

# Derechos del pueblo mexicano

México a través de sus constituciones

OBRA DIGITAL DIVIDIDA EN CUATRO SECCIONES



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Suprema Corte  
de Justicia de la Nación



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación



CNDH  
MÉXICO



INE  
Instituto Nacional Electoral



MAPorrúa  
librero-editor • México

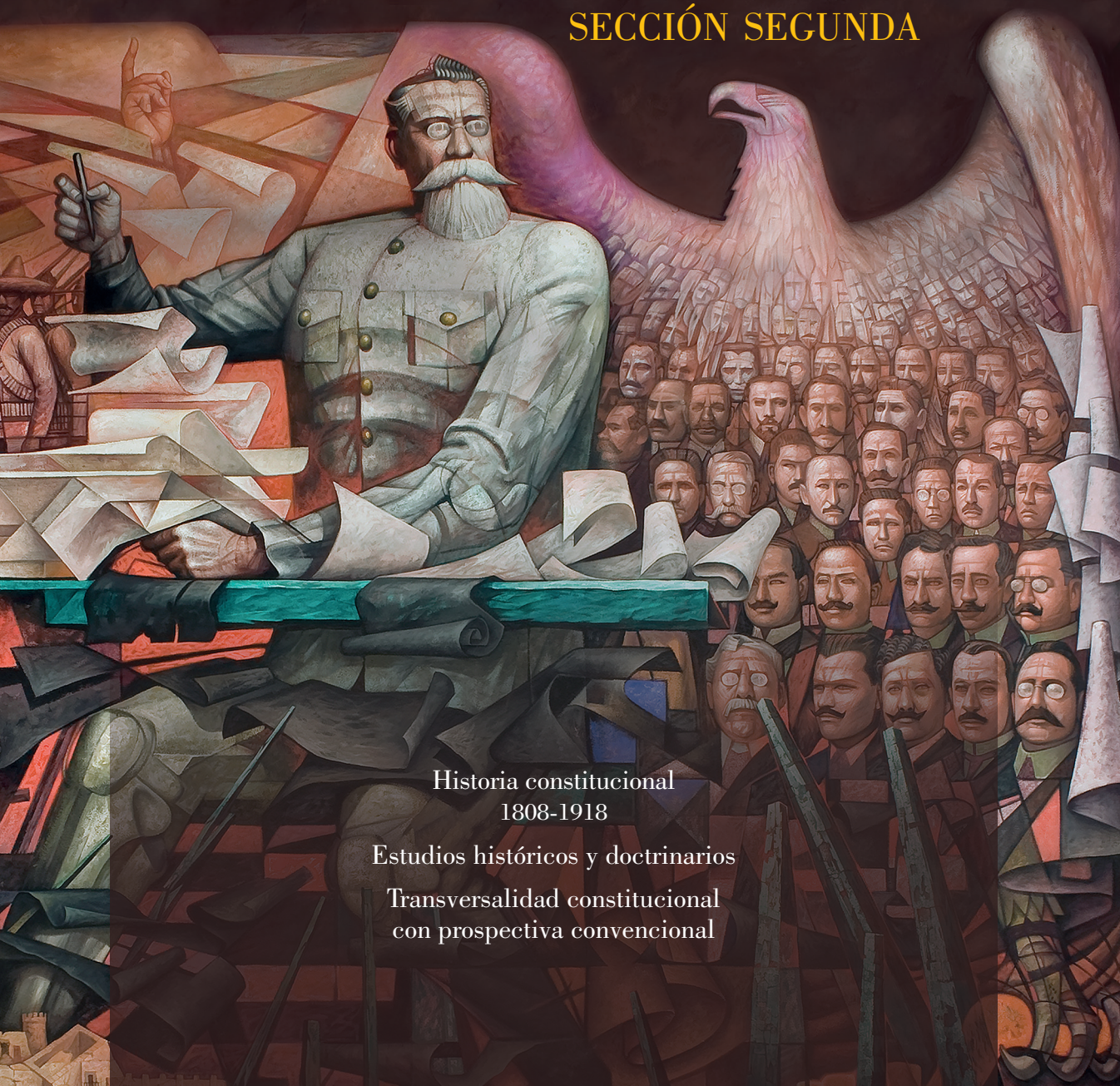


# Derechos

## del pueblo mexicano

México a través de sus constituciones

SECCIÓN SEGUNDA



Historia constitucional  
1808-1918

Estudios históricos y doctrinarios

Transversalidad constitucional  
con prospectiva convencional



# Derechos del pueblo mexicano

---

México a través de sus constituciones

OBRA DIGITAL DIVIDIDA EN CUATRO SECCIONES

SECCIÓN SEGUNDA





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA



Suprema Corte  
de Justicia de la Nación



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación



CNDH  
MÉXICO



INE  
Instituto Nacional Electoral



MAPorrúa  
librero-editor • México



# Derechos del pueblo mexicano

---

México a través de sus constituciones

## SECCIÓN SEGUNDA

Historia constitucional  
1808-1918

Estudios históricos y doctrinarios

Transversalidad constitucional  
con prospectiva convencional

EDICIÓN CONMEMORATIVA  
CENTENARIO DE LA  
CONSTITUCIÓN

DE 1917

MÉXICO • 2016



Derechos del pueblo mexicano : México a través de sus constituciones -- 2ª ed. -- Ciudad de México : Miguel Ángel Porrúa, 2016

1 recurso en línea

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

Contenido: Sección segunda: Historia constitucional 1808-1918. Estudios históricos y doctrinarios. Transversalidad constitucional con prospectiva convencional.

Nota: Obra dividida en cuatro secciones .- 2ª ed. de la versión electrónica

ISBN 978-607-524-107-4 (Obra completa)

ISBN 978-607-524-109-8 (Sección segunda)

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

Coeditores de la novena edición impresa y segunda electrónica:

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

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

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

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

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

Derechos reservados conforme a la ley  
ISBN 978-607-524-107-4 OBRA COMPLETA  
ISBN 978-607-524-109-8 SECCIÓN SEGUNDA

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

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

[www.maporrúa.com.mx](http://www.maporrúa.com.mx)

Chihuahua 34, Progreso-San Ángel, Álvaro Obregón, 01080, CDMX





# DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO

MÉXICO A TRAVÉS DE SUS CONSTITUCIONES









HISTORIA CONSTITUCIONAL  
1808-1827





## Contenido | Sección segunda

Historia constitucional I-II  
1808-1918

### Volumen I 1808-1827

19 de julio de 1808	
Pronunciamiento de 1808 del Ayuntamiento de la Ciudad de México .....	73
Agosto de 1808	
Proyecto de Plan de Independencia de México redactado por Fray Melchor de Talamantes .....	82
Octubre de 1810	
Primera proclama formal de Hidalgo en la que se vierten algunos de sus postulados ideológico-políticos formulados en el memorable Grito de Independencia .....	84
16 de noviembre de 1810	
Plan del Gobierno Americano entregado por Hidalgo a Morelos y expedido por éste .....	87
21 de noviembre de 1810	
Proclama a la Nación Americana emitida por Miguel Hidalgo en Guadalajara .....	91
19 de octubre de 1810	
Primer bando de Hidalgo aboliendo la esclavitud, publicado en la ciudad de Valladolid por el intendente Ansorena .....	93
15 de diciembre de 1810	
Manifiesto de Hidalgo en el que propone la creación del Congreso Nacional Guadalajara .....	95
21 de agosto de 1811	
Acta de instalación de la Suprema Junta Nacional en la Villa de Zitácuaro .....	98

16 de marzo de 1812	
Plan de paz y guerra del doctor José María Cos.....	100
19 de marzo de 1812	
Constitución Política de la Monarquía española, Promulgada en Cádiz.....	107
30 de abril de 1812	
Elementos Constitucionales circulados por el Sr. Rayón.....	156
28 de junio de 1813	
Primera convocatoria de Morelos para la instalación del Congreso de Chilpancingo.....	160
28 de junio de 1813	
“Razones” de Morelos para crear la Nueva Intendencia de Tecpan en cuyo ámbito se instalará el Congreso.....	162
25 de julio de 1813	
Instrucciones de Morelos para elección de diputados al Congreso.....	164
8 de agosto de 1813	
Circular de Morelos para la urgente instalación del Congreso.....	166
11 de septiembre de 1813	
Reglamento del Congreso de Chilpancingo.....	168
13 de septiembre de 1813	
Acta de elección del primer diputado del Congreso de Chilpancingo.....	175
14 de septiembre de 1813	
Sentimientos de la Nación.....	177
15 de septiembre de 1813	
Acta de elección de José María Morelos como Generalísimo encargado del Poder Ejecutivo, Chilpancingo.....	180
18 de septiembre de 1813	
Bando de Morelos anunciando su designación de Jefe del Poder Ejecutivo, Chilpancingo.....	183
18 de septiembre de 1813	
Primera composición del Gobierno Insurgente decretada por el Congreso de Chilpancingo.....	184



5 de octubre de 1813	
Abolición de la esclavitud por José María Morelos, Chilpancingo.....	187
6 de noviembre de 1813	
Acta solemne de la Declaración de la independencia de América Septentrional.....	188
6 de noviembre de 1813	
Exposición de motivos del Congreso Insurgente sobre la declaración de Independencia Mexicana.....	189
1 de junio de 1814	
Manifiesto del Congreso anunciando la próxima expedición del Decreto Constitucional.....	193
22 de octubre de 1814	
Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán.....	196
23 de octubre de 1814	
Exposición de motivos del Decreto Constitucional de Apatzingán emitida por el Congreso Insurgente.....	221
25 de octubre de 1814	
Normas para el juramento del Decreto Constitucional de Apatzingán.....	225
28 de junio de 1815	
Manifiesto de Puruarán en que se razona y justifica el derecho a la Soberanía del pueblo mexicano.....	228
30 de septiembre de 1815	
Primera proclama de Vicente Guerrero en que declara su acatamiento a la Constitución de Apatzingán.....	233
24 de febrero de 1821	
Plan de Independencia de la América Septentrional. Iguala.....	235
2 de marzo de 1821	
Juramento del Plan de Iguala.....	238
24 de agosto de 1821	
Tratados de Córdoba.....	243

28 de septiembre de 1821	
Acta de la Independencia Mexicana.....	246
24 de febrero de 1822	
Bases constitucionales aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano .....	248
México, 1822	
Constitución del imperio o proyecto de organización del Poder Legislativo por Antonio José Valdez, Individuo de la Comisión de Constitución del Congreso.....	249
México, 1822	
II. Proyecto de Constitución presentado a la comisión de ella por uno de los individuos de la misma (atribuido a Miguel Guridi y Alcocer) .....	254
31 de diciembre de 1822	
Proyecto de reglamento político de gobierno del Imperio Mexicano Presentado a la junta nacional instituyente y leído en sesión ordinaria.....	275
8 de enero de 1823	
IV. Constitución del Imperio Mexicano proyecto de José María Couto, Valladolid.....	292
1 de febrero de 1823	
Plan de Casa-Mata.....	298
Ciudad de México, 29 de marzo de 1823	
Proyecto de Constitución para la República de México Stephen F. Austin de Texas.....	300
4 de abril de 1823	
Manifiesto del Poder Ejecutivo designado al triunfo del movimiento de Casamata en el que explica su línea ideológica y su inmediato Programa de Gobierno.....	325
28 de mayo de 1823	
Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana.....	328
Monterrey, mayo o junio de 1823	
Plan de las bases orgánicas o fundamentales para el establecimiento de una República Federada en el Anáhuac propuesto por el ciudadano Esteban Austin .....	351

17 de junio de 1823	
Ley electoral muy detallada para los comicios de diputados al Segundo Congreso Constituyente de la Nación.....	361
7 de noviembre de 1823	
Manifiesto del Supremo Poder Ejecutivo dirigido al pueblo mexicano con motivo de la instalación del Congreso Constituyente.....	370
Año de 1823	
Contrato de Asociación para la República de los Estados Unidos de Anáhuac...	372
28 de julio de 1823	
El Pacto Federal de Anáhuac.....	394
20 de noviembre de 1823	
Acta Constitucional presentada al Soberano Congreso Constituyente por su Comisión.....	408
31 de enero de 1824	
Acta Constitutiva de la Nación Mexicana.....	418
6, 16 y 20 de marzo de 1824	
Proyecto de la Comisión de Constitución del Congreso.....	425
4 de octubre de 1824	
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos Sancionada por el Congreso General Constituyente.....	448
5 de octubre de 1824	
El Supremo Poder Ejecutivo da cuenta de los actos de su administración en vísperas de entregar el gobierno al Presidente electo General Guadalupe Victoria.....	473
10 de octubre de 1824	
Discurso pronunciado por el General Guadalupe Victoria en el acto de prestar juramento como Presidente Constitucional de la República.....	478
10 de octubre de 1824	
Manifiesto sobre la necesidad de preservar El Pacto Federal para evitar la anarquía expedido por el presidente Guadalupe Victoria con motivo de su toma de posesión.....	480
18 de noviembre de 1824	
Constitución de Xalisco.....	486



18 de enero de 1825	
Constitución del estado de Oajaca.....	511
17 de enero de 1825	
Constitución Política del Estado Libre de Zacatecas el Congreso Constituyente del Estado.....	546
5 de febrero de 1825	
Constitución Política del Estado Libre de Tabasco.....	575
5 de marzo de 1825	
Constitución del estado de Nuevo León.....	598
6 de abril de 1825	
Constitución Política del Estado Libre de Yucatán.....	628
6 de mayo de 1825	
Constitución de las Tamaulipas.....	655
3 de junio de 1825	
Constitución Política del Estado Libre de Veracruz.....	681
19 de julio de 1825	
Constitución del estado de Michoacán.....	691
12 de agosto de 1825	
Constitución Política del Estado Libre de Querétaro.....	714
1 de septiembre de 1825	
Constitución del estado de Durango.....	744
13 de octubre de 1825	
Constitución Política del Estado Libre de Occidente.....	762
12 de noviembre de 1825	
Constitución del estado de las Chiapas.....	798
7 de diciembre de 1825	
Constitución del estado de Chihuahua.....	818
7 de diciembre de 1825	
Constitución Política del Estado Libre de Puebla.....	833

14 de abril de 1826	
Constitución del estado de Guanajuato.....	849
16 de octubre de 1826	
Constitución Política del Estado Libre de San Luis Potosí.....	879
14 de febrero de 1827	
Constitución del estado de México.....	916
11 de marzo de 1827	
Constitución del estado de Coahuila y Texas.....	943

**Volumen II**  
1831-1918

Año de 1831	
Catecismo político de la Federación Mexicana	
José María Luis Mora.....	13
Año de 1836	
Bases y leyes constitucionales de la República Mexicana	
(Las Siete Leyes).....	61
14 de junio de 1843	
Bases de organización política de la República Mexicana.....	98
10 de octubre de 1846	
Manifestación de los electores primarios del Distrito Federal.....	127
29 de noviembre de 1846	
Programa de la mayoría de los diputados del Distrito Federal.....	133
5 de abril de 1847	
Dictamen de la mayoría de la Comisión de Constitución	
y voto particular de uno de sus individuos.....	141
3 de mayo de 1847	
Proyecto de ley de garantías presentado	
por José María Lafragua al Congreso Constituyente.....	167

18 de mayo de 1847	
Acta constitutiva y de reformas.....	170
Año de 1847	
El Estado y las garantías sociales.....	176
29 de enero de 1849	
Proyecto de Ley de Garantías Individuales formulado por los senadores Otero, Robredo e Ibarra.....	188
1 de marzo de 1854	
Plan de Ayutla.....	201
Marzo de 1854	
Plan de Acapulco.....	208
15 de mayo de 1856	
Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.....	212
16 de junio de 1856	
Proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857.....	244
Año de 1856	
Voto particular sobre la propiedad de la tierra intervención del legislador Ponciano Arriaga en el Congreso Constituyente.....	262
25 de junio de 1856	
Ley de Desamortización de Bienes de la Iglesia y de Corporaciones Lerdo de Tejada.....	281
26 de agosto de 1856	
Concordancias de las constituciones de los estados con la general de la República.....	290
5 de febrero de 1857	
Constitución Política de la República Mexicana.....	300
Diciembre de 1857	
Plan de Tacubaya.....	320
15 de septiembre de 1858	
Discurso de Melchor Ocampo.....	322



20 de diciembre de 1858	
Plan de Ayotla.....	331
12 de julio de 1859	
Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos.....	333
4 de diciembre de 1860	
Ley sobre Libertad de Cultos.....	344
10 de enero de 1861	
Proclama de Juárez al volver a la Ciudad de México.....	361
11 de junio de 1861	
Decreto del Congreso, se declara presidente constitucional de la República al C. Benito Juárez.....	363
31 de octubre de 1861	
Tratado de Londres.....	364
24 de enero de 1861	
Reformas a la Constitución Política de la República Mexicana de 1857.....	366
Febrero de 1862	
Tratado de la Soledad y circular anexa.....	408
10 de abril de 1864	
El tratado de Miramar.....	410
1 de abril de 1865	
Estatuto para preparar la organización definitiva del Imperio.....	413
2 de octubre de 1865	
Proclama de su Majestad el Emperador.....	424
3 de octubre de 1865	
Ley para castigar las bandas armadas y guerrilleros.....	425
1 de noviembre de 1865	
Garantías individuales de los habitantes del Imperio.....	429
1 de noviembre de 1865	
Derechos y obligaciones de los habitantes y ciudadanos del Imperio.....	436

1 de noviembre de 1865	
Decreto sobre la libertad del trabajo en la clase de jornaleros .....	440
1 de noviembre de 1865	
Ley para dirimir las diferencias sobre terrenos y aguas entre los pueblos .....	443
26 de junio de 1866	
Ley sobre Terrenos de Comunidad y de Repartimiento.....	446
25 de enero de 1867	
Ley para castigar los delitos contra la nación, el orden, la paz pública y las garantías individuales .....	450
15 de julio de 1867	
Manifiesto del Presidente de la República al ocupar la capital.....	456
20 de abril de 1869	
Manifiesto a todos los oprimidos de México y el universo.....	458
Año de 1906	
Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación .....	461
1 de junio de 1906	
Huelga de Cananea, Sonora	
ESTEBAN BACA CALDERÓN.....	478
3 de diciembre de 1906	
Río Blanco	
JOHN KENNETH TURNER .....	487
4 de marzo de 1908	
La entrevista de James Creelman a Díaz	
<i>El Imparcial</i> , JAMES CREELMAN.....	493
5 de octubre de 1910	
Plan de San Luis .....	500
28 de enero de 1911	
Para después del triunfo	
<i>Regeneración</i> , RICARDO FLORES MAGÓN.....	507
18 de marzo de 1911	
Plan Político Social: proclamado por los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal.....	510

28 de noviembre de 1911	
Plan de Ayala.....	513
26 de marzo de 1913	
Plan de Guadalupe.....	517
30 de mayo de 1913	
Reformas al Plan de Ayala.....	520
19 de junio de 1914	
Ratificación al Plan de Ayala, San Pablo Oxtotepic.....	522
8 de julio de 1914	
Pacto de Torreón. Torreón, Coahuila.....	525
12 de diciembre de 1914	
Adiciones al Plan de Guadalupe y Decretos dictados conforme a las mismas, Veracruz.....	529
6 de enero de 1915	
Ley del 6 de enero de 1915, que declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856.....	534
24 de mayo de 1915	
Ley agraria del general Francisco Villa. León, Guanajuato.....	539
18 de abril de 1916	
Manifiesto a la Nación y Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria en Jojutla, Morelos.....	544
1 de diciembre de 1916	
Discurso del C. Venustiano Carranza al entregar al Congreso su proyecto de Constitución.....	552
5 de febrero de 1917	
Proyecto de Constitución sometido por el C. Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de Querétaro.....	568
3 de febrero de 1917	
Ley relativa a los representantes de los pueblos en materia agraria.....	603

1916-1917	
Crónica del Constituyente	
Juan de Dios Bojórquez (Djed Bórquez).....	606
17 de marzo de 1917	
Decreto general administrativo para el estado de Morelos.....	926
5 de julio de 1917	
Ley agraria que reforma a la expedida el 26 de octubre de 1915.....	932
5 de marzo de 1918	
Ley de los Derechos y Obligaciones de los Pueblos y de la Fuerza Armada.....	938
Articulado constitucional de 1917 con su correspondencia en 1857.....	943

19 de julio de 1808

Pronunciamiento de 1808 del Ayuntamiento de la Ciudad de México\*

ACTA DEL AYUNTAMIENTO DE MÉXICO EN LA QUE SE DECLARÓ SE TUVIERA POR INSUBSTITUIBLE LA ABDICACIÓN DE CARLOS IV Y FERNANDO VII HECHA A NAPOLEÓN; QUE SE DESCONOZCA TODO FUNCIONARIO QUE VENGA NOMBRADO DE ESPAÑA; QUE EL VIRREY GOBIERNE POR LA COMISIÓN DEL AYUNTAMIENTO EN REPRESENTACIÓN DEL VIRREINATO Y OTROS ARTÍCULOS, 19 DE JULIO DE 1808 (FRAGMENTO).

Exmo. Señor.—La muy noble muy leal insigne e imperial Ciudad de México, tiene el honor de manifestar a V. E. que en doscientos ochenta y siete años que numera la feliz conquista de este reyno, desde cuya época fue eregida, ha manifestado y dado las pruebas más decisivas de su amor, y la lealtad a nuestro soberano, teniendo el orgullo de no ceder a otra en estos timbres, que han sido, y son su caracter, y los tienen, por varias cédulas, sus magestades así calificados.

Con la mayor angustia, Señor Exmo. ha visto este cuerpo en la Gaceta de esta capital publicada el diez y seis del que rige, copiados los párrafos de las impresas en Madrid con los números cuarenta y seis, cuarenta y siete y cuarenta y ocho de los días trece, diez y siete y veinte de mayo; pues en todo su contenido se manifiesta claramente la triste situación en que nuestros amados rey y familia real se hallaban; y que abrasando el último partido de heroísmo, obligados por su situación se separan el rey de su Corona y el príncipe de Asturias e infantes de sus derechos, por no obligar a ser víctimas a los habitantes de la Península, cuyas plazas y fortalezas ya estaban ocupadas por los franceses, y sesenta mil hombres a las inmediaciones de Madrid; renunciando S. M. por su Real Decreto de ocho de mayo a la Corona de España, e Indias, y sus altezas reales, el príncipe de Asturias, y los infantes don Carlos, y don Antonio los derechos que a ella tenían el emperador de Francia, rey de Italia, para que S. M. imperial nombrara la persona y dinastía que hubiesen de ocupar en lo sucesivo el real trono.

No se conoce ciertamente en los anales de la historia un suceso más lastimoso, que haga una sensación, y nos llene del más profundo sentimiento a los fieles vasallos de la monarquía y dinastía más amada que felizmente nos han gobernado.

Esta nobilísima Ciudad en uso y representación de sus derechos, de la proclama puesta antes de ayer en la esquina de Provincia, de la efervescencia con que se halla el público clamando porque se tome remedio y los temores que le cercan: después de un maduro y dilatado acuerdo, conoce efectivamente que nuestro soberano, príncipe e

\* Genaro García (dir.), *Documentos históricos mexicanos*. México, Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología, 1910. BIBLIOTECA MAP.



infantes oprimidos de la fuerza y en obsequio de sus vasallos abrazaron el último partido contra los sentimientos de su corazón y que nuestros hermanos, los habitantes de la antigua España, sin recursos de poderse libentar de la mano armada de los franceses que ya tenían sobre sí, se habrán visto, o verán en el terrible compromiso de subyugarse al dominio de la autoridad francesa.

Pero ya que el Dios de las Misericordias ha liberado a este reino de estar en estas críticas circunstancias. Esta nobilísima Ciudad cabeza de él, por sí y a nombre del público, ocurre a V. E. suplicándole tenga a bien y se sirva disponer, que entre tanto que este cuerpo en uso de sus ordenanzas, oye el sentir de los vecinos que merezcan su confianza, por su probidad, talento y que hayan ejercido los empleos de alcaldes ordinarios, o en los tribunales de esta República se digne disponer [como que es V. E. verdaderamente en quien S. M. depositó su real confianza] se mantengan bajo su sabio justificado mando estos bastos dominios en la dominación y representación del rey y dinastía de la familia real de Borbón, sin permitir que entre extranjero, ni español nombrado por la nación francesa, a ocupar puesto, destino, ni gobierno alguno, dando al efecto las órdenes convenientes en los puertos.

Entre tanto que esta nobilísima Ciudad sin pérdida de momentos, tiene el honor de que V. E. como su presidente que es, presida sus cabildos, y asigne los días en que deban citarse a los vecinos honrados de cristianidad, y beneméritos a quienes oigan sus dictámenes.

Y asimismo, se comunican por este cuerpo a los ilustrísimos cabildos foraneos, las providencias que ha consultado a V. E. para que unánimes, y conformes [como lo creemos de su lealtad] manifiesten su sentir [por correos extraordinarios] por lo ejecutivo del caso, esperando este Exmo. ayuntamiento, la pronta determinación de V. E. pues aseguramos a su superioridad que penetrados de los mejores sentimientos de amor, y lealtad, a nuestro rey príncipe de Asturias, y dinastía, no omitiremos diligencia, ni trabajo a fin de dar la última prueba de nuestra lealtad; pues este cuerpo, y cada uno de los individuos que le componemos, estamos prontos y decididos con nuestras personas, nuestras familias y caudales, a emplearnos y sacrificarnos, en obsequio de los verdaderos y legítimos reyes de España, y a conservarles estos dominios que desde la conquista de este reino encargaron su custodia a nuestros mayores los conquistadores; para cuando el Dios de las Misericordias nos los conceda en estado de poder mandarlos.

Dios guarde a V. S. muchos años. Sala Capitular de México, julio diez y nueve de mil ochocientos ocho.—*El Marqués de Uluapa*.

Exmo. señor.—La muy noble insigne, muy leal, e imperial Ciudad de México Metrópoli de la América Septentrional ha leído con el mayor asombro las tristes noticias que comprenden las gacetas de Madrid de trece, diez y siete y veinte de mayo.

Mira la poderosa monarquía española vestida de luto, penetrada de dolor, llena de angustia y eclipsada porque el brazo exterminador de los reyes arrancó de su trono a su legítimo hijo soberano el señor don Carlos cuarto, a su muy amable hijo el serenísimo sor, real príncipe de Asturias, y a los infantes don Carlos y don Antonio; y llora inconsolablemente como los demás reinos, la desgraciada suerte de la augusta y real familia que hacía sus delicias. Entre en los papeles públicos la opresión de la fuerza que

experimentaron para salir del seno de sus leales pueblos de en medio de sus amantes vasallos, a una corte extranjera, en donde el poder y la fuerza consumaron la obra de su ruina, por medio de la abdicación del solio mayor de la Tierra, hechos que ellos por sí solo(s) serán en todos los tiempos el testimonio decisivo de la atroz sorpresa que nunca se creyó posible.

Vuelta en sí del lúgubre éxtasis en que quedó sumergida advierto debe aprovechar los momentos para conservar a su rey y reales sucesores el opulento reino a quien representa poniéndolo a cubierto de los peligros. Con el noble orgullo con que grita ante el universo todo que desde su conquista hasta el día ha dado a sus amados monarcas y señores las pruebas más realzadas de su celo y lealtad, profiere ante la muy respetable persona de V.E. sostendrá con la mayor energía el juramento de fidelidad que prestó el (*sic*) señor Carlos cuarto en el acto de alzar pendones por su real merced, y el que gustoso repitió al reconocer al señor príncipe de Asturias por inmediato sucesor de la Corona. La obligación sagrada en que lo constituye este homenaje se halla impresa en los corazones de sus habitados, y ni el poder, ni la fuerza, ni el furor, ni la misma muerte son bastantes para borrarla.

Esa funesta abdicación es involuntaria, forzada, y como hecha en el momento de *conflicto* es de ningún efecto contra los respetabilísimos derechos de la nación. La despoja de la regalía más preciosa que le asiste. Ninguno puede nombrarlos soberano sin su consentimiento y el universal de todos los pueblos basta para adquirir el reino de un modo digno no habiendo legítimo sucesor del rey que muere natural o civilmente.

Ella comprehende una verdadera enajenación de la monarquía que cede en favor de la persona que en lo absoluto carece de derecho para obtenerlo contraria al juramento que prestó el señor Carlos cuarto al tiempo de su coronación de no enajenar el todo, o parte de los dominios que le presentaron en obediencia; y es opuesta también al solemnísimo pleito homenaje que hizo el señor Carlos primero a esta nobilísima Ciudad como metrópoli del reino de no enajenarlo, ni donarlo de lo que tiene privilegio.

La monarquía española es el mayorazgo de sus soberanos fundado por la nación misma que estableció el orden de suceder entre las líneas de la real familia; y de la propia suerte que en los de los vasallos no puedan alterar los actuales poseedores los llamamientos graduales (*sic*) hechos por los fundadores, la abdicación involuntaria, y violenta del señor Carlos cuarto y su hijo señor príncipe de Asturias hecha a favor del emperador de los franceses para que señale otra dinastía que gobierne el reino, es nula, e insubsistente por ser contra la voluntad de la nación que llamó a la familia de los Borbones como descendientes por hembra de sus antiguos reyes y señores.

Por esta causa no prevalece ni respecto de los legítimos sucesores de S. M. dispuso de bienes incapaces de enajenarse por fuero especial de la nación que los confió a su real persona únicamente para su mejor gobierno, acrecentamiento y para que en su total integridad pasasen a su digno sucesor el serenísimo señor real príncipe de Asturias. En consecuencia la renuncia ni abolió la incapacidad natural y legal que todos tienen para enajenar lo que no es suyo; ni menos pudo abolir el justo derecho de sus reales descendientes para obtener los que la nación les concede en su respectivo caso y vez. Esta máxima justísima decidió a la misma Francia a tomar parte en la cruel y porfía

de (*sic*) guerra de sucesión cuando por muerte del señor Carlos segundo disputaron la herencia rica del universo las dos antiguas y grandes casas de Austria y Borbón sosteniendo la primera al señor archiduque de Austria, Carlos, después sexto en el imperio de Alemania, y la segunda al señor duque de Anjou, Felipe quinto el animoso. Considero injusta, y nula la sesión que Luis 14, el grande, hizo en unión de su mujer la sra. infanta real de España, María Teresa, del derecho de la sucesión, o (*sic*) la Corona por si sus hijos y sucesores, por no tener facultad para privarlos de esta importantísima ovación (*sic*) que no tomaba origen en su persona, sino en el consentimiento universal de la monarquía que en unión de sus soberanos consintió en el matrimonio como medio propagar de la estirpe real aun en las hembras; y si la historia presenta que el invicto señor Carlos primero y el mismo señor Felipe quinto renunciaron a la Corona en los señores sus hijos Felipe segundo y Luis primero, desde luego se conoce que su exaltación al trono fue principalmente por estar jurados por el reino para suceder a sus reales padres y porque sus augustas personas no carecían de derecho para obtenerlo.

En la monarquía como mayorazgo luego que muere civil, o naturalmente el poseedor de la Corona por ministerio de la ley, pasa la posesión civil, natural, y alto dominio de ella en toda su integridad al legítimo sucesor, y si este y los que le siguen se hayan impedidos para obtenerla, pasa al siguiente en grado que está expedito. En ningún caso permanece sin soberano, y en el presente el más crítico que se leerá en los fastos de la América, existe un monarca real y legítimo aun cuando la fuerza haya muerto civilmente, o impida al Sr. Carlos cuarto, serenísimo príncipe de Asturias, y reales infantes don Carlos y don Antonio, el unirse con sus fieles vasallos, y sus amantes pueblos, y les son debidos los respetos de vasallaje y lealtad.

Por su ausencia o impedimento recide la soberanía representada en todo el reino y las clases que lo forman, y con más particularidad en los tribunales superiores que lo gobiernan, administran justicia, y en los cuerpos que llevan la voz pública que la conservan intacta, la defenderán y sostendrán con energía como un depósito sagrado para devolverla, o al mismo señor Carlos cuarto, o a su hijo el señor príncipe de Asturias, o a los señores Infantes, cada uno en su caso y vez quedado libres de la actual opresión a que se miran reducidos, se presenten en su real corte, sin tener dentro de sus dominios fuerza alguna extraña que pueda coartar su voluntad; pero si la desgracia los persiguere hasta el sepulcro, o les embarazase reasumir sus claros y justos derechos, entonces el reino unido y dirigido por sus superiores tribunales, su metrópoli y cuerpos que lo representan en lo general y particular, la devolverá a alguno de los descendientes legítimos de S. M. el señor Carlos cuarto para que continúen en su mando la dinastía que adoptó la nación y la real familia de los Borbones de España verá, como también el mundo que los mexicanos procedan con la justicia, amor y lealtad que le(s) es característica.

La existencia efectiva de un monarca a quien por derechos indudables le pertenece el dominio de este continente, produce otro efecto justo y necesario, y es subsista el gobierno bajo el mismo pie que antes de verificarse sucesos tan desgraciados que lloran sus pueblos. Las leyes, reales órdenes y cédulas dictadas para su arreglo que han hecho por su suavidad y dulzura la felicidad pública en cuyos brazos descansábamos, permanecen en todo su vigor y animarán como hasta aquí nuestras operaciones. En

las actuales circunstancias sería crimen de alta traición pensar siquiera traspasar sus sabios límites. En efecto sus decisiones nos conservarán la paz, el orden terminará, los litigios (*sic*) todas las observaremos con la exactitud que exige por sí misma nuestra lealtad, el bien general, en nuestras particulares conveniencias.

México en representación del reino como su metrópoli, y por sí sostendrá a todo trance los derechos de su augusto monarca el señor Carlos cuarto y serenísimo príncipe de Asturias y demás reales sucesores, por el orden que refiere; y reduciendo a efecto esta su resolución pide y suplica a V. E. que interín S. M. y alteza vuelvan al seno de su monarquía, recobran la libertad y evacúan la España las tropas francesas, que están apoderadas de su real corte, plazas, fuertes y puertos, y dejan a S. M. y a la nación enteramente libres para sus deliberaciones, sin tener en ellos parte alguna, ni directa, ni indirectamente continúe provisionalmente encargado del gobierno del reino, como virrey gobernador y capitán general sin entregarlo (a) potencia alguna cualesquiera que sea, ni a la misma España, aunque reciba órdenes del señor Carlos cuarto desde la Francia, o dadas antes de salir de sus Estados para evitar toda subplantación de fechas fraudes, y fuerzas, o del señor emperador de los franceses como renunciatorio de la Corona, o del señor gran duque de Berg en calidad de gobernador del mismo emperador, o lugarteniente de la España. No lo entregue tampoco a otro virrey que o nombrasen S. M. el señor Carlos cuarto o el príncipe de Asturias bajo la denominación de Fernando séptimo, antes de salir de España por la causa dicha, o después desde la Francia, o por el señor emperador, o el duque de Berg para reemplazar a V. E. en el mando de estos dominios. Asimismo aun cuando V. E. sea continuado en el virreynato por alguno de los dos señores reyes anteriores de su salida de España por el motivo expresado, o estando en Francia, o por el emperador, o por el duque de Berg, no lo obedezca ni cumpla esta orden sino que continúe en el gobierno por solo el nombramiento particular del reino reunido con los tribunales superiores y cuerpos que lo representa: para lo cual otorgue V. E. juramento y pleito homenaje al reino conforme a la disposición de la ley 5ª tít. 15 part. 2ª en manos del real acuerdo y a presencia de la nobilísima Ciudad como su metrópoli; y demás tribunales de la capital los que sean citados solemnemente. Que también jure V. E. que durante su provisional mando gobernará el reino con total arreglo a las leyes, reales órdenes y cédulas que hasta ahora han regido sin alteración alguna; y conservará a la Real Audiencia, real sala del crimen, tribunal santo de la fe, a la real justicia, a esta metrópoli, ciudades y villas en uso libres (*sic*) de sus facultades jurisdicción y potestad. Que defenderá el reino de todo enemigo conservará su seguridad y sus derechos hasta sacrificar su vida, como los bienes y todo cuánto dependa de sus arbitrios y facultades. Que el mismo juramento e igual solemne pleito homenaje preste en manos de V. E. la Real Audiencia, la real sala de crimen, esta nobilísima Ciudad como metrópoli del reino y los demás tribunales sin reservar alguno. Lo propio ejecuten el M. R. arzobispo, R. R. obispos, cabildos eclesiásticos; jefes militares y políticos, y toda clase de empleados, en el modo y forma que V. E. si disponga, concediéndole a la nobilísima Ciudad pueda dar parte a las demás ciudades y villas del reino de este su pedimento.

El interés público y común de la patria, el bien de la nación, su felicidad, el distinguido amor y acendrada lealtad para con sus augustos soberanos exige asimismo que por V. E. en unión del real acuerdo se declare por traidor al rey y al estado, a cualesquiera persona sea el ramo que fuere, que contravenga a este juramento, y se le castigue sin remisión con las penas prevenidas por las leyes para escarmiento de las demás.

Este es el concepto general del reino que explica México como su metrópoli; manifiesta a V. E. y a todo el orbe. Sus habitantes están dispuestos a sostenerlo con sus personas, sus bienes, y derramarán hasta la última gota de su sangre para realizarlo. En defensa de causa tan justa la misma muerte les será apasible, hermosa y dulce. De este modo terminarán la carrera de sus días con la noble satisfacción (*sic*) de ser dignos hijos de sus gloriosos padres, de quienes heredaron el valor, y la lealtad. Las mismas madres pondrán en las manos a sus hijos, el sable, y el fusil para que vuelen al lugar de peligro a remplazar a los padres, y cuando no quede otro recurso, ellas con los ojos enjutos pondrán fuego a las ciudades y los pueblos, y abrazadas con los más pequeñuelos se arrojarán en medio de las llamas para que el enemigo sólo triunfe de las cenizas y no de nuestra libertad.

Les queda el dolor a los mexicanos de no poder volar por el océano a unirse con sus padres para sostener a su rey, y defender a la monarquía, su valor y su entusiasmo leal obraría prodigios para redimirlo de la fuerza en que gime oprimido, y se darían por satisfechos únicamente o con la victoria, o quedando tendidos en el campo anegado en su sangre publicando sus heridas, como por otras tantas bocas; no hay ciudad en el mundo como la de México, cabeza y metrópoli de la Nueva España ni más fieles vasallos; elogio que hace muchos años debieron por su amor y servicio al trono español.

La Divina Providencia concede al reino en tan críticas circunstancias la dulce satisfacción de ver al frente del gobierno a un capitán tan experto y valeroso como V. E. al que ya conoce la Francia por haberlo visto pelear en sus fronteras; y colocados en el Supremo Tribunal de la Real Audiencia a unos ministros sabios y patriotas que en unión de V. E. con su consejo sostendrán sus verdaderos intereses, su libertad y lo que es más, los derechos de nuestro soberano y real familia. Esta nobilísima Ciudad fundada en un principio tan feliz, ni pretende anticipar las providencias, ni que se dicten fuera de tiempo y sazón, y espera que haya dado V. E. las oportunas para asegurar el reino de todo asalto. Confía en el superior discernimiento de V. E. y en el del real acuerdo las realicen con la mayor oportunidad y con su interesencia como metrópoli y cabeza de todos los reynos y provincias de la Nueva España.

En su obsequio manifiesta a V. E. deber contar con los bienes y personas de sus habitantes y los del público de esta capital que mediante la voz del síndico llenos de entusiasmo, amor y lealtad sólo esperan las órdenes de V. E. para obedecerlas como manifiesta la representación adjunta que eleva a las superiores manos de V. E. y con los intereses de todos los regidores propietarios y honorarios que están prontos a servir en el puesto que V. E. les señale y en lo que les mande armados y mantenidos a su costa.

Sala Capitular de Mexico diez y nueve de julio de 1808.—*Juan Francisco Azcárate.*

Y se acordó se diese giro a la segunda por comprender todos los puntos acordados por esa nobilísima Ciudad dándoles las gracias a ambos señores por el celo y la leal-



tad con que proceden en honra del soberano, y desempeño de las confianzas de esta novilísima ciudad.

Interin se puso en limpio estubieron los señores formados en cabildo hasta las cuatro y cuarto de la tarde que salió en forma la nobilísima Ciudad para palacio a poner la representación en manos de su exelencia mandándome previamente a mí el escribano mayor ponga certificación en forma de cuanto ocurra con su exelencia y en su cumplimiento certifico que interin se estaba poniendo en limpio la representación, pasaron en diputación a ver a S. E. los señores regidores D. Antonio Méndez Prieto y D. Manuel Luyando a efecto de suplicarle se digan dar audiencia pública a la nobilísima Ciudad, y de regreso contestaron acceder su exelencia a la solicitud y que esperaba a las cuatro: que a consecuencia de esta superior orden a las cuatro y cuarto de la tarde salió formada con toda solemnidad la nobilísima Ciudad y habiendo llegado al real palacio la recibió su exelencia en la sala del Dosél, y tomó asiento bajo de él, y la nobilísima Ciudad en las sillas que forman el estrado, tomando la voz el señor regidor decano, expuso (en) una pequeña arenga que las actuales críticas circunstancias en que se halla la monarquía llena de dolor y aflicción por la perfidia con que el emperador de los franceses hizo abdicar la Corona a su rey, el Sr. D. Carlos cuarto, real príncipe de Asturias, y demás sucesores exigían que la nobilísima ciudad, por sí, y como metrópoli del reyno promoviera los puntos que comprende la representación que tenía el honor de elevar a las superiores manos de su exelencia en cuyo acto entregó la representación y la formada por el Sr. síndico. El exelentísimo Sr. virrey las tomó y antes de que se leyesen expuso que en efecto las circunstancias eran muy críticas pues habían reducido los dominios españoles a la mayor consternación con la atroz sorpresa de nuestros reyes y Sres. y de toda la familia real: que su exelencia debía protestar ante todas cosas y me mandaba a mí, el escribano mayor de cabildo, certificase cuanto expusiera sobre la materia ser su ánimo, y resolución última el conservar estos dominios siempre a la disposición del Sr. Carlos cuarto, su hijo el serenísimo señor real príncipe de Asturias, y demás legítimos sucesores de la familia de Borbón, de la rama real de España, y que para conseguirlo sacrificaría su vida, y derramaría hasta la última gota de su sangre defendiéndolos de todos los enemigos de la monarquía: que procuraría mantenerlos en quietud y paz según sus viceregias facultades y que para conseguirlo no perdonaría medio, consultando lo conveniente, o con el real acuerdo, o con la nobilísima ciudad, o con ambos cuerpos, o con otros de la capital, o con sujetos que mereciesen su confianza, sin ligarse precisamente al dictamen que se le diera pues únicamente obraría según lo exigiesen las circunstancias y habiendo mandado leer las representaciones, lo hizo en altas, e ininteligibles (*sic*) voces el Sr. Lic. D. Juan Francisco Azcárate regidor honorario; y impuesto en ella su exelencia, dijo parecerle muy bien la solicitud de la nobilísima Ciudad y que por su parte estaba pronto a prestar el juramento de seguridad del reyno, que se proponía en todos los puntos que comprende el pedimento por ser conforme a sus sentimientos que ya tiene manifestados en cuyo acto el Sr. regidor honorario síndico del común, Lic. D. Francisco Verdad, leyó la representación que a la letra dice así:

Exelentísimo Sr.—El síndico procurador del común que acaba de unir por su persona los votos de su lealtad a los de este exelentísimo ayuntamiento de que tiene

el honor y gloria de ser miembro por la embestidura o representación, de intérprete de este noble fidelismo y muy recomendable Público á su nombre hace presente en esta vez a V. E. que si las funestas noticias de nuestra Península. Y de las carísimas Personas de nuestros Soberanos han cubierto de luto su corazón, lo han llenado de amargura, y circundado de angustias; su nobleza, su amor, y su lealtad, son tambien néctar que le vivifica, el paño suave de sus lágrimas, y el dulce lenitivo que calma en parte su afflixion.—El Público si Sr. Exelentísimo: este Ilustre Público, ejemplo en todos los tiempos de fidelidad, se mira noblemente inflamado, y resuelto a hacer una oblación la más brillante y generosa de su sangre, de sus intereses, y cuanto pueda comprehender la expresión en defensa de estos preciosos y apreciables dominios para conservarlos, a sus legítimos y augustos soberanos.

El síndico lo jura a V. E. porque lo ha oído de sus boca misma, o (*sic*) casi todos sus carísimos conciudadanos penetrados justamente del noble entusiasmo de su amor y su fidelidad. Y si necesario fuera lo acreditaría al instante bajo de sus firmas. El síndico no halla expresiones dignas para encarecer el gozo y complacencia con que escucha unas demostraciones tan gloriosas del tierno amor de estos vasallos hacia su religión, sus soberanos y su patria. El síndico por último descorriendo las cortinas de su corazón, descubre a V. E., para gloria también suya, que el público descansa, fiado en el celo, valor y patriotismo de V. E. del sabio prudente y supremo senado de estos dominios, y de su muy leal, insigne, y muy noble Ciudad. Así [espera y concluye] que animados de tan generosos sentimientos no se pierda un momento en las disposiciones concernientes a una Empresa tan ardua, tan interesante y tan ejecutiva.

A. V. E. así lo suplica con todo el lleno de su débil voz dirigiendo sus humildes votos al todo poderoso Dios de las empresas para el gobierno y protección de estos nobles designios.—*Lic. Francisco Primo Verdad y Ramos.*

Y de palabra esforzó su solicitud a nombre del público y su excelencia contestó que accediendo a tan justas solicitudes, por su parte tomará todas las disposiciones de precaución como ya de antemano las tiene dictadas para seguridad del reino, que las que en lo sucesivo dicte, serán las más convenientes, y de ellas participará a la novilísima Ciudad, aquellas, cuya publicación, no origine perjuicio reservando las más importantes y que de saberse antes de tiempo se arresgaría el feliz acierto y justificación conforme a los sentimientos de su lealtad al mejor servicio del rey, y bien del reino, y que para conseguirlo espera que la nobilísima Ciudad promueva cuanto estime por oportuno, pues de este modo dejará una prueba eterna que demuestre los efectos de su celo, y de su exactitud. A lo que se le contestó a su excelencia por la nobilísima Ciudad que por sí y a representación del reino del que es metrópoli y cabeza acepta los deseos leales de su excelencia así para conservar estos dominios a disposición del Sr. D. Carlos cuarto y legítimos sucesores de la familia de Borbón de la rama de España como también de cuanto dice relación a su seguridad y defensa y que por su parte cumplirá con sus deberes representando en tiempo cuanto considere más conveniente a la felicidad pura del reino. Con lo que se despidió de su excelencia y al salir de la puerta del palacio, se advirtió un concurso muy considerable de gentes de todas clases y estados que comenzaron a gritar *viva la nobilísima Ciudad vivan los regidores* y lo

que fueron ejecutando al lado de los coches hasta las casas capitulares en donde al apearse esforzaron los vivas, y los señores regidores procuraron contener a las gentes diciéndoles las dirigiesen a nuestros soberanos, y en efecto comenzaron a gritar, viva el rey nuestro señor; y les impuso en que no tuviesen cuidado que por el supremo gobierno estaban dadas todas las providencias de seguridad con lo que subieron a la sala de cabildo hasta la que fueron seguidos del inmenso concurso en donde volvieron a reiterar los señores lo mismo que abajo les habían asegurado. El pueblo permaneció al pie de la escalera y conforme los señores salían para sus casa repetían los vivas sin que se hubiese observado exceso alguno lo que así certificó por ser la verdad, y vista esta certificación por los señores dijeron estaba (*sic*) arreglada, como asimismo el cabildo.—*José Calapiz Matos*, Escribano Mayor de Cabildo.

Oficio del virrey Iturrigaray al real acuerdo, con que pasa a éste la primera representación del ayuntamiento de México  
19 de julio de 1808

Muy reservado.

En la tarde de hoy ha venido a poner en mis manos el ayuntamiento pleno de esta N. C. En toda ceremonia la representación adjunta, pidiéndome las providencias que ha conceptuado correspondientes para que se conserven estos dominios a sus legítimos augustos dueños, en los términos que refiere; pero advirtiéndome en su exposición que llevado de su celo toma la voz por todo el reino, dando además lugar a que se dude tal vez de toda autoridad que no fuese elegida por los pueblos, pretendiendo que la que yo ejerza en lo sucesivo dimanase de la que me transfieran los tribunales y cuerpos incluso el del mismo ayuntamiento; me ha parecido muy conveniente por la gravedad de estas materias, por la trascendencia que puede tener en el público y en los ayuntamientos foráneos y por la subsistencia misma de los propios tribunales, pasar a VV. SS. como lo hago, la insinuada representación, para que con la circunspección y madurez que le son propias, me manifiesten por voto consultivo lo que deba contestar; a fin de mantener las autoridades sobre el grado de protestas en que han estado y en la que deban continuar en lo adelante, mientras S. M. vuelve a ocupar su solio soberano, en el concepto de que si después de meditados y conferenciados estos puntos, tuvieran VV. SS. por oportuno acordarlo conmigo verbalmente, pasaré con su aviso a ese regio tribunal para el efecto.

Dios guarde a VV. SS. muchos años.

México, 19 de julio de 1808.  
José de Iturrigaray  
Señores Ministros del Real Acuerdo



## Agosto de 1808

Proyecto de Plan de Independencia de México  
redactado por Fray Melchor de Talamantes\*

### Apuntes para El Plan de Independencia

El Congreso Nacional Americano debe ejercer todos los derechos de la soberanía, reduciendo sus operaciones a los puntos siguientes:

1. Nombrar al virrey capitán general del reino y confirmar en sus empleos a todos los demás.
2. Proveer todas las vacantes civiles y eclesiásticas.
3. Trasladar a la capital los caudales del erario y arreglar su administración.
4. Convocar un concilio provincial para acordar los medios de suplir aquí lo que está reservado a Su Santidad.
5. Suspender al Tribunal de la Inquisición la autoridad civil, dejándole sólo la espiritual; y ésta con sujeción al [prelado] metropolitano.
6. Erigir un tribunal de revisión de la correspondencia de Europa para que la reconociese toda, entregando a los particulares las cartas en que no encontrase reparo y reteniendo las demás.
7. Conocer y determinar los recursos que las leyes reservan a Su Majestad.
8. Extinguir todos los mayorazgos, vínculos, capellanías y cualesquiera otras pensiones pertenecientes a individuos existentes en Europa, incluso el estado y marquesado del Valle.
9. Declarar terminados todos los créditos activos y pasivos de la metrópoli con esta parte de las Américas.
10. Extinguir la Consolidación [de Vales Reales], arbitrar medios de indemnizar a los perjudicados, y restituir las cosas a su estado primitivo.
11. Extinguir todos los subsidios y contribuciones eclesiásticas, excepto las de media anata y dos novenos.
12. Arreglar los ramos de comercio, minería, agricultura e industria, quitándoles las trabas.
13. Nombrar embajador que pasase a los Estados Unidos a tratar de alianza y pedir auxilios.

\* Fuente: J.E. Hernández y Dávalos, Colección de documentos para la historia de la guerra de independencia de México, México, Imp. de José María Sandoval, 1877, t. I, núm. 206, p. 494 y núm. 198, pp. 474-475.

Hecho todo esto, debe reservarse para la última sesión del Congreso Americano el tratar de la sucesión a la corona de España y de las Indias, la cual no quiere que se decida con la prisa y desasosiego que lo hizo México el día 29 de julio de 1808 y todas las demás ciudades, villas y lugares de la Nueva España, sino con examen muy detenido; porque considera la cuestión tan grave y complicada que, en su concepto, no era posible señalar el número de sesiones que serían necesarias para resolverlo.

Si al fin se resolvía, se debía reconocer al declarado por el Congreso Americano, soberano legítimo de España y de las Indias, prestando antes varios juramentos, de los cuales debía ser uno el de aprobar todo lo determinado por el Congreso de Nueva España, y confirmar en sus empleos y destinos a todos los que hubiesen sido colocados por él. [*Melchor de Talamantes.*]

### Advertencias reservadas para la Convocación del Congreso

Los habitantes de Nueva España que aspiran a la celebración de un Congreso Nacional en este reino, deben tener a la vista dos máximas muy importantes para saber reglar sus solicitudes y que tengan el mejor éxito.

*Primera.* Que siendo éste el primer *Congreso Nacional* que se celebra en la Nueva España y no habiéndose determinado por las leyes las reglas que deben dirigir su formación, debe ocurrirse a los principios fundamentales de la política sobre el origen de las primeras sociedades, acomodándose en lo que sea posible únicamente a las instituciones de la metrópoli, y desentendiéndose de todas las menudencias que nos fuesen impertinentes. Esa máxima es tanto más necesaria, cuanto ella contribuirá a remover prontamente los obstáculos que se oponen a la formación del Congreso, y cuanto el Congreso mismo ya formado establecerá las reglas que deben regir para en adelante sobre este punto.

*Segunda.* Que aproximándose ya el tiempo de la independencia de este reino, debe procurarse que el Congreso que se forme lleve en sí mismo, sin que pueda percibirse de los inadvertidos, las semillas de esa independencia sólida, durable y que pueda sostenerse sin dificultad y sin efusión de sangre.

En consecuencia de esas dos máximas, debe practicarse lo siguiente:

Primero. Dejar a los ayuntamientos en la tranquila posesión de su representación popular, sin pretender que se hagan nuevas elecciones de representantes del pueblo, ni usar de sistemas algo parecidos a los de la Revolución francesa, que no servirían sino para inquietar y poner en alarma a la metrópoli...<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Aquí concluye el texto, obviamente incompleto, de la versión de Hernández y Dávalos. Se desconoce el paradero del documento original.

## Octubre de 1810

Primera proclama formal de Hidalgo en la que se vierten algunos  
de sus postulados ideológico-políticos formulados  
en el memorable Grito de Independencia\*

*Amados compatriotas religiosos, hijos de esta América:* El sonoro clarín de la libertad política ha sonado en nuestros oídos. No lo confundáis con el ruido que hizo el de la libertad moral que pretendían haber escuchado los inicuos franceses, creyendo que podrían hacer todo aquello que se opone a Dios y al prójimo y dar larga rienda a sus apetitos y pasiones, debiendo quedarse impunes aun después de haber cometido los mayores crímenes. Lejos de vosotros semejante pensamiento en todo opuesto a la santísima ley de Jesucristo que profesamos; por lo mismo, detestable y aborrecible hasta lo sumo. La libertad política de que os hablamos, es aquella que consiste en que cada individuo sea el único dueño del trabajo de sus manos y el que deba lograr lo que lícitamente adquiera para asistir a las necesidades temporales de su casa y familia; la misma que hace que sus bienes estén seguros de las rapaces manos de los déspotas que hasta ahora os han oprimido, esquilmandoos hasta la misma substancia con gravámenes, usuras y gabelas continuadas. La misma que ordena el que circule en vuestras manos la sangre que anima y vivifica las riquísimas venas del vasto cuerpo del Continente Americano; es decir, esas masas enormes de plata y oro de que a costa de mil afanes y con peligro de vuestras vidas preciosas, estáis sacando hace tres siglos para saciar la codicia de vuestros opresores, y esto sin poderlo conseguir. Aquello, pues, que dispone el que con gran gusto y desahogo cultivéis aquella ciencia que es el alma del mundo político mercantil y el muelle o resorte que pone en movimiento la gran máquina de nuestro globo, cual es la agricultura, sin el penoso afán de pagar las insoportables rentas que de mucho favor se os han exigido. Porque, decid, ¿habéis hasta ahora disfrutado por una sola vez los placeres del campo sin la zozobra de esperar al que viene a cobraros las rentas de las tierras que trabajáis? ¿Habéis tomado el gusto al sabroso licor que exprimís de las mamilas de vuestras vacas, sin el azar de que el comerciante ultramarino que os fió cuatro andrajos podrá venir a echaros un embargo sobre esas mismas reses que a costa de sudores habéis criado y cuidado a fuerza de desvelos continuados? ¿No es verdad que muchos de vosotros ignoráis lo dulce que es al paladar la miel que fabrican las abejas? Los gusanos de seda, ni los conocéis; tampoco habéis trabajado en los plantíos de las arboledas tan útiles a los grandes poblados por la leña que producen con abundancia y sumministración cuantiosa de sus maderas. Los emparrados, los olivos, las moreras, cuya utilidad ignoráis y aún nos están prohibidas; la utilidad de un sinnúmero de fábricas que podrían aliviar vuestra vida afanada, ni sabéis

\*Fuente: Una copia manuscrita, original de la época, sin fecha ni rúbrica, que obra en el Archivo General de la Nación, ramo *Operaciones de Guerra*, t. 936, ff. 158-159.



cuáles son ni cuántas son de las que podíais lograr para desterrar el ocio y la holgazanería en que os halláis sumergidos. La educación, las virtudes morales de que sois susceptibles, el cultivo de vuestros despejados talentos para ser útiles a vosotros mismos y vuestros semejantes, aún se hallan en el caos de la posibilidad. Reflexionad un poco sobre esto y hallaréis el gran bien que se os prepara, si con vuestras manos los unos y con vuestras oraciones los otros, acudís a ayudarnos a continuar y conseguir la grande empresa de poner a los gachupines en su madre patria, porque ellos son los que con su codicia, avaricia y tiranía se oponen a vuestra felicidad temporal y espiritual. Porque, ¿cómo podrán obrar bien para con Dios y con ellos un sirviente mal pagado, un criado desatendido ni un artesano, que a pesar de haber apurado sus tales [*sic*] para satisfacerles un desenfrenado lujo, se ve mal correspondido? El doblez de sus tratos y ventajosos proyectos de todo género, ha hecho que el engaño, el dolo y la mentira ande en la boca de todos y que la verdad casi casi haya desaparecido de nuestro suelo. No penséis por esto que nuestra intención es matarlos; no, porque esto se opone diametralmente a la Ley Santa que profesamos. Ella nos prohíbe y la humanidad se estremecería de un proyecto tan horroroso, al ver que unos cristianos, cuales somos nosotros, quisiésemos manchar nuestras manos con la sangre humana. A ellos les toca, según el plan de nuestra empresa, no resistir a una cosa en que no se les hace más agravio que restituirlos a su suelo patrio y nosotros defendernos con nuestras armas en caso de forzosa defensa.

Aliento, pues, criollos honrados. Aliento. La empresa ya está comenzada; continuémosla, confiando en que el brazo poderoso de nuestro Dios y Señor nos ayudará como hasta ahora, y no dudemos un momento del buen éxito. No deis oídos a las horribles voces de los que han pretendido espantaros y armaros contra nosotros, diciendo que venimos destruyendo nuestra sagrada religión católica. ¿No veis que en el primer pueblo que conquistamos nos hubieran despedazado y consumido? Es una falsedad sacrílega; preguntad a Zelaya, San Miguel, Irapuato, etcétera, donde nos han recibido de paz; e interrogad a Guanajuato, que es la única ciudad donde encontramos resistencia y donde operamos no con todos los rigores de la guerra que nos presentaron, ¿qué imágenes destruimos y qué culto alteramos? Los templos han sido venerados, las vírgenes respetadas, los gobiernos reformados, no causando más novedad que la extracción de los europeos. A éstos sí que los podíamos acusar de impíos e irreligiosos. Dígalo México, Puebla y Valladolid, y aun el mismo Guanajuato, donde el lujo y la moda a lo francés arrancó de las paredes de sus salas (y lo mismo hubieran hecho en los templos si hubieran podido), las sagradas imágenes de Dios, de María Santísima y sus santos, colocando en su lugar por moda de buen gusto estatuas obscenas, para tener la inicua complacencia de ver, en lugar de modelos piadosos, incitativos de la lascivia, impureza. Obsérvese en qué traje se presentaban, ya en los templos de los divinos oficios, ya enrizados, ya pelones con pechos postizos los afeminados, silbando en lugar de rezar, cortejando a las prostitutas aun en la presencia real de nuestro Dios, can escándalo de los pobrecitos en quien se encuentra la verdadera piedad y religión. El vilipendio y desprecio a los sacerdotes, ¿quién lo ha practicado si no ellos? La vindicación de su conducta con deshonor de su estado eclesiástico, el despotismo que sobre

esto ejercían y ejercen, es tan notorio que ya no lo duda ni el más estúpido. También nos dirían que somos traidores al rey y a la patria; pero vivid seguros de que Fernando séptimo ocupa el mejor lugar en nuestros corazones y que daremos pruebas de lo contrario convenciéndolos a ellos de intrigantes y traidores. Por conservar a nuestro rey estos preciosos dominios y el que por ellos fueran entregados a una nación abominable, hemos levantado la bandera de la salvación de la patria poniendo en ella a nuestra universal patrona, la siempre Virgen María de Guadalupe. Ella nos ha de sostener y ayudar en este gran proyecto, dará esfuerzo a los débiles, esperanza a los tímidos y valor a los pusilánimes; disipará de las cabezas de muchos los angustiados pensamientos que le atormentan el alma, considerando la arduidad de la empresa, y facilitará su ejecución.

¡Buen ánimo, criollos cristianísimos! Alentaos con saber que el Dios de los ejércitos nos protege. Nuestro ánimo no es derramar, si es posible, una gota de sangre de nuestros hermanos, ni aun de los que por ahora consideramos por nuestros enemigos políticos. Unámonos a sostener una causa a nuestro parecer justa y santa, como lo es mantener ilesa nuestra santa religión, la obediencia a nuestro romano pontífice y a nuestro rey y señor natural, a quien hemos jurado obedecer, respetar su nombre y leyes, cuidar de sus intereses [y] perseguir a cuantos se opongan a ello. Aquél que os dijere que somos emisarios de Napoleón, temed mucho el que sea verdad lo contrario, esto es, que él, ese mismo que lo llegue a decir, lo sea en realidad y mucho más si es europeo [resulta más factible], porque nosotros los criollos jamás hemos faltado ni somos capaces de tener conexión con ese tirano emperador. ¡Viva la religión católica! ¡Viva Fernando VII! ¡Viva la patria! y ¡Viva y reine por siempre en este Continente Americano nuestra sagrada patrona, la Santísima Virgen de Guadalupe! ¡Muera el mal gobierno! Esto es lo que oiréis decir de nuestra boca y lo que vosotros deberéis repetir. [*Miguel Hidalgo*].



16 de noviembre de 1810

Plan del Gobierno Americano entregado por Hidalgo a Morelos y expedido por éste

Copia y plan del Gobierno Americano,  
para instrucción de los comandantes de las divisiones

- 1º. Primeramente, se gobernará el reino por un Congreso de individuos doctos e instruidos, y todos criollos, que sostengan los derechos del señor don Fernando VII.
- 2º. Se quitará el gobierno a todos los gachupines que [por efecto de la revolución] han perdido el reino.
- 3º. Se quitarán todas las pensiones y gravámenes con que nos tenían oprimidos.
- 4º. Sólo queda[n], para sostener las tropas, el estanco de tabacos y las alcabalas, sujetándolas a cuatro por ciento.
- 5º. Ninguno se distinguirá en calidad, sino que todos se nombrarán americanos.
- 8º. Por lo mismo, nadie pagará tributes y todos los esclavos se darán por libres.
- 7º. No habrá Cajas de Comunidad en los pueblos, y sólo se entregarán las rentas que haya juntas en la *Caja Nacional*; y se les entregarán sus tierras a los pueblos, con restitución de las que les hayan usurpado los europeos, para que las cultiven y mantengan sus familias con descanso.
- 8º. Y en virtud de “nueva conquista” e indulto general, se pondrá en libertad a todo reo, tenga el delito que tuviere, previniéndole sea hombre de bien en lo sucesivo.
- 9º. Al americano que deba cualesquiera cantidad al europeo, se le perdonará, en virtud de la confiscación de bienes.
- 10º. Si algún gachupín debiera alguna cantidad a algún criollo, se le hará pagar con todo rigor si tuviere bienes.
- 11º. En punto de religión, nada se toca, porque debemos seguir la que profesamos.
- 12º. Por lo mismo, no se habla con los lesos obispos, curas y demás seculares y regulares, aunque sean ultramarinos, sino que todos se quedan en sus plazas y empleos que se opongan a nuestro gobierno, pues entonces se destronarán de ellos, y aun se expatriarán o extinguirán, como se hizo con los jesuitas.
- 13º. Se omite instruir a los pueblos de la pérdida de España, de su rey y su familia, por ser público y notorio; y sólo se advierte [que] se establecerán unas leyes suaves y no se consentirá que salga moneda de este reino para otros, si no fuere por [concepto de] comercio, con lo cual dentro de breve tiempo seremos todos ricos y

\*Fuente: Una copia manuscrita, original de la época, muy defectuosa, que obra en el Archivo del Centro de Estudios de Historia de México, Condumex, S.A.

felices, viviendo en el descanso con que la divina Majestad ha querido enriquecer a este dichoso reino que patrocina su santísima madre en su milagrosa imagen de Guadalupe.

*Método que guardarán los comisinadas u oficiales que lleven a su cargo alguna División. En los pueblos donde entraren, harán saber el plan antecedente [y los puntos que siguen]:*

- 14°. Al europeo que encontraren empleado en el gobierno político o militar, le pondrán un oficio pidiéndole entregue aquella plaza o empleo, con finiquito de cuentas, existencia de ventas, armas y pertrechos, etcétera, ya sean las armas del gobierno [enemigo] o propias. Y si lo verificare sin resistencia, no se le perjudicará en su persona ni bienes, si no es que haya noticia cierta de que antes haya tomado las armas contra nuestros ejércitos. Pero si resistiere la entrega, se le exigirá por fuerza si la resistencia es por palabras, y si es por armas se procederá contra su persona y bienes, y en este caso, si el europeo fuere casado, se le dejará[n] a su familia algunos bienes para que se mantenga, y las personas de los europeos se remitirán a la cárcel de la provincia conquistada, hasta el número de veinte en [cada] partida, dejándoles llevar su ropa de uso, socorriéndolos con una peseta diaria todo el tiempo de su prisión. [Excepto] que en la resistencia de armas hayan hecho una o muchas muertes con sus propias manos, pues en este caso se les aplicará inmediatamente la pena capital, con todos los auxilios [espirituales] y caridad, después de bien probado su delito.
- 15°. Se mantendrán las tropas de las Rentas Reales, como estanco, alcabalas, etcétera, recogido las existencias, que cesará su cobro hasta el día de la entrada en aquel lugar.
- 16°. Se ayudará a este gasto con los bienes quitados a los culpados europeos y para el efecto, se hará inventario de todos ellos, entregándolos al tesorero de la División para que los ponga en depósito y almonedas, procurando no se destruyan las haciendas cuanto sea posible.
- 17°. El jefe de la División hará obrar a todo individuo de ella las ordenanzas militares, previniéndoles diariamente, pena de la vida, al que echare mano a el saqueo, esté o no el enemigo enfrente. Y sólo repartirá en formación alguna cosa del saqueo en donde hubiere batalla vencida, con proporción a que quede lo suficiente en los fondos, y lo regular a los militares, para que sigan trabajando con más comodidad y socorran sus familias, distinguiéndose siempre en la repartición a los que se distinguen en la acción por su valor o industria.
- 18°. No se perjudicará a ningún americano, [salvo] que se declare enemigo nuestro, que en este caso se tratará lo mismo que queda dicho del europeo. Y si uno u otro fuere leso, se tratará con la veneración y decencia conforme a su carácter.
- 19°. En los pueblos de los naturales se levantarán una o dos tropas de los voluntarios; y entre las demás castas se levantarán las necesarias para aventajar al enemigo que espera entrar en aquel rumbo. [Se dotarán] las nuevas tropas con las [armas] que quiten al enemigo, o con las de ellos propias y con las que se quedan en sus

- casas, especialmente si son armas de fuego; recogiénolas en calidad de préstamo, tomando razón individual del dueño y valor del arma, para [de]volverla o pagarla, concluida la guerra.
- 20°. Procurarán los comisionados comandantes de la División, que se trabajen de cuenta de la Nación las ventas de azufre y salitre y oficinas de pólvora, no permitiendo que ésta se gaste en salva.
- 21°. No amedrentarán [a] los pueblos con terror y espanto, y mucho menos con saqueos y robos, cuyo delito castigarán severamente los oficiales, pues debiendo halagar [a] todas las gentes, tan lejos de quitarles sus ropas deberán hacerles algunos regalos, aunque sean de los mismos fondos; y en caso de tener necesidad, [los comandantes] pedirán prestado [a los pueblos], dando libranza contra nuestras Cajas; rogarán y suplicarán para conseguirlo, previniéndoles el beneficio que resulta de aquel socorro, que como buenos americanos están obligados a hacerlo.
- 22°. En cuanto a los bienes lesas, si no hubiere quien los recoja o administre, se pondrán sujetos, hombres de bien, para que la Iglesia no pierda; y en caso de valerse de ellos por necesidad, se llevará cuenta por separado, por satisfacerlos a su tiempo.
- 23°. Los bienes lesos se entienden no sólo las *rentas decimales*, sino también la *pensión conciliar* que pagan los curas y el *tesoro de rosas* [sic] que pagan los interinos; los réditos de *capellanías* y *obras pías*, excepto las *obvenciones*, que no se recogerán. pues las debe percibir el sacerdote que administra el pasto espiritual. Las *rentas de bulas* están comprendidas en el artículo de *rentas reales*.
- 24°. En caso [de] que los arrendatarios o administradores de diezmos desampararen sus obligaciones, se arrendarán a otro, con fianza y seguridad, en el mismo remate que lo tenía el anterior. Y si no hubiere arrendatario, se darán con igual fianza y seguridad en administrarlas al tercio, las dos partes para la Iglesia y la otra para el administrador.
- 25°. No se echa mano a las obras pías; [sólo] si en caso de necesidad por vía de préstamo, pues estos bienes deben invertirse en sus piadosos fines y destinos.
- 26°. Los comandantes tendrán presente una de las ordenanzas que manda no ataquen con fuerzas inferiores al enemigo que las trae superiores; pero sí podrá repelerlos en sus puntos de fortificación. Si entre los indios y castas se observare algún movimiento [de pugna o lucha racial] como [igualmente] que los negros quisieren dar contra los blancos, o éstos contra los pardos, se castigará inmediatamente al que primero levantara la voz o se observare espíritu de sedición, para lo que inmediatamente se remitirá a la superioridad, absteniéndose [los comandantes de juzgarlo], que es delito de pena capital y debe tratarse con toda severidad.
- 27°. Trabajarán incesantemente los oficiales en la subordinación de las tropas; como que sin ésta, es [la indisciplina] el mayor enemigo que pueden tener nuestras armas.
- 28°. No se nombrarán nuestros oficiales por sí solos ni por la *voz del pueblo* en mayor graduación que la que por sus méritos le permite la superioridad; ni menos podrán nombrar a otros con mayor graduación que [la que] ellos tienen; pero sí les queda su derecho a salvo para representar sus méritos, que sin duda se les premiarán.

29°. Procederán, en fin, nuestros comisionados oficiales, con toda armonía, fidelidad y maduro consejo, de modo que no haya quien hable mal de su conducta; y en casos arduos, me consultarán sobre todo. [Deben] obrar con la mayor caridad, castigando los pecados públicos y escándalos, y procediendo de acuerdo y hermandad unos con otros.

Cuartel General, Aguacatillo, noviembre 16 de 1810. [*José María Morelos*].  
Es copia de su original.





21 de noviembre de 1810\*

Proclama a la Nación Americana emitida por Miguel Hidalgo en Guadalajara

### Proclama a la Nación Americana

¿Es posible, americanos, que habéis de tomar las armas contra vuestros hermanos, que están empeñados, con riesgo de su vida, en libertaros de la tiranía de los europeos y en que dejéis de ser esclavos suyos? ¿No conocías que esta guerra es solamente contra ellos, y que por tanto sería una guerra sin enemigos, que estaría concluida en un día, si vosotros no les ayudáis a pelear? No os dejéis alucinar, americanos, ni deis lugar a que se burlen más tiempo de vosotros y abusen de vuestra bella índole y docilidad de corazón, haciéndoos creer que somos enemigos de Dios y queremos trastornar su santa religión, procurando, con imposturas y calumnias, hacernos parecer odiosos a vuestros ojos. No: los americanos jamás se apartarán un punto de las máximas cristianas heredadas de sus honrados mayores. Nosotros no conocemos otra religión que la católica, apostólica romana, y por conservarla pura e ilesa en todas sus partes no permitiremos que se mezclen en este continente extranjeros que la desfiguren. Estamos prontos a sacrificar gustosos nuestras vidas en su defensa, protestando delante del mundo entero, que nunca hubiéramos desenvainado la espada contra estos hombres (cuya soberbia y despotismo hemos sufrido con la mayor paciencia por espacio de casi trescientos años, en que hemos visto quebrantados los derechos de la hospitalidad y rotos los vínculos más honestos que debieron unirnos, después de haber sido el juguete de su cruel ambición y víctimas desgraciadas de su codicia, insultados y provocados por una serie in[in]terrupta de desprecios y ultrajes, y degradados a la especie miserable de insectos reptiles) si no nos constase que la Nación iba a perecer irremediamente y nosotros a ser viles esclavos de nuestros mortales enemigos, perdiendo para siempre nuestra religión, nuestro rey, nuestra libertad, nuestras costumbres y cuanto tenemos más sagrado y más precioso que custodiar. Consultad a las provincias invadidas, a todas las ciudades, villas y lugares, y veréis que el objeto de nuestros constantes desvelos es el mantener nuestra religión, el rey, la patria y pureza de costumbres, y que no hemos hecho otra cosa que apoderarnos de las personas de los europeos y darles un trato que ellos no nos darían ni nos han dado a nosotros. Para la felicidad del reino, es necesario quitar el mando y el poder de las manos de los europeos. Este es todo el objeto de nuestra empresa, para la que estamos autorizados por la voz común de la

\*Fuente: Un impreso original de la época, que obra en el Archivo General de la Nación, ramo, *Operaciones de Guerra*, t. 4, f. 6.

Nación y por los sentimientos que se abrigan en los corazones de todos los criollos, aunque no puedan explicarlos en aquellos lugares en donde están todavía bajo la dura servidumbre de un gobierno arbitrario y tirano, deseosos de que se acerquen nuestras tropas a desatarles las cadenas que los oprimen. Esta legítima libertad no puede entrar en paralelo con la irrespetuosa que se apropiaron los europeos cuando cometieron el atentado de apoderarse de la persona del excelentísimo señor Iturrigaray y trastornar el gobierno a su antojo, sin conocimiento nuestro, mirándonos como hombres estúpidos, o más bien como manada de animales cuadrúpedos, sin derecho alguno para saber nuestra situación política. En vista, pues, del sagrado fuego que nos inflama y de la justicia de nuestra causa, alentaos hijos de la patria, que ha llegado el día de la gloria y de la felicidad pública de esta América. Levantaos, almas nobles de los americanos, del profundo abatimiento en que habéis estado sepultados, y desplegad todas las resortes de vuestra energía y de vuestro invicto valor, haciendo ver a todas las naciones las admirables cualidades que os adornan y la cultura de que sois susceptibles. Si tenéis sentimientos de humanidad, si os horroriza el ver derramar la sangre de vuestros hermanos y no queréis que se renueven a cada paso las espantosas escenas de Guanajuato, del paso de las Cruces, de San Jerónimo Aculco, de La Barca, Zacoalco, y otras; Si deseáis la quietud pública, la seguridad de vuestras personas, familias y haciendas, y la prosperidad de este reino; si apeteceís que estos movimientos no degeneren en una revolución, que procuramos evitar todos los americanos, exponiéndonos en esta confusión a que venga un extranjero a dominarnos; en fin, si queréis ser felices, desertaos de las tropas de los europeos y venid a uniros con nosotros; dejad que se defiendan solo[s] los ultramarinos, y veréis esto acabado en un día, sin perjuicio de ellos ni vuestro, y sin que perezca un solo individuo, pues nuestro ánimo es sólo despojarlos del mando sin ultrajar sus personas ni haciendas. Abrid los ojos, considerad que los europeos pretenden ponernos a pelear criollos contra criollos, retirándose ellos a observar desde lejos, y en caso de serles favorables, apropiarse toda la gloria del vencimiento, haciendo después mofa y desprecio de todo el criollismo y de los mismos que los hubiesen defendido. Advertid que aun cuando llegasen a triunfar ayudados de vosotros, el premio que deberían esperar de vuestra inconsideración era el que doblasen vuestra cadena, y el veros sumergidos en una esclavitud mucho más cruel que la anterior. Para nosotros es de mucho más aprecio la seguridad y conservación de nuestros hermanos; nada más deseamos, que el no vernos precisados a tomar las armas contra ellos. Una sola gota de sangre americana pesa más en nuestra estimación que la prosperidad de algún combate, que procuraremos evitar en cuanto sea posible y nos lo permite la felicidad pública a que aspiramos, como ya lo hemos hecho. Pero con sumo dolor de nuestro corazón protestamos que pelearemos contra todos los que se opongan a nuestras justas pretensiones, sean quienes fueren. Y para evitar desórdenes y efusión de sangre, observaremos invariablemente las leyes de guerra y de gentes, para gobierno de todos en lo de adelante.<sup>1</sup>



<sup>1</sup>Nota: Hasta el 20 de noviembre, están de nuestra parte cinco provincias, conviene a saber: Guadalajara, Valladolid, Guanajuato, Zacatecas y San Luis Potosí; y de un día para otro se espera también estarlo Durango. Sonora y demás Provincias Internas, estándolo también Toluca y mucha parte de la costa de Veracruz.

19 de octubre de 1810

Primer bando de Hidalgo aboliendo la esclavitud,  
publicado en la ciudad de Valladolid por el intendente Ansorena

Don José María de Ansorena, caballero, maestrante de la Real de Ronda, alcalde ordinario de primero voto en esta ciudad y su jurisdicción, intendente corregidor de esta provincia, brigadier y comandante de armas.

En puntual cumplimiento de las sabias y piadosas disposiciones del Excmo. Sr. capitán general de la Nación Americana, doctor don Miguel de Hidalgo y Costilla, de que debe estarle, rendirle las más expresivas gracias por tan singulares beneficios, prevengo a todos los dueños de esclavos y esclavas, que luego inmediatamente que llegue a su noticia esta plausible superior orden, los pongan en libertad, otorgándoles las necesarias *Escrituras de Alahorria* con las inserciones acostumbradas, para que puedan tratar y contratar, comparecer en juicio, otorgar testamentos, codicilos y ejecutar las demás cosas que ejecutan y hacen las personas libres; y no lo haciendo así los citados dueños de esclavos y esclavas, sufrirán irremisiblemente la pena capital, confiscación de todos sus bienes. Bajo la misma que igualmente se impone, no comprarán en lo sucesivo ni venderán esclavo alguno, ni los escribanos, ya sean del número o reales, extenderán escrituras concernientes a este género de contratos, pena de suspensión de oficio y confiscación de bienes, por no exigirlo la humanidad ni dictarlo la misericordia. Es también el ánimo piadoso de S.E., quede totalmente abolida para siempre la paga de tributos para todo género de castas, sean las que fueren, para que ningún juez ni recaudador exijan esta pensión, ni los miserables que antes la satisfacían la paguen, pues el ánimo del Excmo. Sr. capitán general es beneficiar a la Nación Americana en cuanto le sea posible. Asimismo, prevengo a todos los administradores de las aduanas, receptores y gariteros, que a los naturales no les cobren derecho alguno por la raspa de magueyes, ni por el fruto de pulques, por ser personas miserables que con lo que trabajan apenas les alcanza para la manutención y subsistencia de sus familias, ni tampoco cobrarán del aguardiente de caña más que un peso por cada barril de los que entraren de las fábricas, y esto por sólo una vez, de modo que teniendo que pasar los barriles de una a otras partes, en éstas no se exija cosa alguna, pues con sólo el primer peso cobrado quedará satisfecha esta pensión. En consecuencia de lo cual, se pasará a la aduana de esta ciudad, un tanto autorizado de esta arden, para que inmediatamente la comunique a las receptorías y garitas de su cargo para la debida inteligencia. Se previene a toda la plebe, que si no cesa el saqueo y se aquietan, serán

\* Documento: *Documentos para la historia del México independiente*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010. Transcripción: 500 Años de México en documentos.

inmediatamente colgados, para lo que están preparadas cuatro horcas en la Plaza Mayor. Prevengo a todo forastero, que en el acto salgan de esta ciudad, aperebidos que de no hacerlo serán aprehendidos y se remitirán por cordillera al ejército. Y para que llegue a noticia de todos y ninguno alegue ignorancia, mando se publique por Bando. Fecho en Valladolid, a 19 de octubre de 1810.

*José María de Ansorena* [rúbrica].

Para que se publique en 28 de octubre se notorió [rúbrica].

Por mandado de S.S. *José Gerónimo Marocho* [rúbrica].



15 de diciembre de 1810

Manifiesto de Hidalgo en el que propone la creación  
del Congreso Nacional Guadalajara

Manifiesto que el Señor Don Miguel Hidalgo y Costilla, Generalísimo de las Armas Americanas y electo por la mayor parte de los pueblos del reino para defender sus derechos y los de sus conciudadanos, hace al pueblo.

Me veo en la triste necesidad de satisfacer a las gentes sobre un punto en que nunca creí se me pudiese tildar, ni menos declarármese sospechoso para mis compatriotas. Hablo de la cosa más interesante, más sagrada y para mí la más amable: de la religión santa, de la fe sobrenatural que recibí en el bautismo.

Os juro desde luego, amados conciudadanos míos, que jamás me he apartado ni en un ápice de la creencia de la Santa Iglesia Católica. Jamás he dudado de ninguna de sus verdades, siempre he estado íntimamente convencido de la infalibilidad de sus dogmas, y estoy pronto a derramar mi sangre en defensa de todos y cada uno de ellos.

Testigos de esta protesta son los feligreses de Dolores y de San Felipe, a quienes continuamente explicaba las terribles penas que sufren los condenados en el Infierno, a quienes procuraba inspirar horror a los vicios y amor a la virtud, para que no quedaran envueltos en la desgraciada suerte de los que mueren en pecado. Testigos, las gentes todas que me han tratado, los pueblos donde he vivido y el ejército todo que comando.

¿Pero para qué testigos sobre un hecho e imputación que ella misma manifiesta su falsedad? Se me acusa de que niego la existencia del Infierno, y un poco antes se me hace cargo de haber asentado que algún pontífice de los canonizados por santo está en este lugar. ¿Cómo, pues, concordar que un pontífice está en el Infierno, negando la existencia de éste?

Se me imputa también el haber negado la autenticidad de los Sagrados Libros, y se me acusa de seguir los perversos dogmas de Lutero. Si Lutero deduce sus errores de los libros que cree inspirados por Dios, ¿cómo el que niega esta inspiración sostendrá los suyos deducidos de los mismos libros que tiene por fabulosos? Del mismo modo son todas las acusaciones.

¿Os, persuadiríais, americanos, que un tribunal tan respetable y cuyo instituto es el más santo, se dejase arrastrar del amor del paisanaje hasta prostituir su honor y su reputación? Estad ciertos, amados conciudadanos míos, que si no hubiese emprendido libertar nuestro reino de los grandes males que le oprimían y de los muchos mayores que le amenazaban y que por instantes iban a caer sobre él, jamás hubiera sido yo acusado de hereje.

\* Fuente: Un impreso original de la época, que obra en el Archivo General de la Nación, ramo, *Operaciones de Guerra*, t. 4, f. 5.

Todos mis delitos traen su origen del deseo de vuestra felicidad. Si éste no me hubiese hecho tomar las armas, yo disfrutaría una vida dulce, suave y tranquila; yo pasaría por verdadero católico, como lo soy y me lisonjeo de serlo; jamás habría habido quien se atreviese a denigrarme con la infame nota de la herejía.

¿Pero de qué medio se habían de valer los españoles europeos, en cuyas opresoras manos estaba nuestra suerte? La empresa era demasiado ardua. La Nación, que tanto tiempo estuvo aletargada, despierta repentinamente de su sueño a la dulce voz de la libertad. Corren apresurados los pueblos y toman las armas para sostenerla a toda costa.

Los opresores no tienen armas ni gentes para obligarnos con la fuerza a seguir en la horrorosa esclavitud a que nos tenían condenados. Pues, ¿qué recurso les quedaba? Valerse de toda especie de medios, por injustos, ilícitos y torpes que fuesen, con tal que condujeran a sostener su despotismo y la opresión de la América. Abandonan hasta la última reliquia de honradez y hombría de bien; se prostituyen las autoridades más recomendables; fulminan excomuniones que nadie mejor que ellos saben no tienen fuerza alguna; procuran amedrentar a los incautos y aterrorizar a los ignorantes para que, espantados con el nombre de anatema, teman donde no hay motivo de temer.

¿Quién creería, amados conciudadanos, que llegase hasta este punto el descaro y atrevimiento de los gachupines? ¿Profanar las cosas más sagradas para asegurar su intolerable dominación? ¿Valerse de la misma religión santa para abatirla y destruirla? ¿Usar de excomuniones, contra toda la mente de la Iglesia? ¿Fulminarlas, sin que intervenga motivo de religión?

Abrid los ojos, americanos. No os dejéis seducir de nuestros enemigos. Ellos no son católicos sino por política. Su Dios es el dinero, y las conminaciones sólo tienen por objeto la opresión. ¿Creéis acaso que no puede ser verdadero católico el que no esté sujeto al déspota español? ¿De dónde nos ha venido este nuevo dogma, este nuevo artículo de fe? Abrid los ojos, vuelvo a decir. Meditad sobre vuestros verdaderos intereses: de este precioso momento depende la felicidad o infelicidad de vuestros hijos y de vuestra numerosa posteridad. Son ciertamente incalculables, amados conciudadanos míos, los males a que quedáis expuestos si no aprovecháis este momento feliz que la Divina Providencia os ha puesto en las manos. No escuchéis las seductoras voces de nuestros enemigos, que bajo el velo de la religión y de la amistad os quieren hacer víctimas de su insaciable codicia.

¿Os persuadís, amados conciudadanos, que los gachupines, hombres desnaturalizados que han roto los más estrechos vínculos de la sangre —íse estremece la naturaleza!—, que abandonando a sus padres, a sus hermanos, a sus mujeres y a sus propios hijos, sean capaces de tener afectos de humanidad a otra persona? ¿Podréis tener con ellos algún enlace superior a los que la misma naturaleza puso en las relaciones de su familia? ¿No los atropellan todos por sólo el interés de hacerse ricos en la América? Pues no creáis que unos hombres nutridos de estos sentimientos puedan mantener amistad sincera con nosotros. Siempre que se les presente el vil interés, os sacrificarán con la misma frescura [con] que han abandonado a sus propios padres.

¿Creéis que el atravesar inmensos mares, exponerse al hambre, a la desnudez, a los peligros de la vida inseparables de la navegación, lo han emprendido por venir



a hacerlos felices? Os engañáis, americanos. ¿Abrazarían ellos ese cúmulo de trabajos por hacer dichosos a unos hombres que no conocen? El móvil de todas esas fatigas no es sino su sórdida avaricia. Ellos no han venido sino por despojarnos de nuestros bienes, por quitarnos nuestras tierras, por tenernos siempre avasallados bajo de sus pies.

Rompamos, americanos, estos lazos de ignominia con que nos han tenido ligados tanto tiempo. Para conseguirlo, no necesitamos sino de unimos. Si nosotros no peleamos contra nosotros mismos, la guerra está concluida y nuestros derechos a salvo. Unámonos, pues, todos los que hemos nacido en este dichoso suelo. Veamos desde hoy como extranjeros y enemigos de nuestras prerrogativas a todos los que no son americanos.

Establezcamos un *Congreso* que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este reino, que teniendo por objeto principal mantener nuestra santa religión, dicte las leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo. Ellos entonces gobernarán con la dulzura de padres, nos tratarán como a sus hermanos, desterrarán la pobreza moderando la devastación del reino y la extracción de su dinero, fomentarán las artes, se avivará la industria, haremos uso libre de las riquísimas producciones de nuestros feraces países y, a la vuelta de pocos años, disfrutarán sus habitantes de todas las delicias que el soberano autor de la naturaleza ha derramado sobre este vasto continente.<sup>1</sup>



<sup>1</sup>Nota: *Entre las resmas de proclamas que nos han venido de la Península desde la irrupción en ella de los franceses, no se leerá una cuartilla de papel que contenga, ni aun indicada, excomunión de algún prelado de aquellas partes contra los que abrazasen la causa de Pepe Botella, sin que nadie dude que sus ejércitos y Constitución venían a destruir el cristianismo en España.*

21 de agosto de 1811\*

Acta de instalación de la Suprema Junta Nacional en la Villa de Zitácuaro

### Bando sobre la erección de la primera Junta Nacional en Zitácuaro

Los conatos de nuestros pueblos y sus principales habitantes, los vivos clamores de la tropa y repetidas insinuaciones de sus jefes, al dar el debido lleno a las ideas adoptadas por nuestro Generalísimo [don Miguel Hidalgo] y primeros representantes de la Nación en la conmovición presente, y la constante necesidad de un tribunal que reconocido y sostenido por nuestras divisiones, sea eficazmente obedecido en las providencias, decretos y establecimientos dirigidos al buen orden, subordinación y utilidades de nuestras tropas, al sistema económico y legítima aplicación de los caudales nacionales, y a la recta combinación de planes de ataque; en común aprovechamiento y desempeño de los grados con que nos ha condecorado la Nación, convocando los principales jefes para la instalación de una *Suprema Junta Nacional* bajo cuyos auxilios alcanzaremos el supra referido objeto.

Citados en efecto y presentados los excelentísimos señores licenciado don Ignacio Rayón ministro de la Nación; teniente general don José María Liceaga y doctor don José Sixto Berdusco, cura del partido [de Tuzantla], como apoderado del señor general don José María Morelos; los señores mariscales de campo don Ignacio Martínez y don Benedicto López. los señores brigadieres don José María Vargas y don Juan Albarrán, el representante don Remigio Yarza por el señor general don José Antonio Torres, el señor coronel don Miguel Serrano por el señor general don Toribio Huidobro, el capitán don Manuel Manzo por el comisionado don Mariano Ortiz, el señor comisionado don Tomás Ortiz, el cuartel maestre don Ignacio Ponce y el sub-inspector don Vicente Izaguirre. En el primer acto uniformemente convinieron en la necesidad de la pretendida Junta, que debía componerse, en obvio de confusiones, de cinco sujetos, de los que votados tres por la presente urgencia, quedaron dos vacantes para su provisión cuando la actitud, mérito y representaciones de los ausentes lo exijan.

En cuya atención, en segundo acto y primero de votación, resultó electo con doce votos el Excmo. Sr. licenciado don Ignacio Rayón, ministro de la Nación; con once el señor doctor don José Sixto Berdusco; con siete el Excmo. Sr. don José María Liceaga; con cuatro el señor don Tomás Ortiz; con dos el señor mariscal don Ignacio Martínez;

\* Fuente: J.E. Hernández y Dávalos, *Colección de documentos para la historia de la guerra de independencia de México*, México, Imp. de José María Sandoval, 1877, t. III, núm. 96, pp. 403-404.

con los mismos el señor cuartel maestre general don Ignacio Ponce; con uno el señor teniente general don José María Morelos. De que resultó ser nombrados, como en efecto lo fueron, por vocales de la referida Junta, los precitados excelentísimos señores licenciado don Ignacio Rayón, doctor don José Sixto Berdusco y don José María Liceaga, quienes aceptando el cargo juraron el mantener ilesta y en su ser nuestra sagrada religión, proteger los derechos del rey y exponer hasta la última gota de sangre por la libertad y propiedades de la patria.

Inmediatamente los electores presentaron otro igual juramento, añadiendo la puntual obediencia y solícita ejecución en las providencias, decretos y disposiciones de la Suprema Junta instalada y posteriormente verificó lo mismo la oficialidad, tropa, gobernadores, alcaldes de los pueblos, subdelegado de ésta y su vecindario; can lo que, concluida esta elección reconocida, y jurada la superioridad de esta Suprema Junta Nacional, se expidió el bando de estilo para la iluminación por tres días con misa de gracias el último.

En cuya virtud deberá V.S. convocar ese vecindario y tropa, exigir y tornar el juramento de fidelidad y obediencia a esta Suprema Junta, imponiendo a todos los habitantes y demás sujetos a su comandancia en las demostraciones de júbilo con que al Altísimo deben manifestarse, bajo la pena a que se hacen acreedores con arreglo al adjunto bando, si se niegan al obedecimiento; y de hacerlo así, ejecutado me comunicará inmediato aviso.

Dios guarde a V.S. muchos años. Palacio Nacional en Zitácuaro, agosto 21 de 1811. Firmado. Licenciado *Ignacio Rayón*. Doctor don *José Sixto Berdusco*. *José María Liceaga*. Por mandado de S.M. la Suprema Junta Nacional, *Remigio de Yarza*, secretario.

Es copia de que certifico. Palacio Nacional de Zitácuaro, octubre 20 de 1811. *Remigio de Yarza*, secretario.



16 de marzo de 1812\*

Plan de paz y guerra del doctor José María Cos

### La Nación Americana a los europeos vecinos de este Continente

Hermanos, amigos y conciudadanos: La santa religión que profesamos, la recta razón, la humanidad, el parentesco, la amistad y cuantos vínculos respetables nos unen estrechamente de todos los modos que pueden unirse los habitantes de un mismo suelo, que veneran a un mismo soberano y viven bajo la protección de unas mismas leyes, exigen imperiosamente que prestéis atento oído a nuestras justas quejas y pretensiones. La guerra, este azote devastador de los reinos más florecientes y manantial perpetuo de desdichas, no puede producirnos utilidad, sea el que fuere el partido vencedor, a quien pasada la turbación no quedará otra cosa más que la maligna complacencia de su victoria, pero tendrá que llorar por muchos años males irreparables, comprendiéndose acaso entre ellos, como es muy de temerse, el de que una mano extranjera de las muchas que anhelan a poseer esta preciosa porción de la monarquía española, aprovechándose de nuestra desunión y provocada por nosotros mismos, nos imponga la ley cuando no sea ya tiempo de evitarlo, mientras que frenéticos y enloquecidos con un ciego furor nos acuchillamos unos a otros sin querer oírnos, ni examinar nuestros recíprocos derechos, ni saber cuáles sean nuestras miras, obstinados vosotros en calumniarnos en vuestras providencias judiciales y papeles públicos, fundados en una afectada equivocación y absoluto desentendimiento del fondo de nuestras intenciones.

Pero esta lluvia de desgracias que nos amenaza, no puede menos que descargar con mayor rigor sobre la parte europea, más pequeña que la nuestra, defectible por su naturaleza e incapaz de reemplazar sus pérdidas. Porque, desengañémonos; éste no es un fenómeno de pocos instantes, o un fuego fatuo de la duración de un minuto, ni es un fermento que sólo ha inficionado alguna porción de la masa. Toda la nación americana está conmovida, penetrada de sus derechos, impregnada del fuego sagrado del patriotismo que aunque solapado causa su efecto por debajo de la superficie exterior y producirá algún día una explosión espantosa. ¿Por ventura creéis que hay algún lugar donde no haya prendido la tea nacional? ¿Vosotros mismos no decís que todo el mundo es insurgente? ¿Os persuadís de buena fe a que vuestros soldados criollos son más adictos a vuestra causa que a la nuestra? ¿Pensáis que no están a la hora de ésta desengañados acerca de los verdaderos motivos de la guerra? Porque en vuestra presencia se explican de distinto modo de lo que sienten dentro de sus corazones, ¿los suponéis

\* Fuente: Una copia manuscrita, original de la época que obra en el Archivo General de la Nación ramo, *Infidelidades*, t. 180, ff. 213-218.

desposeídos de amor propio y desprendidos de sus particulares intereses? Si es así, os engañáis muy torpemente. La dolorosa experiencia de lo que ha pasado en dieciocho meses que llevamos de la más sangrienta guerra, os está dando a conocer que no tratáis con un vil rebaño de animales, sino con entes racionales y demasiado sensibles. Los repetidos movimientos acaecidos en los lugares, sin que se haya escapado la capital del reino, os hacen ver los sentimientos de que se halla actuada la nación y sus extraordinarios esfuerzos para sacudir el yugo de plomo que tiene sobre su cerviz. ¿Es posible que no conozcáis que ésta es la voz general de la Nación y no de algunos pocos zánganos, como los llamáis? ¿No leéis en el semblante de todos, su disposición y los deseos unánimes de que triunfe su patria? ¿En vuestras expediciones habéis conquistado un solo corazón? ¿Y son más que otros tantos soldados a nuestro favor todos los patriotas que levantáis de guarnición en los pueblos? ¿Esta providencia débil es otra cosa que armar a la Nación para vuestra ruina, cuando llegue el caso de la universal explosión? ¿No advertís que vuestros procedimientos han irritado a los americanos de todas clases y engendrado hacia vosotros un odio que se aumenta de día en día? ¿Es posible que la pasión os haya cegado hasta tal punto que estéis persuadidos a que os han de preferir siempre en su estimación respecto de sus hermanos, parientes y amigos, postergándo-los y sacrificándolos a vuestro capricho por sólo complaceros a vosotros, gente advenediza y desconocida para ellos? Así que, deponiendo por un momento el fanatismo y la preocupación, ya que no por amor a la verdad y a la justicia, a lo menos por vuestra propia conveniencia, escuchad nuestras quejas y nuestras solicitudes.

Sin querer daros por entendidos de cuáles sean éstas, nos habéis llamado herejes, excomulgados, rebeldes, insurgentes, traidores al rey y a la patria; habéis agotado los epítetos más denigrativos y las más atroces calumnias para infamar a la faz del orbe la Nación más fiel a Dios y a su rey que se conoce bajo las estrellas, con sólo el objeto de alucinar a los ignorantes y hacerles creer que no tenemos justicia en nuestra causa ni se deben oír nuestras pretensiones. Vuestra conducta y la de vuestras tropas no ha respetado ley alguna divina ni humana: habéis entrado a sangre y fuego en pueblos habitados de gente inocente, y sedientos de sangre humana la habéis derramado a raudales sin perdonar sexo, edad ni condición, cebando vuestra saña en los inermes y desvalidos, ya que no habéis podido haber a las manos a los que llamáis insurgentes; quemando casas, haciendas y posesiones enteras; saqueando furiosamente cuantiosos caudales, alhajas y vasos sagrados y talando las más abundantes sementeras. Cuando os lisonjeáis de haberos portado con piedad, habéis ejecutado cruelmente la ley inicua del degüello, quintando o diezmando pueblos numerosísimos con escandaloso quebranto del derecho natural y positivo; habéis profanado el piadoso respeto debido a los cadáveres, colgándolos en los campos para pasto de los brutos; habéis marcado con ignominiosas señales a los que habéis dejado vivos; habéis insultado con irrisiones y befas a los moribundos condenados a muerte por vuestra cruel venganza, sin oírlos; habéis desenfrenado vuestra furiosa lascivia con estupro inmaturos ejecutados en tiernas niñas de nueve años, con adulterios, con raptos de todas clases de mujeres de carácter y conocida virtud; habéis profanado los templos con estas mismas obscenidades, alojándoos en las casas de Dios con más número de mancebas que de soldados, y

convirtiendo los atrios y cementerios en caballerizas; habéis puesto vuestras manos sacrílegas en nuestros sacerdotes criollos, maniatándolos, poniéndolos en cuerda con gente plebeya, confundiéndolos con la misma en las cárceles públicas, haciéndolos sufrir una muerte continuada en horribles bartolinas y calabozos, asegurándolos con esposas y grillos, condenándolos a muerte y a presidio en consejo diabólico que llamáis de guerra, y ejecutando muchas veces estos atentados, aun sin intervención de vuestros jefes seculares, por el solo capricho de un europeo que haya querido explicar su odio personal, despreciando fueros e inmunidades con escándalo del mundo religioso, acostumbrado hasta aquí a venerar el altar; con iguales desprecios habéis ultrajado las personas de primera nobleza americana, manifestando en vuestros dichos y hechos que habéis declarado la guerra al clero y a la nobleza de América. Os llamáis atrevidamente señores de horca y cuchillo, dueños de vidas y haciendas, jueces de vivos y muertos, y por acreditarlo no perdonáis asesinatos, robos, incendios ni libertades de toda especie, hasta atreveros a inquietar las cenizas de los difuntos, exhumar los cadáveres de los que han fallecido de muerte natural para juzgarlos y lograr la vil satisfacción de colgarlos en los caminos públicos; habéis cometido la cobarde torpeza de poner en venta las vidas de los hombres, cohechando asesinos secretos y ofreciendo crecidas sumas de dinero por bandos públicos circulados en todo el reino al que matase a determinadas personas. Hasta aquí pudo llegar la desvergüenza de una felonía reprobada por todo derecho que ha roto el velo del pudor y se hará increíble a la posteridad. ¡Atentado horrible!, sin ejemplar en los anales de nuestra historia, tan contrario al espíritu de la moral cristiana, subversivo del buen orden y opuesto a la majestad, decoro y circunspección de nuestras sabias leyes, como escandaloso a las naciones más ignorantes que saben respetar los derechos de gentes y de guerra. Habéis tenido la temeridad de arrojaros la suprema potestad y bajo el augusto nombre del rey mandar orgullosa y despóticamente sobre un pueblo libre, que no conoce otro soberano que Fernando VII, cuya persona quiere representar cada uno de vosotros con atropellamientos que jamás ha ejecutado el mismo rey, ni los permitiría aun cuando este asunto se opusiera a su soberanía, el que conociendo vosotros por un testimonio secreto de vuestra conciencia que concierne directa y únicamente a los particulares individuos, lo tratáis con más severidad que si fuera relativo al mismo rey. Habéis pretendido reasumir en vuestras personas privadas los sagrados derechos de religión, rey y patria, aturdiendo a los necios con estas voces tantas veces profanadas por vuestros labios acostumbrados a la mentira, calumnia y perfidia. Os habéis envilecido a los ojos del mundo sensato con haber querido confundir esta causa, que es puramente de estado, con la causa de religión; y para tan detestable fin habéis impelido a muchos ministros de Jesucristo a prostituir en todas sus partes las funciones de su ministerio sagrado. ¿Cómo podéis combinar estos inicuos procedimientos con los preceptos severos de nuestra religión y la inviolable integridad de nuestras leyes? ¿Y a quién, si no a la espada, podemos ocurrir por justicia, cuando vosotros, siendo partes, sois al mismo tiempo nuestros jueces, nuestros acusadores y testigos, en un asunto en que se disputa si sois vosotros los que debéis mandar en estos dominios a nombre del rey, o nosotros que constituimos la verdadera nación americana? ¿Si sois unas autoridades legítimas, ausente el soberano, o intrusas



y arbitrarias, que queréis apropiaros sobre nosotros una jurisdicción que no tenéis ni nadie puede daros?

Esta espantosa lista de tamaños agravios, impresa vivamente en nuestros corazones, sería un terrible incentivo a nuestro furor que nos precipitaría a vengarlos nada menos que con la efusión de la última gota de sangre europea existente en este suelo, si nuestra religión, más acendrada en nuestros pechos que en los vuestros, nuestra humanidad y la natural suavidad de nuestra índole, no nos hiciese propender a una reconciliación antes que a la continuación de una guerra cuyo éxito, cualquiera que sea, no puede prometeros más felicidad que la paz, atendidas vuestra situación y circunstancias. Porque si entráis imparcialmente en cuentas con vosotros mismos, hallaréis que sois más americanos que europeos. Apenas nacidos en la Península, os habéis transportado a este suelo desde vuestros tiernos años y habéis pasado en él la mayor parte de vuestra vida; os habéis imbuido en nuestros usos y costumbres, connaturalizado con el benigno temperamento de estos climas, contraído conexiones precisas, heredado gruesos caudales de vuestras mujeres o adquirírdolos con vuestro trabajo e industria, obtenido sucesión y criado raíces profundas; muy raro de vosotros tiene correspondencia con los ultramarinos sus parientes o sabe el paradero de sus padres, y desde que salisteis de la madre patria formasteis la resolución de no volver a ella. ¿Qué es, pues, lo que os retrae de interesaros en la felicidad de este reino de donde os debéis reputar naturales? ¿Es acaso el temor de ser perjudicados? Si hemos hecho hostilidades a los europeos, ha sido por vía de represalias, habiéndolas comenzado vosotros. El sistema de la insurrección jamás fue sanguinario. Los prisioneros se trataron al principio con comodidad, decencia y decoro; innumerables quedaron indultados, no obstante que, perjuros e infieles a su palabra de honor, se valían de esta benignidad para procurarnos todos los males posibles, y después han sido nuestros más atroces enemigos. Hasta que vosotros abristeis la puerta a la crueldad empezó a hostilizaros el pueblo de un modo muy inferior al con que vosotros os habéis portado. Por vuestra felicidad, pues, más bien que por la nuestra, deseáramos terminar unas desavenencias que están escandalizando al orbe entero y acaso preparándonos en alguna potencia extranjera desgracias que tengamos que sentir ya tarde cuando no podemos evitarlas. Y así, en nombre de nuestra común fraternidad y demás sagrados vínculos que nos unen, os pedimos que examinéis atentamente con imparcialidad sabia y cristiana, los siguientes planes de *Paz* y de *Guerra*, fundados en principios evidentes de derecho público y natural, los cuales os proponemos a beneficio de la humanidad para que eligiendo el que os agrade, ceda siempre en utilidad de la Nación. Sean nuestros jueces el carácter nacional y la estrechez de circunstancias, las más críticas bajo las cuales está gimiendo la monarquía.

#### Plan de paz

##### Principios naturales y legales en que se funda

1. La soberanía reside en la masa de la Nación.
2. España y América son partes integrantes de la monarquía, sujetas al rey, pero iguales entre sí y sin dependencia o subordinación de una respecto a la otra.
3. Ausente el soberano, ningún derecho tienen los habitantes de la Península para apropiarse la suprema potestad y representar la real persona en estos dominios.

4. Todas las autoridades dimanadas de este origen son nulas.
5. El conspirar contra ellas la Nación Americana, repugnando someterse a un imperio arbitrario, no es más que usar de su derecho.
6. Lejos de ser esto delito de lesa majestad (en caso de ser alguno sería de *lesos europeos* y éstos no son majestad), es un servicio digno del reconocimiento del rey y una efusión de su patriotismo que S.M. aprobaría si estuviese presente.
7. Después de lo ocurrido en la Península y en este Continente desde el trastorno del trono, la Nación Americana es acreedora a una garantía para su seguridad; no puede ser otra que poner en ejecución el derecho que tiene de guardar estos dominios a su soberano por sí misma sin intervención de gente europea.

De tan incontestables principios se deducen estas justas pretensiones:

1. Que los europeos resignan el mando y la fuerza armada en un Congreso Nacional, independiente de España, representativo de Fernando VII, que afiance sus derechos en estos dominios.
2. Que los europeos queden en clase de ciudadanos viviendo bajo la protección de las leyes, sin ser perjudicados en sus personas ni familias y seguros de que se tendrá la mayor consideración a sus haberes.
3. Que los europeos actualmente empleados queden con los honores, fueros y privilegios, y con alguna parte de las rentas de sus respectivos destinos, sin el ejercicio de ellos.
4. Que declarada y sancionada la independencia, se echen en olvido una y otra parte todos los agravios y acontecimientos pasados, tomando a este fin las providencias más activas; y todos los habitantes de este suelo, así criollos como europeos, constituyan indistintamente una nación de ciudadanos americanos, vasallos de Fernando VII, empeñados en promover la felicidad pública.
5. Que en tal caso, la América podrá contribuir libremente a los pocos españoles empeñados en sostener la guerra de España con las asignaciones que el Congreso Nacional le imponga, en testimonio de su fraternidad con la Península y de que ambas conspiran a un mismo fin.
6. Que los europeos que quieran espontáneamente salir del reino, obtengan pasaporte para donde más les agrade, pero en este caso los empleados antes no perciban la parte de renta que se les asignare [*sic*].

### *Plan de guerra*

#### *Principios indubitables en que se funda*

1. La guerra entre hermanos y conciudadanos no debe ser más cruel que entre naciones extranjeras.
2. Los dos partidos beligerantes reconocen a Fernando VII. Los americanos han dado de esto repetidas y evidentes pruebas, jurándolo y proclamándolo en todas partes, llevando su retrato por divisa, invocando su nombre en sus títulos y pro-

videncias y estampándolo en sus monedas y dinero numerario; en ese supuesto estriba el entusiasmo de todos y sobre este pie ha caminado siempre el partido de la insurrección.

3. Los derechos de gentes y de guerra, inviolables entre naciones infieles y bárbaras, deben serlo más entre nosotros, profesores de una misma creencia y sujetos a un mismo soberano y a unas mismas leyes.
4. Es opuesto a la moral cristiana proceder por odio, rencor o venganza.
5. Supuesto que la espada haya de decidir la disputa, y no las armas de la racionalidad y prudencia, por convenios y ajustes concertados sobre las bases de la equidad natural, la lid debe continuar del modo que sea menos opresivo a la humanidad, demasiado afligida para dejar de ser objeto de nuestra tierna compasión.

De aquí se deducen naturalmente estas pretensiones:

1. Que los prisioneros no sean tratados como reos de lesa majestad.
2. Que a ninguno se sentencie a muerte ni se destine por esta causa, sino que se mantengan todos en rehenes para un canje.
3. Que no sean incomodados con grillos ni encierros, sino que siendo ésta una providencia de pura precaución, se pongan sueltos en un paraje donde no perjudiquen las miras del partido en donde se hallan arrestados.
4. Que cada uno sea tratado según su clase y dignidad.
5. Que no permitiendo el derecho de guerra la efusión de sangre sino en el actual ejercicio del combate, concluido éste no se mate a nadie ni se hostilice a los que huyen o rinden las armas, sino que sean hechos prisioneros por el vencedor.
6. Que siendo contra el mismo derecho y contra el natural entrar a sangre y fuego en las poblaciones, o asignar por diezmo o quinto personas del pueblo para el degüello, en que se confunden inocentes y culpados, nadie se atreva bajo severas penas a cometer este atentado horroroso que tanto deshonra a una nación cristiana y de buena legislación.
7. Que no sean perjudicados los habitantes de pueblos indefensos por donde transiten indistintamente los ejércitos de ambos partidos.
8. Que estando ya a la hora de ésta desengañado todo el mundo acerca de los verdaderos motivos de la guerra, no teniendo lugar el ardid de enlazar esta causa con la de la religión, como se pretendió al principio, y advirtiéndose que los americanos son los que tratan de mantenerla íntegra evitando el riesgo de que se mezcle toda otra creencia que no sea la católica, se abstenga el estado eclesiástico de prostituir su ministerio con declamaciones, sugerencias y de otro cualquier modo, conteniéndose dentro de los límites de su inspección; y los tribunales eclesiásticos no entrometan sus armas, vedadas en asuntos puramente de estado, que no les pertenecen, pues de lo contrario abaten seguramente su dignidad, como lo está mostrando la experiencia, y exponen sus decretos y censuras a las mofas, irrisiones y desprecio del público, que en masa está deseando ansiosamente el triunfo de su patria. Entendidos de que en este caso no seremos responsables de las resultas, por parte de los pueblos entusiasmados por su nación, aunque por la nuestra

- protestamos, desde ahora para siempre, nuestro respeto y profunda veneración a su carácter y jurisdicción en cosas propias de su ministerio.
9. Que siendo éste un negocio de la mayor importancia, que concierne a todos y a cada uno de los habitantes de este suelo indistintamente, se publique este manifiesto y sus proposiciones por medio de los periódicos de la capital del reino, para que el pueblo, compuesto de europeos y americanos, instruido de lo que más le interesa, indique su voluntad, la cual debe ser la norma de nuestras operaciones.
  10. Que en caso de no admitirse ninguno de los planes propuestos, se observarán rigurosamente las represalias.

Ved aquí, hermanos y amigos nuestros, las proposiciones religiosas, políticas y fundadas en principios de equidad natural, que os hacemos consternados de los males que afligen a toda la nación. En una mano os presentamos el ramo de olivo y en la otra la espada; pero no perdiendo de vista los enlaces que nos unen, teniendo presente que por nuestras venas circula sangre europea y que la que está actualmente derramándose con enorme detrimento de la monarquía y con el objeto de sostenerla íntegra durante la ausencia del soberano, toda es española ¿Qué impedimento justo tenéis para examinar nuestras proposiciones? ¿Con qué podéis honestar la terca obstinación en no querer oírnos? ¿Somos acaso de menos condición que el populacho de un solo lugar de España? ¿Y vosotros sois de superior jerarquía a la de los reyes? Carlos III descendió de su trono para oír a un plebeyo que llevaba la voz del pueblo de Madrid en tiempo de Esquilache. A Carlos IV le costó nada menos que la abdicación de la corona el tumulto de Aranjuez. Sólo a los americanos, cuando quieren hablar a sus hermanos, en todo iguales a ellos, en tiempo en que no hay rey, se les ha de contestar a balazos. No hay pretexto con que podáis honestar este rasgo del mayor despotismo.

Si al presente que os hablamos por última vez, después de haberlo procurado infinitas, rehusáis admitir alguno de nuestros planes, nos quedará la satisfacción de habérselos propuesto en cumplimiento de los más sagrados deberes que no saben mirar con indiferencia los hombres de bien; de este modo quedaremos vindicados a la faz del orbe, y la posteridad no tendrá que echarnos en cara procedimientos irregulares. Pero en tal caso, acordaos que hay un supremo severísimo juez a quien tarde o temprano habéis de dar cuenta de vuestras operaciones y de sus resultas y reatos espantosos, de que os hacemos responsables desde ahora para cuando el arpón de crueles remordimientos, clavado en medio de una conciencia despejada de preocupaciones, no deje lugar más que a vanos y estériles arrepentimientos; acordaos que la suerte de América no está decidida, que la de las armas no siempre os favorece, y que las represalias en todo tiempo son terribles.

Hermanos, amigos y conciudadanos: abracémonos y seamos felices en vez de hacernos mutuamente desdichados.

Sultepec, marzo 16 de 1812.  
Dr. *José María Cos* [rúbrica].



19 de marzo de 1812

Constitución Política de la Monarquía española,  
Promulgada en Cádiz

Reimpresa en México en virtud de orden del Excelentísimo señor Virrey de 8 de septiembre de 1812, a consecuencia de la Regencia de la Monarquía de 8 de junio del mismo, en que su Alteza Serenísima se sirvió autorizar a su Excelencia para que dispusiese de su reimpresión en este Reino, sin embargo de la prohibición que en ella previene.

Por don Manuel Antonio Valdés,  
impresor de Cámara de su Majestad.

*La Regencia del Reino*

se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

*“Don Fernando VII, por la gracia de Dios y por la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, y en ausencia y cautividad de la Regencia del Reino, nombrada por las Cortes generales y extraordinarias, a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: que las Cortes han decretado lo siguiente:*

*”Las Cortes generales y extraordinarias, habiendo sancionado la Constitución Política de la Monarquía española, decretan: que se pase a la Regencia del Reino un original de la citada Constitución firmada por todos los diputados de Cortes que se hallan presentes, que disponga inmediatamente, se imprima, publique y circule; y que para la impresión y publicación haya de usar de la fórmula siguiente: Don Fernando VII, por la gracia de Dios, y la Constitución de la Monarquía española. Rey de las Españas, y en su ausencia y cautividad la Regencia del Reino, nombrada por las Cortes generales y extraordinarias, a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: que las mismas Cortes han decretado y sancionado la siguiente Constitución Política de la Monarquía española (aquí toda la Constitución desde su epígrafe inclusive hasta la fecha y las firmas todas). Y concluye la Regencia: Por tanto mandamos a todos los españoles nuestros súbditos, de cualquiera clase y condición que sean, que hayan y*

Nota: Texto tomado de la edición príncipe que obra en el Departamento de Fondo Reservado de la Biblioteca Nacional de México, IIB, UNAM.

Versión actual: Se modificó la ortografía y se conservó la fonética y el estilo original del documento.

*guarden la Constitución inserta como ley fundamental de la Monarquía; y mandamos asimismo a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores, y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquiera clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la misma Constitución en todas sus partes. Tendréislo entendido para su cumplimiento, y dispondréis se imprima, publique y circule. Lo tendrá entendido la Regencia del Reino para su cumplimiento, haciendo que este decreto se imprima, publique y circule. —Vicente Pascual, presidente. —José María Gutiérrez de Terán, diputado secretario. —Joaquín Díaz Caneja, diputado secretario. —Dado en Cádiz a 18 de marzo de 1812.*

*A la Regencia del Reino.*

*“Por tanto mandamos a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquiera clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar el presente decreto en todas sus partes. —Tendréislo entendido para su cumplimiento, y dispondréis se imprima, publique y circule. —Joaquín de Mosquera y Figueroa, presidente. —Juan Villavicencio. —Ignacio Rodríguez Rivas. —El Conde del Abismal. — En Cádiz a 18 de marzo de 1812. —A don Ignacio de la Pezuela.”*

*De orden de la Regencia del Reino lo comunico a usted para su inteligencia y cumplimiento. Dios guarde a usted muchos años. Cádiz 18 de marzo de 1812.*

IGNACIO DE LA PEZUELA



DON FERNANDO VII, *por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, y en su ausencia y cautividad la Regencia del Reino, nombrada por las Cortes generales y extraordinarias, a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: que las mismas Cortes han decretado y sancionado la siguiente:*

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA

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

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

### Título I

#### De la nación española y de los españoles

##### *Capítulo I*

##### *De la nación española*

*Artículo 1.* la Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios.

*Artículo 2.* la Nación española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona.

*Artículo 3.* la soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales.

*Artículo 4.* la Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen.

## Capítulo II

### De los españoles

*Artículo 5.* Son españoles:

—*Primero:* Todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas, y los hijos de éstos.

—*Segundo:* Los extranjeros que hayan obtenido de las Cortes cartas de naturaleza.

—*Tercero:* Los que sin ella lleven diez años de vecindad, ganada según la ley en cualquier pueblo de la Monarquía.

—*Cuarto:* Los libertos desde que adquieran la libertad en las Españas.

*Artículo 6.* El amor de la patria es una de las principales obligaciones de todos los españoles, y asimismo el ser justos y benéficos.

*Artículo 7.* Todo español está obligado a ser fiel a la Constitución, obedecer las leyes y respetar las autoridades establecidas.

*Artículo 8.* También está obligado todo español, sin distinción alguna, a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado.

*Artículo 9.* Está asimismo obligado todo español a defender la Patria con las armas cuando sea llamado por la ley.

## Título II

### Del territorio de las Españas, su religión y gobierno, y de los ciudadanos españoles

#### Capítulo I

##### Del territorio de las Españas

*Artículo 10.* El territorio español comprende en la Península con sus posesiones e islas adyacentes, Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las islas Baleares y las Canarias con las demás posesiones de África.

En la América septentrional, Nueva España, con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente, isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo, y la isla de Puerto Rico con las demás adyacentes a éstas y al continente en uno y otro mar.

En la América meridional, la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata, y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico.

En el Asia, las islas Filipinas, y las que dependen de su gobierno.

*Artículo 11.* Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan.

## *Capítulo II* *De la religión*

*Artículo 12.* la religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única verdadera. la Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra.

## *Capítulo III* *Del gobierno*

*Artículo 13.* El objeto del Gobierno es la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen.

*Artículo 14.* El Gobierno de la Nación española es una Monarquía, moderada, hereditaria.

*Artículo 15.* la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey.

*Artículo 16.* la potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey.

*Artículo 17.* la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los Tribunales establecidos por la ley.

## *Capítulo IV* *De los ciudadanos españoles*

*Artículo 18.* Son ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios, y están, avocindados en cualquier pueblo de los mismos dominios.

*Artículo 19.* Es también ciudadano el extranjero que gozando ya de los derechos del español, obtuviere de las Cortes carta especial de ciudadano.

*Artículo 20.* Para que el extranjero pueda obtener de las Cortes esta carta, deberá estar casado con española, y haber traído o fijado en las Españas alguna invención o industria apreciable, o adquirido bienes raíces por los que pague una contribución directa, o estableciéndose en el comercio con un capital propio o considerable a juicio de las mismas Cortes, o hecho servicios señalados en bien y defensa de la Nación.

*Artículo 21.* Son asimismo ciudadanos los hijos legítimos de los extranjeros domiciliados en las Españas, que habiendo nacido en los dominios españoles, no hayan salido nunca fuera sin licencia del Gobierno, y teniendo veintiún años cumplidos,

se hayan avecindado en un pueblo de los mismos dominios, ejerciendo en él alguna profesión, oficio o industria útil.

*Artículo 22.* A los españoles que por cualquiera línea son habidos y reputados por originarios del África, les queda abierta la puerta de la virtud y del merecimiento para ser ciudadanos: en su consecuencia, las Cortes concederán carta de ciudadano a los que hicieren servicios calificados a la patria, o a los que se distinguan por su talento, aplicación y conducta, con la condición de que sean hijos de legítimo matrimonio de padres ingenuos; de que estén casados con mujer ingenua, y avecindados en los dominios de las Españas, y de que ejerzan alguna profesión, oficio o industria útil con un capital propio.

*Artículo 23.* Sólo los que sean ciudadanos podrán obtener empleos municipales, y elegir para ellos en los casos señalados por la ley.

*Artículo 24.* la calidad del ciudadano español se pierde:

—*Primero:* Por adquirir naturaleza en país extranjero.

—*Segundo:* Por admitir empleo de otro Gobierno.

—*Tercero:* Por sentencia en que se impongan penas afflictivas o infamantes, si no se obtiene rehabilitación.

—*Cuarto:* Por haber residido cinco años consecutivos fuera del territorio español sin comisión o licencia del Gobierno.

*Artículo 25.* El ejercicio de los mismos derechos se suspende:

—*Primero:* En virtud de interdicción judicial por incapacidad física o moral.

—*Segundo:* Por el estado de deudor quebrado, o de deudor a los caudales públicos.

—*Tercero:* Por el estado de sirviente doméstico.

—*Cuarto:* Por no tener empleo, oficio, o modo de vivir conocido.

—*Quinto:* Por hallarse procesado criminalmente.

—*Sexto:* Desde el año de 1830 deberán saber leer y escribir los que de nuevo entren en el ejercicio de los derechos de ciudadano.

*Artículo 26.* Sólo por las causas señaladas en los dos artículos precedentes se pueden perder o suspender los derechos de ciudadano, y no por otras.

### Título III De las Cortes

#### *Capítulo I*

#### *Del modo de formarse las Cortes*

*Artículo 27.* Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá.

*Artículo 28.* la base para la representación nacional es la misma en ambos hemisferios.

*Artículo 29.* Esta base es la población compuesta de los naturales que por ambas líneas sean originarios de los dominios españoles, y de aquellos que hayan

obtenido de las Cortes carta de ciudadano, como también de los comprendidos en el artículo 21.

*Artículo 30.* Para el cómputo de la población de los dominios europeos servirá el último censo del año 1797, hasta que pueda hacerse otro nuevo; y se formará el correspondiente para el cómputo de la población de los de ultramar, sirviendo entre tanto los censos más auténticos entre los últimamente formados.

*Artículo 31.* Por cada 70 mil almas de la población, compuesta como queda dicho en el artículo 29, habrá un diputado de Cortes.

*Artículo 32.* Distribuida la población por las diferentes provincias, si resultase en alguna el exceso de más de 35 mil almas, se elegirá un diputado más, como si el número llegase a 70 mil, y si el sobrante no excediere de 35 mil no se contará con él.

*Artículo 33.* Si hubiese alguna provincia cuya población no llegue a 70 mil almas, pero que no baje de 35 mil, elegirá por sí un diputado; y si bajare de este número, se unirá a la inmediata para completar el de 70 mil requerido. Exceptuase de esta regla la isla de Santo Domingo, que nombrará diputado, cualquiera que sea su población.

## *Capítulo II*

### *Del nombramiento de diputados de Cortes*

*Artículo 34.* Para la elección de los diputados de Cortes se celebrarán juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.

## *Capítulo III*

### *De las juntas electorales de parroquia*

*Artículo 35.* Las juntas electorales de parroquia se compondrán de todos los ciudadanos avecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva, entre los que se comprenden los eclesiásticos seculares.

*Artículo 36.* Estas juntas se celebrarán siempre en la Península e islas y posesiones adyacentes, el primer domingo del mes de octubre del año anterior al de la celebración de las Cortes.

*Artículo 37.* En las provincias de ultramar se celebrarán el primer domingo del mes de diciembre, quince meses antes de la celebración de las Cortes, con aviso que para unas y otras hayan de dar anticipadamente las justicias.

*Artículo 38.* En las juntas de parroquia se nombrará por cada 200 vecinos un elector parroquial.

*Artículo 39.* Si el número de vecinos de la parroquia excediese de 300, aunque no llegue a 400, se nombrarán dos electores; si excediese de 500, aunque no llegue a 600, se nombrarán tres, y así progresivamente.

- Artículo 40.* En las parroquias cuyo número de vecinos no llegue a 200, con tal que tengan 150, se nombrará ya un elector, y en aquellas en que no haya este número, se reunirán los vecinos a los de otra inmediata para nombrar el elector o electores que les correspondan.
- Artículo 41.* la junta parroquial elegirá a pluralidad de votos once compromisarios, para que éstos nombren el elector parroquial.
- Artículo 42.* Si en la junta parroquial hubieren de nombrarse dos electores parroquiales, se elegirán 21 compromisarios, y si tres, 31; sin que en ningún caso se pueda exceder de este número de compromisarios, a fin de evitar confusión.
- Artículo 43.* Para consultar la mayor comodidad de las poblaciones pequeñas, se observará que aquella parroquia que llegue a tener 20 vecinos elegirá un compromisario, la que llegue a tener de 30 a 40, elegirá dos; la que tuviere de 50 a 60, tres, y así progresivamente. Las parroquias que tuvieren menos de 20 vecinos se unirán, con las más inmediatas para elegir compromisario.
- Artículo 44.* Los compromisarios de las parroquias de las poblaciones pequeñas, así elegidos, se juntarán en el pueblo más a propósito, y en componiendo el número de 11, o a lo menos de nueve, nombrarán un elector parroquial, si compusieren el número de 21, o a lo menos de 17, nombrarán dos electores parroquiales, y si fueren 31, y se reuniere a lo menos 25, nombrarán tres electores o los que correspondan.
- Artículo 45.* Para ser nombrado elector parroquial se requiere ser ciudadano, mayor de veinticinco años, vecino y residente en la parroquia.
- Artículo 46.* Las juntas de parroquia serán presididas por el jefe político, o el alcalde de la ciudad, villa o aldea en que se congregaren, con asistencia del cura párroco para mayor solemnidad del acto; y si en un mismo pueblo, por razón del número de sus parroquias, se tuvieren dos o más juntas, presidirá una el jefe político, o el alcalde, otra el otro alcalde, y los regidores, por suerte, presidirán las demás.
- Artículo 47.* Llegada la hora de la reunión, que se hará en las Casas consistoriales o en el lugar donde lo tengan de costumbre, hallándose juntos los ciudadanos que hayan concurrido, pasarán a la parroquia con su presidente, y en ella se celebrará una misa solemne de Espíritu Santo por el cura párroco, quien hará un discurso correspondiente a las circunstancias.
- Artículo 48.* Concluida la misa, volverán al lugar de donde salieron, y en él se dará principio a la junta, nombrando dos escrutadores y un secretario de entre los ciudadanos presentes, todo a puerta abierta.
- Artículo 49.* En seguida preguntará el presidente si algún ciudadano tiene que exponer alguna queja relativa a cohecho o soborno para que la elección recaiga en determinada persona; y si la hubiere deberá hacerse justificación pública y verbal en el mismo acto. Siendo cierta la acusación, serán privados de voz activa y pasiva los que hubieren cometido el delito. Los calumniadores sufrirán la misma pena; y de este juicio no se admitirá recurso alguno.

*Artículo 50.* Si se suscitasen dudas sobre si en alguno de los presentes concurren las calidades requeridas para poder votar, la misma junta decidirá en el acto lo que le parezca; y lo que decidiere se ejecutará sin recurso alguno por esta vez y para este solo efecto.

*Artículo 51.* Se procederá inmediatamente al nombramiento de los compromisarios; lo que se hará designando cada ciudadano un número de personas igual al de los compromisarios, para lo que se acercará a la mesa donde se hallen el presidente, los escrutadores y el secretario; y éste las escribirá en una lista a su presencia; y en éste y en los demás actos de elección nadie podrá votarse a sí mismo, bajo la pena de perder el derecho de votar.

*Artículo 52.* Concluido este acto, el presidente, escrutadores y secretario reconocerán las listas, y aquél publicará en alta voz los nombres de los ciudadanos que hayan sido elegidos compromisarios por haber reunido mayor número de votos.

*Artículo 53.* Los compromisarios nombrados se retirarán a un lugar separado antes de disolverse la junta, y conferenciando entre sí, procederán a nombrar el elector o electores de aquella parroquia, y quedarán elegidas la persona o personas que reúnan más de la mitad de votos. En seguida se publicará en la junta el nombramiento.

*Artículo 54.* El secretario extenderá el acta, que con él firmarán el presidente y los compromisarios, y se entregará copia de ella firmada a la persona o personas elegidas, para hacer constar su nombramiento.

*Artículo 55.* Ningún ciudadano podrá excusarse de estos encargos por motivo ni pretexto alguno.

*Artículo 56.* En la junta parroquial ningún ciudadano se presentará con armas.

*Artículo 57.* Verificado el nombramiento de electores, se disolverá inmediatamente la junta, y cualquier otro acto en que intente mezclarse será nulo.

*Artículo 58.* Los ciudadanos que han compuesto la junta se trasladarán a la parroquia, donde se cantará un solemne *Te Deum*, llevando al elector o electores entre el presidente, los escrutadores y el secretario.

#### *Capítulo IV*

##### *De las juntas electorales de partido*

*Artículo 59.* Las juntas electorales de partido se compondrán de los electores parroquiales, que se congregarán en la cabeza de cada partido, a fin de nombrar el elector o electores que han de concurrir a la capital de la provincia para elegir los diputados de Cortes.

*Artículo 60.* Estas juntas se celebrarán siempre, en la Península e islas y posesiones adyacentes, el primer domingo del mes de noviembre del año anterior al en que han de celebrarse las Cortes.



- Artículo 61.* En las provincias de ultramar se celebrarán el primer domingo del mes de Enero próximo siguiente al de Diciembre en que se hubieren celebrado las juntas de parroquia.
- Artículo 62.* Para venir en conocimiento del número de electores que haya de nombrar cada partido, se tendrán presentes las siguientes reglas.
- Artículo 63.* El número de electores de partido será triple al de los diputados que se han de elegir.
- Artículo 64.* Si el número de partidos de la provincia fuere mayor que el de los electores que se requieren por el artículo precedente para el nombramiento de los diputados que le correspondan, se nombrará, sin embargo, un elector por cada partido.
- Artículo 65.* Si el número de partidos fuere menor que el de los electores que deban nombrarse, cada partido elegirá uno, dos o más, hasta completar el número que se requiera; pero si faltase aún un elector, le nombrará el partido de mayor población; si todavía faltase otro, le nombrará el que le siga en mayor población, y así sucesivamente.
- Artículo 66.* Por lo que queda establecido en los artículos 31, 32 y 33, y en los tres artículos precedentes, el censo determina cuántos diputados corresponden a cada provincia y cuántos electores a cada uno de sus partidos.
- Artículo 67.* Las juntas electorales de partido serán presididas por el jefe político, o el alcalde primero del pueblo cabeza de partido, a quien se presentarán los electores parroquiales con el documento que acredite su elección, para que sean anotados sus nombres en el libro en que han de extenderse las actas de la junta.
- Artículo 68.* En el día señalado se juntarán los electores de parroquia con el presidente de las Salas consistoriales, a puerta abierta, y comenzarán por nombrar un secretario y dos escrutadores de entre los mismos electores.
- Artículo 69.* En seguida presentarán los electores las certificaciones de su nombramiento para ser examinadas por el secretario y escrutadores, quienes deberán al día siguiente informar si están o no arregladas. Las certificaciones del secretario y escrutadores serán examinadas por una comisión de tres individuos de la junta, que se nombrará al efecto, para que informe también en el siguiente día sobre ellas.
- Artículo 70.* En este día, congregados los electores parroquiales, se leerán los informes sobre las certificaciones; y si se hubiere hallado reparo que oponer a alguna de ellas, o a los electores, por defecto de algunas de las calidades requeridas, la junta resolverá definitivamente y acto continuo lo que le parezca, y lo que resolviere se ejecutará sin recurso.
- Artículo 71.* Concluido este acto, pasarán los electores parroquiales con su presidente a la Iglesia mayor, en donde se cantará una misa solemne de Espíritu Santo por el eclesiástico de mayor dignidad, el que hará un discurso propio de las circunstancias.

- Artículo 72.* Después de este acto religioso, se restituirán a las Casas Consistoriales, y ocupando los electores sus asientos sin preferencia alguna, leerá el secretario este capítulo de la Constitución, y en seguida hará el presidente la misma pregunta que se contiene en el artículo 49, y se observará todo cuanto en él se previene.
- Artículo 73.* Inmediatamente después se procederá al nombramiento del elector o electores de partido, eligiéndolos de uno en uno, y por escrutinio secreto, mediante cédulas en que esté escrito el nombre de la persona que cada uno elige.
- Artículo 74.* Concluida la votación, el presidente, secretario y escrutadores harán la regulación de los votos, y quedará elegido el que haya reunido, a lo menos, la mitad de los votos y uno más, publicando el presidente cada elección. Si ninguno hubiere tenido la pluralidad absoluta de votos, los dos que hayan tenido el mayor número entrarán en segundo escrutinio, y quedará elegido el que reúna mayor número de votos. En caso de empate decidirá la suerte.
- Artículo 75.* Para ser elector de partido se requiere ser ciudadano que se halle en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, y vecino y residente en el partido, ya sea del estado seglar, o del eclesiástico secular, pudiendo recaer la elección en los ciudadanos que componen la junta, o en los de fuera de ella.
- Artículo 76.* El secretario extenderá el acta, que con él firmarán el presidente y escrutadores, y se entregará copia de ella, firmada por los mismos, a la persona o personas elegidas para hacer constar su nombramiento. El presidente de esta junta remitirá otra copia, firmada por él y por el secretario, al presidente de la junta de provincia, donde se hará notoria la elección en los papeles públicos.
- Artículo 77.* En las juntas electorales de partido se observará todo lo que se previene para las juntas electorales de parroquia en los artículos 55, 56, 57 y 58.

## *Capítulo V*

### *De las juntas electorales de provincia*

- Artículo 78.* Las juntas electorales de provincia se compondrán de los electores de todos los partidos de ella, que se congregarán en la capital, a fin de nombrar los diputados que le correspondan para asistir a las Cortes como representantes de la Nación.
- Artículo 79.* Estas juntas se celebrarán siempre en la Península e islas adyacentes el primer domingo del mes de diciembre del año anterior a las Cortes.
- Artículo 80.* En las provincias de ultramar se celebrarán en el domingo segundo del mes de marzo del mismo año en que se celebraren las juntas de partido.
- Artículo 81.* Serán presididas estas juntas por el jefe político de la capital de la provincia, a quien se presentarán los electores de partido con el documento de su elección, para que sus nombres se anoten en el libro en que han de extenderse las actas de la junta.

- Artículo 82.* En el día señalado se juntarán los electores de partido con el presidente en las Casas Consistoriales, o en el edificio que se tenga por más a propósito para un acto tan solemne, a puerta abierta, y comenzarán por nombrar a pluralidad de votos un secretario y dos escrutadores de entre los mismos electores.
- Artículo 83.* Si a una provincia no le cupiere más que un diputado, concurrirán, a lo menos, cinco electores para su nombramiento, distribuyendo este número entre los partidos en que estuviere dividida, o formando partido para este solo efecto.
- Artículo 84.* Se leerán los cuatro capítulos de esta Constitución que tratan de las elecciones. Después se leerán las certificaciones de las actas de las elecciones hechas en las cabezas de partido, remitidas por los respectivos presidentes, y asimismo presentarán los electores las certificaciones de su nombramiento, para ser examinadas por el secretario y escrutadores, quienes deberán al día siguiente informar si están o no arregladas. Las certificaciones del secretario y escrutadores serán examinadas por una comisión de tres individuos de la junta, que se nombrarán al efecto, para que informen también sobre ellas en el siguiente día.
- Artículo 85.* Juntos en él los electores de partido, se leerán los informes sobre las certificaciones, y si se hubiere hallado reparo que oponer a alguna de ellas, o a los electores por defecto de alguna de las calidades requeridas, la junta resolverá definitivamente y acto continuo lo que le parezca, y lo que resolviere se ejecutará sin recurso.
- Artículo 86.* En seguida se dirigirán los electores de partido, con su presidente, a la catedral o iglesia mayor, en donde se cantará una misa solemne de Espíritu Santo, y el Obispo, o en su defecto el eclesiástico de mayor dignidad, hará un discurso propio de las circunstancias.
- Artículo 87.* Concluido este acto religioso, volverán al lugar de donde salieron, y a puerta a abierta, ocupando los electores sus asientos sin preferencia alguna, hará el presidente la misma pregunta que se contiene en el artículo 49, y se observará cuanto en él se previene.
- Artículo 88.* Se procederá en seguida por los electores que se hallen presentes a la elección del diputado o diputados, y se elegirán de uno en uno, acercándose a la mesa donde se halle el presidente, los escrutadores y el secretario, y éste escribirá en una lista, a su presencia, el nombre de la persona que cada uno elige. El secretario y los escrutadores serán los primeros que voten.
- Artículo 89.* Concluida la votación, el presidente, secretario y escrutadores harán la regulación de los votos, y quedará elegido aquel que haya reunido, a lo menos, la mitad de los votos y uno más. Si ninguno hubiere reunido la pluralidad absoluta de votos, los dos que hayan tenido el mayor número entrarán en segundo escrutinio, y quedará elegido el que reúna la pluralidad. En caso de empate decidirá la suerte, y hecha la elección de cada uno, la publicará el presidente.

*Artículo 90.* Después de la elección de diputados se procederá a la de suplentes, por el mismo método y forma, y su número será en cada provincia la tercera parte de los diputados que le correspondan. Si a alguna provincia no le tocara elegir más que uno o dos diputados, elegirá sin embargo, un diputado suplente. Estos concurrirán a las Cortes siempre que se verifique la muerte del propietario, o su imposibilidad, a juicio de las mismas, en cualquier tiempo que uno u otro accidente se verifique después de la elección.

*Artículo 91.* Para ser diputado a Cortes se requiere ser ciudadano que está en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, y que haya nacido en la provincia o esté vecindado en ella con residencia, a lo menos, de siete años, bien sea del estado seglar o del eclesiástico secular; pudiendo recaer la elección en los ciudadanos que componen la junta, o en los de fuera de ella.

*Artículo 92.* Se requiere, además para ser elegido diputado de Cortes, tener una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios.

*Artículo 93.* Suspéndese la disposición del artículo precedente hasta que las Cortes que en adelante han de celebrarse declaren haber llegado ya el tiempo de que pueda tener efecto, señalando la cuota de la renta y la calidad de los bienes de que haya de provenir; y lo que entonces resolvieren se tendrá por constitucional, como si aquí se hallara expresado.

*Artículo 94.* Si sucediere que una misma persona sea elegida por la provincia de su naturaleza y por la que está vecindada, subsistirá la elección por razón de la vecindad, y por la provincia de su naturaleza vendrá a las Cortes el suplente a quien corresponda.

*Artículo 95.* Los secretarios del Despacho, los Consejeros de Estado y los que sirven empleos de la Casa Real no podrán ser elegidos diputados de Cortes.

*Artículo 96.* Tampoco podrá ser elegido diputado de Cortes ningún extranjero, aunque haya obtenido de las Cortes carta de ciudadano.

*Artículo 97.* Ningún empleado público nombrado por el Gobierno podrá ser elegido diputado de Cortes por la provincia en que ejerce su cargo.

*Artículo 98.* El secretario extenderá el acta de las elecciones, que con él firmarán el presidente y todos los electores.

*Artículo 99.* En seguida otorgarán todos los electores sin excusa alguna, a todos y cada uno de los diputados, poderes amplios, según la fórmula siguiente, entregándose a cada diputado su correspondiente poder para presentarse en las Cortes.

*Artículo 100.* Los poderes estarán concebidos en estos términos:

“En la ciudad o villa de ... a ... días del mes de ... del año de ..., en las salas de ..., hallándose congregados los señores (aquí se pondrán los nombres del presidente y de los electores de partido que forman la junta electoral de la provincia), dijeron ante mí, el infrascrito escribano y testigos al efecto convocados, que habiéndose procedido, con arreglo a la Constitución Política de la Monarquía española, al nombramiento de los electores parroquiales y de partido con todas las solemnidades prescritas por la misma Constitución, como constaba de las certificaciones que originales obraban en el expediente,

reunidos los expresados electores de los partidos de la provincia de ... en el día de ... del mes de ... del presente año, habían hecho el nombramiento de los diputados que en nombre y representación de esta provincia han de concurrir a las Cortes, y que fueron electos por diputados para ellas por esta provincia los señores. N. N. N., como resulta del acta extendida y firmada por N. N.; que en su consecuencia les otorgan poderes amplios a todos juntos, y a cada uno de por sí, para cumplir y desempeñar las augustas funciones de su encargo, y para que con los demás diputados de Cortes, como representantes de la Nación española, puedan acordar y resolver cuanto entendieren conducente al bien general de ella, en uso de las facultades que la Constitución determina, y dentro de los límites que la misma prescribe, sin poder derogar, alterar o variar en manera alguna ninguno de sus artículos bajo ningún pretexto, y que los otorgantes se obligan por sí mismos y a nombre de todos los vecinos de esta provincia, en virtud de las facultades que les son concedidas como electores nombrados para este acto, a tener por válido, y obedecer y cumplir cuanto como tales diputados de Cortes hicieren, y se resolviere por éstas con arreglo a la Constitución Política de la Monarquía española. Así lo expresaron y otorgaron, hallándose presentes como testigos N. N., que con los señores otorgantes lo firmaron: de que doy fe”.

*Artículo 101.* El presidente, escrutadores y secretario remitirán inmediatamente copia firmada por los mismos del acta de las elecciones a la Diputación permanente de las Cortes, y harán que se publiquen las elecciones por medio de la imprenta, remitiendo un ejemplar a cada pueblo de la provincia.

*Artículo 102.* Para la indemnización de los diputados se les asistirá por sus respectivas provincias con las dietas que las Cortes, en el segundo año de cada Diputación general, señalaren para la Diputación que le ha de suceder, y a los diputados de ultramar se les abonará, además, lo que parezca necesario, a juicio de sus respectivas provincias, para los gastos de viaje de ida y vuelta.

*Artículo 103.* Se observará en las juntas electorales de provincia todo lo que se prescribe en los artículos 55, 56, 57 y 58, a excepción de lo que previene el Artículo 328.

## *Capítulo VI*

### *De la celebración de las Cortes*

*Artículo 104.* Se juntarán las Cortes todos los años en la capital del reino, en edificio destinado a este solo objeto.

*Artículo 105.* Cuando tuvieren por conveniente trasladarse a otro lugar, podrán hacerlo, con tal que sea a pueblo que no diste de la capital más que doce leguas, y que convengan en la traslación las dos terceras partes de los diputados presentes.

*Artículo 106.* Las sesiones de las Cortes en cada año durarán tres meses consecutivos, dando principio el día primero, del mes de marzo.

- Artículo 107.* Las Cortes podrán prorrogar sus sesiones cuando más por otro mes, en sólo dos casos: primero, a petición del Rey; segundo, si las Cortes lo creyeren necesario por una resolución de las dos terceras partes de los diputados.
- Artículo 108.* Los diputados se renovarán en su totalidad cada dos años.
- Artículo 109.* Si la guerra o la ocupación de alguna parte del territorio de la Monarquía por el enemigo impidieren que se presenten a tiempo todos o algunos de los diputados de una o más provincias, serán suplidos los que falten por los anteriores diputados de las respectivas provincias, sorteando entre sí hasta completar el número que les corresponda.
- Artículo 110.* Los diputados no podrán volver a ser elegidos, sino mediando otra Diputación.
- Artículo 111.* Al llegar los diputados a la capital se presentarán a la Diputación permanente de Cortes, la que hará sentar sus nombres, y el de la provincia que los ha elegido, en un registro de la Secretaría de las mismas Cortes.
- Artículo 112.* En el año de la renovación de los diputados se celebrará, el día quince de febrero, a puerta abierta, la primera junta preparatoria, haciendo de Presidente el que lo sea de la Diputación permanente, y de secretarios y escrutadores los que nombre la misma Diputación de entre los restantes individuos que la componen.
- Artículo 113.* En esta primera junta presentarán todos los diputados sus poderes, y se nombrarán a pluralidad de votos dos Comisiones, una de cinco individuos, para que examine los poderes de todos los diputados, y otra de tres, para que examine los de estos cinco individuos de la Comisión.
- Artículo 114.* El día veinte del mismo febrero se celebrará también, a puerta abierta, la segunda junta preparatoria, en la que las dos Comisiones informarán sobre la legitimidad de los poderes, habiendo tenido presentes las copias de las actas de las elecciones provinciales.
- Artículo 115.* En esta junta, y en las demás que sean necesarias hasta el día veinte y cinco, se resolverán definitivamente, y a pluralidad de votos, las dudas que se susciten sobre la legitimidad de los poderes y calidades de los diputados.
- Artículo 116.* En el año siguiente al de la renovación de los diputados, se tendrá la primera junta preparatoria el día veinte de febrero, y hasta el veinte y cinco las que se crean necesarias para resolver, en el modo y forma que se ha expresado en los tres artículos precedentes, sobre la legitimidad de los poderes de los diputados que de nuevo se presenten.
- Artículo 117.* En todos los años, el día 25 de Febrero, se celebrará la última junta preparatoria, en la que se hará por todos los diputados, poniendo la mano sobre los Santos Evangelios, el juramento siguiente: ¿Juráis defender y conservar la religión Católica, Apostólica, Romana, sin admitir otra alguna en el Reino? —R. Sí juro. —¿Juráis guardar y hacer guardar religiosamente la Constitución Política de la Monarquía española, sancionada por las Cortes generales y extraordinarias de la Nación en el año de 1812? —R. Sí juro. —¿Juráis haberos bien y fielmente en el cargo que la Nación os ha encomendado, mirando

en todo por el bien y prosperidad de la misma Nación? —R. Sí juro. —Si así lo hicieris, Dios os lo premie, y si no, os lo demande.

*Artículo 118.* En seguida se procederá a elegir de entre los mismos diputados, por escrutinio secreto y a pluralidad absoluta de votos, un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios, con lo que se tendrán por constituidas y formadas las Cortes, y la Diputación permanente cesará en todas sus funciones.

*Artículo 119.* Se nombrará en el mismo día una diputación de veinte y dos individuos, y dos de los secretarios, para que pase a dar parte el Rey de hallarse constituidas las Cortes, y del Presidente que han elegido, a fin de que manifieste si asistirá a la apertura de las Cortes que se celebrará el día primero de marzo.

*Artículo 120.* Si el Rey se hallare fuera de la capital, se le hará esta participación por escrito, y el Rey contestará del mismo modo.

*Artículo 121.* El Rey asistirá por sí mismo a la apertura de las Cortes, y si tuviere impedimento, la hará el Presidente el día señalado, sin que por ningún motivo pueda diferirse para otro. Las mismas formalidades se observarán para el acto de cerrarse las Cortes.

*Artículo 122.* En la sala de las Cortes entrará el Rey sin guardia, y sólo le acompañarán las personas que determine el ceremonial para el recibimiento y despedida del Rey que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las Cortes.

*Artículo 123.* El Rey hará un discurso, en el que propondrá a las Cortes lo que crea conveniente, y al que el Presidente contestará en términos generales. Si no asistiere el Rey, remitirá su discurso al Presidente para que por éste se lea en las Cortes.

*Artículo 124.* Las Cortes no podrán deliberar en la presencia del Rey.

*Artículo 125.* En los casos en que los secretarios del Despacho hagan a las Cortes algunas propuestas a nombre del Rey, asistirán a las discusiones cuándo y del modo que las Cortes determinen, y hablarán en ellas; pero no podrán estar presentes a la votación.

*Artículo 126.* Las sesiones de las Cortes serán públicas, y sólo en los casos que exijan reserva podrá celebrarse sesión secreta.

*Artículo 127.* En las discusiones de las Cortes, y en todo lo demás que pertenezca a su gobierno y orden interior, se observará el reglamento que se forme por estas Cortes generales y extraordinarias, sin perjuicio de las reformas que las sucesivas tuvieren por conveniente hacer en él.

*Artículo 128.* Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad, podrán ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales que contra ellos se intentaren, no podrán ser juzgados sino por el Tribunal de Cortes en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las mismas. Durante las sesiones de las Cortes, y un mes después, los diputados no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.

*Artículo 129.* Durante el tiempo de su Diputación, contado para este efecto desde que el nombramiento conste en la permanente de Cortes, no podrán los diputados



admitir para sí, ni solicitar para otro, empleo alguno de provisión del Rey, ni aun ascenso, como no sea de escala en su respectiva carrera.

*Artículo 130.* Del mismo modo no podrán, durante el tiempo de su diputación, y un año después del último acto de sus funciones, obtener para sí, ni solicitar para otro, pensión ni condecoración alguna que sea también de provisión del Rey.

## Capítulo VII

### *De las facultades de las Cortes*

*Artículo 131.* Las facultades de las Cortes son:

- Primera:* Proponer y decretar las leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario.
- Segunda:* Recibir el juramento al Rey, al Príncipe de Asturias y a la Regencia, como se previene en sus lugares.
- Tercera:* Resolver cualquiera duda, de hecho o de derecho, que ocurra en orden a la sucesión a la Corona.
- Cuarta:* Elegir Regencia o Regente del Reino cuando lo previene la Constitución, y señalar las limitaciones con que la Regencia o el Regente han de ejercer la autoridad Real.
- Quinta:* Hacer el reconocimiento público del Príncipe de Asturias.
- Sexta:* Nombrar tutor al Rey menor, cuando lo previene la Constitución.
- Séptima:* Aprobar antes de su ratificación los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los especiales de comercio.
- Octava:* Conceder o negar la admisión de tropas extranjeras en el Reino.
- Novena:* Decretar la creación y supresión de plazas en los Tribunales que establece la Constitución, e igualmente la creación y supresión de los oficios públicos.
- Décima:* Fijar todos los años, a propuesta del Rey, las fuerzas de tierra y de mar, determinando las que se hayan de tener en pie en tiempo de paz, y su aumento en tiempo de guerra.
- Undécima:* Dar ordenanzas al ejército, armada y milicia nacional en todos los ramos que los constituyen.
- Duodécima:* Fijar los gastos de la administración pública.
- Décimotercera:* Establecer anualmente las contribuciones e impuestos.
- Décimocuarta:* Tomar caudales a préstamo en casos de necesidad sobre el crédito de la Nación.
- Décimoquinta:* Aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias.
- Décimosexta:* Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos.
- Décimoséptima:* Establecer las aduanas y aranceles de derechos.
- Décimoctava:* Disponer lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales.

- Décimanona*: Determinar el valor, pero, ley, tipo y denominación de las monedas.
- Vigésima*: Adoptar el sistema que se juzgue más cómodo y justo de pesos y medidas.
- Vigésimaprima*: Promover y fomentar toda especie de industria, y remover los obstáculos que la entorpezcan.
- Vigésimasegunda*: Establecer el plan general de enseñanza pública en toda la Monarquía, y aprobar el que se forme para la educación del Príncipe de Asturias.
- Vigésimatercia*: Aprobar los reglamentos generales para la policía y sanidad del Reino.
- Vigésimacuarta*: Proteger la libertad política de la imprenta.
- Vigésimaquinta*: Hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos.
- Vigésimasexta*: Por último, pertenece a las Cortes dar o negar su consentimiento en todos aquellos casos y actos para los que se previene en la Constitución ser necesario.

### Capítulo VIII

#### *De la formación de las leyes y de la sanción Real*

- Artículo 132.* Todo diputado tiene la facultad de proponer a las Cortes los proyectos de ley, haciéndolo por escrito, y exponiendo las razones en que se funde.
- Artículo 133.* Dos días, a lo menos, después de presentado y leído el proyecto de ley, se leerá por segunda vez, y las Cortes deliberarán si se admite o no a discusión.
- Artículo 134.* Admitido a discusión, si la gravedad del asunto requiriese, a juicio de las Cortes, que pase previamente a una Comisión, se ejecutará así.
- Artículo 135.* Cuatro días, a lo menos, después de admitido a discusión el proyecto, se leerá tercera vez, y se podrá señalar día para abrir la discusión.
- Artículo 136.* Llegado el día señalado para la discusión, abrazará ésta el proyecto en su totalidad, y en cada uno de sus artículos.
- Artículo 137.* Las Cortes decidirán cuándo la materia está suficientemente discutida, y decidido que lo está, se resolverá si ha lugar o no a la votación.
- Artículo 138.* Decidido que ha lugar a la votación, se procederá a ella inmediatamente, admitiendo o desechando en todo o en parte el proyecto, o variándole y modificándole, según las observaciones que se hayan hecho en la discusión.
- Artículo 139.* la votación se hará a pluralidad absoluta de votos, y para proceder a ella, será necesario que se hallen presentes, a lo menos, la mitad y uno más de la totalidad de los diputados que deben componer las Cortes.
- Artículo 140.* Si las Cortes desecharen un proyecto de ley en cualquier estado de su examen, o resolvieren que no debe procederse a la votación, no podrá volver a proponerse en el mismo año.

*Artículo 141.* Si hubiere sido adoptado, se extenderá por duplicado en forma de ley, y se leerá en las Cortes; hecho lo cual, y firmados ambos originales por el presidente y dos secretarios, serán presentados inmediatamente al Rey por una Diputación.

*Artículo 142.* El Rey tiene la sanción de las leyes.

*Artículo 143.* Da el Rey la sanción por esta fórmula, firmada de su mano: “Publíquese como ley”.

*Artículo 144.* Niega el Rey la sanción por esta fórmula igualmente firmada de su mano: “Vuelva a las Cortes”; acompañado al mismo tiempo una exposición de las razones que ha tenido para negarla.

*Artículo 145.* Tendrá el Rey treinta días para usar de esta prerrogativa: si dentro de ellos no hubiere dado o negado la sanción, por el mismo hecho se entenderá que la ha dado, y la dará en efecto.

*Artículo 146.* Dada o negada la sanción por el Rey, devolverá a las Cortes uno de los originales con la fórmula respectiva, para darse cuenta en ellas. Este original se conservará en el archivo de las Cortes, y el duplicado quedará en poder del Rey.

*Artículo 147.* Si el Rey negare la sanción, no se volverá a tratar del mismo asunto en las Cortes de aquel año; pero podrá hacerse en las del siguiente.

*Artículo 148.* Si en las Cortes del siguiente año fuere de nuevo propuesto, admitido y aprobado el mismo proyecto, presentado que sea al Rey, podrá dar la sanción, o negarla segunda vez en los términos de los artículos 143 y 144, y en el último caso, no se tratará del mismo asunto en aquel año.

*Artículo 149.* Si de nuevo fuere por tercera vez propuesto, admitido y aprobado el mismo proyecto en las Cortes del siguiente año, por el mismo hecho se entiende que el Rey da la sanción, y presentándosele, la dará en efecto por medio de la fórmula expresada en el artículo 143.

*Artículo 150.* Si antes de que expire el término de treinta días en que el Rey ha de dar o negar la sanción, llegare el día en que las Cortes han de terminar sus sesiones, el Rey la dará o negará en los ocho primeros de las sesiones de las siguientes Cortes, y si este término pasare sin haberla dado, por esto mismo se entenderá dada, y la dará en efecto en la forma prescrita; pero si el Rey negare la sanción, podrán estas Cortes tratar del mismo proyecto.

*Artículo 151.* Aunque después de haber negado el Rey la sanción a un proyecto de ley se pasen alguno o algunos años sin que se proponga el mismo proyecto, como vuelva a suscitarse en el tiempo de la misma diputación, que le adoptó por la primera vez, o en el de las dos diputaciones que inmediatamente la subsigan, se entenderá siempre el mismo proyecto para los efectos de la sanción del Rey, de que tratan los tres artículos precedentes; pero si en la duración de las tres diputaciones expresadas no volviere a proponerse, aunque después se reproduzca en los propios términos, se tendrá por proyecto nuevo para los efectos indicados.

*Artículo 152.* Si la segunda o tercera vez que se propone el proyecto dentro del término que fija el artículo precedente, fuere desechado por las Cortes, en cualquier tiempo que se reproduzca después, se tendrá por nuevo proyecto.

*Artículo 153.* Las leyes se derogan con las mismas formalidades y por los mismos trámites que se establecen.

### *Capítulo IX*

#### *De la promulgación de las leyes*

*Artículo 154.* Publicada la ley en las Cortes, se dará de ello aviso al Rey, para que se proceda inmediatamente a su promulgación solemne.

*Artículo 155.* El Rey, para promulgar las leyes, usará de la fórmula siguiente: N. (el nombre del Rey) por la gracia de Dios y por la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, a todos los que las presentes vieren y entendieren; sabed: que las Cortes han decretado, y Nos sancionamos lo siguiente: (Aquí el texto literal de la ley.) por tanto, mandamos a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquiera clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes. Tendréislo entendido para su cumplimiento, y dispondréis se imprima, publique y circule. (Va dirigida al secretario del Despacho respectivo.)

*Artículo 156.* Todas las leyes se circularán de mandato del Rey por los respectivos secretarios del Despacho directamente a todos y cada uno de los Tribunales Supremos y de las provincias, y demás jefes y autoridades superiores, que las circularán a las subalternas.

### *Capítulo X*

#### *De la Diputación permanente de Cortes*

*Artículo 157.* Antes de separarse las Cortes nombrarán una diputación que se llamará Diputación permanente de Cortes, compuesta de siete individuos de su seno, tres de las provincias de Europa y tres de las de ultramar, y el séptimo saldrá por suerte entre un diputado de Europa y otro de ultramar.

*Artículo 158.* Al mismo tiempo nombrarán las Cortes dos suplentes para esta diputación, uno de Europa y otro de ultramar.

*Artículo 159.* la Diputación permanente durará de unas Cortes ordinarias a otras.

*Artículo 160.* Las facultades de esta diputación son:

—*Primera:* Velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, para dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones que hayan notado.

—*Segunda:* Convocar a Cortes extraordinarias en los casos prescritos por la Constitución.

—*Tercera:* Desempeñar las funciones que se señalan en los artículos 111 y 112.

—*Cuarta*: Pasar aviso a los diputados suplentes para que concurren en lugar de los propietarios; y si ocurriere el fallecimiento o imposibilidad absoluta de propietarios y suplentes de una provincia, comunicar las correspondientes órdenes a la misma, para que proceda a nueva elección.

## Capítulo XI

### *De las Cortes extraordinarias*

*Artículo 161.* Las Cortes extraordinarias se compondrán de los mismos diputados que forman las ordinarias durante los dos años de su diputación.

*Artículo 162.* la Diputación permanente de Cortes las convocará con señalamiento el día en los tres casos siguientes:

—*Primero*: Cuando vacare la Corona.

—*Segundo*: Cuando el Rey se imposibilitare de cualquiera modo para el gobierno, o quiera abdicar la Corona en el sucesor; estando autorizada en el primer caso la diputación para tomar todas las medidas que estime convenientes, a fin de asegurarse de la inhabilidad del Rey.

—*Tercero*: Cuando en circunstancias críticas y por negocios arduos tuviere el Rey por conveniente que se congreguen, y lo participare así a la Diputación permanente de Cortes.

*Artículo 163.* Las Cortes extraordinarias no entenderán sino en el objeto para que han sido convocadas.

*Artículo 164.* Las sesiones de las Cortes extraordinarias comenzarán y se terminarán con las mismas formalidades que las ordinarias.

*Artículo 165.* la celebración de las Cortes extraordinarias no estorbará la elección de nuevos diputados en el tiempo prescrito.

*Artículo 166.* Si las Cortes extraordinarias no hubieren concluido sus sesiones en el día señalado para la reunión de las ordinarias, cesarán las primeras en sus funciones, y las ordinarias continuarán el negocio para que aquéllas fueron convocadas.

*Artículo 167.* la Diputación permanente de Cortes continuará en las funciones que le están señaladas en los artículos 111 y 112, en el caso comprendido en el artículo precedente.

## Título IV Del Rey

### Capítulo I

#### *De la inviolabilidad del Rey y de su autoridad*

*Artículo 168.* la persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad.

*Artículo 169.* El Rey tendrá el tratamiento de Majestad Católica.

*Artículo 170.* la potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes.

*Artículo 171.* Además de la prerrogativa que compete al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales las facultades siguientes:

- Primera:* Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes.
- Segunda:* Cuidar de que en todo el reino se administre pronta y cumplidamente la justicia.
- Tercera:* Declarar la guerra, y hacer y ratificar la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes.
- Cuarta:* Nombrar los magistrados de todos los tribunales civiles y criminales, a propuesta del Consejo de Estado.
- Quinta:* Proveer todos los empleos civiles y militares.
- Sexta:* Presentar para todos los obispados y para todas las dignidades y beneficios eclesiásticos de real patronato, a propuesta del Consejo de Estado.
- Séptima:* Conceder honores y distinciones de toda clase, con arreglo a las leyes.
- Octava:* Mandar los ejércitos y armadas y nombrar los generales.
- Novena:* Disponer de la fuerza armada, distribuyéndola como más convenga.
- Décima:* Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias, y nombrar los embajadores, ministros y cónsules.
- Undécima:* Cuidar de la fabricación de la moneda, en la que se pondrá su busto y su nombre.
- Duodécima:* Decretar la inversión de los fondos destinados a cada uno de los ramos de la administración pública.
- Décimatercia:* Indultar a los delincuentes, con arreglo a las leyes.
- Décimacuarta:* Hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reformas que crea conducentes al bien de la Nación, para que deliberen en la forma prescrita.
- Décimaquinta:* Conceder el pase, o retener los decretos conciliares y bulas pontificias con el consentimiento de las Cortes, si contienen disposiciones generales, oyendo al Consejo de Estado, si versan sobre negocios particulares o gubernativos, y si contienen puntos contenciosos, pasando su conocimiento y decisión al Supremo Tribunal de justicia para que resuelva con arreglo a las leyes.
- Décimasexta:* Nombrar y separar libremente los secretarios de Estado y del Despacho.

*Artículo 172.* Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes:

- Primera:* No puede el Rey impedir, bajo ningún pretexto, la celebración de las Cortes en las épocas y casos señalados por la Constitución, ni suspen-

- derlas ni disolverlas, ni en manera alguna embarazar sus sesiones y deliberaciones. Los que le aconsejasen o auxiliasen en cualquier tentativa para estos actos, son declarados traidores y serán perseguidos como tales.
- Segunda*: No puede el Rey ausentarse del Reino sin consentimiento de las Cortes, y si lo hiciere, se entiende que ha abdicado la Corona.
  - Tercera*: No puede el Rey enajenar, ceder, renunciar, o en cualquiera manera traspasar a otro la autoridad real, ni alguna de sus prerrogativas. Si por cualquiera causa quisiere abdicar el trono en el inmediato sucesor, no lo podrá hacer sin el consentimiento de las Cortes.
  - Cuarta*: No puede el Rey enajenar, ceder o permutar provincia, ciudad, villa o lugar, ni parte alguna, por pequeña que sea, del territorio español.
  - Quinta*: No puede el Rey hacer alianza ofensiva, ni tratado especial de comercio con ninguna potencia extranjera, sin el consentimiento de las Cortes.
  - Sexta*: No puede tampoco obligarse por ningún tratado a dar subsidios a ninguna potencia extranjera sin el consentimiento de las Cortes.
  - Séptima*: No puede el Rey ceder ni enajenar los bienes nacionales sin consentimiento de las Cortes.
  - Octava*: No puede el Rey imponer por sí, directa ni indirectamente, contribuciones, ni hacer pedidos bajo cualquier nombre o para cualquier objeto que sea, sino que siempre los han de decretar las Cortes.
  - Novena*: No puede el Rey conceder privilegio exclusivo a persona ni corporación alguna.
  - Décima*: No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado y se le dé el buen cambio a bien vista de hombres buenos.
  - Undécima*: No puede el Rey privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna. El secretario del Despacho que firme la orden, y el Juez que la ejecute, serán responsables a la Nación, y castigados como reos de atentado contra la libertad individual. Sólo en caso de que el bien y seguridad del Estado exijan el arresto de alguna persona, podrá el Rey expedir órdenes al efecto; pero con la condición de que dentro de cuarenta y ocho horas deberá hacerla entregar a disposición del tribunal o juez competente.
  - Duodécima*: El Rey, antes de contraer matrimonio, dará parte a las Cortes, para obtener su consentimiento, y si no lo hiciere, entiéndese que abdica la Corona.

*Artículo 173.* El Rey, en su advenimiento al trono, y si fuere menor, cuando entre a gobernar el Reino, prestará juramento ante las Cortes bajo la fórmula siguiente:



“N. (aquí su nombre) por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas; juro por Dios y por los Santos Evangelios que defenderé y conservaré la religión católica, apostólica, romana, sin permitir otra alguna en el Reino; que guardaré y haré guardar la Constitución Política y leyes de la Monarquía española, no mirando en cuanto hiciere sino al bien y provecho de ella; que no enajenaré, cederé ni desmembraré parte alguna del Reino; que no exigiré jamás cantidad alguna de frutos, dinero ni otra cosa, sino las que hubieren decretado las Cortes; que no tomaré jamás a nadie su propiedad, y que respetaré sobre todo la libertad política de la Nación y la personal de cada individuo; y si en lo que he jurado, o parte de ello, lo contrario hiciere, no debo ser obedecido, antes aquello en que contraviniere, sea nulo y de ningún valor. Así, Dios me ayude y sea en mi defensa, y si no, me lo demande.”

## Capítulo II

### De la sucesión a la Corona

*Artículo 174.* El Reino de las Españas es indivisible, y sólo se sucederá en el trono perpetuamente desde la promulgación de la Constitución por el orden regular de primogenitura y representación entre los descendientes legítimos, varones y hembras, de las líneas que se expresarán.

*Artículo 175.* No pueden ser Reyes de las Españas sino los que sean hijos legítimos habidos en constante y legítimo matrimonio.

*Artículo 176.* En el mismo grado y línea los varones prefieren a las hembras, y siempre el mayor al menor; pero las hembras de mejor línea, o de mejor grado en la misma línea, prefieren a los varones de línea o grado posterior.

*Artículo 177.* El hijo o hija del primogénito del Rey, en el caso de morir su padre sin haber entrado en la sucesión del Reino, prefiere a los tíos, y sucede inmediatamente al abuelo por derecho de representación.

*Artículo 178.* Mientras no se extingue la línea en que está radicada la sucesión, no entra la inmediata.

*Artículo 179.* El Rey de las Españas es el Señor Don Fernando VII de Borbón, que actualmente reina.

*Artículo 180.* A falta del Señor Don Fernando VII de Borbón, sucederán sus descendientes legítimos, así varones como hembras; a falta de éstos, sucederán sus hermanos, y tíos hermanos de su padre, así varones como hembras, y los descendientes legítimos de éstos por el orden que queda prevenido, guardando en todos el derecho de representación y la preferencia de las líneas anteriores a las posteriores.

*Artículo 181.* Las Cortes deberán excluir de la sucesión aquella persona o personas que sean incapaces para gobernar, o hayan hecho cosa por que merezcan perder la Corona.

*Artículo 182.* Si llegaren a extinguirse todas las líneas que aquí se señalan, las Cortes harán nuevos llamamientos, como vean que más importa a la Nación, siguiendo siempre el orden y reglas de suceder aquí establecidas.

*Artículo 183.* Cuando la Corona haya de recaer inmediatamente o haya recaído en hembra, no podrá ésta elegir marido sin consentimiento de las Cortes, y si lo contrario hiciere, se entiende que abdica la Corona.

*Artículo 184.* En el caso en que llegue a reinar una hembra, su marido no tendrá autoridad ninguna respecto del Reino, ni parte alguna en el Gobierno.

### *Capítulo III*

#### *De la menor edad del Rey, y de la Regencia*

*Artículo 185.* El Rey es menor de edad hasta los diez y ocho años cumplidos.

*Artículo 186.* Durante la menor edad del Rey será gobernado el Reino por una Regencia.

*Artículo 187.* Lo será igualmente cuando el Rey se halle imposibilitado de ejercer su autoridad por cualquier causa física o moral.

*Artículo 188.* Si el impedimento del Rey pasare de dos años, y el sucesor inmediato fuere mayor de diez y ocho, las Cortes podrán nombrarle Regente del Reino en lugar de la Regencia.

*Artículo 189.* En los casos en que vacare la Corona, siendo el Príncipe de Asturias menor de edad, hasta que se junten las Cortes extraordinarias, si no se hallaren reunidas las ordinarias, la Regencia provisional se compondrá de la Reina madre, si la hubiere, de dos diputados de la Diputación permanente de las Cortes, los más antiguos por orden de su elección en la diputación, y de dos consejeros del Consejo de Estado, los más antiguos, a saber: el decano y el que le siga, si no hubiere Reina madre, entrará en la Regencia el Consejero de Estado tercero en antigüedad.

*Artículo 190.* la Regencia provisional será presidida por la Reina madre, si la hubiere, y, en su defecto, por el individuo de la Diputación permanente de Cortes que sea primer nombrado en ella.

*Artículo 191.* la Regencia provisional no despachará otros negocios que los que no admitan dilación, y no removerá ni nombrará empleados sino interinamente.

*Artículo 192.* Reunidas las Cortes extraordinarias, nombrarán una Regencia, compuesta de tres o cinco personas.

*Artículo 193.* Para poder ser individuo de la Regencia se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, quedando excluidos los extranjeros, aunque tengan carta de ciudadanos.

*Artículo 194.* la Regencia será presidida por aquel de sus individuos que las Cortes designaren, tocando a éstas establecer, en caso necesario, si ha de haber o no turno en la presidencia, y en qué términos.

*Artículo 195.* La Regencia ejercerá la autoridad del Rey en los términos que estimen las Cortes.

*Artículo 196.* Una y otra Regencia prestarán juramento según la fórmula prescrita en el artículo 173, añadiendo la cláusula de que serán fieles al Rey, y la Regencia permanente añadirá, además, que observará las condiciones que le hubieren impuesto las Cortes para el ejercicio de su autoridad, y que cuando llegue el Rey a ser mayor, o cese la imposibilidad, le entregará el Gobierno del Reino, bajo la pena, si un momento lo dilata, de ser sus individuos habidos y castigados como traidor es.

*Artículo 197.* Todos los actos de la Regencia se publicarán en nombre del Rey.

*Artículo 198.* Será tutor del Rey menor la persona que el Rey difunto hubiere nombrado en su testamento. Si no lo hubiere nombrado, será tutora la Reina madre, mientras permanezca viuda. En su defecto, será nombrado el tutor por las Cortes. En el primero y tercer caso, el tutor deberá ser natural del Reino.

*Artículo 199.* La Regencia cuidará de que la educación del Rey menor sea la más conveniente al grande objeto de su alta dignidad, y que se desempeñe conforme al plan que aprobaren las Cortes.

*Artículo 200.* Estas señalarán el sueldo que hayan de gozar los individuos de la Regencia.

#### *Capítulo IV*

##### *De la familia Real y del reconocimiento del Príncipe de Asturias*

*Artículo 201.* El hijo primogénito del Rey se titulará Príncipe de Asturias.

*Artículo 202.* Los demás hijos e hijas del Rey serán y se llamarán Infantes de las Españas.

*Artículo 203.* Asimismo serán y se llamarán Infantes de las Españas los hijos e hijas del Príncipe de Asturias.

*Artículo 204.* A estas personas precisamente estará limitada la calidad de Infante de las Españas, sin que pueda extenderse a otras.

*Artículo 205.* Los Infantes de las Españas gozarán de las distinciones y honores que han tenido hasta aquí, y podrán ser nombrados para toda clase de destinos, exceptuados los de judicatura y la diputación de Cortes.

*Artículo 206.* El Príncipe de Asturias no podrá salir del Reino sin consentimiento de las Cortes, y si saliere sin él, quedará por el mismo hecho excluido del llamamiento a la Corona.

*Artículo 207.* Lo mismo se entenderá, permaneciendo fuera del Reino por más tiempo que el reflejado en el permiso, si requerido para que vuelva, no lo verificare dentro del término que las Cortes señalen.

*Artículo 208.* El Príncipe de Asturias, los Infantes e Infantas y sus hijos y descendientes que sean súbditos del Rey, no podrán contraer matrimonio sin su consen-

timiento y el de las Cortes, bajo la pena de ser excluido del llamamiento a la Corona.

*Artículo 209.* De las partidas de nacimiento, matrimonio y muerte de todas las personas de la familia Real, se remitirá una copia auténtica a las Cortes, y en su defecto a la Diputación permanente, para que se custodie en su archivo.

*Artículo 210.* El Príncipe de Asturias será reconocido por las Cortes con las formalidades que prevendrá el reglamento del Gobierno interior de ellas.

*Artículo 211.* Este reconocimiento se hará en las primeras Cortes que se celebren después de su nacimiento.

*Artículo 212.* El Príncipe de Asturias, llegando a la edad de catorce años, prestará juramento ante las Cortes bajo la fórmula siguiente: “N. (aquí el nombre), Príncipe de Asturias, juro por Dios y por los Santos Evangelios, que defenderé y conservaré la religión católica, apostólica, romana, sin permitir otra alguna en el Reino; que guardaré la Constitución Política de la Monarquía española, y que seré fiel y obediente al Rey. Así, Dios me ayude.”

## *Capítulo V*

### *De la dotación de la familia Real*

*Artículo 213.* Las Cortes señalarán al Rey la dotación anual de su casa, que sea correspondiente a la alta dignidad de su persona.

*Artículo 214.* Pertenecen al Rey todos los Palacios Reales que han disfrutado sus predecesores, y las Cortes señalarán los terrenos que tengan por conveniente reservar para el recreo de su persona.

*Artículo 215.* Al Príncipe de Asturias, desde el día de su nacimiento, y a los Infantes e Infantas, desde que cumplan siete años de edad, se asignará por las Cortes, para sus alimentos, la cantidad anual correspondiente a su respectiva dignidad.

*Artículo 216.* A las Infantas, para cuando casaren, señalarán las Cortes la cantidad que estimen en calidad de dote, y entregada ésta, cesarán los alimentos anuales.

*Artículo 217.* A los Infantes, si casaren mientras residan en las Españas, se les continuarán los alimentos que les estén asignados, y si casaren y residieren fuera, cesarán los alimentos, y se les entregará por una vez la cantidad que las Cortes señalen.

*Artículo 218.* Las Cortes señalarán los alimentos anuales que hayan de darse a la Reina viuda.

*Artículo 219.* Los sueldos de los individuos de la Regencia se tomarán de la dotación señalada a la casa del Rey.

*Artículo 220.* la dotación de la casa del Rey y los alimentos de su familia, de que hablan los artículos precedentes, se señalarán por las Cortes al principio de cada reinado, y no se podrán alterar durante él.

*Artículo 221.* Todas estas asignaciones son de cuenta de la tesorería nacional, por la que serán satisfechas al administrador que el Rey nombrare, con el cual se entenderán las acciones activas y pasivas que por razón de intereses puedan promoverse.

## *Capítulo VI*

### *De los secretarios de Estado y del Despacho*

*Artículo 222.* Los secretarios del Despacho serán siete, a saber:

El secretario del Despacho del Estado.

El secretario del Despacho de la Gobernación del Reino para la Península e islas adyacentes.

El secretario del Despacho de la Gobernación del Reino para ultramar.

El secretario del Despacho de Gracia y Justicia.

El secretario del Despacho de Hacienda.

El secretario del Despacho de Guerra.

El secretario del Despacho de Marina.

Las Cortes sucesivas harán en este sistema de Secretarías del Despacho la variación que la experiencia o las circunstancias exijan.

*Artículo 223.* Para ser secretario de Despacho se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, quedando excluidos los extranjeros, aunque tengan carta de ciudadanos.

*Artículo 224.* Por un reglamento particular aprobado por las Cortes se señalarán a cada Secretaría los negocios que deban pertenecerle.

*Artículo 225.* Todas las órdenes del Rey deberán ir firmadas por el secretario del Despacho del ramo a que el asunto corresponda.

Ningún Tribunal ni persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito.

*Artículo 226.* Los secretarios del Despacho serán responsables a las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey.

*Artículo 227.* Los secretarios de Despacho formarán los presupuestos anuales de los gastos de la Administración pública, que se estime deban hacerse por su respectivo ramo, y rendirán cuentas de los que se hubieren hecho, en el modo que se expresará.

*Artículo 228.* Para hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho, decretarán ante todas cosas las Cortes que ha lugar a la formación de causa.

*Artículo 229.* Dado este decreto, quedará suspenso el secretario del Despacho, y las Cortes remitirán al Tribunal Supremo de Justicia todos los documentos concernientes a la causa que haya de formarse por el mismo Tribunal, quien la sustanciará y decidirá con arreglo a las leyes.

*Artículo 230.* Las Cortes señalarán el sueldo que deban gozar los secretarios del Despacho durante su encargo.

## *Capítulo VII* *Del Consejo de Estado*

*Artículo 231.* Habrá un Consejo de Estado compuesto de cuarenta individuos, que sean ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, quedando excluidos los extranjeros, aunque tengan carta de ciudadanos.

*Artículo 232.* Estos serán precisamente en la forma siguiente, a saber: cuatro eclesiásticos, y no más, de conocida y probada ilustración y merecimiento, de los cuales dos serán Obispos; cuatro Grandes de España, y no más, adornados de las virtudes, talento y conocimientos necesarios, y los restantes serán elegidos de entre los sujetos que más se hayan distinguido por su ilustración y conocimientos, o por sus señalados servicios en alguno de los principales ramos de la administración y gobierno del Estado. Las Cortes no podrán proponer para estas plazas a ningún individuo que sea diputado de Cortes al tiempo de hacerse la elección. de los individuos del Consejo de Estado, doce, a lo menos, serán nacidos en las provincias de ultramar.

*Artículo 233.* Todos los Consejeros de Estado serán nombrados por el Rey, a propuesta de las Cortes.

*Artículo 234.* Para la formación de este Consejo se dispondrá en las Cortes una lista triple de todas las clases referidas, en la proporción indicada, de la cual el Rey elegirá los cuarenta individuos que han de componer el Consejo de Estado, tomando los eclesiásticos de la lista de su clase, los Grandes de la suya, y así los demás.

*Artículo 235.* Cuando ocurriere alguna vacante en el Consejo de Estado, las Cortes primeras que se celebren presentarán al Rey tres personas de la clase que se hubiere verificado, para que elija la que le pareciere.

*Artículo 236.* El Consejo de Estado es el único Consejo del Rey que oirá su dictamen en los asuntos graves gubernativos, y señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados.

*Artículo 237.* Pertenece a este Consejo hacer al Rey la propuesta por ternas para la presentación de todos los beneficios eclesiásticos y para la provisión de las plazas de judicatura.

*Artículo 238.* El Rey formará un reglamento para el gobierno del Consejo de Estado, oyendo previamente al mismo; y se presentará a las Cortes para su aprobación.

*Artículo 239.* Los Consejeros de Estado no podrán ser removidos sin causa justificada ante el Tribunal Supremo de Justicia.

*Artículo 240.* Las Cortes señalarán el sueldo que deban gozar los Consejeros de Estado.

*Artículo 241.* Los Consejeros de Estado, al tomar posesión de sus plazas, harán en manos del Rey juramento de guardar la Constitución, ser fieles al Rey, y aconsejarle lo que entendieren ser conducente al bien de la Nación, sin mira particular ni interés privado.

## Título V De los Tribunales y de la Administración de Justicia en lo civil y en lo criminal

### *Capítulo I De los Tribunales*

*Artículo 242.* La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los Tribunales.

*Artículo 243.* Ni las Cortes ni el Rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos.

*Artículo 244.* Las leyes señalarán el orden y las formalidades del proceso, que serán uniformes en todos los Tribunales, y ni las Cortes ni el Rey podrán dispensarlas.

*Artículo 245.* Los tribunales no podrán ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado.

*Artículo 246.* Tampoco podrán suspender la ejecución de las leyes ni hacer reglamento alguno para la administración de justicia.

*Artículo 247.* Ningún español podrá ser juzgado en causas civiles ni criminales por ninguna Comisión, sino por el tribunal competente, determinado con anterioridad por la ley.

*Artículo 248.* En los negocios comunes, civiles y criminales no habrá más que un solo fuero para toda clase de personas.

*Artículo 249.* Los eclesiásticos continuarán gozando del fuero de su Estado, en los términos que prescriben las leyes o que en adelante prescribieren.

*Artículo 250.* Los militares gozarán también de fuero particular, en los términos que previene la ordenanza o en adelante previniere.

*Artículo 251.* Para ser nombrado magistrado o juez se requiere haber nacido en el territorio español, y ser mayor de veinticinco años. Las demás calidades que respectivamente deban éstos tener, serán determinadas por las leyes.

*Artículo 252.* Los magistrados y jueces no podrán ser depuestos en sus destinos, sean temporales o perpetuos, sino por causa legalmente probada y sentenciada, ni suspendidos, sino por acusación legalmente intentada.

*Artículo 253.* Si al Rey llegaren quejas contra algún magistrado, y formado expediente, parecieren fundadas, podrá, oído el Consejo de Estado, suspenderle, haciendo pasar inmediatamente el expediente al Supremo Tribunal de Justicia, para que juzgue con arreglo a las leyes.



*Artículo 254.* Toda falta de observancia de las leyes que arreglan el proceso en lo civil y en lo criminal, hace responsables personalmente a los jueces que la cometieren.

*Artículo 255.* El soborno, el cohecho y la prevaricación de los magistrados y jueces producen acción popular contra los que los cometan.

*Artículo 256.* Las Cortes señalarán a los magistrados y jueces de letras una dotación competente.

*Artículo 257.* La justicia se administrará en nombre del Rey, y las ejecutorias y provisiones de los Tribunales superiores se encabezarán también en su nombre.

*Artículo 258.* El Código Civil y criminal y el de comercio serán unos mismos para toda la Monarquía, sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias podrán hacer las Cortes.

*Artículo 259.* Habrá en la Corte un Tribunal, que se llamará Supremo Tribunal de Justicia.

*Artículo 260.* Las Cortes determinarán el número de magistrados que han de componerle, y las Salas en que ha de distribuirse.

*Artículo 261.* Toca a este Supremo Tribunal:

—*Primero:* Dirimir todas las competencias de las Audiencias entre sí en todo el territorio español, y las de las Audiencias con los tribunales especiales, que existan en la Península e islas adyacentes. En ultramar se dirimirán estas últimas según lo determinaren las leyes.

—*Segundo:* Juzgar a los secretarios de Estado y del Despacho, cuando las Cortes decretaren haber lugar a la formación de causa.

—*Tercero:* Conocer de todas las causas de separación y suspensión de los consejeros de Estado y de los magistrados de las Audiencias.

—*Cuarto:* Conocer de todas las causas criminales de los secretarios de Estado y del Despacho, de los consejeros de Estado y de los magistrados de las Audiencias, perteneciendo al jefe político más autorizado la instrucción del proceso para remitirlo a este Tribunal.

—*Quinto:* Conocer de todas las causas criminales que se promovieren contra los individuos de este Supremo Tribunal. Si llegare el caso en que sea necesario hacer efectiva la responsabilidad de este Supremo Tribunal, las Cortes, previa la formalidad establecida en el artículo 228, procederán a nombrar para este fin un Tribunal compuesto de nueve jueces, que serán elegidos por suerte de un número doble.

—*Sexto:* Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes.

—*Séptimo:* Conocer de todos los asuntos contenciosos pertenecientes al Real patronato.

—*Octavo:* Conocer de los recursos de fuerza de todos los Tribunales Eclesiásticos Superiores de la Corte.

—*Noveno:* Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia para el preciso efecto de reponer el

proceso, devolviéndolo, y hacer efectiva la responsabilidad de que trata el artículo 254. Por lo relativo a ultramar, de estos recursos se conocerá en las Audiencias en la forma que se dirá en su lugar.

—*Décimo*: Oír las dudas de los demás Tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y consultar sobre ellas al Rey con los fundamentos que hubiere, para que promueva la conveniente declaración en las Cortes.

—*Undécimo*: Examinar las listas de las causas civiles y criminales, que deben remitirle las Audiencias para promover la pronta administración de justicia, pasar copia de ellas para el mismo efecto al Gobierno, y disponer su publicación por medio de la imprenta.

*Artículo 262*. Todas las causas civiles y criminales se fenecerán dentro del territorio de cada Audiencia.

*Artículo 263*. Pertenece a las Audiencias conocer de todas las causas civiles de los Juzgados inferiores de su demarcación en segunda y tercera instancia, y lo mismo de las criminales, según lo determinen las leyes; y también de las causas de suspensión y separación de los jueces inferiores de su territorio, en el modo que prevengan las leyes, dando cuenta al Rey.

*Artículo 264*. Los magistrados que hubieren fallado en la segunda instancia, no podrán asistir a la vista del mismo pleito en la tercera.

*Artículo 265*. Pertenece también a las Audiencias conocer de las competencias entre todos los jueces subalternos de su territorio.

*Artículo 266*. Les pertenece asimismo conocer de los recursos de fuerza que se introduzcan, de los Tribunales y autoridades eclesiásticas de su territorio.

*Artículo 267*. Les corresponderá también recibir de todos los jueces subalternos de su territorio avisos puntuales de las causas que se formen por delitos, y listas de las causas civiles y criminales pendientes en su Juzgado, con expresión del estado de unas y otras, a fin de promover la más pronta administración de justicia.

*Artículo 268*. A las Audiencias de ultramar les corresponderá además el conocer de los recursos de nulidad, debiendo éstos interponerse, en aquellas Audiencias que tengan suficiente número para la formación de tres Salas, en la que no haya conocido de la causa en ninguna instancia. En las Audiencias que no consten de este número de ministros, se interpondrán estos recursos de una a otra de las comprendidas en el Distrito de una misma gobernación superior; y en el caso de que en éste no hubiere más que una Audiencia, irán a la más inmediata de otro Distrito.

*Artículo 269*. Declarada la nulidad, la Audiencia que ha conocido de ella dará cuenta, con testimonio que contenga los insertos convenientes, al Supremo Tribunal de Justicia, para hacer efectiva la responsabilidad de que trata el artículo 254.

*Artículo 270*. Las Audiencias remitirán cada año al Supremo Tribunal de Justicia listas exactas de las causas civiles, y cada seis meses de las criminales, así feneci-

- das como pendientes, con expresión del estado que éstas tengan, incluyendo las que hayan recibido de los Juzgados inferiores.
- Artículo 271.* Se determinará por leyes y reglamentos especiales el número de los magistrados de las Audiencias, que no podrán ser menos de siete, la forma de estos tribunales y el lugar de su residencia.
- Artículo 272.* Cuando llegue el caso de hacerse la conveniente división del Territorio español, indicada en el artículo 11, se determinará con respecto a ella el número de Audiencias que han de establecerse, y se les señalará Territorio.
- Artículo 273.* Se establecerán partidos proporcionalmente iguales, y en cada cabeza de partido habrá un juez de letras con un Juzgado correspondiente.
- Artículo 274.* Las facultades de estos jueces se limitarán precisamente a lo contencioso, y las leyes determinarán las que han de pertenecerles en la capital y pueblos de su partido, como también hasta de qué cantidad podrán conocer en los negocios civiles sin apelación.
- Artículo 275.* En todos los pueblos se establecerán alcaldes, y las leyes determinarán la extensión de sus facultades, así en lo contencioso como en lo económico.
- Artículo 276.* Todos los jueces de los Tribunales inferiores deberán dar cuenta, a más tardar dentro de tercero día, a su respectiva Audiencia de las causas que se formen por delitos cometidos en su territorio, y después continuarán dando cuenta de su estado en las épocas que la Audiencia les prescriba.
- Artículo 277.* Deberán asimismo remitir a la Audiencia respectiva listas generales cada seis meses de las causas civiles, y cada tres de las criminales, que pendieren en sus Juzgados, con expresión de su estado.
- Artículo 278.* Las leyes decidirán si ha de haber Tribunales especiales para conocer de determinados negocios.
- Artículo 279.* Los magistrados y jueces al tomar posesión de sus plazas, jurarán guardar la Constitución, ser fieles al Rey, observar las leyes y administrar imparcialmente la justicia.

## *Capítulo II*

### *De la administración de justicia en lo civil*

- Artículo 280.* No se podrá privar a ningún español del derecho de terminar sus diferencias por medio de jueces árbitros, elegidos por ambas partes.
- Artículo 281.* La sentencia que dieren los árbitros se ejecutará si las partes, al hacer el compromiso, no se hubieren reservado el derecho de apelar.
- Artículo 282.* El alcalde de cada pueblo ejercerá en él el oficio de conciliador, y el que tenga que demandar por negocios civiles o por injurias, deberá presentarse a él con este objeto.
- Artículo 283.* El alcalde, con dos hombres buenos, nombrados uno por cada parte, oirá al demandante y al demandado, se enterará de las razones en que respectivamente apoyen su intención, y tomará oído el dictamen de los dos asociados, la

providencia que le parezca propia para el fin de terminar el litigio sin más progreso, como se terminará, en efecto, si las partes se aquietan con esta decisión extrajudicial.

*Artículo 284.* Sin hacer constar que se ha intentado el medio de la conciliación, no se entablará pleito alguno.

*Artículo 285.* En todo negocio, cualquiera que sea su cuantía, habrá lo más tres instancias y tres sentencias definitivas pronunciadas en ellas. Cuando la tercera instancia se interponga de dos sentencias conformes, el número de jueces que haya de decidirla deberá ser mayor que el que asistió a la vista de la segunda, en la forma que lo disponga la ley. A ésta toca también determinar, atendida la entidad de los negocios y la naturaleza y calidad de los diferentes juicios, qué sentencia ha de ser la que en cada uno deba causar ejecutoria.

### Capítulo III

#### De la administración de justicia en lo criminal

*Artículo 286.* Las leyes arreglarán la administración de justicia en lo criminal de manera que el proceso sea formado con brevedad y sin vicios, a fin de que los delitos sean prontamente castigados.

*Artículo 287.* Ningún español podrá ser preso sin que preceda información sumaria del hecho por el que merezca, según la ley, ser castigado con pena corporal, y asimismo un mandamiento del juez por escrito, que se le notificará en el acto mismo de la prisión.

*Artículo 288.* Toda persona deberá obedecer estos mandamientos: cualquiera resistencia será reputada delito grave.

*Artículo 289.* Cuando hubiere resistencia o se temiere la fuga, se podrá usar de la fuerza para asegurar la persona.

*Artículo 290.* El arrestado, antes de ser puesto en prisión, será presentado al juez, siempre que no haya cosa que lo estorbe, para que le reciba declaración; mas, si esto no pudiere verificarse, se le conducirá a la cárcel en calidad de detenido, y el juez le recibirá la declaración dentro de las veinticuatro horas.

*Artículo 291.* La declaración del arrestado será sin juramento, que a nadie ha de tomarse en materias criminales sobre hecho propio.

*Artículo 292.* En *fraganti*, todo delincuente puede ser arrestado y todos pueden arrestarle y conducirlo a la presencia del juez: presentado o puesto en custodia, se procederá en todo como se previene en los dos artículos precedentes.

*Artículo 293.* Si se resolviere que al arrestado se le ponga en la cárcel, o que permanezca en ella en calidad de preso, se proveerá auto motivado, y de él se entregará copia al alcaide para que la inserte en el libro de presos, sin cuyo requisito no admitirá el alcaide a ningún preso en calidad de tal, bajo la más estrecha responsabilidad.

- Artículo 294.* Sólo se hará embargo de bienes cuando se proceda por delitos que llevan consigo responsabilidad pecuniaria, y en proporción a la cantidad a que ésta pueda extenderse.
- Artículo 295.* No será llevado a la cárcel el que dé fiador en los casos en que la ley no prohíba expresamente que se admita la fianza.
- Artículo 296.* En cualquier estado de la causa que aparezca que no puede imponerse al preso pena corporal, se le pondrá en libertad, dando fianza.
- Artículo 297.* Se dispondrán las cárceles de manera que sirvan para asegurar, y no para molestar a los presos; así, el alcaide tendrá a éstos en buena custodia, y separados los que el juez mande tener sin comunicación; pero nunca en calabozos subterráneos ni malsanos.
- Artículo 298.* La ley determinará la frecuencia con que ha de hacerse la visita de cárceles, y no habrá preso alguno que deje de presentarse a ella bajo ningún pretexto.
- Artículo 299.* El juez y el alcaide que faltaren a lo dispuesto en los artículos precedentes, serán castigados como reos de detención arbitraria, la que será comprendida como delito en el Código criminal.
- Artículo 300.* Dentro de las veinticuatro horas se manifestará al tratado como reo la causa de su prisión, y el nombre de su acusador, si lo hubiere.
- Artículo 301.* Al tomar la confesión al tratado como reo, se le leerán íntegramente todos los documentos y las declaraciones de los testigos, con los nombres de éstos; y si por ellos no los conociere, se le darán cuantas noticias pida para venir en conocimiento de quiénes son.
- Artículo 302.* El proceso, de allí en adelante, será público en el modo y forma que determinen las leyes.
- Artículo 303.* No se usará nunca del tormento ni de los apremios.
- Artículo 304.* Tampoco se impondrá la pena de confiscación de bienes.
- Artículo 305.* Ninguna pena que se imponga, por cualquier delito que sea, ha de ser trascendental por término ninguno a la familia del que la sufre, sino que tendrá todo su efecto precisamente sobre el que la mereció.
- Artículo 306.* No podrá ser allanada la casa de ningún español, sino en los casos que determine la ley para el buen orden y seguridad del Estado.
- Artículo 307.* Si con el tiempo creyeren las Cortes que conviene haya distinción entre los jueces del hecho y del derecho, la establecerán en la forma que juzguen conducente.
- Artículo 308.* Si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese, en toda la Monarquía o en parte de ella, la suspensión de algunas de las formalidades prescritas en este capítulo para el arresto de los delincuentes, podrán las Cortes decretarla por un tiempo determinado.

## Título VI

### Del gobierno interior, de las provincias y de los pueblos

#### Capítulo I

##### De los Ayuntamientos

- Artículo 309.* Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.
- Artículo 310.* Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que con venga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalara término correspondiente.
- Artículo 311.* Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los Ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.
- Artículo 312.* Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los Ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.
- Artículo 313.* Todos los años, en el mes de Diciembre, se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir a pluralidad de votos, con proporción a su vecindario, determinando número de electores que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano.
- Artículo 314.* Los electores nombrarán en el mismo mes, a pluralidad absoluta de votos, el alcalde o alcaldes, regidores y procurador o procuradores síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de Enero del siguiente año.
- Artículo 315.* Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: si hubiere sólo uno, se mudará todos los años.
- Artículo 316.* El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen, por lo menos, dos años, donde el vecindario lo permita.
- Artículo 317.* Para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años, con cinco, a lo menos, de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener estos empleados.
- Artículo 318.* No podrá ser alcalde, regidor ni procurador síndico ningún empleado público de nombramiento del Rey que esté en ejercicio, no entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirvan en las milicias nacionales.
- Artículo 319.* Todos los empleos municipales referidos serán carga concejil, de que nadie podrá excusarse sin causa legal.
- Artículo 320.* Habrá un secretario en todo Ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos, y dotado de los fondos del común.

*Artículo 321.* Estará a cargo de los Ayuntamientos:

- Primero:* la policía de salubridad y comodidad.
- Segundo:* Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.
- Tercero:* la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios, conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.
- Cuarto:* Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la Tesorería respectiva.
- Quinto:* Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.
- Sexto:* Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.
- Séptimo:* Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.
- Octavo:* Formar las Ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación provincial, que las acompañará con su informe.
- Noveno:* Promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso.

*Artículo 322.* Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios, fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos sino obteniendo por medio de la Diputación provincial la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los Ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma Diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios.

*Artículo 323.* Los Ayuntamientos desempeñarán todos estos recargos bajo la inspección de la Diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.

## Capítulo II

### *Del gobierno político de las provincias y de las Diputaciones provinciales*

*Artículo 324.* El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas.

*Artículo 325.* En cada provincia habrá una Diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior.

*Artículo 326.* Se compondrá esta Diputación del presidente, el intendente y de siete individuos elegidos en la forma que se dirá, sin perjuicio de que las Cortes, en lo sucesivo, varíen este número como lo crean conveniente, o lo exijan las



circunstancias, hecha que sea la nueva división de provincias de que trata el Artículo 11.

*Artículo 327.* La Diputación provincial se renovará cada dos años por mitad, saliendo la primera vez el mayor número, y la segunda el menor, y así sucesivamente.

*Artículo 328.* La elección de estos individuos se hará por los electores de partido al otro día de haber nombrado los diputados de Cortes, por el mismo orden con que éstos se nombran.

*Artículo 329.* Al mismo tiempo, y en la misma forma, se elegirán tres suplentes para cada Diputación.

*Artículo 330.* Para ser individuo de la Diputación provincial se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, natural o vecino de la provincia, con residencia, a lo menos, de siete años, y que tenga lo suficiente para mantenerse con decencia, y no podrá serlo ninguno de los empleados de nombramiento del Rey de que trata el Artículo 318.

*Artículo 331.* Para que una misma persona pueda ser elegida segunda vez, deberá haber pasado, a lo menos, el tiempo de cuatro años después de haber cesado en sus funciones.

*Artículo 332.* Cuando el jefe superior de la provincia no pudiere presidir la Diputación, la presidirá el intendente, y, en su defecto, el Vocal que fuere primer nombrado.

*Artículo 333.* La Diputación nombrará un secretario, dotado de los fondos públicos de la provincia.

*Artículo 334.* Tendrá la Diputación en cada año, a lo más, noventa días de sesiones, distribuidas en las épocas que más convenga. En la Península deberán hallarse reunidas las Diputaciones para el primero de marzo, y en ultramar para el primero de junio.

*Artículo 335.* Tocarà a estas Diputaciones:

—*Primero.* Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia.

—*Segundo.* Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos.

—*Tercero.* Cuidar de que se establezcan Ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el artículo 310.

—*Cuarto.* Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia, o la reparación de las antiguas, proponer al Gobierno los arbitrios que crean más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes. En ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la resolución de las Cortes, podrá la Diputación, con expreso asenso del jefe de la provincia, usar, desde luego, de los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes. Para la recaudación de los arbitrios, la Diputación, bajo su responsabilidad, nombrará depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas

- por la Diputación, se remitirán al Gobierno para que las haga reconocer y glosar y, finalmente, las pase a las Cortes para su aprobación.
- Quinto*. Promover la educación de la juventud conforme a los planos aprobados, y fomentar la agricultura la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos.
  - Sexto*. Dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas.
  - Séptimo*. Formar el censo y la estadística de las provincias.
  - Octavo*. Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren.
  - Noveno*. Dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia.
  - Décimo*. Las Diputaciones de las provincias de ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten abusos; todo lo que las Diputaciones pondrán en noticia del Gobierno.
- Artículo 336*. Si alguna Diputación abusare de sus facultades, podrá el Rey suspender a los vocales que la componen, dando parte a las Cortes de esta disposición y de los motivos de ella para la determinación que corresponda; durante la suspensión entrarán en funciones los suplentes.
- Artículo 337*. Todos los individuos de los Ayuntamientos y de las Diputaciones de provincia, al entrar en el ejercicio de sus funciones, prestarán juramento, aquéllos en manos del jefe político, donde le hubiere, o en su defecto del alcalde que fuere primer nombrado, y éstos en las del jefe superior de la provincia, de guardar la Constitución Política de la Monarquía española, observar las leyes, ser fieles al Rey y cumplir religiosamente las obligaciones de su cargo.

## Título VII De las contribuciones

### *Capítulo Único*

- Artículo 338*. Las Cortes establecerán o confirmarán anualmente las contribuciones, sean directas o indirectas, generales, provinciales o municipales, subsistiendo las antiguas, hasta que se publique su derogación o la imposición de otras.
- Artículo 339*. Las contribuciones se repartirán entre todos los españoles con proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno.
- Artículo 340*. Las contribuciones serán proporcionadas a los gastos que se decreten por las Cortes para el servicio público en todos los ramos.

- Artículo 341.* Para que las Cortes puedan fijar los gastos en todos los ramos del servicio público y las contribuciones que deban cubrirlos, el secretario del Despacho de Hacienda las presentará, luego que estén reunidas, el presupuesto general de los que se estimen precisos, recogiendo de cada uno de los demás secretarios del Despacho el respectivo a su ramo.
- Artículo 342.* El mismo secretario del Despacho de Hacienda presentará con el presupuesto de gastos el plan de contribuciones que deban imponerse para llenarlos.
- Artículo 343.* Si al Rey pareciere gravosa o perjudicial alguna contribución, lo manifestará a las Cortes por el secretario del Despacho de Hacienda, presentando al mismo tiempo la que crea más conveniente sustituir.
- Artículo 344.* Fijada la cuota de la contribución directa, las Cortes aprobarán el repartimiento de ella entre las provincias, a cada una de las cuales se asignará el cupo correspondiente a su riqueza, para lo que el secretario del Despacho de Hacienda presentará también los presupuestos necesarios.
- Artículo 345.* Habrá una Tesorería General para toda la Nación, a la que tocará disponer de todos los productos de cualquiera renta destinada al servicio del Estado.
- Artículo 346.* Habrá en cada provincia una tesorería, en la que entrarán todos los caudales que en ella se recauden para el erario público. Estas tesorerías estarán en correspondencia con la general, a cuya disposición tendrán todos sus fondos.
- Artículo 347.* Ningún pago se admitirá en cuenta al tesorero general, si no se hiciere en virtud de decreto del Rey, refrendado por el secretario del Despacho de Hacienda, en el que se expresen el gasto a que se destina su importe y el decreto de las Cortes con que éste se autoriza.
- Artículo 348.* Para que la Tesorería General lleve su cuenta con la pureza que corresponde, el cargo y la data deberán ser intervenidos respectivamente por las Contadurías de valores y de distribución de la renta pública.
- Artículo 349.* Una instrucción particular arreglará estas oficinas de manera que sirvan para los fines de su instituto.
- Artículo 350.* Para el examen de todas las cuentas de caudales públicos habrá una Contaduría mayor de cuentas, que se organizará por una ley especial.
- Artículo 351.* la cuenta de la Tesorería General, que comprenderá el rendimiento anual de todas las contribuciones y rentas, y su inversión, luego que reciba la aprobación final de las Cortes, se imprimirá, publicará y circulará a las Diputaciones de provincia y a los Ayuntamientos.
- Artículo 352.* Del mismo modo se imprimirán, publicarán y circularán las cuentas que rindan los secretarios del Despacho de los gastos hechos en sus respectivos ramos.
- Artículo 353.* El manejo de la Hacienda Pública estará siempre independiente de toda otra autoridad que aquella a la que está encomendado.
- Artículo 354.* No habrá aduanas sino en los puertos de mar y en las fronteras; bien que esta disposición no tendrá efecto hasta que las Cortes lo determinen.

*Artículo 355.* La deuda pública reconocida será una de las primeras atenciones de las Cortes, y éstas pondrán el mayor cuidado en que se vaya verificando su progresiva extinción, y siempre el pago de los réditos en la parte que los devengue, arreglando todo lo concerniente a la dirección de este importante ramo, tanto respecto a los arbitrios que se establecieren, los cuales se manejarán con absoluta separación de la Tesorería General, como respecto a las oficinas de cuenta y razón.

## Título VIII De la Fuerza Militar Nacional

### *Capítulo I*

#### *De las tropas de continuo servicio*

*Artículo 356.* Habrá una fuerza militar nacional permanente, de tierra y de mar, para la defensa exterior del Estado y la conservación del orden interior.

*Artículo 357.* Las Cortes fijarán anualmente el número de tropas que fueren necesarias, según las circunstancias, y el modo de levantar la que fuere más conveniente.

*Artículo 358.* Las Cortes fijarán asimismo anualmente el número de buques de la marina militar que han de armarse o conservarse armados.

*Artículo 359.* Establecerán las Cortes por medio de las respectivas ordenanzas todo lo relativo a la disciplina, orden de ascensos, sueldos, administración y cuanto corresponda a la buena constitución del ejército y armada.

*Artículo 360.* Se establecerán escuelas militares para la enseñanza e instrucción de todas las diferentes armas del ejército y armada.

*Artículo 361.* Ningún español podrá excusarse del servicio militar, cuando y en la forma que fuere llamado por la ley.

### *Capítulo II*

#### *De las milicias nacionales*

*Artículo 362.* Habrá en cada provincia cuerpos de milicias nacionales, compuestos de habitantes de cada una de ellas, con proporción a su población y circunstancias.

*Artículo 363.* Se arreglará por una ordenanza particular el modo de su formación, su número y especial constitución en todos sus ramos.

*Artículo 364.* El servicio de estas milicias no será continuo, y sólo tendrá lugar cuando las circunstancias lo requieran.

*Artículo 365.* En caso necesario podrá el Rey disponer de esta fuerza dentro de la respectiva provincia; pero no podrá emplearla fuera de ella sin otorgamiento de las Cortes.

## Título IX De la Institución Pública

### *Capítulo Único*

- Artículo 366.* En todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles.
- Artículo 367.* Asimismo se arreglará y creará el número competente de universidades y de otros establecimientos de instrucción que se juzguen convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes.
- Artículo 368.* El plan general de enseñanza será uniforme en todo el Reino, debiendo explicarse la Constitución Política de la Monarquía en todas las universidades y establecimientos literarios donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas.
- Artículo 369.* Habrá una Dirección General de Estudios, compuesta de personas de conocida instrucción, a cuyo cargo estará, bajo la autoridad del Gobierno, la inspección de la enseñanza pública.
- Artículo 370.* Las Cortes, por medio de planes y estatutos especiales, arreglarán cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública.
- Artículo 371.* Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes.

## Título X De la observancia de la constitución, y modo de proceder para hacer variaciones en ella

### *Capítulo único*

- Artículo 372.* Las Cortes, en sus primeras sesiones, tomarán en consideración las infracciones de la Constitución que se les hubieren hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieran contravenido a ella.
- Artículo 373.* Todo español tiene derecho a representar a las Cortes o al Rey para reclamar la observancia de la Constitución.
- Artículo 374.* Toda persona que ejerza cargo público, civil, militar o eclesiástico, prestará juramento, al tomar posesión de su destino, de guardar la Constitución, ser fiel al Rey y desempeñar debidamente su encargo.

*Artículo 375.* Hasta pasados ocho años después de hallarse puesta en práctica la Constitución en todas sus partes, no se podrá proponer alteración, adición ni reforma en ninguno de sus artículos.

*Artículo 376.* Para hacer cualquier alteración, adición o reforma en la Constitución será necesario que la diputación que haya de decretarla definitivamente venga autorizada con poderes especiales para este objeto.

*Artículo 377.* Cualquiera proposición de reforma en algún artículo de la Constitución deberá hacerse por escrito, y ser apoyada y firmada, a lo menos, por veinte diputados.

*Artículo 378.* La proposición de reforma se leerá por tres veces, con el intervalo de seis días de una a otra lectura, y después de la tercera se deliberará si ha lugar a admitirla a discusión.

*Artículo 379.* Admitida a discusión, se procederá en ella bajo las mismas formalidades y trámites que se prescriben para la formación de las leyes, después de los cuales se propondrá a la votación si ha lugar a tratarse de nuevo en la siguiente diputación general, y para que así quede declarado, deberán convenir las dos terceras partes de los votos.

*Artículo 380.* La diputación general siguiente, previas las mismas formalidades en todas sus partes, podrá declarar en cualquiera de los dos años de sus sesiones, conviniendo en ello las dos terceras partes de votos, que ha lugar al otorgamiento de poderes especiales para hacer la reforma.

*Artículo 381.* Hecha esta declaración, se publicará y comunicará a todas las provincias, y según el tiempo en que se hubiere hecho, determinarán las Cortes si ha de ser la diputación próximamente inmediata o la siguiente a ésta la que ha de traer los poderes especiales.

*Artículo 382.* Estos serán otorgados por las juntas electorales de provincia, añadiendo a los poderes ordinarios la cláusula siguiente:

“Asimismo les otorgan poder especial para hacer en la Constitución la reforma de que trata el decreto de las Cortes, cuyo tenor es el siguiente: (Aquí el decreto literal.) Todo con arreglo a lo prevenido por la misma Constitución. Y se obligan a reconocer y tener por constitucional lo que en su virtud establecieren.”

*Artículo 383.* La reforma propuesta se discutirá de nuevo, y si fuere aprobada por las dos terceras partes de diputados, pasará a ser ley constitucional, y como tal se publicará en las Cortes.

*Artículo. 384.* Una diputación presentará el decreto de reforma al Rey para que la haga publicar y circular a todas las autoridades y pueblos de la Monarquía. —Cádiz, 18 de Marzo de 1812. —Vicente Pascual, diputado por la ciudad de Teruel, presidente. —Antonio Joaquín Pérez, diputado por la provincia de la Puebla de los Ángeles. —Benito Ramón de Hermida, diputado por Galicia. —Antonio Samper, diputado por Valencia. José Simeón de Uría, diputado por Guadalajara, capital del Nuevo Reino de la Galicia. —Francisco Garcés y Varea, diputado por la serranía de Ronda. —Pedro González de Llamas, diputado

por el Reino de Murcia. —Carlos Andrés, diputado por Valencia. —Juan Bernardo O’Gaván, diputado por Cuba. —Francisco Xavier Borrell y Vilanova, diputado por Valencia. —Joaquín Lorenzo Villanueva, diputado por Valencia. —Francisco de Sales Rodríguez de la Bárcena, diputado por Sevilla. —Luis Rodríguez del Monte, diputado por Galicia. —José Joaquín Ortiz, diputado por Panamá. —Santiago Key y Muñoz, diputado por Canarias. —Diego Muñoz Torrero, diputado por Extremadura. —Andrés Morales de los Ríos, diputado por la ciudad de Cádiz. —Antonio José Ruiz de Padrón, diputado por Canarias. —José Miguel Guridi y Alcocer, diputado por Tlaxcala. —Pedro Rivera, diputado por Galicia. —José Mejía Lequerica, diputado por el Nuevo Reino de Granada. —José Miguel Gordo y Barrios, diputado por la provincia de Zacatecas. —Isidoro Martínez Fortín, diputado por Murcia. —Florencio Castillo, diputado por Costa Rica. —Felipe Vázquez, diputado por el Principado de Asturias. —Bernardo, obispo de Mallorca, diputado por la ciudad de Palma. —Juan de Salas, diputado por la serranía de Ronda. —Alonso Cañedo, diputado por la Junta de Asturias. —Gerónimo Ruiz, diputado por Segovia. —Manuel de Rojas Cortés, diputado por Cuenca. —Alfonso Rovira, diputado por Murcia. —José María Rocafull, diputado por Murcia. —Manuel García Herreros, diputado por la provincia de Soria. —Manuel de Aróstegui, diputado por Alava. —Antonio Alcayna, diputado por Granada. —Juan de Lera y Cano, diputado por la Mancha. —Francisco, Obispo de Calahorra y la Calzada, diputado por la Junta superior de Burgos. —Antonio de Parga, diputado por Galicia. —Antonio Payán, diputado por Galicia. —José Antonio López de la Plata, diputado por Nicaragua. —Juan Bernardo Quiroga y Uría, diputado por Galicia. —Manuel Ros, diputado por Galicia. —Francisco Pardo, diputado por Galicia. —Agustín Rodríguez Bahamonde, diputado por Galicia. —Manuel de Luján, diputado por Extremadura. —Antonio Oliveros, diputado por Extremadura. —Manuel Goyanes, diputado por León. —Domingo Dueñas y Castro, diputado por el Reino de Granada. —Vicente Terrero, diputado por la provincia de Cádiz. —Francisco González Peynado, diputado por el Reino de Jaén. —José Cerero, diputado por la provincia de Cádiz. —Luis González Columbres, diputado por León. —Fernando Llarena y Franchy, diputado por Canarias. —Agustín de Argüelles, diputado por el Principado de Asturias. —José Ignacio Beye Cisneros, diputado por México. —Guillermo Moragués, diputado por la Junta de Mallorca. —Antonio Valcarel y Peña, diputado por León. —Francisco de Mosquera y Cabrera, diputado por Santo Domingo. —Evaristo Pérez de Castro, diputado por la provincia de Valladolid. —Octaviano Obregón, diputado por Guanajuato. —Francisco Fernández Munilla, diputado por Nueva España. —Juan José Guereña, diputado por Durango, capital del reino de la Nueva Vizcaya. —Alonso Núñez de Haro, diputado por Cuenca. —José Aznarez, diputado por Aragón. —Miguel Alfonso Villagómez, diputado por León. —Simón López, diputado por Murcia. —Vicente Tomás Traver, diputado por Valencia. —Antonio Lloret y Martí, diputado por Valencia.

—José de Torres y Machy, diputado por Valencia. —José Martínez, diputado por Valencia. —Ramón Giraldo de Arquellada, diputado por la Mancha. —El barón de Casa-Blanca, diputado por la ciudad de Peñíscola. —Antonio Sombiela, diputado por Valencia. —Francisco Santalla y Quindós, diputado por la Junta Superior de León. —Francisco Gutiérrez de la Huerta, diputado por Burgos. —José Eduardo de Cárdenas, diputado por Tabasco. —Rafael de Zufriátegui, diputado por Montevideo. —José Morales Gallego, diputado por la Junta de Sevilla. —Antonio de Company, diputado por Cataluña. —Andrés de Jáuregui, diputado por la Habana. —Antonio Larrazábal, diputado por Guatemala. —José de Vega y Sentmanat, diputado por la ciudad de Cervera. —El Conde de Toreno, diputado por Asturias. —Juan Nicasio Gallego, diputado por Zamora. —José Becerra, diputado por Galicia. —Diego de Parada, diputado por la provincia de Cuenca. —Pedro Antonio de Aguirre, diputado por la Junta de Cádiz. —Mariano Mendiola, diputado por Querétaro. —Ramón Power, diputado por Puerto Rico. —José Ignacio Ávila, diputado por la provincia de San Salvador. —José María Couto, diputado por Nueva España. —José Alonso y López, diputado por la Junta de Galicia. —Fernando Navarro, diputado por la Ciudad de Tortosa. —Manuel de Villafañe, diputado por Valencia. —Andrés Ángel de la Vega Infanzón, diputado por Asturias. —Máximo Maldonado, diputado por Nueva España. —Joaquín Maniau, diputado por Veracruz. —Andrés Savariego, diputado por Nueva España. —José Castelló, diputado por Valencia. —Juan Quintano, diputado por Valencia. —Juan Polo y Catalina, diputado por Aragón. —Juan María Herrera, diputado por Extremadura. —José María Calatrava, diputado por Extremadura. —Mariano Blas Garoz y Peñalver, diputado por la Mancha. —Francisco de Papiol, diputado por Cataluña. —Ventura de los Reyes, diputado por Filipinas. —Miguel Antonio de Zumalacarreui, diputado por Guipúzcoa. —Francisco Serra, diputado por Valencia. —Francisco Gómez Fernández, diputado por Sevilla. —Nicolás Martínez Fortín, diputado por Murcia. —Francisco López Lisperguer, diputado por Buenos Aires. —Salvador Samartín, diputado por Nueva España. —Fernando Melgarejo, diputado por la Mancha. —José Domingo Rus, diputado por Maracaibo. —Francisco Calvet y Rubalcaba, diputado por la ciudad de Gerona. —Dionisio Inca Yupanqui, diputado por el Perú. —Francisco Ciscar, diputado por Valencia. —Antonio Zuazo, diputado del Perú. —José Lorenzo Bermúdez, diputado por la provincia de Tarma, del Perú. —Pedro García Coronel, diputado por Truxillo del Perú. —Francisco de Paula Escudero, diputado por Navarra. —José de Salas y Boxadors, diputado por Mallorca. —Francisco Fernández Golfín, diputado por Extremadura. —Manuel María Martínez, diputado por Extremadura. —Pedro María Ric, diputado por la Junta Superior de Aragón. —Juan Bautista Serrés, diputado por Cataluña. —Jayme Creus, diputado por Cataluña. —José, obispo Prior de León, diputado por Extremadura. —Ramón Lázaro de Dou, diputado por Cataluña. —Francisco de la Serna, diputado por la provincia de Ávila. —José



Valcárcel Dato, diputado por la provincia de Salamanca. —José de Zea, diputado por Córdoba. —José Roa y Fabián, diputado por Molina. —José Rivas, diputado por Mallorca. —José Salvador López del Pan, diputado por Galicia. —Alonso María de la Vera y Pantoja, diputado por la ciudad de Mérida. —Antonio Llaneras, diputado por Mallorca. —José de Espiga y Gadea, diputado de la Junta de Cataluña. —Miguel González Lastirri, diputado por Yucatán. —Manuel Rodrigo, diputado por Buenos Aires. —Ramón Feliu, diputado por el Perú. —Vicente Morales Duárez, diputado por el Perú. —José Joaquín de Olmedo, diputado por Guayaquil. —José Francisco Morejón, diputado por Honduras. —José Miguel Ramos de Arizpe, diputado por la provincia de Coahuila. —Gregorio Laguna, diputado por la ciudad de Badajoz. —Francisco de Eguía, diputado por Vizcaya. —Joaquín Fernández de Leyva, diputado por Chile. —Blas Ostaloza, diputado por el Reino del Perú. —Rafael Manglano, diputado por Toledo. —Francisco Salzar, diputado por el Perú. —Alonso de Torres y Guerra, diputado por Cádiz. —M. El marqués de Villafranca y los Vélez, diputado por la Junta de Murcia. —Benito María Mosquera y Lera, diputado por las siete ciudades del Reino de Galicia. —Felipe Anér de Esteve, diputado por Cataluña. —Pedro Inguanzo, diputado por Asturias. —Juan de Balle, diputado por Cataluña. —Ramón Utgés, diputado por Cataluña. —José María Veladiez y Herrera, diputado pro Guadalajara. —Pedro Gordillo, diputado por Gran Canaria. —Félix Aytés, diputado por Cataluña. —Ramón de Lladós, diputado por Cataluña. —Francisco María Riesco, diputado por la Junta de Extremadura. —Francisco Morros, diputado por Cataluña. —Antonio Vázquez de Parga y Bahamonde, diputado por Galicia. —El marqués de Tamarit, diputado por Cataluña. —Pedro Aparici y Ortiz, diputado por Valencia. —Joaquín Martínez, diputado por la ciudad de Valencia. —Francisco José Sierra y Llanes, diputado por el principado de Asturias. —El conde de Buena Vista Cerro, diputado por Cuenca. —Antonio Vázquez de Aldana, diputado por Toro. —Esteban de Palacios, diputado por Venezuela. —El conde de Puñonrostro, diputado por el Nuevo Reino de Granada. —Miguel Riesco y Puente, diputado por Chile. —Fermín de Clemente, diputado por Venezuela. —Luis de Velasco, diputado por Buenos Aires. —Manuel de Llano, diputado por Chiapas. —José Cayetano de Foncerrada, diputado de la provincia de Valladolid de Michoacán. —José María Gutiérrez de Terán, diputado por Nueva España, secretario. —José Antonio Navarrete, diputado por el Perú, secretario. —José de Zorraquín, diputado por Madrid, secretario. —Joaquín Díaz Caneja, diputado por León, secretario.”

*Por tanto mandamos a todos los españoles nuestros súbditos, de cualquiera clase y condición que sean, que hayan y guarden la Constitución inserta, como ley fundamental de la monarquía; y mandamos asimismo a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquier clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la misma Constitución en todas sus partes. Tendréislo enten-*

*dido, y dispondréis lo necesario a su cumplimiento, haciéndolo imprimir, publicar y circular. —Joaquín de Mosquera y Figueroa, presidente. —Juan Villavicencio. —Ignacio Rodríguez de Rivas. —El conde de Abisbal. —En Cádiz a 19 de marzo de 1812. —A d. Ignacio de la Pezuela.*

*Lo comunico a usted de orden de la Regencia del Reino para su cumplimiento. Dios guarde a usted muchos años. Cádiz, 2 de mayo de 1812.*

IGNACIO DE LA PEZUELA

La Regencia del Reino

*se ha servido dirigirme el decreto que sigue:*

“Don Fernando VII, por la gracia de Dios y por la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, y en su ausencia y cautividad la Regencia del Reino nombrada por las Cortes generales y extraordinarias, a todos los que las presentes vieren y entendieren, *sabed*: que las Cortes han decretado lo siguiente:

”Las Cortes generales y extraordinarias, deseando dar la publicación de la Constitución Política de la monarquía española toda la solemnidad que tan digno e importante objeto requiere a fin de que llegue del modo más conveniente a noticia de todos los pueblos del reino, han venido en decretar y decretan:

”1º. Al recibirse la Constitución en los pueblos del Reino, el jefe o el juez de cada uno de acuerdo con el ayuntamiento, señalará un día para hacer la publicación solemne de la Constitución en el paraje o parajes más públicos y convenientes, y con el decoro correspondiente, y que las circunstancias de cada pueblo permitan, leyéndose en alta voz toda la Constitución, y en segunda el mandamiento de la Regencia del Reino, para su observancia. En este día habrá repique de campanas, iluminación y salvas de artillería, donde se pudiere.

”2º. En el primer día festivo inmediato se reunirán los vecinos en su respectiva parroquia, asistiendo el juez del ayuntamiento, si no hubiere en el pueblo más que una; y distribuyéndose el jefe superior, alcaldes o jueces, y los regidores donde hubiere más; se celebrará una misa solemne de acción de gracias; se leerá la Constitución antes del ofertorio; se hará por el cura párroco, o por el que éste designe, una breve exhortación correspondiente al objeto: después de concluida la misa, se prestará juramento por todos los vecinos y el clero de guardar la Constitución bajo la fórmula siguiente: *¿Jurais por Dios y por los Santos Evangelios guardar la Constitución Política de la Monarquía española, sancionada por las Cortes generales y extraordinarias de la Nación y ser fieles al Rey?* A lo que responderán todos los concurrentes: *Sí juro*; y se cantará el *Te Deum*. de este acto solemne se remitirá testimonio a la Regencia del Reino por el conducto del jefe superior de cada provincia.

”3º. Los tribunales de cualquiera clase, justicias, virreyes, capitanes generales, gobernadores, juntas provisionales, ayuntamientos, muy reverendísimos arzobispos, reverendísimos obispos, prelados, cabildos eclesiásticos, universidades, comunidades

religiosas, y todas las demás corporaciones y oficinas de todo el Reino presentarán el propio juramento bajo la expresada fórmula los que no ejerzan jurisdicción ni autoridad, y los que la ejercen bajo la siguiente: *¿Juráis por Dios y por los Santos Evangelios guardar y hacer guardar la Constitución Política* (lo demás como en la fórmula ante dicha)? En todas las catedrales, colegiatas, universidades y comunidades religiosas se celebrará una misa de acción de gracias con *Te Deum*, después de haber jurado los respectivos cabildos y comunidades la Constitución. de todos estos actos se remitirá testimonio a la Regencia del Reino.

”4°. En los ejércitos y armada, así como en las divisiones que se hallen separadas, señalarán los jefes el día más oportuno, después de recibida la Constitución, para que formadas las tropas se publique ésta, leyéndose toda en alta voz, y en seguida el jefe, oficialidad y tropa jurarán frente de las banderas bajo la fórmula expresada en el artículo segundo. de este acto se remitirá certificación a la Regencia del Reino.

”5°. Al día siguiente de la publicación de la Constitución, así en esta ciudad como en todos los pueblos de la Monarquía, se hará una visita general de cárceles por los tribunales respectivos, y serán puestos en libertad todos los presos que lo estén por delitos que no merezcan pena corporal; como también cualesquiera otros reos que apareciendo de su causa no se les puede imponer pena de dicha clase, presten fianza con arreglo al artículo 296 de la Constitución.

”6°. Los testimonios y certificaciones se pasarán por la Regencia del Reino a las Cortes, o a la Diputación Permanente, quedando en las secretarías del despacho la correspondiente noticia, para exigir las que faltasen. Lo tendrá entendido la Regencia del Reino para disponer su cumplimiento, y lo hará imprimir, publicar y circular. —Vicente Pascual, presidente. —José María Gutiérrez de Terán, diputado secretario. —Dado en Cádiz a 18 de marzo de 1812. A la Regencia del Reino.

”Por tanto mandamos a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquiera clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar el presente decreto en todas sus partes. —Tendréislo entendido para su cumplimiento, y dispondréis se imprima, publique y circule. —Joaquín de Mosquera y Figueroa, presidente. —Juan Villavicencio. —Ignacio Rodríguez de Rivas. —El conde de Abismal. —En Cádiz, a 18 de marzo de 1812. —A d. Ignacio de la Pezuela.”

*De orden de la Regencia del Reino lo comunico a usted para su inteligencia y puntual cumplimiento en la parte que le corresponda. Dios guarde a usted muchos años. Cádiz, 2 de mayo de 1812.*

IGNACIO DE LA PEZUELA

La Regencia del Reino

*se ha servido dirigirme el decreto que sigue:*

Don Fernando VII, por la gracia de Dios y por la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, y en su ausencia y cautividad la Regencia del Reino, nom-

brada por las Cortes generales y extraordinarias, a todos los que los presentes vieren y entendieren, *sabed*: que las Cortes han decretado lo siguiente:

Las Cortes generales y extraordinarias decretan: que el pueblo y el clero presten a una voz, y sin preferencia alguna, como se ha practicado en la Isla de León, el juramento de guardar la Constitución Política de la Monarquía española, que según lo prevenido por decreto de 18 de marzo último, debe prestarse en toda ella. Lo tendrá entendido la Regencia del Reino para su cumplimiento y lo hará imprimir, publicar y circular. —José María Gutiérrez de Terán, presidente. —José de Zorraquín, diputado secretario. —Joaquín Díaz Caneja, diputado secretario. —Dado en Cádiz a 22 de mayo de 1812. —A la Regencia del Reino.

Por tanto mandamos a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquiera clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar el presente decreto en todas sus partes. Tendréislo entendido para su cumplimiento, y dispondréis se imprima, publique y circule. —Joaquín de Mosquera y Figueroa, presidente. —Juan Villavicencio. —Ignacio Rodríguez de Rivas. —El Conde del Abismal. —En Cádiz a 23 de mayo de 1812. —A d. Ignacio de la Pezuela.

*De orden de la Regencia del Reino lo comunico a usted para su inteligencia y cumplimiento en la parte que le corresponde. Dios guarde a usted muchos años. Cádiz, mayo 24 de 1812.*

IGNACIO DE LA PEZUELA



30 de abril de 1812

Elementos Constitucionales circulados por el Sr. Rayón

Copia de los elementos de nuestra Constitución

La Independencia de la América es demasiado justa aun cuando España no hubiera substituido al gobierno de los Borbones el de unas juntas a todas luces nulas, cuyos resultados han sido conducir a la Península al borde de su destrucción. Todo el Universo, comprendidos los enemigos de nuestra felicidad, han conocido esta verdad; mas han procurado presentarla aborrecible a los incautos, haciéndola creer que los autores de nuestra gloriosa independencia han tenido otras miras, que, o las miserables de un total desenfreno o las odiosas de un absoluto despotismo.

Los primeros movimientos han prestado apariencias de su opinión; las expresiones de los pueblos oprimidos y tiranizados en los crepúsculos de su libertad se han pretendido identificar con los de sus jefes, necesitados muchas veces a condescender mal de su agrado, y nuestros sucesos se hallan anunciados en los papeles públicos, casi al mismo tiempo en que el Tribunal más respetable de la Nación nos atemoriza; sólo el profundo conocimiento de nuestra justicia fue capaz de superiorizarnos a estos obstáculos.

La conducta de nuestras tropas, que presentan un riguroso contraste con la de esos pérfidos enemigos de nuestra libertad, ha sido bastante a confundir las calumnias con esos gaceteros y publicistas aduladores, han empeñado en denigrarnos: la Corte misma de nuestra Nación ha sido testigo del brutal desenfreno, y manejo escandaloso de esos proclamados defensores de nuestra religión; ellos sellan sus triunfos con la impiedad, la sangre de nuestros hermanos indefensos, la destrucción de poblaciones numerosas y la profanación de templos sacrosantos; he aquí los resultados de sus triunfos. Aún todo esto no es suficiente para que esos orgullosos europeos confiesen la justicia de nuestras solicitudes, y no pierden momento de hacer creer a la Nación que se halla amenazada de una espantosa anarquía.

Nosotros, pues, tenemos la increíble satisfacción y el alto honor de haber merecido a los pueblos libres de nuestra patria, componer el Supremo Tribunal de la Nación y representar la majestad que sólo reside en ellos; aunque ocupados principalmente en abatir con el cañón y la espada las falanges de nuestros enemigos, no queremos perder un momento de ofrecer a todo el Universo los elementos de una Constitución que ha de fijar nuestra felicidad: no es una legislación la que presentamos, ésta sólo es obra de la meditación profunda, de la quietud y de la paz, pero manifestar a los sabios cuáles han sido los sentimientos y deseos de nuestros pueblos, y Constitución que podrá modificarse por las circunstancias; pero de ningún modo convertirse en otros.

## Puntos de nuestra Constitución

- 1°. La religión católica será la única sin tolerancia de otra.
- 2°. Sus ministros por ahora serán y continuarán dotados como hasta aquí.
- 3°. El dogma será sostenido por la vigilancia del Tribunal de la fe, cuyo reglamento, conforme al sano espíritu de la disciplina, pondría distantes a sus individuos de la influencia de las autoridades constituidas y de los excesos del despotismo.
- 4°. La América es libre e independiente de toda otra Nación.
- 5°. La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano.
- 6°. Ningún otro derecho a esta soberanía puede ser atendido, por incontestable que parezca, cuando sea perjudicial a la independencia y felicidad de la Nación.
- 7°. El Supremo Congreso constará de cinco vocales nombrados por las representaciones de las Provincias; mas por ahora se completará al número de vocales por los tres que existen en virtud de comunicación irrevocable de la potestad que tienen, y cumplimiento del pacto convencional celebrado por la Nación en 21 de agosto de 1811.
- 8°. Las funciones de cada vocal durarán cinco años: el más antiguo hará de presidente, y el más moderno de secretario en actos reservados, o que comprendan toda la Nación.
- 9°. No deberán ser electos todos en un año, sino sucesivamente uno cada año, cesando de sus funciones en el primero, el más antiguo.
10. Antes de lograrse la posesión de la capital del Reino, no podrán ser los actuales substituidos por otros.
11. En los vocales que lo sean en el momento glorioso de la posesión de México, comenzará a contarse desde este tiempo el de sus funciones.
12. Las personas de los vocales serán inviolables en el tiempo de su ejercicio, sólo podrán proceder contra ellos en el caso de alta traición y con conocimiento reservado de los otros vocales que lo sean, y hayan sido.
13. Las circunstancias, rentas y demás condiciones de los vocales que lo sean y hayan sido, queda reservado para cuando se formalice la Constitución particular de la Junta, quedando sí, como punto irrevocable la rigurosa alternativa de las providencias.
14. Habrá un Consejo de Estado para los casos de declaración de guerra y ajuste de paz, a los que deberán concurrir los oficiales de Brigadier arriba, no pudiendo la Suprema Junta determinar sin estos requisitos.
15. También deberá la Suprema Junta acorar determinaciones con el Consejo en el caso de establecer gastos extraordinarios, obligar los bienes nacionales, o cuando se trate de aumentos inerrantes pertenezcan a la causa común de la Nación, debiéndose antes tener muy en consideración lo expuesto por los representantes.
16. Los despachos de Gracia y Justicia, Guerra, Hacienda, y sus respectivos Tribunales, se sistematrán con conocimiento de las circunstancias.
17. Habrá un Protector nacional nombrado por los representantes.

18. El establecimiento y derogación de las leyes, y cualquiera negocio que interese a la Nación, deberá proponerse en las sesiones públicas por el Protector nacional ante el Supremo Congreso en presencia de los representantes que prestaron su ascenso o descenso; reservándose la decisión a la Suprema Junta a pluralidad de votos.
19. Todos los vecinos de fuera que favorezcan la libertad e independencia de la Nación, serán recibidos bajo la protección de las leyes.
20. Todo extranjero que quiera disfrutar los privilegios de ciudadano americano, deberá impetrar carta de naturaleza a la Suprema Junta que se concederá con acuerdo del ayuntamiento respectivo y disensión del Protector nacional: mas sólo los patricios obtendrán los empleos, sin que en esta parte pueda valer privilegio alguno o carta de naturaleza.
21. Aunque los tres Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sean propios de la soberanía, el Legislativo lo es inerrante que jamás podrá comunicarlo.
22. Ningún empleo, cuyo honorario se erogue de los fondos públicos, o que eleve al interesado de la clase en que vivía, o le dé mayor lustre que a sus iguales, podrá llamarse de gracia, sino de rigurosa justicia.
23. Los representantes serán nombrados cada tres años por los ayuntamientos respectivos, y éstos deberán componerse de las personas más honradas y de proporción, no sólo de las capitales, sino de los pueblos de Distrito.
24. Queda enteramente proscrita la esclavitud.
25. Al que hubiere nacido después de la feliz independencia de nuestra Nación, no obstarán sino de los defectos personales, sin que pueda oponérsele a la clase de su linaje; lo mismo deberá observarse con los que representen graduación de capitán arriba, o acrediten algún singular servicio a la patria.
26. Nuestros puertos serán francos a las naciones extranjeras, con aquellas limitaciones que aseguren la pureza del dogma.
27. Toda persona que haya sido perjura a la Nación, sin perjuicio de la pena que se le aplique, se declara infame y sus bienes pertenecientes a la nación.
28. Se declaran vacantes los destinos de los europeos, sean de la clase que fueren, e igualmente los de aquellos que de un modo público, e incontestable hayan influido en sostener la causa de nuestros enemigos.
29. Habrá una absoluta libertad de imprenta en puntos puramente científicos y políticos, con tal que estos últimos observen las miras de ilustrar y no zaherir las legislaciones establecidas.
30. Quedan enteramente abolidos los exámenes de artesanos, y sólo los calificará el desempeño de ellos.
31. Cada uno se respetará en su casa como en un asilo sagrado, y se administrará con las ampliaciones, restricciones que ofrezcan las circunstancias, la célebre ley Habeas Corpus de la Inglaterra.
32. Queda proscrita como bárbara la tortura, sin que pueda lo contrario aún admitirse a discusión.
33. Los días dieciséis de septiembre en que se proclama nuestra feliz independencia, el veintinueve de septiembre y treintaiuno de julio, cumpleaños de nuestros

- generalísimos Hidalgo y Allende, el doce de diciembre consagrado a nuestra amabilísima protectora Nuestra Señora de Guadalupe, serán solemnizados como los más augustos de nuestra Nación.
34. Se establecerán cuatro órdenes militares, que serán la de Nuestra Señora de Guadalupe, la de Hidalgo, el águila y Allende, pudiendo también obtenerlas los magistrados, y demás ciudadanos beneméritos que se consideren acreedores a este honor.
  35. Habrá en la Nación cuatro cruces grandes respectivas a las órdenes dichas.
  36. Habrá en la Nación cuatro capitanes generales.
  37. En los casos de guerra propondrán los oficiales Brigadier arriba, y los Consejeros de guerra al Supremo Congreso Nacional, quién de los cuatro generales debe hacer de generalísimo para los casos ejecutivos y de combinación, investiduras que no confiera graduación ni aumento de renta que cesará concluida la guerra y que podrá removerse del mismo modo que se constituyó.
  38. Serán capitanes generales los tres actuales de la Junta aun cuando cesen sus funciones, pues esta graduación no debe creerse inherente a la de vocal, quedando a las circunstancias el nombramiento del cuarto americano: he aquí los principales fundamentos sobre que ha de llevarse la grande obra de nuestra felicidad; está apoyada en la libertad y en la independencia, y nuestros sacrificios aunque grandes, son nada en comparación con la halagüeña perspectiva que se os ofrece para el último periodo de nuestra vida, trascendental a nuestros descendientes.

El pueblo americano, olvidado de unos, compadecido por otros, y despreciado por la mayor parte, aparecerá ya con el esplendor y dignidad de que se ha hecho acreedor por la bizarría con que ha roto las cadenas del despotismo; la cobardía y la ociosidad será la única que infame al ciudadano, y el templo del honor abrirá indistintamente las puertas del mérito, y la virtud, una santa emulación llevará a nuestros hermanos, y nosotros tendremos la dulce satisfacción de decirnos: Os hemos ayudado y dirigido, hemos hecho substituir la abundancia a la escasez, la libertad a la esclavitud, y la felicidad a la miseria: bendecid, pues, al Dios de los destinos, que se ha dignado mirar por compasión su pueblo.

LICENCIADO RAYÓN





28 de junio de 1813\*

Primera convocatoria de Morelos para la instalación  
del Congreso de Chilpancingo

Expediente sobre reunión del Congreso en Chilpancingo el 8 de septiembre Don José María Morelos, Capitán General de los Ejércitos Americanos y Vocal del Supremo Congreso Nacional, etcétera.

Habiendo ya la Divina Providencia proporcionado un terreno seguro y capaz de plantear en él algún gobierno, debemos comenzar por el prometido en plan de nuestra santa insurrección, que es el de formar un Congreso, compuesto de representantes de las provincias que promuevan sus derechos. Y como cada uno deba ser electo por los pueblos de la misma provincia que representa, se hace preciso que en cada subdelegación, el subdelegado, de acuerdo con el párroco, convoquen a los demás curas, comandantes de armas, repúblicas y vecinos principales para que, unidos en las cabeceras, nombren a pluralidad de votos un lector de la provincia de Tecpan, demarcada por el río de las Balsas hasta su origen y seguido por el río Verde, a entrar en el mar, rayando con Oaxaca.

Y por cuanto las circunstancias del día estrechan el tiempo para ocurrir a los males que amenazan, circulará esta resolución con toda velocidad para que el elector de cada subdelegación concorra al pueblo de Chilpancingo el día 8 del próximo septiembre, a la *Junta General de Representantes* que en el mismo día ha de celebrarse, para lo cual los electores deberán llegar dos o tres días antes; previniendo a los pueblos que no los despacharen culpablemente, que se tendrán por no partes en la Constitución; advirtiéndole a los electores que sus votos deberán recaer precisamente en sujeto americano de probidad y de conocidas luces, recomendable por su acendrado patriotismo y, si posible es, nativo de la misma provincia, como que va a ser miembro del Congreso, defensor y padre de todos y cada uno de los pueblos de su provincia, para quienes debe solicitar todo bien y defenderlos de todo mal.

En esta votación deben entrar las personas eclesiásticas y seculares, teólogos o juristas, aunque no estén graduados pero no deberá elegirse a los ausentes.

El modo deberá ser: proponer tres individuos, llevando asentados sus nombres a la Junta General en cedula como de rifa, con las notas de *primero*, *segundo* y *tercero*, con lo cual, en no llevando más fin que el bien común, concluirán los electores bien y con brevedad su comisión, la cual manifestarán un día antes o luego que lleguen al lugar de la Junta, llevando credencial firmada de los que los eligieron.

\* Fuente: J.E. Hernández y Dávalos, *Colección de documentos para la historia de la guerra de independencia de México*, México, Imp. de José María Sandoval, 1877, t. v, núm. 65, pp. 133-134.

Y para que esta importantísima resolución tenga el puntual y debido cumplimiento, mando a todos los jefes y personas a quienes toque, que sin perdonar el reposo de la noche, pase del uno al otro, quedando copia en las subdelegaciones, de donde se podrán franquear a los pueblos que las pidan, pues la original no deberá detenerse con pretexto alguno, sobre que será responsable el que la atrasase; y, por lo mismo, se acusarán los recibos y sentará razón al calce, de la hora en que llega y en la que sale, no debiendo haber más intermedio en cada cabecera de subdelegación que el de tres horas para sacar una copia. Dado en el Cuartel General de Acapulco, a 28 de junio de 1813. *José María Morelos*. Lic. *Juan Nepomuceno Rosainz*, secretario.



## 28 de junio de 1813\*

“Razones” de Morelos para crear la Nueva Intendencia de Tecpan  
en cuyo ámbito se instalará el Congreso

### Razones porque se formó la Nueva Intendencia de Tecpan

- 1<sup>a</sup>. Porque hubo necesidad de comenzar la conquista del Sur con algún pie de gobierno, pues sin él no se podía haber progresado como se ha conseguido.
- 2<sup>a</sup>. Porque antes de la conquista de los españoles, era independiente con el nombre de *Provincia de Zacatula* y con la demarcación del río de las Balsas.
- 3<sup>a</sup>. Porque nuestros conciudadanos tuvieran un asilo cuando todo turbio corriera.
- 4<sup>a</sup>. Porque se compone de lenguas de tierras, respecto de los obispados y demás intendencias de Valladolid, México, Puebla y Oaxaca, que por su distancia estaban mal administradas de justicia.
- 5<sup>a</sup>. Con el fin de ponerse mitra en el pueblo de Chilpancingo, que va a ser *ciudad* y coge al centro de la provincia, pues no alcanzando los cuatro obispados dichos a asistir en lo espiritual los pueblos de esta nueva provincia por su distancia, no tenía otro remedio que crear otro nuevo obispado, que con el favor de Dios lo conseguiremos a pocos pasos.
- 6<sup>a</sup>. Porque los pueblos que la componen han llevado el peso de la conquista del Sur y es de justicia que ellos comiencen a disfrutar la gloriosa independencia.
- 7<sup>a</sup>. Por la misma razón se le dio el nombre de la *Provincia de Tecpan* y a este pueblo el título de *ciudad*, porque ella hizo el cimiento para la misma provincia, ministrando reales y gente para conseguir la victoria de las primeras batallas, así como toda la provincia para adquirir a la de Oaxaca, gran parte de las de Veracruz, Puebla y México, en tal grado, que estas tres últimas están en vísperas de nombrar su representante, y aun pueden ocurrir el día 8 de septiembre a la Junta General de Chilpancingo. Todo lo que debe servir de satisfacción a la provincia de Tecpan.

\* Fuente: Una copia manuscrita, original de la época, que obra en el Archivo General de la Nación, ramo, *Infidencias*, t. 133, f. 85.

*Aviso*

Todo americano, hombre de bien, que quiera poblar la Nueva Ciudad de Chilpancingo o los hermosos pueblos de Tixtla y Chilapa, se le proporcionará casa y tierras de labor, y lo mismo [en] la Ciudad de los Reyes de Acapulco. Cuartel General en el dicho, junio 28 de 1813. *Manuel Mendoza.*

Copiada en las cabeceras para publicarse, seguirá su derrotero.  
*José María Morelos.*



25 de julio de 1813\*

Instrucciones de Morelos para elección de  
diputados al Congreso

[*Sr. Mariscal D. Benedicto López.*]

El Excmo. Sr. Capitán General, D. José María Morelos, se ha servido dirigirme un superior orden que a la letra es del tenor siguiente:

Aunque se han dirigido proclamas a las provincias de Michoacán, Veracruz, Puebla y México, con el fin de que los pueblos nombren sus diputados miembros del nuevo Congreso Nacional que se trata establecer para calmar las turbulencias de que el reino se halla agitado y darle el aire de circunspección que es debido, como se halla interceptado el tránsito de esta ciudad a estos reales de minas y los pueblos tal vez se hallarán embarazados, ignorando el modo con que se deba proceder a esta operación, porque no suceda así con los que están al mando de V. S., he acordado darle una ligera instrucción del modo con que han de practicar sus elecciones, es el siguiente.

Mandaré V.S. sacar copias de este oficio cuantas subdelegaciones haya en su demarcación. Cada subdelegado hará que en cada curato de los de su jurisdicción, se reúna el cura, vicario, teniente de justicia, república, vecinos de razón y cuantos quieran concurrir, asignándoles antes día cierto y proporcionado, según las distancias.

Reunidos todos el día que se les emplace, les hará ver la necesidad que tiene la Nación de reconcentrar ya su soberanía, erigiendo un nuevo congreso de diputados en quien ponga toda su confianza, como que son electos por las mismas provincias, por quienes han de accionar; pero no pudiéndose reducir los votos a un punto de vista, si cada parroquia elige uno representando, éstas sólo les toca nombrar un elector para que unidos con los demás de todo el Arzobispado, voten de tres sujetos que ellos mismos pongan, al que mejor les parezca para diputado del Congreso.

Hecho esto, comenzará su escribano a recoger los sufragios que irá apuntando en un papel para leerlo en alta voz. Después de concluido el acto y el que sacare más votos, quedará de elector por aquella parroquia, y notificado de ocurrir a Chilpancingo el día 8 de septiembre, lugar que tengo destinado para que se instale el Congreso.

Dios guarde a V.S. muchos años. Acapulco y julio 25 de 1813. *José María Morelos.*

Sr. Mariscal; D. Mariano Ortiz. Sultepec. Lo traslado a V.S. para que en vista de su contenido, haga que los subdelegados de su departamento, librándoles inserción con oficio, cumplan íntegramente con su literal contenido a la mayor brevedad sin pérdida de tiempo.

\* Fuente: Una copia manuscrita, original de la época, que obra en el Archivo General de la Nación, ramo, *Operaciones de Guerra*, t. 912, ff. 220-222.

Dios guarde a V.S. muchos años. Tlatlaya y agosto 15 de 1813. *Mariano Ortiz*. Señor mariscal don *Benedicto López*.

Nota. En una carta familiar del Sr. Mariscal de Campo, D. Mariano Ortiz, que es quien subscribe al pie del traslado de la Superior Orden del Excmo. Sr. D. José María Morelos, se halla el siguiente párrafo que copio a la letra, por ser de grande importancia:

“Hoy remitiré a V.S. un tanto de un plan sobre varios asuntos que manda S.E., pero uno de los principales que a los países enemigos no se les permita comercio de carnes, maíces, harinas, ni efectos de primera necesidad; como también a los forasteros que entraren comerciando no se les deje extraer moneda de plata para sus tierras, y aquellos efectos que van referidos de primera necesidad, tampoco; pues sólo se les permitirá extraer otros que no hagan falta, como cambiando efecto por efecto”.

Es copia fiel de la que se me remitió. Zitácuaro, agosto 25 de 1813.

*Benedicto López*. [rúbrica].



8 de agosto de 1813\*

Circular de Morelos para la urgente  
instalación del Congreso

### Orden circular

La ilustración de los habitantes del reino y la dolorosa experiencia de que las armas de la Nación padecen con frecuencia tal retroceso que casi las deja lánguidas y en inacción, siendo nuestros anhelos que cubran las provincias con la rapidez de un nublado y brillen de tal suerte en contorno de nuestros enemigos que, cuando no los destrocen a lo menos los acobarden e intimiden, ha obligado a todo buen patriota a meditar con la más detenida reflexión sobre el origen de tan desgraciados sucesos, y tan poco conformes al grueso número de nuestras tropas y a los deseos de la Nación; y después de agotar los más sutiles discursos, no han hallado otra causa que la reunión de todos los Poderes en los pocos individuos que han compuesto hasta aquí la Junta Soberana.

Agobiada ésta con la inmensidad de atenciones a que debe dedicarse, se hallaba enervada para poder desempeñar todos y cada uno de los grandes objetos a que debían consagrarse sus tareas. Persuadido el reino todo de esta verdad, ha exigido de mí, con instancia repetida, la instalación de nuevo Congreso en el que, no obstante ser más amplio por componerse de mayor número de vocales, no estén unidas las altas atribuciones de la soberanía.

Por tanto, debiendo acceder a sus ruegos, he convocado a todas las provincias de las que tenemos ocupados algunos pueblos, designando el de Chilpancingo y todo el mes de septiembre próximo para la celebración de un acto, no menos útil que solemne y memorable

Una de las prerrogativas más propias de la soberanía, es el Poder Ejecutivo o mando de las armas en toda su extensión. El sujeto en quien éste recae, debe ser de la confianza de toda o la mayor parte de la Nación y miembros principales de los que generosamente se han alistado en las banderas de la libertad; y para que su elección se haga patente a los señores diputados del nuevo Congreso, y para su medio a la Nación entera, votarán por escrito de coroneles para arriba, cuantos estén en servicio de las armas, de los cuatro generales conocidos hasta ahora, el que juzguen más idóneo y capaz de dar completo lleno al pesado y delicado cargo que va a ponerse en sus manos; remitiendo sus sufragios a esta Capitanía General para presentarlos unidos con los de los electores que por cada parroquia han de concurrir, a los señores diputados, de

\* Fuente: Un impreso original de la época, que obra en el Archivo General de la Nación, ramo, *Virreyes* (Calleja), t. 268-c, f. 117.

cuya pluralidad de votos resultará legítimamente electo el Generalísimo de las Armas y asentando el Poder Ejecutivo, atributo de la soberanía, partido de los demás en el Ejército, enlazado con ellos en el objeto y fin primario.

Y para que llegue a noticia de todos, circulará éste por todos los cuerpos de los ejércitos americanos.

Dado en el Cuartel General en Acapulco,  
a 8 de agosto de 1813. *José María Morelos.*





11 de septiembre de 1813

Reglamento del Congreso de Chilpancingo

Don José María Morelos, Capitán General de los ejércitos americanos, etcétera, etcétera.

Convencido de la necesidad de un gobierno supremo que puesto al frente de la Nación administre sus intereses, corrija los abusos y restablezca la autoridad e imperio de las leyes: Convencido asimismo de la incompatibilidad de estos beneficios con el actual estado de guerra, cuya duración que ha extendido a tres años la permanencia de los errores consagrados por la tiranía entre nosotros, que será tanto más corta, cuanto más nos apresuremos a reformar un cuerpo representativo de la soberanía nacional, en cuya sabiduría, integridad y patriotismo, podamos liberar nuestra confianza y la absoluta dirección de la empresa en que nos ha comprometido la defensa de nuestros derechos imprescriptibles: Convencido finalmente de que la perfección de los gobiernos, no puede ser la obra de la arbitrariedad, y de que es nulo, intruso o ilegítimo todo el que no se deriva de la fuente pura del pueblo, hallé ser de suma importancia mandar, como lo verifique, se nombrasen en los lugares libres electores parroquiales, que reunidos a principios del presente mes en este pueblo, procediesen como habitantes de la Nación, a la elección de diputados por sus respectivas provincias en quienes se reconociese el depósito legítimo de la soberanía, y el verdadero poder que debe regirnos y encaminarnos a la justa conquista de nuestra libertad; pero no habiendo permitido las circunstancias, que esta convocación surtiese todo su efecto; siento todavía corto el número de electores que han logrado reunirse, y hallando no ser ésta suficiente razón que deba dilatar más tiempo la reinstalación de un Congreso soberano en que imperiosamente nuestra situación y el enlace de los acontecimientos públicos: Siendo imposible a la limitación humana dar de una vez a sus obras, mucho menos a las de esfera superior como la presente, toda la perfección de que son susceptibles sino que todas informes en sus principios van adelantando por lentas progresiones hasta el grado de complemento a que puedan llegar: Por último, no teniendo la Nación ninguna autoridad en ejercicio más que la reconocida en mí por el ejército en aptitud de dar los primeros pasos que deben guiarnos a la entera organización de la administración pública: Por todas estas consideraciones y atemperándome a las circunstancias, y a cuantas dan de sí las graves atenciones de la guerra, mando se cumplan, guarden y ejecuten en todas sus partes los artículos que contiene el siguiente reglamento, cuya exacta observancia debe producir la legalidad, el decoro y acierto de las sesiones del Congreso, y todo lo perteneciente a su política interior, en tanto que favorecido de las circunstancias, e

ilustrado por la experiencia, decreta las variaciones y mejoras que hallase oportunas para el más expedito uso de sus facultades soberanas y el mejor servicio y dirección de la sociedad.

### Reglamento

1. Reunidos en la iglesia parroquial la mañana del trece del corriente los electores que se hallen presentes, procederán a la elección de los diputados representantes de sus respectivas provincias.
2. Esta junta electoral será presidida por mí como el más caracterizado oficial del ejército.
3. Para la solemnidad del acto se abrirá la sesión con un discurso sencillo que explique en términos inteligibles a todos, el objeto y fines de nuestra reunión.
4. Concluido todo y nombrados por la diputación electoral el número de vocales, igual al número de provincias que les tienen conferidos sus poderes se les hará saber la elección a los sujetos en quienes hubiere recaído.
5. Inmediatamente se les pondrá en posesión y disuelta la junta de electores se congregarán en su lugar los vocales, y en el mismo lugar a la mañana siguiente.
6. Congregados de este modo se tendrá por instalado el gobierno.
7. Aunque no sea proporcionado el número de vocales al de la provincia no obstará este defecto para que los existentes ejerzan las funciones de la soberanía como si estuviese completa la representación.
8. Conforme vayan las provincias desembarazándose de las trabas del enemigo irán nombrando diputados electorales que elijan su representante, y éstos se irán agregando hasta completar el número competente.
9. No siendo asequible en la actualidad que la forma de estas elecciones sea tan perfecta que concurren en ellas con sus votos todos y cada uno de los ciudadanos exentos de las tachas que inhabilitan para esto, es indispensable ocurrir a nombramientos que suplan la imposibilidad de usar de sus derechos en que la opresión tiene todavía una parte de la nación-
10. En consecuencia señalaré ciudadanos ilustrados, fieles y laboriosos que entren a llenar los vacíos que debe dejar en la composición del cuerpo soberano el motivo expuesto en el artículo anterior.
11. Estos suplentes serán amovibles a discreción de las provincias, en cuyo nombre representan, pero se tendrá por propietario a aquél, cuya provincia confirmase tácita o expresamente su interina elección.
12. Habiendo en este corto lugar pocos sujetos que puedan ocupar los interinatos, sólo nombraré a los que sean aptos para desempeñarlos y que reúnan a sus conocimientos políticos y prendas literarias un vivo amor a la patria y a la más acreditada pureza de costumbres.

13. Compuesto de este modo el cuerpo soberano de propietarios elegidos por los electores y de suplentes nombrados por mí, procederá en primera sesión a la distribución de Poderes, reteniendo únicamente el que se llama Legislativo.
14. El Ejecutivo lo consignará al general que resultare electo generalísimo.
15. El Judicial lo reconocerá en los tribunales actualmente existentes, cuidando no obstante se vaya presentando la ocasión de reformar el absurdo y complicado sistema de los tribunales españoles.
16. Enseguida nombrará un presidente y un vicepresidente que con los dos secretarios dividirán entre sí el despacho universal.
17. Hecho este nombramiento procederá el Congreso con preferencia a toda otra atención a expedir con la solemnidad posible un Decreto Declaratorio de la Independencia de esta América respecto de la Península española; sin apellidarla con el nombre de alguna monarquía; recopilando las principales y más convenientes razones que le han obligado a este paso y mandando se tenga esta declaración por ley fundamental del Estado.
18. Deben proceder discusiones y debates públicos a las determinaciones legales del Congreso, de modo que no se resolverá ningún asunto hasta que oído el voto de todos los vocales resulte aprobado por la mayoría la materia discutida.
19. Todo vocal está autorizado para proponer proyectos de ley, que se admitirán o no a discusión, según resulte de la votación que también tendrá lugar en este caso.
20. El presidente designará las materias que deban tratarse, y levantará las sesiones tocando la campanilla que al efecto estará prevenida en la mesa que se pondrá al frente de su asiento.
21. A excepción de los días festivos, se congregará la junta todos los de la semana, y durarán sus sesiones dos horas precisamente reservando una para recoger los sufragios.
22. Éstos se darán de este modo: Discutido un asunto, cada diputado después del presidente, echará en uno de los dos globos que se destinarán a este fin, la cedula de apruebo o no apruebo que se repartirán entre todos los secretarios del Despacho.
23. Concluidas las votaciones con esta formalidad se procederá a extender el decreto conforme lo prescribe el artículo 18 bajo la fórmula siguiente: Los representantes de las Provincias de la América Septentrional habiendo examinado detenidamente, etcétera... Decretan lo siguiente y al fin... Lo tendrá extendido el Supremo Poder Ejecutivo, para disponer lo necesario a su cumplimiento.
24. Extendido en estos términos, el decreto se pasará inmediatamente a dicho Poder Ejecutivo con las firmas del presidente y dos secretarios, los que quedarán nombrados por mí en propiedad, que funcionarán el tiempo de cuatro años con el tratamiento de señoría por ser distintos de los vocales, y cumplido el término, elegirán otro los vocales a pluralidad de votos, cuya elección presidirá el que hiciere de presidente del Congreso en aquel tiempo.
25. El Poder Ejecutivo mandará cumplir la disposición bajo esta fórmula: El Supremo Poder Ejecutivo de la soberanía nacional a todos los que la presenten vieren, *sabed*

que los representantes de las provincias reunidas en Congreso pleno, han decretado lo siguiente (aquí la inserción literal del Decreto), y al fin...

Y para que lo dispuesto en el decreto antecedente tenga su más puntual y debido cumplimiento, mando se guarde, cumpla y ejecute en todas sus partes.

26. Este escrito deberá estar firmado, no sólo por el generalísimo en quien reside el Poder Ejecutivo según lo dispuesto en el artículo 14, sino también por sus dos secretarios, que a imitación de los del Congreso, dividirán entre sí el despacho universal, y durarán en sus funciones todo el tiempo que exijan las circunstancias.
27. El generalísimo de las armas como que ha de adquirir en sus expediciones los más amplios conocimientos locales, carácter de los habitantes y necesidades de la Nación, tendrá la iniciativa de aquellas leyes que juzgue conveniente al público beneficio, lo que decidirá por discusión el cuerpo deliberante, y asimismo podrá representar sobre la ley que le pareciere injusta o no practicable, deteniéndose el cúmplase de que habla el artículo 25.
28. Como el presidente debe llevar la voz para arreglar lo perteneciente a la policía interior del cuerpo, señalar las materias de discusión, levantar las sesiones; firmar los decretos, decoro y majestad que debe recomendar la soberanía y conciliarla al respeto del pueblo, es conveniente que se turne entre todos los diputados de tal dignidad, no pasando de cuatro meses el tiempo que cada uno debe disfrutarla, eligiéndolos por suertes, con excepción de los que la hayan obtenido, de modo que circule entre todos al cabo de cierto espacio de meses.
29. No podrá ningún representante durar más de cuatro años en su empleo, a no ser por reelección de provincia, hecha como ahora por parroquias; citada la convocatoria cuatro meses antes, y presidida su elección por el presidente del Congreso que entonces fuere.
30. Los vocales existentes hasta la fecha continuarán cumpliendo su término contando desde el día en que fueron electos, y los que hayan sido capitanes generales quedarán retirados sin sueldo como buenos ciudadanos, y como tales les quedará el uso del uniforme y honores de retirados, quedando en todo lo demás iguales con los otros vocales.
31. Las personas de los representantes son sagradas durante su diputación y consiguientemente no se intentará ni admitirá acusación contra ellos hasta pasando aquel término, exceptuándose dos casos en que deben ser suspensos o procesados ejecutivamente, y son: por acusación de infidencia a la patria o a la religión católica; pero ni en estos casos se admitirá la acusación, a menos que el acusador, que podrá ser cualquier ciudadano, no apoye su acusación en prueba de que pueda producir dentro de tres días, y en los dos casos exceptuados convocará el Congreso una Junta General Provincial, para que de las cinco provincias inmediatas a la residencia del Congreso, se elijan cinco individuos sabios, seculares, para que conozcan de la causa del estado de sentencia, cuya ejecución suspenderá hasta la aprobación del Poder Ejecutivo y Judicial.
32. Los cinco individuos de la Comisión no podrán ser de los que componen el Poder Ejecutivo y Judicial, y mucho menos de los que compongan el Congreso, porque

- éstos son recíprocamente independientes, y en consecuencia no pueden unos ser juzgados por otros, sino por individuos que no pertenezcan al cuerpo para obviar que la mitad se arme contra la otra, comprometiendo a la patria cada partido, en el que ha abrazado por fines de interés individual.
33. Concluido el juicio y ejecución de la sentencia, se disolverá la diputación de los cinco sabios, cesando sus funciones.
  34. Del mismo modo serán juzgados los individuos del Poder Ejecutivo y Judicial, gozando de la misma inviolabilidad, y aprobando la sentencia de los dos Poderes restantes.
  35. Los subalternos del Poder Ejecutivo en delitos gravísimos estarán sujetos al consejo de Guerra, y en los graves y leves, a las penas que señala la ordenanza, quedándoles en los graves y gravísimos el recurso de la apelación, menos en delitos leves que se confirmarán con el prudente castigo de sus jefes inmediatos.
  36. Los subalternos del Poder Legislativo, como secretarios y demás dependientes, serán juzgados en todos los delitos por su mismo cuerpo quedándoles el recurso de la apelación al Poder Judicial, y del mismo modo los subalternos del Poder Judicial apelarán al Legislativo.
  37. El clero secular y regular, será juzgado por su prelado a la vigilancia del Poder Judicial, con apelación al mismo, así agraviado como el delincuente, y cuando no esté presente el prelado, conocerá en el delito de los eclesiásticos el vicario general castrense mientras se crea un Tribunal Superior Provincial Eclesiástico por la negativa de los obispos.
  38. Se creará un Tribunal Superior Eclesiástico, compuesto de tres o cinco individuos que cuide de la iglesia particular de este reino por la negativa de los obispos, entre tanto se ocurre al pontífice sin que por esto se entiendan cuerpos privilegiados.
  39. Cada uno de los tres Poderes tendrá por límite su esfera, sin salirse de ella, si no es en caso extraordinario y de apelación.
  40. Excluido un vocal por alguno de los casos señalados por el cuerpo soberano, se nombrará inmediatamente otro que entre su subrogarlo, pero entre tanto se tendrá por completa la representación.
  41. Lo mismo sucederá cuando esté impedida la asistencia de alguno por enfermedad u otro motivo.
  42. Se les compelerá a la concurrencia diaria, y no se les embarazará por encargos o comisiones, pues no puede haber comisión preferente a las que les ha confiado la patria.
  43. En consecuencia, la separación de vocales por distintos rumbos para reclutar gente, organizar divisiones, etcétera, etcétera, no tendrá lugar en ningún caso, aun cuando se alegue conocimiento práctico de los lugares, u otro cualquiera.
  44. Consiguientemente ningún vocal tendrá mando militar, ni la menor intervención en asuntos de guerra.
  45. Durará el Poder Ejecutivo en la persona del generalísimo todo el tiempo que éste sea apto para su desempeño, y faltando éste, por muerte, ineptitud o delito, se elegirá otro del cuerpo militar a pluralidad de votos, de coroneles arriba, y entre

- tanto recaerá el mando accidental en el segundo y tercero que hubiere nombrados, y si no los hubiere recaerá en el de más graduación del actual ejército.
46. El generalísimo que resuma el Poder Ejecutivo, obrará con total independencia en este ramo, conferirá y quitará graduaciones, honores y distinciones, sin más limitación que la de dar cuenta al Congreso.
  47. Éste facilitará al generalísimo cuantos subsidios pida de gente o de dinero para la continuación de la guerra.
  48. Cuando se haya creado y consolidado el tesoro público, asunto que merecerá las primeras atenciones del Congreso, se hará la conveniente asignación de sueldos, no pasando por ahora de ocho mil pesos anuales lo que se les ministre en las cajas a cada uno.
  49. Entre tanto se acomodarán todos a las circunstancias, y en todo tiempo no deberán consultar más que a una cómoda y decente subsistencia, desterrando las superficialidades del lujo más con su ejemplo, que con sus reglamentos suntuarios.
  50. En atención a la dignidad del presidente y vocales, se les condecorará sin distinción con el tratamiento de excelencias. la Junta tendrá el de majestad o alteza.
  51. Completo el Congreso en lo posible, y señalada su primer residencia temporal, convocará éste a una Junta General de Letrados y sabios de todas las provincias, para elegir a pluralidad de votos, que darán los mismos convocados, el tribunal de reposición o Poder Judicial, cuyo número no bajará de cinco, y no pueda subir hasta igual número de provincias, como el de representantes.
  52. Este tribunal tendrá la misma residencia que el Congreso, funcionará el mismo tiempo de cuatro años cada individuo: elegirá y turnará al presidente y vicepresidente, como el Congreso tendrá dos secretarios, y trabajará dos horas por la mañana, y dos horas por la tarde, o más tiempo si lo exigieren las causas; pero su honorario no pasará de seis mil pesos cada uno, sin exigir otros derechos. Los secretarios lo regular, iguales en todo a los del Congreso.
  53. Discutirán las materias y sentencias a pluralidad de votos como el Congreso, arreglándose a las leyes y consultando en las dudas la mente del legislador.
  54. Los individuos de este tribunal tendrán el tratamiento de señoría y el cuerpo junto de alteza.
  55. Los secretarios de los Poderes serán responsables de los decretos que no dictasen los Poderes, y mucho más si no lo firmaren.
  56. Los representantes suplentes serán iguales con los propietarios por razón de tales en funciones y tratamientos de excelencia; pero concluido su tiempo les quedará sólo el tratamiento de señoría así a los propietarios como a los suplentes.
  57. Los individuos del Poder Judicial concluido su término les quedará el mismo tratamiento de señoría; pero los que por otro empleo han tenido el de excelencia como tenientes, capitanes generales continuarán con el mismo tratamiento como venido de otro vínculo, sin que en los tres Poderes se haga hereditario.
  58. Los empleados en los tres Poderes, cumplido su tiempo con honradez se retirarán con destinos honoríficos.

59. Y para que esta determinación tenga su cumplimiento por parte de la Junta Electoral, y las primeras que celebren los representantes, mando se les haga saber el día de la apertura, y saquen copias para depositarlas en los archivos que corresponde.

Dado en Chilpancingo, a once de septiembre de mil ochocientos trece años.

JOSÉ MARÍA MORELOS  
(Autógrafo)



13 de septiembre de 1813\*

Acta de elección del primer diputado del Congreso de Chilpancingo

En la ciudad de Chilpancingo, a trece de septiembre de mil ochocientos trece, reunidos todos los electores de la provincia de *Tecpan* para votar el representante que como miembro del Supremo Congreso Nacional componga el cuerpo deliberante de la Nación, celebrada la misa de Espíritu Santo y exhortados en el púlpito por el doctor don Lorenzo Francisco de Velasco a alejar de sí toda pasión, interés y convenio, antecedente en un asunto que es de la mayor importancia a la Nación y para el que deben ser elegidos los hombres de más conocida virtud, acendrado patriotismo y vasta literatura, concluido el sacrificio de la misa y leído por mí el *Reglamento* para el mejor orden de las votaciones y arreglo de las primeras sesiones del Congreso, se procedió a la votación, entregando cédulas firmadas y proponiendo en terna, con designación del primero, segundo y tercero lugar, cada elector, que lo fueron: por Coahuayutla el señor cura don Mariano Salgado, por Petatán y Guadalupe [Tecpan] el bachiller don Manuel Díaz, por Coyuca don Manuel Atilano, por la Congregación de los Fieles Acapulco don Julián Pizá, por Chilpancingo don Vicente García, por Tlalchapa don Pedro Villaseñor, por Huetamo don Pedro Bermeo, por Ometepepec don Manuel Ibarra, por Xamiltepec, con poder don Francisco Moctezuma, por Xustlahuaca don Juan Pedro Ruiz Izquierdo [y] por Tlapa el cura don Mariano Garnelo. De cuyo[s] sufragios resultaron votados el señor vicario general licenciado don José Manuel de Herrera con once votos, el doctor don José María Cos con siete, el licenciado don Juan Nepomuceno Rosainz con cinco, el licenciado don Andrés Quintana con cuatro, el doctor don Lorenzo Francisco de Velasco con dos, el licenciado don Carlos María Bustamante con cuatro, el bachiller don Rafael Díaz con dos, el cura don Mariano Salgado con uno, el cura don Mariano Patiño con uno; y siendo el de mayor número de votos el licenciado don José Manuel de Herrera, vicario general, fue reconocido en el acto por diputado representante de la Provincia de Teipan. Y para que en todo tiempo haya la debida constancia de este acto, sobre las cédulas y poderes que quedan en el archivo de esta Secretaría General, firmaron este instrumento todos los electores, con el Excelentísimo señor general, ante mí, de que doy fe.

\* Fuente: Una copia manuscrita, original de la época, rubricada por Morelos y reproducida en la obra: *Manuscrito Cárdenas*, México, Instituto Mexicano del Seguro Social, 1980, pp. 114-119.



*José María Morelos.*

Lic. *Juan Nepomuceno Rosainz*, secretario *Mariano Garnelo*. Como diputado por Tecpan y Apoderado de Coaguyutla [*sic*], *Manuel Díaz*.

Juan Pedro Ruiz Izquierdo | Manuel José de Ibarra | Bachiller José Antonio Gutiérrez

José María Morales | Pedro José Bermeo | Pedro Villaseñor | Bachiller Nicolás Díaz

Manuel Esteban Atilano | Vicente Antonio García | José Julián Pizá

Francisco Moctezuma [rúbricas].



Sentimientos de la Nación

- 1º. Que la América es libre e independiente de España y de toda otra Nación, Gobierno o Monarquía, y que así se sancione dando al mundo las razones.
- 2º. Que la religión católica sea la única sin tolerancia de otra.
- 3º. Que todos sus ministros se sustenten de todos y solos los diezmos y primicias, y el pueblo no tenga que pagar más obvenciones que las de su devoción y ofrenda.
- 4º. Que el dogma sea sostenido por la jerarquía de la Iglesia, que son: el Papa, los obispos y los curas, porque se debe arrancar toda planta que Dios no plantó: *omnis plantatis quam non plantabit Pater meus Celestis cradicabitur. Mat. Cap. XV.*
- 5º. Que la Soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en el Supremo Congreso Nacional Americano, compuesto de representantes de las provincias en igualdad de números  
El texto enmendado dice:  
5º. que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes, dividiendo los poderes de ella en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; eligiendo las provincias sus vocales y éstos a los demás que deben ser sabios y de probidad.
- 6º. Que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial estén divididos en los cuerpos compatibles para ejercerlos.  
En la enmienda, este texto fue tachado en su totalidad.
- 7º. Que funcionarán cuatro años los vocales, turnándose, saliendo los más antiguos para que ocupen el lugar los nuevos electos.
- 8º. La dotación de los vocales será una congrua suficiente y no superflua, y no pasará por ahora de ocho mil pesos.
- 9º. Que los empleos sólo los americanos los obtengan.  
El texto enmendado dice:  
que los empleos los obtengan sólo los americanos.
- 10º. Que no se admitan extranjeros, si no son artesanos capaces de instruir y libres de toda sospecha.
- 11º. Que los Estados mudan costumbres y, por consiguiente, la Patria no será del todo libre y nuestra mientras no se reforme el Gobierno, abatiendo el tiránico, substituyendo el liberal, e igualmente echando fuera de nuestro suelo al enemigo español, que tanto se ha declarado contra nuestra Patria.

El texto enmendado dice:

- 11°. que la patria no será del todo libre y nuestra mientras no se reforme el gobierno, abatiendo el tiránico, substituyendo el liberal, y echando fuera de nuestro suelo al enemigo español, que tanto se ha declarado contra esta Nación.
- 12°. Que como la buena ley es superior a todo hombre las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando\* la ignorancia, la rapiña y el hurto.  
\*Gerundio substituido en la enmienda por aleje.
- 13°. Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados; y que éstos sólo lo sean en cuanto al uso de su ministerio.  
En la enmienda aparece un agregado al texto:  
Que para dictar una ley se discuta el Congreso, y oída a pluralidad de votos.
- 14°. Que para dictar una ley se haga junta de sabios en el número posible, para que proceda con más acierto y exonere de algunos cargos que pudieran resultarles.  
En la enmienda este texto fue tachado en su totalidad.
- 15°. Que la esclavitud se proscriba para siempre y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y solo distinguirá a un americano de otro el vicio y la virtud.
- 16°. Que nuestros puertos se franqueen a las naciones extranjeras amigas, pero que éstas no se internen al reino por más amigas que sean, y sólo habrá\* puertos señalados para el efecto, prohibiendo el desembarque\*\* en todos los demás, señalando el diez por ciento.  
En la enmienda aparece un agregado al texto:  
u otra gabela a sus mercancías.  
\*Forma verbal substituida en la enmienda por haya.  
\*\*Palabra substituida en le enmienda por desembarco.
- 17°. Que a cada uno se le guarden sus propiedades y respete en su casa como en un asilo sagrado, señalando penas a los infractores.
- 18°. Que en la nueva legislación no se admita la tortura.
- 19°. Que en la misma se establezca por Ley Constitucional la celebración del día 12 de diciembre en todos los pueblos, dedicado a la Patrona de nuestra Libertad, María Santísima de Guadalupe, encargando a todos los pueblos la devoción mensual.
- 20°. Que las tropas extranjeras o de otro reino no pisén nuestro suelo, y si fuere en ayuda, no estarán donde la Suprema Junta.
- 21°. Que no se hagan expediciones fuera de los límites del reino, especialmente ultramarinas; pero que no son de esta clase, propagar la fe a nuestros hermanos de Tierra adentro.
- 22°. Que se quite la infinidad de tributos, pechos e imposiciones que nos agobian y se señale a cada individuo un cinco por ciento de semillas y demás efectos o otra carga igual, ligera, que no oprima tanto, como la alcabala, el estanco, el tributo y otros; pues con esta ligera contribución y la buena administración de los bienes

confiscados al enemigo, podrá llevarse el peso de la guerra y honorarios de empleados.

- 22°. que se quite la infinidad de tributos, pechos e imposiciones que nos agobian y se señale a cada individuo un cinco por ciento en sus ganancias u otra carga igual de ligera, que nos oprima tanto, como la alcabala, el estanco, el tributo y otros, pues con esta (palabra ilegible, posiblemente dice somera)... contribución y la buena administración de los bienes confiscados al enemigo, podrá llevarse el peso de la guerra y honorarios de empleados.

Chilpancingo, 14 de septiembre de 1813.

JOSÉ MARÍA MORELOS  
(Rúbrica)

- 23°. Que igualmente se solemnice el día 16 de septiembre todos los años, como el día aniversario en que se levantó la voz de la Independencia y nuestra santa Libertad comenzó, pues en ese día fue en el que se desplegaron los labios de la Nación para reclamar sus derechos con espada en mano para ser oída; recordando siempre el mérito del grande héroe, el señor don Miguel Hidalgo y su compañero don Ignacio Allende.

- 23°. que igualmente se solemnice el día 16 de septiembre todos los años, como el día del aniversario en que se levantó la voz de la independencia y nuestra libertad comenzó, pues en ese día fue en el que abrieron los labios de la Nación para reclamar sus derechos y empuñó espada para ser oída; recordando siempre el mérito del gran héroe el señor don Miguel Hidalgo y su compañero don Ignacio Allende.

Repuestas en 21 de noviembre de 1813.

Y por tanto, quedan abolidas éstas quedando siempre sujetos al parecer de su Alteza Serenísima.



15 de septiembre de 1813\*

Acta de elección de José María Morelos como Generalísimo  
encargado del Poder Ejecutivo, Chilpancingo

El día quince de septiembre de mil ochocientos trece años, se juntaron en la iglesia parroquial de esta ciudad el Soberano Congreso Nacional con su presidente, el señor capitán general, doctor don José Sixto Berdusco, que momentáneamente se señaló para el presente acto, el Excmo. señor capitán general don José María Morelos, el Excmo. señor teniente general don Manuel Muñiz, el señor vicario general castrense doctor y prebendado don Francisco Lorenzo de Velasco, un número muy considerable de oficiales de los Ejércitos de la Nación y los electores para representante de la Provincia de Teipán que a la sazón se hallaba aquí. Y habiéndose procedido al nombramiento de un *Generalísimo*, de los cuatro generales de la Nación, a cuyo cuidado quedase el mando general de las armas y el desempeño de cuantas funciones militares se ofreciesen en el reino, salió electo para el referido empleo de Generalísimo por uniformidad de sufragios, tanto de los que estuvieron presentes como de los que por ausencia remitieron sus votos, como consta de los oficios a que me refiero, el Excmo. señor capitán general de los Ejércitos Americanos, don José María Morelos. Se aprobó por el Congreso el nombramiento y, en su consecuencia, previno al Excmo. señor elegido que otorgase el juramento correspondiente. Su Excelencia, entonces, por un movimiento de su natural moderación y humildad, después de haber dado a la concurrencia gracias muy cumplidas por tan señalado favor, hizo dimisión del cargo con las protestas más sencillas de que era superior a sus fuerzas y de que no se juzgaba capaz de desempeñarlo como era necesario. El señor presidente repuso en el momento que tal demostración dimanaba seguramente de su suma humildad, y no porque en la realidad fuese inepto para llenar los cargos del destino; por lo cual le suplicaba lo aceptase, como que éste era el deseo de los pueblos. Dijo después el Excmo. señor Quintana que el Congreso no podía en lo pronto determinar si se le admitía o no la renuncia hecha por el Excmo. señor Morelos; que era preciso tomarse algún tiempo para deliberar sobre el asunto, con lo cual se conformaron los demás señores vocales. La oficialidad se opuso a esta proposición diciendo, por la voz del señor vicario general castrense, que el señor Morelos había sido electo para Generalísimo por aclamación de los pueblos y ejércitos; que todos suspiraban porque lo fuese y, por consecuencia consideraba inadmitible la dimisión que hacía el expresado señor Excmo. Repuso el Congreso que, a pesar de esas reflexiones, era indispensable que tuviese algún espacio para deliberar sobre negocio tan grande, pues huía de que en cualquier tiempo se notasen sus decretos de precipitados.

\* Fuente: Una copia manuscrita, original de la época, con rúbricas y reproducida en la obra: *Manuscrito Cárdenas*, México, Instituto Mexicano del Seguro Social, 1980, pp. 148-159.

Resistió sin embargo la oficialidad que se concediese plazo alguno, pues era excusada la discusión sobre asunto tan claro, siguiendo por ahí una disputa que terminó por la propuesta que hizo el Supremo Congreso reducida a que se le permitiese siquiera el cortísimo tiempo de dos horas para decidir sobre materia tan importante. Retiróse con efecto a pieza separada, en donde discutido el punto, acordó lo contenido en el decreto que a la letra se inserta: “Los representantes de las provincias de la América Septentrional, reunidos en Congreso pleno el día quince de septiembre, habiendo procedido la oficialidad del Ejército y el cuerpo de electores al nombramiento de *Generalísimo*, que reuniese a esta dignidad la del *Supremo Poder Ejecutivo de la Soberanía Nacional*, resultó electo por aclamación general el Excmo. señor don José María Morelos, quien en el acto hizo dimisión del empleo en Congreso representativo. Y no pudiendo admitir ni negar sin premeditación la solicitud del elegido, decretó se difiriese la votación, por las graves consideraciones que se tuvieron presentes. Pero habiendo insistido el pueblo en su primera aclamación, resistió la moratoria que había reservado el Congreso para la definitiva del asunto; y firme en su primer voto, instó a que en el acto se declarase sin lugar la pretensión del Excmo. señor elegido, por lo que tuvo a bien retirarse en sesión secreta para determinar lo conveniente. Y en su consecuencia, recorriendo toda la historia de nuestra gloriosa insurrección, halló que el más firme apoyo que la ha sostenido, aun en épocas desgraciadas, ha sido el mencionado Excmo. señor capitán general, por cuya incomparable pericia, acierto y felicidad, ha tomado el más extenso vuelo la causa de la libertad; y no habiendo quien le iguale entre los conocidos jefes en tan necesarias prendas, y fundado en la misma aclamación general tan conforme a los sentimientos del Congreso, que en sus debates con el pueblo ha tenido mil motivos de regocijo, decreta: Que la renuncia interpuesta por el Excmo. señor capitán general don José María Morelos no es admisible ni puede diferirse por más tiempo la posesión que pide el pueblo; por lo que el Supremo Congreso, en uso de sus facultades soberanas, lo compele a la pronta admisión del empleo y reconoce en él el primer jefe militar en quien deposita el ramo ejecutivo de la administración pública, reservándose el Congreso dictar el tratamiento que ha de darse a este dignísimo jefe. Lo tendrá entendido para su más puntual cumplimiento. —Al Supremo Poder Ejecutivo— Dr. *José Sixto Berdusco*, presidente. Lic. *Cornelio Ortiz de Zárate*, secretario.

Satisfecha la concurrencia con esta determinación y llena de regocijo, no pudo menos que porrumpir en vivas nacidos del corazón, proclamando de nuevo Generalísimo al referido señor capitán general y repitiendo muchas veces estas demostraciones. Vencido pues el indicado señor Excmo. por las expresiones públicas y por la autoridad del Congreso, admitió por fin el empleo, con las cuatro condiciones siguientes: “1°. Que cuando vengan tropas auxiliares de otra potencia, no se han de acercar al lugar de residencia de la Suprema Junta. 2°. Que por muerte del Generalísimo, ha de recaer el mando accidental de las armas en el jefe militar que por graduación le corresponda, haciéndose después la elección como la presente. 3°. Que no se le han de negar los auxilios de dinero y gente, sin que haya clases privilegiadas para el servicio. 4°. Que por muerte del Generalísimo, se ha de mantener la unidad del Ejército y de los habitantes, reconociendo a las autoridades establecidas”. Repitió las más expresivas gracias

por la confianza que de su persona hacían y otorgó, en consecuencia, el juramento más solemne de defender a costa de su sangre la religión católica, la pureza de María Santísima, los derechos de la Nación Americana, y desempeñar lo mejor que pudiese el empleo que la nación le había servido conferirle. Juró igualmente el señor *secretario del Poder Ejecutivo*, licenciado don Juan Nepomuceno Rosainz, cumplir con todo lo concerniente a su destino. Finalizando esto, propuso el señor Generalísimo que para el mejor acierto en todo le acompañasen los concurrentes a dar las debidas gracias al Ser Supremo, las que se rindieron efectivamente con un solemne *Te Deum* que cerró este glorioso acto y firmaron los señores vocales del Soberano Congreso, ante mí, el infrascrito secretario. Al Supremo Poder Ejecutivo. Dr. *José Sixto Berdusco*, presidente. Lic. *Andrés Quintana*. *José María Murguía y Galardi*. Lic. *José Manuel de Herrera*. Lic. *Cornelio Ortiz de Zárate*, secretario [rúbricas].



18 de septiembre de 1813\*

Bando de Morelos anunciando su designación de  
Jefe del Poder Ejecutivo, Chilpancingo

Don José María Morelos, Siervo de la Nación y Generalísimo de las Armas de la América Septentrional, por voto universal del Pueblo, etc. Jefes militares y demás habitantes de Tecpan, Oaxaca, México, Puebla, Veracruz y Tlaxcala: Sabed que en Junta General celebrada en 15 de septiembre corriente, por voto universal de la oficialidad de plana mayor y demás vecinos del mayor número de provincias, ha recaído en mí el cargo de Generalísimo de las Armas del Reino y la autoridad del Supremo Poder Ejecutivo. Y aunque en el instante sentí grabados mis hombros débiles por el peso enormísimo que recayó sobre mí, e hice por lo mismo dimisión de este gran distintivo con que la Nación me honraba ante el Supremo Congreso, como representante de su soberanía, queriendo sólo denominarme *siervo* y *esclavo* de mi patria; pero no habiendo sido admitida esta renuncia, me he visto en la precisión de aceptar gustoso, por continuar con más ardor mis servicios a la religión y a la patria.

Mas, como una larga experiencia me haya enseñado que mis armas no han progresado tanto por la pericia militar cuanto por la unión de la fuerza, que es consecuente a la subordinación de una sola voz, que no anima otro espíritu que el adelanto de la Nación y no a la del individuo: Mando que todas las tropas y oficialidad de las referidas provincias de Tecpan, Oaxaca, México, Puebla, Veracruz, reconozcan por comandante en jefe al señor teniente general don Mariano Matamoros, quien procederá con arreglo a las instrucciones que le he comisionado, siendo el primer paso que ha de dar, la reunión de todas las divisiones al punto o puntos que se le señalaren. Y porque jamás me he prometido de mis conciudadanos, que el obedecimiento de mis órdenes les cause repugnancia, omito señalar pena a los que se opusieren a estas medidas de utilidad y seguridad; pero sí les hago responsables a la Nación y les prevengo que ninguna razón ni pretexto podrán ponerlos a cubierto de una infracción, en punto a la reunión de armas de que se trata.

Y para que ésta mi disposición tenga su más puntual y debido cumplimiento, mando circule por todas las divisiones de las provincias que comprende, para que sentado cada uno de los que les toca razón, alcance de su obedecimiento, vuelva a manos del Excmo. Sr. teniente general.

Dado en el Cuartel Universal de América, en la Nueva Ciudad de Chilpancingo, a 18 de septiembre de 1813. *José María Morelos*.

Por mandado de S.A.S., licenciado *Juan Nepomuceno Rosainz*, secretario.



\* Fuente: Una copia manuscrita, original de la época, que obra en el Archivo General de la Nación, ramo, *Virreyes* (Calleja), t. 268-c, f. 118.



18 de septiembre de 1813\*

Primera composición del Gobierno Insurgente decretada  
por el Congreso de Chilpancingo

[Supremos poderes]  
Congreso Nacional con tratamiento de  
Majestad y a cada individuo de Excelencia

*[Diputados] En propiedad*

Por Valladolid, el Sr. D. José Sixto Berdusco.  
Por Guadalajara, el Sr. Lic. D. Ignacio Rayón.  
Por Guanajuato, el Sr. D. José María Liceaga.  
Los tres quedan con honores de capitán general retirado, sin sueldo ni otro fuero.  
Por Tecpan, el Sr. Lic. D. [José] Manuel  
[de] Herrera.  
Por Oaxaca. Lic. D. Manuel [Sabino] Crespo.

*[Diputados] Suplentes*

Por México Lic. D. Carlos María Bustamante.  
Por Puebla, Lic. D. Andrés Quintana [Roo].  
Por Veracruz, D. José María Cos. Tlaxcala queda para resultas.  
Secretarios  
Primero, Lic. D. Cornelio [Ortiz de] Zárate.  
Segundo, D. Carlos Enríquez del Castillo.

*[Poder Ejecutivo]*

*Generalísimo*, por los sufragios de la mayor parte de la Nación y la oficialidad de plana mayor de las Armas de los Ejércitos, con tratamiento de Siervo de la Nación: El Sr. D. José María Morelos.

\*Fuente: J.E. Hernández y Dávalos, *Colección de documentos para la historia de la guerra de independencia de México*, México, Imp. de José María Sandoval, 1877, t. V, núm. 65, pp. 159-160.

Primer secretario, Lic. D. Juan Nepomuceno Rosainz.  
 Segundo, Lic. D. José Sotero Castañeda. Ciudad de Chilpancingo, septiembre 18 de 1813.

Teniente general, con mando en las provincias de Tecpan, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Tlaxcala y México, el sr. Lic. D. Mariano Matamoros.

Teniente general, con mando en las provincias de Valladolid, Guanajuato, Potosí, Zacatecas y Guadalajara, el sr. D. Manuel Muñiz.

Capitanes generales retirados, con sólo honores de tales, los señores D. Ignacio Rayón, Dr. D. José Sixto Berdusco y D. José María Liceaga.

### *Poder Judicial*

Lic. D. Juan Nepomuceno Rosainz, en Secretaría.

Lic. D. Rafael Argüelles, en el Ejército, Asesor.

Lic. D. José Sotero Castañeda, en Secretaría.

Lic. D. Francisco Sánchez, vecino de Valladolid, en Acámbaro.

Lic. D. Mariano Castillejo, en Oaxaca.

Lic. D. Manuel Solórzano.

Lic. D. Ignacio Ayala, en el Bajío.

Lic. D. Manuel Robledo, en Valladolid.

Lic. D. Nicolás Bustamante. Oaxaca.

Lic. D. José Antonio Soto Saldaña. México.

Lic. D. Francisco Azcárate. México.

Lic. D. Mariano Quiñones. Puebla.

Lic. D. Joaquín Paulín. Maravatío.

Lic. D. Felipe Sotomayor.

Lic. D. Benito Guerra.

### *Votos de vocales por [la provincia de] Tecpan*

El Sr. Dr. D. José Manuel Herrera, 11.

El Sr. Dr. Cos, 7.

El Sr. Auditor [Juan Nepomuceno Rosainz], 5.

Sr. Bustamante, 4.

D. Andrés Quintana, 4.

D. Rafael Díaz, 2.

El Dr. D. Francisco Velasco, 2.

D. Mariano Salgado, 1.

Sr. Patiño, cura de Coyuca, 1.

*por [la provincia de] México*

Sr. Dr. Herrera, 4.

Sr. Dr. Cos 3.

D. Mariano Salgado, 2. D. Ignacio Ayala, 2.

D. Manuel Crespo, 1.

[Ciudad de Chilpancingo. septiembre 18 de 1813]



5 de octubre de 1813\*

Abolición de la esclavitud por José María Morelos, Chilpancingo

Don José María Morelos, Siervo de la Nación y Generalísimo  
de las Armas de esta América Septentrional  
por Voto Universal del Pueblo, etcétera

Porque debe alejarse de la América la esclavitud y todo lo que a ella huela, mando que los intendentes de provincia y demás magistrados velen sobre que se pongan en libertad cuantos esclavos hayan quedado, y que los naturales que forman pueblos y repúblicas hagan sus elecciones libres, presididas del párroco y juez territorial, quienes no los coartarán a determinada persona, aunque pueda representar con prueba la ineptitud del electo a la superioridad que ha de aprobar la elección, previniendo a las repúblicas y jueces, no esclavicen a los hijos de los pueblos con servicios personales que sólo deben a la Nación y soberana y no al *individuo como a tal*, por lo que bastará dar un topil o alguacil al subdelegado o juez y nada más, para el año; alternando este servicio los pueblos y hombres que tengan haciendas, con doce sirvientes, sin distinción de castas, que quedan abolidas. Y para que todo tenga su puntual y debido cumplimiento, mando que los intendentes circulen las copias necesarias y que éstas se franqueen en mi Secretaría a cuantos las pidan para instrucción y cumplimiento. Dado en esta Nueva Ciudad de Chilpancingo, a 5 de octubre de 1813.

*José María Morelos.*

Por Mandado de S.A., Lic. *José Sotero Castañeda*, secretario [rúbricas].



\*Fuente: Una copia manuscrita, original de la época, rubricada por Morelos, que obra en el Archivo General de la Nación, anexo al expediente de *La causa de Morelos*, colocación especial.

6 de noviembre de 1813

Acta solemne de la Declaración de la Independencia  
de América Septentrional

1813. El Congreso de Anáhuac, legítimamente instalado en la ciudad de Chilpancingo de la América Septentrional por las provincias de ella, declara solemnemente, a presencia del Señor Dios, árbitro moderador de los imperios y autor de la sociedad, que los da y los quita, según los designios inescrutables de su providencia, que por las presentes circunstancias de la Europa *ha recobrado el ejercicio de su soberanía usurpado*; que en tal concepto queda *rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español; que es árbitra para establecer las leyes que le convengan para el mejor arreglo y felicidad interior; para hacer la guerra y la paz, y establecer alianzas con los monarcas y repúblicas del antiguo continente, no menos que para celebrar concordatos con el Sumo Pontífice romano, para el régimen de la Iglesia católica, apostólica, romana y mandar embajadores y cónsules; que no profesa ni reconoce otra religión más que la católica, ni permitirá ni tolerará el uso público ni secreto de otra alguna; que protegerá con todo su poder, y velará sobre la pureza y de la fe y de sus demás dogmas, y conservación de los cuerpos regulares*. Declara por reo de alta traición a todo el que se oponga directa o indirectamente a su independencia, ya protegiendo a los europeos opresores, de obra, palabra o por escrito, ya negándose a contribuir con los gastos, subsidios y pensiones, para continuar la guerra hasta que su independencia sea conocida por las naciones extranjeras; reservándose el congreso presentar a ellas por medio de una nota ministerial, que circulará por todos los gabinetes el manifiesto de sus quejas y justicia de esta resolución, reconocida ya por la Europa misma.

Dado en el palacio nacional de Chilpancingo, a 6 días del mes de noviembre de 1813.

—Lic. Andrés Quintana, vicepresidente. —Lic. Ignacio Rayón. —Lic. José Manuel de Herrera. —Lic. Carlos María Bustamante. —Dr. José Sixto Verduzco. —José María Liceaga. —Lic. Cornelio Ortiz de Zárate, secretario.

[En la Imprenta Nacional del Sur]



6 de noviembre de 1813\*

Exposición de motivos del Congreso Insurgente sobre la  
declaración de Independencia Mexicana

Manifiesto que hacen al pueblo mexicano los representantes  
de las provincias de la América Septentrional. 6 de noviembre

Conciudadanos: Hasta el año de 1810 una extraña dominación tenía hollados nuestros derechos; y los males del poder arbitrario, ejercido con furor por los más crueles conquistadores, ni aun nos permitían indagar si esa libertad, cuya articulación pasaba por delito en nuestro labios, significaba la existencia de algún bien, o era sólo un prestigio propio para encantar la frivolidad de los pueblos. Sepultados en la estupidez y anonadamiento de la servidumbre todas las naciones del pacto social nos eran extrañas y desconocidas, todos los sentimientos de felicidad estaban alejados de nuestros corazones y la costumbre de obedecer heredada de nuestros mayores, se había erigido en la ley única que nadie se atrevía a quebrantar. La corte de nuestros reyes, más sagrada mientras más distante se hallaba de nosotros, se nos figuraba la mansión de la infalibilidad, desde donde el oráculo se dejaba oír de cuando en cuando, sólo para aterrarnos con el majestuoso estruendo de su voz. Adorábamos como los atenienses *un Dios no conocido*, y así no sospechábamos que hubiese otros principios de gobierno que el fanatismo político que cegaba nuestra razón.

Había el transcurso de los tiempos arraigado de tal modo el hábito de tiranizarnos, que los virreyes, las audiencias, los capitanes generales y los demás ministros subalternos del monarca, disponían de las vidas y haberes de los ciudadanos, sin traspasar las leyes consígnalas en varios códigos, donde se encuentran para todo. La legislación de Indias, mediana en parte, pero pésima en su todo, se había convertido en norma y rutina del despotismo; porque la misma complicación de sus disposiciones y la impunidad de su infracción, aseguraban a los magistrados la protección de sus excesos en el uso de su autoridad y siempre que dividían con los privados el fruto de sus depredaciones y rapiñas, la capa de la ley cubría todos los crímenes. y las quejas de los oprimidos, o no eran escuchadas, o se acallaban prestamente con las aprobaciones que salían del trono para honrar la inicua prevaricación de los jueces. ¿A cuál de éstos vimos depuestos por las vejaciones y demasías con que hacían gemir a los pueblos? Deudores de su dignidad a la intriga, al favor y a las más viles artes, nadie osaba emprender su acusación, porque los mismos medios de que se habían servido para elevarse a sus puestos

\* Fuente: J.E. Hernández y Dávalos, *Colección de documentos para la historia de la guerra de independencia de México*, México, Imp. de José María Sandoval, 1877, t. v, núm. 92, pp. 215-217.

les servían también, tanto para mantenerse en ellos, como para solicitar la perdición de los que representaban sus maldades. ¡Dura suerte a la verdad! ¿Pero habrá quien no confiese que la hemos padecido? ¿Dónde está el habitante de la América que pudo decir: yo me he eximido de la ley general que condenaba a mis conciudadanos a los rigores de la tiranía? ¿Qué ángulo de nuestro suelo no ha resentido los efectos de su mortífero influjo? ¿Dónde las más injustas exclusivas no nos han privado de los empleos en nuestra patria y de la menor intervención en los asuntos públicos? ¿Dónde las leyes rurales no han esterilizado nuestros campos? ¿Dónde el monopolio de la metrópoli no ha cerrado nuestros puertos a las introducciones siempre más ventajosas de los extranjeros? ¿Dónde los reglamentos y privilegios no han desterrado las artes y héchonos ignorar hasta sus más sencillos rudimentos? ¿Dónde la arbitraria y opresiva imposición de contribuciones no ha cegado las fuentes de la riqueza pública? Colonos nacidos para contentar la codicia nunca satisfecha de los españoles, se nos reputó desde que estos orgullosos señores, acaudillados por Cortés, juraron en Zempoala morir o arruinar el Imperio de Moctezuma.

Aún duraría la triste situación bajo que gimió la patria desde aquella época funesta, si el trastorno del trono y la extinción de la dinastía reinante no hubiese dado otro carácter a nuestras relaciones con la Península, cuya repentina insurrección hizo esperar a la América que sería considerada por los nuevos gobiernos como nación libre e igual a la Metrópoli en derechos, así como lo era en fidelidad y amor al soberano. El mundo es testigo de nuestro heroico entusiasmo por la causa de España y de los sacrificios generosos con que contribuimos a su defensa. Mientras nos prometíamos participar de las mejoras y reformas que iba introduciendo en la metrópoli el nuevo sistema de administración adoptado en los primeros periodos de la revolución, no extendimos a más nuestras pretensiones: aguardábamos con impaciencia el momento feliz tantas veces anunciado, en que debían quedar para siempre despedazadas las infames ligaduras de la esclavitud de tres siglos. Tal era el lenguaje de los nuevos gobiernos; tales las esperanzas que ofrecían en sus capciosos manifiestos y alucinadoras proclamas. El nombre de Fernando VII, bajo el cual se establecieron las Juntas en España, sirvió para prohibirnos la imitación de su ejemplo y privarnos de las ventajas que debía producir la reforma de nuestras instituciones interiores. El arresto de un virrey, las desgracias que se siguieron de este atentado y los honores con que la Junta Central premió a sus principales autores, no tuvieron otro origen que el empeño descubierto de continuar en América el régimen despótico y el antiguo orden de cosas introducido en tiempo de los reyes. ¿Qué eran en comparación de estos agravios, las ilusorias promesas de igualdad con que se nos preparaba a los donativos, y que precedían siempre a las enormes exacciones decretadas por los nuevos soberanos? Desde la creación de la primera regencia se nos reconoció elevados a la dignidad de hombres libres y fuimos llamados a la formación de las Cortes convocadas en Cádiz para tratar de la felicidad de dos mundos; pero este paso de que tanto debía prometerse la oprimida América, se dirigió a sancionar su esclavitud y decretar solemnemente su inferioridad respecto de la metrópoli. Ni el estado decadente en que la puso la ocupación de Sevilla y la paz de Austria, que convertida por Bonaparte en una alianza de familia hizo retroceder a los

ejércitos franceses a extender y fortificar sus conquistas hasta los puntos litorales del Mediodía, ni la necesidad de nuestros socorros a que esta situación sujetaba la Península; ni, finalmente, los progresos de la opinión que empezaba a generalizar entre nosotros el deseo de cierta especie de independencia que nos pusiese a cubierto de los estragos del despotismo; nada fue bastante a concedernos en las Cortes el lugar que debíamos ocupar, y a que nos impedían aspirar el corto número de nuestros representantes, los vicios de su elección y las otras enormes nulidades, de que con tanta integridad y energía se lamentaron los Incas y los Mejías. Caracas, antes que ninguna otra provincia, alzó el grito contra estas injusticias, reconoció sus derechos y se armó para defenderlos. Creó una Junta, dechado de moderación y sabiduría; y cuando la insurrección, como planta nueva en un terreno fértil, empezaba a producir frutos de libertad y de vida en aquella parte de América, un rincón pequeño de lo interior de nuestras provincias se conmovió a la voz de su párroco, y nuestro inmenso Continente se preparó a imitar el ejemplo de Venezuela.

¡Qué variedad y vicisitud de sucesos han agitado desde entonces nuestro pacífico suelo! Arrancados de raíz los fundamentos de la sociedad, disueltos los vínculos de la antigua servidumbre, irritada por nuestra resolución la rabia de los tiranos, inciertos aún de la gravedad de la empresa que habíamos echado sobre nuestros hombros; todo se presentaba a la imaginación como horroroso y a nuestra inexperiencia como imposible. Caminábamos, sin embargo, por entre los infortunios que nos afligían y vencidos en todos los encuentros aprendíamos a nuestra costa a ser vencedores algún día. Nada pudo contener el ímpetu de los pueblos al principio. Los más atroces castigos, la vigilancia incansable del gobierno, sus pesquisas y cautelosas inquisiciones encendían más la justa indignación de los oprimidos, a quienes se proscribía como rebeldes, porque no querían ser esclavos. ¿Cuál es, decimos, la sumisión que se nos exige? Si reconocimiento al rey, nuestra fidelidad se lo asegura; si auxilio a la metrópoli, nuestra generosidad se lo franquea; si obediencia a sus leyes, nuestro amor al orden y un hábito inveterado nos obligará a su observación, si contribuimos a su sanción y se nos deja ejecutarlas. Tales eran nuestras disposiciones y verdaderos sentimientos; pero cuando tropas de bandidos desembarcaron para oponerse a tan justos designios; cuando a las órdenes del virrey marchaban por todos los lugares precedidas del terror y autorizadas para la matanza de los americanos; cuando por esta conducta nos vimos reducidos entre la muerte o la libertad, abrazamos este último partido, tristemente convencidos de que no hay ni puede haber paz con los tiranos.

Bien vimos la enormidad de dificultades que teníamos que vencer y la densidad de las preocupaciones que era menester disipar. ¿Es por ventura obra del momento la independencia de las naciones? ¿Se pasa tan fácilmente de un estado colonial al rango soberano? Pero este salto, peligroso muchas veces, era el único que podía salvarnos. Nos aventuramos, pues, y ya que las desgracias nos aleccionaron en su escuela, cuando los errores en que hemos incurrido nos sirven de avisos, de circunspección y guías del acierto, nos atrevemos a anunciar que la obra de nuestra regeneración saldrá perfecta de nuestras manos para exterminar la tiranía. Así lo hace esperar la instalación del Supremo Congreso a que han ocurrido dos provincias libres y las voluntades de todos



los ciudadanos en la forma que se ha encontrado más análoga a las circunstancias. Ocho representantes componen hoy esta corporación, cuyo número irá aumentando la reconquista que con tanto vigor ha emprendido el héroe que nos procura con sus victorias la quieta posesión de nuestros derechos. La organización del ramo ejecutivo será el primer objeto que llame la atención del Congreso y la liberalidad de sus principios, la integridad de sus procedimientos y el vehemente deseo por la felicidad de los pueblos, desterrarán los abusos en que han estado sepultados; pondrán jueces buenos que les administren con desinterés la justicia; abolirán las opresivas contribuciones con que los han extorsionado las manos ávidas del fisco; precaverán sus hogares de la invasión de los enemigos y antepondrán la dicha del último americano a los intereses personales de los individuos que lo constituyen. ¡Qué arduas y sublimes obligaciones!

Conciudadanos, invocamos vuestro auxilio para desempeñarlas; sin vosotros serían inútiles nuestros desvelos y el fruto de nuestros sacrificios se limitaría a discusiones estériles y a la enfadosa ilustración de máximas abstractas e inconducentes al bien público. Vuestra es la obra que hemos comenzado, vuestros los frutos que debe producir, vuestras las bendiciones que esperamos por recompensa y vuestra también la posteridad que gozará de los efectos de tanta sangre derramada y que pronunciará vuestro nombre con admiración y reconocimiento.

Dado en el Palacio Nacional de Chilpancingo, a 6 días del mes de noviembre de 1813 años. Lic. *Andrés Quintana*, vicepresidente. Lic. *Ignacio Rayón*. Lic. *José Manuel de Herrera*. Lic. *Carlos María de Bustamante*. Dr. *José Sixto Berdusco*, *José María Liceaga*, Lic. *Cornelio Ortiz de Zárate*, secretario.



1 de junio de 1814\*

Manifiesto del Congreso anunciando la próxima expedición  
del Decreto Constitucional

El Supremo Congreso Nacional, a los habitantes de estos dominios.

Ciudadanos: cuando el gobierno de España, conociendo al fin la insuficiencia de sus armas para subyugarnos, va disponiendo los ánimos a la conciliación que tantas veces han resistido los execrables tiranos que han derramado sus mismas manos la sangre de nuestros hermanos están criminalmente empeñados en frustrar los efectos de la paz, haciendo horribles pinturas de nuestra situación actual la que suponen anárquica y rodeada de inconvenientes insuperables para la apertura de las negociaciones y el arreglo definitivo de las transacciones diplomáticas. Dicen que pueriles rivalidades dividen nuestros ánimos, que la discordia nos devora, que la ambición agita los espíritus y que las primeras autoridades, chocadas entre sí, dan direcciones opuestas al bajel naufragante de nuestro partido. Con tan detractoras voces pretenden mantener tenaces el odioso concepto que desde el principio quisieron dar a nuestra causa, figurando a sus defensores como a bandidos despechados que sin plan, sin objeto ni sistema, turban la quietud de los pueblos para vivir del pillaje, pretextando fraudulentamente la adquisición de prerrogativas ideales. ¡Insensatos! La posesión de los derechos imprescriptibles del hombre, usurpados por el despotismo, ¿no es un sublime objeto que en todos tiempos y naciones ha merecido los sacrificios de este mismo hombre? ¿Cuándo un pueblo entero se ha movido por sí mismo sin haber recibido el impulso de otro principio que el conocimiento de su propia dignidad y lo que a ella deben sus gobiernos? ¿Y podrán las calumnias de la tiranía, ni las intrigas de sus prosélitos, obscurecer el brillo de la verdad y acallar la voz imperiosa de las naciones? ¡Ah!, ya lo han visto esos gobernantes inicuos en el curso asombroso de nuestra revolución. Las imputaciones falaces con que quisieron hacerla odiosa, se han convertido contra ellos y palpan desesperados la verdad de aquella máxima que en todos tiempos ha hecho temblar a los tiranos: que el grito general de un pueblo poseído de la idea de sus derechos lleva en su misma conformidad el carácter de irresistible.

Constancia, pues, americanos, para no sucumbir al peso de las adversidades. Prevención contra las tramas del gobierno de México, que no quiere otra paz que vuestra ruina. No esperéis consideración alguna de los que os han oprimido y aspiran a la terrible ventaja de celebrar su último triunfo sobre los escombros de la patria. Sabed que Calleja,

\* Fuente: Una copia manuscrita, original de la época, que obra en el Archivo General de la Nación, ramo, *Infi-*  
*dencias*, t. 144. ff. 31-32.

su prostituido acuerdo, los monopolistas europeos y los fieros comandantes que viven de la sangre de los pueblos, resisten toda capitulación cuyos preliminares no puedan dictar con la punta de la espada. Si el gobierno de España, menos ciego o más ilustrado, sobre sus verdaderos intereses empieza a ceder, como lo anuncian sus periódicos, el club sanguinario de México trabaja en derramar esta intención, asegurando que ya todo está concluido, que no han quedado de nuestros ejércitos sino restos miserables, incapaces de reunirse y turbar la quietud pública, que es una degradación imperdonable abrir negociaciones en este estado de cosas y lo que es más grave y menos verdadero, que no se pueden entablar con nosotros, porque una general anarquía ha completado nuestra destrucción. ¡Impostores infames! Jamás la concordia nos ha unido más estrechamente; jamás la unanimidad de sentimientos ha hecho caminar más expedito al gobierno; jamás las voluntades se han visto más felizmente ligadas. Si alguna variedad o choque en las opiniones se nota en el gobierno, ¿ignoran esos detractores detestables, que este principio mantiene el equilibrio de las autoridades y asegura la libertad de los pueblos? Sepan, pues, para siempre, que no hay disensiones entre nosotros, sino que procediendo todos de acuerdo, trabajamos con incesante afán en organizar nuestros ejércitos, perfeccionar nuestras instituciones políticas y consolidar la situación en que la patria, temible a sus enemigos, se arbitra de las condiciones con que debe ajustar la paz.

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

Apresurad, americanos, la venida de este gran día, y haced desde ahora dignos de la gloria inmortal que brillará sobre vosotros. Redoblando vuestros esfuerzos, conseguiréis las más gloriosas y completas victorias que harán a vuestros enemigos venir postrados a implorar la paz que ahora quieren impedir con calumnias; por este medio reprobado, pero propio de su política dolosa, buscan un suplemento a la debilidad de sus fuerzas, con las que bien saben que no pueden dominar la América. El Congreso, ha apoyado en la experiencia de cuatro años y en el conocimiento de vuestro carácter, situación, recursos y sentimientos, os lo asegura, con la confianza que le inspira el interés con que está atendiendo a vuestra dicha.

Dado en el Palacio Nacional de Huetamo, a 1 de junio de 1814. *José María Liceaga*.  
*Remigio de Yarza*, secretario.

Es fiel copia de su original, firmada del señor presidente a la que me refiero y obra en este juzgado de Axuchitlán, y la mandé trasuntar para remitirla para Cutzamala; y el encargado de justicia la hará publicar y darla a los pueblos de aquel distrito.

*Miguel Antonio de Quezada* [rúbrica].



22 de octubre de 1814

Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana,  
sancionado en Apatzingán

### El Supremo Gobierno Mexicano

a todos los que presentes vieren sabed: que el Supremo Congreso, en sesión legislativa de 22 de octubre del presente año, para fijar la forma de gobierno que debe regir a los pueblos de esta América, mientras que la Nación, libre de los enemigos que la oprimen, dicta su Constitución, ha tenido a bien sancionar el siguiente:

### Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana

EL SUPREMO Congreso Mexicano deseoso de llenar las heroicas miras de la Nación, elevadas nada menos que al sublime objeto de substraerse para siempre de la dominación extranjera, y sustituir al despotismo de la monarquía de España un sistema de administración que reintegrando a la Nación misma en el goce de sus augustos imprescriptibles derechos, la conduzca a la gloria de la independencia, y afiance sólidamente la prosperidad de los ciudadanos, decreta la siguiente forma de gobierno, sancionando ante todas cosas los principios tan sencillos como luminosos en que pueden solamente cimentarse una constitución justa y saludable.

### Principios o elementos constitucionales

#### *Capítulo I* *De la religión*

*Artículo 1º.* La religión católica apostólica romana es la única que se debe profesar en el Estado.

#### *Capítulo II* *De la soberanía*

*Artículo 2º.* La facultad de dictar leyes y de establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía.

*Artículo 3º.* Ésta es por su naturaleza imprescriptible, inajenable, e indivisible.

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

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

*Artículo 6º.* El derecho de sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases ni países a todos los ciudadanos en quienes concurren los requisitos que prevenga la ley.

*Artículo 7º.* La base de la representación nacional es la población compuesta de los naturales del país, y de los extranjeros que se reputen por ciudadanos.

*Artículo 8º.* Cuando las circunstancias de un pueblo oprimido no permiten que se haga constitucionalmente la elección de sus diputados, es legítima la representación supletoria que con tácita voluntad de los ciudadanos se establezca para la salvación y felicidad común.

*Artículo 9º.* Ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza: el pueblo que lo intente debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones.

*Artículo 10.* Si el atentado contra la soberanía del pueblo se cometiese por algún individuo, corporación, o ciudad, se castigará por la autoridad pública, como delito de lesa nación.

*Artículo 11.* Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar, y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.

*Artículo 12.* Estos tres poderes Legislativo, Ejecutivo, y Judicial no deben ejercerse, ni por una sola persona, ni por una sola corporación.

### *Capítulo III*

#### *De los ciudadanos*

*Artículo 13.* Se reputan ciudadanos de esta América todos los nacidos en ella.

*Artículo 14.* Los extranjeros radicados en este suelo que profesaren la religión católica, apostólica, romana, y no se opongan a la libertad de la Nación, se reputarán también ciudadanos de ella, en virtud de carta de naturaleza que se les otorgará, y gozarán de los beneficios de la ley.

*Artículo 15.* La calidad de ciudadano se pierde por crimen de herejía, apostasía y lesa nación.

*Artículo 16.* El ejercicio de los derechos anejos a esta misma calidad, se suspende en el caso de sospecha vehemente de infidencia, y en los demás determinados por la ley.

*Artículo 17.* Los transeúntes serán protegidos por la sociedad, pero sin tener parte en la institución de sus leyes. Sus personas y propiedades gozarán de la misma seguridad que los demás ciudadanos, con tal que reconozcan la soberanía e independencia de la Nación, y respeten la religión católica, apostólica, romana.

#### *Capítulo IV* *De la Ley*

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

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

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

*Artículo 21.* Sólo las leyes pueden determinar los casos en que debe ser acusado, preso, o detenido algún ciudadano.

*Artículo 22.* Debe reprimir la ley todo rigor que no se contraiga precisamente a asegurar las personas de los acusados.

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

#### *Capítulo V* *De la igualdad, seguridad, propiedad, y libertad de los ciudadanos*

*Artículo 24.* La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos, y el único fin de las asociaciones políticas.

*Artículo 25.* Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al estado. Estos no son títulos comunicables, ni hereditarios; y así es contraria a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado.

*Artículo 26.* Los empleados públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la constitución.

*Artículo 27.* La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes, y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

- Artículo 28.* Son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley.
- Artículo 29.* El magistrado que incurriere en este delito será depuesto, y castigado con la severidad que mande la ley.
- Artículo 30.* Todo ciudadano se reputa inocente, mientras no se declara culpado.
- Artículo 31.* Ninguno debe ser juzgado ni sentenciado, sino después de haber sido oído legalmente.
- Artículo 32.* La casa de cualquier ciudadano es un asilo inviolable: sólo se podrá entrar en ella cuando un incendio, una inundación, o la reclamación de la misma casa haga necesario este acto. Para los objetos de procedimiento criminal deberán preceder los requisitos prevenidos por la ley.
- Artículo 33.* Las ejecuciones civiles y visitas domiciliarias sólo deberán hacerse durante el día, y con respecto a la persona y objeto indicado en la acta que mande la visita y la ejecución.
- Artículo 34.* Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades, y disponer de ellas a su arbitrio con tal que no contravengan a la ley.
- Artículo 35.* Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a una justa compensación.
- Artículo 36.* Las contribuciones públicas no son extorsiones de la sociedad; sino donaciones de los ciudadanos para seguridad y defensa.
- Artículo 37.* A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública.
- Artículo 38.* Ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que forman la subsistencia pública.
- Artículo 39.* La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder.
- Artículo 40.* En consecuencia, la libertad de hablar, de discurrir, y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus producciones ataque al dogma, turbe la tranquilidad pública, u ofenda el honor de los ciudadanos.

## *Capítulo VI*

### *De las obligaciones de los ciudadanos*

- Artículo 41.* Las obligaciones de los ciudadanos para con la patria son: una entera sumisión a las leyes, un obediencia absoluta a las autoridades constituidas, una pronta disposición a contribuir a los gastos públicos; un sacrificio voluntario de los bienes, y de la vida, cuando sus necesidades lo exijan. El ejercicio de estas virtudes forma el verdadero patriotismo.



## Forma de Gobierno

*Capítulo I**De las provincias que comprende la América Mexicana*

*Artículo 42.* Mientras se haga una demarcación exacta de esta América Mexicana, y de cada una de las provincias que la componen, se reputarán bajo de este nombre, y dentro de los mismos términos que hasta hoy se han reconocido las siguientes: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tecpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila, y Nuevo Reino de León.

*Artículo 43.* Estas provincias no podrán separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte.

*Capítulo II**De las Supremas Autoridades*

*Artículo 44.* Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Se creará además dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno, y la otra con el de Supremo Tribunal de justicia.

*Artículo 45.* Estas tres corporaciones han de residir en un mismo lugar, que determinará el Congreso, previo informe del supremo gobierno; y cuando las circunstancias no lo permitan, podrán separarse por el tiempo, y a la distancia que aprobare el mismo Congreso.

*Artículo 46.* No podrán funcionar a un tiempo en las enunciadas corporaciones dos o más parientes, que lo sean en primer grado, extendiéndose la prohibición a los secretarios, y aun a los fiscales del supremo tribunal de justicia.

*Artículo 47.* Cada corporación tendrá su palacio y guardia de honor, iguales a las demás; pero la tropa de guarnición estará bajo las órdenes del Congreso.

*Capítulo III**Del Supremo Congreso*

*Artículo 48.* El Supremo Congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad.

*Artículo 49.* Habrá un presidente, y un vicepresidente, que se elegirán por suerte cada tres meses, excluyéndose de los sorteos los diputados que hayan obtenido aquellos cargos.

- Artículo 50.* Se nombrarán del mismo cuerpo a pluralidad absoluta de votos dos secretarios, que han de mudarse cada seis meses; y no podrán ser reelegidos hasta que haya pasado un semestre.
- Artículo 51.* El Congreso tendrá tratamiento de Majestad, y sus individuos de Excelencia durante el tiempo de su diputación.
- Artículo 52.* Para ser diputado se requiere ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, la edad de treinta años, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos, y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo.
- Artículo 53.* Ningún individuo que haya sido del Supremo Gobierno, o del Supremo Tribunal de Justicia, incluso los secretarios de una y otra corporación, y los fiscales de la segunda, podrá ser diputado hasta que pasen dos años después de haber expirado el término de sus funciones.
- Artículo 54.* Los empleados públicos que ejerzan jurisdicción en toda una provincia, no podrán ser elegidos por ella diputados en propiedad: tampoco los interinos podrán serlo por la provincia que representen, ni por cualquiera otra, si no es pasando dos años después de que haya cesado su representación.
- Artículo 55.* Se prohíbe también que sean diputados simultáneamente dos o más parientes en segundo grado.
- Artículo 56.* Los diputados no funcionarán por más tiempo que el de dos años. Éstos se contarán al diputado propietario desde el día que termine el bienio de la anterior diputación; o siendo el primer propietario en propiedad desde el día que señale el Supremo Congreso para su incorporación, y al interino desde la fecha de su nombramiento. El diputado suplente no pasará del tiempo que corresponda al propietario por quien sustituye.
- Artículo 57.* Tampoco serán reelegidos los diputados, si no es que medie el tiempo de una diputación.
- Artículo 58.* Ningún ciudadano podrá excusarse del encargo de diputado. Mientras lo fuere, no podrá emplearse en el mando de armas.
- Artículo 59.* Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía y apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

#### *Capítulo IV*

##### *De la elección de diputados para el Supremo Congreso*

- Artículo 60.* El Supremo Congreso nombrará por escrutinio, y a pluralidad absoluta de votos, diputados interinos por las provincias que se hallen dominadas en toda su extensión por el enemigo.

- Artículo 61.* Con tal que en una provincia estén desocupados tres partidos, que comprendan nueve parroquias, procederán los pueblos del distrito libre a elegir sus diputados, así propietarios, como suplentes, por medio de Juntas electorales de parroquia, de partido, y de provincia.
- Artículo 62.* El Supremo Gobierno mandará celebrar lo más pronto que le sea posible, estas Juntas en las provincias que lo permitan, con arreglo al artículo anterior, y que no tengan diputados en propiedad: y por lo que toca a las que los tuvieren, hará que se celebren tres meses antes de cumplirse el bienio de las respectivas diputaciones. Para este efecto habrá en la secretaría correspondiente un libro, donde se lleve razón exacta del día, mes, y año, en que conforme al artículo 56 comience a contarse el bienio de cada diputado.
- Artículo 63.* En caso de que un mismo individuo sea elegido diputado en propiedad por distintas provincias, el Supremo Congreso decidirá por suerte la elección que haya de subsistir, y en consecuencia el suplente a quien toque, entrará en lugar del propietario de la provincia, cuya elección quedare sin efecto.

## *Capítulo V*

### *De las Juntas Electorales de parroquia*

- Artículo 64.* La Juntas electorales de parroquia se compondrán de los ciudadanos con derecho a sufragio, que estén domiciliados, y residan en territorio de la respectiva feligresía.
- Artículo 65.* Se declaran con derecho a sufragio los ciudadanos, que hubieren llegado a la edad de diez y ocho años, o antes si se casaren, que hayan acreditado su adhesión a nuestra santa causa, que tengan empleo, o modo honesto de vivir, y que no estén notados de alguna infamia pública, ni procesados criminalmente por nuestro gobierno.
- Artículo 66.* Por cada parroquia se nombrará un elector, para cuyo encargo se requiere ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, y que al tiempo de la elección resida en la feligresía.
- Artículo 67.* Se celebrarán estas Juntas en las cabeceras de cada curato, o en el pueblo de la doctrina que ofreciere más comodidad; y si por la distancia de los lugares de una misma feligresía no pudieren concurrir todos los parroquianos en la cabecera, o pueblo determinado, se designarán dos o tres puntos de reunión, en los cuales se celebren otras tantas Juntas parciales, que formarán respectivamente los vecinos, a cuya comodidad se consultare.
- Artículo 68.* El Justicia del territorio, o el Comisionado que deputare el Juez del partido, convocará la Junta, o Juntas parciales, designará el día, hora, y lugar de su celebración, y presidirá las sesiones.
- Artículo 69.* Estando juntos los ciudadanos electores, y el presidente pasarán a la iglesia principal, donde se celebrará una misa solemne de Espíritu Santo, y

- se pronunciará un discurso análogo a las circunstancias por el cura, u otro eclesiástico.
- Artículo 70.* Volverán al lugar destinado para la sesión, a que se dará principio, por nombrar de entre los concurrentes dos escrutadores, y un secretario, que tomarán asiento en la mesa al lado del presidente.
- Artículo 71.* En seguida preguntará el presidente, si hay alguno que sepa que haya intervenido cohecho, o soborno, para que la elección recaiga en persona determinada: y si hubiere quien tal exponga, el presidente y los escrutadores harán en el acto pública y verbal justificación. Calificándose la denuncia, quedarán excluidos de voz activa y pasiva los delincuentes, y la misma pena se aplicará a los falsos calumniadores, en el concepto de que en este juicio no se admitirá recurso.
- Artículo 72.* Al presidente y escrutadores toca también decidir en el acto las dudas que se ofrezcan, sobre si en alguno de los ciudadanos concurren los requisitos necesarios para votar.
- Artículo 73.* Cada votante se acercará a la mesa, y en voz clara e inteligible nombrará los tres individuos, que juzgue más idóneos para electores. El secretario escribirá estos sufragios, y los manifestará al votante, al presidente, y a los escrutadores, de modo que todos queden satisfechos.
- Artículo 74.* Acabada la votación, examinarán los escrutadores la lista de los sufragios, y sumarán los números que resulten a favor de cada uno de los votados. Esta operación se ejecutará a vista de todos los concurrentes, y cualquiera de ellos podrá revisarla.
- Artículo 75.* Si la Junta fuere compuesta de todos los ciudadanos de la feligresía, el votado que reuniere el mayor número de sufragios, o aquel por quien en caso de empate se decidiere la suerte, quedará nombrado elector de parroquia, y lo anunciará el secretario de orden del presidente.
- Artículo 76.* Concluido este acto se trasladará el concurso, llevando al elector entre el presidente, escrutadores, y secretario, a la iglesia, en donde se cantará en acción de gracias un solemne Te Deum, y la Junta quedará disuelta para siempre.
- Artículo 77.* El secretario extenderá la acta, que firmará con el presidente y escrutadores: se sacará un testimonio de ella firmado por los mismos, y se dará al elector nombrado, para que pueda acreditar su nombramiento, de que el presidente pasará aviso al juez del partido.
- Artículo 78.* Las Juntas parciales se disolverán concluida la votación, y las actas respectivas se extenderán, como previene el artículo anterior.
- Artículo 79.* Previa citación del presidente, hecha por alguno de los secretarios, volverán a reunirse en sesión pública éstos y los escrutadores de las Juntas parciales, y con presencia de las actas examinarán los segundos las listas de sufragios, sumando de la totalidad los números que resulten por cada votado, y quedará nombrado elector el que reuniese la mayor suma, o si hubiese empate, el que decidiere la suerte.

- Artículo 80.* Publicará el presidente esta votación por medio de copia certificada del escrutinio, circulándola por los pueblos de la feligresía; y dará al elector igual testimonio firmado por el mismo presidente, escrutadores, y secretarios.
- Artículo 81.* Ningún ciudadano podrá excusarse del encargo de elector de parroquia, ni se presentará con armas en la Junta.

## *Capítulo VI*

### *De las Juntas Electorales de partido*

- Artículo 82.* Las Juntas electorales de partido se compondrán de los electores parroquiales congregados en la cabecera de cada subdelegación o en otro pueblo que por justas consideraciones designe el juez, a quien toca esta facultad, como también la de citar a los electores, señalar el día, hora y sitio para la celebración de estas Juntas, y presidir las sesiones.
- Artículo 83.* En la primera se nombrarán dos escrutadores y un secretario de los mismos electores, si llegaren a siete; o fuera de ellos si no se completare este número, con tal que los electos sean ciudadanos de probidad.
- Artículo 84.* A consecuencia, presentarán los electores los testimonios de sus nombramientos, para que los escrutadores y el secretario los reconozcan y examinen: y con esto terminará la sesión.
- Artículo 85.* En la del día siguiente expondrán su juicio los escrutadores y el secretario. Ofreciéndose alguna duda, el presidente la resolverá en el acto y su resolución se ejecutará sin recurso, pasando después la Junta a la iglesia principal, con el piadoso objeto que previene el artículo 69.
- Artículo 86.* Se restituirá después la junta al lugar destinado para las sesiones, y tomando asiento el presidente y los demás individuos que la formen, se ejecutará lo contenido en el artículo 71, y regirá también en su caso el artículo 72.
- Artículo 87.* Se procederá en seguida a la votación, haciéndola a puerta abierta por medio de cédulas, en que cada elector exprese los tres individuos que juzgue más a propósito; recibirá las cédulas el secretario, las leerá en voz alta y manifestará al presidente.
- Artículo 88.* Concluida la votación, los escrutadores a vista y satisfacción del presidente y de los electores, sumarán el número de los sufragios que haya reunido cada votado, quedando nombrado el que contare con la pluralidad, y en caso de empate el que decidiere la suerte. El secretario anunciará de orden del presidente el nombramiento del elector de partido.
- Artículo 89.* Inmediatamente se trasladarán la Junta y concurrentes a la iglesia principal, bajo la forma y con el propio fin que indica el artículo 76.
- Artículo 90.* El secretario extenderá la acta, que suscribirá con el presidente y escrutadores. Se sacarán dos copias autorizadas con la misma solemnidad; de las cuales una se entregará al elector nombrado, y otra se remitirá al presidente de la junta provincial.

*Artículo 91.* Para ser elector de partido se requiere la residencia personal en la respectiva jurisdicción con las demás circunstancias asignadas para los electores de parroquia.

*Artículo 92.* Se observará por último lo que prescribe el artículo 81.

## *Capítulo VII*

### *De las Juntas Electorales de provincia*

*Artículo 93.* Los electores de partido formarán respectivamente las Juntas provinciales, que para nombrar los diputados que deben incorporarse en el Congreso, se han de celebrar en la capital de cada provincia, o en el pueblo que señale el intendente, a quien toca presidirlas, y fijar el día, hora y sitio en que hayan de verificarse.

*Artículo 94.* En la primera sesión se nombrarán dos escrutadores, y un secretario, en los términos que anuncia el artículo 83. Se leerán los testimonios de las actas de elecciones hechas en cada partido, remitidas por los respectivos presidentes: y presentarán los electores las copias que llevaren consigo, para que los escrutadores y el secretario las confronten y examinen.

*Artículo 95.* En la segunda sesión que se tendrá el día siguiente, se practicará lo mismo que está mandado en los artículos 85 y 86.

*Artículo 96.* Se procederá después a la votación de diputado en la forma que para las elecciones de partidos señala el artículo 87.

*Artículo 97.* Concluida la votación, los escrutadores reconocerán las cédulas conforme al artículo 88, y sumarán los números que hubiere reunido cada votado, quedando elegido diputado en propiedad el que reuniere la pluralidad de sufragios; y suplente el que se aproxime más a la pluralidad.

*Artículo 98.* Si hubiere empate, se sorteará el nombramiento de diputado así propietario, como suplente, entre los votados que sacaren igual número de sufragios.

*Artículo 99.* Hecha la elección se procederá a la solemnidad religiosa, a que se refiere el Artículo 89.

*Artículo 100.* Se extenderá la acta de elección, y se sacarán dos copias con las formalidades que establece el artículo 90: una copia se entregará al diputado, y otra se remitirá al Supremo Congreso.

*Artículo 101.* Los electores en nombre de la provincia otorgarán al diputado en forma legal la correspondiente comisión.

## *Capítulo VIII*

### *De las atribuciones del Supremo Congreso*

Al Supremo Congreso pertenece exclusivamente:

*Artículo 102.* Reconocer y calificar los documentos que presenten los diputados elegidos por las provincias, y recibirles el juramento que deben otorgar para su incorporación.

- Artículo 103.* Elegir los individuos del Supremo Gobierno, los del Supremo Tribunal de Justicia, los del de Residencia, los secretarios de estas corporaciones, y los fiscales de la segunda, bajo la forma que prescribe este decreto, y recibirles a todos el juramento correspondiente para la posesión de sus respectivos destinos.
- Artículo 104.* Nombrar los ministros públicos, que con el carácter de embajadores plenipotenciarios, u de otra representación diplomática hayan de enviarse a las demás naciones.
- Artículo 105.* Elegir a los generales de división a consulta del Supremo Gobierno, quien propondrán los tres oficiales que juzgue más idóneos.
- Artículo 106.* Examinar y discutir los proyectos de ley que se propongan. Sancionar las leyes, interpretarlas, y derogarlas en caso necesario.
- Artículo 107.* Resolver las dudas de hecho y de derecho, que se ofrezcan en orden a las facultades de las supremas corporaciones.
- Artículo 108.* Decretar la guerra, y dictar las instrucciones bajo de las cuales haya de proponerse o admitirse la paz; las que deben regir para ajustar los tratados de alianza y gobierno con las demás naciones, y aprobar antes de su ratificación estos tratados.
- Artículo 109.* Crear nuevos tribunales subalternos, suprimir los establecidos, variar su forma, según convenga para la mejor administración: aumentar o disminuir los oficios públicos, y formar los aranceles de derechos.
- Artículo 110.* Conceder o negar licencia para que se admitan tropas extranjeras en nuestro suelo.
- Artículo 111.* Mandar que se aumenten o disminuyan las fuerzas militares a propuesta del Supremo Gobierno.
- Artículo 112.* Dictar ordenanzas para el ejército y milicias nacionales en todos los ramos que las constituyen.
- Artículo 113.* Arreglar los gastos del gobierno. Establecer contribuciones e impuestos, y el modo de recaudarlos: como también el método conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del Estado y en los casos de necesidad tomar caudales a préstamo sobre los fondos y crédito de la Nación.
- Artículo 114.* Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la hacienda pública.
- Artículo 115.* Declarar si ha de haber aduanas y en qué lugares.
- Artículo 116.* Batir moneda, determinando su materia, valor, peso, tipo y denominación y adoptar el sistema que estime justo de pesos y medidas.
- Artículo 117.* Favorecer todos los ramos de industria, facilitando los medios de adelantarla, y cuidar con singular esmero de la ilustración de los pueblos.
- Artículo 118.* Aprobar los reglamentos que conduzcan a la sanidad de los ciudadanos, a su comodidad y demás objetos de policía.
- Artículo 119.* Proteger la libertad política de la imprenta.

*Artículo 120.* Hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso, y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones, bajo la forma que explica este decreto.

*Artículo 121.* Expedir cartas de naturaleza en los términos y con las calidades que prevenga la ley.

*Artículo 122.* Finalmente, ejercer todas las demás facultades que le concede expresamente este decreto.

## *Capítulo IX*

### *De la sanción y promulgación de las leyes*

*Artículo 123.* Cualquiera de los vocales puede presentar al Congreso los proyectos de ley que le ocurran, haciéndolo por escrito y exponiendo las razones en que se funde.

*Artículo 124.* Siempre que se proponga algún proyecto de ley, se repetirá su lectura por tres veces en tres distintas sesiones, votándose en la última, si se admite, o no a discusión; y fijándose, en caso de admitirse, el día en que se deba comenzar.

*Artículo 125.* Abierta la discusión, se tratará, e ilustrará la materia en las sesiones que fueren necesarias, hasta que el Congreso declare: que está suficientemente discutida.

*Artículo 126.* Declarando que la materia está suficientemente discutida, se procederá a la votación, que se hará a pluralidad absoluta de votos, concurriendo precisamente más de la mitad de los diputados que deben componer el Congreso.

*Artículo 127.* Si resultare aprobado el proyecto, se extenderá por triplicado en forma de ley. Firmará el presidente y secretarios los tres originales, remitiéndose uno al Supremo Gobierno, y otro al Supremo Tribunal de Justicia; quedando el tercero en la secretaría del Congreso.

*Artículo 128.* Cualquiera de aquellas corporaciones tendrá facultad para representar en contra de la ley, pero ha de ser dentro del término perentorio de veinte días; y no verificándolo en este tiempo, procederá el Supremo Gobierno a la promulgación; previo aviso que oportunamente le comunicará al Congreso.

*Artículo 129.* En caso que el Supremo Gobierno, o el Supremo Tribunal de Justicia representen contra la ley, las reflexiones que promuevan serán examinadas bajo las mismas formalidades que los proyectos de ley; y calificándose de bien fundadas a pluralidad absoluta de votos, se suprimirá la ley, y no podrá proponerse de nuevo hasta pasados seis meses. Pero si por el contrario se calificaren de insuficientes las razones expuestas, entonces se mandará publicar la ley, y se observará inviolablemente; a menos que la experiencia y la opinión pública obliguen a que se derogue, o modifique.

*Artículo 130.* La ley se promulgará en esta forma: “El Supremo Gobierno Mexicano a todos los que la presente vieren, sabed: que el Supremo Congreso en sesión legislativa (aquí la fecha) ha sancionado la siguiente ley. (Aquí el texto literal



de la ley). Por tanto, para su puntual observancia publíquese, y circúlese a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares, y eclesiásticas de cualquiera clase y dignidad, para que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes.— Palacio Nacional etcétera”. Firmarán los tres individuos y el secretario de Gobierno.

*Artículo 131.* El Supremo Gobierno comunicará la ley al Supremo Tribunal de Justicia, y se archivarán los originales tanto en la secretaría del Congreso, como en la del Gobierno.

## *Capítulo X* *Del Supremo Gobierno*

*Artículo 132.* Compondrán el Supremo Gobierno tres individuos, en quienes concurrirán las calidades expresadas en el artículo 52: serán iguales en autoridad, alternando por cuatrimestres en la presidencia, que sortearán en su primera sesión para fijar invariablemente el orden con que hayan de turnar, y lo manifestarán al Congreso.

*Artículo 133.* Cada año saldrá por suerte uno de los tres, y el que ocupare la vacante tendrá el mismo lugar que su antecesor en el turno de la presidencia. Al Congreso toca hacer este sorteo.

*Artículo 134.* Habrá tres secretarios: uno de guerra, otro de hacienda, y el tercero que se llamará especialmente de gobierno. Se mudarán cada cuatro años.

*Artículo 135.* Ningún individuo del Supremo Gobierno podrá ser reelegido, a menos que haya pasado un trienio después de su administración: y para que pueda reelegirse un secretario, han de correr cuatro años después de fenecido su ministerio.

*Artículo 136.* Solamente en la creación del Supremo Gobierno podrán nombrarse para sus individuos así los diputados propietarios del Supremo Congreso, que hayan cumplido su bienio, como los interinos; en la inteligencia de que si fuere nombrado alguno de éstos, se tendrá por concluida su diputación; pero en lo sucesivo ni podrá elegirse ningún diputado, que a la sazón lo fuere, ni el que lo haya sido; si no es mediando el tiempo de dos años.

*Artículo 137.* Tampoco podrán elegirse los diputados del Supremo Tribunal de Justicia, mientras lo fueren, ni en tres años después de su comisión.

*Artículo 138.* Se excluyen asimismo de esta elección los parientes en primer grado de los generales en jefe.

*Artículo 139.* No pueden concurrir en el Supremo Gobierno dos parientes que lo sean desde el primero hasta el cuarto grado; comprendiéndose los secretarios en esta prohibición.

*Artículo 140.* El Supremo Gobierno tendrá tratamiento de Alteza: sus individuos el de Excelencia, durante su administración: y los secretarios el de Señoría, en el tiempo de su ministerio.

- Artículo 141.* Ningún individuo de esta corporación podrá pasar ni aun una noche fuera del lugar destinado para su residencia, sin que el Congreso le conceda expresamente su permiso: y si el Gobierno residiere en lugar distante, se pedirá aquella licencia a los compañeros, quienes avisarán al Congreso, en caso de que sea para más de tres días.
- Artículo 142.* Cuando por cualquiera causa falte alguno de los tres individuos, continuarán en el despacho los restantes, haciendo de presidente el que deba seguirse en turno, y firmándose lo que ocurra con expresión de la ausencia del compañero: pero en faltando dos, el que queda avisará inmediatamente al Supremo Congreso, para que tome providencia.
- Artículo 143.* Habrá en cada secretaría un libro, en donde se asienten todos los acuerdos, con distinción de sesiones, las cuales se rubricarán por los tres individuos, y firmará el respectivo secretario.
- Artículo 144.* Los títulos o despachos de los empleados, los decretos, las circulares y demás órdenes, que son propias del alto gobierno, irán firmadas por los tres individuos y el secretario a quien corresponda. Las órdenes concernientes al gobierno económico, y que sean de menos entidad, las firmará el presidente y el secretario a quien toque, a presencia de los tres individuos del cuerpo: y si alguno de los indicados documentos no llevare las formalidades prescritas, no tendrá fuerza ni será obedecida por los subalternos.
- Artículo 145.* Los secretarios serán responsables en su persona de los decretos, órdenes y demás que autoricen contra el tenor de este decreto o contra las leyes que mandadas observar, y que en adelante se promulgaren.
- Artículo 146.* Para hacer efectiva esta responsabilidad decretará ante todas cosas el Congreso, con noticia justificada de la transgresión, que ha lugar a la formación de la causa.
- Artículo 147.* Dado este decreto quedará suspenso el secretario, y el Congreso remitirá todos los documentos que hubiere al Supremo Tribunal de Justicia, quien formará la causa, la sustanciará y sentenciará conforme a las leyes.
- Artículo 148.* En los asuntos reservados que se ofrezcan al Supremo Gobierno, arreglará el modo de corresponderse con el Congreso, avisándole por medio de alguno de sus individuos o secretarios: y cuando juzgare conveniente pasar al palacio del Congreso se lo comunicará, exponiendo si la concurrencia ha de ser pública, o secreta.
- Artículo 149.* Los secretarios se sujetarán indispensablemente al juicio de residencia, y a cualquiera otro que en el tiempo de su ministerio se promueva legítimamente ante el Supremo Tribunal de Justicia.
- Artículo 150.* Los individuos del Gobierno se sujetarán asimismo al juicio de residencia; pero en el tiempo de su administración solamente podrán ser acusados por los delitos que manifiesta el artículo 59, y por la infracción del Artículo 166.

## Capítulo XI

### De la elección de individuos para el Supremo Gobierno

*Artículo 151.* El Supremo Congreso elegirá en sesión secreta por escrutinio en que haya examen de tachas, y a pluralidad absoluta de votos, un número triple de los individuos que han de componer el Supremo Gobierno.

*Artículo 152.* Hecha esta elección continuará la sesión en público, y el secretario anunciará al pueblo las personas que se hubieren elegido. En seguida repartirá por triplicado sus nombres escritos en cédulas a cada vocal, y se procederá a la votación de los tres individuos, eligiéndolos uno a uno por medio de las cédulas que se recogerán en un vaso prevenido al efecto.

*Artículo 153.* El secretario a vista y satisfacción de los vocales reconocerá las cédulas, y hará la regulación correspondiente, quedando nombrado aquel individuo que reuniere la pluralidad absoluta de sufragios.

*Artículo 154.* Si ninguno reuniere esta pluralidad, entrarán en segunda votación los dos individuos que hubieren sacado el mayor número, repartiéndose de nuevo sus nombres en cédulas a cada uno de los vocales. En caso de empate decidirá la suerte.

*Artículo 155.* Nombrados los individuos, con tal que se hallen presentes dos de ellos, otorgarán acto continuo su juramento en manos del presidente, quien lo recibirá a nombre del Congreso, bajo la siguiente fórmula: “¿Juráis defender a costa de vuestra sangre la religión católica, apostólica, romana, sin admitir otra ninguna? —R. Sí juro. — ¿Juráis sostener constantemente la causa de nuestra independencia contra nuestros injustos agresores? —R. Sí juro. — ¿Juráis observar, y hacer cumplir el decreto constitucional en todas y cada una de sus partes? —R. Sí juro. — ¿Juráis desempeñar con celo y fidelidad el empleo que os ha conferido la Nación, trabajando incesantemente por el bien y prosperidad de la Nación misma? —R. Sí juro. — Si así lo hicieréis, Dios os premie, y si no, os lo demande”. Y con este acto se tendrá el Gobierno por instalado.

*Artículo 156.* Bajo de la forma explicada en los artículos antecedentes se hará las votaciones ulteriores, para proveer las vacantes de los individuos que deben salir anualmente, y las que resultaren por fallecimiento u otra causa.

*Artículo 157.* Las votaciones ordinarias de cada año se efectuarán cuatro meses antes de que se verifique la salida del individuo a quien tocare la suerte.

*Artículo 158.* Por primera vez nombrará el Congreso los secretarios del Supremo Gobierno, mediante escrutinio en que haya examen de tachas, y a pluralidad absoluta de votos. En lo de adelante hará este nombramiento a propuesta del mismo Supremo Gobierno, quien la verificará dos meses antes que cumpla el término de cada secretario.

## Capítulo XII

### De la autoridad del Supremo Gobierno

Al Supremo Gobierno toca privativamente:

*Artículo 159.* Publicar la guerra y ajustar la paz. Celebrar tratados de alianza, y comercio con las naciones extranjeras, conforme al artículo 108; correspondiéndose con sus gabinetes en las negociaciones que ocurran, por sí, o por medio de los ministros públicos, de que habla el artículo 104; los cuales han de entenderse inmediatamente con el Gobierno, quien despachará las contestaciones con independencia del Congreso; a menos que se versen asuntos, cuya resolución no esté en sus facultades: y de todo dará cuenta oportunamente al mismo Congreso.

*Artículo 160.* Organizar los ejércitos y milicias nacionales. Formar planes de operación: mandar ejecutarlos: distribuir y mover la fuerza armada, a excepción de la que se halle bajo el mando del Supremo Congreso, con arreglo al artículo 47, y tomar cuantas medidas estime conducentes, ya sea para asegurar la tranquilidad interior del estado; o bien para promover su defensa exterior: todo sin necesidad de avisar previamente al Congreso, a quien dará noticia en tiempo oportuno.

*Artículo 161.* Atender y fomentar los talleres y maestranzas de fusiles, cañones, y demás armas: las fábricas de pólvora, y la construcción de toda especie de útiles y municiones de guerra.

*Artículo 162.* Proveer los empleos políticos, militares y de hacienda, excepto los que se ha reservado el Supremo Congreso.

*Artículo 163.* Cuidar de que los pueblos estén proveídos suficientemente de eclesiásticos dignos, que administren los sacramentos, y el pasto espiritual de la doctrina.

*Artículo 164.* Suspender con causa justificada a los empleados a quienes nombre, con calidad de remitir lo actuado dentro del término de cuarenta y ocho horas al tribunal competente. Suspender también a los empleados que nombre el Congreso, cuando haya contra éstos sospechas vehementes de infidencia: remitiendo los documentos que hubiere al mismo Congreso dentro de veinticuatro horas, para que declare: si ha, o no lugar a la formación de la causa.

*Artículo 165.* Hacer que se observen los reglamentos de policía. Mantener expedita la comunicación interior y exterior: y proteger los derechos de la libertad, propiedad, igualdad, y seguridad de los ciudadanos: usando de todos los recursos que le franquearán las leyes.

No podrá el Supremo Gobierno:

*Artículo 166.* Arrestar a ningún ciudadano en ningún caso más de cuarenta y ocho horas, dentro de cuyo término deberá remitir el detenido al tribunal competente con lo que se hubiere actuado.

- Artículo 167.* Deponer a los empleados públicos, ni conocer en negocio alguno judicial: avocarse causas pendientes o ejecutoriadas, ni ordenar que se abran nuevos juicios.
- Artículo 168.* Mandar personalmente en cuerpo, ni por alguno de sus individuos ninguna fuerza armada; a no ser en circunstancias muy extraordinarias: y entonces deberá preceder la aprobación del Congreso.
- Artículo 169.* Dispensar la observancia de las leyes bajo pretexto de equidad, ni interpretarlas en los casos dudosos.
- Artículo 170.* Se sujetará el Supremo Gobierno a las leyes y reglamentos que adoptare, o sancionare el Congreso en lo relativo a la administración de hacienda: por consiguiente no podrá variar los empleos de este ramo que se establezcan, crear otros nuevos, gravar con pensiones al erario público, ni alterar el método de recaudación, y distribución de las rentas; podrá no obstante librar las cantidades que necesite para gastos secretos en servicio de la nación, con tal que informe oportunamente de su inversión.
- Artículo 171.* En lo que toca al ramo militar se arreglará a la antigua ordenanza, mientras que el Congreso dicta la que más se conforme al sistema de nuestro gobierno: por lo que no podrá derogar, interpretar, ni alterar ninguno de sus capítulos.
- Artículo 172.* Pero así en materia de hacienda, como de guerra, y en cualquiera otra podrá, y aun deberá presentar al Congreso los planes, reformas y medidas que juzgue convenientes, para que sean examinados; mas no se le permite proponer proyectos de decreto extendidos.
- Artículo 173.* Pasará mensualmente al Congreso una nota de los empleados, y de los que estuvieren suspensos: y cada cuatro meses un estado de los ejércitos, que reproducirá siempre que lo exija el mismo Congreso.
- Artículo 174.* Asimismo presentará cada seis meses al Congreso un estado abreviado de las entradas, inversión, y existencia de los caudales públicos: y cada año le presentará otro individual, y documentado, para que ambos se examinen, aprueben y publiquen.

### *Capítulo XIII*

#### *De las intendencias de Hacienda*

- Artículo 175.* Se creará cerca del Supremo Gobierno y con sujeción inmediata a su autoridad una intendencia general, que administre todas las rentas y fondos nacionales.
- Artículo 176.* Esta intendencia se compondrá de un fiscal, un asesor letrado, dos ministros, y el jefe principal, quien retendrá el nombre de intendente general, y además habrá un secretario.
- Artículo 177.* De las mismas plazas han de componerse las intendencias provinciales, que deberán establecerse con subordinación a la general. Sus jefes se titularán intendentes de provincia.

*Artículo 178.* Se crearán también tesorerías foráneas, dependientes de las provinciales, según que se juzgaren necesarias para la mejor administración.

*Artículo 179.* El Supremo Congreso dictará la ordenanza que fije las atribuciones de todos y cada uno de estos empleados, su fuero y prerrogativas, y la jurisdicción de los intendentes.

*Artículo 180.* Así el intendente general, como los de provincia funcionarán por el tiempo de tres años.

#### *Capítulo XIV*

##### *Del Supremo Tribunal de Justicia*

*Artículo 181.* Se compondrá por ahora el Supremo Tribunal de Justicia de cinco individuos, que por deliberación del Congreso podrán aumentarse, según lo exijan y proporcionen las circunstancias.

*Artículo 182.* Los individuos de este Supremo Tribunal tendrán las mismas calidades que se expresan en el artículo 52. Serán iguales en autoridad, y turnarán por suerte en la presidencia cada tres meses.

*Artículo 183.* Se renovará esta corporación cada tres años en la forma siguiente: en el primero y en el segundo saldrán dos individuos; y en el tercero uno: todos por medio de sorteo, que hará el Supremo Congreso.

*Artículo 184.* Habrá dos fiscales letrados, uno para lo civil, y otro para lo criminal; pero si las circunstancias no permitieren al principio que se nombre más que a uno, éste desempeñará las funciones de ambos destinos: lo que se entenderá igualmente respecto de los secretarios. Unos y otros funcionarán por espacio de cuatro años.

*Artículo 185.* Tendrá este Tribunal el tratamiento de Alteza: sus individuos el de Excelencia, durante su comisión; y los fiscales y secretarios el de Señoría, mientras permanezcan en su ejercicio.

*Artículo 186.* la elección de los individuos del Supremo Tribunal de Justicia se hará por el Congreso, conforme a los artículos 151, 152, 153, 154, 156, y 157.

*Artículo 187.* Nombrados que sean los cinco individuos, siempre que se hallen presentes tres de ellos, otorgarán acto continuo su juramento en los términos que previene el artículo 155.

*Artículo 188.* Para el nombramiento de fiscales y secretarios regirá el artículo 158.

*Artículo 189.* Ningún individuo del Supremo Tribunal de Justicia podrá ser reelegido hasta pasado un trienio después de su comisión: y para que puedan reelegirse los fiscales y secretarios han de pasar cuatro años después de cumplido su tiempo.

*Artículo 190.* No podrán elegirse para individuos de este Tribunal los diputados del Congreso, si no es en los términos que explica el artículo 136.

*Artículo 191.* Tampoco podrán elegirse los individuos del Supremo Gobierno mientras lo fueren, ni en tres años después de su administración.

- Artículo 192.* No podrán concurrir en el Supremo Tribunal de Justicia dos, o más parientes, que lo sean desde el primero hasta el cuarto grado: comprendiéndose en esta prohibición los fiscales y secretarios.
- Artículo 193.* Ningún individuo de esta corporación podrá pasar ni una sola noche fuera de los límites de su residencia, si no es con los requisitos que para los individuos del Supremo Gobierno expresa el artículo 141.
- Artículo 194.* Los fiscales y secretarios del Supremo Tribunal de Justicia se sujetarán al juicio de residencia, y a los demás, como se ha dicho de los secretarios del Supremo Gobierno: pero los individuos del mismo Tribunal solamente se sujetarán al juicio de residencia: y en el tiempo de su comisión, a los que se promuevan por los delitos determinados en el artículo 59.
- Artículo 195.* Los autos o decretos que emanaren de este Supremo Tribunal irán rubricados por los individuos que concurren a formarlos, y autorizados por el secretario. Las sentencias interlocutorias y definitivas se firmarán por los mencionados individuos, y se autorizarán igualmente por el secretario; quien con el presidente firmará los despachos, y por sí solo bajo su responsabilidad las demás órdenes: en consecuencia no será obedecida ninguna providencia, orden, o decreto que expida alguno de los individuos en particular.

## *Capítulo XV*

### *De las facultades del Supremo Tribunal de Justicia*

- Artículo 196.* Conocer en las causas para cuya formación deba preceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso: en las demás de los generales de división, y secretarios del Supremo Gobierno: en las de los secretarios y fiscales del mismo Supremo Tribunal: en las del intendente general de hacienda, de sus ministros, fiscales y asesor: en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen al Tribunal de este nombre.
- Artículo 197.* Conocer de todos los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos, y de las competencias que se susciten entre los jueces subalternos.
- Artículo 198.* Fallar o confirmar las sentencias de deposición de los empleados públicos sujetos a este Tribunal: aprobar o revocar las sentencias de muerte y destierro que pronuncien los tribunales subalternos, exceptuando las que han de ejecutarse en los prisioneros de guerra, y otros delincuentes de estado, cuyas ejecuciones deberán conformarse a las leyes y reglamentos que se dicten separadamente.
- Artículo 199.* Finalmente, conocer de las demás causas temporales, así criminales, como civiles; ya en segunda, ya en tercera instancia, según lo determinen las leyes.
- Artículo 200.* Para formar este Supremo Tribunal, se requiere indispensablemente la asistencia de los cinco individuos en las causas de homicidio, de deposición de algún empleado, de residencia e infidencia; en las de fuerza de los juzgados eclesiásticos, y en las civiles, en que se verse el interés de veinticinco mil

pesos arriba. Esta asistencia de los cinco individuos se entiende para terminar definitivamente las referidas causas, ya sea pronunciando, ya confirmando o bien revocando las sentencias respectivas. Fuera de estas causas bastará la asistencia de tres individuos para formar tribunal; y menos no podrán actuar en ningún caso.

*Artículo 201.* Si por motivo de enfermedad no pudiera asistir alguno de los jueces en los casos referidos, se le pasará la causa, para que dentro de tercero día remita su voto cerrado. Si la enfermedad fuere grave, o no pudiere asistir por hallarse distante, o por otro impedimento legal, el Supremo Congreso con aviso del Tribunal nombrará un sustituto; y si el Congreso estuviere lejos, y ejecutare la decisión, entonces los jueces restantes nombrarán a pluralidad de sufragios un letrado, o un vecino honrado y de ilustración, que supla por el impedido: dando aviso inmediatamente al Congreso.

*Artículo 202.* En el Supremo Tribunal de Justicia no se pagarán derechos.

*Artículo 203.* Los litigantes podrán recusar hasta dos jueces de este Tribunal, en los casos, y bajo las condiciones que señale la ley.

*Artículo 204.* Las sentencias que pronunciare el Supremo Tribunal de Justicia, se remitirán al Supremo Gobierno, para que se las haga ejecutar por medio de los jefes, o jueces a quienes corresponda.

## *Capítulo XVI*

### *De los juzgados inferiores*

*Artículo 205.* Habrá jueces nacionales de partido que durarán el tiempo de tres años: y los nombrará el Supremo Gobierno a propuesta de los intendentes de provincia, mientras se forma el reglamento conveniente para que los elijan los mismos pueblos.

*Artículo 206.* Estos jueces tendrán en los ramos de justicia, o policía la autoridad ordinaria, que las leyes del antiguo gobierno concedían a los subdelegados. Las demarcaciones de cada partido tendrán los mismos límites, mientras no se varíen con la aprobación del Congreso.

*Artículo 207.* Habrá tenientes de justicia en los lugares donde se han reputado necesarios: los nombrarán los jueces de partido, dando cuenta al Supremo Gobierno para su aprobación y confirmación, con aquellos nombramientos que en el antiguo gobierno se confirmaban por la superioridad.

*Artículo 208.* En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos.

*Artículo 209.* El Supremo Gobierno nombrará jueces eclesiásticos, que en las demarcaciones que respectivamente les señale con aprobación del Congreso, conozcan en primera instancia de las causas temporales, así criminales como civiles de



los eclesiásticos; siendo ésta una medida provisional, entretanto se ocupan por nuestras armas las capitales de cada obispado, y resuelve otra cosa el Supremo Congreso.

*Artículo 210.* Los intendentes ceñirán su inspección al ramo de hacienda, y sólo podrán administrar justicia en el caso de estar desembarazadas del enemigo las capitales de sus provincias, sujetándose a los términos de la antigua ordenanza que regía en la materia.

### *Capítulo XVII*

#### *De las leyes que se han de observar en la Administración de Justicia*

*Artículo 211.* Mientras que la Soberanía de la Nación forma el cuerpo de leyes, que han de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su rigor, a excepción de las que por el presente, y otros decretos anteriores se hayan derogado, y de las que en adelante se derogaren.

### *Capítulo XVIII*

#### *Del Tribunal de Residencia*

*Artículo 212.* El Tribunal de Residencia se compondrá de siete jueces, que el Supremo Congreso ha de elegir por suerte de entre los individuos, que para este efecto se nombren uno por cada provincia.

*Artículo 213.* El nombramiento de estos individuos se hará por las Juntas provinciales, de que trata el capítulo VII, a otro día de haber elegido los diputados, guardando la forma que prescriben los artículos 87, y 88; y remitiendo al Congreso testimonio del nombramiento, autorizado con la solemnidad que expresa el artículo 90. Por las provincias en donde no se celebren dichas Juntas, el mismo Congreso nombrará por escrutinio, y a pluralidad absoluta de votos, los individuos correspondientes.

*Artículo 214.* Para obtener este nombramiento se requieren las calidades asignadas en el artículo 52.

*Artículo 215.* La masa de estos individuos se renovará cada dos años, saliendo sucesivamente en la misma forma que los diputados del Congreso: y no podrán reelegirse ninguno de los que salgan, a menos que no hayan pasado dos años.

*Artículo 216.* Entre los individuos que se voten por la primera vez podrán tener lugar los diputados propietarios, que han cumplido el tiempo de su diputación; pero de ninguna manera podrán ser elegidos los que actualmente lo sean, o en adelante lo fueren, si no es habiendo corrido dos años después de concluidas sus funciones.

*Artículo 217.* Tampoco podrán ser nombrados los individuos de las otras dos supremas corporaciones, hasta que hayan pasado tres años después de su administra-

ción: ni pueden, en fin, concurrir en este tribunal dos o más parientes hasta el cuarto grado.

*Artículo 218.* Dos meses antes que estén para concluir alguno, o algunos de los funcionarios, cuya residencia toca a este tribunal, se sortearán los individuos que hayan de componerlo, y el Supremo Gobierno anunciará con anticipación estos sorteos, indicando los nombres y empleos de dichos funcionarios.

*Artículo 219.* Hecho el sorteo, se llamarán los individuos que salgan nombrados, para que sin excusa se presenten al Congreso antes que se cumpla el expresado término de dos meses: y si por alguna causa no ocurriere con oportunidad cualquiera de los llamados, procederá el Congreso a elegir sustituto, bajo la forma que se establece en el capítulo XI para la elección de los individuos del Supremo Gobierno.

*Artículo 220.* Cuando sea necesario organizar este tribunal; para que tome conocimiento de otras causas, que no sean de residencia, se hará oportunamente el sorteo, y los individuos que resulten nombrados se citarán con término más o menos breve, según lo exija la naturaleza de las mismas causas: y en caso de que no comparezcan al tiempo señalado, el Supremo Congreso nombrará sustitutos, con arreglo al artículo antecedente.

*Artículo 221.* Estando juntos los individuos que han de componer este tribunal, otorgarán su juramento en manos del Congreso, bajo la fórmula contenida en el artículo 155, y se tendrá por instalado el tribunal, a quien se dará tratamiento de Alteza.

*Artículo 222.* El mismo tribunal elegirá por suerte de entre sus individuos un presidente, que ha de ser igual a todos en autoridad, y permanecerá todo el tiempo que dure la corporación. Nombrará también por escrutinio, y a pluralidad absoluta de votos un fiscal, con el único encargo de formalizar las acusaciones, que se promuevan de oficio por el mismo tribunal.

*Artículo 223.* Al Supremo Congreso toca nombrar el correspondiente secretario: lo que hará por suerte entre tres individuos, que elija por escrutinio, y a pluralidad absoluta de votos.

## *Capítulo XIX*

### *De las funciones del Tribunal de Residencia*

*Artículo 224.* El Tribunal de Residencia conocerá privativamente de las causas de esta especie pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia.

*Artículo 225.* Dentro del término perentorio de un mes después de erigido el tribunal, se admitirán las acusaciones a que haya lugar contra los respectivos funcionarios, y pasado este tiempo, no se oirá ninguna; antes bien se darán aquéllos por absueltos, y se disolverá inmediatamente el tribunal, a no ser que haya pendiente otra causa de su inspección.

- Artículo 226.* Estos juicios de residencia deberán concluirse dentro de tres meses: y no concluyéndose en este término, se darán por absueltos los acusados. Exceptuándose las causas en que se admita recurso de suplicación, conforme al reglamento de la materia, que se dictará por separado; pues entonces se prorrogará a un mes más aquel término.
- Artículo 227.* Conocerá también el Tribunal de Residencia en las causas que se promuevan contra los individuos de las supremas corporaciones por los delitos indicados en el artículo 59, a los cuales se agrega, por lo que toca a los individuos del Supremo Gobierno, la infracción del artículo 166.
- Artículo 228.* En las causas que menciona el artículo anterior se harán las acusaciones ante el Supremo Congreso, o el mismo Congreso las promoverá de oficio, y actuará todo lo conveniente, para declarar si ha, o no lugar a la formación de causa; y declarando que ha lugar, mandará suspender al acusado, y remitirá el expediente al Tribunal de Residencia, quien previa esta declaración, y no de otro modo, formará la causa, la sustanciará, y sentenciará definitivamente con arreglo a las leyes.
- Artículo 229.* Las sentencias pronunciadas por el Tribunal de Residencia, se remitirán al Supremo Gobierno para que las publique, y haga ejecutar por medio del jefe, o tribunal a quien corresponda: y el proceso original se pasará al Congreso, en cuya secretaría quedará archivado.
- Artículo 230.* Podrán recusarse hasta dos jueces de este tribunal en los términos que se ha dicho del Supremo, de Justicia.
- Artículo 231.* Se disolverá el Tribunal de Residencia luego que haya sentenciado las causas que motiven su instalación, y las que sobrevinieren mientras exista; o en pasando el término que fijaren las leyes, según la naturaleza de los negocios.

## *Capítulo XX*

### *De la representación nacional*

- Artículo 232.* El Supremo Congreso formará en el término de un año después de la próxima instalación del gobierno el plan conveniente para convocar la representación nacional bajo la base de la población, y con arreglo a los demás principios de derecho público, que variadas las circunstancias deben regir en la materia.
- Artículo 233.* Este plan se sancionará, y publicará, guardándose la forma que se ha prescrito para la sanción y promulgación de las leyes.
- Artículo 234.* El Supremo Gobierno, a quien toca publicarlo, convocará, según su tenor, la representación nacional, luego que estén completamente libres de enemigos las provincias siguientes: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Oaxaca, Tecpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, San Luis Potosí,

Zacatecas y Durango, incluso los puertos, barras y ensenadas, que se comprenden en los distritos de cada una de estas provincias.

*Artículo 235.* Instalada que sea la representación nacional, resignará en sus manos el Supremo Congreso las facultades soberanas que legítimamente deposita, y otorgando cada uno de sus miembros el juramento de obediencia y fidelidad, quedará disuelta esta corporación.

*Artículo 236.* El Supremo Gobierno otorgará el mismo juramento, y hará que lo otorguen todas las autoridades militares, políticas y eclesiásticas, y todos los pueblos.

## *Capítulo XXI*

### *De la observancia de este Decreto*

*Artículo 237.* Entretanto que la representación nacional de que trata el capítulo antecedente no fuere convocada, y siéndolo, no dictare y sancionare la constitución permanente de la nación, se observará inviolablemente el tenor de este decreto, y no podrá proponerse alteración, adición, ni supresión de ninguno de los artículos, en que consiste esencialmente la forma de gobierno que prescribe. Cualquiera ciudadano tendrá derecho para reclamar las infracciones que notare.

*Artículo 238.* Pero bajo de la misma forma y principios establecidos podrá el Supremo Congreso, y aún será una de sus primarias atenciones, sancionar las leyes, que todavía se echan de menos en este decreto, singularmente las relativas a la constitución militar.

## *Capítulo XXII*

### *De la sanción y promulgación de este decreto*

*Artículo 239.* El Supremo Congreso sancionará el presente decreto en sesión pública, con el aparato y demostraciones de solemnidad que corresponden a un acto tan augusto.

*Artículo 240.* En el primer día festivo que hubiere comodidad, se celebrará una misa solemne en acción de gracias, en que el cura u otro eclesiástico pronunciará un discurso alusivo al objeto, y acabada la misa, el presidente prestará en manos del decano bajo la fórmula conveniente el juramento de guardar, y hacer cumplir este decreto: lo mismo ejecutarán los demás diputados en manos del presidente, y se cantará el Te Deum.

*Artículo 241.* Procederá después el Congreso con la posible brevedad a la instalación de las supremas autoridades, que también ha de celebrarse dignamente.

*Artículo 242.* Se extenderá por duplicado este decreto, y firmados los dos originales por todos los diputados que estuvieren presentes, y los secretarios: el uno se remitirá al Supremo Gobierno para que lo publique y mande ejecutar, y el otro se archivará en la secretaría del Congreso.

Palacio nacional del Supremo Congreso Mexicano en Apatzingán, veintidós de octubre de mil ochocientos catorce. Año quinto de la independencia mexicana. José María Liceaga, diputado por Guanajuato, presidente. Dr. José Sixto Berduzco, diputado por Michoacán. José María Morelos, diputado por el Nuevo Reino de León. Lic. José Manuel de Herrera, diputado por Tecpan. Dr. José María Cos, diputado por Zacatecas. Lic. José Sotero de Castañeda, diputado por Durango. Lic. Cornelio Ortiz de Zárate, diputado por Tlaxcala. Lic. Manuel de Aldrete y Soria, diputado por Querétaro. Antonio José Motezuma, diputado por Coahuila. Lic. José María Ponce de León, diputado por Sonora. Dr. Francisco Argáandar, diputado por San Luis Potosí. Remigio de Yarza, secretario. Pedro José Bermeo, secretario.

Por tanto: para su puntual observancia publíquese, y circúlese a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores, y demás autoridades así civiles como militares, y eclesiásticas de cualquiera clase y dignidad, para que guarden, y hagan guardar, cumplir y ejecutar el presente decreto constitucional en todas sus partes.

Palacio nacional del Supremo Gobierno Mexicano en Apatzingán, veinticuatro de octubre de mil ochocientos catorce. Año quinto de la independencia mexicana.

José María Liceaga, Presidente (Rúbrica); José María Morelos (Rúbrica); Dr. José María Cos (Rúbrica), Remigio de Yarza, Secretario de gobierno (Rúbrica).

Nota: los excelentísimos señores licenciado D. Ignacio López Rayón, licenciado D. Manuel Sabino Crespo, licenciado D. Andrés Quintana, licenciado D. Carlos María de Bustamante, D. Antonio de Sesma, aunque contribuyeron con sus luces a la formación de este decreto, no pudieron firmarlo por estar ausentes al tiempo de la sanción, enfermos unos y otros empleados en diferentes asuntos del servicio de la patria.

YARZA  
(Rúbrica)



23 de octubre de 1814\*

Exposición de motivos del Decreto Constitucional de  
Apatzingán emitida por el Congreso Insurgente

Los diputados de las provincias mexicanas a todos sus conciudadanos

Mexicanos: Jamás hemos presumido que pudieran medirse nuestras fuerzas con las arduas y sublimes obligaciones en que nos constituyó aquella sagrada ley que en obsequio de la salud común exige imperiosamente nuestra ciega sumisión. La patria misma reclamó nuestros sacrificios, y comenzando por el de nuestra propia reputación, lo aventuramos todo, muy asegurados de que a vueltas de nuestros yerros, habían de aparecer la sinceridad de nuestros respetos y rectitud de nuestras intenciones. Bajo de esta confianza, aceptamos la más augusta que podía depositarse en nuestras manos, y con la misma nos presentamos ahora a la faz de la Nación para manifestar sencillamente la serie y fruto de nuestros afanes, persuadidos de que el celo por la causa pública, que animó constantemente nuestras operaciones, merecerá el aplauso y gratitud de los patriotas virtuosos y sensatos, o nos conciliará si no su indulgente consideración.

¡Qué días tan placenteros el 14, 15 y 16 de septiembre del año próximo anterior! En ellos vimos, que sucediendo la apacible serenidad a la borrasca espantosa que poco antes nos había hecho estremecer, se establecían tranquilamente los cimientos del edificio social, se anunciaba el orden y se miraba con interés la prosperidad y engrandecimiento de los pueblos. Vimos a éstos ejercer por la vez primera los derechos de su libertad en la elección de representantes para formar el cuerpo soberano. Vimos reunirse la suprema corporación, que hasta allí se había reconocido, a la cual es verdad que en su primitiva instalación se debieron grandes ventajas; pero disuelta posteriormente, también es cierto que iba a precipitarnos en los horrores de la anarquía, o ya fuese en la cima del despotismo. Vimos ampliarse legalmente el Congreso de la Nación con el aumento de cinco individuos, llenando está medida el voto general de los ciudadanos y concediéndose por medio de ella la representación que demandaban justamente las provincias. Vimos, en fin, adoptarse algunas instituciones, que si no eran las más acordes con los principios de nuestra libertad, se acomodaron felizmente a las necesidades del momento, para que sirviesen de norte mientras que la potestad legítima fijaba la ley que pusiese coto a la arbitrariedad y allanase los caminos de nuestra suspirada independencia.

Tal fue, mexicanos, el digno objeto a que meditábamos consagrar desde luego nuestras tareas. Mas apenas nos preveníamos para tan gloriosas fatigas, cuando una

\* Fuente: Un impreso original de la época que obra en el Archivo General de la Nación, ramo, *Operaciones de Guerra*, t. 4, f. 6.

nube intempestiva de infortunios descarga sobre nuestras cabezas, bate y destruye el principal apoyo de nuestra seguridad y frustra desgraciadamente el cumplimiento de nuestros designios. Recordamos con dolor las inopinadas derrotas del Ejército del Sur que, seguidas de la invasión de las provincias de Oaxaca y Tecpan, causaron un trastorno universal y abrieron la puerta a los peligros, que se dejaron ver por todas partes. Circunstancias verdaderamente deplorables, en las cuales no habría sido poco atender a la conservación de la primera autoridad, única esperanza de los pueblos, ni fuera mucho que en las convulsiones mortales de la patria se desquiciase el centro, no bien consolidado de la unidad, para colmo de nuestra desventura. Pero nuestras miras y conatos superiores siempre a nuestros desastres, se extendieron más allá de los angustiados límites a que parecía estrecharnos nuestra afligida situación.

De hecho, cercados de bayonetas enemigas, y a la sazón en que nos perseguía obstinadamente el pérfido Armijo, procedimos a dar a nuestra representación el complemento de que todavía era susceptible, eligiendo con maduro acuerdo nueve diputados más, que llevasen la voz por las provincias que aún no estaban representadas. Decretóse, por unánime consentimiento, que en tan peligrosa crisis reasumiese el Congreso las riendas del gobierno, y que no saliera de sus manos hasta no recibir la forma que se sancionase; se nombraron jefes de celo, probidad e ilustración, que encargándose del mando militar de sus respectivas demarcaciones, protegiesen el orden, fomentasen la opinión e hiciesen frente a las viles artes de los tiranos, que prevalidos de nuestras desgracias pensaban sacar partido de la sencillez de los incautos.

Evacuadas estas importantísimas deliberaciones, instaba ejecutivamente el despacho de los negocios en los distintos ramos de la administración, cuyo enorme peso ya cargaba sobre nuestros hombros. En vano hubiéramos solicitado otro asilo que no fuese la fidelidad y vigilancia de los pueblos, que aunque inermes, estaban generosamente decididos por la santidad de su causa. Así es que variando de ubicación frecuentemente, se continuaban día y noche nuestros trabajos, consultando medidas, discutiendo reglamentos y acordando providencias, que se expedían sin intermisión para ordenar la vasta y complicada máquina del Estado. Ni la malignidad de los climas, ni el rigor de las privaciones, ni los quebrantos de salud harto comunes, ni los obstáculos políticos que a cada paso se ofrecían, nada pudo interrumpir la dedicación con que se trataba desde los asuntos más graves y delicados, hasta las minucias y pequeñeces, que llamaban entonces el cuidado de la soberanía. Estimulados del empeño de salvar a nuestros compatriotas, nada fue bastante para debilitar nuestra constancia.

Entretanto, aleccionados por la experiencia, nos convencíamos más y más de la urgentísima necesidad de arreglar el plan que al principio nos propusimos, en que desenrollando los derechos de nuestra libertad, se sistemase conforme a ellos un gobierno capaz de curar en su raíz nuestras dolencias y conducirnos venturosamente al término de nuestros deseos. Un gobierno en que desplegando la liberalidad que se ha proclamado en la época de las luces, se fundase el imperio severo y saludable de la ley sobre las ruinas de la dominación caprichosa de los hombres; e identificados los intereses individuales con los de la misma sociedad, aspirase con igual anhelo todos los ciudadanos en sus diversos destinos al bien y felicidad de la Nación, pospuestas las miras ambiciosas y despreciadas las sugestiones de los partidarios.

Peregrinos en el campo inmenso de la ciencia legislativa, confesamos ingenuamente que un proyecto semejante no cabía en la esfera de nuestra posibilidad. Nos atrevimos empero a tentar su ejecución ciñéndola precisamente a tirar las primeras líneas, para excitar a otros talentos superiores a que tomando la obra por su cuenta, la perfeccionasen sucesivamente hasta dejarla en su último mejoramiento. La agitación violenta en que nos hallábamos, las interesantes ocupaciones que nos impedían, la falta absoluta de auxilios literarios y el respeto que profesamos sinceramente a nuestros paisanos, nos habrían retraído de la empresa, si el amor de la patria no nos hubiese compelido a zanjar como pudiéramos los fundamentos de su libertad, olvidados o no entendidos después de cinco años de luchar heroicamente por esta sagrada prenda.

Cual haya sido el resultado de nuestras tentativas, lo justifica el DECRETO CONSTITUCIONAL, sancionado solemnemente, jurado y mandado promulgar por el Congreso. La profesión exclusiva de la religión católica, apostólica romana, la naturaleza de la soberanía, los derechos del pueblo, la dignidad del hombre, la igualdad, seguridad, propiedad, libertad y obligaciones de los ciudadanos, los límites de las autoridades, la responsabilidad de los funcionarios, el carácter de las leyes: he aquí, mexicanos, los capítulos fundamentales en que estriba la forma de nuestro gobierno. Los principios sencillos que se establecen para ilustrar aquellos grandiosos objetos, descifran el sistema de nuestra revolución, demuestran evidentemente la justicia de nuestra causa, alumbran los senderos que han de seguirse para el logro de nuestra independencia, y aclarando los deberes recíprocos de los súbditos y de los que mandan, afianzan sólidamente el vínculo de la sociedad.

De acuerdo con estas máximas, se prescribe la organización de las supremas corporaciones, que derivadas de la fuente legítima de los pueblos, parten entre sí los poderes soberanos, y mezclándose sin confusión sus sagradas atribuciones, quedan sujetas a la supervigilancia mutua, y reducidas sus funciones a un periodo determinado. No se permite en las elecciones primordiales el menor influjo a la arbitrariedad, y así como la voluntad de los pueblos es el origen de donde dimana el ejercicio de la soberanía, se libra también a un tribunal, que merezca la confianza inmediata de la Nación, la residencia de los primeros funcionarios. Sería temeridad imperdonable arrogarnos la solución de un problema que no han alcanzado a desatar los más acreditados publicistas; pero, ¿no podremos lisonjearnos de haber enfrenado la ambición y echado fuertes trabas al despotismo? ¿No podremos exigir de nuestros conciudadanos, que reconozcan nuestro desprendimiento y el celo desinteresado con que hemos atendido a la salvación de nuestra patria, libertándola de la usurpación extraña al tiempo mismo que la preservamos de la tiranía doméstica?

No resta poco para completar el cuerpo de nuestras instituciones, habiendo sido inevitable dejar en pie mucha parte de las antiguas. El Poder Legislativo las reformará oportunamente y dictará las que se desearan, limitándose, como se ha hecho en las demás, al tiempo y circunstancias funestas de la guerra... ¡Oh! quiera el cielo llegue el afortunado día en que, pacificado nuestro territorio, se instale la REPRESENTACIÓN NACIONAL, ante cuya majestad tributemos el justo homenaje de nuestra obediencia, según que hemos prometido delante de los altares, y de cuya soberanía recibamos la Constitución permanente del Estado, que ponga el sello a nuestra independencia.



Ínterin, mexicanos, está concertado el plan que ha de regirnos, para que nuestra felicidad no se encomiende ciegamente al influjo fortuito de las armas. La arbitrariedad no tiene acogida en nuestro sistema; podemos francamente practicar todo lo que no se oponga a las leyes, por más que contradiga a las pasiones y caprichos de los que gobiernen. Reconozcamos, pues, las autoridades constituidas por el Supremo Congreso, único depositario de los derechos y confianza de los pueblos; estrechemos las relaciones de unión y fraternidad con que hasta aquí hemos anhelado por la salud de la patria; abominemos el espíritu de partido que en cualquier evento nos sumergiría infaliblemente en el fango de la esclavitud, y de una esclavitud quizá más ignominiosa que la que hemos experimentado bajo los reyes de España. ¡Horror eterno a las facciones intestinas! Sólo ellas, menoscabando el estado brillante de nuestros ejércitos y la fuerza moral de la opinión, podrían acarreamos el malogro de nuestra gloriosa empresa.

Sabios compatriotas, penetraos de nuestra buena fe, penetraos de nuestro celo, y compadecidos de nuestra ignorancia, ayudadnos con vuestras luces, para que rectificándose nuestros conocimientos, enmendemos los errores en que hayamos incidido, y precavamos de hoy en más nuestros desaciertos involuntarios.

Apatzingán, octubre 23 de 1814. Año quinto de la Independencia Mexicana. *José María Liceaga*, diputado por Guanajuato, presidente. *Dr. José Sixto Berdusco*, diputado por Michoacán, *José María Morelos*, diputado por el Nuevo Reino de León. Lic. *José Manuel de Herrera*, diputado por Tecpan. *Dr. José María Cos*, diputado por Zacatecas. Lic. *José Sotero Castañeda*, diputado por Durango, Lic. *Cornelio Ortiz de Zárate*, diputado por Tlaxcala. Lic. *Manuel de Aldrete y Soria*, diputado por Querétaro. *Antonio José Moctezuma*, diputado por Coahuila. Lic. *José María Ponce de León*, diputado por Sonora. *Dr. Francisco Argáandar*, diputado por San Luis Potosí. *Remigio de Yarza*, secretario. *Pedro José Bermeo*, secretario.<sup>1</sup>



<sup>1</sup>Nota. Los Excmos. Sres. Lic. D. *Ignacio López Rayón*, Lic. D. *Manuel Sabino Crespo*, Lic. D. *Andrés Quintana*, Lic. D. *Carlos María Bustamante*, D. *Antonio Sesma*, poseídos de los mismos sentimientos que se expresan en este manifiesto, no pudieron firmarlo por hallarse ausentes. *Yarza. Bermeo*.

25 de octubre de 1814\*

Normas para el juramento del Decreto Constitucional  
de Apatzingán

El Supremo Gobierno Mexicano, a todos los que las presentes vieren. sabed: Que el Supremo Congreso, en sesión de veinticuatro de octubre del presente año, ha expedido un Decreto del tenor siguiente:

*El Supremo Congreso Mexicano*, interesado en solemnizar dignamente la promulgación del *Decreto Constitucional*. jurado ya por las corporaciones soberanas: y considerando la necesidad indispensable de que todos y cada uno de los ciudadanos se obliguen a observarlo bajo la misma sagrada religión, como que este acto, siéndolo de positivo reconocimiento a la soberanía, asegura los vínculos sociales y consolida la nueva forma de gobierno en que va a fundarse nuestra verdadera libertad, ha tenido a bien determinar los artículos siguientes:

- 1º. El Supremo Gobierno promulgará el *Decreto Constitucional* en esta forma: “El Supremo Gobierno Mexicano, a todos los que las presentes vieren, sabed: Que el Supremo Congreso en sesión legislativa de 22 de octubre del presente año, para fijar la forma de gobierno que debe regir a los pueblos. mientras que la Nación, libre de los enemigos que la oprimen, dicta su Constitución, ha tenido a bien sancionar el siguiente *Decreto Constitucional* para la libertad de la América Mexicana [aquí el *Decreto*]”. La conclusión será la que se prescribe para la promulgación de las leyes en el artículo 130 del mismo *Decreto*.
- 2º. Luego que cada juez de partido reciba el *Decreto Constitucional*, fijará de acuerdo con el cura el día de la publicación y lo anunciará al vecindario. previniendo las demostraciones de regocijo que permitan las circunstancias. Citará a los gobernadores, alcaldes y repúblicas de la comprensión, que puedan cómodamente reunirse: advirtiéndoles que concurren por su parte a tan augusta celebridad con las muestras de alegría que hayan acostumbrado en sus mayores festividades. El cura citará también a los eclesiásticos del partido que se hallaren a distancia proporcionada.
- 3º. Llegado el día de la promulgación, se ejecutará ésta con el posible aparato en uno o más parajes, según lo pidan la extensión del lugar y número de los concurrentes. leyéndose en alta voz el *Decreto* con el mandamiento del Supremo Gobierno. A este acto asistirán las autoridades y empleados, uniéndose con el resto del pueblo en la forma más conveniente y decorosa. El comandante militar, donde lo hubiere, prestará los auxilios necesarios para aumento de la solemnidad.

\* Fuente: Un impreso original de la época. con las rúbricas manuscritas de los miembros del gobierno, que obra en el Archivo General de la Nación, ramo. *Operaciones de Guerra*, t. 923, f. 194.

- 4°. Al día siguiente de la publicación del Decreto se cantará una misa solemne y *Te Deum* en acción de gracias. Después del Evangelio se leerá el *Decreto*, y enseguida el cura u otro eclesiástico pronunciará un discurso sencillo, en que demostrando la dignidad de hombres libres a que nos eleva la nueva forma de nuestro gobierno, en contraposición a la ignominia de esclavos con que vivíamos bajo el despotismo español, inspire al pueblo la obediencia que debe a las autoridades de la Nación, el empeño con que es justo prosiga en la gloriosa empresa de exterminar la raza de los tiranos, y los sentimientos religiosos de gratitud por la benéfica providencia con que el cielo nos ha franqueado maravillosamente los medios para recobrar nuestra libertad.
- 5°. Acabada la misa, se procederá al juramento, que el cura otorgará en manos del eclesiástico más digno que estuviere presente. En manos del cura lo otorgarán los otros eclesiásticos, así seculares como regulares, y el juez del partido, quien recibirá el mismo juramento a los empleados, gobernadores, alcaldes, repúblicas y demás vecinos de quince años para arriba. Los que no pudieren prestar su juramento en aquel acto, porque el tiempo no lo permita, quedarán emplazados para ocurrir a la casa de la morada del juez en los días y a las horas que les prefina.
- 6°. En el lugar donde se hallare situada la Intendencia Provincial, el intendente será el jefe político que presida la función de que habla el Artículo anterior; y así otorgará en manos del cura el juramento, y lo tomará al juez del partido y a los empleados en el ramo de hacienda; siendo de cargo del mismo juez de partido recibir los demás juramentos, como se ha dicho.
- 7°. Los juramentos se extenderán en un libro y autorizarán por el escribano o notario que nombraren los que hayan de recibirlos. Este libro se remitirá al Supremo Gobierno, para que en la Secretaría correspondiente obre la debida constancia.
- 8°. Con orden del juez del partido procederán los encargados de justicia a publicar el *Decreto Constitucional* en sus respectivas demarcaciones y a recibir el juramento a los habitantes, guardando en todo la forma más análoga a la que se ha prescrito. En los pueblos donde no haya estos encargados, cometerá la operación el juez del partido a sujetos de su confianza, con advertencia de que es indispensable la formalidad de extender por escrito los juramentos, según se ha prevenido.
- 9°. Los eclesiásticos que no pudieren asistir a la función de que trata el artículo 4°, ocurrirán después a otorgar el juramento ante el cura; y si no residieren en el propio lugar, podrán jurar recíprocamente unos en manos de otros, nombrando notario que autorice el acto, y remitiendo certificación al juez del partido para que éste la dirija al Supremo Gobierno.
- 10°. Los comandantes militares señalarán por sí el día que les parezca oportuno, para que formada la tropa de su mando con asistencia de toda la oficialidad, se lea el *Decreto Constitucional*, y a consecuencia presten todos a una voz el juramento en manos del comandante, quien lo otorgará previamente en las del subalterno más graduado, extendiéndose la correspondiente certificación, que se remitirá al Supremo Gobierno.

- 11°. La fórmula bajo de la cual han de recibirse los juramentos predichos, es la que sigue: “¿Juráis a Dios observar en todos y cada uno de sus artículos el *Decreto Constitucional* sancionado para la libertad de la América Mexicana, y que no reconoceréis ni obedeceréis otras autoridades ni otros jefes que los que dimanen del Supremo Congreso, conforme al tenor del mismo Decreto?”.
- 12°. El Supremo Gobierno hará que se publique oportunamente y jure el *Decreto Constitucional* en los pueblos que se vayan ocupando por nuestras armas.
- 13°. Promulgado y jurado el *Decreto Constitucional*, los jueces políticos y jefes militares pondrán inmediatamente en libertad a los reos que tuvieren presos, y remitirán las causas al Supremo Tribunal de Justicia. Se absolverán asimismo los delincuentes que se presentaren al tribunal respectivo después de un mes de publicada esta gracia, y se hará igual remisión de sus causas. Los desertores gozarán de este indulto, compareciendo en el propio término ante el juez del partido, para que los mande conducir al cuerpo a que pertenezcan, dando aviso al Supremo Gobierno.
- 14°. Se declaran sin lugar a la gracia del indulto en los términos que expresa el artículo antecedente, los crímenes de lesa-majestad divina, los de Estado, homicidio ale- voso en todas sus especies, desafío, latrocinio, deudas a la Hacienda Pública, los de bestialidad, sodomía, estupro inmaturo, raptó, incesto, los de venalidad y pre- varicato, y los demás en que haya daño de tercero, si no se desistiere La parte agraviada. Pero a excepción de los delitos de esta última clase y de los de lesa-majes- tad divina, en los restantes podrán ocurrir los reos al Supremo Congreso, quien con vista de la causa y de la sentencia fallada por el tribunal competente, dispen- sará la gracia que estime oportuna: entendiéndose esto respecto de los excesos cometidos antes de la publicación del *Decreto Constitucional*. y limitándose los recursos al tiempo de tres meses después de verificada.

Comuníquese para su ejecución al Supremo Gobierno. Palacio del Supremo Con- greso Mexicano, en Apatzingán, a 24 de octubre de 1814. Año quinto de la Indepen- dencia Mexicana. Lic. *José Manuel de Herrera*, presidente Lic. *José Sotero Castañeda*. diputado secretario. Lic. *Cornelio Ortiz de Zárate*, diputado secretario.

Por tanto, para su puntual observancia, publíquese y circúlese a todos los tribu- nales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares, políticas y eclesiásticas, de cualquiera clase y dignidad, para que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar el presente Decreto en todas sus partes.

Palacio del Supremo Gobierno Mexicano, en Apatzingán, a 25 de octubre de 1814. Año quinto de la Independencia Mexicana.

*José María Liceaga*, presidente. *José María Morelos*.  
Dr. *José María Cos*. *Remigio de Yarza*, secretario de gobierno [rúbricas].



28 de junio de 1815\*

Manifiesto de Puruarán en que se razona y justifica el derecho  
a la Soberanía del pueblo mexicano

[El Supremo Congreso Mexicano a todas las naciones]

1. La independencia de las Américas, que hasta el año de 1810 estuvieron sojuzgadas por el monarca español, se indicó bastantemente en los inopinados acontecimientos que causaron la ruina de los Borbones, o para decirlo más claro, era un consiguiente necesario de las jornadas del Escorial y Aranjuez, de las renunciaciones y dimisiones de Bayona y de la disolución de la Monarquía, sustituida en la Península por los diversos gobiernos que, levantados tumultuariamente bajo el nombre de un rey destronado y cautivo se presentaron uno después de otro con el título de soberanos.

2. El pueblo mexicano observó las ventajas políticas que le ofrecía el orden de los sucesos. Llegó a entender que en uso y desagravio de sus derechos naturales, podía en aquellos momentos de trastorno alzar la voz de su libertad y cortar para siempre con España las funestas relaciones que lo ligaban. Pero suave y generoso por carácter, en vez de recordar la perfidia, las violencias, los horrores que forman el doloroso cuadro de la conquista de México; en lugar de tener presentes las injusticias, los ultrajes, la opresión y la miseria a que por el dilatado espacio de tres siglos nos tuvo sujetos la ferocidad de nuestros conquistadores, se olvidó de sí mismo y, penetrando solamente de los ajenos infortunios, quiso hacer suya propia la causa de los peninsulares, preparándose sinceramente a protegerlos con todos los auxilios que cabían en la opulencia y magnanimidad de los americanos.

3. En efecto, cuando recibimos las primeras noticias relativas a la prisión del rey, irrupción de los franceses en España, revolución de sus provincias, gobierno de Murat y demás ruidosas ocurrencias de aquellos memorables días, se reprodujo en nosotros el entusiasmo nada común que poco antes habíamos manifestado en las demostraciones de adhesión, obediencia y fidelidad con que proclamamos a Fernando VII; y habiendo reiterado nuestros votos y juramentos, nos propusimos sostener a toda costa la guerra declarada contra los usurpadores de su corona. No, no pensamos en manera alguna separarnos del trono de sus padres, si bien nos persuadimos a que en cambio de nuestra heroica sumisión y de nuestros inmensos sacrificios, se reformarían los planes de nuestra administración, estableciéndose sobre nuevas bases las conexiones de ambos Hemisferios; se arruinaría el imperio de la más desenfrenada arbitrariedad, sucediendo

\* Fuente: Un impreso original de la época, inserto en el documento atribuido a Juan Martín Juanmartiñena, *Verdadero origen, causas, resortes, fines y progresos de la revolución de Nueva España...*, México, Oficina de D. Juan Bautista de Arizpe, 1820.

el de la razón y de la ley; se pondría, en fin, término a nuestra degradante humillación, borrándose de nuestros semblantes la marca afrentosa de colonos esclavizados que nos distinguían al lado de los hombres libres.

4. He aquí nuestros sentimientos; he aquí nuestras esperanzas. Tan satisfechos de la justificación y equidad de nuestra conducta, y tan asegurados de que la Nación española no faltaría a los deberes de su gratitud, por no decir de la justicia más rigurosa, que ya nos figurábamos columbrar la aurora de nuestra feliz regeneración. Mas, cuando lejos de todo recelo, creíamos que por instantes veríamos zanjada la nueva forma de nuestro gobierno, se aparecen en la capital comisionados de las juntas insurreccionales de Sevilla y Valencia con las escandalosas pretensiones de que durante el cautiverio de Fernando se admitiese cada una como depositaria exclusiva de los derechos del trono. Dos corporaciones instaladas en el desorden y en la agitación de los pueblos, apenas reconocidas en el pequeño recinto de las provincias de su nombre, compitieron, no obstante, por gozar la investidura de *Soberanos* en el vasto Continente de Colón. ¡Monstruoso aborto de la ambición más desmesurada! ¡Rasgos mezquinos de almas bajas y prostituidas!

5. Confesamos a la faz del mundo, que el virrey Iturrigaray se condujo en este negocio, el más arduo de cuantos pudieron ocurrirle en su gobierno, con la circunspección, integridad y desinterés que nos harán siempre dulce su memoria: y trasmitiendo su nombre a la más remota posteridad, le conciliarán los aplausos y las bendiciones de nuestros hijos. Convocó una junta compuesta de las principales autoridades que pudieron reunirse ejecutivamente, habiendo asistido unas por sí y otras por medio de sus diputados; y presentándose en esta ilustre asamblea, menos para presidir que para ser el primero en respetar la potestad que refluó al pueblo desde la caída de Fernando, pretendió ante todas cosas desnudarse de la dignidad de jefe general del reino, protestando modestamente sus servicios en la clase que se le destinase para auxiliar a la Nación en circunstancias tan peligrosas. Desechada la solicitud del virrey, o más bien, confirmado su empleo por el voto del Congreso, se abrió y empeñó la discusión para resolver si se prestaba o se denegaba el reconocimiento que pedía la Junta de Sevilla, pues los apoderados de Valencia habían sucumbido ya a la intriga y al valimiento. La razón, las leyes y el ejemplo mismo de las provincias españolas combatían las miras de aquella corporación, calificaban la exorbitancia de sus intenciones y demostraban la ruta que debíamos seguir; toda la vez que nuestro ánimo era el de mantener íntegra la monarquía. ¿Por qué no habría de adoptarse en la América Mexicana el sistema que regía por entonces en los pueblos de España con aclamación y celebridad? ¿Por qué no habíamos de organizar nosotros también nuestras juntas, o fuese otra especie de administración representando los derechos de Fernando para atender a la seguridad y conservación de estos dominios? Así es que se asentó por acuerdo y se ratificó esta deliberación con la religiosa formalidad del juramento: “Que en la Nueva España no se reconociese más soberano que Fernando VII, y que en su ausencia y cautividad se arreglara nuestro gobierno en los términos que más se acomodasen a nuestra delicada situación, quedando vigente el enlace de fraternidad entre españoles americanos y europeos, y nosotros obligados a sacrificar nuestros caudales y nuestras vidas por la

salvación del rey y de la patria”. ¿Qué más podía esperarse de la generosidad y moderación de los mexicanos? ¿qué más podía exigirse de su acendrada lealtad?

6. Pero nuestros antiguos opresores habían decretado irrevocablemente continuar el plan de nuestra envejecida esclavitud, y las instrucciones de los agentes de Sevilla no se limitaban de contado a propuestas justas y razonables, sino que autorizando los arbitrios más depravados, lo daban por bien todo, con tal que asegurase la presa interesante de las Indias. De aquí la facción despechada que se concitó en México y con arrojo inaudito sorprendió al virrey, lo despojó ignominiosamente del mando y lo trató como a un pérfido, tan sólo porque se inclinaba a favor de nuestros derechos. De aquí nació el fuego de la persecución contra los más virtuosos ciudadanos, a quienes condenaba su ilustración, su celo y su patriotismo: y de aquí el colmo de nuestra opresión. En aquella época desplegó todo su furor la tiranía, se descaró el odio y encarnizamiento de los españoles y no se respiraba más que la proscripción y exterminio de los criollos. ¡Asombra nuestra tolerancia, cuando a vista de unos procedimientos tan bastardos e injuriosos consentimos en someternos a la soberanía de Sevilla!

7. No quedaba más esperanza sino que las mismas vicisitudes de la revolución trastornasen un gobierno altanero y mal cimentado, cuya ruina produjera, tal vez, las deseadas mejoras de nuestra suerte, sin que se llegase el caso de romper inevitablemente los vínculos de la unidad. A pocos días, efectivamente, reuniéndose en un cuerpo las representaciones de las provincias, se instaló una Junta General, que procuró desde luego excitarnos con la liberalidad de sus principios, declarando nuestra América parte integrante de la monarquía, elevándonos del abatimiento de colonos a la esfera de ciudadanos, llamándonos al Supremo Gobierno de la Nación y halagándonos con las promesas más lisonjeras. No dudamos prestar nuestra obediencia, y aun estuvimos para creer que iba a verificarse nuestra previsión; mas observamos entretanto que no se variaban nuestras instituciones anteriores, que la crueldad y despotismo no templaban su rigor que el número de nuestros representantes estaba designado conocidamente por la mala fe, y que en sus elecciones, despreciando los derechos del pueblo, se dejaban en realidad al influjo de los que mandaban. Sobre todo, nos llenó de consternación y desconfianza la conducta impolítica y criminal de los centrales que remuneraron con premios y distinciones a los famosos delincuentes complicados en la prisión de Iturrigaray y demás excesos, que reclamarán eternamente la venganza de los buenos.

8. La duración efímera del nuevo soberano, su fin trágico y las maldiciones de que lo cargó la voz pública de los españoles, disiparon nuestros resentimientos, o no dieron lugar a nuestras quejas; mayormente, habiéndose convertido nuestra atención a las patéticas insinuaciones del Consejo de Regencia que, ocupado, según decía, de nuestra felicidad y nuestra gloria, su primer empeño en el momento de su instalación se contrajo a dirigirnos la palabra, ofreciéndonos y asegurándonos el remedio de nuestros males. Cansados de prometimientos, siempre ilusorios, siempre desmentidos con los hechos, fiamos poco en las protestas de este gobierno, aguardando con impaciencia los resultados de su administración. Estos fueron parecidos en todo a los anteriores, y lo único que pudo esperanzarnos en el extremo de nuestro sufrimiento, fue la próxima convocación de las Cortes, donde la presencia de nuestros diputados y sus vigorosas

reclamaciones, juzgábamos que podían obtener la justicia que hasta allí se nos había negado; mas, deseando dar a este último recurso toda la eficacia de que lo contemplábamos susceptible, para que no se abusase impunemente de nuestra docilidad y moderación, levantamos en Dolores el Grito de la Independencia, a tiempo que nuestros representantes se disponían para trasladarse a la Isla de León.

9. Los rápidos progresos de nuestras armas, apoyados en la conmoción universal de los pueblos, fortificaron en breves días nuestro partido y lo constituyeron en tal grado de consistencia, que a no ser tan indomable el orgullo de los españoles y su ceguedad tan obstinada, habríamos transigido fácilmente nuestras diferencias, excusando las calamidades de una guerra intestina en que tarde o de presto habrían de sucumbir nuestros enemigos, por más que en los delirios de su frenesí blasonasen de su imaginada superioridad. Nuestros designios, ya se ve, que no se terminaban a una absoluta independencia, proclamábamos, voz en cuello, nuestra sujeción a Fernando VII y testificábamos de mil modos la sinceridad de nuestro reconocimiento. Tampoco pretendíamos disolver la unión íntima que nos ligaba con los españoles; siendo así que profesábamos la misma religión, nos allanábamos a vivir bajo las mismas leyes y no rehusábamos cultivar las antiguas relaciones de sangre, de amistad y de comercio. Aspirábamos exclusivamente a que la igualdad entre las dos Españas se realizara en efecto y no quedase en vanos ofrecimientos. Igualdad concedida por el Árbitro Supremo del Universo, recomendada por nuestros adversarios, sancionada en decretos terminantes, pero eludida con odiosos artificios y defraudada constantemente a expensas de criminalidades con que se nos detenía en la oscura, penosa e insoportable servidumbre.

10. Ceñidas a estos límites nuestras justas solicitudes, las expusimos repetidamente a los agentes del gobierno español, al paso que se promovieron delante de las Cortes con la dignidad, solidez y energía que granjearon tanta estimación a nuestros beneméritos apoderados e inmortalizarán el nombre y las virtudes de la Diputación Americana. Más, ¡quién lo creyera! Obcecados y endurecidos nuestros tiranos, menospreciaron altamente nuestras reiteradas instancias y cerraron para siempre los oídos a nuestros clamores. No consiguieron más nuestros diputados, que befas, desaires, insultos... ¡Ha! ¿No basta este mérito para que nuestra Nación, honrada y pundonorosa, rompa con los españoles todo género de liga y requieran de ellos la satisfacción que demanda nuestros derechos vulnerados en la representación nacional? ¿Y qué será cuando las Cortes, desatendiendo las medidas juiciosas de transacción y de paz que proponíamos, se empeñaron cruelmente en acallarnos por fuerza, enviando tropas de asesinos que mal de nuestro grado nos apretasen las infames ligaduras que intentábamos desatar? No hablamos de la Constitución de la Monarquía, por no recordar el solemne despojo que padecimos de nuestros más preciosos derechos, ni especificar los artículos sancionados expresamente para echar el sello a nuestra inferioridad.

11. No ha sido menos detestable el manejo de los mandatarios que han oprimido inmediatamente a nuestro país. Al principio de la insurrección, luego que entendieron nuestras miras sanas y justificadas, para oscurecerlas, seducir a los incautos y sembrar el espíritu de la división, inventaron con negra política las calumnias más atroces. El virrey, la Inquisición, los obispos, cada comandante, cada escritor asalariado, fraguaban



a su placer nuestro sistema, para presentarlo con los más horrorosos coloridos y concitar nos el odio y execración. ¿Con cuánto dolor hemos visto a las autoridades eclesiásticas prostituir su jurisdicción y su decoro? Se han hollado escandalosamente los derechos de la guerra y los fueros más sagrados de la humanidad; se nos ha tratado como a rebeldes y caribes, llamándonos con intolerable desvergüenza ladrones, bandidos, insurgentes. Se han talado nuestros campos, incendiado nuestros pueblos y pasado a cuchillo sus pacíficos habitantes. Se han inmolado a la barbarie, al furor y al desenfreno de la soldadesca española, víctimas tiernas e inocentes. Se han profanado nuestros templos y, por fin, se ha derramado con manos sacrílegas la sangre de nuestros sacerdotes.

12. No pueden dudar los españoles del valor y constancia de nuestros guerreros, de su táctica y disciplina adquiridas en los campos de batalla, del estado brillante de nuestros ejércitos armados con las bayonetas mismas destinadas para destruirnos. Les consta que sus numerosas huestes han acabado a los filos de nuestras espadas; conocen que se han desvanecido los errores con que procuraron infatuar a la gente sencilla; que se propaga irresistiblemente el desengaño y generaliza la opinión a favor de nuestra causa; y sin embargo, no cede su orgullo ni declina su terca obstinación. Ya pretenden intimidarnos con los auxilios fantásticos que afectan esperar de la Península de la exhausta, de la descarnada Península, como si se nos ocultara su notoria decadencia, o como si temiéramos unas gavillas que tenemos costumbre de arrollar: ya para fascinarnos, celebran con fiestas extraordinarias la restitución de Fernando VII, como si pudiéramos prometernos grandes cosas de este joven imbécil, de este rey perseguido y degradado en quien han podido poco las lecciones del infortunio, puesto que no ha sabido deponer las ideas despóticas heredadas de sus progenitores; o como si no hubiesen de influir en su decantado y paternal gobierno los Venegas, los Callejas, los Cruces, los Trujillos, los españoles europeos, nuestros enemigos implacables. ¿Qué más diremos? Nada más es menester, para justificar a los ojos del mundo imparcial la conducta con que, estimulados de los deseos de nuestra felicidad, hemos procedido a organizar e instalar nuestro gobierno libre, jurando por el sacrosanto nombre de Dios, testigo de nuestras intenciones, que hemos de sostener a costa de nuestras vidas, la soberanía e independencia de la América Mexicana, sustraída de la monarquía española y de cualquiera otra dominación.

13. ¡Naciones ilustres que pobláis el globo dignamente, porque con vuestras virtudes filantrópicas habéis acertado a llenar los fines de la sociedad y de la institución de los gobiernos, llevad a bien que la América Mexicana se atreva a ocupar el último lugar en vuestro sublime rango, y que guiada por vuestra sabiduría y vuestros ejemplos llegue a merecer los timbres de la libertad!

[Puruarán, a 28 de junio de 1815]



30 de septiembre de 1815\*

Primera proclama de Vicente Guerrero en que declara  
su acatamiento a la Constitución de Apatzingán

El Ciudadano Vicente Guerrero, Coronel del Regimiento de San Fernando y Comandante en Jefe de las plazas de Tlapa, Chietla, Izúcar y Acatlán:

Tengo la gloria de haber prestado el juramento a la sabia Constitución del verdadero Supremo Gobierno Americano, y esto mismo me pone en la obligación de poner en las tablas del teatro universal de mi patria este papel, que sólo se reduce a que los pueblos que tengo el honor de mandar, sepan que en mi persona ni tienen jefe, ni superior ni autoridad ninguna, sino sólo un hermano, un siervo y un compañero y un amigo en quien seguramente deben depositar sus sentimientos, sus quejas y sus representaciones, las que veré con interés y las que elevaré a la Majestad [del Supremo Gobierno], a fin de que se atiendan, como lo requiere la justicia y la libertad jurada por los ciudadanos de esta distinguida Nación. Y, por lo tanto, mando que oigan, escuchen y atiendan como mías las palabras e instrucciones que les comunique a mi nombre el comandante don José Sánchez.

Mando que a su voz en los pueblos se presenten todos los que quieran demarcarse con el glorioso renombre de *ciudadanos*, que formen sus asambleas y que con franqueza aplique los [procedimientos] que les parezcan más convenientes, no a la libertad mía, no a las de sus propias personas o a la de los intereses particulares, sino a la libertad grabal [*sic*], bien de vuestros hijos, de vuestras honradas esposas, de vuestros ancianos padres y de vuestros hermanos, y del beneficio común al honor de este nobilísimo pueblo, tanto más distinguido por el Altísimo, cuanto ha querido ultrajarlo el despotismo, la soberbia y la malicia de la tiranía eugropana [*sic*].

Seguirán en sus posesiones todos los que se distinguen con el nombre de *americanos*; y los que no, se marcharán luego a reunirse con los tiranos, tomarán su guarda en la iniquidad y se sepultarán en la ignorancia, atendidos de que hoy mismo protesto a mi amada patria el no perdonar la vida a persona alguna que siquiera mire a los pueblos ingratos que sirven al enemigo. Yo soy el que me comprometo a sostener a costa de mi propia sangre a cuantos se nombren ciudadanos; y yo soy el que tomaré gustoso la plaza de tirano contra todo el que se desentienda de mis hermanos.

Y para que persona alguna alegue ignorancia alguna, mando también [que] esta protesta se publique por Bando, para que, inteligenciados todos, se distinguen todos

\* Fuente: Una copia manuscrita, original de la época, que obra en el Archivo General de la Nación, ramo *Operaciones de Guerra*, t. 89, f. 224.

los que quieran seguir mis banderas, y los que no, se retiren, en obsequio de que las armas que mando no los cojan, porque desde este mismo instante se contarán con que los valientes soldados de mi División se sostienen y aseguran sus vidas seguramente con la de los traidores.

Dado en el Cuartel Provisional de Alcosauca, a los 30 días de septiembre [de 1815], año sexto de la Libertad.

*Vicente Guerrero.*

Por mandado de Su Señoría, secretario,  
*Juan Nepomuceno Castellanos* [rúbricas].



24 de febrero de 1821

Plan de Independencia de la América Septentrional  
Iguala

Americanos, bajo cuyo nombre comprendo, no sólo a los nacidos en América, sino a los europeos, africanos y asiáticos que en ella residen: tened la bondad de oírme. Las naciones que se llaman grandes en la extensión del globo, fueron dominadas por otras, y hasta que sus luces no les permitieron fijar, su propia opinión, no se emanciparon. Las europeas que llegaron a la mayor ilustración y policía, fueron esclavas de la romana; y este Imperio, el mayor que reconoce la historia, asemejó al padre de familia, que en su ancianidad mira separarse de su casa a los hijos y los nietos por estar ya en edad de formar otras, y fijarse por sí, conservándole todo el respeto, veneración y amor, como a su primitivo origen.

Trescientos años hace la América Septentrional de estar bajo la tutela de la Nación más católica y piadosa, heroica y magnánima. la España la educó y engrandeció, formando esas ciudades opulentas, esos pueblos hermosos, esas provincias y reinos dilatados que en la historia del universo van a ocupar lugar muy distinguido. Aumentadas las poblaciones y las luces, conocidos todos los ramos de la natural opulencia del suelo, su riqueza metálica, las ventajas de su situación topográfica, los daños que origina la distancia del centro de su unidad, y que ya la rama es igual al tronco; la opinión pública y la general de todos los pueblos, es la de la independencia absoluta de la España y de toda otra Nación. Así piensa el europeo, así los americanos de todo origen.

Esta misma voz que resonó en el pueblo de Dolores, el año de 1810 y que tantas desgracias originó al bello país de las delicias, por el desorden, el abandono y otra multitud de vicios, fijó también la opinión pública de que la unión general entre europeos y americanos, indios e indígenas es la única base sólida en que puede descansar nuestra común felicidad. ¿Y quién pondrá en duda en que después de la experiencia horrorosa de tantos desastres, no haya uno siquiera que deje de prestarse a la unión para conseguir tanto bien? Españoles europeos: vuestra patria es la América, porque en ella vivís; en ella tenéis a vuestras amadas mujeres, a vuestros tiernos hijos, vuestras haciendas, comercio y bienes. ¡Americanos! ¿Quién de vosotros puede decir que no descende de español? Ved la cadena dulcísima que nos une: añadid los otros lazos de la amistad, la dependencia e intereses, la educación e idioma y la conformidad de sentimientos, y veréis son tan estrechos y tan poderosos, que la felicidad común del Reino es necesario la hagan todos reunidos en una sola opinión y en una sola voz.

Es llegado el tiempo en que manifestéis la uniformidad de sentimientos, y que nuestra unión sea la mano poderosa que emancipe a la América sin necesidad de auxilios extraños. A la frente de un ejército valiente y resuelto, he proclamado la independencia

de la América Septentrional. Es ya libre; es la señora de sí misma; ya no reconoce ni depende de la España, ni de otra Nación alguna. Saludadla todos como independiente, y sean nuestros corazones bizarros los que sostengan esta dulce voz, unidos con las tropas que han resuelto morir antes que separarse de tan heroica empresa.

No le anima otro deseo al ejército que el conservar pura la santa religión que profesamos, y hacer la felicidad general. Oíd las bases sólidas en que funda su resolución:

- 1<sup>a</sup>. La religión católica, apostólica, romana, sin tolerancia de otra alguna.
- 2<sup>o</sup>. La absoluta independencia de este Reino.
- 3<sup>o</sup>. Gobierno monárquico templado por una Constitución análoga al país.
- 4<sup>o</sup>. Fernando VII, y en sus casos los de su dinastía o de otra reinante serán los emperadores, para hallarnos con un monarca ya hecho y precaver los atentados funestos de la ambición.
- 5<sup>o</sup>. Habrá una junta, ínterin se reúnen Cortes que hagan efectivo este plan.
- 6<sup>o</sup>. Ésta se nombrará gubernativa y se compondrá de los vocales ya propuestos al señor Virrey.
- 7<sup>o</sup>. Gobernará en virtud del juramento que tiene prestado al Rey, ínterin éste se presenta en México y lo presta, y entonces se suspenderán todas las ulteriores órdenes.
- 8<sup>o</sup>. Si Fernando VII no se resolviera a venir a México, la junta o la regencia mandará a nombre de la Nación, mientras se resuelve la testa que deba coronarse.
- 9<sup>o</sup>. Será sostenido este gobierno por el Ejército de las Tres Garantías.
10. Las Cortes resolverán si ha de continuar esta junta o sustituirse por una regencia mientras llega el Emperador.
11. Trabajarán, luego que se reúnan, la Constitución del Imperio Mexicano.
12. Todos los habitantes de él, sin otra distinción que su mérito y virtudes, son ciudadanos idóneos para optar cualquier empleo.
13. Sus personas y propiedades serán respetadas y protegidas.
14. El clero secular y regular conservado en todos sus fueros y propiedades.
15. Todos los ramos del Estado y empleados públicos subsistirán como en el día, y sólo serán removidos los que se opongan a este Plan, y substituidos por los que más se distinguen en su adhesión, virtud y mérito.
16. Se formará un ejército protector que se denominará de Las Tres Garantías, y que se sacrificará, del primero al último de sus individuos, antes que sufrir la más ligera infracción de ellas.
17. Este ejército observará a la letra la Ordenanza, y sus jefes y oficialidad continúan en el pie en que están, con la expectativa, no obstante los empleos vacantes y a los que estimen de necesidad o conveniencia.
18. Las tropas de que se componga se considerarán como de línea y lo mismo las que abracen luego este Plan; las que lo difieran y los paisanos que quieran alistarse se mirarán como milicia nacional, y el arreglo y forma de todas lo dictarán las Cortes.
19. Los empleos que darán en virtud de informes de los respectivos jefes, y a nombre de la Nación provisionalmente.

20. Ínterin se reúnen las cortes, se procederá en los delitos con total arreglo a la Constitución española.
21. En el de conspiración contra la independencia, se procederá a prisión, sin pasar a otra cosa hasta que las Cortes dicten la pena correspondiente al mayor de los delitos después del de Lesa Majestad divina.
22. Se vigilará sobre los que intenten sembrar la división, y se reputarán como conspiradores contra la Independencia.
23. Como las Cortes que se han de formar son constituyentes, deben ser elegidos los diputados bajo este concepto. la junta determinará las reglas y el tiempo necesario para el efecto.

Americanos: He aquí el establecimiento y la creación de un nuevo Imperio. He aquí lo que ha jurado el Ejército de las Tres Garantías, cuya voz lleva el que tiene honor de dirigíroslo. He aquí el objeto para cuya cooperación os incita. No os pide otra cosa que la que vosotros mismos debéis pedir y apetecer: unión, fraternidad, orden, quietud interior, vigilancia y horror a cualquier movimiento turbulento. Estos guerreros no quieren otra cosa que la felicidad común. Uníos con su valor, para llevar adelante una empresa que por todos aspectos (si no es por la pequeña parte que en ella he tenido) debo llamar heroica. No teniendo enemigos, que batir, confiemos en el Dios de los ejércitos, que lo es también de la paz, que cuantos componemos este cuerpo de fuerzas combinadas de europeos y americanos, de disidentes y realistas, seremos unos meros protectores, unos simples espectadores de la obra grande que hoy he trazado, y que retocarán y perfeccionarán los padres de la patria. Asombrad a las Naciones de la culta Europa; vean que la América Septentrional se emancipó sin derramar una sola gota de sangre. En el transporte de vuestro júbilo decid: ¡Viva la religión santa que profesamos! ¡Viva la América Septentrional, independiente de todas las naciones del globo! ¡Viva la unión que hizo nuestra felicidad!

[Iguala, 24 de febrero de 1821]

AGUSTÍN DE ITURBIDE



2 de marzo de 1821\*

Juramento del Plan de Iguala

Acta celebrada

En Iguala el 1 de marzo y juramento que al día siguiente prestó el Señor Iturbide con la Oficialidad y Tropa a su mando.

En vano es oír las voces del primer jefe y demás autoridades del reino, si no oímos también los principios en que se fundan el señor Iturbide y sus adictos. Enterado el público de unos y otros procederes podrá con tino formar opinión y, asentada que sea, ya no hay inconveniente para que los sabios tracen los cortes y rumbos que deban tomar para derrocar desde los cimientos hasta los chapiteles cuanto encuentren de infidelidad, despotismo y avaricia. En las proclamas expedidas hasta ahora no se ve otra cosa que declarar a estos hombres por traidores y anticonstitucionales sin que den una idea clara de las bases sobre que giran. ¿Cómo, pues, podrán escribir y exhortar a ciegas sin que se expongan a cometer crasos errores? La reserva en el sistema constitucional es absolutamente sospechosa, y estoy firmemente persuadido que todo lo que era útil el silencio en el antiguo gobierno para que las maquinaciones obraran todo su efecto y pudieran mantener los opresores la prepotencia sobre pueblo entonces esclavo, es de necesidad ahora la confesión ingenua de cuanto hay y pasa para mantener el delicado gobierno del mismo pueblo que hoy es soberano.

Por el convencimiento de esta razón me he resuelto, amados conciudadanos, a imprimir la Acta celebrada en el pueblo de Iguala el 1º del próximo pasado marzo, y juramento que al día siguiente prestó el señor Iturbide con la oficialidad y tropa que se halló presente, cuya copia por una casualidad llegó a mis manos y es a la letra como sigue:

“En el pueblo de Iguala a primero de marzo de mil ochocientos veintiuno, se unieron en la casa habitación del señor comandante general, coronel don Agustín de Iturbide, los señores jefes de los cuerpos de la guarnición, los comandantes particulares de los puntos militares de toda la demarcación y demás señores oficiales. Colocados en sus asientos con el mejor orden y arreglo, el señor comandante general, tomando la voz, indicó que la independencia de la América la veía como necesaria, así porque se persuadía ser ésta la opinión general, como porque se anunciaba un pronto rompimiento que sin duda nos anegaría en sangre, confusión y desastres, acaso más crueles que

\* Fuente: Un impreso original de la época, en 8 páginas, que circuló en la capital el 18 de abril, siendo denunciado ese mismo día por subversivo, ordenándose su prohibición inmediata. Ejemplar, con el expediente respectivo, que obra en el Archivo General de la Nación, ramo. *Historia*, t. 398, ff. 252-255

los últimos experimentos desde el año de 1810 la fecha; que un plan que arreglase la común opinión con contento de todos, era el único remedio; que había tomado todas las medidas necesarias para ello y, no obstante que al militar le es muy glorioso el vencer, era mucha más gloria a las tropas restauradoras de la libertad conseguirla sin que se derramase una sola gota de sangre.

“Concluida esta indicación, se leyó en voz alta, clara y comprensible por el capitán de Tres Villas, don José María de la Portilla, el *Plan*, oficio y lista nominal de los señores vocales para la junta preparatoria, remitida al Excmo. Sr. conde del Venadito. Volvió a tomar la voz el señor comandante general y dijo [que] ‘creía firmemente de la bondad, así del señor conde del Venadito como de los sabios que se hallan a su lado y lo dirigen, accederían a tan justa pretensión; pero de no, que era indispensable sostenerla a toda costa’. El entusiasmo de los señores oficiales interrumpió el silencio, y entre vivas y aclamaciones prometieron sostenerlo hasta derramar la última gota de sangre.

“El señor Iturbide impuso silencio con la moderación que le es característica y añadió que su edad propecta y despreocupación le dictaban servir a las órdenes del que eligieran por general, de los mismos jefes de mayor graduación que pudiera haber y manifestaría, en caso necesario, que puramente el amor a su patria y conservar la religión que profesó desde el bautismo le habían obligado a emprender una obra que creía superior a sus alcances, y no el aspirar a ascensos, mandos ni otra especulación personal. Aquí se pararon los señores oficiales y tomándose la palabra unos a otros, le daban la enhorabuena y le decían que persuadidos de su integridad y resolución tenían jactancia solamente en servir a sus órdenes; que cuantas penalidades habían sufrido en la carrera y especialmente en este país sin recursos; se daban por contentos por tener la gloria de ser los verdaderos conquistadores de la libertad de la América del Septentrión; que se sirviese tomar la investidura de teniente general y recibir el tratamiento de *Excelencia*. Rehusó con palabras bastante enérgicas el tratamiento y nombre de general, no obstante ser la voluntad única y decidida de todos los señores oficiales, declarando que el ejército se denominase el de las tres garantías, por defender religión, independencia y unión. Concluyó este solemne acto con las mayores aclamaciones a la religión, al digno general don Agustín de Iturbide y a cada uno de los señores vocales de la *Junta preparatoria*.

“Día 2. Se juntaron a las nueve de la mañana en la casa del *primer jefe* (único título que ha admitido) los señores jefes y oficiales del Ejército de las Tres Garantías. En la sala se hallaba puesto en la mesa un Santo Cristo y el libro de los Santos Evangelios. Colocados en pie los señores oficiales, leyó el padre capellán del Ejército don Fernando Cárdenas, el del día, el señor jefe se acercó a la mesa y poniendo la mano izquierda sobre el Santo Evangelio y la derecha en el puño de su espada, le fue tomado el juramento por dicho eclesiástico bajo la fórmula siguiente:

“¿Juráis a Dios y prometéis bajo la cruz de vuestra espada, observar la santa religión católica, apostólica [y] romana? Sí, juro.

“¿Juráis hacer la independencia de este Imperio, guardando para ello la paz y unión de europeos y americanos? Sí, juro.



“¿Juráis la obediencia al señor don Fernando VII, si adopta y jura la Constitución que haya de hacerse por las Cortes de esta América Septentrional? Sí, juro.

“Si así lo hacéis, el Señor Dios de los ejércitos de la paz os ayude; y si no, os lo demande.

“En seguida, el teniente coronel don Rafael Ramiro, del regimiento de Tres Villas, como jefe más antiguo, puso la mano izquierda sobre el Santo Evangelio y la derecha sobre el puño de su espada y se tomó el juramento a todos los señores oficiales bajo la misma fórmula por el señor general y padre capellán, en cuyo acto manifestaron todos la mejor disposición y entusiasmo.

“Concluido el juramento pasó el señor jefe acompañado de la oficialidad y precedidos de la música del Regimiento de Celaya, a la iglesia parroquial de este pueblo, a asistir a la misa cantada y *Te Deum* en acción de gracias al Todopoderoso y Señor de la paz. Se hicieron las descargas de costumbre por una compañía del Regimiento de Murcia, otra de Tres Villas y Cazadores de Celaya.

“Acabado este tan religioso como solemne acto, acompañaron los señores oficiales a su casa al señor jefe, y después de haber desfilado la tropa a su presencia se sirvió un decente refresco. El contento, placer y regocijo, así en la tropa como en los habitantes del pueblo, es inexplicable: a la religión, unión e independencia, al general y al ejército fueron los principales vivas. La música del Regimiento de Celaya, como que el señor Iturbide es su jefe, le dedicó una marcha con letra análoga a las circunstancias y otra a la unión; la de Tres Villas tocó varias piezas de gusto y las bandas de tambores el toque de diana.

“A las cuatro y media de la tarde formaron por su orden de antigüedad los cuerpos que del Ejército se hallaban presentes en la plaza mayor del pueblo. Se colocó en medio de ella una mesa con un Santo Cristo; al lado derecho se puso la bandera del Regimiento de Celaya escoltada por la compañía de Cazadores del mismo cuerpo. Se presentó el señor jefe a caballo con su estado mayor. El teniente coronel graduado don Francisco Hidalgo, mayor de órdenes del Ejército, y el padre capellán, tomaron el juramento a la tropa bajo la siguiente fórmula:

“¿Juráis a Dios y prometéis observar la santa religión católica, apostólica [y] romana? Sí, juramos,

“¿Juráis hacer la independencia de este Imperio, guardando para ello la paz y unión de europeos y americanos? Sí juramos.

“¿Juráis la obediencia al señor don Fernando VII, si adopta y jura la Constitución que haya de hacerse por las Cortes de esta América Septentrional? Sí, juramos.

“Si así lo hacéis, el Señor Dios de los ejércitos y de la paz os ayude; y si no, os lo demande.

“No quedó duda ninguna de la absoluta decisión de la tropa. La energía al contestar y su alborozo en los vivas hubieran electrizado aun a las almas más frías. Desfilaron los cuerpos pasando debajo de la bandera ante la cual habían hecho el juramento, y volvieron a tomar sus mismos puestos. El señor jefe se puso al frente del Ejército y con voz clara, llena de fuego y entusiasmo, dijo: ‘Ciudadanos militares: la religión, unión, la patria, el sosiego y la felicidad de todos los habitantes de este reino, es mi primera

atención y desvelos en el plan que he comprendido y habéis jurado. Lejos de mí el tropel ni cosas que alucinen. Los señores oficiales ayer me han nombrado y rogado admita el empleo y tratamiento de teniente general. No sólo no lo acepto, pero ni aun estos tres galones (y arrancándolos con la vuelta de la manga los arrojó), pues para entrar a México no necesito esta insignia. Yo sólo me contento empuñando la espada con que me admitáis por vuestro compañero para tener la gloria, si acaso es necesario, de derramar la última gota de sangre a vuestro lado'. Los vivas y aclamaciones sobre nombrarlo general fueron indefinibles. Las tropas desfilaron a su presencia aclamándolo por tal.

“Habitantes del Septentrión: queden grabados tan gloriosos días en vuestra memoria. Los padres de la patria, como más sabios, para perpetuarla hasta la consumación de los siglos, harán esculpir en mármoles y bronces la memoria del Ejército de las Tres Garantías y especialmente la del héroe que la posteridad venerará, el bizarro y decidido general don Agustín de Iturbide”.

Esta es la copia literal del papel que he dicho llegó a mis manos por casualidad, y éste es seguramente bastante material para que los sabios puedan trabajar con fruto sus exhortaciones y escritos. Ojalá me hallara yo adornado de las luces necesarias para ser el primero que empezara tan importante obra, pero por desgracia carezco aún de aquellas precisas para darme a entender. Mi intención es sana y buena. No deseo otra cosa que el bien general y la quietud de un reino cansado ya de ser esclavo, porque aunque se reclama en los papeles públicos el orden constitucional y hacen los funcionarios alarde de la rigurosa observancia del código jurado, nosotros experimentamos en todo su rigor los efectos del despotismo.

Acordaos, habitantes de la América Septentrional, siquiera por un momento, que sois libres, para que penetrados de esta verdad expliquéis con claridad vuestro íntimo consentimiento. Haced pública vuestra opinión y entonces veréis cómo la parte contraria es un número pequeño y despreciable, incapaz de infundir la más mínima idea de temor. ¿Al fin debe ser independiente el reino? Pues, ¿qué conseguís con ver sacrificar a vuestros hermanos en partidas parciales? Si todos piensan de un mismo modo y todos al cabo se han de ver precisados a declararse, ¿por qué de una vez no lo hacen en masa y se conseguirá que no se repitan los horrores de 1810? ¿Esperáis por ventura que el Excmo. Sr. conde del Venadito, sin pública manifestación declare la independencia? No es posible. Experiencia tenéis de su honradez. Bien conocerá que [la independencia] es la justicia, pero morirá primero que faltar a los deberes de su estrecha obligación, y sólo en el único caso de una decisión general se conseguirá sin derramamiento de sangre.

Pero acabaré con tener la satisfacción de dirigir una vez la palabra al digno jefe que nos gobierna, diciéndole: que es un principio de eterna verdad que el superior que no cuenta con la opinión pública es imposible pueda hacer feliz y acertado su gobierno. En esta inteligencia, V.E. más que otro ninguno debe coger el fruto de este papel. Si depone toda preocupación y examina atentamente el común sentir, él será sin duda el termómetro por donde con facilidad vea el deseo general y hasta qué tildo llega la adhesión al sistema que debe forzosamente hacernos felices, Daré la razón. Unos su-

ponen temerariamente que V.E. está de acuerdo con el señor de Iturbide para plantear la independencia bajo el sistema antiguo y con las mismas leyes de la arbitrariedad. Otros creen (y lo confirma un oficio de Acapulco) que el señor Iturbide se ha valido para alucinar a la tropa y pueblos, de que procede con órdenes de V.E.; más luego que vean las formalidades practicadas en Iguala, se convencerán de que ni V.E. ha estado de acuerdo, ni el señor Iturbide se ha valido de las viles armas del engaño, sino que los que han estado y están hoy a su lado han entrado con pleno conocimiento de sus miras y planes. Con este desengaño se cimentará la opinión pública y V.E. se aprovechará de ella para arreglar sus disposiciones.

Pero si por el hecho de imprimir este papel me graduare V.E. de sedicioso y criminal, confesaré primero ante el mundo entero que no me ha movido otro interés que el estar firmemente convencido que la independencia de la Nueva España tarde o temprano, con guerra o sin ella, ha de conseguirse indefectiblemente. Y aunque un miembro demasiado inútil, quise a mi vez manifestar al público lo que conocí podía contribuir a la mayor brevedad de la empresa y a evitar toda efusión de sangre. Si éste es delito y por él mereciere el último suplicio, estoy resuelto a morir en obsequio de la patria, cuyo sacrificio es para mí tan dulce y glorioso, que si la muerte viene con esta investidura seguramente no logra amedrentarme.

M.M.

México: 1821.

*Impresa en la oficina de D. José María Betancourt,  
calle de S. José el Real núm. 2.*



24 de agosto de 1821

Tratados de Córdoba

*Artículo 1.* Esta América se reconocerá por Nación soberana e independiente, y se llamará en lo sucesivo "Imperio Mexicano".

*Artículo 2.* El gobierno del Imperio será monárquico constitucional moderado.

*Artículo 3.* Será llamado a reinar en el Imperio Mexicano (previo juramento que designa el artículo 4º. del Plan), en primer lugar el señor don Fernando VII, rey católico de España; y por su renuncia o no admisión, su hermano el Serenísimo Señor infante don Carlos; por su renuncia o no admisión, el Serenísimo Señor infante don Francisco de Paula; por su renuncia o no admisión, el Serenísimo Señor don Carlos Luis, Infante de España, antes heredero de Etruria, hoy de Luca; y por renuncia o no admisión de éste, el que las Cortes del Imperio designen.

*Artículo 4.* El emperador fijará su corte en México, que será la capital del Imperio.

*Artículo 5.* Se nombrarán dos comisionados por el Excelentísimo señor O'Donoghú, los que pasarán a la Corte de España a poner en las reales manos del Señor Don Fernando VII copia de este tratado y exposición que le acompañará, para que sirva a Su Majestad de antecedente mientras las Cortes le ofrecen la corona con todas las formalidades y garantías que asunto de tanta importancia exige, y suplican a Su Majestad que en el caso del artículo 3º, se digne noticiarlo a los Serenísimos Señores Infantes llamados en el mismo artículo por el orden que en el se nombran, interponiendo su benigno influjo para que sea una persona de las señaladas de su augusta casa la que venga a este Imperio, por lo que se interesa en ello la prosperidad de ambas naciones, y por la satisfacción que recibirán los mexicanos en añadir este vínculo a los demás de amistad con que podrán y quieren unirse a los españoles.

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

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

- Artículo 8.* Será individuo de la Junta provisional de gobierno el teniente general don Juan de O'Donojú, en consideración a la conveniencia de que una persona de su clase tenga una parte activa e inmediata en el gobierno, y de que es indispensable omitir algunas de las que estaban señaladas en el expresado plan en conformidad de su mismo espíritu.
- Artículo 9.* La Junta Provisional de gobierno tendrá un presidente nombrado por ella misma, y cuya elección recaerá en uno de los individuos de su seno o fuera de él, que reúna la pluralidad absoluta de sufragios, lo que si en la primera votación no se verificase, se procederá a segundo escrutinio entrando en él los dos que hayan obtenido más votos.
- Artículo 10.* El primer paso de la Junta Provisional de gobierno será hacer un manifiesto al público de su instalación y motivos que la reunieron, con las demás explicaciones que considere convenientes para ilustrar al pueblo sobre sus intereses y modo de proceder en la elección de diputados a Cortes, de que se hablará después.
- Artículo 11.* La Junta Provisional de gobierno nombrará, en seguida de la elección de su presidente, una regencia compuesta de tres personas de su seno o fuera de él, en quien resida el poder ejecutivo y que gobierne en nombre del monarca, hasta que este empuñe el cetro del Imperio.
- Artículo 12.* Instalada la Junta Provisional gobernará interinamente conforme a las leyes vigentes en todo lo que no se oponga al Plan de Iguala, y mientras las Cortes formen la Constitución del Estado.
- Artículo 13.* La regencia, inmediatamente después de nombrada, procederá a la convocación de Cortes conforme al método que determine la Junta provisional de gobierno, lo que es conforme al espíritu del artículo 24 del citado Plan.
- Artículo 14.* El Poder Ejecutivo reside en la regencia, el Legislativo en las Cortes; pero como ha de mediar algún tiempo antes que éstas se reúnan, para que ambos no recaigan en una misma autoridad, ejercerá la Junta el Poder Legislativo, primero, para los casos que puedan ocurrir y que no den lugar a esperar la reunión de las Cortes, y entonces procederá de acuerdo con la regencia; segundo, para servir a la regencia de cuerpo auxiliar y consultivo en sus determinaciones.
- Artículo 15.* Toda persona que pertenece a una sociedad, alterado el sistema de gobierno, o pasando el país a poder de otro príncipe, queda en el estado de libertad natural para trasladarse con su fortuna adonde le convenga, sin que haya derecho para privarle de esta libertad, a menos que tenga contraída alguna deuda con la sociedad a que pertenecía por delito, o de otro de los modos que conocen los publicistas. En este caso están los europeos avecindados en Nueva España y los americanos residentes en la península; por consiguiente, serán árbitros a permanecer adoptando esta o aquella patria, o a pedir su pasaporte, que no podrá negárseles, para salir de este Imperio en el tiempo que se prefije, llevando o trayendo sus familias y bienes; pero satisfaciendo a la salida por los últimos, los derechos de exportación establecidos o que se establecieren por quien pueda hacerlo.

*Artículo 16.* No tendrá lugar la anterior alternativa respecto de los empleados públicos o militares que notoriamente son desafectos a la independencia mexicana; sino que estos necesariamente saldrán del Imperio dentro del término que la regencia prescriba, llevando sus intereses y pagando los derechos de que habla el artículo anterior.

*Artículo 17.* Siendo un obstáculo a la realización de este tratado la ocupación de la capital por las tropas de la península, se hace indispensable vencerlo; pero como el primer jefe del ejército imperial, uniendo sus sentimientos a los de la Nación mexicana, desea no conseguirlo con la fuerza, para lo que le sobran recursos, sin embargo del valor y constancia de dichas tropas peninsulares, por falta de medios y arbitrios para sostenerse contra el sistema adoptado por la Nación entera, don Juan de O'Donojú se ofrece a emplear su autoridad, para que dichas tropas verifiquen su salida sin efusión de sangre y por una capitulación honrosa.

Villa de Córdoba, 24 de agosto de 1821. —Agustín de Iturbide. —Juan de O'donojú. —Es copia fiel de su original. —José Domínguez. —Es copia fiel del original que queda en esta comandancia general. —José Joaquín de Herrera. —como ayudante secretario, Tomás Illañez.



28 de septiembre de 1821

Acta de la Independencia Mexicana\*

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

Los heroicos esfuerzos de sus hijos han sido coronados y está consumada la empresa enteramente memorable, que un genio superior a toda admiración y elogio, amor y gloria de su patria, principió en Iguala, prosiguió y llevó a cabo arrollando obstáculos insuperables.

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

Agustín de Iturbide. —Antonio, obispo de la Puebla. —Juan O´Donojú. —Manuel de la Bárcena. —Matías Monteagudo. —Isidro Yáñez. —Licenciado Juan Francisco de Azcárate. —Juan José Espinosa de los Monteros. —José María Fagoaga. —José Miguel Gurdi y Alcocer. —El marqués de Salvatierra. —El conde de Casa de Heras Soto. —Juan Bautista Lobo. —Francisco Manuel Sánchez de Tagle. —Antonio de Gama y Córdoba. —José Manuel Sartorio. —Manuel Velásquez de León. —Manuel Montes Argüelles. —Manuel de la Sota Riva. —El marqués de San Juan de Rayas. —José Ignacio García Illueca. —José María de Bustamante. —José María Cervantes y Velasco. —Juan Cervantes y Padilla. —José Manuel Velázquez de la Cadena. —Juan de Orbegoso. —Nicolás Campero. —El conde de Xala y de Regla.

Nota: El texto fue tomado de una copia de época que obra en la biblioteca particular de Miguel Ángel Porrúa.  
Versión actual: Se modificó la ortografía y se conservó la fonética y el estilo original del documento.

—José María de Echebeste y Valdivieso. —Manuel Martínez Mansilla. —Juan Bautista Raz y Guzmán. —José María de Jáuregui. —José Rafael Suárez Pereda. —Anastasio Bustamante. —Isidro Ignacio de Icaza. —Juan José Espinosa de los Monteros, vocal secretario.





## 24 de febrero de 1822

### Bases constitucionales aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano

Los diputados que componen este Congreso, y que representan la Nación mexicana, se declaran ilegítimamente constituidos, y que reside en él la soberanía nacional.

En consecuencia declaran que la religión católica, apostólica, romana será la única que adopta el Estado, con exclusión de otra alguna.

Que adopta para su gobierno la monarquía moderada constitucional con la denominación de imperio mexicano.

El soberano Congreso llama al trono del imperio, conforme la voluntad general, a las personas designadas en el Tratado de Córdoba.

No conviniendo queden reunidos el Poder Legislativo, Ejecutivo y el Judiciario, declara el Congreso que se reserva el ejercicio del Poder Legislativo en toda su extensión, delegando interinamente el Poder Ejecutivo a las personas que componen la actual regencia, y el Judiciario en los tribunales que actualmente existen, o que nombraren en adelante, quedando unos y otros cuerpos responsables a la nación por el tiempo de su administración con arreglo a las leyes.

El Congreso soberano declara la igualdad de derechos civiles en todos los habitantes libres del imperio, sea el que quiera su origen en las cuatro partes del mundo.

La regencia para entrar en el ejercicio de sus funciones hará el juramento siguiente:

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

Tendrálo entendido la regencia, etc.



*Nota:* El texto fue tomado de Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1967.

## México, 1822

Constitución del imperio o proyecto de organización del Poder Legislativo  
por Antonio José Valdez, Individuo de la Comisión de Constitución del Congreso

*Presentando a la comisión actual de Constitución por el Sr. Valdés, como individuo de dicha comisión. Publíquese con el fin de excitar el patriotismo de los hombres ilustrados en asunto tan interesante.*

### Título I

*Del Poder Legislativo y su organización.*

#### Capítulo I

*Del Poder Legislativo en general.*

- Art. 1.* La soberanía, fuente de toda legislación, reside radical e imprescriptiblemente en la nación, y su ejercicio en sus representantes, según prescribe la Constitución.
- Art. 2.* Siendo representativa la Constitución del imperio, el Poder Legislativo reside en un Congreso, compuesto de un Senado y una Cámara de representantes, y en la sanción del emperador.
- Art. 3.* El pueblo mexicano no puede ejercer por sí otras atribuciones de la soberanía que la de las elecciones con arreglo a Constitución.
- Art. 4.* Ninguna ley tendrá autoridad constitucional, ni deberá ser obedecida, sin la aprobación del Senado, de la Cámara de representantes, y la sanción del monarca.
- Art. 5.* Un proyecto de ley propuesto por el emperador podrá ser presentado en el Senado, o en la Cámara de representantes: pero si es sobre imposiciones, deberá presentarse necesariamente en esta última.
- Art. 6.* Un proyecto de ley sobre contribuciones, aprobado en la Cámara de representantes, no podrá ser alterado por el Senado; éste se limitará adoptarle o desecharle simplemente.
- Art. 7.* Ninguna contribución, sea directa o indirecta, o de cualesquiera otra denominación, deberá pagarse por ningún individuo del imperio, sin el previo consentimiento de la Cámara de representantes; y ésta no podrá acordarla sino por seis años a lo más, siendo necesario un nuevo acuerdo de la Cámara para que las contribuciones puedan tener efecto.
- Art. 8.* Ninguna ley sobre contribuciones podrá ser presentada por el Senado.
- Art. 9.* Cualquier proyecto de ley, que no sea sobre impuestos, podrá ser presentado por el Senado o por la Cámara de representantes; pero una vez aprobado por cualquiera

de esas dos secciones de la legislatura, deberá pasar a la otra, para obtener igual aprobación, antes de que se envíe a la sanción del monarca.

- Art. 10.* Si una ley es desechada por el Senado, o por la Cámara de representantes, o no sancionada por el monarca, no podrá ser propuesta nuevamente hasta otra legislatura.
- Art. 11.* Cada legislatura será por el término de dos años, y las sesiones durarán tres meses consecutivos en cada uno de los dos años; a no ser que el emperador tenga a bien prorrogarlas uno o dos meses a lo más.
- Art. 12.* Cada Cámara tiene la facultad de calificar las elecciones, derechos y títulos de sus miembros.
- Art. 13.* Cada Cámara está autorizada para exigir la asistencia de sus miembros ausentes, bajo de aquellas penas que juzgue conveniente imponerles.
- Art. 14.* Durante el tiempo prescrito en el artículo II, ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin el consentimiento de la otra y del emperador.
- Art. 15.* Las sesiones del Senado y de la Cámara de representantes serán públicas; pero a petición de diez miembros podrán convertirse en sesión secreta.
- Art. 16.* Toda petición o representación hecha por un individuo o corporación a cualquiera de las dos cámaras, será necesariamente por escrito.

## Capítulo II

### *Del Emperador*

- Art. 17* el emperador, como jefe supremo y conservador del Estado es una parte esencial del Poder Legislativo.
- Art. 18.* El emperador tiene la iniciativa de la ley, lo mismo que las otras dos secciones de la legislatura.
- Art. 19.* Toca al emperador formar los reglamentos y órdenes necesarias para la ejecución de las leyes y la seguridad del Estado, oyendo previamente al Consejo de Estado.
- Art. 20.* Sólo el emperador sanciona y promulga la ley.
- Art. 21.* El emperador deberá sancionar o volver una ley dentro de treinta días contados desde la fecha en que se le presentó.
- Art. 22.* Da el emperador la sanción por esta fórmula: *publíquese como ley*. La niega por esta otra: *vuelva al Congreso*. Y se devolverá a la Cámara donde tuvo su origen, con los fundamentos que apoyen la negativa.
- Art. 23.* El emperador promulgará las leyes bajo la fórmula siguiente: N (aquí el nombre del monarca) por la Divina Providencia y por la Constitución del imperio, emperador de México, a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed, que el Senado y la Cámara de representantes han decretado, y nos sancionamos lo siguiente: (aquí el texto íntegro de la ley). Por tanto, es nuestra voluntad que se publique, circule y observe como ley del imperio (aquí la fecha, la firma, y la dirección al secretario respectivo.)
- Art. 24.* El emperador convoca anualmente las dos cámaras, las prorroga, según el artículo II., y puede disolver la de representantes. Pero en este caso debe llamar

otra nueva para el año subsecuente, y ésta no podrá ser disuelta en el primer año de su legislatura.

*Art. 25.* Si alguno le aconsejare contra las dos últimas disposiciones antecedentes, será tenido por traidor y perseguido como tal.

### Capítulo III *Del Senado*

*Art. 26.* El Senado es un cuerpo permanente, esencial en el Poder Legislativo, y sus individuos son llamados por sus clases, oficios o elecciones, como se expresa en el artículo siguiente.

*Art. 27.* Se compondrá el Senado, I. de los príncipes del imperio que tengan veinticinco años cumplidos: 2, de todos los arzobispos del imperio: 3. De veinticuatro individuos nombrados por el emperador entre los secretarios del despacho, los consejeros de Estado, los obispos, los embajadores, los generales del imperio, los títulos, los intendentes, y los ministros togados; 4. De un senador por cada provincia nombrado cada quinquenio por la diputación provincial, entre los hacendados, comerciantes, mineros, letrados y eclesiásticos.

*Art. 28.* Para ser senador de provincia, además de las calidades expresadas, es necesario ser ciudadano del imperio, con residencia por lo menos de cinco años, y gozar de una renta suficiente para vivir decorosamente.

*Art. 29.* Nadie podrá ser nombrado senador si no tiene treinta años cumplidos.

*Art. 30.* Excepto los senadores de provincia, esta dignidad será vitalicia, y no se podrá privar a ningún senador del ejercicio de sus funciones, sino en virtud de sentencia legalmente pronunciada.

*Art. 31.* El presidente del Senado será nombrado por el emperador, sobre una lista de doce senadores, que le presentará el Senado en cada legislatura,

*Art. 32.* Habrá dos vicepresidentes elegidos a pluralidad absoluta en cada legislatura de entre el número total de los senadores.

*Art. 33.* Habrá cuatro secretarios nombrados a pluralidad absoluta en la primera sesión de cada año.

*Art. 34.* El Senado se dividirá en seis grandes secciones, que se denominarán:

De observancia de la Constitución.

De justicia y negocios eclesiásticos.

De lo interior y relaciones exteriores.

De hacienda y estadística.

De guerra y marina.

De instrucción pública.

*Art. 35.* El tratamiento del Senado será impersonal, y sus individuos tendrán el de excelencia, sin perjuicio de otro mayor que gocen por otro título.

*Art. 36.* El Senado no podrá tener sesiones cuando se halle disuelta la Cámara de representantes, excepto si se convoca de orden del emperador. Cualesquiera acuerdo en contravención de este artículo es absolutamente nulo.

- Art. 37.* Toca al Senado velar sobre la conservación de la libertad individual y de la libertad de la im [incompleto en la fuente original]
- Art. 38.* En caso de sublevación a mano armada, o de inquietud que comprometa la seguridad del Estado, el Senado, a propuesta del emperador, podrá suspender por seis meses a lo más alguno o algunos artículos de la Constitución, sea en todo el imperio o en lugares determinados.
- Art. 39.* El Senado conoce exclusivamente de las causas de las personas imperiales, de las de los ministros, de las de los consejeros de Estado, de las de los individuos del supremo tribunal de justicia, de las de sus propios miembros, y de las de los representantes de las provincias.

## Capítulo IV

### *De la Cámara de representantes*

- Art. 40.* La Cámara de representantes se compone de los diputados de las provincias, elegidos a razón de un representante por cada cien mil habitantes,
- Art. 41.* Si después de hecha la elección en razón del artículo anterior, sobren más de cincuenta mil habitantes, se nombrará otro representante.
- Art. 42.* La Cámara se renovará cada dos años en su totalidad
- Art. 43.* Para ser individuo de la Cámara de representantes es menester ser ciudadano mexicano, haber cumplido veinticinco años de edad, haber sido durante cinco años vecino del imperio, ser en la actualidad vecino de la provincia de la elección, y gozar de un capital que no baje de diez mil pesos, o de un sueldo de dos mil pesos a lo menos, pagado por el estado, o bien de una profesión científica, capaz de producir la suma indicada.
- Art. 44.* Si no se encontraren en la provincia sujetos idóneos de la edad prescrita, que gocen del capital de diez mil pesos, el número se completará con los sujetos más hábiles bajo el capital señalado.
- Art. 45.* Los representantes gozarán, sin embargo, de una compensación pagada por sus provincias, a juicio de la diputación provincial.
- Art. 46.* Los electores de provincia deberán gozar de un capital de mil pesos a lo menos, para tener derecho de sufragio, o de un sueldo de más de quinientos pesos pagado por el Estado, o bien de una profesión, industria o arte, que les produzca la suma requerida.
- Art. 47.* Ningún individuo podrá ser reelegido, hasta seis años después de haber desempeñado el cargo de representante.
- Art. 48.* En la primera sesión de cada legislatura, la Cámara de representantes presentará al emperador una terna triple, para que de ella elija un presidente y dos vicepresidentes, que lo serán para todo el tiempo de la legislatura.
- Art. 49.* La Cámara elegirá en la primera sesión de cada año cuatro secretarios y cuatro vicesecretarios a pluralidad absoluta.
- Art. 50.* La Cámara se dividirá en las mismas seis sesiones que se divide el Senado.

- Art. 51.* El tratamiento de la Cámara de representantes será impersonal, su presidente tendrá el de excelencia, y sus demás miembros el de señoría.
- Art. 52.* Desde el momento de la elección y dos meses después de cada legislatura, ningún representante podrá ser demandado por causas civiles, ni ejecutado por deudas.
- Art. 53.* Los representantes son inviolables por sus opiniones, y en causas criminales no podrán ser juzgados sino por el Senado.
- Art. 54.* Durante el tiempo de su diputación, ningún representante podrá admitir para sí ni solicitar para otro empleo alguno de provisión del gobierno, como no sea de escala en su respectiva carrera.
- Art. 55.* La Cámara de representantes tiene el derecho exclusivo de acusación, en los términos prescritos en los siguientes artículos.
- Art. 56.* La Cámara no podrá declarar a ningún funcionario público en estado de acusación, si no concurren las dos terceras partes de los diputados presentes.
- Art. 57.* Cualesquier funcionario que sea declarado en estado de acusación, se suspenderá por el emperador del empleo u oficio público que ejerza, y la acusación fundada pasará en el acto al juicio del Senado.
- Art. 58.* La Cámara no puede acusar a ningún funcionario público, sino por crímenes de traición o de concusión.

#### NOTA

Parece que otros señores han presentado otros fragmentos, tales como el poder electoral, el ejecutivo, el judicial, los que, discutidos, combinados y acordados por la comisión, formarán el proyecto de Constitución del imperio.

MEXICO: 1822

Imprenta Imperial del Sr. D. Alejandro Valdés



México, 1822

II

Proyecto de Constitución  
presentado a la comisión de ella por uno de los individuos de la misma  
(atribuido a Miguel Guridi y Alcocer)

Oficina de D. José María Ramos Palomera

PROSPECTO

O DISCURSO PREÁMBULO

Cuando se quiere formar la Constitución de México, Imperio que se presenta de nuevo con este nombre y carácter, claro está que no se trata de adaptar para acomodarle la Constitución de otra nación: porque así como un hombre no quedaría desnudo si se le apropiase el vestido ajeno alargándolo o acortándolo, ensanchándolo o restringiéndolo con proporción a sus dimensiones; pero sería lo mejor y aparecería más decente con el que se hiciese de manera determinada para él desde su principio: del mismo modo será mejor y se tendrá por más decorosa al Imperio una Constitución que se forme de nuevo como corresponde al aspecto con que ahora aparece a la faz del mundo, que no cualquiera otra acomodaticia que le aplicase.

Esto no carecería del olor, cuando menos, de plagio, aunque muy disculpable en un asunto en que es preciso coincidir con los demás pueblos del orbe, por ser unos mismos los derechos de todos los hombres, y unos mismos los principios de razón por que deben gobernarse. Con todo siempre pareció conveniente formar una Constitución peculiar del Imperio, que aunque coincida con las demás en la sustancia, esta conveniencia será lo que la conformidad de un vestido con la moda de los otros, circunstancia que no destruye la cualidad de nuevo, ni se dice por eso que no se hizo para el que lo estrene aunque se asemeje al que usan otros.

Para llenar en nuestra Constitución semejante designio, es necesario remontarse hasta el origen del derecho público y conducir desde la fuente primordial las aguas puras que han de regar nuestro plantel de legislación. El pacto social que se supone celebrado entre la sociedad y sus miembros es el primer principio de que se deducen comúnmente las máximas del derecho público. Otros que no se allanan a esas ideas o suposiciones, que para explicarse han adoptado los juriconsultos, deducen de la semejanza de la autoridad paterna la suprema de un Estado, considerando a cada nación como una gran familia y al jefe o cabeza de ella como a un padre encargado de su régimen y cuidado.

Pero en cualquiera de los dos modos de expresarse que se elija, es preciso admitir ciertas relaciones entre la potestad suprema del Estado y los individuos de él, que los enlazan con obligaciones recíprocas y les producen sus respectivos derechos. El pacto

social causa en la potestad suprema su dignidad, primacía y facultad común de los individuos, pues se supone que éstos se han despojado de su libertad natural y sujetándose a ella con el fin de procurarse su prosperidad. Por la misma razón y en virtud del pacto nace en ellos la obligación de obedecer y el derecho de que se cuide de su conservación y tranquilidad. La semejanza de la autoridad paterna tiene los mismos efectos, pues si el padre es quien rige y lleva la voz en la familia, es también el que la sustenta y educa, disponiendo a cada uno de los hijos el giro y destino que le conviene o para lo que lo concibe proporcionado.

Es, pues, muy natural conforme a lo expuesto, y siendo la Constitución el semillero de las demás leyes, las columnas sobre que se levanta el cuerpo de la legislación, los cimientos de todo el edificio y como un prontuario de la reglas de derecho de que deben ser consecuencias más o menos largas a proporción de sus distancias cuantas leyes formen nuestros códigos, es natural, repito, siempre tener a la vista los insinuados principios de que debemos partir, y coordinar conforme a ellos las ideas. Según este método y para abarcar en una breve Constitución, que por sentado no debe ser difusa, los grandes objetos a que se dirige, pareció dividirla tratando primero de la sociedad en la que reside la autoridad suprema o soberanía, y después de sus miembros detallando los respectivos derechos y deberes de éstos y de aquella.

Esta división pareció la más acomodada a la ilustración del día y a la materia de que se trata. Porque, si otras divisiones, como la del derecho canónico en jueces, juicios, clero, esponsales y delitos; la del derecho romano en personas, cosas y acciones; la de las siete partidas en lo perteneciente a Dios y lo perteneciente a los hombres, con otras muchas que se omiten por evitar prolijidad, y que en sustancia se reducen a ellas, son muy buenas para las leyes comunes cuyos cuerpos forzosamente deben ser abultados, no pueden adaptarse a las fundamentales, cuya brevedad debe añadirse a su consistencia, exigiendo una y otra remontarse a los primeros principios de derecho que son los más robustos al mismo tiempo que los más sencillos.

La cultura del siglo ve como origen de la legislación al pacto social, al que han acomodado sus respectivas Constituciones las naciones ilustradas, mirándolas como murallas que ponen a cubierto las libertades de los pueblos contra el despotismo y tiranía y reduciéndolo todo a organizar los poderes con tal enlace y equilibrio entre sí, que ayudándose mutuamente para obrar la prosperidad, se embaracen los unos a los otros para producir el mal. Su división general viene, pues, a consistir en la de los poderes, como aparece en las constituciones inglesa, francesa y española con las de Nápoles y Portugal que la han imitado, y en las del Norte y Sur de América que han llegado a nuestras manos.

De aquí se deduce que siendo el principio dicho pacto y el fin la prosperidad pública, la división más propia es la que tome del pacto mismo con relación al término insinuado. Tal es la que nos hemos propuesto porque los pactantes, que son la sociedad y sus individuos, tienen sus derechos y sus obligaciones naciendo de la observancia de éstas y de la conservación y defensa de aquéllos la felicidad a que se aspira, y habiendo tal enlace entre unas y otras, que los derechos de uno de los pactantes tienen por correlativas las obligaciones del otro. Si la sociedad tiene derecho a mandar, es preciso que los individuos estén obligados a obedecer y si éstos tienen derecho a que



no se dañen sus personas y sus bienes, se obliga la sociedad a defenderlos. De manera que los derechos y poderes de la soberanía exigen las contribuciones y servicios de los súbditos, y los derechos de éstos demandan la tuición de la potestad suprema que ellos mismos constituyen con ese fin cediendo cada uno lo que corresponde para su consecución. Y he aquí el fundamento por qué se ha dividido la Constitución conforme a los pactantes, de cuyo contrato social se deriva todo.

En las dos partes expresadas se resume cuanto concierne a las leyes fundamentales y guardan entre sí la mayor armonía. La primera se intitula de la sociedad y se parte en cuatro títulos, reduciéndose el primero a sus derechos y deberes, y los tres restantes a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La segunda parte es de los miembros de la sociedad y se divide en cuatro títulos: el primero de los ciudadanos y sus derechos; los restantes comprenden sus deberes que son sostener las cargas del Estado contribuyendo para ellas, defenderlo con las armas y tener la instrucción necesaria para llenar sus obligaciones, por lo que intitularán de hacienda, de la fuerza armada y de la instrucción pública. Los títulos se dividen en capítulos y éstos en artículos guardando una enumeración constante desde el principio hasta fin de ellos para ahorrar en las citas las referencias a los capítulos y títulos, los que sólo sirven para mayor claridad de la materia.

Decididos a la planta y división que habíamos de seguir, era indispensable comenzar por la invocación de Dios tan recomendada en las Santas Escrituras al principio de cualquiera obra; y que se ordena a protestar nuestra religión, a tributar al Señor el homenaje de nuestro reconocimiento y a incorporar sus auxilios para el acierto. Por los dos primeros respetos de protesta y reconocimiento se expresó el mayor, o por mejor decir, el misterio de los misterios con la brevedad de palabras convenientemente a la majestad de la obra, y por el último de atraernos los auxilios, de conformidad con la práctica de la Iglesia de mencionar en sus oraciones el atributo o hecho que tiene conexión con lo que se implora, se expresó ser Dios el autor de la sociedad, de los derechos y del discernimiento de lo justo, a cuyo fin se imploran sus luces para construir nuestro gobierno y afianzar nuestro derecho.

El exordio para sacarse de la entrañas del asunto y que lo designase de un golpe, debía tomarse de la materia misma que se trata, aludiendo a la sazón en que se hace que es cuando se ha conseguido la independencia, y al fin a que se dirige y reconocen en la legislación los publicistas, que lo son la conservación y tranquilidad.

Las razones que se han tenido para extender el proyecto en la forma que se presenta y las que apoyan sus artículos, ministran materia a un prolijo discurso con que no debe por ahora cansarse la atención, mayormente cuando será necesario vaciarlas en la discusión; pero preciso para obviar ésta en mucha parte anticipar algunas de lo que puede extrañarse a primera vista.

Tal es el tono doctrinal con que vierten algunas cosas explicándolas o definiéndolas, lo que parecerá a algunos ser propio del estilo didascálico. Pero a más de los innumerables ejemplares que ministran todas las leyes, en especial las de partida y que recomiendan su claridad e inteligencia, pareció convenir a la Constitución que debe andar en las manos de todos y ser a un mismo tiempo código y cartilla, lo primero para el régimen y lo segundo para la instrucción.

La brevedad que demanda por estas razones y la de que se aprenda por todos, persuadió a separar de ella lo puramente reglamentario, como es el modo de hacer las elecciones populares, el de regirse el Consejo de Estado, Juntas provinciales y Ayuntamientos con otras que se citan en sus artículos. Esto no carece tampoco de ejemplar, pues en la Constitución francesa se separó de ella la ley sobre elecciones que corre a su continuación, y en la española se formaron por separado el reglamento del Consejo de Estado, el de los Ministros del Despacho, el de las Juntas Provinciales y Ayuntamientos, &c. Esto trae además la ventaja de que no siendo artículos constitucionales los de los reglamentos, no necesitan para derogarse de todos los requisitos que aquellos; pero la principal es que no se lea en la Constitución sino lo que la es característico que son las máximas primordiales y fundamentales de la legislación y la felicidad, como por ejemplo, que las elecciones han de ser populares, dejando a los reglamentos los días y modo en que han de hacerse, con los demás que pertenece a los accidentes más que a la sustancia de la materia.

No son así los requisitos que se han expresado en los electores y los que se elijan para diputados. En unos y otros se exige alguna propiedad para afianzar el acierto en las elecciones; porque no hay duda que quien nada posee, no tendrá embarazo en elegir a cualquiera, y si el mismo sale electo, sobre que no será muy grande su patriotismo, poco le importará una ley gravosa o una contribución pesada por que nada tiene perder. No así el pobre de vasta erudición [ilegible].

Con el [ilegible] de evitar esa facilidad que pueden tener algunos para elegir a cualquiera y que da lugar a las intrigas que no será mucho se promuevan por interesados privados, se han suspendido los derechos de ciudadano a los deudores, sirvientes domésticos, vagos y mal entretenidos como gente que es fácil corromper y atraer a un partido que se forme, si tuvieran voto en las elecciones.

Mas como puede suceder que a pesar de las precauciones insinuadas prevalezca en las elecciones alguna intriga o partido, pues siempre es más fecunda la malicia que la provisión; para que no dañe él ni cualquiera otro que se forme en el Congreso mismo, pareció indispensable una sala de revisión en la que se templase el ardor de una discusión acalorada, se desvaneciese la ilusión de una elocuencia seductora y se estrellase el espíritu de parcialidad o facción de los diputados. Igual medida está adoptada en otras constituciones, especialmente en la inglesa y francesa, mas no conviniendo entre nosotros ni aprobándose generalmente la división de cámaras alta y baja por componerse la primera de individuos natos por razón de sus clases en las que tiene tanto influjo el Gobierno, se ha tenido por más acertado que los miembros de dicha sala se elijan popularmente de entre hombres maduros de edad de cuarenta años para arriba, que los que están menos sujetos a las pasiones comunes, y que en caso de dañar no tendrán de que quejarse los pueblos que los ponen a su arbitrio.

Los estamentos o brazos del Estado, sean cuales fueren las bases sobre que se monten de nobleza, empleos o jerarquías, tienen contra sí para el efecto de incluirse indistintamente por solos esos títulos en el Poder Legislativo, a más de la razón insinuada del influjo del Gobierno, pudiendo el Monarca hacer grandes o preladados a algunos perversos que serían hechuras con que contaría, el pugnar con la naturaleza misma del gobierno representativo. ¿Qué cosa más contraria a él como que represente

alguno los derechos de otros sin su voluntad, la que sólo podrá verificarse en el método de elecciones? Ellas al mismo tiempo estimulan al desempeño a los electos por la confianza que se hace de sus personas, y por otra parte a nadie se perjudica, cuando todos los pertenecientes a los estamentos se comprenden en la masa de la nación en donde disfrutan de la voz activa y pasiva que recaerá en ellos teniendo a juicio de sus conciudadanos la ilustración, probidad, patriotismo y demás dotes que recomiendan a los representantes. Nosotros no hemos exigido para la sala de revisión sobre aquellas, sino la madurez de edad que ha hecho tan apreciable al Consejo de los ancianos adopto en varias naciones en lo antiguo y lo moderno.

Si se ha añadido que tengan con que subsistir sin necesidad de dietas, ha sido con la mira de no gravar a los pueblos y por parecernos no es su trabajo tan grande como el de los diputados. Y a fin de reducir su número al menor posible dentro de la esfera de los bastante, se ha arreglado al de las provincias, bastándole a cada una un individuo instruido en sus intereses para que reclame la ley que pueda perjudicarle. Las instrucciones que cada una dé a su respectivo nombrado, lo pondrán en aptitud de calificar lo que la dañe, decidiéndolo a obrar en su beneficio la insinuada confianza, la que por la satisfacción que precisamente causa, producirá también la remuneración de sus tareas. Pareció igualmente justo que el Gobierno también nombrase algunos vocales de la sala por la parte que le toca en las leyes, y no debiendo él ceñirse a las calidades de nacimiento o vecindad en esta o en la otra provincia, se prescindió de semejantes trabas en lo general, por lo que cada junta electoral podrá escoger de los mejores sujetos del Imperio, y tal vez, si le conviniera, de los radicados en la Capital, la que facilitará su desempeño.

La distinción de ley, decreto y orden en que se han partido las resoluciones del Congreso y que es otra de las especies que pueden extrañarse a primera vista, se creyó conveniente y conforme a los principios jurídicos y a las ideas de la legislación. Reducirlas todas a una clase siendo diversas entre sí sería un absurdo, cuando menos, opuesto a la claridad y al buen régimen. Los romanos, como saben todos, daban diferentes nombres a las resoluciones que dimanaban de la autoridad de su república, ejemplo que indemniza de exótico el partido que abrazamos, y que se hará aún más perceptible con la siguiente reflexión.

Además de la diferencia de los objetos, como que una resolución se verse sobre hacienda o sobre delitos o hay otra transcendental a todas las (—página 24— párrafo final, línea 4) y que es preciso no perderla de vista aunque no sea sino para el efecto del modo de establecerse y derogarse. Hay unas resoluciones que se extienden a todas las personas, y otra que sólo tomará una porción de ellas. Hay unas que se establecen para siempre o por un tiempo indefinido y deben durar hasta que se deroguen; y otras que se dictan para tiempo determinado el que concluido cesan. Son, pues, unas generales y otras parciales, unas perpetuas y otras temporales, y no es bien confundirlas, cuando es indudable exige más cuidado y solemnidad lo que toca a todos que lo que no se extiende a tanto, y más lo que ha de durar siempre, que lo pasajero y transitorio.

En esta atención aunque se llame ley la resolución general y perpetua, no conviene con igual propiedad semejante nombre a la que se ciñe a mucho menor número de personas como la que se dicta para una universidad o colegio, o para una sola junta o

ayuntamiento, en cuyo caso aunque sea perpetua, pareció bastante el nombre de decreto que expresa la determinación de una autoridad suprema sin que signifique la calidad de común o universal que es más propia de la ley aun por sola su etimología de leer o de ligar según diversas opiniones, pues debe leerse por mas y liga a muchos más. Si falta a la resolución la perpetuidad aunque tal vez sea general, sobraría llamarla orden, que significa un mandato que debe obedecerse mientras dura. De suerte que para simplificar las ideas puede asentarse que la resolución a la cual falta la perpetuidad, sea general o parcial, se llame *orden*, si le falta la generalidad, o sea perpetua o temporal, se llame *decreto*, y si tiene las dos calidades de generalidad, y perpetuidad, se llame ley.

En cuanto a las milicias, no se ha conservado el apelativo nacionales usado hasta aquí, lo que tal vez chocará a primera vista, por ser común a las que es indispensable adoptar. Supuesto no se ha de mantener en tiempo de paz todo el número de tropas de línea que se necesita en el de guerra, sino que se ha de disolver en milicias de donde se vuelva a formar cuando sea precisa, y supuesto ha de haber además milicias en cada pueblo, no deben confundirse éstas con aquéllas, pues de las primeras podrá disponer el Emperador absolutamente, y de las segundas no podrá hacerlo fuera de su provincia sin el conocimiento del Congreso. Dándoles a éstas el nombre de nacionales, no se distinguirían de las otras a las que también les conviene como que son todas de la nación. Se llamó, pues, a las primeras imperiales por pertenecer a todo el Imperio, y a las segundas cívicas por ser peculiares de cada ciudad o pueblo.

Con esta explicación de lo que sin ella podía notarse al primer aspecto, es excusado vaciar los fundamentos de cada artículo, que ministran el pacto social, el derecho público, el género de gobierno a que nos hemos contraído y la misma Constitución que nos rige provisionalmente y a que estamos habituados. ¿A qué fin abrir ahora, por ejemplo, una larga disertación de la conveniencia de la monarquía hereditaria sobre la electiva, cuando al discutirse los artículos concernientes, podrán explanarse difusamente? Reservando, pues, para la discusión lo que es propio de ella y lo que dará lugar a cada uno de los Diputados para ejercitar su discurso y aplicar las ideas liberales que animan a todos, no resta a este discurso sino la súplica de que se reciba benignamente un proyecto en que si no se ha conseguido, se ha deseado sobremanera el acierto. Esto es lo único que puede exigirse, no estando lo primero en las manos de todos y pudiendo suplirse con la sabiduría y sobresalientes luces de los miembros del Congreso.

EN EL NOMBRE DE DIOS UNO Y TRINO,  
AUTOR DE LAS SOCIEDADES Y DERECHO DEL HOMBRE, Y POR QUIEN LOS LEGISLADORES  
DISCIERNEN LO JUSTO, EL CONGRESO NACIONAL MEXICANO DECRETA LA SIGUIENTE.

#### CONSTITUCIÓN POLITICA DEL IMPERIO MEXICANO

Con el fin de la sociedad es el bien común que no puede conseguirse sin arreglar el orden y relaciones entre ella y sus individuos, esto es a lo que se terminan nuestras leyes fundamentales lograda nuestra independencia que queremos conservar con tranquilidad.

## Parte primera De la sociedad

### Título primero De sus derechos y deberes

- Art. 1.* La Nación mexicana es la sociedad que resulta del conjunto y reunión de los habitantes del territorio de México.
- Art. 2.* Esta sociedad es la autoridad suprema o soberana del Estado, de la que participan como miembros de ella, todos los ciudadanos que la componen, y a la que sin distinción se sujeta cada uno como súbdito, por ser inferior a ella.
- Art. 3.* Esta sociedad es independiente de las demás naciones, como que no recibe de ellas sino de sus propios miembros su autoridad cediéndole cada uno su libertad natural, para que ella se dedique a la felicidad común que debe ser su fin y es la razón de la cesión.
- Art. 4.* Para llenar el fin de la felicidad común debe proteger la religión, gobernar dividiendo sus poderes y conservar los derechos legítimos de los individuos de que consta.
- Art. 5.* La religión del Estado, base fundamental de su felicidad, es la católica, apostólica, romana sin tolerancia de otra alguna en su territorio.
- Art. 6.* El territorio mexicano es el que se comprende bajo los nombres que se han usado hasta ahora de Nueva España, Reino de Guatemala, Península de Yucatán y Provincias Internas de oriente y occidente, de cuyos partidos, cuando se haga la división conveniente, se hará mención por menor en una ley constitucional.
- Art. 7.* El gobierno es representativo y la forma de él es una Monarquía moderada hereditaria con el nombre de Imperio.
- Art. 8.* Los poderes de la sociedad, en los que consiste su soberanía, son el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los que no deberá ejercer uniéndolos en una persona o corporación.

### Título segundo Del Poder Legislativo

#### *Capítulo primero De los Diputados*

- Art. 9.* El Poder Legislativo, que es la facultad de hacer las leyes, se ejercerá por el Congreso nacional, compuesto de los Diputados de los pueblos.
- Art. 10.* Los Diputados se nombrarán por elecciones populares de parroquias, de partidos y de provincias, en la forma que previene el reglamento que irá a continuación.
- Art. 11.* Nadie podrá sufragar en las elecciones para Diputados sin ser ciudadano, estar vecindado en el territorio que elige y poseer ahí alguna propiedad raíz del valor

- de cien pesos lo menos, u oficio empleo o renta que rinda siquiera trescientos pesos anuales. En los indios basta su profesión de trabajadores del campo, y en todo artesano el ejercicio de su arte.
- Art. 12.* Nadie podrá ser nombrado Diputado sin ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, haber nacido o estar avecindado en la provincia que elige, y poseer una propiedad de valor de quinientos pesos para arriba, u oficio, empleo o renta que lo produzca anualmente la misma cantidad, o que haya seguido alguna carrera de letras, en la que se haya distinguido.
- Art. 13.* La vecindad que se requiere para ser elegido Diputado, ha de ser de siete años lo menos.
- Art. 14.* Tampoco podrán ser diputados los Ministros del Despacho ni los Consejeros de Estado, ni los dependientes del Emperador, ni los empleados públicos de nombramiento del Gobierno por la provincia, en que lo están, ni los que hayan sido diputados, hasta que no pasen dos años de haber cesado.
- Art. 15.* Cincuenta mil almas es el cupo a que corresponde un Diputado, el cual podrá aumentar o disminuir el Congreso, cuando le parezca exigirlo el aumento o disminución de la población, u otra causa.
- Art. 16.* Los Diputados en ningún tiempo ni ante tribunal alguno, son responsables ni pueden ser reconvenidos por sus opiniones políticas expresadas en el Congreso.
- Art. 17.* No pueden igualmente durante su diputación ser demandados civil ni criminalmente sino ante el tribunal del Congreso, de que habla el reglamento de su gobierno interior.
- Art. 18.* Tampoco pueden obtener empleo, pensión ni gracia alguna del Gobierno en el mismo tiempo y un año después, excepto el que les corresponda por escala, o en que dispense el Congreso por premio de particular mérito, o por utilidad pública.
- Art. 19.* Los Diputados aunque los elijan sus provincias, lo son de la Nación, sin que esto obste el que informen o aleguen por ellas lo que las convenga.
- Art. 20.* Nadie podrá excusarse del encargo de Diputado sin causa legítima de imposibilidad física o moral de servirlo.
- Art. 21.* Si recayesen en una misma persona la elección de la provincia de su nacimiento y de la provincia de su vecindad, prevalecerá ésta, y por la primera entrará el suplente a quien corresponda.
- Art. 22.* Las provincias, de los fondos públicos de ellas deben expensar a sus Diputados los gastos del viático al lugar del Congreso y retorno a su domicilio, y las dietas para su manutención mientras ejerzan su encargo, las que señalará el Congreso mismo al fin de cada legislatura para la subsecuente. El viático lo regularan las Diputaciones provinciales respectivas.
- Art. 23.* Cada dos años se renovará en su totalidad los Diputados.
- Art. 24.* El Congreso residirá en la capital del Imperio salvo los casos en que por particulares circunstancias u ocurrencias determine por sí mismo la residencia temporal en otro lugar.
- Art. 25.* El Congreso no se tendrá por formado sin la concurrencia de más de la mitad de los Diputados que le corresponden, sin cuyo requisito nada podrá resolver.

## Capítulo segundo

### De las leyes

- Art. 26.* La iniciativa de las leyes la tienen los Diputados, pues cualquiera puede hacer la proposición que le parezca, la que admitida a discusión y aprobada en los términos que expresan los artículos siguientes, será ley, derecho u orden conforme a su naturaleza: lo primero si es general y perpetua, lo segundo si no es general, y lo tercero si es transitoria.
- Art. 27.* Tiene también dicha iniciativa el Gobierno que como encargado de la administración pública, puede proponer lo que juzgue conveniente al bien de la sociedad, lo que por el mismo hecho de proponerlo se entenderá admitido a discusión de la que resultará su utilidad o conveniencia.
- Art. 28.* Lo que represente cualquiera otro que no sea el Gobierno o alguno de los Diputados, si se diese cuenta al Congreso a juicio de su comisión encargada de este objeto y por su gravedad e importancia lo juzgase digno de consideración, servirá esto de iniciativa para proceder a los trámites ulteriores de una resolución.
- Art. 29.* Lo que votare la pluralidad de los Diputados del Congreso se tendrá por su resolución y pasará a la Sala de revisión.
- Art. 30.* Ésta se compondrá de tantos individuos cuantas son las provincias, los que ellas mismas nombrarán sea cual fuere su población, uno cada una y además de otros cuatro nombrados por el Emperador de entre doce que le pondrá el Consejo de Estado, todos los cuales deben ser ciudadanos de edad de cuarenta años para arriba, con bienes o rentas suficientes para mantenerse pues no han de llevar dietas, a lo menos mientras no las sufran los fondos públicos, y sin necesidad de haber nacido ni estar avecindados en esta o la otra provincia, los que podrán ser reelegidos hasta dos ocasiones sucesivas, después de las cuales deberá pasar el intervalo de dos años. Bien que ellos en las reelecciones cuando no ha pasado dicho intervalo, podrán excusarse por esta sola razón. Cada dos años se harán elecciones de dos vocales de esta Sala, los que estarán obligados a admitir fuera del caso dicho de reelección y del de imposibilidad física o moral de servir. En el evento de recaer en un mismo individuo varias elecciones, estese a lo provenido en el reglamento de ellas.
- Art. 31.* Dicha Sala tiene también la iniciativa de las leyes y podrá proponer al Congreso la que juzgue conveniente.
- Art. 32.* La resolución que pasare a esta Sala, se discutirá en ella y si fuere aprobada por su mayoría, con la constancia de ello se volverá al Congreso el que con la misma constancia la remitirá al Emperador para su sanción, que se extenderá con esta fórmula: *publíquese como ley* y la publicación con ésta: N. por la divina providencia y por la Constitución de la nación Emperador de México, a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: que el Congreso nacional mexicano ha decretado y nos sancionado los siguiente (aquí el texto literal de la ley) Por tanto mandamos a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles, como militares y eclesiásticas, de cualquiera clase y dignidad que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes.

- Art. 33.* La resolución que fuere desaprobadada por la Sala de revisión, o a la que el emperador no diere la sanción volviéndola con exposición de las razones que ha tenido para ello, no se volverá a reproducir ni tratar de un asunto en el mismo año; pero podrá hacerse en el siguiente si solo le faltare la sanción del Emperador, y en la próxima legislatura si no tuviere la aprobación de la Sala de revisión.
- Art. 34.* El Emperador podrá negarse a la sanción por dos veces lo que hará en cada una dentro del término de 30 días: pero repitiéndose por tercera ocasión, ya no podrá negarse y la dará en efecto, teniéndose también por concebida en la primera y segunda ocasión si no la devolviese dentro de los 30 días señalados. La Sala de revisión puede desaprobar una resolución del Congreso por dos veces con tal que en cada una discuta de nuevo el asunto. Por la tercera vez sin necesidad de pasarla a la Sala se remitirá al Emperador para su sanción. Tanto la ley como el decreto de orden necesitan de la aprobación de la Sala de revisión pero solamente la primera requiere la sanción del Emperador. Lo dicho en cuanto a la segunda y tercera ocasión de producirse un proyecto, se entiende siendo cuando más en las dos legislaturas inmediatas a la en que se produjo, pues después de ellas aunque se reproduzca en los propios términos, se tendrá por nuevo en cuanto a los efectos indicados tanto para la aprobación como para la sanción.
- Art. 35.* La interpretación de las leyes y su derogación se hacen de la misma manera que se establecen. Pero si fuere artículo de la Constitución el que se tratare derogar, es necesario cuando se proponga, firmen la proposición lo menos 20 Diputados: que admitida a discusión se declare por dos terceras partes del Congreso haber lugar a tratarse el punto en la legislatura próxima o en la inmediata a esta, trayendo los Diputados poder especial para ello que les darán las juntas electorales previo mandato del Congreso que circulará a las provincias, y la decisión final requiere también dos terceras partes de los votos y la sanción imperial a más de la aprobación de la Sala de revisión.

### *Capítulo tercero*

#### *De la duración del Congreso*

- Art. 36.* Los dos años en que deben permanecer unos mismos Diputados, componen una legislatura, y el término de sus sesiones en cada año son 3 meses; sin que puedan prolongarse sino tan sólo otro más cuando lo pida el Emperador, o lo determine el mismo Congreso por una resolución de las dos terceras partes de sus votos.
- Art. 37.* En los intervalos de unas sesiones a otras habrá una Diputación permanente compuesta de siete individuos del Congreso, nombrados por el mismo a pluralidad absoluta que residirán en la Corte y de que será presidente el primer nombrado y secretario el último. Al fin de las sesiones de cada año se harán estas elecciones y la de dos suplentes que tampoco podrán separarse de la Corte para que replacen a los que se imposibiliten, debiendo entenderse el remplazo en cuanto a la cualidad de Diputado: pues imposibilitándose el presidente, lo será el segundo nombrado



propietario, y si se imposibilita el secretario, pasará este encargo al penúltimo de los propietarios, y así sucesivamente en ambos destinos.

- Art. 38.* La Diputación permanente velará sobre la observancia de la Constitución y las leyes para dar cuenta de las infracciones al futuro Congreso. Lo convocará extraordinario, que se compondrá de los mismos individuos del ordinario y que no entenderá sino en los asuntos para que se convoque, cuando por circunstancias críticas o negocios arduos lo pidiere el Emperador, cuando este se imposibilitare para el gobierno o quisiere abdicar la corona, o ella vacare.
- Art. 39.* A la Diputación permanente se deben presentar los Diputados de la siguiente legislatura y aquella celebrará las juntas preparatorias que previene el reglamento y abrirá el nuevo Congreso, con lo que concluirá sus funciones dejando el informe sobre infracciones que previene el artículo anterior.

### Título tercero Del Poder Ejecutivo

#### *Capítulo primero Del Gobierno político*

- Art. 40.* El Poder Ejecutivo que es la potestad de hacer efectivas o de que se cumplan las leyes, reside en el Gobierno y este en el Emperador y los subalternos que deben auxiliarlo.
- Art. 41.* Habrá Ministros del Despacho sin cuya autorización no se dará cumplimiento a orden alguna del Emperador.
- Art. 42.* El número de ministros, los negociados que les corresponden, su sueldo y todo lo demás que pertenece a este asunto será materia de un reglamento que por ley separada formará el Congreso.
- Art. 43.* Habrá también un Consejo de Estado con el que consulte el Emperador en los negocios graves y en la provisión de empleos, compuesto de los mayores hombres de la Monarquía, cuyo número, calidades, sueldos, honores y atribuciones constarán en el reglamento que formará igualmente el Congreso.
- Art. 44.* Habrá finalmente un jefe político en cada provincia para su régimen, que será en ella el agente del gobierno y el órgano de su comunicación con los pueblos. Este jefe será distinto del militar no debiendo unirse ambos encargos en una misma persona sino es en casos extraordinarios en que lo exija la seguridad del Estado a juicio del Emperador de consentimiento del Congreso.

#### *Capítulo segundo Del Emperador*

- Art. 45.* El Emperador es el jefe supremo de la Monarquía a quien se subordinan todos los agentes del Gobierno y en quien principalmente brilla la Majestad de la Na-

ción y el esplendor de su pabellón, por lo que le corresponden las preeminencias y facultades siguientes.

Primera. Tiene el tratamiento de Majestad Imperial. Segunda. Se grava su busto y nombre en las monedas. Tercera. Se distingue su familia nombrándose Príncipe del Imperio a su inmediato sucesor, y Príncipes mexicanos a sus demás hijos y hermanos, disfrutando todos del tratamiento de Alteza. Cuarta. Se dota su casa señalándose a S.M. y a cada uno de los Príncipes por el Congreso la cantidad anual correspondiente a su alta dignidad. Quinta. Sanciona y promulga las leyes y tiene la iniciativa de ellas. Quinto. Se administra a su nombre la justicia y cuida de que se esta se haga. Séptima. Nombra a su arbitrio los Ministros del Despacho, y a propuesta del Congreso los Consejeros de Estado. Octava. Expide los decretos, reglamentos e instrucciones que juzga conducentes para la ejecución de las leyes. Novena. Nombra los Magistrados y Jueces a consulta del Consejo de Estado. Décima. Presenta para los Obispados, Dignidades y Beneficios eclesiásticos del patronado de la Corona también a propuesta del Consejo de Estado. Decimoprimera. Nombra los Generales y provee las plazas militares del ejército de línea y las de hacienda de todas las oficinas. Decimosegunda. Nombra los jefes políticos, y concede honores y distinciones de toda clase con arreglo a las leyes. Decimotercera. Manda los ejércitos y armadas, y disponiendo de su fuerza distribuyéndola como mejor le plazca. Decimocuarta. Indulta a los delincuentes. Decimoquinta. Concede el pase o retiene los decretos conciliares o bulas pontificias con el consentimiento del Congreso si se versan sobre asuntos generales: si sobre particulares o gubernativos oyendo al Consejo de Estado; y si sobre contenciosos al tribunal Supremo de justicia. Decimosexta. Nombra los embajadores y enviados y dirige las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias. Decimoséptima. Declara la guerra y hace la paz de consentimiento del Congreso. Décima octava. Y con él mismo concede o niega el tránsito o estancia en el Imperio a tropas extranjeras.

Todo lo que no se comprenda en las facultades de este Artículo será un abuso de la autoridad que se precave en varios artículos diseminados y en la fórmula del juramento del Emperador en su advenimiento al trono.

*Art. 46.* La persona del Emperador es inviolable, por lo que en ningún caso incurre en pena afflictiva del cuerpo, ni se sujeta por la falta que tenga en su gobierno obrando contra las leyes, a responsabilidad alguna, la que recae toda en los ministros que firman sus órdenes. Si las faltas fueren de omisión e insistiere en ellas después de tres recuerdos del Congreso, se entenderá que ha abdicado la corona.

### *Capítulo tercero*

#### *De la dinastía, sucesión y minoridad del Emperador y los interregnos*

*Art. 47.* El emperador es el Señor Agustín I<sup>o</sup> a quien a solicitud de la tropa y el pueblo nombró el Congreso nacional y han ratificado con señaladas demostraciones de

- gozo las Providencias y en lo sucesivo sus herederos legítimos. Extinguida una dinastía la Nación constituirá la que más le convenga para imperar.
- Art. 48.* Luego que nazca el que tenga derecho a suceder en la corona, se reconocerá como Príncipe del Imperio en las primeras sesiones del Congreso que se celebren después del nacimiento. Los hijos del Príncipe del Imperio son también Príncipes mexicanos y se les debe señalar dotación decorosa para su sustento luego que cumplan siete años, lo que se hará igualmente con todo Príncipe, y cuando alguna Princesa case se le asignará en calidad de dote la cantidad que se juzgue decorosa. Dicha dotación es vitalicia con tal que los dotados residan en el Imperio y no casen sin consentimiento del Congreso; pero cesa en las Princesas luego que se las entregue la dote expresada. Se asignará también dotación a la Emperatriz viuda mientras permanezca tal y resida en el Imperio. El Príncipe del Imperio y los demás en cuanto cumplan catorce años, jurarán ante el Congreso la observancia de la Constitución y las leyes y no saldrán del Imperio sin el permiso de aquel, bajo la pena de perder la dotación y el derecho de suceder en el trono, en la que incurrirán saliendo con permiso, si a más del tiempo de él se prolongare la ausencia.
- Art. 49.* La sucesión al trono será por orden regular de primogenitura y representación entre los agnados legítimos de la línea preferente, sin pasar a las posteriores hasta que no se extinga aquella aunque la falten varones; pues en este caso sucederán las hembras hasta volverse a suscitar la agnación. El marido de la heredera de la corona no tendrá parte alguna en el gobierno.
- Art. 50.* Mientras subsista el matrimonio del Emperador y la esperanza de heredero varón, no se hará el reconocimiento del principado del Imperio en la hembra mayor. Y si en este estado muriere el Emperador, se reconocerá entonces a la hembra heredera por Emperatriz, sin que obste no haberla antes reconocido Princesa.
- Art. 51.* Cuando el Emperador se halle en la menor edad que dura hasta los diez y ocho años, se nombrará por el Congreso para que gobierne una Regencia de cinco individuos cuando más, o de tres cuando menos, siendo su presidente el primer nombrado o turnándose en la presidencia los individuos que la compongan, según disponga el Congreso. Ínterin se nombra esta Regencia, gobernará la Emperatriz madre y en su defecto el pariente más cercano del Emperador de los que sean mayores de edad, en consorcio de los dos Consejeros de Estado más antiguos.
- Art. 52.* El tutor del Emperador menor será el que hubiere nombrado en su testamento el Emperador difunto: si no lo hubiere nombrado, será la tutora la Emperatriz madre, en cuyo defecto nombrará el Congreso al tutor.
- Art. 53.* En los casos en que se declare por el Congreso imposibilitado el Emperador para gobernar o que hubiere abdicado la corona, y en los interregnos se pondrá igualmente una Regencia en los términos expresados, y podrá también y aún convalidarse para el caso de imposibilidad ponerse de regente al sucesor si ya tuviere dieciocho años.

*Capítulo cuarto*  
*Del gobierno municipal*

- Art. 54.* Habrá en cada capital de provincia una junta o diputación provincial para promover su prosperidad, compuesta de jefe político quien será el presidente, del Intendente y siete vocales elegidos popularmente como se previene en el reglamento sobre elecciones.
- Art. 55.* Habrá también en los pueblos para su gobierno interior, Ayuntamientos compuestos de alcaldes, regidores y síndicos elegidos por el vecindario, los que estarán bajo la inspección de las Diputaciones provinciales. Una ley particular expresará el gobierno y facultades de las Diputaciones y Ayuntamientos con todo lo demás conducente a éstos y aquéllas.

Título cuarto  
Del Poder Judicial

- Art. 56.* El Poder Judicial, que es la potestad de aplicar las leyes a los casos en particular se ejercerá por los tribunales establecidos por la ley.

*Capítulo primero*  
*De los tribunales*

- Art. 57.* En cada partido habrá un juez de letras, en cada distrito de varias provincias que al Congreso parezca proporcionado por su extensión y población, habrá una Audiencia, y en la capital del Imperio un Tribunal Supremo de Justicia.
- Art. 58.* Los jueces de letras lo serán de la primera instancia, las Audiencias serán los juzgados de apelación, y el Tribunal Supremo de Justicia del último recurso.
- Art. 59.* Habrá además en cada pueblo, aún el más pequeño, un teniente de juez de letras o encargado de justicia para los casos flagrantes y de poca cuantía, el que será un juez pedáneo dependiente de aquel enteramente.
- Art. 60.* Los tenientes serán nombrados por los jueces de letras como sus dependientes, procurando sean vecinos del mismo pueblo y sujetos acomodados pues no han de tener sueldo ni más estímulo que el honor y el mérito.
- Art. 61.* Los jueces de letras, los Magistrados de las Audiencias del Tribunal Supremo de Justicia, se han de dotar suficientemente de los fondos de la Nación para que ejerzan rectamente sus cargos, de los que no podrán ser removidos sino por causa legalmente sentenciada.
- Art. 62.* Todos los expresados en el artículo anterior se limitarán precisamente a lo contencioso sin intervenir en lo político ni económico.
- Art. 63.* A su jurisdicción se sujetan todos sin haber fuero alguno que los exima, excepto el eclesiástico y militar, ni habrá tampoco más tribunales que los suyos, cesando los especiales que hasta ahora ha habido.

- Art. 64.* Los tenientes muy a menudo darán cuenta a los jueces de letras de cuanto les ocurra: dichos jueces la darán a su respectiva Audiencia dentro de tercero día de los procesos que se formen por delitos cometidos en su distrito, la que continuarán dando de su estado en las épocas que las Audiencias les prescriban, sin perjuicio de las listas que cada tres meses enviarán de todas las causas criminales, y cada seis de las civiles pendientes ante ellos con expresión del estado en que se hallen, y de las fenecidas: las audiencias con la misma expresión remitirán cada seis meses listas de las causas criminales y cada año de las civiles al Tribunal Supremo de Justicia y este al Emperador, quien lo hará al Congreso, todo con el fin de que cada cual promueva respecto de sus inferiores la pronta y recta administración de justicia.
- Art. 65.* A principios de cada año toda Audiencia mandará imprimir de las penas de Cámara, y en su defecto del fondeo que designará el Gobierno, lista de cuantas causas se han ventilado en ella en el año anterior con expresión del estado en que se hallen las que aún queden pendientes. Si hubiere en el distrito gaceta de gobierno, en ella podrá imprimirse dicha lista.
- Art. 66.* Las leyes demarcarán las facultades de los Tribunales, y las calidades de los magistrados y jueces.
- Art. 67.* Cualquiera prevaricación de los funcionarios de justicia en el ejercicio de sus oficios, especialmente el soborno y el cohecho, los hacen responsables a la Nación y a las partes, y producen contra ellos en cuanto a la vindicta pública acción popular.

## *Capítulo segundo*

### *De la administración de justicia*

- Art. 68.* Solos los tribunales con exclusión del Emperador y el Congreso ejercerán las funciones judiciales, y nadie podrá avocarse causa alguna perteneciente al inferior, ni pedir los autos aún para el efecto de verlos, sino únicamente para la apelación que le corresponda, recurso de nulidad, o hacer efectiva la responsabilidad del inferior.
- Art. 69.* Podrán las partes terminar cualquiera causa civil o de injurias por medio de árbitros o arbitradores conforme a las leyes.
- Art. 70.* Ningún pleito de los expresados se admitirá en tribunal alguno sin la certificación de haberse intentado la conciliación.
- Art. 71.* Ésta toca al alcalde del Ayuntamiento de la residencia del demandado, quien oyendo a las partes en consorcio de dos hombres buenos designados uno por cada una, y escuchando el dictamen de éstos, dictará la providencia que juzgue oportuna para cortar el litigio: y no bastando a aquietar a los contrincantes, dará la certificación que debe acompañar a la demanda judicial.
- Art. 72.* Nadie debe ser preso, ni aún detenido en la cárcel sin previa sumaria u otra constancia del hecho a que corresponda algún castigo, sin mandamiento del juez,

que todos deben obedecer, y sin auto motivado, cuya copia se entregará al alcalde para que la inserte en el libro de arrestados.

- Art. 73.* La desobediencia al mandamiento de arresto, y la admisión por el alcalde en la cárcel de cualquiera arrestado sin la copia del auto motivado para la prisión o detención son delitos graves que como tales se comprenderán en el código criminal.
- Art. 74.* No se usará de la fuerza para el arresto sino en caso de resistencia o de que se tema la fuga.
- Art. 75.* En fraganti cualquiera puede arrestar al delincuente conduciéndolo inmediatamente al juez.
- Art. 76.* Dentro de veinticuatro horas se manifestará al reo la causa de su prisión y se le tomará su declaración, si no hubiere podido hacerse antes de entrar en la cárcel, que es cuando debe practicarse.
- Art. 77.* La declaración se le tomará sin juramento, que a nadie debe exigirse sobre hecho propio en materias criminales, y al tiempo de la confesión se le manifestarán íntegramente todos los documentos y declaraciones de los testigos con cuantas circunstancias conduzcan a que venga en conocimiento de ellos.
- Art. 78.* A nadie, dando fianza, se le arrestará por hecho a que no corresponda pena corporal, y ya arrestado en cualquiera estado de la causa en que aparezca no puede imponérsele dicha pena, se pondrá en libertad dando fianza.
- Art. 79.* No habrá calabozos, y mucho menos subterráneos ni malsanos, ni nada que conduzca a molestar a los presos, debiendo ser la cárcel puramente para su custodia y seguridad; sino que esto se oponga a tener en separación a los que el juez mande mantener incomunicados.
- Art. 80.* Se visitarán frecuentemente las cárceles en los tiempos y modo que prevengan las leyes y en ningún caso se usará de tormentos ni de apremios.
- Art. 81.* Jamás se impondrá la pena de confiscación de bienes, ni se hará embargo de éstos sino en los casos de responsabilidad pecuniaria en la parte que baste a cubrirla. Lo dicho no se opone a las multas y decomiso que prevengan las leyes.
- Art. 82.* Ninguna pena será transcendental a la familia del delincuente, ciñéndose precisamente al que la mereció.
- Art. 83.* Ninguna casa podrá allanarse sin previa sumaria u otra constancia del hecho que la exija.
- Art. 84.* Las leyes dispondrán en lo posible que se eviten los excesos o abusos en la cobranza de derechos del juez, abogado, escribano y demás ministros de justicia, y que a nadie se pague en el todo o en parte hasta la conclusión de la instancia, para que todos anhelan y trabajen por ella.

PARTE SEGUNDA  
De los individuos de la sociedad

Título primero  
De sus derechos

*Capítulo primero*  
*De los derechos naturales*

- Art. 85.* Los derechos que corresponden al hombre en cuanto tal y le da la naturaleza, son la libertad, igualdad, seguridad y propiedad, los que está obligada la sociedad a defender a cada uno.
- Art. 86.* La libertad consiste en ser uno dueño de su persona y acciones en cuanto no perjudique a otro ni contravenga a la razón y la ley, que son los límites que la circunscriben.
- Art. 87.* La igualdad, que no debe entenderse absoluta, física o de hecho, lo que sería una quimera incompatible con el orden, sino de derecho, consiste en que unos mismos son los derechos que da a todos la naturaleza, lo que no impide las diferencias y jerarquías que exige para su buen régimen la sociedad.
- Art. 88.* La seguridad consiste en que así como a nadie le es permitido dañar a otros, debe también cada uno estar a cubierto de que los demás lo perjudiquen.
- Art. 89.* La propiedad consiste en que cada uno se mantenga tranquilo en la posesión y goce de los bienes adquiridos justamente y disponga de ellos a su arbitrio que no condene el derecho

*Capítulo segundo*  
*De los derechos políticos*

- Art. 90.* Los derechos políticos son los que corresponden al hombre como ciudadano, cualidad que dan el origen y vecindad, y concede el Congreso.
- Art. 91.* Son, pues, ciudadanos mexicanos: Primero. Los nacidos en el Imperio de individuos avecindados en él. Segundo. Los que en país extranjero accidentalmente nacen de ciudadanos mexicanos residentes en él por comisión o servicio de la patria, o con licencia temporal de ella. Tercero. Los extranjeros que llevan diez años de avecindados en el Imperio. Cuarto. Los que obtienen, carta de ciudadanos por el Congreso, el que para concederla atenderá a los servicios que hayan hecho a la

Patria, la invención o industria que la atraigan, el casamiento con mexicana, o la utilidad que por su admisión resulte en el comercio, agricultura o artes, o finalmente sus particulares talentos y cualidades.

- Art. 92.* La calidad de ciudadano se pierde: Primero. Por el establecimiento de vecindad en país extranjero. Segundo. Por haber sido sentenciado a pena corporal o infamante, si no es que se obtenga rehabilitación.
- Art. 93.* Los derechos de ciudadano se suspenden: Primero. En virtud de interdicción judicial por incapacidad física o moral. Segundo por el estado de deudor quebrado o de deudor a los caudales públicos. Tercero. Por ser sirviente doméstico dedicado a la persona del amo y no a la negociación o ejercicio, que son los criados que se llaman de escalera abajo. Cuarto. Por ser vagos y mal entretenidos, y por carecer de oficio o modo de subsistir conocido. Quinto. Por andar desnudos o descubiertas las carnes. Sexto. Por estar procesados criminalmente. Séptimo. Por no haber salido de la minoridad, o salir en adelante mientras no se sepa leer y escribir.
- Art. 94.* Los derechos de ciudadano se reducen a participar del régimen de la sociedad de que son miembros perfectos, y el participio consiste en la voz activa que se tiene en las elecciones populares establecidas por ella, y en la pasiva pudiendo ser elegidos para los encargos y empleos municipales y obtener todos los demás si a la cualidad de ciudadano se añaden las otras que para ellos prescribe la ley, como la edad, instrucción &c., pues la igualdad política no hace que todos los ciudadanos sean para todo, sino que nadie se excluya de aquello para que es apto.

### *Capítulo tercero*

#### *De los derechos civiles*

- Art. 95.* Los derechos civiles son los que corresponden al hombre por razón de las leyes, así como los políticos le viene de la sociedad y los naturales de la naturaleza.
- Art. 96.* En substancia los derechos civiles no son sino los naturales en cuanto garantidos por las leyes, las que en virtud de la sesión de cada uno sujetándose a la sociedad, los modifican como conviene al bien general a que todos deben atemperarse.
- Art. 97.* La libertad sin tal temperamento, o si no tuviese restricción alguna en la sociedad, la sería perjudicial, y así la libertad civil consiste en el ejercicio de las acciones en cuanto no prohíba la ley.
- Art. 98.* Esta permite a todos el libre uso de pensar y de consiguiente el de imprimir sus escritos sin previa licencia para ello, pero con sujeción al reglamento que rige o en adelante rigiere en la materia en obvio de perjudicar con dicha libertad.
- Art. 99.* La igualdad civil se considera a la presencia de la ley haciéndose a todos justicia sin acepción de personas; pero no quita los respetos de súbditos a los superiores, ni las diferencias y distinciones de unos individuos respecto de otros, ni da para los empleos otra opción que la del mérito y aptitud.



- Art. 100.* La seguridad civil consiste en que las leyes y los jueces protegen la persona de cualquiera individuo de que otro la ofenda, y que aún los últimos no pueden castigar ni prender a nadie, sino en los casos y forma que las primeras prescriben.
- Art. 101.* La propiedad garantida por la sociedad con sus leyes pone a cada uno a cubierto de que lo despoje de sus bienes otro más fuerte, pues lo es más que cualquiera la sociedad en que se reúne el poder de todos.

## Título segundo De las contribuciones

- Art. 102.* Todo miembro de la sociedad está obligado a contribuir para los gastos que en ella exige el desempeño de sus funciones.
- Art. 103.* Es privativo del Congreso el decretar impuestos o designar las contribuciones así generales como municipales.
- Art. 104.* La cantidad de cualquiera contribución se ha de nivelar a la necesidad que la exige.
- Art. 105.* La cuota de cada individuo se ha de proporcionar a sus deberes, y ha de ser igual entre los que disfrutan de iguales facultades: de suerte que a nadie ha de exigirse más de lo que pueda, ni ha de haber excepción ni privilegio alguno en esta materia.
- Art. 106.* Habrá en cada provincia una tesorería y en la capital una general a que se subordinarán las provinciales, y en las que pasando de estas a aquella, entrarán todos los caudales que se colecten.
- Art. 107.* Las provincias pequeñas que no demanden una tesorería peculiar, se agregarán en cuanto a este efecto a la más cercana, de suerte que cada tesorería comprenderá una o más provincias según los juzgare el Congreso, el que resolverá el número de las que haya de haber y el reglamento porque hayan de gobernarse.
- Art. 108.* Al principio de cada año darán cuenta del anterior las tesorerías providenciales a la general y ésta al Gobierno, el que con su respectivo informe las pasará al Congreso para su calificación, publicándose antes por la imprenta las de cada tesorería en su respectivo distrito a fin de que el público pueda hacer sobre ellas las observaciones que crea oportunas, y publicarlas por la prensa o representarlas al Congreso.

## Título tercero De la fuerza armada

- Art. 109.* Los individuos de la sociedad están obligados a tomar las armas en defensa y servicio de la patria, siempre que los llame la ley para alguna de las tres clases de fuerza armada, que son tropa de línea, cívica y naval.

## *Capítulo primero*

### *De la tropa de línea*

- Art. 110.* De la tropa de línea que es la que se mantiene acuartelada y a sueldo, solo habrá de continuo servicio la precisamente necesaria para él, cuyo pie o número toca al Congreso señalar en cada legislatura.
- Art. 111.* Las milicias imperiales son el plantel y semillero de la tropa de línea, de donde deben sacarse los regimientos y escuadrones que se necesiten para la guerra, y en las que debe disolverse el ejército en tiempo de paz, excepto el pie de que habla el artículo anterior.
- Art. 112.* Los milicianos vivirán en sus casas, dedicados a sus ocupaciones u oficios, con solo la obligación de asistir de cuando en cuando en el día que se les señale a las revistas y e instrucción del ejercicio de sus armas respectivas y evoluciones militares, y no disfrutarán sueldo sino cuando se pongan sobre las armas.
- Art. 113.* Habrá no obstante en sus cuerpos algunos sargentos y oficiales encargados de dar la instrucción de que se ha hablado antes, quienes siempre tendrán sueldo por dicho encargo, lo que proporcionará dar colocación a algunos que se hayan hecho acreedores a ella.
- Art. 114.* A nadie se precisará a los alojamientos de la tropa sino por tres días cuando más, siendo de cuenta de los mismos alojados su manutención sin gravar a los alojantes. Y las ordenanzas dispondrán el punto de bagajes de la manera que sea menos gravosa al público.

## *Capítulo segundo*

### *De la tropa cívica y naval*

- Art. 115.* A más de las Milicias imperiales comunes a todo el Imperio, habrá en cada pueblo un cuerpo de Milicias cívicas, compuesto de los habitantes de su comarca, proporcionado a su población.
- Art. 116.* De estas milicias no podrá disponer el Emperador fuera de la provincia respectiva de ellas sin otorgamiento del Congreso.
- Art. 117.* El reglamento a que se han ajustado hasta ahora, las regirá en adelante mientras no se varíe por el Congreso.
- Art. 118.* Habrá también para resguardo de las costas, fomento del comercio y comunicación con las demás naciones, un pie de marina armada que señalará el Congreso conforme a las circunstancias de las épocas en que lo haga, proporcionando al mismo tiempo los medios, y excitando a los particulares para que se forme una marina mercantil considerable.
- Art. 119.* Todo lo concerniente a la tropa de tierra y mar, y aún a los buques mercantes como que están bajo el resguardo y protección de la última, se comprenderá en el código militar y de marina con la debida distinción de cada uno de estos objetos, incluyéndose, por lo mismo, cuanto contiene el reglamento que se ha llamado de milicias nacionales y es relativo a la tropa cívica.

## Título cuarto De la instrucción pública

- Art. 120.* Es obligación de los individuos de la sociedad y de la que en gran parte dependen las demás, el estar impuestos en sus derechos y deberes, y en el ramo en que cada uno la sirve, a cuyo fin debe promoverse la instrucción pública tan interesante al bien común.
- Art. 121.* Se establecerán en todos los pueblos escuelas de leer, escribir y contar, en las que se enseñará también el catecismo de la Doctrina cristiana, con otro breve de las obligaciones civiles que se formará por el Congreso.
- Art. 122.* A todos los cabezas de familia, especialmente a los indios, se les estrechará a que envíen a los niños a la escuela de primeras letras, sobre lo que velarán los ayuntamientos de los pueblos.
- Art. 123.* Se creará y arreglará un número competente de universidades y otros establecimientos para la enseñanza de las ciencias y artes.
- Art. 124.* Un código o plan de instrucción pública abarcará cuanto concierne a tan importante objeto, debiendo uniformarse en todo el Imperio el plan que se adopte.
- Art. 125.* Cuando las circunstancias del erario lo permitan, o sin detrimento de él se pueda crear una dirección general de instrucción pública, compuesta de los hombres más instruidos, se creará en efecto para que corra a su cargo, bajo la autoridad del Gobierno, la inspección de la enseñanza comun.



31 de diciembre de 1822

Proyecto de reglamento político de gobierno del Imperio Mexicano  
Presentado a la junta nacional instituyente y leído en sesión ordinaria

*La comisión especial encargada de la formación del reglamento provisional, de Gobierno de Imperio a que se contraen los oficios del Ministerio de Relaciones de 25 del próximo pasado noviembre y 3 del corriente, ha extendido y presenta a la deliberación de la Junta Nacional el siguiente:*

## Proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano

Porque la Constitución española es un código peculiar de la Nación de que nos hemos emancipado; porque aun respecto de ella ha sido el origen y fomento de las horribles turbulencias y agitaciones políticas en que de presente se halla envuelta: porque la experiencia ha demostrado que sus disposiciones en general son inadaptables a nuestros intereses y costumbres, y especialmente, a nuestras circunstancias; y porque con tan sólidos fundamentos, el Emperador ha manifestado la urgentísima necesidad que tenemos de un reglamento propio para la administración, buen orden y seguridad interna y externa del Estado, mientras que se forma y sanciona la constitución política que ha de ser la base fundamental de nuestra felicidad y la suma de nuestros derechos sociales. la Junta nacional instituyente acuerda sustituir a la expresada Constitución española el reglamento político que sigue:

### Sección primera Disposiciones generales

#### *Capítulo Único*

*Artículo 1.* Desde la fecha en que se publique el presente reglamento, queda abolida la Constitución española en toda la extensión del imperio.

*Artículo 2.* Quedan, sin embargo, en su fuerza y vigor las leyes, órdenes y decretos promulgados anteriormente en el territorio del Imperio hasta el 24 de febrero

Nota: Texto tomado de la edición príncipe que obra en el Departamento de Fondo Reservado de la Biblioteca Nacional de México, IIB, UNAM.

Versión actual: Se modificó la ortografía y se conservó la fonética y el estilo original del documento.

de 1821, en cuanto no pugnen con el presente reglamento, y con las leyes, órdenes y decretos expedidos, o que se expidieren en consecuencia de nuestra independencia.

Y porque entre las leyes dictadas por las partes españolas hay muchas tan inadaptables como la Constitución, que aquí sería embarazoso expresar, se nombrará una comisión de dentro y fuera de la Junta que las redacte, y haciendo sobre ellas las observaciones que le ocurran, las presente a la misma Junta o al futuro Congreso, para que se desechen las que se tengan por inoportunas.

*Artículo 3.* La Nación Mexicana, y todos los individuos que la forman y formarán en lo sucesivo, profesan la religión católica, apostólica, romana con exclusión de toda otra. El gobierno como protector de la misma religión la sostendrá contra sus enemigos. Reconocen, por consiguiente, la autoridad de la Santa Iglesia, su disciplina y disposiciones conciliares, sin perjuicio de las prerrogativas propias de la potestad suprema del Estado.

*Artículo 4.* El clero secular y regular, será conservado en todos sus fueros y preeminencias conforme al artículo 14 del Plan de Iguala. Por tanto, para que las órdenes de jesuitas y hospitalarios puedan llenar en procomunal los importantes fines de su institución, el Gobierno las restablecerá en aquellos lugares de Imperio en que estaban puestas, y en los demás en que sean convenientes, y los pueblos no lo repugnen con fundamento.

*Artículo 5.* La Nación Mexicana es libre, independiente y soberana: reconoce iguales derechos en las demás que habitan el globo; y su Gobierno es monárquico, constitucional representativo y hereditario, con el nombre de Imperio Mexicano.

*Artículo 6.* Es uno e indivisible, porque se rige por unas mismas leyes en toda la extensión de su territorio, para la paz y armonía de sus miembros que mutuamente deben auxiliarse, a fin de conspirar la común felicidad.

*Artículo 7.* Son mexicanos, sin distinción de origen, todos los habitantes del Imperio, que en consecuencia del glorioso grito de Iguala han reconocido la independencia; y los extranjeros que vinieren en lo sucesivo, desde que con conocimiento y aprobación del Gobierno se presenten al ayuntamiento del pueblo que elijan para su residencia y juren fidelidad al emperador y a las leyes.

*Artículo 8.* Los extranjeros que hagan, o hayan hecho servicios importantes al Imperio; los que puedan ser útiles por sus talentos, invenciones o industria, y los que formen grandes establecimientos, o adquieran propiedad territorial por la que paguen contribución al Estado, podrán ser admitidos al derecho de sufragio. El emperador concede este derecho, informado del ayuntamiento respectivo, del ministro de relaciones y oyendo al Consejo de Estado.

*Artículo 9.* El Gobierno mexicano tiene por objeto la conservación, tranquilidad y prosperidad del Estado y sus individuos, garantiendo los derechos de libertad, propiedad, seguridad, igualdad legal, y exigiendo el cumplimiento de los deberes recíprocos.

- Artículo 10.* La casa de todo ciudadano, es un asilo inviolable. No podrá ser allanada sin consentimiento del dueño, o de la persona que en el momento haga veces de tal, que no podrá negar la autoridad pública para el desempeño de sus oficios. Esto se entiende en los casos comunes; pero en los delitos de lesa-majestad divina y humana, o contra las garantías, y generalmente en todos aquellos en que el juez, bajo su responsabilidad, califique que la ligera tardanza que demandan estas contestaciones puede frustrar la diligencia, procederá al allanamiento del modo que estime más seguro, pero aun en esta calificación quedará sujeto a la misma responsabilidad.
- Artículo 11.* La libertad personal es igualmente respetada. Nadie puede ser preso ni arrestado, sino conforme a lo establecido por la ley anterior o en los casos señalados en este reglamento.
- Artículo 12.* La propiedad es inviolable, la seguridad, como resultado de ésta y de libertad.
- Artículo 13.* El Estado puede exigir el sacrificio de una propiedad particular para el interés común legalmente justificado; pero con la debida indemnización.
- Artículo 14.* La deuda pública queda garantizada. Toda especie de empeño o contrato entre el Gobierno y sus acreedores o interesados es inviolable.
- Artículo 15.* Todos los habitantes del Imperio deben contribuir en razón de sus proporciones, a cubrir las urgencias del Estado.
- Artículo 16.* Las diferentes clases del Estado se conservan con sus respectivas distinciones, sin perjuicio de las cargas públicas, comunes a todo ciudadano. Las virtudes, servicios, talentos y aptitud, son los únicos medios que disponen para los empleos públicos de cualquier especie.
- Artículo 17.* Nada más conforme a los derechos del hombre, que la libertad de pensar y manifestar sus ideas: por tanto, así como se debe hacer un racional sacrificio de esta facultad, no atacando directa ni indirectamente, ni haciendo, sin previa censura, uso de la pluma en materias de religión y disciplina eclesiástica, monarquía moderada, persona del emperador, independencia y unión, como principios fundamentales, admitidos y jurados por toda la nación desde el pronunciamiento del plan de Iguala, así también en todo lo demás, el Gobierno debe proteger y protegerá sin excepción la libertad de pensar, escribir y expresar por la imprenta cualquier concepto o dictámenes, y empeña todo su poder y celo en alejar cuantos impedimentos puedan ofender este derecho que mira como sagrado.
- Artículo 18.* La censura en los escritos que traten de religión o disciplina eclesiástica toca al juez ordinario eclesiástico, que deberá darla dentro de veinticuatro horas, si el papel no llegare a tres pliegos, o dentro de seis días si pasare de ellos. Y si algún libro o papel sobre dichas materias se imprimiese sin la licencia indicada, podrá dicho juez eclesiástico recogerla y castigar al autor e impresor con arreglo a las leyes canónicas. En los demás puntos del Artículo anterior, la censura la hará cualquier juez de letras a quien se pida la licencia,

en los mismos tiempos; pero bajo su responsabilidad, tanto al Gobierno, si fuere aprobatoria, como a la parte si fuere condenatoria.

*Artículo 19.* Como quiera que el ocultar el nombre en un escrito, es ya una presunción contra él, y las leyes han detestado siempre esta conducta, no se opone a la libertad de imprenta la obligación que tendrán todos los escritores de firmar sus producciones con expresión de fecha, lo que también es utilísimo a la nación, pues así no se darán a la faz de las naciones cultas.

*Artículo 20.* Se organizará a la fuerza política, hasta el Estado en que el Emperador la juzgue conveniente para la defensa y seguridad interna y externa.

*Artículo 21.* Ningún mexicano, excepto los eclesiásticos, pueden excusarse del servicio militar, siempre que la patria necesite de sus brazos para su defensa y conservación; pero en caso de impedimento justo, deberá dar un equivalente.

*Artículo 22.* La fuerza pública es esencialmente obediente.

*Artículo 23.* El sistema del Gobierno político del Imperio Mexicano, se compone de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que son incompatibles en una misma persona o corporación.

## Sección Segunda De las Elecciones

### *Capítulo Único*

*Artículo 24.* Las elecciones de ayuntamientos del año 1823, se harán con arreglo al decreto de la Junta Nacional Instituyente de 14 del próximo pasado noviembre, y éstas y las de diputados y demás que deben hacerse en lo sucesivo, se sujetarán a la ley de elecciones que se está formando por la misma Junta, y circulará el gobierno oportunamente.

## Sección Tercera Del Poder Legislativo

### *Capítulo Único*

*Artículo 25.* El Poder Legislativo reside ahora en la Junta Nacional Instituyente, que lo ejercerá de conformidad con el reglamento de 2 del pasado noviembre, cuyo tenor es el siguiente:

### Bases orgánicas de la Junta Nacional Instituyente

1<sup>a</sup>. “Tendrá la iniciativa de la Constitución que ha de formarse para el Imperio; y en consecuencia acordará el plan o proyecto de ella que le parezca más propio y

- conveniente a sus circunstancias para consolidar la forma de gobierno proclamado y establecido con arreglo a las bases adoptadas, ratificadas y juradas por toda la Nación”.
- 2<sup>a</sup>. “Acompañará al proyecto de Constitución la correspondiente ley orgánica, que determine el modo con que se debe discutir, decretar y sancionar la misma Constitución, y satisfaga al interesante objeto de preservar los choques y razonamientos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo en este punto, para lo cual, procederá de acuerdo con el último”.
  - 3<sup>a</sup>. “Aunque en el proyecto de Constitución se haya de comprender todo lo concerniente al sistema representativo, será objeto especial de la Junta formar la convocatoria para la inmediata representación nacional, prescribiendo las reglas que sean más justas y adaptables a las circunstancias del Imperio, y a la forma de su gobierno proclamado, establecido, jurado, y poniéndose para esto de acuerdo con el mismo gobierno, conforme a lo que en idéntico calificó la Junta Provisional Gubernativa, en cumplimiento de los artículos respectivos del Plan de Iguala y Tratados de Córdoba: y lo que en esta forma se ordenare por la convocatoria, se observará indefectiblemente (por esta vez), a reserva de que en la Constitución se adopte o rectifique, según las luces de la experiencia”.
  - 4<sup>a</sup>. “Con toda la brevedad mayor posible procederá a organizar el plan de la hacienda pública, a fin de que haya el caudal necesario para su ejecución con los gastos nacionales, y cubrir el considerable actual deficiente, poniéndose de acuerdo con el Poder Ejecutivo”.
  - 5<sup>a</sup>. “La Junta conservará para su representación nacional, el ejercicio del Poder Legislativo en todos los casos que, en concepto de no poderse reservar para que tengan la emanación y consecuencia que en todas las leyes debe procurarse de la Constitución, proponga como urgentes el Poder Ejecutivo”.
  - 6<sup>a</sup>. “Para la discusión del proyecto de Constitución, convocatoria de ella, reglamentos y demás leyes, se admitirán los oradores del gobierno”.
  - 7<sup>a</sup>. “Por primera diligencia formará la Junta para su gobierno interior un reglamento que sea propio para dar el plan, orden y felicidad a todas sus operaciones y determinar los justos límites de la inviolabilidad de los diputados, contrayéndola precisamente a lo que se necesita para el libre ejercicio de sus funciones”.
  - 8<sup>a</sup>. “Publicará un manifiesto a la Nación, inspirándole confianza que pueda ofrecerle, por el celo y la actividad de las grandes funciones de su encargo”.
  - 9<sup>a</sup>. “La Junta tendrá un presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios”.
  - 10<sup>a</sup>. “Por esta vez, y hasta la formación y adopción del reglamento, en el que se tendrá presente la conveniencia de la perpetuidad de estos oficios, para la uniforme expedición de de los objetos de sus respectivas funciones, se me propondrán ternas para las elecciones de los individuos que hayan de desempeñarlos”.
  - 11<sup>a</sup>. “El tratamiento de la Junta será impersonal; el del presidente, de excelencia, y el de los vocales, de señoría”.
  - 12<sup>a</sup>. “Los suplentes podrán ser elegidos para vicepresidentes y secretarios”.



- 13<sup>a</sup>. “Si hubiere algunas actas del Congreso disuelto que no estén engrosadas ni autorizadas, la Junta subsanará este defecto por un acuerdo relativo a lo que quedó resuelto por el mismo Congreso, y comunicará al gobierno su resolución para que haga las observaciones y réplicas que exige el interés de la causa pública”.
- 14<sup>a</sup>. “Si se encontraren en la secretaría del Congreso, asuntos ajenos del conocimiento del Poder Legislativo, la Junta mandará se devuelvan a sus interesados, para que los giren por donde corresponda”.
- 15<sup>a</sup>. “El comisionado que ha recibido los papeles de la secretaría del Congreso disuelto, los entregará a los secretarios de la Junta con los índices, y por el inventario correspondiente”.

“Palacio Imperial de México, 2 de noviembre de 1822, año segundo de la Independencia. —Rubricado de la imperial mano. —José Manuel Herrera”.

Leídas estas bases, añadió su Majestad, de palabra, lo siguiente:

“Los diputados suplentes asistirán a las sesiones de la Junta y tomarán parte en las discusiones; pero no tendrán voto sino cuando ocupen el lugar de los propietarios”.

—México, 5 de noviembre de 1822. —Antonio de Mier, diputado secretario.

*Artículo 26.* El futuro Congreso reasumirá el Poder Legislativo con arreglo a la ley de su convocatoria, y a la orgánica que se está formando para la discusión, sanción y promulgación de la Constitución.

*Artículo 27.* Los vocales de la Junta Nacional Instituyente son inviolables por las opiniones políticas que manifiesten en el ejercicio de sus funciones, y no podrán ser perseguidos por ellas en ningún tiempo, ni ante autoridad alguna.

*Artículo 28.* de las causas civiles o criminales que contra los expresados vocales se intentaren durante su comisión, toca al conocimiento al Tribunal Supremo de Justicia.

## Sección Cuarta Del Poder Ejecutivo

### *Capítulo Primero Del Emperador*

*Artículo 29.* El Poder Ejecutivo reside exclusivamente en el Emperador, como jefe supremo del Estado. Su persona es sagrada e inviolable, y sólo sus ministros son responsables de los actos de su gobierno, que autorizarán necesaria y respectivamente, para que tengan efecto.

*Artículo 30.* Toca al Emperador: Primero: proteger la religión católica, apostólica y romana, y disciplina eclesiástica, conforme al Plan de Iguala: Segundo: ha-

cer cumplir la ley, sancionarla, promulgarla: Tercero: defender la patria, su independencia y su unión, según el mismo Plan: Cuarto: conservar el orden interior y la seguridad exterior, por todos los medios que en las circunstancias de la guerra, antes sorda, y en la actualidad ostensible con que temerariamente se nos ataca, estén a su discreción, y puedan hacer sentir a los enemigos el poder de la Nación, y la firmeza con que sostendrá sus derechos pronunciados, su gobierno establecido, y el rango a que se ha elevado: Quinto: mandar las fuerzas de mar y tierra: Sexto: declarar la guerra y hacer tratados de paz y alianza: Séptimo: dirigir las relaciones diplomáticas y de comercio con las demás naciones: Octavo: formar los reglamentos, órdenes e instrucciones necesarias para la ejecución de las leyes y seguridad del Imperio: Noveno: establecer conforme a la ley, los tribunales que sean necesarios y nombrar los jueces a propuesta del consejo del Estado: Décimo: cuidar de que se administre pronta y cumplidamente la justicia: Undécimo: ejercer en su caso y en forma legal y canónica las funciones del patronato, debidas a la suprema dignidad del Estado: Duodécimo: conceder pase o retener los decretos conciliares y bulas pontificias que contengan disposiciones generales oyendo al cuerpo Legislativo, o hacer lo mismo, oyendo al consejo de Estado cuando se versen sobre negocios particulares o gubernativos; o pasándolos cuando son contenciosos, al Tribunal Supremo de Justicia: Decimotercero: proveer a todos los empleados civiles y militares: Decimocuarto: conceder toda clase de honores y distinciones: Decimoquinto: indultar a los delincuentes conforme a las leyes: Decimosexto: cuidar de la fabricación de la moneda: Decimoséptimo: decretar la inversión de los fondos destinados a cada uno de los ramos públicos: Decimooctavo: nombrar y separar libremente los ministros.

*Artículo 31.* No puede el Emperador: Primero: disolver la Junta nacional antes de la reunión del Congreso, ni embarazar sus sesiones: Segundo: no puede salir de las fronteras del Imperio sin consentimiento de la misma Junta: Tercero: no puede enajenar ni traspasar a otro la autoridad imperial: Cuarto: no puede hacer alianza ofensiva ni tratado de comercio y de subsidios a favor de potencias extranjeras sin el consentimiento del cuerpo Legislativo: el efecto de este artículo se suspende hasta que la España reconozca nuestra independencia: Quinto: no puede ceder o enajenar el territorio o bienes nacionales: Sexto: no puede conceder privilegios exclusivos: Séptimo: no puede privar a nadie de su libertad, siendo los ministros responsables de esta disposición, a menos que el bien y la seguridad del Estado exijan el arresto de alguna persona, en cuyo caso podrá pedir el Emperador expedir órdenes al efecto, con tal, que dentro de quince días a lo más, la haga entregar a tribunal competente.

En caso de convulsiones intestinas, como las que actualmente asoman, se autoriza al Emperador por bien de la patria, con todo el poder de la ley, que se pondrá por apéndice a este reglamento.

## *Capítulo Segundo*

### *De los ministros*

*Artículo 32.* Habrá cuatro ministros por este orden.

Del interior y de relaciones exteriores.

De justicia y de negocios eclesiásticos.

De hacienda.

De guerra y marina.

Y además, un secretario de estampilla.

*Artículo 33.* Los ministros formarán los presupuestos de gastos, que acordará la Junta, y le rendirán cuenta de los que hicieren.

## *Capítulo Tercero*

### *De la Regencia*

*Artículo 34.* Luego que el Emperador sancione el presente reglamento, nombrará con el mayor secreto, para el caso de su muerte, o de notoria impotencia física o moral, legalmente justificada, una regencia de uno a tres individuos de su alta confianza e igual número de suplentes. Estos nombramientos se guardarán en una caja de hierro de tres llaves, la que se meterá dentro de otra de la misma materia y con igual número de llaves distintas. Esta arca existirá siempre en el lugar que el Emperador designe, de que dará noticia a los tenedores de las llaves, que serán: de una de la arca interior, el Emperador mismo, de otra el decano del consejo de Estado, y el de la tercera el presidente del Supremo Tribunal de Justicia. de las exteriores tendrá una el príncipe heredero, que ya pasa de los doce años de edad, y en su defecto el arzobispo de esta corte; otra el jefe político de la misma, y otra el confesor del Emperador.

La impotencia se calificará por el cuerpo legislativo, oyendo previamente una comisión de nueve individuos de su seno, de los cuatro secretarios de Estado y del Despacho, y de los dos consejeros que sigan en el orden de antigüedad al decano del de Estado. Las arcas se abrirán a su tiempo en presencia de una Junta presidida por el príncipe de heredero, convocada por el ministerio de Relaciones, y compuesta de una comisión del cuerpo Legislativo de los cuatro secretarios de Estado y del Despacho, de los dos consejeros arriba dichos, y de los tenedores respectivos de las llaves de las arcas. En seguida de este acto se reunirá la regencia sin pérdida de tiempo en el palacio imperial, y los individuos otorgarán ante el cuerpo Legislativo el juramento siguiente:

N.N. (aquí los nombres) juramos por Dios y por los Santos Evangelios, que defenderemos y conservaremos la religión católica, apostólica, romana, y la disciplina eclesiástica sin permitir otra alguna en el Imperio: que seremos fieles al Emperador: que guardaremos y haremos guardar el reglamento político y leyes de la Monarquía mexicana, no mirando en cuanto hiciéramos sino al

bien y provecho de ella: que no enajenaremos, cederemos ni desmembraremos parte alguna del Imperio: que no exigiremos jamás cantidad alguna de frutos, dinero ni otra cosa sino las que hubiere decretado el cuerpo Legislativo: que no tomaremos jamás a nadie de su propiedad: que respetaremos sobre todo la libertad política de la Nación, y la personal de cada individuo: que cuando llegue el Emperador a ser mayor (en caso de impotencia se dirá que cuando cese la imposibilidad del Emperador) le entregaremos el gobierno del Imperio, bajo la pena, si un momento lo dilatamos, de ser habidos y tratados como traidores: y si en lo que hemos jurado o parte de ello, lo contrario hiciéramos, no debemos ser obedecidos, antes aquello en que contraviniéramos será nulo y de ningún valor. Así Dios nos ayude y sea nuestra defensa; si no, nos lo demande.

*Artículo 35.* La regencia será presidida necesariamente por el príncipe heredero, aunque sin voto hasta la edad de diez y ocho años, en que comienza a reinar; pero una vez instalada, ejercerá las funciones del Poder Ejecutivo, en cuanto no se le restrinja por las leyes, y encabezará sus providencias con el nombre del Emperador.

*Artículo 36.* Será tutor del Emperador menor la persona que hubiere nombrado en su testamento su difunto padre. Si no le hubiere nombrado, le nombrará la regencia. Y a falta de ambos, le nombrará la Junta nacional o cuerpo Legislativo.

*Artículo 37.* Ningún extranjero podrá ser tutor del Emperador menor, aunque tenga carta de naturaleza.

#### *Capítulo Cuarto*

##### *Del Emperador menor y de la familia imperial*

*Artículo 38.* El Emperador menor no puede contraer matrimonio, ni salir el Imperio, sin consentimiento del cuerpo Legislativo, bajo la calidad de ser excluido del llamamiento a la corona.

*Artículo 39.* De las partidas de bautismo, matrimonio y muerte de las personas de la familia imperial, se remitirá una copia auténtica a la Junta nacional

*Artículo 40.* Ésta para el año de 1823, y el venidero Congreso para lo sucesivo, señalarán la dotación de la casa y personas de la familia imperial.

#### *Capítulo Quinto*

##### *Del consejo de Estado*

*Artículo 41.* Subsistirá el actual consejo de Estado en la forma y con el número de individuos que lo estableció el Congreso, para dar dictamen al Emperador en los asuntos en que se lo pida; para hacerle por terna las propuestas de las

plazas de judicatura, y para consultarle del mismo modo sobre la presentación a beneficios eclesiásticos y obispados en su caso.

*Artículo 42.* En el de vacante, o vacantes de los consejeros actuales, y necesidad de su provisión, el gobierno pasará una lista de elegibles beneméritos de toda la extensión del imperio al cuerpo Legislativo. Éste formará y remitirá al gobierno las ternas respectivas, y el Emperador nombrará indistintamente uno de los tres propuestos en ellas.

*Artículo 43.* Todos los arzobispos y obispos del Imperio, son consejeros honorarios de Estado.

### *Capítulo Sexto*

#### *Del gobierno supremo con relación a las provincias y pueblos del Imperio*

*Artículo 44.* En cada capital de provincia habrá un jefe superior político nombrado por el Emperador.

*Artículo 45.* Reside en el jefe político la autoridad superior de la provincia, que la ejercerá conforme a las leyes, instrucciones y reglamentos vigentes.

*Artículo 46.* Por ahora, y mientras la independencia nacional se halle amagada por enemigos exteriores, los mandos político y militar de las provincias, se reunirán en una sola persona.

*Artículo 47.* El jefe superior político se entenderá directa e inmediatamente con el ministro del interior en cuanto concierna al gobierno político de la provincia de su mando.

*Artículo 48.* Hacer lo que prohíben, o no hacer lo que ordenan las leyes, es un delito. El jefe político, cuyo principal objeto es el sostén del orden social y de la tranquilidad pública, usará de todas sus facultades para prevenir el crimen y sostener la libertad, la propiedad y la seguridad individual.

*Artículo 49.* A objeto tan importante, podrá imponer penas correccionales en todos los delitos que no induzcan pena infamante o afflictiva corporal, en cuyos casos entregará los reos al tribunal que designe la ley.

*Artículo 50.* Las penas correccionales se reducen a multas, arrestos, y confiscación de efectos en contravención de la ley. Las multas en ningún caso pasarán de cien pesos, ni los arrestos de un mes.

*Artículo 51.* Si el jefe político tuviere noticia de que se trama alguna conspiración contra el Estado, procederá al arresto de los indiciados, y según el mérito de la instrucción sumaria, que formará con intervención de asesor, los pondrá en libertad o a disposición del tribunal competente, dentro de diez días a lo más.

*Artículo 52.* En los puertos de mar que no sean capitales de provincia, o en las cabeceras de partidos muy dilatados o poblados, podrá haber un jefe político subalterno al de la provincia. En las demás cabeceras o pueblos subalternos, el alcalde primer nombrado será el jefe político; pero en el caso de

que habla el artículo antecedente, los primeros alcaldes de pueblos subalternos, pasará al conocimiento del jefe político de su partido, las causas o motivos que hayan provocado el arresto.

*Artículo 53.* En todos los casos que ocurran donde fuere necesaria la fuerza pública para el ejercicio de las autoridades políticas, los comandantes militares la presentarán inmediatamente bajo la responsabilidad de la autoridad que la exija.

*Artículo 54.* Los jefes políticos exigirán de los ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones, detalladas en la instrucción de 23 de junio de 1813, para el gobierno económico político de las provincias, y vigilarán muy particularmente sobre la policía de la imprenta, y de las casas de prisión o de corrección; sobre la dedicación de todos a alguna ocupación o industria, extirpando ociosidad, vagancia, mendicidad y juegos prohibidos: velarán sobre la introducción de personas extrañas y sospechosas: sobre el respeto debido al culto y buenas costumbres: sobre la seguridad de los caminos y del comercio: sobre el porte de armas prohibidas, embriaguez, riñas, atropellamientos y tumultos: sobre la salubridad de las poblaciones, su limpieza y alumbrado: sobre el buen régimen de los establecimientos de beneficencia y educación: sobre el buen orden de los mercados, legitimidad de la moneda, peso, medida y calidad de las provisiones y generalmente cuanto conduzca al fomento, comodidad y esplendor de los pueblos.

## Sección Quinta Del Poder Judicial

### *Capítulo Primero*

#### *De los Tribunales de Primera y Segunda Instancia*

*Artículo 55.* la facultad de aplicar las leyes a los casos particulares que se controvierten en juicio, le corresponde exclusivamente a los tribunales elegidos por la ley.

*Artículo 56.* Ningún mexicano podrá ser juzgado en ningún caso por comisión alguna, sino por el tribunal correspondiente designado por leyes anteriores.

*Artículo 57.* Subsisten los juzgados y fueros militares y eclesiásticos, para los objetos de su atribución, como los peculiares de minería y de hacienda pública, que procederán como hasta aquí, según la ordenanza y leyes respectivas.

*Artículo 58.* Los consulados, mientras subsistan, sólo deberán ejercer el oficio de jueces conciliadores en asuntos mercantiles; y también podrán hacer el de árbitros por convenio de las partes.

*Artículo 59.* En los juicios civiles particulares y en los criminales por delitos comunes, serán juzgados los militares, eclesiásticos por sus respectivos jueces.

*Artículo 60.* En el delito de lesa-majestad humana, conjuración contra la patria, o forma de gobierno establecido, nadie goza de fuero privilegiado. Los militares quedan

desaforados por el mismo hecho, y los eclesiásticos serán juzgados por las jurisdicciones secular y eclesiástica unidas, procurando todos los jueces abreviar sin omitir las formas y trámites del juicio.

*Artículo 61.* Para ser juez o magistrado se requiere en lo sucesivo, ser ciudadano del Imperio, de 30 años de edad, casado o viudo, no haber sido condenado por delito alguno, gozar buena reputación, luces e integridad para administrar la justicia.

*Artículo 62.* Cualquier mexicano puede acusar el soborno, el cohecho y el prevaricato de los magistrados y jueces.

*Artículo 63.* Los jueces o magistrados no podrán ser suspendidos de sus destinos, ya sean temporales o perpetuos, sino por acusación legítimamente probada, ni separados de ellos, sino por sentencia que cause ejecutoria.

*Artículo 64.* Si al Emperador se diese queja contra un magistrado, podrá formar expediente informativo y resultando fundada, suspenderle con dictamen del consejo de Estado, remitiendo inmediatamente el proceso al tribunal de justicia, para que juzgue con arreglo a derecho.

*Artículo 65.* La justicia se administrará en nombre del Emperador; y en el mismo se encabezarán las ejecutorias y provisiones de los tribunales superiores.

*Artículo 66.* Para la pronta y fácil administración de justicia, en todos sus ramos, continuarán los alcaldes, los jueces de letras que puedan ser pagados cómodamente y las audiencias territoriales que están establecidas; y además podrá nombrar el gobierno otros jueces de letras, y establecer dos o tres audiencias nuevas, en aquellos lugares, en que a discreción del mismo gobierno se estimen oportunas, para evitar a las partes los prejuicios que hoy se experimentan por las enormes distancias en que se hallan las audiencias territoriales.

*Artículo 67.* Estas nuevas audiencias se compondrán de competente número de ministros, tendrán las mismas atribuciones que las mismas atribuciones que las actuales y las ejercerán en todo el territorio que se les designe por el gobierno.

*Artículo 68.* En todo pleito por grande que sea su interés, habrá tres instancias, no más, y tres sentencias definitivas. Dos sentencias conformes de toda conformidad causan ejecutoria. Cuando la segunda revoca o altera la primera, ha lugar a suplicación que se interpondrá en el mismo tribunal; y no habiendo copia de ministros, para que otras distintas conozcan y juzguen de la tercera instancia, se instruirá ésta ante los mismos que fallaron la segunda, y puesta en estado de sentencia, se remitirán los autos a la audiencia más cercana (citadas las partes y a costa del suplicante) para que con la sola vista de ellos, sin otro trámite, pronuncie la sentencia, contra la cual no habrá más recurso que la nulidad para ante el Tribunal Supremo de Justicia.

*Artículo 69.* Así como se vayan instalando las nuevas audiencias, les pasarán las actuales los procesos civiles y criminales ante ellas pendientes, y que toquen al territorio que el gobierno les haya demarcado.

*Artículo 70.* Todos los jueces y magistrados propietarios y suplentes, jurarán al ingreso en su destino ser fieles al Emperador; observar las leyes y administrar recta y pronta justicia.

- Artículo 71.* A toda demanda civil o criminal debe preceder la junta conciliatoria en los términos que hasta aquí se ha practicado. Y para que sea más eficaz tan interesante institución, se previene que los hombres buenos presentados por las partes, o no sean abogados, o si lo fueren, no se admitan después en el tribunal para defender a las mismas partes, en caso de seguir el pleito de la materia conciliatoria.
- Artículo 72.* Ningún mexicano podrá ser preso por queja de otro, sino cuando el delito merezca pena corporal y conste en el mismo acto, o el quejoso se obligue a probarlo dentro de seis días, y en su defecto a satisfacer al arrestado los atrasos y perjuicios que le sigan de aquella providencia.
- Artículo 73.* En caso de denuncia, que el que la diere no se ofrezca a probar, el juez pensando atentamente las circunstancias de aquél y del denunciado, la gravedad y trascendencia del delito, y el fundamento de la denuncia, formará proceso instructivo. Si de éste resulta semiplena prueba o vehemente sospecha procederá al arresto, así como si obrando de oficio teme fundamentalmente que se fugue el presunto antes de averiguar el hecho. En fraganti todo delincuente debe ser preso y todos pueden arrestarle conduciéndole a la presencia del juez.
- Artículo 74.* Nunca será arrestado el que dé fiador en los casos en que la ley no prohíbe admitir fianza; y este recurso quedará expedito para cualquiera estado del proceso en que conste no haber lugar a la imposición de pena corporal.
- Artículo 75.* No se hará embargo de bienes, sino cuando el delito induzca responsabilidad pecuniaria y sólo en proporción a la cantidad que debe extenderse.
- Artículo 76.* Tampoco se podrá usar el del tormento de ningún caso, imponerse la pena de confiscación absoluta de bienes, ni de la infamia transmisible a la posteridad o familia que la mereció.
- Artículo 77.* En todo lo relativo al orden, sustanciación y trámites e juicio (desde la conciliación en adelante) se arreglarán los alcaldes, jueces de letras y tribunales de segunda instancia a la ley de 9 de octubre de 1812, excepto la publicación que ordena el artículo 16 capítulo 2 en cuanto al examen de testigos, que se hará como se acostumbraba antes de dicha ley y sin ministrar a quien no sea parte legítima ni tenga interés en las causas, los testimonios de que habla el artículo 23 del mismo capítulo 2: tampoco concederán las audiencias de las nulidades a que se refiere el artículo 48 y siguientes del capítulo 1; ni harán cosa alguna aun conforme a la citada ley, que sea contraria al sistema de independencia, gobierno establecido y leyes sancionadas por el mismo.

## *Capítulo Segundo*

### *Del Supremo Tribunal de Justicia*

- Artículo 78.* El Supremo Tribunal de Justicia residirá en la capital del imperio; se compondrá por ahora de nueve ministros con renta cada uno de seis mil



pesos anuales. El tratamiento de dicho tribunal, será impersonal, y el de sus ministros excelencia.

*Artículo 79.* Observará también este tribunal en lo que le toca, la citada ley de 9 de octubre, y además:

Primero: Dirimirá todas las competencias de las audiencias.

Segundo: Juzgará a los secretarios de Estado y del despacho, cuando por queja de parte se declare haber lugar a exigir la responsabilidad en la forma que se dirá después.

Tercero: Conocerá de todas las causas de suspensión y separación de los consejeros de Estado y de los magistrados de las audiencias.

Cuarto: Juzgará las criminales de los secretarios de Estado y del despacho, de los consejeros de Estado, y de los magistrados de las audiencias, cuyo proceso instruirá el jefe político más inmediato para remitirlo a este tribunal.

Quinto: Igualmente conocerá de todas las causas criminales y civiles de los individuos del cuerpo Legislativo, con arreglo al artículo 28 de este reglamento y con suplicación al mismo tribunal.

Sexto: Conocerá de la residencia de todo funcionario público sujeto a ella por las leyes; de todos los asuntos contenciosos de patronato imperial, y de todos los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos superiores de la Corte.

Séptimo: de los de nulidad que se interpongan contra sentencias pronunciadas en última instancia, para el preciso efecto de reponer el proceso, devolviéndolo, y de hacer efectiva la responsabilidad de los magistrados que la pronunciaron.

Octavo: Oirá las dudas de los demás tribunales sobre la genuina inteligencia de alguna ley, consultando al Emperador con los fundamentos de que nazcan, para que provoque la conveniente declaración del Poder Legislativo.

Novo: Examinará las listas que le deben remitir las audiencias para promover la pronta administración de justicia, pasando copia de ellas al gobierno con las observaciones que se estime convenientes, y disponiendo de su publicación por la imprenta.

Décimo: Cuando de orden del Emperador se proceda al arresto de alguno, en el caso que designa el artículo 31 de este reglamento, y no suelte, ni entregue a tribunal competente en los quince días que allí mismo se expresa, podrá el arrestado ocurrir a este tribunal, que si calificare justo y conveniente tal arresto por el interés del Estado, pronunciará el siguiente decreto: Queda a esta parte, salvo el segundo recurso en el término de ley; y el arrestado podrá usar de él ante el mismo tribunal, si pasados quince días no se ha hecho la consignación a su juez respectivo.

Undécimo: En este caso, o cuando en virtud del primer ocurso, el tribunal estime que la salud pública no exige la prisión, oficiará al ministro que le comunicó la orden de arresto invitándole a la libertad o consignación del arrestado. Si el ministro no ejecuta uno u otro dentro de quince días, ni expone

motivos justos de la demora, el tribunal dará segundo decreto de esta forma: Hay vehemente presunción de detención arbitraria contra el ministro N. por la prisión de N.: y desde este acto seguirá el propio tribunal en el conocimiento de la causa de responsabilidad por los trámites señalados en las leyes, oyendo al ministro, a la parte y al fiscal, y determinando lo más conforme a justicia.

*Artículo 80.* En caso de acusación o queja criminal contra individuos de este tribunal, se ocurrirá al Emperador, que dará orden de que se reúna luego otro tribunal compuesto del letrado de más edad que hubiere en el cuerpo Legislativo: del consejero de Estado, también letrado más antiguo: del regente o decano de la audiencia de esta Corte: del rector del Colegio de Abogados, y del letrado de más edad que hubiere en la diputación provincial. Si no hay alguno, del catedrático jubilado o profesor de derecho más antiguo de la universidad de esta Corte, que no sea eclesiástico.

## Sección Sexta De la Hacienda Pública

### *Capítulo Único*

*Artículo 81.* Los intendentes en las provincias, son exclusivamente los jefes de la hacienda pública, que dirigirán conforme a las órdenes y reglamentos vigentes, y se entenderán directa e indirectamente con el mismo de hacienda.

*Artículo 82.* Respecto de cajas, aduanas marítimas e interiores, correos, loterías, consulados y demás oficinas en que ingresen o se manejen caudales de la hacienda pública, los intendentes son jefes privativos en su provincia.

*Artículo 83.* También estarán a la mira de los factores, administradores y demás empleados en la renta del tabaco, cumplan con los deberes de sus respectivos encargos; y vigilarán para que no distraigan los caudales que manejan a otros objetos, que los de su instituto, asistiendo en los primeros días del mes al corte de caja y razón de existencias que tengan aquellas oficinas; pero en la parte económica y directiva, sólo tendrán conocimiento cuando los jefes principales de la renta necesiten de su autoridad.

*Artículo 84.* Los intendentes reunirán a su empleo el mando superior político de las provincias, por defecto del jefe político a las mismas.

*Artículo 85.* Los intendentes de un sueldo fijo y de una cantidad determinada para gastos de su secretaría.

*Artículo 86.* Los intendentes enviarán al gobierno supremo en el principio de cada mes un estado general del ingreso y egreso de las cajas de su provincia, para que se publique en la gaceta del propio gobierno.

Sección Séptima  
Del Gobierno particular de las provincias y pueblos,  
con relación al supremo del Imperio

*Capítulo Único*  
*De los diputados provinciales, ayuntamientos y alcaldes*

*Artículo 87.* Permanecerán las diputaciones provinciales con las atribuciones que hoy tienen, y que seguirán desempeñando con arreglo a la instrucción de 23 de junio de 1813.

*Artículo 88.* Se comunicarán con los ayuntamientos y pueblos del Distrito de su inspección, y con el gobierno supremo, necesariamente por conducto de su respectivo jefe político, excepto en los casos en que tengan que dirigir contra el mismo alguna queja fundada.

*Artículo 89.* Ayudarán a los jefes políticos, cuan eficazmente puedan en el cumplimiento de las obligaciones que se les han impuesto en el artículo 45 y siguientes hasta el 54, también a los intendentes en lo que respectivamente pueden auxiliarlos.

*Artículo 90.* No omitirán diligencia, Primero: para formar y remitir cuanto antes al gobierno supremo el censo y estadística de su Distrito: Segundo: para extirpar la ociosidad y promover la instrucción, ocupación y moral pública: Tercero: para formar de acuerdo con el jefe político, y enviar al gobierno supremo para su aprobación planes juiciosos, según los cuales pueda hacerse efectivo en plena propiedad, entre lo ciudadanos indígenas y entre los beneméritos e industriosos, el repartimiento de tierras comunes o realengas, salvo los ejidos precisos a cada población.

*Artículo 91.* Subsistirán también con sus actuales atribuciones, y serán elegidos como se dijo en el artículo 24, los ayuntamientos de las capitales de provincia, los de cabezas, partidos y los de aquellas poblaciones considerables, en que a juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores, haya competente número de sujetos idóneos, para alternar en oficios de ayuntamiento, y llenar debidamente los objetos de su institución.

*Artículo 92.* En las poblaciones que carezcan de la idoneidad requerida, habrá, sin embargo, a discreción de las mismas diputaciones y jefes políticos, uno o dos alcaldes; uno o dos regidores, y un síndico, elegidos a pluralidad de su vecindario.

*Artículo 93.* Los jefes políticos y diputaciones en cuanto reciban este reglamento, harán calificación y discernimiento de las poblaciones en que han de tener efecto los dos artículos precedentes. Y los jefes políticos circularán sus órdenes para el caso de subalternos de que se habló en el artículo 52.

*Artículo 94.* Las elecciones en los pueblos que hayan de tener dos alcaldes, dos regidores y un síndico, se harán con asistencia del cura o su vicario, presididas por el jefe político subalterno o por el regidor del ayuntamiento más inmediato

que vayan el lugar de dicho jefe. Y la de los pueblos en que sólo ha de haber un alcalde, un regidor y un síndico, serán presididas del propio modo, con asistencia del cura o su vicario, que certificarán la moralidad y aptitud de los que pueden ser elegidos.

*Artículo 95.* Los alcaldes, regidores y síndicos de que hablan los precedentes artículos, estarán sujetos a la inspección del jefe político subalterno más inmediato del propio partido, y a un reglamento provisional que les darán a consulta de las diputaciones provinciales los jefes políticos superiores, sin perjuicio de remitirlo al gobierno supremo para su aprobación.

*Artículo 96.* Se adaptará dicho reglamento a la situación y circunstancias de cada pueblo, a fin de conservar en todos el orden público y promover el bien, autorizando a los alcaldes para conciliar desavenencias, despachar demandas de poca entidad, evitar desórdenes de toda especie, imponer arrestos y correcciones ligeras; y obligándolos a aprehender a los delincuentes y ponerlos a disposición del jefe político de su partido, o del juez de primera instancia más inmediato a quien toque conocer de esta especie de causas, como de las civiles de más entidad que los indicados alcaldes no hayan dirimido por sí, ni terminado por conciliación.

*Artículo 97.* Las diputaciones y jefes políticos, acordarán también un reglamento análogo al indicado, para que no falte algún gobierno en las rancherías y haciendas.

*Artículo 98.* Y los jefes políticos superiores a consulta de las diputaciones, demarcarán los límites y terrenos de la inspección de los ayuntamientos, de las cabezas de provincias y de partido, de las poblaciones considerables en que subsistan dichos ayuntamientos en todas sus atribuciones, de los jefes políticos subalternos, y de los alcaldes de que habla el artículo 92.

## Sección Octava De la instrucción y moral pública

### *Capítulo Único*

*Artículo 99.* El gobierno con el celo que demandan los primeros intereses de la Nación, y con la energía que es propia de sus altas facultades expedirá reglamentos y órdenes oportunas conforme a las leyes, para promover y hacer los establecimientos de instrucción y moral pública existentes hoy, llenen los objetos de su institución debida y provechosamente, en consonancia con el actual sistema político.

*Artículo 100.* El presente reglamento se pasará al Emperador para su sanción y promulgación.

México, diciembre 18 de 1822. —Toribio González. —Antonio J. Valdés. —Ramón Martínez de los Ríos.

8 de enero de 1823

IV  
Constitución del Imperio Mexicano  
proyecto de José María Couto, Valladolid\*

CONSTITUCIÓN DEL IMPERIO MEXICANO

Capítulo 1º  
Derecho político de los mexicanos

- Art. 1º.* Todos los mexicanos son iguales delante de la ley cualesquiera que sean sus títulos, clases y dignidades.
- Art. 2º.* Todos los mexicanos, sin distinción alguna, están obligados a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado.
- Art. 3º.* Están obligados asimismo a defender la Patria con las armas, cuando sean llamados por la ley.
- Art. 4º.* Todos los Mexicanos son igualmente admisibles a los empleos civiles y militares.
- Art. 5º.* Ningún Mexicano podrá ser perseguido ni arrestado sino en los casos previstos por la ley, y en la forma que ella proscriba.
- Art. 6º.* La religión del Imperio Mexicano, es la Católica, Apostólica, Romana. El Gobierno la protegerá siempre según las leyes, e impedirá el ejercicio de cualquiera otra.
- Art. 7º.* Los Ministros de esta religión gozarán del fuero eclesiástico, conforme a las leyes del Imperio.
- Art. 8º.* Los mexicanos tienen el derecho de imprimir y publicar sus ideas políticas, sujetándose sin embargo a las leyes que deben reprimir el abuso de esa libertad.
- Art. 9º.* Son inviolables las propiedades de todos los habitantes del Imperio.
- Art. 10.* El Estado puede exigir el sacrificio de una propiedad por causa de un interés público [ilegible] probada, pero con una indemnización anticipada.
- Art. 11.* Son mexicanos, 1º todos los nacidos en el territorio del Imperio de padres mexicanos: 2º los ciudadanos españoles europeos, o Americanos que juren sujetarse a la presente Constitución: 3º los extranjeros católicos que llevando ocho años de vecindad, estando casados con mujeres mexicanas adquieran de la Corona del Imperio Carta de naturaleza.

<sup>1</sup>Reproducción del original existente en los *Iturbide papers* en la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos.

## Capítulo II

### Forma del Gobierno del Imperio

- Art. 12.* La persona del Emperador es sagrada e inviolable. Sus ministros son responsables.
- Art. 13.* Al Emperador solamente pertenece el Poder Ejecutivo.
- Art. 14.* El Emperador es el jefe supremo del Estado, manda las fuerzas de mar y tierra, declara la guerra, hace los tratados de paz, de alianza y de comercio; nombra todos los Empleados de la administración pública; y forma los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes y seguridad del Estado.
- Art. 15.* El Poder Legislativo se ejerce colectivamente por el Emperador; la Corona del Imperio, y la Cámara de los Diputados de las Provincias.
- Art. 16.* Al Emperador corresponde privativamente proponer la ley.
- Art. 17.* La proposición de la ley se hace según parezca al Emperador; o a la Cámara del Imperio o a la de los diputados de las Provincias a excepción de la ley de impuestos o contribuciones que debe dirigirse en derecho a la Cámara de Diputados.
- Art. 18.* Esta Ley debe ser examinada en las dos cámaras, discutida y votada libremente por la mayoría absoluta de cada una de ellas.
- Art. 19.* Las Cámaras tienen la facultad de suplicar al Emperador el que proponga una Ley sobre cualquier objeto.
- Art. 20.* Esta súplica no se dirigirá al Emperador sino después de haberse discutido y votado en sesión secreta por la Cámara que se hace.
- Art. 21.* Si el Emperador accediese a la súplica hiciere la proposición de la ley la pasara a las dos Cámaras para que se examine, discuta y vote libremente, como si la indicación se hubiere hecho por el mismo.
- Art. 22.* Votada una ley por cualquiera de las dos Cámaras debe revisarse a la otra para que la discuta y vote; si fuese aprobada por ésta se presentara al Emperador para que la sancione; más si fuese desechada no volverá a tratarse de ella en aquel año.
- Art. 23.* El Emperador solamente es quien sanciona y promulga las leyes.

## Capítulo III

### Cámara del Imperio

- Art. 24.* La Cámara del Imperio es una parte esencial del Poder Legislativo.
- Art. 25.* Debe comenzar y cerrar sus sesiones un mes después que la Cámara de los Diputados de las Provincias.
- Art. 26.* Son miembros de la Cámara del Imperio 1º. Los M. RR. Arzobispos y RR. Obispos, y los Vicarios Capitulares en Sede vacante: 2º. El Diputado Eclesiástico que nombre, cada uno de los Cabildos de las Iglesias, Catedrales y Colegiatas: 3º. Todos los Ciudadanos a quienes el Emperador conceda este privilegio por lo ilustre de su nacimiento, o por el [ilegible] de las virtudes, talento y conocimientos necesarios, o en recompensa de algunos señalados Servicios.

*Art. 27.* Los M. RR. Arzobispos y RR: Obispos que por motivos graves, a juicio del Emperador; no puedan asistir a las sesiones de la Cámara podrán nombrar un delegado que haga las veces en ella.

*Art. 28.* El número de los Individuos de la Cámara del Imperio es ilimitado.

*Art. 29.* El Emperador nombra el presidente y secretario de esta Cámara de entre los mismos individuos que la componen.

*Art. 30.* Ningún individuo de la Cámara del Imperio podrá, por este título gozar dietas, pensiones o sobresueldo de cualquiera naturaleza que sea.

## Capítulo IV

### 1º.

#### Cámara de los Diputados

*Art. 31.* La Cámara de los Diputados es la reunión de todos los que para este efecto fuesen nombrados por las Provincias del Imperio en la forma que se dirá.

*Art. 32.* La base para ésta Cámara es la población compuesta de todos los ciudadanos del Imperio.

*Art. 33.* Para el cómputo de la población servirá el censo que se haya formado anteriormente mientras que pueda hacerse otro nuevo.

*Art. 34.* Por cada cien mil almas de la población compuesta como se ha hecho en el artículo 32 se nombrará un diputado.

*Art. 35.* En el caso de que la población de alguna Provincia no llegue a cien mil almas, nombrará sin embargo un diputado con tal que no baje de cincuenta mil.

## II

### Juntas electorales de Parroquia

*Art. 36.* Para la elección de los Diputados de Provincia se celebrarán juntas electorales de Parroquia.

*Art. 37.* Estas juntas se celebrarán siempre el primer domingo del mes de octubre del año anterior al de la celebración de las Cortes en la respectiva parroquia.

*Art. 38.* Para ser elector de Parroquia se requiere estar vecindado y residir en la misma, ser Ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, tener casa abierta y una renta anual que no baje de trescientos pesos.

*Art. 39.* Si se suscitasen dudas sobre si en alguno de los que se presentan como electores concurren las calidades requeridas en el artículo anterior para poder votar, la misma junta decidirá en el acto lo que le parezca, y lo que se decidiere se ejecutará sin recurso alguno, para este solo acto.

*Art. 40.* Las juntas de parroquia serán presididas o por el alcalde de la ciudad, villa o pueblo con asistencia del cura párroco; y si en su mismo pueblo hubiere varias

Parroquias, presidirá una junta del jefe político o alcalde otra el otro alcalde, y los regidores por suerte presidirán las demás

- Art. 41.* Llegada la hora de la reunión, que se hará en las casas consistoriales se dará principio a la junta nombrando dos escrutadores y un secretario de entre los Ciudadanos presentes.
- Art. 42.* Se procederá inmediatamente al nombramiento de tres individuos para diputados de la Cámara de Provincia; lo que se hará designando cada elector en tres personas, para lo que se acercara a la mesa donde se hallen el presidente los escrutadores y el secretario y este la [ilegible] una lista de su presencia, y en esta elección nadie podrá votarse a sí mismo.
- Art. 43.* Para ser nombrado Diputado de Provincia se requiere ser ciudadano que esté en el ejercicio de sus derechos, mayor de treinta años, casado, o viudo que haya nacido en la provincia, o este avecindado en ella con residencia al menos de siete años. Y que tenga una renta anual que no baje de quinientos pesos procedentes de bienes propios.
- Art. 44.* Concluido este acto el presidente, los escrutadores y el secretario reconocerán las listas y aquel publicará en alta voz el nombre de los tres ciudadanos que hayan reunido mayor número de votos.
- Art. 45.* El secretario extenderá el acta, que con él firmarán el presidente y los escrutadores y se remitirá copia de ella al jefe político, gobernador, o presidente de la provincia.

### III

#### Juntas electorales de provincia

- Art. 46.* Las juntas electorales de provincia se compondrán del jefe político de la misma, de los alcaldes, regidores, y cura o curas de la capital, y de diez hombres buenos, en quienes concurren las mismas circunstancias que conforme al artículo 38. se requieren para ser elector de parroquias.
- Art. 47.* Estos hombres buenos se nombrarán por el jefe político, ayuntamiento y curas párrocos de entre los vecinos de la misma capital.
- Art. 48.* Reunida esta junta el domingo segundo del mes de noviembre del año anterior al de la reunión de las Cámaras, se procederá inmediatamente a nombrar, de entre sus individuos dos escrutadores y un secretario.
- Art. 49.* En seguida se abrirán las listas que se hayan remitido de las parroquias, y leyendo en voz alta los nombres de todos los comprendidos en ellas, se irán apuntando por el secretario en presencia de los escrutadores.
- Art. 50.* Concluida esta operación se procederá por la junta a nombrar de entre los mismos individuos que hayan [ilegible] puestos en las listas de Parroquias aquel diputado o diputados, que según el censo de la población corresponden a la provincia en la forma siguiente:



- Art. 51.* Si algún individuo viniere puesto en la mayor parte absoluta de las listas de parroquias en el mismo hecho recaerá en él el nombramiento de diputado de provincia.
- Art. 52.* Si ninguno tuviere esta mayoría se procederá por la junta a la elección del diputado o diputados, y quedarán nombrados los que reúnan la mayoría absoluta de los votos de la misma.
- Art. 53.* Las dudas que se susciten sobre si alguno de los individuos propuestos por las parroquias concurren las circunstancias que según el artículo 43 se requieren para ser diputado de provincia se resolverán en el acto por la misma junta y lo que resolviere en el acto por la misma junta y lo que resolviere se ejecutará sin recurso alguno.
- Art. 54.* El secretario extenderá el acta de los electores que con el firmarán el presidente y todos los electores, los cuales en seguida otorgarán sin excusa alguna sus poderes a los diputados nombrados, según la forma siguiente:  
 En la ciudad o Villa de ... a ... días del mes de Noviembre del año de ... en las [ilegible] de ... [ilegible] congregados los Señores (aquí se pondrán los nombres del Presidente y de todos los Electores que forman la Junta de provincia) fijaron ante mí el infrascrito escribano y testigos al efecto convocados, que habiéndose procedido con arreglo a la Constitución del Imperio Mexicano al nombramiento de diputados de la Cámara de las Provincias, con todas las solemnidades prescritas por la misma Constitución, habíase hecho el nombramiento de los diputados que en nombre y representación de esta provincia han de concurrir a la Cámara y que fueron electos por diputados para ella por esta Providencia los Señores N. N. como resulta de la acta extendida y firmada por N.N.: que en su consecuencia les otorgaron poderes amplios a todos juntos y a cada uno de por sí, para cumplir y desempeñar las augustas funciones de su encargo dentro de los límites que la Constitución prescribe, sin poder derogar, alterar o variar en manera alguna ninguno de sus artículos bajo ningún pretexto; y que los otorgantes se obliguen por sí mismos y a nombre de todos los vecinos de esta Provincia a tener por válido y obedecer y cumplir cuanto como tales diputados de la Cámara hicieren con arreglo a la Constitución del Imperio Mexicano. Así lo expresaron y otorgaron hallándose presente como testigo N.N. que con los señores otorgantes lo firmaron: de que doy fe.
- Art. 55.* Para la indemnización de los diputados se les asistirá por sus respectivas provincias con las dietas que el Gobierno les señalare a propuesta de la Cámara del Imperio.
- Art. 56.* Los diputados así de la Cámara del Imperio como de las Provincias serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales, que contra ellos se intentaran, no podrán ser juzgados sino por el tribunal que se establece en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del Gobierno interior de las mismas Cámaras.
- Art. 57.* Este reglamento lo mismo que las demás leyes debe ser propuesto por el Emperador; examinado discutido y votado libremente por las dos Cámaras.

#### IV De la celebración de las Cámaras

- Art. 58.* Se reunirá la Cámara de los Diputados de Provincia todos los años en la capital del reino, en edificio [ilegible] el día primero de febrero.
- Art. 59.* Las sesiones de la Cámara durarán en cada año tres meses consecutivos y sólo podrán prorrogar sus sesiones por otro mes más si el Emperador lo determinara así.
- Art. 60.* Los diputados se renovarán en su totalidad cada dos años y no podrán volver a ser elegidos, sino mediando otra diputación.
- Art. 61.* En el reglamento interior de las Cámaras se prescribirán las formalidades con que se han de examinar los poderes que presenten los diputados y el juramento que estos deben prestar para el desempeño de su encargo.
- Art. 62.* El presidente de esta Cámara será el que nombre el Emperador y su encargo durara todo el tiempo de las sesiones de la misma.
- Art. 63.* La Cámara nombrará de entre sus individuos a pluralidad absoluta de votos cuatro secretarios cuyas atribuciones se especificarán en el reglamento del gobierno interior de la misma Cámara.

Nota primera: para el arreglo constitucional de la sucesión a la Corona del Imperio me parecen muy \*\*\* las determinaciones de la Constitución Española desde el artículo 174. hasta el 2000 que podrán ponerse en el lugar que le corresponda *mutatis mutandi*.

Nota segunda: las leyes que debe arreglar el gobierno interior político de las provincias no deben, a mi juicio, ser constitucionales porque deben variarse según se alteren o varíen las costumbres y hacer de nuestro pueblo.

Nota tercera: el arreglo del Poder Judicial y el de los tribunales de Justicia del Imperio por la misma razón que el gobierno político de las provincias, no debe ser constitucional. El tiempo y las luces [ilegible] dé un modo estable lo que sea más conveniente y justo sobre este particular. Unas leyes particulares podrán servir por ahora a fin de conciliar la justicia y libertad de los ciudadanos con la seguridad de un Estado naciente y poco consolidado. Valladolid, 8 de enero de 1823.



1 de febrero de 1823

Plan de Casa-Mata

Los generales de división, jefes de cuerpos sueltos, oficiales del Estado Mayor, y uno por clase del ejército, reunidos en el alojamiento del general en jefe para tratar sobre la toma de la plaza de Veracruz y de los peligros que amenazan a la patria por la falta de representación nacional (único baluarte que sostiene la libertad civil), después de haber discutido extensamente sobre su felicidad, con presencia del voto general, acordaron en este día lo siguiente:

*Artículo 1º.* Siendo inconcuso que la soberanía reside esencialmente en la nación, se instalará el Congreso a la mayor posible brevedad.

*Artículo 2º.* La convocatoria para las nuevas Cortes se hará bajo las bases prescritas para la primera.

*Artículo 3º.* Respecto que entre los señores diputados que formaron el extinguido Congreso, hubo algunos que por sus ideas liberales y firmeza de carácter se hicieron acreedores al aprecio público, al paso que otros no correspondieron debidamente a la confianza que en ellos se depositó, tendrán las provincias la libre facultad de reelegir a los primeros y sustituir a los segundos con sujetos más idóneos para el desempeño de sus arduas obligaciones.

*Artículo 4º.* Luego que se reúnan los representantes de la nación, fijarán su residencia en la ciudad o pueblo que estimen por más conveniente, para dar principio a sus sesiones.

*Artículo 5º.* Los cuerpos que componen este ejército, y los que sucesivamente se adhieran, ratificarán el solemne juramento de sostener a toda costa la representación nacional y todas sus decisiones fundamentales.

*Artículo 6º.* Los jefes, oficiales y tropa que no estén conformes con sacrificarse por el bien de la patria, podrán trasladarse a donde les convenga.

*Artículo 7º.* Se nombrará una comisión que con copias del acta, marche a la capital del Imperio a ponerla en manos de S.M. el emperador.

*Artículo 8º.* Otra comisión, con igual copia [marchará] a la plaza de Veracruz a proponer al gobernador y corporación de ella, lo acordado por el ejército, para ver si se adhieren a él o no.

*Artículo 9º.* Otra de los cuerpos dependientes de este ejército que se hallan sitiando al Puente y en las Villas.

*Artículo 10.* En el ínterin contesta el Supremo Gobierno, con presencia de lo acordado por el ejército, la diputación provincial de esta provincia será la que deli-

bere en la parte administrativa, si aquella resolución fuere de acuerdo con la opinión.

*Artículo 11.* El ejército nunca atentará contra la persona del emperador, pues lo contempla decidido por la representación nacional. Aquél se situará en las villas o en donde las circunstancias lo exijan, y no se desmembrará por pretexto alguno, hasta que no lo disponga el Soberano Congreso, atendiendo a que será el que lo sostenga en sus deliberaciones.

Cuartel General de Casa Mata, a 1 de febrero de 1823.

Por el Regimiento de Infantería número 10, Simón Rubio, Vicente Neri y Barbosa, Luis de la Portilla, Manuel María Hernández, José María González Arévalo. Por el número 7, Andrés Rangel, Antonio Morales. Por el número 5, Mariano García Rico, Rafael Rico, José Antonio Heredia, Rafael de Ortega. Por el número 2, José Sales, José Antonio Valenzuela, Juan Bautista Morales, Juan de Andonaegui.

Por los granaderos de infantería, Joaquín Sánchez Hidalgo. Por la artillería, Francisco J. Berna. Por el 12 de caballería, José de Campo. Por el 10, José M. Leal, Estevan de la Mora, Anastasio Torrejón. Por el número 2, Pedro Ibarra, Francisco Bustamante, Juan Nepomuceno de Aguilar y Tablada. Por el 1, Manuel Gutiérrez, Luciano Muñoz, Ventura Mora, Francisco Montero. Mayor de órdenes de la izquierda, Andrés Martínez. Ídem de la derecha, Rafael de Ortega. Ídem del Ejército, José María Travesí. Jefe suelto, Juan Arago. Jefe del centro, Juan José Codallos. Ídem de la izquierda, Luis de Cortázar. Ídem de la derecha, José María Lobato. General del ejército, José Antonio de Echávarri.



## Ciudad de México, 29 de marzo de 1823

Proyecto de Constitución para la República de México  
Stephen F. Austin de Texas

Nosotros, el pueblo de la Nación Mexicana, habiendo asumido aquellos derechos naturales e imprescriptibles que nos pertenecen como miembros de la gran familia humana, por lo tanto nos declaramos una Nación independiente; y estando deseosos del establecimiento de un sistema de gobierno fundado en las bases sólidas de la justicia natural, de los derechos iguales y del bien común, con el objeto de asegurar la unión, fuerza, armonía, igualdad y las bendiciones de la libertad para nosotros y la posteridad, ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución para el gobierno de la Nación Mexicana.

### Capítulo I Constitución y máximas fundamentales

- Artículo 1.* El pueblo de la Nación Mexicana es independiente de España y de cualesquiera otros poderes, y posee el exclusivo derecho de gobernarse a sí mismo como soberano y Nación independiente.
- Artículo 2.* Todos los hombres como individuos tienen derechos ciertos, naturales, esenciales, que les son inherentes; entre los cuales están el goce y la defensa de la vida y la libertad, el de la posesión y la protección de la propiedad, y en una palabra el de la búsqueda y obtención de la felicidad.
- Artículo 3.* Cuando los hombres entran en la sociedad del Estado someten algunos de sus derechos naturales a esa sociedad, con el objeto de asegurar la protección de otros; y sin tales compensaciones la sumisión es inválida.
- Artículo 4.* la sumisión de tales derechos debe ser libre, voluntaria y sin ninguna coerción, o la misma es inválida.
- Artículo 5.* Los derechos así sometidos son depositados en las manos de los representantes del pueblo, para ejercerse por la seguridad y el bien común, y para la felicidad general de todos.
- Artículo 6.* Estos representantes constituyen y administran el gobierno nacional.
- Artículo 7.* La soberanía reside original y esencialmente en el pueblo, y por naturaleza es inalienable, imprescriptible e indivisible; los representantes nacionales son por lo tanto y en todo momento, responsables ante el pueblo.

Nota: El texto fue tomado de Derechos del pueblo mexicano, Cámara de Diputados, LII Legislatura, tercera edición, México, 1985.

- Artículo 8.* El gobierno es instituido para el beneficio común, protección y felicidad de toda la comunidad y no para los intereses privados o el engrandecimiento de cualquier hombre, familia o clase de hombres; por lo tanto, siempre que los objetivos de la sociedad se corrompan o la libertad pública se encuentre manifiestamente amenazada, y los otros cualesquiera medios de hacer justicia sean ineficaces, el pueblo puede y por derecho debe reformar el antiguo o establecer un nuevo gobierno. la doctrina de la no resistencia al poder arbitrario es absurda, degradante y destructiva para la felicidad de la humanidad.
- Artículo 9.* El pueblo tiene derecho de reunirse en asamblea en forma ordenada y pacífica, para consultar sobre el bienestar público, dar instrucciones a sus diputados y solicitar del Congreso reparaciones por injusticias.
- Artículo 10.* Una bien regulada milicia nacional es la propia y natural defensa de una Nación, y los extranjeros deberán ser privados del derecho de conservar y portar armas, excepto en aquellos casos que se encuentren especificadas por una ley y en los cuales por la tranquilidad pública pueda considerarse necesario.
- Artículo 11.* Todas las elecciones deben ser libres y todo habitante de la Nación, teniendo las calificaciones requeridas por ley, tiene igual derecho de elegir y de ser electo a un cargo público.
- Artículo 12.* Todo ciudadano tiene derecho a recurrir legalmente por todos los daños que pudiera sufrir en su persona, propiedad o carácter, obteniendo libremente se le haga justicia, sin verse obligado a pagarla.
- Artículo 13.* Toda persona tiene el derecho de estar asegurado contra investigaciones ilegales y detenciones de su persona, propiedades, papeles y posesiones, ninguna de las cuales deben ser afectadas excepto en los casos y con las formalidades que prescribe la ley.
- Artículo 14.* Ninguna parte de las propiedades de los hombres deberán ser expropiadas para uso público, excepto por su propio consentimiento, o en virtud de una ley regulada y promulgada por el Congreso; y ningún impuesto o contribución deberá ser exigido o cobrado sin contar con la autoridad de una ley expedida por el Congreso.
- Artículo 15.* La libertad de prensa y expresión es tan esencial a la libertad para el mejoramiento de la Nación, que no debe ser violada, y puede ser únicamente restringida por el Congreso para prevenir ataques escandalosos de carácter privado.
- Artículo 16.* Las leyes retroactivas o *ex post facto* son opresivas e injustas, y tales leyes no deben ser aprobadas.
- Artículo 17.* En todos los casos y en todos los tiempos los militares deben estar bajo estricta subordinación al Poder Civil, excepto en los casos previstos en la ley en tiempo de guerra o invasión.
- Artículo 18.* Ningún soldado en tiempo de paz podrá ser acuartelado en ninguna casa o hacienda sin el consentimiento del propietario, y en tiempo de guerra tales acuartelamientos deben de hacerse en la forma prescrita por la ley.
- Artículo 19.* Ninguna persona deberá estar sujeta a corte marcial, excepto los empleados en el ejército o en la marina o en la milicia durante su servicio.

- Artículo 20.* La base de la representación nacional es la población, incluyendo todos los nativos nacidos libres cualquiera que sea su ascendencia, ya sean americanos, europeos o africanos, y los extranjeros que son considerados como ciudadanos.
- Artículo 21.* Los monopolios y privilegios especiales o exclusivos, ya sean a favor de un individuo, o de una asociación, o eclesiásticos, son perjudiciales a los intereses verdaderos de la Nación, contrarios a la justicia natural, y están absolutamente prohibidos, excepto cuando son concedidos de acuerdo con las formalidades de la ley, por un período limitado, como una compensación por inventos nuevos y mejoramientos en las artes o las ciencias.
- Artículo 22.* No hay cargos hereditarios, honorarios o títulos de nobleza o títulos de cualquier clase, excepto aquellos que la administración conceda.
- Artículo 23.* Ninguna cantidad de dinero podrá ser retirada del tesoro y de ninguna manera apropiarse por alguien, excepto en virtud de una ley del Congreso, y el presidente de México, ministros o cualquiera otra persona que viole este artículo será culpable de alto crimen y castigado de acuerdo con la ley.
- Artículo 24.* El poder de suspender las leyes o la ejecución de las mismas será ejercido sólo por el Congreso.
- Artículo 25.* La perpetuación de bienes por primogenitura con la exclusión de los hijos más jóvenes, está calculada arbitrariamente para prevenir la distribución de la propiedad, por lo tanto, como violación de la justicia para enriquecer a los pocos y empobrecer a los muchos. la creación y perpetuación de la aristocracia y la engendración de la indolencia, arrogancia, vicio y corrupción, es destructiva de la felicidad individual, subversiva de la prosperidad nacional, contraria a los principios de un gobierno libre y peligrosa para las libertades del pueblo; todos estos privilegios deberán ser destruidos, y un sistema equitativo de legados hereditarios deberá ser establecido, fundado en bases de justicia equitativa y prosperidad nacional.
- Artículo 26.* Los gobiernos despóticos tienen empeño en mantener las mentes del pueblo a oscuras por la prohibición de introducir libros proscritos por sus principios liberales. Los gobiernos libres, por el contrario, tienen las puertas abiertas para su admisión sin excepción, y la experiencia ha probado totalmente los efectos beneficiosos de esta política liberal que da luz al pueblo, el que muy pronto discrimina cualquiera doctrina perversa o inmoral que tales libros puedan contener, y las puras o virtuosas, rechazando las primeras y beneficiándose con las últimas. Todas las restricciones o prohibiciones en la introducción, venta o lectura de libros, están calculadas para prevenir la difusión de la luz intelectual y el conocimiento, retardar el mejoramiento de la Nación por la perpetuación de la ignorancia, la superstición y los principios serviles, y son contrarias al genio de las instituciones libres y nunca deberán ser impuestas bajo ningún pretexto.
- Artículo 27.* Una Nación sólo puede ser libre, feliz y grande, en proporción a la virtud e inteligencia del pueblo; la propagación del conocimiento útil y de las artes

y ciencias es por lo tanto de primaria importancia para la libertad y prosperidad nacional, y para este gran objetivo será deber del Congreso el proveer por todos los medios en su poder el pronto establecimiento de escuelas, academias y colegios a lo largo de toda la Nación, para la instrucción de los jóvenes y niños.

*Artículo 28.* Con el objeto de prevenir que aquellos investidos de autoridad se conviertan en opresores, el pueblo tiene el derecho, en los momentos y en la manera como se encuentra establecido por la forma de gobierno, para removerlos de los puestos públicos y reintegrarlos a la vida privada, y llenar las vacantes por medio de elecciones regulares y de nombramientos.

*Artículo 29.* El frecuente recurso a los principios fundamentales de la Constitución; una rígida obediencia a las leyes; y una estricta adhesión a la justicia, temperancia, industriosidad, frugalidad y todas las virtudes sociales y civiles, son necesarias para preservar las bendiciones de la libertad y del buen gobierno.

### *Artículo Adicional*

La deudas del gobierno contraídas en nombre de la Nación por sus representantes legales, para la causa de la Independencia desde su declaración en el año de 1810, deberán ser reconocidas como parte de la deuda nacional de la República de México, en la forma que el Congreso lo determine por ley.

Todos los oficiales y soldados que hayan luchado por la causa de la Independencia desde su primera época, y las viudas e hijos de aquellos que hayan muerto por la misma, merecen la gratitud de la Nación y deben ser recompensados tanto como sea consecuente con la justicia y el estado financiero de la Nación.

## Capítulo II Sobre religión

*Artículo 30.* la religión romana católica apostólica es la religión de la Nación Mexicana.

## Capítulo III Sobre el territorio de la Nación Mexicana y sus ciudadanos

*Artículo 31.* El territorio de la Nación Mexicana está compuesto de todo el país, extendiéndose desde la línea divisoria establecida en el norte por los Estados Unidos y España en el tratado de límite negociado por don Luis de Onís, hasta el istmo de Darién en el sur, incluyendo todas las islas, las bahías, y los puertos pertenecientes a las costas del Atlántico o del Pacífico dentro de dichos límites.



*Artículo 32.* Todas las personas nacidas libres en esta Nación, cualesquiera que sea su origen, son ciudadanos y también los extranjeros naturalizados de acuerdo con la ley.

### *Adición del artículo 32*

Todo mexicano será fiel a la Constitución, obediente de las leyes y respetuoso de las autoridades legales establecidas; contribuirá en proporción a sus medios al gasto público, y tomará las armas en defensa de su país cuando sea llamado de acuerdo con la ley; también estará obligado a servir en cualesquier cargo al cual pueda ser electo por votación del pueblo.

*Artículo 33.* El derecho de ciudadanía puede perderse por expatriación voluntaria, por adquirir una nueva ciudadanía, por crímenes penados por la ley, y por no ser capaz de leer y escribir a la edad de 20 años.

## Capítulo IV Sobre el gobierno y forma de la Nación

*Artículo 34.* El carácter de esta comunidad será el de República de México.

*Artículo 35.* El gobierno es una República representativa.

*Artículo 36.* Los poderes del gobierno, definidos y concedidos en esta Constitución, estarán establecidos en tres ramas distintas y separadas, cada una se mantendrá separada e independiente de cualquier otra; la consistencia de su conexión vincula toda la fábrica de la Constitución.

## Capítulo V Sobre la Legislatura

*Artículo 37.* Los poderes legislativos aquí concedidos radicarán en una Congreso compuesto por una Cámara de Diputados y un Senado.

### Cámara de Diputados

*Artículo 38.* La Cámara de Diputados estará compuesta por miembros electos por el pueblo cada dos años.

*Artículo 39.* El número de diputados será de uno por cada 30 mil habitantes; pero cada provincia tendrá cuando menos un diputado.

- Artículo 40.* El Congreso tiene el poder de alterar la proporción establecida en el artículo anterior cuando lo considere apropiado.
- Artículo 41.* Para ser diputado se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años, nativo o vecino de la provincia por la cual es elegido; poseer una sólida moralidad, buena reputación, acreditado patriotismo, en posesión de reales y suficientes propiedades para una decente manutención, instruido en los principios del derecho nacional, o en elementos de agricultura, minas, manufacturas o comercio, para un mayor éxito en el desempeño de los altos y sagrados deberes de la Nación.
- Artículo 42.* Las provincias que envíen no más de 10 diputados pueden elegir un eclesiástico secular; las provincias que envíen más de diez y menos de veinte diputados, pueden elegir dos eclesiásticos seculares. Las provincias que envíen más de veinte y menos de treinta diputados, pueden elegir tres eclesiásticos seculares; y así sucesivamente en la misma proporción, pero ninguna provincia podrá enviar un número mayor a éste de diputados eclesiásticos.
- Artículo 43.* Eligiéndose un mayor número de eclesiásticos que el permitido en el artículo anterior, la Cámara de diputados decidirá cuál deberá ser relevado, para ajustarse al número prescrito. Los correspondientes suplentes deberán de ocupar las vacantes así ocasionadas; pero siendo el suplente también un eclesiástico, la Cámara ordenará una nueva elección para el distrito que quedó sin representación, declarando en dicha orden que no deberá ser electo un eclesiástico por dicho distrito para el Congreso.
- Artículo 44.* Si ocurriera que una persona es elegida por la provincia en que nació y también por la de su residencia, deberá el elegido representar la última y el correspondiente suplente representará la primera. Lo mismo deberá de hacerse en caso que una persona fuese elegida por dos distritos de la misma provincia cuando resida en una de ellos; pero si no reside en ninguno de los dos distritos en los que es elegido, puede optar por el que desea representar, notificando al correspondiente suplente.
- Artículo 45.* Las calificaciones para los suplentes deberán ser las mismas que para los propietarios.

### Elección de diputados

- Artículo 46.* Las diputaciones provinciales deberán de tiempo en tiempo censar los habitantes de sus respectivas provincias en la reforma prescrita por la ley. A los habitantes deberán dividirlos entre tantos distritos como tengan derecho a diputados en el Congreso, de manera que incluyan de la manera más apropiada posible y practicable 30 mil habitantes para cada distrito. Tales distritos deberán designarlos por número cuando hay más de uno en la provincia; como el primero, segundo o tercer distrito de tal provincia.

- Artículo 47.* Los límites de los distritos electorales establecidos en el artículo precedente, deberán ser claramente definidos y hacerlos conocidos por bando del jefe político de la provincia, anunciando en los lugares públicos más visibles en cada parroquia. Cada bando deberá designar también la capital de cada distrito, o el lugar donde las juntas electorales aquí mencionadas tiene lugar.
- Artículo 48.* Después de dividir la población de cada provincia en distritos, como se estableció, quedando una fracción permanente de más de 20 mil deberán formar un distrito separado y elegir un diputado como los otros, pero fracciones de menos de 20 mil deberán de sumarse a otros distritos.
- Artículo 49.* Deberá haber un diputado a la Cámara de este nombre y un suplente elegido para cada uno de los distritos.
- Artículo 50.* Con objeto de dar cumplimiento al artículo anterior, cuando una elección es requerida ya sea por la Constitución o por una orden para una elección especial para llenar una vacante, los jefes políticos de las provincias darán noticia pública por conducto de un bando en todas las parroquia y lugares públicos de la parroquia, designando el día o días de la elección, los que deberán ser los mismos en toda la provincia. En cada bando los objetos de la elección deberán ser declarados, y mencionada la parte de la Constitución que prescribe las calificaciones para los diputados; también se nombrará un alcalde y dos asistentes para presidir como jueces la elección en cada parroquia, y un alcalde para presidir la junta electoral del distrito.
- Artículo 51.* El bando que se menciona en el artículo anterior, debe ser impreso y publicado tres meses antes a la fecha de las elecciones normales, y un mes antes de las especiales.
- Artículo 52.* En el día fijado, el alcalde y asistentes designados para presidir las elecciones en la parroquia, deberán reunirse en el lugar más conveniente y central; tal lugar deber ser designado por ellos y hecho del conocimiento público por un bando colocado cuando menos 15 días antes del día de la elección. Una vez reunidos, deberán designar tres secretarios para que registren los procedimientos de la elección.
- Artículo 53.* En la elección el nombre de cada votante será registrado por los secretarios; las elecciones deben de comenzar a las 9 y terminar a las 6 p.m. la ley determinará si los votos deberán darse a viva voz o por papeletas, y regulará todas las formalidades necesarias y no previstas aquí.
- Artículo 54.* Cada uno de los secretarios hará un completo registro de la elección, el que será firmado por el alcalde, por los dos asistentes, y por todos los secretarios.
- Artículo 55.* En el encabezamiento de los registros mencionados en el último artículo se consignarán el nombre de la parroquia, número de distrito de la provincia, tiempo y objeto de la elección, nombres del presidente, alcalde y asistentes, y nombre del secretario que los redactó.
- Artículo 56.* Dos de los mencionados registros deberán de sellarse en la presencia del alcalde por dos de los asistentes y los empleados; un registro deberá ser enviado a la secretaría de la diputación provincial o al jefe político de la

provincia, y el otro será llevado por el alcalde o por alguno de sus asistentes al presidente de la junta electoral del distrito; el registro restante deberá ser depositado en los archivos de la parroquia para ser inspeccionado por cualquier persona.

*Artículo 57.* Cinco días después al de la elección, la junta electoral del distrito se reunirá en el lugar designado como capital de distrito de acuerdo con el artículo 47, y en la casa que el presidente de la junta elija.

*Artículo 58.* Las juntas electorales de los distritos deberán integrarse con los alcaldes o uno de los asistentes en cada una de las elecciones en las parroquias, y el alcalde designado de acuerdo con la última cláusula del artículo 50, para presidirla.

*Artículo 59.* Estando reunida la junta electoral del distrito, el presidente en presencia de la junta deberá abrir los registros y contar los votos de las elecciones en las parroquias del distrito, y la persona que haya recibido un mayor número de votos en el distrito, será miembro de la Cámara de Diputados.

*Artículo 60.* Los certificados de la elección se harán por triplicado por la junta electoral, consignando el nombre de la provincia, número del distrito, fecha y objeto de la elección, y nombre de la persona elegida; el certificado será firmado por todos los miembros presentes de la junta y testificado por el presidente.

*Artículo 61.* Dos de los certificados mencionados en el artículo anterior deberán sellarse en presencia de la junta, constando en la parte posterior “certificado de la elección para diputado en el Distrito de la Provincia de Cada constancia deberá ser firmada por el presidente de la junta. Uno de ellos se dirigirá al presidente de la Cámara de Diputados del Congreso de México, y el otro será dirigido al jefe político de la provincia a quien deberán enviarse ambos. El tercer certificado deberá ser depositado en los archivos de la iglesia del lugar, para su inspección por cualquiera.

*Artículo 62.* El jefe político de la provincia, una vez que reciba los certificados mencionados, inmediatamente enviará uno directamente al presidente de la Cámara de Diputados por medio del secretario de Estado del Interior, para ser entregado el primer día que dicha cámara se reúna después de su recibo, y se comunicará sin demora oficialmente el contenido a la persona electa, depositando el original en los archivos de la provincia.

*Artículo 63.* Cuando ocurran algunas vacantes en cualquier provincia, el jefe político, siendo oficialmente notificado, dará órdenes para una elección en el correspondiente distrito para llenar tal vacante.

*Artículo 64.* La Cámara de Diputados elegirá su presidente, secretarios y otros oficiales, y los removerá cuando lo considere conveniente.

*Artículo 65.* La Cámara de Diputados tendrá el solo derecho de impeachment o acusación en contra del presidente y vicepresidente de México; de los jueves del Supremo Tribunal de Justicia; de los secretarios de despacho; de los embajadores en cortes extranjeras, arzobispos y obispos; de los generales del

ejército, gobernadores, jueces del Supremo Tribunal de Justicia de provincia y de otros funcionarios de no menor rango que los mencionados. Se requerirá un mayoría de dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Representantes para formular una acusación, la que siendo ordenada se notificará al Senado y a la parte acusada. la Cámara nombrará una comisión para conducir y manejar la prosecución de la causa ante el Senado.

## El Senado

*Artículo 66.* El Senado deberá estar compuesto de dos senadores por cada provincia, elegidos por ocho años por las Diputaciones Provinciales, y de un obispo que debe ser elegido, con un suplente, por las diócesis de la Nación en la forma prescrita por la ley.

*Artículo 67.* El obispo más antiguo será el primer senador hasta que otro sea electo de acuerdo con la ley.

*Artículo 68.* Ningún otro eclesiástico, excepto el obispo o su suplente, será Senador.

*Artículo 69.* Para ser senador se requiere, en adición a las calificaciones para diputado a la Cámara de Diputados, ser mayor de 35 años.

*Artículo 70.* Deberá haber un senador suplente elegido por las diputaciones provinciales de cada provincia.

*Artículo 71.* En la primera sesión del Senado sus miembros se dividirán en cuatro clases; las sillas de los senadores de la primera clase estarán vacantes al final de segundo año; las sillas de los de segunda clase al final del cuarto año; las de la tercera clase al final del sexto año, y las de la cuarta clase al final del octavo año, de tal manera de que una cuarta parte deberán ser escogidos cada dos años.

*Artículo 72.* El Senado tendrá la facultad de conocer de todas las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados. Cuando el presidente o vicepresidente de México estén ausentes, el presidente del Tribunal de Justicia presidirá. Ninguna persona será convicta a menos que la condene una mayoría de las dos terceras partes de los senadores presentes.

*Artículo 73.* La sentencia dictada conforme al último artículo puede remover del cargo administrativo, descalificar para cualquier puesto gubernamental, ser de destierro o muerte; pero nunca decretará la confiscación de la propiedad, ni afectará a su familia, hijos o amigos del condenado, a menos que pudieran ser cómplices, y en tal caso ellos estarán sujetos a juicio y condena por un tribunal competente. Los bienes podrán ser confiscados si en el juicio se ventilara el delito de peculado.

*Artículo 74.* El condenado por el delito a que se refiere el artículo anterior, puede ser acusado por daños a terceros afectados, y puede ser juzgado y castigado de acuerdo con las leyes por los tribunales de justicia.

*Artículo 75.* El vicepresidente de México será presidente del Senado, y tendrá voto de calidad en caso de empate. En ausencia del vicepresidente y cuando él esté actuando como presidente de México, el senado escogerá un subpresidente para que presida.

*Artículo 76.* El Senado elegirá sus secretarios y otros oficiales.

### Sobre las dos Cámaras del Congreso

*Artículo 77.* No podrá ser diputado o senador en el Congreso quien tenga algún cargo administrativo, excepto en la milicia. Ningún diputado o senador podrá recibir nombramiento del ejecutivo durante el periodo para el que fue electo sin obtener previamente el consentimiento del Congreso.

*Artículo 78.* Cada Cámara será juez de las elecciones, resultados y calificaciones de sus miembros, y con una mayoría de dos tercios pueden expulsar a cualquiera de ellos. En el despacho de los asuntos ordinarios se requiere un quórum de la mitad más uno de los individuos de cada Cámara.

*Artículo 79.* Cada miembro llevará un diario de sus actividades, que será publicado, excepto en aquellas partes de carácter reservado.

*Artículo 80.* Cada Cámara puede determinar las reglas de sus procedimientos, castigar a sus miembros por conducta desordenada e impropia, y con una mayoría de las dos terceras partes expulsar a un miembro.

*Artículo 81.* Ninguna Cámara podrá durante el periodo de sesiones del Congreso suspenderlas por más de tres días seguidos sin el consentimiento de la otra.

*Artículo 82.* Las sesiones de las dos Cámaras deberán efectuarse en recintos separados y deberán ser públicas, excepto cuando sea requerido el secreto.

*Artículo 83.* La dos Cámaras podrán reunirse en un recinto para recibir las comunicaciones del ejecutivo en la sesión inaugural, para elegir los jueces del Supremo Tribunal de Justicia, o para cualquier otro propósito extraordinario con el solo objeto de consulta, pero ninguna ley será aprobada cuando las Cámaras sesionen juntas.

*Artículo 84.* Deberá haber, cuando menos, un periodo de sesiones del Congreso cada dos años; y el presidente de México puede convocar al Congreso por decreto cuando lo considere conveniente.

*Artículo 85.* En la elección de diputados y senadores para el Congreso deberá de haber una debida proporción de abogados, agricultores, mineros, artistas y comerciantes, elegidos para combinar en la legislatura nacional los talentos y las experiencias, fuentes y fundamentos de la independencia, prosperidad y riqueza de las naciones.

*Artículo 86.* Los miembros de cada Cámara al tomar posesión de su cargo jurarán sostener y defender la Constitución de México y desempeñar sus deberes fielmente de acuerdo con su leal saber y entender.

*Artículo 87.* Cada Cámara tendrá el poder de castigar los desprecios o insultos que se le hagan.

*Artículo 88.* La libertad de expresión y de discusión en el Congreso será absolutamente ilimitada e inviolable, y ningún diputado o senador podrá ser responsabilizado por cuanto diga o haga en el Congreso. Sin embargo están expuestos a ser arrestados y juzgados por traición, corrupción o cualquier otro crimen de acuerdo con la ley.

*Artículo 89.* Los senadores y diputados recibirán una compensación fijada por la ley, la que será pegada del Tesoro Nacional.

### Sobre los poderes del Congreso

*Artículo 90.* Los poderes del Congreso son:

1. Decretar, reformar y rechazar leyes.
2. Fijar y recaudar contribuciones e impuestos de cualquier clase.
3. Declarar la guerra y dictar las bases e instrucciones para hacer la paz.
4. Otorgar o denegar la admisión de tropas extranjeras dentro de la Nación.
5. Levantar y sostener el ejército y la armada, y declarar la fuerza militar y naval que debe mantenerse en servicio durante la guerra o la paz.
6. Declarar el grado y paga de los oficiales, marinos y tropa en servicio, y establecer las reglas y reglamentos para su gobierno.
7. Obtener dinero sobre el crédito de la Nación y prescribir la forma de examinar, y reconocer las deudas contraídas en el nombres de la Nación por los representantes legales del gobierno independiente de México, desde la proclamación de su independencia en el año de 1810.
8. Regular el comercio con las naciones extranjeras y aprobar los tratados y alianzas, antes de su ratificación.
9. Establecer y regular el correo.
10. Acuñar dinero, regular su valor y el de cambio con la moneda extranjera, y establecer penas por falsificación de moneda.
11. Regular pesos y medidas.
12. Establecer por ley la forma de obtener la naturalización y adquisición de los derechos ciudadanos.
13. Promover el progreso de las artes y las ciencias, asegurando por un tiempo limitado a los autores el exclusivo privilegio de sus respectivos escritos y descubrimientos.
14. Establecer cualesquiera tribunales u oficinas que no estén especialmente previstas en esta Constitución; regular y establecer los procedimientos judiciales; y establecer la forma de juicio conocido en los Estados Unidos de Norte América por el nombre de juicio por “Jurado” bajo los reglamentos que se consideren apropiados.

15. Definir y castigar piraterías y felonías cometidas en alta mar, y las ofensas en contra de los derechos públicos de las naciones.
16. Definir y fijar pena a los delitos de traición y sedición.
17. Limitar la libertad de prensa para evitar ataques escandalosos y calumnias a las personas.
18. Tomar las medidas para armar, organizar y disciplinar las milicias.
19. Reglamentar los gastos de la administración en todas su ramas.
20. Conceder pensiones por servicios hechos a la Nación.
21. Aprobar las leyes necesarias para ceder, vender, rentar o utilizar en cualquiera otra forma las tierras públicas, minas u otra propiedad pública.
22. Adoptar las medidas necesarias y equitativas para mantener en explotación las minas actualmente en posesión de particulares.
23. Establecer los puertos de entrada y oficinas aduanales.
24. Promover y estimular cualquier especie de industria y mejoramiento.
25. Establecer un sistema general de educación, y asignar los fondos públicos o cualquiera propiedad pública para dotar y sostener las escuelas, academias y colegios y otras instituciones literarias.
26. Asignar fondos públicos para mejoramientos de carreteras, canales u otros trabajos de utilidad pública.
27. Otorgar concesiones, por periodos limitados, a compañías, ciudades, pueblos o individuos para realizar actividades de comercio, banca, servicios municipales, o cualquier otro objeto útil; previniendo que ninguna concesión contravendrá el artículo 21 de esta Constitución.
28. Adoptar todas las medidas necesarias para la preservación de la salud, la tranquilidad y seguridad públicas.
29. Excluir a todos los eclesiásticos de cualquier Cámara del Congreso y de cualquier empleo gubernamental. Establecer o destruir cualquier orden religiosa y dotar a las establecidas con fondos públicos, o dividir o disponer de la propiedad de aquellas destruidas como se considere más útil del bien público.
30. Conceder poderes legislativos u otros a las diputaciones provinciales para los asuntos internos de las provincias.
31. Hacer tal división del territorio de la Nación Mexicana en provincias y partidos como sea estimado más conveniente y justo. Cuando tales divisiones sean hechas deberán ser permanentes y respetadas las provincias.
32. Suspender por un tiempo limitado ciertas partes de esta Constitución, cuando se considere absolutamente necesario para la seguridad pública en caso de invasión, traición u otro peligro inminente para el Estado; previendo que tal suspensión cesará en el momento que la causa cese, siempre que las tres cuartas partes de cada Cámara de Congreso convengan en ello.
33. Declarar, definir y limitar el poder del Papa sobre los eclesiásticos e iglesias de esta Nación; reformar las leyes eclesiásticas y destruir todos los abusos



que puedan existir en la iglesia. Regular y fijar los salarios de los curas, canónigos, obispos y otros dignatarios o empleados de las iglesias en la Nación.

34. Anular o prohibir excomuniones u otras censuras de la iglesia, o restringirlas como se considere conveniente.
35. Hacer todas aquellas leyes que se considere necesarias y apropiadas para llevar a efecto los poderes precedentes y las previsiones de esta Constitución.

## Capítulo VI

### De la formación de las leyes

*Artículo 91.* El poder de formar las leyes reside en las dos Cámaras del Congreso.

*Artículo 92.* Cualquier diputado o senador tiene el derecho de iniciar un proyecto de ley, que debe presentarse por escrito y explicando las razones que lo fundan.

*Artículo 93.* Tomar el 133 de la Constitución española.

*Artículo 94.* Tomar el 134 de la Constitución española.

*Artículo 95.* Tomar el 135 de la Constitución española.

*Artículo 96.* Tomar el 136 de la Constitución española.

*Artículo 97.* Tomar el 137 de la Constitución española.

*Artículo 98.* Tomar el 138 de la Constitución española.

*Artículo 99.* Tomar el 139 de la Constitución española.

*Artículo 100.* Si cualquiera de las Cámaras rechazara un proyecto de ley en cualquiera de sus etapas, dicho proyecto no podrá ser propuesto nuevamente ese mismo año.

*Artículo 101.* Si el proyecto fuera adoptado, deberá incluir todas las enmiendas y adiciones que se le hubiesen hecho; deberá ser leído en la Cámara por última vez, y si se encuentra que ha sido correctamente redactado, lo firmarán los secretarios para enviarlo a la otra Cámara.

*Artículo 102.* Cuando el proyecto llegue a la otra Cámara deberá pasar por las mismas formalidades que en la primera, y si es aprobado sin enmiendas o alteración, deberá ser firmado por el presidente de cada Cámara, e inmediatamente presentado para su aprobación al presidente de México.

*Artículo 103.* Pero si el proyecto hubiere sido reformado en la otra Cámara, deberá regresarse con las enmiendas a la Cámara de origen. Dichas enmiendas deberán de examinarse y aprobarse o rechazarse como decida la mayoría.

*Artículo 104.* Siendo aprobadas las enmiendas, el proyecto deberá reextenderse en tal forma que las incluya, pero si estas mismas enmiendas fueran a su vez enmendadas o rechazadas, deberán de regresarse a la Cámara donde fueron propuestas, con solicitud de que sean admitidas aquellas o que se acepte el proyecto original.

*Artículo 105.* En caso de una total falta de acuerdo entre las dos Cámaras, cada una de ellas designará una comisión para examinar el desacuerdo, debiendo las comisiones informar a sus respectivas Cámaras, adoptándose las medidas que la mayoría de cada Cámara apruebe. (?)

*Artículo 106.* Todo proyecto de ley, resolución, orden u ordenanzas, que requiera la aprobación del Senado y de la Cámara de Diputados deberá ser sometido al presidente de México para su aprobación antes de que el mismo entre en vigor; si él lo aprueba, escribirá al calce “aprobado”, con la fecha y su firma; pero en caso que lo desapruere lo regresará con sus objeciones a la Cámara donde se originó, misma que incluirá las objeciones en su diario y procederá a reconsiderarlo.

*Artículo 107.* Si después de tales reconsideraciones dos terceras partes de la Cámara donde se originó lo aprueban de nuevo en su forma original, será enviado a la otra Cámara, y si es aprobado también por las dos terceras partes de esa Cámara, se convertirá en ley, y el presidente de México lo firmará y lo publicará.

*Artículo 108.* Si cualquier proyecto de ley no es regresado por el presidente de México dentro de un plazo de treinta días a partir de la fecha que le fue presentado, se convertirá en ley e inmediatamente se publicará.

*Artículo 109.* Las leyes después de ser firmadas por el presidente de México deberán ser certificadas por el secretario de Estado para las Relaciones Interiores y Exteriores, e inmediatamente publicadas en toda la Nación con las formalidades que el Congreso prescriba.

## *Capítulo VII*

### *Sobre el Ejecutivo*

*Artículo 110.* El poder ejecutivo deberá ser ejercido por el presidente de México.

*Artículo 111.* Deberá haber también un vicepresidente de México, quien en caso de muerte, retiro de su cargo, renuncia o incapacidad del presidente, lo suplificará en su ejercicio.

*Artículo 112.* El Congreso declarará por ley quién ejercerá el poder ejecutivo en caso de muerte, renuncia, retiro o incapacidad de actuar del presidente y vicepresidente al mismo tiempo; previendo en tal caso que el ejercicio de tal poder será únicamente pro tempore y hasta que una nueva elección sea ordenada por el Congreso tan pronto sea practicable, para llenar las vacantes ocasionadas en los dos puestos. Tales elecciones serán llevadas a cabo de igual manera a la prescrita para una elección presidencial regular, y las personas elegidas ejercerán su cargo por el tiempo que faltaba al período presidencial.

*Artículo 113.* Las personas elegidas para llenar las vacantes mencionadas en el artículo anterior pueden ser reelegidas para el mismo cargo en una elección presidencial regular, siempre que no hubiesen ocupado los cargos más de cuatro años.

- Artículo 114.* El Congreso establecerá por ley el tratamiento oficial del presidente y vicepresidente de México, y de todas las dependencias y departamentos del gobierno en todas sus ramas.
- Artículo 115.* El presidente y vicepresidente de México serán elegidos por un término de ocho años en la forma siguiente:
- Artículo 116.* Las diputaciones provinciales darán tantos votos para presidente y vicepresidente de México, como tengan derecho para diputados y senadores en el Congreso.
- Artículo 117.* La mitad más uno de todos los diputados deberán estar presentes a fin de que la diputación provincial sea competente para votar por el presidente o vicepresidente de México, para elegir senadores, para pasar peticiones para la remoción o enjuiciamiento de funcionarios gubernamentales, para ejercer poderes legislativos y para todo otro asunto de importancia. Sin embargo, el Congreso podrá por ley autorizar a un número inferior para despachar asuntos de menos importancia. (Esto es igual a lo dispuesto en el artículo 220 sobre el gobierno de las provincias).
- Artículo 118.* Una vez que los votos para presidente y vicepresidente hayan sido emitidos, se extenderán cuatro certificaciones que serán firmadas por el presidente de la diputación y el secretario, y a la vez selladas, todo lo cual deberá hacerse en sesión pública y deberá concluirse antes de permitir cualquier aplazamiento.
- Artículo 119.* Uno de los certificados mencionados en el último artículo será enviado al secretario de Estado de Relaciones Interiores, otro al presidente del Senado, otro al presidente de la Cámara de Diputados, y el cuarto será depositado en el archivo de la respectiva Diputación Provincial para los fines que más adelantes se mencionan.
- Artículo 120.* Los resultados enviados como se indica en el último artículo irán anexos a una carta oficial, que no deberá ser abierta sino como más adelante se prescribe.
- Artículo 121.* Las elecciones efectuadas por las diputaciones provinciales se realizarán exactamente seis meses antes a la expiración del período presidencial.
- Artículo 122.* En un día que será exactamente seis meses antes de la expiración del período presidencial, el Senado y la Cámara de Diputados se reunirán en una Cámara, y los secretarios del despacho y jueces del Tribunal Superior de Justicia deberán asistir. El secretario de Estado de Relaciones, en presencia de las dos Cámaras, de los otros ministros de Estado, de los jueces y de los espectadores en las galerías, mostrará en alto los resultados de las elecciones recibidas por él, para que todos puedan ver que están sellados y no han sido abiertos; después los abrirá y declarará el contenido, que será registrado por los secretarios y se incluirá en las actas de ambas Cámaras. El presidente del Senado procederá entonces en igual forma con los resultados recibidos por él, y el presidente de la Cámara de Diputados hará lo mismo.

- Artículo 123.* Todos los resultados recibidos, establecida su coincidencia, serán sumados, y la persona que haya recibido el mayor número de votos para presidente de México será declarado debidamente electo, y la persona que haya recibido el mayor número de votos para vicepresidente de México será declarado debidamente electo, para los ocho años siguientes al período del presidente actual.
- Artículo 124.* Si los tres resultados remitidos al secretario de Estado, a los presidentes del Senado y de los diputados, no estuvieran de acuerdo entre sí, se enviará un emisario a la provincia respectiva para que recoja el original depositado en los archivos de la diputación como se fijó en el artículo 119. Las dos Cámaras decidirán sobre la base de un examen qué resultado deberá ser admitido, y cuáles diferencias proceden de un accidente, negligencia o intención, y tomarán las medidas del caso para castigar a la persona o personas responsables de la negligencia o de la alteración intencional.
- Artículo 125.* Concluida la elección, las dos Cámaras acompañadas por los jueces del Supremo Tribunal de Justicia, y secretarios de Estado se dirigirán a la catedral o iglesia principal, y el presidente de México, los miembros de las diputaciones provinciales, generales y otros oficiales de rango que estén en la ciudad, serán notificados para que asistan al acto en la iglesia, donde será de nuevo proclamado el resultado de la elección y se oficiará un solemne Te Deum.
- Artículo 126.* En caso de que haya un empate en la elección del presidente y vicepresidente de México, las dos Cámaras del Congreso decidirán quién será electo.
- Artículo 127.* Para ser presidente o vicepresidente de México se requiere ser nativo de la Nación Mexicana, o ciudadano desde la declaración de Independencia en Iguala el 24 de febrero de 1821; haber sido residente cuando menos diez años antes al de la elección; tener la edad de cuarenta años y haberse distinguido y ser bien conocido por su patriotismo, su virtud y su inteligencia.
- Artículo 128.* Ningún eclesiástico será presidente o vicepresidente de México, y tampoco la misma persona será electa en cualquiera de los dos cargos dos veces, excepto en el caso mencionado en el artículo 113.
- Artículo 129.* Antes de asumir su cargo, el presidente prestará ante el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, en la principal iglesia de la capital, el siguiente juramento: Solemnemente juro por Dios Nuestro Señor y sobre los santos evangelios que defenderé, cumpliré y apoyaré la Constitución de México, y en tanto esté en mi poder, haré que todos los demás hagan lo mismo, y desempeñaré con veracidad las tareas de presidente de México, de acuerdo con mi leal saber y entender, y que Dios me lo demande.

### Sobre los poderes del Ejecutivo

- Artículo 130.* Los poderes del presidente de México son los siguientes.
1. Es el comandante en jefe del ejército, armada y milicia de la República de México.

2. Nombrará, con el consejo y consentimiento del Senado, a todos los generales y oficiales de las fuerzas de tierra y mar, a los secretarios de Despacho, a los embajadores, envidos, cónsules y otros funcionarios públicos, jueces de los Tribunales, Supremo, Provinciales e inferiores, y a todos los demás funcionarios del gobierno de México no previstos aquí. Pero el Congreso puede por ley autorizar el nombramiento de tales oficiales inferiores al presidente solamente, o a los gobernadores y diputaciones provinciales, o a los Tribunales de Justicia.
3. Tendrá autoridad para llenar todas las vacantes, durante el receso del Senado, sujetando el nombramiento a su aprobación o rechazo en la primera sesión.
4. Abrirá las sesiones del Congreso durante los períodos de renovación de la Cámara de Diputados, y rendirá un informe del estado de la Nación, sugiriendo las nuevas leyes y enmiendas que considere necesarias, proporcionando toda clase de información relativa a los asuntos nacionales que pueda ser dada a conocer públicamente. Todo esto será consignado en las actas y publicado por la prensa para la información del pueblo. Los asuntos que requieran secreto serán comunicados en informes especiales.
5. Publicará y ejecutará las leyes.
6. Puede convocar una reunión extraordinaria del Congreso cuando lo considere conveniente.
7. Publicará las declaraciones de guerra o paz.
8. Dará la dirección y destino de las fuerzas de tierra y mar para defender a la Nación de invasiones extranjeras, conmociones internas y cualquier otro peligro que amenace la tranquilidad, así como para la protección del comercio, dando cuenta al Congreso.
9. Podrá reprimir insurrecciones y conspiraciones en contra de la Nación o la tranquilidad pública, y arrestar a los conspiradores y alteradores de la paz pública, observando todas las formalidades de las leyes, rindiendo cuenta a cualquiera de las Cámaras del Congreso de todas las medidas adoptadas en virtud de este poder.
10. Puede convocar a los secretarios de despacho con el propósito de consultarlos en relación con el bien público; y puede requerir su opinión por escrito en relación con cualquier asunto de importancia conectado con sus respectivos departamentos.
11. Puede requerir la opinión de la diputación provincial de cualquier provincia en relación con cualquier asunto de interés para ella.
12. Puede conceder el perdón de la pena capital u otras por crímenes, o mitigar las sentencias cuando razones de equidad o política nacional lo justifiquen, excepto en sentencias dictadas por el Senado o el Tribunal Superior de Justicia en los casos de impeachment o juicio político en contra de funcionarios públicos.
13. Aprobará o revocará sentencias de la corte marcial, de acuerdo con las previsiones de las leyes que regulen esos tribunales.

14. Todo lo concerniente al ingreso público, a la economía política de la Nación; a las instituciones científicas, de caridad, y otras instituciones públicas fundadas y sostenidas con los fondos públicos. Las casas de moneda, caminos nacionales, canales y minas nacionales, correos y otras propiedades públicas, deberán estar bajo la vigilancia y protección del presidente de México, de acuerdo con las leyes, ordenanzas y reglamentos en vigor, o de aquellas que puedan decretarse en adelante.
15. Con el consejo y consentimiento del Senado designará a los arzobispos y obispos, y presentará a todos las dignidades y beneficios de las catedrales, parroquias y otras iglesias, conforme a las leyes.
16. Hará tratados con las naciones extranjeras, los que después de haber sido aprobados por las dos Cámaras del Congreso, ratificará y publicará.
17. Recibirá a todos los embajadores, ministros públicos y agentes, y dirigirá todas las relaciones y correspondencia diplomática, rindiendo cuenta al Congreso de tiempo en tiempo.
18. Comisionará a todos los funcionarios de la Nación Mexicana, y los retirará del cargo libremente, excepto en los casos establecidos en esta Constitución, y otros previstos por la ley.
19. Con el consentimiento del Congreso permitirá o prohibirá la publicación de las bulas papales y decretos de concilios eclesiásticos.

*Artículo 131.* El presidente de México comunicará al Congreso toda la información que esté en su poder relativa a cualquier asunto, cuando así lo pida alguna de las Cámaras. Y es su deber hacer que la Constitución y las leyes sean fielmente obedecidas en toda la Nación.

*Artículo 132.* El presidente y vicepresidente y los otros funcionarios de la Nación Mexicana pueden ser removidos de su cargo y castigados si son acusados ante un tribunal competente, y quedan convictos de traición, soborno, violación de la Constitución o las leyes, peculado o dilapidación fraudulenta de fondos públicos u otros delitos graves, de acuerdo con las leyes.

*Artículo 133.* Todo funcionario de la Nación Mexicana de rango inferior al de vicepresidente de México, será removido de su cargo por el presidente a la petición de las dos terceras partes de cada Cámara del Congreso, en la que deberá manifestarse las causas de la petición.

*Artículo 134.* Todo funcionario de la Nación Mexicana perteneciente ya se al gobierno general, al de las provincias o pueblos, antes de tomar posesión de sus tareas, prestará ante el juez, gobernador, u otro funcionario debidamente autorizado para este propósito, el juramento de defender, observar y apoyar la Constitución de México, y desempeñar fielmente los deberes de su cargo, de acuerdo con la ley y con su leal saber y entender.

*Artículo 135.* Cualquier persona será descalificada para desempeñar el cargo de presidente, vicepresidente de México, senador o diputado al Congreso, miembro de las diputaciones provinciales, o para cualquier otro cargo público, si ha sido convicto de haber ofrecido o dado un soborno o recompensa de cualquier clase para procurar su elección o nombramiento.

## Capítulo VIII

### *Sobre los secretarios de Estado y del Despacho*

*Artículo 136.* Deberá haber cinco secretarios de despacho, a saber:

- El secretario de Estado para Relaciones Interiores y Exteriores.
- El secretario de Estado para el Tesoro (Hacienda).
- El secretario de Estado para Gracia y Justicia.
- El secretario de Estado del Departamento de Guerra.
- El secretario de Estado de la Marina.

*Artículo 137.* El Congreso puede variar este sistema de despacho como las circunstancias y experiencias lo requieran.

*Artículo 138.* Para ser secretario de Estado de despacho se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos y mayor de treinta años de edad.

*Artículo 139.* Ningún eclesiástico podrá ser secretario de despacho, ni persona alguna ligada al presidente o vicepresidente de México con parentesco más cercano que el de tercer grado.

*Artículo 140.* El Congreso designará por ley y fijará las tareas y clase de negocios que serán de la competencia de cada una de las Secretarías y definirá la naturaleza y extensión de sus responsabilidades.

*Artículo 141.* Tomar el artículo 225 de la Constitución Española.

*Artículo 142.* Tomar el artículo 226 de la Constitución Española.

*Artículo 143.* Tomar el artículo 227 de la Constitución Española.

*Artículo 144.* Las estimaciones del gasto público hechas de conformidad con el último artículo serán consolidadas y comunicadas al Congreso por el secretario de Tesoro (Hacienda), quien además dará la información y hará las sugerencias que estime convenientes en cuanto a las formas de recaudación.

*Artículo 145.* Los secretarios de despacho serán removidos de su cargo por solicitud que las tres cuartas partes de los miembros de cada Cámara del Congreso presenten al presidente para tal efecto, sin que sea necesario señalar ninguna razón.

(En nota marginal dice Austín, en relación a los artículos 141-145, “los marcados con X se omiten en la copia”, refiriéndose tal vez a una copia que pudo haber dado a algún miembro del Congreso Constituyente).

*Artículo 146.* Los secretarios de despacho, o una mayoría de ellos, tienen el poder de convocar a una reunión extraordinaria del Congreso en caso de ausencia del Poder Ejecutivo durante el receso de tal cuerpo.

## Capítulo IX

### *Sobre el Poder Judicial*

*Artículo 147.* El poder judicial de México lo ejercerá un Supremo Tribunal de Justicia, localizando en la capital de la Nación, un Supremo Tribunal de Justicia para cada provincia, localizado en las capitales de provincias, y otros tribunales que el Congreso pueda por ley establecer.

Artículo Adicional. Los jueces del Supremo Tribunal de Justicia serán electos por una votación conjunta de las Cámaras del Congreso a proposición del presidente de México.

*Artículo 148.* Para ser juez del Supremo Tribunal de Justicia, o de los Tribunales Superiores Provinciales, es necesario ser ciudadano en el completo ejercicio de sus derechos, con más de treinta y cinco años de edad, y ser abogado titulado con cuando menos seis años de práctica profesional.

*Artículo 149.* El Congreso determinará por ley el número de jueces y otros oficiales del Supremo Tribunal de Justicia, la forma de elegir su presidente, y establecerá las reglas y procedimientos que pueden extender o modificar sus poderes.

*Artículo 150.* El Supremo Tribunal de Justicia tendrá jurisdicción:

1. En todas las causas que afecten a embajadores u otros ministros públicos o agentes.
2. En todas las causas del almirantazgo y derecho marítimo, e infracciones de la ley de ingresos.
3. En todas las causas por crímenes cometidos contra las leyes de las naciones.
4. En todas las causas que emanen de los tratados públicos.
5. En todas las causas en que la Nación o una provincia esté involucrada, o entre una provincia y otra, o entre ciudades o pueblos de la misma o diferente provincia, relativos a límites u otro asunto de litigio.
6. En todas las causas criminales en contra de cualquier funcionario de la Nación por una violación en sus tareas oficiales.
7. En todas las causas de apelación del Supremo Tribunal Provincial o de las Cortes Provinciales de almirantazgo.
8. Tendrá una inspección general sobre todos los tribunales de la Nación; en el modo y de acuerdo con las formas presuntas por ley.
9. Decidirá sobre la constitucionalidad de las leyes del Congreso, y en todos los casos de duda sobre la constitucionalidad o interpretación de cualquier ley u otro acto del Congreso o de las diputaciones provinciales, o de cualquier funcionario o departamento del gobierno, y en el supuesto de que declare anticonstitucional cualquier ley del Congreso, tal ley deberá ser enviada a la Cámara de Diputados junto con las razones de la decisión, para ser reconsiderada, y si las dos Cámaras la aprobaran de nuevo por una mayoría de las dos terceras partes de ellas, será vigente no obstante la opinión del Supremo Tribunal.

### Sobre los Tribunales Supremos Provinciales

*Artículo 151.* Los tribunales Supremos Provinciales se integrarán por un juez supremo para cada provincia, y los jueces de letras de la provincia.

*Artículo 152.* Este Tribunal tendrá jurisdicción de apelación en todos los casos envidos por los jueces de letras u otros tribunales inferiores, y ejercerá una inspección



general y dirección sobre los procedimientos de todos los tribunales inferiores de la provincia, con objeto de ver que la justicia se administre imparcial, rápida y equitativamente.

*Artículo 153.* La ley prescribirá las formas y manera de la inspección y dirección que se menciona en el anterior artículo, y también determinará las reglas de procedimientos de este tribunal, el número, nombre y poderes de los funcionarios asignados, y la forma de hacer su nombramiento.

*Artículo 154.* Deben estar presente cuando menos cinco jueces de letras para que el Tribunal sea competente y actúe. No teniendo una provincia suficiente población que le dé derecho a tal número de jueces de letras, el Congreso a tal número de jueces de letras de dos o más provincias se unan para integrar el Tribunal, en cuyo caso habrá sólo un juez provincial supremo para las provincias así unidas.

*Artículo 155.* Este Tribunal efectuará cuando menos dos sesiones cada año, y tantas como el Congreso fije por ley, en las fechas y lugares, y con las formalidades que la ley requiera.

*Artículo 156.* Los jueces de letras que conozcan en primera instancia una causa llevada ante este Tribunal, se retirarán de su asiento durante la revisión de dicha causa.

*Artículo 157.* El juez supremo de los tribunales provinciales será también juez de causas sobre derecho marítimo y renta pública que puedan ocurrir dentro de su jurisdicción territorial.

*Artículo 158.* El número, nombres, poderes y emolumentos de los funcionarios agregados a las cortes provinciales del almirantazgo serán determinados por ley; también las fechas y formalidades para sus sesiones, y las reglas generales de sus procedimientos.

*Artículo 159.* En las provincias donde no exista un juez supremo provincial, el Congreso puede por ley facultar a un juez de letras, o establecer algún otro tribunal especial para conocer de los casos de derecho marítimo y renta pública de tal provincia, bajo las normas que dicte el propio Congreso.

*Artículo 160.* Las sentencias del supremo provincial y de los tribunales del almirantazgo se pueden apelar ante el Supremo Tribunal de Justicia, de acuerdo con las formalidades y restricciones que el Congreso determine por ley.

*Artículo 161.* El Congreso puede extender o modificar los poderes de los Supremos Tribunales Provinciales y de los tribunales de derecho marítimo.

### Sobre los jueces de letras

*Artículo 162.* Deberá haber tantos jueces de letras en cada provincia como sean necesarios para prestar una pronta y conveniente administración de justicia al pueblo.

*Artículo 163.* Para llevar a efecto el artículo anterior, el Congreso determinará el número de habitantes que tendrán derecho a demandar el nombramiento de un juez de letras, y tal número no excederá de 5,000.

- Artículo 164.* La jurisdicción de los jueces de letras deberá fijarse en la forma que sea prescrita por ley, y formará un partido judicial.
- Artículo 165.* En la formación de los partidos judiciales mencionados en el anterior artículo deberá tenerse cuidado en no dividir las parroquias, si se puede evitar.
- Artículo 166.* Los jueces de letras formarán los tribunales de primera instancia en sus respectivos partidos, y tendrán la inspección y dirección generales de la administración de justicia por los alcaldes, en la forma que la ley prescriba.
- Artículo 167.* El Congreso determinará por ley los poderes de este tribunal, nombres y emolumentos de sus funcionarios, y establecerá las reglas generales de sus procedimientos.
- Artículo 168.* Las sentencias de este tribunal pueden apelarse ante el Supremo Tribunal Provincial con las formalidades requeridas por ley.
- Artículo 169.* Los jueces del Supremo Tribunal de Justicia, los del Supremo Tribunal provincial, y los jueces de letras serán designados atendiendo a su buena conducta.
- Artículo 170.* Los alcaldes serán electos en cada pueblo en la misma forma establecida por la Constitución Española y las leyes existentes.
- Artículo 171.* Los poderes y deberes de los alcaldes serán los mismos prescritos por la Constitución Española y leyes existentes.
- Artículo 172.* Las diputaciones pueden por ley extender o modificar los poderes de los alcaldes cuando lo consideren conveniente.

### Sobre administración de justicia

- Artículo 173.* Tomar el artículo 242 de la Constitución española.
- Artículo 174.* Tomar el artículo 243 de la Constitución española.
- Artículo 175.* Tomar el artículo 244 de la Constitución española.
- Artículo 176.* Tomar el artículo 245 de la Constitución española.
- Artículo 177.* Tomar el artículo 246 de la Constitución española.
- Artículo 178.* Tomar el artículo 247 de la Constitución española.
- Artículo 179.* Tomar el artículo 248 de la Constitución española.
- Artículo 180.* Tomar el artículo 249 de la Constitución española.
- Artículo 181.* Tomar el artículo 250 de la Constitución española.
- Artículo 182.* Tomar el artículo 254 de la Constitución española.
- Artículo 183.* Tomar el artículo 255 de la Constitución española.
- Artículo 184.* Tomar el artículo 257 de la Constitución española.
- Artículo 185.* Tomar el artículo 258 de la Constitución española.
- Artículo 186.* Tomar el artículo 280 de la Constitución española.
- Artículo 187.* Tomar el artículo 281 de la Constitución española.

## Sobre la administración de justicia en casos criminales

*Artículo Adicional.* que el juicio de los hechos se efectúe en la vecindad donde ocurrieron es tan esencial para la seguridad de la vida, libertad y propiedad, que ninguna ofensa o crimen deberá ser juzgado en otra provincia, excepto en casos sujetos a cortes militares y en los casos en que la seguridad pública y una evidente y justa razón de política o equidad, requieran de un juicio en alguna otra parte.

Tomar todo el capítulo 3º del título quinto de la Constitución Española: 23 artículos.

### *Capítulo X*

#### *Sobre el gobierno interior de las provincias y pueblos*

*Artículo 211.* El gobierno político de las provincias estará encargado a un gobernador o jefe político que es nombrado en cada provincia por cuatro años; y a las diputaciones provinciales.

*Artículo 212.* Los gobernadores de provincias son los comandantes en jefe de la milicia, conservadores de la paz pública e intendentes en sus provincias respectivas, y sus deberes y poderes serán particularmente detallados por la ley. Ellos estarán obligados a rendir cuenta a las diputaciones provinciales en relación a cualquier asunto conectado con el gobierno o los asuntos de la provincia, cuando sean llamados para esto por dichas diputaciones, y obedecerán en todo, y publicarán los órdenes y decretos de dichas diputaciones cuando no sean incompatibles con las constitución o leyes de la Nación. Los gobernadores de provincia no pueden ser miembros de las diputaciones provinciales.

*Artículo 213.* Deberá haber una diputación provincial en cada provincia compuesta de un miembro por cada 5,000 habitantes, previendo que el número de miembros no exceda de 51, cualquiera que sea la población de la provincia.

*Artículo 214.* Los miembros de las diputaciones provinciales serán electos por el pueblo cada dos años, al mismo tiempo y de igual manera que los diputados al Congreso. Los registros de votos en cada caso serán llevados por uno de los jueces asistentes para cada parroquia, y el juez de letras del partido unido a sus asistentes formarán la junta electoral de partido, en la cual los votos para miembros de las diputaciones provinciales serán abiertos, observándose las mismas formalidades prevista para las juntas electorales de los distrito, excepto que en este caso uno de los certificados de la elección será enviado al secretario de la diputación provincial, otro a la persona elegida, y el tercero depositado en los archivos de la iglesia en el lugar en donde la junta de partido se reúna.

*Artículo 215.* Las juntas electorales de partido mencionadas en el último artículo se reunirán en la población principal o cabeza de partido, y no habiendo ningún

juez de letras que asista a la junta, el cura o alcalde del lugar, o cualquier otra persona designada por la diputación provincial suplirá la deficiencia.

*Artículo 216.* Los límites y fronteras de los partidos electorales serán fijados por las diputaciones provinciales de la misma manera prescrita para los distritos electorales de tal manera que incluya en lo posible 5,000 habitantes en cada partido.

*Artículo 217.* Teniendo una provincia por su población derecho a más de 51 miembros, las diputaciones provinciales se dividirán en 51 partidos electorales, tan iguales como sea posible, y cada partido elegirá un miembro a la diputación.

*Artículo 218.* Para ser miembro de las provinciales es necesario ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, con más de 25 años de edad, en posesión de bienes raíces para un sostenimiento decente, y residir en la provincia en la cual es elegido.

*Artículo 219.* Ninguna persona que tenga algún puesto en el gobierno (excepto en la milicia) será miembro de la diputación provincial, y no más de una décima parte de sus miembros pueden ser eclesiásticos.

*Artículo 210.* La mitad más uno de todos los miembros deben estar presentes para que la diputación pueda votar por presidente y vicepresidente de México; para elegir senadores, para aprobar peticiones de remoción o acusaciones de funcionarios; para ejercitar poderes legislativos, y para otros asuntos de importancia: pero el Congreso por ley puede autorizar un número inferior para despachar asuntos de menor consecuencia.

*Artículo 211.* En adición a los poderes y deberes asignados a ellas por esta Constitución y por la Constitución Española, y por las leyes ahora en vigor, y por aquellas que de aquí en adelante se aprueben por el Congreso, las diputaciones provinciales tendrán el poder de:

1. Hacer denuncias a la Cámara de Diputados en contra del gobernador, o el presidente del Tribunal Supremo Provincial por mala conducta en su trabajo, y con base en dicha denuncia la Cámara puede proceder a la acusación, o recomendar al presidente la remoción de la persona o personas acusadas de acuerdo con la naturaleza de la ofensa; dicha recomendación deberá ejecutarse por el presidente sin ninguna demora.
2. Acusar a los jueces de letras por mala conducta en su empleo o negligencia en sus deberes, para ser juzgados por el Alto Tribunal de Justicia.
3. Pedir al presidente de México que remueva de su empleo a cualquier juez de letras por mala conducta en su trabajo, negligencia en sus deberes, incapacidad o cualquier otra causa que no se haya considerado de suficiente magnitud para fundar una acusación. El presidente al recibir tal petición la presentará desde luego al Senado, y si la mayoría del cuerpo la encuentra bien fundada, tendrá efecto inmediato y se hará un nuevo nombramiento para llenar la vacante.
4. Ejercitar poderes legislativos relativos a política de asuntos internos y gobierno civil de las provincias, en la medida y en la forma como el Congreso lo prescriba por ley.

*Artículo (sic).* Las diputaciones provinciales elegirán su propio presidente, secretario y otros funcionarios, juzgando para la elección las cualidades de sus miembros, fijando las reglas de sus procedimientos.

*Artículo 222.* A la toma de posesión de sus cargos, los individuos de las diputaciones prestarán el juramento de defender, observar y apoyar la Constitución de México, y desempeñar fielmente los deberes de su cargo de acuerdo con su leal saber y entender.

*Artículo 223.* Los miembros de las diputaciones provinciales, secretarios y otros empleados, recibirán una compensación que se fijará por ley del Congreso, la que será pagada por las provincias.

*Artículo 224.* Toda provincia que tenga 20 mil habitantes tendrá derecho a una diputación provincial a petición de la mayoría de los Ayuntamientos. El presidente de México dará órdenes inmediatamente a través del jefe político de la provincia para la elección de los diputados y se adoptarán todas las medidas necesarias para establecer sin demora la diputación.

*Artículo 225.* El Congreso por ley puede establecer diputaciones especiales en provincias que tengan menos de 20 mil habitantes, o puede establecer una diputación para dos o más provincias.

### *Capítulo XI* *Sobre la milicia*

Tomar el Capítulo 20. Título 8, completo (Constitución española).

### *Capítulo XII* *Sobre la instrucción (o educación) pública.*

Tomar el Título 9 completo de la Constitución española.

### *Capítulo XIII* *Sobre enmiendas a la Constitución\**



\* El original sólo contiene el rubro del Capítulo. Es de suponerse que adopta el Capítulo Único del Título X de la Constitución española.

4 de abril de 1823\*

Manifiesto del Poder Ejecutivo designado al triunfo del movimiento de Casamata en el que explica su línea ideológica y su inmediato Programa de Gobierno

### El Supremo Poder Ejecutivo de la Nación a sus compatriotas

La patria se presenta con dignidad segunda vez a ocupar el lugar que le corresponde entre las más grandes naciones. Si algunos momentos se vio esclavizada; si sirvió a los Estados que la rodean de objeto de desprecio, de ridiculez o de compasión, pasaron esos días aciagos y hoy da un ejemplo que no tiene semejante en las historias antiguas y modernas.

La reacción contra la tiranía jamás ha sido tan pronta, tan activa y tan eficaz como en nuestro suelo. No bien acababa de asomar la cabeza esta espantosa hidra cuando fue sepultada para siempre por vuestros heroicos esfuerzos. Los dignos jefes que han dirigido la gloriosa empresa de nuestra libertad, no han hecho más que aprovecharse de vuestras virtudes para lograrla. Una mano opresora atentó contra vuestra representación nacional, pero aún no bien había cometido el crimen, cuando la disteis el condigno castigo. El santuario de las leyes aparece entre vosotros. Los representantes de la Nación ocupan las sillas de donde los arrojara el despotismo. Ellos ejercen sus funciones en vuestro beneficio con entera y absoluta libertad en medio de un ejército protector que los asegura: su primer ensayo ha sido encomendarnos el ejercicio del Poder Ejecutivo, si acaso se han engañado en la ilustración y aptitud de los individuos, han acertado ciertamente en el patriotismo y deseo de vuestra felicidad de que abundan.

La más sana intención, vuestro único bien, será el blanco de nuestras miras. La escrupulosa conservación de vuestra seguridad personal, de vuestra propiedad donde quiera que se halle, de los fondos públicos que justamente se han visto como sagrados, serán los objetos más interesantes para nosotros. No como antes, el afanoso comerciante expondrá sus caudales bajo la salvaguardia del gobierno para ser usurpado con más seguridad y menos esperanza de remedio. No, los actuales ministros del Poder Ejecutivo jamás abusarán de la confianza pública. Los caminos se franquearán, cuando la necesidad lo exija se ministrarán escoltas que lleven por los desiertos los más apreciables intereses con tanta seguridad como pueden estar bajo la custodia de sus propios dueños.

No como antes ocuparán en las provincias los primeros empleos unos favoritos mercenarios sin más escala que la adulación e intriga. La virtud, el mérito, la suficiencia para desempeñarlos, las ideas liberales y los servicios positivos a la patria, serán de hoy en adelante la única recomendación que considere la justicia distributiva. Fútiles

\* Fuente: *Gaceta del Gobierno Supremo de México*, 8 de abril de 1823, t. I, núm. 47, pp. 175-177.

protestas no quitarán la responsabilidad a los encargados del manejo de los caudales de la Nación. Hombres íntegros que posean la confianza de sus pueblos estarán encomendados de administrarlos. Las pensiones, las alcabalas y todo gravamen se restringirá en cuanto lo sufra la economía pública y el contribuyente tendrá la dulce satisfacción de que su sudor y trabajo no se destina ni emplea en el fausto de uno solo o de pocos individuos, sino a las verdaderas necesidades de su patria.

Así vuestras propiedades estarán seguras y no serán agobiadas o destruidas por el robo y la ambición que se oculten con el especioso velo de las públicas urgencias del Estado. Vuestras personas gozarán de la más tranquila seguridad. Caerán en tierra esas inmundas y estrechas bartolinas en que ha gemido la inocencia. El despacible ruido de las cadenas y los grillos no mortificará los oídos de los miserables reos. Los que lo fueren en efecto serán castigados, pero siempre andarán hermanadas la misericordia y la justicia, la equidad y el rigor, el odio al crimen y la compasión al delincuente. En sus prisiones y en sus sentencias no tendrán jamás la menor parte la arbitrariedad y el despotismo. El mismo criminal conocerá que no hubiera dictado otro castigo que el que le hayan aplicado sus jueces.

Sí, mexicanos, nosotros protestamos ante el Dios de la justicia desempeñar, en cuanto alcancen nuestras fuerzas esos preciosos objetos. Somos hombres y por tanto sujetos a errar; pero no nos casamos con nuestros errores. La verdad nos es siempre grata sin que la disminuya nada de su valor el conducto por donde venga. Tendremos el mayor placer en que se nos comunique por cualquiera que sea. Con esta mira protegeremos la libertad de la prensa hasta donde le sea permitido con arreglo a las leyes al Supremo Poder que ejercemos. Esperamos, si, que cuando llegue el caso de comunicárnosla o de advertirnos nuestras faltas, sea con una moderación que os haga honor y no con sarcasmos ni con personalidades que os degradarían a vosotros y a la Nación a que pertenecéis.

Las más estrechas medidas os pondrán a cubierto del ladrón y del asesino que os asalten en las calles o dentro de vuestras propias casas. Velaremos incesantemente en que las autoridades constituidas o que de nuevo se constituyan, se contengan dentro del círculo de sus deberes y os rijan bajo de un sistema verdaderamente liberal. Nuestra sumisión a los decretos del SOBERANO CONGRESO nos gloriamos que os servirá de ejemplo para obedecerlos. El ahínco que manifestaremos en todo momento y circunstancias para sostenerlo será el norte que os rija para contribuir a lo mismo. Si alguna vez por justos motivos no nos parecieren sus determinaciones arregladas, la moderación con que se lo haremos presente os dará a conocer el respeto debido a la soberanía de la Nación que dignamente representa. Y por último conciudadanos, os asegura vuestro gobierno con la sinceridad debida a una respetable Nación, que no os veréis dominados por un poder extraño, ni veréis tampoco ocupar el solio de Anáhuac a príncipes extranjeros de cuyo poder habéis salido a costa de tantos sacrificios.

Esto es lo que os prometemos de nuestra parte, pero por la vuestra ¿qué exigiremos, compatriotas? ¡Ah! Si dirigiéramos la palabra a un pueblo bárbaro, insolente y que no conociera sus derechos, este sería un grande apuro; más por fortuna hablamos a unos ciudadanos dóciles que han dado relevantes pruebas de que saben conocer y

apreciar su libertad. El ejercicio de las virtudes que poseís y que tan ventajosamente habéis practicado es lo único que exigimos de vosotros y lo que esperamos obtener. Entre ellas es preciso que os apliquéis a fomentar con todo esmero vuestra prudencia y a evitar la exaltación de las pasiones y las murmuraciones insolentes y chocarreras. Os es notorio el miserable estado a que está reducida la Nación. Algún día, que quizá no está lejos, la abundancia y la felicidad habitarán de asiento en este fertilísimo país, por ahora la miseria que la ha precedido pide algunos sacrificios respectivos a vuestras facultades. Conciudadanos: el ilustre ejemplo que os está dando ese ejército libertador es el mayor estímulo que puede imaginarse para esos sacrificios. Vosotros estáis mirando que sus dignos jefes y oficiales lejos de exigir premios y recompensas que tienen tan justamente merecidos por un movimiento voluntario se han presentado cediendo la tercera parte de sus escasos sueldos ¡Generosidad admirable que fijará la Nación con caracteres indelebles en los fastos de su historia! La guerra de once años ha dejado a la América en una total desolación. Los caudales que se transportaron a España acabaron de empobrecerla y el último saqueo que ha sufrido completó su ruina. El comercio entorpecido, la minería paralizada, los giros todos en apatía, obligarán en estos principios a continuar las pensiones que irán cesando a proporción que la hacienda pública pueda aumentar sus ingresos, ya por una prudente economía y ya por medio del incremento que con la libertad han de lograr esos mismos giros. El producido e inversión de todas los ingresos se hará ver al pueblo por estados mensuales. Para llenar tantos objetos importantísimos que comprende el gobierno de este grande Estado, esperamos que escriban los sabios, que nos adviertan los arbitrios de que pueda revivir este cuerpo exánime.

En una palabra, ciudadanos, el Poder Ejecutivo no desea, ni apetece, ni procura otra cosa que desempeñar digna y acertadamente el gravísimo y difícilísimo encargo que la Nación ha confiado a sus débiles fuerzas tan desiguales al tamaño de la empresa, a la cual aplicará su industria, su trabajo y cuanto alcancen sus posibilidades, y si por este pequeño sacrificio puede contribuir de algún modo al beneficio y felicidad de la patria, el solo logro de este preciosísimo objeto hará para siempre su mayor satisfacción y gloria.

México, abril 4 de 1823, Tercero de la Independencia y Segundo de la libertad, *Pedro Celestino Negrete*, presidente. *José Mariano Michelena*. *Miguel Domínguez*.





28 de mayo de 1823\*

Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana

Señor,

La comisión nombrada para fijar las bases de la Constitución presenta al fin a vuestra soberanía el resultado de sus discusiones.

Los trabajos legislativos son los más difíciles y delicados porque son de trascendencia más lata y de influjo más duradero. Una sola ley: un artículo de decreto: una línea para abrir o cerrar un puerto, para aumentar o disminuir un derecho, exige cálculos que embarazan al talento más ejercitado en abrazar relaciones.

Los trabajos constitucionales son entre los legislativos los de mayor complicación y trabajo: los que exigen combinaciones más profundas, y se extienden a espacios más dilatados. Una Constitución bien o mal meditada decide los destinos desgraciados o felices de una Nación: asegura su libertad, o prepara su esclavitud: la eleva al poder, o la hunde en el abatimiento.

La comisión convencida por una parte de esta verdad, deseosa luces donde ha esperado encontrarlas: ha examinado las constituciones modernas de más crédito: ha procurado penetrar el espíritu de las antiguas. No han sido sin embargo lisonjeras sus esperanzas. Ha deducido por el contrario un resultado triste; pero cierto y capaz de demostrarse. *Una Constitución perfecta es problema que todavía no se ha resuelto.* En todas las que se han meditado hasta ahora: en las que parecen más bien combinadas y con influencia más benéfica en la suerte de las naciones, descubrirá defectos quien se detenga a analizarla.

Han pasado multitud de siglos: se han creado en los que han corrido multitud de gobiernos: han sido diversas las combinaciones de las autoridades; y se han visto en todas los resultados. Pero la experiencia de igual tiempo que ha bastado para crear otras ciencias experimentales, ha sido insuficiente para dar igual grado de perfección a la que interesa más a los pueblos. Se traza con el compás la línea que un astro estará describiendo en los siglos. No puede predecirse con igual exactitud el movimiento de una Nación impelida por una ley.

La comisión no puede presentar, ni vuestra soberanía esperar un plan de perfección en lo que menos puede haberla. Aun teniendo la voluntad más decidida por el bien: aun

\*Nota: El texto fue tomado de *la República Federal Mexicana: Gestación y Nacimiento*. Volumen II, Manuel Calvillo, México, Departamento del Distrito Federal, 1974.

Versión actual: Se modificó la ortografía y se conservó la fonética y el estilo original de los documentos.

poseyendo todos los principios y abrazando todos los descubrimientos, un legislador no puede en caso alguno dar en abstracto la mejor Constitución posible. Debe acomodarla a la posición de los pueblos, respetar sus votos, mirar las circunstancias.

Los hombres, y las naciones, compuestas de hombres, son como los demás seres de la naturaleza. Arrastrados por la fuerza del movimiento se van poniendo en aptitudes distintas, y colocándose en estados absolutamente diversos. Desde el pueblo que sufre al sultán de Turquía, hasta el pueblo que condenó a Luis XVI hay una escala que apenas puede seguir el pensamiento; y esta escala sin embargo, es la que debe observarse si no hay voluntad de trastornar el orden y violentar la naturaleza.

Lo primero que ocupó a la comisión fue el estado actual a que ha llegado por el movimiento del tiempo, la sociedad grande a que debe darse Constitución. Examinando su posición presente ha descubierto una verdad que sirve de base primera para levantar sobre ella el plan de la Constitución.

La Nación Mexicana no es ya un pueblo de aztecas dispuestos a sufrir un Moctezuma o adorar un Cortés. En la extensión de este vasto continente desde los Alleghany hasta los Andes no ve en una y otra América más que repúblicas y constituciones liberales. Los Estados Unidos son sus vecinos: admira la rapidez de sus progresos y cree que la forma libre de su gobierno es la causa que los produce. Luchó once años por proclamarse independiente de la monarquía española. Sus fuerzas se pusieron en acción para que cesase la última que se había establecido. El movimiento del siglo la arrastra a instituciones libres; y la marcha de este Congreso le ha dado igual dirección. Gobernado por monarcas que se han sucedido unos a otros, ha sufrido en todas las dinastías y no olvida sus sufrimientos. Tiene experiencias dolorosas del gobierno monárquico: no la tiene del republicano; y son siempre lisonjeras las perspectivas de aquello que no se ha visto o sentido.

No posee los principios o no sabe aplicar los que tenga, quien crea que en estas circunstancias podría darse a México una Constitución monárquica. El genio mismo de la oratoria sería impotente para el convencimiento. Hablaría por una parte la elocuencia de los hechos: sólo hablaría por otra la del raciocinio; y los pueblos más que por pensamientos son movidos por sensaciones. Sufriendo la arbitrariedad de un monarca ven con horror las monarquías: prefieren entre las especies de república la que les promete más libertades: y exigen una Constitución que las garantice. Sufriendo las convulsiones de una República, ven con espanto este gobierno: se abandonan a la voluntad de un monarca, y el despotismo vuelve a hacer sentir sus horrores.

La comisión no juzga necesario hacer paralelos de gobiernos. Los han hecho talentos dignos de formarlos: y es necesario respetar la voluntad de los pueblos. Las provincias aborrecen todo sistema monárquico: miran con celo el poder de la capital: repugnan que en ella estén acumuladas las autoridades primeras, unidos los elementos de prepotencia, y fijado el centro de todo: quieren república: la quieren federal: ven en este gobierno la forma que asegura la igualdad de todos. Pero el federalismo que visto en un aspecto presenta este bien, en otro puede ser origen de males.

A la época en que una Nación destruye el gobierno que la regía, y establece otro provisorio que lo subroga, los pueblos viendo que son obra suya las creaciones políti-

cas, comienzan a sentir sus fuerzas, se exaltan y vuelven difíciles en su administración. Las voluntades adquieren un grado asombroso de energía, cada uno quiere lo que juzga más útil: todo tiende a la división, todo amenaza destruir la unidad.

En estas circunstancias el federalismo que parte un estado en varios estados sería, levándolo a su último término, institución muy peligrosa. Facilitaría la disolución del mismo estado: debilitaría sus fuerzas: cortarían el vínculo de la unidad: crearía emulaciones y rivalidades: sembraría el germen destructor de la discordia. Los hombres sólo son fuertes por la unión; y el federalismo tiende a debilitar o destruir la unión.

Si la especie humana dividida en naciones que no reconocen un poder central de bastante fuerza para hacerles respetar sus derechos recíprocos, es constantemente atormentada por guerras desoladoras; una Nación subdividida en naciones que sólo tengan un vínculo débil de unión, será proporcionalmente afligida por males de igual clase.

La comisión respetando la voluntad de los pueblos ha establecido por base, que el gobierno de la Nación Mexicana será una república representativa y federal; pero siguiendo la misma guía, le ha dado la organización menos dañina a los mismos pueblos.

La comisión no reconoce otro poder y soberanía que la de la Nación. El que se llama Poder Legislativo es el Poder de la Nación que dicta leyes: el que se denomina Poder Ejecutivo, es el Poder de la Nación que las hace cumplir.

Cuando los hombres vean claro este principio: cuando los funcionarios tengan noción exacta de él: cuando no haya hombres que lo combatan, entonces se verá con igual evidencia que toda autoridad de cualquier clase o especie, es una emanación de la soberanía o poder nacional.

Un Nación derramada sobre el área vasta de 118,478, leguas cuadradas no puede unirse en un campo para dictar leyes a sus individuos, o hacerles cumplir las que dicte.

Tampoco sería prudente que ejerciese su poder por la mano de un solo hombre. la experiencia de los siglos atesta que al fin llega a ser déspota quien reúne todas las autoridades: la historia de los pueblos manifiesta que el hombre que todo lo puede quiere aun lo que no puede.

Toda acumulación excesiva es peligrosa. Toda distribución, justa es útil.

La aglomeración en un individuo de autoridades, oprime a los pueblos: la de fuerzas oprime al débil: la de riquezas oprime al pobre; y aun la de luces, estancadas en una clase o persona, puede ser origen de abusos.

Que una ley sabia divida las autoridades: equilibre las fuerzas: distribuya las riquezas; y difunda los conocimientos. Entonces no serán los pueblos víctimas de una administración arbitraria; entonces no será el *maximum* sacrificado por el *minimum*. Serán las naciones verdadera compañía de ciudades unidos para partir los bienes y los males, para cooperar a felicidad común y gozar en proporción de su mérito.

La Nación Mexicana no puede querer que se vuelvan contra ella los funcionarios que mantiene para que trabajen en su bien general, o que las autoridades creadas para garantizar sus derechos, sean destructoras de esos mismos derechos. Quiere ejercer los que tiene por diversas autoridades, y que las atribuciones de cada autoridad se

combinen de tal manera, que vigilándose unas a otras no sea ninguna opresora de los pueblos.

La Nación Mexicana ejercerá sus derechos por medio de los ciudadanos que elijan a los individuos del Senado y de los Congresos nacional, provinciales, y municipales: de los diputados que dicten las leyes en el Congreso nacional: de los individuos del cuerpo ejecutivo que las hagan cumplir; de los jueces que las apliquen a los negocios civiles y criminales: y de los senadores que se ocupen en conservarlas.

## Cuerpo Legislativo

Todos los ciudadanos que no exceptúe la ley tienen derecho para elegir a sus representantes, y estos representantes elegidos según la población respectiva son lo que forman el Congreso nacional.

La organización de este cuerpo ha dividido la opinión por razones de especie muy diversa. Unos quieren que se componga de dos Cámaras: compuestas la primera de representantes, elegidos según la base de la población, y la segunda de igual número de diputados por cada provincia, sin atender a aquella base. Otros opinan que el Congreso debe ser uno como la Nación que representa; y la mayoría de la comisión ha preferido la unidad.

No es ella la primera que ha opinado así. la comisión que trabajó para la República francesa, la Constitución de 96: la asamblea que la aprobó: la comisión que formó la Constitución española: las cortes que la decretaron: los autores de las bases constitucionales de la República peruana: el Congreso que las acordó; y diversos publicistas dignos del nombre que tienen, han pensado como piensa la mayoría de la comisión.

Las Cámaras se han creado en unos países para que haya un poder que embarace las reformas fieles al pueblo. Se han establecido en otros por el orgullo de la aristocracia que no ha querido que la voluntad particular de una clase esté sujeta a la voluntad general; y se pretenden ahora para que las provincias despobladas tengan tantos votos como las de mayor población. El primer origen de aquella institución ha sido vicioso, y sus efectos serían muy funestos.

Debilitaría al cuerpo Legislativo dividiéndolo en dos Salas: daría a la intriga de los que temen reformas el poder paralizarlo: haría que en el Congreso una parte combatiese a la otra al mismo tiempo que el cuerpo ejecutivo observase la unidad que le da energía: sujetaría al *minimum* de la representación nacional al *maximum* de ella misma: atropellaría las leyes de la justicia, haciendo que el mayor número estuviese subordinado a la voluntad del menor: violaría el pacto social que da a la mayoría de ciudadanos por sí o sus representantes la decisión de los asuntos, destruiría la base de la población, única que debe serlo de la representación nacional.

El cuadro de Nueva España presenta en la población comparativa de las provincias una variedad tan grande que parece tocar en extremos. Según los cálculos de Humboldt, hay:

En la provincia de México	1'511,800
En la de Puebla	813,300
En la de Guadalajara	630,500
En la de Guanajuato	517,300
En la de Oaxaca	534,800
En la de Mérida	465,800
En la de Valladolid	<u>376,400</u>
Total	4'949,900

En la Zacatecas	153,300
En la de Veracruz	156,000
En la de S. Luis	334,900
En la de Durango	159,700
En la de Sonora	121,400
En la de Nuevo México	40,200
En la de Baja California	9,000
En la Alta California	<u>15,600</u>
Total	900,100

Suponiendo la segunda Cámara compuesta como se quiere de dos o tres representantes por cada provincia, resultaría que 900,100 individuos tendrían más diputados que 4'949,900 resultaría que un quinto de la población tendría más votos que cuatro quintos de ella misma: resultaría que el máximo de ciudadanos estarían sometidos al mínimo cuando los diputados de las provincias menos pobladas opinasen de diverso modo que los representantes de las de mayor población.

Desde 303 en que Humboldt hizo sus cálculos ha habido sin duda mutaciones grandes en la población. Pero si se ha aumentado la de unas provincias debe haber crecido la de otras; y los resultados serán siempre demostrativos de la injusticia escandalosa de dar a la minoría más sufragios que a la mayoría.

Si en Nueva España hay ocho millones de almas y se elige un diputados por 600 habrá en la primera Cámara 133; y si para la otra de 3 cada provincia, habrá 45 en la segunda. Supóngase que veintitrés diputados de la segunda reprueban un proyecto admitido por los 133 de la primera, en este caso 23 votos triunfarían de 155 y las leyes más benéficas acordadas por la mayoría podrían ser repelidas por el menor número.

El carácter de impetuosidad que se supone en un Congreso numeroso, se modera por una ley sabia que lo obligue a una marcha circunspecta y detenida, por el Senado que tiene derecho para reclamar las infracciones de la Constitución, por la opinión pública que elogia o censura los acierto y errores: por el pueblo que presenciando sus sesiones da o niega su confianza a los que la merecen, o son indignos de ella; y últimamente por la renovación periódica del Congreso.

Cierto treinta y dos hombres elegidos por la voluntad libre de los pueblos no deben ser deprimidos hasta el grado de suponerlos juguete de la elocuencia de un orador sofista. No son los Congresos los que han hecho la infelicidad de las naciones, ni es posible concebir que dejen de balancearse unas a otras las voluntades de tantos individuos. Los gobiernos fiados a una sola mano son los que moderados al principio y despóticos después, van oprimiendo últimamente a los pueblos; las administraciones que no han sido dirigidas por una Constitución bien meditada, son las que han violado los derechos de los hombres: los monarcas que no han tenido otra ley que su voluntad, son los que han hecho pobres las tierras de riqueza.

El Congreso, uno en su organización, es el legislador de los pueblos. Dicta las leyes, determina las fuerzas y fija los gastos que exige la administración nacional. Forma el Plan de lo que se ha de hacer: designa las manos primeras que lo han de ejecutar: señala la cantidad y fuerza precisas para la ejecución. Pero no ejecuta él mismo porque si en un aspecto los ejecutores más ilustrados de un plan son los mismos que lo han formado; en otro sería peligroso que el ejecutor de una ley tuviese facultad para modificarla o alterarla a su placer.

## Cuerpo Ejecutivo

El cuerpo Legislativo es la voluntad: el ejecutivo es la mano de la Nación. El primero manifiesta el voto general de los pueblos: el segundo da el impulso primero al movimiento: dirige las acciones necesarias para cumplirlo.

Hacer que en todos los puntos del Estado sea observada la ley, es el objeto grande de su institución. Para llenarlo debe nombrar los funcionarios que han de cumplir sus órdenes, disponer de la fuerza, dirigir las relaciones y tener la administración suprema de los fondos nacionales. Todo gobernador debe tener las facultades precisas para gobernar; y sería en caso contrario injusticia muy clara hacerle por una parte responsable de la mala administración y negarle por otra las atribuciones que exige el sistema mismo de la administración.

La facultad tremenda de declarar la guerra ha dividido a los publicistas. Unos la juzgan propia del cuerpo Legislativo, y otros juzgan que corresponde al Ejecutivo.

El derecho de guerra y de paz, dicen los primeros, es la expresión del voto general de la Nación, y el acto de pronunciarlo sólo puede corresponder a sus representantes.

Por no haberse dado a los Congresos aquella facultad, los pueblos han sido muchas veces víctimas sacrificadas al interés de una familia. que el cuerpo legislativo declare y el ejecutivo haga la guerra. Esto es lo que exige la razón y lo que conviene a los intereses de la Nación.

El despotismo y la libertad, dicen los segundos nacen males de igual magnitud. Los pueblos libres han declarado guerras injustas como los reyes déspotas. En las monarquías donde un hombre, solo y sagrado, es el que manda, parece más peligroso dar a la autoridad ejecutiva el derecho de la guerra que en una república representativa donde son tres los que tiene el gobierno supremo. En la monarquía se confía sin

embargo aquel derecho a los reyes: se les concede aun en los países más celosos de su libertad: se les dio en Aragón: se les da en Inglaterra; y no se les ha quitado en España.

El secreto que en algunos casos es afectación risible, en otros es necesidad verdadera. Muchas ocasiones es necesario prevenir a un enemigo astuto que fingiendo planes diversos prepara el de la agresión más injusta. la actividad, la energía son decisivas en este punto. El que combina más pronto el que obra con más rapidez: el que vela y sorprende, es en lo general el que triunfa. En un Congreso numerosos es muy difícil el secreto: es necesaria la lentitud; y no puede haber igual actividad. El Congreso no es permanente ni conviene que lo sea. Si se disuelve concluido el bienio; y en el periodo de su disolución declara guerra un enemigo poderoso, logrará ventajas sensibles mientras el Senado convoca y se reúnen los diputados.

En medio de estas razones la comisión impelida por ellas a extremos contrarios ha elegido un medio que parece conciliarlos.

El cuerpo Ejecutivo declara la guerra y hace la paz, con previa consulta del Senado y de conformidad con su dictamen. de esta manera se respetan los derechos de la Nación, oyendo a un Senado elegido por ella misma: se reúnen las luces de dos cuerpos que deben haberlas; no se deja a merced del ejecutivo la declaratoria que puede comprometer más a los pueblos: se asegura el secreto: y no se entorpece la actividad.

Es aun de este modo atribución delicada, la de declarar la guerra y hacer la paz: son grandes y de trascendencia las demás que se señalan al cuerpo ejecutivo. Pero los pueblos no deben temer abusos iguales a los sufridos en otros tiempos y países. El ejercicio de aquellas facultades no se encarga a un individuo, que por ser único podría abusar de ellas en daño de la Nación; no se encomienda a muchos que embarazándose por su misma multitud, no podrían obrar con la actividad y energía que debe ser el carácter de un gobierno. Se da a tres solamente y todos ellos son elegidos por los representantes de la Nación: se les renueva cada cuatro años, porque la perpetuidad inclina a formar sistemas funestos a las naciones: sus personas no son sagradas e inviolables como la de los reyes: se les sujeta a responsabilidad y se les obliga a oír la voz del Senado y Congresos.

### Congresos provinciales

Los que debe haber en las provincias son conformes a la naturaleza del gobierno a que se inclinan ellas mismas. Si el cuerpo ejecutivo se reproduce en los jefes que nombra el espíritu del Legislativo debe reproducirse en las corporaciones de las provincias.

El Congreso nacional forma el plan Legislativo del gobierno político de la Nación, y el cuerpo ejecutivo, limitándose a este título, lo ejecuta y hace cumplir.

Los Congresos provinciales forman el plan del gobierno respectivo de sus provincias y sus prefectos son ejecutores de él.

Todo aquello que es necesario para el gobierno interior de la provincia, y no toca al político de la Nación, forma el área precisa a que deben extenderse las atribuciones de un Congreso provincial. No puede éste abrir relaciones diplomáticas ni comercia-

les con potencias extranjeras; no puede celebrar tratados ni hacer alianzas con ellas, no puede disponer de la fuerza armada de la Nación aun existiendo en la provincia: no puede dictar leyes, propias del cuerpo legislativo. Pero tiene facultad para formar los reglamentos, acordar las providencias, fijar los gastos, e imponer las contribuciones que exija el gobierno de la provincia. la tiene para proponer a quien ha de ser ejecutor de sus acuerdos: para celar la observancia de la Constitución: para nombrar al jefe de la milicia propia de la misma provincia; a los individuos del Senado, y a los del instituto que ha de dirigir la educación física, moral y literaria.

## Educación

Este punto, el más descuidado en América, es para su bien general, el de necesidad más absoluta. la educación es la que da al hombre la forma que debe tener según la del gobierno que le rija.

Una administración arbitraria atropella los derechos de la humanidad, oculta el conocimiento de ellos, embaraza la instrucción que los descubre, enseña las facultades de los monarcas, y la obediencia pasiva de los pueblos. Un gobierno que se funda en los derechos del ciudadano, debe perfeccionar sus facultades para ponerle en aptitud de conocerlos: extender la ilustración por todas las clases para que no exista una sola que por su ignorancia sea víctima de otra: enseñar los principios que sirven de base a la Constitución, y dar la moralidad precisa para conservarla.

Hombres formados por la educación de los gobiernos despóticos, trabajarán siempre para que no haya instituciones liberales. Ciudadanos instruidos en sus derechos lucharán eternamente contra el despotismo.

Los pueblos que quieran ser libres es necesario que aprendan a serlo; y estas lecciones sólo pueden darles un sistema nuevo de educación.

Son hermosos los que han trabajado los amigos de la ilustración general; y modificados como exige la diversidad de circunstancias harían el bien de esta América.

Conociendo los vicios del sistema actual de instrucción pública, deseando la circulación de conocimientos, la igualdad de las provincias, y la conservación de un centro de unidad que de impulso activo a las ciencias y artes, la comisión ha propuesto que haya en cada provincia un instituto provincial, y en el lugar que señale el Congreso un instituto nacional: les ha designado las atribuciones principales para influir en los progresos de la razón: les ha dado la representación que merecen unos cuerpos depositarios de las ciencias directoras de la educación; los ha puesto bajo la protección de los Congresos nacional y provinciales interesados en la ilustración de la Nación y provincias.

Una experiencia tan larga como dolorosa, ha manifestado que los gobiernos no han sido siempre celosos de la ilustración, o no han tomado interés activo en sus progresos, o han embarazado los que podía hacer la razón. En toda sociedad los que están colocados en posición ventajosa aman el sistema que los ha elevado a ella: temen las innovaciones: son enemigos de las reformas. Un gobierno, dice un publicista, cualquiera que sea su



forma, en todas sus divisiones como en todos sus grados, procurará siempre conservar y por consiguiente favorecer la perpetuidad de las opiniones; y su influencia sobre la enseñanza tenderá a suspender los progresos y alejar de los espíritus las ideas de perfección.

Entonces no se verá la educación uno o dos siglos distante del punto a que se ha elevado la razón; los establecimientos literarios no serán como unos puntos fijos que han quedado atrás para medir desde ellos todo lo que han adelantado las ciencias; la instrucción avanzará progresivamente, y generalizándose en diversos grados por todas las clases, será México una sociedad de hombres que conozcan sus intereses, y sepan sostener sus derechos.

### Administración de Justicia

Uno de los más preciosos es el que tiene a la administración recta de justicia. Son diversos los sistemas que se han meditado, u organizaciones que se han dado al poder judicial. En los siglos oscuros, cuando el espíritu de aristocracia influía casi en todas las instituciones, los juzgados eran propiedad de hombres que no poseían los principios necesarios para juzgar. Los pueblos sufrían injusticias dolorosas, y era preciso las sufriesen especialmente en diferencias de individuos de una clase con los de otra. Se oyó al fin su voz: se capituló con los propietarios de los juzgados: se les dejó la autoridad y honores de jueces; y se les obligó a pedir consejo a un letrado y conformarse con su dictamen. Posteriormente se dio un paso más a la razón. Se acordó que fuesen jueces los que tuviesen las luces necesarias para serlo: se prometió el establecimiento de jurados cuando el cuerpo legislativo lo juzgase conveniente: se dividieron en dos salas las autoridades para que no fuesen en súplica jueces los mismos que lo habían sido en apelación: y se demarcó el área de sus atribuciones limitándola a la judicial.

A este punto se llegó después de sacrificios sufridos en siglos por los pueblos infelices. Todavía no se ha subido al grado a que puede llegarse: hay imperfecciones en lo mismo que se ha mejorado.

El sistema de jueces ignorantes y asesores letrados es dilatorio, gravoso y contrario a lo que dicta la razón. Los empleos deben darse a quien tenga las virtudes y talentos precisos para servirlos. Si el juez ha de sentenciar con arreglo a la ley, parece necesario que lo sea aquel que sepa la ley.

El de jueces de letras es conforme a este principio. Mientras los Códigos civil y criminal no tengan el grado de sencillez y claridad que deben tener: mientras no se generalice la instrucción, al menos en sus primeros elementos, será necesario dar a letrados las judicaturas.

El de jurados, sublime en el objeto de su establecimiento, parece preciso en unos países, innecesario en otros, útil en un tiempo, peligroso en otro. En Inglaterra donde el rey sólo nombra a los jueces, y estando la autoridad judicial en funcionarios u oficiales suyos, puede atacar la libertad: donde no hay en los condados corporaciones elegidas por el pueblo para celar las infracciones de Constitución, y falta por consiguiente esta medida útil, para contener a los jueces, la institución de jurados u otra que la subrogue

es sin duda necesaria. Pero en un sistema en que no hay reyes, y el poder ejecutivo está en manos de tres individuos nombrados por los representantes de la Nación: donde la provisión de judicaturas y magistraturas se hace a propuesta de un Senado elegido por los pueblos: donde los jueces y magistrados no ejercen solos sus funciones, sino asociados de colegas propuestos por las partes; y donde hay finalmente Congresos elegidos por las provincias para celar las infracciones de Constitución, el establecimiento de jurados parecerá innecesario a quien sepa abrazar el plan de la comisión en su totalidad y partes. En un pueblo culto donde hubiese civilización y moralidad y el código fuese un sistema de leyes claras, precisas y sencillas, darle la facultad de elegir jueces a los más dignos de su confianza, sería hacerle, sin mayor peligro, centro inmediato de un poder que influye tanto en la suerte de sus hijos. En una Nación donde más de la mitad de su población se compone de indios estúpidos o ignorantes: donde otro cuarto de ella se forma de infelices que ocupados en el trabajo penoso de su subsistencia no han podido cultivar su razón: donde las leyes son oscuras complicadas y hacinadas unas sobre otras sin orden ni concatenación, la teoría de jurados no correspondía en la práctica a las miras de sus autores. En la misma Inglaterra donde son tan diversas las circunstancias, los que han observado de cerca su administración judicial no han encontrado, dice un publicista, esa excelencia tan preconizada por algunos de sus escritores. Paley, uno de ellos, confiesa sus imperfecciones manifestando la poca justicia que se advierte en la diferencias en que hay alguna pasión o preocupación popular: en aquellos casos en que pone demandas un orden particular de hombres, como cuando el clero litiga sus diezmos: en aquellos en que accionan funcionarios que sirven empleos odiosos como el de exatores de rentas en aquellos en que hay contestaciones entre propietarios y arrendantes: en aquellos en que los espíritus están inflamados por disensiones políticas o religiosas.

El sistema de audiencias, noble en el objeto que tuvo el legislador, no es para decidir las segundas instancias la mejor combinación. Hay ahora y ha habido antes magistrados dignos de serlo; pero la ley debe imponer a todos los empleados la necesidad precisa de ser exacto en sus deberes; y esta medida fue olvidada respecto de las audiencias. Los frenos que contienen a un juez son cuatro: la residencia, la recusación, la opinión pública y la revisión del superior. la ley ha eximido de residencia a los magistrados: la recusación es medida poco eficaz, porque recusándose a un oidor deciden sus compañeros: la opinión no tiene objeto fijo para sus censuras porque son secretas las votaciones; y las sentencias de revista son pronunciadas pro compañeros de los que fallaron la de vista. la institución de no ver el proceso los jueces que han de determinarlo da sobrada extensión al arbitrio de un relator, y disminuye las ventajas que se propuso el legislador componiendo de muchos magistrados al tribunal. El espíritu de corporación en una audiencia compuesta de magistrados perpetuos es necesario que exista; y todo espíritu de cuerpo es dañoso a la sociedad. Si se establece una audiencia en cada provincia, la suma de sueldos sería muy gravosa a los pueblos. Si no se pone en cada una la que corresponde, las provincias serán privadas de los tribunales que debe haber en su territorio.

El sistema que propone la comisión es sencillo y poco dispendioso. Un juez de talento y virtud decide en cada partido las primeras instancias: magistrados nombrados por el Poder Ejecutivo y colegas propuestos por las partes determinan las segundas y terceras en cada provincia: un tribunal supremo vela la conducta judicial de los magistrados y jueces: y un senado juzga a los individuos del tribunal supremo.

Este sistema da a las provincias los juzgados que deben tener: concede a las partes el derecho de proponer a sus jueces: reúne en las luces de un magistrado, que las ha adquirido con el estudio y despacho de los asuntos, la confianza que merecen colegas propuestos por los interesados: obliga al magistrado a ser recto poniéndole en medio de dos conjuces designados por las partes y observadores de su conducta: no grava a los pueblos con los gastos crecidos de tribunales compuestos de muchos funcionarios: asegura las ventajas que tendría una institución en que los interesados mismos eligiesen árbitros para terminar sus diferencias, y una autoridad imparcial nombrase tercero para dirimir la discordia de los árbitros.

Si el Poder Judicial abraza casi todas las acciones del ciudadano y ejerce en ellas una influencia decisiva de su propiedad y existencia, organizado con sencillez, sometido a la ley y obligado a respetar los derechos, la Nación podrá al fin prometerse todos los bienes que son consiguientes. la justicia es la primera necesidad de los pueblos, y esta virtud es el objeto del sistema propuesto.

## Senado

No es invención nueva el Senado que se propone. Antes que hubiera Congreso en México, lo propuso uno de los publicistas más acreditados y juiciosos.

La comisión ha indicado la organización que debe darse a cada poder para que los pueblos reciban de ellos todo el bien que pueden hacerles; pero no ha creído bastantes estas líneas primeras. Los derechos de la Nación son a sus ojos muy preciosos para que no haya meditado nuevas garantías en su favor.

Una Constitución, extendiéndose a todos los futuros, debe ser previsora. No basta dividir los poderes y designar a cada uno sus atribuciones: es necesario ponerlo; en la necesidad justa de no exceder de ellas; y éste es el objeto que la comisión ha tenido presente en el Senado que propone. Debe hacer, dice un publicista, un cuerpo que quiera, otro que obre, y otro que conserve.

Sin la existencia simultánea de los tres sería incompleta la organización de la sociedad.

Un Senado compuesto de dos individuos de cada provincia, propuestos por las juntas electorales, y nombrados por los Congresos de ellas mismas, vela la conservación del sistema constitucional en todos los puntos del Estado, por sí y por medio de los congresos provinciales; reúne las representaciones de éstos sobre infracciones de Constitución; propone los proyectos de ley que juzga necesarios para llenar su instituto: obliga al cuerpo Legislativo a respetar la Constitución y obrar con el detenimiento que exigen sus altas atribuciones: reclama aquellas leyes y decretos que son contrarios a

la ley fundamental, o no han sido discutidos y acordados en la forma prescrita por ella misma; juzga a los individuos del cuerpo ejecutivo, a los diputados, a los secretarios de Estado, y a los ministros del Tribunal Supremo de justicia en los casos precisos que debe designar una ley meditada con toda la circunspección posible: convoca a Congreso extraordinario cuando lo exija el interés general de la Nación; y en casos señalados igualmente por otra ley pensada con todo el detenimiento necesario, dispone de la milicia dando a los jefes de ellas las órdenes correspondientes.

Un cuerpo de atribuciones se dirá que exige otro que lo equilibre. Si para mantener a los demás poderes en el círculo preciso de sus atribuciones se ha juzgado necesaria la creación de un Senado, para sujetar a éste en el ejercicio de las suyas, podría creerse preciso el establecimiento de otra autoridad suprema.

No ha escapado este punto a las discusiones de la comisión. Examinó primero si sería útil que los senadores fuesen juzgados por un tribunal nombrado por el Congreso y compuesto de individuos de su seno: pero le embarazó en sus pensamientos la consideración de que si el Senado juzgaba a los individuos del Congreso y el Congreso a los del Senado, esta reciprocidad de juicios haría ilusorios los efectos de su institución. Meditó después si convendría crear un tribunal de jurados elegidos por los Congresos provinciales, y en este pensamiento que ofrece bienes por una parte, encontró males por otra. Observó posteriormente que el Senado no puede juzgar a los individuos del cuerpo ejecutivo ni a los magistrados del tribunal de justicia, sin que el Congreso declare haber lugar a la formación de causa. Consideró que la ley puede restringir con sabiduría la facultad de disponer de la milicia. Tuvo presente que sus atribuciones relativas al cuerpo legislativo se limitan a proponer proyectos de leyes, reclamar las inconstitucionales y hacer de este modo que las revise el Congreso. Infirió de aquí que sus atribuciones, no son tan altas como se piensa. Consideró últimamente que no debe ser infinita la creación sucesiva de autoridades, y dejó a la deliberación de vuestra soberanía este punto importante.

Así es como ha examinado y fijado los que deben ocupar la atención de este Congreso. No se ha limitado a los que se miran en una Constitución como principios de donde se derivan los demás. Ha formado el plan de ella, y le ha dado extensión para hacerlo más perceptible.

En todos él no ha tenido otro objeto que el mayor número posible. Superior a los intereses de clases familias, e individuos, la comisión ha separado la vista de todo para fijarla únicamente en la Nación. En ella ha reconocido el único poder o soberanía de donde emanan todas las autoridades, y en los ciudadanos que la componen ha respetado el derecho de elegir a los individuos de los ayuntamientos que gobiernan a los pueblos: a los diputados provinciales que gobiernan a las provincias y nombran a los senadores, a los diputados nacionales que dictan las leyes y nombran a los individuos del cuerpo que gobierna a la Nación.

Levantado el plan sobre estas bases, la comisión ignora sin embargo los futuros. Las oscilaciones políticas, dice un filósofo, imprimen a sus nuevas creaciones un carácter de debilidad. Para que las instituciones puedan tener vigor y solidez es necesario que las semillas de disensión y discordia sean sofocadas: que los hombres sientan la ne-

cesidad del reposo: que la calma sea restablecida, y que la paz, reparadora de tantos males, consuele al fin a la patria.

Pero la comisión ha cumplido el acuerdo de vuestra soberanía presenta a la Nación verdades que no debe olvidar cuando los enemigos de ella quieran sofocarle sus derechos; y coopera a la unión de las provincias, procurando la igualdad de todas.

México 18 de mayo de 1823. —José del Valle. —Juan de Dios Mayorga. —Dr. Mier. —Lorenzo de Zavala. —Lic. José Mariano Marín. —José María Jiménez. —Francisco María Lombardo. —José María de Bocanegra.

## Notas

a) El marqués de Condoret, Tomás Paine, Sieyés, Destuit de Tracy, y otros publicistas apoyan con su opinión la que ha preferido la mayoría de la comisión. la combinación de dos Cámaras, dice el primero, no es obra de una teoría política nacida en un siglo ilustrado: porque sin hablar de algunas Constituciones fundadas en la preocupación de que los hombres pueden reunirse en una misma sociedad para tener derechos desiguales, esa institución debe su origen a los pueblos que no habían por ley sino las costumbres antiguas, donde toda mutación o reforma era vista con el temor que sigue siempre a la ignorancia, donde la administración casi nula, tenía necesidad de tomar determinaciones nuevas. Se buscaba no tanto un poder que pudiese obrar, sino un poder que impidiese mudar... Donde la reforma de las leyes existentes, estableciendo un nuevo sistema de legislación, es uno de los primeros deberes de los representantes del pueblo: donde tanta pérdidas que reparan, tantas instituciones que crean, hacen sentir la necesidad de una autoridad activa que obre sin cesar no pueden convenir dos Cámaras que se embarazan una a otra.

b) En todos los cálculos de población hechos hasta ahora, hay errores o equivocaciones. Las hay en el censo de Revillagigedo, en las tablas de Humboldt, en el estado de Navarro. Pero cualquiera servirá de que se elija base para igual raciocinio. Será siempre cierto que México, Puebla, Guadalajara, Guanajuato, Oaxaca, Mérida y Valladolid tienen población más grande Zacatecas, Veracruz, San Luis Potosí, Durango, Sonora, Nuevo México y las Californias será verdad que estableciendo las Cámaras que se pretenden, las segundas provincias siendo menos agobiadas, tendrían más diputados que las primeas, siendo de mayor población. la voz del mayor número dice el autor del contrato social, es la que debe obligar siempre a todos los demás, es una consecuencia del mismo pacto social. Querer reformar una sociedad política y pretender que el mínimo tenga más votos que el máximo es pretensión injusta, que probablemente repugnarían las provincias más pobladas. Naciones soberanas mandan a una dieta ministros en igual número, que trata en asuntos determinados; pero provincias que forman una sociedad política deben regirse por diversos principios. Un federalismo en que cada provincia sea verdadero Estado, o cuerpo político independiente, es institución que no nos conviene en las actuales circunstancias. El interés mismo de los pueblos exige que no se lleve a su último término el federalismo: su mismo bien demanda que se modere.

## Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana

El Congreso de diputados elegidos por la Nación Mexicana, reconociendo que ningún hombre tiene derecho sobre otro hombre, si él mismo no se lo ha dado; que ninguna nación puede tenerlo sobre otra nación, si ella misma no se lo otorga; que la mexicana es por consecuencia independiente de la española y de todas las demás y por serlo tiene potestad para constituir el gobierno que asegure más su bien general, decreta las bases siguientes de la Constitución política.

1. la Nación Mexicana es la sociedad de todas las provincias del Anáhuac o Nueva España, que forman un todo político.

Los ciudadanos que la componen tienen derechos y están sometidos a deberes.

Sus derechos son: 1º, el de libertad que es el de pensar, hablar, escribir, imprimir y hacer todo aquello que no ofenda los derechos de otro: 2º, el de igualdad que es el de ser regidos por una misma ley sin otras distinciones que las establecida por ella misma: 3º, el de propiedad, que es el de construir, donar, vender, conservar o exportar lo que sea suyo, sin más limitaciones que las que designe la ley: 4º, el de no haber por ley sino aquella que fuere acordada por el congreso de sus representantes.

Sus deberes son: 1º, profesar la religión católica, apostólica romana como única del Estado: 2º, respetar las autoridades legítimamente establecidas: 3º, no ofender a sus semejantes: 4º, cooperar al bien general de la Nación.

Los derechos de los ciudadanos son los elementos que forman los de la Nación. El poder de ésta es la suma de los poderes de aquellos.

La soberanía de la Nación, única, inalienable e imprescriptible, puede ejercer sus derechos de diverso modo, y de ésta diversidad resultan las varias formas de gobierno.

El de la Nación Mexicana es una República representativa y federal.

La Nación ejerce sus derechos por medio: 1º, de los ciudadanos que eligen a los individuos del cuerpo legislativo 2º, del cuerpo legislativo que decreta las leyes: 3º, del ejecutivo que las hace cumplir a los ciudadanos: 4º, de los jueces que las aplican en las causas civiles y criminales: 5º, de los senadores que las hacen respetar a los primeros funcionarios.

2. Los ciudadanos deben elegir a los individuos del cuerpo legislativo o Congreso nacional, del Senado, y de los Congresos provinciales, y de los ayuntamientos.

La elección no será por ahora directa. Se hará por medio de electores en la forma que prescriba la ley.

Las bases son:

Para el cuerpo Legislativo un individuo por cada 600 almas. Para el Senado tres individuos propuestos por cada junta electoral de provincia.

Para los Congresos provinciales 13 en las provincias de menos de 100 mil almas, 15 en las de más de 100 mil, y 17 en las de más de 500 mil, y 19 en las de más de un millón.

Para los ayuntamientos, 1 alcalde, 2 regidores, y 1 síndico en los pueblos de menos de mil alma, 2 alcaldes, 4 regidores, 1 síndico en los de más de 3 mil; 2 alcaldes, 6 regidores y 2 síndicos en los de más de 6 mil; 2 alcaldes, 3 regidores y 2 síndicos en

los de más de 16 mil; 3 alcaldes, 10 regidores y 2 síndicos en los de más de 24 mil; 4 alcaldes, 12 regidores y 2 síndicos en los de más de 40 mil; 4 alcaldes, 14 regidores y 2 síndicos en los de más de 60 mil.

3. El cuerpo Legislativo o Congreso nacional se compone de diputados, inviolables por sus opiniones. Debe instalarse y disolverse el día preciso que señale la Constitución: discutir y acordar en la forma que prescriba ella misma: dictar por la iniciativa de sus individuos o de los senadores las leyes y decretos generales que exija el bien nacional: revisar aquellas contra las cuales represente el cuerpo Ejecutivo y confirmarlas por pluralidad, o revocarlas por las dos terceras partes de votos: volver a discutir las que reclame el Senado y no ratificarlas ni derogarlas sino estando acordes los dos tercios de sufragios: decretar las ordenanzas del ejército, armada y milicia constitucional, hacer la división de provincias y partidos teniendo por base la razón compuesta del territorio y la población: nombrar cada cuatro años a los individuos del cuerpo ejecutivo; declarar si ha lugar a la formación de causa contra ellos, los secretarios de Estado, y los magistrados del tribunal supremo de justicia; determinar la fuerza de mar y tierra: fijar los gastos de la administración nacional: señalar el cupo que corresponda a cada provincia: aprobar los tratados de alianza y comercio; formar el plan general de educación: proteger al instituto nacional y nombrar a los profesores que deben componerlo: distribuir las autoridades supremas en diversas provincias para que se acerquen éstas al equilibrio posible, y no se acumulen en una sola los elementos de prepotencia: formar dos escalas graduales una de acciones interesante al bien general, y otra de honores o distinciones para que el cuerpo ejecutivo premie el mérito con arreglo a ellas: crear un tribunal compuesto de individuos de su seno para juzgar a los diputados de los Congresos provinciales en los casos precisos que determinará una ley clara y bien meditada: limitarse al ejercicio de las atribuciones que le designe la Constitución.

4. El cuerpo Ejecutivo se compone de tres individuos. Debe residir en el lugar que señale el Legislativo, representar a éste dentro de quince días los inconvenientes que pueda producir una ley: circular las que se le comuniquen y hacerlas ejecutar sin modificarlas ni interpretarlas: nombrar y remover a los secretarios de Estado: nombrar todos los jueces y magistrados, los empleados civiles de la Nación, y los embajadores, cónsules o ministros públicos a propuesta del Senado: proveer los empleos políticos y de hacienda de cada provincia, a propuesta de los Congresos provinciales y los militares por sí mismo sin consulta o propuesta: conceder con arreglo a la ley los honores o distinciones que designe ella misma: decretar la inversión de los fondos nacionales según mande la ley; presentar cada año al cuerpo legislativo por medio de los secretarios respectivos cuenta documentada de las rentas y gastos de la Nación: disponer de la fuerza armada como exija el bien de la misma Nación; declarar la guerra y hacer la paz con previa consulta del Senado, de conformidad con su dictamen, y dando después cuenta al Congreso: dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con parecer del mismo Senado y dando también cuenta al Congreso: manifestar a la apertura de cada legislatura el Estado de la Nación; ceñirse a sus atribuciones y no ejercer en caso alguno las legislativas judiciales.

5. Habrá un Congreso provincial y un prefecto en cada una de las provincias en que el Congreso nacional divida el Estado.



El Congreso se compondrá de los individuos que expresa el artículo 2º, y será presidido por ellos mismos alternando según el orden de su elección. Debe nombrar para el Senado dos de cada terna hecha por cada junta electoral de provincia: proponer tres sujetos para los empleos públicos y otros tantos para los de hacienda de la provincia, nombrar al jefe de la milicia nacional de ella; proteger al instituto provincial; elegir a los profesores que deber formarlos; comunicar al prefecto las leyes y decretos que acuerde el Congreso y circule el cuerpo Ejecutivo; aprobar o reformar los arbitrios que deben proponer los ayuntamientos para las necesidades de los pueblos; fijar los gastos de la administración provincial; formar el plan de gobierno de la provincia y el sistema de contribuciones necesarias para llenar el cupo que le corresponda en los gastos nacionales y el total de los provinciales; presentar uno y otro al cuerpo Legislativo para su conocimiento; no imponer derecho de exportación o importación sin aprobación previa del Congreso nacional; hacer los reglamentos y acordar las providencias que exija el gobierno de la provincia; dar parte al Senado de las infracciones de constitución, y al cuerpo ejecutivo de las omisiones o vicios de los funcionarios.

El prefecto ejecutará y hará ejecutar las leyes y decretos que le comunique el Congreso provincial, y el plan de gobierno y sistema de contribuciones formados por él: será responsable en caso contrario, y se le exigirá la responsabilidad en la forma que prescriba la ley.

6. la ilustración es el origen de todo bien individual y social. Para difundirla y adelantarla, todos los ciudadanos pueden formar establecimientos particulares de educación.

A más de los ciudadanos habrá institutos públicos: uno central en el lugar que designe el cuerpo legislativo y otro provincial en cada provincia.

El nacional se compondrá de profesores nombrados por el cuerpo Ejecutivo, e instruidos en las cuatro clases de ciencias físicas, exactas, morales y políticas. Celará la observancia del plan general de educación formado por el cuerpo legislativo, hará los reglamentos e instrucciones precisas para su cumplimiento; circulará a los institutos provinciales las leyes y decretos, relaciones a instrucción pública que debe comunicarle el cuerpo Ejecutivo; determinará los métodos de enseñanza, y los variará según los progresos de la razón; protegerá los establecimientos que fomenten las artes y ciencias; abrirá correspondencia con las academias de las naciones más ilustradas para reunir los descubrimientos más útiles y comunicarlos a los institutos de cada provincia. Ordenará los ensayos o experimentos que interesen más al bien de la Nación; presentará anualmente al cuerpo legislativo cuatro memorias respectivas a las cuatro clases de ciencias manifestando su atraso o progresos y las medidas más útiles para su adelantamiento.

Los institutos provinciales celarán el cumplimiento del plan de educación en su provincia respectiva, procurarán la ilustración de los ciudadanos; y mandarán cada año al instituto central, 4 memorias sobre el estado de instrucción pública y providencias para sus progresos.

7. Los individuos de la Nación Mexicana no deben ser juzgados por ninguna comisión. Deben serlo por los jueces que haya destinado la ley. Tienen derecho para recusar



a los que fueren sospechosos. Lo tienen para pedir la responsabilidad de los que demoren el despacho de sus causas, de los que no las sustancien como mande la ley; de los que no las sentencien como declare ella misma. Lo tienen para comprometer sus diferencias al juicio de árbitros o arbitradores.

Simplificados los códigos civil y criminal: adelantada la civilización y mejorada la moralidad de los pueblos, se establecerán jurados en lo civil y en lo criminal.

Entretanto habrá en cada pueblo los alcaldes que expresa el artículo 2º, en cada partido un juez de letras, en cada provincia un magistrado, y en el lugar que señale el Congreso un tribunal supremo de justicia.

El alcalde y dos vecinos nombrados uno por cada parte ejercerán funciones de conciliación en las diferencias civiles.

El juez de letras sustanciará las causas en primera instancia, y sentenciará por sí solo todas las criminales y las civiles en que haya apelación. Las civiles en que no la hubiere según la ley, serán determinadas por él y dos colegas que nombrará, eligiendo uno de la terna que debe proponer cada parte. Las criminales en que haya imposición de pena, no serán ejecutoriadas sin la aprobación del magistrado y colegas.

La segunda instancia será en lo civil y criminal sustanciada por el magistrado de la provincia, y sentenciada por él y dos colegas que elegirá de las ternas que deben proponer en lo civil los dos contendores, y en lo criminal el reo, o su defensor y el síndico del ayuntamiento.

No habrá tercera instancia de la segunda si fuere confirmatoria de la primera. la habrá en caso contrario, y entonces será decidida por otro magistrado que residirá también en la provincia, y por dos colegas nombrados como los anteriores.

El tribunal supremo de justicia compuesto de siete magistrados conocerá de las causas de nulidad contra sentencias dadas en última instancia y de las criminales contra los magistrados de provincia; decidirá las competencias de éstos; celará las más pronta administración de justicia; y juzgará a los jueces y magistrados que demoren el despacho de las causas o no las sustancien con arreglo a derecho, o las sentencien contra la ley expresa.

8. El Senado se compondrá de individuos elegidos por los Congresos provinciales a propuesta de las juntas electorales de provincia. Debe residir en el lugar que señale el Congreso nacional: celar la conservación del sistema constitucional; proponer al cuerpo legislativo los proyectos de ley que juzgue necesarios para llenar este objeto; reclamar al mismo las leyes que sean contrarias a la Constitución, o no fueren discutidas o acordadas en la forma que prescriba ella misma: juzgar a los individuos del cuerpo ejecutivo, a los diputados del legislativo, a los magistrados del tribunal supremo de justicia, y a los secretarios de Estado en los casos precisos que designará una ley clara y bien pensada; convocar a Congreso extraordinario en los casos que prescriba la Constitución; disponer de la milicia constitucional, dando a los jefes de ella las órdenes correspondientes en los casos precisos que también designará la Constitución.

México, mayo 16 de 1823. —José del Valle. —Juan de Dios Mayorga. —Dr. Mier. —Lic. José Mariano Marín. —Lorenzo de Zavala. —José María Jiménez. —José María de Bocanegra. —Francisco María Lombardo.

## Voto particular del Dr. Mier

En el proyecto de bases para la Constitución de la República Federal del Anáhuac, me separé del dictamen de la comisión con los señores Bustamante (D. Xavier) Lombardo García y Gómez Farías, acerca de ese Senado de nueva invención que no hace parte del cuerpo legislativo. Y como la comisión era de once individuos, por un solo voto resultó la mayoría. Pero me congratulo, señor que el de las minorías hay sido conforme a las instrucciones que me enviaron tres provincias, desde que tuve el honor de que me nombrasen comisionado suyo para la junta general indicada en Puebla. Permítaseme leerlas sobre este punto.

“En atención, dicen, a que los mayores males sufridos por estas provincias en los dos últimos años han provenido de la injusta preponderancia que contra los derechos de igualdad respectiva entre provincia y provincia entre pueblo y pueblo, y entre hombre y hombre, se han ejercitado descaradamente en México, tanto en la junta provisional, en el extinguido Congreso, en la llamada junta instituyente como principalmente en el gobierno supremo, será el primer cuidado de los señores diputados de estas provincias procura eficazmente por todo medios, el que en la convocatoria y en cualquier otro acto, que dé a ello lugar, de los de la Junta general de que van a ser miembros, se reconozca y ponga a cubierto para siempre la dicha igualdad política de las provincias entre sí, pues así como un hombre, por que sea más rico, más ilustre, más grande que otro, no deja de ser igual a otro que no tiene esas cualidades; así también, aunque aparezcan semejantes diferencias entre pueblo y pueblo y entre provincia y provincia deben ser políticamente iguales, y tener como personas morales iguales derechos; y por consiguiente igual influencia en la formación de las leyes y muy principalmente en las fundamentales, o sea el primer pacto social, por el cual se va constituir en grande Nación.

“Para reducir a práctica estos principios incluso parece preferible al medio de una convención general compuesta de igual número de representantes por cada provincia, el de dividir para sus deliberaciones el número total de representantes en dos Cámaras o Salas, compuestas ambas de diputados nombrados todos única y exclusivamente por la Nación soberana, y jamás por el poder ejecutivo, ni por persona o corporación a título de privilegio alguno, que en todo caso se reputaría por una usurpación de los derechos de la Nación.

“El cuerpo de los representantes en su totalidad será tan numeroso, que en él se hallen las luces y virtudes necesarias para hacer buenas leyes, y una fuerza moral bastante para que sea verdaderamente el baluarte inexpugnable de la libertad nacional contra los embates constantes del poder ejecutivo y de cualquier otro poder, de dentro o fuera de la Nación: enemigo de sus libertades y derechos imprescriptibles; pareciendo por tanto, que dicho número total debe ser sobre poco más o menos especialmente en el presente caso de constituirse la Nación, no menos que de ciento cuarenta diputados.

“La primera Cámara se compondrá de representantes nombrados por la base de la población de las provincias, no pudiendo ser ésta mayor de 60 mil almas para dar un diputado, y debiendo darse uno por un quebrado que exceda su mitad, y siempre uno

por cualquiera provincia que teniendo hoy el rango político de tal, no tenga el número de 60 mil almas.

“Los representantes de la Nación que han de componer la segunda Cámara, serán nombrados por la base, no ya de la población de cada provincia, provincia, sino por la base del número de provincias que tienen hoy el rango político de tales en todo nuestro territorio, debiendo nombrar cada provincia un representante, siempre que el número de los de la primera sala llegue al de ciento; pero si este fuere menor cada primera nombrará para dicha segunda Cámara dos representantes”.

Tales son las instrucciones que sobre el punto en cuestión me envió desde el 4 de abril del presente año la diputación reunida en Monterrey de las provincias de Nuevo reino de León, Coahuila y Texas; y yo juzgo que opinaron con acierto. Puntualmente señor, las quejas que continuamente estamos oyendo de estas y otras provincias rolan sobre la preponderancia de México y no componiéndose el Congreso en el dictamen de la comisión más que de una sola Cámara, que precisamente ha de formarse por la base de la población, la cual en la provincia Mexicana asciende a casi millón y medio, continuarán gritando las provincias, que las quiere dominar la capital, por el influjo de su numerosa representación. Y cierto, que uniéndosele, como es regular por la analogía de intereses, la representación de una o dos provincias contiguas y tan pobladas como Puebla, puede sofocar la de las provincias menores y dejarla y en el Congreso. Este inconveniente chocante, pero necesario en el sistema de una Cámara, se remedia, como lo está en los Estados Unidos de Norte América, con una segunda Cámara que tenga el derecho de revisar las leyes. Porque como para ella cada provincia por pequeña que sea nombra tantos senadores como la grande, quedamos entonces iguales y no pasará ley alguna que pueda perjudicarnos.

El argumento que se objeta, de que por el derecho de rechazar las leyes en la segunda Cámara, vendría la minoría a triunfar de la mayoría en la primera Cámara, es un argumento más especioso que sólido. Desde luego no es un inconveniente que el voto de pocos hombres sesudos prevalezca al de la multitud. *No sigas la turba para obrar mal* dice el Espíritu Santo, *ni sujetes tu juicio a la sentencia de muchos para desviarle de lo verdadero*. Muchas veces el voto de un representante será contrario al de la pluralidad de sus comitentes; pero ellos se comprometieron en su sufragio: como toda la Nación admitiendo una sala de senadores puede convenir, en que para evitar mayores inconvenientes que después se dirán, la minoría de aquellos obste a la pluralidad de sus representantes. Todo depende del contrato social que va a celebrarse, no entre mayor y menor, sino entre partes moral y políticamente iguales, como deben considerarse nuestras provincias al establecerse la Constitución.

Se me dijo en la discusión por los señores del dictamen contrario, que la segunda Cámara es un resto de la aristocracia; y yo respondo que es al contrario; la perfección del gobierno democrático representativo, porque exigiendo éste la igualdad en lo posible, sólo así se consigue. Más bien diría yo que esa introducción de un Senado aislado, sin hacer parte del cuerpo legislativo, es una imitación del Consejo aristocrático de Estado en España, que tan malamente nos ha probado en México. Los españoles cono-

ciendo la necesidad de una segunda Cámara, y no queriendo llamar a componerla su nobleza, en general viciosa e ignorante, ni su alto clero en parte fanático, y ambos amigos frecuentes en aquel país de un trono absoluto y opresor; inventaron ese Consejo de Estado que supliese la segunda Cámara, y por ser aristocrático contentase en algún modo a los magnates espirituales y temporales.

No es una segunda Cámara de nobles o pares como en Inglaterra y Francia, por la que yo litigo, sino por una igual a la que tienen los Estados Unidos y Colombia, gobiernos republicanos populares, donde no ha quedado sombra de aristocracia. Yo quiero una segunda Cámara de senadores, ciudadanos y nada más; pero que posean ciertos haberes para que no estén tan expuestos como los pobres y menesterosos a la tentación de dejarse ganar por las promesas del gobierno, o por las dádivas de los aspirantes a empleos que deben consultarle: ciudadanos, que pasando de los treinta y cinco años puedan con la madurez de su edad, seso, circunspección y experiencia moderar la impetuosidad de los jóvenes representantes de la primera Cámara, corregir la precipitación de sus acuerdos por falta de discusión o maniobras de los partidos, y servir de freno y de consejo nato al gobierno, que poco puede hacer sin su consulta o propuesta.

Efectivamente, señor, cuando es uno solo el cuerpo deliberante, un orador vehemente o artificioso suele arrastrarlo consigo, porque el privilegio del talento y la elocuencia es dominar la multitud. Cualquiera facción o partido que a su sombra se forma dentro del seno de una asamblea acostumbra decidir el más grave asunto a su favor; y por más reglamentos que se le opongan, los elude con la urgencia de las circunstancias, y supera con la autoridad suprema de la misma corporación, quedando así expuesta muchas veces la suerte de la Nación a una votación sola, facciosa e inmadura. Esto se observa a cada paso en todos los Congresos del mundo, donde yo me he hallado, a pesar de los más bellos cánones reglamentarios para evitar este mal.

*La ley misma hace la trampa.* Es sabida y vulgar la de echar los negocios cuando faltan los oradores contrarios al partido. Es conocido aquel estratagema frecuentísimo con que los diputados americanos perdieron en las Cortes de Cádiz las votaciones más interesantes a nuestra patria. Tal era el de preguntar o hacer preguntar si el asunto está ya suficientemente discutido en acabando de perorar algún orador verboso reservado a propósito para fascinar, aunque otros muchos oradores que disienten tengan pedida la palabra para responder a sus argumentos, trillar su paja o deshacer sus sofismas. El partido se pone en pie para afirmar la pregunta, lo siguen los diputados de reata que abundan en todo Congreso, el presidente repica la campana contra las reclamaciones, la trama es legal porque conforme al reglamento la tal pregunta corta la discusión, y se vota un desatino.

Muchas otras veces, sin intriga ni segunda intención, los ánimos se exaltan con el calor de la disputa, o las cabezas están fatigadas, no ocurren algunas reflexiones importantes, se equivocan las especies faltan datos y resulta una resolución tan defectuosa, que ya hemos tenido que corregir en sesión secreta lo que habíamos determinado en la pública. Y gracias a la prudencia de un cuerpo que ha tenido la de cejar sobre un acuerdo pernicioso: otro se obstinará por vergüenza, o por no comprometer su autoridad, y la Nación lo paga.

En otras ocasiones se reúne todo lo dicho, y tenemos la prueba recientísima en el decreto de convocatoria para un nuevo Congreso. ¿Lo habríamos dado por la tarde después de haber oído a los oradores a quienes por la mañana no cupo la palabra, y que deploraron con razón la desgracia de la patria abandonada a su suerte, a la inexperiencia de hombres nuevos y a un albur en todo sentido peligroso? El torrente de lágrimas que en esta vez interrumpió mi discurso no fue sino la expresión de los tristes presagios que me dictaba el corazón, guiado por la experiencia. También disputaban a las Cortes de Cádiz y a la Asamblea Constituyente de Francia los poderes para constituir a la Nación. Las Cortes de Cádiz cerraron sus oídos, dieron una constitución, y salvaron a su patria, que en el naufragio de su libertad, tuvo esta tabla de que agarrarse y así la Asamblea Constituyente de Francia, que cediendo a la voz imprudente de los pueblos agitados por aspirantes, *ultras*, o demagogos aunque trabajó una constitución, reservó sanción a una convención nacional, que convocó. Pero esta la rechazó, trastornó al gobierno, tocó a degüello, y los que escaparon de aquel diluvio de sangres, recibieron las condenas de la esclavitud. la identidad del caso me hace estremecer. Quiera Dios que el nuevo Congreso no resienta el mal ejemplo de haber condescendido los verdaderos comisionados de la Nación, y únicos órganos legales de su voluntad a gritos tumultuosos y anárquicos.

Aprovechémonos de nuestra propia experiencia para reconocer la necesidad de una segunda Cámara que revea las leyes, sea como un tribunal de apelación del primer juicio. Los hombres que obran largo tiempo juntos, contraen ligazones y cierta manera de ver los objetos, un espíritu de cuerpo y de rutina cuyo correctivo natural está en una asociación. El temor de ser desairada por esta la primera Cámara, la hará más cauta para decretar, u una u otra se ilustrarán con la luz que despida el choque de sus diferentes discusiones.

Esto es verdad que causará demora; pero esta misma clama los espíritus, da lugar a nuevas reflexiones, a que la cuestión sea examinada en todas sus fases, a que los sabios de fuera del cuerpo lo ayuden con sus luces, y salga la decisión más perfecta y sazónada. No habrá muchas leyes, pero tampoco se hará una y decretará en media hora. Se podrá errar, este es el patrimonio de nuestra flaqueza; pero quedará el consuelo de haber apurado todos los medios de evitar el error.

Cuando hay dos Cámaras diferentemente compuestas la una sirve naturalmente de freno a la otra, dice un grande político, el peligro de la demagogia se debilita, porque no es tan fácil que un individuo pueda ejercer en los dos cuerpos la misma influencia. Habrá entre ellos una emulación de crédito y de talentos; el mismo celo de una sala viene a ser la salvaguardia contra las usurpaciones de la otra, y la Constitución se sostiene por las mismas pasiones que obran en sentido contrario. En una palabra, la nave del Estado asegurada sobre dos Cámaras como sobre dos anclas podrá resistir mejor las tempestades políticas.

Yo descubro aun otra ventaja en la segunda sala, y es, que aunque los representantes se ausente concluido el tiempo de sus sesiones, o se renueve cada dos o tres años su Cámara, queda siempre la de Senadores en torno del gobierno, le aconseja, lo observa, lo dirige y lo contiene. Y como variándose por partes, no cierra el periodo de su

existencia sino a los cinco años, se impone en los negocios de la Nación, y el estado político del mundo, instruye al poder ejecutivo que a los cuatro años se muda, guía a los nuevos representantes, visones inexperto, azorados con la novedad de la escena, y nunca se apaga el fanal que conduce la Nación al puerto de la felicidad.

Bien sé, que tampoco faltan inconvenientes en el sistema de las dos Cámaras. Benthán en su táctica de las asambleas legislativas expende los de una Cámara como los de dos, sin atreverse enteramente a decidir la mejoría. Y por eso la mayoría de la comisión ha inventado ese nuevo Senado conservador. Pero en la balanza de mi pobre juicio ni resarce las ventajas de la división de Cámaras, ni remedia los inconvenientes de una, antes puede criarlos mayores. Ese nuevo Areópago separado del cuerpo legislativo está tan revestido de prerrogativas y funciones, que me hace temblar como el antiguo a los atenienses. Ese fiscal eterno del cuerpo legislativo, cuyos individuos juzgan, y él sólo puede ser juzgado con mucha dificultad, que examina sus acuerdos, nota sus faltas, espía sus acciones, y reprueba las leyes, porque no se guardó en la discusión el reglamento, o no se discutió, suficientemente el asunto, a de ser un censor tanto más odioso al primer cuerpo de la Nación, cuanto es un rival extraño. Se va a soltar entre ellos la manzana de la discordia, y yo no se si la animosidad, que pueda encenderse entre cuerpos tan poderosos, acabará su pleito con la ruina de la República. El uno tiene la espada de la ley que todo lo puede; el otro puede considerarse la del gobierno, que a cada paso lo necesita demasiado, y no le faltará el apoyo de la inmensidad de criaturas que las de granjearse con la propuesta de los empleos.

Yo, en conclusión, cuando se trata del destino de una Nación, me guardaré bien de embarcarme en teorías nuevas cuya futura experiencia puede sumergir la libertad para siglos, o sumergirnos en un océano de calamidades y de sangre. Caro y muy caro costaron a los franceses las nuevas teorías constitucionales. En esta materia mientras menos invención más seguridad. Camino carretero seguro. Todas las naciones que han reducido el cuerpo legislativo a una sola Cámara, naufragaron: testigo Francia en su Asamblea Constituyente, y su convención nacional; testigo España, de cuya constitución, dice el sabio arzobispo de Malinas, que el gran defecto es una sola Cámara. Lo ha conocido así Flores Estrada, y cuentos dignos diputados españoles conocí fugitivos en Inglaterra.

El nombre mismo de Senado conservador me alarma y espanta. Así se llamaba el que inventó Napoleón en París, con el cual sofocó al cuerpo Legislativo, y no sirvió de otra cosa que de instrumento ciego a los caprichos de aquel déspota asombroso. Los estados que han progresado y prosperan en la libertad, como Inglaterra, los Estados Unidos y Colombia, tienen dos Cámaras. Y yo vuelvo a decir señor que jamás abandonaré mi Nación, cuya libertad me ha costado 30 años de persecución y 13 de prisiones, al albur de una teoría nueva desconocida e inexperimentada. Hasta el particular que aventura toda su fortuna a un naipe, es un insensato. Ningún viajero que sea cuerdo, dejará un camino trillado y conocido, que con certeza le ha de conducir al término deseado, por ensayar una senda nueva, incógnita e incierta, a pique de tener que desandar lo andado o perderse sin salida.

Yo voto por las dos Cámaras en el cuerpo Legislativo, una de representantes y otra de senadores en la manera que dejo indicado, y conforme a las instrucciones que tengo de tres provincias; y pido que así conste en las Actas del Congreso, y que este voto se imprima y circule con el proyecto de las bases constitucionales para satisfacción de aquella provincias y conocimiento de la Nación.

[México, 28 de mayo de 1823]

DR. SERVANDO TERESA DE MIER



## Monterrey, mayo o junio de 1823\*

Plan de las bases orgánicas o fundamentales para el establecimiento de una República Federada en el Anáhuac propuesto por el ciudadano Esteban Austin

Movido por el deseo innato de la felicidad de mi patria, y considerando, no tan sólo como un derecho, sino también como un deber, el contribuir, en cuanto mis cortas luces lo permitan a aclarar la importante discusión que se halla pendiente sobre la forma de gobierno que por la Nación, mexicana debe adoptarse, me he tomado la libertad de presentar a ésta mis ideas sobre tan delicado y grave asunto.

Las bases generales se han tomado principal del gobierno de los Estados Unidos de América, cuyos benéficos resultados son ya evidentes por la feliz experiencia de muchos años. El admirable adelanto de aquella Nación, así en población, como en artes, ciencias, comercio y riquezas, y en la felicidad del común de sus habitantes, presenta un monumento luminoso de los saludables efectos del sistema federado: ¿Y por qué no podemos esperar que en este país produzca iguales efectos? ¿Por qué no gozará del mismo beneficio el pueblo de Anáhuac? ¿Un pueblo que en la última y gloriosa lucha por su verdadera libertad, ha manifestado a la faz de todo el mundo, que no tan sólo ha tenido heroísmo para concluir la grandiosa obra de su independencia sino también sabiduría y talento para romper el velo especioso con que una política pérfida quería cubrir bajo el sistema de monarquía moderada, al más absoluto abominable despotismo; y virtud bastante para derrocar el trono usurpado, a este monstruo del género humano, recobrando plenamente sus más sagrados e imprescriptibles derechos?

El sistema federado es simple y de fácil comprensión; su sólo objeto es la felicidad del pueblo. Es un gobierno en que la ley gobierna. Es un gobierno fundado en el consentimiento general de los pueblos, y dirigido por la justicia, el bien común, y en el cual la responsabilidad de los agentes públicos es absoluta y efectiva; y el recurso para reparar abusos y agravios, es directo y pronto, sin los enredos y rodeos de aquel laberinto sin fin de consejos de Estado, ministros, favoritos, ayudantes imperiales, y todos los ridículos apéndices de un tren asiático y numeroso, compuesto de cortesanos, aduladores galoneados, de viles sicofantas que cual nube de pestilentes harpías, circundan los tronos y obscurecen u obstruyen los raras de justicia, que podían emanar de las virtudes personales del monarca ¿más para qué nombrar aun la monarquía? la experiencia ha probado en el año último al pueblo mexicano, lo que la historia del mundo había hecho patente muchos años antes, esto es, que una monarquía ya sea investida con el poder absoluto del zar de la Rusia, o enmascarada con alguna cons-

\*Nota: El texto fue tomado de *la República Federal Mexicana: Gestación y Nacimiento*. Volumen II, Manuel Calvillo, México, Departamento del Distrito Federal, 1974.

Versión actual: Se modificó la ortografía y se conservó la fonética y el estilo original de los documentos.



titución, no es otra cosa más que el propio despotismo. la voz unánime de Anáhuac es de República: la opinión sólo difiere entre federada y central. Un gobierno central establecido en México ha de ser por su misma naturaleza aristocrático, porque es la unión de todos los Poderes de la Nación en pocas manos y en un solo punto; y aunque los agentes públicos sean removidos frecuentemente por elecciones, si consideramos aun la influencia de los cuerpos aristocráticos apoyados por las preocupaciones existentes, unida a la de los capitalistas de México hayan de tener en las elecciones; creo que es casi evidente que semejantes cambios serían cuando más de personas, pero no de partidos ni de principios, y que sería en efecto la ciudad de México lo que la de Roma fue en tiempo de la República, es decir, señora absoluta de las provincias y por consiguiente de toda la Nación. Establecido el sistema central, y supuesta un coalición entre el clero, los capitalistas de México, y el partido que se halle apoderado del gobierno, ¿quién lo contendría? Con el ejército a su disposición, con todos los gobernadores de las provincias, y otros oficiales, y empleados de todas clases nombrados por él ¿quién sería capaz de sujetarlos? ¿El Congreso?, ya hemos visto que no pudo contra un tirano: ¿qué haría pues contra cientos de ellos? ¿La opinión pública?, la opinión corrompida por la astucia aristocrática, se haría nula por medio de la división.

¿Las provincias? Su poder político, y su influencia se vería absorbido por el gobierno general, y paralizado por un poder gigantesco y predominante; de suerte que admitido el sistema central, éste no tiene obstáculo en algo que pueda contener su inclinación a la opresión de las provincias.

El triunvirato de César, Pompeyo y Craso, en Roma, gobernó despóticamente aquella ciudad y todo el Imperio, y echó los cimientos de las disidencias políticas, y partidos que desolaron el país con la guerra civil, y establecieron el trono sobre las ruinas de la República. Esto sucedería a los mexicanos bajo el gobierno central puesto que causas iguales producen por lo general iguales efectos; o los obligaría a procurar la destrucción de semejante gobierno por medio de la insurrección siempre peligrosa, de modo que un gobierno central sería de hecho una aristocracia que sin duda es el peor de los gobiernos conocidos, y sin duda un bien tiempo nos obligaría a destruirlo con una guerra ruinosa; o él nos reduciría a la esclavitud consolidando el más feroz despotismo. Además ¿cómo podría abrazar este sistema todos los diversos intereses locales, y administrar una justicia igual a cada individuo en una Nación que ocupa un territorio tan extenso? A proporción que nos alejamos de la fuente, sus aguas son menos puras. En tiempo del gobierno español, Madrid era el manantial y la pasada esclavitud y miseria del Anáhuac prueban la consecuencia. Bajo un sistema central la fuente estaría en México y de aquí se distribuiría al pueblo por entre las manos de ministros, capitanes, generales, gobernadores, etc. etc., y los efectos serían a proporción los mismos en este caso, que en el antecedente. Florecería México estando situado en el mismo manantial: México sería el centro del poder y de las riquezas, mientras que las provincias extenuadas y lánguidas padecerían en un estado lamentable de dependencia y abyección. Mas bajo el sistema federado será todo lo contrario, teniendo cada provincia su propio manantial dentro de sí misma. la libertad nacional así como la de los individuos tendrán un ángel custodio en los cuerpos legislativos de cada provincia,

siempre alerta para dar él alarma cuando peligre la libertad y seguridad de la patria, y siempre vigilantes sobre los intereses locales e individuales del pueblo.

Por estas razones y otras muchas que se podrían exponer me parece cierto y concluyente, que el sistema federado es el más adaptable, para la Nación mexicana. Concedido esto, la única dificultad que se presenta, es la de ponerlo en ejecución, sin que se originen u ocasionen conmociones intestinas, o que la Nación se precipite en la anarquía; y sobre esto se traslucen algunos obstáculos que este plan se empeña en vencer y disipar.

El Congreso actual por un decreto de 21 de mayo último ha declarado que se limitaran sus facultades a convocar otro nuevo, ocupándose entre tanto a organizar la hacienda pública, el ejército, y otras cosas que por su importancia urgente no admiten demora; declaración que sin duda hizo el Congreso convencido de que obraba en ella de conformidad con la voluntad general de la Nación.

Por tanto no puede ya el Congreso actual declarar la forma de gobierno, ni organizar sus bases fundamentales; pero el dilatar esta declaración hasta que se reúna el nuevo Congreso es inconveniente, y muy peligroso. Inconveniente porque cada provincia requiere la pronta e inmediata aplicación de las leyes para su gobierno interior, para remediar los males y desórdenes infinitos que podrían provenir de la falta de policía, y la general relajación de las riendas del gobierno. Las diputaciones provinciales se rigen aún por la Constitución española, y sus facultades son enteramente inadecuadas a este objeto; sin que el Congreso, después de la publicación de dicho decreto, pueda ampliarlas a la extensión que se requiere; porque esto sería establecer una de las bases fundamentales del gobierno. Por estas razones la dilación de que hemos hablado es inconveniente, y también es peligrosa, porque una Nación no puede, sin correr el riesgo más inminente de caer en la anarquía, o dejarse encadenar por la ambición individual, o aristocrática, permanecer mucho tiempo en el estado de fermentación general y destituida de hecho de un gobierno legalmente constituido. Asentando pues, que una declaración inmediata de la forma de gobierno es, absolutamente necesaria a la Nación y que el Congreso existente no tiene facultades para hacerla, ¿a dónde encontraremos el poder capaz de ellas? la respuesta es bien sencilla. En el pueblo. El pueblo de la Nación mexicana por lo que hace a su pacto social, se halla en el estado natural y por lo tanto libre par constituirse como le parezca mejor, el primer paso natural hacia este objeto, es el de proveer a su necesidades locales y urgentes, y esto sólo se puede ejecutar estableciendo un gobierno interior en cada provincia como un estado independiente. Pero hay también necesidades de una naturaleza general, y que siendo comunes a todas, debe proveerse a ellas por leyes generales, igualmente aplicables; y de aquí es la necesidad de establecer al mismo tiempo un gobierno nacional. Para lograr ambos fines de un modo... es necesario que cada provincia en la formación de su gobierno local tenga a la vista un plan general de confederación entre todas ellas y de reconocimiento a un centro común de unidad. Estos particulares procuran abrazar el plan que presento. En primer lugar establecer el principio cierto de que cada provincia tiene el derecho de constituirse así misma; en segundo lugar indica las bases que deben servir para la creación del gobierno nacional, a fin de que cada provincia forme su gobierno interior o local de modo que guarde armonía con los poderes que haya de

delegar al gobierno nacional, y en tercer lugar considera como del deber de cada provincia que adopte este plan, el informar de ello el supremo Poder Ejecutivo para que el Congreso actual obrando según las nuevas instrucciones que de este modo se hayan dado por el pueblo, declare la forma de gobierno elegida por la Nación; y también que la organización interior de cada provincia como se dice en el artículo... de este plan, es de conformidad con la voluntad de todas. Esta declaración así hecha, es importante, para evitar la rivalidad entre las provincias; porque en tal caso la acta de cada una, se aprobará mutuamente por todas, y declarada por este medio la forma de gobierno, cada provincia hará su Constitución local observando las condiciones prescritas en el referido artículo y la comunicará al nuevo Congreso para que de acuerdo con estas constituciones provinciales se forme la nacional de la confederación que aprobada por las dos terceras partes de los cuerpos legislativos de las provincias que estén representadas en dicho Congreso será obligatoria para todas las demás.

De conformidad con este plan se reconocen como centro de unión el supremo poder ejecutivo y Congreso nacional; y la forma de gobierno se declara por el pueblo de cada provincia obrando en concierto de tal manera que nada haya que temer de la anarquía o guerra civil, a menos que el Poder Ejecutivo, ye el Congreso o una o más de las provincias amenacen establecer un gobierno por fuerza de armas, contrario al deseo declarado de la mayoría de los pueblos, lo que no es ciertamente de esperar; y si este plan mereciese la aceptación general las constituciones internas de cada provincia convendrían por lo regular en los poderes que se delegasen al gobierno nacional y así no habría sobre esta materia divergencia de opiniones. Además, el nuevo Congreso cuando se reúna no debe ser más que el órgano de la voluntad de los pueblos y estar absolutamente sujeto a las instrucciones que éstos le haya remitido. la doctrina de que es ilimitado el poder del Congreso y que no está sujeto a la voluntad e instrucciones que se le hayan dado por sus comitentes, es establecer un despotismo aristocrático y es igualmente degradante, injusto y peligroso. ¿Y cómo se podrá expresar con más claridad esta voluntad de los pueblos sino por la exhibición de la Constitución interior de cada provincia como se prevén en este plan?

Esta materia es la más importante y grave que haya jamás llamado la atención de los pueblos. Se trata de constituirmos, de dar a la Nación un código fundamental y arreglar los pormenores de nuestro pacto social, por lo cual es ciertamente el deber de cada ciudadano elucidar este asunto expresando sus opiniones franca y abiertamente, para que el cuerpo político que se forme no contenga en los principios mismos de su establecimiento mezclados los de su ruina, porque estos principios semejantes a los elementos ocultos de un volcán producirán tarde o temprano la más violenta erupción acompañada de aquellas convulsiones y estragos consecuentes a estos desastrosos sacudimientos. Los materiales fatales de un sistema central son la aristocracia, poder que cual un fluido eléctrico se insinúa y discurre por todo el cuerpo político con una influencia que aunque oculta es siempre peligrosa y muchas veces irresistible.

Plan de las bases orgánicas y fundamentales  
para el establecimiento de una República federada en el  
Anáhuac propuesto por el ciudadano Esteban Austín

- Artículo 1.* El pueblo de las provincias llamadas antes Nueva España y Guatemala se halla libre e independiente de la dominación y poder de la nación española o de cualquier otra potencia, y tiene el derecho exclusivo y absoluto de gobernarse como un pueblo independiente libre y soberano habiendo recobrado su estado natural para constituirse en la forma de gobierno que más le convenga y que libremente elija.
- Artículo 2.* Cada una de estas provincias se considera, y es derecho, un estado libre e independiente, y por tanto tienen facultad para ejercer todas las funciones que pertenecen a la soberanía.
- Artículo 3.* Para proveer con más seguridad a la defensa, prosperidad y bien común de las provincias se unen mutuamente por el más estrecho vínculo de unión y fraternidad bajo el sistema republicano federado para formar una grande Nación cuya religión dominante es y será precisamente la católica apostólica romana sin que estado alguno pueda proclamar otra, y todos y cada uno de por sí se obligan a protegerla por medio de leyes sabias y justas.
- Artículo 4.* La confederación compuesta por dicha unión se llamará la República Mexicana.
- Artículo 5.* Para que se lleve a efecto lo expresado en los dos últimos artículos el pueblo de cada una de las provincias delega una parte de su propia soberanía, la cual se designará y especificará con plenitud en la Constitución de dicha Federación; y estos poderes se confiarán en manos de agentes públicos electos por el pueblo, los cuales han de formar el gobierno general de la República.
- Artículo 6.* Cada provincia se reserva y queda en posesión de todos los poderes y facultades que no se hayan delegado con especialidad en la Acta de Confederación.
- Artículo 7.* Los poderes que se hubiesen de delegar por cada provincia al gobierno general se dividirán y organizarán en tres ramos distintos y separados, como son el ejecutivo, legislativo y judicial los cuales han de ser tan independientes entre sí cuanto lo permitan y sea consistente con los lazos que hayan de unir la máquina política de todo el gobierno.
- Artículo 8.* El Poder Ejecutivo del gobierno general se ejercerá por un presidente y un vicepresidente a falta del primero, los cuales serán electos por el pueblo, por el espacio de ocho años; y así el presidente como los demás funcionarios públicos de la República Mexicana podrán ser removidos de sus empleos antes de la expiración del tiempo prescrito, en caso que sean acusados y condenados ante tribunales competentes por no haber cumplido con exactitud y fidelidad con sus deberes.
- Artículo 9.* Se especificarán y enumerarán en la Constitución de la Federación los poderes del presidente, los cuales se circunscribirán a los puntos siguientes.

Será de su incumbencia el mando del ejército de tierra y de la armada naval: El nombrar los oficiales del gobierno general y expedirles sus despachos con consentimiento y aprobación del Senado.

Abrir las sesiones del Congreso, y hacer patente el Estado de la Nación, y proponer aquellas medidas que crea necesarias para la seguridad y felicidad común.

Recibir todos los agentes públicos de otras naciones y embajadores extranjeros y dirigir las correspondencias diplomáticas dando cuenta de ellas al Congreso.

Publicar y hacer ejecutar las leyes.

Tener un veto en las leyes, con tal que este veto no tenga efecto si las dos terceras partes de ambas Cámaras del Congreso aprueban la segunda vez una ley que haya sido repulsada por el presidente.

Convocar el Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo juzgue conveniente.

Publicar todas las declaraciones de guerra y de paz y hacer entrar en tratados de alianzas con las naciones extranjeras bajo la inspección y dirección del Congreso.

El dar dirección y colocar las fuerzas terrestres y marítimas para la defensa del país.

El preservar la tranquilidad pública y arrestar conspiradores y perturbadores de elle conforme a las leyes.

Conceder gracias en todos los casos criminales en que lo crea propio, y aprobar o desaprobar las decisiones de los tribunales militares o consejo de guerra.

Todo lo concerniente al ramo de Hacienda, Casa de Moneda, Correos, Instituciones y Fincas Nacionales que se hallen situadas en toda la extensión del territorio de la República estará bajo el cuidado y dirección del presidente según las leyes sobre estas materias.

*Artículo 10.* El Poder Legislativo del gobierno general se conferirá a un Congreso libremente electo por el pueblo en tiempo determinado, y se dividirá en dos Cámaras separadas, una de las cuales tendrá la denominación de Senado y la otra de Cámara de Diputados.

*Artículo 11.* El pueblo podrá elegir dos senadores por cada provincia del modo que determine el cuerpo legislativo de él los cuales desempeñarán este encargo por el espacio de seis años, una tercera parte de los senadores se reelegirá cada dos años; Los diputados se elegirán también por el pueblo por dos años para cuyo efecto los cuerpos legislativos de cada provincia dividirán sus respectivas provincias en tantos municipios electorales cuantos sean los diputados, que la provincia haya de elegir de modo que cada municipio elegirá un diputado.

*Artículo 12.* El Congreso designará el número de habitantes necesarios para poder nombrar un diputado.

*Artículo 13.* Para ser electo senador del Congreso se requieren treinta y cinco años de edad, ser ciudadano de la Nación mexicana con residencia en ella a lo menos de cinco años, nativo o vecino de la provincia de donde sea electo, y gozar una renta proveniente de bienes raíces o de alguna industria, u oficio literario.

*Artículo 14.* Para ser electo diputado serán necesarios a lo menos treinta años de edad y además poseer las mismas cualidades que se exigen para la elección de senadores.

*Artículo 15.* Los senadores y diputados serán electos directamente por el pueblo en elecciones populares y será de la inspección del Congreso el estatuir quiénes tengan derecho de votación.

*Artículo 16.* Será atributo del Congreso determinar el número y clase de eclesiásticos que podrán ser electos senadores y diputados en el Congreso.

*Artículo 17.* Las facultades del Congreso se limitarán a los puntos siguientes.

Imponer derechos y contribuciones de toda clase para el bien y el uso de La Nación, dividiendo y prorrateando las contribuciones igualmente entre las provincias a proporción de su riqueza, en cuanto sea practicable.

El declarar la guerra y aprobar la paz.

Levantar y sostener el ejército y la armada naval.

Establecer el modo de obtener los derechos de ciudadanía.

Tomar empréstitos bajo el crédito de la Nación y pagar todas las deudas y reclamaciones justas contraídas desde la Declaración de Independencia en el año de 1810.

Aprobar tratados y alianzas con las naciones extranjeras.

Establecer o arreglar los Correos y acuñar monedas y crear casas para este efecto.

Hacer leyes generales sobre el ramo de minería y arreglar pesos y medidas.

Establecer y uniformar reglas para los trámites judiciales que se ha de observar en los tribunales nacionales.

Hacer leyes para la mejor dirección del Comercio, Consulados y Ban-carrotas.

Decretar ordenanzas generales para la milicia nacional.

Aplicar cantidades de los fondos públicos para caminos, canales u obras de utilidad general.

Establecer bancos u otras corporaciones útiles.

Establecer o destruir cualesquier especie de tribunales que no esté es-pecialmente establecido o prohibido por la Constitución.

Calificar y castigar los crímenes de traición y sedición.

Calificar y castigar piratería y delitos contra el derecho público de las naciones.

Arreglar los gastos del gobierno general en todos los ramos.

Conceder pensiones y recompensas por servicios actualmente hechos.

Conceder, vender o disponer las fincas y fondos nacionales para el mayor adelanto y beneficio de la Nación.

Habilitar puertos y establecer aduanas marítimas, alentar las artes y ciencias concediendo privilegios por tiempos limitados a los descubridores e inventores de alguna máquina nueva, o al autor de alguna obra o libro que no se hubiese conocido ni publicado antes para el uso exclusivo de su descubrimiento o libro.

Adoptar todas las medidas necesarias para conservar la salubridad, seguridad y tranquilidad nacional.

Declarar, definir y limitar el poder que el Papa y los concilios ecuménicos pueden ejercer sobre las iglesias y el clero de esta Nación.

Corregir y reformar todos los abusos que existen en la iglesia y fijar los salarios de los obispos y arzobispos.

Presentar para los obispos y arzobispos y establecer u abolir cualquier convento, hermandad o sociedad religiosa y dotar las que se hayan establecido de los fondos públicos y apropiar los fondos y fincas de las que se hayan abolido a usos públicos.

Y finalmente decretar aquellas leyes que sean necesarias y propias para el mejor cumplimiento de estos poderes y de lo que prescriba la Constitución.

*Artículo 18.* El Poder Judicial nacional se compondrá de un Supremo Tribunal de Justicia el cual se nombrará por el Congreso y otros tribunales inferiores que el Congreso establezca por ley expresa.

*Artículo 19.* Se extenderán los poderes del Supremo Tribunal de Justicia a todos aquellos casos que comprendan lo concerniente a embajadores y otros agentes extranjeros: a todos los casos que provengan de tratados; a todos los casos a donde la Nación o un estado se consideran como partes, o entre ciudades, villas e individuos de diferentes estados; a todos los casos de duda por lo que respecta a la interpretación oral; a todos los casos de apelación de los tribunales inferiores según las leyes en esta materia; a todos los casos de duda por lo que respeta la interpretación o legalidad constitucional de cualquiera ley del Congreso o de un estado, con tal que si el dicho tribunal decidiese que alguna ley del Congreso es ilegal será de la atribución de éste examinar por segunda vez dicha ley si ésta merece aún la aprobación de ambas Cámaras será y pasará por ley no obstante la opinión del Supremo Tribunal.

Y será de su incumbencia el dirimir las competencias que pueden suscitarse entre los tribunales que estén sujetos al gobierno general.

*Artículo 20.* Hay cierto poderes y derechos naturales pertenecientes al pueblo de cada provincia que no se pueden confiar al gobierno general, como son el derecho de formar una Constitución y leyes para el gobierno interior y municipal de la provincia; el derecho de elegir su gobernador y a todos los oficiales civiles y de la milicia de la provincia; de establecer los tribunales que juzga necesaria para la administración de justicia y la preservación de la tranquilidad interior, *el derecho de hacer todas leyes así civiles como criminales que sean*

*necesarias para el mejor gobierno y adelantamiento de la provincia; la libertad absoluta de la imprenta y de la palabra; el derecho de plantar, cultivar y vender sin restricción alguna todas las producciones de la agricultura del país; el derecho de admitir la emigración y establecimiento de extranjeros en la provincia sin ninguna imitación:*

Las tierras vacantes en cada provincia deben ser la propiedad absoluta de la provincia y pueden ser cedidas o vendida por el cuerpo legislativo de la provincia, pero el gobierno general tendrá el derecho de retener o apropiar las tierras vacantes que sean necesarias para fortificaciones u otros objetos que tienden a la prosperidad o bien de la Nación, y también no tendrá poder ninguna provincia para vender ni enajenar tierras a ninguna nación extranjera o de otro modo disponer de ellas con agravio de la seguridad pública.

*Artículo 21.* Cualquier provincia que no quiera por sí sola formar una parte distinta de la confederación puede unirse con cualquiera otra provincia o provincias las cuales formarán por este medio un estado de la Confederación: cada una de estas provincias unidas para este objeto retienen el derecho de formar un estado separado en lo venidero cuando lo permita su situación y lo apetezca la mayoría del pueblo y entrará en la Confederación gozando de los mismos derechos y bajo el mismo pie que las otras.

*Artículo 22.* La Acta de la Confederación entre algunas provincias que se hayan unido por el fin indicado en el último artículo debe designar y especificar con particularidad las condiciones y objeto de dicha unión y se formará esta Acta de Confederación y la Constitución del estado así compuesto por una junta general libremente elegida por el pueblo de cada una de las referidas provincias, en dicha junta se debe votar por provincias cada una teniendo un voto.

*(Juzgo muy importante la pronta impresiva de este plan, anota Ramos Arizpe).*

*Artículo 23.* Las provincias que este plan aprueben informarán al Supremo Poder Ejecutivo de México de dicha medida acompañándola con una copia de la acta en que conste su aprobación para que éste pase los documentos al Congreso actual de México; y procederán luego a formar su gobierno y constitución interior observando las bases indicadas en este plan lo que se considere provisional hasta que se publique y apruebe la Constitución nacional.

El Congreso actual de México instruido por dichas manifestaciones de la voluntad de las provincias puede declarar la forma de gobierno elegido por ellas y decretar que lo hecho por cada una tocante a la formación de su gobierno y Constitución interior se hallen en conformidad con la voluntad general; con tal que las constituciones particulares han de uniformarse al plan adoptado por la mayoría en todo lo tocante a la cesión de poderes al gobierno general, las cuales constituciones serán presentadas al Congreso constituyente convocado por el Congreso actual para su inteligencia y gobierno en la formación de la Constitución nacional.



*Artículo 24.* El nuevo Congreso constituyente con la opinión de las provincias manifestada así para guiarlos formará la Constitución nacional la que se enviará a cada provincia para su aprobación; y se ésta se hallase aprobada por las dos terceras partes de ellas, será obligatoria para todas las otras provincias que estuviesen representadas en el dicho Congreso.

*Artículo 25.* El objeto de este plan siendo el de establecer una República federada sentada sobre las bases sólidas de la justicia y ley natural, y de unir el pueblo de esta América con los vínculos sagrados de la fraternidad y protección mutua, interés recíproco y bien común y la prosperidad así individual como nacional; y el restaurar a las vastas y desoladas llanuras del Anáhuac aquella paz y felicidad que habían desterrado diez años de una guerra sangrienta y feroz que hizo el despotismo contra los derechos del hombre; no se emplearán para sostenerlo, otras armas que las de la persuasión, el convencimiento y las fuerzas de la razón y la justicia. Demasiado ha corrido ya la sangre preciosa del americano derramada aun por sus mismas manos. ¡Oh extraño y terrible delirio de las pasiones humanas!, derramar el hermano la sangre de su hermano.

¿No es independencia, libertad, paz, unión, felicidad y prosperidad lo que buscamos? ¿Y se ha de obtener tan estimables dones con nuestra ruina y desolación en una guerra intestina? No. El que pretende uniformar la opinión o establecer un gobierno por fuerza de armas, en su corazón es un enemigo del bien común de la patria.

Por lo mismo ninguna provincia de las que adopten este plan deberá reclutar tropas o hacer preparativos hostiles contra otras que no lo sigan; ni tampoco tomar las armas en su propia defensa en caso que el gobierno general o cualquier otra provincia intentasen forzarlas a que adoptasen otro sistema diferente que no sea aprobado por la mayoría; a menos que no hayan sido inútiles y sin efecto todas las medidas pacíficas y de reconciliación; en cuyo caso será justa y muy necesaria la defensa según los principios incontestables de la ley de la naturaleza.



17 de junio de 1823\*

Ley electoral muy detallada para los comicios de diputados al  
Segundo Congreso Constituyente de la Nación

Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores

El Supremo Poder Ejecutivo se ha servido dirigirme el decreto siguiente:

“El Supremo Poder Ejecutivo nombrado provisionalmente por el Soberano Congreso Constituyente de la Nación, a todos los que las presentes vieren y entendieren SABED: Que el mismo Soberano Congreso ha decretado lo siguiente.

El Soberano Congreso Mexicano, en conformidad con lo prevenido en el artículo 1º del decreto de 21 del último mayo, ha venido en decretar y decreta la siguiente ley de elecciones a que deben acomodarse las provincias de la Nación, para nombrar los diputados que han de componer el futuro Congreso Constituyente.

### Bases para las elecciones

*Artículo 1º.* El Soberano Congreso Constituyente Mexicano es la unión de los diputados, que representan la Nación, elegidos por los ciudadanos en la forma que se dirá.

*Artículo 2º.* La base para la representación nacional es la población, compuesta de naturales y vecinos del territorio mexicano.

*Artículo 3º.* Para fijar esta base servirá ahora el censo, a que las provincias arreglaron las elecciones de diputados para los años 20 y 21 con las adiciones y rectificaciones hechas entonces por las juntas preparatorias en sus instrucciones, agregándose la parte de población que fue excluida.

*Artículo 4º.* Las provincias, que están segregadas de aquéllas, en cuya unión hicieron las elecciones para el bienio de 20 y 21 contarán ahora su población con proporción a las bases, a que entonces se arreglaron.

*Artículo 5º.* Las provincias, de las que están segregadas las del Artículo anterior, restarán de la suma que ambas contaron para el bienio de 20 y 21 la parte que sacan ahora las segregadas.

*Artículo 6º.* Por cada cincuenta mil almas se elegirá un diputado.

\* Fuente: *Gaceta del Gobierno Supremo de México*, 27 de junio de 1823, t. I, núm. 88, p. 334. El texto íntegro del documento, aparece publicado en diferentes números de la citada *Gaceta*, t. I, núms. 88 y 89, y t. II, núms. 1 y 4, de 27 y 28 de junio y 1 y 5 de julio de 1823, respectivamente.

*Artículo 7º.* Por una fracción que llegue a la mitad de la base anterior, se nombrará otro diputado; mas no llegando, no se contará con ella.

*Artículo 8º.* Las provincias, cuya población no llegue a cincuenta mil almas, nombrarán sin embargo un diputado.

*Artículo 9º.* Las provincias son: *California Alta. California Baja. Coahuila. Durango. Guanajuato. Guadalajara. León (Nuevo Reino de). México. México Nuevo. Michoacán. Oaxaca. Querétaro. San Luis Potosí. Santander. Sinaloa. Sonora. Tabasco. Texas. Tlaxcala. Veracruz. Yucatán. Zacatecas.*

*Artículo 10.* En el caso de que las provincias de *Guatemala* permanezcan unidas a México, se servirán de los censos más exactos, que puedan formar de los datos estadísticos que tengan reunidos.

*Artículo 11.* Las provincias de que habla el artículo anterior son: *Chiapa. Chimaltenango. Chiquimula. Comayagua. Costa Rica. Escuintla. Guatemala. León de Nicaragua. Quetzaltenango. San Miguel. San Salvador. Sololá. Sonsonate. Suchitepeques. Tegucigalpa. Totonicapan. Verapás y Zacatepeques*, las que se arreglarán a lo prevenido para las provincias electorales.

### De las juntas en general

*Artículo 12.* Para la elección de diputados se celebrarán juntas primarias, secundarias y de provincia.

*Artículo 13.* Serán precedidas de rogación pública en las catedrales y parroquias, implorando el auxilio divino para el acierto.

### De las juntas primarias o municipales

*Artículo 14.* Las juntas primarias se compondrán de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, mayores de 18 años, avecindados y residentes en el territorio del respectivo ayuntamiento.

*Artículo 15.* Tienen derecho de votar en las juntas populares los hombres libres nacidos en el territorio mexicano, los avecindados en él que adquirieron éste y otros derechos a consecuencia de las estipulaciones de Iguala y Córdoba, confirmadas por el Congreso, los que hayan obtenido carta de ciudadanos, si reúnen las demás condiciones que exige esta ley.

*Artículo 16.* No tienen derecho de votar los que han sido sentenciados a penas aflictivas o infamantes, si no han obtenido rehabilitación.

*Artículo 17.* Se suspende el derecho de votar por incapacidad física o moral manifiesta o declarada por autoridad competente en los casos dudosos, por quiebra fraudulenta, calificada así, por deuda a los fondos públicos, habiendo precedido requerimiento para el pago, por no tener domicilio, empleo, oficio o modo de vivir conocido, por hallarse procesado criminalmente, por el estado

- de sirviente doméstico, no entendiéndose por tales los jornaleros, arrieros, pastores, vaqueros y otros, que aunque vivan en la casa del dueño, no sirven a su persona.
- Artículo 18.* Se celebrarán las juntas primarias en toda la población que llegue a quinientas personas, y en las que no tengan ayuntamientos serán precedidas por el regidor que nombre el de la cabecera a que pertenezcan.
- Artículo 19.* Los pueblos que no lleguen a quinientas personas y las haciendas y ranchos, sea cual fuere su población, corresponden para las elecciones a la junta más inmediata.
- Artículo 20.* Para graduar el censo de la municipalidad o de las fracciones de ella, según los diversos pueblos que la compongan, se auxiliarán los ayuntamientos con los padrones de las parroquias.
- Artículo 21.* Para facilitar las elecciones en las poblaciones, que por sí o su comarca fueren populosas, se dividirán en los departamentos que el ayuntamiento crea bastantes en la junta de cada uno, se nombrarán los electores correspondientes a su población respectiva; y en los partidos en que acaso no se hayan establecido ayuntamientos, dispondrán las diputaciones provinciales, que se dividan en secciones proporcionadas para verificar las elecciones primarias.
- Artículo 22.* Las juntas primarias se celebrarán en el domingo tres de agosto de este año.
- Artículo 23.* Serán presididas por el jefe político o el que haga sus veces, y si se divide la población en departamentos, la junta de uno se presidirá por el jefe político o el alcalde, y las otras por los demás alcaldes y regidores, según el orden de su nombramiento.
- Artículo 24.* Reunidos los ciudadanos a la hora señalada y en el sitio más público, nombrarán un secretario y dos escrutadores de entre los ciudadanos presentes.
- Artículo 25.* Instalada así la junta, preguntará el presidente si ¿alguno tiene que exponer queja sobre cohecho o soborno para que la elección recaiga en determinada persona? y habiéndola, se hará pública justificación verbal en el acto. Resultando cierta la acusación, serán privados los reos de derecho activo y pasivo: los calumniadores sufrirán esa pena y de este juicio no habrá recurso.
- Artículo 26.* Si se suscitasen dudas sobre si en algunos de los presentes concurren las calidades requeridas para votar, la junta decidirá en el acto y su decisión se ejecutará sin recurso para sola esta vez; entendiéndose que la duda no puede versarse sobre lo prevenido por esta u otra ley.
- Artículo 27.* El presidente se abstendrá de hacer indicaciones para que la elección recaiga en determinadas personas.
- Artículo 28.* Se procederá al nombramiento de electores primarios, eligiendo uno por cada cien vecinos o por cada quinientos habitantes de todo sexo y edad.
- Artículo 29.* Si el censo diere una mitad más de la base anterior, se nombrará otro elector; más si el exceso no llega a la mitad, no se contará con él.
- Artículo 30.* La municipalidad o distrito de ayuntamiento, cuyo censo no llegue a quinientas personas, nombrará sin embargo un elector.
- Artículo 31.* Cada ciudadano se acercará a la mesa, designará número de personas, cual corresponda de electores a aquella junta. El secretario las escribirá a su

presencia y nadie se podrá votar en este ni en los demás actos de elección, bajo la pena de perder su derecho por aquella vez.

*Artículo 32.* Si el ciudadano llevare lista de las personas que quiere elegir, le será leída por el secretario y éste le preguntará si está conforme con lo que ella expresa: y se enmendará en el caso de no estarlo.

*Artículo 33.* Concluida la elección, el presidente, escrutadores y secretario, reconocerán las listas y el primero publicará en voz alta los nombres de los elegidos por haber reunido más votos. En caso de igualdad decidirá la suerte.

*Artículo 34.* El secretario extenderá la acta, que con él firmarán el presidente y escrutadores. Se entregará copia firmada por los mismos a cada uno de los electos, para hacer constar su nombramiento.

*Artículo 35.* Para ser elector primario, se requiere ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años o de 21 siendo casado, vecino y residente en la municipalidad y no ejercer en ella jurisdicción contenciosa civil, eclesiástica o militar, ni cura de almas.

*Artículo 36.* No se comprenden en la restricción anterior las autoridades elegidas popularmente, como los alcaldes.

*Artículo 37.* Nadie puede excusarse de estos encargos por motivo alguno.

*Artículo 38.* En la junta no se presentarán los ciudadanos con armas ni habrá guardia.

*Artículo 39.* Concluido el nombramiento de electores, se disolverá inmediatamente la junta y cualquier otro acto en que se mezcle será nulo.

### De las juntas secundarias o de partido

*Artículo 40.* Éstas se compondrán de los electores primarios congregados en las cabezas de los partidos, a fin de nombrar electores que en las capitales de provincia han de elegir a los diputados.

*Artículo 41.* Las juntas secundarias se celebrarán a los quince días de celebradas las primarias.

*Artículo 42.* Par cada 20 electores primarios de los que se nombraron en todos los pueblos del partido, se elegirá un secundario.

*Artículo 43.* Si resultare una mitad más de 20 electores primarios, se nombrará otro secundario; pero si el exceso no llega a la mitad nada valdrá.

*Artículo 44.* Si la población del partido no hubiere dado 20 electores primarios, se nombrará sin embargo un secundario sea cual fuere aquélla.

*Artículo 45.* Las juntas secundarias serán presididas por el jefe político o alcalde primero de la cabeza del partido, a quien se presentarán los electores primarios con el documento que acredite su elección, para que sean anotados sus nombres en el libro en que han de extenderse las actas de la junta.

*Artículo 46.* Tres días antes de las elecciones se congregarán los electores con el presidente en el lugar que se señale, y nombrarán secretario y dos escrutadores de entre ellos.

- Artículo 47.* En seguida presentarán las certificaciones de su nombramiento para que sean examinadas por el secretario y escrutadores, quienes al día siguiente informarán si están o no arregladas. Las del secretario y escrutadores serán examinadas por tres individuos de la junta, quienes informarán al siguiente día.
- Artículo 48.* En éste, congregados los electores, se leerán los informes sobre las certificaciones y hallándose reparo sobre las calidades requeridas, la junta resolverá en el acto y su resolución se ejecutará sin recurso.
- Artículo 49.* En el día y hora señalados para la elección se reunirán los electores y ocupando sus asientos sin preferencia, leerá el secretario los artículos que quedan bajo el rubro de juntas secundarias y hará el presidente la pregunta que se contiene en el artículo 25 y se observará cuanta en él se previene.
- Artículo 50.* Inmediatamente los electores primarios nombrarán a los secundarios de uno en uno, por escrutinio secreto mediante cédulas.
- Artículo 51.* Concluida la votación, el presidente, secretario y escrutadores examinarán los votos y se habrá por electo el que haya reunido a lo menos la mitad y uno más de los votos y el presidente publicará cada elección. Si ninguno hubiere reunido la pluralidad absoluta de votos, los dos en quienes haya recaído el mayor número, entrarán a segundo escrutinio, quedando electo el que reúna el número mayor y en caso de empate decidirá la suerte.
- Artículo 52.* En las juntas en que haya de nombrarse un solo elector secundario, no se procederá a la elección sin tres primarias a lo menos.
- Artículo 53.* Para ser elector secundario o de partido, se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años, con cinco de vecindad y residencia en el partido y que no ejerza jurisdicción contenciosa, civil, eclesiástica o militar, ni cura de almas en la extensión de todo el partido, pudiendo recaer la elección en ciudadanos de la junta o de fuera; del estado seglar o del eclesiástico secular.
- Artículo 54.* El secretario extenderá la acta, que con él firmarán el presidente y escrutadores y se entregará copia firmada por los mismos a los electos, como credencial de su nombramiento. El presidente remitirá copia igualmente autorizada, al presidente de la junta de provincia, donde se hará notoria la elección en los papeles públicos.
- Artículo 55.* En las juntas secundarias se observará lo prevenido para las primarias en los artículos 27, 36, 37, 38 y 39.

### De las juntas de provincia

- Artículo 56.* Se compondrán de los electores secundarios de toda ella, congregados en la capital a fin de nombrar diputados.
- Artículo 57.* Se celebrarán a los veintidós días de verificadas las secundarias.

- Artículo 58.* Serán presididas por el jefe político o por quien haga sus veces a quien se presentarán los electores con su credencial para que sus nombres se apunten en el libro en que han de extenderse las actas de la junta.
- Artículo 59.* Tres días antes de la elección se congregarán los electores con el presidente en el lugar señalado a puerta abierta y nombrarán un secretario y dos escrutadores de entre ellos mismos.
- Artículo 60.* En seguida se leerá este decreto y las credenciales, igualmente que las certificaciones de las actas de las elecciones hechas en las cabezas de partido, a fin de que examinadas por el secretario y escrutadores, informen al día siguiente, si todo está arreglado; y las certificaciones del secretario y escrutadores serán vistas por tres individuos de la junta, quienes informarán en el mismo día.
- Artículo 61.* Juntos en él los electores, se leerán los informes, y hallado reparo sobre las certificaciones o sobre las calidades de los electos, la junta resolverá en el acto y su resolución se ejecutará sin recurso.
- Artículo 62.* En el día señalado para la elección, juntos los electores, sin preferencia de asientos a puerta abierta, hará el presidente la pregunta prevenida en el artículo 25 y se observará cuanto en él se dispone.
- Artículo 63.* En seguida los electores nombrarán a los diputados de uno en uno, diciendo al secretario en voz baja el nombre de cada persona y el secretario a presencia del elector lo escribirá en una lista. El secretario y escrutadores serán los primeros que voten.
- Artículo 64.* Concluida la votación, los escrutadores con el presidente y secretarios, harán el escrutinio de los votos y se publicará como elegido, aquel que haya reunido, a lo menos la mitad y uno más. Si ninguno se hallare con la pluralidad absoluta, se hará segunda votación sobre los dos que hayan reunido mayor número, y quedará elegido el que obtenga la pluralidad. En caso de empate decidirá la suerte y concluida la elección se publicará por el presidente.
- Artículo 65.* Después de la de diputados propietarios para el Congreso, se procederá a la de suplentes por el mismo método, y su número será en cada provincia el tercio del de propietarios. Si a alguna no tocara elegir más que uno o dos, nombrará sin embargo un suplente. Los suplentes concurrirán al Congreso siempre que éste lo califique necesario.
- Artículo 66.* Se requieren a lo menos cinco electores secundarios para la elección de un diputado.
- Artículo 67.* Las provincias, cuya población no diere este número según las bases establecidas, nombrarán sin embargo cinco electores, formando al efecto otras tantas secciones de población proporcionalmente iguales.
- Artículo 68.* Las provincias, que por su corta población no dieren los cinco electores secundarios, porque sus partidos no hubieren formado entre todos la suma de quince primarios, bajarán la base de cien vecinos o quinientas personas, hasta que resulten esos números de electores primarios y secundarios indispensables.

- Artículo 69.* Para ser diputado se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años, nacido en la provincia o avecindado en ella con residencia de 7 años, bien sea del estado seglar o del eclesiástico secular, de la junta o de fuera de ella.
- Artículo 70.* Si una misma persona fuere elegida por la provincia de su nacimiento y por la en que está avecindado con residencia de 7 años, subsistirá la elección por la de la vecindad o residencia y por la del nacimiento vendrá al Congreso el suplente a quien corresponda.
- Artículo 71.* Los individuos del Poder Ejecutivo, los del Tribunal Supremo de Justicia y cuerpo consultivo, si se nombrare, y los secretarios de Estado y del despacho, no podrán ser elegidos diputados.
- Artículo 72.* Tampoco puede serlo el extranjero, aunque haya tenido carta de ciudadano.
- Artículo 73.* Ningún empleado público nombrado por el gobierno podrá ser elegido diputado por la provincia en que ejerce su empleo, comprendiéndose en este artículo las personas de que habla la ley de 26 de junio de 1821, que el gobierno acompañará al presente decreto.
- Artículo 74.* El secretario extenderá el acta de las elecciones, que con él firmarán el presidente y los electores.
- Artículo 75.* En seguida otorgarán éstos sin excusa a los diputados, poderes según la fórmula siguiente, y se dará a cada diputado su copia para presentarse al Congreso. “En la ciudad o villa de N. (aquí el nombre del lugar) a tantos días (aquí la fecha) congregados en la sala de (sea de Ayuntamiento u otra corporación) los ciudadanos (aquí el nombre de los electores) dijeron ante mí el infrascrito escribano y testigos, que habiendo obtenido la facultad de nombrar diputados al Congreso Constituyente de la Nación Mexicana, por habérsela conferido los ciudadanos residentes en sus respectivos partidos, mediante las elecciones primeras y segundas, que se celebraron con arreglo a la convocatoria expedida por el Congreso en 17 de junio de este año, como consta de las certificaciones que obran en el expediente, habían procedido en este mismo día a verificar el nombramiento como en efecto lo verificaron en los ciudadanos (aquí los nombres de todos los diputados), como resulta de la acta de la elección, por haber hallado en ellos las calidades requeridas en la convocatoria y además la ilustración, probidad y carácter que se necesitan para tan grave encargo; y en consecuencia, otorgan a todos y a cada uno, poderes amplísimos para que constituyan a la Nación Mexicana del modo que entiendan ser más conforme a la felicidad general, afirmando las bases, religión, independencia y unión, que deben ser inalterables; y los otorgantes, por sí y a nombre de todos los vecinos de esta provincia, en virtud de las facultades que como a electores secundarios les han sido conferidas, se obligan a tener por válido obedecer y cumplir cuanto como diputados del Soberano Congreso Constituyente resolvieren o decretaren en fiel desempeño de las altas obligaciones que han contraído con la patria. Así lo expresaron y otorgaron hallándose presentes como testigos (aquí los nombres de éstos) que con los ciudadanos, otorgantes, lo firmaron, de que doy fe”.



- Artículo 76.* El presidente remitirá sin dilación al gobierno, copia firmada por él mismo, por el secretario y escrutadores de la acta de las elecciones, y hará que se publique lista de los electos, remitiendo un ejemplar a cada pueblo de la provincia.
- Artículo 77.* Se observarán en las juntas electorales de provincia, los artículos 27, 36, 37, 38 y 39.
- Artículo 78.* En el día siguiente al de la elección de diputados al Congreso, la misma junta electoral renovará las diputaciones provinciales en su totalidad, pudiendo reelegir a los individuos que actualmente las componen.
- Artículo 79.* Concluidas las elecciones, pasarán el presidente, electores y diputados de ambas clases a la catedral o parroquia, donde se cantará solemne *Te Deum* en acción de gracias al Todopoderoso.

### Instalación del Congreso

- Artículo 80.* Se verificará en 31 de octubre de este año, o antes, si se hubieren presentado la mitad y uno más del número de diputados.
- Artículo 81.* Por otro decreto, se arreglarán las disposiciones preparatorias y el ceremonial para la instalación.

### Instrucciones para facilitar las elecciones

- Artículo 82.* El gobierno acompañará a este decreto las que crea necesarias para su pronta y exacta ejecución, cuidando de que la circulación de ejemplares, sea rápida y en bastante número, para facilitar su inteligencia en las poblaciones más pequeñas.
- Artículo 83.* Las diputaciones provinciales en sus demarcaciones tendrán las atribuciones de juntas preparatorias.
- Artículo 84.* Si en alguna provincia no estuviere reunida, ni pudiere reunirse la diputación provincial, se formará por el jefe político y será presidida por él, la junta de los vocales de la diputación que puedan concurrir y de regidores, hasta completar el número de siete, nombrándose éstos por el mismo ayuntamiento de la capital.
- Artículo 85.* En las de provincia que no tienen diputación por estar sujetas a la que reside en otra, sus ayuntamientos harán de juntas preparatorias.
- Artículo 86.* El territorio de Durango se dividirá en dos fracciones, una desde el Paso del Norte hasta el Río Florido, cuya capital será Chihuahua, y otra comprensiva de todo lo restante, siendo la capital Durango; y cada fracción nombrará los diputados propietarios y suplentes que les correspondan según los artículos 6, 7 y 8.

*Artículo 87.* Las diputaciones y ayuntamientos, que hagan veces de juntas preparatorias, darán las instrucciones necesarias para la ejecución de este decreto, señalando particularmente el censo de las provincias y el número de sus diputados conforme a los artículos 3, 4 y 5.

*Artículo 88.* Expedida la instrucción anterior, darán inmediatamente cuenta al gobierno, sin perjuicio de su ejecución.

*Artículo 89.* Los ayuntamientos de los partidos harán en su caso y con arreglo a las órdenes superiores, las instrucciones oportunas para el mejor acierto en el cumplimiento de este decreto.

*Artículo 90.* Para la indemnización de gastos de los diputados, se arreglarán las diputaciones provinciales a las disposiciones vigentes.

Lo tendrá entendido el Supremo Poder Ejecutivo para su cumplimiento, haciéndolo imprimir, publicar y circular.

México, 17 de junio de 1823. 3º 2º *Francisco Antonia Tarrazo*, presidente. *Juan de la Serna y Echarte*, diputado secretario. *Manuel Crencio Rejón*, diputado secretario”.

Por tanto, mandamos a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquiera clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar el presente decreto en todas sus partes. Tendréislo entendido para su cumplimiento y dispondréis se imprima, publique y circule. En México a 17 de junio de 1823. *Nicolás Bravo*, presidente. *Pedro Celestino Negrete*. *Mariano Michelena*. A don *Lucas Alamán*.

Y lo comunico a usted para su inteligencia y exacto cumplimiento.

Dios guarde a usted muchos años. México, 17 de junio de 1823.

*Alamán.*



7 de noviembre de 1823\*

Manifiesto del Supremo Poder Ejecutivo dirigido al pueblo mexicano  
con motivo de la instalación del Congreso Constituyente

### Manifiesto del Supremo Poder Ejecutivo

Se ha verificado en fin un acontecimiento el más plausible y memorable que pudiera desearse en nuestras circunstancias y que bien considerado el inmenso cúmulo de dificultades que lo han precedido, parece no era de esperar en el orden común de las cosas humanas. Compatriotas, está ya instalado el Soberano Congreso Constituyente, estamos en vísperas de consolidar nuestra felicidad, el mundo civilizado tiene fijos sus ojos sobre esta gran sección del Continente Americano, nuestra marcha va a ser el objeto de su observación y censura, de su admiración o desprecio y sobre todo, de nuestro porte va a depender el infortunio o bienestar de los que viven y el de generaciones infinitas que nos colmarán de bendiciones o maldecirán eternamente a los autores de su desgracia. Volviendo atrás la vista ¿qué otra cosa se nos ofrece sino días de abatimiento y abyección, años sobre años de ignominiosa dependencia, siglos y más siglos de degradante tutela, o por mejor decir, de insoportable esclavitud? Aun el último intervalo que hemos corrido sin ver levantado sobre nosotros el cetro de un tirano ¿qué otra cosa ha sido más que un estado de angustia, de fluctuación, de incertidumbre y de agonía? Pero gracias a la Providencia, pasó ya la noche y los desórdenes que la acompañan y está ya asomando sobre nosotros una aurora de prosperidad común. Sí, compatriotas, el gobierno no puede menos de lisonjearse de que este día en que se ha instalado el Congreso Constituyente va a ser la época más memorable para los países de Anáhuac y se lisonjea tanto más, cuanto que cuenta con el carácter y virtudes de sus conciudadanos; porque ¿quién ha visto mantenerse tantos meses con vida una nación sin constituirse? ¿Quién la ha visto pasar por alternativas y trancisiones tan violentas, como las que han ocurrido entre nosotros, sin derramarse una gota de sangre? ¿Quién ha visto, finalmente, desarrollarse en un país síntomas de escisión fraternal sin dispararse siquiera un tiro? Sólo el pueblo mexicano pudiera presentar este fenómeno nunca visto, este esfuerzo extraordinario de cordura, de circunspección, de benevolencia y generosidad; y ¿será creíble que vamos a perder ahora el carácter que nos es tan propio? ¿Será de temer que desaparezcan de entre nosotros esas inestimables cualidades, precisamente en el crítico momento en que más necesitamos de ella?

¡Conciudadanos! el Congreso se ha reunido para hacernos Nación y una Nación robusta, virtuosa y feliz. No hay poder sobre la tierra que pueda estorbarlo y sólo nuestra

\* Fuente: *Gaceta del Gobierno Supremo de México*, 8 de noviembre de 1823, t. II, núm. 66, pp. 289-290.

inconsideración podrá contrariar las miras del Congreso: él por sí puede darnos el bienestar, sólo nosotros se lo podemos impedir: así, dejémonos de pretensiones exageradas, dejémonos de pasiones y rivalidades que destruyen los intentos de los mismos que las fomentan y excitan. El hombre para disfrutar de las conveniencias de la sociedad, tiene que desprenderse de una gran fracción de sus naturales derechos y las provincias para subsistir y mantenerse como tales, necesitan proporcionalmente hacer los mismos sacrificios; aislados nada podemos y todo lo podemos unidos y así como la adquisición de la independencia ha sido la obra del esfuerzo reunido en las fracciones todas de la familia de Anáhuac, así la conservación de este bien inestimable, sólo puede resultar de que se conserven constantemente en un estado de coacción y enlazamiento: cualquiera otra teoría es de ilusión, cualquiera otro principio que se adopte, conduce infaliblemente a ruina y sólo pueden promoverlo entre nosotros los que quieren sujetarnos a doméstica tiranía o a una dominación extranjera. Comprometámonos pues a reunirnos en torno de la Soberana Asamblea que acaba de instalarse y que todos debemos ver como creadora de la Nación y autora de nuestra felicidad futura: juremos solemnemente respetar y sostener sus decisiones y acostumbrémonos desde ahora a reputar por enemigos de la patria a todos los que se atrevan a desacreditarla, o que intenten de algún modo enervar la acción e influjo, de que necesita para constituirnos y organizar los ramos de que pende la prosperidad común.

Por lo que a nosotros hace, hemos concluido nuestra carrera como hombres públicos; y si algún bien ha resultado de nuestra administración, todo él debe exclusivamente atribuirse a la disposición feliz, a la dulzura y benevolencia de carácter, a las singulares virtudes de la Nación, a cuyo frente, sin merecerlo se nos había colocado: han sido muy difíciles y tormentosos los tiempos que hemos tenido, terribles han sido a veces las situaciones en que nos hemos visto; pero después de todo, tenemos la buena suerte de entregar el depósito que se nos confió, si no con incremento, a lo menos sin menoscabo. Que las provincias todas se reúnan y estrechen con indestructible lazo de fraternidad, que la Nación se constituya, consolide y florezca, que el nombre mexicano sea respetado de todos los puntos del globo; he aquí compatriotas, los pensamientos que fijan nuestra atención y los únicos sentimientos que nos agitan al descender del encumbrado puesto que dejamos para que lo ocupen ciudadanos cumplidos y beneméritos, la patria nos hallará siempre prontos para sacrificarnos por su independencia, por su libertad, por su engrandecimiento y entretanto, cooperamos a la grande obra que tenemos entre manos, dando cada uno en su respectivo estado pruebas de respeto al Soberano Congreso Constituyente, de obediencia y sumisión a las leyes que dicte, de celo, en fin y de interés por todas las medidas y providencias que tome para bien y gloria del pueblo a que pertenecemos.

Palacio Nacional de México, a 7 de noviembre de 1823.

*Miguel Domínguez*, presidente. *Vicente Guerrero*. *José Mariano Michelena*.



## Año de 1823\*

### Contrato de Asociación para la República de los Estados Unidos de Anáhuac

#### Discurso preliminar al Contrato de Asociación para la República de los Estados Unidos del Anáhuac<sup>1</sup>

Pueblos del Anáhuac: las leyes no tienen otro objeto, que el de la felicidad de los hombres; y yo creo, que un código no puede proporcionar otra mayor a un pueblo, corrompido muchos siglos por el despotismo y plagado de los inveterados hábitos del desorden en todos los ramos de su organización política, que la de mejorar notablemente la suerte de todos los individuos que actualmente existen, sin causar a ninguno de ellos el perjuicio más ligero, refundiendo el orden social sin convulsiones, ni fracasos, por medios tanto más enérgicos e indefectibles en sus resultados, cuanto sean más suaves, lentos, progresivos y acomodados al temple del corazón humano. No es otro el modelo que, en su manera de obrar, nos presenta la causa universal, creadora y conservadora de todo cuanto existe, en toda la marcha y economía de sus admirables producciones.

Así es, que no entraré en contestación con ninguno de los publicistas que gustaren honrarme con sus impugnaciones, a menos que no se ciñan a demostrar, que hay un solo individuo de la generación presente a quien este código no le garantice en toda su extensión el goce de todos sus derechos naturales, o que hay uno solo a quien le despoje con violencia del grado más pequeño de felicidad real o imaginaria que actualmente disfrute; o bien, que hay uno solo de todos los beneficios posibles del orden social que el mismo código no asegure, o por lo menos no prepare para todos y cada uno de los ciudadanos, o que hay uno solo de los males radicales, que mantienen extenuado al cuerpo político, que no esté perentoriamente atacado en sus fuentes. Por lo que toca a las imperfecciones, inexactitudes y aun errores de detalle, que forzosamente deben de ser muchos, atendiendo a lo vasto de la materia y a la insuficiencia de un solo hombre privado para llenarla, tampoco perderé el tiempo en contiendas, ni disputas, porque el mismo código lleva en sí mismo el germen de su corrección y perfección, contenido en la solución del siguiente problema:

Hallar la forma de asociación, en que toda la masa de un pueblo, por numeroso que sea, y por más vasto territorio que ocupe sobre la superficie del globo, pueda desarrollarse

\* Carmen Rovira (coord.), *Pensamiento filosófico mexicano del siglo XIX y primeros años del XX*, t. I, México, UNAM, 1998.

<sup>1</sup> En Nuevo Pacto Social propuesto a la Nación Española, prólogo de Jesús Silva Herzog, México, Bibliófilos Mexicanos, 1967, pp. 25-31.

completa, gradual y progresivamente, para concurrir a la formación de todas y cada una de las leyes, y corregir las aberraciones del Poder Legislativo, origen de las aberraciones de los otros.

La falta de solución de este problema fundamental es la que ha mantenido, y mantiene aún, estacionaria la política, la que ha sofocado el arte de la asociación en la cuna de su infancia, la que ha contenido los progresos de las sociedades humanas hacia el fin de su natural institución, que es la felicidad de todos y cada uno de los socios, en fin, la que ha dado margen a todos los inconvenientes y defectos que, a juicio unánime de todos los publicistas antiguos y modernos, se encuentran en todas las formas conocidas de gobierno. Por el contrario, la resolución de este solo problema radical da o facilita la de cuantos hay que desatar en la ciencia del derecho público, rompe de un golpe todas las trabas y allana todos los obstáculos para la marcha libre de la asociación por el camino de la perfectibilidad, desembrolla el caos de todos los misterios, hace desaparecer las inconsecuencias y contradicciones de que están erizadas las obras de todos los políticos, en una palabra, ella sola ministra las bases y la clave de todos los arcos del edificio social.

Al auxilio de esta sola palanca debemos hoy la satisfacción de poder consolar al universo, presentándole una forma de gobierno, digna de los seres inteligentes y libres, la única que está en la más perfecta y admirable consonancia con el inconcuso dogma de la soberanía nacional; la única en que el resorte de la autoridad no comprime el de la acción popular, sofocada por todas las constituciones europeas y americanas; la única que busca la prosperidad social en la concurrencia universal de todas las luces y de todos los talentos; la única que fija los poderes sociales, no sobre bases caprichosas y arbitrarias, sino sobre los quicios marcados a cada uno de ellos por la naturaleza de sus atribuciones respectivas; la única que deslinda sus verdaderos límites, haciéndolos tomar la marcha enérgica y armoniosa que deben emprender de concierto para llegar al fin de su común institución, sin que jamás el uno pueda estorbar, ni paralizar la acción del otro; la única, en fin, que reuniendo todas las ventajas y excelencias de todas las combinaciones trilladas, no se resiente de los resabios de servilismo que las hacen a todas detestables, sin exceptuar las mismas republicanas, tan neciamente aplaudidas por el eco de la ignorancia y la rutina.

Sí, mexicanos, la forma de gobierno que os presento, es la mejor de todas las democracias, porque en ella, lejos de quedar el pueblo reducido al estado miserable de minoridad y de tutela, a que le tienen condenado los modernos demagogos, que no parecen halagarle con el principio de su soberanía, sino para tornar contra él esta arma las más veces, y dejarle adormecer en la inacción, siempre conserva su carácter incommunicable de agente principal y de dueño de la autoridad, siempre mantiene su cualidad augusta de verdadero soberano, y siempre está montado sobre el pie del ¿quién vive? con respecto a todos sus mandaderos, cualquiera que sea el poder cuyo ejercicio les confía. Pero la ventaja distintiva de esta forma singular de democracia, y que constituye, por decirlo así, su carácter y divisa, es que haciendo concurrir a millones de individuos a la formación de todas y cada una de las leyes, esta concurrencia siempre

se efectúa en el seno de la calma y del orden más inalterable, sin faltar jamás a las reglas más exactas de la más severa circunspección y del decoro, y sin dar lugar a las reuniones numerosas y tumultuarias, tan expuestas a las convulsiones de la anarquía, que tan fatales fueron en otro tiempo a la libertad de los antiguos pueblos de Atenas y de Roma.

Es la mejor de todas las aristocracias, porque la nobleza de los ciudadanos más remarcables por su virtud y patriotismo, llamados por la ley a ocupar con preferencia las dignidades y los empleos, es la nobleza del mérito personal, nobleza que siempre principia y fenece con el sujeto en quien reside, nobleza, cuya puerta siempre está franca para todos los individuos que quieran adquirirla, nobleza, en fin, que en nada simpatiza con la bárbara y ultrajante, introducida por el feudalismo, dada desde luego en recompensa por los conquistadores a los cómplices de sus atentados en la efusión de sangre humana y en el exterminio de los pueblos, fundada en una pureza de linaje imaginaria, que teniendo anexo el derecho horrible de la primogenitura, no sólo priva a todos los individuos de una misma familia, sino a todos los miembros de la asociación, de la libre circulación de los bienes, sin la cual es tan imposible que haya salud y robustez en el cuerpo político, como el que haya vigor y sanidad en el cuerpo humano sin la libre circulación de la sangre.

En fin, es la mejor de todas las monarquías, porque en ella el supremo jefe del Poder Ejecutivo estando reducido a la dichosa imposibilidad de abusar del poderío, tiene los brazos enteramente sueltos y libres y a su disposición todos los medios que haya menester, para obrar todo el bien a que la misma naturaleza de su institución le llama. La suprema magistratura del Estado, abierta en su primer resorte para todos los ciudadanos que se hicieron acreedores a obtenerla por un derecho generalmente reconocido de aptitud y de escala, sobre ser la institución más digna de una sociedad de hombres ilustrados y libres, que conozcan toda la extensión de sus derechos, tiene todas las ventajas que los políticos se han propuesto conseguir, y ninguno de los inconvenientes que han tratado de evitar, con el sistema de las sucesiones hereditarias y electivas. El orden de escala rigurosa da incomparablemente mayor número de sucesores para el trono, que las más fecundas dinastías, no está expuesto a las borrascas de los interregnos que asuelan a veces a las monarquías hereditarias, como le sucedió a la española en principios del siglo XVIII, ni a la debilidad y convulsiones de las minoridades, ni al inconveniente todavía mucho mayor de dar casi siempre reyes estafermos y sin talentos, que no se heredan por el nacimiento, como los bienes. Mucho menos está expuesto a las maquinaciones de la intriga y a las preferencias injustas, caprichosas y arbitrarias de las elecciones, obra las más veces de los errores y extravíos de las pasiones humanas. La dignidad de supremo jefe del Estado, reservada indistintamente para todos los ciudadanos, empleados en los diferentes grados de las escalas del servicio nacional, sin más palanca que la del mérito y la progresión del tiempo, es el estímulo más eficaz para excitarlos al cumplimiento de sus deberes; y este incentivo, unido al temor de ser removidos de sus empleos, en cualesquiera grados de la escala, siempre que los desempeñen a disgusto de sus comitentes, a quienes, como a propietarios de la autoridad, les debe siempre quedar a salvo este derecho, garantiza la estabilidad del orden social y asegura la consistencia de la máquina política por medio de los dos más

poderosos resortes que obran sobre el corazón del hombre, la esperanza de un gran bien y el temor de un gran mal, la aversión al dolor y el amor del placer.

Americanos: se ha dicho que hay muchas formas de gobierno, y éste es uno de aquellos grandes desatinos que, para mengua de las pretendidas luces del siglo y desgracia de la humanidad abatida, se siguen todavía repitiendo de memoria, sin examen ni reflexión. Así como no hay, ni puede haber más, que un solo buen gobierno, tampoco hay, ni puede haber más, que una sola buena forma, y es aquella en que todos y cada uno de los socios disfrutan a la par, sin más excepción, que la del mérito personal marcado por la ley, todas las ventajas de la asociación y de la soberanía, con el menor sacrificio posible de impuesto y contribuciones. La política es una ciencia tan invariable en sus principios, como la geometría; y así como sería un absurdo decir que cada pueblo debe tener su geometría particular, también lo es el decir que cada uno debe tener su política o su constitución particular. Toda estas expresiones prueban la general ignorancia, que se padece de los principios netos y precisos de la ciencia de la asociación, y lo identificados que están hasta los literatos con las doctrinas que abren la puerta a la arbitrariedad, y por consiguiente, a la tiranía. Todas las formas de gobierno, despojadas de todo lo que tienen de injusto, absurdo, bárbaro y arbitrario, se encuentran reducidas a una sola. Tal es la que presento a mis compatriotas, y una demostración práctica de esta verdad es, que la misma constitución que se había compuesto para un gobierno monárquico constitucional, esa misma se ofrece hoy como un modelo de una forma eminentemente republicana y que reúne todas las ventajas y caracteres de central y federada.

Sí, americanos, la forma de gobierno que os propongo, es la más eminentemente republicana que puede imaginarse y realizarse. En ella se ve al despotismo universal descubierto, perseguido y exterminado en todas sus fuentes y ramificaciones. Ella es la única, capaz de dar a las sociedades aquel estado de reposo y consistencia, que hasta ahora no han bastado a darles todos esos reformadores superficiales y rutineros de las naciones modernas, que copiándose los unos a los otros y reproduciendo unos mismos errores, siempre anunciados con énfasis como principios de reformas saludables, y siempre rebatidos por la experiencia, no parece sino que han formado un pacto de perpetuar sin fin sobre la tierra un germen eterno de lucha y de discordia entre los pueblos y sus conductores, provocando a los tiranos para nuevas y copiosas efusiones de sangre humana. Ella es la única que puede libertaros a vosotros y a los pueblos que tuvieren bastante dosis de sentido común para adoptarla, de la terrible alternativa en que hoy fluctúa la sociedad, o de las explosiones reiteradas de un despotismo siempre mal reprimido y siempre renaciente, o de las convulsiones anárquicas de unas representaciones tumultuarias, frecuentemente renovadas, y por lo mismo, siempre compuestas de políticos bisoños y de estadistas aprendices, muy inferiores en las luces de la experiencia a los grandes maestros de la ciencia de la opresión y tiranía. En fin, ella sola, y no otra, es el único baluarte inexpugnable en que se estrellarán todos los esfuerzos de esa liga formidable de déspotas poderosos y opulentos, conjurados en Europa contra la regeneración de la especie humana, y resueltos a exterminar a todo país en que ligeramente asome o repunte el arbusto de la libertad.



Americanos: la constitución que os presento, es fruto de treinta años de estudios, desvelos y meditaciones profundas: en ella están perfectamente bien conciliados los intereses de todos los individuos de la sociedad, aun los de las clases que parecen entre sí más opuestas e inconciliables según las ideas mezquinas de los políticos del día. Ella proporciona desde luego un ascenso general, y rentas incomparablemente más cuantiosas, que las que hasta ahora disfrutaban, a todos los jefes oficiales y soldados del ejército, a todos los oidores, abogados, médicos y literatos de profesión, a todos los obispos, canónigos, curas y ministros del culto, y a todos los empleados en los diferentes ramos de la administración pública.

Esta constitución contiene medios seguros e infalibles de enriquecer a todos los pobres, en tales términos que si dentro de pocos meses se encontrare un solo mendigo que no estuviere suficientemente abastecido de todos los medios de subsistir con desahogo, será únicamente porque los individuos del congreso nacional y provinciales querrán más bien ceñirse al afán miserable de copiar los errores de rutina consignados en las legislaciones de otros pueblos, que cimentar la máquina política según las reglas eternas e invariables del arte de la asociación, descubiertas o aclaradas por uno de sus compatriotas.

Esta constitución contiene medios igualmente seguros e infalibles de pacificar a la patria, acallando todas las facciones y partidos que tienen desgarrado su seno, llamando a todos los ciudadanos al reposo por medio del resorte omnipotente de su interés individual, haciendo que cada uno se ocupe solamente de la fortuna que se le prepara, sin dejarle tiempo, ocasión o motivo de pensar, ni aun remotamente en turbar la paz de los demás.

Esta constitución interesa a todas las naciones extranjeras en la prosperidad e independencia del Anáhuac, invitándolas a comerciar en todos sus puertos sin ningún pago de derechos.

En fin esta constitución es como el sol, de cuya luz y benéficas influencias no hay ninguno que no participe: ella hace bien a todos, no hace daño a nadie, parece que no se puede esperar más de un legislador que bajase de los cielos, encargado de la misión de constituimos [...].<sup>2</sup>

Americanos, aunque en la premura del tiempo y circunstancias en que os halláis amagados de una invasión española, sostenida con todo el peso del auxilio de la santa liga, lograsen vuestros mandaderos trabajando noche y día y añadiendo prodigios a prodigios, formarais una constitución que reuniese lo mejor que se ha escrito por espacio de setenta siglos, no creáis yo os lo aseguro, ni que esta constitución pueda estar tan prontamente establecida, como se ha menester, para que la tormenta nos encuentre ya organizados y en estado de resistirla o conjurarla, ni mucho menos que podrá hacer felices de luego a luego a tantos centenares de miles de ciudadanos de la generación presente como el código que después de treinta años de estudio y meditaciones pro-

<sup>2</sup>Francisco Severo Maldonado, *El Fanal del Imperio Mexicano o Miscelánea política*, t. 2.

Hasta aquí la segunda versión. A continuación presentamos los párrafos de la primera versión suprimidos por Severo Maldonado en la segunda versión de su “Discurso” preliminar, y que seguían, inmediatamente, al párrafo anterior transcrito.

fundas tengo la satisfacción de presentarlas ya concluidas como la única tabla de salvación para el próximo naufragio que os aguarda. Él más de medio millón de habitantes, obligándolos, por este medio a sacudir sus cadenas y a tomar una parte activa en la defensa de la libertad nacional amenazada, rompe todas las trabas que los tienen embrutecidos y aislados del resto de la masa de población, y les facilita el comenzar luego a amalgamarse con ella, dándole el carácter de homogeneidad, cuya falta perjudica, lo que no es concebible a la íntima y estrecha unión de nuestro cuerpo social. Él convierte igualmente para defensa de la patria en más de veinte mil soldados armados y montados a sus expensas, a otros tantos millares de ciudadanos, a quienes proporciona adquisiciones de tierras, en suficiente cantidad para poder subsistir con comodidad y aun con lujo y con todos los incentivos de la propiedad para que puedan emprender en ellas mejoras de toda especie sin el temor de perderlas por eso, ni mucho menos de que se les suban los arrendamientos pequeños porque desde luego se les concede, en términos de no llegar a un peso por año el de la tierra necesaria para la siembra de cada fanega de maíz. Él mejora la suerte de más de ochenta mil soldados, que por el presente miserable que hoy disfruta esta clase mercenaria, no pueden hacerse esposos, ni padres legítimos, dándoles dotaciones de las cuales la Ínfima no baja de veinte pesos mensuales. Él abre a todos los oficiales una carrera mucho más ventajosa y lucrativa que la que ahora tienen, hasta poder llegar por sí mismos, sin necesidad de apoyos ni de padrinos, a ocupar el alto rango de supremos jefes del estado. Él aumenta las rentas de más de diez mil eclesiásticos, sin aumentar por eso las cargas de los pueblos, Él acomoda a más de seis mil personas de ambos sexos en plazas de educación y enseñanza, con rentas desde trescientos hasta tres mil pesos; a más de trescientos médicos con dotaciones desde setecientos hasta tres mil pesos en los primeros grados de su escala, y otras más cuantiosas en los ulteriores y más altos; y destina a todos los abogados en el congreso nacional y provinciales con una renta anual desde tres mil hasta siete mil pesos, ventajas que en vano esperarían todos ellos de ningún déspota invasor, y que por lo mismo harán interesarse en la independencia a una corporación que tiene tanto influjo sobre los ciudadanos más pudientes y ricos del estado. En fin, por medio de un banco nacional, el más sólido que jamás se habrá organizado entre los pueblos modernos, no hay brazo alguno de cuantos hoy gimen en el ocio y la miseria, a el cual no se le proporcione materia abundante de trabajo y medios de subsistir con profusión. Derramar de un golpe tanta felicidad sobre la tierra; proscribir la mendicidad de las clases ínfimas del pueblo, y la penuria y ansiedad de la clase media; ministrar tantas rentas a los que carecen de ellas, y aumentarlas a los que las tienen muy escasas; crear tanto número de empleos, de manera que primero falten pretendientes a quienes darlos, que plazas que repartirles, mejorar la situación de tantas familias miserables sin dislocar a un solo ciudadano, aun de los que han medrado a la sombra de la injusticia y del desorden; en una palabra, abrir todas las obstruidas fuentes de la prosperidad social, sin aumentar las cargas públicas, antes por el contrario, disminuyéndolas muy notablemente; ved aquí americanos, los óptimos frutos que debe producir este código, el cual es tan imposible que a los pocos meses de entablado deje de comenzar a hacer correr la leche y la miel por los campos y ciudades como que el sol salga del horizonte sin que comiencen luego a disiparse las tinieblas. Americanos: el código que

os presento, será tarde o temprano el de todos los pueblos civilizados, así como la geometría de Euclides ha sido la de todos los geómetras del mundo.<sup>3</sup>

### Contrato de Asociación para la República de los Estados Unidos del Anáhuac<sup>4</sup>

Nos, los habitantes de la República de los Estados Unidos del Anáhuac, a saber, los de México, Querétaro, Michoacán, San Luis Potosí, Guanajuato, Zacatecas, Jalisco, Sinaloa, Antigua y Nueva California, Sonora, Durango, Chihuahua, Nuevo México, Texas, Nuevo Reino de León, Coahuila, Nuevo Santander, Tlaxcala, Puebla, Veracruz, Oaxaca, Tabasco, Yucatán, Chiapas, Guatemala, Quetzaltenango, San Salvador, Nicaragua y Honduras, a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: que para ponemos a cubierto de todos los ataques de la tiranía, asegurar el goce de los naturales e imprescriptibles derechos que todos recibimos, al nacer, de la bondad del Ser Supremo, y conseguir todos los fines de nuestra asociación política, hemos estipulado, y estipulamos, observar, guardar y cumplir como las bases sagradas y solemnes de nuestro futuro pacto social, todos y cada uno de los artículos contenidos en los títulos siguientes.

#### I

#### *De la Organización del Cuerpo Político*

*Artículo 1.* Para formar de todos los ciudadanos un cuerpo político, estrechamente unido y bien ordenado en todos sus miembros, de la manera más propia y conducente para facilitar su régimen y defensa, es de primera necesidad el clasificarlos, y ningún medio se presenta desde luego más obvio, natural y sencillo, de practicar esta clasificación con arreglo al fin de la institución social, que el de dividirlos en corporaciones político-militares, compuestas de todos los individuos de un mismo estado, profesión o modo de vivir.

Por tanto, en cada lugar o grupo de la población nacional, se formará una corporación de todos los labradores, sean propietarios, arrendatarios o jornaleros, debiendo pertenecer las dos primeras clases a las fuerzas de caballería; otra se formará de todos los mineros, sean propietarios, o dependientes empleados, de cualquier manera que sea, en la explotación y beneficio de los metales; otra, de todos los mercaderes; otra, de todos los artesanos que profesen un mismo arte u oficio; y otra, en fin, de todos los ciudadanos que por su pobreza se vieren en la necesidad de prestar servicio en las casas de sus conciudadanos. Los que no tuvieren oficio ni beneficio, como también

<sup>3</sup>Termina la primera versión del "Discurso".

<sup>4</sup>En *Nuevo Pacto Social propuesto a la Nación Española*, prólogo Jesús Silva Herzog, México, Bibliófilos Mexicanos, 1967, pp. 36-38, 41-43, 50-52, 61-63, 66, 67, 82-86.

los que estuvieren impedidos por la naturaleza de poder dar servicio militar en tiempo de guerra, se agregarán a la corporación que quisieren, para recibir del seno de ella los beneficios del orden social.

*Artículo 2.* Todas estas corporaciones, a semejanza de las militares, se distribuirán en centurias, batallones, regimientos, brigadas, etc.

*Artículo 3.* Cuando los individuos de una corporación fueren tan pocos, que no bastaren para componer una centuria, se agregarán a otros de la del arte u oficio más análogo, para formarla; mas no por eso dejará uno de ellos de ser nombrado comandante de su pequeña corporación, aunque en la centuria o compañía de su agregación sólo ocupare el rango de un simple soldado raso.

*Artículo 4.* En cada lugar habrá un edificio o casa-cuartel destinado para cada una de estas corporaciones, donde se reunirán sus individuos, siempre que lo exijan los intereses comunes de la misma corporación, o la salvación de la patria, o meros objetos de placer; cuando quisieren juntarse para estrechar los lazos del vínculo social.

## II

### *De la Soberanía*

*Artículo 5.* La soberanía, o la suprema autoridad de regir a una asociación, reside naturalmente en los mismos asociados, así como la facultad de arreglar las condiciones de una compañía de comercio, reside en los mismos negociantes reunidos para formarla.

*Artículo 6.* Esta suprema autoridad abraza tres poderes distintos el de formar las leyes por las cuales se ha de regir la asociación, el de mandar ejecutar estas leyes puntualmente, y el de aplicarlas a los casos en que asomaren desavenencias entre los individuos de la misma asociación.

*Artículo 7.* El arte de acumular estos tres poderes en una sola mano, física o moral, o el de dar más preponderancia al uno, que a los otros, es el arte infalible de la tiranía; así como el dividirlos y equilibrarlos, de manera que todos se auxilien, sin estorbarse, para llegar al fin de su común institución, que es el buen servicio de toda la asociación, es el medio seguro de hacer libres y venturosos a los pueblos, o el arte de formar asociaciones dignas de los seres inteligentes y libres.

## I

### *De la Organización y Ramificación del Poder Legislativo*

*Artículo 8.* Para que todos los individuos de la asociación puedan disfrutar de la primera, más preciosa e importante rama de la soberanía, que es la facultad de legislar,

y para que los mandaderos encargados del ejercicio de esta facultad puedan precaver o corregir las aberraciones de los agentes del Poder Ejecutivo y Judicial, siempre propensos a traspasar las órbitas en que los circunscriben las leyes, es indispensable que el Poder Legislativo esté ramificado por todas las poblaciones del territorio nacional, así como lo están los agentes de dichos poderes ejecutivo y judicial.

*Artículo 9.* Estando clasificada toda la población de cada lugar en corporaciones político-militares, compuestas de todos los ciudadanos de un mismo estado, profesión o modo de vivir, cada corporación nombrará un individuo de su seno para que represente sus derechos, y la reunión de los representantes de todas las corporaciones se llamará “congreso municipal”.

*Artículo 10.* Los congresos municipales de los pueblos cabeceras de distrito se llamarán “distritales”, ya ellos tendrá derecho de concurrir un representante de cada uno de los congresos municipales de todos los pueblos comprendidos en la demarcación del distrito, siempre que lo exigieren los intereses comunes de los habitantes del mismo distrito.

*Artículo 11.* En todas las ciudades, capitales de provincia, habrá un congreso compuesto de un representante de cada uno de los distritos comprendidos en la demarcación de su territorio; pero mientras no se organizare un erario capaz de cubrir las dotaciones de todos estos representantes, sin aumentar los gravámenes que hoy pesan sobre el pueblo, el congreso provincial de la capital central de la República sólo se compondrá de 15 diputados: los congresos de las provincias de primer orden o cuya población llegare a 500,000 almas de 12; los de las de segundo orden o cuya población llegare a 300,000 de 9; los de las de tercer orden o cuya población llegare a número de 5.

*Artículo 12.* En la capital central de la República habrá un congreso nacional, compuesto de tantos representantes, cuantos fueren los estados libres o provincias del territorio republicano.

## II

### *De las Palancas del Poder Legislativo*

*Artículo 13.* Todo congreso municipal tendrá para el desempeño de su ministerio una biblioteca abundantemente surtida de todos los códigos constitucionales y civiles de los pueblos antiguos y modernos, y de las obras más clásicas escritas en materia de derecho, y de ciencias naturales, artes y oficios, cuyo estudio es el fundamento de la ciencia de la legislación.

*Artículo 14.* Los congresos provinciales, a más de biblioteca, tendrán una imprenta para comunicar al pueblo por medio de ella los resultados de sus tareas.

*Artículo 15.* El congreso nacional a más de imprenta y biblioteca, tendrá un colegio de nueve taquígrafos, que asistirán a las sesiones. alternándose de tres en tres, para copiar los discursos verbales, de los diputados.

## VI

### *De la Piedra de Toque para la Discusión y Censura de las Leyes*

*Artículo 58.* La piedra de toque en que habrán de probarse todas y a cada una de las leyes, publicadas por el congreso nacional, será la de su conveniencia o repugnancia con las verdaderas leyes naturales, es decir, con las relaciones eternas, constantes, necesarias e invariables, establecidas por el autor del mundo entre la naturaleza y necesidades del hombre y entre la naturaleza y propiedades de todos los objetos creados para satisfacerlas.

*Artículo 59.* La señal más cierta y evidente de la conveniencia de las leyes positivas con las naturales, será la de su conformidad con las cuatro proposiciones siguientes:

Primera. Todo hombre por derecho de la naturaleza tiene la más amplia y expedita libertad de hacer todo aquello que no choque, ofenda o vulnere directa o indirectamente los derechos naturales de sus demás consocios.

Segundo. Todo hombre por derecho de la naturaleza está libre y exento de todo género de violencia, sin que ningún individuo más fuerte, o algún agente de la autoridad, tengan justicia jamás para inferirle fuerza sobre sus bienes y persona.

Tercera. Todo hombre por derecho de la naturaleza es enteramente dueño de hacer de su persona y sus bienes adquiridos con su talento, trabajo e industria, el uso que mejor le parezca, sin que ninguna autoridad pueda jamás decirle con justicia, “distribuye tus bienes de este modo o del otro, empléalos y no los emplees en este o en otro ramo de negociación o de industria”.

Cuarta. La leyes una misma para todos los ciudadanos, ya mande, ya vede, ya premie, ya castigue.

*Artículo 60.* Toda ley conforme a los cuatro principios antecedentes, debe aprobarse y adoptarse; pero la que fuere contraria a ellos, directa o indirectamente, debe verse con horror e indignación y ser unánimemente desechada por toda la nación.

## VIII

### *De las Sanciones de las Leyes*

*Artículo 64.* En los congresos provinciales reside el verdadero asiento del “veto” para la sanción de las leyes.

*Artículo 65.* Luego que en cada congreso provincial se reciban las respuestas que el congreso nacional hubiere dado a los reclamos hechos contra alguna ley, sobre cada una de estas respuestas, se abrirán los tres actos distintos de “exposición, discusión y decisión”, que quedan prevenidos en el capítulo III.

*Artículo 66.* Cuando por los votos de las dos terceras partes de los representantes provinciales, uno más, se hubiere decidido que son satisfactorias las respuestas

dadas por el congreso nacional a las objeciones propuestas contra el proyecto de ley en cuestión, la ley contenida en él se tendrá como sancionada por el congreso provincial en que así se hubiere decidido; y de todo ello se remitirá constancia al supremo congreso nacional.

*Artículo 67.* Cuando todos los congresos provinciales hubieren dado la sanción a un proyecto de ley, ésta se tendrá por sancionada, y se insertará con el carácter de tal en el código; pero si sólo hubiere sido sancionada por las dos terceras partes de los congresos provinciales, uno más, todavía seguirá rigiendo en calidad de ley “provisional”, y en el caso de no ser ratificada por las dos terceras partes de dichos congresos, uno más, cesará luego de observarse y se tendrá como desechada por la nación.

## IX

### *De la redacción y perfección del Código Nacional*

*Artículo 68.* Al congreso nacional toca privativamente reducir a un solo cuerpo o código de leyes todas las que hubiere publicado para la conservación de los derechos de todos y cada uno de los habitantes de la República.

*Artículo 69.* Al mismo congreso nacional pertenece igualmente de oficio dar a este código de leyes toda la perfección de que es susceptible.

*Artículo 70.* El código nacional se tendrá por perfecto, cuando sea tan “verdadero” en todos sus artículos, que todas y cada una de las leyes que contenga, sólo sean la expresión de las leyes naturales: cuando sea tan completo, que abrace todos los ramos de la prosperidad social, sin que en el más pequeño de ellos deje lugar a la arbitrariedad e ignorancia de la autoridad, que son el verdadero origen del despotismo: cuando sea tan “exacto” que todos los artículos de sus capítulos no presenten más que una cadena de proposiciones que, partiendo de un principio de justicia generalmente reconocido, no sean más que una serie de consecuencias deducidas las unas de las otras hasta en sus últimos pormenores: tan “sencillo” que todo él esté reducido al menor número posible de títulos, cada título al menor número posible de capítulos, cada capítulo al menor número posible de artículos, cada artículo al menor número posible de proposiciones, y cada proposición a la mayor concisión y claridad posibles: y en fin, cuando sea tan “uno” que todas sus partes estén no sólo perfectamente enlazadas entre sí las unas con las otras, sino que lo estén también con el principio de donde dimanar, y con el fin de la felicidad general a que se encaminan.

## I

*De la organización y ramificación de una Magistratura Particular para la Instrucción General de los Ciudadanos*

*Artículo 98.* La instrucción es la gran necesidad y la gran palanca del hombre; con ella domina los astros; sólo por su medio llega a conocer las relaciones que tienen con sus necesidades todos los objetos que lo rodean, y sin ella son para él como si no existiesen. Por otra parte, es tan incompatible con el despotismo, como la luz con las tinieblas. Es pues, más digna de formar uno de los resortes principales de la máquina política, que el ramo de hacienda u otros cualesquiera de la administración de los Estados. Por tanto, habrá en todas las capitales de provincia un “comisario de instrucción”, encargado especialmente de velar sobre el cumplimiento de las leyes concernientes a la educación, enseñanza e ilustración general de los ciudadanos.

*Artículo 99.* En los pueblos donde sólo hubiere una escuela de primeras letras, el profesor de ella llenará los oficios de esta magistratura; pero donde hubiere muchos, será desempeñada por el más antiguo.

*Artículo 100.* Todos estos magistrados llevarán bastón, con borlas y cordones de seda blanca; y el comisario de la capital les añadirá una mezcla de hilo de oro.

## II

*De las escuelas de primera, segunda y tercera educación*

*Artículo 101.* Todo mexicano al llegar a la edad de siete años, será forzosamente educado a expensas de la patria. Para el efecto, habrá en todas las poblaciones de la República escuelas de primera educación, en que los niños aprenderán a leer, escribir, contar, dibujar, el catecismo de la doctrina cristiana y el de la política en que breve y sucintamente estarán detalladas las obligaciones y derechos del ciudadano, a fin de que ni se dejen quitar los que a cada uno le dio la naturaleza, ni intenten despojar de ellos a los demás.

*Artículo 102.* También aprenderán principios de agricultura práctica, para lo cual habrá en todos los pueblos un pequeño recinto de tierra, en que los niños puedan recibir estas lecciones, reducidas a sembrar simientes de árboles, trasplantados, injertarlos, podarlos, etc. De estos planteles se tomarán los árboles para los caminos y paseos, y el producto de su venta se invertirá a beneficio de los mismos niños.

*Artículo 103.* Los niños estarán clasificados en compañías como las de los soldados: harán de oficiales los más instruidos encargados de dar y tomar lección a los demás; y concluidas sus labores de leer, escribir, etc., se ejercitarán en las evoluciones más triviales y sencillas del arte militar.

*Artículo 104.* En las escuelas de niñas, concluidas las labores de leer, escribir, contar y dibujar, se aplicarán a las más corrientes y sencillas de la aguja, como coser



y repulgar, y también a cortar vestidos de hombre y de mujer, para que lleven este caudal al matrimonio y encuentren este recurso en la adversidad.

*Artículo 105.* En todos los pueblos cabeceras de distrito se irán estableciendo, según el orden de su población y en razón de su distancia de la capital de su respectiva provincia, escuelas de segunda educación, a medida que se fueren descubriendo fondos para dotarlas. En estas escuelas, un profesor dará lecciones de Química, Mineralogía y Botánica; y otro de Aritmética, Álgebra y Geometría, Física, general y particular, Astronomía y Geografía. El aprendizaje de las evoluciones militares continuará como en las escuelas de primera educación.

A proporción que vayan desapareciendo las preocupaciones que en el día se oponen a la ilustración del bello sexo, se irán estableciendo escuelas de segunda educación para instrucción de las niñas, en que por lo menos aprendan las ciencias naturales que son de más utilidad en el uso doméstico, como la Química y la Botánica.

*Artículo 106.* En las capitales de provincia habrá escuelas de tercera educación, en las cuales un profesor enseñará la ciencia de la Legislación, según que abraza el estudio del derecho natural, público patrio y de gentes; otro, la Economía Política; y otro, el arte militar en toda su extensión, según que abraza el ejercicio de las tres armas, y todo lo relativo al arte de Ingenieros.

*Artículo 107.* Todos los jóvenes que hubieren cursado las escuelas de segunda educación, y que aspiraren a las plazas de la magistratura y, en general, a todos los empleos y cargos públicos de la República, cursarán forzosamente estas escuelas.

*Artículo 108.* Las lecciones que dieren los profesores de estas escuelas, del mismo modo que los de las de segunda educación, durarán por la mañana desde las ocho y media hasta la diez, y por la tarde desde las tres y media hasta las cinco, y sólo dejarán de darlas los domingos y fiestas de guardar y los jueves de cada semana, cuando entre ella no ocurriere día festivo. Las escuelas se abrirán desde el 18 de octubre hasta el 15 de agosto del año siguiente.

Las universidades de México, Guadalajara y Guatemala, se convertirán desde luego en escuelas de tercera educación.

*Artículo 109.* La enseñanza de la medicina estará anexa a los hospitales, en los cuales habrá tres profesores, uno de anatomía, otro de cirugía y otro de medicina, y todos tres se ocuparán de mancomún en la curación de los enfermos de los mismos hospitales en que sirvieren.

*Artículo 110.* La enseñanza de la Teología, Cánones, Historia y disciplina de la Iglesia, Lógica, Metafísica, Retórica, Gramática Latina, etc., queda reservada para los seminarios conciliares, establecidos en todas las diócesis, bajo la dirección de los R. R. Arzobispos y Obispos, según lo dispuesto por el Santo Concilio de Trento. En estos seminarios conciliares se conferirán los grados mayores y menores bajo el mismo pie y forma que se confieren en las universidades.

*Artículo 111.* Los jóvenes que quisieren seguir la noble y distinguida carrera de la marina, después de cursadas las escuelas de segunda educación, pasarán al

“Instituto de Marina” en donde aprenderán todos los conocimientos propios para formar un buen oficial de marina. Habrá de estas escuelas o institutos, uno en jalapa, otro en Chilpancingo y otro en Tepic.

#### IV

#### *De las demás fuentes de la ilustración nacional*

*Artículo 120.* Se establecerá en la capital central de la República, con el nombre de “Instituto Mexicano”, una junta compuesta de veinte y un sabios, a más del presidente y secretario. El instituto se dividirá en tres secciones, compuesta cada una de siete individuos, incluso su vicepresidente y pro-secretario. La primera se encargará del fomento y promoción de las ciencias naturales; la segunda del de la historia, antigüedades mexicanas, ciencias políticas y morales, y la tercera de activar los progresos de las artes y oficios.

A más de los individuos de número del “Instituto Mexicano”, se dotará sobre un pie ventajoso un número indefinido de sabios nacionales y extranjeros, de los de más nombradía por las obras clásicas que hubieren publicado sobre las materias propias del resorte del “Instituto”.

*Artículo 121.* Se establecerán igualmente tres “Observatorios Astronómicos”, uno en la capital central de la República, y otros dos en las provincias que se juzgaren más a propósito para el efecto. Cada uno se compondrá de un director, tres observadores y un secretario. Todos tres se corresponderán entre sí, y publicarán las observaciones astronómicas y meteorológicas; y el primero se encargará de formar anualmente el almanaque, necesario para el régimen y dirección de todos los habitantes de la República.

*Artículo 122.* En todas las capitales de provincia y pueblos cabeceras de distrito se formarán gabinetes de “Historia Natural”, y de todos los objetos pertenecientes a sus tres reinos, se recogerán tres muestras, una para el gabinete de la capital central, otra, para el de la capital de la provincia a que perteneciere el distrito, y otra, para el del mismo distrito. Estos gabinetes serán formados por los profesores de las escuelas de segunda educación. Al primer año de formado, se publicará el estado en que estuvieren, y en los años siguientes se publicarán cada seis meses los adelantos que se hicieren en ello; y en cada gabinete habrá un inventario de las piezas de que constare.

*Artículo 123.* Todas las bibliotecas de los congresos municipales estarán abiertas para el público en todos los días del año, por las mañanas desde las ocho hasta las doce, y por las tardes desde las dos hasta ponerse el sol, y serán servidas por un bibliotecario asalariado, donde lo permitieren los fondos de la municipalidad.

*Artículo 124.* En todas las capitales de las provincias de primer orden se establecerán “Academias de pintura, escultura y arquitectura”, compuestas de un director, un secretario, y tres profesores, que darán a los aficionados lecciones de su

arte respectivo, los martes, jueves y sábados de cada semana, desde las nueve hasta las once y media de la mañana.

### III

#### *De los derechos comunes a todo ciudadano, para su defensa, en tela de juicio*

*Artículo 169.* Todo ciudadano tiene un derecho inconcuso para promover por sí mismo en los tribunales la defensa de sus causas propias, y jamás se le obligará contra el derecho natural a confiarla a manos ajenas, que por activas y fieles que sean, no es de esperar las promuevan con el mismo interés y celo que el dueño de la acción.

*Artículo 170.* Todo ciudadano que no se creyere capaz de exponer por sí mismo sus derechos en defensa de su causa, será árbitro a asistir al juicio, acompañado de otro ciudadano instruido que lo aconseje, alumbre y dirija para la exposición de las pruebas y razones que apoyen su justicia.

*Artículo 171.* Estos directores que las partes lleven a los juicios, no tomarán jamás la palabra, sino cuando el mismo interesado pidiere permiso para ello al presidente, y estarán sujetos a las mismas multas, que las partes, siempre que no guardaren silencio o no obedecieren al toque de campanilla con que el presidente reclamare el orden, interrumpido por alguno de ellos.

*Artículo 172.* Todo ciudadano en virtud del pacto de la asociación, “defendedme y os defenderé”, tiene un derecho inconcuso a ser protegido por la suma de todas las fuerzas de la asociación, siempre que se viere oprimido en tela de juicio y fuera de ella; pero mientras que no pudiere hacerse efectiva esta concurrencia de todos a la salvación del oprimido, por ignorar la mayoría de los ciudadanos los deberes y obligaciones que les impone el pacto social, y mientras que no se logre encender de nuevo la llama del espíritu público apagada por el despotismo, se encargará de impartir esta protección al que la implorare, el individuo del congreso municipal que representare los derechos de la corporación a que perteneciere el oprimido.

*Artículo 173.* Todo ciudadano, tanto en los juicios criminales, como civiles, tiene un derecho inconcuso a que los jueces le apliquen todas las leyes que militaren en su favor, aunque el mismo no las alegue por ignorarlas.

*Artículo 174.* Todo ciudadano, arrastrado a contestar en juicio sobre algún delito de que lo acusare la autoridad pública o algún ciudadano particular, tendrá un derecho indisputable para presenciar las declaraciones de los testigos que depusieren contra él, a disputar y alterar con ellos, a debilitar su testimonio, oponiéndoles el de otros que justifiquen su conducta, ya hacer comparecer por fuerza a los que se resistieren a declarar lo que supieren sobre la materia.

*Artículo 175.* Todo ciudadano tiene un derecho inconcuso a ser bien tratado con todo el decoro correspondiente a la dignidad de hombre y de ciudadano, mientras no

se descubriere ser un criminal, y por lo mismo, durante el juicio, solamente será detenido en una pieza cómoda y sana del cuartel de la tropa del servicio público, y el oficial de guardia prevendrá al centinela encargado de su custodia, que se ciña a llenar su oficio de la puerta de la pieza para fuera, sin tomarse jamás la libertad de penetrar adentro. El enjuiciado podrá en esta clausura pasajera recibir visitas de su familia y amigos en las horas oportunas.

#### IV

#### *De las penas para la corrección y prevención de los delitos*

*Artículo 176.* Precavidos los delitos en sus fuentes, como lo están por este código, para la corrección de los pocos que asomen en la sociedad, no se establecerán otras penas, que las directamente conducentes a indemnizar al agraviado de la injuria recibida, y a reformar el corazón del agresor, obligándole a dar a la sociedad nuevas garantías de la bondad de su conducta.

*Artículo 177.* Del seno de una nación naturalmente inclinada a la virtud, generalmente celebrada en todos los pueblos por la belleza de su carácter moral e índole apacible, y alumbrada por el sol de la religión y de la filosofía, se desterrarán desde luego las cárceles, los grillos, las cadenas y todos los medios de corrección, o por mejor decir de corrupción, inventados contra los delincuentes en los tenebrosos tiempos del paganismo, como infructuosamente crueles, insuficientes para la reforma del corazón del hombre, y propios, cuando más para formar hipócritas, y para infundir en las víctimas inmoladas por la justicia un secreto rencor contra la sociedad, de la cual procuran desquitarse, rehaciendo contra ella, siempre que pueden hacerlo impunemente.

*Artículo 178.* La bárbara pena del talión y todas sus reliquias horribles, con que hasta ahora se ha tratado de remediar un mal con otro mal, como si esto fuese conforme a la moralidad, y provechoso a la sociedad y al agraviado, será igualmente proscrita, no solamente por estar marcada con los caracteres de las mencionadas en el artículo anterior; sino también por evidentemente injusta, como dirigida a privar al ofendido del inconcuso derecho que le asiste para ser indemnizado en lo posible de todos los males y perjuicios ocasionados por el ofensor.

*Artículo 179.* Siendo una consecuencia que naturalmente mana del mismo contrato de la asociación, el que cuando un solo ciudadano es ofendido, lo es el cuerpo entero de la sociedad, el ciudadano que atacare a otro en alguno de los derechos que juró respetar y defender al estipular el pacto social, no solamente tendrá que satisfacer completamente a la persona del ofendido, sino también a toda la sociedad, dándole, además, a ésta, todas las ulteriores garantías que le exigiere de la bondad de su conducta para lo futuro.

*Artículo 180.* Si la lesión que un ciudadano causare a otro, atacándole en alguno de sus derechos, fuere pasajera, le satisfará en dinero o bienes que lo valgan, todos

aquellos de que le privó durante el periodo de la lesión. Así, en el caso de una herida, por ejemplo, no solamente pagará los gastos de la curación, y los de la manutención del paciente durante la enfermedad y convalecencia, sino también todos los salarios que dejó de ganar, por habersele imposibilitado para el trabajo.

*Artículo 181.* Si la lesión fuese perpetua y duradera como en el caso de la mutilación de algún miembro del cuerpo necesario para el trabajo, o de un homicidio, y el agresor fuere algún sujeto rico y abonado, exhibirá de un golpe toda la cantidad equivalente a la de los bienes de que ha privado a su víctima, por todo el espacio de tiempo en que ésta hubiera podido seguirlos adquiriendo con su trabajo personal.

*Artículo 182.* Si el agresor fuese solamente de medianas proporciones y no pudiese exhibir de un golpe dicha cantidad, sin arruinarse a sí y a su familia, será condenado a estarla pagando dentro de las mismas épocas o periodos en que el difunto la hubiera adquirido con su trabajo.

*Artículo 183.* En fin, si el agresor no tuviese algunos bienes con que resarcir la injuria al ofendido, será condenado a pagarla con la mitad del producto de su trabajo diario.

*Artículo 184.* Los autores de los robos y en general, los de toda especie de delitos cometidos directamente contra toda la asociación, o contra cualquiera de sus individuos, serán castigados del mismo modo que queda prescrito en los artículos antecedentes, y la cantidad de bienes o dinero con que hubieren de satisfacer a las partes agraviadas, será siempre regulada por peritos.

*Artículo 185.* No siendo otro el fin de la institución de la sociedad, que el impedir todo daño o perjuicio a tercero, haciendo que todo ciudadano reconozca por el término natural de su propia libertad la raya en que sus acciones comienzan a ser perjudiciales a los derechos de los otros, es evidente que si ella indultase en algún caso a los malhechores de las penas que merecen, ella misma destruiría el fin para que ha sido establecida. Así es, que no habiendo en la sociedad facultad para indultar o perdonar las penas establecidas contra los infractores del pacto social, estas penas son por su misma naturaleza irremisibles, por lo que respecta a la satisfacción del ofendido.

*Artículo 186.* La sociedad una vez agraviada por alguno de sus individuos no podrá menos que mirarle como peligroso para la pública seguridad, mientras no le dé una nueva garantía de su conducta para lo futuro, y no podrá ser otra esta garantía, que la práctica de los medios eficaces que la religión prescribe para la corrección y enmienda del hombre corrompido. Tiene, pues, la sociedad un derecho indisputable para prolongar el tiempo de la purgación y pruebas del delincuente, hasta no estar enteramente satisfecha de que efectivamente ha sido enmendado y corregido.

*Artículo 187.* Luego que un reo hubiere sido sentenciado por el tribunal organizado para juzgarle, será entregado con su sumaria al prefecto de la casa de conversión, quien le señalará desde luego un director que lo hará ocuparse exclusivamente en la práctica de los medios que la religión prescribe para la reforma del corazón humano.

*Artículo 188.* Pasado este tiempo de purgación, el reo se ocupará alternativamente en actos de piedad y religión, y en labores de manos, trabajando en el arte o ejercicio que supiere, y si no tuviere oficio, aprenderá alguno, como también los deberes de cristiano y ciudadano, si los ignorare o los hubiere olvidado.

*Artículo 189.* A fin de evitar toda arbitrariedad en este punto, una ley marcará la distribución de las horas que habrán de emplearse en los actos de religión, en la labor de manos y en el reposo, como también la duración del tiempo que cada delincuente deberá permanecer en la reclusión según la naturaleza y circunstancias de sus delitos, y los casos en que podrá relajarse el rigor de esta ley a favor de los convertidos que dieren pruebas extraordinarias del enmienda.

#### Apéndice IV

*Sobre el establecimiento de una ley agraria para dar medios de subsistir a todos los que carecen de ellos o para enriquecer a todos los pobres*<sup>5</sup>

La ley agraria, de que tanto he hablado en mis escritos anteriores, y cuyo establecimiento es de la más absoluta e indispensable necesidad para la extirpación de la miseria y vicios que emanan de ella, está contenida en los artículos siguientes.

*Artículo 1.* Todas las tierras pertenecientes a la nación y todas aquéllas de que pueda disponer sin perjuicio de tercero y que quedan especificadas en el capítulo II, del apéndice anterior, serán divididas en predios de un octavo de legua cuadrada o en porciones de cinco caballerías en que quepan treinta fanegas de sembradura de maíz.

*Artículo 2.* El precio del arrendamiento anual de cada una de las referidas treinta fanegas de sembradura de maíz, en las tierras más feraces y más ventajosamente situadas para el comercio, será de doce reales; en las de mediana calidad, de un peso, y en las de ínfima clase, de poco más de seis reales, o lo que es lo mismo, los predios de primera clase se arrendarán por cuarenta y cinco pesos al año, los de segunda, por treinta, y los de tercera, por veinticinco.

<sup>5</sup>*Ibidem*, pp. 167-172.

*Artículo 3.* Los ciudadanos que arrendaren estos predios, los disfrutarán por todo el tiempo de su vida, y serán árbitros a hacer en ellos todas las mejoras que quisieren, obligándose la nación a pagárselos por su justo precio, el día en que fallecieren o quisieren renunciarlos, precediendo, para el efecto, avalúo de peritos, sorteados de entre los mismos labradores.

*Artículo 4.* Para ser arrendatario de un predio nacional, no se necesita más que afianzar el pago de su arrendamiento, y dos de estos mismos arrendatarios podrán ser fiadores de un tercero. En los archivos de los congresos municipales habrá un libro en que se apuntarán todos los predios nacionales, que existan en cada jurisdicción, los nombres de los arrendatarios y los de sus fiadores, que firmarán a continuación de los sujetos a quienes hubieren fiado.

*Artículo 5.* Siempre que hubiere de arrendarse algún predio nacional, se pondrá en pública subasta y se rematará en el mejor postor.

*Artículo 6.* Todas las leyes contrarias a la libre circulación de las tierras, quedan desde luego abolidas.

*Artículo 7.* Todas las tierras pertenecientes a los indios, tanto las que formaren el fondo legal de sus pueblos, como las que se hubieren comprado con dineros de la comunidad, se dividirán en tantas porciones iguales, cuantas fueren las familias de los indios, y a cada una se le dará en propiedad la que le toque, para que haga de ella el uso que quisiere.

*Artículo 8.* De todas las tierras pertenecientes a la nación y de todas las que fuere comprando con los fondos de su banco nacional, sólo dejarán de dividirse en predios un sitio de ganado mayor cerca de las capitales de provincia, medio sitio, cerca de las poblaciones de segundo orden, y un cuarto de sitio cerca de los pueblos más pequeños, quedando estas porciones de terreno destinadas para el uso del servicio público.

*Artículo 9.* Las porciones de terreno, mencionadas en el artículo anterior, serán cultivadas por la tropa de servicio de cada lugar, la cual recogerá en ellas todos los granos y forrajes necesarios para la manutención de sus caballos y el sobrante se repartirá entre los mismos individuos de la tropa. En ellos se conservará un número suficiente de mulas de tiro para los carros del servicio público y aparejadas de lazo y reata, para poner un término a la baladronada execrable de despojar de sus mulas y caballos al arriero y trajinante para que sirvan de bagajes a los empleados y soldados. En ellas habrá potreros levantados por la tropa, para que pazcan los ganados destinados a abastecer las carnicerías de los lugares, pagando los interesados una ligera pensión por cada cabeza. En ellas, en fin, se practicarán los ensayos en grande de los nuevos métodos o nuevos ramos de agricultura, proyectados por los sabios agrónomos de la nación.

Mientras no se adoptare un sistema de reparto de tierras, como el contenido en los nueve artículos de la ley agraria que se acaba de exponer, ni las tierras rendirán jamás todos los productos que pueden dar, ni se conseguirá formar con solidez un buen establecimiento republicano, pues, todos los que

se levanten sin esta base encontrarán el mismo fin trágico y desastroso que las repúblicas de los antiguos griegos y romanos, cuya ruina no tuvo otro origen que el de la acumulación de la propiedad territorial en pocas manos, como lo ha demostrado el sabio naturalista Bernardino de San Pedro con testimonios claros y terminantes de Plinio y de Estrabón. Pero aun cuando el territorio de una nación estuviere extremadamente subdividido entre un crecido número de ciudadanos y aun cuando el sistema de los arrendamientos vitalicios encontrare en un gobierno sabio e ilustrado toda la protección enérgica y vigorosa que encuentra en el de Inglaterra, no por eso se logrará establecer una buena democracia sobre bases generalmente reconocidas de conveniencia universal y de justicia, mientras se conservare y no tratare de abolirse por medios suaves y pausados el derecho horrible de la propiedad territorial, perpetua, hereditaria y exclusiva; porque es tal la influencia de este ominoso derecho en el exterminio de la libertad o en la opresión de la clase mercenaria de que se compone la inmensa mayoría de las naciones, que la misma constitución inglesa que pasa por la más popular de todas las de Europa, examinada, al fin, a la claridad del gran fanal de la ilustración del siglo XIX, se ha encontrado ser esencialmente tiránica o aristocrática, tanto en su alta cámara, como en la baja, por el poderoso influjo que en ella ejercen los propietarios territoriales. Son muy dignas de leerse sobre este asunto las observaciones de Monseñor de Pradt en el capítulo XXIV, del tomo segundo de su preciosa obrita intitulada *La América y la Europa*, a donde remitimos a nuestros lectores.

Para hacer ver las ventajas que producirá de luego a luego a toda la nación el establecimiento de esta ley agraria, y demostrar al mismo tiempo que hay más tierras que repartir, que ciudadanos a quienes repartírselas y que, por consiguiente, sobran los medios de enriquecer a todos los pobres, tomaremos para ejemplo de su pronta aplicación uno de los puntos más interesantes del territorio de este Estado de Jalisco, como lo es, sin disputa, el plan de tierra caliente anexo al apostadero de San Blas.

Este plan, que tanto de ancho como de largo, tiene una extensión de más de veinticinco leguas, contiene por lo menos seiscientos veinticinco leguas cuadradas, de las cuales pueden formarse cinco mil predios a razón de ocho por legua, para acomodar en ellos a cinco mil ciudadanos, mejorando de luego a luego la condición de más de veinte mil personas, aun suponiendo que las familias de los arrendatarios no pasen unas con otras de cuatro a cinco individuos.

Como aquellas tierras son todas de pan llevar, extremadamente feraces, propias para dar las más preciosas de nuestras producciones ecuatoriales, y como están tan ventajosamente situadas para el comercio, que para expender sus frutos los colonos a los extranjeros que doblaren el Cabo de Hornos, no tendrán que sufrir el gravamen de costosos fletes, todos aquellos predios deben reputarse por de primera clase y sus arrendamientos a razón de cuarenta



y cinco pesos por año, o lo que es lo mismo, a razón de doce reales por cada fanega de sembradura de maíz, rendirán anualmente a la nación una suma de doscientos veinticinco mil pesos. Pero si se reflexiona en que una parte muy considerable de aquellos predios son propios para la elaboración de la sal común o muriato de sodio y que en la extensión de cinco caballerías o de un octavo de legua cuadrada, de que se compondrá cada uno, producirán muchos millares de cargas de este precioso ingrediente, por más que según sus productos se avalúe su valor capital a precios muy bajos, no dejará de ascender su arrendamiento a cuatrocientos o quinientos pesos y aun a mayor cantidad por las pujas que harán los ciudadanos interesados en adquirirlos. Así es, que computados unos con otros los arrendamientos de los predios agrícolas y de los predios salinos, no será exagerado calcular en un millón de pesos la renta neta que percibirá la nación del establecimiento de la ley agraria en aquella fertilísima comarca.

Con este millón de pesos tendrá el Estado con qué garantizar a los prestamistas el pago de los réditos de veinte millones que podrá tomar al cinco por ciento sobre los fondos del banco nacional, para invertirlos en compras de tierras, que a su vez rendirán por lo menos otro millón de renta anual con que podrán asegurarse los réditos de otros veinte millones que podrán tomarse ulteriormente para emplearlos en el mismo importantísimo objeto, y así sucesivamente, de manera que la progresión de la toma de capitales para la redención del terreno nacional no tendrá más término que el de la falta que hubiere de tierras que comprar.

El repartimiento de las tierras de San Blas en los cinco mil predios referidos aumentará la masa anual de las riquezas del Estado en más de diez millones en producciones agrícolas, siendo de advertir que gran parte de ellas podrán obtenerse dentro del corto espacio de seis meses después de hecha la partición de los predios, pues no pasa de este tiempo el periodo que media entre la siembra y cosecha del tabaco, añil, azúcar, algodón, maíz, frijol y otras legumbres, de que en aquel feracísimo plan puede establecerse un sistema incesante de siembras y cosechas, por reinar en todo él una constante y perpetua primavera. Pero la más preciosa e incomparable ventaja que en aquel territorio producirá desde luego el establecimiento de la ley agraria, será el de convertir en el paraíso del estado de Jalisco un terreno que ha sido hasta ahora el terror de cuantos se acercan a sus inclementes contornos. Desmontado por los colonos el bosque, desaparecerán los enjambres numerosos de zancudos, mosquitos, jején, garrapatas y otros punzantes y venenosos insectos, que hacen intolerable la mansión en aquellos parajes, comenzará luego a restablecer la ventilación, que disipará los miasmas pútridos o gases deletéreos que se levantan de los pantanos y aguas estancadas y que son el origen de las fiebres malignas que desolan aquella costa. Ni es de menos consideración la ventaja de proporcionar al Estado para su seguridad y defensa cinco mil soldados de caballería, armados y montados a sus propias expensas, todos aclimatados,

acostumbrados por el ejercicio de su misma profesión al manejo del caballo, endurecidos en la fatiga de las labores del campo, y que tendrán más interés, que las tropas mercenarias, en defender sus hogares y resistir una invasión, en cualquier caso ofrecido.

La nación no solamente puede comenzar desde luego a establecer la ley agraria en todos los terrenos baldíos y en todos los pertenecientes al fomento de las misiones de una y otra California y de las Filipinas, a los ex jesuitas, a cofradías, legados y obras pías; sino también en las haciendas de muchos grandes propietarios territoriales que con notable perjuicio suyo y de toda la nación, apenas sacan de sus vastas posesiones una renta miserable y mezquina. Por ejemplo, los Paradas jamás han podido arrendar sus fertilísimas tierras de Aguacapán en más suma que la de tres mil pesos, y bien pudiera comprometerse el estado de Jalisco a darles anualmente seis mil y a reconocer sobre las mismas tierras el capital de ciento veinte mil, que es el que corresponde a dicha cantidad de rédito. En los trescientos sitios mercenados de ganado mayor de que esta hacienda se compone, hay para acomodar a dos mil cuatrocientos labradores, a razón de ocho en cada sitio, y aun suponiendo que solamente sean de primera clase o propios para rendir cuarenta y cinco pesos de arrendamiento anual, una tercera parte de los predios, otra tercera parte de mediana clase que se arrienden por treinta, y otra tercera de ínfima clase que se den por veinticinco, todos ellos producirán a la nación una renta neta de ochenta mil pesos, con los cuales podrá, si quisiese, redimir el capital en menos de dos años.

Ello es, que si el Congreso del estado de Jalisco, penetrado de sus verdaderos intereses y arrastrado del placer de ver desaparecer de día en día muchos millares de pobres y de mendigos, comienza a emprender con calor el establecimiento de esta ley salvadora, en todos los parajes en que pudiere hacerlo sin perjuicio de tercero, yo no dudo que dentro de muy poco tiempo ascenderá a más de tres millones de pesos al año la suma de los arrendamientos de los predios nacionales, dentro de los solos límites de su demarcación, y con ellos podrá mantener constantemente asalariado un ejército de doce mil quinientos hombres a razón de veinte pesos mensuales por cada soldado, con cuyo auxilio, no solamente podrá hacer respetar la justicia de sus derechos; sino también proteger, en caso necesario, la libertad de los demás Estados del Anáhuac contra cualquiera tentativa de algún déspota interior o exterior, que intentare de nuevo ultrajar los derechos de la humanidad afligida.



28 de julio de 1823

### El Pacto Federal de Anáhuac

¡Deplorable sin duda es la constitución humana a vista de lo que por ella pasa! Nada más innato al hombre que el deseo de su libertad, pero ninguna cosa le es más inaccesible. Por ella sacrifica su quietud, su reposo, su existencia misma, y después de tan caro precio muchas veces se encuentra burlado. La sangre se ha vertido a torrentes sobre las aras de esta deidad; mas no por eso han conseguido poseerla tantas naciones desgraciadas que en último resultado transigieron con su déspotas. Testigo sea la Francia de esta verdad.

De siglos en siglos suele aparecer para consuelo de la humanidad un momento feliz que pasa muy breve y no vuelve a asomar jamás. ¡Desventurados los pueblos que dejan escapar lo inútilmente! Tal es el que en la presente ocasión ofrece el cielo en sus misericordias a la nación de Anáhuac. Santa libertad, joya inestable, dulce consuelo del mortal afligido ¿qué, dejarás para siempre eludidas nuestras esperanzas? No ocultes tras de densas nubes esa faz preciosa, que ya nos has mostrado pasajera y déjanos establecer entre los mexicanos que te adoran, coloca su solio en medio de nosotros, que una vez elevado juramos sostenerlo a costa de nuestras propias vidas.

Conciudadanos, nuestra época es singular: venturosamente nos hallamos en la mejor ocasión para ser felices si acertamos a constituirnos de un modo digno y correspondiente a las luces del siglo que vivimos. Quizá otro pueblo no se ha visto en coyuntura tan favorable. Ninguna potencia nos amenaza, no hay una sola que nos perturbe. Nuestras vecinas de contacto antes nos presentan motivos de confianza que de sospecha. Las sordas tentativas que puedan hacer los que nos sean de afectos serán inútiles si nosotros no las fomentamos con rivalidades necias. Las reliquias del Imperio son impotentes, y las pretensiones de los centralistas quedarán reducidas a la órbita que les prescriba las cartas de nuestra federación, si todas las provincias obran de consuno con sabiduría, con circunspección, y con firmeza.

La nación se ha pronunciado suficientemente por el sistema de la república federal: no podían ser otros sus votos puesto que quiere ser libre en toda la extensión de la palabra. Este invento feliz de la política, indicado por los sentimientos de la naturaleza, siempre iguales, siempre constantes, y nunca resistibles: este gobierno, quizás el único exclusivamente capaz de proveer enteramente a las necesidades del hombre, es sin duda alguna el que nos debe hacer felices. Su influjo benéfico desarrollará muy pronto el germen de la verdadera riqueza que la naturaleza depositó en nuestro fértil suelo. Él será el taller de la moralidad, el plantel de la filantropía, el foco de la ilustración, y el seminario de las virtudes sociales. Él multiplicará en breves años nuestra población,

asegurará nuestra paz, será el escudo impenetrable de nuestras libertades, hará pulular hacia todas partes la heroicidad, y colocará a los americanos en el distinguido rango que son llamados a ocupar entre las naciones ilustres. Perspectiva es ésta de mucho embeleso, y objeto demasiado lisonjero para no llevar a la exaltación el patriotismo que es connatural al genio ardoroso de los mexicanos.

Compatriotas, ¿qué deseo más noble, qué interés más puro, qué ambición más heroica puede tener el ciudadano que vivir bajo un gobierno equitativo y protector de sus derechos imprescriptibles, garantizado por una constitución liberal, justa y benéfica? Tal es pues el que nos presenta el sistema de república federada porque suspiramos. Cobremos aliento, trabajemos constantemente, y no desmayemos a vista de las dificultades, que son casi ningunas. Unamos nuestros votos, concordemos nuestros sentimientos y la empresa es ya conseguida.

Las ventajas de este gobierno celestial son evidentemente conocidas, están consagradas por una experiencia que tenemos a la vista, las confiesan sus mismos adversarios, que no pudiendo reprobarlas, sólo pretenden contraponerles dificultades ponderadas, como si hubiese sistema que no ofreciera tropiezos en sus principios. Otras tantas oponían para establecer la Constitución española en América, y ella se estableció en gran parte. Muchas más para pronunciar su independencia de la metrópoli, y ella se verificó. Infinitas para constituirnos en república, y ya de hecho estamos en ella. Ved aquí en poco más de trece años fallidos sus pronósticos y desmentidos sus cálculos: ya se ve, como que no eran fruto de una previsión política, sino de la más refinada malicia. La intriga de los malos ha ido perdiendo terreno sucesivamente a proporción que los pueblos se han ido ilustrando: la causa de nuestra libertad sigue en sus avances, las luces jamás retroceden, el término deseado se aproxima por momentos. ¡Insensatos! Desistid de una empresa tan imposible como ridícula. ¿Cómo queréis poner diques al impetuoso torrente de toda una nación que corre presurosa a su felicidad? ¿Quién es capaz de contrariar la voluntad de seis o más millones de hombres, que exasperados en la esclavitud han jurado ser libres?

La principal dificultad y la más favorita con que se nos quiere espantar como a niños medrosos es la imbecilidad en que se suponen va a quedar la nación para resistir las agresiones extranjeras, por la separación gubernativa de sus provincias; pero esto tiene más de ilusión o de malicia, que de solidez. Es verdad que en el sistema federado se divide la nación en estados pequeños e independientes entre sí para todo aquello que les conviene, a fin de ocurrir a sus necesidades políticas y domésticas; mas inmediatamente, a menor costa, con mejor conocimiento y con mayor interés que el que pueda tomar por ellos una providencia lejana y extraña, cuya autoridad las más veces obra ignorante, o mal informada, y de consiguiente sin tino ni justicia. Pero esta independencia recíproca de los estados en nada debilita la fuerza nacional, porque ella en virtud de la federación rueda siempre sobre un solo eje, y se mueve por un resorte central y común. Permítaseme explicar con símiles familiares en obsequio de la claridad. Una compañía de comercio gira felizmente con estos solos elementos: estipulaciones justas entre los compañeros, capital competente, y factores fieles, instruidos y bastante autorizados. Cuanto mayores sean esta cualidades, tanto más ventajosos serán los progresos de la sociedad,

y ésta subsistirá vigorosa, mientras aquellos elementos no se debiliten. ¿Mas a que conduciría que los compañeros se obligaran a vivir bajo de un mismo techo, no tener más de un solo lugar, una mesa común, y a vestir promiscuamente una misma ropa? ¿Para qué conferir los intereses personalísimos y domésticos, que sin hacer por eso más poderosa ni lucrativa a la compañía sólo les acarrea a los socios una incomodidad insoportable, inútil y fastidiosa?

El objeto de las asociaciones civiles fue la comodidad y el bien estar de los ciudadanos, no el privarlos de su libertad, ni comprometerlos a sacrificios estériles que para nada contribuyen a hacerlos felices. Siempre que la seguridad y el buen orden de una nación se pueda obtener sin encadenar a los pueblos, dicta la naturaleza que se prefiera el medio suave y se economice el desperdicio de la libertad, por razones de humanidad, de justicia y de conveniencia; porque nada es más contrario a la dignidad y gusto del hombre, a su voto general y a la subsistencia del pacto social, que el que se le exija más parte de libertad que aquella necesaria para asegurar la otra porción que se reserva. Un Estado bien constituido no debe dar a los gobernantes más autoridad sobre los súbditos que la que sea bastante para mantener el instituto social. Todo cuanto sea excederse de estos límites es abuso, es tiranía, es usurpación porque nunca el hombre se despoja por voluntad más que de lo muy preciso, para darlo en cambio de otro mayor bien; y de aquí es que el ánimo de donar nunca se presume.

A un magistrado o jefe encargado de la seguridad de una lugar le basta la autoridad competente sobre los ciudadanos que lo componen para obligarlos a cumplir con un deber procomunal, ya con sus personas, ya con sus caudales ¿Pero podrá indicarse una sola razón para que su inspección y conocimiento se quisiera extender al gobierno interior de sus casas, de sus familias, de sus negociados y de sus más privativos intereses? ¿No sería ésta una opresión insufrible, y un vejamen atroz, aunque se vistiera de los colores y pretextos más especiosos? Pues aplíquese esto a las provincias como a las familias que componen el todo de la nación, y forzosamente se sacará la misma consecuencia.

El fútil argumento que se hace, de que igual pretensión harán los partidos y pueblos más pequeños para sustraerse de sus capitales, así como las provincias de su metrópoli, no tiene fundamento en que apoyarse, porque semejante solicitud no la dicta la razón, la naturaleza, ni la necesidad, que sólo hace apetecer al hombre lo posible, lo útil y lo conveniente. Las pasiones y los deseos del individuo normal, así como los del físico, no se excitan ni despiertan sino cuando su fuerza y vigor se halle en estado de satisfacerlos. Así vemos que la joven de diez años no tiene la inclinación al enlace conyugal, como lo tiene la de veinte; con que bien puede ser que las provincias, como bastante capaces de gobernarse por sí mismas, tengan una justa y natural tendencia a su separación, sin que por eso los partidos entren en la menor tentación de hacer otro tanto, pues no son tan insensatos que no conozcan la falta de elementos para emanciparse: pero sí deben gozar, y de facto gozan toda aquella independencia mutua de que son capaces, teniendo cada pueblo su autoridad privada, y su ordenanza municipal.

No se separan las provincias para ser otras tantas naciones independientes en lo absoluto: ninguna ha pensado en semejante delirio, sino que respecto a su gobierno interior se han pronunciado estados soberanos, porque quieren ejercer éste sin subordinación a

otra autoridad. Se independizan mutuamente para administrarse y regirse por sí mismas, puesto que nadie mejor que ellas puede hacerlo con más interés, con mayor economía, ni con mejor acierto, y para esto tiene un derecho incontestable, así como lo tiene cada ciudadano para ser el Señor de su casa, y sistematizar su régimen doméstico como mejor le acomode. Pero sin embargo, ellas aseguran que quieren permanecer siempre partes integrantes del gran todo de la nación que son miembros, unidas por el vínculo insoluble de federación, bajo una autoridad central que dirija la fuerza en masa, tanto para asegurar a todas y a cada una de las agresiones extranjeras, como para garantizar su independencia recíproca.

Puede suceder que se hayan confundido por algunos escritores las teorías del federalismo, con las de una alianza entre potencias absolutamente separadas y soberanas en todo sentido: ¿pero que hay que extrañar en esto, atendida la novedad del objeto, y las nulas lecciones que sobre esta materia hemos recibido? En ellos siempre será laudable su decidido amor por la libertad, y sus sanas intenciones para recomendarnos esta bella forma de gobierno. Podrá decirse que el paso dado por algunas provincias, pronunciando su separación, ha sido intempestivo, peligroso y expuesto; pero si ellas se han anticipado a darlo, nunca será culpable, porque lo han hecho con el mayor orden, circunspección y decoro, temiendo y quizá con razón, que se les escape de entre las manos una ocasión favorable. Si esto pudiera decirse un mal, no consistiría el remedio en retraerlas de su intento, porque esto es imposible, y su resistencia inevitable; sino unificar sus opiniones poniéndose de parte de sus justos deseos.

Ellas conocen muy bien, que si este sistema es halagüeño para el ciudadano pacífico y amante de su patria, es detestable para todos aquellos que intentan sobreponer sus intereses aislados y mezquinos a la felicidad de sus semejantes. Un militar ambicioso de gloria, el empleado prostituido, y aquel magistrado venal son otros tantos enemigos, que secreta o descaradamente, según les favorezcan las circunstancias, pondrán todo el embarazo posible a su consecución, porque nada esperan; y sí por el contrario, todo lo temen del arreglo, austeridad, y buen orden, que son inseparables del federalismo: no de otra suerte que los asalariados de una hacienda mal impuestos en su manejo, tiemblan al verla administrada por su propio dueño, a quien su propio interés debe dictarle toda clase de reformas. El que aún abraza esperanzas monárquicas quisiera el centralismo como más análogo a aquella forma, de la que dista muy pocos pasos. El genio emprendedor y atrevido quisiera el centralismo, porque todo el teatro de su ambición lo vería concretado en un punto a donde asestar sus tiros. El insulto aspirante quisiera el centralismo, para tener un campo más abierto a sus deseos y no tributar incienso sino a unas pocas deidades. El funcionario déspota o infiel quisiera el centralismo, porque así sería más remota y embrolladora su responsabilidad. El que todavía considera posible anudar los rotas cadenas de los dos mundos quisiera el centralismo, y abomina altamente la federación porque en el primer caso, fascinada la capital, era menos difícil el triunfar del todo; mas en el segundo son necesarios tantos triunfos cuantos sean los estados que se interesan en su conservación. No basta entonces contrahacer una llave, sino que es indispensable forzar todas las cerraduras. En suma, todos los que tiene sobre la patria miras siniestras, y los que no se han fijado

más norte que su interés individual, sostendrán el centralismo contra la deseada federación, porque ésta desvanece sus proyectos tenebrosos, y burla para siempre sus depravadas esperanzas.

Nos suponen ya en medio de la más desastrosa anarquía: pero ¿dónde está ese desorden tan ponderado? Nos pintan formidables escuadras que pueden invadirnos, y a las que no seremos capaces de resistir por la debilidad en que nos va a poner la separación. ¡Ah!, cuán ignorantes nos figuran, y cuán espantadizos nos creen los que de este modo nos asustan. Tememos, es verdad, destrozarnos en una espantosa anarquía; pero a ésta dará principio el primer tiro que se dispare para contrariar la voluntad general. No es imposible que alguna potencia insista en subyugarnos de cualquier modo; pero sabemos que nunca podrá hacerlo con fuerzas competentes, ni con expediciones formidables, sino con intrigas y arterias, fomentando nuestras rivalidades para hacernos la guerra, si posible fuere, con nuestras propias armas; y estamos ya persuadidos que semejantes supercherías no se resisten con ejércitos numerosos, ni con caudales inmensos, que en ellos forzosamente se consumirían, sino con opinión decidida, con virtudes sociales, con el más acendrado patriotismo, y por decirlo en cuatro palabras, *con una buena constitución*, que todo esto debe producir.

Ciudadanos: tiempo es ya de abrir los ojos y examinar a mejor luz nuestros verdaderos intereses. Estáis convencidos de que una República federal, que lo sea en realidad y no en el nombre, es la que solamente nos lo puede proporcionar: pues manos a la obra, y no apartemos el dedo del renglón. Entonces está la patria más defendida cuando el ciudadano está más seguro de sus derechos, y más bien hallado y contento con el gobierno y leyes que se los garantiza: sean éstas buenas, y necesariamente el estado tendrá defensores, porque el interés bien entendido es el productor de la heroicidad, del valor, y de las virtudes marciales. Ved si no a la España oponer una resistencia denodada contra un coloso formidable, en defensa de la libertad que apenas principiaba a gustar.

Una sola dificultad puede retardar nuestra gloriosa empresa, y es la divergencia de opinión en las provincias no respecto del federalismo que todas apetecen, sino en cuanto a los medios de establecerlo, y acerca de las bases o puntos cardinales en que todas deben convenir para proceder con uniformidad. Las diputaciones provinciales que desde el grito dado en Casa Mata, y en virtud de la revolución, tomaron por necesidad y conveniencia pública para hacer la salud de la patria (ley superior a todas las escritas) un carácter muy distinto de aquel con que se hallaban investidas por la Constitución española, son las que han dirigido la opinión de sus provincias, y puestas todas de acuerdo han sido el órgano de la voz de la nación. Ellas estuvieron conformes en adherirse a las proposiciones del ejército, y desbarataron el trono con un débil soplo. Lo estuvieron asimismo para pedir la convocatoria de un nuevo Congreso, y a pesar de la comisión que lo resistía, se consiguió en menos de cuatro horas. También lo están para querer república federada, y de hecho ya estaríamos en ella sin la menor contradicción, si el Congreso actual hubiera coadyuvado a sus deseos, como se lo pedíamos seis diputados. (1) Mas dejemos a la posteridad imparcial que haga la justa crítica de un proceder en que se pudo haber uniformado la opinión, y salvado a la patria de todo peligro con un decreto de pocos renglones, sin que por eso se dijera que en él se trataba

de constituir a la nación, sino sólo de impedir el extravío y el desorden, preparando de antemano los medios para la federación, supuesto que no cabe duda que éste es el voto nacional, y que el Congreso también asegura que está decidido por este sistema, a pesar de *Proposición hecha el 12 de junio, impresa en el núm. 60 de la Águila Mexicana*, que las bases impresas son mal comprobante de esta aserción. No sucedió así, porque no es dado al hombre acertarlo todo. Respeto a la autoridad de un Congreso, pero lamento la pérdida de un lance que nos pudo haber excusado mil tropiezos acercándonos al deseado fin por un camino muy breve.

La convocatoria para el nuevo Congreso circula ya por todas las provincias: su admisión es enteramente necesaria, porque nada urge más que un Congreso legítimamente autorizado para entender en los negocios grandes del estado general: las elecciones se verificarán, y en el día señalado se reunirá el Congreso para constituir a la nación mexicana, ¿pero bajo qué forma de gobierno? Ved aquí todo el motivo de los recelos de unas provincias, y no sabré decir, si la única esperanza de la capital de Guadalajara, Yucatán, Oaxaca, Zacatecas, y las Internas de Oriente, deseosas del federalismo, e impacientes de que se les retarde este bien, no considerándose ligadas por el antiguo pacto ya disuelto, se han anticipado a darse por sí mismas lo que acaso desconfían obtener por mano ajena, y se han declarado independientes de toda autoridad para darse su Constitución peculiar, y gobernarse con entera separación de las demás, a las que no obstante quieren permanecer unidas con los vínculos fraternales de una justa federación que les garantice su tranquilidad mutua y su seguridad externa. Querétaro, Valladolid, Guanajuato y San Luis Potosí han manifestado iguales sentimientos, aunque no han dado pasos tan acelerados como las primeras. Las demás no han contradicho la opinión general, y todas ciertamente quieren la federación; mas con la diferencia que estas últimas esperan obtenerla por la decisión del Congreso general, porque temen que la desmembración intempestiva y no asegurada por una preexistente garantía, pueda acarrear el desorden, faltando un centro de autoridad competentemente facultado para deliberar en las dificultades y las dudas que sean consiguientes a su separación. Temor que yo no puedo menos de confesar justo, y conducta bastante prudente; mas no por eso diré que carecen de fundamentos los recelos de las primeras, porque hablemos de buena fe: si ellas ciegamente se comprometiesen en la decisión del futuro Congreso, para que éste las constituyera como mejor lo tuviese por conveniente, entendidas de que diferiría a sus ya manifestados deseos por el federalismo, ¿no les quedarían todavía motivos grandes para sospechar que sus esperanzas pudieran quedar e burladas? Pues que, ¿no saben que el presente Congreso el primer día de su instalación fue sorprendido y ganado como por asalto para sancionar la monarquía moderada? Pues que ¿han olvidado las ansiedades que padeció en el miércoles santo? Que, ¿no tienen presentes los escandalosos sucesos del diecinueve de mayo? Que, ¿no vieron que un decreto gloriosamente sostenido contra tres ataques fue miserablemente revocado, no pudiendo ya resistir al cuarto? Es verdad que hasta el día no sobresale un ambicioso tan astuto ni de tanto prestigio como el que entonces nos perturbaba, pero siempre temerán las arterias y las intrigas que puedan corromper, fascinar o compro-



meter a unos diputados que aunque sean los más selectos pelagra su virtud aislada y sin recursos en la babilonia de México. ¿Qué remedio pues para precaver este peligro y calmar todo recelo? Ved aquí, ciudadanos, mi pensamiento, que si no fuere acertado, ni mereciere vuestra aprobación, yo tendré la dulce complacencia de haberlo propuesto a mi cara patria como un tributo de que le son deudores mis cortos alcances.

Vosotros estáis en tiempo de elegir diputados para el nuevo Congreso: lo podéis hacer con toda libertad, y sin las trabas injustas de la antigua convocatoria. Sean éstos, pues, los ciudadanos más desinteresados, los menos comprometidos al anterior y al actual gobierno, los más instruidos, y los de mejor carácter para llevar adelante la empresa del federalismo. No os son desconocidos los sujetos más adictos al sistema federal, y por eso los más á propósito para tamaña comisión. Ellos deben arreglarse a la voluntad general, que es la soberana y no como se os quiere persuadir, que la nación debe quedar sujeta a sus dictámenes y opiniones singulares. Resta pues, que ellos conozcan de un modo infalible cuáles son vuestros votos en orden a la forma de gobierno que apetecéis, para que teniendo por norte vuestra voluntad, nunca se vean en el caso de contrariarla. A las provincias toca darles sobre esto a sus diputados las instrucciones competentes; sean éstas unas, sean del todo conformes, todas sean iguales, y lo serán necesariamente las decisiones de vuestros representantes.

Discutirá en hora buena el futuro Congreso las condiciones y los pormenores de la Constitución general que os debe dar: tendrá sus debates sobre cada uno de sus artículos: les dará más o menos extensión; pero nunca hará otra cosa que daros una carta federal, siempre que ésta sea vuestra constante voluntad. Nuevos padres de la patria, venid persuadidos de que la opinión general es la que sostiene a las autoridades en un gobierno libre: muy fresca tenéis la memoria de Iturbide, que por haberla contrariado pasó de ídolo de los corazones a objeto de ira y abominación de sus mismos amigos. Está bien que cada Estado proceda a darse su Constitución y leyes peculiares que sean más conformes a su localidad, costumbres, y demás circunstancias; pero nunca pasará los límites de su objeto interior, quedando en todo sujeto a las leyes de federación, y sus consecuencias prevenidas y consagradas en la Constitución general.

Yo pues, con el interesante fin de que sea una la opinión, tengo la noble osadía de presentaros ciertos objetos de coincidencia que las provincias no pueden dejar de aceptar por ser análogos a su tendencia, o llámese si se quiere las bases de la Constitución federal, y de las privativas de cada estado. Ciudadanos, esta grandiosa empresa demandaba meditaciones más profundas en la ciencia difícil de los gobiernos, y conocimientos más prácticos del estado presente de la nación que los que yo puedo tener: confieso mi insuficiencia para llenar debidamente objeto tan sublime; pero el celo me anima, y la llama patriótica me inflama por el bien de mi adorada patria. Fijemos por unánimes votos en las instrucciones de nuestros representantes la esfera de la legislatura central, y queda puesta ya la piedra angular de nuestra federación.

La nación queda una, indivisible, independiente y absolutamente soberana en todo sentido, porque bajo de ningún respecto político reconoce superioridad sobre la tierra. Sus intereses generales los administra la autoridad central dividida en tres poderes

supremos. El Congreso general representando a la nación dictará las leyes más sabias y convenientes para conservar la mutua separación de los estados y mantener la unión federal. El Supremo Poder Ejecutivo será el resorte de la autoridad práctica, el timonel de la nave, y el timón de toda la fuerza nacional, ya para oponerla al enemigo común, ya para contraponerla a la ambición de algún estado que quiera invadir o perturbar los derechos de otro, manteniendo el equilibrio mutuo entre todos ellos. El Supremo Poder Judicial será el que termine las discordias y oposiciones de un estado con otro en lo contencioso: su fallo será el que deba contenerlos dentro de los límites de lo racional y justo, y evitará de este modo que descuelle el germen de la anarquía. Será asimismo el que juzgue y haga efectiva la responsabilidad de los funcionarios generales, y la de todos los infractores del pacto federal.

Cada estado es independiente de los otros en todo lo concerniente a su gobierno interior, bajo cuyo respeto se dice soberano de sí mismo. Tiene su legislatura, su gobierno, y sus tribunales competentes para darse por sí las leyes que mejor le convengan, ejecutarlas, aplicarlas, y administrarse justicia sin tener necesidad de recurrir a otra autoridad externa, pues dentro de sí tiene toda la que ha menester.

Conciudadanos, mi espíritu se dilata, el corazón no cabe en el pecho, y dos torrentes de lágrimas me inundan en el más puro gozo, al considerar que no son estas unas vanas teorías, sino la práctica más fácil y sencilla, con sólo que vosotros lo queráis eficazmente.

Excelentísimas diputaciones provinciales, que ya sois el simulacro de las futuras asambleas, y que tenéis a la vista el termómetro de la opinión pública, dirigiéndola e y rectificándola en sus justos deseos, delante de vosotras está el bien; no lo dejéis escapar de vuestras manos; continuad en aquella unión fraternal y uniformidad de sentimientos con que comenzasteis a obrar nuestra felicidad; sea una sola voz, que ella será terrible, y hará desgajarse las soberbias murallas del despotismo central. La nación del Anáhuac os debe en mucha parte la libertad que goza, porque trabajasteis de consuno con el ejército, uniendo la opinión, y por eso los buenos os tributan mil bendiciones. Ilustres generales del ejército Libertador, dad este último testimonio de filantropía, y poned un nuevo trofeo al escudo de vuestras heroicas virtudes, completando la obra que entonces comenzasteis. Jefes, oficiales y soldados despreocupados que no habéis querido desenvainar la espada ni teñiros en la sangre de vuestros hermanos para conciliar opiniones encontradas, porque vuestra sensibilidad e ilustración os han desengañado de que no hay triunfo más completo que el de la razón y el convencimiento, continuad en esa máxima filosófica y humana, que os colmará para siempre de honor y de gloria. Acordaos que aunque militares, no dejáis por eso de ser una parte selecta de los ciudadanos que componen el estado, cuyo carácter os debe ser muy agradable: tenéis amorosas consortes, tenéis hijos queridos, y tenéis otras caras prendas que os enlazan con el resto de la sociedad; no os opongáis a sus justos deseos, no violentéis la marcha que lleva hasta aquí nuestra feliz revolución; poneos de parte de la justicia con que las provincias reclaman y defienden un derecho tan sagrado como lo es el de la verdadera libertad. Mis indicaciones llevan consigo el carácter de imparcialidad, y el sello del desinterés. No os puede ser sospechoso de ambición un simple ciudadano

que por la desconfianza que tiene de sí mismo jamás ha figurado en público, si no es cuando su provincia lo arrancó del seno de su familia, donde vivía contento en un ángulo remoto de la Nueva Galicia. De muy poco he servido en la asamblea legislativa; pero tengo la satisfacción de haberme puesto siempre al lado de la libertad, a que genialmente propendo, Alma patria, sé feliz por siglos indefinidos, que yo no aspiro a otra cosa que a veros bien constituida, y puesta en el goce de tus más preciosos derechos. Vean estos mis ojos y ciérrense para siempre.

## Indicaciones previas

### *Al pacto federal*

1. Ínterin se reúne el nuevo Congreso, será reconocido el presente y el actual Supremo Poder Ejecutivo como centro de unión de todas las provincias.

2. Toda providencia que emanare de su autoridad para mantener el orden público e impedir las desavenencias de provincias con provincias, y de éstas con sus partidos y pueblos serán puntualmente obedecidas en calidad de internas, y sujetas a la revisión del nuevo Congreso.

3. En el remoto e inesperado caso de que se dicte una ley, o se tome alguna providencia dirigida a impedir o entorpecer el pacto federal que la nación aspira, no debe ser admitida porque tiende a la anarquía contrariando al voto general de los pueblos.

4. Todos los empleos que en el tiempo intermedio se confieran por el Supremo Poder Ejecutivo, aunque sea a propuesta de las Diputaciones Provinciales, se estimaran por internos y amovibles a juicio de las legislaturas de los estados.

5. Los gastos comunes que se impendan en los funcionarios generales mientras se verifica la separación de todos los estados, serán satisfechos por las provincias, ministrando oportunamente las cantidades que se les asignen sin que sea necesario un prorrateo exacto; pues basta llevar cuenta de las cantidades con que cada uno contribuya para que entren a colación y se devenguen a su tiempo del cupo anual que le corresponda satisfacer, quedando de este modo indemnizadas.

6. El nuevo Congreso verificará la separación de los estados que de hecho no están divididos, y terminará las discordias que tanto en éstos como en los demás puedan suscitarse sobre la integridad de su terreno, demarcación de sus límites, y demás puntos consiguientes a la separación.

7. Mientras no se verifiquen estos precisos antecedentes, no se procede por las legislaturas a sancionar la Constitución de sus estados, aunque se hallen reunidas.

8. Las disputas en el fuero contencioso que en el entre tanto puedan originarse por causa de la separación entre particulares contra una provincia serán terminantes por el Supremo Tribunal de Justicia, que se ha mandado establecer.

9. Las causas y negocios pendientes en las audiencias serán terminados por ellas; y lo mismo las apelaciones y demás recursos que se hagan de los juzgados inferiores de sus antiguos distritos, mientras no se establezcan los superiores de cada estado.

## Bases para la Constitución General

1. La nación de Anáhuac es la reunión de todas sus provincias que forman el estado general.
2. Es una, es soberana, es indivisible, y es independiente, tanto de la antigua dominación española como de cualquiera otra potencia de dentro y fuera de su continente.
3. Las provincias que la componen son las que en el fin del último gobierno se hallaban en el rango de tales sujetas al virreinato de la Nueva España.
4. Las que actualmente se hallan con una población de doscientas mil personas arriba serán estados, soberanos e independientes para todo lo relativo a su gobierno interior.
5. Las que no lleguen a esta población se unirán con otra u otras de sus inmediatos vecinos que mejor les acomode para formar con ellas un estado independiente y llegado el caso de que cada una tenga la referida población quedarán por el hecho separadas para formar estados distintos.
6. Las naciones bárbaras, a quienes la ilustración y el tiempo vaya dando a conocer las ventajas de la vida social, y se les haga desear, se admitirán a la agregación voluntaria en el estado que la pretendan y teniendo la población antes dicha, y la capacidad bastante para gobernarse por sí mismos, formarán estado distinto.
7. La religión de todos los estados será la Católica Apostólica Romana, única verdadera con exclusión de otro culto.
8. Su gobierno será popular, representativo federado.

### De la autoridad central

9. Ésta consistirá en los tres supremos poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que se establecerán en el estado que designe la Constitución.

### Poder Legislativo

10. Éste residirá en el Congreso de Diputados enviados por los estados con arreglo a su población, electos popularmente en el modo y bajo las circunstancias que prevenga la Constitución, y serán inviolables por sus opiniones.
11. La legislación central tendrá por objeto *primero* la seguridad y el bien de la nación en todo lo concerniente a sus relaciones exteriores.

*Segundo.* Conservar la unión federal de todos los estados que la componen, dictando las providencias necesarias para que esta no padezca relajación.

*Tercero.* Mantener la separación e independencia de los estados entre sí en todo lo respectivo a su gobierno interior.

*Cuarto.* Mantener la igualdad de obligaciones y derechos que todos los estados deben tener para conservar la tranquilidad recíproca de unos y otros.

12. Toca al Congreso General reconocer la deuda pública y sistematizar su amortización.

13. Le toca, asimismo, aprobar el presupuesto anual de todos los gastos de la administración federal.

14. Éstos se cubrirán con el producto líquido de las aduanas marítimas, y de otras contribuciones que por su naturaleza deban ser generales, y el déficit que resulte lo cubrirán los estados particulares, asignándosele por el Congreso general a cada uno el cupo correspondiente con arreglo a su población y riqueza.

15. Le toca al Congreso central sistematizar el modo de juzgar a los funcionarios generales, y establecer las penas correspondientes a las infracciones de la federación.

16. Le corresponde decretar las ordenanzas del ejército, de la armada, de la marina mercantil, de las aduanas marítimas, de los correos, de las casas de moneda, un reglamento común de pesos y medidas, de contribuciones sobre importación y exportación marítima, dé fe pública de los instrumentos, el concordato con Roma, y el plan general de estudios.

17. Toda ley o providencia en que se versen intereses individuales de los estados, aprobada que sea por la mayoría de los representantes del Congreso pasara a segunda votación, en la que sólo tendrán un voto los diputados de cada estado, sean los que fueren, y no podrá sancionarse si no la confirma la mayoría en este segundo caso.

## Poder Ejecutivo

18. Residirá éste en uno o tres individuos electos popularmente, y amovibles por tiempo. Sus cualidades, el modo de elegirlos, y su duración se determinará por la ley constitucional.

19. Sus principales atribuciones serán: promulgar las leyes generales, y mandarlas circular a todas las autoridades. –Proveer los empleos militares del ejército permanente y la armada, en el modo que disponga la Constitución. –Nombrar los generales y dirigir sus expediciones. –Distribuir la fuerza armada en las fronteras y en los puertos, como mejor convenga a la seguridad externa; y en las provincias mediterráneas con acuerdo del Senado. –Declarar la guerra y hacer la paz con acuerdo del mismo Senado, ratiándose después por el Congreso. –Nombrar y separar los secretarios del despacho bajo su responsabilidad. –Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales, nombrando los embajadores, ministros y Cónsules con acuerdo del Senado. –Proveer a los empleos generales a propuesta del mismo. –Conceder el pase o retener los decretos conciliares y bulas pontificias en el modo que disponga la Constitución. –Indultar a los delincuentes cuando la ley se lo permita.

## Del Senado

20. Éste es parte del Poder Ejecutivo: se compondrá de uno o dos senadores por cada estado, nombrados popularmente, y amovibles por mitad en el período que disponga la Constitución.

21. Sus atribuciones serán. –Acordar la guerra y la paz para que pueda declararla el Poder Ejecutivo. –Dar dictamen en todos los asuntos diplomáticos y ratificar el nombramiento de ministros y sus respectivas instrucciones. –Hacer propuesta por ternas al Poder Ejecutivo para todos los empleos generales. –Velar sobre la observancia de la Constitución, para que se mantenga el orden tanto en la federación como en la independencia recíproca de los estados, dando cuenta al Congreso de las infracciones que advierta para que disponga lo conveniente. –Convocar a Congreso extraordinario en los casos que la Constitución prevenga.

## Poder Judicial

22. Éste será compuesto de un competente número de letrados nombrados a propuesta del Senado en los términos que la Constitución disponga, en la que se determinará si conviene renovarlos periódicamente.

23. Sus atribuciones serán. –Conocer en los negocios contenciosos de unos estados con otros particulares contra un estado, o viceversa. –Dirimir las competencias de los tribunales de un estado con los de otro. –Juzgar a los secretarios del despacho. –Conocer en las causas de separación, suspensión y responsabilidad de los funcionarios y contra la seguridad nacional.

24. aprobada que sea la Constitución por el Congreso General, se discutirá por éste si conviene reservar la revisión y la sanción del Congreso General siguiente, o a las legislaturas particulares de los estados.

## Bases para las constituciones particulares de los estados

1. Cada estado es soberano e independiente en todo lo respectivo a su gobierno interior.

2. Será diócesis de un obispado, y se dividirá en más a proporción que se vaya aumentando su población; pero mientras esto no pueda ser por falta de relaciones con Roma, habrá en los estados que no tengan obispo un vicario general con facultades amplias para proporcionar comodidad a los diocesanos.

3. Todo estado se dividirá en partidos proporcionales según su extensión y población, y cada partido en municipalidades, que no podrán dejar de ser todos los pueblos que con su comarca lleguen a mil almas. Cada municipalidad será una parroquia, excepto las capitales y los pueblos numerosos que se dividirán en más según sea su población.

4. El gobierno de cada estado se dividirá en tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que se establecerán en la capital de cada uno, y a la asamblea particular le toca designar cual ha de ser ésta.

## Poder Legislativo

5. Éste residirá en una asamblea compuesta de un número suficiente de individuos que determinará su particular Constitución, electos popularmente, y amovibles en el modo y periodo que ella misma disponga.

6. El objeto de la legislación particular será, *primero*: la seguridad interna del estado, proporcionando a los individuos por leyes justas la garantía de sus derechos sociales, exigiéndoles sus deberes con igualdad; y declarando el modo de adquirir la ciudadanía, perderla, suspenderla y reasumirla. *Segundo*: la protección y el fomento de la población, comercio, agricultura, y toda clase de industria dictando cuantas leyes y providencias sean necesarias para hacerlas progresar *Tercero*: la beneficencia pública, proporcionando toda clase de establecimientos para comodidad, provecho y consuelo de la humanidad. *Cuarto*: la economía del estado, imponiendo contribuciones directas o indirectas para formar la hacienda pública, y decretando su inversión para cubrir sus gastos particulares, y el cupo que se le asignase para los generales de la nación.

7. Tocaré también a las legislaturas particulares. –Resolver terminantemente las dudas y competencias que ocurran en el gobierno de las municipalidades. –Proveer por sí todos los empleos en cualquier ramo del estado, previo informe del Gobernador. –Representar al Congreso General sobre el cupo de gastos comunes que se la haya asignado si lo juzgare excesivo, y por circunstancias particulares no pueda llenarlo. –Fijar anualmente los gastos de su gobierno. –Examinar y aprobar las ordenanzas municipales de los Ayuntamientos. –Proteger la libertad política de la imprenta. –Suspender al Gobernador en caso necesario, previa declaración de haber lugar a la formación de causa. –Disponer que se haga efectiva la responsabilidad de todo funcionario público que falte al cumplimiento de su deber. –Presentar para los beneficios eclesiásticos. –Ratificar la Constitución general, y todo punto relativo a ella, si se acordare así por el Congreso.

## Gobernadores

8. Habrá uno en cada estado, que será el jefe del Poder Ejecutivo, electo popularmente según disponga la Constitución, será amovible dentro del periodo que ésta señale, y podrá ser reelegido después de un intervalo si el estado lo tiene a bien.

9. Sus atribuciones serán. –Recibir las leyes y decretos que emanen del Congreso General y de la legislatura del estado, pudiendo representar en contra de las últimas los inconvenientes que juzgue para su observancia en la práctica, dentro del término que le señale la Constitución del estado. –Formar reglamento de policía y buen gobierno, presentándolos a la asamblea para su aprobación. –Cuidar de que se administre justicia prontamente, excitando a los tribunales al efecto y dando cuenta a la asamblea con las morosidades que note. –Suspender al funcionario que falte al cumplimiento de su deber, mandándole formar la competente sumaria, y dando cuenta con ella a la asamblea. –Anunciar al público la vacante de todo empleo en cualquier ramo, para que el que se considere con derecho a obtenerlo reúna y le presente sus documentos,

para que agregando su informe los presente a la asamblea. —Será el jefe superior de la Milicia nacional, pudiendo disponer de su fuerza como mejor convenga a la seguridad del estado.

### Tribunales de Justicia

10. Todo negocio, sea de la naturaleza o cuantía que fuere, se terminará dentro del estado, y al efecto, se establecerán en él tribunales inferiores y superiores para la primera y segundas instancias.

11. En cada partido habrá un juez inferior letrado si puede ser, o lego, para que con dictamen de asesor determine las primeras instancias.

12. En las capitales habrá un tribunal superior de tres individuos letrados y un fiscal, para conocer en todas las apelaciones que se hagan de la primera instancia. —En los recursos de nulidad que se interpongan de los juzgados inferiores. —Para los de fuerza que se hagan contra los tribunales eclesiásticos, y para dirimir las competencias de los jueces inferiores entre sí.

13. Las terceras instancias, y las nulidades interpuestas de los tribunales superiores, se juzgarán por un magistrado nombrado con anterioridad por la asamblea, acompañado de dos colegas que él mismo nombre de un número duplo que le presentarán las partes.

14. Las causas mandadas formar por la asamblea a los funcionarios públicos por faltas en sus obligaciones tendrá principio en el tribunal superior de segunda instancia, y de sus apelaciones conocerá un tribunal momentáneo que nombrará la asamblea para cada caso, en los términos que la Constitución disponga.

México julio 28 de 1823. 3. 2. y 1.

PRISCILIANO SÁNCHEZ

México, 1823

Reimpreso en Guadalajara en la oficina del ciudadano Mariano Rodríguez, impresor del gobierno.





20 de noviembre de 1823

Acta Constitucional presentada al Soberano Congreso Constituyente  
por su Comisión

Señor,

La Comisión encargada de formar y presentar al Congreso un proyecto de Constitución, que haya de fijar para siempre la suerte de seis millones de hombres libres que habitan las provincias mexicanas, y elevarlos al grado de prosperidad a que los llama la naturaleza, y el rango de independencia, libertad y gloria que demanda imperiosamente su estado de civilización, y sus esfuerzos heroicos, continuados por trece años para llegar a este término feliz, ha reconocido desde su primer paso, la suma inmensa de dificultades que a primera vista se presentan para desempeñar como corresponde a tan interesante objeto sus deberes, y habría desconfiado enteramente de poder llenarlos, si no estuviera convencida de que la mano misma que ha puesto a su cargo empresa de ejecución tan difícil, ha de ser la que con sus esfuerzos patrióticos y con su profunda sabiduría y consumada prudencia, de la última perfección a la grande obra de una Constitución digna de la Nación Mexicana.

Fiaba además una gran parte del cierto a la concurrencia de las luces y consejo del gobierno, comunicados por medio de sus secretarios del Despacho, quienes en efecto han asistido desde el principio de las sesiones diurnas y nocturnas de la Comisión, y también de las de otros patriotas, que aunque fuera del Congreso y difundidos en las provincias por su ilustración y sus virtudes, hacen el ornamento más ilustre de la Nación Mexicana.

Entonces fue que cobrando ánimo con la presencia de auxilios tan poderosos, se atrevió a sentar con firmeza el pie, y a poner manos a la obra, y fijando altamente su atención en el estado político de la Nación, creyó de su primer deber poner al Congreso Constituyente la necesidad imperiosa y urgente de dar luego un punto cierto de unión a las providencias: un norte seguro al Gobierno General, comunicándole al mismo tiempo toda la autoridad, actividad y energía necesarias para asegurar la Independencia nacional, y consolidar la libertad por modos compatibles con la seguridad de las leyes, y a los pueblos una garantía natural, y por eso la más firme del uso de sus imprescriptibles derechos, usurpados por tres siglos, y rescatados por una guerra de trece años.

Nota: El texto fue tomado de la República Federal Mexicana: Gestación y Nacimiento. Volumen II, Manuel Calvillo, México, Departamento del Distrito Federal, 1974.

Versión actual: Se modificó la ortografía y se conservó la fonética y el estilo original de los documentos.

En tal concepto, y agitada de tan nobles y tan justas ideas, habría querido dedicar inmediatamente sus tareas a formar el proyecto de Constitución; mas la naturaleza misma de esta obra, y más que todo, la necesidad imperiosa de dar vida y salvar de una vez la Nación casi disuelta, y ya sin un movimiento regular, la han conducido al caos de decidirse a proponer este proyecto al Congreso para su deliberación: una Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, que sirviéndole de base para su ulteriores trabajos, diese desde luego a las provincias, a los pueblos, y a los hombres que las habitan, una garantía firme del goce de sus derechos naturales y civiles, por la adopción definitiva de una forma determinada de gobierno, y por el firme establecimiento de éste, y desarrollo de sus más importantes atribuciones.

La Comisión tiene el honor de presentarla al Congreso sin poderse lisonjear del acierto, aunque esté muy segura de los sinceros y vivos deseos que en esta parte le animan. En ella verá el Congreso la organización de la Nación, y la forma de gobierno que a juicio de la Comisión, es más uniforme a la voluntad general, y por consecuencia preferible para hacer la felicidad de los pueblos, que es el objeto final de todo buen gobierno.

Si la situación política en que nos versamos, no presentara males que exigen un pronto remedio, la Comisión habría empleado más tiempo en exponer con detención las razones que la han decidido a preferir para el gobierno de la Nación mexicana la forma de República representativa, popular federada; mas la conducta del anterior Congreso en este punto, la del gobierno, y sobre todo, las obras y las palabras de casi todas las provincias, la excusan de detenerse en esta parte, reservando para las discusiones el desenvolver y ampliar mas los fundamentos de su modo de pensar.

Como por una parte sea imperiosa, muy urgente y del momento la necesidad de dar estabilidad, fuerza y energía al gobierno nacional y por otra pareciese como natural del que recibiera estas importantes cualidades de la misma Constitución fundamental; para aproximar cuanto ha sido dado a los alcances de la Comisión unos extremos que es preciso estén separados en gran parte por un intervalo notable de tiempo; ha creído necesario presentar divididos para siempre los Supremos Poderes de la Federación, fijando y desarrollando las facultades de cada uno, hasta aquel punto en que siendo bastantes para consolidar y sostener la independencia y libertad mexicana, no presentaron sin embargo, la idea atrevida de una Constitución edificada como el mundo, en siete días.

Para hacer justicia a la voluntad general, acomodarse en cuanto es útil y posible a los principios prácticos de derecho público, sobradamente conocidos y felizmente aplicados por las naciones más sabias y más celosas de sus justas libertades, y para dar una prueba de que el Congreso constituyente y su Comisión, nada desean más que el acierto, ni nada ambicionan más que la felicidad general: la Comisión se atreve en este proyecto de ley constitutiva a proponer al Congreso la reorganización de sí mismo, por la convocación inmediata de un Senado constituyente, con cuyo establecimiento se verán aplicados prácticamente, en cuanto es posible, los principios políticos recibidos con utilidad general por las Repúblicas más ilustradas, y además se logrará el bien inmenso de acelerar con toda seguridad a nuestra patria, un día de gloria grande, en un día de unión general, cual será sin duda aquél en que vea sancionada, circulada

y publicada su Constitución general, a despecho de sus crueles enemigos que tanto y con tanto encono trabajan día y noche por impedir su llegada.

Abrumada la Comisión de dificultades en orden a fijar el número de estados que deben componer la Federación de la Nación Mexicana, se fijó un principio general, a saber, que ni fuesen tan pocos que por su extensión y riqueza pudiesen en breves años aspirar a constituirse en naciones independientes, rompiendo el lazo federal, ni tantos, que por falta de hombres y recursos viniese a ser impracticable el sistema. Duda mucho de haberse aproximado al acierto; pero sí está resuelta a oír en la discusión con respeto y diferencia a los señores diputados, y aun para evacuar todo error, ha dejado la puerta abierta para que la Constitución general, con mejores datos y luces más claras, sea donde se fije definitivamente este punto.

Entre las facultades designadas al Supremo Poder Ejecutivo, ha creído la Comisión de su deber el conceder algunas que no encuentra dadas al Ejecutivo aun de algún sistema central, y tal vez ni al de monarquías moderadas. Tal es el imperio de las circunstancias, nacidas de la ignorancia, y de la corrupción de tres siglos, herencia envenenada de nuestros opresores; y tal es también el imperio de la ley suprema de las naciones, de salvar su independencia y libertad. Cuando el gobierno es de leyes exactamente observadas, y no de hombres, no hay peligro por la severidad de aquellas que llamas para los empleos a la virtud y mérito personal, que desechan de ellos la no aptitud, y que persiguen y castigan a pocos para escarmiento de muchos.

En el establecimiento de gobiernos y poderes de cada Estado, no ha querido la Comisión sino fijar y reducir a práctica los principios genuinos de la forma de gobierno general y adoptada, dejando que los Poderes de los mismos Estados se muevan en su territorio para su bien interior en todo aquello que no puedan perturbar el orden general, ni impedir la marcha rápida y majestuosa de los poderes supremos de la Federación.

Como el fin de la comisión ha sido dar en la expresada Acta a la Nación un punto de unión general y un apoyo firme en que por ésta salve su independencia, y consolide su libertad elevándose al poder y gloria a que la destinó Dios, autor de todas las sociedades, ha querido concluir la proponiendo al Congreso algunas resoluciones generales, en que por unas se presente la Nación al universo revestida del candor y buena fe tan necesaria para alternar con las naciones independientes y estrechar sus lazos sociales con todo el género humano: por otras se presenta a los estados de la Federación con toda la franqueza que debe ser propia de quien dirige su voz a seis millones de hombres, que hablan un mismo idioma, que profesan una misma religión, que con pequeñas diferencias tienen costumbres semejantes, y a quienes por el interés de todos sólo se exige, que de la suma de sus derechos depositados en el actual Congreso, cedan a los poderes supremos los necesarios para hacer el bien general, conservando los demás para procurarse su felicidad interior; y por otras, finalmente, se afirma cuanto es necesario la estabilidad de la misma Acta, en que, prescindiendo de teorías y haciendo aplicaciones prácticas de los más sólidos principios de derecho público, en verdad se da Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, propia para fijar eternamente su destino bajo un sistema acomodado a las luces del siglo y al goce de una libertad justa, regulada siempre por la ley, que es tal porque es la expresión de la voluntad general de los asociados.

La comisión repite, que lejos de lisonjearse de la perfección de sus primeros trabajos, sólo se atreve a presentarlos en un tiempo tan corto, para dar una prueba del vivo deseo que la anima de cooperar a salvar a la patria con sus desvelos, sus afanes y débiles esfuerzos, que serían ciertamente inútiles, si no mereciesen el apoyo de las luces y virtudes del Congreso, y de los esfuerzos reunidos de todos los mexicanos-Sala de Comisiones del Soberano Congreso, México 1 de noviembre de 1823.—Miguel Ramos Arizpe.—Manuel Argüelles. —Rafael Mangino. —Tomás Vargas. —José de Jesús Huerta.

## Acta Constitutiva de la Nación Mexicana

- Artículo 1.* La Nación Mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del antiguo virreinato llamado de Nueva España, en el de la capitania general de Yucatán, y en el de las comandancias generales de provincias internas de oriente y occidente.
- Artículo 2.* La Nación Mexicana es libre, es soberana de sí misma, y es independiente para siempre de España y de cualquiera otra potencia y no es, ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona.
- Artículo 3.* La religión de la Nación Mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. la Nación la protege por leyes sabias, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra.
- Artículo 4.* La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar la forma de gobierno que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad de establecer por medio de sus representantes sus leyes fundamentales; y de mejorarlas o variarlas, según ella crea conveniere más.
- Artículo 5.* La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal.
- Artículo 6.* Sus partes integrantes son estados libres, soberanos e independientes, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta Acta y en la Constitución General.
- Artículo 7.* Los Estados de la Federación son por ahora los siguientes: el de las Chiapas: el de Guanajuato: el interno de occidente compuesto de las provincias de Sonora, Sinaloa, y ambas Californias: el interno del norte, compuesto de las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México: el interno de oriente, compuesto de las provincias de Coahuila, Nuevo León, los Tejas, y Nuevo Santander: el de México: el de Michoacán: el de Oaxaca: el de Puebla de los Ángeles, con Tlaxcala: el de Querétaro: el de San Luis Potosí: el de Tabasco: el de Veracruz: el de Jalisco: el de Yucatán y el de los Zacatecas.
- Artículo 8.* En Congreso de la Constitución podrá aumentar el número de los estados, dividiendo y modificando los comprendidos en el artículo anterior, según por mejores datos conozca sea más conforme a la voluntad general, y felicidad de los pueblos.

## División de Poderes

*Artículo 9.* El poder supremo de la Federación mexicana se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo, y Judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

### Poder Legislativo

*Artículo 10.* El Poder Legislativo general de la Federación, presidirá depositando en una cámara de Diputados y en un Senado; que componen el Congreso general de la Federación.

*Artículo 11.* Todos los individuos de la Cámara de Diputados y de la del Senado, serán nombrados por los ciudadanos de cada uno de los estados, en la forma que prevenga la Constitución.

*Artículo 12.* La base para nombrar los representantes de la Cámara de Diputados, será la de la población. Cada estado nombrará dos senadores, según la forma que prescriba la Constitución.

*Artículo 13.* Pertenece exclusivamente al Congreso general dar leyes y decretos.

- I. Para sostener la independencia nacional, y promover a la conservación y seguridad de la Nación en todo lo que mira a sus relaciones exteriores.
- II. Para conservar la paz y el orden público en el interior de toda la federación, y promover su ilustración y mayor prosperidad general.
- III. Para mantener la independencia de los estados entre sí.
- IV. Para conservar la unión federal de todos los Estados que componen la Federación mexicana, arreglar definitivamente sus límites, y terminar del mismo modo las diferencias entre dos o más estados.
- V. Para sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que todos los estados tienen ante la ley.
- VI. Para admitir nuevos estados a la unión federal, incorporándolos a la Nación Mexicana.
- VII. Para fijar cada año los gastos generales de la Nación, en vista de los presupuestos que le presentará el Poder Ejecutivo.
- VIII. Para establecer las contribuciones que sean necesarias para cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión, y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo.
- IX. Para arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes estados de la Federación y tribus de los indios.
- X. Para contraer deudas sobre el crédito de la República, y designar garantías suficientes para cubrirlas.
- XI. Para reconocer la deuda pública de la Nación Mexicana, y señalar medios para consolidarla.

- XII. Para declarar la guerra en vista de los datos que el presente el Poder Ejecutivo.
- XIII. Para designar la fuerza armada de mar y tierra, fijas el cupo respectivo a cada estado, y formar la ordenanza y leyes de su organización.
- XIV. Para organizar, armar, y disciplinar la milicia local de los estados que deba ser empleada en servicio de la unión: reservando a cada uno de ellos el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruir la milicia, conforme a la disciplina prescripta por el Congreso general.
- XV. Para aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de Federación, de neutralidad armada, y cualquier otro que celebre el poder ejecutivo.
- XVI. Para conceder al poder ejecutivo facultades extraordinarias con conocimiento de causa, por tiempo limitado.
- XVII. Para dictar todas las leyes que sean necesarias: a fin de desempeñar las facultades precedentes y todas las demás que se concedan por la Constitución a los supremos Poderes de la Federación mexicana.
- Artículo 14.* En la Constitución general, se fijarán las demás atribuciones generales, especiales y económicas del Congreso constitucional, su extensión, formas y modos de desempeñarlas, y las prerrogativas de este Cuerpo y de sus individuos.
- Artículo 15.* El actual Congreso Constituyente sin perjuicio de el lleno de sus facultades, perfeccionando su organización, según parece mas conforme a la voluntad general, convoca un Senado también constituyente compuesto de los senadores nombrados por cada estado, para que a nombre de estos revise y sanciones la Constitución general: una ley que se dará luego, arreglará el modo de nombrar los senadores, el de ejercer dichas funciones y las demás atribuciones de este Senado.
- Artículo 16.* La Constitución general depositará por tiempo limitado el Poder Ejecutivo en un individuo, con el nombre de presidente de la Federación mexicana, el cual será ciudadano por nacimiento de la misma Federación, con la edad de 25 años cumplidos. Las demás cualidades, el modo de elegirlo, y su duración, se determinará por la misma ley constitucional.
- Artículo 17.* Para substituirle, se nombrará igualmente un vicepresidente.
- Artículo 18.* Sus atribuciones a más de otras que se fijaran en la Constitución son las siguientes.
- I. Poner en ejecución las leyes dirigidas a conservar y consolidar más y más la integridad de la Federación mexicana; y a sostener su independencia nacional en lo exterior, y su unión y libertad en lo interior.
  - II. Nombrar y remover libremente los secretarios del Despacho.
  - III. Cuidar de la recaudación y decretar la distribución de los fondos públicos provenientes de contribuciones nacionales, decretados por el Congreso general todo con arreglo a las leyes.
  - IV. Nombrar los empleados de las oficinas generales de Hacienda, según la Constitución y las leyes.

- V. Deponer de sus destinos a los empleados de las oficinas generales de gobierno y hacienda y sus dependencias, con solo el acuerdo de los secretarios del Despacho formados en Consejo.
  - VI. Declarar la guerra, previo un decreto de aprobación del Congreso general, y no estando éste reunido, del modo que designe la Constitución.
  - VII. Disponer de la fuerza permanente de mar y tierra y de la milicia activa, según convenga para la defensa exterior y seguridad interior de la Federación.
  - VIII. Disponer de la milicia local para los mismos objetos; pero siempre que el Poder Ejecutivo crea conveniente usar de ella fuera del territorio de sus respectivos Estados: obtendrá previamente el consentimiento del Congreso, quien también calificará la fuerza que se necesaria.
  - IX. Nombrar los empleados del ejército, milicia activa y armada, con arreglo a la ordenanza, y leyes vigentes, y a lo que se disponga en la Constitución.
  - X. Dar retiros y conceder licencias a los militares, arreglando sus pensiones a lo prescripto en la ordenanza y leyes vigentes, o que en adelante se dieren.
  - XI. Nombrar todos los agentes diplomáticos y cónsules, con aprobación del Senado, y mientras éste se establece del Congreso actual.
  - XII. Dirigir las negociaciones diplomáticas, iniciar, seguir y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, Federación, tregua, neutralidad armada, comercio y cualesquiera otros pero para prestar o denegar su ratificación y aprobación del Congreso general.
  - XIII. Cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente, por los tribunales y juzgados competentes, y de que las sentencias de éstos sean ejecutadas según la ley.
  - XIV. Publicar y circular, guardar y hacer guardar la Constitución general de la Federación y las leyes, pudiendo por una sola vez objetar dentro del término de diez días sobre éstas, cuanto le parezca conveniente, suspendiendo su ejecución hasta la resolución del Congreso.
  - XV. Dar decretos y órdenes, y formar y publicar Reglamentos para el mejor cumplimiento de la Constitución y las leyes, pudiendo suspender de sus empleos y privar de la mitad de sus rentas a todos los empleados que le conste no haber cumplido sus órdenes y decretos según en ellos se les prevenga, con tal que la suspensión no pase de tres meses, ni la privación de sueldos por mitad de los correspondientes a este tiempo, pasando los antecedentes de la materia al tribunal respectivo, en los casos que crea deber formarse causa a tales empleados.
  - XVI. Cuando lo exija una causa grave, indultar a los delincuentes, o conmutar las penas, oyendo al juez o jueces de la causa y con el acuerdo de los secretarios del Despacho formados en Consejo.
- Artículo 19.* Todos los decretos y órdenes del Poder ejecutivo deberán ir firmados del secretario del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

*Artículo 20.* El presidente y vicepresidente o personas depositarias del supremo poder ejecutivo durante su encargo, y un año después, pueden ser acusadas y juzgadas en todos los casos de una conducta manifiestamente contraria a la Constitución o las leyes, o al bien general de la República, y deberes de sus empleos.

*Artículo 21.* Por las mismas causas, y dentro del mismo tiempo que el presidente y vicepresidente, pueden ser acusados los secretarios del despacho.

*Artículo 22.* Las personas de que hablan los dos artículos anteriores sólo podrán ser acusadas por la Cámara de Diputados ante el Senado. Mientras no esté formado éste, se observarán las leyes vigentes sobre la materia.

## Poder Judicial

*Artículo 23.* Todo hombre que habite en el territorio de la Federación mexicana, tiene un derecho a que se le administre pronta, fácil, completa e imparcialmente justicia en orden a las injurias o perjuicios que se le infieren contra su vida, su persona, su honor, su libertad y propiedades; y con este objeto la Federación deposita para su ejercicio el Poder Judicial en una Corte suprema de justicia, y en los tribunales y juzgados que se establecerán en cada estado.

*Artículo 24.* Ningún hombre será juzgado en el territorio de los estados de la federación mexicana, sino por las leyes dadas, y tribunales establecidos antes del acto por lo cual se le juzgue: en consecuencia queda para siempre abolido todo juicio por comisión especial, y toda ley *ex post facto*. No son comisiones especiales los tribunales establecidos por el Congreso anterior para la persecución de malhechores y ladrones.

## Gobierno particular de los Estados

*Artículo 25.* El gobierno de cada estado se dividirá para el ejercicio de sus funciones en los tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y nunca podrán reunirse dos o más de ellos en una sola corporación o persona, ni el Legislativo depositarse en un solo individuo.

## Poder Legislativo

*Artículo 26.* Éste residirá en un Congreso compuesto de un número de individuos que determinará la Constitución particular de cada estado, electos popularmente, y amovibles en el tiempo y modo que ella misma disponga.

*Artículo 27.* Una ley, que se dará luego, designará los electores que por primera vez han de nombrar a las legislaturas de los estados, en donde no estén ya establecidas, y el tiempo, lugar y modo de verificar las elecciones.



## Poder Ejecutivo

*Artículo 28.* No se confiará el ejercicio del Poder Ejecutivo de cada Estado, sino por determinado tiempo, que fijará la Constitución particular.

## Poder Judicial

*Artículo 29.* El poder judicial de cada estado se ejercerá por los tribunales y juzgados que establezca la Constitución respectiva.

*Artículo 30.* Todo juicio será fenecido hasta su última instancia y ejecución de su última sentencia, dentro del estado en que tenga su principio: excepto los casos que la Constitución general reserve a la Suprema Corte de Justicia, o a otros tribunales.

## Resoluciones generales

*Artículo 31.* Las Constituciones respectivas de los estados no podrán oponerse de modo alguno a esta Acta Constitutiva, ni a lo que se establezca en la Constitución general; por tanto no podrán sancionarse hasta que esté sancionada, circulada, y publicada esta última.

*Artículo 32.* Sin embargo para no retardar el mayor bien de los estados, en teniendo éstos abiertos las sesiones de sus Legislaturas, podrán organizar provisionalmente su gobierno interior, y entretanto se observarán las leyes vigentes.

*Artículo 33.* Ningún criminal de un estado encontrará asilo en otro y será entregado a la autoridad que lo reclame inmediatamente.

*Artículo 34.* Ningún estado sin consentimiento del Congreso impondrá contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, sin aquellas que puedan ser absolutamente necesarias para que tengan efecto sus leyes de inspección: pero la renta que produjeren todos los derechos o impuestos de algún estado sobre importación o exportación, será para el uso de la tesorería de los Estados de la Federación, quedando semejantes leyes sujetas a la revisión y examen del Congreso general.

*Artículo 35.* Ningún estado establecerá, sin el consentimiento del Congreso general derecho alguno de tonelaje, ni tendrá tropas ni navíos de guerra en tiempo de paz. Tampoco entrará en transacción o contrato alguno con otro estado o con potencia extranjera, ni se empeñará en guerra, sino en caso de actual invasión, o en tan inminente peligro que no admita dilaciones.

*Artículo 36.* La Nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas, la libertad civil, la seguridad personal, la propiedad, la igualdad ante la ley, y los demás derechos de los individuos que la componen.

*Artículo 37.* Todas las deudas contraídas y empeños que se hayan hecho antes de la adopción de esta Acta Constitutiva, se reconocen por la Federación, a reserva de su liquidación y clasificación, según las reglas que el Congreso general establezca.

*Artículo 38.* La Constitución general, y mientras se publica esta Acta Constitutiva, que será base de ella, garantizan a cada uno de los estados de la Federación mexicana, la forma de gobierno de República representativa popular federada, adoptada en el artículo 5 de esta misma ley, y cada estado queda también obligado a sostener a toda costa la unión federal de todos.

*Artículo 39.* Esta Acta Constitutiva no podrá variarse sino en el tiempo y términos que prescriba la Constitución general de la Federación.

*Artículo 40.* La ejecución de esta Acta se somete, bajo la más estrecha responsabilidad, al supremo Poder Ejecutivo, quien desde su publicación se arreglará a ella en todo, ejerciendo las facultades que en la misma se designan al presidente de la Federación mexicana.

Sala de comisiones del Soberano Congreso. México 19 de noviembre de 1823.  
—Miguel Ramos Arizpe. —Manuel Argüelles. —Rafael Mangino. —Tomás Vargas.  
—José de Jesús Huerta.

#### Voto particular del Sr. don Rafael Mangino

A los diversos artículos del proyecto que antecede relativos a declaraciones de soberanía y su ejercicio, es mi opinión se substituya como único que lo comprende todo, el siguiente.

La soberanía reside esencialmente en la reunión de los estados que componen la Nación Mexicana; y la facultad de hacer, ejecutar y aplicar las leyes, será ejecutada por los cuerpos o personas que se designen en esta electa y en la Constitución.

México, 19 de noviembre de 1823.

RAFAEL MANGINO

#### Voto particular del Sr. don Alejandro Carpio

Sr. siempre he estado persuadido de que la soberanía no puede residir en los Estados tomados distributivamente, sino en toda la Nación: por lo que pido a vuestra soberanía se agregue éste mi voto al proyecto de Acta federal, que se leyó ayer.

México, noviembre 21 de 1823.

ALEJANDRO CARPIO



Acta Constitutiva de la Nación Mexicana

- Artículo 1.* La nación Mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del antiguo virreinato llamado de Nueva España, en el de la capitana general de Yucatán, y en el de las comandancias generales de provincias internas de oriente y occidente.
- Artículo 2.* La nación Mexicana es libre, es soberana de sí misma, y es independiente para siempre de España y de cualquiera otra potencia y no es, ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona.
- Artículo 3.* La religión de la nación Mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La nación la protege por leyes sabias, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra.
- Artículo 4.* La soberanía reside esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a esta el derecho de adoptar la forma de gobierno que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad de establecer por medio de sus representantes sus leyes fundamentales; y de mejorarlas o variarlas, según ella crea conviniere más.
- Artículo 5.* La nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal.
- Artículo 6.* Sus partes integrantes son estados libres, soberanos e independientes, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la Constitución general.
- Artículo 7.* Los estados de la Federación son por ahora los siguientes: el de Chiapas; el de Guanajuato; el interno de occidente compuesto de las provincias de Sonora, Sinaloa, y ambas Californias; el interno del norte, compuesto de las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México; el interno de oriente, compuesto de las provincias de Coahuila, Nuevo León, Los Tejas, y Nuevo Santander; el de México; el de Michoacán; el de Oaxaca; el de Puebla de los Ángeles, con Tlaxcala; el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el de Tabasco; el de Veracruz; el de Jalisco; el de Yucatán; y el de Zacatecas.
- Artículo 8.* El Congreso de la Constitución podrá aumentar el número de los estados, dividiendo y modificando los comprendidos en el artículo anterior, según por mejores datos conozca sea más conforme a la voluntad general, y felicidad de los pueblos.

## División de poderes

*Artículo 9.* El poder supremo de la Federación mexicana se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

## Poder Legislativo

*Artículo 10.* El Poder Legislativo General de la Federación, presidirá depositando en una Cámara de Diputados y en un Senado; que componen el Congreso General de la Federación.

*Artículo 11.* Todos los individuos de la Cámara de Diputados y de la del Senado, serán nombrados por los ciudadanos de cada uno de los estados, en la forma que prevenga la Constitución.

*Artículo 12.* La base para nombrar los representantes de la Cámara de Diputados, será la de la población.

Cada estado nombrará dos Senadores, según la forma que prescriba la Constitución.

*Artículo 13.* Pertenece exclusivamente al Congreso general dar leyes y decretos.

- I. Para sostener la independencia nacional, y promover a la conservación y seguridad de la nación en todo lo que mira a sus relaciones exteriores.
- II. Para conservar la paz y el orden público en el interior de toda la Federación, y promover su ilustración y mayor prosperidad general.
- III. Para mantener la independencia de los estados entre sí.
- IV. Para conservar la unión federal de todos los estados que componen la Federación mexicana, arreglar definitivamente sus límites, y terminar del mismo modo las diferencias entre dos o más estados.
- V. Para sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que todos los estados tienen ante la ley.
- VI. Para admitir nuevos estados a la unión federal, incorporándolos a la nación mexicana.
- VII. Para fijar cada año los gastos generales de la nación, en vista de los presupuestos que le presentará el Poder Ejecutivo.
- VIII. Para establecer las contribuciones que sean necesarias para cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión, y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo.
- IX. Para arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes estados de la Federación y tribus de los indios.
- X. Para contraer deudas sobre el crédito de la República, y designar garantías suficientes para cubrirlas.

- XI. Para reconocer la deuda pública de la nación mexicana, y señalar medios para consolidarla.
- XII. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Poder Ejecutivo.
- XIII. Para designar la fuerza armada de mar y tierra, fijar el cupo respectivo a cada estado, y formar la ordenanza y leyes de su organización.
- XIV. Para organizar, armar, y disciplinar la milicia local de los estados que deba ser empleada en servicio de la unión, reservando a cada uno de ellos el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruir la milicia, conforme a la disciplina prescrita por el Congreso general.
- XV. Para aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de Federación, de neutralidad armada, y cualquier otro que celebre el Poder Ejecutivo.
- XVI. Para conceder al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias con conocimiento de causa, por tiempo limitado.
- XVII. Para dictar todas las leyes que sean necesarias, a fin de desempeñar las facultades precedentes y todas las demás que se concedan por la Constitución a los supremos poderes de la Federación mexicana.

*Artículo 14.* En la Constitución general, se fijarán las demás atribuciones generales, especiales y económicas del Congreso constitucional, su extensión, formas y modos de desempeñarlas, y las prerrogativas de este Cuerpo y de sus individuos.

*Artículo 15.* El actual Congreso Constituyente sin perjuicio del lleno de sus facultades, perfeccionando su organización, según parece más conforme a la voluntad general, convoca un Senado también constituyente compuesto de dos senadores nombrados por cada estado, para que a nombre de estos revise y sancione la Constitución general; una ley que se dará luego, arreglará el modo de nombrar los senadores, el de ejercer dichas funciones y las demás atribuciones de este Senado.

*Artículo 16.* La Constitución general depositará por tiempo limitado el Poder Ejecutivo en un individuo, con el nombre de presidente de la Federación mexicana, el cual será ciudadano por nacimiento de la misma Federación, con la edad de 35 años cumplidos. Las demás cualidades, el modo de elegirlo, y su duración, se determinarán por la misma ley constitucional.

*Artículo 17.* Para substituirle, se nombrará igualmente un vicepresidente.

*Artículo 18.* Sus atribuciones a más de otras que se fijarán en la Constitución son las siguientes.

- I. Poner en ejecución las leyes dirigidas a conservar y consolidar más y más la integridad de la Federación mexicana; y a sostener su independencia nacional en lo exterior, y su unión y libertad en lo interior.
- II. Nombrar y remover libremente los secretarios del Despacho.
- III. Cuidar de la recaudación y decretar la distribución de los fondos públicos provenientes de contribuciones nacionales, decretadas por el Congreso general todo con arreglo a las leyes.

- IV. Nombrar los empleados de las oficinas generales de Hacienda, según la Constitución y las leyes.
  - V. Deponer de sus destinos a los empleados de las oficinas generales de gobierno y hacienda, y sus dependencias, con sólo el acuerdo de los secretarios del Despacho formados en Consejo.
  - VI. Declarar la guerra, previo un Decreto de aprobación del Congreso general, y no estando este reunido del modo que designe la Constitución.
  - VII. Disponer de la fuerza permanente de mar y tierra y de la milicia activa, según convenga para la defensa exterior y seguridad interior de la Federación.
  - VIII. Disponer de la milicia local para los mismos objetos; pero siempre que el Poder Ejecutivo crea conveniente usar de ella fuera del territorio de sus respectivos estados; obtendrá previamente el consentimiento del Congreso, quien también calificará la fuerza que sea necesaria.
  - IX. Nombrar los empleados del ejército, milicia activa y armada, con arreglo a la ordenanza, y leyes vigentes, y a lo que se disponga en la Constitución.
  - X. Dar retiros y conceder licencias a los militares, arreglando sus pensiones a lo prescrito en la ordenanza y leyes vigentes, o que en adelante se dieren.
  - XI. Nombrar todos los agentes diplomáticos y cónsules, con aprobación del Senado, y mientras este se establece del Congreso actual.
  - XII. Dirigir las negociaciones diplomáticas, iniciar, seguir y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, Federación, tregua, neutralidad armada, comercio y cualesquiera otros, pero para prestar o denegar su ratificación y aprobación del Congreso general.
  - XIII. Cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente, por los tribunales y juzgados competentes, y de que las sentencias de estos sean ejecutadas según la ley.
  - XIV. Publicar y circular, guardar y hacer guardar la Constitución general de la Federación y las leyes, pudiendo por una sola vez objetar dentro del término de diez días sobre estas, cuanto le parezca conveniente, suspendiendo su ejecución hasta la resolución del Congreso.
  - XV. Dar decretos y órdenes, y formar y publicar Reglamentos para el mejor cumplimiento de la Constitución y las leyes, pudiendo suspender de sus empleos y privar de la mitad de sus rentas a todos los empleados que le conste no haber cumplido sus órdenes y decretos según en ellos se les prevenga, con tal que la suspensión no pase de tres meses, ni la privación de sueldos por mitad de los correspondientes a este tiempo, pasando los antecedentes de la materia al tribunal respectivo, en los casos que crea deber formarse causa a tales empleados.
  - XVI. Cuando lo exija una causa grave, indultar a los delincuentes, o conmutar las penas, oyendo al juez o jueces de la causa y con el acuerdo de los secretarios del Despacho formados en Consejo.
- Artículo 19.* Todos los decretos y órdenes del Poder Ejecutivo deberán ir firmados del secretario del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

*Artículo 20.* El presidente y vicepresidente o personas depositarias del supremo Poder Ejecutivo durante su encargo, y un año después, pueden ser acusados y juzgados en todos los casos de una conducta manifiestamente contraria a la Constitución o las leyes, o al bien general de la República, y deberes de sus empleos.

*Artículo 21.* Por las mismas causas, y dentro del mismo tiempo que el presidente y vicepresidente, pueden ser acusados los secretarios del despacho.

*Artículo 22.* Las personas de que hablan los dos artículos anteriores solo podrán ser acusadas por la Cámara de Diputados ante el Senado. Mientras no esté formado este, se observarán las leyes vigentes sobre la materia.

## Poder Judicial

*Artículo 23.* Todo hombre que habite en el territorio de la Federación mexicana, tiene un derecho a que se le administre pronta, fácil, completa e imparcialmente justicia en orden a las injurias o perjuicios que se le infieren contra su vida, su persona, su honor, su libertad y propiedades; y con este objeto la Federación deposita para su ejercicio el Poder Judicial en una Corte Suprema de Justicia, y en los tribunales y juzgados que se establecerán en cada estado.

*Artículo 24.* Ningún hombre será juzgado en el territorio de los estados de la Federación mexicana, sino por las leyes dadas, y tribunales establecidos antes del acto por lo cual se le juzgue; en consecuencia, queda para siempre abolido todo juicio por comisión especial, y toda ley *ex pos facto*. No son comisiones especiales los tribunales establecidos por el Congreso anterior para la persecución de malhechores y ladrones.

Gobierno particular de los estados

*Artículo 25.* El gobierno de cada estado se dividirá para el ejercicio de sus funciones en los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; y nunca podrán reunirse dos o más de ellos en una sola corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un solo individuo.

## Poder Legislativo

*Artículo 26.* Este residirá en un Congreso compuesto de un número de individuos que determinará la Constitución particular de cada estado, electos popularmente, y amovibles en el tiempo y modo que ella misma disponga.

*Artículo 27.* Una ley, que se dará luego, designará los electores que por primera vez han de nombrar a las legislaturas de los estados, en donde no estén ya establecidas, y el tiempo, lugar y modo de verificar las elecciones.

## Poder Ejecutivo

*Artículo 28.* No se confiará el ejercicio del Poder Ejecutivo de cada estado, sino por determinado tiempo, que fijará la Constitución particular.

## Poder Judicial

*Artículo 29.* El Poder Judicial de cada estado se ejercerá por los tribunales y juzgados que establezca la Constitución respectiva.

*Artículo 30.* Todo juicio será fenecido hasta su última instancia y ejecución de su última sentencia, dentro del estado en que tenga su principio; excepto los casos que la Constitución general reserve a la Suprema Corte de Justicia, o a otros tribunales.

## Resoluciones generales

*Artículo 31.* Las Constituciones respectivas de los estados no podrán oponerse de modo alguno a esta acta constitutiva, ni a lo que se establezca en la Constitución general; por tanto no podrán sancionarse hasta que esté sancionada, circulada, y publicada esta última.

*Artículo 32.* Sin embargo para no retardar el mayor bien de los estados, en teniendo estos abiertas las sesiones de sus legislaturas, podrán organizar provisionalmente su gobierno interior, y entretanto se observarán las leyes vigentes.

*Artículo 33.* Ningún criminal de un estado encontrará asilo en otro y será entregado a la autoridad que lo reclame inmediatamente.

*Artículo 34.* Ningún estado sin consentimiento del Congreso impondrá contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, sino aquellas que puedan ser absolutamente necesarias para que tengan efecto sus leyes de inspección; pero la renta que produjeren todos los derechos o impuestos de algún estado sobre importación o exportación, será para el uso de la tesorería de los estados de la Federación, quedando semejantes leyes sujetas a la revisión y examen del Congreso general.

*Artículo 35.* Ningún estado establecerá, sin el consentimiento del Congreso general, derecho alguno de tonelaje, ni tendrá tropas ni navíos de guerra en tiempo de paz. Tampoco entrará en transacción o contrato alguno con otro estado o con potencia extranjera, ni se empeñará en guerra, sino en caso de actual invasión, o en tan inminente peligro que no admita dilaciones.

*Artículo 36.* La nación está obligada a proteger por leyes sabias y justa la libertad civil, la seguridad personal, la propiedad, la igualdad ante la ley, y los demás derechos de los individuos que la componen.



*Artículo 37.* Todas las deudas contraídas y empeños que se hayan hecho antes de la adopción de esta acta constitutiva, se reconocen por la Federación, a reserva de su liquidación y clasificación, según las reglas que el Congreso general establezca.

*Artículo 38.* La Constitución general, y mientras se publica esta acta constitutiva, que será base de ella, garantizan a cada uno de los estados de la Federación mexicana, la forma de gobierno de República representativa popular federada, adoptada en el artículo 5 de esta misma ley, y cada estado queda también obligado a sostener a toda costa la unión federal de todos.

*Artículo 39.* Esta acta constitutiva no podrá variarse sino en el tiempo y términos que prescriba la Constitución general de la Federación.

*Artículo 40.* La ejecución de esta acta se somete, bajo la más estrecha responsabilidad, al supremo Poder Ejecutivo, quien desde su publicación se arreglará a ella en todo, ejerciendo las facultades que en la misma se designan al presidente de la Federación mexicana.

“Sala de comisiones del Soberano  
Congreso”).

México 19 de noviembre de 1823.

Miguel Ramos Arizpe.— Manuel Argüelles.— Rafael Mangino.— Tomás Vargas.— José de Jesús Huerta.

#### VOTO PARTICULAR DEL SEÑOR DON RAFAEL MANGINO

A los diversos artículos del proyecto que antecede relativos a declaraciones de soberanía y su ejercicio, es mi opinión se substituya como único que lo comprende todo, el siguiente.

La soberanía divide esencialmente en la reunión de los estados que componen la nación Mexicana; y la facultad de hacer, ejecutar y aplicar las leyes, será ejecutada por los cuerpos o personas que se designen en esta electa y en la Constitución.

México, 19 de noviembre de 1823.

#### VOTO PARTICULAR DEL SEÑOR DON ALEJANDRO CARPIO

Señor: siempre he estado persuadido de que la soberanía no puede residir en los estados tomados distributivamente, sino en toda la nación; por lo que pido a vuestra soberanía se agregue este mi voto al proyecto de Acta federal, que se leyó ayer.

México, noviembre 21 de 1823.



6, 16 y 20 de marzo de 1824

Proyecto de la Comisión de Constitución del Congreso

CONSTITUCIÓN FEDERATIVA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Nos el pueblo de los Estados Unidos Mexicanos, usando del derecho que incontestablemente nos corresponde para afianzar nuestra independencia de España y de cualquiera otra potencia, y asegurar para nosotros y nuestra posteridad los inapreciables bienes de libertad, propiedad, seguridad e igualdad, acordamos y establecemos la siguiente Constitución federativa.

Título I

De la Nación Mexicana y de su territorio

*Artículo 1.* La Nación Mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español, y de cualquiera otra potencia. Su territorio abraza lo que antes se llamaba capitanía general de Yucatán, lo que formaba el reino de Nueva España, lo que en otro tiempo se conocía con el nombre de provincias internas de oriente y occidente y la península de California.

Título II

De su religión, forma de gobierno y división de poderes

*Artículo 2.* La religión de la Nación Mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. la Nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra.

*Artículo 3.* La Nación adopta la forma de gobierno de República representativa, popular federal, y divide el supremo poder de la Federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

Nota: El texto fue tomado de la República Federal Mexicana: Gestación y Nacimiento. Volumen II, Manuel Calvillo, México, Departamento del Distrito Federal, 1974.

Versión actual: Se modificó la ortografía y se conservó la fonética y el estilo original de los documentos.

## Título III Del poder legislativo

### Sección primera De las partes, límites y funciones de este poder

*Artículo 4.* El poder legislativo de la Federación residirá en una Cámara de Diputados, y en un Senado que compondrán el Congreso general.

*Artículo 5.* Las leyes que emanen de este poder deberán ser dirigidas.

- 1º. A sostener la independencia nacional, y proveer a la conservación y seguridad de la Nación en sus relaciones exteriores.
- 2º. A conservar la unión federal de los estados, procurando el que la paz y el orden público no padezcan alteraciones en lo interior de la Federación.
- 3º. A mantener la separación e independencia de los estados entre sí en todo lo respectivo a su gobierno interior.
- 4º. A sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que los estados tienen ante la ley.

*Artículo 6.* La formación de las leyes puede comenzar indistintamente en cualquiera de las Cámaras, a excepción de las que se versaren sobre contribuciones o impuestos, las cuales no pueden tener su origen sino en la Cámara de diputados.

*Artículo 7.* En ambas Cámaras respectivamente se deberán considerar como iniciativas de ley:

- 1º. Las proposiciones que cualquiera diputado o senador hiciere por escrito, estando éste firmado a lo menos por tres individuos de la comisión de iniciativas de ley.
- 2º. Las proposiciones que el poder ejecutivo de la Federación tuviere por convenientes al bien de la sociedad, y como tales las recomendaré precisamente a la Cámara de diputados.
- 3º. Las proposiciones que por especial instrucción de las legislaturas de los estados hicieren sus diputados o senadores, quienes manifestarán su instrucción, y no estarán obligados a ocurrir a la comisión de iniciativas de ley.

*Artículo 8.* Todos los proyectos de ley sin excepción alguna, se discutirán sucesivamente en las dos Cámaras, observándose en ambas con exactitud lo prevenido en el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en la discusión.

*Artículo 9.* Si los proyectos de la ley después de discutidos fueren aprobados por la pluralidad absoluta de una y otra Cámara, se presentarán al poder ejecutivo, quien si también los aprueba, los firmará, y si no los devolverá con sus observaciones a la Cámara de su origen dentro de diez días útiles.

*Artículo 10.* Los proyectos de ley devueltos por el poder ejecutivo serán por segunda vez discutidos en las dos Cámaras, y si en cada una de éstas fueren aprobados por las dos terceras partes de los individuos presentes, se presentarán de nuevo al poder ejecutivo, quien sin excusa ni pretexto deberá firmarlos.

*Artículo 11.* Los proyectos de ley desechados por una negativa absoluta de la Cámara que los revisa, vuelven a la de su origen, y si examinados en ésta con presencia de los reparos de la otra fueren aprobados por las tres cuartas partes del número total de los individuos que deben componerla, pasarán segunda vez a la Cámara que los desechó, en la que repetida la discusión no se entenderá que los vuelve a desechar, si no concurre el voto unánime de los dos tercios de la totalidad de sus individuos, pues siendo menor el número de los que reprobaren, deberán los proyectos tenerse por aprobados, y se presentarán al poder ejecutivo. En este caso si el poder ejecutivo los firma, tendrán fuerza de ley, y si no, los volverá dentro de diez días a la Cámara de su origen, en donde se deberán considerar como desechados.

*Artículo 12.* Si el poder ejecutivo no devolviera algún proyecto de ley, dentro del tiempo señalado en los artículos 9 y 11, el proyecto será una ley, y como tal será promulgada, a menos que corriendo este término, el Congreso haya cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá verificarse en el primer día que estuviere reunido.

*Artículo 13.* Las leyes se interpretan, modifican o derogan del mismo modo que se establecen; y todas las resoluciones del Congreso, que, no siendo sobre esta materia, exigen sin embargo la concurrencia de ambas Cámaras, se presentarán al poder ejecutivo para que tengan efecto con su aprobación, o para que, siendo desaprobadas por él, se observe lo que en igual caso se prescribe, respecto de los proyectos de ley. Se exceptúan los casos de suspensión y prorrogación de sesiones, y el de traslación del Congreso, en los cuales no se necesita de la aprobación del poder ejecutivo.

## Sección segunda De las facultades del Congreso

*Artículo 14.* Las facultades del Congreso son:

- 1<sup>a</sup>. Promover la ilustración y prosperidad general, concediendo por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores de escritos importantes o de invenciones útiles a la República.
- 2<sup>a</sup>. Proteger y arreglar la libertad de imprenta, de modo que jamás pueda suspenderse su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los estados de la Federación.
- 3<sup>a</sup>. Arreglar definitivamente los límites de los estados, y terminar sus diferencias cuando ellos no hayan convenido entre sí en la demarcación de sus respectivos territorios.
- 4<sup>a</sup>. Admitir nuevos estados a la unión federal o territorios incorporándolos en la Nación. Pero ninguno de los estados actuales se podrá unir con otro para formar uno solo, ni erigirse otro de nuevo dentro de los límites de los que ya existen, sin el consentimiento de las legislaturas de los estados interesados y aprobación del Congreso general.

*Artículo 1. Fulano*

- 5<sup>a</sup>. Establecer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión y tomar cuenta de ella al poder ejecutivo.
- 6<sup>a</sup>. Contraer deudas sobre el crédito público y designar garantías para cubrirlas.
- 7<sup>a</sup>. Reconocer la deuda nacional y señalar medios de consolidarla.
- 8<sup>a</sup>. Arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes estados de la Federación y tribus de los indios.
- 9<sup>a</sup>. Determinar y uniformar el peso, valor, tipo, ley y denominación de las monedas en todos los estados de la Federación y adoptar un sistema general de pesos y medidas.
- 10<sup>a</sup>. Habilitar toda clase de puertos.
- 11<sup>a</sup>. Declarar la guerra en vista de los datos que le presente el poder ejecutivo.
- 12<sup>a</sup>. Conceder patentes de corso y declarar buenas o malas las presas de mar y tierra.
- 13<sup>a</sup>. Designar y organizar la fuerza armada de mar y tierra, fijando el cupo respectivo a cada estado.
- 14<sup>a</sup>. Dictar providencias para organizar, armar y disciplinar la milicia de los estados, reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por el Congreso general.
- 15<sup>a</sup>. Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada y cualquiera otro que celebre el poder ejecutivo.
- 16<sup>a</sup>. Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la Federación.
- 17<sup>a</sup>. Permitir o no la estación de escuadras de otra potencia en los puertos mexicanos por más de un mes.
- 18<sup>a</sup>. Permitir o no igualmente la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República.
- 19<sup>a</sup>. Crear o suprimir empleos públicos y señalar, aumentar, o disminuir sus dotaciones.
- 20<sup>a</sup>. Establecer una regla general de naturalización y uniformes leyes sobre bancarrotas en todos los estados.
- 21<sup>a</sup>. Dar facultades extraordinarias al poder ejecutivo cuando en los casos de rebelión o invasión lo exija la salud de la patria, pero esas facultades deberán detallarse en cuanto sea posible, y limitarse al tiempo, y lugares indispensablemente necesarios.
- 22<sup>a</sup>. Conceder indultos generales cuando lo exija algún grande motivo de conveniencia pública.
- 23<sup>a</sup>. Elegir un lugar fuera de las capitales de los estados y cuya área no exceda de cuatro leguas, para que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones de un poder legislativo particular como el de los otros estados.

- 24<sup>a</sup>. Variar temporalmente esta residencia cuando lo juzgue necesario.
- 25<sup>a</sup>. Dictar todas las leyes que sean necesarias para desempeñar las facultades precedentes y todas las demás que por esta Constitución se conceden a los supremos poderes de la Federación.

### Sección tercera

#### De las funciones económicas y prerrogativas comunes a ambas Cámaras y a sus miembros

- Artículo 15.* Cada Cámara califica las elecciones y cualidades de sus respectivos miembros, los admite en su seno, y si se ofrecen dudas sobre estos puntos las resuelve.
- Artículo 16.* Cada Cámara elige anualmente sus secretarios, de entre los individuos que las componen, y nombra también de fuera de su seno los oficiales, que en su juicio sean necesarios para el desempeño de sus trabajos, asignando a los últimos las gratificaciones correspondientes.
- Artículo 17.* Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los existentes, sean lo que fueren, deberán siempre reunirse y compeler a los ausentes a que concurren del modo y bajo las penas que las mismas Cámaras establezcan.
- Artículo 18.* Cada Cámara en sus sesiones, debates, deliberaciones, y en todo lo demás que pertenezca a su gobierno y orden interior, observará el reglamento del Congreso actual sin perjuicio de las reformas, que en lo sucesivo podrán hacerse en él, si ambas Cámaras lo estimaren conveniente.
- Artículo 19.* Cada Cámara en su primera sesión nombrará una comisión de cinco individuos con la denominación de comisión de iniciativas de ley. Los trabajos de estas comisiones se reducirán a examinar los proyectos de ley que los diputados o senadores quieran presentar en su respectiva Cámara, y hallándolos dignos de tomarse en consideración, lo firmarán sin la necesidad de expresar su dictamen.
- Artículo 20.* Las Cámaras se comunicarán entre sí y con el poder ejecutivo por el conducto de sus respectivos secretarios o por medio de diputaciones.
- Artículo 21.* Las Cámaras gozan del derecho de policía en la casa de sus sesiones, y fuera de ella en todo lo conducente al libre ejercicio de sus atribuciones.
- Artículo 22.* Los miembros del Congreso gozan de inmunidad en sus personas y en sus bienes durante el tiempo de las sesiones y mientras van a ellas y vuelven a sus casas, excepto en los casos de traición o de otro grave delito contra el orden social.
- Artículo 23.* En estos casos los diputados no podrán ser acusados, sino ante el senado, ni los senadores, sino ante la Cámara de diputados, constituyéndose cada Cámara en gran jurí, para declarar si ha lugar a la formación de causa respecto de los acusados.
- Artículo 24.* La declaración, de que habla el artículo anterior, no subsiste en ninguna de las Cámaras, si no concurre el voto unánime de los dos tercios de los miembros presentes.

- Artículo 25.* Los diputados y senadores son inviolables por sus opiniones políticas, y jamás podrán ser reconvenidos ante la ley por los discursos que hubieren pronunciado en desempeño de su comisión.
- Artículo 26.* La indemnización de los diputados y senadores será determinada por ley y pagada de la tesorería general, debiéndose computar el tiempo que necesariamente hayan de invertir en venir de sus casas al lugar de la reunión, y volver a ellas concluidas las sesiones.

#### Sección cuarta De la Cámara de Diputados

- Artículo 27.* La Cámara de Diputados se compone de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los estados.
- Artículo 28.* Las cualidades de los ciudadanos electores se prescribirán constitucionalmente por las legislaturas de los estados, a quienes también corresponde reglamentar las elecciones conforme a los principios establecidos en esta Constitución.
- Artículo 29.* Luego que en cualquiera estado a juicio de su legislatura, lo permitan los progresos de la ilustración de los pueblos, se establecerá la elección directa de sus diputados, cesando allí la celebración de las juntas populares que se han llamado primarias, secundarias, y de provincia, y que por ahora se adoptan generalmente para el nombramiento de representantes.
- Artículo 30.* Este se verificará en un mismo día en todos los estados, celebrándose las juntas llamadas de provincia en el primer domingo de octubre.
- Artículo 31.* Las juntas primarias y secundarias se celebrarán en los días, que fijaren las legislaturas, teniendo en consideración las distancias de los lugares, y cuanto pueda retardar la reunión de los electores.
- Artículo 32.* La base para el nombramiento de diputados será la población a razón de un diputado por cada cien mil personas, o por una fracción que pase de setenta y cinco mil. Pero todo estado nombrará por lo menos un diputado, sea cual fuere su población.
- Artículo 33.* Un censo que se formará dentro de cinco años, y se renovará después en cada decenio, es el que ha de designar el número de diputados, que corresponde a los estados. Entre tanto el estado de Guanajuato elegirá cuatro propietarios, el interno de Occidente dos, el interno de Oriente dos, el interno del Norte tres, el de México diez, el de Michoacán tres, el de Oaxaca cinco, el de Puebla de los Ángeles ocho, el de Querétaro dos, el de San Luis Potosí dos, el de las Tamaulipas uno, el de Tabasco uno, el de Tlaxcala uno, el de Veracruz dos, el de Jalisco cinco, el de Yucatán seis, y el de Zacatecas, dos.
- Artículo 34.* Se elegirá asimismo en cada estado el número de diputados suplentes, que corresponda, a razón de uno por cada tres propietarios o por una fracción que llegue a dos. Los estados que tengan menos de tres propietarios elegirán, sin embargo, un suplente.

*Artículo 35.* Para ser diputado se requiere.

- 1º. Tener al tiempo de la elección la edad de veinticinco años cumplidos.
- 2º. Haber sido por siete años ciudadano de los estados de la Federación, con la residencia actual en el estado que elige, o haber nacido en él aunque resida en otro.
- 3º. Ser dueño de una propiedad raíz del valor de mil pesos, o tener una renta, usufructo, u oficio que le produzca quinientos pesos anuales o ser profesor de alguna ciencia.

*Artículo 36.* Los no nacidos en el territorio de la Federación necesitan para ser diputados, además de la residencia de siete años tener ocho mil pesos en bienes raíces, exceptuando los nacidos en cualquiera para de la América, que 1810 dependía de la España, y que no se ha unido a otra Nación extranjera o permanecido en la dependencia de la misma España, a quienes bastará tener tres años de residencia y cuatro mil pesos en bienes raíces.

*Artículo 37.* La elección por razón de nacimiento preferirá a la que se haga en consideración a la residencia.

*Artículo 38.* No pueden ser diputados:

- 1º. Los que están privados o suspensos de los derechos de ciudadanos.
- 2º. Los individuos del poder ejecutivo de la Federación.
- 3º. Los ministros de la corte general de justicia.
- 4º. Los secretarios del despacho, y los oficiales de sus secretarías.
- 5º. Los gobernadores de los estados.
- 6º. Los arzobispos, obispos, gobernadores de los obispados, provisosos y vicarios generales.

*Artículo 39.* Pertenece exclusivamente a la Cámara de Diputados el derecho de acusar ante el Senado.

- 1º. A los individuos del poder ejecutivo por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma de gobierno adoptada.
- 2º. A los individuos de la corte general de justicia por los mismos delitos, y además por procedimientos indubitablemente contrarios a los deberes de su empleo, o por otros delitos graves que puedan perturbar el orden social.
- 3º. A los gobernadores de los estados por manifiestas infracciones de la Constitución general y de las leyes de la unión.

*Artículo 40.* Corresponde también a la misma Cámara la inspección sobre los secretarios de despacho y demás empleados generales, a quienes igualmente podrá acusar ante el Senado por el mal desempeño de sus funciones u otros crímenes de gravedad. Pero esta inspección no exime a otros jefes o tribunales de la obligación que tienen, de velar sobre la observancia de las leyes, ni deroga o disminuye la facultad de estas autoridades para juzgar, deponer o castigar según derecho, a sus subalternos.

*Artículo 41.* La Cámara de diputados elegirá anualmente su presidente y vicepresidente escogiendo para estos oficios individuos de su seno en el día y forma que se determinará por ley.



## Sección quinta De la Cámara del Senado

- Artículo 42.* El Senado de la Federación se compone de dos senadores de cada estado, elegidos por sus legislaturas y renovados por mitad, de dos en dos años.
- Artículo 43.* La elección periódica de los senadores, se hará en todos los estados en un mismo día, que será el señalado para elegir a los individuos del poder ejecutivo.
- Artículo 44.* El Senado, luego que por primera vez se hallare reunido, designará por medio de la suerte los senadores, que han de cesar al fin del segundo año, debiendo ser uno de cada estado. En lo sucesivo la renovación bienal seguirá el orden de la antigüedad.
- Artículo 45.* Cuando falte algún senador por muerte, renuncia, destitución u otra causa, se llenará la vacante por la legislatura correspondiente, si estuviese reunida, y no estándolo, podrá el gobernador respectivo nombrar uno que sirva en clase de interino hasta la próxima reunión de la legislatura, a quien entonces toca proveer en propiedad.
- Artículo 46.* Para ser senador se requiere tener el tiempo de la elección.
- 1º. La edad de treinta años cumplidos.
  - 2º. La vecindad por nueve años en los estados de la Federación con residencia actual en el estado que elige, o naturaleza por nacimiento en el mismo estado, aunque actualmente no resida en él.
  - 3º. La propiedad en bienes raíces de dos mil pesos lo menos, y en su defecto, el usufructo o renta de mil pesos anuales o ser profesor de alguna ciencia.
  - 4º. Una integridad e ilustración conocida.
- Artículo 47.* En la elección de senadores se observará la preferencia, que el artículo 37 señala al nacimiento respecto de la residencia.
- Artículo 48.* No pueden ser senadores lo que no pueden ser diputados; y para poder serlo los no nacidos en alguno de los estados de la Federación, además de la residencia y vecindad prevenida en el artículo 46 deben tener doce mil pesos en bienes raíces. Se exceptúan los nacidos en cualquiera parte de la América que en 1810 dependía de la España, y que no se ha unido a otra Nación extranjera ni permanezca dependiente de la misma España, a quienes bastará tener seis años de residencia, y seis mil pesos en bienes raíces.
- Artículo 49.* El individuo nombrado como suplente del poder ejecutivo será el presidente nato del Senado; pero no tendrá voto sino para decidir en casos de empate; y en su ausencia o cuando funcionare en el gobierno será sustituido por un presidente que para estos casos elegirá anualmente el mismo Senado de entre los individuos de su seno.
- Artículo 50.* El Senado es el gran juri que declara si ha lugar a la formación de causa en los casos de acusación de que hablan los artículos 30 y 40, y para esta declaración se necesita el voto unánime de las dos terceras partes de los senadores presentes.

*Artículo 51.* Si se declara que ha lugar a la formación de causa, queda de hecho suspenso de su empleo el acusado y se pondrá a disposición del tribunal competente.

*Artículo 52.* La declaración del Senado en estos casos deberá tener efecto, sin que inter venga la revisión de la Cámara de diputados, ni la sanción del poder ejecutivo.

### Sección sexta

#### Del tiempo, duración y lugar de las sesiones del Congreso

*Artículo 53.* El Congreso se reunirá todos los años el día 1 de enero en el lugar que se designe por ley en la que se prescribirán las operaciones previas a la apertura de sus sesiones, y las formalidades que se han de observar en su instalación.

*Artículo 54.* Las sesiones ordinarias del Congreso serán diarias sin otra interrupción que las de los días festivos solemnes; y para suspenderse por más de dos días será necesario el consentimiento de ambas Cámaras.

*Artículo 55.* Estas residirán en un mismo lugar, y no podrán trasladarse a otro, sin que ambas conengan en la traslación, designando un mismo punto para la reunión de una y otra. Pero sin conviniendo las dos en la traslación difiriesen en cuanto al tiempo o lugar, el poder ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo precisamente uno de los extremos de la cuestión.

*Artículo 56.* El Congreso cerrará anualmente sus sesiones el día 15 de abril, pudiendo prorrogarlas hasta por treinta días más, cuando lo juzgue necesario o lo pida el poder ejecutivo.

Sala de Comisiones México 5 de marzo de 1824. —Miguel Ramos Arizpe. —Alcocer. —Vázquez. —Rejón. —Carpio. —Huerta. —Espinosa. —Becerra. —Gordoa. —Argüelles. —Cañedo. —Es copia.

## CONSTITUCIÓN FEDERATIVA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

### Segunda parte

### Título IV

#### Del supremo Poder Ejecutivo

#### Sección primera

Del número de individuos de que se ha de componer el poder ejecutivo, de las reglas que deberán observarse para su elección, y de su duración

*Artículo 57.* El supremo poder ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos se compondrá de tres individuos elegidos del modo siguiente.

*Artículo 58.* La legislatura de cada estado nombrará a pluralidad absoluta de votos para propietarios de este poder por primera vez a tres individuos, de los cuales dos por lo menos no serán habitantes del mismo estado, y a uno para suplente, pudiendo ser éste de dentro o fuera del estado.

*Artículo 59.* Estas elecciones se harán en un mismo día en todos los estados de la Federación.

*Artículo 60.* Concluidas las elecciones, remitirá cada legislatura al presidente del actual Congreso una lista certificada, y sellada de los cuatro individuos, que hubiesen reunido la mayoría absoluta de votos, con distinción de los elegidos para propietarios y del nombrado para suplente.

*Artículo 61.* Luego que el presidente del actual Congreso reciba los certificados de todas las legislaturas, lo participará al mismo Congreso y en su sesión inmediata se abrirán todas las certificaciones y se contarán los votos.

*Artículo 62.* Los que reuniesen para propietarios del supremo poder ejecutivo la mayoría absoluta de votos, contada por estados, quedarán elegidos; pero si alguno o algunos no la reuniesen, el Congreso en cada elección escogerá por cédulas una de las dos personas, que tengan números más altos hasta completar la terna. Será en todo caso primer nombrado el que tenga más votos, y segundo el que reuniese número mayor que el tercero: en igualdad de sufragios decidirá la suerte.

*Artículo 63.* En el caso que todos, o los que queden después de elegido alguno, o algunos, tengan igual número de sufragios el Congreso elegirá de entre los que estén nombrados por las legislaturas, y no hubiesen reunido la mayoría absoluta.

*Artículo 64.* Cuando el Congreso tenga que nombrar uno o más individuos del supremo poder ejecutivo, y alguna de las dos personas, de las que tenga que escoger una, tuviese mayor número de votos, y las demás hubiesen reunido número iguales, entonces se observará lo prevenido en el artículo anterior. Si una hubiese reunido la mayoría respectiva, y dos o más, aunque tengan más votos que los otros, reúnan igual número de sufragios, éstas entrarán en sorteo, para que la suerte designe la otra de las dos de que debe elegir una el Congreso; pero si más de dos tuviesen dicha mayoría e igual número de votos, la suerte señalará las dos personas, de las que se ha de nombrar una.

*Artículo 65.* En todos los casos, en que el Congreso tenga que elegir a los individuos del supremo poder ejecutivo, la sala deberá estar compuesta de un representante o representantes de los dos tercios de los estados, y la representación de cada uno de éstos tendrá un voto, necesitándose para la elección la mayoría absoluta de sufragios tomada por el número total de los estados.

*Artículo 66.* Concluida la elección de los propietarios procederá el Congreso a examinar, si alguno de los suplentes designados por las legislaturas tiene la mayoría absoluta de votos, quedando elegido el que la hubiese reunido; pero si no, la elección se arreglara a lo prevenido en los artículos anteriores.

- Artículo 67.* Cada dos años se renovará uno de los tres individuos del supremo poder ejecutivo empezando la renovación por el primer nombrado, que deberá cesar en sus funciones el 1º de abril de 1826, día en que entrará el nuevo propietario en el ejercicio de su oficio. En el otro bienio en igual día, cesará el segundo nombrado, y prestará el propietario nuevamente elegido el correspondiente juramento para entrar en el desempeño de sus atribuciones. Del tercer bienio en adelante se mudará el más antiguo, cesando siempre el que deba salir el 1 de abril y entrando a ejercer en el poder ejecutivo en el mismo día el nuevo propietario.
- Artículo 68.* El suplente nuevamente nombrado para reemplazar al antiguo, deberá entrar en el ejercicio de sus respectivas facultades el mismo día que entre a fungir en el poder ejecutivo el nuevo propietario.
- Artículo 69.* En caso de que el propietario nuevamente elegido no pueda entrar en el ejercicio de su oficio el día 1 de abril, el nuevo suplente le sustituirá.
- Artículo 70.* Para la renovación bienal, de que habla el artículo 67, el 1 de septiembre del año anterior a aquel, en que deben entrar el nuevo propietario y suplente en sus respectivas funciones, la legislatura de cada estado nombrará a pluralidad absoluta de votos dos individuos, de los cuales uno por lo menos no será habitante del mismo estado. de éstos uno será para reemplazar al propietario cesante, y el otro al suplente que en cada bienio deberá variarse. En estas elecciones bienales además de los artículos 62, 63, 64, 65 y 66 se observarán los artículos siguientes, entendiéndose de la Cámara de representantes lo que en aquellos se dice del Congreso actual.
- Artículo 71.* Concluida la elección remitirá cada legislatura al presidente del Senado la lista certificada y sellada de los dos individuos, que hubiesen reunido la mayoría absoluta de votos con distinción del que hubiese nombrado para propietario y del elegido para suplente.
- Artículo 72.* El presidente del Senado abrirá a presencia de las dos Cámaras el 6 de enero del año en que han de entrar a fungir los nuevos propietario y suplente, todos los certificados y se contarán los votos.
- Artículo 73.* Ningún individuo del supremo poder ejecutivo podrá ser reelegido, sino después de un bienio de haber cesado en sus funciones. Tampoco será elegible para este destino por el mismo tiempo el suplente, que hubiese fungido más de un año en el poder ejecutivo.
- Artículo 74.* Cuando sean suspensos los propietarios del supremo poder ejecutivo, la Cámara de representantes nombrará dos individuos, que con el suplente fungirán durante la suspensión de aquellos. Esto no impedirá la renovación periódica del que deba renovarse.
- Artículo 75.* En caso de remoción de los tres propietarios se observará lo prevenido en el artículo anterior, e inmediatamente se circularán a las legislaturas las órdenes necesarias, para que procedan a nueva elección de tres individuos para propietarios, y uno para suplente. En estas elecciones se observarán

los artículos 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64 y 65, y además los dos siguientes, entendiéndose de la Cámara de representantes lo que en aquello se dice del Congreso actual.

*Artículo 76.* Cada legislatura remitirá al presidente del Senado la lista de los cuatro individuos, que hubiesen reunido la pluralidad absoluta de votos con distinción de propietarios y suplente.

*Artículo 77.* En el caso de que habla el artículo 75, el Congreso general designará el día, en que deben hacerse las elecciones por las legislaturas, como también en el que deberá el presidente del Senado abrir en presencia de las dos Cámaras los certificados, y contarse los votos.

*Artículo 78.* Los nuevamente elegidos serán variados según lo previenen los artículos 67, 68, 69, 70, 71 y 72. El primer nombrado no podrá durar más de dos años en el poder ejecutivo, debiendo ser mudado el 1o de abril del segundo año de aquel en que entró a fungir. Para esto las legislaturas el 1o de septiembre del año anterior al de la variación harán las elecciones, y el 6 de enero del año en que deben mudarse se abrirán las listas en presencia de las dos Cámaras. la renovación se hará en lo sucesivo cada bienio, haciendo siempre las legislaturas la elección el 1º de septiembre del año anterior a aquel, en que debe entrar a fungir el nuevo propietario y suplente, y debiendo abrirse los certificados el 6 de enero del año en que ha de hacerse la variación.

*Artículo 79.* Ninguno podrá ser elegido para propietario o suplente del supremo poder ejecutivo, que no sea ciudadano por nacimiento en los estados o territorios de la Federación mexicana, mayor de 35 años de edad, vecino y residente en el país.

## Sección segunda De las atribuciones del Poder Ejecutivo

*Artículo 80.* El supremo poder ejecutivo, publicará, circulará y hará guardar y cumplir la Constitución y las leyes generales, dando órdenes, reglamentos y decretos para su más exacto cumplimiento y podrá objetar por una sola vez en el término de diez días, cuanto le parezca conveniente sobre las leyes que se le comuniquen para su publicación, suspendiendo ésta hasta la resolución del Congreso.

*Artículo 81.* Pondrá en ejecución las leyes dirigidas a consolidar la integridad de la Federación, a sostener su independencia en lo exterior, y su unión y libertad en lo interior.

*Artículo 82.* Usará para promulgar las leyes de la fórmula siguiente. El supremo poder ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos a todos los que las presentes vieren y entendieren sabed: que el Senado y Cámara de representantes han decretado (aquí el texto). Por tanto, mandamos se imprima, publique, circule, y se le dé el debido cumplimiento.

- Artículo 83.* Podrá nombrar y remover libremente a los secretarios generales del despacho.
- Artículo 84.* Cuidará de la recaudación, y decretará la distribución de las contribuciones generales arrojándose a las leyes.
- Artículo 85.* Dispondrá de la fuerza permanente de mar y tierra, de la milicia activa y local para la defensa y seguridad de la Federación; pero para usar de la local fuera de sus estados respectivos obtendrá previamente el consentimiento del Congreso, quien calificará la fuerza necesaria, y no estando éste reunido, necesitará de la aprobación del consejo de gobierno.
- Artículo 86.* Nombrará con aprobación del Senado, y en los recesos de éste con la del consejo de gobierno, a los empleados de las oficinas generales de hacienda, a los embajadores, ministros, y agentes diplomáticos de toda especie, y a los oficiales militares de coronel arriba.
- Artículo 87.* También hará el nombramiento de los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa, de los de la secretaría del despacho y demás oficinas de la Federación, arrojándose a lo que dispongan la leyes.
- Artículo 88.* Declarará la guerra en nombre de los Estados Unidos, después que el Congreso la hubiese decretado, tomando las medidas preparatorias.
- Artículo 89.* Podrá dar retiros, conceder licencias y arreglar las pensiones de los militares conformándose en todo con lo dispuesto por las leyes.
- Artículo 90.* Dirigirá las relaciones diplomáticas y comerciales con las potencias extranjeras, pudiendo celebrar tratados de paz, amistad, alianza, federación, tregua, neutralidad, armada, comercio y otros; mas para prestar o denegar la ratificación a los que ya estén concluidos por los plenipotenciarios, deberá preceder la aprobación del Congreso general.
- Artículo 91.* Recibirá los embajadores y otros ministros de las demás potencias.
- Artículo 92.* Podrá suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo a los empleados de la Federación, que delincan por razón de su oficio, y en los casos en que crea debérseles formar causa, pasará los antecedentes de la materia tribunal respectivo.
- Artículo 93.* Podrá con previo acuerdo y consentimiento del Congreso general y no estando éste reunido, del Consejo de gobierno, dictar todas aquellas medidas extraordinarias, que sean indispensables en los casos de conmoción con mano armada, y en los de una repentina invasión en el territorio de los Estados Unidos; pero el Congreso, o el consejo en su caso, limitará esta extraordinaria autorización a los lugares y tiempo absolutamente necesarios.
- Artículo 94.* Podrá hacer al Congreso general las propuestas de leyes, o de reformas que crea conducentes al bien general de los Estados Unidos.
- Artículo 95.* Concederá el pase, o retendrá los decretos conciliares y bulas pontificas con el consentimiento del Congreso general, si contienen disposiciones generales: oyendo al Senado, si se versan sobre negocios particulares o gubernativos, y si contienen puntos contenciosos, a la Suprema Corte de Justicia.

*Artículo 96.* Convocará a Congreso extraordinario en los casos en que crea conveniente tomar esta medida, o cuando lo acuerden las dos terceras partes de los individuos del Consejo de gobierno.

*Artículo 97.* Podrá pedir al Congreso general la prorrogación de sus sesiones ordinarias hasta por 30 días.

### Sección tercera

#### De las restricciones, deberes y prerrogativas de los individuos del supremo Poder Ejecutivo

*Artículo 98.* Ningún individuo del supremo poder ejecutivo podrá mandar en personas las fuerzas de mar y tierra en previo acuerdo y consentimiento del Congreso, y cuando alguno de ellos con el requisito anterior las mandase, dejará de concurrir en las funciones del supremo poder ejecutivo.

*Artículo 99.* Ninguna de las personas del supremo poder ejecutivo podrá salir del territorio de la República durante su encargo, ni un año después sin permiso del Congreso.

*Artículo 100.* Los individuos del supremo poder ejecutivo deberán antes de entrar en el ejercicio de su oficio prestar en presencia de las dos Cámaras, o ante el Consejo de gobierno cuando no pudiese presentarse durante las sesiones del Congreso, el juramento siguiente: “juro por Dios y los santos Evangelios, que ejerceré fielmente el cargo que los Estados Unidos Mexicanos me han confiado, y que guardaré y haré guardar la Constitución y las leyes generales de la Federación.

*Artículo 101.* El supremo poder ejecutivo no podrá privar a ninguno de su libertad ni imponerle pena alguna, y solamente tendrá poder para expedir las órdenes necesarias sobre arresto de alguna o algunas personas cuando así lo exija el bien y seguridad de los Estados Unidos; pero en el intermedio de cuarenta y ocho horas pondrá las personas arrestadas a disposición del tribunal competente.

*Artículo 102.* Tendrá la obligación de dar a cada Cámara al abrir sus sesiones anuales, cuenta del estado de la Federación, indicando las mejoras o reformas que en cada ramo puedan hacerse.

*Artículo 103.* También estará obligado a dar a cada Cámara los informes que le pida, denegando únicamente aquellos que por entonces requieran reserva.

*Artículo 104.* El primer nombrado tendrá la presidencia en el primer bienio, en el otro el segundo nombrado, y en lo sucesivo el más antiguo.

*Artículo 105.* Los individuos del supremo poder ejecutivo durante su encargo solamente podrán ser acusados por los crímenes de traición contra la independencia, o contra el sistema de República representativa popular federal adoptado por los Estados Unidos, debiendo quedar suspensos admitida la acusación por el Senado, removidos en caso de convicción y castigados con arreglo a las leyes.

## Sección cuarta Del suplente

*Artículo 106.* En caso de imposibilidad o muerte de alguno de los propietarios, entrará a desempeñar el suplente, debiendo éste fungir por todo el tiempo que había de durar el propietario, cuyo lugar ocupe, si antes no cesase la imposibilidad. El suplente al entrar en el poder ejecutivo prestará el juramento prevenido en el artículo 42.

## Sección quinta Del Consejo de gobierno

*Artículo 107.* Durante el receso del Congreso general habrá un Consejo de gobierno compuesto de la mitad de los individuos del Senado, uno de cada estado.

*Artículo 108.* En los dos años primeros formarán este Consejo los primeros nombrados por sus respectivos estados, y en lo sucesivo los más antiguos.

*Artículo 109.* Las atribuciones de este Consejo son las siguientes.

- 1<sup>a</sup>. Velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes generales de la Federación, formando expediente sobre cualquier incidente relativo a este objeto.
- 2<sup>a</sup>. Hacer al supremo poder ejecutivo las observaciones que crea conducentes para el mejor cumplimiento de la Constitución y de las leyes generales.
- 3<sup>a</sup>. Convocar a Congreso extraordinario cuando por circunstancias graves, y a juicio de las dos terceras partes de sus individuos presentes lo estimare necesario.
- 4<sup>a</sup>. Prestar su consentimiento para el uso de la milicia local en los casos de que habla el artículo 85.
- 5<sup>a</sup>. A probar el nombramiento de los empleados, que designa el artículo 86.
- 6<sup>a</sup>. Autorizar al supremo poder ejecutivo para que dicte todas aquellas medidas extraordinarias que sean convenientes en los casos de conmoción con mano armada, o de una súbita invasión en el territorio de la Federación arreglándose al artículo 93.
- 7<sup>a</sup>. Dar su dictamen sobre todos los negocios en que el supremo poder ejecutivo tenga a bien consultarle.

## Sección sexta De los secretos del despacho

*Artículo 110.* Habrá tres secretarios para el despacho de los negocios de la República: el primero se denominará secretario del despacho de relaciones, justicia y negocios eclesiásticos; el segundo de guerra, y marina y el tercero de hacienda.



*Artículo 111.* Los secretarios del despacho son los únicos órganos por donde debe el supremo poder ejecutivo comunicar sus órdenes, y las que no estuviesen autorizadas por el secretario respectivo no deberán ser obedecidas, y será castigado con arreglo a las leyes el que las obedeciere sin este requisito.

*Artículo 112.* Los secretarios del despacho serán responsables de las órdenes que autoricen contra la Constitución y las leyes generales.

*Artículo 113.* El Congreso podrá hacer algunas variaciones sobre el número de las secretarías del despacho.

*Artículo 114.* A cada secretaría se asignarán por el Congreso general los negocios que le pertenezcan por un reglamento particular, cuyo proyecto formará el poder ejecutivo y someterá a la aprobación del mismo Congreso.

Sala de Comisiones. México 6 de marzo de 1824. —Miguel Ramos Arizpe. —Alcocer. —Vargas. —Rejón. —Carpio. —Huerta. —Espinosa. —Becerra. —Gordoa. —Argüelles. —Cañedo.

## CONSTITUCIÓN FEDERATIVA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

### Tercera parte

#### Título V

#### Del Poder Judicial

#### Sección primera

*Artículo 115.* El poder judicial de la Federación residirá en una Corte Suprema de justicia, en los tribunales de circuito, y jueces de distrito.

#### Sección segunda

De la Corte Suprema de Justicia, número de sus miembros, su duración y el modo de elegirlos

*Artículo 116.* La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros y un fiscal, divididos en tres salas para el mejor desempeño de sus atribuciones, sin perjuicio de que con el tiempo se aumente o disminuya este número, según el Congreso general lo halle por más conveniente.

*Artículo 117.* Los nombrados para ella serán perpetuos, mientras no dieren lugar para ser removidos.

*Artículo 118.* La elección de cada uno de los que la compongan se hará por las legislaturas de los estados a pluralidad absoluta de votos, en los términos que explica adelante el artículo 125, pudiendo caer éstos en cualquier individuo de la

- Federación, aunque no sea del mismo estado que elija, con tal que tenga las cualidades que después se dirán.
- Artículo 119.* Estas elecciones serán en un mismo día en todos los estados de la Federación.
- Artículo 120.* Concluidas las elecciones, remitirá cada legislatura al presidente del actual Congreso una lista certificada y sellada de los doce individuos, que hubieren sacado la mayoría de votos con distinción del que los haya obtenido para fiscal.
- Artículo 121.* El presidente luego que haya recibido todas las listas de los estados lo participará al Congreso, a cuya presencia se leerán los nombres de los elegidos.
- Artículo 122.* Una comisión compuesta de un diputado por cada estado revisará las listas para dar cuenta de si algunas convienen en determinadas personas, expresando cuáles son éstas, o si todas van dispersas.
- Artículo 123.* El individuo o individuos, que hubieren reunido la mayoría de sufragios, computada por el número de los estados, y no por el de los miembros de sus legislaturas respectivas, se tendrán desde luego por nombrados para la Corte Suprema de Justicia, sin más que declararlo el Congreso.
- Artículo 124.* En los demás elegidos, en que no hubiere esta circunstancia de haber reunido la mayoría de las legislaturas a su favor, recaerá el juicio del Congreso por medio de la elección que haga, entresacando precisamente para cada una de ellas los dos individuos, que haya reunido mayor número de legislaturas en las propuestas, o sorteando a los que lo tengan igual, para competir después en la votación, como queda dicho, hablando de los miembros del poder ejecutivo.
- Artículo 125.* Estas elecciones se harán por cédulas, y con separación para cada uno de los individuos que faltan a llenar el número de los doce eligendos, debiendo sacar la mayoría absoluta de sufragios para quedar electos: en caso de que ésta falte, se repetirá la votación entre los dos que hayan sacado mayor número de votos, y si hubiese empate decidirá la suerte.
- Artículo 126.* Lo dispuesto hasta aquí para la organización de la Suprema Corte de Justicia, se hará siempre que se trate de reemplazar alguno de los miembros que falten de ella por muerte, jubilación, privación decretada según las leyes, u otro motivo legal, verificándose siempre la elección de las legislaturas de todos los estados, a la que se ligará la Cámara de representantes.
- Artículo 127.* El juramento que debe hacer los ministros ante el supremo poder ejecutivo al entrar a ejercer su destino, es el siguiente. —¿Juráis a Dios nuestro señor haberos fiel y legalmente en el desempeño de las obligaciones que os confía la Nación? —Sí juro. —Si así lo hicieris Dios os lo premie, y si no, os lo demande.
- Artículo 128.* Para ser elegido se necesita ser de cuarenta años de edad, natural de la Federación, o con residencia de diez años no interrumpidos hasta el día de su nombramiento, y abogado de buen nombre, tanto en su ciencia respectiva, como en lo moral y político.

### Sección tercera

#### De las atribuciones de la Corte Suprema

*Artículo 129.* Las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia, son las siguientes.

- 1<sup>a</sup>. Conocer las diferencias, que puede haber de uno a otro estado de la Federación, siempre que lo reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso, en que con pleno conocimiento de causa, deba recaer formal sentencia; y lo mismo cuando uno de ellos sea parte, aunque no dispute precisamente con otro estado, sino con sus vecinos, o entre particulares sobre pretensiones de tierras bajo concesiones de diversos estados.
- 2<sup>a</sup>. Terminar las disputas que se susciten sobre tratados o negociaciones que haga el poder ejecutivo.
- 3<sup>a</sup>. Fallar sobre el pase, o retención de los decretos conciliares y bulas pontificias expedidas en asuntos contenciosos.
- 4<sup>a</sup>. Dirimir las competencias trabadas entre los jueces de un estado con el de otro diferente, bien sea de primera, segunda, o de tercera instancia.
- 5<sup>a</sup>. Conocer las causas de los individuos del supremo poder ejecutivo, que se les muevan durante el tiempo de su encargo o un año después, por los crímenes señalados en el artículo 3<sup>o</sup>. Y de los que moviesen en el año inmediato a aquel en que cesaron en sus funciones por los demás delitos cometidos en tiempo del ejercicio de su oficio, bajo las formalidades prescritas en los artículos 39, 50, 51 y 52. Pasado el año no podrán ser acusados ni removidos por dichos delitos.
- 6<sup>a</sup>. De las de los diputados y senadores en los casos y circunstancias demarcadas en los artículos 19, 20, 21, 22, 23 y 24.
- 7<sup>a</sup>. De las de los gobernadores de los estados en las faltas de que habla el artículo 39.
- 8<sup>a</sup>. De las que promovieren contra los individuos de la misma Corte Suprema, en los términos designados en el artículo 39 citado antes, no llegando a estar su mayoría complicada en el crimen, pues si llegare este caso, o el de ser necesario hacer efectiva la responsabilidad de todo el tribunal entero, la Cámara de diputados previa la declaración, que requiere el artículo 5<sup>o</sup>. Procederá a nombrar para este fin un tribunal compuesto de nueve jueces elegidos por suerte en un número doble.
- 9<sup>a</sup>. De las de los secretarios del Despacho antecediendo la expresada declaración.
- 10<sup>a</sup>. De los negocios civiles y criminales e los embajadores, ministros, cónsules, y agentes diplomáticos.
- 11<sup>a</sup>. Dirimir las competencias, que se susciten entre los jueces y tribunales de la Federación, y los de los estados.
- 12<sup>a</sup>. Oír las dudas de todos los tribunales sobre inteligencia de una ley general, y consultarlas al supremo poder ejecutivo con los fundamentos en que estriben para que él promueva la declaración del Congreso.

- 13<sup>a</sup>. Conocer según lo prevengan las leyes de los crímenes cometidos en el mar, de las causas de almirantazgo, de las presas de mar y tierra, contrabandos, ofensas contra la Nación de los Estados Unidos Mexicanos, y abusos de los empleados de hacienda, infracciones de las leyes generales, y otros casos que se señalarán.

#### Sección cuarta De los tribunales de circuito

*Artículo 130.* Los tribunales de circuito se compondrán de un letrado, un promotor fiscal, ambos nombrados por el supremo poder ejecutivo a propuesta de la alta Corte de Justicia, y de dos asociados según dispongan las leyes.

*Artículo 131.* A estos tribunales corresponde conocer en segunda instancia, de los crímenes cometidos en el mar, en las causas de almirantazgo, presas, contrabandos, ofensas contra los Estados Unidos Mexicanos, en las causas civiles, cuyo valor pase de quinientos pesos, y en que está interesada la Federación. Por un reglamento particular se designará el número de estos tribunales y sus respectivas jurisdicciones, los demás negocios de que deben conocer, y el modo y forma en que deberán ejercer sus atribuciones.

#### Sección quinta De los jueces de distrito

*Artículo 132.* Los Estados Unidos Mexicanos se dividirán en cierto número de distritos, y en cada uno de estos habrá un juez, que conocerá en primera instancia en todos los casos de que habla el artículo 132 de la sección cuarta del poder judicial, y otros que designarán las leyes. Para ser juez de distrito se requiere ser letrado, mayor de veinte años, y ciudadano de los Estados Unidos. Estos jueces serán nombrados por el supremo poder ejecutivo a propuesta de la Corte Suprema de justicia.

#### Sección sexta Reglas generales de administración de justicia, a que deben acomodarse los estados unidos de la Federación

*Artículo 133.* En todos los estados de la Federación se prestará entera fe y crédito a los actos, registros y procedimientos de los jueces de los otros. El Congreso general uniformará las leyes según las que deberán probarse dicho actos, registros y procedimientos.

*Artículo 134.* La pena de infamia no pasará del delincuente que según las leyes la hubiere merecido.

*Artículo 135.* Queda para siempre abolida toda ley retroactiva, y todo por comisión.

*Artículo 136.* Los militares y eclesiásticos continuarán sujetos a las autoridades, a que lo están en la actualidad según las leyes vigentes, mientras no se alteren debidamente.

*Artículo 137.* Nadie podrá ser arrestado sin que haya semiplena prueba o indicio de que es delincuente.

A nadie podrá privarse de derecho de terminar sus diferencias por medio de jueces árbitros nombrados por ambas partes.

*Artículo 138.* A ningún habitante de la Federación se le tomará juramento al declarar en materias criminales sobre hecho propio.

*Artículo 139.* Debiendo ser protegido el derecho que los ciudadanos tienen a que sus personas, casa y efectos sean asegurados de pesquisas y sorpresas, solamente podrá librarse orden de averiguación en los casos en que expresamente los dispongan las leyes, mediando indicios o sospechas vehementes.

26. No se podrá entablar pleito alguno en lo civil ni en el criminal sobre injurias leves, sin hacer constar haberse intentado el miedo de la conciliación.

México 16 de marzo de 1824 —Ramos Arizpe-Vargas-Rejón. —Espinosa. —Huerta. —Cañedo. —Argüelles. —Becerra. —Gordoa. —Carpio. —Alcocer.

## CONSTITUCIÓN FEDERATIVA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

### Cuarta parte

#### Título VI

#### De los Estados de la Federación

##### Sección primera

##### Del gobierno particular de los Estados

*Artículo 142.* El gobierno de cada estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial; y nunca podrán unirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un individuo.

*Artículo 143.* El poder legislativo de cada estado residirá en un Congreso compuesto del número de individuos, que determinarán sus constituciones particulares, electos popularmente y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan.

*Artículo 144.* El ejercicio del poder ejecutivo de cada estado no se confiará sino por determinación tiempo, que fijara su respectiva Constitución.

*Artículo 145.* El poder judicial de cada estado se ejercerá por los tribunales, que establezca su Constitución; y todas las causas civiles o criminales que per-

tenezcan al conocimiento de estos tribunales serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de su última sentencia.

## Sección segunda De las obligaciones de los Estados

*Artículo 146.* Cada estado deberá organizar su gobierno interior sin oponerse a esta Constitución; y queda también obligado a sujetarse a las leyes generales de la unión, y a los tratados hechos o que en adelante se hicieren por la suprema autoridad de la Federación.

*Artículo 147.* Los estados están obligados a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano.

*Artículo 148.* Ningún estado podrá privar a sus habitantes de la libertad que tienen de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación; pero todo estado cuidará de que se observen las relaciones y responsabilidad que prescriben la leyes de la materia.

*Artículo 149.* El ciudadano de un estado lo será igualmente de otro luego que establezca en este su vecindad.

*Artículo 150.* Ningún criminal de un estado tendrá asilo en otro, antes bien será entregado inmediatamente a la autoridad que lo reclame.

*Artículo 151.* Ningún estado protegerá a los fugitivos de otro, libertándolos de la obligación que en este hubieren contraído de servir o trabajar, sino que deberá entregarlos a la persona que justamente los reclame, o compelerlos de otro modo a la satisfacción de la parte interesada.

*Artículo 152.* Ningún estado, sin el consentimiento del Congreso general, establecerá, derecho alguno de tonelaje, ni tendrá tropas ni navíos de guerra en tiempo de paz.

*Artículo 153.* Ningún estado, sin el consentimiento del Congreso general, impondrá contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la ley no regule como deban hacerlo.

*Artículo 154.* Ningún estado, sin el consentimiento del congreso general entrará en transacción o contrato con otro o con potencia extranjera, ni se empeñará en guerra, sino en caso de actual invasión o en tan inminente peligro que no admita dilaciones.

*Artículo 155.* La Federación reconoce todas las deudas contraídas antes del establecimiento de esta Constitución, a reserva de su liquidación y clasificación, según las reglas que dictare el Congreso general.

*Artículo 156.* El Congreso de cada estado remitirá anualmente al general de la Federación nota circunstanciada y comprensiva.

1º. De los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos con relación del origen de unos y otros.

2º. De los de industria agricultora mercantil y fabril, indicando sus progresos o decadencia con las causas que producen.

3º. De los nuevos ramos que puedan plantearse, con los medios de alcanzarlos.

4º. De su respectiva población.

*Artículo 157.* Esta Constitución y la acta constitutiva garantizan a los estados de la Federación la forma de gobierno adoptada en esta ley fundamental, y cada estado queda también comprometido a sostener a toda costa la unión federal.

## Título VII

### De la observancia, reforma y sanción de la primera Constitución General

#### Sección primera

##### De la observancia de la Constitución

*Artículo 158.* Congreso general en todo tiempo tomará en consideración las infracciones de esta Constitución y acordará el conveniente remedio, haciendo efectiva la responsabilidad de los que hubieren infringido.

*Artículo 159.* Todo habitante de la Federación tiene derecho de representar al Congreso general, o al supremo poder ejecutivo, reclamando la observancia de esta Constitución.

*Artículo 160.* Toda persona pública, sin excepción alguna de clases, deberá prestar juramento, al tomar posesión de su destino, de guardar esta Constitución y desempeñar debidamente su encargo.

#### Sección segunda

##### De la reforma de la Constitución

*Artículo 161.* El Congreso general en todo tiempo podrá proponer y decretar reformas de esta Constitución y de la acta constitutiva.

1º. Si lo juzgaren necesario las dos terceras partes de ambas cámaras.

2º. Si lo solicitaren las legislaturas de las dos terceras partes de los estados.

*Artículo 162.* Las alteraciones, reformas o adiciones, que el Congreso decretare en los casos del artículo anterior, se tendrán como parte de esta Constitución siempre que fueren ratificadas por las legislaturas de las tres cuartas partes de los estados.

*Artículo 163.* Pero ninguna alteración o reforma podrá hacerse en los artículos que establecen la independencia y libertad de la nación, su religión, su forma de gobierno y la división de poderes.

### Sección tercera De la sanción de la Constitución

*Artículo 164.* La ratificación de doce legislaturas será suficiente para el establecimiento de esta Constitución en todos los estados de la Federación, debiendo ceder las divergentes al juicio de la mayoría indicada.

*Artículo 165.* En caso de que solamente se conforme una mayoría absoluta de las legislaturas de los estados sin llegar al número de doce, podrán las otras hacer sus observaciones, y dirigirlas al Congreso general siguiente, a cuya resolución deberán sujetarse.

*Artículo 166.* Lo mismo se observará si las legislaturas divergentes hicieren una mayoría que no llegue al número de doce.

*Artículo 167.* La libertad de representar que tienen las legislaturas de los estados, según los dos artículos precedentes, no podrá suspender ni retardar en manera alguna la observancia de esta Constitución, que deberá ponerse en práctica luego que se publique y circule.

Sala de Comisiones. México, 20 de marzo de 1824.—Ramos Arizpe.—Vargas.—Huerta.—Rejón.—Espinosa.—Alcocer.—Becerra.—Cañedo.—Argüelles.—Gordoa.—Carpio.





4 de octubre de 1824

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos  
Sancionada por el Congreso General Constituyente

En el nombre de Dios Todo Poderoso, autor y supremo legislador de la sociedad. El Congreso General Constituyente de la Nación mexicana, en desempeño de los deberes que le han impuesto sus comitentes, para fijar su dependencia política, establecer y afirmar su libertad, y promover su prosperidad y gloria; decreta la siguiente:

CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Título 1o.

Sección Única

De la nación mexicana, su territorio y religión

*Artículo 1.* la nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquiera otra potencia.

*Artículo 2.* Su territorio comprende el que fue del virreinato llamado antes Nueva España, el que se decía capitanía general de Yucatán, el de las comandancias llamadas antes de provincias internas de Oriente y Occidente, y el de la baja y alta California con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares. Por una ley constitucional se hará una demarcación de los límites de la Federación, luego que las circunstancias lo permitan.

*Artículo 3.* la religión de la Nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana. la Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra.

Nota: el texto fue tomado de Constituciones de México, Secretaría de Gobernación, 1957.

Versión actual: se modificó la ortografía y se conservó la fonética y el estilo original del documento.

## Título 2o.

### Sección Única

De la forma de gobierno de la nación,  
de sus partes integrantes y división de su poder supremo

*Artículo 4.* La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal.

*Artículo 5.* Las partes de esta Federación son los Estados y territorios siguientes: el Estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Texas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oaxaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas: el territorio de la alta California, el de la baja California, el de Colima, y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.

*Artículo 6.* Se divide el Supremo poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo, y Judicial.

## Título 3o.

### Del Poder Legislativo

#### Sección 1a.

De su naturaleza y modo de ejercerlo

*Artículo 7.* Se deposita el poder legislativo de la Federación en un Congreso General. Éste se divide en dos Cámaras, una de diputados, y otra de senadores.

#### Sección 2a.

De la Cámara de Diputados

*Artículo 8.* La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los Ciudadanos de los Estados.

*Artículo 9.* Las cualidades de los electores se prescribirán constitucionalmente por las legislaturas de los Estados, a las que también corresponde reglamentar las elecciones conforme a los principios que se establecen en esta Constitución.

*Artículo 10.* La base general para el nombramiento de diputados será la población.

*Artículo 11.* Por cada ochenta mil almas se nombrará un diputado, o por una fracción que pase de cuarenta mil. El Estado que no tuviere esta población, nombrará sin embargo un diputado.

- Artículo 12.* Un censo de toda la Federación que se formará dentro de cinco años, y se renovará después cada decenio, servirá para designar el número de diputados que corresponda a cada Estado. Entretanto se arreglarán éstos, para computar dicho número, a la base que designa el artículo anterior, y al censo que se tuvo presente en la elección de diputados para el actual Congreso.
- Artículo 13.* Se elegirá asimismo en cada Estado el número de diputados suplentes que corresponda a razón de uno por cada tres propietarios, o por una fracción que llegue a dos. Los Estados que tuvieren menos de tres propietarios elegirán un suplente.
- Artículo 14.* El territorio que tenga más de cuarenta mil habitantes, nombrará un diputado propietario y un suplente, que tendrá voz y voto en la formación de leyes y decretos.
- Artículo 15.* El territorio que no tuviere la referida población, nombrará un diputado propietario, y un suplente, que tendrá voz en todas las materias. Se arreglarán por una ley particular las elecciones de los diputados de los territorios.
- Artículo 16.* En todos los Estados y territorios de la Federación se hará el nombramiento de diputados el primer domingo de octubre próximo anterior a su renovación, debiendo ser la elección indirecta.
- Artículo 17.* Concluida la elección de diputados, remitirán las juntas electorales por conducto de su presidente al del consejo de gobierno, testimonio en forma de las actas de las elecciones en pliego certificado, y participarán a los elegidos su nombramiento por un oficio que les servirá de credencial.
- Artículo 18.* El presidente del Consejo de gobierno dará a los testimonios de que habla el Artículo anterior el curso que se prevenga en el reglamento del mismo Consejo.
- Artículo 19.* Para ser diputado se requiere:
- 1º. Tener al tiempo de la elección la edad de 25 años cumplidos.
  - 2º. Tener por lo menos dos años cumplidos de vecindad en el Estado que elige, o haber nacido en él, aunque esté avecindado en otro.
- Artículo 20.* Los no nacidos en el territorio de la nación mexicana, para ser diputados deberán tener además de ocho años de vecindad en él, ocho mil pesos de bienes raíces en cualquiera parte de la República, o una industria que les produzca mil cada año.
- Artículo 21.* Exceptúense del anterior:
- 1º. Los nacidos en cualquiera otra parte de la América que en 1810 dependía de la España, y que no se haya unido a otra nación, ni permanezca en dependencia de aquélla, a quienes bastará tener tres años completos de vecindad en el territorio de la Federación, y los requisitos del artículo 19.
  - 2º. Los militares no nacidos en el territorio de la República que con las armas sostuvieron la independencia del país, a quienes bastará tener la vecindad de ocho años cumplidos en la nación, y los requisitos del artículo 19.
- Artículo 22.* La elección de diputados por razón de la vecindad, preferirá a la que se haga en consideración al nacimiento.

*Artículo 23.* No pueden ser diputados:

- 1º. Los que están privados o suspensos de los derechos de ciudadano.
- 2º. El presidente y vicepresidente de la Federación.
- 3º. Los individuos de la Corte Suprema de Justicia.
- 4º. Los secretarios del despacho y los oficiales de sus secretarías.
- 5º. Los empleados de hacienda, cuyo encargo se extiende a toda la Federación.
- 6º. Los gobernadores de los Estados o territorios, los comandantes generales, los muy reverendos arzobispos, y reverendos obispos, los gobernadores de los arzobispados y obispados, los provisores y vicarios generales, los jueces de Circuito y los comisarios generales de hacienda y guerra por los Estados o territorios en que ejerzan su encargo o ministerio.

*Artículo 24.* Para que los comprendidos en el Artículo anterior puedan ser elegidos diputados, deberán haber cesado absolutamente en sus destinos seis meses antes de las elecciones.

### Sección 3a. De la Cámara de Senadores

*Artículo 25.* El senado se compondrá de dos senadores de cada Estado elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años.

*Artículo 26.* Los senadores nombrados en segundo lugar cesarán a fin del primer bienio, y en lo sucesivo los más antiguos.

*Artículo 27.* Cuando falte algún senador por muerte; destitución u otra causa, se llenará la vacante por la legislatura correspondiente, si estuviere reunida, y no estándolo, luego que se reúna.

*Artículo 28.* Para ser senador se requieren todas las cualidades exigidas en la sección anterior para ser diputado, y además tener al tiempo de la elección la edad de 30 años cumplidos.

*Artículo 29.* No pueden ser senadores los que no pueden ser diputados.

*Artículo 30.* Respecto a las elecciones de senadores regirá también el Artículo 22.

*Artículo 31.* Cuando un mismo individuo sea elegido para senador y diputado preferirá la elección primera en tiempo.

*Artículo 32.* La elección periódica de senadores se hará en todos los Estados un mismo día, que será el 1 de septiembre próximo a la renovación por mitad de aquéllos.

*Artículo 33.* Concluida la elección de senadores, las legislaturas remitirán en pliego certificado por conducto de sus presidentes al del Consejo de gobierno, testimonio en forma de las actas de las elecciones, y participarán a los elegidos su nombramiento, por un oficio que les servirá de credencial. El presidente del Consejo de gobierno dará curso a estos testimonios, según se indica en el Artículo 18.

## Sección 4a. De las funciones económicas de ambas cámaras y prerrogativas de sus individuos

*Artículo 34.* Cada Cámara en sus juntas preparatorias y en todo lo que pertenezca a su gobierno interior, observará el reglamento que formará el actual Congreso, sin perjuicio de las reformas que en lo sucesivo se podrán hacer en él, si ambas Cámaras lo estimaren conveniente.

*Artículo 35.* Cada Cámara calificará las elecciones de sus respectivos miembros y resolverá las dudas que ocurran sobre ellas.

*Artículo 36.* Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por el reglamento de gobierno interior de ambas, y compeler respectivamente a los ausentes bajo las penas que designe la ley.

*Artículo 37.* Las Cámaras se comunicarán entre sí, y con el poder ejecutivo por conducto de sus respectivos secretarios, o por medio de diputaciones.

*Artículo 38.* Cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

1. Del presidente de la Federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.
2. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o a impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.
3. De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del despacho, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.
4. De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la Constitución federal, leyes de la unión, u órdenes del presidente de la Federación, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes o decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma Constitución y leyes.

*Artículo 39.* La Cámara de representantes hará exclusivamente de gran jurado, cuando el presidente o sus ministros sean acusados, por actos en que hayan intervenido el senado o el consejo de gobierno en razón de sus atribuciones. Esta misma Cámara servirá del mismo modo de gran jurado en los casos de acusación contra el vicepresidente, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo de su destino.

*Artículo 40.* La Cámara ante la que se hubiere hecho la acusación de los individuos de que hablan los dos Artículos anteriores, se erigirá en gran jurado, y si declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a

la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente.

*Artículo 41.* Cualquier diputado o senador podrá hacer por escrito proposiciones, o presentar proyectos de ley o decreto en su respectiva Cámara.

*Artículo 42.* Los diputados y senadores serán inviolables por sus opiniones, manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

*Artículo 43.* En las causas criminales, que se intentaren contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrán ser aquéllos acusados sino ante la Cámara de éstos, ni éstos sino ante la de senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en gran jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa.

*Artículo 44.* Si la Cámara que haga de gran jurado en los casos del artículo anterior, declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente.

*Artículo 45.* La indemnización de los diputados y senadores se determinará por ley y pagará por la tesorería general de la Federación.

*Artículo 46.* Cada Cámara y también las juntas de que habla el artículo 36 podrán librar las órdenes, que crean convenientes, para que tengan efecto sus resoluciones, tomadas a virtud de las funciones que a cada una comete la Constitución en los artículos 35, 36, 39, 40, 44 y 45, y el presidente de los Estados-Unidos las deberá hacer ejecutar, sin poder hacer observaciones sobre ellas.

### Sección 5a.

#### De las facultades del Congreso general

*Artículo 47.* Ninguna resolución del Congreso General tendrá otro carácter, que el de ley o decreto.

*Artículo 48.* Las resoluciones del Congreso General, para tener fuerza de ley o decreto, deberán estar firmadas por el presidente, menos en los casos exceptuados en esta Constitución.

*Artículo 49.* Las leyes y decretos que emanen del Congreso General tendrán por objeto:

- 1º. Sostener la independencia nacional, y proveer a la conservación y seguridad de la Nación en sus relaciones exteriores.
- 2º. Conservar la unión federal de los Estados, y la paz y el orden público en lo interior de la Federación.
- 3º. Mantener la independencia de los Estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior, según la Acta Constitutiva y esta Constitución.
- 4º. Sostener la igualdad proporcional en obligaciones y derechos que los Estados tienen ante la ley.

*Artículo 50.* Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

- 1<sup>a</sup>. Promover la ilustración, asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras; estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados.
- 2<sup>a</sup>. Fomentar la prosperidad general, decretando la apertura de caminos y canales, o su mejora, sin impedir a los Estados la apertura o mejora de los suyos; estableciendo postas y correos, y asegurando por tiempo limitado a los inventores, perfeccionadores o introductores de algún ramo en industria derechos exclusivos por sus respectivos inventos, perfecciones o nuevas introducciones.
- 3<sup>a</sup>. Proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los Estados ni territorios de la Federación.
- 4<sup>a</sup>. Admitir nuevos Estados a la Unión federal, o territorios, incorporándolos en la Nación.
- 5<sup>a</sup>. Arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando sus diferencias cuando no hayan convenido entre sí sobre la demarcación de sus respectivos distritos.
- 6<sup>a</sup>. Erigir los territorios en Estados, o agregarlos a los existentes.
- 7<sup>a</sup>. Unir dos o más Estados a petición de sus legislaturas, para que formen uno solo, o erigir otro de nuevo dentro de los límites de los que ya existen, con aprobación de las tres cuartas partes de los miembros presentes de ambas Cámaras, y ratificación de igual número de las legislaturas de los demás Estados de la Federación.
- 8<sup>a</sup>. Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.
- 9<sup>a</sup>. Contraer deudas sobre el crédito de la Federación, y designar garantías para cubririrlas.
- 10<sup>a</sup>. Reconocer la deuda nacional, y señalar medios para consolidarla y amortizarla.
- 11<sup>a</sup>. Arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la Federación y tribus de los indios.
- 12<sup>a</sup>. Dar instrucciones para celebrar concordatos con la Silla apostólica, aprobarlos para su ratificación, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la Federación.
- 13<sup>a</sup>. Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de Federación, de neutralidad armada, y cualquiera otros que celebre el presidente de los Estados Unidos con potencias extranjeras.

- 14<sup>a</sup>. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación.
- 15<sup>a</sup>. Determinar y uniformar el peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas en todos los Estados de la Federación, y adoptar un sistema general de pesos y medidas.
- 16<sup>a</sup>. Decretar la guerra en vista de los datos que le presente el presidente de los Estados Unidos.
- 17<sup>a</sup>. Dar reglas para conceder patentes de corso, y para declarar buenas o malas las presas de mar y tierra.
- 18<sup>a</sup>. Designar la fuerza armada de mar y tierra; fijar el contingente de hombres respectivo a cada Estado, y dar ordenanzas y reglamentos para su organización y servicio.
- 19<sup>a</sup>. Formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los Estados, reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.
- 20<sup>a</sup>. Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la Federación.
- 21<sup>a</sup>. Permitir o no la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en los puertos mexicanos.
- 22<sup>a</sup>. Permitir o no la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República.
- 23<sup>a</sup>. Crear o suprimir empleos públicos de la Federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones.
- 24<sup>a</sup>. Conceder premios y recompensas a las corporaciones o personas que hayan hecho grandes servicios a la República, y decretar honores públicos a la memoria póstuma de los grandes hombres.
- 25<sup>a</sup>. Conceder amnistías o indultos por delitos, cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación, en los casos y previos los requisitos que previenen las leyes.
- 26<sup>a</sup>. Establecer una regla general de naturalización.
- 27<sup>a</sup>. Dar leyes uniformes en todos los Estados sobre bancarrotas.
- 28<sup>a</sup>. Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones de poder legislativo de un Estado.
- 29<sup>a</sup>. Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.
- 30<sup>a</sup>. Dar leyes y decretos para el arreglo de la administración interior de los territorios.
- 31<sup>a</sup>. Dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes, para llenar los objetos de que habla el artículo 49, sin mezclarse en la administración interior de los Estados.



## Sección 6a. De la formación de las leyes

*Artículo 51.* La formación de las leyes y decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, a excepción de las que versaren sobre contribuciones o impuestos, las cuales no pueden tener su origen sino en la Cámara de diputados.

*Artículo 52.* Se tendrán como iniciativas de ley o decretos:

1. Las proposiciones que el presidente de los Estados-Unidos mexicanos tuviere por convenientes al bien de la sociedad, y como tales, las recomendaré precisamente a la Cámara de diputados.
2. Las proposiciones o proyectos de ley o decreto, que las legislaturas de los Estados dirijan a cualquiera de las Cámaras.

*Artículo 53.* Todos los proyectos de ley o decreto sin excepción alguna se discutirán sucesivamente en las dos Cámaras, observándose en ambas con exactitud lo prevenido en el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

*Artículo 54.* Los proyectos de ley o decreto que fueren desechados en la Cámara de su origen, antes de pasar a la revisora, no se volverán a proponer en ella por sus miembros en las sesiones de aquel año, sino hasta las ordinarias del año siguiente.

*Artículo 55.* Si los proyectos de ley o decreto después de discutidos, fueren aprobados por la mayoría absoluta de los miembros presentes de una y otra Cámara, se pasarán al presidente de los Estados-Unidos, quien, si también los aprobare, los firmará y publicará; y si no, los devolverá con sus observaciones dentro de diez días útiles a la Cámara de su origen.

*Artículo 56.* Los proyectos de ley o decreto devueltos por el presidente, según el Artículo anterior, serán segunda vez discutidos en las dos Cámaras. Si en cada una de éstas fueren aprobados por las dos terceras partes de sus individuos presentes, se pasarán de nuevo al presidente, quien sin excusa deberá firmarlos y publicarlos; pero si no fueren aprobados por el voto de los dos tercios de ambas Cámaras, no se podrán volver a proponer en ellas sino hasta el año siguiente.

*Artículo 57.* Si el presidente no devolviera algún proyecto de ley o decreto dentro del tiempo señalado en el artículo 55, por el mismo hecho se tendrá por sancionado, y como tal se promulgará, a menos que corriendo aquel término, el Congreso haya cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá verificarse el primer día en que estuviere reunido el Congreso.

*Artículo 58.* Los proyectos de ley o decreto desechados por primera vez en su totalidad por la Cámara revisora, volverán con las observaciones de ésta a la de su origen. Si examinados en ella fueren aprobados por el voto de los dos tercios de sus individuos presentes, pasarán segunda vez a la Cámara que los desechó, y no se entenderá que ésta los reprueba, si no concurre para ello el voto de los dos tercios de sus miembros presentes.

- Artículo 59.* Los proyectos de ley o decreto que en la segunda revisión fueren aprobados por los dos tercios de los individuos de la Cámara de su origen, y no desechados por las dos terceras partes de los miembros de la revisora, pasarán al presidente, quien deberá firmarlos y circularlos, o devolverlos dentro de diez días útiles con sus observaciones a la Cámara en que tuvieron su origen.
- Artículo 60.* Los proyectos de ley o decreto que según el artículo anterior devolvieren el presidente a la Cámara de su origen, se tomarán otra vez en consideración; y si ésta los aprobare por el voto de los dos tercios de sus individuos presentes, y la revisora no los desechare por igual número de sus miembros, volverán al presidente, quien deberá publicarlos. Pero si no fueren aprobados por el voto de los dos tercios de la Cámara de su origen o fueren reprobados por igual número de la revisora, no se podrán promover de nuevo, sino hasta las sesiones ordinarias subsecuentes.
- Artículo 61.* En el caso de la reprobación por segunda vez de la Cámara revisora, según el artículo 58 se tendrán los proyectos por desechados, no pudiéndose volver a tomar en consideración, sino hasta el año siguiente.
- Artículo 62.* En las adiciones que haga la Cámara revisora a los proyectos de ley o decreto se observarán las mismas formalidades que se requieren en los proyectos para que puedan pasarse al presidente.
- Artículo 63.* Las partes que de un proyecto de ley o decreto reprobare por primera vez la Cámara revisora, tendrán los mismos trámites que los proyectos desechados por primera vez en su totalidad por ésta.
- Artículo 64.* En la interpretación, modificación o revocación de las leyes y decretos, se guardarán los mismos requisitos que se prescriben para su formación.
- Artículo 65.* Siempre que se comunique alguna resolución del Congreso General al presidente de la República, deberá ir firmada de los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas.
- Artículo 66.* Para la formación de toda ley o decreto se necesita en cada Cámara la presencia de la mayoría absoluta de todos los miembros de que debe componerse cada una de ellas.

### Sección 7a.

#### Del tiempo, duración y lugar de las sesiones del Congreso General

- Artículo 67.* El Congreso General se reunirá todos los años el día 1o de enero en el lugar que se designará por una ley. En el reglamento de gobierno interior del mismo, se prescribirán las operaciones previas a la apertura de sus sesiones, y las formalidades que se han de observar en su instalación.
- Artículo 68.* A ésta asistirá el presidente de la Federación, quien pronunciará un discurso análogo a este acto tan importante; y el que presida al Congreso contestará en términos generales.
- Artículo 69.* Las sesiones ordinarias del Congreso serán diarias, sin otra interrupción que las de los días festivos solemnes, y para suspenderse por más de dos días, será necesario el consentimiento de ambas Cámaras.

*Artículo 70.* Éstas residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de una y otra. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difirieren en cuanto al tiempo, modo o lugar, el presidente de los Estados terminará la diferencia, eligiendo precisamente uno de los extremos en cuestión.

*Artículo 71.* El Congreso cerrará sus sesiones anualmente el día 15 de abril con las mismas formalidades que se prescriben para su apertura, prorrogándolas hasta por treinta días útiles, cuando él mismo lo juzgue necesario, o cuando lo pida el presidente de la Federación.

*Artículo 72.* Cuando el Congreso General se reúna para sesiones extraordinarias, se formará de los mismos diputados y senadores de las sesiones ordinarias de aquel año, y se ocupará exclusivamente del objeto u objetos comprendidos en su convocatoria; pero si no los hubiere llenado para el día en que se deben abrir las sesiones ordinarias, cerrará las suyas dejando los puntos pendientes a la resolución del Congreso en dichas sesiones.

*Artículo 73.* Las resoluciones que tome el Congreso sobre su traslación, suspensión o prorrogación en sus sesiones, según los tres Artículos anteriores, se comunicarán al presidente, quien las hará ejecutar sin poder hacer observaciones sobre ellas.

## Título 4o.

### Del Supremo Poder Ejecutivo de la Federación

#### Sección 1a.

#### De las personas en quienes se deposita y de su elección

*Artículo 74.* Se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo, que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

*Artículo 75.* Habrá también un vicepresidente en quien recaerán en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste.

*Artículo 76.* Para ser presidente o vicepresidente se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, de edad de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección, y residente en el país.

*Artículo 77.* El presidente no podrá ser reelecto para este encargo sino al cuarto año de haber cesado en sus funciones.

*Artículo 78.* El que fuere electo presidente, o vicepresidente de la República servirá estos destinos con preferencia a cualquier otro.

*Artículo 79.* El día 1 de septiembre del año próximo anterior a aquél en que deba el nuevo presidente entrar en el ejercicio de sus atribuciones, la legislatura de cada Estado elegirá a mayoría absoluta de votos dos individuos, de los cuales uno por lo menos no será vecino del Estado que elige.

- Artículo 80.* Concluida la votación, remitirán las legislaturas al presidente del consejo de gobierno en pliego certificado testimonio de la acta de la elección, para que le dé el curso que prevenga el reglamento del consejo.
- Artículo 81.* El 6 de enero próximo se abrirán y leerán en presencia de las Cámaras reunidas los testimonios de que habla el artículo anterior; si se hubieren recibido los de las tres cuartas partes de las legislaturas de los Estados.
- Artículo 82.* Concluida la lectura de los testimonios, se retirarán los senadores, y una comisión nombrada por la Cámara de diputados, y compuesta de uno por cada Estado de los que tengan representantes presentes, los revisará y dará cuenta con su resultado.
- Artículo 83.* Enseguida la Cámara procederá a calificar las elecciones y a la enumeración de los votos.
- Artículo 84.* El que reuniere la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas será el presidente.
- Artículo 85.* Si dos tuvieren dicha mayoría, será presidente el que tenga más votos, quedando el otro de vicepresidente. En caso de empate con la misma mayoría, elegirá la Cámara de diputados uno de los dos para presidente, quedando el otro de vicepresidente.
- Artículo 86.* Si ninguno hubiere reunido la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas, la Cámara de diputados elegirá al presidente y vicepresidente, escogiendo en cada elección uno de los dos que tuvieren mayor número de sufragios.
- Artículo 87.* Cuando más de dos individuos tuvieren mayoría respectiva, e igual número de votos, la Cámara escogerá entre ellos al presidente o vicepresidente en su caso.
- Artículo 88.* Si uno hubiere reunido la mayoría respectiva, y dos o más tuvieren igual número de sufragios, pero mayor que los otros, la Cámara elegirá entre los que tengan números más altos.
- Artículo 89.* Si todos tuvieren igual número de votos, la Cámara elegirá de entre todos al presidente y vicepresidente, haciéndose lo mismo cuando uno tenga mayor número de sufragios, y los demás número igual.
- Artículo 90.* Si hubiere empate en las votaciones sobre calificación de elecciones hechas por las legislaturas, se repetirá por una sola vez la votación, y si aún resultare empatada decidirá la suerte.
- Artículo 91.* En competencias entre tres o más que tengan iguales votos, las votaciones se dirigirán a reducir los competidores a dos, o a uno para que en la elección compita con el otro que haya obtenido mayoría respectiva sobre todos los demás.
- Artículo 92.* Por regla general en las votaciones relativas a elección de presidente y vicepresidente no se ocurrirá a la suerte antes de haber hecho segunda votación.
- Artículo 93.* Las votaciones sobre calificación de elecciones hechas por las legislaturas, y sobre las que haga la Cámara de Diputados de presidente o vicepresidente, se harán por Estados, teniendo la representación de cada año, un solo voto; y para que haya decisión de la Cámara, deberá concurrir la mayoría absoluta de sus votos.

*Artículo 94.* Para deliberar sobre los objetos comprendidos en el artículo anterior, deberán concurrir en la Cámara más de la mitad del número total de sus miembros, y estar presentes diputados de las tres cuartas partes de los Estados.

### Sección 2a.

De la duración del presidente y vicepresidente:  
del modo de llenar las faltas de ambos, y de su juramento

*Artículo 95.* El presidente y vicepresidente de la Federación entrarán en sus funciones el 1o de abril, y serán reemplazados precisamente en igual día cada cuatro años por una nueva elección constitucional.

*Artículo 96.* Si por cualquier motivo las elecciones de presidente y vicepresidente no estuvieren hechas y publicadas para el día 1o de Abril, en que debe verificarse el reemplazo, o los electos no se hallasen prontos a entrar en el ejercicio de su destino, cesarán sin embargo los antiguos en el mismo día, y el Supremo Poder Ejecutivo se depositará interinamente en un presidente que nombrará la Cámara de diputados, votando por Estados.

*Artículo 97.* En caso que el presidente y vicepresidente estén impedidos temporalmente se hará lo prevenido en el Artículo anterior; y si el impedimento de ambos acaeciere no estando el Congreso reunido, el Supremo Poder Ejecutivo se depositará en el presidente de la Corte Suprema de Justicia, y en dos individuos que elegirá a pluralidad absoluta de votos el consejo de gobierno. Éstos no podrán ser de los miembros del Congreso General, y deberán tener las cualidades que se requieren para ser presidente de la Federación.

*Artículo 98.* Mientras se hacen las elecciones de que hablan los dos Artículos anteriores, el presidente de la Corte Suprema de Justicia se encargará del Supremo Poder Ejecutivo.

*Artículo 99.* En caso de imposibilidad perpetua del presidente y vicepresidente, el Congreso y en sus recesos el consejo de gobierno proveerán respectivamente según se previene en los artículos 96 y 97, y enseguida dispondrán que las legislaturas procedan a la elección de presidente y vicepresidente según las formas constitucionales.

*Artículo 100.* La elección de presidente y vicepresidente hecha por las legislaturas a consecuencia de imposibilidad perpetua de los que obtenían estos cargos, no impedirá las elecciones ordinarias que deben hacerse cada cuatro años el 1 de septiembre.

*Artículo 101.* El presidente y vicepresidente nuevamente electos cada cuatro años deberán estar el 1 de Abril en el lugar en que residan los poderes supremos de la Federación y jurar ante las Cámaras reunidas el cumplimiento de sus deberes bajo la fórmula siguiente: “Yo N. nombrado presidente (o vicepresidente) de los Estados Unidos Mexicanos, juro por Dios y los Santos Evangelios, que ejerceré fielmente el encargo que los mismos Estados Unidos me han confiado,

y que guardaré y haré guardar exactamente la Constitución y leyes generales de la Federación”.

*Artículo 102.* Si ni el presidente ni el vicepresidente se presentaren a jurar según se prescribe en el Artículo anterior estando abiertas las sesiones del Congreso, jurarán ante el consejo de gobierno luego que cada uno se presente.

*Artículo 103.* Si el vicepresidente prestare el juramento prescrito en el artículo 101 antes que el presidente, entrará desde luego a gobernar hasta que el presidente haya jurado.

*Artículo 104.* El presidente y vicepresidente nombrados constitucionalmente según el artículo 99 y los individuos nombrados para ejercer provisionalmente el cargo de presidente según los artículos 96 y 97 prestarán el juramento del artículo 101 ante las Cámaras si estuvieren reunidas, y no estándolo ante el consejo de gobierno.

### Sección 3a.

#### De las prerrogativas del presidente y vicepresidente

*Artículo 105.* El presidente podrá hacer al Congreso las propuestas o reformas de ley que crea conducentes al bien general, dirigiéndolas a la Cámara de Diputados.

*Artículo 106.* El presidente puede por una sola vez dentro de diez días útiles hacer observaciones sobre las leyes y decretos que le pase el Congreso General, suspendiendo su publicación hasta la resolución del mismo Congreso, menos en los casos exceptuados en esta Constitución.

*Artículo 107.* El presidente durante el tiempo de su encargo, no podrá ser acusado sino ante cualquiera de las Cámaras, y sólo por los delitos de que habla el artículo 38 cometidos en el tiempo que allí se expresa.

*Artículo 108.* Dentro de un año, contado desde el día en que el presidente cesare en sus funciones, tampoco podrá ser acusado sino ante alguna de las Cámaras por los delitos de que habla el artículo 38 y además por cualesquiera otros, con tal que sean cometidos durante el tiempo de su empleo. Pasado este año no podrá ser acusado por dichos delitos.

*Artículo 109.* El vicepresidente en los cuatro años de este destino podrá ser acusado solamente ante la Cámara de diputados por cualquiera delito cometido durante el tiempo de su empleo.

### Sección 4a.

#### De las atribuciones del presidente y restricciones de sus facultades

*Artículo 110.* Las atribuciones del presidente son las que siguen:

1ª. Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso General.

- 2<sup>a</sup>. Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta Constitutiva y leyes generales.
- 3<sup>a</sup>. Poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la Federación, y a sostener su independencia en lo exterior y su unión y libertad en lo interior.
- 4<sup>a</sup>. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.
- 5<sup>a</sup>. Cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo a las leyes.
- 6<sup>a</sup>. Nombrar los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarías generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado, y en sus recesos del consejo de gobierno.
- 7<sup>a</sup>. Nombrar los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa y de las oficinas de la Federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes.
- 8<sup>a</sup>. Nombrar a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia los jueces y promotores fiscales de circuito y de distrito.
- 9<sup>a</sup>. Dar retiros, conceder licencias y arreglar las pensiones de los militares conforme a las leyes.
- 10<sup>a</sup>. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra y de la milicia activa, para la seguridad interior, y defensa exterior de la Federación.
- 11<sup>a</sup>. Disponer de la milicia local para los mismos objetos, aunque para usar de ella fuera de sus respectivos Estados o territorios, obtendrá previamente consentimiento del Congreso General, quien calificará la fuerza necesaria; y no estando éste reunido, el consejo de gobierno prestará el consentimiento y hará la expresada calificación.
- 12<sup>a</sup>. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previo decreto del Congreso General, y conceder patentes de corso con arreglo a lo que dispongan las leyes.
- 13<sup>a</sup>. Celebrar concordatos con la silla apostólica en los términos, que designa la facultad 12 del artículo 50.
- 14<sup>a</sup>. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, Federación, neutralidad armada, comercio y cualesquiera otros; mas para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, deberá preceder la aprobación del Congreso General.
- 15<sup>a</sup>. Recibir ministros, y otros enviados de las potencias extranjeras.
- 16<sup>a</sup>. Pedir al Congreso General la prorrogación de sus sesiones ordinarias hasta por treinta días útiles.
- 17<sup>a</sup>. Convocar al Congreso para sesiones extraordinarias en el caso que lo crea conveniente, y lo acuerden así las dos terceras partes de los individuos presentes del consejo de gobierno.
- 18<sup>a</sup>. Convocar también al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando el consejo de gobierno lo estime necesario por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes.

- 19<sup>a</sup>. Cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por la corte suprema, tribunales y juzgados de la Federación, y de que sus sentencias sean ejecutadas según las leyes.
- 20<sup>a</sup>. Suspende de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación infractores de sus órdenes y decretos; y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.
- 21<sup>a</sup>. Conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescritos, con consentimiento del Congreso General, si contienen disposiciones generales; oyendo al senado, y en sus recesos al consejo de gobierno, si se versaren sobre negocios particulares o gubernativos; y a la Corte Suprema de Justicia si se hubieren expedido sobre asuntos contenciosos.

*Artículo 111.* El presidente para publicar las leyes y decretos usará de la fórmula siguiente:

El presidente de los Estados Unidos Mexicanos a los habitantes de la República: Sabed: que el Congreso General ha decretado lo siguiente: (aquí el texto). Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

*Artículo 112.* Las restricciones de las facultades del presidente son las siguientes:

- 1<sup>a</sup>. El presidente no podrá mandar en persona las fuerzas de mar y tierra, sin previo consentimiento del Congreso General, o acuerdo en sus recesos del consejo de gobierno por el voto de dos terceras partes de sus individuos presentes, y cuando las mande con el requisito anterior, el vicepresidente se hará cargo del gobierno.
- 2<sup>a</sup>. No podrá el presidente privar a ninguno de su libertad, ni imponerle pena alguna, pero cuando lo exija el bien y seguridad de la Federación, podrá arrestar, debiendo poner las personas arrestadas en el término de cuarenta y ocho horas a disposición del tribunal o juez competente.
- 3<sup>a</sup>. El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad general tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno.
- 4<sup>a</sup>. El presidente no podrá impedir las elecciones y demás actos que se expresan en la segunda parte del artículo 38.
- 5<sup>a</sup>. El presidente y lo mismo el vicepresidente no podrá sin permiso del Congreso salir del territorio de la República durante su encargo, y un año después.



## Sección 5a. Del consejo de gobierno

*Artículo 113.* Durante el receso del Congreso General, habrá un consejo de gobierno, compuesto de la mitad de los individuos del senado, uno por cada Estado.

*Artículo 114.* En los dos años primeros formarán este consejo los primeros nombrados por sus respectivas legislaturas, y en lo sucesivo los más antiguos.

*Artículo 115.* Este consejo tendrá por presidente nato al vicepresidente de los Estados Unidos, y nombrará según su reglamento un presidente temporal que haga las veces de aquél en sus ausencias.

*Artículo 116.* Las atribuciones de este consejo son las que siguen:

- 1<sup>a</sup>. Velar sobre la observancia de la Constitución, de la Acta Constitutiva y leyes generales, formando expediente sobre cualquier incidente relativo a estos objetos.
- 2<sup>a</sup>. Hacer al presidente las observaciones que crea conducentes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes de la unión.
- 3<sup>a</sup>. Acordar por sí solo, o a propuesta del presidente la convocación del Congreso a sesiones extraordinarias debiendo concurrir para que haya acuerdo en uno y otro caso, el voto de las dos terceras partes de los consejeros presentes, según se indica en las atribuciones 17 y 18 del artículo 110.
- 4<sup>a</sup>. Prestar su consentimiento para el uso de la milicia local en los casos de que habla el artículo 110, atribución 11.
- 5<sup>a</sup>. Aprobar el nombramiento de los empleados que designa la atribución 6 del artículo 110.
- 6<sup>a</sup>. Dar su consentimiento en el caso del artículo 112, restricción 1.
- 7<sup>a</sup>. Nombrar dos individuos para que con el presidente de la Corte Suprema de Justicia ejerzan provisionalmente el supremo poder ejecutivo según el artículo 97.
- 8<sup>a</sup>. Recibir el juramento del artículo 101 a los individuos del supremo poder ejecutivo en los casos prevenidos por esta Constitución.
- 9<sup>a</sup>. Dar su dictamen en las consultas que le haga el presidente a virtud de la facultad 21 del artículo 110 y en los demás negocios que le consulte.

## Sección 6a. Del despacho de los negocios de gobierno

*Artículo 117.* Para el despacho de los negocios de gobierno de la República habrá el número de secretarios que establezca el Congreso General por una ley.

*Artículo 118.* Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán ir firmados por el secretario del despacho del ramo a que el asunto corresponda, según reglamento; y sin este requisito no serán obedecidos.

*Artículo 119.* Los secretarios del despacho serán responsables de los actos del presidente que autoricen con sus firmas contra esta Constitución, la Acta Constitutiva, leyes generales, y constituciones particulares de los Estados.

*Artículo 120.* Los secretarios del despacho darán a cada Cámara luego que estén abiertas sus sesiones anuales, cuenta del Estado de su respectivo ramo.

*Artículo 121.* Para ser secretario de despacho se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento.

*Artículo 122.* Los secretarios del despacho formarán un reglamento para la mejor distribución y giro de los negocios de su cargo, que pasará el gobierno al Congreso para su aprobación.

## Título 5o. Del Poder Judicial de la Federación

### Sección 1a. De la naturaleza y distribución de este poder

*Artículo 123.* El Poder Judicial de la Federación residirá en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de Circuito, y en los juzgados de Distrito.

### Sección 2a. De la Corte Suprema de Justicia y de la elección, duración y juramento de sus miembros

*Artículo 124.* La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros distribuidos en tres salas, y de un fiscal, pudiendo el Congreso General aumentar o disminuir su número si lo juzgare conveniente.

*Artículo 125.* Para ser electo individuo de la Corte Suprema de Justicia se necesita estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de las legislaturas de los Estados, tener la edad de treinta y cinco años cumplidos, ser ciudadano natural de la República, o nacido en cualquiera parte de la América que antes de 1810 dependía de la España, y que se ha separado de ella, con tal que tenga la vecindad de cinco años cumplidos en el territorio de la República.

*Artículo 126.* Los individuos que compongan la Corte Suprema de Justicia serán perpetuos en este destino, y sólo podrán ser removidos con arreglo a las leyes.

*Artículo 127.* la elección de los individuos de la Corte Suprema de Justicia será en un mismo día por las legislaturas de los Estados a mayoría absoluta de votos.

*Artículo 128.* Concluidas las elecciones, cada legislatura remitirá al presidente del consejo de gobierno una lista certificada de los doce individuos electos, con distinción del que lo haya sido para fiscal.

- Artículo 129.* El presidente del consejo luego que haya recibido las listas, por lo menos de las tres cuartas partes de las legislaturas, les dará el curso que se prevenga en el reglamento del consejo.
- Artículo 130.* En el día señalado por el Congreso se abrirán y leerán las expresadas listas a presencia de las Cámaras reunidas, retirándose en seguida los senadores.
- Artículo 131.* Acto continuo la Cámara de diputados nombrará por mayoría absoluta de votos una comisión que deberá componerse de un diputado por cada Estado, que tuviere representantes presentes, a la que se pasarán las listas, para que revisándolas den cuenta con su resultado, procediendo la Cámara a calificar las elecciones, y a la enumeración de los votos.
- Artículo 132.* El individuo o individuos que reuniesen más de la mitad de los votos computados por el número total de las legislaturas, y no por el de sus miembros respectivos, se tendrán desde luego por nombrados, sin más que declararlo así la Cámara de diputados.
- Artículo 133.* Si los que hubieren reunido la mayoría de sufragios prevenida en el Artículo anterior, no llenaren el número de doce, la misma Cámara elegirá sucesivamente de entre los individuos que hayan obtenido de las legislaturas mayor número de votos, observando en todo lo relativo a estas elecciones lo prevenido en la Sección 1a del título 4o que trata de las elecciones de presidente y vicepresidente.
- Artículo 134.* Si un senador o diputado fuere electo para ministro o fiscal de la Corte Suprema de Justicia, preferirá la elección que se haga para estos destinos.
- Artículo 135.* Cuando falte alguno o algunos de los individuos de la Corte Suprema de Justicia por imposibilidad perpetua, se reemplazarán conforme en un todo a lo dispuesto en esta Sección, previo aviso que dará el gobierno a las legislaturas de los Estados.
- Artículo 136.* Los individuos de la Corte Suprema de Justicia al entrar a ejercer su cargo prestarán juramento ante el presidente de la República en la forma siguiente: ¿Juráis a Dios nuestro señor haberos fiel y legalmente en el desempeño de las obligaciones que os confía la Nación? Si así lo hicieréis, Dios os lo premie, y si no os lo demande.

### Sección 3a.

#### De las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia

- Artículo 137.* Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes:
- 1<sup>a</sup>. Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la Federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un Estado, y uno o más vecinos de otro, o entre particulares sobre pretensiones de tierras bajo concesiones de diversos Estados, sin perjui-

cio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó.

- 2<sup>a</sup>. Terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el gobierno supremo o sus agentes.
- 3<sup>a</sup>. Consultar sobre pase o retención de bulas pontificias, breves y rescritos, expedidos en asuntos contenciosos.
- 4<sup>a</sup>. Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación, y entre éstos y los de los Estados y las que se muevan entre los de un Estado y los de otro.
- 5<sup>a</sup>. Conocer:
  - 1<sup>o</sup>. De las causas que se muevan al presidente y vicepresidente según los artículos 38 y 39, previa la declaración del artículo 40.
  - 2<sup>o</sup>. De las causas criminales de los diputados y senadores indicadas en el artículo 43, previa la declaración de que habla el artículo 44.
  - 3<sup>o</sup>. De las de los gobernadores de los Estados en los casos de que habla el artículo 38 en su parte tercera, previa la declaración prevenida en el artículo 40.
  - 4<sup>o</sup>. De las de los secretarios del despacho según los artículos 38 y 40.
  - 5<sup>o</sup>. De los negocios civiles y criminales de los enviados diplomáticos y cónsules de la República.
  - 6<sup>o</sup>. De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, y contrabandos, de los crímenes cometidos en alta mar, de las ofensas contra la nación de los Estados Unidos mexicanos, de los empleados de hacienda y justicia de la Federación y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por ley.

*Artículo 138.* Una ley determinará el modo y grados en que deba conocer la Corte Suprema de Justicia en los casos comprendidos en esta Sección.

#### Sección 4a.

Del modo de juzgar a los individuos de la Corte Suprema de Justicia

*Artículo 139.* Para juzgar a los individuos de la Corte Suprema de Justicia, elegirá la Cámara de diputados, votando por Estados en el primer mes de las sesiones ordinarias de cada bienio, veinte y cuatro individuos, que no sean del Congreso General y que tengan las cualidades que los ministros de dicha corte suprema: de éstos se sacarán por suerte un fiscal y un número de jueces igual a aquél de que conste la primera sala de la corte; y cuando fuere necesario, procederá la misma Cámara, y en sus recesos el consejo de gobierno, a sacar del mismo modo los jueces de las otras salas.

## Sección 5a. De los Tribunales de Circuito

*Artículo 140.* Los tribunales de circuito se compondrán de un juez letrado, un promotor fiscal, ambos nombrados por el supremo poder ejecutivo a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia, y de dos asociados según dispongan las leyes.

*Artículo 141.* Para ser juez de circuito se requiere ser ciudadano de la Federación y de edad de treinta años cumplidos.

*Artículo 142.* A estos tribunales corresponde conocer de las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, contrabandos, crímenes cometidos en alta mar, ofensas contra los Estados Unidos Mexicanos: de las causas de los cónsules, y de las causas civiles cuyo valor pase de quinientos pesos y en las cuales esté interesada la Federación. Por una ley se designará el número de estos tribunales, sus respectivas jurisdicciones, el modo, forma y grado en que deberán ejercer sus atribuciones, en estos y en los demás negocios cuya inspección se atribuye a la Corte Suprema de Justicia.

## Sección 6a. De los Juzgados de Distrito

*Artículo 143.* Los Estados Unidos Mexicanos se dividirán en cierto número de distritos, y en cada uno de éstos habrá un juzgado, servido por un juez letrado, en que se conocerá sin apelación de todas las causas civiles en que está interesada la Federación, y cuyo valor no exceda de quinientos pesos; y en primera instancia de todos los casos en que deban conocer en segunda los tribunales de circuito.

*Artículo 144.* Para ser Juez de distrito se requiere ser ciudadano de los Estados Unidos Mexicanos, y de edad de veinte y cinco años cumplidos. Estos jueces serán nombrados por el presidente a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia.

## Sección 7a. Reglas generales a que se sujetará en todos los Estados y Territorios de la Federación la administración de justicia

*Artículo 145.* En cada uno de los Estados de la Federación se prestará entera fe y crédito a los actos, registros y procedimientos de los jueces y demás autoridades de los otros Estados. El Congreso General uniformará las leyes, según las que deberán probarse dichos actos, registros y procedimientos.

*Artículo 146.* La pena de infamia no pasará del delincuente que la hubiere merecido según las leyes.

- Artículo 147.* Queda para siempre prohibida la pena de confiscación de bienes.
- Artículo 148.* Queda para siempre prohibido todo juicio por comisión y toda ley retroactiva.
- Artículo 149.* Ninguna autoridad aplicará clase alguna de tormentos, sea cual fuere la naturaleza y Estado del proceso.
- Artículo 150.* Nadie podrá ser detenido, sin que haya semiplena prueba o indicio de que es delincuente.
- Artículo 151.* Ninguno será detenido solamente por indicios más de sesenta horas.
- Artículo 152.* Ninguna autoridad podrá librar orden para el registro de las casas, papeles y otros efectos de los habitantes de la República, si no es en los casos expresamente dispuestos por ley y en la forma que ésta determine.
- Artículo 153.* A ningún habitante de la República se le tomará juramento sobre hechos propios al declarar en materias criminales.
- Artículo 154.* Los militares y eclesiásticos continuarán sujetos a las autoridades a que lo están en la actualidad según las leyes vigentes.
- Artículo 155.* No se podrá entablar pleito alguno en lo civil ni en lo criminal sobre injurias sin hacer constar haberse intentado legalmente el medio de la conciliación.
- Artículo 156.* A nadie podrá privarse del derecho de terminar sus diferencias por medio de jueces árbitros, nombrados por ambas partes, sea cual fuere el Estado del juicio.

## Título 6o.

### De los estados de la Federación

#### Sección 1a.

#### Del gobierno particular de los estados

- Artículo 157.* El gobierno de cada Estado se dividirá para su ejercicio en los tres Poderes, Legislativo, Ejecutivo, y Judicial; y nunca podrán unirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el Legislativo depositarse en un solo individuo.
- Artículo 158.* El poder legislativo de cada Estado residirá en una legislatura compuesta del número de individuos que determinarán sus constituciones particulares, electos popularmente, y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan.
- Artículo 159.* La persona o personas a quienes los Estados confiaren su poder ejecutivo, no podrá ejercerlo sino por determinado tiempo que fijará su Constitución respectiva.
- Artículo 160.* El Poder Judicial de cada Estado se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la Constitución; y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia.

## Sección 2a. De las obligaciones de los estados

*Artículo 161.* Cada uno de los Estados tiene obligación:

- 1<sup>a</sup>. De organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a esta Constitución ni a la Acta Constitutiva.
- 2<sup>a</sup>. De publicar por medio de sus gobernadores su respectiva Constitución, leyes y decretos.
- 3<sup>a</sup>. De guardar y hacer guardar la Constitución y leyes generales de la Unión, y los tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la Federación, con alguna potencia extranjera.
- 4<sup>a</sup>. De proteger a sus habitantes en el uso de la libertad que tienen de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación; cuidando siempre de que se observen las leyes generales de la materia.
- 5<sup>a</sup>. De entregar inmediatamente los criminales de otros Estados a la autoridad que los reclame.
- 6<sup>a</sup>. De entregar los fugitivos de otros Estados a las personas que justamente los reclamen, o compelerlos de otro modo a la satisfacción de la parte interesada.
- 7<sup>a</sup>. De contribuir para consolidar y amortizar las deudas reconocidas por el Congreso General.
- 8<sup>a</sup>. De remitir anualmente a cada una de las Cámaras del Congreso General nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con relación del origen de unos y otros; del Estado en que se hallen los ramos de industria agrícola, mercantil y fabril; de los nuevos ramos de industria que puedan introducirse y fomentarse, con expresión de los medios para conseguirlo; y de su respectiva población y modo de protegerla o aumentarla.
- 9<sup>a</sup>. De remitir a las dos Cámaras y en sus recesos al Consejo de gobierno, y también al supremo Poder Ejecutivo copia autorizada de sus Constituciones, leyes y decretos.

## Sección 3a. De las restricciones de los poderes de los estados

*Artículo 162.* Ninguno de los Estados podrá:

- 1<sup>a</sup>. Establecer sin el consentimiento del Congreso General derecho alguno de tonelaje ni otro alguno de puerto.
- 2<sup>a</sup>. Imponer sin consentimiento del Congreso General contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la ley no regule cómo deban hacerlo.

- 3<sup>a</sup>. Tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra sin el consentimiento del Congreso General.
- 4<sup>a</sup>. Entrar en transacción con alguna potencia extranjera, ni declararle guerra, debiendo resistirle en caso de actual invasión, o en tan inminente peligro que no admita demora; dando inmediatamente cuenta en estos casos al presidente de la República.
- 5<sup>a</sup>. Entrar en transacción o contrato con otros Estados de la Federación, sin el consentimiento previo del Congreso General, o su aprobación posterior, si la transacción fuere sobre arreglo de límites.

## Título 7o.

### Sección Única

#### De la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y acta constitutiva

- Artículo 163.* Todo funcionario público sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su destino deberá prestar juramento de guardar esta Constitución y la acta constitutiva.
- Artículo 164.* El Congreso dictará todas las leyes y decretos que crea conducentes a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta Constitución o la acta constitutiva.
- Artículo 165.* Sólo el Congreso General podrá resolver las dudas que ocurran sobre inteligencia de los Artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva.
- Artículo 166.* Las legislaturas de los Estados podrán hacer observaciones, según les parezca conveniente, sobre determinados Artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva; pero el Congreso General no las tomará en consideración sino precisamente el año de 1830.
- Artículo 167.* El Congreso en este año se limitará a calificar las observaciones que merezcan sujetarse a la deliberación del Congreso siguiente, y esta declaración se comunicará al presidente, quien la publicará y circulará sin poder hacer observaciones.
- Artículo 168.* El Congreso siguiente en el primer año de sus sesiones ordinarias se ocupará de las observaciones sujetas a su deliberación para hacer las reformas que crea convenientes; pues nunca deberá ser uno mismo el Congreso que haga la calificación prevenida en el artículo anterior, y el que decrete las reformas.
- Artículo 169.* Las reformas o adiciones que se propongan en los años siguientes al de treinta, se tomarán en consideración por el Congreso en el segundo año de cada bienio, y si se calificaren necesarias según lo prevenido en el artículo anterior, se publicará esta resolución para que el Congreso siguiente se ocupe de ellas.
- Artículo 170.* Para reformar o adicionar esta Constitución o la Acta Constitutiva, se observarán además de las reglas prescritas en los artículos anteriores, todos



los requisitos prevenidos para la formación de las leyes, a excepción del derecho de hacer observaciones concedido al presidente en el artículo 106.

Artículo 171. Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la Nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la Federación, y de los Estados.

Dada en México a cuatro del mes de octubre del año del Señor de mil ochocientos veinte y cuatro: cuarto de la independencia; tercero de la libertad, y segundo de la Federación.

Lorenzo Zavala (rúbrica), diputado por el Estado de Yucatán, presidente. —Florentino Martínez (rúbrica), diputado por el Estado de Chihuahua, vicepresidente. Por el Estado de Chihuahua: José Ignacio Gutiérrez (rúbrica). Por el Estado de Coahuila y Tejas: Miguel Ramos Arizpe (rúbrica). —Erasmus Seguín (rúbrica). Por el Estado de Durango: Francisco Antonio Elorriaga (rúbrica). —Pedro de Ahumada (rúbrica). Por el Estado de Guanajuato: Juan Ignacio Godoy (rúbrica) Héctor Márquez (rúbrica). —José Ma. Anaya (rúbrica). —Juan Bautista Morales (rúbrica). —José María Uribe (rúbrica). —José Manuel Llorente (rúbrica). Por el Estado de México: Juan Manuel Assorrey (Rúbrica). —Juan Rodríguez (rúbrica). —José Francisco de Barrera (rúbrica). —José Basilio Guerra (rúbrica). —Carlos María Bustamante (rúbrica). —Ignacio de Mora y Villamil (rúbrica). —Juan Manuel Irizarri (rúbrica). —Miguel Wenceslao Gasca (rúbrica). —Bernardo Copca (rúbrica). Por el Estado de Querétaro: Félix Osoreo (rúbrica). —Joaquín Guerra (rúbrica). Por el Estado de San Luis Potosí: Tomás Vargas (rúbrica). —Luis Gonzaga Gordoia (rúbrica). —José Guadalupe de los Reyes (rúbrica). Por el Estado de Sonora y Sinaloa: Manuel Fernández Rojo (rúbrica). —Manuel Ambrosía Martínez de la Vea (rúbrica). —José Santiago de Escobosa (rúbrica). —Juan Bautista Escalante y Peralta (rúbrica). Por el Estado de Tamaulipas: Pedro Paredes (rúbrica). Por Tlaxcala: José Miguel Guridi y Alcocer (rúbrica). Por el Estado de Veracruz: Manuel Argüelles (rúbrica). —José María Becerra (rúbrica). Por el Estado de Jalisco: José María Covarrubias (rúbrica). —José de Jesús Huerta (rúbrica). —Juan de Dios Cañedo (rúbrica). —Rafael Alderete (rúbrica). —Juan Cayetano Portugal (rúbrica). Por el Estado de Yucatán: Manuel Crecencio Rejón (rúbrica). —José María Sánchez (rúbrica). —Fernando Valle (rúbrica). —Pedro Tarrazo (rúbrica). —Joaquín Cásares y Armas (rúbrica). Por el Estado de los Zacatecas: Valentín Gómez Farías (rúbrica). —Santos Vélez (rúbrica). —Francisco García (rúbrica). —José Miguel Gordoia (rúbrica). Por el Territorio de la Baja California: Manuel Ortiz de la Torre (rúbrica). Por el Territorio de Colima: José María de Jerónimo Arzac (rúbrica). Por el Territorio de Nuevo México: José Rafael Alarid (rúbrica). Diputado por el Estado de Veracruz: Manuel de la Villa y Cosío (rúbrica) secretario. —diputado por México: Epigmenio de la Piedra (rúbrica) secretario. —diputado por el Estado de Jalisco: José María Castro (rúbrica) secretario. —diputado por el Estado de Jalisco: Juan José Romero (rúbrica) secretario.



5 de octubre de 1824\*

El Supremo Poder Ejecutivo da cuenta de los actos de su administración  
en vísperas de entregar el gobierno al Presidente electo General Guadalupe Victoria

### Manifiesto del Supremo Poder Ejecutivo de la República Mexicana a los habitantes de sus estados federados

La República va a ser regida por un presidente; y antes de que se verifique este acontecimiento memorable, queremos dirigirnos a nuestros compatriotas para hablarles por última vez y dar cuenta por el tiempo de nuestra administración.

Recordando lo pasado y fijando la vista en el punto de donde hemos partido, de luego a luego se conoce que nuestra situación ha mejorado sensiblemente. No incurriremos en la inconsideración de atribuirnos estos medros y ventajas; hemos tenido buenas intenciones, hemos deseado sincera y vivísimamente la felicidad de la patria, hemos hecho lo posible por conseguirla; pero la favorable posición en que nos hallamos debe atribuirse principalmente a la sensatez y carácter benévolo de la Nación, a la entereza y sabiduría de su Congreso y en ello han tenido una buena parte ocurrencias y sucesos imprevistos que manifiestan en términos muy ostensibles, que hasta aquí, el que rige las sociedades ha favorecido con especialidad a la de Anáhuac.

Recibimos en nuestros brazos a la república recién nacida; pero en un estado verdaderamente lastimoso, exhausto el erario, el papel moneda perdiendo un setenta y cinco por ciento, el descrédito en su más alto punto, los recursos por lo mismo remotos y difíciles, sin economía ni sistema en la administración del dinero público; el ejército desnudo, desarmado, desatendido con aquella plaga de males consiguientes a este estado; nuestra poca fuerza sutil falta de todo, en inacción completa, arruinándose en los fondeaderos aun antes de haberse pagado el valor de su construcción; por otra parte, sin consideración en Europa, sin contacto ni relación oficial con alguna de aquellas naciones, sin pactos ni alianza con las americanas; en lo interior además, partidos poderosos y exasperados, las conspiraciones sucediéndose unas a otras por momentos, autoridades de primera categoría obrando de un modo equívoco o contrario, el primer Congreso hostilizado por la opinión con motivo de la convocatoria, parte de las provincias de entonces anticipando un movimiento que debía ser legal, uniforme y simultáneo; en algunos puntos, síntomas bien marcados de una disolución peligrosa, el orden en fin, escandalosamente trastornado en el asiento mismo del Supremo Poder Ejecutivo, la capital en poder de una facción y el gobierno buscando un asilo en el seno mismo del Congreso: he aquí, compatriotas, el cúmulo de ruinas y de precipicios espantosos por donde hemos venido atravesando en pocos meses hasta el punto en que nos hallamos.

\*Fuente: *El Sol*, México, 6 de octubre de 1824, núm. 480, pp. 454-456.

Es preciso reconocer y confesar que este cuadro no es muy lisonjero y satisfactorio; pero para gloria del pueblo mexicano, para confusión de los tiranos que nos asechan y para aviso de las naciones que sin prevención ni parcialidad observan nuestra marcha, ¿en qué país del mundo se ha presentado el desorden de un modo menos cruento, fatal y desastroso? ¿En qué pueblo de la tierra no han tenido consecuencias y resultados funestísimos los fenómenos y mudanzas que en tan corto intervalo se han verificado en el nuestro? Aun en los memorables 24, 25 y 26 de enero de este año que tanto han ponderado nuestros enemigos de Europa para desconceptuarnos, ¿corrió acaso alguna sangre? ¿No fueron respetadas las propiedades de los ciudadanos? ¿No es cierto que aun los desórdenes comunes en las ciudades populosas desaparecieron en aquellas noches? Que cese pues la injusticia y maledicencia de los que desde la otra parte del mar nos calumnian, ya que no pueden devorarnos.

Pero lo que debe desalentar su malignidad y hacerles perder la esperanza de ahorrarnos otra vez, es la consideración de nuestros progresos y la vista del contraste que resulta entre lo que eran los dieciocho meses ha, y lo que en el día somos, Nuestro crédito se ha recobrado notablemente, el papel moneda está a la par y casi todo amortizado, el presupuesto civil, satisfecho, parte del préstamo que se había autorizada al gobierno se contrató y su complemento se ha estipulado últimamente en términos mucho más ventajosos. Por lo que hace a nuestra defensa, se han tomado medidas oportunas para proporcionarnos un armamento cuantiosísimo y entre tanto nuestros veteranos están vestidos, armados, restablecida la disciplina y considerablemente rebajado el excedente de oficiales; al mismo tiempo nuestro parque es ya más que suficiente para nuestras atenciones, y la milicia activa se organiza con empeño; de manera, que dentro de poco el Ejército de la república, respetable ya por el número y excelencia de la tropa, se pondrá en estado de hacernos vivir en completa seguridad y sin temer los ataques e insultos exteriores. En cuanto a nuestra naciente marina, se ha pagado el costo de construcción de las fuerzas sutiles que existían y de las que de nuevo han venido, parte de los buques están en continua actividad, sus tripulaciones, manejo y policía en el pie más ventajoso y según las providencias que el gobierno ha dictado últimamente es de esperar que cuanto antes el pabellón mexicano se tremole y haga respetar en las costas del Atlántico. Por otra parte, el territorio y poder de la República se ha aumentado con la agregación de la antes llamada provincia de Chiapa, que habiéndose pronunciado libremente y con demostraciones extraordinarias de júbilo por nuestra Federación, es ya en el día uno de sus estados; y este acontecimiento fausto y memorable en el orden civil, lo es mucho más en el moral, por la justicia, por el desinterés y dignidad con que se ha conducido este negociado.

Por lo que hace a nuestras relaciones con otras potencias, se han firmado tratados de la más alta importancia con la belicosa República de Colombia. La de los Estados Unidos del Norte, que había reconocido ya nuestra independencia, ha nombrado novísimamente un ministro para que resida cerca de nosotros y entre tanto sus cónsules se hallan en nuestra capital y en nuestros puertos en pleno ejercicio de las funciones y facultades que les competen. Lo mismo se verifica con los agentes de esta clase del rey de la Gran Bretaña y por la conducta franca, benévola y amistosa de esta nación

para con la mexicana, parece debemos esperar fundadamente que dentro de poco la independencia del pueblo de Anáhuac será reconocida por el gobierno de un pueblo dominador de los mares. Por nuestra parte hemos enviado un ministro con plenipotencia cerca del gobierno de S.M.B. cuyo arribo a Londres acaba de saberse; y según el curso de las cosas y el orden con que se van presentando los sucesos es de esperar que el objeto de su misión se llene cumplidamente. Nuestra legación para los Estados Unidos del Norte se ha puesto ya en marcha para su destino: está también nombrado un ministro que debe representarnos en la República de Colombia; lo está igualmente el que debe hacer nuestras agencias en Roma para poner en pleno curso los negocios eclesiásticos y puede ya designarse otro con igual carácter cerca de los Estados Unidos del Centro de América, cuya independencia se ha reconocido en estos días y cuyo legado ha presentado solemnemente sus credenciales al Poder Ejecutivo. Aquí quisiéramos por nuestro bien y el de la España misma poder anunciar que se había entrado siquiera en negociaciones con esta nación, hubo en efecto esperanzas en su gobierno anterior de adelantar en esta parte; pero restituido Fernando VII al ejercicio de un poder absoluto, sus decretos relativamente a nosotros y sus contestaciones con potencia que ha querido mediar en este asunto, embarazan por ahora todo medio de conciliación y sólo prestan margen para esperar de su parte un sistema de hostilidades y malos tratamientos, que ni tenemos ni provocamos.

Y volviendo a nuestro interior, en medio de los apuros y peligros que circundaban al Poder Ejecutivo, su principal objeto y atención ha sido la instalación del actual Congreso que felizmente pudo reunirse; dióse la acta constitutiva, la República adquirió tranquila y suavemente la forma federada, desvaneciéronse casi sin estrépito las tempestuosas nubes que se dejaron ver hacia el Occidente y Mediodía, las conspiraciones han sido descubiertas oportunamente o sofocadas al desarrollarse; extinguióse y quedó cegado en el 19 de julio el foco de la guerra civil; la constitución que debe regir, la unión federal se ha concluido y sancionado solemnemente, todo en fin ha tomado un aspecto favorable y la República está ya en actitud de recibir impulso para marchar sostenidamente a su engrandecimiento y elevación.

Tal es nuestra posición actual. ¿Ni qué más pudiera pedirse a un pueblo en su infancia y en un estado de aprendizaje e inexperiencia? ¿Han hecho acaso más los que no ha mucho nos detractaban como incapaces de constituirnos? Podrán muy bien sobrevenir entre nosotros vicisitudes, modificaciones y trastornos de que no están libres aun los estados más robustos y cimentados; pero ¿esta base de benevolencia y circunspección, este fondo de cordura y buen sentido, esta fuerza de instinto privilegiado con que la Nación se va salvando y formando a sí misma, no presta garantía suficiente para esperar que siempre dominará entre nosotros el patriotismo y que al fin se consumará la obra de nuestro asiento y consolidación? Compatriotas: por lo que en tan corto tiempo ha hecho ya el pueblo mexicano se puede inferir fácilmente todo lo de que es capaz. Es verdad que algunos celosos y bien intencionados quisieran vemos ya a la par de las naciones adultas y que aún se desconsuelan y desaniman porque no hemos arribado a este punto; pero este exigir no es razonable, este deseo es de un imposible y la exaltación de los pueblos sólo puede ser obra del tiempo con buenas instituciones.

No exageremos pues, males que no existen o que son inevitables en nuestra situación, penetrémonos del sentimiento de nuestra suficiencia y convenzámonos más y más de que podemos llevar al cabo la empresa, pues que tenemos superado lo más difícil y penoso, son pocos los pasos que tenemos que dar, son cortos los sacrificios que nos restan; no perdamos pues un bien que casi tenemos entre las manos, ni en vísperas de llegar a su colmo nos hagamos indignos del triunfo y felicidad.

Por lo que a nosotros hace, que elevados sin merecerlo al primer punto de la República la hemos administrado en tiempos bien rudos y difíciles, nosotros que hemos tenido la buena suerte de no haber transigido jamás con los enemigos de la patria, que en obsequio de ella hemos estado pasando alternativa y gustosamente del supremo mando a un estado pasivo de obediencia y que nunca hemos abusado de la plenitud del poder y extraordinarias facultades que el Soberano Congreso nos había confiado, ¿tantos títulos, no nos darán el derecho de reclamar en estos últimos momentos la benevolencia del pueblo mexicano para fijar su atención sobre sus más caros y preciosos intereses? Compatriotas: tengamos siempre presente que no puede existir gobierno sin subordinación, que la economía y la virtud son el alma del federal y que sin unión perderemos infaliblemente la independencia. Unidos, sean cuales fueren las reformas y las modificaciones que las circunstancias puedan inducir entre nosotros, aún podremos ser libres, independientes y felices; pero si desgraciadamente nos desavenimos, seremos el ludibrio de las naciones, la execración de nuestros hermanos y vecinos y lo que más debe hacernos estremecer seremos presa de los antiguos dominadores, que volverán a ligarnos con cadenas más pesadas, que vendrán a insultar nuestra desgracia con doble orgullo y malignidad. Así que, jamás se aparte de nuestra consideración esta imagen, cerremos todas las avenidas a la discordia y prevengamos un caso de tan afrentosa e insoportable humanidad. No nos alucinemos: no hay estado en la Federación que pueda permanecer aisladamente y subsistir por sí solo; quien intente este desorden es el enemigo más pérfido y ominoso de nuestro país y el resultado sería la desorganización general; de aquí la impotencia y postración, el término, la ruina y esclavitud: no olvidemos pues este principio conservador de la República y de su bienestar; unido el Anáhuac todo lo puede, pero nada valemos, nada somos, la libertad se pierde y la patria desaparece, si malaventuradamente entramos en desconcierto y división.

Aunque no tenemos la gloria de dejar como quisiéramos a la Nación consolidada y floreciente; pero tenemos la satisfacción de que se conserve en un estado de energía y de robustez; hasta aquí ha llegado como por sí misma, habiendo sólo de nuestra parte rectitud de intención; mas ahora, reconcentrado el poder y la autoridad, una nueva carrera se abre para su bien y por ella debe marchar rápidamente hasta el punto que le conviene de engrandecimiento, de prosperidad y esplendor. Al descender en fin del alto asiento en que la voluntad de la Nación nos había colocado, no nos ocupa otra idea, ni nos agita otro sentimiento que el de la felicidad pública; la suma e inestimable benevolencia con que se nos ha distinguido, nos impone la dulce obligación de ser los primeros y más acendrados patriotas, haremos por llenar este deber, nos emplearemos en servicio y obsequio de la patria sin pararnos en sacrificios y si se nos deja gozar de la vida privada, procuraremos hacer útil nuestro retiro con ejemplos de respeto y adhesión a la autoridad, de obediencia y de sumisión a la ley.

Preparemos pues la ventura de las generaciones venideras, que la patria se mejore, se eleve y engrandezca en todos sentidos: que sean felices nuestros conciudadanos; y que este suero rico, abundante y delicioso, en que vimos la primera luz, sea cuanto antes y entre todos los pueblos, celebrado de unos y temido de los otros, como una tierra de libertad, escuela de costumbres, asilo de los buenos, escollo de la ambición y sepulcro de tiranos.

México, 5 de octubre de 1824. *Guadalupe Victoria*,  
presidente, *Nicolás Bravo*. *Miguel Domínguez*.



10 de octubre de 1824\*

Discurso pronunciado por el General Guadalupe Victoria  
en el acto de prestar juramento como  
Presidente Constitucional de la República

Discurso pronunciado por el excelentísimo  
señor don Guadalupe Victoria

Señor: un respeto santo y religioso a la voluntad de mis conciudadanos me acerca en este día al santuario de las leyes y sobrecogido de temor vacilo por los beneficios de mi patria, por las obligaciones a su bondad sin límites y por la tremenda consideración de que es llamado el último de los mexicanos al primero y más importante de los cargos públicos en una nación grande, ilustrada y generosa.

Mis ojos que afortunadamente alcanzaron a ver la libertad, la redención y la completa ventura de la patria, se fijaron tiempo había en los ilustres ciudadanos, que con su sangre, sus talentos y fatigas rompieron la cadena de tres siglos y han dado existencia a un pueblo heroico, dejando a la posteridad su gloria, su nombre y sus ejemplos. Entre otros aparecían genios bienhechores que corrieron la senda de la virtud y que si fueron siempre objeto de mi veneración y de mi ternura, yo los creía destinados por la justicia y por la gratitud a presidir los negocios y la suerte de la República. Distante de menoscabar la reputación de estos héroes, cuyos eminentes servicios les aseguraron el amor de su país, he admirado sus dotes, sus luces para la administración y sus señalados merecimientos.

Con la docilidad que he escuchado hasta aquí la voz de la ley, emitida por los funcionarios de la nación libre, me preparaba a sufrir aun la muerte misma en sostén y obediencia del virtuoso mexicano designado por los votos y los corazones. Si es grata la memoria de la constancia inalterable con que sostuve siempre la dignidad nacional y la de mis pequeños sacrificios en obsequio de la causa más santa de las causas, yo quise y éste fue el más ardiente de mis deseos, que la sumisión a la suprema autoridad, la firme adhesión a los principios y la más absoluta deferencia a la voluntad general, marcasen mi carácter y mi fe política.

Una ciega obediencia que sólo se mide por el tamaño de mis compromisos, me ha decidido a admitir un puesto que la ley prohíbe rehusar. A manos más ejercitadas debió confiarse el sagrado depósito del poder y ellas hubieran consumado la obra grande e inmortal de vuestra sabiduría.

Cosa tan inexplicable como lo es mi reconocimiento a los Estados Unidos de México, me ha ocupado desde la hora de sorpresa en que se me anunció que por el espontáneo

\* Fuente: *El Sol*, México, 10 de octubre de 1824, núm. 434, p. 469.

sufragio de mis compatriotas se colocaba en mis débiles hombros el grave peso de la administración pública. En tan terrible conflicto, yo he invocado la protección del eterno y soberano dispensador de las luces y de todos los bienes para que derramase sus dones sobre el grande pueblo que me honró con su confianza y me conduzca por los caminos de la justicia y de su engrandecimiento.

Padres de la patria, depositarios del favor del pueblo, vosotros sois testigos de los sentimientos que me animan en vuestra respetable presencia, El juramento que hoy pronuncian mis labios, se repetirá siempre ante Dios, ante los hombres y la posteridad.

Empero no omitiré recomendar a la benévola Consideración de todos mis compatriotas, que la nave del Estado ha de surcar un mar tempestuoso y difícil; que la vigilancia y las fuerzas del piloto no alcanzan a contener el ímpetu de los vientos; que existen averías en el casco y el norte es desconocido. Peligros no faltan, complicadas son las circunstancias, y sólo el poder del Regulador de los destinos, la ciencia y previsión de los representantes del pueblo, conducirán esta nave al puerto de su felicidad.

La gran carta constitucional, áncora de nuestras esperanzas, define los poderes y previene los auxiliares del gobierno. A las luces del Soberano Congreso Constituyente mexicano, a la alta política de la futura Cámara de representantes y del Senado, al tino y cordura de los honorables congresos de los estados, de sus ilustrados gobiernos y de todas las autoridades, se atribuirán con fundamento los aciertos de la administración que comienza en este día.

Por lo que a mí toca, respetaré siempre los deberes y haré cumplir las obligaciones. Nuestra religión santa no vestirá los ropajes enlutados de la superstición, ni será atacada por la licencia. *La independencia se afianzará con mi sangre y la libertad se perderá con mi vida.* La unión entre los ciudadanos y habitantes todos de la República, será firme e inalterable como las garantías sociales: las personas, las propiedades serán sagradas y la confianza pública se establecerá. La forma de gobierno federal adoptada por la Nación, habrá de sostenerse con todo el poder de las leyes. La ilustración y la sana moral se difundirán en todo nuestro territorio; será su apoyo la libertad de la prensa. La organización del Ejército, su disciplina, la consideración a los soldados de la patria, estos objetos interesantes como la independencia misma, lo serán de mis trabajos y de mis desvelos. El pabellón mexicano flotará sobre los mares y cubrirá nuestras costas. Las relaciones de paz, alianza y amistad con las naciones extranjeras, se activarán en toda la extensión que demanda nuestra existencia política y el buen nombre de los estados mexicanos. No dejará de cultivarse una sola semilla de grandeza y prosperidad.

Por último, ciudadanos representantes, mi limitación e inexperiencia habrán de producir errores y desaciertos que nunca, nunca serán efecto de la voluntad. Yo imploro, pues, vuestra indulgencia.

Estos son, señor, los votos de mi corazón; estos mis principios. ¡Perezca mil veces si mis promesas fuesen desmentidas o burlada la esperanza de la patria!





10 de octubre de 1824\*

Manifiesto sobre la necesidad de preservar el Pacto Federal para evitar la anarquía expedido por el presidente Guadalupe Victoria con motivo de su toma de posesión

## Manifiesto del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos a sus compatriotas

Mexicanos.

Llamado por vuestros sufragios al alto encargo de presidente de los Estados Unidos, cuando creía llegado el momento de retirarme a gozar en medio de mis conciudadanos del benigno influjo de las leyes, bajo un gobierno libre, adquirido por los heroicos esfuerzos de los valientes hijos de la patria, debo dirigiros la palabra para expresaros mis sentimientos, mis deseos y las ideas que me propongo seguir constantemente como regla invariable de mi conducta.

Inútil sería hablaros de mi incapacidad para desempeñar las obligaciones que me ha impuesto la patria; la malignidad atribuiría a la falsa modestia la ingenua confesión de un hombre, que si ha aprendido a desafiar todos los peligros y a arrostrar a la muerte con todos sus horrores, no puede lisonjearse de poseer los conocimientos necesarios para dirigir una nación grande y mucho menos al tiempo de constituirse; y cuando acababa de salir de una revolución prolongada, los partidos aún pueden hacerla vacilar. Sin embargo, os quiero asegurar la pureza de mis intenciones y presentarme a la faz de la Nación sin el remordimiento de haber tenido jamás un mal deseo contra su felicidad. Catorce años de una conducta uniforme y constante, me dan algún derecho a ser creído sobre este particular.

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

En estas circunstancias todo parece anunciar orden, abundancia y prosperidad: la Constitución Federal nacida en estos días del seno del Congreso general, viene a dar la última mano al hermoso edificio de la sociedad mexicana. La subordinación y disciplina en el Ejército; la uniforme marcha de los estados de la Federación; la afluencia de extranjeros en nuestras poblaciones interiores; el movimiento que reciben los diversos

\* Fuente: *El Sol*, México, 19 de octubre de 1824, núm. 430, pp. 505-507.

géneros de industria de sus brazos laboriosos; la laudable hospitalidad con que son acogidos por los hijos del país; la innumerable concurrencia de sus buques en nuestros puertos de uno y otro mar; el interés que las grandes potencias toman directamente en la consolidación de nuestras instituciones para dar el ejemplo de reconocimiento de nuestra existencia política; la tendencia de la opinión a mantenerlas y perfeccionarlas; los progresos que se advierten en las primeras fuentes de nuestra riqueza; la masa de luces y conocimientos que diariamente se extiende sobre nuestro horizonte, todo, conciudadanos, debe darnos esperanzas muy lisonjeras de que la Nación no retrogradará durante el tiempo de mi administración. Mi alma se llena de inefable placer al contemplar que puedo de alguna manera contribuir a dar estabilidad, aumento y permanencia a estos preciosos bienes.

Ved aquí, mexicanos, mis deseos y el objeto a que se dirigirán mis más ardientes votos. Al poner en ejecución los medios para conseguir el lleno de mis intenciones, ¡cuántas dificultades no se presentan a cada paso! ¡qué de obstáculos no se oponen a la marcha! El sistema de rentas que todavía no ha comenzado a ponerse en movimiento, la complicación que ofrece la diferencia de su recaudación y destino, el embarazo en que se hallan las autoridades con la novedad de las instituciones; la fuerza de los hábitos y de las preocupaciones que se oponen al curso libre y expedito del sistema; los intereses encontrados en todo género que es necesario allanar, la organización misma social, tan distante de la monstruosa administración española, son otros tantos embarazos que a cada paso se opondrán a la consecución de los santos fines que me propongo y que venceré si es en mi ayuda vuestro patriotismo y esa constancia heroica que habéis manifestado contra un enemigo obstinado y feroz hasta conseguir vuestra libertad e independencia.

Si he contraído nuevas obligaciones para con la patria, al llamarme el voto público a la cabeza del gobierno, la Nación ha quedado asimismo obligada a prestarnos todos los auxilios necesarios para el desempeño de los graves encargos que me confiara. Recordad mexicanos, que no es la mano de la tiranía la que debe dirigiros después de que habéis formado un gobierno verdaderamente nacional; y al reflexionar sobre este objeto, no olvidéis la diferencia que existe entre los esclavos de un déspota que sólo obedecen a la voz del miedo y del terror y los ciudadanos libres que convencidos de la necesidad de vivir bajo el imperio de las leyes, no sólo cumplen con exactitud lo que éstas ordenan, sino que velan y cuidan recíprocamente sobre su más firme ejecución. Esta es, conciudadanos, la base de la libertad y la única garantía de vuestros derechos. A la voz de la ley desaparecen todos los partidos, todas las divisiones, todas las rivalidades; vuestro presidente os ofrece que nada en el mundo será bastante a separarlo un punto de esta senda segura e infalible, que mirará siempre como el más firme apoyo de la existencia nacional.

Las vicisitudes políticas que hemos experimentado han debido dar origen a la formación de algunos partidos, que van ya desapareciendo después de haber cesado las causas que los produjeron. Vacilante e incierta la mayoría de la Nación sobre la forma de gobierno que debía adoptar para regirse después de roto el vínculo con la llamada madre patria y echado a tierra el sistema imperial, no podían dejar de multiplicarse los

partidos en la efervescencia de las pasiones animadas en medio del desorden y sin ningún freno que pudiera contenerlas: la ambición desplegó todos sus resortes, el enemigo se aprovechó de la confusión universal, fluctuaba la nave del Estado en medio del borrascoso océano de opiniones contrarias y la parte sensata de la Nación suspiraba por una ley constitucional, o un sistema fijo y uniforme que reuniese bajo un mismo pabellón los buenos hijos de la patria. Ha llegado este momento: fijada irrevocablemente la suerte del Anáhuac, todo paso que tienda a rescindir el pacto que solemnemente acaban de celebrar los estados unidos, debe ser considerado como un atentado contra la patria y castigado con la severidad que las leyes han querido.

Una será la senda que conducirá a los ciudadanos al aprecio y consideración de las autoridades y de la Nación la aplicación del trabajo, el respeto a la religión y a las leyes, la más severa observancia de la moral pública, el deseo de la conservación de la paz y la tranquilidad. Los partidos en su acaloramiento extravían la opinión pública, porque jamás se limitan a la discusión de los asuntos que al parecer se propusieron, encarnizan a los ciudadanos unos contra otros y fomentan el espíritu de discordia e insubordinación y dan entrada al influjo extranjero librándose en su calor a los brazos del que les ofrezca apoyo y protección. Esto divide la opinión nacional, la deja sujeta a las inspiraciones de otros gobiernos, porque no puede manifestarse una voz uniforme y regular, ni el voto de los pueblos. Huíd pues, mexicanos, de este abismo en que procurarán precipitaros nuestros comunes enemigos. Anatema, compatriotas, a los que provocan la división, suscitan cuestiones inútiles en que no se interesa el bien público y contra esa especie de hombres que existe en las sociedades mal organizadas cuyo único objeto es mantener la división a toda costa entre los hijos de la patria o entre éstos y los extranjeros. Desaparezca de entre nosotros todo odio personal que degrada siempre a un gran pueblo, y demos más y más pruebas al mundo civilizado de que los mexicanos a la dulzura y amabilidad de su carácter, unen la hospitalidad y la práctica de todas las virtudes sociales.

No por esto, conciudadanos, intento en manera alguna adormecer el espíritu de independencia de que estáis animados, ni entibiar el entusiasmo que arde en vuestros pechos contra toda dominación extranjera. Por el contrario, mi primer deber es el de mantener *ese fuego santo que jamás se ha extinguido en mis manos*, después que una vez lo conduje desde los altares de la patria a los campos del honor contra sus enemigos. Pero es necesario evitar dos escollos sumamente peligrosos. Con el nombre de amor a la independencia se puede revestir el odio personal para acriminar y perseguir a una clase de hombres, cuya situación es al mismo tiempo digna de nuestro respeto y de nuestra atención. Su conducta pública es la única que está sujeta a la inspección del gobierno y mientras ella sea conforme a las leyes, ni éste ni ningún ciudadano tiene derecho a perturbarlo en el goce de su tranquilidad. Por el contrario, es un deber de la sociedad el conservarles todos los derechos civiles que debe a los asociados que contribuyen a su experiencia y su mantenimiento; mas si saliendo de la órbita a que las circunstancias los han reducido, intentan dar algún impulso al espíritu de partido o crear y fomentar de cualquier modo las facciones, la severa mano de las autoridades sabrá reprimirlos y reducir a su deber, y la opinión pública, viniendo al auxilio del gobierno, afirmará la independencia y la constitución sobre bases indestructibles.

El estado de nuestro erario demanda toda la atención del gobierno, como uno de los principales cimientos del edificio social. Aunque un porvenir risueño nos presenta los recursos de la Nación Mexicana muy superiores a sus necesidades, cuando su industria en movimiento haya dado valor a sus ricas producciones y puesto en circulación sus inmensas riquezas, nos hemos visto en la triste necesidad de empeñar el crédito público a un interés muy subido en las naciones extranjeras, entrando a representar en los mercados de Europa un papel subalterno al de otros Estados que no pueden compararse con la opulenta México. Aquí, conciudadanos, me será permitido echar un velo sobre las causas de nuestro descrédito. ¿Y para qué recordamos nuestras desgracias y nuestros infortunios? ¿A qué fin resucitar la memoria de sucesos que no debieran acaecer? Busquemos más bien el remedio de nuestros males y demos a los pueblos cultos pruebas evidentes de que somos capaces de reorganizar lo que trastornó la inexperiencia de nuestros mandatarios. Ya el Supremo Poder Ejecutivo ha dado providencias que hacen honor a sus luces y buena fe; el actual ministerio ha avanzado en esta materia un paso, cuyo éxito dependerá en gran parte de la marcha que la Nación siga en el nuevo orden de cosas. Sin una severa economía en los gastos públicos, sin el pago exacto de los intereses a los acreedores de la Nación, sin hipotecas especiales destinadas a la extinción de las deudas a cuyo pago está identificado el honor nacional y más que todo sin tranquilidad y paz bajo el régimen constitucional que hemos jurado solemnemente, seremos desgraciados por mucho tiempo y los pueblos cultos nos mirarán como el oprobio de los Estados americanos. El Congreso General se ocupa seriamente de cuanto puede conducir a la extinción de la deuda pública y pago de los intereses; el gobierno reprimirá con el brazo indomable de las leyes los amagos de cualquiera facción enemiga de la confianza pública si desgraciadamente estallase entre nosotros, no dejando por esto de conservar intactas todas las leyes protectoras de las garantías sociales. Este será, compatriotas, uno de los objetos a que dedique mi atención con la preferencia y celo que demanda. Establecido el crédito sobre bases sólidas, se multiplicarán nuestros recursos, a la voz de la Nación acudirán caudales inmensos en nuestras necesidades e inspirando confianza veremos en poco tiempo convertirse nuestro suelo en el gran mercado de las naciones comerciantes que aún no han fijado la residencia de sus cambios.

Esta es, mexicanos, una de las grandes revoluciones que la independencia de la América debe producir en el comercio del mundo y ved a qué alto grado de prosperidad y consideración nos llaman nuestros prósperos destinos. Un pequeño intervalo nos separa de este grande acontecimiento: la consolidación de nuestro gobierno, es decir, la fiel observancia de la constitución general y el exacto cumplimiento de las leyes que emanan de las legislaturas, la severa observancia de las reglas de la moral y un respeto inviolable a la religión que profesamos. La licencia y el fanatismo son igualmente enemigos de la prosperidad de los Estados y en los anales de todos los pueblos no se encuentra uno solo que haya podido conservarse sin religión y sin culto. Estas ideas llevan entre sí una conexión íntima y cuando las naciones ilustradas se convenzan de que el grito de independencia y la creación de nuestras instituciones no han sido efecto de un movimiento insignificante o de un entusiasmo efímero, cuando penetrados de la

uniformidad de nuestros sentimientos vean que la religión, la moral y la legislación caminan en consonancia para afirmar nuestro gobierno, cuando no adviertan otro impulso entre nosotros que aquel que vivifica la riqueza y hace nacer la abundancia en medio de la tranquilidad y de la paz, entonces correrán de todas partes a poblar nuestros inmensos y fecundos desiertos y a explotar las preciosas producciones de nuestras montañas, a convertir en edificios flotantes nuestros envejecidos bosques, a hacer navegables nuestros ríos, a construir hermosos caminos en todas direcciones, finalmente a dar vida juvenil y vigorosa a esta sociedad, proporcionándonos todas las comodidades de que disfrutan los pueblos civilizados, satisfaciendo nuestras necesidades y haciendo brotar todas las artes que embellecerán este suelo tan favorecido de la naturaleza.

Todo el nuevo mundo presenta una existencia llena de vida y de grandes esperanzas a la faz del universo; pero al entrar México en la enumeración de los Estados que han hecho su independencia de la Europa, ésta parece respetar en él su futura opulencia y el poder inmenso que va a conducirla al primer rango entre todos los pueblos libres. Y esta gran nación, poblada de valientes ¡aún tiene bajo sus baterías un puñado de enemigos obstinados! ¡Aún insulta el majestuoso pabellón nacional un destacamento de españoles refugiados en un peñasco, a una milla de nuestras playas! Mexicanos, el honor nacional está comprometido y vuestro presidente ama la gloria de su patria; el águila de Anáhuac, batiendo sus alas sobre ese miserable reducto, triunfará completamente de los que no pudiendo resistir el ardor de nuestros bravos, han buscado un asilo en las aguas del océano. Las naves de Cortés desaparecerán para siempre de nuestras playas y el obstinado ibero reducirá su dominación a los antiguos límites. Más acá de las columnas de Hércules, sólo existe libertad. Más allá, la anarquía y el despotismo envilecen al pueblo que nos dio señores y hoy envidia, sin esperanza, la suerte venturosa del suelo que oprimió.

El estado de nuestra fuerza naval aún no presenta una perspectiva muy ventajosa, como debemos esperar para lo sucesivo. Ocupado el gobierno hasta ahora en organizar la fuerza permanente de tierra y en los diferentes objetos que simultáneamente llaman su atención, escasa la nación de recursos de todo género, en el golfo de tantas necesidades, no pudo atender con la preferencia que deseaba este ramo importante y útil que pone en comunicación todos los pueblos del globo y da a las naciones una influencia decidida sobre el comercio. Nuestras costas que se extienden entre quince y más de cuarenta grados de latitud norte en uno y otro océano, exigen imperiosamente una vigilancia activa, así para repeler cualquiera agresión del enemigo con quien en el día estamos en guerra, como para impedir la formación de colonias a los muchos aventureros que buscan asilo lejos de los gobiernos organizados. Estas consideraciones y otras que he tenido presentes me empeñan a dirigir varias providencias a tan recomendables objetos.

Nuestro sistema de gobierno me dispensaría de hablar de la fuerza permanente de tierra, de ese Ejército que se ha cubierto de gloria al hacer la independencia y libertad de la patria, si no me acompañase la satisfacción de poder asegurar que los virtuosos militares de la República son *soldados ciudadanos*. Convencido el Ejército de que sólo debe emplear su irresistible fuerza contra los enemigos exteriores y para el sostenimiento de la constitución y de las leyes, será considerado como una de las más

firmes y sólidas columnas. Dedicaré muy seriamente mis atenciones a la disciplina, al orden, a la subordinación y entero arreglo de todo el Ejército; y jamás perderé de vista el pago exacto de los prést[amos] el aseo y compostura de la tropa y la conservación de aquel pundonor delicado que honra a esta profesión y conoce sus fundamentos en la observancia de la moral.

Subsistentes y vigorizadas las relaciones que la justicia y la conveniencia hicieron nacer entre ésta y la república que fundó la espada de Simón Bolívar, yo me complaceré más y más en secundar los votos y los esfuerzos del héroe del Ecuador y en afirmar del Sud al Septentrión el pendón santo de la libertad.

Los principios que profesa la Nación, las relaciones de amistad y armonía entre nuestro gobierno y el de Guatemala, el decoro y dignidad de ambos pueblos, demandaban que las dudas que se habían suscitado sobre a cuál de las dos naciones deberá pertenecer el territorio de las Chiapas, después de la separación de Guatemala de México, se evacuase por la deliberación de sus habitantes. Los papeles públicos os han anunciado el resultado de esta célebre declaración que hará honor a los dos grandes estados entre los que se halla situada esta provincia. ¡Plegue al cielo que de esta manera se terminen todas las diferencias que en todo tiempo puedan suscitarse entre los gobiernos del nuevo mundo y que estos principios de respeto y de deferencia a la voluntad de los pueblos lleguen algún día a ser la base de los tratados entre las naciones!

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

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

México, 10 de octubre de 1824. 4º de la Independencia,  
3º de la Libertad y 2º de la República Federal. *Guadalupe Victoria.*



18 de noviembre de 1824

Constitución de Xalisco

Juan Nepomuceno Cumplido, vicegobernador del estado libre de Xalisco.

Los ciudadanos diputados secretarios del honorable congreso constituyente del estado se han servido comunicarme el decreto siguiente.

Núm. 34.—El congreso constituyente del estado libre de Xalisco ha tenido a bien decretar lo que sigue.

- 1º El vicegobernador del estado dispondrá que se publique inmediatamente en esta capital la constitución política del mismo estado, sancionada por su congreso constituyente.
- 2º. En seguida circulará la citada constitución a los departamentos del estado, para que se verifique también su publicación en todos los pueblos de su respectivo territorio.
- 3º. La fórmula del decreto de la publicación debe ser la que sigue. El vicegobernador del estado libre de Xalisco a todos sus habitantes, sabed: Que el congreso constituyente del mismo estado lía decretado y sancionado la siguiente constitución política para el gobierno interior del propio estado. (Aquí toda la constitución desde su epígrafe hasta la fecha y las firmas todas.) Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento (Aquí la firma del vicegobernados, y luego seguirá la del secretario del gobierno poniendo antes esta nota: Por mandado de S. E.)
- 4º Este decreto se comunicará al vicegobernador del estado por medio de los secretarios del congreso, a fin de que disponga lo conveniente para su publicación, circulación y cumplimiento.

Dado en Guadalajara a 18 de noviembre de 1824.—Pedro Velez, diputado presidente.—Urbano Sanroman y Gómez, diputado secretario.—José Justo Corro, diputado secretario.

Y para que el anterior decreto tenga puntual y debido cumplimiento, mando se imprima, publique y circule a quienes corresponda. Dado en Guadalajara en el palacio del estado a 18 de noviembre de 1824, 4º y 2º.

Juan Nepomuceno Cumplido.—Por mandado de S. E. José María Corro.

El vicegobernador del estado Libre de Xalisco a todos sus habitantes, sabed: Que el congreso constituyente del mismo estado ha decretado y sancionado la siguiente constitución política para el gobierno interior del propio estado.

En el nombre de Dios todopoderoso autor y supremo legislador de la sociedad.

El congreso constituyente del estado de Xalisco, conforme con la voluntad de los pueblos que lo componen, y con el fin de proporcionarles su felicidad, decreta para su gobierno la constitución que sigue.

### Disposiciones generales

- Art. 1.* El estado de Xalisco es libre e independiente de los demás Estados-Unidos Mexicanos y de cualquiera otra nación.
- Art. 2.* El estado retiene su libertad y soberanía en todo lo que toque a su administración y gobierno interior.
- Art. 3.* En los negocios relativos a la federación mexicana el estado delega sus facultades y derechos al congreso general de todos los estados de la misma confederación.
- Art. 4.* El territorio del estado por ahora es el mismo que antes correspondía a la intendencia conocida con el nombre de Guadalajara, con exclusión del territorio de Colima.
- Art. 5.* Por una ley constitucional se hará una exacta división del territorio del estado en los cantones y departamentos correspondientes, y se demarcarán sus límites respecto de los demás estados colindantes.
- Art. 6.* Mientras se verifica esta división y demarcación, el territorio del estado se divide en ocho cantones, de los que el primera comprende los departamentos de Cuquio, Guadalajara, Tlajomulco, Tonalá y Zapopan: el segundo los departamentos de San Juan de los Lagos, Santa María de los Lagos y Teocaltichi; el tercero los departamentos de Atotonilco el alto, Barca, Chápala y Tepactitlan; el cuarto los departamentos de Sayula, Tuscacuesco, Zacoalco y Zapotlan el grande: el quinto los departamentos de Cocula, Etzatlan y Tequila: el sexto los departamentos de Autlan de la grana y Mascota: el séptimo los departamentos de Acaponeta, Ahuacatlan, Centispac, Compostela y Tepic: y el octavo el departamento de Colotlan.
- Art. 7.* La religión del estado es la católica apostólica romana sin tolerancia de otra alguna. El estado fijará y costeará todos los gastos necesarios para la conservación del culto.
- Art. 8.* Todo hombre que habite en el estado aun en clase de transeúnte goza los derechos imprescriptibles de libertad, igualdad, propiedad, y seguridad.
- Art. 9.* El estado garantiza estos derechos: garantiza asimismo la libertad de imprenta: y prohíbe absolutamente la esclavitud en todo su territorio.
- Art. 10.* En correspondencia todo hombre que habite en el estado, debe respetar y obedecer a las autoridades constituidas y contribuir al sostén del mismo estado del modo, que este lo pida.
- Art. 11.* Las personas de que se compone el estado, se dividen únicamente en dos clases. a saber: xaliscienses y ciudadanos xaliscienses.



*Art. 12.* Son xaliscienses.

- 1º. Todos los hombres nacidos en el territorio del estado.
- 2º. Los que hayan nacido en cualquiera lugar del territorio de la federación mexicana, luego que se avecinden en el estado»
- 3º. Los extranjeros vecinos actualmente del estado, sean de la nación que fueren.
- 4º. Los extranjeros naturalizados en el estado, ya sea porque han obtenido del congreso carta de naturaleza, o por la vecindad de cinco años ganada según la ley. Respecto de los nacidos en cualquiera otra parte de la América que dependía de la España en el año de 1810 y que se ha separado de ella, basta para su naturalización la vecindad de dos años.

*Art. 13.* Las anteriores disposiciones Sobre naturalización se arreglaran en lo sucesivo a la ley de la materia que debe darse por el congreso general de la federación,

*Art. 14.* Son ciudadanos:

- 1º. Todos los hombres nacidos en el estado que sean vecinos de cualquiera lugar de su territorio.
- 2º. Los ciudadanos de los demás estados de la confederación mexicana, luego que se avecinden en el estado.
- 3º. Los nacidos en país extranjero de padres mexicanos, siempre que estos hayan conservado los derechos de ciudadanía de la federación, y que aquellos se avecinden en el estado.
- 4º. Los extranjeros vecinos actualmente del estado, sean de la nación que fueren.
- 5º. Los extranjeros que en lo sucesivo obtengan del congreso carta de ciudadanía.

*Art. 15.* Los hombres nacidos en el territorio de la federación mexicana, y los extranjeros avecindados en él, al tiempo de proclamarse la emancipación política de la nación, que no permanecieron fieles a la causa de su independencia, sino que emigraron a país extranjero u ocupado por el gobierno español, ni son xaliscienses ni ciudadanos xaliscienses.

*Art. 16.* La carta de naturaleza se concederá a los extranjeros que se establezcan en el estado con capital propio para ejercer cualquiera profesión útil: o que introduzcan en él alguna invención o industria apreciable: o que hayan hecho servicios recomendables en favor de la nación o del estado.

*Art. 17.* La carta de ciudadanía se concederá a los extranjeros naturalizados en el estado, o porque contraigan matrimonio con mexicana: o porque tengan dos años de vecindad después de su naturalización: o porque hayan hecho a la nación o al estado servicios muy distinguidos. Respecto de los americanos extranjeros de que habla el párrafo 4º del artículo 12 basta la vecindad de un solo año después de su naturalización, para que se les conceda la carta de ciudadanía.

*Art. 18.* Los derechos de ciudadanía se pierden únicamente.

- 1º. Por adquirir naturaleza en cualquiera nación extranjera.
- 2º. Por admitir empleo u alguna condecoración de un gobierno extranjero.
- 3º. Por sentencia ejecutoriada en que se impongan penas afflictivas o infamantes.

*Art. 19.* Los individuos que hayan perdido los derechos de ciudadanía no los pueden recobrar sino por expresa habilitación del congreso.

- Art. 20.* El ejercicio de los derechos de ciudadanía se suspende únicamente:
- 1°. Por incapacidad física o moral, previa la correspondiente calificación judicial.
  - 2°. Por no haber cumplido veinte y un años de edad.
  - 3°. Por el estado de deudor a los caudales públicos.
  - 4°. Por no tener empleo, oficio o modo de vivir conocido.
  - 5°. Por estar procesado criminalmente.
  - 6°. Por no saber leer y escribir; pero esta disposición no tendrá efecto hasta después del año de 1840.
- Art. 21.* Solamente los ciudadanos que estén en el ejercicio de sus derechos pueden elegir para los empleos populares del estado con arreglo a la ley.
- Art. 22.* Solo los ciudadanos de que habla el artículo antecedente pueden obtener los es- presados empleos populares y todos los demás del estado.
- Art. 23.* Exceptúense de la disposición del artículo anterior los empleos facultativos, que pueden conferirse a cualesquiera personas de fuera del estado.

#### FORMA DE GOBIERNO DEL ESTADO

- Art. 24.* El gobierno del estado es republicano representativo popular federado.
- Art. 25.* En consecuencia no puede haber en el estado empleo ni privilegio alguno hereditario.
- Art. 26.* El poder supremo del estado se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.
- Art. 27.* Nunca pueden reunirse estos tres poderes ni dos de ellos en una sola persona o corporación.
- Art. 28.* El ejercicio del poder legislativo residirá en un congreso compuesto de diputados nombrados popularmente.
- Art. 29.* El ejercicio del poder ejecutivo residirá en un ciudadano elegido también popularmente, el que se denominará gobernador del estado.
- Art. 30.* El ejercicio del poder judicial residirá en los tribunales que establece esta constitución.

### Título I Del Poder Legislativo del estado

#### *Capítulo I De los diputados del Congreso*

- Art. 31.* El congreso se compondrá de diputados nombrados en su totalidad cada dos años, pudiendo ser reelegidos los diputados del congreso anterior.
- Art. 32.* El número de diputados del congreso hasta el año de 1834 debe ser el de treinta propietarios y otros tantos suplentes.

- Art. 33.* En el año de 1834 y en el último de los decenios que siguen, puede aumentar el congreso el número de sus diputados, bajo la base de uno por cada veinte y cinco mil almas.
- Art. 34.* Las elecciones de diputados propietarios y suplentes se harán en aquellos departamentos que designe la ley, no pudiendo dejar de haberlas en los que tengan una población de veinte mil almas a lo menos.
- Art. 35.* Para ser diputado propietario se necesita ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años y vecino del estado con residencia en él los tres años antes de su elección.
- Art. 36.* Los diputados suplentes deben reunir las calidades que expresa el artículo anterior, y además la de ser vecinos del territorio del departamento que los elije.
- Art. 37.* Los extranjeros no pueden ser diputados, si no tienen diez años de vecindad. Respecto de los extranjeros americanos de que habla el párrafo 4º del artículo 12 basta la vecindad de tres años para que puedan ser diputados.
- Art. 38.* No pueden ser diputados:
- 1º. Los empleados de la federación.
  - 2º. Los funcionarios civiles de nombramiento del gobierno del estado.
  - 3º. Las personas que gozan del fuero militar o eclesiástico.
- Art. 39.* Si una misma persona fuere elegida para diputado propietario por dos o más departamentos, subsistirá la elección por aquel en que tenga actual vecindad. Si en ninguno la tuviese, preferirá la elección hecha por el departamento de su naturaleza; y si no fuere vecino ni nacido en alguno de ellos, subsistirá la de aquel departamento que él mismo eligiere. En cualquiera de estos casos concurrirán al congreso los respectivos diputados suplentes.
- Art. 40.* Deben también concurrir al congreso estos diputados suplentes en el caso del fallecimiento de los propietarios o de su imposibilidad para desempeñar sus funciones a juicio del mismo congreso.
- Art. 41.* Durante el tiempo de su comisión recibirán los diputados las dietas que les asigne el congreso anterior, y se les indemnizará también a juicio del mismo de los gastos de viajes de ida y vuelta.
- Art. 42.* Los diputados nunca pueden ser acusados ni juzgados por las opiniones que manifiesten en el ejercicio de sus funciones. En las causas criminales que se intenten contra ellos serán juzgados por los tribunales que después se dirá, previa declaración del congreso de haber lugar a la formación de causa. Durante el tiempo de las sesiones no podrán ser demandados civilmente ni ejecutados por deudas.
- Art. 43.* Los diputados no pueden obtener del gobierno empleo alguno en los dos años de la duración del congreso para que fueron nombrados.

## *Capítulo II*

### *De la elección de los diputados*

- Art. 44.* Para el nombramiento de los diputados se celebrarán juntas electorales municipales y juntas electorales de departamento.

## I

*De las juntas electorales municipales*

- Art. 45.* En el distrito de cada ayuntamiento del estado se celebrarán juntas electorales municipales el domingo segundo y los dos días siguientes del mes de agosto del año anterior al de la renovación del congreso, para nombrar los electores de departamento que han de elegir a los diputados.
- Art. 46.* Cada ayuntamiento según la población y extensión de su territorio determinará el número de juntas municipales que deban formarse en su distrito y los parajes públicos en que han de celebrarse, designando a cada una los pueblos, cuarteles, barrios, haciendas y rancherías que les corresponden.
- Art. 47.* El ayuntamiento nombrará para presidente de cada una de estas juntas a un individuo de su seno, y por falta de estos a un vecino del territorio designado a la misma junta: nombrará también en la propia forma dos individuos que desempeñen las funciones de escrutadores: y nombrará por último otro individuo del distrito de la junta que haga de secretario, debiendo todos saber leer y escribir
- Art. 48.* El alcalde primero de cada ayuntamiento publicará el domingo primero del mes de agosto citado el correspondiente bando para que concurran a la formación de estas juntas los individuos que las han de componer que lo son únicamente las ciudadanos que se hallen en el ejercicio de sus derechos, y que sean vecinos y residentes en el territorio del ayuntamiento.
- Art. 49.* En cada una de estas juntas se abrirá un registro, que durará los tres días expresados por espacio de ocho horas distribuidas en mañana y tarde, en que se escriban los votos de los ciudadanos comprendidos en el territorio de la misma junta que concurran a nombrar los electores de departamento, sentando por orden alfabético el nombre de los votantes y votados.
- Art. 50.* Para ser elector de departamento se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, vecino y residente en cualquiera lugar del territorio del mismo departamento un año antes de su elección.
- Art. 51.* Cada uno de los ciudadanos que componen la junta elegirá de palabra o por escrito los respectivos electores de departamento, cuyos nombres se escribirán en la lista a su presencia.
- Art. 52.* En los departamentos en que solo deba elegirse un diputado, se nombrarán quince electores, y en donde deban elegirse dos o más diputados, se nombrarán treinta y un electores.
- Art. 53.* Las dudas que se ofrezcan sobre si en alguno o algunos de los concurrentes se hallan las calidades necesarias para votar, se decidirán verbalmente por la junta, y lo que resolviere se ejecutará sin recurso.
- Art. 54.* No habrá guardia en estas juntas, ni se podrá presentar en ellas con armas ningún individuo, sea de la clase que fuere.
- Art. 55.* Concluidos los tres días en que deben estar abiertos los registros, se procederá por el presidente, escrutadores y secretario de cada junta a hacer la computación de votos, que haya reunido cada ciudadano en la lista, y hecha la suma, se firmará por dichos individuos, y se entregará cerrada al secretario del ayuntamiento.

- Art. 56.* En el tercer domingo del expresado mes de agosto se reunirá cada ayuntamiento en sus casas consistoriales, concurriendo también los presidentes, escrutadores y secretarios de las juntas, y con presencia de todas las listas se formará una general por orden alfabético, que comprenda todos los individuos votados, y el número de votos que hayan sacado.
- Art. 57.* Esta lista y la acta relativa al asunto se firmarán por el presidente del ayuntamiento, su secretario y los de las juntas. En seguida se sacarán dos copias autorizadas de la lista, de las que una se fijará en paraje público, y la otra se entregará con el correspondiente oficio a dos individuos que ha de nombrar el ayuntamiento de su seno, para que pasen a la capital del departamento a hacer la regulación general de votos, en compañía de los demás comisionados de los otros ayuntamientos.
- Art. 58.* En el cuarto domingo del propio mes de agosto se reunirán en sesión pública en la capital del departamento los comisionados de los ayuntamientos del distrito presididos por el jefe de policía, y en su defecto por el alcalde primero, y formarán una lista general de los individuos nombrados para electores de departamento por todos los ayuntamientos, con expresión del número de votos que hayan reunido, y del lugar de su residencia.
- Art. 59.* Para hacer la regulación de votos de que habla el artículo anterior, se necesita la concurrencia de seis comisionados por lo menos. En los departamentos en que no se pudiere reunir este número, el ayuntamiento de la capital nombrará de su seno los individuos que faltan para completarlo.
- Art. 60.* Serán electores de departamento los ciudadanos que hayan reunido en la lista mayor número de votos. En caso de empate entre dos o más individuos lo decidirá la junta por votos secretos; y si en esta votación hubiere también empate, lo decidirá la suerte.
- Art. 61.* La expresada lista y la acta relativa al asunto se firmará por todos los individuos de la junta, y el secretario del ayuntamiento de la capital del departamento, y se remitirán copias autorizadas de uno y otro a la comisión permanente del congreso, al gobernador del estado, y a los ayuntamientos del distrito del departamento.
- Art. 62.* El presidente de la junta pasará el correspondiente oficio a los electores nombrados, para que concurran a las juntas electorales de departamento.

## II

### *De las juntas electorales de departamento*

- Art. 63.* Las juntas electorales de departamento se celebrarán en su capital quince días después de hecha la regulación de votos de que habla el art. 58, en las casas consistoriales, o en el edificio que se estime más a propósito, a puerta abierta y sin guardia alguna.
- Art. 64.* El presidente de estas juntas lo jera el jefe de policía, y en su defecto el alcalde primero de la capital del departamento, si no fueren electores, y en caso de serlo, presidirá las juntas el individuo del ayuntamiento que siguiere en orden y que no sea elector. La sesión de estas juntas se abrirá, haciendo leer el presidente

las credenciales de los electores, que los son los oficios en que se les avisó su nombramiento.

- Art. 65.* En seguida preguntará el presidente: ¿si en algún elector hay nulidad legal para serlo? y si se probare en el acto que la hay, será el elector privado de votar. Preguntará después: ¿si ha habido cohecho o fuerza para que las elecciones recaigan en determinada persona? y si se probare que ha habido uno u otro, serán privados de voz activa y pasiva los que hubieren cometido el delito, sufriendo igual pena los calumniadores. Las dudas que se ofrezcan en uno a en otro caso las decidirá la junta sin recurso alguno.
- Art. 66.* Concluido este acto, se nombrará un presidente, dos escrutadores y un secretario del seno de la misma junta, y se retirará inmediatamente el individuo que la presidía.
- Art. 67.* A continuación se procederá al nombramiento de diputados propietarios por medio de cédulas, y lo serán los que reunieren la pluralidad absoluta de votos. Si ninguno la hubiere reunido, entrarán en segundo escrutinio los dos que hayan tenido mayor número de votos, y quedará elegido el que reúna la pluralidad. En caso de empate decidirá la suerte.
- Art. 68.* En la misma forma se elegirá después el diputado o diputados suplentes. La acta de estas elecciones se firmará por todos los individuos de la junta, y se remitirán copias autorizadas de ella a la comisión permanente del congreso, al gobernador del estado, y a todos los ayuntamientos del departamento.
- Art. 69.* Asimismo se dará testimonio de la acta a los diputados propietarios y suplentes, para que les sirva de credencial de su nombramiento.
- Art. 70.* Ningún ciudadano se podrá excusar, por motivo ni pretexto alguno de desempeñar los encargos de que habla el presente capítulo.

### *Capítulo III*

#### *De la celebración del Congreso*

- Art. 71.* Todos los años se reunirá el congreso en una sala en la capital del estado para celebrar sus sesiones. No se puede trasladar a otro lugar, sino temporalmente, y esto en el caso de que lo acuerden así las dos terceras partes de los diputados presentes.
- Art. 72.* Los diputados nombrados para formar el congreso, presentarán sus credenciales a la comisión permanente del mismo, a fin de que proceda a su examen y calificación, teniendo presentes al efecto las actas de elecciones de las juntas de departamento.
- Art. 73.* El día 28 del mes de enero del año de la renovación del congreso, se reunirán en sesión pública los individuos de la comisión permanente, y los diputados nombrados, haciendo de presidente y secretario de la junta los que lo fueren de la comisión, y se leerá el informe de esta sobre la legitimidad de las credenciales y calidades de los diputados.

- Art. 74.* Las dudas que se ofrezcan sobre estos dos puntos, se resolverán definitivamente por la junta a pluralidad de votos, sin tenerlo los individuos de la comisión permanente.
- Art. 75.* En seguida se prestará por los diputados ante el presidente de la comisión el correspondiente juramento de guardar y hacer guardar la constitución federal de los Estados- Unidos Mexicanos, y la particular del estado, y desempeñar cumplidamente su encargo.
- Art. 76.* A continuación se procederá por los diputados a elegir de entre ellos mismos un presidente, un vicepresidente y dos secretarios: con lo que cesarán las funciones de la comisión permanente, y retirándose inmediatamente, se declarará por el presidente del congreso, hallarse este legítimamente constituido.
- Art. 77.* Para la celebración de las demás sesiones ordinarias y extraordinarias del congreso en los dos años de su duración, se reunirán los diputados cuatro días antes del de su apertura, con el objeto de examinar las credenciales de los diputados que nuevamente se presenten. Si se aprobaran estas credenciales, prestarán inmediatamente los nuevos diputados el juramento de que habla el art. 75, y en seguida se procederá al nombramiento de presidente, vicepresidente y secretarios del congreso.
- Art. 78.* La apertura de las sesiones ordinarias del congreso, será el día 1 de febrero de cada año, y el día 1 de setiembre de todos los años siguientes al de la renovación del mismo congreso, debiendo asistir a este acto el gobernador del estado, para informar por escrito el estado de su administración pública.
- Art. 79.* Las sesiones ordinarias del congreso que comienzan el día 1 de febrero, durarán el mismo mes de febrero y los dos siguientes de marzo y abril, y no podrán prorrogarse sino por solo otro mes, cuando lo acuerden así las dos terceras partes de los diputados presentes. Las sesiones ordinarias que comienzan el día 1 de setiembre durarán los treinta días del mismo mes de setiembre, y no podrán prorrogarse con motivo alguno.
- Art. 80.* Las sesiones del congreso serán diarias, sin otra interrupción que la de los días festivos solemnes. Todas deben ser públicas, y solo en los casos que exijan reserva, podrá celebrarse sesión secreta.
- Art. 81.* Antes de cerrarse las sesiones ordinarias, se nombrará por el congreso una comisión permanente de su seno, compuesta de cinco individuos propietarios y dos suplentes que durará todo el tiempo intermedio de unas a otras sesiones ordinarias, y su presidente lo será el individuo primer nombrado.
- Art. 82.* El gobernador del estado concurrirá al acto de cerrar el congreso sus sesiones ordinarias.
- Art. 83.* En el tiempo intermedio de unas a otras sesiones ordinarias puede ser convocado el congreso para la celebración de sesiones extraordinarias, siempre que por las circunstancias o por la calidad de los negocios que sobrevengan, lo acuerde así la comisión permanente unida para este efecto con el senado.
- Art. 84.* Mientras se verifica la reunión del congreso, si el negocio fuere muy grave y urgente, la comisión permanente unida con el senado y los demás diputados que

se hallen en la capital, tomará las providencias del momento que correspondan, y dará cuenta con ellas al congreso luego que se Haya reunido.

*Art. 85.* Concurrirán a las sesiones extraordinarias del congreso los mismos diputados que han asistido a las ordinarias.

*Art. 86.* La celebración de estas sesiones extraordinarias «leí congreso no impide la elección de nuevos diputados, en el tiempo que previene la constitución.

*Art. 87.* Si no se hubieren cerrado las sesiones extraordinarias al tiempo en que deben reunirse las ordinarias, cesarán aquellas, y éstas continuarán el negocio para que fueron convocadas las extraordinarias.

*Art. 88.* Las sesiones extraordinarias se abrirán y cerrarán con las mismas formalidades que las ordinarias.

#### *Capítulo IV*

##### *De las atribuciones del Congreso y de su comisión permanente*

*Art. 89.* Las atribuciones del congreso son:

- I. Decretar las leyes relativas a la administración y gobierno interior del estado en todos sus ramos, declararlas y derogarlas.
- II. Regular los votos que hayan reunido los ciudadanos en las juntas electorales de departamento para gobernador, vicegobernador y senadores del estado, y hacer la elección de ellos en su caso.
- III. Decidir por votos secretos los empates que haya entre dos o más individuos para la elección de estos oficios.
- IV. Resolver las dudas que se ofrezcan sobre la nulidad de las expresadas elecciones, o sobre las calidades de los elegidos.
- V. Determinar lo que le parezca sobre las escusas que aleguen los individuos elegidos, para no admitir estos cargos.
- VI. Declarar cuando ha lugar a la formación de causa, tanto por delitos de oficio como por los comunes a los diputados del congreso, al gobernador, al vicegobernador, a los senadores, al secretario del despacho del gobierno del estado, y a los individuos del supremo tribunal de justicia.
- VII. Hacer efectiva la responsabilidad de estos funcionarios públicos, y disponer en su caso que se exija la de los demás empleados.
- VIII. Fijar anualmente todos los gastos de la administración pública del estado a propuesta del gobernador.
- IX. Señalar contribuciones para cubrirlos con arreglo a esta constitución y la general de la federación.
- X. Aprobar el repartimiento de esta» contribuciones.
- XI. Examinar y aprobar las cuentas de todos los caudales públicos del estado.
- XII. Intervenir o prestar su consentimiento en todos los casos en que lo previene la constitución.



*Art. 90.* El congreso en las sesiones extraordinarias que celebre, en el tiempo intermedio de unas a otras sesiones ordinarias, solamente se ocupará en los negocios para que fuere convocado.

*Art. 91.* Las atribuciones de la comisión permanente son:

- I. Velar sobre la observancia de la constitución y las leyes, y dar informe al congreso de las infracciones que haya notado.
- II. Convocar al congreso para la celebración de sesiones extraordinarias, en los casos y modo que dispone la constitución.
- III. Recibir y examinar las credenciales de los diputados que se nombren para la renovación del congreso.
- IV. Dar aviso a los diputados suplentes para que concurran al congreso por falta de los propietarios; y en caso de que falten unos y otros, comunicar las órdenes convenientes al respectivo departamento, para que proceda a hueva elección.
- V. Recibir los testimonios de las actas de las elecciones de las juntas electorales de departamento para gobernador, vicegobernador y senadores, y entregarlos al congreso luego que esté constituido.

## *Capítulo V*

### *De la formación y promulgación de las leyes*

*Art. 92.* En el reglamento interior del congreso se prescribirá la forma, intervalos y modo de proceder en la discusión de los proyectos de ley.

*Art. 93.* Los proyectos de ley que fueren desechados conforme al reglamento, no se podrán presentar de nuevo hasta las sesiones del año siguiente.

*Art. 94.* La mitad y uno más del número total de los diputados forman congreso, para dictar providencias y trámites que no tengan el carácter de ley.

*Art. 95.* Para discutir y votar proyectos de ley, y dictar órdenes que sean de mucha gravedad, se requiere el concurso de las dos terceras partes.

*Art. 96.* En algunos casos para aprobar o reprobar, basta la mayoría absoluta de los concurrentes.

*Art. 97.* Aprobado un proyecto, se extenderá en forma de ley y se comunicará al gobernador del estado, quien dentro de diez días podrá hacer las observaciones que le parezcan, oyendo antes al senado.

*Art. 98.* Si no tuviere observaciones que hacer, procederá a promulgar y circular dicha ley con las solemnidades correspondientes.

*Art. 99.* En el caso de que haga algunas observaciones, volverá el congreso a discutir el proyecto, pudiendo asistir a la discusión y hablar en ella el orador que nombrare el gobierno.

*Art. 100.* En esta segunda discusión, el proyecto no debe tenerse por aprobado, si no votan a su favor las dos terceras partes de los diputados presentes, y la votación se hará por escrutinio secreto y con cédulas.

- Art. 101.* Aprobado de nuevo el proyecto, se devolverá la ley al gobernador para que proceda inmediatamente a su solemne promulgación y circulación.
- Art. 102.* La derogación de las leyes debe hacerse con las mismas formalidades, y por los mismos trámites que su establecimiento.

### *Apéndice a este título*

#### *De la elección de los diputados para el Congreso general de la Federación*

- Art. 103.* La elección de los diputados que han de concurrir por este estado al congreso general de la federación, debe hacerse el domingo primero de octubre del año anterior al de la renovación del mismo congreso general, conforme a lo dispuesto en la constitución federal de la nación.
- Art. 104.* En el mismo día y en la propia forma en que se hace la elección de los diputados para el congreso del estado, se nombrarán en seguida por las juntas electorales de departamento, los electores que han de elegir a los diputados para el congreso general de la federación.
- Art. 105.* Por cada veinte mil almas se nombrará un elector por los departamentos electorales. En los departamentos en que resulte un exceso de población, que pase de diez mil almas, se nombrará otro elector por esta fracción. El departamento electoral que no tenga la población de veinte mil almas, nombrará sin embargo un elector.
- Art. 106.* Los electores que se nombraren para la elección de los diputados al congreso general, deben tener las mismas calidades que previene esta constitución, respecto de los electores que han de elegir a los diputados del congreso del estado.
- Art. 107.* Las juntas electorales de departamento remitirán copia certificada de la acta de estas elecciones al vicegobernador del estado, y pasarán también el correspondiente testimonio a cada uno de los electores para que les sirva de credencial de su nombramiento.
- Art. 108.* Los electores nombrados pasarán a la capital del estado para hacer la elección de los diputados al congreso general, y se presentarán al vicegobernador, quien hará escribir sus nombres y el del departamento que los eligió, en un registro que deberá llevarse al efecto,
- Art. 109.* Cuatro días antes del domingo primero del mes de octubre citado, se reunirán todos los electores en sesión pública, y en el edificio que se estime más a propósito, haciendo de presidente de la junta el vicegobernador; y en su defecto el senador más antiguo, y después de presentar sus credenciales nombrarán de entre ellos mismos dos escrutadores y un secretario.
- Art. 110.* A continuación se nombrarán de entre los propios electores y por ellos mismos a pluralidad de votos dos comisiones; la una de cinco individuos para examinar las credenciales de los demás electores; y la otra de tres para que examine las credenciales de aquellos cinco individuos.
- Art. 111.* Al día siguiente se reunirá de nuevo la junta para leer los informes de las comisiones, y todas las dudas que se ofrezcan sobre la legitimidad de las credenciales y calidades de los electores, se decidirán definitivamente y sin recurso alguno

por la propia junta a pluralidad de votos, sin tenerlo el vicegobernador o senador que la presidiere.

*Art. 112.* En el domingo primero del expresado mes de octubre se reunirán los electores presididos por el vicegobernador, o por el senador más antiguo, y procederán aquellos a nombrar los diputados que deben concurrir por el estado al congreso general de la federación, en la misma forma que dispone esta constitución respecto del nombramiento de los diputados del congreso del estado.

*Art. 113.* Verificada que sea la elección de los expresados diputados, la junta dispondrá lo conveniente para cumplir con lo prevenido en el artículo 17 de la constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, y concluido que sea esto, se disolverá la misma junta.

## Título II Del Poder Ejecutivo del estado

### *Capítulo I Del gobernador*

*Art. 114.* El gobernador del estado debe ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de treinta años, nacido en alguno de los estados de la confederación mexicana, y vecino de este con residencia de cinco años, debiendo ser los dos últimos inmediatos a su elección.

*Art. 115.* Ni los eclesiásticos ni los militares que se hallen en actual servicio en el ejército permanente de los estados de la federación, pueden obtener el empleo de gobernador.

*Art. 116.* El gobernador durará cuatro años en el ejercicio de su oficio, y no podrá volver a ser elegido para el mismo empleo hasta después de cuatro años de haber cesado en sus funciones.

*Art. 117.* Las atribuciones del gobernador son:

- I. Cuidar de la conservación del orden público en lo interior, y de la seguridad del estado en lo exterior, con arreglo a la constitución y a las leyes.
- II. Comandar en jefe toda la milicia del estado, y disponer de ella para los dos enunciados objetos.
- III. Proveer todos los empleos del estado que no sean de nombramiento popular en la forma que previene la constitución y las leyes.
- IV. Nombrar y separar libremente al secretario del despacho del gobierno del estado.
- V. Cuidar del puntual cumplimiento tanto de esta constitución, como de la general de la nación, y de las leyes y decretos de la federación y del congreso del estado, y dar los decretos y órdenes convenientes para su ejecución.
- VI. Formar los reglamentos que le parezca, para el mejor gobierno de los ramos de la administración pública del estado, y pasarlos al congreso para su aprobación.

VII. Cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por los tribunales del estado, y de que se ejecuten sus sentencias. Por esta inspección no podrá mezclarse en el examen de las causas pendientes, ni disponer, durante el juicio, de las personas de los reos.

VIII. Indultar a los delincuentes con arreglo a las leyes.

*Art. 118.* Todas las órdenes y decretos del gobernador deberán firmarse por el secretario del despacho del gobierno del estado, y sin este requisito no serán obedecidos.

*Art. 119.* El gobernador para publicar las leyes y decretos del congreso del estado usará de la fórmula que sigue: El gobernador del estado de Xalisco a todos sus habitantes sabed: que el congreso del mismo estado ha decretado lo siguiente. (Aquí el texto literal de la ley) Por tanto mando se imprima, publique y circule, y se le dé el debido cumplimiento.

## *Capítulo II*

### *Del vicegobernador*

*Art. 120.* Habrá en el estado un vicegobernador que ha de tener las propias calidades que se necesitan para ser gobernador.

*Art. 121.* El vicegobernador durará cuatro años en el ejercicio de su oficio, y no podrá volver a ser elegido para servir el mismo empleo hasta después de cuatro años de haber cesado en sus funciones.

*Art. 122.* El vicegobernador presidirá el senado, pero no tendrá voto sino en caso de empate.

*Art. 123.* El vicegobernador será el jefe de policía del cantón de la capital, y en caso de desempeñar las funciones de gobernador, nombrará entre tanto un sustituto con aprobación del senado.

*Art. 124.* En vacante del gobernador, u por estar impedido para servir su oficio, a juicio del congreso o de la comisión permanente, desempeñará sus funciones el vicegobernador.

*Art. 125.* Si este faltare también, liará las veces de gobernador el senador que nombre el congreso. Cuando este no se halle reunido, la comisión permanente nombrará en lo pronto y hasta la reunión del congreso, un individuo del senado que desempeñe las funciones del gobernador.

*Art. 126.* En caso de que fallezca o se imposibilite absolutamente el gobernador o vicegobernador en los dos primeros años del ejercicio de sus empleos, se nombrará nuevo gobernador o vicegobernador, al tiempo de hacerse las inmediatas elecciones de diputados del congreso.

## *Capítulo III*

### *Del Senado*

*Art. 127.* Habrá en el estado un senado compuesto de cinco vocales propietarios y dos suplentes.

- Art. 128.* Los senadores deben tener las mismas calidades que se requieren para ser diputados, y además la de treinta años cumplidos.
- Art. 129.* No pueden ser senadores los que no pueden ser diputados.
- Art. 130.* El senado se renovará cada dos años por mitad, saliendo la primera vez el menor número de vocales propietarios y un suplente, y en la segunda el mayor número de propietarios y el otro suplente, y así sucesivamente, debiendo salir en la primera ocasión los individuos nombrados últimamente.
- Art. 131.* Ningún senador podrá volver a ser elegido para servir el propio destino, sino después de cuatro años de haber cesado en sus funciones.
- Art. 132.* Cuando el gobernador del estado asistiere al senado, lo presidirá sin voto, y no concurrirá el vicegobernador.
- Art. 133.* El secretario del senado lo será uno de sus individuos en la forma que disponga su reglamento interior.
- Art. 134.* Las atribuciones del senado son:
- I. Consultar al gobernador en los asuntos en que pida consejo.
  - II. Velar sobre el cumplimiento de la constitución y las leyes, y dar parte al congreso de las infracciones que note.
  - III. Promover el establecimiento y fomento de todos los ramos de prosperidad del estado.
  - IV. Proponer ternas para la provisión de los empleos en que la ley exija este requisito.
  - V. Glosar las cuentas de todos los caudales públicos, y presentarlas al congreso para su último examen y aprobación.

## *Capítulo IV*

### *De la elección del gobernador, vicegobernador y senadores*

- Art. 135.* La elección del gobernador se hará por las juntas electorales de departamento, al día siguiente de haberse hecho el nombramiento de los diputados del congreso.
- Art. 136.* Cada una de estas juntas elegirá a pluralidad absoluta de votos un individuo para gobernador, y remitirá testimonio de la acta de elección a la comisión permanente del congreso.
- Art. 137.* El congreso en el día de la apertura de sus primeras sesiones ordinarias, abrirá los testimonios de que habla el artículo anterior, y nombrará una comisión de su seno para revisarlos y dar cuenta con el resultado dentro de tercero día.
- Art. 138.* En este día procederá el congreso a calificar las elecciones hechas por los departamentos, y a hacer la enumeración de votos.
- Art. 139.* El individuo que reuniere la mayoría absoluta de votos de las juntas electorales, de departamento, computados por el número de ellas, y no por el de sus vocales, será el gobernador del estado.
- Art. 140.* Si ninguno reuniere la mayoría absoluta de los votos de las juntas electorales, el congreso elegirá para gobernador uno de los dos individuos que tengan mayor número de sufragios.

- Art. 141.* Si fueren más de dos los individuos que reunieren con igualdad esta mayoría respectiva de votos, el congreso elegirá al gobernador de entre todos ellos. Lo mismo sucederá cuando ninguno tuviere esta mayoría, sino que todos tengan igual número de sufragios.
- Art. 142.* Si un individuo solo obtuviere la mayoría respectiva de votos, y dos o más tienen el mismo número de sufragios, pero mayor que el de todos los otros, el congreso elegirá primeramente de entre aquellos el individuo que ha de competir con el que reunió la mayoría respectiva, para el nombramiento de gobernador.
- Art. 143.* Todas estas elecciones del congreso deben ser por escrutinio secreto y a pluralidad absoluta de votos. En caso de empate decidirá la suerte.
- Art. 144.* La elección del vicegobernador se hará por las juntas de departamento en el mismo día y en la propia forma que la del gobernador.
- Art. 145.* En el propio día y en la misma conformidad se hará la elección de senadores propietarios y suplentes por las expresadas juntas electorales.
- Art. 146.* Los testimonios de las actas de estas elecciones se remitirán a la comisión permanente del congreso, para que se haga por este la regulación de votos, del mismo modo que en la elección del gobernador.
- Art. 147.* El que fuere electo gobernador del estado, servirá este destino con preferencia a cualquiera otro. La elección del vicegobernador prefiere a la de los senadores, y la de estos a la de los diputados.
- Art. 148.* El gobernador, vicegobernador y senadores que fueren elegidos tomarán posesión de sus empleos el día 1 de marzo.

## *Capítulo V*

### *Del secretario del despacho de gobierno*

- Art. 149.* Habrá un secretario en el estado que se titulará secretario del despacho del gobierno del estado, a cuyo cargo correrán todos los negocios del supremo gobierno del mismo estado, sean de la clase que fueren.
- Art. 150.* El secretario debe ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, nacido en alguno de los estados de la confederación mexicana, y vecino de este con residencia en él los cinco años antes de su elección.
- Art. 151.* No puede ser secretario ningún individuo del estado eclesiástico.
- Art. 152.* El secretario será nombrado y separado libremente por el gobernador del estado.
- Art. 153.* Este empleado público, y el gobernador, vicegobernador y senadores disfrutará un salario competente, que se les asignará por el congreso antes de que tomen posesión de sus empleos.
- Art. 154.* Luego que tomen posesión de sus oficios estos funcionarios públicos, cesarán durante su encargo en el desempeño de los empleos que obtengan, sean de la clase que fueren.

## Capítulo VI

### *De los jefes de policía de los cantones*

- Art. 155.* Habrá un jefe de policía en cada cantón del estado, en quien residirá el gobierno político del mismo.
- Art. 156.* Para ser jefe de policía se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, y vecino del estado, con residencia en él los cinco años antes de su elección.
- Art. 157.* Los jefes de policía, a excepción del de la capital, serán nombrados por el gobernador a propuesta en terna del senado.
- Art. 158.* Para hacer esta propuesta pedirá el senado informe a la junta de policía del respectivo cantón, sobre los sujetos que pretenden el empleo de jefe de policía.
- Art. 159.* Dispondrá también el senado antes de hacer las propuestas, que los individuos que soliciten estos empleos, acrediten su instrucción en la constitución del estado, y en el reglamento para el gobierno político de los cantones, por medio de un examen que se verificará en el mismo senado.
- Art. 160.* Los jefes de policía durarán cuatro años en el ejercicio de sus funciones, pero podrán ser nombrados de nuevo sin intervalo alguno, para servir el mismo empleo.
- Art. 161.* Todos los jefes de policía son independientes entre sí en el desempeño de su encargo, y están sujetos inmediatamente al gobernador del estado.
- Art. 162.* Las atribuciones de los jefes de policía, el sueldo que deben gozar, y el modo con que deben desempeñar sus funciones, se detallarán en el reglamento para el gobierno económico-político de los cantones.

## Capítulo VII

### *Se las juntas cantonales de policía*

- Art. 163.* En la capital de cada uno de los cantones del estado habrá una junta de policía, compuesta de cinco vocales propietarios y dos suplentes.
- Art. 164.* Cada dos años en el domingo secundo del mes de enero nombrarán todos los ayuntamientos de cada cantón un vecino de su territorio, que sea ciudadano en el ejercicio de sus derechos, y mayor de veinte y cinco años, para que concurra a la capital del mismo cantón a elegir los individuos que deben componer su respectiva junta de policía.
- Art. 165.* A los quince días de verificado el nombramiento de que habla el artículo anterior, se reunirán los comisionados de los ayuntamientos en la capital de su respectivo cantón, presididos por el jefe de policía, y en su defecto por el alcalde primero, y nombrarán los vocales propietarios y suplentes de las expresadas juntas de policía, en la misma forma en que se hace la elección de los diputados del congreso del estado.
- Art. 166.* Los individuos que han de componer estas juntas, deben ser ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, mayores de veinte y cinco años, y vecinos de algún

departamento del cantón, con residencia en él los tres años anteriores al de su nombramiento.

*Art. 167.* No podrá ser individuo de estas juntas ningún empleado público asalariado por el estado.

*Art. 168.* Estas juntas se renovarán cada dos años por mitad, saliendo la primera vez el menor número de vocales propietarios y un suplente, y en la segunda el mayor número de propietarios y el otro suplente, y así sucesivamente, debiendo salir en la primera ocasión los individuos nombrados últimamente.

*Art. 169.* Los individuos de estas juntas no pueden ser reelegidos para servir el propio encargo, hasta después de cuatro años de haber cesado en sus funciones.

*Art. 170.* Las atribuciones de estas juntas son:

- 1<sup>a</sup>. Velar sobre la observancia de la constitución y las leyes, dando parte al gobernador de las infracciones que noten.
- 2<sup>a</sup>. Cuidar de la buena inversión de los fondos municipales de su cantón.
- 3<sup>a</sup>. Exigir las cuentas anuales de estos fondos, examinarlas y glosarlas, dando cuenta después con ellas al gobierno.
- 4<sup>a</sup>. Conceder licencia a los ayuntamientos para gastos extraordinarios en casos muy urgentes, dando cuenta inmediatamente al gobierno.
- 5<sup>a</sup>. Promover el establecimiento y fomento de todos los ramos de prosperidad de su cantón.
- 6<sup>a</sup>. Consultar al jefe de policía en los asuntos en que pida dictamen.

*Art. 171.* Las juntas de policía deben reunirse para comenzar sus sesiones, el día 1 de marzo de cada año.

## *Capítulo VIII*

### *De los ayuntamientos*

*Art. 172.* Habrá ayuntamiento en los pueblos del estado, para cuidar de su policía y gobierno interior.

*Art. 173.* No puede dejar de haber ayuntamiento en los pueblos que con su comarca tengan la población de mil almas a lo menos. Por circunstancias particulares puede disponer el congreso que baya ayuntamiento en los pueblos de menor población.

*Art. 174.* En los pueblos en que no haya ayuntamiento nombrará su vecindario un comisario de policía y un síndico procurador, que desempeñarán las funciones que prescriba el reglamento del gobierno político de los cantones.

*Art. 175.* Los ayuntamientos se compondrán de alcaldes, regidores y síndicos, cuyo número se designará en el reglamento para el gobierno político de los cantones.

*Art. 176.* Para ser individuo del ayuntamiento se requiere, saber leer y escribir, ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, y vecino del distrito del ayuntamiento, con residencia en él los tres años anteriores al de su elección.



- Art. 177.* No podrá ser individuo del ayuntamiento ningún empleado público asalariado por el estado.
- Art. 178.* Los alcaldes se mudarán todos los años; los regidores por mitad cada año, y lo mismo los síndicos si fueren dos. En el case de ser uno solo, se mudará todos los años.
- Art. 179.* La elección de los individuos del ayuntamiento se hará por medio de juntas electorales municipales, que se celebrarán todos los años el domingo segundo del no de diciembre, y los dos días siguientes, en la misma forma en que se hacen las juntas municipales para el nombramiento de los diputados del congreso.
- Art. 180.* Quedarán nombrados para alcaldes, regidores y síndicos los ciudadanos que hayan reunido mayor número de votos en las respectivas listas de cada uno de estos encargos. En caso de empate entre dos e más individuos, lo decidirá por votos secretos el ayuntamiento que exista al tiempo de la elección.
- Art. 181.* Si falleciere alguno de los individuos del ayuntamiento, o por cualquiera otro motivo vacare su encargo, lo seguirá desempeñando el ciudadano que en el orden de la lista respectiva tenga mayor número de votos.
- Art. 182.* El que hubiere servido alguno de los cargos del ayuntamiento, no podrá obtener en él ninguno otro, ni ser reelegido para el que servía, hasta después de dos años.
- Art. 183.* Los empleos de los ayuntamientos y de las juntas de policía, son carga concejil de que nadie puede excusarse sin causa legítima.

### Título III Del Poder Judicial del estado

#### *Capítulo I*

#### *De la administración de justicia en lo general*

- Art. 184.* La administración de justicia, tanto en lo civil como en lo criminal, corresponde exclusivamente a los tribunales que establece la constitución.
- Art. 185.* Ni el congreso ni el gobernador pueden ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocarse las causas pendientes, ni mandar abrir las concluidas.
- Art. 186.* Ningún hombre puede ser juzgado en el estado, sino por los tribunales establecidos, y jamás podrá nombrarse comisión especial para el efecto.
- Art. 187.* Todo hombre de cualquiera estado y condición, deberá ser juzgado en el estado por unas mismas leyes, en sus negocios comunes civiles y criminales.
- Art. 188.* Las leyes fijarán las formalidades que deben observarse en la formación de los procesos, y ninguna autoridad puede dispensarlas.
- Art. 189.* Los tribunales son unos ejecutores de las leyes, y nunca podrán interpretarlas, ni suspender su ejecución.
- Art. 190.* Todos los negocios judiciales del estado se terminarán dentro de su territorio hasta en su último recurso.

- Art. 191.* En ningún negocio, sea de la clase que fuere, puede haber más que tres instancias, y otras tantas sentencias definitivas.
- Art. 192.* Las leyes determinarán, según la naturaleza y calidad de los negocios, cual de las tres sentencias ha de causar ejecutoria.
- Art. 193.* De las sentencias ejecutoriadas solamente se puede interponer el recurso de nulidad en la forma y para los efectos que determinarán las leyes.
- Art. 194.* Ningún juez que haya sentenciado un negocio en alguna instancia, puede sentenciarlo en otra, ni determinar el recurso de nulidad que se interponga en el propio negocio.
- Art. 195.* La justicia se administrará en nombre del pueblo libre de Xalisco, en la forma que las leyes prescriban.

## *Capítulo II*

### *De la administración de justicia en lo civil*

- Art. 196.* Las leyes designarán los negocios civiles que por razón de la corta cantidad que se demanda, deben ser determinados definitivamente por medio de providencias gubernativas.
- Art. 197.* De estas determinaciones no podrá interponerse apelación ni otro recurso alguno.
- Art. 198.* En los demás negocios civiles no se podrá instruir demanda judicial, sin hacer constar que se ha intentado el medio de la conciliación.
- Art. 199.* Esta se verificará en los términos que disponga la ley.
- Art. 200.* Los convenios de los interesados en negocios civiles, sobre terminarlos por medio de árbitros, o de cualquiera otro modo extrajudicial serán observados religiosamente por los tribunales.

## *Capítulo III*

### *De la administración de justicia en lo criminal*

- Art. 201.* La ley determinará los delitos ligeros que deben ser castigados con penas correccionales, sin forma de juicio y por medio de providencias gubernativas.
- Art. 202.* De estas determinaciones económicas y de policía no podrá interponerse apelación, ni otro recurso alguno.
- Art. 203.* Cuando el delito fuere solamente de injurias, no podrá admitirse demanda judicial, sin que preceda conciliación con arreglo a la ley.
- Art. 204.* Nadie puede ser preso por ningún delito, sin que preceda información sumaria del hecho, y decreto motivado del tribunal de primera instancia, que se le notificará en el acto de la prisión, pasándose copia de él al alcaide inmediatamente.
- Art. 205.* Las declaraciones en causa propia de todos los individuos que sean tratados como reos, se les recibirán sin exigirles juramento.

- Art. 206.* El delincuente en fraganti puede ser presentado al alcalde por cualquiera individuo del pueblo, para que el tribunal proceda inmediatamente a formarle la correspondiente información sumaria.
- Art. 207.* Si algún individuo fuere arrestado sin notificarle el decreto de prisión, porque no pueda el tribunal verificarlo, no se le tendrá como preso, sino en clase de detenido.
- Art. 208.* Ninguno durará en clase de detenido más que veinte y cuatro horas, y luego que se cumplan, se le pondrá en libertad por el alcaide, si no se le ha notificado el decreto de prisión, y pasándose la correspondiente copia al mismo alcaide.
- Art. 209.* Para el puntual cumplimiento de los dos anteriores artículos, se formarán dos departamentos enteramente separados en cada una de las cárceles del estado; de los que el uno se destinará para todos los arrestados o detenidos, y el otro para los presos.
- Art. 210.* Se dispondrán todas las cárceles de manera que solo sirvan para asegurar a los arrestados y presos, y no para molestarlos.
- Art. 211.* Por los delitos que no merecen pena corporal, nadie deberá ser preso, siempre que diere la correspondiente fianza.
- Art. 212.* En ningún caso se puede proceder contra persona alguna por denuncia secreta.
- Art. 213.* Solo en el caso de que el delito lleve consigo responsabilidad pecuniaria, se podrán embargar bienes al procesado, y esto en proporción a la cantidad a que se extienda la responsabilidad.
- Art. 214.* Ninguna autoridad del estado puede librar orden para el registro de las casas, papeles y otros efectos de sus habitantes, sino en los casos expresamente dispuestos por la ley, y en la forma que esta determine.
- Art. 215.* Nunca se podrá usar con los presos del tormento ni de apremios.
- Art. 216.* Toda causa criminal será pública, desde el momento en que se trate de recibir al procesado su confesión con cargos.
- Art. 217.* Jamás se podrá imponer a un reo la pena de confiscación de bienes.
- Art. 218.* Ninguna pena será trascendental a la familia del que la sufre, sino que obrará todo su efecto en el que la mereció.

#### *Capítulo IV*

##### *De los tribunales*

- Art. 219.* Habrá tribunales de primera instancia en todos los lugares del estado en que haya ayuntamiento.
- Art. 220.* Los tribunales de primera instancia se compondrán de un alcalde y de dos vecinos nombrados por el ayuntamiento que se renovarán cada tres meses, pudiendo ser reelegidos los anteriores sin intervalo alguno por una sola vez.
- Art. 221.* En los lugares donde haya dos o más alcaldes, habrá otros tantos tribunales de primera instancia, formados de un mismo modo y con iguales facultades en todo el distrito de su respectivo ayuntamiento.

- Art. 222.* En estos tribunales tomarán principio precisamente todos los negocios judiciales, a excepción de los relativos a los funcionarios públicos de que habla el art. 237.
- Art. 223.* Respecto de los militares y eclesiásticas se observará lo dispuesto en el art. 154 de la constitución federal de los Estados- Unidos Mexicanos.
- Art. 224.* En las causas criminales que se formen en estos tribunales por delitos que merezcan pena corporal, habrá jueces de hecho distintos de los que componen el tribunal.
- Art. 225.* Los jueces de hecho lo serán los jurados que se nombrarán en la cabecera de cada ayuntamiento, en el tiempo y forma que determine la ley.
- Art. 226.* La misma ley determinará todas las formalidades que deben observarse para la celebración del juri.
- Art. 227.* Este se celebrará a los ocho días, cuando más tarde, después de haberse comenzado la causa.
- Art. 228.* El juicio de los jurados se limitará precisamente a declarar si el preso es o no autor del hecho.
- Art. 229.* En el segundo caso luego será puesto en libertad el preso, y en el primero se seguirá la causa por el tribunal de primera instancia.
- Art. 230.* Cuando el congreso lo estime conveniente, se establecerá en el estado el juicio por jurados con toda la extensión que corresponde.
- Art. 231.* Para determinar las expresadas causas criminales y las demás que ocurran en los tribunales de primera instancia, consultarán los individuos que los componen con el asesor de su respectivo cantón.
- Art. 232.* Los asesores deben ser ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y mayores de veinte y cinco años.
- Art. 233.* Habrá en la capital del estado un tribunal supremo de justicia dividido en tres salas, y compuesta cada una de ellas de tres magistrados.
- Art. 234.* Asimismo habrá un fiscal en este tribunal que despachará todos los asuntos de las tres salas.
- Art. 235.* Las dos primeras salas conocerán de 109 negocios en segunda y tercera instancia en la forma que disponga la ley.
- Art. 236.* Corresponde a la tercera sala.
- 1º. Decidir todas las competencias de los tribunales de primera instancia entre sí.
  - 2º. Determinar los recursos de nulidad que se interpongan de las sentencias ejecutoriadas en primera, segunda y tercera instancia.
  - 3º. Conocer de los recursos de fuerza de todos los tribunales eclesiásticos del estado.
  - 4º. Examinar las listas que deberán remitírsele mensualmente de las causas pendientes en primera, segunda y tercera instancia, y pasar copias de ellas al gobernador para su publicación.
  - 5º. Oír las dudas de ley que se ofrezcan a cualquiera de las dos primeras salas o a los tribunales de primera instancia, y pasarlas al congreso por medio del gobernador con el correspondiente informe.
- Art. 237.* El supremo tribunal de justicia conocerá en primera, segunda y tercera instancia de las causas que se formen por delitos de oficio a los diputados del congreso,

- al gobernador, al vicegobernador, a los senadores, al secretario del despacho del gobierno y a los individuos del mismo tribunal.
- Art. 238.* De llegase el caso de formar causa a todo el supremo tribunal de justicia, se sustanciará y determinará por un tribunal especial compuesto de nueve jueces y un fiscal nombrados por el congreso.
- Art. 239.* En los recursos de nulidad que se ofrezcan en las causas de que hablan los dos artículos anteriores, conocerán tres jueces que se nombrarán por el congreso.
- Art. 240.* Cada cuatro años nombrará el congreso tres letrados para formar un tribunal temporal que se denominará tribunal de visita de todos los juzgados del estado, y se disolverá luego que concluya su comisión.
- Art. 241.* Sus funciones se contraerán a hacer una visita de todos los negocios despachados, y que se hallaren pendientes en los tribunales del estado, dando cuenta con el resultado al congreso.
- Art. 242.* Los individuos del supremo tribunal de justicia deben ser ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, mayores de treinta años y vecinos del estado, con residencia en el los cinco años anteriores al de su elección.
- Art. 243.* Estos magistrados y los asesores de los cantones serán nombrados por el gobernador del estado, a propuesta en terna del senado, y disfrutarán un salario competente que designará la ley.
- Art. 244.* Unos y otros durarán cuatro años en el ejercicio de sus empleos; pero podrán ser nombrados sin intervalo alguno para volverlos a servir.
- Art. 245.* Los individuos del supremo tribunal de justicia y los demás empleados generales de que habla el título anterior, son responsables de todos sus procedimientos en el desempeño de sus funciones, y pueden ser acusados por ellos en el congreso por cualquiera individuo del pueblo.

## Título IV De la hacienda pública del estado

### *Capítulo único*

- Art. 246.* La hacienda pública del estado se formará de las contribuciones de los individuos que lo componen.
- Art. 247.* No pueden establecerse contribuciones sino para satisfacer la parte que corresponda al estado de los gastos generales de la federación, y para cubrir los gastos particulares del mismo estado.
- Art. 248.* Las contribuciones que se establezcan para uno y otro objeto, deben ser proporcionadas a los gastos que se han de cubrir con ellas.
- Art. 249.* Las contribuciones para los gastos particulares del estado se fijarán anualmente por el congreso, con arreglo al presupuesto que se presentará por el gobernador y aprobará el mismo congreso.

- Art. 250.* Ninguna contribución para los gastos del estado, sea de la clase que fuere, puede establecerse sino por el congreso.
- Art. 251.* Se establecerá a la mayor brevedad una sola contribución directa en el estado para cubrir todos sus gastos.
- Art. 252.* Entretanto subsistirán las contribuciones antiguas, y no podrán derogarse sino por el congreso.
- Art. 253.* Se arreglará desde luego el cobro de estas contribuciones del modo más útil y beneficioso a los pueblos.
- Art. 254.* No se admitirá en cuenta a la tesorería del estado pago alguno que no sea para cubrir los gastos aprobados por el congreso.
- Art. 255.* Una instrucción particular arreglará las oficinas de hacienda pública del estado.
- Art. 256.* El congreso nombrará anualmente cinco individuos de su seno o de fuera de él, para revisar y glosar las cuentas de la tesorería del estado, y pasarlas después con su informe al mismo congreso para su aprobación.

## Título V De la milicia del estado

### *Capítulo único*

- Art. 257.* Habrá en el estado una fuerza militar compuesta de los cuerpos de milicia cívica, que se formarán en todos los departamentos.
- Art. 258.* El congreso designará anualmente la parte de estas milicias, que ha de prestar en el estado un continuo servicio.
- Art. 259.* Se formará por el congreso un reglamento para el gobierno local de estas milicias, con arreglo a lo dispuesto en la constatación general de la federación.

## Título VI De la educación pública

### *Capítulo único*

- Art. 260.* En todas los pueblos del estado se establecerán escuelas de primeras letras en que se enseñará a leer, escribir, contar y al catecismo de la religión cristiana, con una breve explicación de los derechos y deberes del hombre.
- Art. 261.* Se pondrán también en los lugares en que convenga, toda clase de establecimientos de instrucción, para proporcionar la enseñanza pública de las ciencias y artes útiles al estado.
- Art. 262.* El congreso formará un plan general de instrucción pública para facilitarla y uniformarla en el estado.

## Título VII

### De la observancia de la Constitución

#### *Capítulo único*

- Art. 263.* Todo habitante del estado debe observar religiosamente la constitución en todas sus partes.
- Art. 264.* Todos los funcionarios públicos del estado, sean de la clase que fueren, al tiempo de tomar posesión de sus empleos, prestaran juramento de observar la constitución general de la nación, la particular del estado, y desempeñar cumplidamente su encargo.
- Art. 285.* Ni el congreso ni otra alguna autoridad puede dispensar la observancia de la constitución en ninguno de sus artículos.
- Art. 266.* Cualquiera infracción de la constitución hace responsable personalmente al que la cometió, y el congreso dispondrá que se haga efectiva la responsabilidad.
- Art. 267.* Las proposiciones sobre reforma o alteración de la constitución en alguno o algunos de sus artículos, deben hacerse por escrito, y firmarse por la tercera parte de los diputados.
- Art. 268.* El congreso en cuyo tiempo se haga alguna de estas proposiciones no dispondrá otra cosa en los dos años de sus sesiones, sino que se lea y publique por la imprenta.
- Art. 269.* El congreso siguiente no hará otra cosa en los dos años de sus sesiones, sino admitir a discusión la proposición o desecharla.
- Art. 270.* Si se admite a discusión, se publicará de nuevo por la imprenta, y se leerá en las inmediatas juntas electorales de departamento, antes de hacerse el nombramiento de los diputados del congreso.
- Art. 271.* En el congreso que sigue, se procederá a la discusión y votación de la alteración o reforma propuesta.
- Art. 272.* Si estas fueren aprobadas, se publicarán inmediatamente como artículos constitucionales.

Dada en Guadalajara capital del estado de *Xalisco a 18 días del mes de noviembre del año del Señor de 1824. 4º de la independencia, 3º de la libertad, y 2º de la federación*—Pedro Velez, *diputado presidente*.—Prisciliano Sánchez.—José María Gil y Méndez.—José Antonio Mendez.—José María Gil y Brava.—Estevan Huerta.—José María Castillo Portugal.—Vicente Ríos.—José Manuel Cervantes.—Santiago Guzman.—Ignacio Navarrete.—José Ignacio Cañedo.—José Estevan de Aréchiga.—Rafael Mendoza.—Urbano Sanromán y Gómez, *diputado secretario*.—José Justo Corro, *diputado secretario*.

Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en Guadalajara en el palacio del estado a 18 de noviembre de 1824, 4º y 2º.—Juan Nepomuceno Cumplido.—Por mandado de S.E.—José María Corro.



18 de enero de 1825

Constitución del estado de Oajaca

El Congreso Constituyente a los habitantes del estado

Oajaqueños: los largos padecimientos que habéis sufrido, y los sacrificios de toda especie que habéis hecho por adquirir y conservar vuestra independencia y libertad, os hacían acreedores a tener un gobierno libre y justo, que hallara en la sabia combinación de los principios la mejor garantía de su duración.

¿Vuestros mandatarios al poner en vuestras manos la constitución política que han formado para el gobierno del estado, habrán llenado este importante objeto? Ellos por lo menos lo han deseado ardientemente, y lo han procurado sin perdonar afanes ni fatigas, hasta donde han alcanzado sus cortas luces.

Haced, ciudadanos, esta justicia a vuestros representantes, y persuadíos que esta ley fundamental ha sido dictada en todos y cada uno de sus artículos, por solo el deseo de vuestra felicidad, sin que la arbitrariedad, el capricho, ni miras personales hayan tenido el menor influjo en las deliberaciones.

Pero si no han llenado todas las esperanzas de sus comitentes, si contra su voluntad y a pesar de sus largas y asiduas tareas, han incurrido en equivocaciones y errores, ellos se prometen la indulgencia de los patriotas virtuosos e ilustrados, que conocen bien cuan ardua y difícil es la empresa de la organización social de un estado.

Entremos ya, compatriotas, en el examen del código fundamental; más para que forméis un juicio imparcial de esta obra, es indispensable que alejéis de vosotros la exageración de principios, el celo estrenado, la demasiada timidez, toda mira de interés privado y todo espíritu de partido.

Ante todas cosas observareis la conservación de nuestra santa religión pura é intacta; porque aun prescindiendo de los sentimientos católicos que animan al estado y a sus representantes, estos saben cómo legisladores, que nada es más conveniente para formar las costumbres (sin las cuales ningunas leyes pueden subsistir) que la religión cristiana que predica los deberes sociales y que enseñó a los griegos y romanos, que los ilotas y los esclavos no eran bestias, sino hombres y hermanos suyos.

Ved igualmente, ciudadanos, que están grabados con mano firme los principios de una constitución republicana, que asegura para siempre vuestras libertades públicas e individuales: que ha conservado en toda su plenitud la independencia y soberanía del estado para su administración interior, sin destruir por eso las relaciones que debe mantener con los Estados Unidos de la confederación mexicana, como parte integrante de esta nación grande y poderosa.



Los derechos civiles de los oajaqueños están consignados muy detalladamente, y en vez de principios vagos y definiciones inexactas, se han reducido a leyes prácticas estas preciosas verdades del orden social, poniéndolas por esto medio a cubierto de los ataques de los opresores y de las desastrosas quimeras de la anarquía.

La igualdad ante la ley, la libertad civil, la seguridad de vuestras personas, el asilo de vuestras casas y la garantía de vuestras propiedades, se han convertido en leyes fundamentales, que a ninguna autoridad ni persona privada será lícito infringir impunemente.

Los derechos políticos se han concedido á todos los miembros de la asociación. Ser oajaqueños y tener veinte y un años de edad, o diez y ocho siendo casados, son las condiciones que se exigen para ser ciudadanos en ejercicio.

Oajaqueños: ¡qué gloriosa es para vosotros la época de vuestra constitución! ¡qué honorable y preciosa es la herencia que vais a transmitir a vuestra posteridad! Elevados al rango de ciudadanos, admisibles a todos los empleos y aun a las primeras magistraturas del estado por solo vuestros méritos, talentos y virtudes; libres para obrar, pensar y escribir, sin estar sujetos más que a la ley; censores prudentes del gobierno cuando no seáis sus depositarios; seguros que en todos los ramos de la administración pública nada se hace que no sea por vosotros o para vosotros...

¡Qué bella y envidiable es vuestra condición!... Pero continuemos.

El estado es hospitalario: recibirá en su seno, protegerá con sus leyes, defenderá por medio de su gobierno a todos los extranjeros que vinieren a su territorio a ejercer algún comercio, establecer alguna industria, y gozar apaciblemente de los beneficios de la libertad. El aumento de la población, de la industria y de la riqueza recompensará ventajosamente la hospitalidad del estado. Pero antes de considerar a los extranjeros como a sus hijos, el estado debe asegurarse si son dignos de llenar los deberes de tales: por esta razón la constitución exige de ellos las garantías que reclaman la política y la razón.

Determinados los miembros de la asociación y declarados los derechos que deben gozar en ella, era necesario arreglar su administración: porque el estado no puede ser libre ni feliz si no es por medio de la buena organización de su gobierno: así es, que el cuidado más importante de los que han sido llamados a organizarlo, ha sido dividir los poderes públicos, de manera que jamás se reúnan en unas mismas manos: porque luego que estén reunidos o confundidos, desaparece la libertad y no hay más que despotismo. Igualmente se han señalado los límites de cada uno de estos poderes, se ha establecido su independencia para que el uno no pueda ser oprimido por el otro, y se han combinado de manera que todos juntos se encaminen a obrar el bien, y que su oposición y mutua vigilancia hagan casi imposible el mal.

Para poner al cuerpo legislativo al abrigo de toda precipitación funesta, se ha dividido en dos cámaras: por este medio no hay que temer que la elocuencia de un orador, el influjo de un individuo, un entusiasmo momentáneo, una circunstancia extraordinaria, arranquen de una sola asamblea deliberante, decretos precipitados que pudieran hacer la ruina de la libertad, y de la felicidad del estado. En vano se trataría un orden de deliberaciones para contener a una sola asamblea, porque ella no estaría encadenada a las fórmulas, sino hasta que le agradase destruirlas.

La facilidad de hacer las leyes es otro inconveniente no menos grave, porque ellas se multiplican y se contradicen, y hacen perder el amor y respeto que se les debe.

Todo manifiesta la necesidad de oponer un dique poderoso a la impetuosidad del cuerpo legislativo: este dique según la experiencia de los pueblos sabios y amantes de su libertad es la institución de dos cámaras.

Por este medio se maduran todas las deliberaciones, haciéndolas correr dos grados distintos. La cámara de diputados pondrá más cuidado en sus resoluciones, por sola la razón de que deberán sufrir una revisión en el senado; éste, advertido de las equivocaciones de aquélla, y de las causas que las habrán producido, se precaverá con anticipación de un juicio erróneo. Por otra parte, el senado no se atreverá a rechazar una resolución de la cámara de diputados que vaya marcada con el sello de la justicia y de la aprobación general.

Si la cuestión fuere dudosa, de la aceptación de una cámara y de la negativa de la otra, resultará una nueva discusión; y aun cuando alguna vez el senado insista en una negativa mal fundada, no hay comparación alguna entre el peligro que corre el estado de tener una buena ley de menos, y el que correría de tener una ley mala de más.

Si a estas razones hubiese necesidad de añadir ejemplos, se invocaría el de nuestros vecinos del Norte, que nos han precedido y dado lecciones en la carrera de la libertad. Casi todas las constituciones de aquellos estados han dividido su cuerpo legislativo, y la paz pública ha sido el resultado. La Pensilvania no quiso por mucho tiempo más que una sola asamblea, y las disensiones intestinas turbaron su reposo, y la obligaron a imitar el ejemplo de sus co-estados.

La constitución quiere también libertar al senado de la tentación peligrosa de entrar en rivalidades extravagantes, por medio de la iniciativa de las leyes, con la cámara que debe contener.

Se ha dada al cuerpo legislativo una duración que no pueda amenazar las libertades públicas, y en la que sus miembros no puedan pervertirse con el hábito embriagante del poder. Así, la cámara de diputados será renovada cada dos años en su totalidad, y el senado en la mitad de sus miembros.

Pero si es preciso que las leyes se hagan con circunspección y lentitud, no es menos necesario que sean ejecutadas con prontitud y rapidez. Con este designio la constitución confía el poder ejecutivo a un solo individuo, elegido por la legislatura y renovado cada tres años.

Por grande que sea la suma del poder que ha sido necesario depositar en el gobernador del estado, no debe excitar desconfianzas ni causar alarmas a las libertades públicas: porque la responsabilidad del secretario del despacho que debe firmar todas sus órdenes para que sean obedecidas, su corta duración, y la vigilancia que el cuerpo legislativo tiene sobre su conducta, harán quiméricas cualesquiera pretensiones de este funcionario a la tiranía.

El gobierno de los departamentos y pueblos se ha organizado de un modo más análogo a vuestras necesidades y costumbres, y se han detallado las atribuciones que deben ejercer respectivamente las municipalidades.

Si la libertad pública debe resultar de la buena organización de los poderes legislativo y ejecutivo, la libertad civil y los derechos individuales reposan particularmente sobre el poder judicial. Su influjo es diario, de todos los momentos y de todos los lugares, y no hay circunstancia de la vida a la cual sea indiferente su buena organización. El garantiza la seguridad de cada individuo: él vela sobre las propiedades: el despotismo y la anarquía están en sus manos. Si es demasiado fuerte, será tirano; si es demasiado débil, dejara imponer a los delincuentes.

Por estas consideraciones tan justas, la constitución ha establecido la independencia de los tribunales, ha sancionado las fórmulas y los principios protectores de la libertad civil, y ha organizado la administración de justicia, de manera que el poder judicial jamás pueda causar inquietudes a la inocencia, ni seguridades al crimen.

Los códigos civil, criminal y de procedimientos, que se mandan formar por la constitución, harán desaparecer todas esas leyes oscuras, complicadas, contradictorias, cuya incoherencia y muchedumbre parecía que dejaban aún a los jueces íntegros el derecho de llamar justicia a su voluntad, a su error, algunas veces a su ignorancia.

La instrucción pública que promueve la constitución, será su mejor salvaguardia: porque transmitirá a todas las clases de la sociedad los conocimientos necesarios a la felicidad de cada una de ellas, al mismo tiempo que al de toda la sociedad.

En fin, las contribuciones que habéis de pagar para los gastos del estado, serán decretadas por vuestros mismos apoderados, serán proporcionadas a las necesidades públicas, serán departidas entre todos con proporción a sus respectivos haberes, y se invertirán necesariamente en los objetos de su institución. No temáis, oajaqueños, que el fruto de vuestros sudores sea dilapidado por manos impuras: el congreso del estado velará incesantemente en la justa inversión de las contribuciones.

No basta haber fundado sobre las bases de la justicia y de la igualdad el edificio social: no basta dar al estado una constitución que asegure la libertad y la paz; es menester que ella contenga entre sus propias leyes medios fáciles de perfeccionarla, haciendo las variaciones que la experiencia y la voluntad general estimen necesarias. Con este fin la constitución designa las fórmulas y los intervalos con que se debe proceder a variar alguno o algunos artículos de la misma.

He aquí, oajaqueños, algunos ligeros rasgos de vuestra constitución política. Por ellos conoceréis la perspectiva de felicidad y de gloria que se abre delante de vosotros. Pero aún restan algunos pasos que dar. Vosotros sois libres, vosotros amais esta libertad; mostraos dignos de conservarla. Sed fieles a la constitución, observadla con escrupulosidad: constancia, generosidad, moderación, estas son las virtudes de la libertad.

Ciudadanos de todos estados, de todas profesiones, de todos los departamentos: que no se hable más de partidos y divisiones, porque no debe haberlas entre los que viven bajo un mismo gobierno y bajo una misma constitución. Nosotros no somos tehuantepecanos, ni mixtecos, costeños, ni serranos, todos somos oajaqueños, unidos por los lazos indisolubles de una santa fraternidad.

No, nunca circunstancias más imperiosas os han convidado a reuniros en un mismo espíritu, y a trabajar de consuno en el establecimiento de la constitución. En efecto, nosotros somos hermanos, nosotros somos libres, nosotros tenemos una patria, todos

tenemos un mismo deber, el de la sumisión a constitución y las leyes: tengamos, pues un mismo sentimiento, el del amor y la fraternidad.

Oajaca 14 de enero de 1825.—*José López Ortigosa*, presidente.—*José Manuel Ordoño*, diputado secretario.—*José María Unda*, diputado secretario.



El gobernador del estado de Oajaca a todos sus habitantes, sabed: que el congreso constituyente del mismo, ha decretado la siguiente

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE DE OAJACA

En el nombre de Dios Todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, autor de la sociedad y del orden. Nos los ciudadanos representantes del estado de Oajaca, reunidos legítimamente en congreso constituyente, en fiel desempeño de la misión que hemos recibido de nuestros comitentes, y de conformidad con sus derechos y deseos, decretamos y establecemos para el buen gobierno y recta administración, la presente constitución particular del estado de Oajaca.

### Capítulo I

#### Del estado de Oajaca, su religión y su territorio

- Art. 1º.* El estado de Oajaca, que es la reunión de todos los que habitan en su territorio, es libre, independiente y soberano, en todo lo que exclusivamente corresponde a su administración y gobierno interior.
- Art. 2º.* La soberanía de este estado reside originaria y exclusivamente en los individuos que lo componen: por tanto, a ellos pertenece exclusivamente el derecho de forma por medio de sus representantes, su constitución política; y el de acordar y establecer con arreglo a ella, las leyes que sean conducentes a su conservación, seguridad y prosperidad interior.
- Art. 3º.* La religión de este estado es y será perpetuamente la católica apostólica romana. El estado la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe en su territorio el ejercicio de cualquiera otra.
- Art. 4º.* El territorio del estado comprende todos los partidos que tenía la antigua intendencia y provincia de Oajaca. Una ley que será constitucional, fijará los límites de este territorio.
- Art. 5º.* El territorio de este estado se dividirá para su mejor administración, en departamentos, partidos y pueblos. Las leyes fijarán el número y los términos de estas fracciones.
- Art. 6º.* El estado está obligado a observar religiosamente el acta constitutiva, la constitución federal y la presente del estado.

*Art. 7º.* El estado está obligado a conservar y proteger por leyes sabias y justas, la igualdad, libertad, propiedad y seguridad de todos los individuos que lo componen, y de todo hombre que habite en él, aunque sea extranjero y en clase de transeúnte. Por tanto, prohíbe que se introduzcan esclavos en su territorio: se encarga de libertar a los que actualmente existen en él, indemnizando previamente a los propietarios; y declara libres a los hijos que nacieren de aquellos, desde el día en que sea publicada esta constitución en la capital.

## Capítulo II De los oajaqueños: sus derechos y obligaciones

*Art. 8º.* Son oajaqueños:

- 1º. Todos los nacidos en el territorio del estado.
- 2º. Los nacidos en cualquiera estado o territorio de la federación mexicana, avecinados en algún pueblo del estado.
- 3º. Todos los que en catorce de setiembre del año de mil ochocientos veinte y uno se hallaban establecidos o avecinados en cualquiera lugar del estado.
- 4º. Los americanos naturales de alguno de los otros estados emancipados de la dominación española, que se hallen avecinados en el estado al tiempo de publicarse esta constitución.
- 5º. Los extranjeros que hayan obtenido carta de naturaleza, los que casen con oajaqueña y los que teniendo dos años de vecindad, posean una propiedad territorial, o un establecimiento de agricultura, comercio, o se ejerciten en algún arte o cualquiera otra industria útil. Estas disposiciones, quedan subordinadas a la regla general sobre naturalización, que dicte el congreso de los estados unidos.

*Art. 9º.* Los derechos civiles de los oajaqueños que se les garantizan por esta constitución, son:

- 1º. La libertad individual y seguridad personal.
- 2º. La libertad de imprenta.
- 3º. El derecho de propiedad.
- 4º. La igualdad ante la ley.
- 5º. El derecho de petición.
- 6º. El derecho de ser gobernados por la constitución y leyes que sean conformes con ella.

*Art. 10.* En consecuencia de estos derechos, ningún oajaqueño podrá ser aprisionado, arrestado ni detenido, sino en los casos determinados por las leyes, y en las formas que ellas prescriban. Los que solicitan, expiden, o ejecutan órdenes arbitrarias, deben ser castigados como que atentan contra la seguridad y libertad individual; pero cualquiera que sea llamado o preso por la autoridad competente, debe obedecer: toda resistencia, será reputada por un delito.

*Art. 11.* Todos tienen derecho de que sus casas no sean allanadas, ni sus libros, papeles y correspondencia epistolar secuestrados, examinados, ni interceptados, sino en

los casos espesamente determinados por la ley, y bajo la responsabilidad, del juez, que dará la orden por escrito, dejando copia de ella firmada al interesado.

- Art. 12.* Los oajaqueños tiene el derecho de publicar por medio de la imprenta, sus opiniones políticas y pensamientos en cualquiera materia, quedando sujetos a las leyes que deben reprimir los abusos de esta libertad. Pero ningún escrito sobre materia de religión podrá imprimirse, sin las previas censura y licencia del ordinario eclesiástico.
- Art. 13.* Los oajaqueños pueden disponer de sus bienes muebles, o raíces, corporales o incorporeales que les pertenezcan en propiedad: así como de emplear sus facultades naturales o adquiridas, como les agradare, con tal que no dañen a otro ni a lo sociedad.
- Art. 14.* Por causa de alguna necesidad pública o de utilidad común, legalmente averiguada, la autoridad legítima podrá tomar la propiedad de un particular; pero indemnizándole previamente con sus justos precios a bien vista de hombres buenos.
- Art. 15.* Continúa abolida la pena de confiscación de bienes, y jamás podrá ser restablecida en el estado.
- Art. 16.* Todos los empeños que el estado contraiga son inviolables, y serán religiosamente cumplidos.
- Art. 17.* Los oajaqueños son iguales ante la ley, ya premie ya castigue, sin otras diferencias que las que ella misma establezca. De consiguiente, todos tienen derecho para ser admitidos a los empleos del estado, sin otro motivo de preferencia en la elección, que los méritos personales, las virtudes, la idoneidad y los talentos de cada uno.
- Art. 18.* No podrá haber en el estado distinciones, autoridad, ni poder hereditarios. Tampoco podrán concederse privilegios esclavos en el comercio, ni en el ejercicio de otro género de industria, a menos que sean en obras de propia invención y nuevas en el estado, en cuyo solo caso podrán concederse por tiempo determinado.
- Art. 19.* Todo oajaqueño tiene derecho de reclamar a la legislatura la observancia de esta constitución, y denunciarle las infracciones de ella que se hayan cometido, con tal que lo haga con moderación y sin alterar el buen orden con sus expresiones. De la misma manera podrá presentar a la legislatura, gobierno, o a cualquiera otra autoridad pública peticiones, con tal que sean individuales y sus autores sean responsables de su contenido. Ninguna petición suscrita o formada a nombre de muchos individuos podrá ser presentada, si no es que sea pop corporación legítima o autoridad constituida, y que lo haga en desempeño de sus atribuciones.
- Art. 20.* Las obligaciones de los oajaqueños son:
- 1<sup>a</sup>. Ser fieles a la constitución general de la nación y a la particular del estado.
  - 2<sup>a</sup>. Vivir sumisos a las leyes y a las autoridades constituidas.
  - 3<sup>a</sup>. Contribuir con proporción a sus haberes para los gastos del estado.
  - 4<sup>a</sup>. Servir a la patria del modo que cada uno pueda, y defenderla con las armas cuando sean llamados por la ley a cumplir este deber.
  - 5<sup>a</sup>. Ser justos y benéficos, fieles en sus pactos, moderados, económicos, templados y virtuosos: siendo buenos hijos, buenos padres, buenos hermanos, buenos amigos, buenos esposos.

## Capítulo III

De los ciudadanos oajaqueños, derechos políticos que les pertenecen,  
y causas por las cuales se pierden o suspenden

*Art. 21.* Son ciudadanos en ejercicio de sus derechos:

- 1°. Todos los oajaqueños por naturaleza avecindados en el estado, que tengan veinte y un años cumplidos de edad, o diez y ocho siendo casados.
- 2°. Los que siendo ciudadanos en otro estado o territorio de la federación, estén avecindados en este.
- 3°. Los que estando avecindados en el territorio del estado cuando se juró su emancipación política que fue el catorce de septiembre de mil ochocientos veinte y uno, han continuado viviendo en él y permanecido fieles a la causa de la independencia nacional.
- 4°. Los americanos naturales de alguno de los otros estados emancipados de la dominación española, que con algún empleo, profesión o industria productiva, estén avecindados en el estado al tiempo de publicarse esta constitución.
- 5°. Los naturales de alguno de los otros estados de la América, emancipados de la dominación española, que con alguna profesión o industria, o con un capital conocido se avecindasen con tres años de residencia en el estado.
- 6°. El extranjero que gozando ya de los derechos de oajaqueño, obtuviere de la legislatura carta especial de ciudadano.

*Art. 22.* Para que el extranjero pueda obtener dicha carta, deberá tener en el estado una propiedad territorial, o en bienes raíces; o un capital propio para ejercer en él alguna profesión o industria productiva, o haber hecho servicios señalados a la Nación o al estado; y además de tener alguna de las condiciones referidas, estar avecindado en algún pueblo de su territorio con residencia de seis años: esta residencia se reducirá a la mitad del tiempo en los casos de que el extranjero se radique en el estado con su familia, o estuviere casado con oajaqueña.

*Art. 23.* Luego que se publique la constitución, las municipalidades abrirán registros, en los que inscribirán a los ciudadanos de sus respectivos distritos, siendo prueba de la ciudadanía el hallarse inscriptos en el catálogo de los ciudadanos.

*Art. 24.* Las municipalidades no inscribirán en estos registros sino a los que según la presente constitución sean ciudadanos oajaqueños.

*Art. 25.* Los jóvenes cuando estén para cumplir veinte y un años, serán presentados por sus padres u otras personas a sus respectivas municipalidades para que sean inscriptos en el registro de los ciudadanos. La municipalidad les entregará una patente y les dará asiento entre sus miembros: en este día y en el siguiente, el joven y su padre o tutor, no podrán ser reconvenidos por deudas, ni presos, sino por delitos que merezcan pena corporal. Una ley determinará las solemnidades de esta ceremonia.

*Art. 26.* Solamente los ciudadanos oajaqueños tienen derecho de sufragio en las juntas populares que se establecen en esta constitución: y solo ellos pueden ser nombrados

electores primarios o secundarios, miembros de las municipalidades, diputados en la cámara de representantes, senadores; secretarios del despacho y demás empleos para los cuales se exige en esta constitución la cualidad de ciudadanos.

*Art. 27.* El ejercicio de los derechos políticos se pierde solamente:

- 1º. Por adquirir naturaleza en país extranjero.
- 2º. Por admitir empleo, condecoración o pensión de un gobierno extranjero, sin permiso del gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- 3º. Por sentencia ejecutoriada en que se impongan penas infamantes.
- 4º. Por vender su voto o comprar el ajeno en las juntas electorales, ya se dirija este manejo u su favor o al de tercera persona; pero es menester que preceda la prueba, y que el delito sea calificado.
- 5º. Por quiebra fraudulenta calificada como tal.

*Art. 28.* El ejercicio de estos derechos se suspende:

- 1º. Por incapacidad física o moral, previa la declaración judicial en casos dudosos.
- 2º. Por ser deudor a las fondos públicos después de plazo cumplido, y haber sido reconvenido para el pago.
- 3º. Por no tener domicilio, empleo, oficio o modo de vivir conocido.
- 4º. Por estar procesado criminalmente.
- 5º. Por sirviente doméstico dedicado inmediatamente a la persona.
- 6º. Por no estar alistado en la milicia local sin causa legítima que lo excuse.
- 7º. Por no estar inscripto en el catálogo de los ciudadanos de su respectiva municipalidad, después de dos años de publicada la constitución.

*Art. 29.* Cualquiera ciudadano que sin conexión ni licencia del gobierno se haya ausentado del estado por cinco años continuos, queda suspenso de los derechos de ciudadano; pero los recobrará con sola la residencia no interrumpida de un año en algún pueblo de su territorio.

*Art. 30.* Desde el año de mil ochocientos cuarenta deberán saber leer y escribir los que de nuevo entren en el ejercicio de los derechos de ciudadanos. Solo por las causas señaladas en los artículos precedentes se pierden o suspenden los derechos de ciudadano. La legislatura del estado solamente puede rehabilitar en el ejercicio de estos derechos a los que perpetuamente los hayan perdido.

## Capítulo IV Del gobierno del estado

*Art. 31.* El gobierno del estado de Oajaca es popular, representativo, republicano federal.

*Art. 32.* Esta república es una e indivisible. De consiguiente ningún departamento ni pueblo, ningún individuo ni porción alguna de ciudadanos pueden atribuirse la soberanía, ni ejercer autoridad o función pública que no les sean designadas por la ley. Las corporaciones se limitarán precisamente al ejercicio de las atribuciones que les sean concedidas por esta constitución y las leyes.



- Art. 33.* El ejercicio del supremo poder del estado se conservará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial; y nunca podrán reunirse estos tres poderes ni dos de ellos en una sola persona o corporación.
- Art. 34.* La potestad de hacer las leyes reside en el congreso del estado dividido en dos cámaras. El poder ejecutivo es confiado a un gobernador. El poder judicial se deposita en los tribunales establecidos por la ley.

## Capítulo V Del poder legislativo

- Art. 35.* Se deposita el poder legislativo en un congreso dividido en dos cámaras que se llamarán, la una: cámara de diputados del estado, y la otra: senado del estado.
- Art. 36.* La cámara de diputados se renovará cada dos años en la totalidad de sus miembros, y la del senado por mitad en el mismo periodo, saliendo por primera vez los senadores nombrados en los últimos lugares de la fracción que se acerque á. la mitad, y en adelante alternativamente la fracción mayor o menor de los más antiguos.
- Art. 37.* Las elecciones de diputados y cenadores se harán popularmente por medio de juntas de parroquia, de departamento y del estado.

## Capítulo VI De las juntas de parroquia

- Art. 38.* Las juntas parroquiales que se celebrarán cada dos años públicamente el día quince del mes de agosto, previa convocatoria que con anterioridad de ocho días expedirá la autoridad local, designando también en ella el lugar donde se ha de celebrar; se compondrán de todos los ciudadanos que estén en el ejercicio de sus derechos avecindados y residentes en el territorio.
- Art. 39.* La base de estas elecciones será la población en razón de un elector por cada mil almas. Si la población llegase a mil y quinientas, se nombrarán dos electores. Si a dos mil y quinientas, tres, y así progresivamente. Del mismo modo los pueblos cuya población llegue a quinientas al más, nombrarán un elector; pero los de menor población se agregarán al más inmediato, y nombrarán los que correspondan a su población unida.
- Art. 40.* Reunidos los ciudadanos bajo la presidencia de la primera autoridad del lugar en el día y sitio designados, nombrarán entre los presentes cuatro escrutadores y un secretario; pero estos nombramientos no se harán antes de que se hayan reunido por lo menos treinta ciudadanos, y si a la hora de las doce no se hubieren reunido, la autoridad local nombrará de entre los vecinos los escrutadores y secretario.
- Art. 41.* En seguida dirá en voz alta el presidente: “Se procede al nombramiento de los electores parroquiales.” Acto continuo procederán los ciudadanos uno por uno a votar al elector o electores, designándolos por sus nombres al secretario, quien a su presencia y de los escrutadores los escribirán en un registro destinado al efecto.

- Art. 42.* El presidente, los escrutadores y secretario decidirán en el acto y sin recurso para aquella sola vez y para aquel solo efecto las tachas que se pongan en la junta a votantes y votados, dejando a salvo su respectivo derecho.
- Art. 43.* Por el cohecho, el soborno y la calumnia se pierde el derecho de voz activa y pasiva en todas las elecciones, en las cuales nadie podrá votarse a sí mismo.
- Art. 44.* Las juntas electorales se celebrarán a puerta abierta y sin guardia, y en ellas ningún ciudadano se presentará con armas de cualquiera clase que sean.
- Art. 45.* La duración de las juntas parroquiales será de dos días solamente, contados desde las ocho de la mañana hasta las seis de la tarde: en el primer día al suspenderse la junta, el presidente, escrutadores y secretario examinarán y rubricarán las fojas del registro donde se han escrito los votos. Acabada la votación se hará por los mismos la regulación de todos los sufragios. El presidente publicará los nombres de los que hayan reunido mayor número, los cuales se habrán por electores, y el secretario les librárá certificación que acredite su nombramiento.
- Art. 46.* Estos electores tienen por objeto votar en la junta electoral de departamento para nombrar los electores secundarios, que deben elegir a los diputados del congreso federal, senadores y diputados del congreso del estado.
- Art. 47.* Publicada la votación y extendida el acta, que firmarán el presidente, escrutadores y secretario, la junta quedará en el acto disuelta.
- Art. 48.* Para ser elector parroquial se requiere.
- 1°. Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos.
  - 2°. Ser mayor de veinte y cinco años.
  - 3°. Ser vecino del pueblo con residencia al menos de un año.
  - 4°. Saber leer y escribir, pero este requisito no se observará sino desde el año de mil ochocientos cuarenta.
  - 5°. Tener una propiedad territorial, o en bienes raíces, o una profesión, empleo o industria productiva.
- Art. 49.* Los electores desde su nombramiento hasta cuatro días después de concluido su encargo, no podrán ser demandados por deudas, ni detenidos ni presos sino por cansa criminal que merezca pena corporal; pero ningún ciudadano por motivo alguno podrá excusarse del encargo de elector.

## Capítulo VII

### De las juntas de departamento

- Art. 50.* Las juntas electorales de departamento se compondrán de todos los electores parroquiales de su comprensión, y se formarán en la cabecera de departamento el día ocho del mes de septiembre, bajo la presidencia de la primera autoridad política.
- Art. 51.* Dos días antes del expresado ocho de septiembre, reunidos en la casa consistorial los electores parroquiales, elegirán de entre ellos mismos cuatro escrutadores y un secretario, para que examinando las certificaciones de su nombramiento, infor-

- men al siguiente día si están arregladas. Las de los escrutadores y secretario serán examinadas por una comisión de tres individuos que al efecto nombrará la junta.
- Art. 52.* En el siguiente día se leerán los informes, y si se hallare defecto en las certificaciones o en las calidades de los electores, la junta decidirá en sesión permanente, y su resolución se ejecutará sin recurso.
- Art. 53.* En el día señalado y estando presentes a lo menos las dos terceras partes de los ciudadanos que deben componer la junta, se procederá a la elección de los electores de departamento que corresponda nombrar, debiendo recaer el nombramiento en individuo que sea vecino del mismo departamento.
- Art. 54.* Concluida la votación, que se hará por escrutinio secreto, el presidente, escrutadores y secretario harán la regulación de los votos, y se tendrá por elector de departamento el que haya reunido la mitad y uno más de los votos presentes, publicando el presidente cada elección. Si ninguno hubiere reunido la pluralidad absoluta, los dos que hayan tenido mayor número de votos entrarán en segundo escrutinio, y quedará elegido el que reúna en esta vez la mayoría: en caso de empate decidirá la suerte.
- Art. 55.* El secretario extenderá el acta, que con él firmarán el presidente y escrutadores, y se entregará copia de ella, firmada por los mismos, a las personas elegidas, para que les sirva de credencial: el presidente remitirá otra copia firmada del mismo modo al presidente del consejo de gobierno, o al del senado si estuviere reunido, y la junta quedará en el acto disuelta.
- Art. 56.* La base para estas elecciones es la de un elector por cada diez mil almas, o por una fracción que pase de cinco mil, o lo que es lo mismo, por cada diez electores parroquiales, o por una fracción que pase de cinco, se nombrará un elector de departamento conforme a esta regla: el departamento que pase de cinco mil almas, aunque no llegue a diez mil nombrará un elector; pero el de menor población se unirá al más inmediato para elegir los electores que correspondan a la suma de sus poblaciones.
- Art. 57.* Para ser elector de departamento se requiere:
- 1º. Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos.
  - 2º. Ser mayor de veinte y cinco años.
  - 3º. Ser vecino del departamento con residencia a lo menos de un año.
  - 4º. Saber leer y escribir.
  - 5º. Tener una propiedad de quinientos pesos, o un empleo, profesión o industria que produzca ciento cincuenta pesos al año. La elección podrá recaer en los ciudadanos que componen la junta, o en los de fuera de ella.
- Art. 58.* Los electores de departamento desde el día en que son nombrados, hasta quince días después de concluido su encargo, no podrán ser demandados por deudas, ni detenidos ni presos, sino por causa criminal que merezca pena corporal; pero ningún ciudadano por motivo alguno podrá excusarse de cumplir este encargo.

## Capítulo VIII

### De la junta electoral del estado

- Art. 59.* La junta electoral del estado, que se celebrará públicamente el domingo primero del mes de octubre en la capital del mismo, se compondrá de todos los electores de departamento bajo la presidencia del gobernador del estado.
- Art. 60.* Reunidos los electores tres días antes del expresado domingo, en la casa consistorial, o en el edificio que se tenga por más a propósito para un acto tan solemne, a puerta abierta, elegirán de entre ellos mismos dos escrutadores y un secretario, para que examinando las certificaciones de su nombramiento, informen al siguiente día si están arregladas. Las de los escrutadores y secretario serán examinadas por una comisión de tres individuos que al efecto nombrará la junta.
- Art. 61.* En el siguiente día se leerán los informes, y si se hallare defecto en las certificaciones o en las calidades de los electores, la junta decidirá en sesión permanente, y su resolución se ejecutará sin recurso por aquella sola vez y para solo aquel caso.
- Art. 62.* En el día señalado, y estando presentes a lo menos las dos terceras partes de todos los electores, se procederá en primer lugar a la elección de los diputados para el congreso general. En estas elecciones se observarán las mismas reglas que se han dado para las juntas de departamento. El nombramiento podrá recaer en individuo de la junta o de fuera de ella, con tal que tenga las cualidades que se requieren para este cargo por la constitución federal.
- Art. 63.* Concluida la votación, que se hará individualmente, el presidente, escrutadores y secretario harán la regulación de los votos, y se habrá por elegido el que haya reunido a lo menos la mitad y uno más de todos los sufragios, publicando el presidente cada elección; si ninguno hubiere reunido la pluralidad absoluta, los dos que hubieren tenido mayor número entrarán en segundo escrutinio, quedando electo el que tenga en esta vez la mayoría. En caso de empate decidirá la suerte.
- Art. 64.* Concluida la elección, el secretario estenderá el acta, que firmarán él mismo, los escrutadores y presidente, y por conducto de este se remitirá testimonio en forma de ella al presidente del consejo de gobierno de los Estados Unidos, y se participará a los elegidos su nombramiento por un oficio que les servirá de credencial.
- Art. 65.* En seguida procederá la junta electoral a nombrar a los diputados y senadores del estado: las elecciones se harán del mismo motivo y bajo las mismas reglas que quedan prevenidas para las de los diputados del congreso general.
- Art. 66.* Acabada esta elección, el secretario estenderá el acta, que firmada por él, los escrutadores y presidente, le entregará copia de ella firmada por los mismos, a las personas elegidas para que les sirva de credencial, y por conducto del presidente se remitirá al presidente del consejo o del senado si estuviere reunido, otro testimonio igualmente autorizado, y la junta quedará en el acto disuelta.

## Capítulo IX De la Cámara de Diputados

- Art. 67.* La cámara de diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por la junta electoral del estado.
- Art. 68.* El número de diputados que debe nombrarse, será fijado por la base de la población del estado, en razón de uno por cada cuarenta mil almas, o por una fracción que pase de veinte mil.
- Art. 69.* Se elegirán igualmente diputados suplentes, a razón de uno por cada tres propietarios, o por una fracción que llegue a dos.
- Art. 70.* De diez en diez años se designará por una ley el número de diputados que deben nombrarse, con arreglo al censo de la población del estado: sin que en este interrogio se pueda hacer variación alguna.
- Art. 71.* Para ser diputado se requiere:
- 1º. Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos.
  - 2º. Estar vecindado en el territorio del estado, con residencia en él do cinco años.
  - 3º. Tener veinte y cinco años cumplidos al tiempo de la elección.
- Art. 72.* No pueden ser diputados mientras ejercen su cargo, el gobernador del estado, el secretario del despacho universal, los senadores de estado, el muy reverendo obispo, el gobernador del obispado, el provisor, los diputados y senadores del congreso general, los gobernadores de departamento, los magistrados de la corte de justicia, el jefe de hacienda del estado, y todos los demás empleados que por el artículo veinte y tres de la citada constitución federal no pueden ser diputados.
- Art. 73.* Para que los comprendidos en el artículo anterior puedan ser elegidos diputados, deberán haber cesado absolutamente en sus destinos seis meses antes de las elecciones.
- Art. 74.* Si los demás empleados fueren elegidos diputados o senadores, quedarán suspensos en el ejercicio de sus empleos, durante el tiempo de sus funciones en la legislatura.

## Capítulo X Del Senado

- Art. 75.* El senado se compondrá de siete senadores elegidos a mayoría absoluta de votos por la junta electoral del estado, y renovados por mitad do dos en dos años.
- Art. 76.* Los senadores nombrados en los tres últimos lugares, cesarán al fin del primer bienio, y en lo sucesivo los cuatro o tres más antiguos.
- Art. 77.* Cuando falte algún senador, por muerte o incapacidad física o moral, se llenará la vacante por la junta electoral del estado en el tiempo de su reunión.
- Art. 78.* Para ser senador se requieren todas las cualidades que se exigen para ser diputado, y además tener al tiempo de la elección la edad de treinta años cumplidos.
- Art. 79.* No pueden ser senadores del estado, todos los que no pueden ser diputados.

## Capítulo XI

### De la celebración del Congreso y garantías de sus miembros

- Art. 80.* El congreso se reunirá todos los años el día dos de julio en la capital del estado, y en edificio destinado a este solo efecto. Cuando tuviere por conveniente trasladarse a otro lugar, podrá hacerlo conviniendo en ello las dos terceras partes de los miembros de cada cámara.
- Art. 81.* Cada cámara en sus juntas preparatorias, y en todo lo que pertenezca a su gobierno interior, observará el reglamento que formará el actual congreso, sin perjuicio de las reformas que en lo sucesivo se podrán hacer en él, si ambas cámaras lo estimaren conveniente. En este reglamento se prescribirán también las formalidades que han de preceder a la apertura de las sesiones del congreso, y las que se han de observar en el acto de su instalación, y en el de cerrar las sesiones.
- Art. 82.* Cada cámara calificará las elecciones de sus respectivos miembros, y resolverá las dudas que ocurran, y las excepciones que se alegaren.
- Art. 83.* El gobernador del estado asistirá a la apertura del congreso, en la que hará una sencilla exposición por escrito sobre su administración pública, a la que contestará el presidente en términos generales. Ni por impedimento del gobernador, ni por motivo alguno, podrá diferirse para otro día la apertura del congreso.
- Art. 84.* Las sesiones del congreso en cada uno de los primeros seis años, durarán tres meses consecutivos, pudiendo prorrogarse cuando más por otro mes en estos dos casos:
- 1º. A petición del gobierno.
  - 2º. Si el congreso lo creyese conveniente por una resolución de las dos terceras partes de los miembros de cada cámara.
- Art. 85.* Pasados los primeros seis años, las sesiones del congreso durarán solamente dos meses consecutivos, y en solos los dos casos expresados en el artículo anterior, podrán prorrogarse por un mes cuando más.
- Art. 86.* Las sesiones del congreso serán públicas, y solo en los casos que exijan reserva podían celebrarse sesiones secretas.
- Art. 87.* Las dos cámaras deben residir en un mismo lugar, pero no podrán reunirse en una misma sala, sino en los casos prevenidos en esta constitución.
- Art. 88.* Las sesiones ordinarias del congreso serán diarias, sin otra interrupción que la de los días festivos; y para suspenderse por más de tres días, será necesario el consentimiento de ambas cámaras.
- Art. 89.* Las cámaras no pueden abrir ni continuar sus sesiones, sin la concurrencia de uno más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse y compeler a los ausentes por conducto del gobierno, bajo las penas que establezca la ley.
- Art. 90.* Las cámaras se comunicarán entre sí y con el gobernador del estado, por conducto de sus secretarios respectivos, o por medio de mensajes.
- Art. 91.* Los diputados y senadores no podrán ser reelegidos para miembros del cuerpo legislativo; los primeros hasta pasados dos años, y los segundos hasta después de cuatro años de haber cesado en sus funciones.

- Art. 92.* Los senadores y diputados son inviolables en sus opiniones políticas; de consiguiente no pueden ser reconvenidos, acusados, ni juzgados en tiempo alguno, ni por autoridad alguna, por lo que hayan dicho o escrito en desempeño del cargo de miembros del cuerpo legislativo.
- Art. 93.* Los miembros del congreso están sujetos en todo lo que mira a la policía a sus respectivas cámaras; pero cada una de ellas no puede imponer penas más graves que la censura y el arresto de ocho días.
- Art. 94.* Los miembros del cuerpo legislativo desde el día de su nombramiento hasta un mes después de cumplido su encargo, no podrán ser detenidos, ni presos, ni juzgados criminalmente, si no es previa la declaración del congreso, de haber lugar a la formación de causa.
- Art. 95.* Las denuncias de delitos contra los individuos de la legislatura, no podrán ser admitidas sin que estén escritas y firmadas por persona conocida, y se dirigen a la cámara de diputados. Si esta, después de observar los trámites prevenidos por el reglamento, declarase que ha lugar a la formación de causa, el senado deliberará guardando igualmente las fórmulas del mismo reglamento, sobre la resolución de la cámara de diputados, y si se conformare con ella, decretará que ha lugar a la formación de causa, poniendo al presunto reo a la disposición de la corte de justicia, y remitiendo a esta los datos que obren contra aquél.
- Art. 96.* En el tiempo del receso del congreso; por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida; por maniobras dirigidas a trastornar la constitución federal, o particular del estado, o a perturbar la tranquilidad interior del mismo, por homicidio, incendio u otro delito que indudablemente merezca ser castigado con pena corporal, los diputados podrán ser detenidos, previa la declaración del consejo de gobierno, y conservados en segura custodia, hasta la reunión del congreso, a quien se dará cuenta con todos los datos para que delibere conforme lo prevenido en los artículos 94 y 95.
- Art. 97.* Todo miembro del cuerpo legislativo sometido a la corte de justicia, queda suspenso de sus funciones de legislador; pero en el caso de indemnizarse volverá a ejercerlas.
- Art. 98.* Los diputados y senadores recibirán una indemnización por el tiempo en que duren en el ejercicio de sus funciones. Pero ningún ciudadano podrá excusarse por motivo alguno de estos cargos. Cada legislatura determinará la cantidad con que han de ser indemnizados los miembros de la siguiente legislatura, sin que esta pueda hacer variación.
- Art. 99.* Durante el tiempo de su encargo, contado desde el día de su respectivo nombramiento, los diputados y senadores no podrán admitir para sí, ni solicitar para otro, pensión, condecoración, ni empleo alguno de provisión del gobierno que se haya creado en aquella legislatura, o cuya dotación haya sido aumentada en la misma.
- Art. 100.* Si por causas muy graves y urgentes se reuniese extraordinariamente el congreso, no entenderá sino en el objeto para que haya sido convocado, y sus sesiones se comenzarán y terminarán con las mismas formalidades que las ordinarias.

*Art. 101.* La celebración de sesiones extraordinarias no estorbará la elección de nuevos diputados y senadores en el tiempo prescrito, ni la apertura de las sesiones ordinarias en el día señalado, en las cuales se continuará conociendo del asunto para que fue convocado extraordinariamente el congreso, en el caso que no haya sido terminado.

*Art. 102.* Las dos cámaras se reunirán en una sala solamente en los casos siguientes.

- 1°. Para el acto de la apertura del congreso, y para cerrar las sesiones.
- 2°. Para nombrar presidente y vicepresidente de los Estados Unidos, los ministros de la alta corte de justicia y los senadores del congreso general, al jefe de las rentas del estado, y a los ministros de la corte de justicia del mismo; las cuales elecciones se harán precisamente a pluralidad absoluta de votos de todos los miembros del congreso que se hallen presentes.
- 3°. Para recibir el juramento al gobernador, vicegobernador, ministros de la corte de justicia y jefe de las rentas del estado.
- 4°. Para formarse en convención cuando, con arreglo a los artículos del 253 al 258, llegue el caso de deliberar sobre la variación o reforma de alguno o algunos artículos de la constitución.

## Capítulo XII

### De las facultades del Congreso y de las cualidades de sus cámaras

*Art. 103.* Estas facultades son:

- I. Proponer y decretar, interpretar y derogar, modificar y aclarar, con arreglo a la acta constitutiva, constitución federal de los Estados Unidos, y a la presente, las leyes relativas a su administración y gobierno interior del estado en todos sus reinos.
- II. Decretar la creación y supresión de plazas en los tribunales, empleos y oficios públicos, con arreglo a la constitución, así como el aumento y rebaja de sus dotaciones.
- III. Decretar anualmente las contribuciones e impuestos para los gastos del estado, y para pagar el contingente con que este debe contribuir al gobierno de los Estados Unidos.
- IV. Fijar con vista de los presupuestos formados por el gobierno los gastos anuales de la administración del estado, agregando la parte que a este quepa en los generales de la nación.
- V. Aprobar el repartimiento de las contribuciones en los pueblos del estado, disponer la aplicación de sus productos, y aprobar las cuentas de su inversión con arreglo a lo dispuesto en esta constitución.
- VI. Tomar caudales a préstamo en casos de necesidad sobre el crédito del estado.
- VII. Disponer lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes del estado.
- VIII. Promover y fomentar la agricultura, las artes, la minería y el comercio, y remover todos los obstáculos que entorpezcan el progreso de la industria y la prosperidad del estado.



- IX. Cuidar de la enseñanza y educación de la juventud estableciendo escuelas de primeras letras, y un establecimiento, por lo menos, donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y naturales, las bellas letras y artes útiles.
  - X. Velar incesantemente sobre la conservación de los derechos civiles y políticos de los habitantes del estado, y promover por cuantos medios estén a su alcance la prosperidad general.
  - XI. Asegurar, proteger y arreglar la libertad de imprenta, precaver y castigar sus abusos.
  - XII. Formar los códigos de la legislación particular del estado bajo un plan sencillo y fácil.
  - XIII. Establecer muy particularmente los jurados para causas criminales cuando el congreso lo juzgue conveniente, atendida la ilustración y moralidad de los pueblos.
  - XIV. Dar carta de naturaleza y ciudadanía a los extranjeros con arreglo a la constitución.
  - XV. Conceder recompensas personales a los que hicieren servicios extraordinarios al estado.
  - XVI. Hacer gracia a los reos, conmutando, disminuyendo o condonando enteramente la pena legal a los que hayan cometido o cometan delitos en el estado que no sean contra los Estados Unidos.
  - XVII. Decretar el alistamiento y fijar a propuesta del gobierno del estado, la milicia local que sea necesaria para su seguridad interior, y dar ordenanzas para su instrucción, conforme a los reglamentos dados por el congreso de los Estados Unidos.
  - XVIII. Representar al congreso general o al presidente de los Estados Unidos sobre las leyes, decretos u órdenes que perjudiquen a los intereses del estado, sin perjuicio de que se observen entre tanto delibera el gobierno federal.
  - XIX. Nombrar al gobernador y vicegobernador, ministros de la corte de justicia, y jefe de las rentas del estado.
  - XX. Determinar lo que juzgue más conveniente en las excusas que se aleguen para no admitir aquellos cargos.
  - XXI. Elegir con arreglo a la constitución federal al presidente y vicepresidente de los Estados Unidos, ministros de la alta corte de justicia y senadores del congreso general.
  - XXII. Declarar cuando ha lugar a la formación de causa a los diputados y senadores, al gobernador y vicegobernador del estado, al secretario del despacho universal y a los ministros de la corte de justicia, con arreglo a lo prevenido en esta constitución.
  - XXIII. Hacer igual declaración contra los demás funcionarios públicos por infracciones de constitución.
  - XXIV. Por último, ejercer todas las facultades que concede esta constitución a las dos cámaras, y a cada una de ellas.
- Art. 104.* En ningún caso el cuerpo legislativo puede delegar a alguno de sus miembros, ni a otras personas, las funciones que atribuye esta constitución a las dos cámaras o a alguna de ellas.

### Capítulo XIII

#### De la formación de las leyes, su sanción y promulgación

- Art. 105.* Ninguna resolución del congreso tendrá otro carácter que el de ley o decreto.
- Art. 106.* Las proposiciones de las leyes o decretos deben tener su origen en la cámara de diputados, y cualquiera de sus miembros tiene derecho de hacer proposiciones y presentar proyectos de ley.
- Art. 107.* Se tendrán como iniciativas de ley o decreto las proposiciones que el gobernador del estado tuviere por conveniente hacer, y como tales las enviará a la cámara de diputados.
- Art. 108.* Las cámaras observarán con exactitud lo prevenido en el reglamento de debates, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.
- Art. 109.* Los proyectos de ley o decreto que fueren desechados en la cámara de diputados, no se volverán a proponer en ella en la sesión del mismo año.
- Art. 110.* Los proyectos de ley o decreto aprobados por la mayoría absoluta de los diputados presentes, se llamarán resoluciones, y se pasarán al senado para su revisión y sanción.
- Art. 111.* El senado tomará en consideración la resolución de la cámara de diputados, y la aprobará o no, según le parezca más conveniente al bien general del estado.
- Art. 112.* Las resoluciones de la cámara de diputados, adoptadas por la mayoría absoluta de los miembros del senado, son y se llamarán leyes del estado.
- Art. 113.* Cuando las resoluciones de la cámara de diputados comprendan dos o más artículos, el senado debe aprobarlos todos, o desecharlos en su totalidad.
- Art. 114.* En el caso de que el senado no haya adoptado una resolución de la cámara de diputados, no puede ser presentada de nuevo sino después de la sesión de aquel año; sin embargo la cámara de diputados puede presentar de nuevo, aunque sea en la sesión del mismo año, una resolución que contenga parte de los artículos del proyecto de ley que no ha sido adoptado.
- Art. 115.* El senado en el mismo día que adopta una ley debe enviarla a la cámara de diputados y al gobernador del estado, firmada por ambos presidentes y por un secretario de cada cámara.
- Art. 116.* Para la formación de toda ley o decreto se necesita en cada cámara la presencia por lo menos de la mitad y uno más de todos los miembros de que debe componerse cada una de ellas.
- Art. 117.* En la interpretación, modificación o revocación de las leyes o decretos, se guardarán los mismos requisitos que se prescriben para su formación.
- Art. 118.* El gobernador en los tres días útiles inmediatos al recibo de la ley, deberá publicarla solemnemente. Una ley determinará el aparato y ceremonial con que deba hacerse la promulgación.

## Capítulo XIV Del Poder Ejecutivo

- Art. 119.* El poder ejecutivo del estado se ejerce por un solo individuo, que se llamará gobernador del estado.
- Art. 120.* Habrá también un vicegobernador en quien recaerán en caso de muerte, resignación, incapacidad física o moral del gobernador, todas las facultades y prerogativas de éste.
- Art. 121.* El gobernador y vicegobernador durarán tres años en el ejercicio de su cargo, y solo una vez podrán ser reelegidos sin intervalo para el mismo empleo.
- Art. 122.* La elección de gobernador y vicegobernador del estado, preferirá a cualquiera otra elección que se haga en los individuos nombrados para aquel cargo.
- Art. 123.* Para ser gobernador o vicegobernador se requiere.
- 1º. Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos.
  - 2º. Haber nacido en uno de los puntos de América emancipados de la dominación española, con vecindad y residencia de siete años en el territorio del estado.
  - 3º. Ser mayor de treinta años, que no sea diputado, senador, ni ministro de la corte de justicia.
- Art. 124.* La elección de gobernador y vicegobernador se hará por el congreso, constituyéndose para este caso en junta electoral en nombre del estado.
- Art. 125.* Cada tres años el día quince de julio, la cámara de diputados elegirá por escrutinio secreto y a pluralidad absoluta de votos, seis personas que escribirá en una lista, y la remitirá al senado para que haga entre ellas precisamente la elección de gobernador y vicegobernador.
- Art. 126.* En los dos días siguientes al recibo de la expresada lista, el senado por escrutinio secreto, y a pluralidad absoluta de votos elegirá el gobernador y vicegobernador.
- Art. 127.* En las elecciones de que hablan los artículos anteriores, si hubiere empate, así en la cámara de diputados, como en el senado, se procederá a nueva votación, y si aun en la segunda vez resultare empate, se decidirá por la suerte.
- Art. 128.* Verificadas ambas elecciones, se remitirá al actual gobernador el decreto de los nombramientos para que lo publique, y prevenga inmediatamente a los elegidos se presenten el día doce de agosto a prestar el juramento ante el congreso, para que verificado este acto, empiecen a ejercer sus respectivas funciones.
- Art. 129.* El gobernador y vicegobernador entrarán en sus funciones el mismo día doce de agosto, y serán reemplazados precisamente en igual día cada tres años, por una nueva elección constitucional.
- Art. 130.* Si por algún motivo los nuevamente electos no se hallasen prontos a entrar el expresado día doce en el ejercicio de sus nuevos destinos, cesarán sin embargo los antiguos en el mismo día, y el congreso nombrará interinamente el gobernador y vicegobernador en la misma forma que se previene en los artículos 124, 125, 126, 127 y 128.
- Art. 131.* Más si el impedimento temporal del gobernador y vicegobernador, después de haber entrado en el ejercicio de sus respectivos destinos, escaeciére en tiempo

en que el congreso no se haya reunido, el poder ejecutivo se depositará en el presidente de la corte de justicia, y en dos individuos nombrados por el consejo de gobierno, los cuales deberán tener las cualidades que se requieren para ser gobernador y vicegobernador, y no podrá hacerse la elección en miembros de la presente legislatura.

*Art. 132.* Mientras se hacen las elecciones de que hablan los dos artículos anteriores, el presidente de la corte de justicia ejercerá el poder ejecutivo.

*Art. 133.* En caso de imposibilidad perpetua del gobernador y vicegobernador, el congreso nombrará en la forma prevenida en los artículos 124, 125, 126, 127 y 128, gobernador y vicegobernador, los cuales permanecerán en sus destinos hasta el día en que conforme atesta constitución deberá hacerse la renovación periódica de dichos empleos.

*Art. 134.* El gobernador y vicegobernador nombrados periódicamente, se hallarán el día doce de agosto en la capital del estado, o en el lugar donde resida el congreso, y prestarán ante él el juramento comprendido en la fórmula siguiente: “Yo N. nombrado gobernador o vicegobernador del estado libre de Oajaca, juro por Dios y por los santos evangelios, que defenderé y conservaré la religión católica apostólica romana, sin permitir otra alguna en el estado: que guardaré y haré guardar la constitución federal, la constitución política y leyes de este estado, y que ejerceré fielmente el cargo que el mismo estado me ha confiado.”

*Art. 135.* El mismo juramento prestarán el gobernador y vicegobernador interinos, y las personas que en su caso deben componer el poder ejecutivo, ante el consejo de gobierno, si no estuviere reunido el congreso.

*Art. 136.* Si el vicegobernador prestare el juramento antes que el gobernador, entrará a gobernar hasta que el gobernador lo haya prestado.

*Art. 137.* El gobernador y vicegobernador, serán responsables al congreso del ejercicio de sus funciones, y gozarán respectivamente a sus empleos, de una decente compensación, que designará el congreso, y que no podrá variarse mientras permanezcan en sus empleos.

*Art. 138.* El gobernador del estado durante el tiempo de su encargo, y un año después de haber cesado en él, no podrá ser acusado sine ante la cámara de diputados por atentar contra la independencia nacional, la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno cometidos durante el tiempo de su empleo. Del mismo modo podrá ser acusado por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de gobernador y vicegobernador, senadores y diputados; o a que estos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta constitución; o a impedir al congreso o alguna de las cámaras, el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.

*Art. 139.* Si la cámara de diputados, que en este caso hará exclusivamente de gran jurado, declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causa, quedará el gobernador acusado, suspenso de su destino, y puesto a disposición de la corte de justicia.

*Art. 140.* Durante el tiempo de su empleo, no podrá el gobernador ser acusado por otros delitos: pero en el año siguiente podrá serlo ante la misma cámara de diputados por cualesquiera otros, con tal que hayan sido cometidos en el tiempo de su cargo. Pasado este año no podrá ser acusado por dichos delitos.

*Art. 141.* El vicegobernador durante el tiempo de su empleo, podrá ser acusado por cualesquiera delitos cometidos en el mismo tiempo, ante la cámara de diputados.

## Capítulo XV

### De las atribuciones del gobernador y restricciones de sus facultades

*Art. 142.* Las facultades del gobernador son:

- I. Publicar y ejecutar las leyes, decretos y órdenes que con arreglo a la constitución federal y acta constitutiva le comunicare el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, pasando copia de dichos documentos a cada una de las cámaras para su conocimiento.
- II. Publicar, ejecutar y hacer ejecutar las leyes y decretos del congreso del estado.
- III. Expedir los decretos, órdenes y reglamentos, e instrucciones que juzgue convenientes al cumplimiento de la constitución y leyes del estado, y para conservar el orden, la seguridad y tranquilidad interior del mismo.
- IV. Hacer a la cámara de diputados las propuestas de ley o decreto que tenga por convenientes al bien del estado, exponiendo por escrito los fundamentos de su propuesta.
- V. Nombrar y remover libremente al secretario del despacho universal.
- VI. Nombrar a propuesta en terna de la corte de justicia, los jueces de primera instancia y demás empleados de la administración de justicia de nombramiento del gobierno.
- VII. Nombrar a propuesta en terna del senado, y en su receso del consejo de gobierno, a los gobernadores de departamento, y en el modo que prescriban las leyes a los demás empleados públicos del estado.
- VIII. Cuidar de la recaudación, y decretar la inversión de las contribuciones del estado, con arreglo a las leyes.
- IX. Cuidar de que en todo el estado se administre pronta y cumplidamente la justicia.
- X. Convocar en caso grave y urgente, oído previamente el consejo de gobierno, y de acuerdo con el dictamen de su mayoría, a congreso extraordinario. Deberá también convocar a congreso extraordinario, cuando el consejo de gobierno lo estime conveniente y necesario, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes.
- XI. Dar las órdenes e instrucciones necesarias para remover todo obstáculo, a fin de que en las épocas señaladas se verifiquen puntualmente las elecciones constitucionales.
- XII. Disponer de la milicia local dentro del territorio del estado, para la seguridad y tranquilidad interior del mismo; y mientras se da cuenta al gobierno de la federación que se hará inmediatamente, para resistir una invasión extranjera.

- XIII. Llevar la correspondencia oficial con el gobierno de la confederación mexicana, sobre negocios de Interés nacional y sobre los particulares del estado.
- XIV. Dirigir al congreso las noticias o informes que tenga por conveniente darle, o el congreso le pida, sobre cualquier materia.
- XV. Suspender de sus destinos hasta por tres meses, y privar por el mismo tiempo de la mitad de sus sueldos, a todos los empleados de gobierno y de hacienda del estado que sean infractores de sus decretos y órdenes: y cuando juzgue deberse formar causa a dichos empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo. Por infracciones de la constitución y leyes del estado, se les debe siempre formar causa.

*Art. 143.* No puede el gobernador:

- I. Mandar en persona la milicia local, sin expreso permiso del congreso.
- II. Ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, como ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella. Si por causa de necesidad o utilidad público legalmente averiguadas, fuere necesario tomar la propiedad de un particular o corporación, podrá el gobernador hacerlo en estos dos casos, con previa aprobación del senado, o si este no estuviere reunido, del consejo, indemnizando primero al propietario con su justo precio, a bien vista de hombres buenos.
- III. Arrestar a persona alguna, si no es cuando el bien y seguridad del estado exijan la prisión: en cuyo caso deberá poner al arrestado dentro de cuarenta y ocho horas a disposición del tribunal o juez competente.
- IV. Imponer pena alguna; pero en sus órdenes y decretos podrá conminar con multas hasta en la cantidad de quinientos pesos.
- V. Ausentarse del territorio del estado, sin permiso expreso del congreso.
- VI. Infringir las leyes y decretos vigentes.

## Capítulo XVI Del Consejo de gobierno

*Art. 144.* El consejo de gobierno se compondrá del vicegobernador, que será el presidente nato, y de cuatro senadores, que serán los más antiguos: en caso de que la fracción de los más antiguos sea la menor, se completará con el primer nombrado de los cuatro menos antiguos. Por la primera vez compondrán el consejo los nombrados en los cuatro primeros lugares.

*Art. 145.* Las atribuciones de este consejo son:

- I. Velar sobre la observancia de la constitución y leyes del estado, formar expedientes sobre las infracciones que se hayan cometido, y dar cuenta con ellos al congreso cuando se reúna.
- II. Dar su voto consultivo en todos los negocios graves gubernativos en que tenga a bien pedirlo el gobernador.
- III. Formar y dirigir al gobernador las ternas para la previsión de los gobiernos de departamento.

- IV. Nombrar los dos individuos que con el presidente de la corte de justicia deben ejercer provisionalmente el supremo poder ejecutivo, según el artículo 131.
- V. Recibir el juramento a los individuos del supremo poder ejecutivo, en los casos prevenidos en esta constitución.
- Art. 146.* Los individuos del consejo son responsables por sus consultas contrarias a la constitución y leyes, a la cámara de diputados, la cual se constituirá en gran jurado para el caso de declarar haber lugar a la formación de causa.

## Capítulo XVII

### Del despacho de los negocios de gobierno

- Art. 147.* Para el despacho universal de los negocios del estado, habrá un solo secretario dotado competentemente antes de su nombramiento por el congreso, sin que pueda hacerse variación mientras que permanezca en su encargo.
- Art. 148.* Para ser secretario del despacho se requiere, ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, natural de las Américas emancipadas de la dominación española, con residencia por lo menos de cinco años en el estado.
- Art. 149.* Todas las órdenes y provisiones del gobernador, de cualquiera denominación y calidad que sean, deberán ir firmadas por el secretario del despacho universal. Ningún tribunal ni juez, ningún funcionario público, ninguna corporación ni persona dará cumplimiento a la orden del gobernador que no esté firmada por el referido secretario.
- Art. 150.* El secretario del despacho universal será responsable al congreso de las órdenes y providencias que autorice contra la constitución y leyes del estado, sin que le sirva de excusa haberlo mandado el gobernador.
- Art. 151.* Cualquiera de las dos cámaras hará efectiva la responsabilidad al secretario del despacho universal por los actos del gobierno que haya autorizado, constituyéndose cada cámara a su vez en gran jurado.
- Art. 152.* La cámara de diputados hará exclusivamente de gran jurado cuando el secretario del despacho universal sea acusado por actos en que haya intervenido el consejo de gobierno en uso de sus atribuciones.
- Art. 153.* El secretario del despacho universal remitirá todos los años a la cámara de diputados las cuentas comprobadas de los gastos hechos en el año anterior en la administración del estado, y el presupuesto de los mismos gastos para el año siguiente.
- Art. 154.* El secretario del despacho universal formará un reglamento para la distribución y giro de los negocios de su cargo, que pasará al congreso para su aprobación.

## Capítulo XVIII

### De la administración de los departamentos y pueblos

- Art. 155.* Habrá en cada departamento un gobernador nombrado en el modo que previene esta constitución.

- Art. 156.* Los gobernadores de departamento durarán cuatro años en su empleo, y podrán ser reelegidos para el mismo o para otro de los departamentos del estado, sin intervalo por otra sola vez.
- Art. 157.* Los gobernadores de departamento tendrán una decente compensación determinada por el congreso; pero son responsables al mismo y al gobernador del estado, de todos sus actos y omisiones contrarias a la constitución y a las leyes.
- Art. 158.* Cuidarán estos gobernadores de la tranquilidad pública, de la seguridad de las personas y bienes de los habitantes de sus respectivos departamentos: de la ejecución de las leyes, decretos y órdenes que se les comuniquen por el gobernador del estado, haciendo se publiquen en todo su territorio: calificarán las elecciones de cargos municipales, decidirán gubernativamente las dudas que se ofrezcan sobre ellas, y ejercerán las demás atribuciones que les señalen las leyes.
- Art. 159.* Los pueblos cuya población llegue a tres mil almas con su comarca, tendrán ayuntamientos que se compondrán de alcaldes, regidores y síndicos. La ley determinará el número de individuos de cada clase de que deben componerse los ayuntamientos con respecto a la población.
- Art. 160.* Los pueblos que no lleguen a tres mil almas, pero que por su ilustración, industria y demás particulares circunstancias merezcan tener ayuntamientos, lo representarán así al gobierno del estado, para que con su informe delibere el congreso lo que juzgue más conveniente.
- Art. 161.* En los demás pueblos en que no tenga lugar el establecimiento de ayuntamientos, habrá una municipalidad que se llamará con el nombre conocido de república, la cual tendrá por lo menos un alcalde y un regidor. La ley determinará el número de alcaldes y regidores de que deberán componerse con proporción al vecindario.
- Art. 162.* Las atribuciones de los ayuntamientos son:
- 1<sup>a</sup>. Cuidar de la policía de salubridad, comodidad y ornato, y formar reglamentos sobre estos objetos.
  - 2<sup>a</sup>. Establecer y dirigir las escuelas de primeras letras, y cuidar de los demás establecimientos de educación pública y de beneficencia que se paguen de los fondos del común.
  - 3<sup>a</sup>. Cuidar de los hospitales y demás establecimientos de beneficencia, en el modo y forma que prescriban las leyes.
  - 4<sup>a</sup>. Cuidar de la construcción, reparación y limpieza de los caminos, calzadas, puentes y cárceles; de los terrenos y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, comodidad y ornato.
  - 5<sup>a</sup>. Recaudar, administrar e invertir los fondos de propios y arbitrios con arreglo a las leyes y reglamentos, nombrando depositarios de los caudales, bajo la responsabilidad de los que los nombran.
  - 6<sup>a</sup>. Hacer el repartimiento y recaudaciones de las contribuciones personales, bajo las reglas que se prescriban por las leyes.
  - 7<sup>a</sup>. Dar a los alcaldes el auxilio que les pidan para la conservación del orden público, y para la seguridad de las personas y bienes de los estantes y habitantes de los pueblos.



- 8<sup>a</sup>. Formar las ordenanzas municipales y presentarlas al congreso para su aprobación por conducto del gobernador del estado, quien las acompañará con su informe.
- 9<sup>a</sup>. Promover la agricultura y cualquiera ramo de industria, y representar al gobierno respecto de las medidas que no estén en sus atribuciones relativas a aquellos objetos, exponiendo las circunstancias de localidad, y demás particulares del pueblo.
- 10<sup>a</sup>. Inscribir a los ciudadanos avecindados en todo el territorio del pueblo, en los registros públicos.
- 11<sup>a</sup>. Ejercer las demás atribuciones que le señalen las leyes.
- Art. 163.* Las atribuciones de las repúblicas son:
- 1<sup>a</sup>. Establecer y cuidar de las escuelas de primeras letras.
- 2<sup>a</sup>. Cuidar de la construcción, reparación y limpieza de los caminos, puentes y cárceles, de los terrenos del común y de la salud pública.
- 3<sup>a</sup>. Recaudar, administrar e invertir los productos de propios y arbitrios, y los fondos del común, con total arreglo a las leyes y reglamentos, nombrando depositarios de los caudales bajo la responsabilidad de los que los nombran.
- 4<sup>a</sup>. Dar a los alcaldes todo el auxilio que les pidan para la conservación del orden público, y para la seguridad de las personas y bienes de los estantes y habitantes de los pueblos.
- 5<sup>a</sup>. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones personales, en el modo y forma que se prescriba por las leyes.
- 6<sup>a</sup>. Representar al gobierno para, promover la agricultura y cualquiera ramo de industria útil.
- 7<sup>a</sup>. Inscribir a los ciudadanos avecindados en todo el territorio del pueblo en los registros públicos.
- 8<sup>a</sup>. Ejercer las demás atribuciones que prescriba la ley.
- Art. 164.* Corresponde a los alcaldes ejercer el gobierno económico de los pueblos, la policía de seguridad de las personas y bienes de los habitantes, la conservación del orden público, y las demás atribuciones que se detallarán por la ley.
- Art. 165.* Todos los años el domingo primero de diciembre, se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir a pluralidad de votos con proporción a su vecindario, determinada número de electores que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano.
- Art. 166.* El domingo siguiente nombrarán los electores a pluralidad absoluta de votos al alcalde o alcaldes, regidor o regidores, y el síndico donde lo hubiere, para que entren a ejercer su cargo el primero de enero del siguiente año.
- Art. 167.* Los alcaldes y síndicos se renovarán todos los años, los regidores por mitad o por la fracción más aproximada; pero donde haya uno solo se renovará todos los años.
- Art. 168.* El que hubiere desempeñado cualquiera de estos cargos no podrá volver a ser elegido para otro empleo municipal, sin que pasen por lo menos dos años, a excepción de los alcaldes que podrán ser reelegidos sin intervalo, basta tres años, con tal que la segunda y tercera vez admitan espontáneamente el cargo.
- Art. 169.* Para ser alcalde, regidor o síndico, se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, de notoria probidad, mayor de veinte y cinco años, vecino del mismo pueblo, con residencia en él de tres años por lo menos.

- Art. 170.* La ley determinará los empleados públicos que no puedan ser elegidos alcaldes, regidores, ni síndicos.
- Art. 171.* Todos los empleos municipales referidos, serán carga concejil de que nadie podrá excusarse sin causa legal. Pero los gastos anexos a estos cargos, saldrán del fondo del común y de ninguna manera de las personas que los sirvan.
- Art. 172.* Se formarán instrucciones por el congreso para el ejercicio de las atribuciones de los ayuntamientos, repúblicas y alcaldes de los pueblos.
- Art. 173.* Los alcaldes y agentes municipales, incluso los ayuntamientos pueden ser suspendidos por el gobernador cuando aquellos no cumplan con sus obligaciones, o infrinjan la constitución y las leyes.

## Capítulo XIX Del Poder Judicial

- Art. 174.* El poder judicial se deposita en los tribunales y jueces del estado, y no se podrá ejercer por el poder legislativo, ni por el ejecutivo.
- Art. 175.* Los jueces y tribunales no pueden ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado: de consiguiente no pueden suspender la ejecución de las leyes, ni interpretarlas, ni formar reglamentos para la administración de justicia.
- Art. 176.* Todo hombre debe ser juzgado en el estado por leyes publicadas y tribunales establecidos con anterioridad al acto porque se juzga: por lo mismo se prohíben absolutamente todo juicio por comisión especial, y toda ley *ex post facto*, o que tenga efecto retroactivo.
- Art. 177.* Todo habitante del estado deberá ser juzgado en sus negocios comunes, civiles y criminales por unos mismos tribunales, y por unas mismas leyes, sin otras diferencias que las que se hacen por esta constitución.
- Art. 178.* Los eclesiásticos y militares continuarán gozando de su respectivo fuero en los términos que prescriben las leyes vigentes, quedando sujetos a las autoridades a que lo están en la actualidad.
- Art. 179.* Para ser nombrado magistrado o juez se requiere ser mayor de veinte y cinco años, ciudadano de la confederación mexicana, o de algún estado de la América emancipada de la dominación española. Las leyes determinarán las demás calidades que respectivamente deban éstos tener.
- Art. 180.* Para la más puntual administración de justicia se formará un código penal comprensivo de los delitos comunes que se cometen en el estado: otro de los trámites que deben practicarse en el proceso para que el delito se tenga por comprobado: otro civil de los contratos, derechos y acciones que se practican en el estado: otro de los trámites que se han de seguir en el proceso civil. Entre tanto se observarán las leyes vigentes sobre estas materias.
- Art. 181.* En los juicios civiles y criminales se observarán los trámites que deben arreglar el proceso, y cualquiera contravención a ellos, hace personalmente responsable al juez. Entre tanto se observarán los trámites sustanciales que previenen las leyes vigentes.

- Art. 182.* En todo negocio, sea de la clase y cuantía que fuere, no puede haber más que tres instancias y tres sentencias definitivas. Las leyes determinarán en atención a la cuantía de los negocios, y a la naturaleza y calidad de los diferentes juicios, cuál de las tres sentencias ha de causar ejecutoria.
- Art. 183.* Solamente de las sentencias que causen ejecutoria se puede interponer el recurso de nulidad, en la forma y para los efectos que determinen las leyes.
- Art. 184.* Ningún juez que haya sentenciado un negocio en definitiva en alguna instancia, puede sentenciarlo en otra, ni determinar el recurso de nulidad que se interponga en el mismo negocio.
- Art. 185.* Las sentencias en toda causa civil y criminal, deberán contener la expresión del hecho según resulte del proceso, y el texto de la ley en que se funde la sentencia.
- Art. 186.* La justicia se administrará en nombre del estado, y tanto en lo civil como en lo criminal, será gratuita en el modo y forma que prescriba la ley.
- Art. 187.* Se harán aranceles para arreglar los derechos que la ley considere absolutamente indispensables, y todo lo que excediere de ellos es una usurpación que se hace a las partes.
- Art. 188.* Las leyes decidirán si ha de haber tribunales especiales para conocer de determinados negocios.
- Art. 189.* Todo habitante del estado tiene derecho para acusar y pedir la responsabilidad de los jueces por el soborno, el cohecho y la prevaricación.
- Art. 190.* Ningún juez podrá ser depuesto de su destino, sea temporal o perpetuo, sino por causa legalmente probada y sentenciada; ni suspendido, sino por acusación legalmente intentada.
- Art. 191.* El poder judicial se ejerce en el estado por el tribunal de la corte de justicia, los jueces de primera instancia de los partidos, y los alcaldes de los pueblos en sus respectivos casos.

## Capítulo XX

### De la Corte de Justicia

- Art. 192.* La corte de justicia residirá en la capital del estado, y se compondrá de un regente, de los ministros necesarios y de un fiscal nombrado por el congreso a pluralidad absoluta de votos. Una ley determinará el número y dotación de sus individuos.
- Art. 193.* La corte de justicia se dividirá en dos salas. La primera conocerá en segunda instancia:
- 1º. De todos los asuntos civiles y criminales en que ha lugar a apelación.
  - 2º. De las causas de responsabilidad y separación, y de las criminales que ocurran contra los jueces de primera instancia y gobernadores de departamento.
  - 3º. De las causas criminales que puedan ocurrir contra los miembros del congreso, gobernador del estado, secretario del despacho, e individuos del consejo de gobierno,

debiendo preceder al efecto la declaratoria del congreso constituido en jurado, de haber lugar a la formación de causa.

- 4°. De las civiles de estos funcionarios que ocurran en el tiempo de su encargo.
- 5°. De las competencias que ocurran entre los jueces subalternos. Las leyes determinarán el modo y forma con que esta sala deberá promover la más pronta administración de justicia en los juzgados inferiores.

*Art. 194.* La sala segunda conocerá:

- 1°. Del grado de revista en que haya lugar.
- 2°. De las segundas instancias en los asuntos que la sala primera haya conocido en primera instancia.
- 3°. De los recursos de nulidad que por haberse faltado a los trámites que arreglan el proceso, se interpongan de cualquiera sentencia que en primera y segunda instancia haya causado ejecutoria, y que no haya sido pronunciada por la misma segunda sala.
- 4°. Después que hayan sido formados los códigos civil y criminal, conocerá también del mismo recurso de nulidad por sentencia pronunciada contra ley expresa.

*Art. 195.* La corte de justicia plena de dos salas conocerá.

- 1°. De los recursos de fuerza y protección que se interpongan de los procedimientos de los tribunales eclesiásticos.
- 2°. De las dudas de ley que se ofrezcan en la administración de justicia, para pedir al congreso su interpretación por medio del gobierno.
- 3°. Examinar y recibir con arreglo a las leyes a los que soliciten ser abogados y escribanos.

*Art. 196.* Las sentencias de la corte plena causan ejecutoria.

*Art. 197.* Una y otra sala y la corte plena, usarán en sus sentencias definitivas de esta fórmula. *La justicia del estado condena o absuelve, declara o aprueba, &c.*

*Art. 198.* Cada sala tiene facultad de hacer ejecutar sus sentencias en los casos que el derecho prescribe.

*Art. 199.* Para conocer de los recursos de nulidad que se interpongan de las sentencias de la segunda sala: para conocer en primera y segunda instancia de las causas de responsabilidad que se formen a alguno o algunos ministros de la corte de justicia por mal juzgado: para juzgar a los mismos criminalmente, o a toda la corte de justicia, si llegare el caso de formarle causa, se compondrá un tribunal en la forma siguiente. Todos los años la cámara de diputados en el primer mes de sus sesiones formará una lista de veinte y cuatro individuos, que aunque no sean letrados tengan instrucción y capacidad a juicio de la misma, y las demás cualidades que se requieren para obtener el cargo de juez en el estado. Cuando llegue alguno de los casos expresados en este artículo, la cámara de diputados, y en su receso el consejo de gobierno, sacará por suerte de entre los insaculados, un fiscal y los jueves que han de formar el tribunal. En las causas de responsabilidad y criminales que se formen a los ministros de la corte de justicia, deberá preceder la declaración del congreso, o en su receso del consejo de gobierno, de haber lugar a la formación de causa.

## Capítulo XXI

### De los jueces de primera instancia

- Art. 200.* En cada partido habrá un juez de primera instancia que administre en él la justicia civil y criminal con arreglo a la constitución y a las leyes.
- Art. 201.* Estos jueces serán nombrados por el gobernador a propuesta en terna de la corte de justicia, y durarán en sus empleos cinco años, pudiendo ser reelectos para el mismo destino pasado un quinquenio, y paca otro partido sin intervalo.
- Art. 202.* Sus facultades se ceñirán a lo puramente contencioso, sin mezclarse en lo de policía, ni en lo económico gubernativo, y serán detalladas en la ley especial, sobre arreglo de tribunales. Entre tanto usarán de las expresadas en las leyes, orgánica del estado la de 9 de octubre de 1813, y posteriores vigentes.
- Art. 203.* Los jueces de primera instancia usarán en sus sentencias definitivas de esta fórmula: La justicia del partido N. autorizada por el estado, absuelve o condena, declara o aprueba.

## Capítulo XXII

### De los alcaldes de los pueblos

- Art. 204.* Los alcaldes de los pueblos auxiliados de los regidores ejercen el ramo de policía y economía interior, cuidando de la quietud, seguridad y régimen doméstico de sus respectivos lugares. La ley sobre arreglo de tribunales determinará la extensión de sus facultades, así en lo económico como en lo contencioso, y en la administración de justicia correccional. Entre tanto observarán la de nueve de octubre citada.

## Capítulo XXIII

### De la justicia civil

- Art. 205.* Todos los habitantes del estado tienen derecho para terminar sus diferencias tanto en negocios civiles, como en injurias y agravios personales, que no interesan a la causa pública, por medio de árbitros de elección de las partes. Estas decisiones extrajudiciales de los árbitros, serán observadas religiosamente por los tribunales sin otra apelación ni recurso, a menos que las partes al hacer el compromiso se hayan reservado el derecho de apelar.
- Art. 206.* La ley sobre tribunales designará los negocios civiles que por razón de corta cantidad deben ser determinados definitivamente por los alcaldes, por medio de providencias gubernativas que serán ejecutadas sin apelación ni otro recurso.
- Art. 207.* En los otros negocios civiles no se podrá poner demanda judicial, sin hacer constar que se ha intentado el medio de la conciliación. Esta se verificará en los términos que disponga la ley.

*Art. 208.* Por deuda civil como no proceda de delito o cuasi delito, no podrá ser preso ningún habitante del estado; pero al que no pagare la deuda civil a que fuere condenado por sentencia ejecutoriada de juez legítimo, se le embargarán los bienes que se consideren suficientes para satisfacer al acreedor.

## Capítulo XXIV De la justicia criminal

*Art. 209.* En los delitos privados que no interesan a la causa pública y solo versan entre personas particulares, deberá preceder el juicio de conciliación a la causa de acusación.

*Art. 210.* La ley clasificará los delitos menos graves, y las penas correccionales con que deben ser castigados, sin forma de juicio, por medio de providencias gubernativas que deberán ser ejecutadas sin apelación ni recurso.

*Art. 211.* Ninguno puede ser preso por delito, sin que preceda información sumaria de testigos, o justificación semiplena, sobre que recaiga auto de juez que se le notificará en el acto de la prisión, y se pasará inmediatamente copia de él al alcaide. Pero podrá ser detenido el que sea sorprendido infraganti, o difamado por notoriedad como autor de un delito, o porque obren contra él indicios vehementes.

*Art. 212.* Ninguno será detenido solamente por indicios más de sesenta horas: pasado este tiempo el alcaide lo pondrá en libertad, si no se le hubiere pasado copia del auto de prisión.

*Art. 213.* Dentro de cuarenta y ocho horas se tomará declaración a cualquiera que sea detenido o prese, y nunca se le interrogará bajo de juramento en hecho propio sobre materia criminal.

*Art. 214.* Desde que se provee auto de prisión, queda el presunto reo suspenso de los derechos de ciudadano, y de ello se pasará aviso a las municipalidades para que lo anoten en el libro de los ciudadanos: se les pasará igualmente aviso de su indemnización si la obtuviere.

*Art. 215.* Entre las preguntas generales que se hagan a los testigos en cualquiera causa, se harán las de si es ciudadano, si ha concurrido a las elecciones de su parroquia, si ha pagado la contribución personal, si está alistado en la milicia local.

*Art. 216.* Nadie podrá ser preso por delito o hecho ajeno.

*Art. 217.* Todas las penas son medicinales. Todas se imponen por el bien del estado para precaver los delitos por medio del escarmiento, y por ninguna manera para mortificar a los delincuentes.

*Art. 218.* La infamia de las penas no pasará del condenado.

*Art. 219.* Luego que esté formado el código penal, se hará un catecismo breve y práctico de las leyes penales, para que se lea y explique en las escuelas.

*Art. 220.* No será llevado a la cárcel el que dé fiador en los casos en que la ley no prohíbe expresamente que se admita la fianza.

- Art. 221.* En cualquiera estado de la causa que aparezca no debe imponerse al presunto reo pena corporal, se le pondrá en libertad dando fianza.
- Art. 222.* Solo se podrán embargar bienes al reo en el caso de que el delito lleve consigo responsabilidad pecuniaria, y solo en la cantidad bastante para cubrir la responsabilidad; pero si diere fianza suficiente, a satisfacción del acreedor, se omitirá el embargo.
- Art. 223.* Las cárceles se dispondrán de manera que solo sirvan para asegurar a los arrestados y presos, y no para mortificarlos.
- Art. 224.* Nunca se podrá usar con los presos del tormento ni de los apremios, cualquiera que sea la naturaleza y estado del proceso.
- Art. 225.* Todo rigor empleado en el arresto, detención o ejecución que no esté prescrito por la ley, es un crimen en el que lo ordena y en el que lo ejecuta.
- Art. 226.* Dentro de cuarenta y ocho horas se manifestará al tratado como reo la causa de su prisión, y el nombre de su acusador si lo hubiere.
- Art. 227.* Al tomar la confesión al tratado como reo, se le leerán íntegramente todos los documentos y las declaraciones de los testigos con los nombres de éstos, y si por ellos no los conociere se le darán cuantas noticias pida para que venga en conocimiento de quienes son.
- Art. 228.* Adelantadas la moralidad y la ilustración de los pueblos, las leyes decidirán si se ha de omitir en las causas criminales el trámite de la confesión con cargos.
- Art. 229.* En cualesquiera interrogatorios que se hagan a los reos solamente se emplearán preguntas inmediatas y directas para averiguar la verdad, y se prohíben las insidiosas y capciosas.
- Art. 230.* Todo proceso criminal será público en el modo y forma que determinen las leyes desde el momento que se haya tomado la confesión al presunto reo.

## Capítulo XXV De la Hacienda Pública del Estado

- Art. 231.* La hacienda pública del estado se formará de las contribuciones de los individuos que lo componen.
- Art. 232.* No pueden establecerse contribuciones sino para satisfacer la parte de los gastos generales de la federación, y para cubrir los gastos particulares del estado.
- Art. 233.* Las contribuciones podrán ser directas o indirectas, generales o municipales; pero deben ser proporcionadas a los gastos que se han de cubrir con ellas.
- Art. 234.* Las contribuciones para los gastos particulares del estado se fijarán anualmente por el congreso, con arreglo al presupuesto que le presentará el gobernador en los primeros ocho días de la sesión, y sobre que recaerá la aprobación del mismo congreso.
- Art. 235.* Solo el congreso puede establecer contribuciones para los gastos del estado, y a él corresponde aprobar las municipales de los pueblos.
- Art. 236.* Fijada la cuota de la contribución directa que debe pagar el estado, el congreso hará el repartimiento de ella entre los pueblos, asignando a cada uno de ellos el

cupo que le corresponda en razón compuesta de su población y riqueza, para cuya operación el gobierno formará la estadística del estado, y la presentará con los demás datos que sean necesarios.

- Art. 237.* Se arreglará desde luego el cobro de las contribuciones del modo que sea menos gravoso a los pueblos.
- Art. 238.* Habrá una tesorería general, a la que tocará distribuir todos los productos de las rentas del estado.
- Art. 239.* Todas las administraciones establecidas o que se establezcan por el mismo, tendrán sus fondos a disposición de la tesorería general.
- Art. 240.* Ningún pago se admitirá en cuenta al jefe de la tesorería general, si no se hiciere para cubrir los gastos aprobados por el congreso o por orden especial del gobernador del estado, refrendada por el secretario del despacho. El gobernador bajo su responsabilidad justificará la necesidad del gasto y su precisa aplicación, en la sesión inmediata del congreso al tiempo en que se hizo el gasto.
- Art. 241.* El congreso arreglará por medio de las leyes respectivas y de una instrucción particular las oficinas de la hacienda pública del estado.
- Art. 242.* La cámara de diputados nombrará anualmente en la primera semana de su sesión, cinco individuos de su seno para revisar y glosar las cuentas de la tesorería del estado, y pasarlas después con su informe a la propia cámara para su aprobación en la misma sesión.

## Capítulo XXVI De la milicia del Estado

- Art. 243.* Habrá en el estado una fuerza militar compuesta de los cuerpos de policía local, para la conservación del orden interior.
- Art. 244.* El congreso designará anualmente la parte de estas milicias que ha de hacer alternativamente el servicio en el estado, para los objetos de su institución.

## Capítulo XXVII De la instrucción pública

- Art. 245.* En todos los pueblos del estado se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar, el catecismo de la religión católica, y otro catecismo político, que comprenderá una breve exposición de los derechos y obligaciones civiles y políticas, y de las leyes penales.
- Art. 246.* Se crearán los establecimientos que se juzgaren convenientes para la enseñanza pública de las ciencias naturales, políticas y eclesiásticas, bellas letras y artes útiles al estado.
- Art. 247.* El congreso formará un plan general de instrucción pública para facilitarla y uniformarla en el estado.



## Capítulo XXVIII

### De la observancia de la constitución

- Art. 248.* Ningún empleado público entrará en el ejercicio de sus funciones sin haber prestado juramento de observar la constitución federal, la particular del estado, y desempeñar cumplidamente su encargo.
- Art. 249.* Ni el congreso, ni otra alguna autoridad pueden dispensar la observancia de la constitución en alguno de sus artículos.
- Art. 250.* Cualquiera infracción de constitución hace responsable al que la comete, y el congreso dispondrá que se haga efectiva la responsabilidad, sin perjuicio de que puedan exigir la misma, la corte de justicia a los jueces de primera instancia, y el gobernador del estado a todo empleado público que no sea de aquellos que no pueden ser procesados sin que preceda la declaración del congreso de haber lugar a la formación de causa.
- Art. 251.* El congreso en sus primeras sesiones, tomará en consideración las infracciones de constitución que el consejo de gobierno le haga presentes y consten en los expedientes formados al efecto, para que ponga el conveniente remedio, y haga efectiva la responsabilidad de los que hubieren contravenido a ella.
- Art. 252.* Si la experiencia hiciere conocer los inconvenientes de alguno o algunos artículos de la constitución, se propondrá la revisión o reforma en el senado por alguno de sus miembros, que hará por escrito la proposición, y la firmará acompañando una exposición de los fundamentos en que se apoya.
- Art. 253.* Admitida por el senado la proposición, se someterá a la ratificación de la cámara de diputados.
- Art. 254.* Si la proposición fuere ratificada por la cámara de diputados, no se hará otra cosa durante aquella legislatura sino publicarla por medio de la imprenta.
- Art. 255.* La legislatura siguiente en los dos años de su duración, no hará más que admitir a discusión, o desechar la proposición, teniendo igualmente el senado la iniciativa, y la cámara de diputados la ratificación.
- Art. 256.* Admitida la proposición a discusión, se publicará de nuevo por la imprenta.
- Art. 257.* En la siguiente legislatura, reunido el senado con la cámara de diputados en una misma sala, se constituirá en convención para el solo caso de discutir, y votar la proposición sobre reforma o alteración del artículo o artículos de la constitución.
- Art. 258.* Si esta fuere aprobada por la mitad y uno más de los miembros presentes de la convención, se publicará inmediatamente como artículo o artículos constitucionales.

### Artículos transitorios

- 1º. El actual congreso designa por esta vez el número de diputados que deben nombrarse para sola la primera legislatura, con arreglo a la estadística que actualmente existe, y a la base fijada por la constitución.

2º. Debiendo instalarse el primer congreso constitucional en el día diez y nueve de marzo del presente año, deberá distribuir las sesiones del mismo en los meses y días que juzgue convenientes para cumplir con los objetos de esta constitución, y no deberá cerrar las sesiones antes del día primero de octubre.

Lo tendrá entendido el gobernador del estado, y dispondrá se imprima publique y circule.

Dada en el palacio del congreso del estado a 10 días del mes de enero de 1825.

—José López Ortigosa, *presidente*.—Pedro José de la Vega, *vicepresidente*.—José Esperón.—Manuel Megía.—Manuel Sáenz de Enciso.—Ignacio de Goytia—Manuel Francisco Domínguez.—Francisco Matey.—José Mariano González.—Juan Ferra.—Joaquín Guerrero.—Florencio Castillo.—José Manuel Ordoño, *diputado secretario*.—José. María Unda, *diputado secretario*.

Por tanto, mando se imprima, publique y circule, y se le dé el debido cumplimiento como a ley fundamental del estado en todas sus partes. Dado en Oajaca a 10 de enero de 1825.—*José Ignacio de Morales*.—*Francisco López*, secretario.



17 de enero de 1825

Constitución Política del Estado Libre de Zacatecas  
el Congreso Constituyente del estado

*A los zacatecanos*

El hermoso cuadro que se ofrece a vuestros ojos, debe causaros tantos efectos de gozo y alegría, cuantos son los sentimientos de dolor y aflicción que habéis sufrido, hasta acopiar los materiales de que se ha formado. Catorce años han sido suficientes para adquirirlos: pequeño periodo a la verdad, comparado con su preciosidad, y con las insuperables dificultades que de golpe se oponían, no sólo a emprender, pero aun a pensar.

Mas apenas resuena en vuestros oídos la dulce y sonora voz de independencia, que sin que os arredrara su indeterminado número, ni os acobardara su desmedido tamaño, se inflamaron vuestros pechos con tan ardiente deseo de encontrarlos, que no ha habido peligro que valerosamente no hayáis arrostrado, ni sacrificio que gustosamente no hubieseis ofrecido.

En efecto, la empresa era tan ardua y difícil, que no hubo pocos que la graduaran, cuando no de temeraria, de imposible; y aunque el suceso acreditó que el cálculo se formó sin contar con vuestras virtudes, no por eso se han de desconocer los grandes fundamentos en que se apoyaba. Porque ¿qué podía esperarse de un pueblo envuelto en las negras sombras de la más grosera ignorancia?, ¿de qué serían capaces unos hombres avezados a soportar con una imperturbable paciencia las pesadas cadenas de la más degradante esclavitud?, iregidos por el más bárbaro y atroz despotismo, sin enseñarles otra cosa, que ciegamente obedecer!, iprivados de toda comunicación, con barreras impenetrables a los rayos de la ilustración que por aquélla podía comunicárseles!, ioprimidos bajo el enorme peso de una autoridad absoluta, ejercida por mandarines y gobernantes empeñados todos a impedir, por cuantos medios les sugería su malicia y antojo, el más pequeño rasgo de luz que pudiera enseñarles el humillante y vil estado de abyección en que se hallaban!, imirando siempre la cuchilla levantada, pronta a descargar el último golpe a la más pequeña señal de desobediencia, al más leve indicio de disgusto, y a la más ligera demostración de resistencia! ¿Qué desconfianza podrían inspirar estos seres, si a más, carecían de conocimientos, de amigos, de dinero, de armas, sin táctica ni gefes, sin recursos aun para calcular, y abandonados a su propia suerte?

Zacatecanos: ¿y habéis tenido virtudes para remover este cúmulo inmenso de obstáculos tan formidables? Nada menos, el hecho es constante y vuestra gloria será eterna; habéis vencido: hallasteis los colores necesarios, para ver en este cuadro que representa la constitución del estado, la imagen de vuestra independencia y libertad. El pincel no es el de un Apeles, es de vuestros representantes; de hombres

que jamás lo habían manejado en pinturas, cuyo emblema debe acomodarse al esquisito y delicado gusto de los que saben pensar, como al tosco y estragado de los que piensan sin saber.

Si vuestros derechos no están dibujados con toda la perfección del arte, si notáis falta de destreza en su combinación, tramos desocupados y figuras que os desagraden; advertiréis también, que ha sido obra de pocos meses, que la mano que la ha trazado, no ha tenido maestro que la dirija, que se ha gastado mucho tiempo en aderezar el lienzo, que la oposición de muchos ambiciosos y mal contentos había hecho áspero y rugoso; y que si por último no satisface vuestros deseos, ni llena vuestras esperanzas, a lo menos ha sido el fruto de un penoso y constante trabajo, de una dedicación sin descanso, y de un interés y anhelo por vuestra felicidad, que en nada desdice a la confianza que en ellos habéis depositado.

Verdades son éstas comparadas con hechos que estáis palpando, y que las conoceréis mejor con pocos momentos que dediquéis vuestra atención a examinar los grandes objetos que encierra esta pequeña carta.

El primero que se presenta a vuestra vista, después de declarar que sois un pueblo libre, independiente y soberano, es la obligación indispensable de profesar la religión católica apostólica romana, sin tolerar entre vosotros ningún conviviente, que con el ejercicio de otra, os pudiera contaminar o pervertir. Se os determinan vuestros derechos de libertad, igualdad, propiedad y seguridad, arreglando su uso sin estrecharlo ni disminuirlo, y concediéndole toda aquella estensión y latitud que sin perjudicar ni a la sociedad ni a ninguno de sus individuos, no pueda traspasar los términos de la razón. Veréis, que la forma de gobierno que se ha adoptado y se prescribe, es precisamente no sólo la que por muchas razones más os conviene, sino la que queríais y deseabais, y por la que habéis hecho sacrificios inauditos. Por ella misma advertiréis la división del poder, en legislativo, ejecutivo y judicial: invención admirable, y cuya benéfica influencia experimentaréis en todos vuestros negocios. A cada uno se le han demarcado sus límites; mas no os asustéis cuando los veáis traspasados por alguno, porque esta operación es la más difícil, y que casi sólo los acontecimientos, en unión del tiempo, son capaces de fijarlos.

Conoceréis que la elección de los ciudadanos que los han de ejercer, se ha puesto en vuestras manos: ¿qué más queréis, zacatecanos?, ¿pasaría por vuestra imaginación ahora quince años ventura de tal tamaño? Comparad esta facultad y prerogativa inestimable, con la humillación y respeto con que recibíais un sátrapa famélico, que muchas veces os contentabais con verlo y saber su nombre; que después de venir de más allá de los mares, nutrido en el despotismo, e imbuido en la idea de que no venía a mandar hombres sino oranghoutanes, se os presentaba con el formidable aparato de un poder absoluto: que mucho antes que pisara vuestro suelo, ya empezabais a sentir su maléfico influjo con exacciones forzosas, para los dispendiosos gastos de su recibimiento: que a pesar de su conducta venal, y muchas veces escandalosa, teníais que sufrirlo, sin esperanza de removerlo, ni libertaros de su furia. Pero ¿á qué recordaros tiempos tan tristes y melancólicos? No es en vano; pues aunque su cruel memoria os confunda y anonade por algunos momentos, servirá para llenaros de un placer firme y estable, para más penetraros del aprecio y estimación que debéis hacer del presente estado de feli-

cidad en que os halláis, y para sosteneros con firmeza en la resolución de presentar el cuello a la espantosa guadaña de la muerte, antes que al yugo de cualesquiera opresor.

Al impulso de estas reflexiones que con viveza, aunque con dulzura, han tocado las más delicadas fibras del corazón, se estravió la pluma, apartándose del rumbo que había tomado, en que prosigue, haciéndoos presente la elevación en que os pone la facultad de elegir vuestras autoridades: es preciso, pues, que os llame la atención la sencillez y simplificación con que se os detalla el modo con que debéis ejecutar este primer acto de vuestra soberanía. Se ha procurado reunir la popularidad con la facilidad y menos complicación, y que impidiendo el tumulto, no quede ningún ciudadano excluido de tomar parte en asunto que a todos les es de común interés.

Esto sería bastante para afianzar vuestros derechos; mas como al congreso no lo ha animado otro espíritu que el de proporcionaros vuestro bien, ha querido desarrollarlos y darles más ensanche, hasta casi nivelarlos con el mismo. Ello es bien claro en la grande intervención que se os da en la formación y sanción de las leyes.

Ninguna quiere promulgar, sin estar primero cerciorada de vuestra opinión, sin saber cuál es vuestra voluntad, y sin tener todos los datos y noticias de que ella es su verdadera expresión.

¿Qué os parece de este magnífico y grandioso teatro en que vais a ejercer los derechos de un soberano?, ¡cómo es que la sorpresa y el asombro no conmueve vuestras entrañas, y da fin con vuestra existencia, al sentir os transformados de esclavos en hombres libres!, que ¿no os causa admiración y espanto haber salido del más profundo abismo de abatimiento, a la más alta cumbre del poder? —Exaltada la imaginación con representaciones tan patéticas como deliciosas, por un cambio tan feliz y admirable, han interrumpido por segunda vez la sucinta relación de lo que más os interesa en este precioso código.

El portentoso número de leyes, la intrincada complicación de los juicios, su método rutinario y bromoso que hasta ahora se ha observado, con el corto espacio de tiempo que debían ocupar las sillas vuestros representantes, han hecho muy difícil, a más de serlo por sí, la reducción y simplificación de un código acomodado al actual grado de vuestra ilustración, y suficiente a terminar con brevedad todos vuestros negocios; pero ya que por estos embarazos no se ha podido formar, a lo menos se presenta ahora la administración de justicia depurada de muchas superfluidades que no os eran útiles, y sí gravosas; y si no veis los tribunales ya establecidos bajo la forma prevenida, no ha sido defecto del congreso, que por cuantos medios han estado a su alcance ha procurado remediar; sino del resultado preciso de tantos años de abandono en que nuestros opresores han querido tenernos. Pero como el arreglo de este ramo es tan necesario, de tanta importancia y gravedad, queda ya un proyecto que comprende estos objetos; y a más la ley de tribunales que acompañará a esta constitución, os impondrá de que se ha trabajado con conocimiento de vuestros males, y con la idea de impedirlos, lo hubiera hecho en un todo, si las circunstancias correspondieran a sus deseos.

No siendo la hacienda pública más que un caudal creado con pequeñas porciones de los vuestros, debe considerarse con el carácter de una propiedad que pertenece a la comunidad, la que no pudiendo administrarla, ha sido preciso se encargue a cierto número de ciudadanos, prescribiendo reglas fijas y consistentes, para que cumplan con

un deber de los más sagrados. El reglamento especial que al efecto se ha formado, da a conocer la delicadeza y cuidado con que se ha procurado sistematizar, proponiéndose como objetos primarios y principales, que su inversión cediese en utilidad del común o propietario, y su recaudación se verificase sin estorsiones ni agravios. No podrían realizarse ideas tan justas y liberales, ni dárseles el lleno debido, si no se hubieran cerrado las puertas al dolo y mala versación de malos funcionarios, por cuantos arbitrios ha dictado una prudente desconfianza, y una dilatada serie de acontecimientos que enseñan, no está por demás ninguna precaución en materia de intereses; y creyendo ser la más adecuada, y acaso la que más os consolará, poder saber con facilidad el monto de los ingresos y egresos, quiénes han sido los contribuyentes, qué cantidades han exhibido, de qué y por qué, y el destino que se les da, cuya incertidumbre os retraía justamente de ceder el fruto de vuestros sudores y afanes; ha hecho uso de ella, mandando su observancia bajo la más estrecha responsabilidad. Por último, advertiréis el esmero, la diligencia y el empeño con que el congreso se ha dedicado a este ramo, no menos importante, por ser el eje sobre que rueda la máquina del estado.

Siendo las autoridades municipales las que tienen un contacto más inmediato con los ciudadanos, nadie sino ellos, conforme a los principios de libertad, debe intervenir en su elección; y aunque ésta, por falta de luces y demás requisitos, no puede aún hacerse por todos y cada uno, sin necesidad de intermedios y modificaciones, sin embargo, se ha procurado que sean las menos, y más acomodadas a la popularidad, cuya combinación no ha demandado poco trabajo, no siendo menos el que se ha impedido en señalar las atribuciones que deben ejercer: ellas están demarcadas en la ley reglamentaria para el gobierno interior de los partidos. Allí se les encarga a los ayuntamientos cuanto puede desear un buen ciudadano en el pueblo de su residencia, es decir, la promoción de lo bueno, útil y cómodo, y remoción de todo lo malo; pero esto sin dejarlo a su arbitrio y voluntad, sino señalándoles con el dedo los objetos de su inspección, y facilitándoles su ejercicio y ejecución de un modo claro y perceptible, demostrándoles a más los límites de sus facultades, y destinando celadores, para que estén a la mira de que manteniéndose dentro de ellos cumplan con los encargos y obligaciones de su empleo.

He aquí un confuso bosquejo y rudo diseño de los trabajos de vuestro congreso. Un detall circunstanciado e individual, no es materia de un manifiesto. Vosotros con muy poca dedicación, tal vez la experiencia misma, o cuando sus actas vean la luz, os harán conocer que vuestros representantes han dedicado todo el tiempo de su misión a cumplir con ella: que sus penosas tareas no han sido interrumpidas por atender a sus asuntos particulares: que ni las indisposiciones de salud, ni la incomodidad de asistir en horas destinadas al preciso descanso, los ha detenido a presentarse en el salón al momento que se les ha avisado: que han sacrificado su genio, y sufrido con la más heroica paciencia la oposición más desenfrenada y descomedida; que en conclusión, han sido el blanco de la maledicencia, que sin reserva del medio inicuo de pasquines, ha leído en ellos, sí con aquel noble corage que inspira la inocencia, los insultos más groseros y detestables, las palabras más obscenas e impúdicas, y la esencia de lo más resacado de la inmoralidad.

¿Y qué, zacatecanos, veréis con una fría indiferencia este sufrimiento y constancia, cuando nada lo ha sostenido más que el anhelo de vuestro bien, y el de proporcionaros

esta constitución? ¿No prestaréis gustosos vuestra obediencia a esta ley fundamental, que puede servir de tabla que os conduzca al puerto de vuestra felicidad? Sí: no hay que dudarle, ni poner en problema vuestras virtudes. Ellas os harán reconocerlo, apreciarlo, y tributarle todo aquel respeto y homenaje que por muchas consideraciones le debéis. Nadie es más interesado que vosotros: grabad en vuestros corazones la sabia e importante máxima del gran político Montesquieu: las naciones una vez se constituyen: no desechéis la que se os presenta; porque si tal yerro cometéis, preparaos a recibir las cadenas que tan heroicamente habéis sacudido, y acaso se os remacharán para siempre. Estimad el precio exorbitante, aunque preciso, a que habéis comprado vuestra libertad: no deis ocasión a que el trono que ocupa esta diosa, lo manche el desapiadado y negro despotismo. Unión, respeto a las autoridades y obediencia a la ley, os harán escojer el primer extremo de esta terrible, pero inevitable disyuntiva: Constitución, o muerte.

Sala de sesiones en la casa del estado libre de Zacatecas, marzo 8 de 1825, 3º de la instalación del congreso.—José Francisco de Arrieta, presidente.—Ignacio Gutiérrez de

Velasco, diputado secretario.—Juan Bautista Martínez, diputado secretario.

PEDRO JOSÉ LÓPEZ DE NAVA gobernador del estado libre federado de los Zacatecas, a todos sus habitantes, sabed: que el congreso constituyente del propio estado ha decretado y sancionado la siguiente constitución política para el gobierno interior del mismo estado.

## INVOCACIÓN

En el nombre de Dios Trino y Uno supremo legislador de la sociedad, y de Jesucristo autor y consumidor de nuestra fe.

El congreso constituyente del estado libre, independiente y soberano de los Zacatecas, conforme a la ley de su institución, y con el fin de cumplir lo que en ella se le previene, decreta para su gobierno la siguiente constitución política.

## Título I Disposiciones preliminares

### *Capítulo I* *Del estado de Zacatecas*

*Art. 1.* El estado de Zacatecas es libre e independiente de los demás estados-unidos de la nación mexicana, con los cuales conservará las relaciones que establece la confederación general de todos ellos.

- Art. 2.* En todo lo que toca exclusivamente a su gobierno y administración interior, es igualmente libre y soberano.
- Art. 3.* Para mantener sus relaciones con la unión federada el estado de Zacatecas, delega sus facultades y derechos al congreso general de todos los estados de la federación.

## *Capítulo II*

### *Del territorio del estado*

- Art. 4.* El territorio del estado será por ahora el mismo de la intendencia y gobierno político, en el que se comprenden los partidos de Zacatecas, Fresnillo, Sombrerete, Aguascalientes, Juchipila, Nieves, Mazapil, Pinos, Jerez, Tlaltenango y Villanueva.
- Art. 5.* La anterior disposición es sin perjuicio del mejor arreglo y distribución que puede y debe hacerse de todos los partidos del estado según su situación particular, población y demás conveniencias locales; y lo que entonces se determinare en esta parte se tendrá por constitucional, así como lo que se resolviere definitivamente sobre los partidos de Colotlan y Bolaños.

## *Capítulo III*

### *De la religión del estado*

- Art. 6.* La religión del estado de Zacatecas es y será perpetuamente la católica apostólica romana, sin tolerancia de otra alguna. En lo que concierna a los gastos del culto, el estado observará las leyes establecidas, mientras que la nación por los medios convenientes y conforme a lo que dispone la constitución general, no determine otra cosa; debiendo el mismo estado en todos casos conservarlo y protegerlo por leyes justas y prudentes.

## *Capítulo IV*

### *De los derechos y obligaciones de los habitantes del estado*

- Art. 7.* Todos los habitantes del estado tienen derechos y obligaciones civiles. Sus derechos son:
- 1º. El de libertad para hablar, escribir, imprimir sus ideas, y hacer cuanto quisieren, con tal que no ofendan los derechos de otro.
  - 2º. El de igualdad para ser regidos, gobernados y juzgados por una misma ley. sin otra distinción que la que ella misma establezca: no teniendo por ley sino la que fuere acordada por el congreso de sus representantes.
  - 3º. El de propiedad para hacer de su persona y bienes adquiridos con su talento, trabajo e industria el uso que mejor les parezca, sin que ninguna autoridad pueda embarazárselos más de en los casos prohibidos por la ley. Se prohíbe para siempre el comercio de esclavos.



4º. El de seguridad por el que la sociedad los protege y ampara para gozar de ellos. Su libertad civil se les afianza igualmente, no pudiendo ser ninguno perseguido ni arrestado sino en los casos previstos por la ley, y en la manera que ella disponga.

*Art. 8.* Sus obligaciones son:

- 1ª. Ser fieles a la constitución, obedecer las leyes, y respetar a las autoridades legítimamente constituidas.
- 2ª. Guardar sus respectivos derechos a sus semejantes.
- 3ª. Contribuir en los términos que la ley disponga para los gastos del estado.
- 4ª. Y defenderlo con las armas cuando sean llamados por la misma ley.

*Art. 9.* Estos derechos y obligaciones así explicados forman los elementos del derecho público de los zacatecanos.

*Art. 10.* Se dividen en dos clases generales y únicas, a saber: zacatecanos, y ciudadanos zacatecanos. A la primera clase pertenecen:

- 1º. Todos los hombres nacidos en el territorio del estado.
- 2º. Los que habiendo nacido en cualquiera otra parte del territorio mexicano, se avencinden en el estado.
- 3º. Los extranjeros, ya por naturalización, ya por vecindad adquirida según la ley: ésta fijará el tiempo y demás que es necesario para ganarla, y el modo para adquirir la naturalización.

*Art. 11.* A la segunda clase pertenecen, es decir, son ciudadanos:

- 1º. Todos los hombres nacidos en el estado y avecindados en él.
- 2º. Los ciudadanos de los demás estados y territorios de la federación, luego que sean vecinos.
- 3º. Los nacidos en países extranjeros avecindados en el estado, siendo sus padres mexicanos, y que no hayan perdido éstos el derecho de ciudadanos de la federación.
- 4º. Los que hallándose radicados, y avecindados en el territorio de la confederación con algún empleo, profesión o industria productiva cuando se pronunció su emancipación política, continúen viviendo en el estado, y permanezcan fieles a la independencia de la nación y a su forma de gobierno.
- 5º. Los extranjeros actualmente vecinos del estado, sea cual fuere su nación, y en lo sucesivo los que adquieran carta de ciudadanía: la ley determinará el modo y circunstancias que se requieren para adquirirla.

*Art. 12.* Fundándose el derecho de dudarle en la consideración que dispensa la sociedad a los individuos de ella, que cumplen con los deberes y obligaciones que les impone, también se pierde faltando a ellas:

- 1º. Por adquirir naturaleza en cualquiera país extranjero.
- 2º. Por admitir empleo o condecoración de gobierno extranjero.
- 3º. Por sentencia ejecutoriada en que se impongan penas corporis afflictivas o infamantes.

*Art. 13.* Sólo el congreso del estado puede dispensar la rehabilitación, y sólo por este medio se recobrarán los derechos de ciudadano.

*Art. 14.* Su ejercicio se suspende:

- 1º. Por incapacidad física o moral, previa la correspondiente calificación judicial.
- 2º. Por el estado de deudor quebrado, o deudor a los caudales públicos por fraude, o mala versación.

- 3°. Por no tener empleo, oficio, o modo de vivir conocido, y por presentarse, por costumbre, vergonzosamente desnudos.
  - 4°. Por hallarse procesado criminalmente, entendiéndose esto desde el momento en que el juez decreta la prisión con las formalidades de la ley.
  - 5°. Por no haber cumplido veinte y un años de edad.
  - 6°. Y del año de 40 en adelante por no saber leer y escribir, entendiéndose esto con los nacidos desde el año de 1810.
- Art. 15.* Solamente los que sean ciudadanos, y estén en el ejercicio de sus derechos podrán elegir y ser elegidos para los empleos del estado.

## Título II Del gobierno del estado

### *Capítulo I De la forma del gobierno*

- Art. 16.* El gobierno del estado es republicano, representativo popular federado.
- Art. 17.* En consecuencia por la ley fundamental se divide el supremo poder del estado en tres, que son el legislativo, el ejecutivo y el judicial: sin que puedan reunirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un solo individuo.
- Art. 18.* El estado ejerce sus derechos en la forma adoptada de gobierno:
- 1°. Por medio de los ciudadanos que eligen a los miembros de que se compone el cuerpo legislativo.
  - 2°. Por medio del cuerpo legislativo que forma y decreta las leyes conforme a la constitución.
  - 3°. Por medio del poder ejecutivo que las hace cumplir a todos los habitantes del estado.
  - 4°. Por medio de los ministros de justicia que las aplican en las causas civiles y criminales.
  - 5°. Por medio de los funcionarios que cuidan y administran sus intereses en lo político-económico.

## Título III Del Poder Legislativo

### *Capítulo I Del congreso o cuerpo legislativo del estado*

- Art. 19.* El congreso o cuerpo legislativo del estado se compone de los diputados nombrados popularmente por los ciudadanos. El número de ellos así como el de sus suplentes, debe ser igual al de los partidos.

*Art. 20.* Para ser diputado propietario o suplente, se necesita ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, de veinte y cinco años de edad, a lo menos, natural o vecino del partido que los nombra, en el que deberán gozar el concepto de probidad e instrucción.

*Art. 21.* La vecindad o residencia debe ser de dos años antes de la elección, y si fueren extranjeros deberán ser diez años de vecindad en los mismos términos. En el caso que en el partido no haya sujetos que nombrarse, podrán elegirse de cualquiera otro de los partidos del estado; y si por ésta u otra causa algún partido quedase sin representación, la junta electoral respectiva se reunirá y hará nueva elección.

*Art. 22.* No pueden ser diputados:

1º. Los empleados civiles o militares de la federación.

2º. Los funcionarios civiles del estado que tengan nombramiento del gobierno.

3º. Los gobernadores y vicarios eclesiásticos.

4º. Los eclesiásticos regulares.

*Art. 23.* Si un mismo individuo fuese nombrado diputado propietario por el partido de su naturaleza, y el de su residencia, subsistirá este nombramiento, y por el partido de su naturaleza concurrirá el suplente quedando éste reemplazado por aquel otro que en la elección hubiere reunido mayor número de votos después de ellos. Los suplentes deberán concurrir al congreso cuando fallezcan los propietarios, o estén imposibilitados de ejercer sus funciones a juicio del mismo congreso.

*Art. 24.* El congreso se renovará en su totalidad cada dos años el día 1 de enero.

*Art. 25.* Durante el tiempo de su comisión serán asistidos los diputados con las dietas que les señale el congreso anterior; y también se les abonarán los gastos del viaje en ida y vuelta. Estos pagos se harán por la tesorería del congreso.

*Art. 26.* Los diputados son inviolables e irreclamables por las opiniones que manifiesten en el ejercicio de sus funciones. Si se intentase contra ellos causa criminal los juzgará el tribunal que se designe. Durante el tiempo de su diputación, y seis meses después, no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deuda alguna. Tampoco podrán obtener del gobierno empleo alguno mientras fueren diputados, a menos que les corresponda por escala en su respectiva carrera.

## *Capítulo II*

### *De la elección de diputados*

*Art. 27.* Se elegirán los diputados al congreso popularmente por todos los ciudadanos del estado; pero la elección no será directa sino por medio de juntas primarias o municipales, y secundarias o de partido.

1º

#### *De las juntas primarias*

*Art. 28.* En todas las poblaciones del estado que tengan ayuntamiento se celebrarán juntas primarias municipales el primer domingo, y los dos días siguientes del mes

de agosto del año anterior al de la renovación del congreso para nombrar a los electores de partido, que deben elegir a los diputados.

- Art. 29.* Se dividirán en secciones para mayor comodidad de su celebración, y éstas serán presididas por los alcaldes y regidores en el orden de su nombramiento; quedando a cargo de los ayuntamientos, con presencia de la localidad y población, determinar el número de secciones que convengan y los parajes en que deban fijarse, para que los habitantes de las rancherías y haciendas que haya en su distrito puedan concurrir también a la elección.
- Art. 30.* El presidente de cada ayuntamiento publicará el domingo anterior al primero de agosto el correspondiente bando, para que concurran a la celebración de las juntas todos los individuos que deben componerlas, que son únicamente los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, vecinos y residentes en el territorio del ayuntamiento.
- Art. 31.* Para cada sección nombrarán los ayuntamientos cuatro testigos, o dos por lo menos de buen crédito y opinión, que sean ciudadanos en el ejercicio de sus derechos: éstos acompañarán al presidente de la misma sección en todas las funciones que tiene que practicar. Se nombrará también otro vecino de las mismas cualidades, que haga de secretario. En lo posible se procurará que tanto éste como los testigos sean vecinos de la sección a que se destinan.
- Art. 32.* En cada una de las secciones estarán abiertas las elecciones los tres días señalados en el artículo 28 por espacio de cuatro horas diarias repartidas en mañana y tarde. Habrá allí un registro en el que indispensablemente se asentará en la primera columna el nombre del sufragante municipal, y en la segunda el de los ciudadanos que nombra para electores del partido.
- Art. 33.* Para ser elector de partido nombrado por la junta municipal, se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, vecino y residente en cualquiera lugar del mismo partido un año antes de su elección.
- Art. 34.* Cada uno de los ciudadanos que componen las secciones de las juntas municipales, elegirá de palabra o por escrito diez individuos, cuyos nombres se escribirán precisamente en su presencia en el registro.
- Art. 35.* Las juntas primarias o sus secciones serán públicas, y ningún individuo, sea de la clase que fuere, se presentará en ellas con armas.
- Art. 36.* Si se suscitasen dudas en las secciones sobre si en alguno de los sufragantes concurren las circunstancias requeridas para votar, el presidente anotará la persona o personas en quien recayere la duda para que el ayuntamiento al hacer el reconocimiento de todos los sufragios declare lo conveniente, y su resolución se ejecutará sin recurso.
- Art. 37.* Concluido el término de las elecciones los presidentes, testigos y secretarios de sección harán la computación de los sufragios que haya reunido cada ciudadano: hecha la suma se pondrá en el registro, se cerrará éste firmando el mismo presidente, testigos y secretario, y se remitirá en pliego cerrado al ayuntamiento.
- Art. 38.* En el segundo domingo del mes de agosto se reunirá cada ayuntamiento en sesión pública, a la que concurrirán los testigos y secretarios de todas las secciones, se abrirán los registros, y con presencia de las listas formadas por los presidentes

de sección, se formará una general por orden alfabético, en la que se comprenderán todos los individuos sufragados, y el número de votos que hayan sacado; debiendo preceder a esta operación la resolución de las dudas que hubieren ocurrido en las secciones.

- Art. 39.* Acto continuo se nombrarán por el ayuntamiento a pluralidad absoluta de votos, dos individuos de su mismo seno, quienes en clase de comisionados pasarán a la cabecera del partido para los efectos que se expresarán después.
- Art. 40.* La lista general y la acta capitular que se formaren, la firmarán el presidente del ayuntamiento, su secretario, y los secretarios de las secciones.
- Art. 41.* Se sacarán tres copias de la lista general, una se fijará inmediatamente en el paraje más público: otra se entregará con el oficio correspondiente a los comisionados nombrados en el seno del ayuntamiento, que deben pasar a la cabecera del partido, y la tercera se remitirá al gobierno del estado, quien la pasará al congreso para su conocimiento.
- Art. 42.* El primer domingo del mes de setiembre siguiente se reunirán en la cabecera del partido todos los comisionados de los ayuntamientos del distrito del mismo partido; serán presididos por el presidente del ayuntamiento de la cabecera, en su defecto, por el alcalde, regidor &c.
- Art. 43.* Inmediatamente los comisionados de los ayuntamientos procederán a hacer la regulación general de votos por las listas de las juntas municipales: a esta regulación concurrirán por lo menos cuatro comisionados; y si no pudieren reunirse, el ayuntamiento de la cabecera nombrará al individuo o individuos que falten.
- Art. 44.* Serán electores de partido los individuos que hayan reunido mayor número de votos en la lista general que deben formar los comisionados. En caso de empate entre dos o más individuos decidirá la suerte.
- Art. 45.* La lista de los diez individuos que resultaren electos por este escrutinio general y la acta que debe formar la junta se firmarán por el presidente del ayuntamiento de la cabecera del partido, por el secretario de allí mismo y los comisionados de los otros ayuntamientos, se remitirán copias autorizadas al gobierno del estado para conocimiento del congreso, y a los ayuntamientos del mismo partido.
- Art. 46.* El presidente de la junta pasará el oficio correspondiente a los diez individuos que hayan sido nombrados, para que concurran a las juntas electorales secundarias, o de partido.

2º

#### *De las juntas secundarias*

- Art. 47.* Las juntas secundarias se celebrarán en la cabecera de cada partido el segundo domingo del mes de setiembre después de hecha la regulación general de los votos de que habla el artículo 43, en las casas consistoriales o en el edificio que se crea más a propósito.
- Art. 48.* A estas juntas concurrirán los diez electores nombrados en las primarias o municipales. Serán presididas por el presidente de la cabecera del partido, a no

ser que sea elector, en cuyo caso las presidirá el individuo del ayuntamiento que siga en el orden y no tenga aquel embarazo.

- Art. 49.* Inmediatamente se procederá a nombrar un secretario y dos escrutadores de entre los individuos de la misma junta; en seguida se leerán las credenciales de los electores, que serán los oficios en que se les participó su nombramiento por las juntas primarias.
- Art. 50.* Acto continuo preguntará el presidente si alguno tiene que exponer queja sobre cohecho o soborno para que la elección recaiga en determinada persona, o si en alguno de los electores hay nulidad legal para serlo; y habiendo una u otra cosa, se hará pública justificación verbal en el acto; resultando cierta la acusación, serán privados los reos de voto activo y pasivo: los calumniadores sufrirán la misma pena. Las dudas que se ofrezcan en ambos casos las decidirá la junta sin otro recurso: no podrá componerse esta junta sin la concurrencia de siete vocales a lo menos.
- Art. 51.* Luego el presidente puesto en pie junto a la mesa en que estará la imagen de Cristo crucificado y el libro de los santos evangelios dirá en alta voz: “¿Juráis por Dios nuestro Señor y los santos evangelios nombrar para diputados por este partido al congreso particular del estado, aquellos ciudadanos que en vuestro concepto y en el del público sean hombres de instrucción, de juicio y de probidad, adictos a la independencia de la nación y a su forma de gobierno?” y respondiendo sí juramos, el presidente contestará: si así lo hicierais, Dios os ayude, y si no, os lo demande.
- Art. 52.* A continuación comenzará la elección del diputado propietario por escrutinio secreto, mediante cédulas, haciendo el presidente se extraigan de una en una por un individuo de fuera de la junta, y reconocidas por él, los escrutadores y secretario, de las manos de éste pasarán a las de los demás electores para que se satisfagan de la realidad del nombramiento contenido en ellas.
- Art. 53.* El presidente, escrutadores y secretario harán la regulación de todos los votos, y será nombrado diputado el que reuniere la pluralidad absoluta de ellos; si ninguno la reuniere entrarán a segundo escrutinio los que tengan mayor número, y el que reuniere la mayoría en segundo lance quedará nombrado: en caso de empate que decida la suerte; y en el de que siendo más de dos los que tengan igualdad de votos, para decidir cuál de éstos debe entrar en segundo escrutinio con el que haya obtenido la mayoría respectiva, se hará escrutinio entre aquéllos, y el que resultare con más votos competirá con el que tenía dicha mayoría.
- Art. 54.* En la misma forma se hará el nombramiento del diputado suplente. La acta de las elecciones se extenderá por el secretario, y la firmarán el presidente y todos los electores; se remitirán copias autorizadas de ella a la secretaría del congreso, al gobierno y a los ayuntamientos del partido. En el mismo día se otorgará el poder a los diputados en la forma que adelante se previene, firmándolo los mismos electores: de él se dará una copia a los diputados para que les sirva de credencial.
- Art. 55.* Concluida la elección de los diputados propietario y suplente, y antes de disolverse la junta se escribirán los nombres de los electores que la componen en otras tantas cédulas, y se depositarán en una urna o cántaro que estará sobre la mesa:

el presidente hará que un individuo de fuera de la junta extraiga tres cédulas una por una, y concluida esta operación se sentarán los nombres de los tres electores que salieron en ellas para los efectos que se dirán después.

3º

*De la elección de diputados al Congreso General*

*Art. 56.* La elección de diputados al congreso de la federación que corresponden a este estado, se verificará en su capital el primer domingo de octubre próximo anterior a la renovación del congreso, según el artículo 16 de la constitución general.

*Art. 57.* El nombramiento se hará por la junta electoral compuesta de los individuos que por cada partida se sortearon en su respectiva cabecera, conforme al artículo 55.

*Art. 58.* Para hacer constar su nombramiento en la junta cada uno de los individuos que la componen presentará copia autorizada de la acta celebrada en la cabecera del partido, en la que constará que en él recayó el sorteo.

*Art. 59.* Los electores nombrados por el sorteo concurrirán a la capital del estado, se presentarán al gobierno para que su nombre y el del partido a que corresponden se escriba en el libro de las actas de la junta.

*Art. 60.* Será presidida la junta por el gobernador del estado, en su defecto por el teniente gobernador.

*Art. 61.* Tres días antes del primer domingo de octubre se reunirán los electores en el paraje más público y decente a juicio del gobierno. Seguidamente se nombrarán un secretario y dos escrutadores de entre los individuos de la misma junta a pluralidad absoluta y a puerta abierta: presentarán luego sus credenciales.

*Art. 62.* El secretario y escrutadores las examinarán e informarán al siguiente día: las credenciales de éstos serán vistas por tres individuos de la misma junta, señalados por ella, e informarán en el propio día.

*Art. 63.* En éste se reunirá la junta, se leerán los informes de las comisiones nombradas en el artículo anterior; todas las dudas que se ofrezcan sobre la legitimidad de las credenciales y calidades de los electores se resolverán definitivamente por la junta a pluralidad absoluta de votos, sin que lo tenga para ningún caso el que la presidiere.

*Art. 64.* En el día señalado para la elección de los diputados se volverá a reunir la junta, y procederá a su nombramiento en los mismos términos y con las propias formalidades que dispone esta constitución para el de los diputados al congreso particular del estado.

*Art. 65.* El número de diputados al congreso general y sus suplentes, será el que previene el artículo 11 de la constitución federal.

*Art. 66.* Concluida la elección, la junta practicará con puntualidad lo que dispone el artículo 17 de la misma constitución, y no podrá disolverse sin estar hecho el nombramiento de los diputados.

*Art. 67.* La junta concluido este acto, pasará a la iglesia donde se cantará un solemne *Te Deum* en acción de gracias.

### Capítulo III

#### De la celebración del Congreso

*Art. 68.* El congreso comenzará sus sesiones el día 1 de enero. El lugar de las sesiones será en la capital del estado en el edificio destinado al efecto.

*Art. 69.* En el año que correspondiere la renovación deberán estar todos los nuevos diputados en la capital el día 15 de diciembre anterior, presentándose en el mismo a la secretaría del congreso con sus respectivos poderes, para que se examine por el propio congreso su legitimidad y la calidad de los diputados; debiendo estar concluida esta operación el día 31 del propio mes de diciembre. La fórmula en que deberán estar concebidos los poderes extendidos por la junta electoral secundaria o de partido será la siguiente:

En la ciudad, pueblo o villa de... cabecera del partido de su nombre, en tantos días del mes de... del año de... Los ciudadanos congregados en él dijeron: que como electores del partido procedieron en este día conforme a la constitución a celebrar la junta electoral para el nombramiento de los diputados que por este partido deben concurrir al congreso del estado: que para el efecto fueron nombrados el ciudadano N. N. en clase de propietario, y el ciudadano N. N. en la de suplente, según que todo consta en el expediente de la materia: y que en consecuencia otorgan a dichos individuos, en nombre de su partido, las facultades necesarias y amplios poderes para que cada uno de ellos en su caso pueda promover con los demás diputados del estado su mayor bien y felicidad, con arreglo a su constitución política, y a las instrucciones y encargos que les hagan los ayuntamientos del distrito del partido, de cuyo resultado les darán aviso los mismos diputados. Y por este documento así lo otorgaron los expresados ciudadanos electores, por ante mí el infrascrito escribano y los testigos N. N.

*Art. 70.* Las instrucciones y encargos de que se habla en la fórmula antecedente, las entenderán todos los ayuntamientos del distrito de cada partido, y las remitirán al de la cabecera, quien en un cuerpo las comunicará a los diputados.

*Art. 71.* Para instalarse el congreso concurrirán a la sesión del día 1 de enero el presidente y secretarios que acaban. Los nuevos diputados prestarán ante aquéllos el juramento de observar la constitución del estado, la general de la Unión confederada, y de desempeñar religiosamente su encargo.

*Art. 72.* Inmediatamente se procederá a elegir de los nuevos diputados, por ellos mismos, un presidente, un vicepresidente y dos secretarios, con lo que se declarará el congreso legítimamente constituido. Se avisará al gobierno para que lo haga publicar y circular por todo el estado.

*Art. 73.* En el siguiente día 2 de enero se presentará al nuevo congreso por el individuo que fue último presidente del que acabó, una nota breve y bien formada de los trabajos en que se ocupó la legislatura en los dos años que duró, de las leyes, decretos u órdenes que se expidieron en todos los ramos de la administración pública, del resultado que hayan tenido y de todos los negocios que quedan pendientes.



*Art. 74.* En seguida se presentará el gobernador, quien felicitará al congreso por su instalación; y por su secretaría dará cuenta por escrito del estado de toda su administración.

*Art. 75.* Las sesiones del congreso durarán todo el año, debiendo ser dos cada semana en los días que se señalaren, sin perjuicio de las más que ocurrieren en la clase de extraordinarias. Unas y otras serán públicas, a menos que los asuntos que deban tratarse exijan reserva.

*Art. 76.* Ningún ciudadano podrá excusarse por motivo ni pretexto alguno de desempeñar el encargo de diputado.

#### *Capítulo IV*

#### *De las facultades y atribuciones del Congreso*

*Art. 77.* Éstas son:

- I. Decretar las leyes concernientes a la administración y gobierno interior del estado en todos sus ramos, interpretarlas, aclararlas o derogarlas.
- II. Velar incesantemente sobre la conservación de los derechos civiles y naturales de los ciudadanos y habitantes del estado, y promover por cuantos medios estén a su alcance su prosperidad general.
- III. Formar los códigos de la legislación particular del estado bajo un plan sencillo y bien combinado sobre los intereses del mismo estado.
- IV. Nombrar al gobernador y teniente gobernador del estado de entre los individuos que se le propondrán en la forma y por quien se dirá después.
- V. Determinar lo que juzgue más conveniente en las excusas que aleguen estos para no admitir aquellos destinos.
- VI. Declarar si ha o no lugar a la formación de causa a los diputados del congreso, al gobernador, a los consejeros, al secretario del despacho del estado, y a los individuos del supremo tribunal de justicia; decretando también se haga efectiva la responsabilidad de estos funcionarios públicos y la de los demás empleados.
- VII. Fijar anualmente los gastos de la administración pública del estado a propuesta del gobernador.
- VIII. Imponer contribuciones para cubrirlos, y aprobar el repartimiento que se haga de ellas entre los partidos del estado.
- IX. Establecer, variar o reformar el método para la recaudación y administración de las rentas particulares del estado.
- X. Examinar y aprobar las cuentas de todos los caudales públicos del estado.
- XI. Representar al congreso general de la Unión sobre las leyes, decretos u órdenes generales que se opongan o perjudiquen a los intereses del estado.
- XII. Aprobar o no los reglamentos que formare el gobierno para el mejor despacho de los negocios de su encargo, y los generales que se formen para la policía y salubridad de todo el estado.

- XIII. Promover y fomentar toda especie de industria, removiendo cuantos obstáculos la entorpezcan.
- XIV. Cuidar de la enseñanza, educación e ilustración general del estado, conforme a los planes que se formaren.
- XV. Proteger la libertad política de la imprenta.
- XVI. Expedir cartas de naturaleza a los extranjeros que se avecinden en el estado en los términos que prevenga la ley, y conforme a ella los títulos de rehabilitación para recobrar los derechos de ciudadanía, cuando estén perdidos o suspensos.
- XVII. Crear nuevos tribunales en el estado, suprimir los establecidos y variar su forma según convenga para la mejor administración.
- XVIII. Finalmente, ejercer todas las facultades que le concede esta constitución, intervenir y prestar su consentimiento en todos los casos que ella previene.

## *Capítulo V*

### *De la formación de las leyes y su sanción*

- Art. 78.* Todo diputado tiene por razón de su oficio la facultad de proponer al congreso proyectos de ley, haciéndolo por escrito y exponiendo las razones en que lo funde.
- Art. 79.* Esta facultad no será sólo privativa de los diputados, sino también del gobierno, ayuntamientos, corporaciones, empleados, y de todo ciudadano sea de la clase y condición que fuere.
- Art. 80.* Los proyectos no se limitarán únicamente a la propuesta de nuevas leyes, sino también a la reforma de las antiguas, y a su derogación en el todo o en parte, siempre que en concepto de los proponentes sea útil la medida para asegurar los derechos de los ciudadanos y su prosperidad general.
- Art. 81.* Cuando un proyecto de ley o de su reforma se presentare al congreso para declarar si se admite a discusión, bastará que así lo pidan tres diputados.
- Art. 82.* Admitido a discusión se mandará imprimir, se repartirán ejemplares de él al gobernador, y a todos los ayuntamientos del estado, por medio de los de la cabecera de su respectivo partido.
- Art. 83.* En el término que señalare el congreso, atendidas las distancias en que se hallen los ayuntamientos, ya de la capital del estado, ya de sus respectivas cabeceras de partido, deberán todos los ayuntamientos por conducto del de la misma cabecera haber dirigido al congreso sus observaciones, y manifestado su opinión sobre el proyecto que va a discutirse, y que se remitió a su examen.
- Art. 84.* Presentadas éstas y reducidas a un solo cuerpo, operación que practicará cada diputado con las de su partido, se leerán por tres veces consecutivas, y comenzará la discusión en los términos que prevenga el reglamento para el gobierno interior del congreso.
- Art. 85.* En el mismo término que se fija para que los ayuntamientos presenten sus observaciones, y manifiesten su opinión sobre el proyecto que va a discutirse, deberá haberlo hecho el gobierno con las suyas.

- Art. 86.* Ninguna ley se decretará por el congreso, sin haber oído previamente los informes e impuéstose de la opinión del gobierno y de los ayuntamientos en los términos que se previene en los artículos anteriores; y si ni uno ni otros lo verificaren en el tiempo señalado, usará el congreso de la facultad que se le concede en el artículo siguiente.
- Art. 87.* Si un proyecto de ley o de su reforma, aprobado por los diputados, fuese de tanto interés para el bien general del estado, que de dilatar su publicación se siga algún perjuicio notable, puede el congreso mandarlo publicar y observar en calidad de orden o decreto provisional, no obstante lo que se dispone en la primera parte del artículo anterior.
- Art. 88.* Para que un proyecto de ley se tenga por aprobado en el congreso, previas las formalidades prescritas, es necesario que voten por él la mitad y uno más de los diputados que lo componen. Aprobado que sea, se estenderá en forma de ley, y se pasará de nuevo al gobierno, quien dentro de diez días podrá hacer las observaciones que le parezcan, oyendo a su consejo.
- Art. 89.* Si no tuviere observaciones o reparos que hacer a la nueva ley, la promulgará y circulará con la solemnidad correspondiente. Mas en el caso que tenga objeciones que hacerle, volverá al congreso, se abrirá nueva discusión con presencia de ellas, pudiendo asistir un orador en su nombre.
- Art. 90.* Concluida esta discusión, se tendrá por aprobado el proyecto de la nueva ley, si votan a su favor las dos terceras partes y uno más de los diputados. La votación será secreta; y entonces se pasará al gobernador para que luego proceda a su publicación sin otro recurso.
- Art. 91.* Si se desechase el proyecto en esta segunda discusión, no se volverá a proponer ni a tomar en consideración hasta pasados ocho meses, en cuyo caso se practicarán de nuevo las formalidades que se han mencionado.
- Art. 92.* Únicamente por los trámites detallados en los anteriores artículos se forman y sancionan las leyes, y por los mismos se hace su derogación.

## *Capítulo VI*

### *De la publicación y de los efectos de la aplicación de las leyes*

- Art. 93.* Las leyes son ejecutorias en todo el territorio del estado, en virtud de la promulgación que haga el gobernador en la capital.
- Art. 94.* Se ejecutarán en cada partido del estado desde el momento en que pueda saberse en ellos la promulgación hecha por el gobierno.
- Art. 95.* Ésta se reputará por conocida en el lugar en que resida el gobierno, veinte y cuatro horas después de su solemne publicación o promulgación, y en los demás lugares del estado en el mismo término después de publicada en el que residiere su ayuntamiento.
- Art. 96.* Estas condiciones son necesarias previamente para que los tribunales puedan aplicar las leyes: en consecuencia sus disposiciones son únicamente para lo futuro, y de ninguna suerte tendrán efecto retroactivo.

## Título IV Del Poder Ejecutivo

### Capítulo I Del gobernador del estado

- Art. 97.* El ejercicio del poder ejecutivo residirá en un individuo con la denominación de gobernador del estado. Deberá ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, de treinta años de edad a lo menos, natural de alguno de los estados de la Unión, y vecino de éste a lo menos con residencia de cinco años; quedando excluidos los eclesiásticos, los militares del ejército permanente y los empleados generales de la federación.
- Art. 98.* Se le asignará para todo el tiempo que sirva su oficio de gobernador, un sueldo regular y decente por el congreso antes de que tome posesión del empleo, y durará en el ejercicio de él cuatro años, pudiendo reelegirse por otros dos, y concluidos éstos no podrá volverse a nombrar hasta pasados otros cuatro.
- Art. 99.* El nombramiento del gobernador se hará por el congreso en la forma siguiente. Cada cuatro años en el primer día de noviembre se reunirán todos los ayuntamientos del estado, y en cabildo pleno, después de conferenciar lo conveniente por escrutinio secreto y a pluralidad absoluta de votos, nombrarán tres individuos que tengan las calidades y circunstancias que requiere el artículo 97, e inmediatamente remitirán la nota de los elegidos al presidente del congreso autorizada con la firma del presidente, dos regidores y el secretario.
- Art. 100.* El presidente del congreso recibirá las notas o ternas que se le remitan por los ayuntamientos, y cuando estén ya todas las presentará al congreso en sesión secreta, debiendo verificarse esto el día 20 del mismo noviembre.
- Art. 101.* Reconocidas las notas, se procederá por el congreso a la elección del individuo que debe ser gobernador de entre los que vengan nombrados por los ayuntamientos, y resultará elegido el que reúna la pluralidad absoluta de votos en el congreso: sólo podrá reelegirse el gobernador siempre que reúna en propuesta la mitad de los votos de los ayuntamientos del estado.
- Art. 102.* En el mismo día concluida la elección del gobernador, se procederá por el congreso a la del teniente gobernador en los propios términos, y nombrándolo de entre los individuos restantes propuestos por los ayuntamientos.
- Art. 103.* El nombramiento del nuevo gobernador se publicará inmediatamente: se le hará pasar a la capital si no residiere en ella, y al mismo tiempo y en lo que falte del año se acercará al gobierno para instruirse de los negocios y estar expedito para comenzar a gobernar el día 1<sup>o</sup> de enero siguiente.
- Art. 104.* En este día el gobernador que acaba presentará una sencilla memoria al congreso en que dé cuenta de toda su administración mientras estuvo al frente del gobierno, quedando sujeto a la responsabilidad en los términos que se dirá después.

## Capítulo II

### *De las atribuciones del gobernador del estado*

Art. 105. Éstas son:

- I. Cuidar de hacer cumplir y ejecutar las leyes, decretos, órdenes y resoluciones que acordare el congreso, dándole cuenta con los del general de la federación.
- II. Velar sobre la conservación del orden público en el interior y de su seguridad exterior.
- III. Publicar los decretos del congreso bajo la fórmula prevenida por la ley.
- IV. Formar instrucciones y reglamentos para la más fácil y pronta ejecución de las determinaciones del congreso, oyendo en los asuntos gubernativos a su consejo y en los de hacienda a la dirección general.
- V. Cuidar que en todo el estado se administre la justicia, a cuyo fin hará que los tribunales superiores le pasen una noticia constante y periódica de la conducta que observen los jueces subalternos, para auxiliar a dichos tribunales gubernativamente, y que éstos puedan exigir la responsabilidad, siempre que aquéllos incurrieren en ella.
- VI. Por los medios de la más prudente y circunspecta política mantendrá comunicación con los gobiernos de los estados limítrofes, por lo que importa a la seguridad del de Zacatecas.
- VII. Dirigirá sus relaciones políticas y comerciales con los demás estados, observando en esto las disposiciones que dictare el congreso general para mantener el equilibrio de la confederación, y las particulares que acordare el congreso del estado.
- VIII. Nombrará todos los magistrados de los tribunales a propuesta en terna del congreso, y en los empleos civiles del ramo de hacienda, a la de la dirección general.
- IX. Presentará para los beneficios eclesiásticos del estado a propuesta de su consejo, conforme al arreglo que se haga del ejercicio del patronato en toda la federación.
- X. Cuidará de la fabricación de la moneda conforme a la ordenanza y leyes particulares de su ramo, y con arreglo a ellas proveerá los empleos.
- XI. Decretará la inversión de los caudales públicos del estado en los distintos ramos de su administración, sin que pueda hacerlo más de en los gastos que tengan previa autorización de la ley: y sin estos requisitos no se pagará en la tesorería ninguna cantidad.
- XII. Cuidará de la administración y recaudación de todas las rentas del estado sin alterar los métodos con que se administran y recaudan.
- XIII. Tendrá a sus órdenes como primer jefe del estado toda la milicia cívica; pero no podrá usar de ella sin el consentimiento del congreso, más de en los casos que prevenga su particular reglamento.
- XIV. Podrá suspender con motivo justificado, a los empleados del estado de cualquiera clase que sean, y aun privarlos de sus sueldos por dos meses, por infractores de las leyes, decretos u órdenes del congreso; y si hubiere de formárseles causa, los remitirá oportunamente con lo instruido, al tribunal que correspondiere.

- XV. Separará por sí mismo al secretario del despacho del gobierno del estado; pero con previa justificación de causa.
- XVI. Indultará a los delincuentes con arreglo a las leyes.
- Art. 106.* Todas las órdenes y decretos del gobernador deberán firmarse por el secretario, y sin este requisito no se obedecerán.
- Art. 107.* Es responsable el gobernador de todos sus procedimientos en el desempeño de su encargo, y cualquiera podrá acusarlo ante el congreso, ante quien jurará el cumplimiento de sus obligaciones al tomar posesión de su empleo.

### *Capítulo III*

#### *Del secretario del despacho del gobierno*

- Art. 108.* El gobierno para todo el despacho y giro de los negocios de su inspección, tendrá un secretario que se denominará secretario del despacho de la gobernación de Zacatecas.
- Art. 109.* Será el jefe de la secretaría, y su nombramiento se hará por el gobernador, a propuesta en terna del congreso; correrán a su cargo todos los negocios del gobierno del estado, sean cuales fueren.
- Art. 110.* Debe ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, y de veinte y cinco años de edad a lo menos, nacido en cualquiera estado de los de la Unión, y vecino de éste cinco años antes de su elección.
- Art. 111.* Es responsable el secretario de todos sus procedimientos, y puede ser acusado ante el congreso por cualquiera individuo del pueblo.
- Art. 112.* El gobernador del estado formará un reglamento para el gobierno de su secretaría, y despacho de los asuntos que corren a su cargo.

### *Capítulo IV*

#### *Del consejo del gobierno y de sus atribuciones*

- Art. 113.* El gobernador del estado tendrá un cuerpo auxiliar consultivo, que se denominará consejo del gobierno.
- Art. 114.* Se compondrá esta corporación
- 1°. Del teniente gobernador del estado.
  - 2°. De un magistrado de la tercera sala del supremo tribunal de justicia elegido por el congreso.
  - 3°. Del primer jefe o ministro de hacienda pública del estado. El secretario del gobierno concurrirá para instruir del estado de los negocios que necesite tener a la vista el consejo.
- Art. 115.* Cuando el gobernador asista al consejo lo presidirá sin voto: en los demás casos será su presidente el teniente gobernador, en su defecto se proveerá en los términos que designe su reglamento particular.

*Art. 116.* Se reunirá el consejo cuantas veces el gobernador lo convoque, y además cuando su presidente lo estime conveniente.

*Art. 117.* Las atribuciones del consejo son:

- I. Consultar al gobernador en los asuntos de gravedad en que pida consejo.
- II. Velar sobre el cumplimiento de la constitución, avisando al gobierno las infracciones que notare, para que éste lo ponga en noticia del congreso.
- III. El gobernador del estado deberá precisar e indispensablemente oír el dictamen del consejo en los casos que tenga que hacer observaciones u objeciones a los proyectos de ley, en virtud de la facultad que le concede la constitución.
- IV. El consejo propondrá ternas al gobierno para la presentación de los beneficios eclesiásticos.
- V. El consejo promoverá el establecimiento de todos los ramos de prosperidad general, y señaladamente el de las sociedades económicas de amigos del país, de que será protector nato.

*Art. 118.* Es responsable el consejo por sus procedimientos, y sus individuos pueden ser acusados por cualquiera ciudadano.

## *Capítulo V*

### *Del modo de suplir las faltas del gobernador*

*Art. 119.* Si el gobernador falleciere, o por algún otro impedimento físico o moral se hallare embarazado para gobernar, a juicio del congreso, desempeñará sus funciones el teniente gobernador.

*Art. 120.* Una disposición particular determinará el sueldo que debe percibir el teniente gobernador: faltando uno y otro, se proveerá por el congreso mientras que se hace nueva elección.

## *Capítulo VI*

### *Del gobierno político interior de los partidos*

*Art. 121.* Habrá ayuntamientos en los pueblos del estado para su gobierno interior y régimen municipal, con tal de que por sí y su comarca tengan tres mil almas.

*Art. 122.* Se compondrán los ayuntamientos de un presidente, del alcalde o alcaldes, regidores, y síndico o síndicos procuradores. El número que corresponda a cada ayuntamiento con respecto a la población de su distrito municipal, se designará por la ley: aunque el alcalde o alcaldes concurrirán con voto a los ayuntamientos, el gobierno económico-político de cada pueblo reside en el presidente con el ayuntamiento, para que los alcaldes entiendan exclusivamente en la administración de justicia.

*Art. 123.* El presidente será nombrado por la junta electoral municipal, y se mudará cada dos años.

*Art. 124.* Se requiere para ser presidente del ayuntamiento, alcalde, regidor o síndico procurador; ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, y con vecindad a lo menos de dos años antes de su elección, y que disfrute en el pueblo de su residencia opinión de probidad y de juicio.

*Art. 125.* Ningún ayuntamiento podrá componerse de menos de un presidente, un alcalde, dos regidores y un procurador síndico; ni de más de un presidente, tres alcaldes, ocho regidores y dos síndicos procuradores.

*Art. 126.* Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad, saliendo los más antiguos, y lo mismo los procuradores síndicos donde hubiere dos.

*Art. 127.* Se elegirán anualmente por juntas municipales, que se celebrarán en el mes de diciembre, en la forma que se dispone en el reglamento para el gobierno político de los partidos.

*Art. 128.* No podrán volverse a nombrar para los cargos del ayuntamiento los que hubieren servido hasta pasados dos años, a menos que la cortedad del vecindario no lo permita.

*Art. 129.* Son cargas concejiles los empleos de los ayuntamientos, y nadie podrá excusarse de ellas sin causa legítima.

*Art. 130.* Las atribuciones de los ayuntamientos son:

- I. Informar al congreso o manifestar su opinión en todos los proyectos de ley, de su reforma o derogación que se les remitan, sin que puedan sancionarse sin oírlos en los términos que previene la constitución.
- II. Para usar de esta prerrogativa los ayuntamientos, luego que reciban el proyecto, lo harán publicar en el distrito de su municipalidad, haciendo que todas las personas residentes en él, y que gocen reputación en cualquiera ramo de instrucción, les manifiesten su opinión, antes que los mismos ayuntamientos sienten la suya en su acuerdo capitular; el que deberán remitir en el tiempo que les señalare el gobierno.
- III. Formar sus ordenanzas municipales, o arreglar las ya formadas al presente sistema, remitiéndolas en uno y otro caso al congreso, para su aprobación.
- IV. Nombrar su secretario, cuyo sueldo se expensará por el fondo municipal con aprobación del congreso.
- V. La policía de orden: la de instrucción primaria: la de beneficencia: la de salubridad: la de seguridad: la de comodidad, ornato y recreo.
- VI. Repartir las contribuciones o empréstitos que se señalaren a sus territorios.
- VII. Promover la agricultura, comercio, industria y minería, y cuanto conduzca al bien general de los pueblos, en razón de su localidad y demás circunstancias.
- VIII. La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios, conforme a sus reglamentos, con el cargo de nombrar mayordomo o depositario bajo su responsabilidad.
- IX. Formar el censo estadístico de su municipalidad, del que mandarán una copia anualmente al gobierno con las adiciones a que diere lugar el aumento o decadencia de su población, de su industria y demás.
- X. Dar cuenta indispensablemente cada tres meses al gobierno del estado en que se hallen los distintos objetos puestos a su cuidado, obstáculos que se presenten para llevarlos a su perfección, y medios que crean propios para superarlos.



- XI. Si los caudales de propios y arbitrios no fueren suficientes para los gastos de utilidad común a que deben destinarse, podrán establecer arbitrios temporales, con aprobación del congreso, y su administración será en todo como la de los propios.
- Art. 131.* En aquellas poblaciones que ni tengan menos de mil almas, ni lleguen a tres mil, se pondrá en lugar del ayuntamiento una junta municipal compuesta de un alcalde conciliador, y de uno o dos vocales a lo más, elegidos popularmente.
- Art. 132.* Los pueblos en que se establezca la junta municipal, y que antes tenían ayuntamiento se agregarán a las ciudades o villas a que primero pertenecían. Para la celebración de las juntas primarias que nombren a los electores secundarios o de partido, se considerará la población de estas juntas municipales como una sección del distrito del ayuntamiento a que pertenecen, y será presidida por su alcalde conciliador.
- Art. 133.* Las juntas municipales se renovarán cada dos años en la misma forma que los ayuntamientos. Las funciones económico-políticas que les correspondan por sí, y con dependencia del ayuntamiento de su respectiva cabecera, se les demarcarán en el reglamento para el gobierno interior de los partidos.

## *Capítulo VII*

### *De las juntas censorias*

- Art. 134.* En todas las cabeceras de partido se establecerá una junta censoria o de vigilancia, compuesta de tres vocales, que sean ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, nombrados por la junta electoral municipal, después de hecho el nombramiento de los individuos del ayuntamiento.
- Art. 135.* En las demás poblaciones que tengan ayuntamiento, habrá una sección o junta subalterna, compuesta de dos vocales nombrados en los mismos términos.
- Art. 136.* Se renovarán tanto las juntas como sus secciones cada dos años, pudiendo reelegirse por otros dos, y concluidos hasta pasado otro bienio.
- Art. 137.* Se establecen estas juntas y sus secciones, para que incesantemente vigilen del cumplimiento de las obligaciones públicas de las autoridades municipales: a este efecto informarán al gobierno de la conducta que observen los alcaldes y ayuntamientos, si atienden estas autoridades con vigilancia y esmero al puntual desempeño de las obligaciones de su ministerio, y principalmente si cuidan de proporcionar escuelas donde la juventud aprenda la moralidad, y de desterrar con actividad los desórdenes que ofendan la modestia y buenas costumbres.
- Art. 138.* Las secciones darán parte a la junta de la cabecera del partido, y ésta informará mensualmente al gobierno sobre todos los particulares de que habla el artículo anterior, para que en consecuencia el mismo gobierno dicte las providencias oportunas. Si las juntas se excedieren en el desempeño de sus obligaciones extendiendo informes siniestros o calumniosos, se les exigirá la responsabilidad como conviene.

## Capítulo VIII

### *De la instrucción pública*

- Art. 139.* En todos los pueblos del estado se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a leer, escribir y contar, el catecismo de la doctrina cristiana y una breve explicación de los derechos civiles del hombre y del ciudadano.
- Art. 140.* Los ayuntamientos en los pueblos de su distrito cuidarán especialmente de las escuelas primarias, visitándolas semanalmente para que informen de su estado, auxilios que necesitan para su progreso, y modo de remediar los males que estén a su alcance.
- Art. 141.* Se pondrán también en la capital del estado, y en los demás lugares que conviniere, establecimientos de instrucción, para facilitar y arreglar la enseñanza de las ciencias físicas, exactas, morales y políticas. Inmediatamente se procederá al establecimiento de una sociedad económica de amigos del país en la propia capital, cuyos estatutos y reglamentos se formarán por una ley especial.
- Art. 142.* El congreso formará el plan general de enseñanza e instrucción pública para todo el estado bajo un método sencillo y uniforme.

## Título V

### Del Poder Judicial

#### Capítulo I

##### *De la administración de justicia en general*

- Art. 143.* La justicia se administrará aplicando las leyes en las causas civiles y criminales. Su aplicación corresponde exclusivamente a los tribunales, y estas funciones no podrán ejercerlas en ningún caso ni el congreso ni el gobernador; ni tampoco podrán abocarse causas pendientes ni mandar abrir juicios fenecidos.
- Art. 144.* Ningún hombre puede ser juzgado en el estado sino por leyes dadas y tribunales establecidos con anterioridad al acto por que se juzgue, y en ningún caso por comisión especial.
- Art. 145.* Todo habitante del estado deberá ser juzgado por unos mismos tribunales en los negocios comunes, civiles y criminales, y por unas mismas leyes que determinarán la forma de los procesos, sin que autoridad alguna pueda dispensarlas.
- Art. 146.* Los eclesiásticos y militares continuarán sujetos a las autoridades a que lo están en la actualidad según las leyes vigentes.
- Art. 147.* Los tribunales no pueden interpretar las leyes ni suspender su ejecución.
- Art. 148.* Todos los asuntos judiciales del estado se terminarán hasta su último recurso dentro de su territorio.
- Art. 149.* Ningún negocio podrá tener más de tres instancias, y otras tantas sentencias definitivas: según la naturaleza de los asuntos se determinará por la ley la que cause ejecutoria.

- Art. 150.* Ejecutoriada la sentencia, sólo queda el recurso de nulidad: la forma y efectos de su interposición se determinarán por las leyes.
- Art. 151.* Ningún juez que haya sentenciado en alguna instancia sentenciará en otra; ni determinará en la interposición de los recursos de nulidad si se hiciera en el propio negocio.
- Art. 152.* La justicia se administrará en nombre del estado y bajo la fórmula que prescribiere la ley.
- Art. 153.* Todo hombre tiene derecho para recusar a los jueces sospechosos: lo tiene para pedir la responsabilidad a los que demoren el despacho de sus causas o no las sustenten con arreglo a las leyes.
- Art. 154.* El soborno, el cohecho y la prevaricación producen acción popular contra los jueces que lo cometieren.

## *Capítulo II*

### *De la administración de justicia en lo civil*

- Art. 155.* Los asuntos civiles que versen sobre intereses de corta cantidad, se determinarán definitivamente por juicios verbales sin otro recurso: la ley designará esta cantidad y la forma de estos juicios.
- Art. 156.* En los demás negocios no se instruirá demanda judicial sin que se haga constar haberse intentado el medio de conciliación: la forma en que ésta deba practicarse y asuntos en que no deba preceder, también se designarán por la ley.
- Art. 157.* Las diferencias civiles podrán terminarse por medio de jueces árbitros, si quisieren las partes; estos jueces serán nombrados por ellas mismas, y las sentencias que dieren se ejecutarán sin recurso, si al hacer el compromiso no se reservaron derecho de apelar.
- Art. 158.* Los tribunales observarán religiosamente estos convenios.

## *Capítulo III*

### *De la administración de justicia en lo criminal*

- Art. 159.* Los delitos ligeros que sólo merezcan penas correccionales, se castigarán por providencias de policía gubernativa; pero la clasificación de estos delitos y sus penas correccionales se designarán por la ley, y no por el arbitrio absoluto del juez.
- Art. 160.* Si el delito fuere de injurias no se admitirá demanda judicial sin que se haya intentado el medio de la conciliación, en los términos que prevenga la ley.
- Art. 161.* Nadie podrá ser preso sino por delito que merezca pena corporal, previa la información sumaria del hecho, y decreto motivado del juez, que se le notificará en el acto de la prisión, pasándose copia al alcaide.
- Art. 162.* Las declaraciones en causa propia serán sin juramento.
- Art. 163.* En fraganti todo delincuente puede ser arrestado, y todos pueden arrestarle y conducirlo a la presencia del juez; presentado o puesto en custodia, procederá luego el mismo juez a la información sumaria que motive la prisión.

- Art. 164.* Ningún individuo que se halle en la cárcel se considerará como preso, sino como detenido, siempre que no se le haya notificado al alcaide y a él el decreto de prisión; pero no se confundirá con la detención de esta naturaleza el arresto correccional.
- Art. 165.* Al detenido que en el término de sesenta horas no se le hubiere notificado el decreto de su prisión, y pasádose copia al alcaide, se pondrá luego en libertad; exigiéndose irremisiblemente la responsabilidad al juez.
- Art. 166.* Al procesado jamás se le embargarán sus bienes, sino en los delitos de responsabilidad pecuniaria y sólo en la proporción a que se extienda. Tampoco se usará de los tormentos o apremios, ni se impondrá la pena de confiscación de bienes; pero se usará de la fuerza si se teme la fuga.
- Art. 167.* Al tomar la confesión al tratado como reo, se le leerán íntegramente todos los documentos, y las declaraciones de los testigos, con los nombres de éstos, y si por ellos no los conociere, se le darán cuantas noticias pida para venir en conocimiento de quienes son. El proceso de allí en adelante será público en el modo y forma que determinen las leyes.
- Art. 168.* Ninguna pena será trascendental a la familia del que la sufre o mereció su efecto.
- Art. 169.* Simplificados que sean los códigos civil y criminal, adelantada la civilización y mejorada la moralidad de los pueblos, a juicio de las legislaturas, se establecerán jurados en lo civil y en lo criminal.

#### *Capítulo IV*

##### *De los tribunales*

- Art. 170.* Habrá tribunales de primera instancia en todos los lugares del estado en donde haya ayuntamientos, los compondrán los alcaldes, mientras no se establecen jueces de letras en las cabeceras de los partidos; y en dichos tribunales darán precisamente principio todos los negocios judiciales en los términos que prevenga la ley, a excepción de los relativos a los funcionarios públicos de que se hablará después.
- Art. 171.* En la capital del estado habrá un tribunal supremo de justicia dividido en tres salas, y compuesta cada una de ellas del magistrado o magistrados que designará el reglamento especial de tribunales. Asimismo tendrá un fiscal que despachará indistintamente todos los asuntos de las tres salas.
- Art. 172.* El mismo reglamento determinará en el caso de que las salas primera y segunda se compongan de un solo magistrado, si deben nombrársele colegas y recolegas, y la forma en que esto deba ser.
- Art. 173.* La primera sala conocerá de los negocios en segunda instancia, y la segunda de los mismos en tercera instancia.
- Art. 174.* La tercera sala decidirá todas las competencias de los tribunales de primera instancia entre sí: determinará los recursos de nulidad que se interpongan de las sentencias ejecutoriadas en primera, segunda y tercera instancia: conocerá de los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos del estado, conforme a las leyes

vigentes: examinará las listas que deben remitírsele mensualmente de todas las causas pendientes en primera, segunda y tercera instancia, y las pasará al gobernador para que se publiquen: oirá las dudas que sobre la inteligencia de alguna ley ocurran a las dos primeras salas, o a los tribunales de primera instancia, pasándolas al congreso por medio del gobierno, con el informe correspondiente.

*Art. 175.* También se determinará en el reglamento de tribunales si deben o no nombrarse asesores en cada partido, para que consulten los tribunales de primera instancia, cuando no los formen jueces letrados.

*Art. 176.* El supremo tribunal de justicia conocerá en primera, segunda y tercera instancia de las causas que se formen, previa declaración del congreso, a los diputados, al gobernador, a los individuos del mismo tribunal, a los consejeros, y al secretario del despacho.

*Art. 177.* Si a todo el supremo tribunal de justicia llegase el caso de formarle causa, ésta se sustanciará y determinará en primera, segunda y tercera instancia por un tribunal especial que se nombrará por el congreso, compuesto de tres salas, y del número de magistrados que se creyere conveniente. Si se interpusiese el recurso de nulidad tanto en las causas del supremo tribunal de justicia, como en las de los individuos de que se habla en el artículo anterior, el congreso determinará para estos casos el tribunal especial que debe conocer en él.

*Art. 178.* Para ser individuo del supremo tribunal de justicia, se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, natural de cualquiera de los estados de la federación, mayor de treinta años de edad, con dos a lo menos de residencia en el estado antes de su elección, en el que deberán gozar además concepto y opinión de literatura y honradez.

*Art. 179.* Pero se suspende la disposición del artículo anterior en cuanto a que la residencia en el estado sea de dos años antes de la elección, hasta que a juicio del congreso haya en el mismo estado suficiente número de letrados, pudiendo mientras tanto elegirse de fuera de él teniendo las demás circunstancias.

*Art. 180.* Serán nombrados por el gobernador del estado en la forma que previene la constitución, y amovibles cada seis años pudiendo ser reelegidos sin intervalo alguno. Son responsables de sus procedimientos en el desempeño de su oficio.

*Art. 181.* Su sueldo lo señalará el congreso antes de que tomen posesión de su empleo, y para verificarse esta prestarán juramento de observar la constitución política del estado, y desempeñar religiosamente las obligaciones de su encargo.

## Título VI De la Hacienda Pública del Estado

### *Capítulo único*

*Art. 182.* Las contribuciones de los habitantes del estado, exigidas conforme a la ley, forman los elementos de que se compone la hacienda pública. Y no podrán establecerse

- ningunas contribuciones sino para cubrir los gastos generales de la confederación, y los particulares del mismo estado.
- Art. 183.* Para cubrir éstos se formará anualmente por el gobernador el presupuesto general, y aprobado por el congreso se fijarán, o se determinarán las contribuciones con que debe verificarse. Sólo el congreso podrá establecer contribuciones.
- Art. 184.* Subsistirán las contribuciones establecidas hasta aquí, y no podrá derogarse ni alterarse el método de su recaudación y administración, sino por el congreso del estado. Éste determinará lo conveniente sobre si las contribuciones deban recaudarse e imponerse directa o indirectamente.
- Art. 185.* La administración general de la hacienda pública corresponde a la dirección general de ella.
- Art. 186.* La dirección se compondrá del individuo o individuos que fijará su ley particular reglamentaria; ella determinará sus atribuciones, tanto en la parte económica, como en la directiva y administrativa, sin que en ningún caso pueda tener conocimiento en asuntos contenciosos.
- Art. 187.* Ninguna cuenta, sea la general de la tesorería principal del estado, sea de las administraciones particulares de los distintos ramos de las contribuciones, dejará de concluirse, glosarse y fenecerse anualmente; sin que permita la dirección jamás el que ningún crédito activo del estado quede pendiente de un año para otro.
- Art. 188.* Estas cuentas generales de los caudales públicos aprobadas que sean por el congreso, se publicará el estado general de ellas, se circulará a los ayuntamientos para que hagan lo mismo en el distrito de su municipalidad. Todos los años el último de noviembre deberán estar concluidas todas las cuentas, presentadas al gobierno y aprobadas por el congreso.
- Art. 189.* En la tesorería del estado entrarán todos los caudales que produzcan las contribuciones, y no se pasará en data a esta oficina de hacienda gasto alguno si no tiene previa autorización de la ley.
- Art. 190.* El manejo de la hacienda pública del estado será independiente de toda otra autoridad, que a la que está encomendado por la constitución, así como la dirección de un banco que deberá establecerse en la capital del estado, cuyo objeto entre otros, será para el arreglado fomento de la minería, rescate de platas, habilitación y demás.

## Título VII De la milicia del Estado

### *Capítulo único*

- Art. 191.* En el estado habrá una fuerza militar compuesta de los cuerpos de milicia local, en los términos que designare la ley. El congreso determinará anualmente la parte de esta milicia que debe prestar continuo servicio, y el mismo formará el reglamento para su gobierno y administración, con presencia de las circunstancias locales de cada partido, y las disposiciones que acordare la constitución general de la Unión.

## Título VIII

### De la observancia de la Constitución, modo y tiempo de hacer variación en ella

#### *Capítulo único*

- Art. 192.* Sancionada la constitución por el congreso, su observancia es de obligación a todos los habitantes del estado, sin que el congreso ni autoridad alguna pueda dispensarla. En consecuencia, todo funcionario público sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su destino, prestará juramento de observarla y cumplirla.
- Art. 193.* Las infracciones de la constitución hacen responsable al que las comete, y el congreso dispondrá el modo de exigir la responsabilidad.
- Art. 194.* Hasta pasados dos años después de sancionada y publicada la constitución no podrán admitirse en el congreso proposiciones de variación o reforma, y concluido este término, para que se admitan, es preciso que lo pidan así las dos terceras partes de los diputados.
- Art. 195.* Admitida la proposición de reforma o variación, se imprimirá y publicará, remitiéndose ejemplares de ella al gobierno, supremo tribunal de justicia, y a todos los ayuntamientos del estado, para que manifiesten su opinión en los términos prescritos por la constitución. No se hará otra cosa por el congreso en el año en que se declare admitida la proposición.
- Art. 196.* En el siguiente se discutirá la alteración o reforma propuesta, y aprobada que fuere, se pondrá por artículo constitucional, mandándose observar como todos los demás.
- Art. 197.* El mismo método se observará en lo sucesivo, sin que los congresos, en cuyo tiempo se hicieren nuevas proposiciones puedan hacer otra cosa en el primer año de sus sesiones, que lo que dispone el artículo 195, y en el segundo lo que previene el 196. Si la proposición se hiciere en el segundo año de las sesiones, no se tomará entonces en consideración, sino que se reservará para la legislatura siguiente.
- Art. 198.* Al tiempo de publicarse la constitución política del estado se publicará también el reglamento de tribunales, y la instrucción para el gobierno político interior de los partidos, todo conforme a los principios sentados en la constitución.
- Dada en Zacatecas a 17 de enero del año del Señor de 1825.—3º &c.—Juan Román, presidente.—Mariano Fuertes de Sierra.—Eusebio Gutiérrez de Velasco.—José Francisco de Arrieta.—Ignacio Gutiérrez de Velasco.—Pedro Ramírez.—Juan Bautista Martínez.—Domingo Velázquez.—Juan Bautista de la Torre.—José Miguel Díaz León, diputado secretario.—Domingo del Castillo, diputado secretario.
- Por tanto, mando se imprima, publique y circule, y se le dé su debido cumplimiento. Dado en Zacatecas en la casa del estado a 17 de enero del año del Señor de 1825.—3º &c.—Pedro José López de Nava.—Por mandado de S. E.—Marcos de Esparza.

5 de febrero de 1825

Constitución Política del Estado Libre de Tabasco

El vicegobernador del estado libre de Tabasco a todos sus habitantes sabed: que el congreso constituyente del mismo estado ha decretado y sancionado, la siguiente constitución política para el gobierno interior del propio estado.

CONSTITUCIÓN

Núm. 20. En el nombre de Dios Todopoderoso criador y conservador de la sociedad.

El congreso constituyente del estado de Tabasco, deseoso de cumplir la voluntad de sus comitentes y llenar el fin de su instituto proporcionándoles su felicidad, prosperidad y engrandecimiento, decreta para su gobierno interior la presente constitución.

Capítulo I

Del estado, su religión, territorio y gobierno

*Sección primera*

*Del estado y religión*

*Art. 1.* El estado de Tabasco es libre e independiente de los demás estados de la federación y de cualquiera otra nación.

*Art. 2.* El estado retiene su libertad, y su soberanía reside esencialmente en los individuos que le componen: por tanto pertenece a ellos exclusivamente el derecho de formar por medio de sus representantes su constitución, y el de acordar y establecer con arreglo a ella las leyes que requiera su conservación, régimen, seguridad y prosperidad interior.

*Art. 5.* El estado ésta obligado a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad, igualdad, propiedad y seguridad de todos sus individuos: por lo mismo prohíbe la introducción de esclavos en su territorio, y declara libres a los hijos que nacieren de los que actualmente existen en él.

*Art. 4.* El estado está obligado a conservar, proteger y hacer respetar la religión católica apostólica romana, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra.



*Sección segunda*  
*Del territorio*

- Art. 5.* El territorio del estado de Tabasco es actualmente el mismo a que xx este día la provincia de este nombre, compuesto de los pueblos cabeceras de partido de Teapa, Tacotalpa, Jalapa, Macuspana, Usumacinta. Villa-hermosa. Conduacan, Jalpa y Naajuca, y cada uno de estos con sus respectivos adyacentes y el pueblo de Jonuta.
- Art. 6.* De este territorio se hará oportunamente una división proporcional y favorable a los pueblos respectivos, señalando departamentos para facilitar la buena administración de justicia, y para todo lo que pertenezca al ramo de gobierno y policía.

*Sección tercera*  
*Del gobierno*

- Art. 7.* El gobierno del estado de Tabasco es representativo, popular, republicano federal.
- Art. 8.* El poder supremo del estado se conservará dividido para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, y jamás podrá reunirse.
- Art. 9.* La potestad de hacer las leyes reside en el congreso, la de hacerlas ejecutan en el gobierno, y la de aplicarlas en los tribunales establecidos por la ley.

Capítulo II  
De los tabasqueños, sus derechos y obligaciones

*Sección primera*  
*De los tabasqueños*

- Art. 10.* Son tabasqueños:
- 1º. Todos los hombres nacidos y avecindados en el territorio del estado.
  - 2º. Los extranjeros que hayan obtenido del congreso carta de naturaleza.
  - 3º. Los que la hayan ganado con dos años de vecindad, teniendo casa abierta y poblada en territorio del estado.
  - 4º. Los esclavos que actualmente existen en él desde, que adquieran su libertad.

*Sección segunda*  
*Derechos de los tabasqueños*

- Art. 11.* Todos los tabasqueños:
- 1º. Son iguales ante la ley, ya premie o ya castigue.
  - 2º. Tienen un mismo derecho para ejercer todo género de industria y cultivo, y para gozar de sus legítimas propiedades, como igualmente de los beneficios comunes de

la sociedad, y la ley solo puede prohibirles o limitarles el uso de estos derechos, cuando su ejercicio sea ofensivo a los de otro individuo, o perjudicial a la misma sociedad.

### *Sección tercera*

#### *Obligaciones de los tabasqueños*

*Art. 12.* Todo tabasqueño sin distinción alguna está obligado:

- 1°. A observar y guardar fidelidad a la constitución federal y la particular del estado.
- 2°. A obedecer las leyes generales de la nación y particulares del estado.
- 3°. A respetar las autoridades establecidas.
- 4°. A contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del estado.
- 5°. A defender la patria con las armas cuando sea llamado por la ley.

## Capítulo III

### De los ciudadanos y de sus derechos

#### *Sección primera*

##### *De los ciudadanos*

*Art. 13.* Es ciudadano en ejercicio de sus derechos:

- 1°. El tabasqueño nacido en algún pueblo, que tenga veinte y un años cumplidos de edad, o diez y ocho siendo casado.
- 2°. El que gozando ya de este derecho su otro estado de la federación se establezca después en éste.
- 3°. El natural de alguno de los otros estados de América que esté separado de la dominación española, y que con alguna industria productiva o con un capital conocido fijare su residencia por tres años en éste.
- 4°. El extranjero que gozando ya de los derechos de tabasqueño obtuviere del congreso carta especial de ciudadano.
- 5°. Para que el extranjero pueda obtener carta de ciudadanía deberá tener alguna profesión, o ejercicio productivo, o haber adquirido bienes raíces, o haber hecho señalados servicios al estado y estar vecindado en algún lugar de su territorio, con residencia, lo menos de cuatro años, bastando solo dos al que se radicare con su familia o estuviere casado con tabasqueña.

*Art. 14.* Solo los que sean ciudadanos en ejercicio de sus derechos podrán obtener empleos municipales, y elegir para ellos en los casos que señale la ley.

*Sección segunda*  
*De los derechos de los ciudadanos*

*Art. 15.* Se suspende el ejercicio de los derechos:

- 1º. Por incapacidad física o moral previa información judicial en casos dudosos.
- 2º. Por deuda a los fondos públicos después de haber precedido requerimiento para el pago por plazo cumplido.
- 3º. Por no tener domicilio, empleo, oficio, industria o modo de vivir conocido.
- 4º. Por estar procesado criminalmente.
- 5º. Por sirviente doméstico cuya servidumbre se dedique a la persona del amo, o por sirviente adeudado.
- 6º. Por no saber leer ni escribir; no teniendo efecto esta cláusula hasta el año de mil ochocientos cuarenta y uno.

*Art. 16.* Se pierde el ejercicio de estos derechos:

- 1º. Por adquirir naturaleza un país extranjero.
- 2º. Por establecerse fuera del estado sin licencia del gobierno.
- 3º. Por haber sido sentenciado a pena afflictiva o infamante, si no se ha obtenido rehabilitación.
- 4º. Por vender su Voto o comprar el ajeno en las juntas electorales, ya sea a su favor o al de tercera persona, siempre que preceda prueba y no se haya obtenido rehabilitación.
- 5º. Por quiebra fraudulenta calificada.

Capítulo IV  
 De las juntas electorales

*Sección primera*  
*De las juntas municipales*

*Art. 17.* Las juntas municipales se compondrán de todos los ciudadanos que estén en el ejercicio de sus derechos vecindados y residentes en el territorio de cada ayuntamiento de partido.

*Art. 18.* Se celebrarán públicamente el primer domingo del mes de junio en el lugar que se designe, previa convocatoria que con anterioridad de ocho días expedirá la autoridad política local que las presidirá.

*Art. 19.* Si el vecindario fuese numeroso se dividirá en secciones formando una en cada uno de los pueblos adyacentes o reuniendo dos o más de estos en una sola sección a juicio del ayuntamiento del partido, en cuyo caso cada una será presidida por la autoridad que le subsigue.

*Art. 20.* En las juntas electorales ningún ciudadano se presentará con armas ni habrá guardia.

- Art. 21.* Reunidos los ciudadanos con el presidente a la hora y en el sitio señalado, nombrarán un secretario y dos escrutadores de entre los presentes.
- Art. 22.* Instalada así la junta el secretario leerá los artículos que quedan bajo el rubro de juntas municipales; el presidente preguntará ¿si alguno tiene que exponer queja sobre cohecho o soborno para que la elección recaiga en determinada persona? y habiéndola se hará pública justificación verbal en el acto: resultando cierta la acusación serán privados los reos del derecho de votar y ser votados por aquella vez: si la acusación fuere falsa, los calumniadores sufrirán la misma pena, y de este juicio no habrá recurso.
- Art. 23.* El presidente, escrutadores y secretario se abstendrán de hacer indicaciones para que la elección recaiga en determinadas personas.
- Art. 24.* En seguida se procederá a la elección de un elector que se debe nombrar en cada ayuntamiento de partido, sea cual fuere su censo. Si los ciudadanos se hubiesen distribuido en diferentes secciones, se nombrará en cada una un elector, y nadie podrá votarse a sí mismo bajo la pena de perder su derecho por aquella vez.
- Art. 25.* Concluida la elección se reunirán las listas que se hubieren formado en todas las secciones electorales, y hecha la regulación de los votos se tendrá por electo el que hubiere reunido mayor número: en caso de igualdad decidirá la suerte, y el presidente publicará la elección.
- Art. 26.* El secretario extenderá la acta que con él firmarán el presidente y escrutadores. y se entregará copia firmada por los mismos al electo para hacer constar su nombramiento, remitiendo otro ejemplar al presidente del consejo de gobierno.
- Art. 27.* Para ser elector municipal se requiere:
- 1º Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos.
  - 2º Ser mayor de veinte y cinco años, o de veinte y uno siendo casado.
  - 3º Ser vecino del territorio y no ejercer en él jurisdicción contenciosa civil, eclesiástica o militar, ni cura de almas (aunque sea interino).
  - 4º Saber leer y escribir.
- Art. 28.* Solo por motivo notoriamente justo podrán los electos eximirse de su encargo.
- Art. 29.* Concluido el nombramiento de electores se disolverá la junta inmediatamente, y cualquiera otro acto en que se mezcle será nulo.
- Art. 30.* Los electores desde su nombramiento hasta tres días después de concluido su encargo, no podrán ser demandados, detenidos ni presos, sino por causa criminal que merezca pena corporal aflictiva.

## *Sección segunda*

### *De las juntas de estado*

- Art. 31.* Las juntas electorales de estado se compondrán de todos los electores municipales reunidos en la capital.
- Art. 32.* Se celebrarán públicamente el cuarto domingo del mes de junio, y serán presididas por el jefe de policía, a quien se presentarán los electores con la credencial de su nombramiento para anotar sus nombres en el libro en que han de sentarse las actas de la junta.

- Art. 33.* Tres días antes de la elección se reunirán los electores con el presidente en la casa consistorial, y nombrarán de entre ellos mismos un secretario y dos escrutadores que examinarán las credenciales, y las de éstos serán examinadas por una comisión de tres individuos que nombre la misma junta para que informe.
- Art. 34.* Al día siguiente se leerán los informes, y hallado reparo sobre las credenciales o calidad de los electores, la junta resolverá en el acto y su resolución se ejecutará sin recurso; entendiéndose que la duda no puede recaer sobre el contenido de esta u otra ley.
- Art. 35.* En el día y hora señalada para la elección se reunirán los electores con el presidente en el lugar designado, el secretario leerá los artículos que quedan bajo el rubro de juntas de estado; el presidente hará la pregunta que se contiene en el artículo 22, y se observará cuanto en él se previene, Acto continuo se procederá a la elección de los diputados del congreso del estado, de uno en uno por escrutinio secreto mediante cédulas y al fin de cada una se hará publicación por el presidente; mas si ninguno hubiere reunido la mitad y uno más de los votos, los dos que hayan obtenido mayor número entrarán en segundo escrutinio, y se habrá por electo el que reúna más votos: en caso de igualdad decidirá la suerte. Concluida la elección de diputados propietarios, se procederá por el mismo método a la de suplentes, y al fin de cada una el presidente hará publicación.
- Art. 36.* El número de diputados del congreso del estado será uno por cada ayuntamiento de partido en clase de propietarios, y en la de suplentes uno por cada tres de aquéllos.
- Art. 37.* Para ser diputado del congreso del estado se requiere:
- 1º. Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos.
  - 2º. Ser mayor de veinte y cinco años.
  - 3º. Ser nacido en cualquiera de los pueblos del estado, o estar vecindado en él con residencia de cinco años. Los no nacidos en el territorio de la federación deben tener ocho años de vecindad, ocho mil pesos de bienes raíces, o una industria que les produzca mil pesos anuales.
- Art. 38.* No pueden ser diputados del congreso del estado:
- 1º. El gobernador y vicegobernador.
  - 2º. Los empleados de nombramiento del gobierno de la federación que estén en actual servicio.
  - 3º. Los empleados de nombramiento del gobierno del estado que gocen sueldo fijo mientras estén en ejercicio.
- Art. 39.* Al día siguiente de la elección de diputados se procederá por el mismo orden a la de tres individuos propietarios y un suplente para el consejo de gobierno.
- Art. 40.* Las calidades necesarias o restricciones para ser elegido, son las mismas que se prescriben para los diputados.
- Art. 41.* Al otro día de la elección de los individuos del consejo se procederá a la de gobernador y vicegobernador del estado, cuando sea llegado el tiempo según fija esta constitución.
- Art. 42.* Para ser electo gobernador o vicegobernador se requiere:
- 1º. Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos.
  - 2º. Ser mayor de treinta años.

3°. Ser nacido en el territorio del estado o de cualquiera otro de la federación con residencia de ocho años en el de éste.

*Art. 43.* No pueden entrar en elección para gobernador o vicegobernador:

1°. Los eclesiásticos.

2°. Los empleados de nombramiento del gobierno de la federación que estén en actual servicio.

3°. Los magistrados o jueces de los tribunales del estado.

*Art. 44.* La elección de gobernador o vicegobernador será preferida a cualquiera otra.

*Art. 45.* Para que se haya por electo al gobernador o vicegobernador es necesario que reúna a lo menos las dos terceras partes de los votos; si ninguno reuniere este número, los dos que lo hayan obtenido mayor entrarán en segundo escrutinio, y quedará electo el que reúna la mayoría. En caso de igualdad decidirá la suerte cual sea el gobernador, y el que queda será el vicegobernador.

*Art. 46.* Concluidas las elecciones, los electores y electos presentes pasarán a la iglesia principal, en donde se cantará un solemne *Te Deum* en acción de gracia al Todopoderoso: se remitirán copias de las actas de elección firmadas por el presidente, escrutadores y secretario al gobernador cuidando de remitir tantos ejemplares de cada una, cuántos son los electos y dos más. El gobernador remitirá inmediatamente a cada uno de los electos un ejemplar que acredite su nombramiento, y pasará otro a la secretaría del consejo, dejando uno en la suya para constancia.

*Art. 47.* Los mismos electores municipales se reunirán en la capital cada bienio para proceder a la elección de los diputados del congreso general, conforme lo prevenido en los artículos 8, 9, 10, 11 y 13, de la constitución federal.

*Art. 48.* La elección periódica será el primer domingo de octubre según lo previene la misma constitución en el artículo 16.

*Art. 49.* Presidirá la junta electoral el jefe de policía, y dará cumplimiento al artículo 17 de la citada constitución.

*Art. 50.* Si por imposibilidad física o moral no pudieren concurrir a las elecciones alguno de los electores, serán reemplazados con los que le subsigan en votos según el orden de las listas.

*Art. 51.* En las juntas electorales de estado se observará lo prevenido para las municipales en los artículos 20, 23, 28 y 29.

## Capítulo V Del Poder Legislativo

### *Sección primera*

#### *De los diputados del Congreso*

*Art. 52.* El poder legislativo del estado residirá en el congreso, que se compondrá de todos los diputados elegidos popularmente en la forma que queda prevenida en el capítulo IV.

- Art. 53.* Los diputados se renovarán por mitad cada año, debiendo salir primero el menor número de los primeros nombrados, y en lo sucesivo los más antiguos.
- Art. 54.* No podrán volver a ser elegidos sino mediando dos años por lo menos.
- Art. 55.* Durante el tiempo de su legislatura no podrán admitir para sí, ni solicitar para otro, empleo alguno de nombramiento del gobierno, ni aun ascenso, como no sea de escala en su respectiva carrera. Tampoco podrán obtener para sí ni solicitar para otro pensión alguna del gobierno durante el mismo tiempo.
- Art. 56.* Serán inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y en ningún tiempo ni caso, ni por autoridad alguna podrán ser reconvenidos por ellas.
- Art. 57.* Desde su nombramiento hasta dos meses después de concluida su legislatura no pueden ser demandados, detenidos ni presos sino por causa criminal que merezca pena corporal afflictiva.
- Art. 58.* En las causas criminales que contra ellos se intentaren no podrán ser acusados sino ante el congreso, quien tomando en consideración la acusación, declarará si ha o no lugar a la formación de causa. Si el congreso declare que ha lugar a la formación de causa por las dos terceras partes de los diputados presentes excepto el acusado, quedará este suspenso de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente.
- Art. 59.* Si de la causa resultare reo, será privado de su empleo, que ocupará el suplente que le corresponda, y sufrirá la pena que señalan las leyes; mas si no resultare será restituido a su mismo empleo.
- Art. 60.* Serán compensados con estas durante las sesiones, y por razón de viático a juicio del congreso anterior.

### *Sección segunda*

#### *De la celebración del Congreso*

- Art. 61.* El congreso se reunirá todos los años en la capital del estado en el edificio destinado a este efecto. Cuando tuviere por conveniente trasladarse a otro lugar podrá hacerlo conviniendo en ello las dos terceras partes de los diputados presentes.
- Art. 62.* Al llegar los diputados a la capital se presentarán al presidente del consejo, quien hará sentar sus nombres en un registro que llevará para este efecto, y de que pasará copia a la secretaría del congreso.
- Art. 63.* El día 20 de julio se celebrará la primera junta preparatoria haciendo de presidente el que lo sea del consejo, y se nombrará de entre los diputados más antiguos una comisión de tres individuos para que examine las credenciales e informe con lo que resulte. También examinará las exenciones que hayan puesto los electos, si las hubiere, y dará igualmente su informe.
- Art. 64.* El día 24 del mismo mes se celebrará la segunda junta preparatoria, en la cual informará la comisión sobre los reparos y dudas que ocurran acerca de la legitimidad o exenciones de los electos, y la junta resolverá definitivamente, cuya resolución se ejecutará sin recurso.

- Art. 65.* El día 30 del citado mes se celebrará la última junta preparatoria, en la que los nuevos diputados interrogados por el presidente y puestas las manos sobre los santos evangelios prestarán juramento bajo la fórmula siguiente: ¿Juráis guardar y Hacer guardar la constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, y la particular del estado de Tabasco, haberos bien y fielmente en el encargo que el estado os ha encomendado, mirando en todo por su bien y prosperidad? R. “Sí juro: Si así lo hicieréis. Dios os lo premie, y si no os lo demande.” En seguida se procederá a elegir entre los mismos diputados por escrutinio secreto, a pluralidad absoluta de votos un presidente, un vicepresidente y dos secretarios, con lo que quedará instalado el congreso. A consecuencia se participará al gobierno la instalación dando parte de la elección, y esto mismo se observará para el acto de cerrarse las sesiones.
- Art. 66.* Las sesiones ordinarias del congreso serán cada año cuarenta, dando principio el día 1 de agosto en la forma que señala el reglamento interior. A la primera asistirá el gobernador, y en ella hará una sencilla exposición del estado en que se hallen los negocios de su manejo.
- Art. 67.* El congreso podrá prorrogar sus sesiones en número de veinte a lo más solo en dos casos.
- 1º. A petición del gobernador, por exigirlo así las circunstancias.
  - 2º. Cuando el congreso lo creyere necesario por una resolución de las dos terceras partes de los diputados presentes.
- Art. 68.* Las sesiones del congreso serán públicas, y solo en los casos que exigen reserva podrá celebrarse sesión secreta. En las discusiones y en todo lo demás que pertenezca a su régimen interior, se observará su reglamento, sin perjuicio de la reforma que el congreso tupiere por conveniente hacer en él.
- Art. 69.* En los casos en que el gobernador haga al congreso algunas propuestas, u objetare sobre alguna ley o decreto asistirá su secretario a las discusiones, cuando y del modo que el congreso determine: en ellas tendrá voz, pero no estará presente a la votación.
- Art. 70.* Si el congreso se reuniere extraordinariamente no entenderá sino en el objeto para que haya sido convocado, y sus sesiones principiarán y se terminarán con las mismas formalidades que las ordinarias.
- Art. 71.* La reunión del congreso extraordinario no estorbará la elección de los nuevos diputados en el tiempo señalado.
- Art. 72.* Si el congreso extraordinario no hubiere concluido sus sesiones en el día señalado para la reunión del ordinario, cesará el primero en sus funciones y el ordinario continuará el negocio para que aquel fue convocado.

### *Sección tercera*

#### *Le las facultades del Congreso*

*Art. 73.* Las facultades del congreso del estado son:

- I. Proponer, decretar, interpretar y derogar con arreglo a la constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos y a la particular de este estado las leyes relativas a su gobierno interior.



- II. Decretar la creación o supresión de plazas en los tribunales que establece la constitución: la de los empleos y oficios públicos, y el aumento o disminución de sus dotaciones.
  - III. Decretar la creación de cuerpos municipales con vista de los informes que le presente el gobierno.
  - IV. Fijar con vista de los presupuestos del gobierno los gastos anuales de la administración pública del estado, agregando la parte que a este quepa en los generales de la federación.
  - V. Establecer o continuar anualmente las contribuciones generales e impuestos municipales. Aprobar su repartimiento: disponer la aplicación de sus productos; examinar las cuentas de su inversión.
  - VI. Disponer lo conveniente para la administración, conservación o enajenación de las propiedades del estado.
  - VII. Promover y fomentar la agricultura, la industria y el comercio y remover todos los obstáculos que entorpezcan el progreso de estas artes.
  - VIII. Introducir y establecer en el estado la enseñanza de las ciencias y artes útiles, y toda clase de instrucción pública.
  - IX. Aprobar los reglamentos generales de policía y salubridad del estado.
  - X. Asignar las dotaciones que deben disfrutar todos los empleados públicos del estado antes de que sean nombrados.
  - XI. Determinar que con arreglo a los tipos generales tenga efecto en el estado la igualdad de pesos y medidas.
  - XII. Conceder indulto, remisión o conmutación de pena solo cuando lo requiera el mayor bien y conveniencia del estado.
  - XIII. Dar carta de naturaleza y ciudadanía a los extranjeros con arreglo a la constitución.
  - XIV. Declarar cuando ha lugar a la formación de causa a los diputados, gobernador, vicegobernador, consejeros y los individuos del superior tribunal de justicia del estado, cuando fueren acusados legalmente por causa criminal y de que no cumplan con sus obligaciones, o salen fuera del círculo de sus deberes.
  - XV. Disponer que se haga nueva elección de gobernador o vicegobernador cuando estos fallezcan o por otra causa se imposibiliten de poder continuar en sus funciones antes de concluido el término que se previene en esta constitución.
  - XVI. Intervenir o prestar su consentimiento en todos los casos y actos que le correspondan al cuerpo legislativo.
- Art. 74.* El congreso no puede abrir sus sesiones sin la concurrencia de las dos terceras partes de los diputados; pero los presentes deberán reunirse el día señalado, y compeler a los ausentes bajo las penas que designe la ley.
- Art. 75.* La junta de que habla el artículo anterior podrá librar las órdenes que crea convenientes para que tengan efecto sus resoluciones. Lo mismo hará el congreso en virtud de las funciones que le señala el artículo 73 atribución 14.a, y el gobernador las deberá hacer ejecutar sin poder hacer observaciones sobre ellas.

*Sección cuarta**De la formación y promulgación de las leyes*

- Art. 76.* Ninguna resolución del congreso tendrá otro carácter que el de ley o decreto.
- Art. 77.* En el reglamento interior del congreso se prescribe la forma, intervalos y modo de proceder en la discusión y aprobación de los proyectos de ley o decreto.
- Art. 78.* Los proyectos que fueren desechados conforme al reglamento interior, no podrán presentarse de nuevo hasta las sesiones del año siguiente.
- Art. 79.* Ningún proyecto se discutirá si no se hallan presentes por lo menos las dos terceras partes del número total de los diputados.
- Art. 80.* Para que un proyecto se tenga por aprobado o desechado, es necesario que vote por lo menos la mitad y uno más del número total de los diputados, ya sea a favor o en contra del proyecto.
- Art. 81.* Si la ley fuere relativa a imponer contribución, no podrá discutirse sin la concurrencia de las tres cuartas partes del número total de los diputados.
- Art. 82.* Aprobado un proyecto se extenderá por duplicado en forma de ley, se leerá en el congreso, y se firmarán ambos por el presidente y secretarios: un ejemplar quedará en la secretaría del congreso, y el otro se remitirá al gobernador para su promulgación, quien dentro de diez días comunes podrá hacer las objeciones que le parezca, oído al consejo del estado.
- Art. 83.* En el caso de que haya objeción, volverá el congreso a discutir el proyecto, y aprobado de nuevo con la reforma que se hubiere hecho, o sin ella si no la ha merecido, se devolverá al gobernador para que proceda inmediatamente a su promulgación y circulación.
- Art. 84.* Cumplido el referido término el ejemplar que quedó en la secretaría del congreso, con la reforma que haya tenido, se incluirá en la colección que debe obrar en ella.
- Art. 85.* El gobernador para publicar las leyes usará de la fórmula siguiente: “El gobernador a los habitantes del estado, sabed: Que él congreso ha decretado lo siguiente: (Aquí el testo.)—Por tanto mando a todos los habitantes del estado que cumplan, y a las autoridades que hagan cumplir la presente ley en todas sus partes, a cuyo efecto publíquese y circúlese”.
- Art. 86.* Las leyes se derogan por los mismos trámites y con las mismas formalidades con que se establecen.

## Capítulo VI Del Poder Ejecutivo

*Sección primera**Del gobernador*

- Art. 87.* El poder ejecutivo del estado se depositará en una sola persona con la denominación de gobernador.

*Art. 88.* Su nombramiento será popular en la forma que señala el capítulo cuarto: su ejercicio durará por cuatro años, y no podrá volver a ser electo para este empleo hasta después de cuatro años por lo menos de haber cesado en sus funciones.

*Art. 89.* Durante el tiempo de ellas gozará de la dotación que el congreso le señale con anterioridad.

*Art. 90.* Las atribuciones del gobernador son:

- I. Cuidar de la conservación del orden público en lo interior, y de la seguridad en lo exterior del estado.
- II. Disponer para este efecto de la milicia del estado cuando sea necesario después de oído al consejo.
- III. Proveer todos los empleos que no sean de nombramiento popular en la forma que previene la constitución.
- IV. Presentar para los beneficios eclesiásticos.
- V. Cuidar del cumplimiento de la constitución y leyes, formando para su ejecución los necesarios reglamentos.
- VI. Cuidar que por los tribunales del estado se administre pronta y cumplidamente la justicia, y que se ejecuten las sentencias, sin mezclarse en el orden de los juicios.
- VII. Cuidar de la instalación de la milicia del estado, con arreglo a la disciplina general.
- VIII. Nombrar y separar al secretario del despacho de gobierno.
- IX. Suspender, oído al consejo, hasta por dos meses, y privar de la mitad de su sueldo por el mismo tiempo a los empleados del estado que no cumplan con sus deberes; y en el caso que crea debérseles formar causa pasará las constancias al tribunal que corresponda.
- X. Convocar en caso grave y urgente a congreso extraordinario, después de oído al consejo.
- XI. Proponer al congreso las mejoras que juzgue convenientes en la constitución y leyes.
- XII. Objetar cuanto tenga por conveniente, oído al consejo, dentro del término de diez días comunes, sobre las leyes o decretos por sola una vez.
- XIII. Tendrá la superior inspección en todas las tesorerías del estado, y pasará al congreso cada seis meses una nota de todo lo que comprende el artículo 32 de la acta constitutiva. Por último, se extiende su autoridad a todo cuanto conduce a conservar el orden público, promover la prosperidad y cuidar de la seguridad del estado.

*Art. 91.* No podrá el gobernador

- I. Privar a ningún ciudadano de su libertad, ni imponerle pena corporal; pero cuando lo exija el bien y seguridad del estado, podrá arrestarle, debiendo poner las personas arrestadas en el término de veinte y cuatro horas a disposición del tribunal o juez competente.
- II. Ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; mas si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad al estado tomar la propiedad de algún particular o

corporación, no podrá hacerlo sin previa aprobación del congreso, y en sus recesos del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres nombrados por ella y el gobierno.

III. Impedir las elecciones y demás actos públicos que se expresan en esta constitución.

IV. Salir del territorio del estado durante su encargo y tres meses después, sin permiso del congreso.

*Art. 92.* Tendrá un secretario para el despacho general de todos los asuntos de gobierno.

*Art. 93.* El secretario debe ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, ser nacido en la federación, y apto para el desempeño de sus funciones.

*Art. 94.* Todas las órdenes y decretos del gobernador deberán ir firmados por el secretario del gobierno, sin cuyo requisito no serán obedecidos.

*Art. 95.* El gobernador es responsable al congreso por los actos de su gobierno, a excepción de lo prevenido en el cuarto punto del artículo 38 de la constitución federal.

*Art. 96.* Desde su nombramiento, hasta tres meses después de concluir en su ejercicio, no puede ser demandado, detenido ni preso, sino por causa criminal que merezca pena corporal afflictiva.

*Art. 97.* No puede ser acusado durante el tiempo referido sino ante el congreso, quien tomando en consideración la acusación, declarará si ha o no lugar a la formación de causa.

*Art. 98.* Si el congreso declarare por las dos terceras partes de los diputados presentes, que ha lugar a la formación de causa, quedará suspenso de su empleo y puesto a disposición del tribunal competente, en cuyo caso será privado de la mitad de su sueldo.

*Art. 99.* Si de la causa resultare reo, será privado de su empleo, y por consiguiente de la otra mitad del sueldo; mas si no resultare, será repuesto en su empleo.

*Art. 100.* En los asuntos de oficio tendrá el tratamiento de excelencia.

*Art. 101.* Antes de tomar posesión de empleo prestará ante el congreso el debido juramento de haberse bien y fielmente en el desempeño de sus deberes bajo la fórmula siguiente: “Yo N. gobernador nombrado por el estado de Tabasco, juro por Dios y los santos evangelios, que ejerceré fielmente el encargo que el mismo estado me ha confiado; que guardaré y haré guardar exactamente la constitución y leyes generales de la federación, como igualmente la constitución y leyes del estado.”

*Art. 102.* El gobernador tomará posesión de su empleo el día 10 de agosto, y será reemplazado precisamente igual día cada cuatro años por una nueva elección constitucional.

## *Sección segunda*

### *Del vicegobernador*

*Art. 103.* Se elegirá también por el orden que queda referido un vicegobernador que tenga las mismas cualidades que aquél, para que desempeñe las funciones del

gobierno en caso de ausencia, enfermedad, muerte o suspensión de gobernador, en cuyo caso tendrá las mismas facultades, tratamiento y dotación.

*Art. 104.* Mientras no desempeñe las funciones de gobernador solo disfrutará de la mitad del sueldo señalado para aquel: presidirá el consejo de gobierno y en él tendrá voz, mas solo en casos de empate tendrá voto.

*Art. 105.* Su ejercicio durará por cuatro años, y no puede volver a ser elegido para el mismo empleo hasta después de cuatro años, por lo menos, de haber cesado en sus funciones.

*Art. 106.* Será el jefe de policía del partido de la capital, y en caso de desempeñar las funciones de gobernador recaerá la jefatura política del partido en el alcalde primero del ayuntamiento de la capital.

*Art. 107.* El vicegobernador es responsable ante el congreso por los actos de su ejercicio.

*Art. 108.* Desde su nombramiento hasta tres meses después de concluido su encargo no puede ser demandado, detenido ni preso, sino por causa criminal que merezca pena corporal afflictiva.

*Art. 109.* No puede ser acusado durante el tiempo referido sino ante el congreso, quien tomando en consideración la acusación, declarará si ha o no lugar a la formación de causa.

*Art. 110.* Si el congreso declarare por las dos terceras partes de los diputados presentes que ha lugar a la formación de causa, quedará suspenso de su empleo y puesto a disposición del tribunal competente, en cuyo caso será privado de la mitad de su sueldo.

*Art. 111.* Si de la causa resultare reo, será privado de su empleo, y por consiguiente de la otra mitad del sueldo; mas si no resultare será repuesto en su empleo.

*Art. 112.* Antes de tomar posesión prestará ante el congreso el debido juramento bajo la fórmula señalada para el gobernador.

*Art. 113.* El vicegobernador tomará posesión de su empleo el día diez de agosto y será reemplazado precisamente en igual día cada cuatro años por una nueva elección constitucional.

### *Sección tercera*

#### *Del consejo de gobierno*

*Art. 114.* El consejo de gobierno se compondrá de cinco individuos: tres de ellos serán elegidos en la forma que señale el capítulo 4<sup>o</sup>., y los otros dos natos que serán el administrador principal de rentas del estado, y el vicegobernador.

*Art. 113.* Los individuos del consejo que son electivos se renovarán cada año.

*Art. 116.* Durante su ejercicio gozarán de la dotación que el congreso les señale con anterioridad.

*Art. 117.* Los individuos del consejo son responsables ante el congreso por los actos de su ejercicio y por ellos pueden ser acusados. En los asuntos comunes estarán sujetos a los tribunales como los demás ciudadanos.

*Art. 118.* Las atribuciones del consejo son dar su opinión sobre los asuntos gubernativos que le consulte el gobernador.

1º. Para suspender alguno de los empleados del estado.

2º. Para convocar a congreso extraordinario.

3º. Para proponer al congreso las mejoras sobre la constitución y leyes vigentes.

4º. Para objetar sobre las leyes o decretos del congreso del estado antes de su promulgación.

*Art. 119.* Consultarle al gobernador en todos los demás asuntos en que pida consejo.

*Art. 120.* Proponer en terna para todos los empleos que son de nombramiento del gobierno del estado.

*Art. 121.* Promover el establecimiento y fomento de todos los ramos de industria y de ilustración pública del estado.

*Art. 122.* El consejo celebrará sus sesiones en el lugar que destine para este efecto.

*Art. 123.* El secretario del consejo lo será uno de los tres electos turnariamente.

*Art. 124.* Cuando el vicegobernador que preside desempeñare las funciones de gobernador, o que por otra causa no asista a las sesiones, las presidirá el vocal que fuere nombrado en primer lugar.

*Art. 125.* Si aconteciere que el gobernador y vicegobernador se imposibilitare para ejercer las funciones del gobierno, el vocal primer nombrado del consejo las desempeñará provisionalmente hasta que el congreso determine o llegue el tiempo de las elecciones.

*Art. 126.* El consejo de gobierno deberá estar reunido precisamente después desde el día quince de agosto de cada año, y no se disolverá hasta dar posesión a los que le sustituyan.

## Capítulo VII Del Poder Judicial

### *Sección primera*

#### *De la administración de justicia en lo general*

*Art. 127.* La administración de justicia en lo general corresponde exclusivamente a los tribunales que establece esta constitución. Ni el congreso ni el gobernador pueden en ningún caso ejercer las funciones judiciales, avocarse las causas pendientes, ni mandar abrir las fenecidas.

*Art. 128.* Ninguna persona puede ser juzgada sino por leyes dadas y en tribunales establecidos, por consiguiente queda prohibido todo juicio por comisión y toda ley retroactiva.

*Art. 129.* En los negocios comunes, civiles y criminales no habrá más que un solo fuero para toda clase de personas.

*Art. 130.* Los militares y eclesiásticos continuarán sujetos a las mismas autoridades a que lo están al presente según las leyes vigentes en los negocios privativos a su ejercicio o ministerio.

- Art. 131.* La pena de infamia no pasará del delincuente que la hubiere merecido según las leyes.
- Art. 152.* Se prohíbe absolutamente la pena de confiscación de bienes, y ninguna autoridad podrá librar orden para el registro de las casas, papeles y otros efectos de los habitantes del estado si no es en los casos expresamente dispuestos por la ley y en la forma que ésta determina.
- Art. 133.* Ninguna autoridad aplicará clase alguna de tormentos, sea cual fuere la naturaleza y estado del proceso.
- Art. 134.* Las leyes fijarán las formalidades que deben observarse en la formación de causas, y ninguna autoridad puede dispensarlas.
- Art. 135.* Toda falta de observancia de las leyes que arreglan el proceso en lo civil y criminal, hace responsables personalmente a los jueces que la cometieren.
- Art. 136.* Los tribunales son unos ejecutores de las leyes, y nunca podrán interpretarlas ni suspender su ejecución.
- Art. 137.* Todos los asuntos judiciales del estado se terminarán dentro de su territorio hasta en su último recurso.
- Art. 138.* En ningún negocio sea de la clase que fuere, puede haber más que tres instancias y otras tantas sentencias definitivas. Las leyes determinarán atendida la entidad de los negocios y la naturaleza y calidad de los diferentes juicios, cuál de las tres sentencias ha de causar ejecución, y de ésta solo se podrá interponer el recurso de nulidad en la forma y para los efectos que ellas mismas determinan.
- Art. 139.* Ningún juez que haya sentenciado un negocio en alguna instancia puede sentenciarlo en otra, ni determinar sobre el recurso de nulidad que se interponga.
- Art. 140.* No se podrá entablar pleito alguno en lo civil, ni en lo criminal sobre injurias, sin hacer constar haberse intentado legalmente el medio de la conciliación.
- Art. 141.* En todos los tribunales del estado se prestará entera fe y crédito a los actos, registros y procedimientos de los jueces y demás autoridades de los otros estados de la federación, siempre que vengan probados con arreglo a las leyes generales.

### *Sección segunda*

#### *De la administración de justicia en lo civil*

- Art. 142.* A nadie podrá privarse del derecho de terminar sus diferencias por medio de jueces árbitros nombrados por ambas partes, sea cual fuere el estado del juicio.
- Art. 143.* La sentencia que dieren los árbitros se ejecutará sin recurso por los tribunales, si las partes al hacer el compromiso no se hubieren reservado el derecho de apelar.

### *Sección tercera*

#### *De la administración de justicia en lo criminal*

- Art. 144.* Nadie podrá ser preso sin que preceda información sumaria del hecho por el que merezca según la ley ser castigado con pena corporal, y asimismo un manda-

- miento del juez por escrito, que se le notificará en el acto mismo de la prisión. Toda persona deberá Obedecer estos mandatos, y cualquiera resistencia será reputada como delito grave.
- Art. 145.* Cuando hubiere resistencia o se temiere la fuga se podrá usar de la fuerza para asegurar la persona sin más rigor que el necesario para este efecto.
- Art. 146.* El arrestado antes de ser puesto en prisión será presentado al juez para que le reciba declaración; mas si esto no pudiese verificarse se le conducirá en clase de detenido, y el juez le recibirá declaración dentro de las veinte y cuatro horas.
- Art. 147.* Cuando haya semiplena prueba o indicio de delincuencia, se tendrá al indicado en clase de detenido hasta recibirle su declaración, no pasando su detención de sesenta horas, dentro de cuyo término se le recibirá la declaración.
- Art. 148.* La declaración del arrestado o detenido será sin juramento, que a nadie ha de tomarse en materias criminales sobre hecho propio.
- Art. 149.* Todo delincuente *in fraganti* puede ser arrestado y cualquiera puede arrestarle dando parte al juez, o conducirlo a su presencia. Presentado o puesto en custodia se procederá a la formación y sustanciación de su causa.
- Art. 150.* Si se resolviere que al arrestado se le ponga en calidad de preso se proveerá auto en que se refiera el hecho que motiva su prisión, y se entregará copia al alcaide para que la inserte en el libro de presos, sin cuyo requisito no admitirá a ninguno en calidad de tal, bajo la más estrecha responsabilidad.
- Art. 151.* Cuando se proceda por delitos que lleven consigo responsabilidad pecuniaria podrá hacerse embargo de bienes equivalentes a la cantidad a que ésta pueda extenderse y nada más.
- Art. 152.* No será puesto en prisión el que dé danza en cualquiera estado de la causa siempre que aparezca por ella no poder imponérsele pena corporal, a excepción de los casos en que la ley prohíba expresamente que se le admita.
- Art. 153.* En ningún caso puede procederse contra persona alguna por denuncia secreta.
- Art. 154.* Dentro de las veinte y cuatro horas se manifestará al tratado como reo la causa de su prisión y el nombre de su acusador, si lo hubiere.
- Art. 155.* Al tomar la confesión al tratado como reo se le leerán íntegramente todos los documentos y las declaraciones de los testigos expresándole los nombres de estos; y si aun así no los conociere se le darán cuantas noticias pida para el efecto.
- Art. 156.* Tomada la confesión al reo, él proceso de ahí en adelante será público en el modo y forma que determinen las leyes.
- Art. 157.* Las cárceles se dispondrán de manera que solo sirvan para asegurar a los presos y no para molestarlos: por tanto se prohíbe absolutamente el uso de calabozos subterráneos o sin ventilación.
- Art. 158.* La incomunicación de los reos que por necesidad constante en autos se decretare, no podrá extenderse a más de seis días.
- Art. 159.* La ley determinará la frecuencia con que deba hacerse la visita de cárceles, y no habrá preso alguno que deje de presentarse a ellas bajo ningún pretexto.



## Sección cuarta

### De los tribunales

- Art. 160.* Habrá un tribunal de primera instancia en cada cabecera de departamento, cuyas funciones serán ejercidas por jueces letrados.
- Art. 161.* Las facultades de estos jueces se limitarán precisamente a lo contencioso, y las leyes determinarán los negocios de que deban conocer privativamente y sin apelación.
- Art. 162.* Todos los tribunales de primera instancia de los departamentos deberán dar cuenta mentalmente al de segunda instancia de las causas que se formen en su territorio, y continuarán remitiendo cada seis meses lista de las causas civiles, y cada tres de las criminales que pendieren en su juzgado con egresión de su estado.
- Art. 160.* Para conocer en grado de apelación, y de los recursos de nulidad que se intenten por sentencias dadas en primera instancia, habrá en la capital un tribunal de segunda instancia, cuyas funciones ejercerá un juez letrado.
- Art. 164.* Habrá igualmente en la capital un tribunal de tercera instancia para conocer en grado de apelación y de los recursos de nulidad que se interpongan por sentencias dadas en segunda, cuyas funciones ejercerá un juez letrado.
- Art. 165.* Estará también en la capital el supremo tribunal de justicia del estado, que será ejercido igualmente por un solo juez letrado.
- Art. 166.* Conocerá de los recursos de nulidad que se intenten por sentencias dadas en tercera instancia.
- Art. 167.* De las competencias que se susciten entre todos los tribunales inferiores y de los recursos de fuerza que en su respectivo grado se introduzcan de las autoridades eclesiásticas.
- Art. 168.* De las causas civiles y criminales que se intente contra los jueces de los tribunales inferiores en su respectivo grado,
- Art. 169.* De las criminales que habla la atribución 14<sup>a</sup> del congreso en el artículo 73.
- Art. 170.* Los recursos de nulidad que se interpongan por sentencias dadas en primera, segunda o tercera instancia, solo pueden fundarse en la falta de observancia de las leyes que arreglen el proceso, y las providencias solo pueden ser para el preciso efecto de reponerlo y hacer efectiva la responsabilidad al juez.
- Art. 171.* Si se suscitaren dudas sobre la inteligencia de alguna ley en cualquiera de los tribunales, el supremo del estado las propondrá al gobernador para que este promueva lo conveniente en el congreso según los fundamentos con que se apoyó la propuesta.
- Art. 172.* Si llegase el caso de tener que formar causa al juez que ocupa el supremo tribunal de justicia del estado, se sustanciará y determinará en primera, segunda y tercera instancia por un tribunal compuesto de tres jueces y un fiscal nombrado por el congreso.
- Art. 173.* En los recursos de utilidad que se intenten por la sentencia ejecutoriada en cualquiera instancia de que habla el artículo anterior, conocerá el mismo tribunal acompañado de dos colegas, que serán nombrados por él y el acusado, y un tercero

en discordia nombrado igualmente por ambas partes decidirá cuando la opinión de los colegas esté en oposición.

*Art. 174.* Los jueces de los tribunales de primera, segunda y tercera instancia serán perpetuos, y solo pueden ser removidos con arreglo a las leyes: serán nombrados por el gobierno a propuesta en terna que haga el consejo.

*Art. 175.* El juez que ocupe el supremo tribunal de justicia del estado será igualmente perpetuo y nombrado por los electores municipales al tiempo de su establecimiento o Reemplazo.

*Art. 176.* Todos los jueces de los tribunales de que hablan los dos artículos anteriores gozarán de la dotación que él congreso les señalé con anterioridad.

*Art. 177.* Antes de tomar posesión de sil destino prestarán juramento ante el gobernador en la forma siguiente: ¿Juráis a Dios nuestro señor haberos fiel y legalmente en el desempeño de las obligaciones que se os han confiado? Sí juro: si así lo hicieris Dios os lo premie, y si no os lo demande.

## Capítulo VIII Del gobierno interior de los pueblos

### *Sección primera*

#### *De los jefes de policía de los departamentos*

*Art. 178.* En la cabecera de cada departamento habrá un jefe de policía nombrado por el gobernador a propuesta en terne del consejo, a excepción del de la capital.

*Art. 179.* Para hacer la propuesta al consejo pedirá informe a los ayuntamientos constitucionales del respectivo departamento sobre los sujetos que pretendan el empleo o puedan ser nombrados por su aptitud.

*Art. 180.* Los jefes de policía durarán cuatro años en el ejercicio de sus funciones, y pueden ser nombrados de nuevo, sin intervalo, para servir el mismo empleo siempre que así lo califique el consejo.

*Art. 181.* Todos los jefes de policía serán independientes entre sí en el desempeño de su encargo, y por él estarán sujetos al gobernador del estado.

*Art. 182.* Las atribuciones de estos jefes y el modo con que deben desempeñar sus funciones en el gobierno político económico de los departamentos se detallará por una ley.

*Art. 183.* Durante el tiempo de sus funciones gozarán de la dotación que el congreso les señale con anterioridad.

*Art. 184.* Para ser nombrado jefe de policía se requiere:

- 1º. Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos.
- 2º. Ser mayor de treinta años.
- 3º. Ser nacido en el territorio del estado o estar vecindado en él con residencia de seis años.

*Art. 185.* Para que el extranjero pueda ser jefe de policía ha de tener la vecindad de ocho años y un capital que valga cinco mil pesos, o una industria que le produzca quinientos cada año.

### *Sección segunda*

#### *De los ayuntamientos constitucionales*

*Art. 186.* En todos los pueblos cabecera de partido habrá ayuntamiento constitucional para cuidar de su policía, salubridad y gobierno interior.

*Art. 187.* Por circunstancias particulares según los informes que presente el gobierno dispondrá el Congreso que haya ayuntamiento constitucional en los pueblos que no son cabecera de partido.

*Art. 188.* Para que pueda haber ayuntamiento constitucional en los pueblos que no son cabecera de partido será necesario formar expediente señalando el territorio que debe ocupar, y hasta donde se extenderá su jurisdicción.

*Art. 189.* Los ayuntamientos constitucionales se compondrán de uno hasta tres alcaldes; de dos hasta doce regidores, y de uno, a tres procuradores síndicos, según el número de ciudadanos en el ejercicio de sus desechos de que se componga el pueblo y su comarca, cuyas circunstancias se detallarán en el reglamento para el gobierno político de los pueblos.

*Art. 190.* Los alcaldes constitucionales se renovarán en su totalidad cada año, los regidores por mitad y lo mismo los procuradores síndicos, donde haya más de uno.

*Art. 191.* Todos los empleos municipales serán carga concejil de que nadie podrá excusarse sin causa notoriamente justa.

*Art. 192.* Cada ayuntamiento tendrá un secretario perpetuo elegido por él mismo a pluralidad absoluta de votos, y dotado de los fondos del común.

*Art. 193.* El que hubiere ejercido cualquiera carga concejil no podrá volver a ser elegido hasta después de dos años por lo menos.

*Art. 194.* Para ser individuo del ayuntamiento se requieren las mismas cualidades que en el artículo 27 se prescriben para ser elector municipal.

*Art. 195.* Ningún empleado público de nombramiento del gobierno puede ser individuo de ayuntamiento mientras esté en ejercicio.

*Art. 196.* Las que sirven en la milicia activa pueden ser elegidos cuando no estén en actual servicio.

### *Sección tercera*

#### *De las juntas de policía*

*Art. 197.* En todos los pueblos que no fueren cabecera de partido se nombrará una junta de policía compuesta de tres vocales y un presidente que ejercerá las funciones de alcalde auxiliar sujeto al del ayuntamiento constitucional a que corresponda.

- Art. 198.* Así estas juntas como los ayuntamientos constitucionales serán elegidos popularmente por los ciudadanos.
- Art. 199.* Las juntas de policía serán renovadas en su totalidad cada año.
- Art. 200.* Por un reglamento particular se detallará el método que debe observarse para la elección de los ayuntamientos constitucionales y juntas de policía, como igualmente las atribuciones de cada uno de estos cuerpos municipales.

## Capítulo IX De la Hacienda Pública del Estado

### *Sección primera De las rentas*

- Art. 201.* Las rentas particulares del estado harán la parte principal de su hacienda pública.
- Art. 202.* Los artículos de rentas pueden aumentarse o disminuirse por el congreso siempre que así lo estime necesario.

### *Sección segunda De las contribuciones*

- Art. 203.* Las contribuciones harán la parte posterior de la hacienda pública del estado. El congreso establecerá anualmente las que sean necesarias para cubrir los gastos comunes o confirmará las establecidas, sean directas o indirectas, subsistiendo las antiguas hasta que se publique su derogación.
- Art. 204.* Las contribuciones se repartirán sin excepción ni privilegio.
- Art. 205.* El residuo anual de los propios de los ayuntamientos constitucionales se incluirá igualmente en la hacienda pública.
- Art. 206.* Habrá una tesorería general para todo el estado, a la que tocará distribuir todos los productos destinados al servicio público.
- Art. 207.* Las demás tesorerías del estado estarán en correspondencia con la general a cuya disposición tendrán todos sus fondos.
- Art. 208.* Ningún pago se admitirá en cuenta al tesorero general si no se hiciera en virtud de reglamento o de orden especial del gobernador refrendada por su secretario. El gobernador bajo de su responsabilidad justificará la necesidad del gasto y la aplicación de la cantidad de que hubiere dispuesto.
- Art. 209.* La cuenta de la tesorería general comprenderá el rendimiento anual de todas las rentas y contribuciones, y su inversión. Luego que reciba la aprobación del congreso se publicará y circulará.
- Art. 210.* La administración de la hacienda pública será independiente de toda otra autoridad que no sea aquella a quien está encomendada.

## Capítulo X De la milicia del Estado

### *Sección primera De los cuerpos de milicia*

- Art. 211.* En todos los pueblos del estado se establecerán cuerpos de milicia cívica bajo las reglas que se prescriban en la organización general.
- Art. 212.* El servicio de esta milicia no será continuo y solo tendrá lugar cuando lo exijan las circunstancias o los objetos de su instituto.
- Art. 213.* El gobernador podrá usar de ella después de oído al consejo en el preciso caso de que así lo exija la defensa del mismo estado.

### *Sección segunda De los milicianos*

- Art. 214.* Todo tabasqueño desde la edad de diez y ocho años hasta la de cincuenta, será individuo de esta milicia, a excepción de aquellos a quienes se prohíba en el reglamento general.
- Art. 215.* Los milicianos no tendrán otro fuero ni privilegio que el de simples ciudadanos.
- Art. 216.* Cuando se ocupen en las funciones de su instituto no gozarán sueldo alguno y solo lo tendrán cuando funjan como la milicia activa.

## Capítulo XI

### *Sección única De la observancia, interpretación y reforma de esta Constitución*

- Art. 217.* Todo funcionario público del estado antes de tomar posesión de su destino deberá prestar juramento de guardar esta constitución. El congreso dictará todas las leyes y decretos que crea conducentes a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que la quebranten.
- Art. 218.* Solo el congreso podrá resolver las dudas, que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de esta constitución.
- Art. 219.* Los ayuntamientos constitucionales podrán hacer observaciones por conducto del gobierno sobre determinados artículos según les parezca conveniente; pero el congreso no las tomará en consideración hasta el año de mil ochocientos treinta.
- Art. 220.* El congreso de aquel año se limitará a calificar las observaciones que merezcan sujetarse a la deliberación del congreso siguiente, y esta calificación se comunicará al gobernador para que la publique y circule sin poder hacer observaciones sobre ella.

- Art. 221.* En el año siguiente se ocupará al congreso en las observaciones sujetas a su deliberación, y las reformas o adiciones que se aprueben se tendrán por constitucionales, y el gobernador las publicará sin poder hacer observaciones sobre ellas.
- Art. 222.* Las reformas o adiciones que se propongan en los años siguientes al de treinta se tomarán en consideración por el congreso en el segundo año de cada bienio, y si se calificaren necesarias, se publicará esta resolución para que el congreso siguiente se ocupe de ellas, pues nunca debe ser uno mismo, el congreso que haga la calificación y el que decreta las reformas.
- Art. 223.* Para reformar o adicionar esta constitución se observarán además de las reglas prevenidas en los artículos anteriores todos los requisitos que se prescriben para la formación de las leyes, a excepción del derecho concedido al gobernador para hacer observaciones.
- Art. 224.* Jamás podrán reformarse los artículos de esta constitución que establece la libertad e independencia del estado, su religión, forma de gobierno, libertad individual y división de los supremos poderes del estado.

Dada en Villa-Hermosa capital del estado de Tabasco a los cinco días del mes de febrero de 1825.—Manuel Ayala y Domínguez, presidente.—Juan Dionisio Marcin. —Juan Estevan Campos Juan Mariano de Sala.—Rudesindo María Hernández.—Domingo Giorgana.—Nicanor Hernández Bayona.—Manuel José Hernández.—Santiago Duque de Estrada.—Manuel Antonio Ballester, diputado secretario.—Agustín Mazó, diputado secretario.

Por tanto ordeno se cumpla puntualmente, y que todas las autoridades del estado así civiles como militares y eclesiásticas lo hagan cumplir a cuyo efecto mando se publique y circule a quienes corresponda. Dado en Villa Hermosa en el palacio del estado a 26 de febrero de 1825.—Pedro Pérez Medina.—Por mandado de S.E.—Pedro Rodríguez, secretario de gobierno.



5 de marzo de 1825

Constitución del estado de Nuevo León

El ciudadano José Antonio Rodríguez Gobernador del estado de Nuevo León, a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: que el congreso constituyente del mismo ha decretado y sancionado la siguiente constitución política.

En el nombre de Dios Todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, autor y supremo legislador de la sociedad. El estado libre de Nuevo León, legítimamente representado en sus diputados constituyentes, establece y decreta en uso de su soberanía, para bien estar de los pueblos e individuos que lo componen, la siguiente constitución política.

Título I  
Del estado en general

- Art. 1º.* El estado de Nuevo León se extiende lo mismo que la provincia antes llamada Nuevo Reino de León, una de las que se decían internas de oriente: comprende los distritos municipales de Agualeguas, Boca de Leones, Cadereita, Cerralvo, China, Cañon de Guadalupe de Salinas, Guadalupe de Monterrey, Guajuco, Labradores, Linares, Marín, Monterrey, Mota, Pesquería Grande, Pílon, Punta de Lampazos, Río Blanco, Sabinas, Salinas, San Cristóbal Gualahuises, San Miguel de Aguayo, Santa Catalina, Vallesillo, y los demás que se formaren en lo sucesivo.
- Art. 2º.* El estado de Nuevo León es libre, soberano e independiente de cada uno de los Estados Unidos Mexicanos, y de cualquiera otro extranjero. No es, ni puede ser, patrimonio de nación, estado, corporación, familia o persona alguna.
- Art. 3º.* En común con los demás estados mexicanos, y por medio de los supremos poderes de la Unión, ejerce su soberanía en todo lo concerniente a la común conservación, defensa y colaciones exteriores con otras naciones, y a la unión, paz, orden y justicia mutua de estas personas morales de los estados, conforme a la acta constitutiva y a la constitución federal.
- Art. 4º.* En todo lo demás, no reglado por dicha acta constitutiva y por la constitución federal, queda expedito para procurarse la perfección de su propio bienestar, gobernarse y administrarse por sí mismo, según le convenga.
- Art. 5º.* Puesto que el fin de toda sociedad política, no es más que el bien estar de los individuos que la componen, el objeto del gobierno es procurar a los individuos la mayor suma posible de goces y alivios, a costa de la menor suma posible de padecimientos y sacrificios.

- Art. 6º.* La forma de gobierno que adopta, es la de república representativa popular federada.
- Art. 7º.* Se distribuye para su ejercicio el poder público del estado, en legislativo, ejecutivo y judicial. Ni los tres, ni dos de ellos pueden jamás reunirse en una sola persona o corporación, ni el legislativo puede nunca estar en un solo individuo.
- Art. 8º.* La religión de Nuevo León es y será perpetuamente la católica apostólica romana. El estado la protege con leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra.
- Art. 9º.* El estado garantiza a todo individuo habitante, estante y aun transeúnte la seguridad de su persona, propiedad y demás bienes y derechos que le pertenecen.
- Art. 10.* En correspondencia cumplirá él fielmente todas las obligaciones que le impone la ley y respetará las autoridades constituidas.
- Art. 11.* Es obligación de los nuevos leones:
- 1º. Contribuir, para la seguridad del estado, en justa proporción de los bienes que el estado le asegura y defiende.
  - 2º. Acudir personalmente a la defensa del estado, siempre que sea llamado por la ley.
  - 3º. Contribuir con su voto al buen gobierno del estado, toda vez que le llame la ley a nombrar los mandatarios públicos, escogiendo los que entienda ser mejores.
  - 4º. Amar la patria, ser veraz, justo, benéfico, en suma, virtuoso.
- Art. 12.* En lo sucesivo nadie nace esclavo en el estado de Nuevo León: no se permite la introducción de esclavos; y quien introdujere alguno se entiende en el mismo hecho manumitirlo.
- Art. 13.* Es ciudadano de Nuevo León todo hombre nacido en territorio del estado, o avecindado en algún pueblo de él, según la ley.
- Art. 14.* También lo es todo militar avecindado, de los que con las armas contribuyeron a la independencia, donde quiera que haya nacido.
- Art. 15.* También lo es el americano, natural de cualquiera de las nuevas naciones soberanas emancipadas de España, con tal que haya residido tres años en algún pueblo del estado, y tenga familia, bienes raíces o alguna industria útil.
- Art. 16.* Al extranjero de otra cualquiera nación, para obtener del congreso carta de ciudadanía, es necesaria la residencia de seis años en algún pueblo del estado, ser católico apostólico romano, y tener alguna de las tres circunstancias indicadas en el artículo precedente.
- Art. 17.* El derecho de ciudadano se pierde:
- 1º. Por adquirir naturaleza en cualquiera país extranjero.
  - 2º. Por admitir empleo en condecoración de gobierno extranjero.
  - 3º. Por sentencia ejecutoriada, en que se impongan penas *corporis* afflictivas o infamantes.
- Art. 18.* Solo el congreso del estado puede rehabilitar al que de nuevo lo merezca por sus virtudes y servicios.
- Art. 19.* Se suspende el ejercicio de los derechos de ciudadano:
- 1º. Por incapacidad física o moral.
  - 2º. Por el estado de deudor quebrado, hasta la conclusión del juicio.



- 3º. Por el estado de deudor a los caudales públicos.
  - 4º. Por no tener caudal, renta, oficio o modo de vivir conocido.
  - 5º. Por hallarse procesado criminalmente,
  - 6º. Por no haber cumplido veinte y un años de edad excepto los ya casados que hayan entrado en los diez y ocho.
  - 7º. Y del año de 40 en adelante, no entrarán de nuevo en uso de los derechos civiles, los que no sepan leer y escribir.
- Art. 20.* El estado ejerce su soberanía, eligiendo sus mandatarios por medio de los electores, y destituyéndolos por medio de los censores.

## Título II De las elecciones en general

- Art. 21.* Serán precedidas siempre las elecciones populares de rogaciones públicas, en las iglesias, implorando el auxilio divino para el acierto.
- Art. 22.* Las elecciones serán siempre arregladas a la base de la población. En consecuencia tocan a cada distrito municipal (o de ayuntamiento) tantas acciones o votos, cuantos millares de almas tenga de población. Las fracciones que pasen de quinientas almas se reputarán como acciones enteras. Las que no pasen de quinientas almas no se temarán en cuenta.
- Art. 23.* Solamente los ciudadanos que están en el ejercicio de sus derechos pueden elegir y ser electos para los cargos del estado. A su tiempo, el congreso señalará la cuota de contribución que debe ser condición para ejercer el derecho de voz activa y pasiva en las elecciones: y lo así decretado se tendrá por constitucional.
- Art. 24.* Se exceptúan de ser electores las personas empleadas en el poder ejecutivo del estado, y las que ejercen jurisdicción contenciosa, eclesiástica, civil o militar.
- Art. 25.* Nadie puede votarse a sí mismo, ni a su padre, padrastro o suegro, ni a su hijo, entenado o yerno, ni a su hermano o cuñado, su pena de quedar privado por aquella vez de voz activa y pasiva.
- Art. 26.* Nadie entrará con armas en dichas juntas, ni habrá guardia: y la autoridad política a quien tora presidir, será responsable de que nada haya en el acto que violento, embarace o tuerza la expresión libre de la voluntad individual, de que resulta la expresión libre de la voluntad general.
- Art. 27.* El presidente en ningún caso tiene voto activo, y se abstendrá de hacer aun la más leve indicación, para que la elección recaiga en determinada persona, bajo la más estrecha responsabilidad.
- Art. 28.* En toda junta popular, inmediatamente antes de proceder a la votación, preguntará el presidente: “Si alguno tiene que exponer queja sobre cohecho o soborno, para que la elección recaiga en determinada persona” y habiéndola, se hará pública justificación verbal en el acto. Resultando cierta la acusación, serán privados los reos de derecho activo y pasivo: los calumniadores sufrirán la misma pena, y de esta sentencia no habrá curso.

*Art. 29.* Concluido el objeto legal de la junta, se disolverá inmediatamente; y cualquiera otro acto en que se mezcle será nulo.

*Art. 30.* Nadie podrá excusarse del encargo de secretario, escrutador o elector por motivo alguno.

*Art. 31.* Habrá juntas electorales populares:

1°. Primarias o de distrito municipal o de ayuntamiento.

2°. Secundarias o de partido.

3°. Generales o de estado (llamadas antes de provincia).

*Art. 32.* Las elecciones populares pertenecientes al estado, dentro del año, se harán por la junta electoral general del estado: las pertenecientes a cada partido, por la junta electoral secundaria del partido: las pertenecientes a cada distrito, por la junta electoral primaria del distrito.

### Título III

#### Ver las juntas primarias o municipales

*Art. 33.* Las juntas de los ciudadanos que se celebran el primer domingo de diciembre en cada distrito municipal, para nombrar los electores de ayuntamiento, según la ley, son las juntas primarias, para todas y cualesquiera elecciones populares que se ofrezcan en aquel año.

*Art. 34.* La autoridad política de cada distrito municipal, ocho días antes, convocará por bandos y carteles a los ciudadanos, anunciándoles el día, hora y objeto de las elecciones, y recordando la obligación que tienen de contribuir con su voto a formar la expresión real y verdadera de la voluntad general en beneficio de la patria.

*Art. 35.* Reunidos los ciudadanos, a la hora señalada y en el sitio más público, y presidiendo la autoridad política, se nombrará un secretario y dos escrutadores de entre los ciudadanos presentes.

*Art. 36.* Si se suscitasen dudas, sobre sí en algunos de los presentes concurren las calidades requeridas para votar, la junta decidirá en el acto, y su decisión se ejecutará sin recurso por sola esta vez: entendiéndose, que la duda no puede versarse sobre lo prevenido expresamente por esta u otra ley.

*Art. 37.* Hecha por el presidente la pregunta del artículo 28, cada ciudadano se acercará a la mesa y designará el número de personas que elige: el secretario las escribirá a presencia y vista del presidente y escrutadores.

*Art. 38.* Si el ciudadano llevare lista de las personas que quiere elegir, le será leída por el secretario o escrutadores, y le será preguntado si está conforme con lo que ella expresa; y se enmendará en caso de no estarlo.

*Art. 39.* No se contará por voto, lista no autorizada con firma conocida del ciudadano votante, o (en caso de no saber éste escribir) con firma también conocida, puesta a su ruego por otro ciudadano.

*Art. 40.* No se contará por voto, lista en que no vaya indicada con individualidad la persona que la firma, y la que la presenta, con expresión clara e inequívoca de su nombre, apellido, estado y oficio.

- Art. 41.* Concluida la elección, el presidente, escrutadores y secretario reconocerán las listas, y el primero publicará en alta voz los nombres de los elegidos, por haber tenido más vetos: en caso de empate decidirá la suerte.
- Art. 42.* Para ser elector primario, basta ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos.
- Art. 43.* El secretario estenderà la acta que con él firmarán el presidente y escrutadores: se entregará còpia firmada por los mismos a cada uno de los electos, expresando que es para hacer constar su nombramiento en la junta electoral municipal o de ayuntamiento.
- Art. 44.* De entre los electores nombrados en dicha junta primaria, para elegir el ayuntamiento, los dos primeros nombrados se entienden encargados de representar aquel distrito municipal en la junta de partido toda vez que la ley lo mande, dentro de aquel año. En caso de muerte o de imposibilidad, recaerá el encargo en el elector que sigue en orden de nombramiento.
- Art. 45.* Para que hagan constar los dichos electores su nombramiento en la junta electoral secundaria o de partido, se dará a cada uno otro testimonio de la acta de su elección, autorizado como dicho es en el artículo 43, con la firma del presidente, escrutadores y secretario: expresándose para qué efecto se le da aquel duplicado, el cual le servirá de credencial y de poder en la junta secundaria.
- Art. 46.* Tocando, como dicho es en el artículo 22, a cada distrito municipal o de ayuntamiento en las juntas electorales de partido tantas acciones o votos, cuantos millares de almas tenga la población, cada uno de los dos electores municipales o primarios llevará a la junta secundaria o de partido la mitad de las acciones o votos que corresponden al distrito municipal que representa. Si por no ser pares en número sobrare alguna acción o voto, se atribuirá al primer nombrado.
- Art. 47.* En el caso de haber distrito municipal que no tenga más que un voto o acción, enviará un solo elector, el cual será el primer nombrado.

#### Título IV De las juntas secundarias o de partido

- Art. 48.* Las juntas secundarias se celebrarán a los quince días de celebradas las primarias.
- Art. 49.* Se compondrán de los electores primarios, congregados en las cabezas de los partidos, a fin de nombrar electores que en la capital del estado representen los partidos en la junta general.
- Art. 50.* Las juntas secundarias serán presididas por la autoridad política de la cabeza de partido, a quien se presentarán los electores primarios con el documento que acredite su elección, para que sean anotados sus nombres en el libro en que han de extenderse las actas de la junta.
- Art. 51.* Tres días antes de las elecciones se congregarán los electores con el presidente en el lugar público que éste señale, y nombrarán secretario y dos escrutadores de entre ellos mismos.
- Art. 52.* En seguida presentarán las certificaciones de sus nombramientos, para que sean examinadas por el secretario y escrutadores, quienes al día siguiente informarán

si están arregladas. Las del secretario y escrutadores serán examinadas por una comisión, al menos de dos individuos de la junta, que también informará al día siguiente.

- Art. 53.* En este día congregados los electores, se leerán los informes sobre las certificaciones: y bailándose reparo sobre las calidades requeridas, la junta resolverá en el acto, y su resolución se ejecutará sin recurso.
- Art. 54.* En el día y hora señalada para la elección, se reunirán los electores, y ocupando sus asientos sin preferencia, leerá el secretario los artículos que quedan bajo el rubro de las elecciones en general y de las secundarias; y hará el presidente la pregunta que se contiene en el artículo 28.
- Art. 55.* Luego se procederá a nombrar uno después de otro, por escrutinio secreto, dos electores secundarios o de partido, que representen a este en la junta de estado (antes llamada de provincia) echando cada vocal tantos papeles en la urna, cuantas sean las acciones o votos que le ha delegado el distrito, representado por él, conforme a los artículos 22 y 46.
- Art. 56.* Concluida la votación, el presidente, escrutadores y secretario, examinarán los votos, y se habrá por electo, el que haya reunido la pluralidad absoluta: y el presidente publicará cada elección. Si ninguno hubiere reunido la pluralidad absoluta, los dos en quienes haya recaído el mayor número, entrarán a segundo escrutinio, quedando electo el que reúna el número mayor: y en caso de empate, decidirá la suerte.
- Art. 57.* Para ser elector secundario o de partido, basta ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, y vecino del partido que lo nombra, con residencia de tres años en el estado.
- Art. 58.* El secretario extenderá la acta, que con él firmarán el presidente y escrutadores, y se entregará copia firmada por los mismos a los electos, como poder y credencial de su nombramiento. El presidente remitirá copia igualmente autorizada, a la diputación permanente y al gobernador del estado, y la elección se hará notoria en los papeles públicos y por carteles.
- Art. 59.* Cada partido tendrá en la junta de estado tantas acciones o votos, cuantas sean sumadas las acciones o votos correspondientes a los distritos municipales que comprende, conforme a los artículos 22, 46 y 55.
- Art. 60.* En consecuencia, cada uno de los dichos dos electores secundarios o de partido llevará a la junta de estado tantas acciones o votos, cuantas hacen la mitad de las que tocan al partido representado por él: si por no ser pares en número, sobrase alguna acción o voto, se atribuirá al primer nombrado.

## Título V

### De las juntas de estado, antes de provincia

- Art. 61.* Estas se celebrarán a los quince días de verificadas las juntas secundaria» o de partido.

- Art. 62.* Se compondrán de los electores secundarios de los partidos de todo el estado, congregados en la capital, a fin de nombrar los diputados y demás supremos funcionarios que se expresarán.
- Art. 63.* Serán presididas por la autoridad política de la capital, a quien se presentarán los electores con sus credenciales, para que sus nombres se apunten en el libro en que se han de extender las actas de la junta.
- Art. 64.* Tres días antes de la elección se congregarán los electores con el presidente en el lugar señalado, a puerta abierta, y nombrarán un secretario y dos escrutadores de entre ellos mismos.
- Art. 65.* En seguida se verán las credenciales, a fin de que, examinadas por el secretario y escrutadores, informen al día siguiente, si todo está arreglado: y las certificaciones del secretario y escrutadores serán vistas por una comisión de tres individuos de la junta, quienes también informarán en el mismo día. En el que, juntos los electores, se leerán los informes; y hallando reparo sobre las certificaciones o sobre las calidades de los nombrados, la junta resolverá en el acto, y su resolución se ejecutará sin recurso.
- Art. 66.* En el día inmediato, señalado para la elección, juntos los electores sin preferencia de asientos, a puerta abierta, leídos los artículos concernientes a las elecciones en general y a las de estado, y hecha por el presidente la pregunta del artículo 28, se procederá a la votación de los once diputados propietarios, que han de componer el congreso, y cuatro suplentes, uno después de otro.
- Art. 67.* Cada elector secundario echará en la urna, en cada votación, tantas cédulas, cuantas acciones o votos lleva del partido que representa, conforme a los artículos 22, 46, 55 y 59.
- Art. 68.* El cargo de diputado es bienal, y es elegible e indefinidamente reelegible para él todo ciudadano en el ejercicio de sus derechos, en quien concurren las calidades requeridas por la constitución federal para ser diputado del congreso de la unión.
- Art. 69.* Las personas, exceptuadas para tener dicho cargo en el congreso federal, tampoco lo pueden obtener en el congreso del estado: exceptúense a más los empleados federales, los del poder ejecutivo del estado y de su hacienda.
- Art. 70.* Concluida la votación, los escrutadores con el presidente y secretario harán el escrutinio de los votos, y se publicará como electo aquel que haya reunido la pluralidad absoluta; si ninguno se hallare con dicha pluralidad, se hará segunda votación sobre los dos que hayan reunido mayor número, y quedará electo el que obtenga la pluralidad: en caso de empate, decidirá la suerte; y concluida la elección, se publicará por el presidente.
- Art. 71.* El secretario extenderá la acta de las elecciones, que con él firmarán el presidente y los electores, y se dará un testimonio de ella a cada diputado que le sirva de credencial y de poder: otro igual testimonio se remitirá a la diputación permanente del congreso. Se remitirán listas de los diputados a los ayuntamientos, para su inteligencia y para que las fijen en parajes públicos, y se insertarán también en los periódicos.

- Art. 72.* En el día siguiente por los mismos electores, en la misma forma dicha para la elección de diputados, se procederá a la elección de veinte y un hombres íntegros y de bien, los cuales se llamarán censores de los altos funcionarios.
- Art. 73.* A este cargo son elegibles é indefinidamente reelegibles todos y cualesquiera ciudadanos que se hallen en el ejercicio de sus derechos, a excepción de los altos funcionarios, expresados en el artículo 186.
- Art. 74.* A cada uno de los que salieren electos censores, se dará testimonio de la acta, para que le sirva de credencial y de poder: se remitirá testimonio de la misma a la diputación permanente del congreso y listas a los ayuntamientos para su inteligencia y para que se fijen en los parajes públicos, y se copien en los periódicos.
- Art. 75.* Cada segundo año, en que corresponde nombramiento del diputado o diputados bienales, propietarios y suplentes, que debe enviar este estado a la cámara de los diputados del congreso general de la federación, se hará el primer domingo de octubre la elección de él o de ellos por la misma junta de electores y en la forma expresada en el artículo 67 de esta constitución, con entero arreglo a la general de la federación: remitiendo la junta electoral por conducto de su presidente, en pliego certificado, testimonio de la acta al presidente del consejo de gobierno, y participando a los elegidos su nombramiento por un oficio, que les servirá de credencial.
- Art. 76.* En el año que no concurren elecciones de diputados federales y diputados del estado, cuidará el gobernador de que quince días antes del primer domingo de octubre se reúnan los electores de los respectivos distritos en juntas secundarias, y nombren los electores de partido que deben componer la junta de estado.

## Título VI De la elección de otros funcionarios

- Art. 77.* Para la elección bienal de gobernador y vicegobernador, el día 6 de enero formará, y cerrada y sellada, enviará cada un ayuntamiento a la diputación permanente una lista de cinco ciudadanos, vecinos del estado, los que juzgue más a propósito para tan grave encargo, por su hombría de bien y aptitud para gobernar: cuyas listas no se abrirán, si no es por el congreso.
- Art. 78.* Éste, en su primera sesión secreta, que será permanente, abrirá las listas, comparará y regulará los votos, conforme a la base del artículo 22, y entre los individuos que hubieren obtenido pluralidad absoluta, aquel que supere en número, será declarado gobernador. El que le siga en número de votos, entre los restantes, teniendo pluralidad absoluta, será declarado vicegobernador. En caso de empate decidirá la suerte.
- Art. 79.* No habiendo pluralidad absoluta, el congreso elegirá gobernador entre los dos de votaciones nía» altas, y el vicegobernador, entre los dos que de los restantes tengan mayor número de votos: en caso de empate decidirá la suerte.
- Art. 80.* Son elegibles, e indefinidamente reelegibles para los cargos de gobernador y vicegobernador, todos los ciudadanos nacidos en el territorio mexicano, o hijos

- de padres mexicanos, que tengan treinta años de edad, y vecindad de cinco en el estado, que no sean militares en ejercicio, ni eclesiásticos, ni empleados federales o en la hacienda pública del estado.
- Art. 81.* Cada un año se renovará la elección popular de los magistrados, no de toda la audiencia, sino de una de las tres salas de ella: de manera, que en cada trienio quede renovada por rotación la elección popular de todos y cada uno de los magistrados.
- Art. 82.* La elección popular del fiscal de la audiencia y del asesor o asesores generales ordinarios, también se renovará cada trienio.
- Art. 83.* Los ciudadanos letrados, en el ejercicio de sus derechos, son elegibles e indefinidamente reelegibles a estas magistraturas y empleos judiciales.
- Art. 84.* La forma de estas elecciones populares será la misma prescrita para elegir al gobernador y vicegobernador; a cuyo efecto cada ayuntamiento, oportunamente avisado por el gobierno, de las plazas que se han de proveer, estenderá su voto el día 6 de enero, nombrando a un ciudadano letrado para cada una plaza, y lo remitirá cerrado al congreso.
- Art. 85.* El congreso regulará los votos, declarará cuando haya elección, la hará cuando no la haya, y determinará las indecisiones y empates, todo según y cómo queda prevenido en cuanto al nombramiento de gobernador y vicegobernador.
- Art. 86.* Ínterin no haya ocho letrados seculares en el estado, no tendrá lugar la renovación trienal de las elecciones de que hablan los cinco artículos antecedentes.
- Art. 87.* Si la necesidad manifiesta de administración de justicia en el estado obligase a solicitar algún letrado o letrados de fuera, para magistraturas o empleos judiciales; podrá el congreso decretarlo, y aprobar cualesquiera convenios razonables que con dicho letrado o letrados haga el gobierno: los cuales se cumplirán religiosamente en aquel caso especial, no obstante cualquiera disposición general ordinaria, aun constitucional.
- Art. 88.* Los oficios de todos estos funcionarios, son cargas del estado que no se pueden renunciar, sino en el acto mismo de la publicación de la elección, y habiendo ejercido en el bienio anterior el mismo oficio u otro equivalente.
- Art. 89.* Para hacer la elección periódica de presidente y vicepresidente de los Estados Unidos Mexicanos, o de senador para el congreso general, se reunirá la legislatura el día 1 de setiembre, y procederá a ella según y cómo prescribe la constitución federal, remitiendo su presidente al del consejo de gobierno testimonio de la acta, y avisando al senador nombrado para su inteligencia: más en caso de vacante extraordinaria, se reunirá la legislatura en cualquier tiempo en que convenga llenarla, previo aviso del gobierno de la unión.
- Art. 90.* Siempre que deba hacerse nombramiento de algún magistrado para la suprema corte de justicia de la federación, se reunirá la legislatura, y la verificará con entero arreglo a la constitución federal y orden sobre señalamiento de día.

## Título VII

### De la celebración del Congreso

- Art. 91.* El día 29 de enero estarán ya en la capital todos los once diputados propietarios nombrados para formar el congreso del estado: y cada uno, a su llegada, presentará su credencial a la diputación permanente del congreso, para que se tome razón en el libro destinado a las actas.
- Art. 92.* El día 30, a puerta abierta, en el salón del congreso, concurrirán con la diputación permanente, presidiendo el que fuere presidente de ella, y sirviendo de secretario el que de ella lo fuere también. Se nombrará de entre los mismos diputados, y a pluralidad de votos de ellos, una comisión de tres individuos, que reconozca las credenciales, e informe al día siguiente sobre su legalidad, y otra comisión de igual número para que informe dicho día acerca de las credenciales de los tres primeros.
- Art. 93.* El día 31, juntos los nuevos diputados, con la misma solemnidad y en la misma forma que el día anterior; se leerán los informes de ambas comisiones, y aprobados que sean por la junta, el presidente recibirá de los nuevos diputados el juramento del artículo 273.
- Art. 94.* La presentación, reconocimiento y aprobación de credenciales, y juramento de los diputados, de que tratan los tres artículos antecedentes, no tiene lugar sino en el primer año de la legislatura. En el segundo solo deberá presentarse cada diputado a la comisión permanente a su llegada, y en una junta preparatoria se dispondrá lo conducente a la apertura del congreso.
- Art. 95.* Acto continuo se nombrará un presidente, un vicepresidente y dos secretarios, a pluralidad absoluta de votos, de los nuevos diputados, con lo cual quedará instalado el congreso; y si es el año primero de aquella legislatura, se retirará la diputación permanente: se avisará de la instalación por un mensaje con una diputación al gobernador, y por medio de este a las autoridades y pueblos.
- Art. 96.* Hecha la apertura el día 1 de febrero, con un discurso del gobernador, a que contestará en términos generales el presidente, dará la diputación permanente una memoria o razón de las operaciones del congreso anterior y de ella misma, y del influjo que han tenido en provecho del estado: de la prosperidad o decadencia de este, y finalmente, de todos los negocios concernientes al poder legislativo: lo mismo harán oportunamente el poder ejecutivo y judicial, y el jefe de hacienda: cuyas memorias impresas se circularán a las autoridades.
- Art. 97.* La reunión del congreso durará los meses de febrero, marzo abril, y no más. El día postrero del último mes se cerrarán las sesiones con igual solemnidad que se abrieron.
- Art. 98.* Para continuar reunido el congreso el cuarto mes, se necesita que lo hayan juzgado necesario las cuatro quintas partes de los diputados.
- Art. 99.* Cuando el sistema marche fácil y arregladamente, despachadas las cuentas y demás negocios de la inspección del congreso, podrá éste dispensarse un mes de sesiones, a juicio de las cuatro quintas partes de los diputados.



- Art. 100.* Antes de su receso, el congreso nombrará, a pluralidad absoluta, una diputación o comisión permanente de tres individuos y un suplente de su seno, que prepare y adelante los trabajos pendientes, y los presente al futuro congreso, con informe de todo cuanto sea debido y conveniente instruirlo.
- Art. 101.* Para elección de presidente, vicepresidente y senadores, en el año que corresponda hacerla, el día primero de septiembre, para llenar las vacantes de magistrados de la suprema corte de justicia, toda vez que se avise de ella, y también en algún caso en que lo exija manifestamente la salud de la patria, deberá la diputación permanente convocar la legislatura.
- Art. 102.* No podrá tratarse en el congreso extraordinario otro algún negocio, que aquel para que ha sido convocado.
- Art. 103.* La diputación permanente no se entenderá suspensa de sus funciones peculiares, mientras permanezca el congreso extraordinario: el que cesará a la instalación del ordinario, y este continuará tratando el asunto, para que fue convocado aquel.
- Art. 104.* Podrán asistir al congreso, entre los diputados, el secretario de gobierno y el jefe de hacienda, a tratar negocios concernientes a su respectivo ramo de administración: serán considerados como de la comisión respectiva, en cuanto al uso de la palabra; pero a la votación no se hallarán presentes.
- Art. 105.* Las sesiones serán públicas, y las actas se imprimirán, fuera de los casos en que se aventure el éxito del negocio con la publicidad, o sea por otro título preciso el secreto, a juicio del congreso.
- Art. 106.* Los diputados gozan de una libertad soberana para hablar: en consecuencia son inviolables por sus opiniones, manifestadas en el desempeño de su encargo, sobre las cuales, en ningún tiempo pueden ser reconvenidos o juzgados por autoridad alguna.
- Art. 107.* No pueden admitir empleo ninguno del poder ejecutivo, durante su encargo, a menos que no sea de escala.

### Título VIII

#### De las facultades del Congreso y comisión permanente

- Art. 108.* Supuesto que al estado toca proteger la seguridad de las personas, bienes y derechos de los individuos que lo componen, debe el congreso decretar leyes al intento: crear autoridades y ministros, que contribuyan a su ejecución y aplicación a los casos particulares: regular los gastos a este fin, distribuirlos entre los pueblos, velar sobre su legal cobro, custodia e inversión: y procurar en todo el mayor bienestar posible de los individuos, a costa de los posibles menores sacrificios. En consecuencia toca al congreso:
- I. Decretar las leyes relativas a la administración y gobierno interior del estado en todos sus ramos, declararlas y derogarlas en caso necesario.
  - II. Velar sobre el cumplimiento de la constitución y de las leyes, especialmente de las concernientes a la seguridad de personas y propiedades, y libertad de imprenta y de industria.

- III. Declarar cuando ha lugar a la censura de los altos funcionarios, y disponer en su caso que se exija la responsabilidad de los demás funcionarios inferiores por quien corresponde.
- IV. Representar al congreso general de la Unión sobre las leyes u órdenes generales que se opongan o perjudiquen a los intereses del estado o de sus individuos.
- V. Examinar y aprobar los reglamentos municipales y generales para la policía y sanidad.
- VI. Ordenar el establecimiento o supresión de los cuerpos municipales o ayuntamientos, dando reglas para su organización y determinando el territorio de su distrito.
- VII. Examinar y aprobar las ordenanzas municipales, los proyectos y arbitrios, para obras de pública utilidad, cuidando atentamente de que no sea invadido el bien público del estado, ni la seguridad de las personas y propiedades de los vecinos.
- VIII. Crear los empleos, oficinas y plazas, aun inferiores, necesarias para la administración en todos los ramos, y suprimirlas cesando su necesidad: asignar los salarios de ellas y reformarlos.
- IX. Fijar anualmente todos los gastos de la administración pública del estado, a propuesta del gobernador.
- X. Acordar anualmente (previo particular informe consultado del gobernador y del respectivo ayuntamiento) los socorros con que, por cuenta del estado, se ha de aliviar en aquel año la verdadera indigencia de cualquiera ciudadano, que llamado muchas y repetidas veces por los votos del pueblo o por el gobierno ha gastado gran parte de su vida en servir fielmente a la patria en los cargos públicos, o bien la verdadera indigencia de su viuda e hijos tiernos; pues que la necesidad de esta clase de personas es el primero y preferente objeto de la pública beneficencia del estado.
- XI. Señalar contribuciones para cubrir los gastos públicos: repartirlas entre los distritos, determinando su cuota, duración y modo de recaudarlas.
- XII. Revisar y aprobar anualmente las cuentas de cobro e inversión de todos los caudales públicos del estado y de los distritos, previo el examen y glosa de la contaduría y el visto bueno del jefe de la hacienda e informe del poder ejecutivo.
- XIII. Remover embarazos: proveer de medios, instrucciones y alicientes, para promover la buena educación e ilustración, la industria y prosperidad general de los individuos, de que resulta la del estado.
- XIV. Regular los votos que hayan reunido los ciudadanos en los ayuntamientos, para el empleo de gobernador del estado, vicegobernador, magistrados de la audiencia, fiscal y asesores generales ordinarios: decidir los empates é indecisiones que Raya conforme a los artículos 77, 78 y 79. Resolver en el acto las dudas que se ofrezcan sobre la nulidad de las expresadas elecciones o sobre la calidad de los electos: y declarar la verdadera imposibilidad, que aleguen los individuos elegidos para no admitir estos cargos.
- XV. Elegir cada segundo año el senador que ha de renovarse, o cada cuando deba reemplazarse alguno de los dos que representan a este estado en la cámara de senadores, con arreglo a la constitución general de la federación.

- XVI. Sufragar cada cuatrienio, con arreglo a la constitución general de la federación, para elección de presidente y vicepresidente de los Estados Unidos Mexicanos, y asimismo cada cuando se ofrezca, para la elección de magistrados y fiscales de la suprema corte de justicia de la federación.
- XVII. Ejercer el derecho de perdonar en el caso que expresa el artículo 183.
- XVIII. Intervenir o prestar su consentimiento en todos los casos en que lo prescribe ésta constitución o la federal.
- XIX. Últimamente, puede el congreso ejercer todas las facultades propias de un cuerpo legislativo, en todo aquello que no le prohíbe la acta constitutiva o la constitución federal.
- Art. 109.* A la diputación o comisión permanente del congreso toca:
- 1º. Velar sobre la observancia de la constitución y las leyes, y dar informe al congreso de las infracciones, que haya notado.
  - 2º. Recibir las demandas de censura, durante el receso del congreso: y practicar los preliminares de este género de juicio, en los términos que prescribe el artículo 199.
  - 3º. Ejercer el derecho de perdonar, según y cómo expresa el artículo 183.
  - 4º. Convocar al congreso para la celebración de sesiones extraordinarias, en los casos que dispone la constitución, art. 101.
  - 5º. Recibir las credenciales de los diputados que se nombren, y practicar para la renovación del congreso, lo prescrito en los artículos 91, 92, 93, 94 y 95.

## Título IX

### De la formación y publicación de las leyes

- Art. 110.* El objeto de la ley es librar o aliviar los individuos de algún mal: así, para que la ley sea útil y razonable, deben pesar evidentemente menos que aquel mal, los sacrificios que ella exige de parte del individuo.
- Art. 111.* Tiene la iniciativa de las leyes cualquiera diputado, cualquiera autoridad pública, general o particular, cualquier ayuntamiento o corporación, y cualquiera ciudadano.
- Art. 112.* Leído en el congreso algún proyecto de ley, basta que tres diputados voten por su admisión a discusión, para que efectivamente quede admitido y se señale día para ella.
- Art. 113.* Discutido, conforme al reglamento, cada uno de los partidos si los hay, presentará un extracto de las razones y motivos de su opinión: cuyos extractos con la proposición y adiciones que se le hayan hecho, durante la discusión, se imprimirán y remitirán al poder ejecutivo, al poder judicial, al jefe de la hacienda y ayuntamientos; expresando clara y terminantemente, que aquella no es ley todavía, sino proyecto de ley que se trata de examinar.
- Art. 114.* Dentro de tres semanas, contadas desde la fecha de los extractos impresos, deben todas las autoridades dichas y cualquiera ciudadano haber enviado al congreso sus reclamos u observaciones. Las autoridades o particulares que no hubieren reclamado, se entienden consentir o aprobar.

- Art. 115.* Ninguna ley se decretará por el congreso, sin haber oído previamente los informes e impuéstose de la opinión del gobierno y de los ayuntamientos, en los términos que se previene en los artículos anteriores.
- Art. 116.* Pero esto no impide, que si un proyecto de ley o de su reforma, estimado del momento y aprobado por tres quintas partes de los diputados, fuese de tanto interés para el bien general del estado, que de dilatar su publicación se siga algún perjuicio notable, pueda el congreso mandarlo publicar y observar, en calidad de orden o decreto provisional.
- Art. 117.* Al cabo de las dichas tres semanas se leerán las memorias que contengan las dichas observaciones o reclamos de las expresadas autoridades, y las de los particulares si las hubiere: votándose sobre cada uno ¿si se debe tomar en consideración o no? luego se emprenderá la discusión de nuevo, conforme al reglamento interior, reforzando su opinión cada partido con los reclamos que la favorezcan.
- Art. 118.* Toda ley sobre que haya reclamo del gobierno, o de alguna otra autoridad o particular, tomado en consideración siquiera por tres diputados, necesita para su sanción obtener las tres quintas partes de los votos presentes del congreso, no habiendo o no siendo tomado en consideración reclamo alguno hasta la pluralidad absoluta.
- Art. 119.* Cualesquiera observaciones, reparos o dificultades vertidas acerca de una ley no se entienden ser todavía formal oposición a ella, sino mero examen, ilustración o discusión; pero si algún diputado dijese expresa y terminantemente: me opongo formalmente a la sanción de esta ley, y pido que esta mi oposición se escriba en las actas; será obligado a exponer por escrito 6 de palabra los fundamentos que le mueven. Se continuará la discusión según el reglamento, y la dicha ley en cuestión a virtud de la formal oposición de aquel diputado, aunque no haya contra ella otro algún reclamo, necesita ya en tal caso para su sanción, obtener a su favor al menos las tres quintas partes de los votos de los diputados presentes.
- Art. 120.* Los proyectos de ley que no fueren tomados en consideración, o que tomados fueren desechados, no se volverán a proponer en las sesiones de aquel año. Si en otro volvieren a proponerse, pasarán de nuevo por los trámites ya expresados.
- Art. 121.* Las leyes se reformarán y revocarán del mismo modo que se establecen.
- Art. 122.* Se publicarán las leyes, usando de esta fórmula:  
 N. gobernador del estado libre de Nuevo León, a todos sus habitantes hago saber: que el congreso del estado ha tenido a bien decretar lo que sigue: (aquí el testo literal). Por tanto, mando que se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en Monterey &c. Lo firmarán el gobernador y el secretario del estado.
- Art. 123.* A fin de manifestar al estado eclesiástico la consideración debida a su sagrado carácter, el gobernador y domas autoridades, al comunicar a los prelados superiores de dicho fuero las órdenes y decretos, usarán en los oficios de remisión de la cláusula “ruego y encargo”.
- Art. 124.* Toda ley obliga desde el día de su publicación; y ninguna puede tener, en ningún caso, efecto retroactivo.

*Art. 125.* Todas las leyes existentes quedan en su vigor y fuerza, en todo cuanto no sea contrario a la acta constitutiva, a esta constitución, ni a la general de la federación.

## Título X Del Poder Ejecutivo

*Art. 126.* El poder ejecutivo reside en un ciudadano, electo cada segundo año, conforme a los artículos 77, 78 y 79, el cual se llamará gobernador del estado, y tendrá tratamiento de excelencia en lo de oficio.

*Art. 127.* A su entrada en el ejercicio de su empleo, jurará ante el congreso conforme al artículo 273.

*Art. 128.* Al poder ejecutivo pertenece:

- I. Proteger la seguridad de las personas, bienes y derechos de los individuos, y al efecto mantener el orden, paz y tranquilidad pública en todo el estado.
- II. En el caso de que el bien y seguridad del estado lo exijan, decretar el arresto de alguna persona; más dentro de cuarenta y ocho horas la entregará a disposición del tribunal o juez competente con lo actuado.
- III. Hacer que se ejercite conforme a las leyes la policía sobre desconocidos, vagos, ociosos y mal entretenidos, locos, mendigos voluntarios y muchachos desamparados: enviándolos a obras públicas o a las casas de corrección y beneficencia, o poniéndolos a cargo de empresarios o maestros que los instruyan y empleen en ocupaciones útiles.
- IV. Nombrar al jefe de hacienda, proveer todos los empleos y plazas, menos las de nominación popular, y aquellas subalternas de cuyas funciones sea inmediatamente responsable el respectivo jefe, quien debe por lo mismo proveerlas en personas de su confianza.
- V. Cuidar de que la justicia se administre por los tribunales del estado pronta y cumplidamente, y de que se ejecuten las sentencias. Por esta inspección no podrá ingerirse directa ni indirectamente en el examen de las causas pendientes, ni disponer en manera alguna de las personas de los reos.
- VI. Disponer la inversión de los caudales públicos del estado, en los distintos ramos de su administración, previa autorización de la ley o decreto especial del congreso: y sin estos dos requisitos de ley o decreto del congreso, y orden del gobernador, no se pagará en la tesorería ninguna cantidad.
- VII. Ejercer la superior inspección, no solo de la hacienda pública del estado, sino de todos los fondos municipales: y velar sobre que su recaudación, custodia y administración sea arreglada a las leyes.
- VIII. Nombrar, cuando lo crea conveniente, personas de su confianza para que exploren si en los distritos se observan la constitución y las leyes, principalmente en cuanto a la seguridad de las personas y propiedades de los desvalidos. Resultando de la visita el conocimiento de algún desorden, si el caso cabe en las atribuciones del gobernador lo remediará desde luego: si demanda ir por trámites judiciales,

- excitará el celo de la audiencia: si el mal consiste en la misma ley, o en falta de ella, propondrá el remedio al congreso.
- IX. Hacer que se forme el censo y la estadística de los distritos, y la general del estado.
- X. Pasar cada un año al congreso del estado una nota relativa de los particulares que contiene el artículo 32 de la acta constitutiva, y la atribución 8a. del 161 de la constitución federal.
- XI. Recibir y comunicar al congreso del estado todas las disposiciones del gobierno federal, circularlas y hacerlas cumplir.
- XII. Publicar, circular, cumplir y hacer cumplir los decretos y órdenes del congreso del estado: dar los decretos y hacer los reglamentos necesarios para su ejecución.
- XIII. Reclamar, con dictamen del consejo de estado, cualquiera decreto u orden del congreso, dentro de los primeros tres días, contados desde su recibo, exponiendo los motivos que obren en contrario. Si el congreso sin embargo insistiere, se ejecutará dicha disposición.
- XIV. Autorizar con su presencia el acto de abrirse y cerrarse las sesiones del congreso.
- XV. Llevar las comunicaciones y relaciones del estado con el gobierno general, y con los de los otros estados.
- XVI. Como jefe nato de la milicia cívica de todo el estado, cuidará de su organización e instrucción, conforme a la disciplina prescrita por el congreso general, y de que se use de ella, según la ley de su institución.
- Art. 129.* Para el despacho de los negocios de todos los ramos, tendrá un solo secretario de gobierno, que nombrará y removerá a su arbitrio.
- Art. 130.* Ninguna orden del gobernador será tenida como tal, a menos que vaya firmada del secretario.
- Art. 131.* El secretario es responsable de todas las órdenes que firme, a cuyo efecto las escribirá en un libro con las razones que las han motivado.
- Art. 132.* Tendrá el gobernador una junta o consejo, compuesto del vicegobernador, un eclesiástico secular, natural o vecino del estado, electo bienalmente en el modo y forma que designará una ley, el jefe de hacienda, el secretario de gobierno y el alcalde primero de la capital, para que le consulte en los negocios graves: este consejo tendrá un secretario dotado, que nombrará y removerá a su arbitrio.
- Art. 133.* Los individuos de dicha junta son responsables de cualquiera extravió que sugieran; y para salvar sus votos se tendrá un libro secreto a más del de las actas.
- Art. 134.* Pero ni la responsabilidad del secretario de gobierno ni la de la junta, libra en manera alguna al gobernador de la propia, por todos y cada uno de los actos de su oficio.
- Art. 135.* En caso de muerte o imposibilidad del gobernador, hará sus veces el vicegobernador, y faltando también este, el que funcione de primera autoridad política de la capital, hasta la conclusión del año.

## Título XI Del Poder Judicial

- Art. 136.* La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los tribunales.
- Art. 137.* Los tribunales no pueden ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado.
- Art. 138.* Tampoco pueden suspender la ejecución de las leyes, ni hacer reglamento alguno para la administración de justicia.
- Art. 139.* Nadie podrá ser juzgado en causas civiles ni criminales por ninguna comisión, sino por el tribunal competente determinado con anterioridad por la ley.
- Art. 140.* La justicia se administrará en nombre de la ley del estado, y las ejecutorias y provisiones de los tribunales superiores, se encabezarán por ellos mismos en nombre del estado, en la forma que las leyes prescriban.
- Art. 141.* Ni el congreso ni el gobernador podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos.
- Art. 142.* Las leyes señalan el orden y las formalidades del proceso, que serán uniformes en todos los tribunales: nadie puede dispensarlas. Y toda falta de observancia de las leyes que arreglan el proceso en lo civil y en lo criminal, hace responsables personalmente a los jueces que la cometieren.
- Art. 143.* Todo hombre tiene derecho para recusar a los jueces sospechosos, y para pedir la responsabilidad de los que demoren el despacho de sus causas, o no las sustancien con arreglo a las leyes.
- Art. 144.* Cualquiera del pueblo tiene acción para acusar, conforme a las leyes, al juez o magistrado que incurra en delito de soborno, cohecho, peculado o prevaricación.
- Art. 145.* En ningún negocio, sea de la clase que fuere, puede haber más que tres instancias y otras tantas sentencias definitivas: las leyes determinan cuál de las tres es ejecutoria, y de ella no se puede interponer otro recurso que el de nulidad.
- Art. 146.* La sentencia en toda causa civil o criminal, deberá contener la expresión del hecho según resulte del proceso, y el texto de la ley en que se funde, y a que se arreglará literalmente.
- Art. 147.* Toda sentencia de muerte se sujeta a ser revista, para haber de ser ejecutoria, mientras la ley no disponga otra cosa.
- Art. 148.* Ningún juez que haya sentenciado un negocio en alguna instancia, puede sentenciarlo en otra, ni determinar el recurso de nulidad que se interponga en el propio negocio.
- Art. 149.* Todo negocio se terminará hasta su último recurso por los tribunales que establece la constitución del estado.
- Art. 150.* No hace novedad esta constitución en el fuero clerical, ni tampoco en el militar. Los concordatos nacionales con la santa sede proveerán oportunamente en cuanto concierne al clero: y en cuanto a la milicia permanente, proveerán por leyes generales los estados unidos en común.

## Título XII

### De los tribunales

- Art. 151.* Quedan expeditas a los alcaldes constitucionales de los pueblos las facultades correccionales, conciliatorias, y también las judiciales que les acuerdan las leyes, especialmente la de tribunales de 9 de octubre de 1812.
- Art. 152.* Los alcaldes constitucionales son jueces de primera instancia en los distritos que lleguen a tres mil almas; y en aquellos otros que no llegando a este número lo solicitaren y obtuvieren del congreso.
- Art. 153.* Los distritos que no tengan jueces de primera instancia propios, reconocerán en lo contencioso al juzgado más inmediato, sin que este pueda mezclarse en otro algún asunto de aquel distrito.
- Art. 154.* En los pueblos y rancherías donde no haya ayuntamiento ni alcaldes constitucionales, nombrará el alcalde constitucional a cuya jurisdicción pertenezcan, un encargado de justicia, en quien delegará todas aquéllas de sus facultades que considere necesarias, atendida la distancia y demás circunstancias.
- Art. 155.* Todos los jueces inferiores foráneos deberán dar cuenta a la audiencia dentro de ocho días, y dentro de tres los de la capital, de las causas que se formen por delitos cometidos en el distrito: después continuarán dando cuenta del estado de ellas en las épocas que la ley, o bien la misma audiencia prescriba.
- Art. 156.* Habrá una audiencia de tres salas, compuesta de número competente de magistrados y un fiscal.
- Art. 157.* Mientras no haya rentas abundantes, ni letrados suficientes en número, se observará la forma de la ley de 11 de diciembre de 1828, y sus artículos adicionales.
- Art. 158.* Pertenece a la audiencia.
- I. Conocer de negocios civiles y criminales en segunda y tercera instancia, en recurso de nulidad, en juicio de residencia de empleados, sujetos a ella según las leyes, en todas las competencias que se susciten entre jueces y tribunales del estado entre sí, o con alguna sala de la audiencia, y en los demás negocios judiciales que designan las leyes vigentes a los supremos tribunales, consejos, o audiencias, y que no prohíba la acta constitutiva, esta constitución, o la general de la federación.
  - II. Hacer efectiva la responsabilidad de los magistrados y jueces según la ley.
  - III. Examinar las listas que deberán remitírsele mensualmente de las causas pendientes en primera instancia, y pasar copia de ellas al gobernador para su publicación.
  - IV. Oír las dudas de ley que se ofrezcan a cualquiera de los tribunales de primera instancia, y pasarlas al congreso: así como las que ocurran a la misma audiencia, con el informe correspondiente.
  - V. Examinar y aprobar los ahogados y escribanos, y expedirles el título de tales conforme a las leyes.
  - VI. Nombrar su escribano de cámara, y demás precisos dependientes: arreglar el arancel de derechos de éstos, como también de los jueces de primera instancia, alcaldes y escribanos, presentándolo al congreso para su aprobación.



- VII. Hacer el reglamento para su gobierno interior, dando cuenta con él al congreso para su aprobación.
- VIII. Dar mensualmente, por medio del escribano de cámara, una nota de las causas despachadas y de las contestadas, pendientes en el tribunal, para conocimiento del congreso, del gobierno y de todo el estado.

### Título XIII

#### De la administración de justicia en lo civil

- Art. 159.* Los asuntos civiles que versen sobre intereses de corta cantidad, se determinarán definitivamente por providencia, sin otro recurso: la ley designa esta cantidad.
- Art. 160.* En los demás negocios no se instruirá demanda judicial, sin que se haga costar haberse intentado el medio de la conciliación: la forma en que ésta debe practicarse, y asuntos en que no deba preceder, también se asignan por la ley.
- Art. 161.* En los pueblos donde los alcaldes constitucionales son jueces de primera Instancia, el juicio de conciliación no se ejercerá por ellos, sino por otros tantos regidores, los más antiguos, según y cómo tornan siempre en defecto de los alcaldes.
- Art. 162.* Los hombres buenos elegidos por las partes, no son protectores o abogados de alguna de ellas, ni mucho menos lo es ni lo debe parecer el juez. El objeto único de este trámite, y el oficio todo del juez y de los hombres buenos en él, es calmar las pasiones de los litigantes, procurar avenirlos equitativamente, terminar su desavenencia y evitar que nazca el pleito.
- Art. 163.* Si no se llega a obtener efectivamente la conciliación, se procurará por lo menos inclinar las partes a deferir la decisión de su querrela en algún hombre u hombres buenos, elegidos por ellos mismos en calidad de jueces árbitros.
- Art. 164.* La sentencia que dieren los jueces árbitros se ejecutará sin recurso, si al hacer su convenio las partes no se reservaron el derecho de apelar.

### Título XIV

#### De la administración de justicia en lo criminal

- Art. 165.* Los delitos ligeros que solo merezcan penas correccionales, se castigarán por providencia de policía gubernativa por las autoridades políticas: o bien correccionalmente por los alcaldes constitucionales, sin forma de proceso, conforme a las leyes existentes y las que en adelante se dieren.
- Art. 166.* Las demandas de injurias en que no se interesa la vindicta pública, no se admitirán judicialmente sin que se haga constar haberse intentado el medio de conciliación, y procurado el compromiso en árbitros.
- Art. 167.* En fragante delito cualquiera puede arrestar al delincuente y conducirlo a la presencia del juez, para que se proceda luego a la información sumaria que motive la prisión.

- Art. 168.* Temiéndose fuga del individuo sospechoso o indiciado de algún delito, se puede proceder aun sin previa sumaria a su detención, custodia y seguridad, y usar de la fuerza en caso necesario.
- Art. 169.* La circunstancia de desconocido, vago, mal entretenido, o de no tener casa, oficio o modo de vivir conocido, aumenta cualesquiera indicios o sospechas, y la necesidad de detener y asegurar a un individuo, mientras se averigua si él es el autor del delito.
- Art. 170.* El término prescrito para la detención de los indiciados, no corre todo el tiempo en que la sumaria no puede instruirse, sea por impericia del juez aprensar, sea por distancia de los lugares y personas, sea por otra semejante circunstancia. Pero si el juez imperito no diese cuenta luego a su inmediato superior, o si los motivos que dilataron la instrucción de la sumaria, no se acreditasen suficientemente, no quedará libre de responsabilidad el juez aprensar que por pura negligencia o por arbitrariedad la haya retardado.
- Art. 171.* Los jueces y magistrados en las quejas sobre detención arbitraria, y en el otorgamiento de soltura bajo de fianza, procederán de modo que no por consultar indiscretamente a la libertad personal de un individuo sospechoso o indiciado, dejen inseguros a los ciudadanos pacíficos o inocentes, y a la sociedad toda.
- Art. 172.* Para proceder a prisión o a declarar verdaderamente tal la detención da cualquiera individuo, no se necesita que produzca la sumaria una prueba plena ni semiplena del delito, ni de quien sea el verdadero delincuente.
- Art. 173.* Basta que de cualquiera manera conste haber acaecido un hecho, cuyo autor merezca según la ley ser castigado con pena corporal, y que resulte algún motivo o indicio suficiente, para creer que la persona detenida ha cometido aquel hecho.
- Art. 174.* Las cárceles serán seguras, cómodas, sanas y dispuestas para que los presos no estén ociosos, sino empleados en trabajos honestos y convenientes.
- Art. 175.* Ningún preso dejará de presentarse a las visitas semanales que se han de hacer, según y cómo previenen las leyes.
- Art. 176.* De todas las visitas de cárceles de los distritos, se enviarán notas individuales a la audiencia, expresando el nombre del preso, el motivo de la prisión y el estado de la causa.
- Art. 177.* La fianza de carcelería se admitirá solo en los delitos que no merezcan pena corporal.
- Art. 178.* Al procesado jamás se le embargarán sus bienes, sino en los delitos de responsabilidad pecuniaria. Tampoco se impondrá en ningún caso la pena de confiscación de bienes, ni se usará de tormentos.
- Art. 179.* La causa criminal será pública, desde que se trate de recibir al reo su confesión con cargos.
- Art. 180.* Las declaraciones sobre hechos propios en materia criminal, serán sin juramento.
- Art. 181.* Ninguna pena infamante será trascendental a la familia del que la mereció.
- Art. 182.* Oportunamente se procurará establecer el jurado para el juicio de hecho, en los delitos de asesinato y robo: como que más abiertamente atacan la seguridad de las personas y propiedades.

*Art. 183.* El poder de conceder indulto, remisión o conmutación de pena legal, sin enmendar la ley, lo ejercitará el congreso, a propuesta consultada del gobernador, solo en el caso extraordinario de exigirlo absolutamente la salud del estado. En el receso del congreso ejercitará este poder la diputación permanente, reuniendo los diputados existentes dentro de diez leguas de distancia, para aquel solo negocio.

## Título XV De la censura

*Art. 184.* Las personas de los altos funcionarios son inviolables: en consecuencia, contra ninguno de ellos se puede proceder criminalmente, mientras está investido de los poderes públicos.

*Art. 185.* Su conducta pública y privada está sin embargo sujeta a un juicio sumario, brevísimo, llano, económico del estado su poderdante, que se llama censura, cuyo solo y único efecto es la revocación, de los poderes públicos.

*Art. 186.* Se entienden por altos funcionarios los diputados del congreso, el gobernador, su secretario, los individuos de la junta consultiva y los magistrados de la audiencia.

*Art. 187.* Toda imputación de quebrantamiento de la constitución, de traición, concusión, peculado, cohecho, soborno, prevaricación u otro cualquiera delito grave, marcado en las leyes, provoca el juicio de censura de un alto funcionario.

*Art. 188.* Fuera de los casos expresados en el artículo antecedente, no se puede promover contra ningún funcionario el juicio de censura.

*Art. 189.* La petición o demanda de censura debe hacerse ante el congreso o ante la diputación permanente, por escrito firmado.

*Art. 190.* Está obligado por su oficio a intentar el juicio de censura contra los altos funcionarios, cualquiera autoridad o funcionario público que tenga conocimiento y alguna constancia o prueba del hecho, sobre que pueda la censura intentarse.

*Art. 191.* Compete además acción para intentar la censura a la parte lesa, si la hubiere, y también a cualquiera del pueblo.

*Art. 192.* El congreso en sesión secreta, encargado del libelo de censura y de las pruebas o indicios que se producen o se ofrecen, pasará todo a una comisión.

*Art. 193.* Oído el dictamen de esta en sesión secreta, pronunciará precisamente si ha lugar o no al juicio censorio.

*Art. 194.* Para que haya lugar no es menester que esté comprobado el delito plenamente; basta que aparezca vestigio de un hecho marcado con el nombre de delito en las leyes, e indicios de que lo ha cometido el funcionario demandado de censura.

*Art. 195.* Declarado que ha lugar al juicio de censura, el funcionario queda en el mismo hecho suspenso del ejercicio de su cargo.

*Art. 196.* Inmediatamente hecha por el congreso la declaración de que ha lugar al juicio censorio, el presidente del congreso con los dos secretarios hará citar todos los censores residentes en la capital, y a diez leguas de distancia, para día y hora cierta.

- Art. 197.* Juntos los censores dichos, ante el presidente y secretarios del congreso, se echarán en una urna los nombres de los veinte y un censores, y por mano de un niño se sacarán siete de ellos, quedando los restantes insaculados.
- Art. 198.* En el acto, antes o después del sorteo, podrá el actor recusar hasta siete censores, y el demandado otros tantos o menos: de forma que no puedan dejar de quedar siete para formar el tribunal.
- Art. 199.* Durante el receso del congreso, todos los oficios que por esta ley se le atribuyen, corresponden a la diputación permanente, acompañada de todos los diputados residentes en la capital y hasta diez leguas de distancia, que se citarán al efecto por el presidente y secretarios de la dicha diputación: a éstos tocan los oficios que esta ley atribuye al presidente y secretarios del congreso.
- Art. 200.* El primer nombrado en orden de elección de los censores presentes, no recusados, funcionará de juez de instrucción, el segundo y tercero de socios; quienes jurarán ante el presidente y secretarios del congreso, en el mismo acto del sorteo, haberse bien y fielmente en su oficio.
- Art. 201.* A la mayor brevedad posible instruirán los dichos juez y socios un proceso informativo, sencillo, sumario, brevísimo, tan solo para aclarar la verdad del hecho sobre que se versa la censura promovida.
- Art. 202.* Concluido el proceso, el juez de instrucción y socios citarán para día y hora fija a los otros cuatro censores, quienes juntos, a puerta abierta, jurarán ante él haberse fielmente, y pospuesto todo amor, odio, Interés u otra pasión, mirar tan solo a Dios y al bien de la patria.
- Art. 203.* Si algún censor faltare se pasará inmediatamente aviso por el juez de instrucción al gobernador del estado, o a quien haga sus veces, asignando una multa según sus facultades, que no baje de cien pesos, ni suba de cuatrocientos: la cual se le sacará irremisiblemente, para objetos de beneficencia de la vecindad del mismo censor, a menos que pruebe haber tenido legítimo impedimento. Igual pena tienen el censor o diputado que falten a la cita de los artículos 196 y 199.
- Art. 204.* Juntos los censores en lugar público y decente, a puerta abierta, se elegirá un presidente, un secretario y dos escrutadores de entre ellos mismos, con lo cual queda instalada la junta censoria.
- Art. 205.* Luego, a puerta cerrada, se leerá todo el proceso informativo claramente y despacio: se oirá al que promovió la censura y asimismo al demandado, si quisieren hablar: y concluido esto quedarán solos los censores para conferenciar sobre el caso cuanto se les ofrezca.
- Art. 206.* Para pronunciar la sentencia de censura contra el funcionario, no es menester que resulte plenamente probado el hecho criminal; basta que amancillen su opinión indicios tales, que consideren los censores no poder descansar ya en aquel individuo la suma confianza pública del estado.
- Art. 207.* Abierta de nuevo la sala, se extenderá la proposición en estos términos: El estado es dueño de recoger sus poderes de cualquiera mandatario suyo, en actos regulados por las leyes, como y cuando le parezca. ¿Recoge pues ahora los que había dado a N.? todos votarán por escrutinio secreto, sí o no.

- Art. 208.* Abierta la urna, contados los votos y reconocidos por el presidente y los escrutadores, de manera que los puedan ver bien todos los demás censores, se sentará y firmará por todos la acta de censura.
- Art. 209.* Si no son los más en número los votos de sí, se entenderá no haber habido censura ninguna; y el funcionario queda expedito para volver a continuar en el ejercicio de su cargo.
- Art. 210.* Si no hubiere censura, se tendrá nueva conferencia secreta acerca de si la provocación de ella aparece calumniosa o maliciosa.
- Art. 211.* Si la mayoría absoluta de censores opina que la provocación de censura ha sido calumniosa a maliciosa, el autor de ella quedará privado por cuatro años de voz activa y pasiva en las elecciones populares, sentándose así en el ayuntamiento de su vecindad, y publicándose por el gobierno.
- Art. 212.* A más sufrirá, según sus facultades y grado de malicia, una multa que no baje de cien pesos ni suba de cuatrocientos.
- Art. 213.* No pudiendo pagar la multa, se le impondrá destino a las obras públicas por un término prudencial.
- Art. 214.* Si fuere alto funcionario el calumniador, se volverá contra él la censura, por el mismo hecho de declararse su demanda maliciosa; mas no se le impondrá otra, alguna pena, que la revocación de los poderes públicos.
- Art. 215.* El efecto de la censura es únicamente la revocación de los poderes públicos y la reducción del censurado a la clase de simple ciudadano. En consecuencia, la censura no infama: el proceso informativo hecho para este efecto, a excepción de los documentos presentados por la parte actora, se romperá y quemará en el acto mismo, y no podrá citarse ni servir en ningún caso para otro algún efecto.
- Art. 216.* Todas las autoridades auxiliarán a la junta censoria, para que se forme sin embarazo alguno, para que sea libre en pronunciarse, y para que tenga cumplido efecto su soberano fallo censorio. El que maquinare o atentare contra su formación, contra su libertad o contra su sentencia, se reputará que maquina o atenta contra la libertad y soberanía del estado.
- Art. 217.* Reducido el censurado por efecto de censura, a la clase de simple ciudadano, queda expedito a la parte ofendida, si la hubiere, como también a la parte fiscal, usar de su derecho ante quien corresponda; y al efecto se le devolverán los documentos que hubiere presentado.
- Art. 218.* Si en aquel juicio quedare indemnizado el censurado, se entenderá enmendada y revocada la sentencia para el solo efecto de realzar su opinión; y se dará a la sentencia toda la publicidad que quiera la parte del vindicado.
- Art. 219.* Si aún fuera de este caso, el pueblo en algún año de los siguientes, lo eligiese para el mismo u otro oficio público del estado, se entenderá que desestima la censura precedente.
- Art. 220.* Al efecto de que el estado tenga lo más frecuente posible ocasiones de ejercitar su derecho en la elección de sus mandatarios, los oficios no exceptuados de todos los altos funcionarios de nombramiento popular, son bienales, y nadie puede durar en ellos más de un bienio a virtud de una elección.

*Art. 221.* Al mismo efecto, las elecciones todas de los altos funcionarios, son populares indirectas, excepto aquellas en que por razón especial prescriba otra cosa la constitución.

*Art. 222.* Los ciudadanos adornados de las calidades que respectivamente exige la constitución, son indefinidamente reelegibles para las dichas altas funciones y cargos.

## Título XVI Del gobierno de los distritos

*Art. 223.* La distribución de partidos, establecida para facilitar las elecciones y para la circulación de las órdenes, no tiene otro algún efecto legal en el estado de Nuevo León.

*Art. 224.* En los distritos donde haya ayuntamiento, se conservará, a menos que por la cortedad de aquel, pida este al congreso unirse al más cercano.

*Art. 225.* Todo distrito que llegue a mil almas, puede pedir al congreso que se le conceda formar ayuntamiento; y se le concederá si es necesario o útil.

*Art. 226.* Los distritos que tienen menos de tres mil almas, nombrarán un alcalde, dos regidores y un procurador síndico: los que tengan de tres a cinco mil almas, nombrarán dos alcaldes, tres regidores y un procurador síndico: los que tengan de cinco a siete mil almas, nombrarán dos alcaldes, cuatro regidores y un procurador síndico: los que tengan de siete mil arriba, nombrarán tres alcaldes, seis regidores y dos procuradores síndicos. El distrito que necesitare más funcionarios municipales, los pedirá al congreso.

*Art. 227.* Se nombrará cada un año popularmente en el domingo segundo de diciembre, según la forma prescrita por la ley, todo el ayuntamiento.

*Art. 228.* Los empleos de alcaldes, regidores y procuradores síndicos son anuales: son elegibles y reelegibles para ellos los vecinos en el ejercicio de los derechos de ciudadanía: son cargas concejiles que nadie puede renunciar, si no es que las haya ejercido un bienio continuo anterior inmediato.

*Art. 229.* Donde haya más de un alcaide, el primero de ellos no se encargará de juzgado de primera instancia, a fin de quedar más expedito para ser resorte inmediato del poder ejecutivo, primera autoridad política del distrito, subalterna al gobernador; cuyas órdenes ejecutará con responsabilidad a él mismo, según y cómo lo hacían, respecto de los jefes políticos superiores, los jefes políticos subalternos, conforme a la ley de veinte y tres de junio 1813.

*Art. 230.* Toca al ayuntamiento:

- I. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones directas generales, para gastos de la federación y del estado, y remitirlas a la tesorería respectiva.
- II. Dar parte al gobierno o bien al congreso, de los abusos que note en la administración de las rentas públicas de la federación y del estado.
- III. Proponer al congreso arbitrios ordinarios para escuelas, cárcel y demás gastos del común y extraordinarios, para objetos importantes al bienestar (de los individuos

- que componen el distrito. Acerca de su aprobación será oído en todo caso el gobierno.
- IV. Cuidar de la recaudación y administración de propios y arbitrios, sean ordinarios o extraordinarios; nombrando mayordomos bajo su responsabilidad, y remitiendo cada cuatro meses la cuenta y razón al gobernador del estado, para que glosada por la contaduría y visada por el jefe de hacienda, la pase con su informe al congreso para su última aprobación.
  - V. Publicar y fijar cada un año en los parajes más frecuentados una plana, comprensiva de la cuenta y razón general de las entradas de propios y arbitrios, y de su inversión y existencia.
  - VI. Cuidar de que se guarden estos caudales en una arca de tres llaves, de las cuales una tenga el alcalde primero, otra el regidor más antiguo, y otra el mayordomo: y de que en ella cada lunes o día de la semana, que fije el ayuntamiento, al tiempo de la sesión ordinaria, se introduzca lo colectado en la semana, con la debida cuenta y razón.
  - VII. Velar sobre la conservación y buena inversión de cualesquiera fondos de los pueblos, tomar cuentas a los administradores y dar aviso a quien corresponda de los abusos que ha observado, si no fuere de su incumbencia remediarlos.
  - VIII. Cuidar de la construcción y reparación de las cárceles, sala consistorial, calzadas, puentes, de la conservación de montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.
  - IX. Velar sobre que no sea invadida la seguridad de las personas y propiedad de los individuos: de que no sea quebrantada la constitución, dando cuenta al gobernador o al congreso, en caso de alguna infracción.
  - X. Promover la buena educación de la juventud: establecer escuelas de primeras letras bien dotadas, cuidar de la conservación y buen régimen de las existentes y de cualesquiera otros establecimientos concernientes a la instrucción pública del distrito; salvo el especial derecho de alguna persona o corporación.
  - XI. Visitar semanariamente las escuelas, e informarse de su estado y progreso, por la preferente atención y continua vigilancia que se merecen.
  - XII. Cuidar de la buena administración y régimen de la cárcel, casas de caridad o de corrección, y cualesquiera otros establecimientos de beneficencia que haya en el distrito.
  - XIII. Promover la agricultura, la minería, las manufacturas, el comercio y cuanto conduzca a proporcionar medios de subsistencia y adelantamiento a la fortuna de los individuos, de que resulta la riqueza pública.
  - XIV. Formar el censo, con expresión de la profesión, arte u oficio de cada persona y formar la estadística de todo el distrito; remitiendo anualmente dos copias en el mes de enero al gobierno, con bis adiciones a que diere lugar el aumento o decadencia de la población riqueza o industria.
  - XV. Dar cuenta al mismo tiempo al gobierno, en una memoria por duplicado, del estado en que se hallan los distintos objetos puestos a su cuidado, los medios conducentes y obstáculos que se presentan para llevarlos adelante.

- XVI. Nombrarse un secretario, sea de dentro o fuera del cuerpo, cuya dotación proporcionada al trabajo y a los fondos municipales, necesita ser aprobada por el congreso.
- XVII. Sufragar para la elección de gobernador en los términos que prescribe el artículo 77.
- XVIII. Concurrir a la formación de las leyes en la manera que ordenan los artículos 111 y 114.
- XIX. Cooperar a las adiciones y enmiendas de la constitución, según se previene en los artículos 268, 269 y 270.
- XX. Formar ordenanzas municipales, para el buen gobierno del distrito y policía de seguridad, corrección, educación, salubridad, comodidad y demás objetos concernientes al bienestar de los individuos que componen el distrito: proponerlas en junta de vecindario, y solicitar su aprobación del congreso.
- XXI. Al formar estas ordenanzas, cuidarán de que nada contravengan a la constitución o a las leyes, ni invadan en lo más mínimo la seguridad de las personas, propiedades y derechos de los individuos, ni los molesten en manera alguna, sin grande, evidente, inevitable necesidad.

## Título XVII De la Hacienda Pública

- Art. 231.* Al proveer, como debe, el estado a la más completa seguridad y bienestar del individuo, procurará que sea esto a costa de los sacrificios menores posibles del individuo mismo.
- Art. 232.* En consecuencia, no se crearán gastos o rentas que no sean realmente necesarias: no tendrá facultad de crearlas sino el congreso, y esto con la más detenida circunspección.
- Art. 233.* Los jefes de las oficinas cuidarán de que haya la mayor economía posible en los gastos regulados para ellas, cuya cuenta mensual pasarán como documento de distribución al jefe de la hacienda.
- Art. 234.* Toda autoridad constituida y todo ciudadano tiene acción para representar ante el congreso contra los gastos públicos no necesarios.
- Art. 235.* Ningún gasto se pasará en cuenta, si no está ordenado por la ley o por decreto particular del congreso.
- Art. 236.* Cada año se publicará y fijará en una plana en los parajes más frecuentados de los pueblos del estado, el presupuesto de gastos de que habla el artículo 108, atribución IX.
- Art. 237.* Se publicará y fijará asimismo, en una plana y en los mismos parajes, la cuenta y razón general de las entradas de las rentas públicas del estado y de su inversión.
- Art. 238.* Lo mismo se practicará cada mes en cada administración, receptoría o felatato.



- Art. 239.* Se procurará que el modo de formar esta plana no degenerare, antes progrese en exactitud, sencillez, claridad y popularidad, para llenar el fin de que todo individuo se aplique al conocimiento de sus intereses, y se satisfaga de la pureza de las manos que los versan, recaudan y distribuyen.
- Art. 240.* Cada un año se rectificará y publicará en una plana la estadística de cada distrito y la general del estado, con el resultado de la riqueza comparativa de todos los distritos, en capitales y en rentas.
- Art. 241.* Se cumplirán las determinaciones de la constitución general y leyes de la Unión en orden a las contribuciones que establezcan para cubrir los gastos generales de la nación.
- Art. 242.* Subsistirán las contribuciones establecidas hasta aquí, y no podrán derogarse ni alterarse aun en el modo de su recaudación y administración, sino por el congreso del estado.
- Art. 243.* Habrá una tesorería general, donde entren todos los caudales del estado a cargo del tesorero, jefe de la hacienda pública, quien dará fianzas y jurará su oficio.
- Art. 244.* En la tesorería habrá una arca de tres llaves, de las cuales una tendrá el jefe de hacienda, otra el alcalde primero de la capital y otra el contador oficial mayor.
- Art. 245.* Habrá una contaduría, cuyo jefe intervendrá todas las operaciones del jefe de la hacienda, y será ayudado del número de escribientes que el congreso asigne y dote.
- Art. 246.* El día 1º de cada mes presenciará el alcalde primero de la capital el corte de caja formal que haga la tesorería, Con reconocimiento del libro manual de entradas, salidas y existencias, el cual se remitirá al gobernador.
- Art. 247.* Lo mismo se practicará en cada ramo de administración: la que en fin de mes, pondrá en la tesorería general del estado la existencia que resultare en dinero, para que con el recibo de esta, iguale la cuenta en el corte de caja y en la plana mensual, que se ha de publicar conforme al artículo 238.
- Art. 248.* El manejo de la hacienda pública del estado pertenece a su jefe, con exclusión de toda otra autoridad.
- Art. 249.* Ninguna cuenta, sea la general de la tesorería principal del estado, sea de las administraciones particulares de los distintos ramos de las contribuciones, sea de propios de ayuntamientos, dejará de concluirse, glosarse y fenecerse anualmente, sin que se permita jamás, que ningún crédito activo del estado quede pendiente de un año para otro.
- Art. 250.* Cada año hará precisamente el congreso una revisión de todas las cuentas del año anterior y prolijo examen del presupuesto de gastos que presentare el gobernador para el entrante, sin perder de vista los progresos que puedan hacerse en la economía del estado.
- Art. 251.* En todos los años para el día último de abril, deberán estar concluidas todas las cuentas presentadas al gobierno, aprobadas por el congreso, y dado su finiquito, o hechos los cargos correspondientes a los que las han rendido, y ejecutados ellos o sus fiadores por los alcances.

## Título XVIII

### De la instrucción pública

- Art. 252.* Todo individuo tiene libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes.
- Art. 253.* El estado protege la libertad de todo hombre para aprender o para enseñar cualquiera ciencia, arte o industria honesta, y dispensará especial favor a los ramos más necesarios y útiles y a las invenciones.
- Art. 254.* El estado protege especialmente los establecimientos particulares de enseñanza, bibliotecas, gabinetes, laboratorios, y garantiza el cumplimiento de las obligaciones y los derechos que se reserven los fundadores al establecerlos, y la propiedad de los empresarios.
- Art. 255.* Asimismo dispensa su especial protección a los establecimientos de enseñanza de artes necesarias para la extinción de la ociosidad, mendiguez voluntaria, mala crianza de los muchachos huérfanos y abandonados, y corrección de los holgazanes y viciosos.
- Art. 256.* Sobre todos estos objetos se limitará el gobierno a ejecutar las leyes, cumplir la voluntad y proteger la libertad de los particulares que gusten de fundarlos o favorecerlos, removiendo embarazos y dificultades y proporcionando noticias, instrucciones y medios.
- Art. 257.* En todos los pueblos del estado se establecerán escuelas de primeras letras bien dotadas, en las que se enseñará a leer, escribir y contar por principios, el catecismo de la doctrina cristiana y una breve explicación de las obligaciones civiles.
- Art. 258.* Se procurará también que haya en la capital del estado y en los demás lugares donde sea posible y oportuno, establecimientos de instrucción, para facilitar la enseñanza de dibujo, matemáticas, agricultura, química, minería y demás artes y ciencias físicas, morales y políticas. Inmediatamente se procederá al establecimiento de sociedades económicas de amigos del país en la propia capital y en otros grandes pueblos, cuyos estatutos se formarán por una ley especial.
- Art. 259.* El congreso formará el plan general puramente directivo de enseñanza e instrucción pública para todo el estado bajo un método sencillo, exequible y acomodado a las circunstancias.

## Título XIX

### De la milicia local

- Art. 260.* Habrá en el estado una fuerza militar, compuesta de los cuerpos de milicia cívica que se formarán en todos los distritos donde el gobierno lo crea conveniente.
- Art. 261.* El gobernador, a propuesta del ayuntamiento, designará anualmente la parte de estas milicias que han de prestar en cada distrito del estado, el servicio necesario para conservación del orden y seguridad interior.

- Art. 262.* Dejando intacto el reglamento general que ha dado o en adelante diere la Unión para la milicia cívica, en la parte relativa a su organización, disciplina y demás concerniente a la unidad, facilidad y prontitud de acción militar; hará el congreso las modificaciones que crea necesarias o convenientes al bien del estado y de los individuos que lo componen.
- Art. 263.* Mientras las demás elecciones populares de funcionarios municipales no se hagan en los distritos directamente, las de los jefes, oficiales, sargentos y cabos de esta milicia se harán también indirectamente por los ayuntamientos respectivos.

## Título XX

### De la adición y enmienda de esta constitución

- Art. 264.* Las últimas sesiones del congreso en el segundo año de cada legislatura, serán exclusivamente acerca de los defectos notables, si algunos se han observado en la constitución que merezcan enmienda.
- Art. 265.* Cada proposición, si la hay, se leerá y fundará, y será tomada en consideración si votan en favor de ella cinco diputados, y se señalarán días de sesión extraordinaria para la discusión de todas aquellas, sin que pueda ya tratarse de otra alguna materia.
- Art. 266.* Concluida la discusión de cada proposición, solo se preguntará ¿si merece ponerse en consideración del futuro congreso aquel proyecto de adición o enmienda de constitución? y votando en pro la mayor parte de los diputados, se extenderán los extractos en la forma que prescribe el artículo 113, firmando su respectivo dictamen en pro o en contra todos los diputados, y se comunicarán tan solamente al futuro congreso.
- Art. 267.* La legislatura siguiente, en su primer año, discutirá de nuevo la dicha adición o enmienda, y obteniendo ella en pro la mayoría de los votos, se comunicará a los ayuntamientos, a las autoridades y al público, conforme a los artículos 113 y 114.
- Art. 268.* Los ayuntamientos examinarán en junta de vecindario el proyecto, y responderán dentro de tres semanas por una de estas tres cláusulas: =Primera: Este ayuntamiento aprueba tal adición o enmienda de constitución. =Segunda: Este ayuntamiento no aprueba la adición o enmienda &c. &c. =Tercera: Este ayuntamiento conviene en lo que decida el congreso acerca de la adición o enmienda, &c. &c.
- Art. 269.* Recibidos todos los votos de los ayuntamientos, votará también el congreso, y su voto valdrá por todos los ayuntamientos que hayan respondido en la fórmula tercera.
- Art. 270.* Luego, sumados los votos o acciones del estado en su totalidad, conforme a la base indicada en el artículo 22, si hubiere tres quintas partes a favor de la adición o enmienda de constitución de que se trata, se publicará esta como ley.
- Art. 271.* Nunca podrán reformarse los artículos de esta constitución que establecen la libertad e independencia de este estado, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de poderes.
- Art. 272.* Esta constitución, en cuanto contraríe a la federal, debe ser por ella enmendada.

## Título XXI

### Del juramento de los funcionarios

*Art. 273.* La fórmula del juramento que todo funcionario público ha de hacer públicamente a su entrada en el ejercicio de su cargo, es la siguiente:

”¿Juráis delante de Dios, usar como fiel depositario de los poderes constitucionales que habéis recibido de vuestros conciudadanos, consultar en todo y sobre todo en el ejercicio de las funciones de vuestro cargo a sus verdaderos intereses, según el dictamen de vuestra conciencia? —Sí juro.

”¿Juráis esforzaros para procurar más y más el honor y prosperidad de la república, y para conservar su independencia, la seguridad de las personas, propiedades y derechos de todos los individuos que la componen? —Sí juro.

”¿Juráis conservar la religión católica apostólica romana, y las buenas costumbres, dar ejemplo de obediencia a las leyes, y llenar todos los deberes que os impone la constitución del estado y nuestra unión a la federación mexicana, conforme a la acta constitutiva y a la constitución federal? —Sí juro.

”Que Dios testigo de estas promesas os castigue si las quebrantáis.

*Art. 274.* Este juramento lo hará todo supremo funcionario público ante el congreso: los funcionarios generales no supremos, ante el gobernador, presente el consejo de estado; y los funcionarios particulares foráneos, ante el alcalde primero, presente el ayuntamiento, dándose fe de ello en la acta.

Dado en Monterey, a 5 de marzo del año del Señor de 1825, 5º de la independencia, 4º de la libertad y 3º de la federación.—José Francisco Arroyo, presidente.—Juan Bautista de Arizpe.—Rafael de Llano.—José María Gutiérrez de Lara.—Antonio Crespo.—Juan José de la Garza.—José María Parás.—Pedro José de la Garza Valdés.—José Andrés de Sobrevilla.—José Manuel Pérez, diputado secretario.—Pedro Antonio de Eznal, diputado secretario.

Por tanto mando a todos los tribunales, justicias y autoridades de este estado, de cualquiera clase y dignidad que sean, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar en todas sus partes la constitución preinserta, como ley fundamental del estado. Dado en Monterey a 5 de marzo de 1825.—José Antonio Rodríguez.—Miguel Margain, secretario.



6 de abril de 1825

Constitución Política del Estado Libre de Yucatán

Antonio López de Santa-Anna, Pérez de Lebrón, general de brigada de los ejércitos nacionales, condecorado con las cruces de primera época y la de Córdova, gobernador del estado libre de Yucatán

*Los ciudadanos diputados secretarios del augusto congreso constituyente del estado, se han servido comunicarme el decreto siguiente.*

“El congreso, habiendo sancionado con esta fecha la constitución política de la república de Yucatán, decreta: que se pase al gobernador del estado un original de la citada constitución firmada por todos los diputados del congreso que se hallan presentes, para que disponga, inmediatamente se imprima, publique y circule, comunicándola a todos los ayuntamientos y autoridades políticas del estado, para que asimismo la publiquen en todos los pueblos de su distrito.

Lo tendrá entendido el gobernador del estado para su cumplimiento, haciendo que este decreto se imprima, publique y circule.

Dado en Mérida de Yucatán en el palacio del congreso a 6 de abril de 1825, 3º de la república federal.—José María Quiñones, diputado presidente.—Pedro José Guzmán, diputado secretario.—Manuel Jiménez, diputado secretario.—Al gobernador del estado.”

Y para que el anterior decreto tenga puntual y debido cumplimiento, mando se imprima, publique y circule a quienes corresponda. Dado en Mérida en la casa de gobierno del estado a 6 de abril de 1825, 3º de la república federal.—Antonio López de Santa-Anna.—Por mandado de S. E.—Joaquín Castellanos, secretario general.

El gobernador del estado libre de Yucatán a todos sus habitantes, sabed: Que el congreso constituyente del mismo estado ha decretado y sancionado la siguiente constitución política para su gobierno interior.

En el nombre de Dios todopoderoso, autor y supremo legislador de la sociedad.

El congreso constituyente del estado de Yucatán, en desempeño de los deberes que le han impuesto sus comitentes, y con el fin de establecer conforme a la voluntad general, una forma de gobierno que promueva y asegure su felicidad, acuerda, decreta y sanciona la presente constitución.

## Capítulo I Del estado yucateco

- Art. 1.* El estado de Yucatán es la reunión de todos los habitantes de esta península y de sus islas adyacentes.
- Art. 2.* El estado yucateco es soberano, libre e independiente de cualquiera otro.
- Art. 3.* La soberanía del estado reside esencialmente en los individuos que lo componen, y por tanto a ellos pertenece exclusivamente el derecho de formar, reformar y variar por medio de sus representantes su constitución particular, y el de acordar y establecer con arreglo a ella las leyes que peculiarmente requiera su conservación, régimen, seguridad y prosperidad interior.
- Art. 4.* El estado está obligado a conservar y proteger por leyes sabias y justas la igualdad, libertad, propiedad y seguridad de todos los individuos que lo componen. Por tanto prohíbe la introducción de esclavos en su territorio, y declara libres a los hijos que nacieren de los que actualmente existen en él.

## Capítulo II Del territorio de Yucatán

- Art. 5.* El territorio de la república de Yucatán es actualmente el mismo a que se extendía la antigua intendencia de este nombre, con exclusión de la provincia de Tabasco.
- Art. 6.* Se fijarán con exactitud los términos de este territorio y donde fuere posible con límites naturales.
- Art. 7.* De este territorio se hará oportunamente una división más igual y más favorable a sus pueblos respectivos que la de los actuales partidos, que son los siguientes: Bacalar, Campeche, Ichmul, Izamal, Isla del Carmen, Jequelchacan, Junucmá, Lerma, Mama, Mérida, Oxuscab, Seibaplaya, Sotuta, Tizimin y Valladolid.

## Capítulo III De los yucatecos

- Art. 8.* Son yucatecos:
- 1º. Todos los hombres nacidos y avecindados en el territorio de Yucatán y los hijos de éstos.
  - 2º. Los extranjeros que hayan obtenido del congreso carta de naturaleza, o tengan las circunstancias que determinen las leyes.
  - 3º. Los esclavos, actualmente existentes en el estado desde que adquieran en él su libertad.

## Capítulo IV Derechos de los yucatecos

- Art. 9.* 1°. Todos los yucatecos son iguales ante la Ley, ya premie o ya castigue.
- 2°. Todos tienen un mismo derecho para conservar su vida, para defender su libertad, para ejercer todo género de industria y cultivo, y para gozar de sus legítimas propiedades. La ley sólo puede prohibirles o limitarles el uso de estos derechos cuando sea ofensivo a los de otro individuo su ejercicio o perjudicial a la sociedad.
- 3°. Todos tienen un mismo derecho para que la autoridad pública les administre pronta, cumplida y gratuita justicia.
- 4°. Todos tienen derecho para oponerse al pago de contribuciones que no hayan sido impuestas constitucionalmente.
- 5°. Todos tienen un mismo derecho para que su casa no sea allanada sino en los casos determinados por la ley en la parte que baste a conseguir su objeto, y siempre bajo la responsabilidad del juez que expedirá la orden por escrito, que original entregará al que le facilite el allanamiento.
- 6°. Los libros, papeles y correspondencia epistolar de los yucatecos son un depósito inviolable; sólo podrá procederse a su secuestro, examen o interceptación en los precisos y raros casos expresamente determinados por la ley.
- 7°. Todos tienen un mismo derecho a que su persona no sea detenida ni aprisionada sino en los casos y por los motivos que se determinarán en esta constitución y en las leyes.
- 8°. Todos tienen un mismo derecho para que si en alguna necesidad pública legalmente probada, o para algún objeto de conocida utilidad común que se les haya manifestado, la autoridad constituida les tomare alguna parte de su propiedad, se les dé justa indemnización a bien vista de hombres buenos.
- 9°. Los yucatecos sólo podrán obtener y gozar privilegios exclusivos en obras de su propia invención o producción.
- 10°. Todos tienen un mismo derecho para escribir, imprimir y publicar libremente sus pensamientos y opiniones, sin necesidad de previa revisión o censura, respondiendo ante la ley de los abusos de esta libertad. Los escritos que versan directamente sobre la sagrada escritura o sobre los dogmas de la religión, quedan no obstante sujetos a previa censura.
- 11°. Todos tienen un mismo derecho para pedir libre y moderadamente ante los depositarios de la autoridad pública la observancia de esta constitución y el cumplimiento de las leyes.

## Capítulo V Obligaciones de los yucatecos

*Art. 10.* Todo yucateco sin distinción alguna está obligado:

- 1°. A ser justo y benéfico.
- 2°. A ser fiel a la constitución general de la nación y a la particular del estado.

- 3°. A obedecer las leyes.
- 4°. A respetar las autoridades establecidas.
- 5°. A contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del estado.
- 6°. A defender la patria con las armas cuando fuere llamado por la ley.

## Capítulo VI De la religión

- Art. 11.* La religión del estado es la católica apostólica romana: éste la protege con leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra.
- Art. 12.* Ningún extranjero será perseguido ni molestado por su creencia religiosa, siempre que respete la del estado.

## Capítulo VII Del gobierno

- Art. 13.* El gobierno del estado de Yucatán es republicano, popular, representativo federal.
- Art. 14.* El objeto del gobierno es la felicidad del estado, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen.
- Art. 15.* El ejercicio del poder supremo del estado se conservará dividido, para jamás reunirse, en legislativo, ejecutivo y judicial.
- Art. 16.* La potestad de hacer leyes reside en el congreso: la de hacerlas ejecutar en el gobierno: la de aplicarlas en los tribunales establecidos por la ley.

## Capítulo VIII De los ciudadanos

- Art. 17.* Es ciudadano en ejercicio de sus derechos:
- 1°. El yucateco que estando avecindado en algún pueblo del estado, tenga cumplidos veinte y un años de edad, o diez y ocho siendo casado.
  - 2°. El que gozando ya de este derecho en otro estado de la confederación, se establezca después en éste.
  - 3°. El que estando avecindado y teniendo algún empleo, profesión o industria productiva en el territorio de la confederación cuando se pronunció su emancipación política, continúe viviendo en este estado y permanezca fiel a la causa de la independencia nacional.
  - 4°. El natural de alguno de los otros estados emancipados de la dominación española en América, que con alguna industria productiva o con un capital conocido fijare por tres años su residencia en este estado.



5º. El extranjero que gozando ya de los derechos de yucateco, obtuviere del congreso carta especial de ciudadano.

6º. Para que el extranjero pueda obtener dicha carta, deberá tener alguna profesión o ejercicio productivo, o haber adquirido bienes raíces, o haber hecho servicios señalados y estar vecindado en algún pueblo del estado con residencia de seis años; bastando sólo tres al que se radicare en el estado con su familia, o estuviere casado con yucateca.

*Art. 18.* Sólo los que sean ciudadanos podrán obtener empleos municipales, y elegir para ellos en los casos señalados por la ley.

*Art. 19.* Se pierde el ejercicio de estos derechos

1º. Por adquirir naturaleza en país extranjero.

2º. Por salir y establecerse fuera del estado sin licencia del gobierno.

3º. Por admitir empleo, condecoración o pensión de gobierno extranjero.

4º. Por sentencia que imponga pena aflictiva o infamante, si no se obtiene rehabilitación.

5º. Por vender su voto o comprar el ajeno en las juntas electorales, ya sea a su favor o al de tercera persona, si ha precedido prueba y no se obtiene rehabilitación.

6º. Por quiebra fraudulenta calificada como tal.

*Art. 20.* Se suspende el ejercicio de estos derechos:

1º. Por incapacidad física o moral previa declaración judicial en casos dudosos.

2º. Por deuda a los fondos públicos después de plazo cumplido.

3º. Por no tener domicilio, empleo, oficio o modo de vivir conocido.

4º. Por estar procesado criminalmente.

5º. Por sirviente doméstico dedicado inmediatamente a la persona.

6º. Desde el año de 1835 deberán saber leer y escribir los que de nuevo entren en el ejercicio de los derechos de ciudadano.

7º. Por no estar alistado en la milicia local, sin causa legítima que lo excuse.

## Capítulo IX Del Poder Legislativo

*Art. 21.* El poder legislativo reside en el congreso, que se compone de todos los diputados elegidos por los ciudadanos residentes en los partidos del estado.

*Art. 22.* Para la elección que se hará mediante juntas de parroquia y de partido, servirá de base la población de cada uno.

### *Juntas de parroquia*

*Art. 23.* Las juntas de parroquia que se celebrarán públicamente el primer domingo del mes de junio, previa convocatoria que con anterioridad de ocho días expedirá la

- autoridad local, se compondrán de todos los ciudadanos que estén en el ejercicio de sus derechos, avecindados y residentes en el territorio de cada pueblo.
- Art. 24.* Reunidos los ciudadanos en el día y lugar precisamente designado bajo la presidencia de la primera autoridad local o de las otras respectivas del ayuntamiento, si hubiere diferentes juntas electorales, nombrarán de entre los presentes cuatro escrutadores y un secretario.
- Art. 25.* Seguidamente los ciudadanos de uno en uno procederán al nombramiento de un elector por cada mil almas, pronunciando en voz alta el nombre del elegido, que escribirá el secretario a su presencia en un registro destinado a este efecto. Si excediere o llegare la población a mil y quinientas almas, nombrarán dos, si a dos mil y quinientas, tres, y así progresivamente.
- Art. 26.* En las poblaciones que tengan menos de mil almas, si tuvieren quinientas se nombrará un elector, y si fueren menos se agregarán a las de otra y nombrarán los que correspondan.
- Art. 27.* El presidente y los escrutadores decidirán en el acto, por sólo aquella vez, para aquel solo efecto y sin recurso, las tachas que se pongan en la junta a votantes y votados, dejando a salvo su respectivo derecho.
- Art. 28.* Los militares que se hallen de servicio sólo podrán nombrar y ser nombrados electores en el lugar de su vecindad y residencia, con tal que reúnan las demás cualidades que prescriben los artículos 23 y 37.
- Art. 29.* Los militares que se hallen en el caso de que habla el artículo precedente, siempre que su totalidad no baje del número de cincuenta, formarán en el pueblo de su vecindad y residencia una sola junta electoral, presidida por la autoridad política local, y nombrarán en ella un elector. Si su número llegare o excediere de mil y quinientos nombrarán dos electores, si a dos mil y quinientos tres, y así progresivamente.
- Art. 30.* En caso que no lleguen al número de cincuenta, concurrirán a votar a las juntas electorales de sus respectivas parroquias.
- Art. 31.* Los individuos de la milicia activa que se hallen fuera de servicio, podrán igualmente nombrar y ser nombrados electores, y concurrirán a votar a las juntas electorales de sus respectivas parroquias, siempre que además de la vecindad y residencia reúnan las otras cualidades que prescriben los artículos 23 y 37.
- Art. 32.* Al cohecho, al soborno y a la calumnia en toda elección, es inherente la pérdida de sufragio, y nadie podrá votarse a sí mismo.
- Art. 33.* En las juntas electorales ningún ciudadano se presentará con armas, ni habrá guardia.
- Art. 34.* Acabada la votación, que durará abierta cuatro días a lo menos, y seis cuando más, el presidente, escrutadores y secretario harán regulación pública de votos; el primero publicará los nombres de los que hubieren reunido mayor número que se habrán por electores, y el último les librará certificación que lo acredite.
- Art. 35.* Estos electores tienen por objeto votar en la junta electoral del partido para diputados del congreso y demás funcionarios del estado que determine esta constitución.

- Art. 36.* Publicada la elección y extendida el acta que firmarán el presidente, escrutadores y secretario, la junta quedará en el acto disuelta.
- Art. 37.* Para ser elector parroquial se requiere:
- 1º. Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos.
  - 2º. Ser mayor de veinte y cinco años.
  - 3º. Ser vecino del pueblo con residencia a lo menos de un año.
  - 4º. Saber leer y escribir.
  - 5º. Tener una propiedad territorial, o una renta permanente, o un ejercicio, profesión o industria productiva que por notoriedad no baje de doscientos pesos.
- Art. 38.* Estas mismas cualidades se requieren en los electores parroquiales y de partido que deben nombrar los diputados al congreso nacional.
- Art. 39.* Nadie puede excusarse de este encargo por motivo alguno.
- Art. 40.* Los electores desde su nombramiento hasta cuatro días después de concluido su encargo, no podrán ser demandados, detenidos ni presos, sino por causa criminal que merezca pena corporal afflictiva.

### *Juntas de partido*

- Art. 41.* Las juntas electorales de partido que se formarán anualmente en el pueblo cabecera de cada uno el primer domingo del mes de julio, se compondrán de todos los electores parroquiales de su comprensión, y serán presididas por la autoridad política local, a quien se presentarán los electores con la certificación de su nombramiento para sentar en el libro de actas sus nombres.
- Art. 42.* Tres días antes del asignado se reunirán en la casa consistorial los electores parroquiales, y presididos por la primera autoridad política elegirán cuatro escrutadores y un secretario de entre ellos mismos, para que examinando las certificaciones de su nombramiento informen al siguiente día si están arregladas. Las de los escrutadores y secretario serán examinadas por una comisión de tres individuos que al efecto nombrará la junta.
- Art. 43.* En el siguiente día se leerán los informes respectivos, y si se hallare defecto en las certificaciones o en las calidades de los electores, la junta decidirá en el acto, y su resolución se ejecutará sin recurso.
- Art. 44.* En el día señalado para la elección, estando presentes a lo menos las dos terceras partes de todos los electores, se procederá a la de un diputado por cada veinte y cinco electores. Si los de un partido llegaren a treinta y siete, elegirán dos, si a sesenta y dos, tres, y así progresivamente; pero si los de un partido sólo llegaren al número de doce, nombrarán no obstante un diputado, y si bajaren de este número, se reunirán a los del más inmediato y nombrarán los que correspondan a la población de ambos. El nombramiento puede recaer igualmente en individuo del partido o de fuera de él.
- Art. 45.* Concluida la votación, el presidente, escrutadores y secretario contarán los votos, y se habrá por elegido el que haya reunido a lo menos la mitad y uno más, y

publicará la elección el presidente. Si ninguno hubiere reunido la pluralidad absoluta, los dos que hubieren tenido mayor número entrarán en segundo escrutinio, quedando cierto el que esta vez obtuviere la mayoría. En caso de empate decidirá la suerte.

*Art. 46.* Después de la elección de diputados propietarios, cada junta electoral nombrará un suplente en la misma forma, que sea vecino del partido con residencia de un año a lo menos.

*Art. 47.* Si una misma persona fuere elegida por dos o más partidos, prevalecerá la elección en favor de aquel que le hubiere dado mayor número de votos, y por el otro representará el suplente. Si este suplente resultare nombrado propietario de otro, se reunirá la junta electoral para elegir quien le sustituya.

*Art. 48.* Concluidos todos los actos de elección, el secretario hará referencia de ellos en el acta, que firmarán el presidente y electores. De esta acta el presidente remitirá una copia a la diputación permanente, y participará a cada uno de los elegidos su nombramiento por medio de oficio que les servirá de credencial: aquella copia y estos oficios serán firmados por el presidente, escrutadores y secretario.

*Art. 49.* Los diputados desde su nombramiento hasta un mes después de concluida su diputación, no pueden ser demandados, detenidos ni presos, sino por causa criminal que merezca pena corporal afflictiva.

*Art. 50.* Para ser diputado se requiere:

1º. Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos.

2º. Estar vecindado en el territorio del estado con residencia de cinco años.

3º. Tener veinte y cinco años cumplidos de edad.

4º. Poseer una propiedad territorial de dos mil pesos, o una renta permanente, o un ejercicio, profesión o industria productiva equivalente a cuatrocientos pesos anuales.

*Art. 51.* El gobernador, el vicegobernador, el secretario general, los senadores, el obispo y su provisor, los diputados y senadores del congreso general, los jueces de primera instancia, los magistrados y ministros de los tribunales de segunda y tercera, el tesorero general, los administradores de rentas, y los empleados y dependientes del gobierno de la federación, no pueden ser diputados a la legislatura del estado.

*Art. 52.* Los demás empleados públicos del estado podrán serlo, quedando suspensos del ejercicio de sus funciones durante el tiempo de su diputación.

*Art. 53.* Concluidas las elecciones los electores y diputados pasarán a la iglesia principal donde se cantará un solemne Te Deum en acción de gracias al Todopoderoso.

## Capítulo X De la celebración del Congreso

*Art. 54.* El congreso se reunirá todos los años en la capital del estado y en edificio destinado a este solo efecto.

*Art. 55.* Cuando tuviere por conveniente trasladarse a otro lugar, podrá hacerlo conviniendo en ello las dos terceras partes de los diputados presentes.

- Art. 56.* Las sesiones del congreso en cada año durarán consecutivamente desde 21 de agosto hasta 31 de octubre. A la primera asistirá el gobernador, y en ella hará una sencilla exposición del estado de la república.
- Art. 57.* El congreso podrá prorrogar sus sesiones cuando más por treinta días en sólo dos casos: 1º a petición del gobierno; 2º si el congreso lo creyere necesario por una resolución de las dos terceras partes de los diputados.
- Art. 58.* Los diputados no podrán volver a ser elegidos sino mediando otra diputación.
- Art. 59.* Los diputados se renovarán por mitad cada año, debiendo salir en el primero los nombrados por las juntas electorales de los partidos que solos o agregados las hayan celebrado y representen menor población. En el subsecuente saldrán los demás.
- Art. 60.* Al llegar los diputados a la capital se presentarán a la diputación permanente, la cual hará sentar sus nombres y el de los partidos que los hubieren elegido en un registro que habrá al efecto en la secretaría del congreso.
- Art. 61.* Cada año se celebrará el día 10 de agosto a puerta abierta la primera junta preparatoria, haciendo de presidente y secretario los que lo fueren de la diputación permanente, y de escrutadores los dos que se nombraren entre los diputados antiguos.
- Art. 62.* En esta primera junta presentará la diputación permanente las actas de elección de los partidos, y los nuevos diputados las credenciales de su nombramiento, que serán examinadas por una comisión de tres diputados antiguos.
- Art. 63.* El día 14 del mismo mes se celebrará también a puerta abierta la segunda junta preparatoria, en la cual informará la comisión sobre la legitimidad de las credenciales habiendo tenido presentes las copias de las actas de elección de los partidos.
- Art. 64.* En esta junta y en las demás que sean necesarias hasta el día 19 de agosto, se resolverán definitivamente a pluralidad absoluta de votos las dudas que se susciten sobre la elección y calidad de los diputados.
- Art. 65.* Todos los años el día 20 de agosto se celebrará la última junta preparatoria en la que los nuevos diputados, interrogados por el presidente y puestas las manos sobre los santos evangelios, prestarán juramento bajo la fórmula siguiente: ¿Juráis guardar y hacer guardar religiosamente la constitución general de la república de los Estados Unidos Mexicanos, y la particular del estado yucateco sancionada por su congreso constituyente: haberos bien y fielmente en el encargo que el estado os ha encomendado, mirando en todo por su bien y prosperidad? R. Sí juro. —Si así lo hicieréis, Dios os lo premie, y si no, os lo demande.
- Art. 66.* En seguida se procederá a elegir de entre los mismos diputados por escrutinio secreto y a pluralidad absoluta de votos un presidente, vicepresidente y dos secretarios, con lo que se tendrá por constituido y formado el congreso.
- Art. 67.* En el mismo día se dará parte al gobierno de hallarse constituido el congreso, y del presidente y secretarios que ha elegido. La misma formalidad se observará para el acto de cerrarse sus sesiones.
- Art. 68.* En los casos en que el gobierno haga al congreso algunas propuestas, asistirá su secretario a las discusiones, cuando y del modo que el congreso determine, y hablará en ellas; pero no podrá estar presente a la votación.

- Art. 69.* Las sesiones del congreso serán públicas, y sólo en los casos que exijan reserva podrá celebrarse sesión secreta.
- Art. 70.* En las discusiones del congreso, y en todo lo demás que pertenezca a su gobierno y orden interior, se observará su reglamento, sin perjuicio de las reformas que el congreso tuviere por conveniente hacer en él.
- Art. 71.* Si se reuniere extraordinariamente el congreso, no entenderá sino en el objeto para que hubiere sido convocado, y sus sesiones comenzarán y se terminarán con las mismas formalidades que las del ordinario.
- Art. 72.* La celebración del congreso extraordinario no estorbará la elección de los nuevos diputados en el tiempo prescrito.
- Art. 73.* Si el congreso extraordinario no hubiere concluido sus sesiones en el día señalado para la reunión del ordinario, cesará el primero en sus funciones, y el ordinario continuará el negocio para que aquél fue convocado.
- Art. 74.* Los diputados serán inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales que contra ellos se intentaren, durante su diputación y un mes después, no podrán ser juzgados sino por el tribunal del congreso, en el modo y forma que se prescribe en el reglamento de su gobierno interior.
- Art. 75.* Durante el tiempo de su diputación, contado para este efecto desde que el nombramiento conste en la secretaría del congreso, no podrán los diputados admitir para sí ni solicitar para otro empleo alguno de provisión del gobierno, ni aun ascenso, como no sea de escala en su respectiva carrera.

## Capítulo XI

### De las facultades del Congreso

- Art. 76.* Las facultades del congreso son:
- I. Decretar, interpretar y derogar las leyes relativas al régimen interior del estado.
  - II. Pedir motivadamente al congreso general la derogación, suspensión o modificación de las leyes generales de la Unión, que por circunstancias peculiares ofendan los derechos inmanentes del estado.
  - III. Nombrar al secretario y tesorero general del estado, a los magistrados y fiscal de los tribunales de segunda y tercera instancia, y resolver en último recurso las dudas que se susciten en la elección y calidades del gobernador, vicegobernador y senadores del estado, y recibirles el juramento cuando entren a desempeñar su respectivo encargo.
  - IV. Decretar la creación y supresión de plazas en los tribunales que establece la constitución o se establecieron en adelante con arreglo a ella, la de empleos y oficios públicos y el aumento y disminución de sus dotaciones.
  - V. Declarar que ha lugar a la formación de causa contra el gobernador, vicegobernador, senadores y demás funcionarios públicos del estado, cuando fueren acusados legalmente de que no cumplen con sus obligaciones.

- VI. Acordar con los estados confinantes y con arreglo a lo dispuesto en el art. 7º y en la constitución federal la demarcación de sus límites respectivos.
- VII. Fijar con vista de los presupuestos del gobierno los gastos anuales de la administración pública del estado, agregando la parte que a éste quepa en los generales de la nación.
- VIII. Establecer o continuar anualmente las contribuciones públicas e impuestos municipales, velar sobre su recaudación, aprobar su repartimiento, disponer la aplicación de sus productos y examinar su inversión.
- IX. Disponer lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes del estado.
- X. Promover y fomentar en todas sus partes la agricultura, la industria y el comercio.
- XI. Introducir y establecer en el estado la enseñanza de las ciencias y de las artes útiles.
- XII. Disponer y aprobar los reglamentos generales de policía y salubridad del estado.
- XIII. Proteger a los individuos del estado en el uso de la libertad de escribir, imprimir y publicar libremente sus pensamientos y opiniones políticas, sin necesidad de previa revisión o censura.
- XIV. Dar carta de naturaleza y ciudadanía a los extranjeros con arreglo a la constitución.
- XV. Conceder recompensas personales a los que hicieren servicios extraordinarios al estado.
- XVI. Conceder indulto, remisión o conmutación de pena legal, sólo cuando lo requiera así el mayor bien y conveniencia del estado.

## Capítulo XII

### De la formación de las leyes y de su sanción

- Art. 77.* Todo diputado tiene facultad de proponer al congreso proyectos de ley, haciéndolo por escrito y exponiendo las razones en que se funde.
- Art. 78.* También puede hacerlo el gobernador por medio de exposición que dirigirá al congreso.
- Art. 79.* Dos días a lo menos después de presentado y leído cualquier proyecto de ley, se leerá por segunda vez, y el congreso deliberará si se admite o no a discusión.
- Art. 80.* Admitido a discusión, si la gravedad del asunto requiriese a juicio del congreso que pase previamente a una comisión, se ejecutará así.
- Art. 81.* Cuatro días a lo menos después de admitido a discusión el proyecto, si no ha pasado a alguna comisión, se leerá tercera vez, y se podrá señalar día para abrir la discusión.
- Art. 82.* Llegado el día señalado para la discusión, abrazará ésta el proyecto en su totalidad y en cada uno de sus artículos.
- Art. 83.* El congreso decidirá cuándo la materia está suficientemente discutida, y decidido que lo está, se resolverá si ha o no lugar a la votación.
- Art. 84.* Decidido que ha lugar a la votación, se procederá a ella inmediatamente, admitiendo o desechando en todo o en parte el proyecto, o variándole y modificándole según las observaciones que se hayan hecho en la discusión.

- Art. 85.* La votación se hará a pluralidad absoluta de votos, y para proceder a ella será necesario que se hallen presentes a lo menos las dos terceras partes de la totalidad de los diputados que deben componer el congreso.
- Art. 86.* Si la ley fuere relativa a imponer alguna contribución, no podrá discutirse ni aprobarse sin la concurrencia de las tres cuartas partes de la totalidad de los diputados: la misma formalidad se observará para decretar cualquier gasto, aumento, o disminución de sueldo a los empleados del estado.
- Art. 87.* Si el congreso desechare un proyecto de ley en cualquier estado de su examen, o resolviere que no debe procederse a la votación, no podrá volver a proponerse en el mismo año.
- Art. 88.* Si hubiere sido adoptado, discutido y aprobado, se extenderá por duplicado en forma de ley y se leerá en el congreso; hecho lo cual y firmados ambos originales por el presidente y secretarios, serán dirigidos inmediatamente al gobernador, sin cuya firma no se tendrá como ley del estado.
- Art. 89.* El gobernador, oído previamente el senado, dará dentro de diez días la sanción por esta fórmula firmada de su mano: Publíquese como ley: o la negará dentro del mismo término por la siguiente, igualmente firmada: Vuelva al congreso; acompañando en este caso una exposición de las razones que ha tenido para negarla. Esta exposición y el dictamen del senado se insertarán íntegramente en las actas.
- Art. 90.* Si el congreso, después de haber tomado en consideración en dos distintas sesiones la exposición del gobernador y el dictamen del senado, aprobare en nueva discusión por dos terceras partes de votos el mismo proyecto, quedará sancionado como ley, y se comunicará al gobernador para que la publique y ponga en observancia.
- Art. 91.* Si pasados los diez días el gobernador no hubiere dado o negado la sanción, por el mismo hecho se entenderá dada, y la dará en efecto.
- Art. 92.* Si negada la sanción de una ley, el congreso conviniere en desecharla, no volverá a tratarse de ella en la legislatura de aquel año.
- Art. 93.* En cualquiera otra legislatura en que volviere a presentarse el mismo proyecto de ley, se tendrá como enteramente nuevo para su discusión.
- Art. 94.* Si antes de espirar el término de los diez días en que el gobernador debe devolver el proyecto de ley, llegare el día en que el congreso ha de terminar sus sesiones, el gobernador dará o negará la sanción en los cuatro primeros de las sesiones del siguiente congreso.
- Art. 95.* Si pasado este término no hubiere dado el gobernador la sanción, por esto mismo se entenderá dada y la dará en efecto; pero si la negare, podrá el mismo congreso discutir de nuevo el proyecto observando lo dispuesto en el artículo 90.
- Art. 96.* Las leyes se derogan con las mismas formalidades con que se establecen.



## Capítulo XIII

### De la promulgación de las leyes

- Art. 97.* Publicada la ley en el congreso, se dará de ello aviso al gobernador para que proceda inmediatamente a su promulgación solemne, y remita copia autorizada a las dos cámaras, y en su receso al consejo de gobierno y también al presidente de la república.
- Art. 98.* El gobernador para publicar las leyes usará de la fórmula siguiente: El gobernador del estado de Yucatán a sus habitantes, sabed: que el congreso ha decretado lo siguiente: (aquí el texto de la ley). Por tanto mando se imprima, publique y circule para su debido cumplimiento.

## Capítulo XIV

### De la diputación permanente

- Art. 99.* El congreso antes de cerrar sus sesiones nombrará una diputación permanente compuesta de cinco individuos de su seno, que durará de una a otra legislatura ordinaria. Su presidente será el primer nombrado, y su secretario el último.
- Art. 100.* Al mismo tiempo nombrará dos suplentes que deberán concurrir a esta diputación en caso de imposibilidad física o moral de los propietarios.
- Art. 101.* Las facultades de la diputación permanente son:
- 1<sup>a</sup>. Velar sobre la observancia de la constitución y de las leyes, y dar cuenta al congreso de sus infracciones con los expedientes que hubiere instruido.
  - 2<sup>a</sup>. Dar parte al congreso de los abusos que note en cualquier ramo de administración pública.
  - 3<sup>a</sup>. Convocar a congreso extraordinario en los casos que previenen el artículo 104 y cláusulas 5<sup>a</sup> y 14<sup>a</sup> del artículo 117 de esta constitución.
  - 4<sup>a</sup>. Desempeñar las funciones que le señalan los artículos 60, 61, 62 y 127.
  - 5<sup>a</sup>. Dar aviso a los diputados suplentes para que en su caso concurren por los propietarios que se hubieren imposibilitado física o moralmente.

## Capítulo XV

### Poder Ejecutivo

- Art. 102.* La suprema potestad ejecutiva del estado reside en un gobernador, y su autoridad se extiende a cuanto conduce a conservar el orden público y a promover la prosperidad interior. En las materias de oficio tendrá el tratamiento de excelencia.
- Art. 103.* Habrá un vicegobernador en quien por fallecimiento o por imposibilidad física o moral del gobernador recaerán sus facultades.

- Art. 104.* Hallándose igualmente imposibilitado el vicegobernador, recaerán estas facultades en el presidente interino del senado mientras resuelve el congreso, que se reunirá extraordinariamente estando en receso.
- Art. 105.* El gobernador y vicegobernador durarán cuatro años en el ejercicio de sus empleos, y sólo una vez podrán ser reelegidos para los mismos sin aquel intervalo.

### *De la elección del gobernador y vicegobernador*

- Art. 106.* Cada cuatro años se celebrarán juntas electorales de todos los partidos, las que, estando presentes a lo menos las dos terceras partes de sus electores, nombrarán a pluralidad absoluta de votos el martes próximo siguiente al primer domingo del mes de julio un individuo para gobernador y otro para vicegobernador.
- Art. 107.* Extendida el acta y firmada por el presidente y electores, el primero enviará en pliego cerrado copia de ella firmada por los mismos a la diputación permanente, la cual en la misma forma las presentará en la primera junta preparatoria del congreso.
- Art. 108.* El congreso en su primera sesión abrirá los pliegos, y hecha regulación de los votos, quedará elegido gobernador el que reuniere la pluralidad absoluta de las juntas electorales.
- Art. 109.* Si ninguno hubiere reunido la pluralidad absoluta, el congreso procederá a la elección entre los dos que tengan más votos.
- Art. 110.* Si uno solo tuviere la pluralidad respectiva, y dos o más igual número de votos, el congreso verificará la elección entre el primero y el que para este efecto elija entre los segundos.
- Art. 111.* Si más de dos individuos resultaren con pluralidad respectiva e igual número de votos, el congreso elegirá entre ellos al gobernador. En caso de empate en su elección decidirá la suerte.
- Art. 112.* Las mismas reglas que se han determinado para la elección del gobernador se observarán en su caso para la del vicegobernador.
- Art. 113.* Verificadas ambas elecciones, se comunicarán al gobernador para que las publique y prevenga a los electos que el primer domingo del próximo octubre se presenten a prestar ante el congreso el juramento prescrito en el artículo 231, y entren al correspondiente desempeño de sus respectivas funciones.
- Art. 114.* Si por cualquiera causa no se hubieren presentado los electos en dicho día, cesarán precisamente los antiguos y desempeñarán interinamente sus respectivas funciones las personas que eligiere el congreso de las temas que al efecto le propondrá el senado.
- Art. 115.* El gobernador, vicegobernador, senadores, diputados, tesorero y secretario general serán responsables del cumplimiento de sus obligaciones al congreso, y tendrán por su servicio una justa compensación que el actual determinará por esta vez, y después los sucesivos para las siguientes legislaturas en el último día de sus sesiones.
- Art. 116.* Las consignaciones del gobernador, vicegobernador, senadores y diputados no se alterarán durante el tiempo de sus funciones.

*Art. 117.* Las facultades del gobernador son:

- I. Sancionar y promulgar las leyes y decretos del congreso con arreglo a la constitución, y expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que juzgue conducentes a su cumplimiento.
- II. Pasar inmediatamente al congreso, y en su receso a la diputación permanente dos ejemplares de todas las leyes y decretos que le comunique el presidente de la república.
- III. Dirigir al congreso las mejoras que sobre la constitución y las leyes proponga en dictamen especial el senado, o que él juzgue convenientes.
- IV. Cuidar de que en todo el estado se administre pronta y cumplidamente la justicia.
- V. Pedir a la diputación permanente convoque a congreso extraordinario en los casos graves y urgentes en que oír precisamente al senado, pasando a la misma diputación el expediente original que hubiere instruido sobre la materia.
- VI. Librar las órdenes e instrucciones necesarias para que en las épocas señaladas se faciliten y lleven a puntual efecto las elecciones constitucionales.
- VII. Esponer al empezar las sesiones anuales del congreso, y después todas las veces que éste lo requiera o él lo juzgue conveniente, el estado de la república en sus relaciones federativas, políticas, militares y económicas.
- VIII. Decretar la inversión de los fondos aplicados por el congreso a cada uno de los ramos de la administración pública.
- IX. Llevar la correspondencia oficial con el presidente y secretarios de estado de la federación sobre negocios de interés nacional, y con los gobiernos de los demás estados sobre asuntos de recíproca conveniencia y utilidad.
- X. Nombrar los jueces letrados de los tribunales inferiores, y proveer todos los empleos civiles a propuesta en terna del senado.
- XI. Ejercer el patronato en todo el estado con arreglo a las leyes.
- XII. Suspender de sus destinos en los recesos del congreso previa formación de expediente y consulta del senado, a todos los empleados del estado. Concluido el expediente lo pasará a la diputación permanente, la cual le presentará al congreso en su primera sesión para que en su vista declare si ha o no lugar a la formación de causa. En el primer caso pasará el expediente al conocimiento del senado, y en el segundo el suspenso quedará repuesto y a salvo su derecho.
- XIII. Cuidar del orden, tranquilidad y seguridad pública en lo interior del estado, pudiendo requerir para este efecto, si lo juzgare necesario, el auxilio de la fuerza pública que en tales casos obrará a sus órdenes.
- XIV. Resistir, oyendo previamente al congreso, y en su receso al senado, a cualquiera potencia en caso de actual invasión, o en tan inminente peligro que no admita demora: en uno u otro caso dará cuenta inmediatamente al presidente de la república, e instruirá a la diputación permanente, hallándose el congreso en receso para que sin dilación le convoque extraordinariamente.
- XV. Sólo en el caso de que el bien y seguridad del estado exijan el arresto de alguna persona, podrá el gobernador expedir orden al efecto: pero con la precisa condición de que dentro de cuarenta y ocho horas deberá hacerla entregar a disposición del juez o tribunal competente.

*Art. 118.* El gobernador durante el tiempo de su encargo y un año después podrá ser acusado ante el congreso por falta de cumplimiento de sus obligaciones. Pasado aquel término no tendrá lugar ésta acusación.

*Art. 119.* Habrá un secretario general de gobierno que nombrará el congreso a pluralidad absoluta de votos, estando presentes las dos terceras partes de la totalidad de los diputados: su duración en este destino será por todo el tiempo que desempeñe con exactitud y fidelidad sus respectivas funciones.

*Art. 120.* Las obligaciones del secretario general son:

- 1<sup>a</sup>. Autorizar bajo su responsabilidad todas las resoluciones del gobierno con su firma, sin la cual no serán obedecidas.
- 2<sup>a</sup>. Llevar un registro puntual y exacto de estas resoluciones y de los votos consultivos del senado.
- 3<sup>a</sup>. Conservar este registro y presentarle al congreso cuando éste lo requiera
- 4<sup>a</sup>. Dar al congreso, a la diputación permanente, al senado y al gobernador copias autorizadas de dichas resoluciones y votos, los informes por escrito que pidieren sobre su tenor, y hacer lo demás que le ordenaren y sea conforme a la constitución y a las leyes.

*Art. 121.* Para ser gobernador o vicegobernador se requiere:

- 1<sup>o</sup>. Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos.
- 2<sup>o</sup>. Ser nacido en el territorio de la confederación, con vecindad y residencia de nueve años en el del estado.
- 3<sup>o</sup>. Ser mayor de treinta años. Que no sea diputado ni senador del congreso nacional: empleado ni dependiente del gobierno de la federación: diputado, senador o magistrado del estado, ni eclesiástico.
- 4<sup>o</sup>. Poseer una propiedad territorial de cuatro mil pesos, o una renta permanente, o un ejercicio, profesión o industria productiva, equivalente a ochocientos anuales.

*Art. 122.* Para que el extranjero pueda ser gobernador o vicegobernador, se requiere:

- 1<sup>o</sup>. Que haya obtenido del congreso carta especial de ciudadano.
- 2<sup>o</sup>. Que sea mayor de treinta años, con residencia de doce en territorio del estado.
- 3<sup>o</sup>. Que esté casado con yucateca.
- 4<sup>o</sup>. Que posea una propiedad territorial cuyo valor no baje de doce mil pesos.

*Art. 123.* Para ser secretario general, se requiere:

- 1<sup>o</sup>. Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos.
- 2<sup>o</sup>. Ser nacido en el territorio de la federación con residencia de siete años en el estado.
- 3<sup>o</sup>. Ser mayor de treinta años.

*Art. 124.* Para que el extranjero sea secretario, se requiere:

- 1<sup>o</sup>. Que haya obtenido del congreso carta especial de ciudadano.
- 2<sup>o</sup>. Que sea mayor de treinta años con residencia de doce en el estado.
- 3<sup>o</sup>. Que esté casado con yucateca.

*Art. 125.* Si estando suspensas las sesiones del congreso muriere el secretario, o por incapacidad física o moral se imposibilitare para continuar sus funciones, el gobernador, a propuesta en terna del senado, proveerá interinamente la vacante.

## Capítulo XVI Del Senado

- Art. 126.* Habrá un senado compuesto del vicegobernador que presidirá con voto, de cuatro individuos elegidos popularmente, del tesorero general del estado y del secretario de gobierno. Un solo eclesiástico podrá ser senador.
- Art. 127.* Las juntas electorales de partido al siguiente día del nombramiento de diputados elegirán a pluralidad absoluta de votos cuatro individuos para senadores y dos para suplentes, y asentada la correspondiente acta que firmarán el presidente y electores, el primero enviará en pliego cerrado copia de ella firmada por los mismos a la diputación permanente, la cual en la misma forma las presentará al congreso el día de su instalación.
- Art. 128.* El congreso en su primera sesión hará regulación de los votos de las juntas electorales de partido, y quedarán electos senadores propietarios los cuatro individuos que reúnan la pluralidad absoluta, prefiriendo los que tengan más votos. Si esta pluralidad resultare del todo igual en más número de individuos, el congreso elegirá entre ellos los cuatro senadores propietarios, o los que falten para llenar este número.
- Art. 129.* Si de los individuos electos por las juntas de partido no resultare en todo o en parte la elección de los cuatro senadores propietarios por no llegar a la pluralidad absoluta, el congreso designando por su orden entre los que hubieren obtenido más votos duplicado número al de los senadores que falten, procederá a su respectiva elección.
- Art. 130.* Para la elección de los suplentes se observará lo que previenen los dos artículos anteriores.
- Art. 131.* Concluida la elección de senadores, se comunicará al gobierno para que prevenga a los electos se presenten a tomar posesión de su destino el primer domingo de octubre.
- Art. 132.* La elección de gobernador y vicegobernador prefiere a la de diputado, y la de éste y la de aquéllos a la de senador.
- Art. 133.* Los cuatro senadores propietarios y los dos suplentes se renovararán por mitad cada año, saliendo en el primero los que hayan resultado electos con menor número de votos, y por suerte, si lo hubieren sido con número igual. Para lo sucesivo saldrán los más antiguos, y las respectivas juntas electorales de partido nombrarán los dos propietarios y el suplente en la forma expresada.
- Art. 134.* En toda regulación de votos en caso de empate decidirá la suerte, y no se ocurrirá a ella antes de haber hecho segunda votación.
- Art. 135.* El senado a pluralidad absoluta de votos nombrará para su secretario a uno de los cuatro senadores, y si la elección recayere en el de mayor edad, cuando éste deba presidir a falta del vicegobernador, se nombrará a otro de los tres restantes. Se renovará cada tres meses pudiendo ser reelegido.
- Art. 136.* La presidencia del senado, en caso de impedimento físico o moral del vicegobernador, recaerá en el senador de mayor edad.

*Art. 137.* Las facultades del senado son:

- 1<sup>a</sup>. Proponer al congreso por conducto del gobernador y en dictamen especial, las mejoras que juzgue necesarias en la constitución y en las leyes.
- 2<sup>a</sup>. Presentar al gobernador su dictamen motivado, que debe siempre preceder y constar, para dar o negar la sanción a las leyes.
- 3<sup>a</sup>. Dar su voto consultivo en todos los negocios arduos, en los cuales debe requerirle el gobernador antes de su resolución, sin obligación, no obstante de sujetarla a él.
- 4<sup>a</sup>. Proponer en terna sugetos aptos para los juzgados de primera instancia y demás empleados públicos de nombramiento del gobierno, y nombrar interinamente en los recesos del congreso los magistrados y fiscal de los tribunales de segunda y tercera instancia en los casos de vacante.
- 5<sup>a</sup>. Proponer asimismo al gobernador las reformas y establecimientos que juzgue convenientes en todos los ramos de la administración pública.
- 6<sup>a</sup>. Formar causa, cuando así lo decretare el congreso, al gobernador y demás empleados civiles del estado para el solo efecto de declararlos por mayoría absoluta de votos, habiendo mérito para ello, depuestos de sus empleos o inhábiles para otros: quedando sin embargo sujetos en el tribunal ordinario al juicio y demás penas de ley. Cuando haya de formarse causa al gobernador, asistirá con voto el magistrado de tercera instancia, o el de segunda por impedimento de aquél.
- 7<sup>a</sup>. Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra sentencias dadas en tercera instancia, con asistencia y voto de un magistrado o juez espedito, para el preciso efecto de reponer el proceso y hacer efectiva la responsabilidad.
- 8<sup>a</sup>. Examinar las listas de las causas civiles y criminales que debe remitirle el magistrado de tercera instancia para promover la recta administración de justicia, pasar copias de ellas con su informe y para el mismo efecto al gobernador, y disponer su publicación por medio de la imprenta.

*Art. 138.* Para ser senador se requiere:

- 1º. Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos.
- 2º. Ser mayor de treinta años.
- 3º. Ser nacido en el territorio de la confederación con residencia de siete años en el del estado.
- 4º. Que no sea empleado, ni dependiente del gobierno de la federación.
- 5º. Tener una propiedad territorial de tres mil pesos, o una renta permanente, o un ejercicio, profesión o industria productiva equivalente a seiscientos anuales.
- 6º. Para que el extranjero pueda ser senador ha de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, y tener diez años de vecindad en el estado, una propiedad territorial de cinco mil pesos, o una renta permanente, o un ejercicio, profesión o industria productiva equivalente a mil anuales.

## Capítulo XVII

### De los tribunales

- Art. 139.* La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los tribunales.
- Art. 140.* Ni el congreso ni el gobernador podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir juicios fenecidos.
- Art. 141.* Las leyes señalarán el orden y las formalidades del proceso, que serán uniformes en todos los tribunales, y ni el congreso ni el gobernador podrán dispensarlas.
- Art. 142.* Los tribunales no podrán ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado.
- Art. 143.* Tampoco podrán suspender la ejecución de las leyes ni hacer reglamento alguno para la administración de justicia.
- Art. 144.* Ninguno podrá ser juzgado en causas civiles ni criminales por ninguna comisión sino por el tribunal competente determinado anteriormente por la ley.
- Art. 145.* En los negocios comunes, civiles y criminales no habrá más que un solo fuero para toda clase de personas.
- Art. 146.* En cuanto a los militares y eclesiásticos se observará lo dispuesto por el artículo 154 de la constitución general.
- Art. 147.* Para ser nombrado magistrado o juez se requiere:
- 1º. Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos.
  - 2º. Haber nacido en el territorio de alguno de los estados de la federación.
  - 3º. Ser mayor de veinte y cinco años.
  - 4º. Siendo extranjero, tener a lo menos cinco años de residencia continua en el estado.
- Las demás calidades que respectivamente deban éstos tener, serán determinadas por las leyes.
- Art. 148.* Toda falta de observancia de las leyes que arreglan el proceso en lo civil y en lo criminal, hace responsables personalmente a los jueces que la cometieren.
- Art. 149.* El soborno, el cohecho y la prevaricación de los magistrados y jueces producen acción popular.
- Art. 150.* La sentencia en toda causa civil o criminal deberá contener la expresión del hecho según resulte del proceso, el texto de la ley en que se funde, y a que se arreglará literalmente.
- Art. 151.* Los códigos civil y criminal serán unos mismos para todo el estado.
- Art. 152.* Habrá en la capital del estado magistrados de 2ª y 3ª instancia que en el modo que determina o en adelante determinare la ley, conozcan en su respectivo grado de todas las causas civiles y criminales que se sentencien en los juzgados inferiores. Estos magistrados y el fiscal serán nombrados por el congreso en la forma prescrita para la elección del secretario de gobierno.
- Art. 153.* Pertenece también a estos magistrados conocer de las competencias entre todos los jueces inferiores.
- Art. 154.* Les pertenece asimismo conocer en su respectivo grado de los recursos de fuerza que se introduzcan de los tribunales y autoridades eclesiásticas.

- Art. 155.* Si se suscitaren ante estos magistrados dudas sobre la inteligencia de alguna ley, el de tercera instancia las propondrá con los fundamentos que tuviere al gobernador, para que oído el senado promueva la conveniente deliberación en el congreso.
- Art. 156.* De los recursos de nulidad que se interpongan contra sentencias dadas en tercera instancia conocerá el senado, con asistencia y voto de un magistrado o juez espedito, para el preciso efecto de reponer el proceso y hacer efectiva la responsabilidad.
- Art. 157.* Corresponderá también al tribunal de segunda instancia recibir de todos los jueces subalternos avisos puntuales de las causas que se formen por delitos, y listas de las causas civiles y criminales pendientes en sus juzgados, con espresión del estado de unas y otras, a fin de promover la más pronta administración de justicia, las que con el mismo objeto trasladará con otra de las pendientes en su tribunal al de tercera instancia.
- Art. 158.* El tribunal de tercera instancia remitirá al fin de cada año al senado listas exactas de las causas civiles, y cada seis meses de las criminales, así fenecidas como pendientes en su tribunal, con espresión del estado que éstas tengan, incluyendo las que haya recibido del tribunal de segunda instancia.
- Art. 159.* En cada cabecera de partido habrá a lo menos un juez de primera instancia cuya dotación señalará el congreso.
- Art. 160.* Las facultades de estos jueces se limitarán precisamente a lo contencioso, y las leyes determinarán las que han de pertenecerles en la capital y pueblos de su partido, como también hasta de qué cantidad podrán conocer en los negocios civiles sin apelación.
- Art. 161.* Todos los jueces de los tribunales inferiores deberán dar cuenta al de segunda instancia, a más tardar dentro de tercero día, de las causas que se formen por delitos cometidos en su territorio, y después continuarán dando cuenta de su estado mensualmente, o antes si así lo previniere el tribunal superior.
- Art. 162.* Deberán asimismo remitir al tribunal de segunda instancia listas generales cada seis meses de las causas civiles, y cada tres de las criminales que pendieren en sus juzgados, con espresión de su estado.

## Capítulo XVIII

### De la administración de justicia en lo civil

- Art. 163.* No se podrá privar a ningún yucateco del derecho de terminar sus diferencias por medio de jueces árbitros, elegidos por ambas partes.
- Art. 164.* La sentencia que dieren los árbitros, se ejecutará, si las partes al hacer el compromiso no se hubieren reservado el derecho de apelar.
- Art. 165.* El que tenga que demandar por negocios civiles o por injurias, deberá presentarse en cada pueblo a su alcalde conciliador.



- Art. 166.* El alcalde con dos hombres buenos, nombrados uno por cada parte, oirá al demandante y al demandado, se enterará de las razones en que respectivamente apoyen su intención, y tomará, oído el dictamen de los dos asociados, la providencia que le parezca propia para el fin de terminar el litigio sin más progreso, como se terminará en efecto, si las partes se aquietan con esta decisión estrajudicial.
- Art. 167.* Sin hacer constar que se ha intentado el medio de la conciliación, no se entablará pleito alguno.
- Art. 168.* En todo negocio, cualquiera que sea su cuantía, habrá a lo más tres instancias y tres sentencias definitivas pronunciadas en ellas. La ley determinará, atendida la entidad de los negocios, y la naturaleza y calidad de los diferentes juicios, qué sentencia ha de ser la que en cada uno deba causar ejecutoria.

## Capítulo XIX

### De la administración de justicia en lo criminal

- Art. 169.* Las leyes arreglarán la administración de justicia en lo criminal, de manera que el proceso sea formado con brevedad y sin vicios, a fin de que los delitos sean prontamente castigados.
- Art. 170.* Ninguno podrá ser preso sin que preceda información sumaria del hecho, por el que merezca según la ley ser castigado con pena corporal, y asimismo un mandamiento del juez por escrito, que se le notificará en el acto mismo de la prisión.
- Art. 171.* Toda persona deberá obedecer estos mandamientos: cualquiera resistencia será reputada delito grave.
- Art. 172.* Cuando hubiere resistencia o se temiere la fuga, se podrá usar de la fuerza para asegurar la persona, sin más rigor que el necesario para este efecto, pues se presume inocente al que la ley no declara culpado.
- Art. 173.* El arrestado, antes de ser puesto en prisión, será presentado al juez, siempre que no haya causa que lo estorbe, para que le reciba declaración; mas si esto no pudiere verificarse, se le conducirá a la cárcel en calidad de detenido, y el juez le recibirá la declaración dentro de las veinte y cuatro horas.
- Art. 174.* La declaración del arrestado será sin juramento, que a nadie ha de tomarse en materias criminales sobre hecho propio.
- Art. 175.* En fraganti todo delincuente puede ser arrestado, y todos pueden arrestarle y conducirlo a la presencia del juez: presentado o puesto en custodia, se procederá en todo como se previene en los dos artículos precedentes.
- Art. 176.* Si se resolviere que al arrestado se le ponga en la cárcel, o que permanezca en ella en calidad de preso, se proveerá auto en que se refiera con claridad el hecho que motiva su prisión se entregará copia al alcaide para que la inserte en el libro de presos, sin cuyo requisito no admitirá a ninguno en calidad de tal, bajo la más estrecha responsabilidad.
- Art. 177.* Sólo se hará embargo de bienes cuando se proceda por delitos que lleven consigo responsabilidad pecuniaria, y en proporción a la cantidad a que ésta pueda estenderse.

- Art. 178.* No será llevado a la cárcel el que dé fiador en los casos en que la ley no prohíba espresamente que se admita la fianza.
- Art. 179.* En cualquier estado de la causa que aparezca que no puede imponerse al preso pena corporal, se le pondrá en libertad dando fianza.
- Art. 180.* Se dispondrán las cárceles de manera que nunca tengan calabozos subterráneos ni mal sanos, y de modo que sólo sirvan para asegurar y no para molestar a los presos: así el alcaide tendrá a éstos en buena custodia, y separados los que el juez mande tener sin comunicación.
- Art. 181.* La incomunicación de los reos podrá cuando más, y sólo por necesidad constante en autos, entenderse a seis días, durante los cuales no se les privará de los medios de escribir ni de libros para leer.
- Art. 182.* La ley determinará la frecuencia con que ha de hacerse la visita de cárceles, y no habrá preso alguno que deje de presentarse a ella bajo de ningún pretexto.
- Art. 183.* El juez y el alcaide que faltaren a lo dispuesto en los artículos precedentes, serán castigados como reos de detención arbitraria, la que será comprendida como delito en el código penal.
- Art. 184.* Dentro de las veinte y cuatro horas se manifestará al tratado como reo la causa de su prisión y el nombre de su acusador si le hubiere.
- Art. 185.* Al tomar la confesión al tratado como reo, se le leerán íntegramente todos los documentos y las declaraciones de los testigos con los nombres de éstos: y si por ellos no los conociere, se le darán cuantas noticias pida para venir en conocimiento de quienes son.
- Art. 186.* El proceso de allí en adelante será público en el modo y forma que determinen las leyes.
- Art. 187.* No se usará nunca del tormento ni de los apremios, ni se impondrá la pena de confiscación de bienes.
- Art. 188.* Ninguna pena que se imponga, por cualquiera delito que sea, ha de ser trascendental por término ninguno a la familia del que la sufre, sino que tendrá todo su efecto precisamente sobre el que la mereció.
- Art. 189.* Publicado el código penal se establecerá la distinción entre los jueces de hecho y de derecho en la forma y tiempo que el congreso juzgare conveniente.
- Art. 190.* La ley determinará los delitos leves y penas correccionales que deben aplicarse sin forma de juicio, y por medio de providencias gubernativas o de policía.

## Capítulo XX

### Del gobierno interior de los pueblos

- Art. 191.* Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, donde convenga los haya, no pudiendo dejar de haberlos en las ciudades, villas y cabeceras de partido, y se compondrán de alcalde o alcaldes, regidores y procurador o procuradores síndicos.

- Art. 192.* Los pueblos cuya población llegue a tres mil almas, con exclusión de las de su comarca, siempre que haya en sus vecinos capacidad actual para desempeñar los oficios concejiles, podrán representarlo documentadamente al gobierno, para que tomando éste los conocimientos necesarios, forme el correspondiente juicio sobre la materia e informe al congreso para su resolución.
- Art. 193.* Los pueblos que, aunque no lleguen a tres mil almas, consideren que por su ilustración, agricultura, industria y comercio merecen tener ayuntamiento, lo representarán así al gobierno para que con su informe delibere y resuelva el congreso.
- Art. 194.* En los demás pueblos en que no tenga lugar el establecimiento de ayuntamientos, habrá una junta municipal compuesta de tres individuos anualmente elegibles por el mismo pueblo, y un alcalde conciliador de nombramiento del gobierno a propuesta en terna de la misma junta.
- Art. 195.* Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.
- Art. 196.* Todos los años en el primer domingo del mes de diciembre se celebrarán juntas electorales de parroquia compuestas de ciudadanos que estén en el ejercicio de sus derechos, avecindados y residentes en el territorio de cada pueblo para elegir a pluralidad de votos en la forma que prescribe el artículo 25, determinado número de electores que residan en el mismo pueblo o su comarca.
- Art. 197.* Para ser elector se requiere, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos:
- 1º. Tener en el pueblo o su comarca residencia continua de tres años, y cinco a lo menos en el estado.
  - 2º. Tener oficio, industria o propiedad conocida.
  - 3º. Tener veinte y cinco años de edad.
  - 4º. Saber leer y escribir.
- Art. 198.* Los electores nombrarán en el domingo siguiente, a pluralidad absoluta de votos, el alcalde o alcaldes, regidores y procurador o procuradores síndicos de los ayuntamientos para que entren a ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año.
- Art. 199.* Todos los años en el primer domingo del mes de diciembre, previa convocatoria que hará con anterioridad de ocho días el alcalde conciliador, se reunirán bajo su presidencia los vecinos del pueblo en que no haya ayuntamiento, y elegidos dos escrutadores y un secretario, nombrará directamente cada uno tres individuos, y los tres que reunieren la mayoría de votos compondrán la junta municipal que ha de servir en el siguiente año. En los mismos términos se nombrará un suplente.
- Art. 200.* Cada año se mudarán los alcaldes, los regidores por mitad, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: si hubiere sólo uno se mudará todos los años.
- Art. 201.* El que hubiere ejercido cualquiera cargo concejil no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años.
- Art. 202.* Para ser individuo de ayuntamiento se requieren las mismas cualidades que el artículo 197 exige para ser elector, y además residencia en el pueblo.
- Art. 203.* No podrá ser individuo de ayuntamiento ningún empleado público de nombramiento del gobierno que esté en ejercicio.

- Art. 204.* Los militares que se hallen de servicio sólo podrán nombrar y ser nombrados electores en el lugar de su vecindad y residencia, con tal que reúnan las demás cualidades que determinan los artículos 196 y 197, verificándolo precisamente en el orden y forma que prescriben los artículos 29 y 30.
- Art. 205.* Los retirados del ejército y de la armada nacional y los individuos de la milicia activa, cuando no estén de servicio, podrán elegir en sus respectivas parroquias y ser elegidos para empleos concejiles, siempre que además de la vecindad y residencia reúnan las cualidades que prescriben los artículos 196 y 197.
- Art. 206.* Todos los empleos municipales serán carga concejil de que nadie podrá excusarse sin causa legal.
- Art. 207.* Habrá un secretario en todo ayuntamiento elegido por éste a pluralidad absoluta de votos, y dotado de los fondos del común.
- Art. 208.* Estará a cargo de los ayuntamientos:
- 1º. La policía de salubridad y comodidad.
  - 2º. Dar al alcalde el auxilio que le pida para todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y para la conservación del orden público.
  - 3º. La recaudación, administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombren.
  - 4º. Promover y cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.
  - 5º. Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de espósitos y demás establecimientos de beneficencia bajo las reglas que se prescriban.
  - 6º. Cuidar de la construcción, reparación y limpieza de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.
  - 7º. Formar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas al congreso para su aprobación por conducto del gobierno, quien las acompañará con su informe.
  - 8º. Promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso.
- Art. 209.* Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos, sino obteniendo por medio del gobierno la aprobación del congreso. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios.
- Art. 210.* Los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección del gobierno, a quien rendirán cuenta documentada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido. El gobierno después de glosada ésta, la pasará al congreso para su aprobación.
- Art. 211.* Estará a cargo de las juntas municipales:
- 1º. Cuidar de la policía de salubridad y comodidad del pueblo.
  - 2º. Dar al alcalde conciliador el auxilio que pida para todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos.
  - 3º. Promover el establecimiento y cuidar de todas las escuelas de primeras letras.

- 4°. Cuidar de la conservación y aumento de los pósitos del común, bajo la inspección del alcalde conciliador, con sujeción al reglamento de este ramo y a las órdenes del gobierno.
- 5°. Cuidar de la construcción, reparación y limpieza de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común y de todas sus obras públicas.
- 6°. Representar al gobierno o al congreso cuanto estimen conducente a promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso.
- Art. 212.* Cuando para el logro o conservación de estos objetos necesitaren de alguna cantidad las juntas municipales, formarán espediente y lo representarán al gobierno, para que éste con su informe promueva la aprobación del congreso.

## Capítulo XXI De las contribuciones

- Art. 213.* El congreso establecerá o confirmará anualmente para los gastos comunes del estado las contribuciones, sean directas o indirectas, generales o municipales, subsistiendo las antiguas hasta que se publique su derogación.
- Art. 214.* Las contribuciones se repartirán entre los yucatecos con proporción a sus facultades, sin escepción ni privilegio alguno.
- Art. 215.* Las contribuciones serán proporcionales a los gastos comunes del estado que se decreten por el congreso.
- Art. 216.* Para que el congreso pueda fijar los gastos comunes del estado y las contribuciones que deben cubrirlos, el gobernador le presentará, luego que esté reunido, el presupuesto general de lo que en uno y otro respecto estime necesario.
- Art. 217.* Si al gobernador pareciere gravosa o perjudicial alguna contribución, lo manifestará al congreso, presentando al mismo tiempo la que crea más conveniente sustituir.
- Art. 218.* Fijada la cuota de la contribución personal o directa, el congreso aprobará el repartimiento de ella entre los pueblos, a cada uno de los cuales asignará el cupo correspondiente a su población o riqueza, para lo que el gobernador presentará también los presupuestos necesarios.
- Art. 219.* Habrá una tesorería general para todo el estado: su administración estará a cargo de un tesorero que tendrá las mismas cualidades que el secretario de gobierno, y será elegido como éste por el congreso.
- Art. 220.* Las demás tesorerías del estado serán subalternas y estarán en correspondencia con la general, a cuya disposición tendrán todos sus fondos.
- Art. 221.* Ningún pago se admitirá en cuenta al tesorero general, si no se hiciera en virtud de reglamento o de orden especial del gobernador, refrendada por su secretario. El gobernador bajo su responsabilidad justificará oportunamente la necesidad del gasto y su precisa aplicación.

*Art. 222.* La cuenta de la tesorería general, que comprenderá el rendimiento anual de todas las rentas del estado y su inversión, luego que sea aprobada por el congreso, se imprimirá, publicará y circulará.

*Art. 223.* La administración de la hacienda pública será siempre independiente de toda otra autoridad que no sea aquella a quien está encomendada.

## Capítulo XXII De la milicia del estado

*Art. 224.* Habrá en el estado cuerpos de milicia local para la conservación del orden interior, y para la defensa exterior en caso necesario.

*Art. 225.* Esta milicia estará siempre a las órdenes del gobernador, sujetándose para su gobierno local al reglamento que formará el congreso con arreglo a lo dispuesto en la constitución general.

## Capítulo XXIII De la instrucción pública

*Art. 226.* En todos los pueblos del estado se establecerán escuelas de primeras letras en las que se enseñará a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve esposición de las obligaciones civiles.

*Art. 227.* Asimismo se arreglarán y crearán los establecimientos de instrucción pública que se juzgaren convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes.

*Art. 228.* En todos los establecimientos donde se enseñen las ciencias políticas y eclesiásticas, deberá explicarse la constitución política del estado y la general de la nación.

*Art. 229.* El congreso por medio de planes y estatutos arreglará cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública.

## Capítulo XXIV De la observancia de la Constitución, y modo de proceder para hacer variaciones en ella

*Art. 230.* El congreso en sus primeras sesiones tomará en consideración las infracciones de la constitución que se le hubieren hecho presentes, para poner el conveniente remedio, y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieren contravenido a ella.

*Art. 231.* Ningún empleado público entrará en el ejercicio de sus funciones, sin haber prestado sobre los santos evangelios el juramento de defender, guardar y hacer cumplir la constitución general de los Estados Unidos Mexicanos, la particular de este estado, sus leyes respectivas y las obligaciones especiales de su cargo.

- Art. 232.* Ni el congreso ni otra alguna autoridad puede dispensar la observancia de la constitución en ninguno de sus artículos.
- Art. 233.* Hasta pasados cinco años después de hallarse puesta en práctica la constitución en todas sus partes, no se podrá proponer alteración, adición ni reforma en ninguno de sus artículos.
- Art. 234.* Para hacer cualquiera alteración, adición o reforma en la constitución, pasados los cinco años, ha de preceder proposición formal por escrito, apoyada y firmada por ocho diputados a lo menos.
- Art. 235.* Esta proposición se leerá por tres veces con el intervalo de seis días de una a otra lectura, y después de la tercera se deliberará si ha o no lugar a admitirla a discusión.
- Art. 236.* Admitida a discusión, se procederá en ella bajo las formalidades y trámites que se prescriben para la formación de las leyes: y conviniendo en ello las dos terceras partes de la totalidad de diputados, el congreso declarará que ha lugar a que el próximo siguiente trate de la alteración, reforma o adición propuesta.
- Art. 237.* El siguiente congreso, previas las mismas formalidades, tratará en efecto de dicha alteración, reforma o adición; y si fuere aprobada por las dos terceras partes de la totalidad de diputados, pasará a ser ley constitucional, y se publicará como tal, presentándola para este fin al gobernador del estado.

Dada en Mérida de Yucatán en el palacio del congreso a 6 de abril de 1825, 5º de la independencia, 4º de la libertad y 3º de la federación.—José María Quiñones, presidente.—Pedro Almeida.—Francisco Genaro de Cicero.—Manuel José Milanés.—Pedro de Souza.—Joaquín García Rejón.—Juan Evangelista de Echánove.—Pablo Oreza.—Pablo Moreno.—Miguel de Errazquin.—Manuel de León.—José Ignacio Cervera.—José Felipe de Estrada.—Eusebio Antonio Villamil.—José Francisco de Cicero.—José Tiburcio López.—Juan de Dios Cosgaya.—Agustín López de Llergo.—José Antonio García.—Perfecto Sainz de Baranda.—Pedro José Guzmán, diputado secretario.—Manuel Jiménez, diputado secretario.

Por tanto, ordeno se cumpla puntualmente y que todas las autoridades la hagan cumplir; a cuyo fin mando se imprima, publique y circule a quienes corresponda. Dado en Mérida en la casa de gobierno del estado a 6 de abril de 1825, 3º de la república federada.—Antonio López de Santa Anna.—Por mandado de S. E. Joaquín Castellanos, secretario general.



6 de mayo de 1825

Constitución de las Tamaulipas

El vicegobernador del estado nombrado por el congreso constituyente, a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: Que el mismo congreso ha decretado Id siguiente.

Núm. 31.—El congreso constituyente del estado libre de las Tamaulipas, ha decretado lo que sigue:

Art. 1. El vicegobernador del estado para publicar la constitución del mismo estado Usará de la fórmula siguiente: N. vicegobernador del estado libre de las Tamaulipas a todos sus habitantes, Sabed: Que el congreso constituyente del mismo estado ha decretado y sancionado para el gobierno interior del propio estado la siguiente (Aquí la constitución desde el epígrafe hasta su conclusión y las firmas todas.) Por tapio, mando se imprima, publique y circule, y se le dé el debido cumplimiento. Dado fe. (Aquí la firma del vicegobernador, y seguirá la del secretario del. despacho, anteponiendo esta nota) Por mandado de S. E.

Art. 2. Los secretarios del congreso comunicarán al poder ejecutivo del estado este decreto para su impresión, publicación, circulación y cumplimiento.

Dado en Ciudad-Victoria a 6 de mayo de 1825, segundo de la instalación del congreso de este estado.—José Ignacio Gil, presidente.—José Feliciano Ortiz, diputado secretario.— Juan Nepomuceno de la Barreda, diputado secretario.

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

Dado en Ciudad-Victoria a 6 de mayo de 1825, segundo de la instalación del congreso de este estado —Enrique Camilo Suarez.— José Antonio Fernandez, secretario.

Enrique Camilo Suárez, vicegobernador del estado libre de las Tamaulipas, a sus habitantes, sabed: Que el congreso constituyente del mismo estado ha decretado y sancionado para el gobierno interior del propio estado la siguiente

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE DE LAS TAMAULIPAS

El congreso constituyente del estado federado de las Tamaulipas, legítimamente reunido, a nombre del pueblo libre del mismo estado que representa, en uso de los poderes que este le confió, y en desempeño del objetó de su institución, invocando para el acierto al



autor y legislador supremo de las sociedades, establece, decreta y sanciona la siguiente constitución política para el gobierno interior del propio estado.

#### RESOLUCIONES GENERALES

- Art. 1.* El estado de las Tamaulipas en la reunión de todos sus habitantes.
- Art. 2.* Es soberano, libre e independiente de los demás Estados Unidos Mexicanos, y de cualquiera otra nación.
- Art. 3.* El estado retiene su libertad y derechos en lo que toca a su administración y gobierno interior; y delega estos al congreso general de la confederación mexicana en lo relativo a la misma confederación.
- Art. 4.* La soberanía del estado naturalmente reside en los individuos que lo componen; pero estos solo ejercerán los actos de ella señalados en esta constitución, y en la forma que ella dispone.
- Art. 5.* El territorio del estado comprende lo que contenía la antes llamada provincia de Nuevo Santander. Cuando pueda ser se fijarán por una ley constitucional los términos del estado.
- Art. 6.* El estado se dividirá en once partidos y tres departamentos. Una ley, que pondrá variarse según las circunstancias lo exijan, designará los lugares que comprende cada departamento y cada partido, y las cabeceras de ellos.
- Art. 7.* La religión del estado es la católica apostólica romana. El estado la protege, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra.
- Art. 8.* El estado señalará y costeará los gastos que sean precisos para mantener el cuito, con arreglo a la constitución federal.
- Art. 9.* Todo hombre que habite en el estado, aun en clase de transeúnte, goza los derechos imprescriptibles de libertad, seguridad, propiedad e igualdad.
- Art. 10.* El estado garantiza estos derechos; garantiza también la arreglada libertad de imprenta, y prohíbe para siempre, la esclavitud en todo su territorio.
- Art. 11.* En consecuencia todo habitante del estado tiene derecho para pedir a la legislatura la corrección de las infracciones que note, y a obtener la reparación de los obstáculos que le embaracen el ejercicio de sus derechos, con tal que haga con tranquilidad y decencia. Estas reparaciones no pueden diferirse arbitrariamente, ni rehusarse.
- Art. 12.* Asimismo todos deben encontrar un remedio en el recurso a las leyes del estado para toda injuria o injusticia que pueda hacerseles en sus personas o en sus bienes, y conforme a ellas debe administrárseles la justicia cabalmente, y sin más dilación que la que señalen las leyes.
- Art. 13.* Ni el congreso, ni otra autoridad podrán tomar la propiedad, aun la de menos importancia, de ningún particular. Cuando para objeto de conocida utilidad común sea preciso tomar propiedad de alguno será antes indemnizado a vista de humores buenos, nombrados por el gobierno, del estado y el interesado.

- Art. 14.* En correspondencia todo hombre que habite en el estado está obligado a cumplir las leyes, a respetar y obedecer las autoridades, y a contribuir como el estado lo pida a sostenerlo.
- Art. 15.* El estado se compone únicamente de dos clases de individuos: de tamaulipecos y de ciudadanos tamaulipecos.
- Art. 16.* Son tamaulipecos:
- 1º. Los hombres nacidos en el territorio del estado.
  - 2º. Los nacidos en cualquiera parte del territorio de la federación mexicana, luego que se avencinden en el estado.
  - 3º. Los extranjeros que actualmente son vecinos del estado, cualquiera que sea la nación de su naturaleza.
  - 4º. Los extranjeros naturalizados en el estado, bien sea porque hayan obtenido del congreso carta de naturaleza, o que tengan la vecindad de cinco años ganada según la ley. A los naturales de los países en ambas Américas, que el año de 1810 dependían de España, y ahora están independientes de ella, les basta un año de vecindad en el estado para adquirir naturalización.
- Art. 17.* Lo dispuesto en los anteriores artículos sobre naturalización de extranjeros se arreglará en lo de adelante a las resoluciones que sobre la materia diere el congreso general.
- Art. 18.* Son ciudadanos tamaulipecos:
- 1º. Todos los hombres nacidos en el estado y avencindados en él, cualquiera que sea el tiempo de su vecindad.
  - 2º. Los ciudadanos de los otros estados de la federación mexicana luego que se avencinden en este.
  - 3º. Los nacidos en país extranjero de padres mexicanos, con tal que estos hayan conservado los (derechos de ciudadanía de a federación, y que aquellos se avencinden en el estado.
  - 4º. Los extranjeros que actualmente son vecinos del estado, cualquiera que en el país de su origen.
  - 5º. Los extranjeros que en lo sucesivo, siendo ya tamaulipecos, obtengan del congreso carta de ciudadanía.
- Art. 19.* No son tamaulipecos, ni ciudadanas tamaulipecos, los hombres nacidos en el territorio de la federación mexicana, y los extranjeros avencindados en él al tiempo de proclamarse la independencia, que no permanecieron fieles a ella, sino que emigraron a país extranjero, o dependiente del gobierno español.
- Art. 20.* Para conceder un acta de naturaleza a los extranjeros será preciso que se establezcan en el estado con capital propio para ejercer cualquiera profesión útil, o que introduzcan en él alguna industria o invención apreciable, o que hayan hecho en favor de la nación o del estado servicios, recomendables.
- Art. 21.* La carta de Ciudadanía se concederá a los extranjeros o porque se casen con Mexicana, o porque funjan dos años de vecindad después de su naturalizados, o porque hayan, hecho a la nación o al estado servicios muy distinguidos. Los

- extranjeros americanos de que habla el párrafo 4º del artículo 16, podrán obtener carta de ciudadanía luego que obtengan la de naturalización.
- Art. 22.* Como los derechos de ciudadano competen a los tamaulipecos porque cumplen con sus obligaciones; así faltando a ellas llegan a perderse, y se suspenden.
- Art. 23.* Se pierden los derechos de ciudadanía:
- 1º. Por adquirir naturaleza en cualquiera país extranjero.
  - 2º. Por admitir empleo, pensión, o condecoración de gobierno extranjero.
  - 5º. Por sentencia ejecutoriada en que se impongan penas afflictivas o infamantes.
  - 4º. Por vender su voto o comprar ajeno en las juntas populares, ya sea a favor suyo e de otro; y por faltar a la fe pública en razón de sus encargos los que en las propias juntas sean presidente, escrutador o secretario: bien que en todos los casos de este artículo deberá haber antes sentencia ejecutoriada.
- Art. 24.* Solo la legislatura puede rehabilitar a los que hayan perdido los derechos de ciudadanía.
- Art. 25.* Se suspende el ejercicio de estos derechos.
- 1º. Por incapacidad física o moral, previa la correspondiente declaración judicial.
  - 2º. Por no tener veinte y un años cumplidos de edad. Se exceptúan los casados, pues desde que contraigan matrimonio, cualquiera que sea la edad que tengan, entrarán al ejercicio de estos derechos.
  - 3º. Por el estado de deudor a los caudales públicos de plazo cumplido.
  - 4º. Por no tener empleo, oficio o modo de vivir conocido.
  - 5º. Por estar procesado criminalmente desde que el juez con las formalidades de la ley decreta la prisión, o fianza de carcelería.
  - 6º. Desde el año de mil ochocientos cuarenta por no saber leer y escribir los que entonces entren de nuevo al ejercicio de estos derechos.
- Art. 26.* Solo los ciudadanos tamaulipecos que estén en el ejercicio de sus derechos pueden tener sufragio en las juntas populares en la forma que la ley determine.
- Art. 27.* Únicamente los ciudadanos tamaulipecos de que habla el artículo anterior pueden ser sufragados para los empleos del estado, y todos tienen a ellos igual derecho, con tal que reúnan las calidades que la ley demande.
- Art. 28.* Los empleos facultativos podrán obtenerse por cualquiera ciudadano de los otros estados de la federación mexicana.

#### GOBIERNO DEL ESTADO Y SU FORMA

- Art. 29.* El gobierno del estado es establecido para la ventaja común del cuerpo político, para la seguridad y protección de los habitantes del mismo estado, y no para el interés de ninguna persona ni reunión de hombres.
- Art. 30.* Cuando algún funcionario público ejerciendo su encargo no llene este objeto se hace responsable ante la ley como ella lo determine.
- Art. 31.* El gobierno del estado es republicano, representativo, popular federado. En consecuencia, la idea de empleos o privilegios hereditarios es absurda, y no puede haberlos.

- Art. 32.* No habrá por lo mismo otra distinción entre los tamaulipecos, que la virtud y el talento. Esto, y los servicios hechos al público serán los únicos títulos para adquirir ventajas o destinos.
- Art. 33.* Solo podrán obtener privilegio los tamaulipecos en obras de su invención, o producción propia del modo que la ley determine.
- Art. 34.* Conforme a la forma de gobierno adoptada, se divide para su ejercicio el poder supremo del estado en legislativo, ejecutivo y judicial.
- Art. 35.* Ni los tres poderes, ni dos de ellos podrán reunirse en una persona o corporación, y el legislativo jamás podrá ejercerse por un solo individuo.
- Art. 36.* El poder legislativo residirá en un congreso compuesto de diputados elegidos popularmente.
- Art. 37.* El poder ejecutivo residirá en un ciudadano nombrado también popularmente, y se llamará gobernador del estado.
- Art. 38.* El poder judicial residirá en los tribunales y jueces que establece esta constitución.

## Título I

### *Sección primera*

#### *Del Poder Legislativo*

- Art. 39.* Se compondrá el congreso de diputados nombrados en su totalidad cada dos años, y podrán reelegirse los del congreso anterior.
- Art. 40.* Por cada partido se elegirá un diputado propietario y un suplente: y así el número total de cada clase será el de once.
- Art. 41.* Para ser diputado propietario se requiere ser ciudadano tamaulipeco, en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, con vecindad en el estado los tres años continuos inmediatos a su elección. A los naturales del estado les basta ser vecinos de él al tiempo del nombramiento, cualquiera que sea el tiempo de la vecindad.
- Art. 42.* Los diputados suplentes a más de las calidades del artículo anterior han de tener vecindad al tiempo de su elección en el partido que los nombre.
- Art. 43.* Los extranjeros, no pueden ser diputados si no tienen diez años de vecindad en el estado. A los extranjeros americanos de que habla el párrafo 4º del artículo 16 les bastan cuatro años de vecindad en el estado para ser elegidos diputados.
- Art. 44.* No pueden ser diputados los militares de cualquiera clase que sean, cuando estén en actual servicio, ni los eclesiásticos curas de almas por el partido donde lo sean.
- Art. 45.* Tampoco pueden serlo los empleados de la federación, ni los funcionarios civiles de nombramiento del gobierno del estado.
- Art. 46.* Si una misma persona fuere nombrada por dos o más partidos, subsistirá la elección de aquel donde actualmente esté vecindado. Si no fuere vecino de al-

guno de ellos prevalecerá la elección del partido de su origen. Si tampoco fuere natural de alguno de dichos partidos, queda al arbitrio del nombrado concurrir al congreso por el partido que quiera. En estos casos y en los de muerte o imposibilidad de alguno o algunos de los diputados propietarios, concurrirán los suplentes respectivos a juicio del congreso.

- Art. 47.* Si fallecieren, o de algún modo se imposibilitaren el diputado propietario y el suplente de uno o más partidos, el congreso, calificando antes la imposibilidad, dispondrá que por el partido respectivo concorra el que en las juntas electorales de partido obtuvo mayor número de sufragios para diputado propietario; y si no tuviere alguno la mayoría, el congreso elegirá al que le parezca de los que tengan igual número de votos, haciéndose estas elecciones en la forma que para las de gobernador en sus casos se dirá después.
- Art. 48.* Los diputados en el tiempo que ejerzan su comisión serán, asistidos con las dietas que les asigne el congreso anterior, y a juicio del mismo serán indemnizados de los gastos del viaje de ida y vuelta.
- Art. 49.* En ningún tiempo podrán los diputados ser acusados, juzgados, ni reconvenidos por las opiniones que durante su encargo, y en desempeño de él, hayan manifestado de palabra o por escrito: y en las causas criminales que contra ellos se intensen, serán juzgados por el tribunal que se dirá, previa declaración del congreso de haber lugar a la formación de causa. Mientras duren las sesiones no podrán los diputados ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.
- Art. 50.* Los diputados no podrán obtener del gobierno empleo alguno en los dos años de la duración del congreso para que fueron elegidos.

## *Sección segunda*

### *De la elección de los diputados*

- Art. 51.* La elección de los diputados, aunque ha de ser popular, no será directa, sino por medio de juntas electorales municipales, y juntas electorales de partido.

#### *Párrafo I*

##### *De las juntas electorales municipales*

- Art. 52.* El domingo 1 de mayo del año de la renovación del congreso, se celebrarán juntas municipales en todos los pueblos del estado, y en ellas se nombrarán los electores de partido, que han de elegir los diputados. Estas juntas durarán hasta tres días consecutivos, si fuere necesario.
- Art. 53.* El domingo anterior al en que se han de celebrar las juntas municipales, la autoridad primera civil de cada pueblo hará publicar, como sea de costumbre, el día en que se ha de celebrar la junta, avisando con la anticipación necesaria a las haciendas y ranchos de la comarca para inteligencia de los vecinos, y hará fijar en los parajes más públicos rotulones que contengan este aviso.

- Art. 54.* Estas juntas se compondrán de los ciudadanos que estén en el ejercicio de sus derechos, vecinos y residentes en el pueblo respectivo, y nadie de esta clase se excusará de concurrir a ellas.
- Art. 55.* Reunidos los ciudadanos el día señalado en el paraje donde sea costumbre, y presididos por el que ejerza la primera autoridad civil local, nombrarán públicamente de entre los presentes dos escrutadores y un secretario.
- Art. 56.* Luego se procederá a nombrar uno a uno, y a pluralidad absoluta de votos los electores de partido que correspondan. El presidente votará el primero: le seguirán los escrutadores y secretario; y después los demás ciudadanos. La votación se hará por estos acercándose a la mesa y diciendo al secretario en voz baja, pero de modo que lo perciban el presidente y escrutadores, el nombre del votado y el secretario llevará una lista nominal de los votantes y votados.
- Art. 57.* Cuando alguno no reúna la mayoría absoluta de votos, entrarán a escrutinio los dos que tengan mayoría respectiva. En caso de competencia entre tres o más, se dirigirán las votaciones a reducir a uno los competidores para que entre a escrutinio con el que tuvo mayor número de votos. En casos de empate, se repite la votación, y si lo hay segunda vez decidirá la suerte.
- Art. 58.* En cada votación se hará la regulación de votos por los escrutadores y secretario a vista del presidente, y concluida la publicará el secretario. Este formará una lista de los que han sido nombrados electores, la que firmará con el presidente, y se fijará en el paraje más público.
- Art. 59.* En un libro destinado a este objeto se escribirá la acta, expresando por menor los votos que sacó cada elector, y los que sacaron los demás. Esta acta se firmará por el presidente, escrutadores y secretario, y se remitirá copia autorizada por el presidente y secretario a la autoridad primera civil local del pueblo cabecera de partido, y a cada elector se pondrá oficio de aviso, que le servirá de credencial, firmado por el presidente y secretario.
- Art. 60.* Para ser elector de partido se requiere ser ciudadano tamaulipeco, en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, con vecindad de un año antes en el pueblo del nombramiento, y saber leer y escribir.
- Art. 61.* Por cada quinientas almas se nombrará un elector de partido. Si algún pueblo no tuviere este número, nombrará no obstante un elector. Por las fracciones, aunque sean aproximadas al cupo señalado, no se nombrará elector. Una ley general señalará con vista de los censos el número de electores de partido que corresponde a cada pueblo.
- Art. 62.* Estas juntas y las demás electorales se tendrán a puerta abierta. No habrá en ellas guardia, ni se presentará con armas persona alguna de cualquiera clase que sea.
- Art. 63.* Si se suscitare duda en las juntas municipales sobre que alguno no deba votar o ser votado, se oirá lo que en el acto expongan de palabra el que dé la queja y el tachado, y resolverá la junta inmediatamente sobre ello. Estas resoluciones se ejecutarán sin recurso por aquella vez. Lo mismo se hará si absuelto el tachado se quejare este de calumnia. Si en estas resoluciones hay empate se estará por la opinión absolutoria.

*Párrafo II**De las juntas electorales de partido*

- Art. 64.* Las juntas electorales de partido se celebrarán en el pueblo cabecera de él el tercer domingo de mayo a los quince días de haberse celebrado las juntas electorales municipales. Una ley señalará los días en que estas juntas y las municipales han de celebrarse para elegir diputados al congreso primero ordinario.
- Art. 65.* Los electores de partido se presentarán con su credencial un día a lo menos antes de tener la junta a la primera autoridad civil local del pueblo cabecera de partido, la que hará escribir los nombres de los electores y de los pueblos de su nombramiento en un libro destinado a este objeto.
- Art. 66.* El tercer domingo del citado mayo se reunirán los electores de partido en la sala de ayuntamiento, o en el paraje que a esto se destine, presididos por el que ejerza la primera autoridad civil local. En esta junta se leerán por el presidente las credenciales de los electores.
- Art. 67.* En seguida preguntará el presidente si hay alguno que no deba ser elector, y si se probare nulidad en alguno no tendrá voto activo ni pasivo. Luego preguntará el mismo presidente ¿si ha habido cohecho o fuerza para que las elecciones recaigan en determinada persona? Si se prueba que ha habido año u otro quedan privados los delincuentes de voz activa y pasiva, y los calumniadores sufrirán igual pena. Las dudas que sobre esto ocurran se resolverán por la junta del modo que queda dicho en el artículo 63.
- Art. 68.* Concluido este acto se nombrarán del seno de la junta un presidente, dos escrutadores y un secretario a pluralidad de votos, retirándose inmediatamente el que era presidente y ocupando su lugar el nombrado.
- Art. 69.* A continuación se nombrará por escrutinio secreto y por medio de cédulas el diputado propietario, teniéndose por nombrado el que reúna la pluralidad absoluta de votos, cuya regulación se hará por los escrutadores y secretario a vista del presidente. Este votará el primero, seguirán los escrutadores, luego el secretario, y después los demás electores de la junta. Si no hubiere votación se observará lo prevenido en el artículo 57.
- Art. 70.* Se procederá luego a elegir del mismo modo el diputado suplente. Las actas de estas elecciones se extenderán en un libro, se firmarán por todos los individuos de la junta, y se remitirán copias de ellas autorizadas por el presidente y secretario a la comisión permanente del congreso, al gobierno del estado, y a las autoridades municipales de los pueblos del partido, y se fijará en el paraje más público de estilo un papel de aviso de los diputados nombrados, firmado por el secretario de la junta.
- Art. 71.* Se dará también a los diputados propietarios y suplentes testimonio de la acta autorizado por el presidente y secretario de la junta, que les servirá de credencial de su nombramiento.

- Art. 72.* Las juntas electorales de cualquiera clase que sean se disolverán luego que hayan hecho los actos que esta constitución les señala, y cualquiera otro en que se mezclen será nulo.
- Art. 73.* Ningún ciudadano podrá excusarse por motivo ni pretexto alguno de desempeñar los encargos de que trata la presente sección.

### *Sección tercera*

#### *De la celebración del Congreso*

- Art. 74.* El congreso se reunirá todos los años para celebrar sus sesiones en la capital del estado en una sola sala. Podrá trasladarse a otra parte; pero solo temporalmente, y acordándolo así siete diputados a lo menos.
- Art. 75.* Cuatro días a lo menos antes de instalarse el nuevo congreso presentarán los diputados nombrados para componerlo sus credenciales a la comisión permanente del mismo para que proceda a su examen y calificación, a cuyo fin se tendrán presentes las actas de elecciones de las juntas electorales de partido.
- Art. 76.* El día catorce de agosto del año de la renovación del congreso, se reunirán en sesión pública los nuevos diputados y los individuos de la comisión permanente, haciendo de presidente y secretario los que lo fueren de la misma comisión. Se leerá el informe de esta sobre la legitimidad de las credenciales, y calidades de los diputados, y las dudas que ocurran sobre estos dos puntos se resolverán por la misma junta a pluralidad de votos sin que lo tengan los de la comisión permanente.
- Art. 77.* A continuación prestarán los diputados en manos del presidente el juramento de guardar y hacer guardar la constitución general de la federación mexicana, la del estado, y desempeñar cabalmente los deberes de su cargo.
- Art. 78.* En seguida se nombrarán por los diputados de entre ellos mismos un presidente, un vicepresidente y dos secretarios, con lo que cesarán las funciones de la comisión permanente, y retirándose esta inmediatamente declarará el presidente del congreso estar este legítimamente constituido, y en aptitud de ejercer sus funciones.
- Art. 79.* El nuevo congreso a pluralidad de votos nombrará luego a uno de los individuos del congreso que acabó (a menos que alguno de los que lo compusieron haya sido reelegido) para que le instruya del estado de los negocios que corrieron a cargo del anterior. El individuo nombrado permanecerá un mes asistiendo a las sesiones, y tomará parte en las discusiones sin voto, y se le asistirá durante este tiempo con las dietas que a los demás diputados del congreso actual.
- Art. 80.* Para la celebración de las sesiones extraordinarias del congreso en los dos años de su duración se reunirán los diputados cuatro días antes de su apertura para examinar las credenciales de los diputados que se presenten de nuevo. Si las credenciales se aprueban, los nuevos diputados otorgarán luego el juramento que prescribe el artículo 77, y se elegirán el presidente, vicepresidente, y secretarios del congreso.



- Art. 81.* Las sesiones ordinarias del congreso se abrirán el día 15 de agosto de cada año. El gobernador del estado asistirá a este acto, y allí informará por escrito el estado de su administración pública.
- Art. 82.* Las sesiones ordinarias del congreso durarán desde el día 15 de agosto hasta el 15 de noviembre de cada año, y solo podrán prorrogarse treinta días a lo más, siempre que así lo acuerden siete diputados.
- Art. 83.* El congreso tendrá sesión todos los días a excepción de los festivos solemnes. Las sesiones serán públicas, y solo en los casos que exijan reserva serán secretas.
- Art. 84.* El congreso antes de cerrar sus sesiones nombrará de su seno una comisión permanente, compuesta de tres individuos propietarios y un suplente, la que durará todo el intermedio de unas a otras sesiones ordinarias: será presidente de la comisión el primer nombrado, y secretario el último.
- Art. 85.* El gobernador del estado concurrirá al acto de cerrarse las sesiones ordinarias.
- Art. 86.* Puede ser convocado el congreso para celebrar sesiones extraordinarias en los casos en que exigiéndolo las circunstancias o la calidad de los negocios lo acuerde así la comisión permanente, y el consejo de gobierno, unidos para este efecto.
- Art. 87.* Cuando el caso que motiva la convocación extraordinaria del congreso fuere grave y urgente, la comisión permanente unida con el consejo de gobierno y los demás, diputados que estén en la capital, dictará las providencias del momento que correspondan, y de ellas dará cuenta al congreso luego que se haya reunido.
- Art. 88.* A las sesiones extraordinarias del congreso concurrirán los mismos diputados que deben concurrir a las ordinarias.
- Art. 89.* La celebración de las sesiones extraordinarias del congreso no embaraza la elección de nuevos diputados en el tiempo que previene esta constitución,
- Art. 90.* Si al tiempo en que deben abrirse las sesiones ordinarias no se hubieren cerrado las extraordinarias cesarán estas, y aquellas continuarán el negocio para que fueron convocadas las extraordinarias.
- Art. 91.* Las sesiones extraordinarias se abrirán y cerrarán con las mismas formalidades que las ordinarias.

#### *Sección cuarta*

##### *De las atribuciones del Congreso y su comisión permanente*

- Art. 92.* Las atribuciones del congreso son:
- I. Decretar, interpretar, aclarar, reformar, y derogar las leyes relativas al gobierno interior del estado en todos sus ramos.
  - II. Regular los votos que en las juntas electorales de partido hayan reunido los ciudadanos para gobernador y vicegobernador del estado e individuos del consejo del gobierno, y elegirlos en su caso.
  - III. Decidir los empates que para el nombramiento de estos oficios baya entre dos o más ciudadanos.

- IV. Resol ver cualesquiera dudas que ocurran sobre estas elecciones, y sobre las calidades de los elegidos.
- V. Calificar las causas que aleguen para no desempeñar estos oficios los elegidos para ellos, y resolver lo que crea conveniente.
- VI. Declarar cuando da lugar a formar causa a los diputados, al gobernador, vicegobernador del estado, y a los individuos del consejo del gobierno, al secretario del despacho del gobierno del estado, a los ministros de la suprema corte de justicia y al ministro general de hacienda pública del estado, así por los delitos de su oficio como por los comunes.
- VII. Hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos, que expresa el párrafo anterior; y disponer en su caso que se exija a los demás empleados.
- VIII. Examinar y aprobar las cuentas de todos los caudales del estado con las formalidades que la ley exprese.
- IX. Fijar cada año, a propuesta del gobernador, los gastos todos de la administración pública del estado.
- X. Señalar contribuciones para cubrir lo conforme a esta constitución y a la general de la federación mexicana.
- XI. Aprobar el repartimiento de estas contribuciones y los impuestos municipales.
- XII. Prestar su consentimiento o intervenir en todos los casos que expresa la constitución.
- XIII. Indultar los delincuentes.

*Art. 93.* El congreso solo se ocupará en las sesiones extraordinarias que tenga en el tiempo intermedio de unas a otras de las ordinarias de los negocios para que haya sido convocado.

*Art. 94.* Las atribuciones de la comisión permanente son:

- I. Velar sobre que se observe la constitución y las leyes, y dar cuenta al congreso de las infracciones que note.
- II. Recibir y examinar las credenciales de los diputados que se nombren para renovar el congreso.
- III. Convocar al congreso en los casos y del modo que previene la constitución para celebrar sesiones extraordinarias.
- IV. Avisar a los diputados suplentes a la vez para que concurran al congreso.
- V. Recibir los testimonios de las actas de elecciones de las juntas electorales de partido para gobernador, vicegobernador e individuos del consejo del gobierno, y entregarlos al congreso luego que se constituya.
- VI. Intervenir en los casos y del modo que dispone esta constitución.

### *Sección quinta*

#### *De la formación de las leyes y de su promulgación*

*Art. 95.* En el reglamento interior del congreso se prescribirán las reglas que se han de observar para formar las leyes.

- Art. 96.* Ningún proyecto de ley que fuere desechado podrá volverse a proponer hasta las sesiones del año siguiente.
- Art. 97.* Bastan seis diputados para dictar trámites y providencias que no tengan el carácter de ley; pero no podrán determinarse asuntos de mucha gravedad, ni discutirse y votarse lo que tenga carácter de ley, si no concurren siete diputados a lo menos. En ambos casos basta la aprobación o reprobación de la mayoría de los concurrentes.
- Art. 98.* El proyecto que fuere aprobado se extenderá en forma de ley, y firmado por el presidente y secretarios del congreso se pasará al gobernador del estado, quien dentro de diez días podrá hacer las observaciones que le parezcan, oyendo antes al consejo del gobierno,
- Art. 99.* Si el gobernador hiciere observaciones sobre algún proyecto lo devolverá al congreso, exponiendo por escrito las razones que tenga que oponer. El congreso volverá a discutir el proyecto, y el gobierno podrá nombrar el orador que quiera para que asista a las discusiones y hable en ellas.
- Art. 100.* En esta segunda discusión se votará el proyecto en secreto y por cédulas, y no se tendrá por aprobado, si no votan a su favor seis diputados, si los concurrentes no pasan de ocho, y si es mayor el número han de votar a favor del proyecto siete.
- Art. 101.* Si se aprueba segunda vez el proyecto se devolverá la ley al gobernador para que inmediatamente proceda a su solemne promulgación y circulación, y lo mismo hará el gobernador cuando se le pase una ley, y no tenga que observar.
- Art. 102.* Las leyes se derogan con los mismos trámites y formalidades que se establecen.

*Suplemento a la sección quinta*

*De la elección de los diputados para el Congreso General de la Federación*

- Art. 103.* El domingo 1 de octubre del año anterior al de la renovación del congreso general de la federación ha de hacerse la elección de los diputados que deben concurrir a él por este estado, conforme a lo prevenido en la constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos.
- Art. 104.* En el propio día, y en la misma forma que se hace la elección de diputados para el congreso del estado se nombrará en seguida por cada una de las juntas electorales de partido un elector para que concorra con los demás a la capital del estado a nombrar los diputados al congreso general de la federación.
- Art. 105.* Para ser elector de los que han de nombrar a los diputados para el congreso general se requieren las mismas calidades que esta constitución exige en los que han de elegir a los diputados del congreso del estado.
- Art. 106.* La acta de la elección se escribirá en un libro y se firmará por todos los electores de la junta; de esta acta se remitirá testimonio autorizado por el presidente, y secretario de la junta al presidente del consejo del gobierno, y al elector nombrado otro, que le servirá de credencial de su elección.
- Art. 107.* Los electores nombrados se presentarán en la capital al presidente del consejo del gobierno, quien hará escribir sus nombres, y del partido que los nombró en un libro que se destinará para ello.

- Art. 108.* Los electores cuatro días antes de la elección se reunirán en el paraje que el gobierno del estado señale, haciendo de presidente el que lo sea del consejo del gobierno; presentarán sus credenciales, y nombrarán de entre ellos dos escrutadores y un secretario, que examinarán las credenciales de los demás. Allí mismo se nombrará una comisión de tres individuos del seno de la junta, que examinará las credenciales de los escrutadores y secretario.
- Art. 109.* Al día siguiente se reunirán los electores, y se leerán los informes de las comisiones sobre las credenciales. Las dudas que sobre esto y sobre las calidades de los electores se ofrezcan se resolverán por la misma junta definitivamente a pluralidad de votos, y no lo tendrá el presidente.
- Art. 110.* El domingo 1 del citado mes de octubre se reunirán los electores, haciendo de presidente el del consejo del gobierno, y procederán aquellos a nombrar los diputados para el congreso general de la federación que correspondan. En estas elecciones se observarán las mismas formalidades, que esta constitución previene para las de los diputados al congreso del estado.
- Art. 111.* Hecha la elección la junta dispondrá lo conveniente para cumplir con lo que previene el artículo 17 de la constitución federal de los Estados-Unidos Mexicanos, y concluido quedará disuelta la misma junta.

## Título II Del Poder Ejecutivo del estado

### *Sección primera Del gobernador*

- Art. 112.* Para ser gobernador se requiere ser ciudadano tamaulipeco en el ejercicio de sus derechos; mayor de treinta años, natural de la república mexicana con vecindad en el estado de cinco años, y uno a lo menos inmediato a la elección. Los extranjeros americanos de que habla el párrafo 4º artículo 16 podrán ser nombrados para gobernador como tengan diez años de vecindad en el estado.
- Art. 113.* No pueden ser nombrados para gobernador los eclesiásticos, ni los militares que estén en actual servicio en el ejército permanente de la federación.
- Art. 114.* Cuatro años durará ejerciendo su encargo el gobernador, y no podrá volver a ser nombrado sino con el intervalo de cuatro años después de haber creado en sus funciones.
- Art. 115.* Las atribuciones del gobernador son:
- I. Proveer con arreglo a la constitución y a las leyes todos los empleos del estado que no sean de elección popular.
  - II. Cuidar de la seguridad del estado en lo esterior, y de la tranquilidad y conservación del orden público en lo interior conforme a la constitución y a las leyes.
  - III. Comandar en jefe la milicia del estado, y disponer de ella dentro del mismo estado para los dos objetos dichos.

- IV. Nombrar y remover libremente al secretario del despacho del gobierno.
- V. Cuidar del cumplimiento de la constitución, leyes y decretos de la federación: de la constitución, leyes y decretos del congreso del estado, y dar los decretos y órdenes convenientes para su ejecución.
- VI. Formar reglamentos para el mejor gobierno de los ramos de la administración pública del estado, y pasarlos al congreso para su examen y aprobación.
- VII. Cuidar que la justicia se administre pronta y cumplidamente por los; tribunales y jueces del estado, y de que se ejecuten sus sentencias.
- Art. 116.* El secretario del despacho firmará todos los decretos y órdenes del gobernador, y sin este requisito no serán obedecidos.
- Art. 117.* Para publicar las leyes y decretos del congreso usará el gobernador de esta fórmula: El gobernador del estado de las Tamaulipas a todos sus habitantes, sabed: que el congreso del mismo estado ha decretado lo siguiente. (Aquí el texto literal de la ley, o decreto.) Por tanto mando se imprima, publique y circule, y se le dé el debido cumplimiento.

### *Sección segunda*

#### *Del vicegobernador*

- Art. 118.* Habrá en el estado un vicegobernador, y para serlo se requieren las propias calidades que para ser gobernador
- Art. 119.* Cuatro años durará en su oficio el vicegobernador, y no podrá ser reelegido hasta pasados cuatro años de haber cesado en su encargo.
- Art. 120.* El vicegobernador presidirá el consejo de gobierno, y solo tendrá voto en el caso de empate. Presidirá las juntas electorales para nombramiento de los diputados al congreso general de la federación, y será jefe de policía en el departamento de la capital.
- Art. 121.* Por muerte o impedimento del gobernador, que calificará el congreso, y en sus recesos la comisión permanente, hará sus funciones el vicegobernador con las mismas facultades, y representación que aquél.
- Art. 122.* Cuando también faltare el vicegobernador o se impidiere, funcionará el individuo del consejo del gobierno que nombrare el congreso. Si el congreso no está reunido hará el nombramiento la comisión permanente de entre los del consejo del gobierno hasta la resolución del congreso. Los impedimentos del vicegobernador se calificarán por el congreso, y en sus recesos por la comisión permanente.
- Art. 123.* Si en el primer año de ejercer sus funciones fallecieren, o se imposibilitaren absolutamente el gobernador y vicegobernador, se hará nuevo nombramiento en las inmediatas elecciones de diputados del congreso.

### *Sección tercera*

#### *Del Consejo del gobierno del estado*

- Art. 124.* Habrá en el estado un consejo de su gobierno, compuesto de cinco individuos propietarios y dos suplentes.
- Art. 125.* Para ser individuo del consejo de gobierno se requieren las mismas calidades que para ser diputado, y a más de tener treinta años cumplidos de edad. Los que no pueden ser nombrados diputados, no pueden serlo para el consejo del gobierno.
- Art. 126.* El consejo del gobierno se renovará cada dos años, saliendo la primera vez el número menor de vocales y un suplente, y en la segunda el número mayor de vocales y el otro suplente, y así en lo de adelante. En la primera vez se sortearán los que han de salir.
- Art. 127.* Nadie puede ser reelegido, para el consejo del gobierno hasta pasados dos años de haber cesado en su encargo.
- Art. 128.* El gobernador presidirá sin voto el consejo, cuando concurra a él, y entonces no asistirá el vicegobernador.
- Art. 129.* El consejo del gobierno tendrá un secretario de entre sus individuos del modo que se disponga en su reglamento interior. Este lo formará el consejo, y lo pasará al congreso para su aprobación.
- Art. 130.* Las atribuciones del consejo del gobierno son:
- I. Velar el cumplimiento de la constitución y las leyes, y avisar al congreso de las infracciones que note.
  - II. Consultar al gobernador en los casos que lo pida.
  - III. Proponer para la provisión de empleos con arreglo a la constitución y a las leyes.
  - IV. Promover los establecimientos que crea convenientes para el fomento de todos los ramos de prosperidad en el estado.
  - V. Glosar las cuentas de todos los caudales públicos, y presentarlas al congreso para su examen y aprobación.
  - VI. Intervenir en todos los casos y en la forma que señalen la constitución y las leyes.

### *Sección cuarta*

#### *De la elección del gobernador, vicegobernador y Consejo del gobierno*

- Art. 131.* Las juntas electorales de partido harán el nombramiento de gobernador al día siguiente de la elección de diputados al congreso del estado.
- Art. 132.* Cada junta de partido nombrará a pluralidad absoluta de votos un individuo para gobernador, y remitirá testimonio del acta a la comisión permanente. En estas elecciones se observarán las mismas formalidades que en las de los diputados del congreso del estado.

- Art. 133.* El día de la apertura de las sesiones ordinarias del congreso se abrirán los testimonios que expresa el artículo anterior, y el congreso nombrará una comisión de su seno que los revise e informe dentro del tercero día.
- Art. 134.* En este día calificará el congreso las elecciones hechas por las juntas electorales de partido, y hará la enumeración de votos.
- Art. 135.* Será gobernador del estado el que reuniere la mayoría absoluta de los votos de los partidos. La computación de votos se hará por el número de los partidos que sufragaron, no por el de los individuos que compusieron las juntas de partido.
- Art. 136.* Si ninguno tuviere la mayoría absoluta de votos de las juntas electorales de partido, el congreso elegirá uno de los dos que tengan mayoría respectiva de sufragios. Si más de dos individuos hubieren obtenido esta mayoría respectiva de votos, el congreso nombrará uno de ellos para gobernador. Lo mismo se hará cuando no hay esta mayoría de votos, sino que todos tengan igual número de sufragios.
- Art. 137.* Cuando un individuo solo obtenga la mayoría respectiva de votos, y dos o más tengan igual número pero mayor que los demás, el congreso elegirá uno de estos para que entre a competir con el que reunió la mayoría respectiva.
- Art. 138.* Cuando hubiere competencias entre tres o más que tengan igual número de sufragios, se dirigirán las votaciones a reducir los competidores a uno para que entre a competir con el que tuvo la mayoría respectiva de votos. Todas estas elecciones del congreso serán a pluralidad absoluta de votos, y por escrutinio secreto. En los casos de empate se repite la votación; y si lo hay segunda vez decidirá la suerte.
- Art. 139.* En las elecciones del gobernador ninguna votación se remitirá a la suerte antes de haberse hecho segunda vez.
- Art. 140.* El vicegobernador se elegirá por las juntas electorales de partido el mismo día, y del propio modo que el gobernador.
- Art. 141.* Las expresadas juntas harán el nombramiento de los individuos del consejo del gobierno en el mismo día y del propio modo.
- Art. 142.* Se remitirán a la comisión permanente testimonios de las actas de las elecciones, para que el congreso haga la regulación de votos en la misma forma que en la elección del gobernador.
- Art. 143.* La elección de gobernador preferirá para desempeñar, a cualquiera otra. La de vicegobernador a la de individuos del consejo de gobierno, y ésta a la de diputados.
- Art. 144.* El gobernador, vicegobernador e individuos del consejo del gobierno que fueren nombrados, tomarán posesión de su empleo el día primero de octubre inmediato siguiente a la elección.
- Art. 145.* Los artículos anteriores sobre nombramiento de individuos para el consejo del gobierno, no se pondrán en práctica hasta que permitiéndolo las circunstancias de la hacienda pública del estado, lo determinare el congreso. Este, entre tanto resolverá como se ha de formar un consejo provisional y número de individuos de que se ha de componer; pero el presidente será el vicegobernador, y sus atribuciones las aquí designadas.

*Sección quinta**Del secretario del despacho del gobierno*

- Art. 146.* Habrá un secretario en el estado que se titulará: secretario del despacho del gobierno del estado, y correrán a su cargo todos los negocios del gobierno supremo del estado, sean de la clase que fueren.
- Art. 147.* Para ser secretario del despacho del gobierno se requiere ser ciudadano tamaulipeco en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años de edad, natural del territorio de la federación mexicana, y vecino del estado con residencia en los tres años antes de la elección. Los extranjeros americanos de que habla el artículo 16 párrafo 4º podrán ser nombrados teniendo diez años de vecindad en el estado anteriores a la elección.
- Art. 148.* No puede ser secretario el que no puede ser gobernador.
- Art. 149.* El secretario del despacho es responsable con su persona y empleo de las resoluciones del gobernador que autorice contra ley expresa de la federación, del estado, o contra justicia notoria.
- Art. 150.* El congreso señalará un salario competente al gobernador, vicegobernador, secretario del despacho, y a los individuos del consejo del gobierno, antes de que tomen posesión de sus destinos.
- Art. 151.* Estos funcionarios públicos luego que tomen posesión de sus destinos cesarán de ejercer, mientras dure su encargo, cualquiera otro que tengan, sea el que fuere.

*Sección sexta**De los jefes de policía de los departamentos*

- Art. 152.* En cada pueblo cabecera de departamento habrá un jefe de policía nombrado por el gobierno del estado con aprobación del congreso, y en sus recesos de la comisión permanente, a excepción del jefe de la capital, que lo será el vicegobernador. En estos empleados residirá el gobierno político de su departamento respectivo.
- Art. 153.* El que no puede ser secretario del despacho del gobierno del estado, no puede ser jefe de policía.
- Art. 154.* El consejo del gobierno tomando informes de las autoridades municipales que comprende cada departamento, presentará terna para la provisión de las jefaturas de policía, previo examen que hará el mismo consejo de los individuos que soliciten estos destinos sobre si están instruidos en la constitución federal de los Estados- Unidos Mexicanos, en la del estado, y en el reglamento para el gobierno interior de los departamentos.
- Art. 155.* Los jefes de policía durarán cuatro años ejerciendo su encargo, y podrán ser nombrados de nuevo sin intervalo de tiempo.
- Art. 156.* Una ley señalará las atribuciones de los jefes de policía, como han de desempeñar sus funciones, y el salario que han de disfrutar.



*Art. 157.* Los jefes de policía funcionarán con absoluta independencia unos de otros; pero estarán todos sujetos inmediatamente al gobernador como la ley diga.

*Art. 158.* Los jefes de policía se establecerán cuando el congreso pulsando las circunstancias lo determinare.

### *Sección séptima*

#### *De los ayuntamientos y alcaldes*

*Art. 159.* Para el gobierno interior del estado habrá ayuntamientos elegidos popularmente, y se compondrán del alcalde o alcaldes y regidores que designe la ley, y de no solo síndico procurador.

*Art. 160.* Habrá ayuntamiento en los pueblos que con su comarca tengan dos mil almas de población. Por circunstancias particulares puede el congreso, oyendo al gobierno del estado, disponer que tengan ayuntamiento ‘os pueblos de menor población. En los pueblos que no tengan ayuntamiento se elegirán popularmente, como la ley diga, un alcalde, o más si fuere preciso a juicio del gobernador que oír a su consejo, y un síndico procurador.

*Art. 161.* Una ley general que podrá variarse por las circunstancias designará el número de individuos de que se han de componer los ayuntamientos, la forma de las elecciones, las calidades de los electores, y de los que hayan de obtener los empleos municipales, las atribuciones de estas autoridades, y como se han de gobernar los pueblos que no pueden tener ayuntamiento.

## Título III

### Del Poder Judicial del estado

#### *Sección primera*

##### *De la administración de justicia en general*

*Art. 162.* La administración de justicia así en lo civil como en lo criminal corresponde exclusivamente a los tribunales y jueces que establece la constitución, y ni el congreso, ni el gobierno pueden en ningún caso ejercer funciones judiciales, avocarse las causas pendientes, ni mandar abrir las concluidas.

*Art. 163.* Todo hombre de cualquiera clase y Condición que sea debe ser juzgado en el estado en sus negocios civiles y criminales por unas mismas leyes, y por los propios tribunales; y nadie podrá en ningún caso ser juzgado sino por los tribunales y leyes establecidas con anterioridad al acto por que se juzgue. No puede haber por lo mismo juicios por comisión, y se prohíbe para siempre toda ley retroactiva.

*Art. 164.* Las leyes arreglarán las formalidades que han de observarse en los procesos, y ninguna autoridad puede dispensarlas.

- Art. 165.* A los tribunales y jueces corresponde únicamente aplicar las leyes, y jamás podrán dispensarlas, ni suspender su ejecución.
- Art. 166.* Todos los negocios judiciales del estado se terminarán dentro de él hasta su último recurso, y en ninguno de cualquiera clase que sea puede haber más de tres instancias, y tres sentencias definitivas. Las leyes determinarán cuál de las tres sentencias cause ejecutoria, según la calidad y naturaleza de los negocios.
- Art. 167.* De las sentencias ejecutoriadas no se puede interponer otro recurso que el de nulidad, en la forma y para los efectos que señalarán las leyes.
- Art. 168.* El juez que haya sentenciado un negocio en alguna instancia no podrá sentenciarlo en otra, ni resolver en el recurso de nulidad que se interponga en el mismo negocio.
- Art. 169.* La justicia se administrará en el estado en nombre del pueblo libre de las Tamaulipas en la forma que prescriba la ley.

### *Sección segunda*

#### *De la administrarían de justicia en lo civil*

- Art. 170.* Todos tienen facultad para terminar sus diferencias por medio de árbitros. Las sentencias que estos dieren se ejecutarán sin recurso, si las partes al hacer el compromiso no se reservaron el derecho de apelar, y los convenios legales que las partes hagan para determinar extrajudicialmente sus negocios se observarán religiosamente por los tribunales y jueces.
- Art. 171.* Las leyes señalarán los negocios civiles de poca entidad que han de ser determinados gubernativamente. De estas determinaciones no puede interponerse apelación, ni otro recurso alguno.
- Art. 172.* En los demás negocios civiles, y en los que sean solo de injurias no se podrá instruir demanda sin hacer antes constar que se intentó la conciliación. Esta se verificará como la ley determine.

### *Sección tercera*

#### *De la administración de justicia en lo criminal*

- Art. 173.* Los delitos ligeros por los que solo se hayan de imponer penas correccionales serán castigados gubernativamente; pero las penas que corresponden a estos delitos y sus clasificaciones no serán al arbitrio del juez, sino que se señalaran por las leyes. De estas determinaciones gubernativas no se podrá apelar, ni interponer otro recurso alguno.
- Art. 174.* Para que alguno pueda ser preso por cualquiera delito debe preceder información sumaria por la que conste el hecho, y decreto motivado del juez respectivo, que se le notificará en el acto de la prisión, pasándose copia de él al alcaide inmediatamente. Las leyes determinarán las pruebas o indicios que ha de haber contra alguno para que se proceda a su prisión.

- Art. 175.* Todas las declaraciones se tomarán a los reos sin juramento, que a nadie se le exigirá en causa criminal sobre hecho propio.
- Art. 176.* Cualquiera puede aprender in fraganti a un delincuente, pero en el acto lo entregará al juez respectivo.
- Art. 177.* El que fuere arrestado sin notificarle el decreto de prisión porque no se haya podido verificar, se tendrá solo en clase de detenido, y no como preso.
- Art. 178.* Ninguno podrá ser detenido más de veinte y cuatro horas. Luego que se cumplan se pondrá en libertad por el alcaide, si no se le ha notificado el decreto de prisión, y pasándose al alcaide la copia correspondiente.
- Art. 179.* Toda prisión o detención contra lo expresado en esta constitución es arbitraria, y el tribunal, juez, alcaide o cualquiera otro que la haga es responsable personalmente. y será tratado y castigado como atentador arbitrario contra la libertad individual.
- Art. 180.* En las cárceles de todos los pueblos del estado habrá dos departamentos separados, uno para los presos, y otro para los detenidos, y las cárceles se dispondrán de manera que solo sirvan para asegurar a los arrestados y presos, y no para afligirlos ni molestarlos.
- Art. 181.* Nadie será preso por delito que no merezca pena corporal, si diere la fianza correspondiente.
- Art. 182.* En ningún caso se procederá contra persona alguna por denuncia secreta.
- Art. 183.* En las causas criminales no se procederá contra persona alguna por solo su confesión; pues esta no hará prueba, ni aun fundará indicios contra el mismo que deponga, sino en los casos y del modo que expresen las leyes.
- Art. 184.* A nadie se le embargarán sus bienes sino en los casos que los delitos lleven responsabilidad pecuniaria, y el embargo solo se hará en los que basten a cubrirla.
- Art. 185.* Ninguna autoridad del estado podrá mandar registrar las casas, papeles y otros efectos de sus habitantes, sino en los casos expresos en las leyes, y con las formalidades que ellas determinen, y aun entonces el registro solo se hará en cuanto baste a llenar el objeto.
- Art. 186.* Se prohíben para siempre los tormentos y los apremios, y en ningún caso se impondrá la pena de confiscación de bienes, multas excesivas, ni penas que no estén expresamente determinadas por la ley.
- Art. 187.* Las penas obrarán todo su efecto en el que las mereció y ninguna será trascendental a la familia del que la sufra.
- Art. 188.* Todas las causas criminales serán públicas desde el momento en que se trate de recibir al reo su confesión con cargos.
- Art. 189.* Dentro de cuarenta y ocho horas a lo más se recibirá al detenido o preso su declaración, y antes de tomársele se le leerán, o leerá él si quisiere, la información sumaria, y se le darán cuantas noticias pida para conocer al acusador y testigos. Esto mismo se hará durante el proceso cuando el reo lo pida, sea la petición verbal o por escrito.

*Sección cuarta*  
*De los jueces y tribunales*

- Art. 190.* En todos los pueblos del estado harán los alcaldes de jueces conciliadores, y determinarán gubernativamente los negocios civiles y criminales de que hablan los artículos 171 y 173 pero observarán siempre para resolver la forma que prescriban las leyes.
- Art. 191.* Una ley designará hasta qué trámite puedan instruir los propios alcaldes las causas criminales, y en las civiles que conocerán a prevención con los jueces de primera instancia.
- Art. 192.* En los pueblos cabeceras de cada departamento habrá uno o más jueces de primera instancia. En estos juzgados tendrán principio todos los negocios judiciales que no tengan señalado otro en la constitución; y en ellos se continuarán hasta su conclusión y sentencia definitiva las causas criminales que según el artículo anterior se comenzaren ante los alcaldes de los pueblos La ley determinará hasta en que cantidad podrán resolverse los negocios civiles por estos sin apelación ni otro recurso.
- Art. 193.* En cuanto a los eclesiásticos y militares se observará lo prevenido por la constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos.
- Art. 194.* Cuando a juicio del congreso lo permitan las circunstancias habrá jueces de hecho distintos de los de primera instancia para los negocios civiles y criminales que se traten en estos juzgados.
- Art. 195.* Serán jueces de hecho los jurados que se nombrarán en cada cabecera do departamento en el número, tiempo y forma que la ley determine, y ella arreglará las formalidades para la celebración del juri.
- Art. 196.* Este se celebrará cuando más tarde doce días después de haber tomado conocimiento en la causa el juez de primera instancia, o de haberla comenzado.
- Art. 197.* Estos jurados declararán solamente si el reo es autor o no de aquel hecho. En el último caso luego se pone en libertad el reo, y en el primero se procederá a poner en claro el grado del delito.
- Art. 198.* Habrá en las causas criminales otros jueces de hecho distintos de los antes expresados, y se llamarán jueces superiores. Estos graduarán el valor de las pruebas o indicios que haya contra el reo, y declararán el grado del delito. Estos jueces serán nombrados en el acto mismo que van a ejercer su ministerio, y para aquel solo caso.
- Art. 199.* Los jueces de hecho prestarán juramento antes de ejercer su encargo de obrar con imparcialidad y según su conciencia.
- Art. 200.* Son responsables personalmente los jueces de hecho si se les probare que han procedido por pasión o cohecho.
- Art. 201.* Cuando llegue el caso de plantearse, el juicio por jurados, prescribirán las leyes lo demás conveniente para que se establezcan en toda su extensión en lo civil y criminal, y ellas demarcarán la forma de proceder.
- Art. 202.* Los jueces de primera instancia para determinar los negocios civiles y criminales consultarán con el asesor de su departamento, y por su defecto con letrado

del estado o de fuera de él. Lo mismo harán los alcaldes en los casos que las leyes lo determinen.

*Art. 203.* Habrá un asesor letrado para cada departamento, o uno para todos según las circunstancias. Este en los negocios de parte llevará el honorario que le corresponda por arancel, y por lo de oficio se le asignará un salario que costeará el estado.

*Art. 204.* Para ser asesor de departamento se requiere ser ciudadano de la federación mexicana en el ejercicio de sus derechos, y mayor de veinte y cinco años.

*Art. 205.* En la capital del estado habrá una corte suprema de justicia dividida en tres salas.

*Art. 206.* La primera y segunda sala se compondrá de un magistrado y dos colegas cada una. La tercera de tres magistrados, y los magistrados serán letrados cuando pueda verificarse a juicio del congreso.

*Art. 207.* Los colegas de la primera y segunda sala serán nombrados uno por cada parte. En los negocios de hacienda pública el ministro general de la del estado nombrará un colega y la parte contraria otro. En las causas criminales se nombrará uno por el reo y otro por el fiscal de la sala. Cuando no hubiere parte que nombre colega lo hará el gobierno del estado, previo aviso que le dará el magistrado de la sala.

*Art. 208.* Habrá un fiscal que despachará todos los negocios civiles y criminales que ocurran en las tres salas.

*Art. 209.* La primera sala conocerá en segunda instancia de todos los negocios civiles y criminales, y la segunda sala conocerá de los mismos en tercera instancia como disponga la ley.

*Art. 210.* A la tercera sala corresponde:

- I. Conocer en los recursos de fuerza de todos los tribunales eclesiásticos del estado.
- II. Decidir todas las competencias de los jueces de primera instancia, y alcaldes entre sí.
- III. Oír las dudas de ley que se ofrezcan a las dos salas primeras, a los jueces de primera instancia y alcaldes, y pasarlas con el informe respectivo al congreso por conducto del gobernador.
- IV. Entender y determinar en los recursos de nulidad que se interpongan de las sentencias ejecutoriadas en primera, segunda y tercera instancia.
- V. Recibir y examinar las listas que deberán remitírsele cada dos meses de las causas civiles, y cada mes de las criminales pendientes en primera, segunda y tercera instancia, y pasar copias de ellas al gobernador para que se publiquen.

*Art. 211.* La corte suprema de justicia conocerá en todas instancias de las causas que se formen por cualquiera delito a los diputados, gobernador, vicegobernador, individuos del consejo, secretario del despacho, ministro general de hacienda pública del estado, y a los mismos individuos de las salas, previa declaración del congreso de haber lugar a la formación de causa. Los colegas de las dos salas serán juzgados por la corte suprema de justicia, en primera, segunda y tercera instancia solo por delitos o faltas de su oficio, como disponga la ley; en los comunes quedan sujetos al juez que por las leyes deba conocer.

*Art. 212.* Cuando haya de formarse causa a los diputados, y demás de que habla el artículo anterior, y él congreso no esté reunido, hará la declaración de si ha lugar a formar causa la comisión permanente; unida para este efecto con tres diputados

- que ella elija de los que estén en la capital. Si no hay diputados se suplirán con los individuos del consejo del gobierno, y en su defecto con los del ayuntamiento de la propia capital, elegidos todos por la comisión permanente.
- Art. 213.* Cuando haya de formarse causa a toda la suprema corte de justicia se sustanciará y determinará por un tribunal especial compuesto de nueve jueces y un fiscal, nombrados por el congreso para solo este objeto y para aquella vez.
- Art. 214.* Cuando haya de formarse causa al magistrado de la primera sala conocerá en primera instancia el de la segunda, y para la segunda instancia elegirá el congreso. y en sus recesos la comisión permanente, un magistrado. Lo mismo se hará para las segundas instancias en las causas contra el magistrado de la sala segunda.
- Art. 215.* En los recursos de nulidad que se interpongan en las causas de que tratan los artículos 211 y 213 conocerán tres jueces que a la vez nombrará el congreso.
- Art. 216.* El congreso nombrará cada cuatro años un tribunal temporal compuesto de tres individuos de instrucción y probidad, que se llamará tribunal de visita, el que visitará todos los negocios civiles, y criminales pendientes en los tribunales del estado, dando cuenta con el resultado al congreso. Luego que este tribunal concluya la visita se disolverá.
- Art. 217.* Para ser individuo de la suprema corte de justicia se requiere ser ciudadano de la federación mexicana en el ejercicio de sus derechos, y mayor de veinte y cinco años.
- Art. 218.* Los jueces de primera instancia lo serán los alcaldes de los pueblos cabecera de departamento, y habrá uno o más según lo determine el congreso. Estos jueces no tendrán salario, y solo percibirán los derechos que les correspondan por arancel. Entre tanto se organizan estos juzgados serán jueces de primera instancia en los negocios civiles y criminales los alcaldes constitucionales en sus respectivos pueblos.
- Art. 219.* Los individuos de la suprema corte de justicia, y los asesores de los departamentos serán nombrados por el gobierno del estado a propuesta en terna de su consejo, y aprobados por el congreso, y disfrutarán un salario que señalará la ley. El congreso si le pareciere hará esta sola vez dichos nombramientos.
- Art. 220.* Los empleados de que habla el artículo anterior durarán cuatro años en el ejercicio de sus funciones; pero son reelegibles indefinidamente sin intervalo.
- Art. 221.* Los individuos de la corte suprema de justicia, los jueces de primera instancia, los alcaldes en sus casos, y los asesores son responsables personalmente de sus procedimientos en el desempeño de sus funciones, y pueden por ellos ser acusados por cualquiera del pueblo.

## Título IV

### *Sección única*

#### *De la Hacienda Pública del Estado*

- Art. 222.* La hacienda pública del estado se formará de las contribuciones de los individuos que lo componen.

- Art. 223.* Las contribuciones que se establezcan deben ser en proporción a los gastos que se han de cubrir con ellas, y solo se pueden establecer para satisfacer la parte que para los gastos de la federación ha de dar el estado, y para cubrir los gastos particulares del mismo estado.
- Art. 224.* Las contribuciones se repartirán siempre en proporción a los haberes de los contribuyentes.
- Art. 225.* El congreso fijará cada año las contribuciones para los gastos del estado con vista del presupuesto que formará el gobernador, y presentará al congreso para su examen y aprobación.
- Art. 226.* Solo el congreso puede establecer contribuciones para los gastos del estado, y nadie estará obligado a exhibir la que no esté decretada por el congreso.
- Art. 227.* A la mayor brevedad se establecerá una sola contribución directa en el estado para cubrir sus gastos. Entre tanto subsistirán las actuales, o las que el congreso decreta, y solo el congreso puede derogarlas.
- Art. 228.* El cobro de las actuales, contribuciones se arreglará desde luego por el congreso como sea a los pueblos más beneficioso.
- Art. 229.* No se admitirá a la tesorería del estado en cuenta pago alguno que no sea para cubrir gastos aprobados por el congreso y con las formalidades de la ley.
- Art. 230.* Por una instrucción particular se arreglarán las oficinas de la hacienda pública del estado.
- Art. 231.* Cada año nombrará el congreso cinco individuos de su seno o de fuera para que revisen y glosen las cuentas de la tesorería del estado, y estos con su informe las pasarán después al congreso para su aprobación.

## Título V

### *Sección única*

#### *De la milicia del Estado*

- Art. 232.* Habrá en el estado una fuerza militar compuesta de los cuerpos de milicia cívica, que se formarán en todos los partidos.
- Art. 233.* El congreso determinará cuando haya de hacer esta milicia el servicio y los cuerpos que lo han de prestar.
- Art. 234.* El congreso formará un reglamento para el gobierno local de estas milicias con arreglo a la constitución federal de los Estados-Unidos Mexicanos.

## Título VI

### *Sección única*

#### *De la instrucción pública*

- Art. 235.* Se establecerán en todos los pueblos del estado escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a leer, escribir, contar, el catecismo de la doctrina cristiana, y los derechos y obligaciones del hombre.
- Art. 236.* También se pondrán en los lugares donde sea conveniente establecimientos de instrucción para la enseñanza pública de todas las ciencias y artes útiles al estado.
- Art. 237.* El congreso formará un plan general para arreglar y uniformar la instrucción pública en todo el estado.

## Título VII

### *Sección única*

#### *De la observancia de la Constitución*

- Art. 238.* Todo habitante del estado está obligado a cumplir y observar la constitución en todas sus partes.
- Art. 239.* Al tomar posesión de sus empleos los funcionarios públicos del estado de cualquiera clase que sean otorgarán juramento de guardar la constitución general de la federación mexicana, la particular del estado, y desempeñar fielmente sus deberes. Si fueren de los que han de ejercer autoridad, añadirán el juramento de hacer guardar una y otra constitución.
- Art. 240.* Ni el congreso ni otra ninguna autoridad puede dispensar la observancia de la constitución en ninguno de sus artículos.
- Art. 241.* Cualquiera infracción de la constitución hace responsable personalmente al que la comete, y el congreso dispondrá que la responsabilidad se haga efectiva.
- Art. 242.* Las proposiciones sobre alteración o reforma de cualquiera artículo de la constitución se liarán por escrito, y se firmarán por tres diputados a lo menos.
- Art. 243.* El congreso en cuyo tiempo se haga alguna de estas proposiciones no hará más que disponer que se publique por la imprenta, invitando para que los que quieran digan su opinión y los fundamentos de ella, por medio de la imprenta.
- Art. 244.* El congreso siguiente en los dos años de sus sesiones solo resolverá si admite a discusión la proposición, o la desecha. Si se resuelve esto último, no se volverá a hacer la misma proposición hasta pasados dos años: si se admite a discusión se publicará de nuevo por la imprenta, y se leerá en las inmediatas juntas electorales de partido antes de hacerse el nombramiento de los diputados del congreso del estado.
- Art. 245.* En el congreso siguiente inmediato se discutirá y votará la alteración o reforma propuesta.



*Art. 246.* Si son aprobadas se publicarán luego como artículos constitucionales, y si se desaprueban no se volverá a tratar del mismo asunto hasta pasados dos años.

*Art. 247.* Por la presente constitución quedan derogadas todas y cada una de las anteriores leyes, decretos u órdenes generales y particulares contrarias a la misma constitución, aunque hayan sido expedidas como constitucionales.

Dado en Ciudad-Victoria a 6 de mayo del año del Señor de 1825, 5º de la independencia, 4º de la libertad, 3º de la federación y 2º de la instalación del congreso de éste estado.—José Ignacio Gil, diputado presidente.—José Miguel de la Garza Garcia, diputado vicepresidente. —José Rafael Benavides—Juan Echeandía. —Juan Bautista de la Garza.—Felipe de Lagos.—José Feliciano Ortiz, diputado secretario.—Juan Nepomuceno de la Barreda, diputado secretario.

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

Dado en Ciudad Victoria a 7 de mayo de 1825, 2º de la instalación del congreso de este estado. —Enrique Camilo Suarez, por mandado de S. E.—José Antonio Fernández, secretario.



3 de junio de 1825

Constitución Política del Estado Libre de Veracruz

El ciudadano Miguel Barragan, general de brigada de los ejércitos de la república mexicana, coronel del regimiento de caballería núm. 10, comandante general y gobernador del estado Libre de Veracruz, a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: que el honorable congreso constituyente del estado libre y soberano de Veracruz ha decretado y sancionado la siguiente Constitución política del estado libre y soberano de Veracruz.

Nos los representantes del estado libre y soberano de Veracruz, reunidos en congreso constituyente, decretamos y sancionamos la siguiente Constitución política para su gobierno interior.

Sección I

Del estado, su territorio y religión

*Art. 1.* El estado de Veracruz es parte integrante de la federación mexicana.

*Art. 2.* Es libre, independiente y soberano en su administración y gobierno interior.

*Art. 3.* Su territorio se compone de los antiguos partidos de Acayúcam, Córdova, Cosamaloapam, Jalacingo, Jalapa, Misantla, Orizaba, Papantla, Tampico, Tuxtla y Veracruz. Una ley constitucional arreglará y fijará sus límites y división.

*Art. 4.* El gobierno del estado es representativo popular, y su poder supremo se divide en legislativo, ejecutivo y judicial.

*Art. 5.* La religión es la misma de la federación.

Sección II

De los veracruzanos y sus derechos

*Art. 6.* Son veracruzanos los nacidos o avecindados en el territorio del estado.

*Art. 7.* Lo son también los extranjeros avecindados en él que hayan obtenido carta de naturaleza. Una ley constitucional arreglará la manera de adquirir estas cartas, luego que el congreso de la Unión haya dado la regla de que trata la facultad 26<sup>a</sup> artículo 50 de la constitución federal.

*Art. 8.* El estado de Veracruz no reconoce ningún título de nobleza, y prohíbe su establecimiento y el de mayorazgos.

*Art. 9.* En el estado de Veracruz la ley es una para todos, ya proteja o castigue: todos los veracruzanos son iguales ante ella.

*Art. 10.* Todo veracruzano nace libre, aunque sus padres sean esclavos.

*Art. 11.* Son ciudadanos:

1º. Todos los veracruzanos.

2º. Los ciudadanos de los demás estados de la federación, luego que se avencinden en éste.

3º. Los nacidos en las repúblicas de la América que antes dependió de la España, luego que se avencinden en el estado.

4º. Los extranjeros que habiendo obtenido carta de naturaleza adquieran legalmente o a juicio del congreso la vecindad en él.

*Art. 12.* No serán ciudadanos ni aun veracruzanos los naturales o vecinos de la república (exceptuándose los hijos de familia) que desde el año de 1821 emigraron apuntes dominados por el gobierno español.

*Art. 13.* Los derechos de ciudadanía se suspenden:

1º. Por incapacidad física o moral.

2º. Por declaración de deuda fraudulenta, o a los caudales públicos.

3º. Por conducta notoriamente viciada, en cuya clase se comprende el que carezca de modo de vivir conocido.

4º. Por el estado de sirviente doméstico cerca de la persona.

5º. Por sentencia en que se impongan penas afflictivas o infamantes, hasta obtener rehabilitación.

6º. Por no saber leer y escribir; pero esta restricción no tendrá efecto sino desde el año de 1836, y para con los nacidos desde 1 de enero de 1816 en adelante.

7º. Por negarse a prestar auxilio a las autoridades o resistir su llamamiento.

*Art. 14.* Los derechos de ciudadanía se pierden:

1º. Por adquirir naturaleza, o residir cinco años en país extranjero sin comisión o licencia del gobierno.

2º. Por admitir empleo de otro gobierno.

3º. Por admitir título de distinción de cualquiera gobierno monárquico.

*Art. 15.* No se recobra el derecho perdido sin rehabilitación formal del congreso del estado.

### Sección III Del Poder Legislativo.

*Art. 16.* El poder legislativo reside en un congreso compuesto de diputados elegidos popularmente en la forma que prescribirá una ley constitucional, sobre la base de la población.

*Art. 17.* El congreso se dividirá en cámara de diputados y cámara de senadores. La ley fijará el número de los individuos de cada una de ellas.

*Art. 18.* Para ser elegido representante se requiere:

- 1°. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.
- 2°. Haber cumplido veinte y cinco años.
- 3°. Ser natural del estado, o vecino con residencia a lo menos de cinco años.
- 4°. Tener una propiedad territorial, o ejercer alguna ciencia, arte o industria útil.

*Art. 19.* No pueden ser representantes: el gobernador, vicegobernador, ministro superior de justicia, jefes de las rentas del estado, los demás comprendidos en la restricción 6ª del artículo 23 de la constitución federal, los jefes de las rentas generales y los de departamento.

*Art. 20.* Para que los comprendidos en el artículo anterior puedan ser elegidos diputados, deberán haber cesado absolutamente en sus destinos seis meses antes de las elecciones primarias.

#### Sección IV

##### De la instalación del Congreso, duración y lugar de sus sesiones

*Art. 21.* El congreso se reunirá todos los años el día 1.º de enero en el lugar que se fijará por una ley. La misma prescribirá el día en que haya de comenzar sus sesiones el primer congreso constitucional.

*Art. 22.* Instalado el congreso, sus miembros a pluralidad absoluta de votos y por escrutinio secreto mediante cédulas, elegirán los individuos que han de componer la cámara del senado, y los electos se retirarán al lugar de sus sesiones.

*Art. 23.* El congreso cerrará sus sesiones el día 31 de marzo, y podrá prorrogarlas hasta el 30 de abril si el gobernador lo solicita o el congreso lo resuelve.

*Art. 24.* El día 1 de septiembre del año en que deba sufragarse para presidente y vicepresidente de la república, y en el que hayan de elegirse senadores, se reunirá el congreso en sesión extraordinaria.

*Art. 25.* La legislatura debe durar dos años.

#### Sección V

##### De la renovación del Congreso

*Art. 26.* Cada dos años se renovarán los miembros que compongan la totalidad del congreso, y no podrán ser reelectos hasta pasado un periodo igual, a menos que por el sufragio de las dos terceras partes de los miembros presentes de la junta electoral se verifique la reelección de alguno o algunos individuos; en cuyo caso los reelectos para una legislatura no podrán serlo para la subsecuente.

## Sección VI

### De las funciones y prerrogativas del Congreso y sus diputados

- Art. 27.* Las cámaras ejercerán en el palacio de sus sesiones el derecho exclusivo de policía, en los términos que prescribirá el reglamento interior.
- Art. 28.* Este determinará 109 casos en que hayan de reunirse ambas cámaras; y fuera de ellos no podrá verificarse su reunión.
- Art. 29.* Cada cámara conocerá de las acusaciones hechas contra sus respectivos miembros, y declarará si ha o no lugar a la formación de causa. En el primer extremo se continuará el juicio según disponga el reglamento interior.
- Art. 30.* Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el ejercicio de su encargo, siempre que no se opongan al sistema representativo popular republicano.
- Art. 31.* Durante el tiempo de las sesiones serán juzgados según disponga el reglamento interior, tanto en los delitos comunes como en las demandas civiles.
- Art. 32.* Los diputados, mientras lo fueren, 110 podrán admitir para sí ni solicitar para otro empleo ni condecoración alguna del gobierno, a menos que aquel no sea de ascenso por rigurosa escala.
- Art. 33.* Las facultades del congreso son:
- I. Dar, interpretar y derogar las leyes y decretos.
  - II. Establecer anualmente los gastos públicos y las contribuciones que hayan de llenarlos, con presencia y conocimiento de los presupuestos que el gobierno le presente.
  - III. Crear, suprimir y dotar competentemente los empleos del estado.
  - IV. Dar reglas para la concesión de retiros y pensiones.
  - V. Nombrar los depositarios del poder ejecutivo y judicial, ya sea propietaria ya interinamente.
  - VI. Aprobar el nombramiento que haga el gobierno de los jefes de departamento.
  - VII. Promover la educación pública y el engrandecimiento de todos los ramos de prosperidad.
  - VIII. Tomar cuenta al gobierno de la recaudación e inversión de los fondos públicos.
  - IX. Dar reglas de colonización conforme a las leyes.
  - X. Decretar el modo de hacer la recluta para la milicia activa en el estado, y la organización de la nacional.
  - XI. Fijar los límites de los partidos, aumentarlos, suprimirlos o crear otros nuevos.
  - XII. Conceder al gobierno facultades extraordinarias por tiempo limitado, siempre que se juzgue necesario por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en cada cámara.
  - XIII. Contraer deudas sobre el crédito del estado, y señalar fondos para cubririlas,
  - XIV. Conceder indultos cuando en casos extraordinarios lo juzgue necesario el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en cada cámara.
  - XV. Exigir la responsabilidad al gobernador, vicegobernador, ministro superior de justicia y demás funcionarios públicos en el orden siguiente. La acusación hecha

en una cámara pasará a la otra, la cual declarará si ha o no lugar a formación de causa: en el primer extremo, si la acusación fuere contra el gobernador, vicegobernador o ministro superior de justicia, se procederá al cumplimiento del artículo 19 del decreto de 28 de julio de 1824, y para el efecto la cámara en que se hizo la acusación nombrará 18 individuos, y la otra elegirá 9 de ellos con las cualidades prevenidas en el artículo citado.

- Art. 34.* Luego que cualquiera cámara declare haber lugar a formación de causa a un funcionario, quedará este suspenso, y su plaza será servida interinamente.
- Art. 35.* La centinela del tribunal formado para estos juicios, solo podrá extenderse a declarar al acusado depuesto del empleo o incapaz de obtener otro en el estado.
- Art. 36.* Después de esta declaración quedará el acusado reducido a la clase de simple ciudadano, y podrá ser juzgado y sentenciado según la ley.
- Art. 37.* Cuando el acusado fuere el ge- fe principal de las rentas o los de departamento, el expediente se remitirá al tribunal superior de justicia para la sustanciación y sentencia.

## Sección VII De la Cámara de Diputados y sus funciones

- Art. 38.* La cámara de diputados se compondrá de los individuos que quedaren después de elegidos los miembros del senado.
- Art. 39.* La presidirá uno de sus miembros, elegido según el orden que prescriba el reglamento interior.

## Sección VIII De la Cámara de Senadores y sus funciones

- Art. 40.* La cámara de senadores será presidida por uno de sus miembros, según el orden que prescriba el reglamento interior.
- Art. 41.* Es atribución del senado decidir las competencias que puedan ocurrir entre los depositarios del poder ejecutivo y judicial.

## Sección IX De la forma de y publicación de las leyes

- Art. 42.* Las leyes podrán tener su origen en cualquiera de las dos cámaras del modo que disponga el reglamento interior.
- Art. 43.* Las proposiciones o incitativas que hicieren las legislaturas de los estados a cualquiera de las cámaras, se tendrán como iniciativas de ley.

- Art. 44.* Todo proyecto de ley desechado no podrá volver a proponerse en la misma legislatura; pero esto no impedirá que alguno o algunos de sus artículos compongan parte de otro proyecto.
- Art. 45.* Ningún proyecto podrá ser ley si no es aprobado por ambas cámaras y sancionado por el gobernador.
- Art. 46.* Si el gobierno tuviere que objetar sobre alguna ley, podrá suspender su cumplimiento y representar a cualquiera cámara en el término de diez días, contados desde el de su recibo.
- Art. 47.* En este caso, sufrirá el proyecto nueva discusión en ambas cámaras, y si fuere, aprobado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una, el gobierno deberá sancionarlo y publicarlo.
- Art. 48.* Si el proyecto se declare urgente en ambas cámaras, el gobierno dará o negará su sanción dentro de dos días, sin mezclarse en la urgencia.
- Art. 49.* Si corriendo el término concedido al gobierno para la sanción cesaren las sesiones del congreso y el gobierno tuviere que hacer alguna objeción, lo ejecutará en los diez primeros días de las sesiones siguientes.
- Art. 50.* Las leyes deberán publicarse bajo esta fórmula:  
 N. gobernador del estado de Veracruz, a sus habitantes, sabed: que el estado libre y soberano de Veracruz ha decretado lo siguiente.  
 El estado libre y soberano de Veracruz reunido en congreso, decreta.  
 (Aquí el texto).  
 El gobernador del estado dispondrá se publique, circule y observe. La fecha y firmas de los presidentes y secretarios de ambas cámaras.  
 Publíquese, circúlese y comuníquese a quienes corresponda para su exacta observancia. La fecha y firma del gobernador y su secretario.

## Sección X Del Poder Ejecutivo

- Art. 51.* El poder ejecutivo residirá en una sola persona, con la denominación de gobernador del estado.
- Art. 52.* Su duración será de cuatro años, y no podrá ser reelecto hasta pasado un periodo igual de haber cesado en sus funciones.
- Art. 53.* Residirá en el lugar donde resida el congreso, y no podrá separarse a distancia de más de diez leguas sin permiso de la legislatura, o del consejo de gobierno en los recesos de esta. Siendo la distancia menor, bastará su aviso.
- Art. 54.* Al tiempo de abrirse las sesiones, el gobierno deberá dar cuenta al congreso, del estado de las rentas públicas, tranquilidad y prosperidad del territorio.
- Art. 55.* Durante el receso del congreso, el gobierno deberá oír el dictamen del consejo en todos los negocios graves; pero sin obligación a seguirlo.
- Art. 56.* La ley designará la indemnización del gobernador y vicegobernador, que no podrá ser alterada en el tiempo de su gobierno.

*Art. 57.* El gobernador será nombrado por el congreso el día 1 de febrero.

*Art. 58.* Para ser gobernador del estado se necesitan, además de las cualidades requeridas para los representantes, las de ser nacido en el territorio de la república, tener treinta años cumplidos, y ser del estado seglar.

*Art. 59.* Sus facultades son:

- I. Ejecutar las leyes del estado y las de la federación.
- II. Dar su sanción a las primeras, o representar sobre ellas con arreglo a los artículos 45, 46, 47, 48 y 49.
- III. Nombrar para los empleos del estado que no se reserven al congreso por esta constitución, y conceder retiros con arreglo a las leyes.
- IV. Ejercer la exclusiva en la provisión de piezas eclesiásticas.
- V. Convocar a sesiones extraordinarias cuando la gravedad de alguna ocurrencia lo exija, y lo acuerde la pluralidad absoluta del consejo de gobierno.
- VI. Mandar y disciplinar la milicia cívica con arreglo a las leyes: nombrar sus jefes y oficiales a propuesta de los jefes de departamento, que las harán con informe de los de cantón, y conceder retiros o licencias en los casos que la ley disponga.
- VII. Cuidar de que se administre pronta y cumplidamente la justicia por los tribunales del estado, en los términos que se prevendrán por una ley.
- VIII. Suspender de sus empleos basta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por igual tiempo, a los empleados ineptos o infractores de sus órdenes; y en los casos que crea deber formarse causa a los mismos empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal competente.
- IX. Tomar las providencias necesarias para la seguridad de los caudales del estado en el caso de suspensión de cualquiera empleado que les maneje.
- X. Suspender por sí a los jefes de departamento; con informe de estos, a los de cantón, y con los de entrambos, a alguno o todos los miembros de los ayuntamientos, que abusaren de sus facultades, dando parte justificado al congreso y en sus recesos al consejo de gobierno, disponiendo que mientras fueren juzgados y sentenciados, entre a funcionar en vez del ayuntamiento suspenso, el último saliente. Si fueren declarados inhábiles, se procederá a nueva elección, a menos que solo falten cuatro meses para concluir su encargo.
- XI. Cuidar de la recaudación y distribución de los fondos públicos con arreglo a las leyes.
- XII. En caso de actual invasión exterior o conmoción interior armada, tomará todas las medidas extraordinarias para salvar el estado, ejecutándolo con previo acuerdo del congreso, si estuviere reunido, y si no lo estuviere, con el del consejo de gobierno, convocando a sesiones extraordinarias con arreglo a la facultad 5ª de este artículo.

*Art. 60.* No puede el gobernador:

- I. Privar a ninguno de su libertad, ni imponerle pena; mas podrá arrestarlo en caso de interesarse la vindicta pública, poniendo el reo a disposición del juez competente, en el término de 48 horas.



- II. Ocupar, ni para sí ni para el estado, la propiedad particular, ni turbar a nadie en el uso y aprovechamiento de ella. En el caso que la utilidad pública exigiese tomar alguna propiedad particular, deberá preceder la audiencia del interesado, la del síndico del ayuntamiento respectivo, la calificación del congreso, en su receso la del consejo de gobierno, y la correspondiente indemnización a juicio de hombres buenos, nombrados por el gobierno y la parte.
- III. Impedir las elecciones para el congreso general ni las del estado, reunión y deliberaciones de su congreso, en los términos designados por esta constitución. Por cualquier acto que sea contrario a esta libertad, queda declarado traidor a la patria.

## Sección XI Del vicegobernador

- Art. 61.* Habrá en el estado un vicegobernador con las propias calidades que el gobernador, elegido de igual suerte y en el mismo día que aquél.
- Art. 62.* Desempeñará las funciones del gobernador en los casos, de muerte, remoción o enfermedad grave de aquel. En cualesquiera otros, resolverá previamente el congreso, y en sus recesos el consejo de gobierno.

## Sección XII Del Consejo de gobierno

- Art. 63.* Durante el: receso del congreso, quedará un consejo de gobierno compuesto del vicegobernador que lo- presidirá con voto, dos senadores y dos diputados elegidos por el congreso reunido. En caso dé falta del vicegobernador, presidirá el primer nombrado.
- Art. 64.* Las atribuciones del consejo son:
- I. Ejercer las facultades del congreso en sus recesos en los casos detallados en las atribuciones 5<sup>a</sup>, 6<sup>a</sup>, y 12<sup>a</sup> del artículo 33, y en los demás que expresa esta constitución.
  - II. Dar al gobierno su dictamen motivado y por escrito en cuantos negocios le consulte.
  - III. Convocar por sí solo o de acuerdo con el gobernador, a sesiones extraordinarias del congreso, en los casos de grave urgencia.
  - IV. Velar sobre la observancia de las leyes fundamentales y reglamentarias, y hacer observaciones sobre su mejor cumplimiento.

## Sección XIII Del Poder Judicial

- Art. 65.* El poder judicial residirá en una persona con la denominación de ministro superior de justicia, nombrado por el congreso, y en los demás jueces inferiores que las leyes han establecido, o en adelante establecieren.

*Art. 66.* Para ser ministro superior de justicia se necesita profesar la ciencia del derecho, y tener las demás cualidades requeridas para gobernador del estado.

*Art. 67.* El ministro superior de justicia no podrá ser removido sino en virtud de sentencia legalmente pronunciada.

*Art. 68.* Las leyes fijarán el orden de los procedimientos judiciales y el número de los jueces.

*Art. 69.* Queda derogada la ley del asilo en todos los lugares del estado.

#### Sección XIV

##### Le la organización interior del estado

*Art. 70.* El estado será dividido en departamentos y cantones para su mejor administración.

*Art. 71.* En cada departamento habrá una autoridad que se denominará jefe de departamento, subordinado inmediatamente al gobernador del estado.

*Art. 72.* En cada cantón habrá también una autoridad que se titulará jefe de cantón, subordinado inmediatamente al jefe del departamento respectivo.

*Art. 73.* Los jefes de departamento serán nombrados por el gobernador con la aprobación del congreso, y en sus recesos, del consejo de gobierno.

*Art. 74.* Los jefes de cantón serán nombrados por el gobierno a propuesta en torna del jefe del departamento respectivo.

*Art. 75.* La duración de los jefes de departamento y de cantón será de cinco años prorrogables por otros dos, con las mismas formalidades prescritas para su primer nombramiento.

*Art. 76.* Para ser jefe de departamento y cantón, se necesita ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de treinta años, con residencia a lo menos de cinco en el territorio de la república y tener un modo de vivir conocido.

*Art. 77.* Las facultades y obligaciones de estas autoridades serán detalladas por una ley.

*Art. 78.* La misma arreglará el número y funciones de los ayuntamientos.

#### Sección XV

##### Le la revisión de la Constitución

*Art. 79.* No podrá Variarse artículo alguno de esta constitución sino después de haber mediado el intervalo de dos legislaturas ordinarias.

*Art. 80.* Las dos legislaturas ordinarias inmediatas, podrán presentar proposiciones para la reforma de artículos constitucionales: si en ambas cámaras hubieren sido admitidas a discusión por las dos terceras partes de los miembros presentes en cada una se reservarán para ser tratadas y discutidas en la tercera legislatura.

*Art. 81.* En esta se tomarán en consideración; y si fueren aprobadas por las dos terceras partes de los miembros presentes en cada cámara, se promulgarán como leyes constitucionales.

*Art. 82.* En lo sucesivo las reformas que se propongan por una legislatura, inclusa la tercera, no podrán ser tomadas en consideración y aprobadas sino por la siguiente; y para ser admitidas a discusión en la legislatura proponente y aprobadas en la sucesiva, serán necesarias las dos terceras partes de sufragios de cada una de ambas cámaras.

*Art. 83.* Las leyes constitucionales y las resoluciones de que trata el artículo 29, no necesitan de la sanción del poder ejecutivo.

*Art. 84.* Las leyes existentes continúan en su vigor, siempre que no se opongan al actual sistema, o no hayan sido expresamente derogadas.

Dada en Jalapa a 3 de junio del año de 1825, 5º de la independencia, 4º de la libertad y 3º de la federación.—El presidente del congreso, José de la Fuente.—El vicepresidente del congreso, José Andrés de Jáuregui.—Sebastián Camacho.—Luis Ruiz.—Rafael Arguelles—Manuel José Royo—Manuel Ximenez.—Francisco Cueto—José Antonio Martineta.—Diego María de Alcalde.—El diputado secretario, Pedro José Echeverría.—El diputado secretario, Juan Francisco de Bárcena.

Publíquese, circúlese y comuníquesele a quienes corresponda para su exacta observancia. En Jalapa a 3 de junio de 1825.—Miguel Barragan.—Por mandado de S.E. —Agustín García Tejada.



19 de julio de 1825

Constitución del estado de Michoacán

El gobernador del estado de Michoacán a todos sus habitantes, sabed: que el congreso constituyente del mismo ha decretado y sancionado la siguiente constitución, política.

En el nombre de Dios trino y uno, autor y supremo legislador de la sociedad.

El congreso constituyente del estado de Michoacán, usando de los poderes que por el hecho de su elección le confirió al efecto el pueblo soberano, decreta para su gobierno la siguiente constitución política.

ARTÍCULOS PRELIMINARES

*Art. 1.* El estado de Michoacán conservará este nombre, que obtuvo de la antigüedad, y su escudo de armas se formará con alguna alusión a lo que significa.

*Art. 2.* Es y deberá ser siempre libre de toda dominación.

*Art. 3.* Como soberano puede arreglar su gobierno conforme le sea más conveniente, conservando como federado las bases que han sentado la Acta constitutiva y Constitución federal.

*Art. 4.* Es independiente de los demás estados unidos de la nación mexicana, con los cuales tendrá las relaciones que establezca la Confederación general de todos ellos.

*Art. 5.* Su religión es, y deberá ser perpetuamente, la católica apostólica romana, única verdadera. El estado la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra.

*Art. 6.* El territorio michoacano es por ahora el mismo que correspondía antes a la intendencia conocida con el nombre de Valladolid, exceptuándose Colima. Una ley que será constitucional, determinará sus límites respecto de los demás estados colindantes.

*Art. 7.* Se dividirá en departamentos, partidos y municipalidades. Las leyes fijarán el número y los términos de estas secciones.

*Art. 8.* Son michoacanos solamente los nacidos en el territorio del estado.

*Art. 9.* Se reputarán como tales:

1°. Los nacidos en cualquiera estado o territorio de la Federación Mexicana, luego que sean vecinos de éste.

2°. Todos los que el año de 1821 se hallaban establecidos en algún lugar del estado, y no hayan variado después de domicilio.

3º. Los americanos naturales de alguno de los otros puntos independientes de la nación española, y los extranjeros que casaren con michoacana y se hicieren vecinos del estado.

*Art. 10.* Los michoacanos tienen obligaciones generales y particulares. Las primeras les corresponden como a individuos de la gran familia mexicana, y son objeto de leyes generales.

*Art. 11.* Las que les competen como a michoacanos, son:

1ª. Desempeñar los cargos de elección popular.

2ª. Sostener las autoridades y las leyes, la independencia y la libertad del estado.

3ª. Contribuir para los gastos públicos, en los términos que lo exigiere la ley.

*Art. 12.* Los derechos comunes a todos los hombres, son:

1º. El de libertad para hablar, escribir, y hacer cuanto quisieren, con tal que no ofendan los derechos de otro.

2º. El de igualdad, para ser regidos y juzgados por una misma ley, sin más distinciones que las que ella misma establezca.

3º. El de propiedad, por el que pueden disponer a su arbitrio de sus bienes, y de las obras de su industria o talento, siempre que no ceda en perjuicio de la sociedad, o de los otros.

4º. El de seguridad, por el que pueden exigir de la sociedad protección y defensa de sus personas, intereses y derechos, para el goce pacífico de los unos y de los otros.

*Art. 13.* El estado de Michoacán los respetará como sagrados e inviolables en los hombres de cualquier país del mundo que pisen su terreno, aunque sea solo de tránsito. Ellos por su parte cumplirán con el deber de respetar sus autoridades y de sujetarse a sus leyes.

*Art. 14.* En consecuencia queda para siempre prohibido en el territorio del estado el comercio y tráfico de esclavos; y los que en él existen actualmente se darán por libres con la indemnización correspondiente, si la exigieren los dueños.

*Art. 15.* Los michoacanos, a más de los derechos comunes a todo mexicano, tienen otros especiales, que son:

1º. El de sufragar para la elección de individuos de las municipalidades en su vecindad respectiva.

2º. El de votar para diputados al congreso del estado, y para gobernador, vicegobernador y consejeros.

3º. El de obtener los empleos de este en todas líneas, con preferencia a los ciudadanos de los otros en igualdad de circunstancias.

*Art. 16.* Los derechos de ciudadanía comunes y particulares, se pierden:

1º. Por admitir carta de naturaleza, o residir cinco años en país extranjero, sin comisión o licencia del gobierno.

2º. Por recibir empleo, condecoración o pensión de gobierno extranjero, sin permiso del de los Estados Unidos Mexicanos.

3º. Por sentencia ejecutoriada, en que se impongan penas infamantes.

4º. Por deuda fraudulenta, calificada en juicio como tal.

*Art. 17.* Perdidos estos derechos, solo pueden recobrase por habilitación formal de la legislatura del estado.

*Art. 18.* Su ejercicio se suspende:

- 1°. Por incapacidad física o moral, pública o comprobada.
- 2°. Por ser deudor a los caudales públicos, habiendo precedido requerimiento para el pago.
- 3°. Por no tener domicilio, y empleo, oficio o modo de vivir conocido.
- 4°. Por ser ebrio consuetudinario o jugador de profesión.
- 5°. Por sirviente doméstico, destinado inmediatamente a la persona.
- 6°. Por no tener la edad que designare la ley.
- 7°. Desde el año de cuarenta por no saber leer y escribir.

## Título primero Poder Legislativo

### *Capítulo I*

#### *Del Congreso y de los diputados*

*Art. 19.* El poder legislativo del estado se deposita en un congreso, compuesto de diputados elegidos de un modo indirecto por el pueblo.

*Art. 20.* El número de los diputados se arreglará a la población. Se nombrará uno por cada veinte y cinco mil almas, o por una fracción que no exceda de la mitad de esta base, la que solo podrá variarse en caso que ella no diere el número de quince, que será el ínfimo de que deberá constar el congreso. Por cada dos propietarios se nombrará un suplente; si hubiere fracción, no se tomará en consideración.

*Art. 21.* El artículo anterior ríe tendrá efecto en el primer sexenio de esta constitución, durante el cual, sin bajar del ínfimo señalado, podrá aumentarse hasta veinte y uno el número de los diputados, cualquiera que sea la población, según que las legislaturas lo juzguen necesario.

*Art. 22.* De consiguiente cada legislatura fijará el número, y reglamentará la elección de diputados para la siguiente, observando lo prevenido en esta constitución.

*Art. 23.* El congreso se renovará cada dos años, y la elección de diputados se hará en el año en que corresponda, el domingo último del mes de mayo en la capital del estado.

*Art. 24.* Para ser diputado se requiere:

- 1°. Ser michoacano por nacimiento, o vecino del estado cinco años antes de la elección.
- 2°. Tener al tiempo de ella veinte y cinco años cumplidos.

*Art. 25.* No podrán ser diputados:

- 1°. Los que estén privados o suspensos de los derechos de ciudadano.
- 2°. El gobernador y vicegobernador del estado, los individuos de su consejo, el secretario de gobierno, los ministros del supremo y superior tribunal de justicia, el tesorero general, los prefectos, los empleados de hacienda del estado de nombramiento del gobierno, y los demás de que habla la restricción sexta artículo 23 de la constitución federal; si no es que estos hayan cesado absolutamente en sus destinos seis meses antes de las elecciones.

3º. Los no nacidos en el territorio de la federación mexicana, aunque hayan obtenido carta de naturaleza, mientras no sean casados con michoacana, tengan diez años de vecindad en el estado, y diez mil pesos en bienes raíces, o una industria que les produzca mil cada año; exceptuándose de estos los comprendidos en el artículo 21 de la constitución federal, a quienes bastarán los requisitos que expresa el artículo antecedente.

*Art. 26.* La reunión del congreso se hará todos los años el día seis de agosto en el edificio destinado a este fin en la capital del estado. El reglamento interior prescribirá las formalidades con que ha de celebrarse la apertura de las sesiones.

*Art. 27.* Si por causas extraordinarias juzgare el congreso necesario variar de residencia, podrá hacerlo, ínterin aquellas subastan, con la aprobación de las dos terceras partes del número total de diputados.

*Art. 28.* En su gobierno interior observará el reglamento formado por el actual congreso, pudiendo hacer en él las reformas que se juzgaren necesarias.

*Art. 29.* Las sesiones ordinarias del congreso serán diarias, sin otra interrupción que la de los días festivos religiosos, o de fiesta nacional muy solemne, y durarán cada año tres meses y medio, pudiendo prologarse hasta treinta días útiles, por resolución del mismo congreso, o a pedimento del gobierno.

*Art. 30.* El artículo anterior no tendrá efecto en cuanto al primer congreso constitucional, el cual tendrá tres sesiones semanarias a lo menos por el tiempo de seis meses, que puede prorrogarse hasta ocho en cada uno de los dos años de su duración.

*Art. 31.* Las sesiones serán públicas, exceptuándose los casos, en que por reglamento deban celebrarse en secreto.

*Art. 32.* El gobernador concurrirá al acto de abrir y cerrar las sesiones ordinarias, pronunciando un discurso análogo a las circunstancias al que contestará el presidente del congreso en términos generales.

*Art. 33.* El día siguiente al de la apertura de las sesiones se presentará el secretario de gobierno a informar al congreso por escrito del estado de la administración pública, con la extensión que demanda objeto tan importante.

*Art. 34.* Si algún motivo grave exigiere la reunión extraordinaria del congreso, este no se ocupará de otro asunto que de aquel para que hubiere sido convocado.

*Art. 35.* Cuando esta reunión extraordinaria se hiciere en el tiempo inmediato a su renovación, no se suspenderá por esto la elección e instalación del nuevo, el que continuará deliberando sobre el negocio que ocupare al antiguo, si aún durase pendiente su resolución.

*Art. 36.* Los diputados son inviolables por las opiniones manifestadas en el desempeño de su comisión: y en ningún caso o tiempo, ni por autoridad alguna, podrán ser reconvenidos por ellas.

*Art. 37.* Gozan de inmunidad en sus personas e intereses desde el día de su posesión hasta un mes después de fenecido el tiempo de su encargo; y en cualquier causa se intente contra ellos, no podrán ser negados, sino por el tribunal que designa esta constitución, después de haber declarado el congreso que ha lugar a su formación, en el modo que dispone el reglamento interior.

- Art. 38.* Durante el mismo tiempo no podrán admitir para sí, ni solicitar para otro, pensión o empleo alguno de provisión del gobierno, ni ascenso que no sea de rigurosa escala en su respectiva carrera.
- Art. 39.* Los diputados nombrados se presentarán a la diputación permanente, la que hará escribir sus nombres en un registro, que se archivará en la secretaria del congreso.
- Art. 40.* La fórmula del juramento que han de prestar los diputados antes de tomar posesión, será la siguiente: ¿Juráis a Dios haberos bien y fielmente en el encargo que os confía el estado, mirando en todo por el bien y prosperidad del mismo, observando y haciendo observar la acta constitutiva y constitución federal, y la particular del estado en todas sus partes? Sí juro. Si así lo hicierais, Dios os lo premie, y si no os lo demande.
- Art. 41.* Antes de concluir el congreso las sesiones ordinarias, nombrará una diputación de cinco individuos de su seno. Esta que se denominará diputación permanente, subsistirá todo el tiempo del receso de aquel, con las atribuciones que le designa esta constitución.

## *Capítulo II*

### *De las atribuciones del Congreso, y de la diputación permanente*

- Art. 42.* Pertenece exclusivamente al congreso:
- I. Dictar leyes para el régimen del estado en todos los ramos de su administración interior, interpretarlas, o derogarlas en caso necesario.
  - II. Intervenir en la elección de gobernador y vicegobernador del estado, en el mofe que previene esta constitución, y declarar los electos.
  - III. Resolver las dudas sobre credenciales de los diputados, nulidad de elecciones de los mismos, de los consejeros, y del gobernador y vicegobernador, en las que haga para estos destinos la junta electoral, y calificar las excusas que alegaren cualquiera de estos funcionarios para no servir sus encargos.
  - IV. Conocer en calidad de gran jurado, en el modo que disponga el reglamento interior, para declarar si ha o no lugar a formación de causa, en las acusaciones que se hagan contra los diputados, gobernador, vicegobernador, consejeros, secretario del despacho, individuos del supremo tribunal de justicia, y tesorero general por los delitos que cometan durante su comisión.
  - V. Disponer se haga efectiva la responsabilidad de los funcionarios que se expresa en la atribución anterior, y que se exija a los demás empicados, cuando haya lugar a ello.
  - VI. Recibir el juramento al gobernador, vicegobernador, consejeros y ministros del supremo tribunal de justicia.
  - VII. Conceder al gobernador, por tiempo limitado, facultades extraordinarias cuando lo requieran circunstancias graves de conveniencia pública, calificadas por las dos terceras partes de los diputados que constituyan la legislatura.



- VIII. Prescribir la forma que haya de observarse en la elección de diputados por el estado al congreso general.
- IX. Elegir senadores para el mismo, y sufragar para la elección de presidente y vicepresidente de la federación, y ministros de suprema corte de justicia, conforme a lo dispuesto en la constitución federal.
- X. Nombrar el tesorero general del estado, y los ministros del supremo tribunal de justicia.
- XI. Señalar anualmente los gastos de la administración pública, con vista de los prepuestos que presente el gobierno.
- XII. Imponer las contribuciones que fueren necesarias para cubrirlos, con inclusión de la suma que se haya asignado al estado para los gastos generales de la federación.
- XIII. Aprobar definitivamente cada año las cuentas de los caudales públicos del estado.
- XIV. Disponer lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes del mismo.
- XV. Señalar, aumentar o disminuir las dotaciones de los empleados y funcionarios públicos del estado, las pensiones de los primeros en el caso de jubilación o retiro temporal con causa justa.
- XVI. Contraer deudas sobre el crédito del estado para objetos de utilidad común.
- XVII. Dictar leyes para mantener en su vigor la observancia de los cánones y la disciplina exterior de la iglesia en el estado, arreglándose a los concordatos que en este punto celebrare el congreso general con la silla apostólica, y a los decretos que en su consecuencia expida el mismo.
- XVIII. Aprobar, previo informe del gobierno, los aranceles de cualquiera clase, reglamentos de tribunales y oficinas, los de policía y sanidad, los arbitrios para obras públicas de beneficencia, utilidad y ornato, y las ordenanzas municipales que formen los ayuntamientos.
- XIX. Conceder premios personales, y declarar beneméritos en grado heroico a los que hayan hecho servicios distinguidos al estado, y declarar honores públicos a la memoria de los mismos.
- XX. Reglamentar el modo en que deberá hacerse la recluta del contingente de hombres, que corresponda al estado para el reemplazo de la milicia activa y permanente.
- XXI. Disponer lo conveniente para el alistamiento e instrucción de la milicia cívica del estado, observando las leyes generales.
- XXII. Promover por todos los medios la instrucción pública y el progreso de las ciencias, y prescribir lo conducente a la mejor educación moral y política de la juventud.
- XXIII. Procurar eficazmente la prosperidad común, fomentando las artes, la industria y establecimientos útiles, y decretando la apertura y mejora de caminos en lo que corresponda al estado.
- XXIV. Proteger los derechos de los michoacanos, y la libertad política de la imprenta.
- XXV. Conceder indultos generales por delitos de que deben conocer los tribunales del estado.

- XXVI. Establecer el juicio por jurados, cuando se juzgue conveniente, atendidas las circunstancias del mismo.
- XXVII. Conceder a los extranjeros carta de naturaleza en el estado, conforme a lo que dispusiere el congreso general sobre este punto, y de ciudadanía a los mismos en el modo que prescriba la ley.
- XXVIII. Arreglar, de acuerdo con los colindantes, los límites del estado, y dividir su territorio como mejor convenga a su gobierno.
- XXIX. Formar leyes y reglamentos de colonización en la demarcación del estado, conforme a lo que se disponga por el congreso general.
- XXX. Ordenar el plan general que debe servir para la estadística del territorio.
- XXXI. Últimamente está en sus atribuciones todo lo que corresponde al orden legislativo, en cuanto no se oponga a la constitución federal ni a la particular del estado.

*Art. 43.* Pertenece a la diputación permanente:

- I. Velar sobre la observancia de la constitución federal, de la del estado y sus leyes, dando cuenta al congreso de las infracciones que note.
- II. Acordar se convoque al congreso, cuando lo exijan ocurrencias graves, o lo pidiere el gobernador con el consejo, o este solo, señalando día para su reunión y lugar si fuere necesario.
- III. Comunicar las órdenes correspondientes para convocar a congreso extraordinario por medio de su presidente, cuando no pueda ejecutarse por el gobernador, o este no lo haga al tercero día de habersele pasado el decreto.
- IV. Llamar a los diputados suplentes por falta de los propietarios, y en caso que el número de unos y otros no llene el de que debe componerse el congreso, dar las órdenes correspondientes para que se completen por una nueva elección.
- V. Cuidar de que en los días señalados por la ley, se hagan las elecciones populares que previene esta constitución, excitando al gobierno a que con oportunidad libre las órdenes correspondientes.
- VI. Recibir las actas de elecciones de los diputados, para que se presenten a la primera junta preparatoria del congreso.

### *Capítulo III*

#### *De la formación y publicación de las leyes*

*Art. 44.* Tienen facultad de proponer al congreso proyectos de ley o decreto:

- 1º. Los diputados en ejercicio.
- 2º. El gobernador.
- 3º. El consejo.
- 4º. Los tribunales supremo y superior de justicia.
- 5º. Los ayuntamientos.

*Art. 45.* En cuanto a la forma con que deberán presentarse, y el modo con que ha de proceder el congreso para su admisión, discusión y votación se observará lo prevenido en el reglamento interior.

- Art. 46.* Las leyes o decretos del congreso se expedirán bajo esta fórmula: „El congreso constitucional del estado de Michoacán decreta: (aquí el testo.) El gobernador del estado dispondrá se publique, circule y observe.” Y se firmarán por el presidente y los dos secretarios.
- Art. 47.* El gobernador, oído el consejo, podrá hacer reflexiones sobre las leyes o decretos que se le remitan, en el término de diez días contados desde su recibo, y en tal caso los devolverá al congreso, acompañando el dictamen del consejo con una exposición de sus observaciones.
- Art. 48.* Si tuviere, que hacerlas sobre ley expedida en el tiempo inmediato al de concluir las sesiones del congreso, y este las cerrare antes de espirar el término de los diez días, las expondrá dentro de las cuatro primeras del año siguiente.
- Art. 49.* El congreso las tomará en consideración con las formalidades que dispone el reglamento interior: si resolviera de conformidad con lo pedido, se tendrá por desechada la ley en el todo, o en la parte a que las reflexiones se contraigan; y en el caso opuesto, se devolverá al gobernador, quien deberá publicarla.
- Art. 50.* Pasados los diez días de recibida por el gobernador una ley, no so admitirán observaciones acerca de ella.
- Art. 51.* El gobernador hará publicar solemnemente las leyes, y con la brevedad posible, si no tuviese que exponer sus observaciones sobre ellas.
- Art. 52.* Ninguna ley obligará sin la publicación mandada por el gobierno.
- Art. 53.* Desechado un proyecto de ley, no podrá volverse a tratar de él en las sesiones de aquel año.
- Art. 54.* Si el congreso por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, calificare de urgente la publicación de alguna ley, podrá dispensar las formalidades que el reglamento previene para su formación, y determinar que no pueda el gobierno hacer observaciones sobre ella, o limitarle el tiempo en que lo podrá ejecutar.
- Art. 55.* La interpretación o derogación de las leyes, se hará con los mismos trámites y formalidades que se prescriben para su formación.
- Art. 56.* Siempre que haya de tratarse algún asunto, en que a juicio del congreso se tuviere por conveniente oír al gobierno, o este lo pidiere, podrá asistir y hablar en la discusión, pero sin voto, el orador que él mismo nombre; no pudiendo ser otro, que el secretario del despacho, o alguno de los individuos del consejo.

## Título segundo Poder Ejecutivo

### *Capítulo I* *Del gobernador, vicegobernador y su elección*

- Art. 57.* El supremo poder ejecutivo se deposita en un solo individuo con el nombre de gobernador del estado.
- Art. 58.* Habrá también un vicegobernador, el que tendrá en caso de imposibilidad física o moral del gobernador, todas las facultades y prerrogativas de él.

*Art. 59.* Para ser gobernador o vicegobernador se requiere:

- 1º. Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos.
- 2º. Haber nacido en país de la federación.
- 3º. Tener treinta años cumplidos al tiempo de la primera elección.
- 4º. Ser vecino del estado con residencia de cinco años, si no fuere michoacano.

*Art. 60.* No se podrán elegir para estos cargos los eclesiásticos ni los empleados de la federación.

*Art. 61.* El gobernador y vicegobernador no podrán ser reelectos para este encargo, sino pasando un cuatrienio de haber cesado en sus funciones.

*Art. 62.* El gobernador y vicegobernador del estado servirán este destino con preferencia a cualquier otro que tengan en el misino.

*Art. 63.* La junta electoral del estado, al día siguiente de haber hecho el nombramiento de diputados, elegirá tres individuos para gobernador y vicegobernador.

*Art. 64.* El presidente de la junta remitirá testimonio de la acta de esta elección a la diputación permanente del congreso, o a este si estuviere reunido, para que se presente al inmediato. Luego que este, se instale, procederá al nombramiento de gobernador y vicegobernador, el que se hará precisamente en dos de los tres individuos propuestos por la junta electoral.

## *Capítulo IX*

### *De la duración del gobernador y vicegobernador, del modo de llenar las faltas de ambos, y de su juramento*

*Art. 65.* El gobernador y vicegobernador del estado entrarán a servir sus destinos el día 6 del mes de octubre. En igual día a los cuatro años, cesarán precisamente en sus funciones, y deberán ser reemplazados por una elección constitucional. Aunque esta no se haya hecho por algún evento, cesarán siempre los antiguos, y la falta del poder ejecutivo se llenará del modo que previene el artículo siguiente.

*Art. 66.* En caso de imposibilidad perpetua del gobernador y vicegobernador, nombrará la legislatura, y en su receso la diputación permanente, de entre los individuos del consejo, propietarios o suplentes, quien baja las funciones del primero, hasta que tomen posesión el gobernador o vicegobernador electos constitucionalmente. En toda falta del vicegobernador, o cuando funcione de gobernador, hará sus veces el decano del consejo.

*Art. 67.* El gobernador y vicegobernador prestarán el juramento ante el congreso bajo la fórmula siguiente: “Yo N. nombrado gobernador (o vicegobernador) del estado de Michoacán, juro por Dios y los santos evangelios, que ejerceré fielmente el encargo que el mismo estado me ha confiado, y que guardará y haré guardar la constitución y leyes de la federación y del estado”.

*Art. 68.* Si el gobernador o vicegobernador se presentaren a jurar cuando no esté reunido el congreso, lo deberán hacer ante la diputación permanente: y si el vicegobernador jurare antes, entrará desde luego a gobernar hasta que el gobernador haya jurado.

### *Capítulo III*

#### *De las prerrogativas del gobernador*

- Art. 69.* El gobernador puede hacer al congreso las propuestas de ley o decreto que juzgue convenientes al bien del estado, exponiendo sus fundamentos por escrito.
- Art. 70.* Podrá suspender por una sola vez hasta nueva resolución las leyes o decretos del congreso, conforme se previene en los artículos 47 y 48. Esta prerrogativa no tendrá lugar en los casos que expresa esta constitución.
- Art. 71.* Durante el tiempo de su ejercicio no podrá ser acusado sino ante el congreso, y por los delitos de traición contra la libertad e independencia nacional o forma establecida de gobierno; por cohecho o soborno; por impedir las elecciones de gobernador y vicegobernador, consejeros y diputados; o que estos se presenten a servir sus destinos, o que ejerzan sus oficios; o por crímenes atroces.
- Art. 72.* De cualquiera otro delito que haya cometido en el tiempo de su empleo, podrá ser acusado dentro de seis meses contados desde el día en que haya cesado en sus funciones. Pasado dicho tiempo, no habrá lugar a la acusación.

### *Capítulo IV*

#### *De las atribuciones y obligaciones del gobernador, y restricciones de sus facultades*

- Art. 73.* Las atribuciones del gobernador, son:
- I. Promulgar, mandar cumplir y ejecutar las leyes y decretos del congreso del estado.
  - II. Cuidar de la conservación del orden público en lo interior, y de la seguridad del estado en lo exterior, con arreglo a la constitución, y a las leyes del mismo, y de la federación.
  - III. Mandar en jefe la milicia cívica del estado, y disponer de ella para los fines que indica el artículo anterior.
  - IV. Proveer en la forma que esta constitución y las leyes dispongan, todos los empleos del estado, excepto los que por ellos se reservan a la elección del pueblo, o del congreso.
  - V. Nombrar secretario del despacho de gobierno, y separarlo a su arbitrio.
  - VI. Velar sobre el puntual cumplimiento, tanto de esta constitución, como de la general, y de las leyes y decretos de la federación y del congreso del estado, y expedir las órdenes correspondientes para su ejecución.
  - VII. Formar los reglamentos que juzgue necesarios para el mejor gobierno, en los ramos de la administración pública del estado, presentándolos al congreso para su aprobación.
  - VIII. Celar que la justicia se administre pronta y cumplidamente por los tribunales del estado, y que se ejecuten sus sentencias; sin mezclarse por esta inspección en el examen de las causas pendientes, ni disponer, durante el juicio, de las personas de los reos.
  - IX. Cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones del estado, con arreglo a las leyes.

*Art. 74.* Es de su deber:

- 1º. Dar informe al congreso? cuando este lo pidiere.
- 2º. Consultar al consejo en los casos que previene esta constitución.
- 3º. Cuidar que las elecciones constitucionales se hagan en el tiempo asignado.
- 4º. Convocar a congreso, cuando lo determine la diputación permanente.
- 5º. Presentar cada año al congreso para, su aprobación, el presupuesto de gastos del estado.
- 6º. Dar cuenta por medio de su secretario al congreso del estado de la administración pública en todos sus ramos, informando sobre los medios con que juzgue poder adelantarse.
- 7º. Pedir se exija la responsabilidad a los secretarios del gobierno general en caso que comuniquen alguna orden contraria a la constitución del estado.
- 8º. Cuidar que la milicia cívica se instruya conforme a la disciplina que se mande observar por el congreso general.
- 9º. En la publicación de leyes y decretos del congreso del estado, deberá usar de la fórmula siguiente: “El gobernador del estado de Michoacán a todos sus habitantes, sabed: que el congreso del mismo estado ha recetado lo que sigue. (Aquí el testo.) Por tanto, mando se imprima, publique y circule, y se le dé el debido cumplimiento”.

*Art. 75.* El gobernador puede:

- I. Pedir al congreso la prórroga de sus sesiones, por el tiempo prescrito en esta constitución.
- II. Pedir, con acuerdo del consejo, a la diputación permanente, la reunión extraordinaria del congreso.
- III. Devolver al consejo por una vez la terna que le presente para el nombramiento de empleados.
- IV. Suspender de los empleos hasta tres meses, y privar hasta la mitad de los sueldos por el mismo tiempo, previo dictamen del consejo, a los empleados del gobierno y de la hacienda del estado, infractores de sus órdenes y decretos; pasando los antecedentes al tribunal respectivo, cuando juzgue que se les debe formar causa.
- V. Conceder, con arreglo a la ley y consulta del consejo, indultos, y conmutar la pena ordinaria en otra menor, en casos particulares, y por delitos cuyo conocimiento corresponda a los tribunales del estado.
- VI. Si tuviere quejas contra algún magistrado, y formado expediente parecieren fundadas, podrá, oído el consejo, suspenderlo, haciendo pasar inmediatamente el expediente al tribunal que corresponda, para que este lo juzgue con arreglo a las leyes.
- VII. Podrá imponer multas en sus órdenes y decretos, hasta la cantidad de quinientos pesos.

*Art. 76.* No puede el gobernador:

- I. Mandar en persona la milicia cívica local, sin expreso permiso del congreso, y en su receso de la diputación permanente.
- II. Ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario, para objeto de

conocida utilidad común, tomar la propiedad de un particular o corporación, no podrá hacerlo sin aprobación previa del congreso, o si este no estuviere reunido, del consejo, y sin que primero se indemnice al propietario con su justo precio, a bien vista de hombres buenos.

- III. Arrestar a persona alguna, si no es cuando lo exijan el bien y seguridad común, en cuyo caso pondrá al arrestado dentro de cuarenta y ocho horas a disposición del tribunal o juez competente.
- IV. Imponer pena alguna.
- V. Ausentarse más de cinco leguas de la capital del estado, ni por más de ocho días sin expreso consentimiento del congreso, y en su receso de la diputación permanente, previo informe del consejo.
- VI. Poner a disposición del gobierno general la milicia cívica, sino conforme al artículo 110, atribución 11a de la constitución federal.

## *Capítulo V*

### *Del consejo de gobierno*

*Art. 77.* Habrá en el estado un consejo de gobierno, compuesto de cuatro consejeros electos por el pueblo, y del vicegobernador, que será su presidente con voto en todas sus deliberaciones.

*Art. 78.* Cuando asista al consejo el gobernador del estado, lo presidirá sin voto.

*Art. 79.* La elección de consejeros se hará por la junta electoral el mismo día, y acto continuo a la de los tres individuos para gobernador y vicegobernador, debiendo renovarse cada dos años por mitad, saliendo en la primera vez los nombrados últimamente.

*Art. 80.* El número de suplentes, que también deben elegirse, será igual al de los propietarios, y de unos y otros solo uno podrá ser eclesiástico.

*Art. 81.* Respecto de los consejeros se observará lo prevenido en los artículos 63 y 64.

*Art. 82.* Los consejeros deben tener los mismos requisitos que los diputados, y además el de treinta años cumplidos.

*Art. 83.* No pueden ser consejeros, los que no pueden ser diputados.

*Art. 84.* Habrá, un secretario del consejo, que lo será uno de sus individuos, nombrado del modo que disponga su reglamento interior, que formará el mismo y aprobará el congreso.

*Art. 85.* Las atribuciones del consejo, son:

- I. Consultar al gobernador en todos los asuntos en que lo pida el mismo, y casos en que lo prevenga la ley.
- II. Velar sobre el cumplimiento de la constitución y las leyes, y dar parte al congreso de las infracciones que notare con el expediente que forme.
- III. Promover el establecimiento en el estado de todos los ramos útiles, y el fomento de los que son propios del mismo, y proponer cuanto juzgare conveniente para su ilustración.

- IV. Hacer las observaciones que le parezcan conducentes, para el mejor cumplimiento de la constitución y leyes generales y particulares del estado.
- V. Presentar al gobernador o al congreso, proyectos de ley o de reforma sobre cualquier ramo de la administración pública.
- VI. Proponer ternas para la provisión de los empleos en que lo disponga la ley.
- VII. Glosar en último resultado todas las cuentas de los caudales públicos, y presentarlas al congreso para su examen y aprobación.
- Art. 86.* Los individuos del consejo son responsables de todos sus procedimientos en el desempeño de las funciones de su encargo, y principalmente por consultas contrarias a la constitución o leyes del estado.
- Art. 87.* El consejo extenderá sus dictámenes por escrito, llevando un registro de todos los que diere.
- Art. 88.* Los consejeros antes de entrar a servir sus encargos, prestarán juramento con la misma fórmula que los diputados, ante el congreso, si estuviere reunido, y en su receso ante la diputación permanente.

## Capítulo VI

### *Del despacho de gobierno*

- Art. 89.* Habrá un secretario de gobierno para el despacho de todos los negocios del mismo.
- Art. 90.* El secretario debe ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, y nacido en país de la federación mexicana.
- Art. 91.* Todas las órdenes y providencias del gobernador deberán autorizarse por el secretario del despacho, y sin este requisito no serán obedecidas.
- Art. 92.* Será responsable de las que autorice contra la constitución y leyes del estado, sin que le sirva de excusa haberlo mandado el gobernador.
- Art. 93.* En el gobierno interior de la secretaría se observará el reglamento que formará el secretario y aprobará el congreso.

## Título tercero

### Gobierno político y económico

## Capítulo I

### *Se los prefectos y subprefectos*

- Art. 94.* En cada departamento habrá para su gobierno político-económico un prefecto con entera dependencia del gobernador del estado.
- Art. 95.* Los prefectos serán nombrados por el gobierno de acuerdo con el consejo.
- Art. 96.* Para ser prefecto se requiere, ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de treinta años, nacido en país de la federación, con residencia de cinco años en el estado, y de la conveniente aptitud.



- Art. 97.* Servirán estos destinos por el término de cuatro años, no pudiendo continuarse en los mismos, sino otros cuatro, por circunstancias muy recomendables.
- Art. 98.* Los prefectos serán el conducto de comunicación de las órdenes del gobierno, pasándolas a los subprefectos, y estos a los ayuntamientos o tenientes, y por la misma serie inversa volverán las contestaciones; sin que sea lícito variarla, si no es en caso de queja contra alguna de las referidas autoridades: entonces podrán ocurrir por el orden prescrito a la más inmediata hasta el gobernador.
- Art. 99.* Las atribuciones, facultades y sueldos de los prefectos, se designarán por una ley.
- Art. 100.* En cada partido, menos en el que reside el prefecto, habrá un subprefecto nombrado por él con aprobación del gobierno.
- Art. 101.* Para ser subprefecto se requiere, ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, y tener algún capital, finca o ramo de industria que baste a mantenerlo con decencia.
- Art. 102.* Nadie podrá excusarse de estos cargos, sino en el caso de reelección inmediata; de no pasar dos años de haber servido cargas municipales; o por otra causa legítima a juicio del consejo.

## *Capítulo II*

### *De los ayuntamientos*

- Art. 103.* Habrá ayuntamientos, compuestos de alcaldes, regidores y síndicos, a cuyo cargo estará el gobierno y régimen interior de los pueblos.
- Art. 104.* Se establecerán en los que por sí o con su comarca, consten lo menos de cuatro mil almas.
- Art. 105.* Los que no llegaren a este número, se unirán entre sí hasta completarlo para formar ayuntamiento.
- Art. 106.* El que se forme por la reunión de que habla el artículo anterior, se establecerá en el lugar que se calificare conveniente, a juicio del prefecto.
- Art. 107.* Los pueblos que no tengan el número señalado, ni puedan por su mucha distancia reunirse a otros para completarlo, se agregarán al ayuntamiento más inmediato del mismo partido.
- Art. 108.* En los pueblos en que no hubiere ayuntamiento, se nombrará por la junta electoral de aquel a que pertenezcan, un teniente con facultades de alcalde constitucional, que al mismo tiempo será encargado de ejecutar las órdenes del subprefecto, y otro que haga sus veces.
- Art. 109.* En las cabeceras de partido, sea cual fuere su población, deberá haber ayuntamiento.
- Art. 110.* Para ser individuo del ayuntamiento se requiere, ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, o de diez y ocho siendo casado, vecino del distrito del ayuntamiento, con residencia de un año y ánimo de permanecer en él, y tener algún capital o industria de que subsistir.
- Art. 111.* Los alcaldes y síndicos que se elijan para el año de 1833 y siguientes, deberán saber leer y escribir, y los regidores por lo menos leer.

- Art. 112.* No podrán ser individuos del ayuntamiento los empleados por el gobierno, ni los que estuvieren a sueldo o jornal de alguna persona, ni los eclesiásticos, ni los individuos de la milicia permanente, ni los magistrados o subprefectos.
- Art. 113.* Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los síndicos. En donde hubiere uno, se mudará todos los años.
- Art. 114.* Una ley establecerá el número de individuos de que deben componerse los ayuntamientos, el modo de elegirlos, las facultades de los alcaldes municipales, y las de los ayuntamientos y sus empleados.

## Título cuarto Poder Judicial

### *Capítulo I De los tribunales*

- Art. 115.* La potestad de aplicar las leyes en lo civil y en lo criminal residirá exclusivamente en los tribunales.
- Art. 116.* Ni el congreso, ni el gobierno podrán en caso alguno ejercer las funciones judiciales, avocar las causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos.
- Art. 117.* Los tribunales no podrán ejercer otras funciones, que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado.
- Art. 118.* No podrán interpretar las leyes, ni suspender su ejecución.
- Art. 119.* Toda falta de observancia de las leyes que arreglan la administración de justicia, hace responsables personalmente a los jueces, y de ellas pueden ser acusados por cualquier ciudadano, ante el tribunal competente.

### *Capítulo II De la división, forma y atribuciones de los tribunales*

- Art. 120.* Habrá juzgados de partido y de municipio, y en la capital del estado tribunales superior y supremo de justicia.
- Art. 121.* Para las primeras instancias de los negocios comunes, civiles y criminales, serán jueces de partido, conociendo a prevención, los alcaldes de sus cabeceras.
- Art. 122.* En los distritos de las municipalidades, que por sus circunstancias lo exijan, se podrán establecer juzgados, previa designación del gobierno con aprobación del congreso, en los mismos términos que los de partido, ejerciendo en ellos esta jurisdicción sus alcaldes.
- Art. 123.* Los de primera nominación, o los que hagan sus veces en las cabeceras de partido, y municipalidades de que habla el artículo anterior, conocerán exclusivamente en las primeras instancias de los asuntos de hacienda pública.
- Art. 124.* Se establecerán asesores ordinarios en los departamentos, en el número que se juzgue conveniente.

- Art. 125.* Podrán ser recusados por las partes.
- Art. 126.* Serán nombrados por el gobierno, a propuesta del consejo, gozarán el sueldo que el congreso señale, y no podrán llevar otro derecho por ningún título o motivo.
- Art. 127.* Los asesores deben ser ciudadanos en ejercicio de sus derechos, mayores de veinte y cinco años, y nacidos en algún lugar de la república.
- Art. 128.* Se renovarán cada cuatro años, y solo por una vez podrán ser reelectos con destino a una misma jurisdicción.
- Art. 129.* No se pronunciará sentencia sin dictamen de asesor en ninguna especie de causas, siendo el juez lego.
- Art. 130.* Los alcaldes que ejerzan jurisdicción contenciosa, remitirán al tribunal superior de justicia lista circunstanciada de las causas pendientes y concluidas, haciéndolo cada tres meses de las criminales, y cada cuatro de las civiles.
- Art. 131.* El tribunal superior de justicia con nombre de audiencia del estado, se compondrá de tres ministros y un fiscal.
- Art. 132.* Las faltas accidentales de los ministros, se suplirán por el fiscal, o por el asesor ordinario; y en defecto de estos, por asociados que nombrará el gobierno a propuesta de los ministros que hubiere, y quedando uno solo, del consejo.
- Art. 133.* Pertenece a este tribunal:
- 1º. Conocer de los negocios en segunda instancia.
  - 2º. Dirimir las competencias de jurisdicción que se susciten entre los jueces inferiores.
  - 3º. Conocer de las causas de responsabilidad de los mismos jueces.
  - 4º. Determinar los recursos de nulidad, de las sentencias ejecutoriadas en primera instancia.
- Art. 134.* Para ser ministro o fiscal de este tribunal se requiere, ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de treinta años, y tener las demás cualidades que designen las leyes.
- Art. 135.* Estos magistrados serán perpetuos.
- Art. 136.* Así ellos, como los demás jueces no podrán ser depuestos de sus destinos, sino por causa legalmente probada y sentenciada: ni suspendidos sino por acusación intentada según la ley, o por providencia del gobierno conforme a sus facultades.
- Art. 137.* Las demás atribuciones, prerrogativas y obligaciones de este tribunal y sus ministros, se arreglarán por una ley.
- Art. 138.* El supremo tribunal de justicia constará de dos secciones, permanente y extraordinaria.
- Art. 139.* La sección permanente se compondrá de tres magistrados y un fiscal.
- Art. 140.* Corresponde a esta sección:
- 1º. Conocer en tercera instancia de los negocios en que hubiere lugar a ella.
  - 2º. De los recursos de nulidad que se interpongan de las sentencias ejecutorias del tribunal de justicia.
  - 3º. De los de fuerza y protección de todos los tribunales eclesiásticos del estado.
  - 4º. Decidir las competencias que se susciten entre los tribunales de primera instancia y el superior de justicia.

- 5º. Examinar las listas que se le deberán remitir de las causas pendientes y concluidas en primera y segunda instancia, y pasar copia de ellas al gobierno para su publicación.
- 6º. Oír las dudas de los otros tribunales y jueces sobre la inteligencia de alguna ley, y consultar sobre ellas al congreso por conducto del gobierno, quien las acompañará con su informe.
- Art. 141.* Los mismos ministros de que consta la sección permanente del tribunal supremo de justicia, formarán la extraordinaria, que se dividirá en tres salas, compuesta cada una de un ministro y de conjueces nombrados por las partes en la forma que disponga la ley.
- Art. 142.* El fiscal actuará en las tres salas, que se denominarán respectivamente, de primera, segunda y tercera instancia.
- Art. 143.* Corresponde a esta sección conocer:
- 1º. De las causas que se promuevan contra el gobernador del estado según el artículo 71, previa la declaración del artículo 42 atribución 4ª.
  - 2º. De las causas criminales de los diputados del congreso, vicegobernador, secretario del despacho, consejeros, y tesorero general, con arreglo a lo prevenido en el artículo citado.
  - 3º. De las demandas civiles y criminales contra los magistrados de segunda instancia, y de los juicios sobre responsabilidad de estos, por el ejercicio de sus funciones.
  - 4º. De las diferencias que se susciten sobre negociaciones o pactos celebrados por el gobierno o sus agentes.
- Art. 144.* El supremo tribunal de justicia, tendrá además conocimiento de los negocios que le señalen las leyes, y estas dispondrán también el modo, forma y grados en que deben conocer, así en estos como en los otros casos de que hablan los artículos anteriores.
- Art. 145.* Para juzgar a los ministros y fiscal del supremo tribunal de justicia, nombrará el congreso en el primer mes de su renovación diez ciudadanos, de edad de treinta años, vecinos del estado, y de probidad conocida.
- Art. 146.* El congreso, y en su receso la diputación permanente, sorteará de estos individuos un fiscal y tres jueces, que formarán la primera sala. Del mismo modo, cuando sea necesario, se sortearán otros tres para que compongan la segunda, quedando en consecuencia formada con el resto la tercera. En todas actuará el fiscal que salga para la primera.
- Art. 147.* Los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias ejecutorias del supremo tribunal de justicia, y del que hablan los dos artículos anteriores, se determinarán por un tribunal de tres jueces, que nombrará el congreso cuando se sorteen los ministros de que habla el artículo precedente.
- Art. 148.* Respecto de los ministros y fiscal del supremo tribunal de justicia, se observarán los artículos 134 y 136.
- Art. 149.* Desde el año de 35 en adelante, se renovarán cada seis años los ministros del supremo tribunal de justicia, pudiendo reelegirse indefinidamente.

*Art. 150.* Los ministros de este suprema tribunal serán nombrados por el congreso, y prestarán el juramento ante el mismo.

### *Capítulo III*

#### *De la administración de justicia en general*

*Art. 151.* La justicia se administrará a nombre del estado, en la forma que las leyes prescriban.

*Art. 152.* Las mismas dispondrán el modo en que ha de procederse para la sustanciación y determinación de las causas civiles y criminales, y ninguna autoridad podrá dispensar de las formalidades que deban observarse.

*Art. 153.* Las leyes designarán igualmente los negocios de corto Interés, y de leves delitos, que deban determinarse definitivamente por providencias gubernativas, y señalarán las penas que se han de aplicar a estos. En unos y otros no se podrá proceder sin audiencia de parte, y sin comprobación de los hechos. De las determinaciones que sobre ellos se dieren no se admitirá recurso; aunque el juez quedará sujeto a la responsabilidad.

*Art. 154.* Los alcaldes y tenientes de los pueblos asociados con dos hombres buenos, nombrados uno por cada parte, ejercerán en ellos el oficio de conciliadores en el modo y forma que prevenga la ley.

*Art. 155.* En ningún negocio podrá haber más que tres instancias, y otras tantas sentencias definitivas.

*Art. 156.* Las leyes determinarán según la naturaleza y calidad de los negocios, cuál de las tres sentencias ha de causar ejecutoria.

*Art. 157.* De las sentencias ejecutoriadas solamente se puede interponer el recurso de nulidad en la forma y para los efectos que determinen las leyes.

*Art. 158.* Ningún juez que haya sentenciado un negocio en alguna instancia, puede sentenciarlo en otra, ni determinar el recurso de nulidad, que se interponga en el mismo.

*Art. 159.* Las sentencias que dieren los árbitros elegidos por ambas partes, se ejecutarán sin recurso, si al hacer el compromiso no se hubieren reservado el derecho de apelar.

*Art. 160.* Todos los habitantes del estado son libres para promover sus derechos por sí, o por medio de persona de su confianza sin necesidad de firma de letrado.

*Art. 161.* En la administración (le justicia se observarán todos los artículos de la sección 7ª del título 5º de la constitución federal.

### *Capítulo IV*

#### *De la administración de justicia en lo criminal*

*Art. 162.* Ningún habitante del estado podrá ser preso, sin que preceda información sumaria del hecho, por el que merezca según la ley ser castigado con pena corporal.

- Art. 163.* Cualquiera persona podrá arrestar al delincuente infraganti, siendo el delito grave, para el efecto solo le presentarlo a la autoridad que corresponda.
- Art. 164.* Para que un habitante del estado pueda ser preso, se necesita:
- 1º. Orden de prisión, firmada por autoridad competente.
  - 2º. Que el mandamiento exprese los motivos de la prisión.
  - 3º. Que se notifique al reo.
  - 4º. Que se entregue al alcaide, firmado por la autoridad que decretó la prisión.
- Art. 165.* El que se pusiere en la cárcel o en otro arresto, sin todos estos requisitos, no se tendrá como preso, sino como detenido.
- Art. 166.* Para que alguno sea detenido, deberá haber orden por escrito de la autoridad competente.
- Art. 167.* Nadie podrá ser detenido, sin que haya semiplena prueba, o indicios de que es delincuente.
- Art. 168.* Ninguno será detenido solamente por indicios más de sesenta horas. Si pasando este tiempo 110 se ha decretado la prisión, ni comunicándose la orden de que habla el artículo 164, se pondrá inmediatamente en libertad por el que estuviere encargado de su custodia.
- Art. 169.* El alcaide no podrá prohibir al preso o detenido la comunicación con persona alguna, sino en el caso de que la orden de prisión o detención así lo exprese. Esta incomunicación solo podrá durar seis días cuando más, respecto del preso; pero respecto del detenido, solo podrá durar sesenta horas.
- Art. 170.* Dentro de las cuarenta y ocho horas primeras del arresto, se tomará declaración al tratado como reo, y se le instruirá de quien sea su acusador, si lo hubiere.
- Art. 171.* Solamente en los casos de resistencia a los mandamientos de que tratan los artículos 163, 164 y 166, o cuando fundadamente se tema la fuga del reo, podrá usarse de la fuerza necesaria para hacer efectiva la disposición que aquellos contengan.
- Art. 172.* Son culpables y están sujetos a las penas de detención arbitraria:
- 1º. Los que sin facultad legal arrestan o hacen arrestar a cualquiera persona.
  - 2º. Los que teniendo dicho poder abusan de él, arrestando o mandando arrestar, o continuando en el arresto a cualquiera persona fuera de los casos determinados por la ley.
  - 3º. Los alcaides que contravengan a los artículos 164, 166, 168 y 169.
- Art. 173.* No será puesto en la cárcel el que dé fiador en los casos, en que la ley no prohíba que se admita fianza.
- Art. 174.* En cualquier estado de la causa en que aparezca que no pueda imponerse al preso pena corporal, se le pondrá en libertad dando fiador.
- Art. 175.* Al tiempo de tomar la confesión al procesado, se le deberán leer íntegramente todos los documentos y las declaraciones de los testigos con sus nombres, y se le darán cuantas noticias pida, para que venga en conocimiento de ellos.
- Art. 176.* En ningún caso se procederá contra persona alguna por denuncia secreta.
- Art. 177.* Desde que se reciba la confesión al tratado como reo, toda causa criminal será pública, en el modo y forma que dispongan las leyes.
- Art. 178.* No podrá hacerse embargo de bienes, sino cuando se proceda por delitos que lleven consigo responsabilidad pecuniaria; y entonces solo se embargarán los que basten a cubrir la cantidad a que ella puede extenderse.

- Art. 179.* No podrán imponerse dos penas por un mismo delito.
- Art. 180.* Se prohíben las penas de ázoes, aun por vía de corrección, y las afrontosas de exponer los delincuentes al escarnio público.
- Art. 181.* No podrán ser perpetuas las de presidio o reclusión, ni imponerse por más tiempo que ocho años.
- Art. 182.* Las cárceles se dispondrán con departamentos separados, para detenidos, incomunicados y presos, proporcionándose de modo que sirvan solo para seguridad, y no para mortificación de los reos.
- Art. 183.* Si en circunstancias extraordinarias la seguridad del estado exigiere la suspensión de alguna de las formalidades prescritas para el arresto y prisión de los delincuentes, las legislaturas podrán decretarla por tiempo determinado.

## Título quinto *Hacienda del estado*

### *Capítulo único*

- Art. 184.* La hacienda pública del estado se formará de las contribuciones directas o indirectas, establecidas o que se establezcan por el congreso.
- Art. 185.* Estas contribuciones se arreglarán a lo que necesite el estado según el presupuesto que forme el gobierno y apruebe el congreso.
- Art. 186.* Si se impusieren directas, se repartirán entre los michoacanos con proporción a sus facultades.
- Art. 187.* Para la custodia y distribución de los caudales públicos, habrá en la capital del estado una tesorería al cargo de un tesorero general.
- Art. 188.* Este ministro será nombrado por el congreso. Las leyes designarán sus facultades, obligaciones y responsabilidad.
- Art. 189.* El tesorero en la distribución de los caudales se arreglará al presupuesto general. Si el gobernador le ordenare, que se ministre alguna cantidad que no constare en él, podrá hacerle sobre ello las observaciones que estime convenientes; más si el gobernador insistiere, deberá ministrarla, quedando en este caso libre de responsabilidad.
- Art. 190.* El gobernador justificará oportunamente ante el congreso la necesidad del gasto y aplicación de las cantidades extraordinarias que pidiere según el artículo anterior.
- Art. 191.* La contaduría general para el examen y glosa de todas las cuentas de los caudales públicos del estado, será al cargo del consejo de gobierno, al que se presentarán con este objeto, y concluido su examen las pasará al gobierno, quien con su informe las remitirá al congreso para su aprobación.
- Art. 192.* Será a cargo del mismo consejo glosar las cuentas de los propios y arbitrios, que deben formarse por los ayuntamientos, y las de cualesquiera otros fondos públicos, con arreglo a lo que dispusieren las leyes.

## Título sexto Instrucción pública

### *Capítulo único*

- Art. 193.* El método de la enseñanza pública será uniforme en todo el estado, arreglándose por un plan general, que formará el congreso.
- Art. 194.* Habrá escuelas de primeras letras para ambos sexos, con separación, en el número competente, dotadas de los fondos o arbitrios que designe el mismo plan. En ellas se enseñará a leer, escribir y contar, el catecismo de la religión católica, los principios de urbanidad, y cuanto pueda contribuir a una buena educación.
- Art. 195.* El gobierno dispondrá se forme una cartilla política, que comprenda la exposición del sistema actual de gobierno, y de los derechos y obligaciones del hombre en sociedad, la que aprobada por el congreso, se enseñará también en las escuelas.
- Art. 196.* Asimismo se crearán y arreglarán los establecimientos que se juzguen necesarios para la enseñanza de todas las artes y ciencias.
- Art. 197.* En los que existen y en los que se formaren de nuevo, se explicará esta constitución, y la general de la república.
- Art. 198.* El gobierno dispensará una especial protección al importante ramo de la instrucción pública, y las leyes la promoverán de toda preferencia.

## Título séptimo Milicia del estado

### *Capítulo único*

- Art. 199.* Habrá en el estado cuerpos de milicia local para la conservación del orden interior, y para la defensa exterior. Las leyes dispondrán, con arreglo a las generales, el modo con que ha de hacerse el nombramiento de sus comandantes y oficiales, y el tiempo en que prestarán el servicio.

## Título octavo Disposiciones generales

### *Capítulo único*

- Art. 200.* Los electores que han de nombrar diputados para la cámara del congreso general, y para el del estado, deben ser ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, mayores de veinte y cinco años, con cinco de vecindad en el partido que los elija, y no ejercer en él jurisdicción eclesiástica o militar, ni cura de almas en su cabecera.
- Art. 201.* Los diputados de las legislaturas no podrán ser electores en las juntas primarias, secundarias y del estado.



- Art. 202.* La elección para diputados, que recaiga en individuos de la junta que los nombre, no será válida, si no reuniere por lo menos las tres cuartas partes de los votos.
- Art. 203.* Se entenderá lo mismo respecto de las propuestas para gobernador y vicegobernador, y de la elección de consejeros.
- Art. 204.* Todo ciudadano tiene facultad para reclamar las faltas que note, o decir de nulidad de las elecciones de diputados y consejeros, así como de las que haga la junta electoral de individuos para gobernador y vicegobernador, dentro de veinte días, contados desde su publicación; pasado el cual tiempo no se admitirá reclamo alguno.
- Art. 205.* Los que se hagan sobre esto, se presentarán a la diputación permanente, o al congreso si se hallare reunido, para que examinándose en la primera junta preparatoria de la siguiente legislatura los que sean sobre diputados, y tomados en consideración los otros luego que se instalore, se resuelva a la vez lo conveniente.
- Art. 206.* La legislatura que acaba hará la asignación de las dietas y viáticos para los diputados de la que le suceda, y esta no la podrá variar respecto de sí misma.
- Art. 207.* La asignación de los sueldos correspondientes al gobernador, secretario de gobierno, vicegobernador y consejeros no podrá variarse, mientras no se varíen los individuos.
- Art. 208.* Ningún vecino del estado que sea elegido diputado, gobernador, vicegobernador o consejero, podrá excusarse de servir estos cargos, sin causa muy justa calificada por el congreso.
- Art. 209.* Todos estos funcionarios cesarán durante su encargo de atender a cualesquiera otros empleos que obtengan, sean de la clase que fueren; y ninguno de ellos podrá ser abogado ni apoderado para asuntos judiciales, ni servir de hombre bueno en juzgado alguno.
- Art. 210.* Los supremos poderes del estado, y el consejo residirán en un mismo lugar.
- Art. 211.* El establecimiento de juicios por jurados de que habla el artículo 42, atribución 26, se hará progresivamente, comenzando por determinada especie de causas.

## Título noveno

### De la observancia de esta Constitución, y modo de proceder para hacer variaciones en ella

#### *Capítulo único*

- Art. 212.* Todos los habitantes del estado, sin excepción alguna, están obligados a guardar religiosamente esta constitución en todas sus partes; y ninguna autoridad podrá dispensar de este deber.
- Art. 213.* Todo ciudadano tiene facultad de representar ante el congreso o el gobernador reclamando su observancia.
- Art. 214.* Ningún funcionario ni empleado público entrará en el ejercicio de sus funciones, sin prestar juramento de guardar, a más de la acta constitutiva y constitución federal, la del estado.

- Art. 215.* El congreso en sus primeras sesiones tomará en consideración las infracciones de constitución que se le hubieren hedió presentes, para poner el conveniente remedio, y que se haga efectiva la responsabilidad de los infractores.
- Art. 216.* Solo el congreso podrá resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de esta constitución.
- Art. 217.* Hasta el año de 1830, no se podrá proponer alteración, adición ni reforma en ninguno de sus artículos.
- Art. 218.* Cualquiera proposición de reforma en algún artículo de esta constitución deberá hacerse por escrito, y ser apoyada y firmada a lo menos por la tercera parte de los diputados que compongan la legislatura.
- Art. 219.* La proposición de reforma se leerá por tres veces, con el intervalo de cinco días de una a otra lectura; y en la última se deliberará, si ha lugar a admitirla a discusión.
- Art. 220.* Para ser admitida bastará la pluralidad absoluta de votos; faltando esta se tendrá por desechada, y no volverá a presentarse en el tiempo de la misma legislatura.
- Art. 221.* Si se admitiere a discusión, se imprimirá y publicará con los fundamentos en que se apoye.
- Art. 222.* El congreso siguiente procederá a la discusión y votación sobre las reformas que se hubieren propuesto.
- Art. 223.* Si fueren aprobadas por las dos terceras partes de los diputados que compongan la legislatura, se publicarán inmediatamente como leyes constitucionales, y no podrá el gobernador hacer observaciones acerca de ellas.

*Valladolid julio 19 de 1825—Pedro Villaseñor, presidente.—Agustín Aguiar, vicepresidente—José María Rayón.—Manuel de la Torre Lloreda.—José María Jiménez.—Manuel González.—José María Paulin.—Manuel Mendendez.—Juan José Pastor Morales, diputado secretario.—José Salgado, diputado secretario.*

*Nota.* El ciudadano diputado de Isidro Huarte, no firmó esta constitución por estar gravemente enfermo.

Por tanto, mando se imprima, publique y circule, y se le dé el debido cumplimiento. Valladolid a 19 de julio de 1825.—*Antonio de Castro.*—Por mandado de S. E., *Rafael Huerta Escalante.*



12 de agosto de 1825

Constitución Política del Estado Libre de Querétaro

El poder ejecutivo nombrado provisionalmente por el congreso constituyente del estado de Querétaro, a todos sus habitantes, *sabed*: Que el mismo congreso ha decretado y sancionado la siguiente constitución política para la administración y gobierno interior del propio estado.

En el nombre de Dios todopoderoso, autor de la sociedad, y por quien los legisladores decretan lo justo.

El congreso constituyente del estado de Querétaro, deseando corresponder a la confianza de los pueblos sus comitentes, asegurarles en el goce de sus derechos naturales y civiles, y promover su engrandecimiento y prosperidad por medio de leyes fundamentales, decreta la siguiente constitución política para el gobierno y administración del estado.

Título I

Del estado de Querétaro, de su soberanía y del modo de ejercerla

*Sección primera*

*Art. 1º.* El estado de Querétaro es la reunión de todos los queretanos avecindados conforme a las leyes en el territorio del mismo.

*Sección segunda*

*Art. 2º.* El estado de Querétaro, parte integrante de la federación mexicana, es libre, independiente y soberano en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior.

*Sección tercera*

*Art. 3º.* El estado se arreglará en el ejercicio de su soberanía a la acta constitutiva, a la constitución federal y a la presente.

## Título II

### Del territorio del estado y de su división

#### *Sección primera*

*Art. 4º.* El territorio del estado se compone por ahora del que han comprendido los partidos de la capital, San Juan del Río y Cadereita.

#### *Sección segunda*

*Art. 5º.* El territorio del estado se dividirá para lo sucesivo en seis distritos, que serán: Amealco, que comprenderá las municipalidades de su capital y de Huimilpa. Cadereita, que comprenderá las municipalidades de su capital y Real del Doctor.

San, Juan del Río, que comprenderá la municipalidad de su capital y Tequisquiapam.

San Pedro Tolimam, que comprenderá las municipalidades de su nombre, San Francisco Tolimanejo, Santa María Peñamillera y San Miguel Toliman.

Querétaro, que comprenderá las municipalidades de su capital, San Francisco Galilea, San Pedro de la Cañada y Santa Rosa.

Xalpan, que comprenderá las municipalidades de su capital, San José de los Amoles, San Pedro Escanela, Landa, Arroyoseco y Nuestra Señora de Guadalupe Ahuacatlan. Pacula y Jiliapan pertenecerán a este distrito, cuando se declare que corresponden al estado.

*Art. 6º.* El congreso podrá alterar esta división siempre que lo exija la conveniencia de los pueblos.

## Título III

### De los habitantes del estado, de sus derechos y obligaciones

#### *Sección primera*

*Art. 7º.* El estado prohíbe para siempre la esclavitud en cualquiera de los individuos que lo compongan. Una ley determinará el modo de hacer efectiva esta disposición, respecto de los esclavos que haya en el estado cuando se publique esta constitución.

#### *Sección segunda*

*Art. 8º.* Todos los hombres que habiten en el territorio del estado aun en clase de transeúntes, están bajo el amparo y protección de las leyes y el estado les garantiza sus naturales e imprescriptibles derechos de libertad, seguridad, propiedad e igualdad.

*Art. 9º.* También les garantiza el derecho de publicar sus días con sujeción a las leyes.

*Art. 10.* Garantiza igualmente a los ciudadanos queretanos el derecho de petición, cuyo uso se arreglará por una ley.

*Art. 11.* La enumeración de algunos derechos de los queretanos en esta constitución, no podrá alegarse como exclusión de los demás que por la constitución federal y leyes generales les competen.

### *Sección tercera*

*Art. 12.* Todos los habitantes en territorio del estado, aun en clase de transeúntes, están obligados a obedecer las leyes que rijan en él, y a respetar las autoridades establecidas.

## Título IV

### De los queretanos y ciudadanos queretanos

#### *Sección primera*

*Art. 13.* Son queretanos:

1º. Todos los hombres nacidos en el territorio del estado.

2º. Los que habiendo nacido en cualquiera otro lugar de la federación mexicana se avecinden en el estado.

3º. Los extranjeros que hayan obtenido del congreso carta de naturaleza, y los que sin ella tengan el tiempo de vecindad que determinará una ley.

#### *Sección segunda*

*Art. 14.* Son ciudadanos queretanos:

1º. Todos los hombres nacidos de padres mexicanos en el territorio del estado, y avecindados en él.

2º. Los ciudadanos de los demás estados luego que se avecinden en éste.

3º. Los nacidos de padres mexicanos en país extranjero, si la residencia de estos en él hubiere sido por causa de la república, o con licencia del supremo gobierno de ella o del de algún estado, y se avecindaren en éste.

4º. Los extranjeros que estén avecindados en el estado, cuando se publique en su capital esta constitución.

5º. Los extranjeros naturalizados en el estado que tengan un año de vecindad después de su naturalización.

6º. Los extranjeros que en lo sucesivo obtengan carta de ciudadanía.

- Art. 15.* Esta carta se concederá por el congreso a los extranjeros naturalizados en el estado.
- 1º. Porque contraigan matrimonio con mexicana, o porque se naturalicen siendo casados.
  - 2º. Porque después de naturalizados hayan hecho algún servicio distinguido en favor de la nación o del estado.
- Art. 16.* Lo que se dispone en el párrafo 3º del artículo 13 y en los párrafos 3º y 4º del artículo 14 queda subordinado a lo que determine el congreso general conforme a la atribución 26 del artículo 50 de la constitución federal.
- Art. 17.* No se concederá por el congreso carta de ciudadanía ni de naturaleza a los extranjeros a quienes se las haya negado el de la federación; pero si la negativa hubiere sido por falta de méritos, podrán gozar de una y otra conforme a los artículos anteriores de este título.
- Art. 18.* Al cumplir la edad de 18 años entrarán los queretanos en el ejercicio de los derechos de ciudadanía para los efectos que se expresan en los artículos 10 y 23, a menos que deban perderlos o quedar suspensos de ellos conforme a los artículos siguientes.
- Art. 19.* Los derechos de ciudadanía se pierden para los efectos que se expresan en los artículos 10, 23 y 24 solamente:
- 1º. Por adquirir naturaleza en país extranjero.
  - 2º. Por admitir empleo o condecoración de gobierno extranjero, sin consentimiento del congreso del estado.
  - 3º. Por sentencia ejecutoriada en que se impongan penas aflictivas o infamantes.
  - 4º. Por haber residido cinco años consecutivos fuera de la república sin comisión del gobierno general o de el del estado, o en licencia de éste.
- Art. 20.* El que haya perdido los derechos de ciudadanía, no puede recobrarlos sino por rehabilitación del congreso.
- Art. 21.* El ejercicio de los mismos derechos se suspende para los efectos de que habla el artículo 19 solamente:
- 1º. Por incapacidad física o moral, notoria o declarada por autoridad competente, previos los requisitos y solemnidades que dispongan las leyes.
  - 2º. Por la profesión religiosa en cualquiera orden de regulares.
  - 3º. Por el estado de deudor a los caudales públicos con plazo cumplido, y habiendo precedido requerimiento para el pago.
  - 4º. Por no tener empleo, oficio o modo de vivir conocido.
  - 5º. Por hallarse procesado criminalmente.
- Art. 22.* El ejercicio de los mismos derechos se suspende para la voz pasiva solamente:
- 1º. Por el estado de sirviente doméstico.
  - 2º. Por no saber leer ni escribir; pero esta disposición no tendrá efecto sino hasta el año de 1845.
- Art. 23.* Solamente los queretanos que estén en ejercicio de los derechos de ciudadanía conforme a los artículos anteriores, pueden sufragar en las juntas populares.
- Art. 24.* Solo los queretanos que estén en pleno goce de los derechos de ciudadanía pueden entrar en ejercicio de los empleos populares, y de cualquiera otro del estado.

*Art. 25.* Exceptúense de la disposición del artículo anterior los empleos facultativos que podrán conferirse a individuos que no sean vecinos del estado.

## Título V

### De la religión del estado, forma de su gobierno y división de poderes

#### *Sección primera*

*Art. 26.* La religión del estado es y será perpetuamente la católica apostólica romana, con exclusión de cualquiera otra. El estado la protege por leyes justas.

#### *Sección segunda*

*Art. 27.* El gobierno del estado en republicano, representativo, popular, federado.

*Art. 28.* Ningún empleo, cargo o condecoración del estado será hereditario. Los privilegios que se concedan serán por tiempo limitado.

#### *Sección tercera*

*Art. 29.* El supremo poder del estado se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

*Art. 30.* En ningún caso se podrán reunir estos poderes, ni dos de ellos en una persona o corporación.

*Art. 31.* El poder legislativo jamás podrá depositarse en una sola persona.

## Título VI

### Del Poder Legislativo

#### *Sección primera*

##### *Del Congreso*

*Art. 32.* El poder legislativo del estado se deposita en un congreso compuesto de diputados electos según esta constitución.

*Art. 33.* No podrá el congreso abrir sus sesiones sin la concurrencia de la mayoría absoluta del número total de sus miembros.

*Art. 34.* Las formalidades para la instalación del congreso y la solemnidad con que deba abrir y cerrar sus sesiones, se prescribirán en el reglamento de su gobierno interior.

*Sección segunda*  
*De las atribuciones del Congreso*

Art. 35. Las atribuciones del congreso son:

- I. Decretar leyes para la administración y gobierno interior del estado en todos sus ramos, e interpretar, aclarar, reformar o derogar las establecidas.
- II. Calificar las elecciones y calidades de los diputados, para admitirlos o no en su seno.
- III. Elegir senadores para el congreso general: sufragar para la elección de presidente y vicepresidente de la república, y para los individuos de la suprema corte de justicia, con arreglo a lo prevenido en la constitución federal.
- IV. Conceder cartas de naturaleza y de ciudadanía a los extranjeros, arreglándose en las primeras a la ley general que se dicte en virtud de la atribución 26 del artículo 50 de la constitución federal.
- V. Autorizar por tiempo limitado al gobierno con facultades extraordinarias, siempre que lo exija el bien general del estado.
- VI. Declarar en los casos que ocurran si ha o no lugar a la formación de causa a los diputados, al gobernador y vicegobernador; y en las de responsabilidad al secretario del despacho de gobierno, a los individuos de la junta consultiva y a los del supremo tribunal de justicia, por el ejercicio de sus respectivas funciones.
- VII. Hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios expresados en la atribución anterior. Una ley arreglará como haya de tener efecto esta atribución.
- VIII. Conceder indultos generales o particulares por delitos, cuyo conocimiento corresponda exclusivamente a los tribunales del estado.
- IX. Crear tribunales inferiores al supremo de justicia, con arreglo a esta constitución.
- X. Decretar la creación o supresión de Itazas en las oficinas de los tribunales: el número de subalternos de ellos, y el de oficios públicos.
- XI. Aprobar las ordenanzas municipales de los pueblos, y los reglamentos generales para la policía y salubridad del estado.
- XII. Fijar anualmente los gastos de la administración pública en todos sus ramos.
- XIII. Decretar contribuciones para cubrirlos, y el método de recaudarla.
- XIV. Aprobar el repartimiento de ellas entre los distritos.
- XV. Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de todos los caudales del estado en los diversos ramos de su administración.
- XVI. Sistema la administración de las rentas del estado.
- XVII. Conceder premios o recompensas a los que en favor de él, hayan hecho distinguidos servicios.
- XVIII. Aprobar la distribución en los distritos del cupo de hombres que corresponda al estado para el servicio en la milicia activa, y reemplazos del ejército permanente.
- XIX. Aprobar los arbitrios para obras públicas de beneficencia, utilidad común o recreo.
- XX. Decretar el plan de enseñanza pública para todo el estado.
- XXI. Proteger la libertad política de la imprenta.



- XXII. Recibir juramento a los individuos que previene la constitución y en adelante dispusieren las leyes.
- XXIII. Ejercer todas las funciones legislativas en lo que no contraríen a la acta constitutiva, constitución federal o leyes generales.

### *Sección tercera*

#### *De los diputados*

- Art. 36. Ningún vecino del estado podrá excusarse de admitir el nombramiento de diputado.
- Art. 37. Los diputados serán inviolables por sus opiniones manifestadas en el ejercicio de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.
- Art. 38. Los diputados durante su misión no podrán ser demandados civilmente sino por deudas, para cuya satisfacción podrán ser en su caso ejecutados.
- Art. 39. Para declarar si ha o no lugar a la formación de causa en las criminales que se intenten contra los diputados, se constituirá el congreso en gran jurado, compuesto a lo menos de las tres cuartas partes del total de ellos.
- Art. 40. No habrá lugar a la formación de causa, cuando no voten por la afirmativo dos tercias partes del número de diputados presentes; y en tal caso jamás podrá tomarse el asunto en consideración por ningún tribunal.
- Art. 41. Si se declarase por el congreso haber lugar a la formación de causa a algún diputado, quedará éste suspenso de su encargo y a disposición del tribunal competente.
- Art. 42. Los diputados durante su misión y cuatro meses después, no podrán obtener empleo alguno de nombramiento del gobiernen a menos que les corresponda por escala.
- Art. 43. Para indemnizar a los diputados, se les asistirá con dietas que se señalarán por ley, y serán pagadas por la tesorería general del estado.

### *Sección cuarta*

#### *De la base para la elección de diputados*

- Art. 44. La base para la elección de diputados será la población.
- Art. 45. En ningún caso será el número de estos menos de trece, ni más de veinte y uno.
- Art. 46. Por cada quince mil personas de cualquiera sexo y edad, se nombrará un diputado.
- Art. 47. Esta base subsistirá mientras la población no baje de ciento noventa y cinco mil personas, ni exceda de trescientas quince mil. En el primer caso se reducirá de modo que resulten trece diputados; y en el segundo, se aumentará hasta que produzca veinte y uno.
- Art. 48. Si de la población total del estado dividida por la base señalada en el art. 46 resultare una fracción que exceda o llegue a la mitad de dicha base, se nombrará otro diputado.

*Art. 49.* Cada seis años se hará un censo general del estado, al que se arreglarán las elecciones siguientes.

### *Sección quinta*

#### *De la elección de diputados*

*Art. 50.* Los diputados serán nombrados por los distritos.

*Art. 51.* La elección será popular e indirecta por medio de juntas primarias y secundarias que se celebrarán en los términos que prevenga una ley particular que también prescribirá las calidades de los electores.

*Art. 52.* La elección se verificará cada dos años, en el segundo domingo del mes de julio.

*Art. 53.* Cada distrito nombrará los diputados que le correspondan por su población según la base prefijada. Si resultare una fracción que exceda o llegue a la mitad de dicha base, nombrará otro diputado.

*Art. 54.* Los distritos alternarán en el uso de la facultad que se les concede en la segunda parte del artículo anterior, siempre que por las fracciones resulte mayor número de diputados que el que señala el artículo 45 después de aumentada la base como previene el artículo 47. También alternarán los distritos en el nombramiento de diputados, si por las fracciones resultare mayor o menor número de estos, del que corresponda a la población total.

*Art. 55.* Cada distrito nombrará también el número de diputados suplentes que le corresponda a razón de uno por cada tres propietarios; o por una fracción que llegue a dos. Los distritos que tuviesen menos de tres diputados, elegirán sin embargo un suplente.

*Art. 56.* El nombramiento de diputado propietario preferirá al de suplente.

*Art. 57.* Si un mismo ciudadano fuere nombrado diputado por varios distritos, subsistirá el nombramiento:

1º. Por el distrito de su residencia.

2º. Por el de su naturaleza.

3º. Por el en que haya reunido mayor número de votos; y en caso de empate por el que decida la suerte.

*Art. 58.* Para ser diputado se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, y con tres de vecindad en el estado, no interrumpida, conforme a las leyes al tiempo de la elección. A los nacidos en el estado les basta un año de vecindad en los términos que expresa este artículo.

*Art. 59.* La vecindad de los extranjeros para ser diputados será la de ocho años, y tendrán la circunstancia de estar casados con mexicana.

*Art. 60.* Exceptúense de la disposición anterior los extranjeros nacidos en cualquiera otra parte de la América que en el año de 1810 dependía de España, y no se haya unido a otra nación, ni permanezca en dependencia de aquella, a quienes bastará tener los requisitos prevenidos en el artículo 58.

- Art. 61.* Están impedidos para ser electos diputados:
- 1º. Los empleados de nombramiento del gobierno general, y los del estados.
  - 2º. Los individuos del ejército permanente y de la milicia activa, no comprendiéndose los retirados aunque gocen fuero.
  - 3º. El gobernador y vicegobernador del estado.
  - 4º. El secretario del despacho de gobierno.
  - 5º. Los que ejerzan jurisdicción eclesiástica que se extienda a todo el estado.
  - 6º. Los vicarios foráneos y jueces eclesiásticos en el distrito en que ejerzan jurisdicción, si esta se extendiere a todo él.
  - 7º. Los extranjeros en el tiempo en que haya declarada guerra entre la nación de su origen y la mexicana.
- Art. 62.* Para ser diputado suplente se requieren las mismas circunstancias que para propietario.
- Art. 63.* Respecto de los diputados suplentes se observará lo prevenido en el artículo 57.
- Art. 64.* Los diputados suplentes serán llamados para desempeñar las funciones de los propietarios:
- 1º. Por insubsistencia de los nombramientos de estos.
  - 2º. Por su destitución o muerte.
  - 3º. Por impedimento físico o moral calificado por el congreso.

### *Sección sexta*

#### *De la reunión ordinaria del Congreso, y de su duración*

- Art. 65.* El congreso se reunirá todos los años los días 17 de febrero y 17 de agosto en la capital, o en el lugar que anticipadamente se señale por una ley.
- Art. 66.* No podrá el congreso trasladarse de la capital a otra parte del territorio del estado, sin que previamente lo acuerde por el voto unánime de las dos terceras partes del número total de diputados.
- Art. 67.* Las sesiones del congreso que comienzan el día 17 de febrero, se cerrarán el día 16 de mayo. Las sesiones que comienzan el día 17 de agosto terminarán el día 16 de septiembre; y en una y en otra época podrá el congreso prorrogarlas por quince días útiles.
- 1º. Si lo juzgare necesario por resolución de las dos terceras partes del número de los diputados presentes.
  - 2º. Si fuere invitado al efecto por el gobernador.
- Art. 68.* Ocho días antes de cerrar el congreso sus sesiones ordinarias, nombrará una diputación compuesta de cinco individuos de su seno, que se denominará diputación permanente del congreso. En el mismo día elegirá también dos suplentes para esta diputación.

*Sección séptima**De la diputación permanente del Congreso*

*Art. 69.* Al día siguiente de haber cerrado el congreso sus sesiones ordinarias se reunirán los individuos nombrados para la diputación permanente, y elegirán de entre ellos mismos un presidente y dos secretarios que durarán todo el tiempo de la diputación.

*Art. 70.* La diputación permanente del congreso durará hasta la siguiente reunión ordinaria de éste.

*Art. 71.* Las facultades de la diputación serán:

- I. Velar sobre la observancia de la constitución y de las leyes, y dar cuenta al congreso en su próxima reunión ordinaria de las infracciones que haya notado.
- II. Convocar al congreso señalando lugar y día para su reunión extraordinaria en los casos siguientes:
  - 1º. Si se verifica invasión enemiga en cualquiera parte de la república.
  - 2º. Si se perturbare notablemente la tranquilidad pública del estado, de modo que a juicio de la diputación exija la reunión del congreso.
  - 3º. Si en virtud de diferencias entre algunos estados se hiciere uso de la fuerza.
  - 4º. Si lo exigiere el cumplimiento de alguna ley o decreto del congreso general.
  - 5º. Si el gobernador invitare al efecto, a la misma diputación.
- III. Circular la convocatoria por medio del presidente, si después del tercero día de, comunicada al gobernador para el efecto no la hubiere verificado.
- IV. Llamar a los diputados suplentes para la misma diputación en caso de fallecimiento o imposibilidad de alguno de sus individuos.
- V. Llamar a los diputados suplentes para el congreso; y si también estos hubieren fallecido, o estuvieren imposibilitados para cubrir su falta, expedir las órdenes convenientes para que proceda a nueva elección al respectivo distrito.
- VI. Las demás funciones, que le señala esta constitución y las que le designe el reglamento interior del Congreso.

*Sección octava**De la reunión extraordinaria del Congreso*

*Art. 72.* El congreso extraordinariamente reunido no deliberará sobre otro objeto, que aquel para que fuere convocado.

*Art. 73.* La reunión extraordinaria del congreso no impedirá las elecciones para la renovación periódica de sus individuos.

*Art. 74.* Si llegado el tiempo de las sesiones ordinarias, el congreso se hallare reunido en extraordinarias, cesarán estas, y el asunto que las motivó se continuará tratando en aquellas.

### *Sección novena*

#### *De la formación de las leyes y de su sanción*

*Art. 75.* Se tendrá como iniciativa de ley o decreto:

1º. Las proposiciones que haga al congreso el gobernador, recomendándolas expresamente con aquella calidad.

2º. Las proposiciones que en los mismos términos hagan los ayuntamientos.

3º. Las proposiciones que se presentaren al congreso, firmadas por tres o más diputados.

*Art. 76.* El modo, forma e intervalos para las discusiones y votaciones, se prescribirán en el reglamento del gobierno interior del congreso.

*Art. 77.* Ningún proyecto de ley se votará, si no se hallaren presentes las dos terceras partes del número total de diputados.

*Art. 78.* La derogación, reforma o interpretación de las leyes o decretos, se hará con los mismos requisitos que se prescriban para su formación.

*Art. 79.* Las leyes y decretos se comunicarán al gobernador firmadas por el presidente y secretarios del congreso.

### *Sección décima*

#### *De la publicación de las leyes*

*Art. 80.* El gobernador publicará las leyes o decretos dentro de diez días, incluso el de su recibo.

*Art. 81.* El gobernador podrá suspender por una sola vez la publicación de los decretos o leyes que no sean constitucionales o relativas al gobierno interior del congreso, exponiéndole dentro del término expresado en el artículo anterior, y oído el dictamen de la junta consultiva, las observaciones que le ocurran.

*Art. 82.* El gobernador publicará sin recurso las leyes o decretos, si dentro del término expresado no hubiere remitido sus observaciones al congreso.

*Art. 83.* Si el congreso cerrare sus sesiones antes de que se cumpla el término expresado, tendrá efecto lo prevenido en el artículo antecedente, si al tercero día de la inmediata reunión ordinaria de aquel no hubiere el gobernador dirigiéndole sus reflexiones.

*Art. 84.* Presentadas las reflexiones, volverá el congreso a discutir el proyecto pudiendo asistir a la discusión y hablar en ella el secretario del despacho.

*Art. 85.* Si las reflexiones del gobernador consistieren en que la ley se opone a otra general, o a algún artículo de la constitución federal, y examinadas por el congreso las calificare infundadas, consultará al de la federación la inteligencia de la ley a que se refiere el gobernador; y con presencia de lo que resuelva se tratara de nuevo el asunto.

*Art. 86.* Aprobado segunda vez el proyecto, se devolverá la ley o decreto al gobernador, y éste dispondrá sin recurso que se publique y circule.

*Art. 87.* El Gobernador para publicar las leyes y decretos usara de la formula siguiente: “El gobernador del estado de Querétaro a todos sus habitantes, sabed: Que el congreso del mismo estado ha decretado lo que sigue. (Aquí el texto literal.) Por tanto mando se publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

*Art. 88.* El gobernador circulará las leyes o decretos autorizados por el secretario del despacho, sin cuyo requisito no se publicaran.

*Art. 89.* Las leyes obligarán en cualquiera lugar del territorio del estado, desde el día en que se publiquen en la respectiva municipalidad.

## Apéndice a este título De la elección de los diputados para el Congreso General

*Art. 90.* La elección de diputados para el congreso general se verificará con arreglo a la ley del estado de 16 de agosto de 1824, reformada en la parte que se oponga a esta constitución.

## Título VII Del Poder Ejecutivo

### *Sección primera*

*Art. 91.* El poder ejecutivo se depositará en un individuo que se denominará gobernador del estado, y será electo según esta constitución.

*Art. 92.* Habrá también un vicegobernador electo en la misma forma, en quien recaerán todas las facultades y prerrogativas del gobernador en los casos en que cubra su falta.

### *Sección segunda*

#### *De las calidades que se requieren para ser gobernador o vicegobernador*

*Art. 93.* Para ser gobernador o vicegobernador se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, nacido en la república, de edad de treinta años cumplidos, y con cinco de vecindad en el estado, no interrumpida según las leyes al tiempo de la elección.

*Art. 94.* Ni el gobernador ni el vicegobernador podrán ser reelectos sino hasta el año cuarto de haber cesado en sus funciones.

*Art. 95.* Ni los eclesiásticos, ni los empleados de la federación pueden ser gobernadores ni vicegobernadores.

*Art. 96.* El desempeño de estos empleos es preferente a cualquiera otro del estado.

*Sección tercera*  
*De la elección de gobernador y vicegobernador*

- Art. 97.* La elección de gobernador y vicegobernador se hará por las juntas electorales de distrito, acta continua al nombramiento de diputados.
- Art. 98.* Cada junta nombrará dos individuos de uno en uno y a pluralidad absoluta de votos de los electores presentes; y el presidente de ella remitirá a la diputación permanente del congreso copia autorizada de la acta de la elección.
- Art. 99.* Al segundo día de la reunión ordinaria del congreso, el presidente que haya sido de la diputación permanente presentará las copias de las actas, y después de haberse leído se pasarán a una comisión compuesta de un diputado de cada distrito, la que revisará aquellos documentos, informando dentro de tercero día lo que ocurriere sobre su legalidad, su contenido y circunstancias de los postulados.
- Art. 100.* En la sesión inmediata procederá el congreso a calificar las elecciones y la enumeración de los sufragios.
- Art. 101.* El que reuniese la mayoría absoluta de votos, computada por el número de distritos, y no por el de electores de ellos, será gobernador.
- Art. 102.* Si dos tuviesen dicha mayoría, será el gobernador el que haya reunido más votos, y el otro quedará de vicegobernador.
- En caso de empate en la misma mayoría, elegirá el congreso uno de los dos para gobernador, y el otro quedará de vicegobernador.
- Art. 103.* Si ninguno reuniere la pluralidad absoluta de votos, elegirá el congreso de entre los dos que tuvieren la mayoría respectiva. Si más de dos individuos la tuvieren en igualdad de votos, elegirá de entre ellos los dos que deban competir en la elección principal. Lo mismo sucederá si todos tuvieren igual número de votos. Guando uno tenga la mayoría respectiva, y dos o más le sigan en igualdad de votos, entrará a competir aquel con el que de entre estos elija el congreso. Lo mismo se observará cuando uno tenga la mayoría respectiva, y los demás igual número de votos. Lo prevenido en este artículo respecto del gobernador, se entenderá igualmente en la elección de vicegobernador.
- Art. 104.* Si el que tuviere la mayoría respectiva reuniere la tercera parte o más del número total de los votos, y los que le compitan no excedieren de la coarta, no podrá dejar de ser electo aquel para uno de los encargos de gobernador o vicegobernador.
- Art. 105.* En las elecciones de gobernador o vicegobernador que haga el congreso, sufragarán los diputados por distritos, teniendo la representación de cada uno un solo voto. Lo mismo se hará para calificar las elecciones de los distritos.
- Art. 106.* No procederá el congreso a deliberar sobre las elecciones hechas por los distritos, ni a declarar el individuo que fuere electo, sin la concurrencia de las dos terceras partes del número total de los individuos que lo compongan, y sin que estén presentes por lo menos diputados de las tres cuartas partes de los distritos.
- Art. 107.* El congreso observará la ley da su gobierno interior en todo lo que no previenen los artículos precedentes.

### *Sección cuarta*

#### *De la duración del gobernador y vicegobernador, y del modo de llenar sus faltas*

- Art. 108.* El gobernador y vicegobernador tomarán posesión de sus respectivos empleos el día 25 de agosto, y serán relevados en igual día cada cuatro años.
- Art. 109.* Si por cualquiera motivo el gobernador electo no estuviere pronto a entrar en el ejercicio de sus funciones el día señalado en el artículo anterior, entrará a ejercerlas el vicegobernador nuevamente electo.
- Art. 110.* Si tampoco este se hallare pronto al efecto, cesarán sin embargo el gobernador y vicegobernador, y se depositará entretanto el poder ejecutivo en un individuo que elegirá el congreso a pluralidad absoluta de votos de entre los vocales de la junta consultiva de gobierno que se hallen en ejercicio, y de los que hubieren sido nuevamente electos.
- Art. 111.* Lo prevenido en el artículo anterior se observará también cuando el gobernador y vicegobernador estuvieren impedidos temporalmente para ejercer sus funciones, Si el impedimento acaeciere durante el receso del congreso, ejercerá las facultades de este la diputación permanente.
- Art. 112.* En caso de impedimento perpetuo o muerte del gobernador y vicegobernador, se cubrirá provisionalmente la falta del primero en los términos prevenidos en los dos artículos anteriores, y el congreso o la diputación permanente dispondrán que los electores de distrito que nombraron los diputados que estén en ejercicio, procedan a elegir gobernador y vicegobernador para el tiempo que falte. Si solo el encargo de vicegobernador resultare vacante, se proveerá también per nueva elección.
- Art. 113.* Respecto de los individuos que fueren nombrados pura gobernador o vicegobernador en los casos del artículo anterior, se observará lo prevenido en el artículo 94.
- Art. 114.* Las elecciones hechas en virtud del artículo 112 no embarazaran las periódicas que deben hacerse cada cuatro años.

### *Sección quinta*

#### *Del juramento que deben otorgar*

- Art. 115.* El gobernador y vicegobernador al tomar posesión prestarán juramento ante el congreso, y en su receso ante la diputación permanente, bajo la fórmula que sigue: —“Yo N. electo gobernador o vicegobernador del estado de Querétaro, juro por Dios que ejerceré fielmente el encargo que me ha confiado, y que guardaré y haré guardar su constitución política y leyes, como también la acta constitutiva, la constitución federal y leyes generales”.



*Sección sexta**De las prerrogativas que gozarán*

*Art. 116.* El gobernador podrá suspender la publicación de las leyes con arreglo al art. 81.

*Art. 117.* Cualquiera que sea el delito o crimen que cometieren el gobernador y vicegobernador durante su encargo, no podrá formárseles causa sin que el congreso declare que ha lugar a ella.

*Art. 118.* El gobernador y vicegobernador no podrán ser acusados después de seis meses de haber cesado en sus funciones por delito de responsabilidad en ellas.

*Sección séptima**De las atribuciones del gobernador*

*Art. 119.* Las atribuciones del gobernador son:

- I. Cuidar de la observancia de la acta constitutiva, de la constitución federal y de la del estado: publicar, circular y hacen guardar las leyes generales y las de éste, expidiendo cuando sea necesario, reglamentos o decretos para su mejor ejecución.
- II. Proteger la libertad individual de los habitantes del estado.
- III. Remitir al congreso o a la diputación permanente copia de las leyes y decretos del congreso general, y de los decretos u órdenes del presidente de la república que se le comuniquen.
- IV. Cuidar del orden y tranquilidad pública del estado.
- V. Nombrar y remover libremente al secretario del despacho.
- VI. Cuidar de que se administre pronta, cumplida e imparcialmente justicia.
- VII. Nombrar a propuesta en terna de la junta consultiva los funcionarios y empleados del estado que no sean de nombramiento popular, ni de alguna otra persona o corporación según las leyes.
- VIII. Devolver hasta por segunda vez a la junta consultiva las ternas que se propongan, si lo estimare conveniente.
- IX. Suspender hasta por tres meses, oída la junta consultiva, y aun con rebaja de la mitad del sueldo, a los empleados de nombramiento del mismo gobernador; pero si estimare necesario que se les forme causa, pasará los antecedentes al tribunal a que corresponda.
- X. Ejercer el patronato en los términos que designen las leyes.
- XI. Presentar anualmente al congreso para su aprobación el presupuesto de los gastos del estado.
- XII. Cuidar de la recaudación de las rentas de él, sin alterar el método establecido o que establezca el congreso.
- XIII. Decretar la inversión de los caudales públicos del estado con arreglo a los presupuestos aprobados por el congreso.
- XIV. Disponer de la milicia nacional conforme convenga a la tranquilidad y conservación del orden público.

- XV. Pedir la prorrogación de las sesiones del congreso, con arreglo al artículo 67.  
 XVI. Invitar a la diputación permanente para que acuerde convocar al congreso a reunión extraordinaria.

### *Sección octava*

#### *De las restricciones del gobernador*

*Art. 120.* No podrá el gobernador:

- 1º. Mandar en persona la milicia nacional sin consentimiento del congreso e de la diputación permanente.
- 2º. Decretar la prisión de ninguna persona, ni privarla de su libertad; más cuando lo exija el bien y seguridad del estado, podrá mandar arrestar con obligación de poner al arrestado dentro de cuarenta y ocho horas a disposición de tribunal o juez competente, exponiendo el motivo del arresto.
- 3º. Ocupar la propiedad de alguna persona o corporación, ni turbarla en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; pero si en algún caso por conocida utilidad pública fuere necesario tomarla, podrá hacerlo con dictamen expresamente afirmativo de la junta consultiva, previa la indemnización que se hará a la parte interesada a juicio de hombres buenos, elegidos uno por ella y otro por el gobierno, y en caso de discordia por un tercero nombrado por las partes.
- 4º. Impedir las elecciones populares ni sus efectos.

*Art. 121.* No podrán el gobernador y vicegobernador salir del territorio del estado durante su encargo, ni en el término expresado en el artículo 118 sin licencia del congreso.

*Art. 122.* Las órdenes que expidiere el gobernador contra lo dispuesto en el artículo 120 no se obedecerán aunque estén autorizadas por el secretario del despacho.

### *Sección novena*

#### *De la responsabilidad del gobernador*

*Art. 123.* El gobernador y vicegobernador en su caso estarán sujetos a responsabilidad en el ejercicio de sus funciones.

*Art. 124.* Si fuere tanta la arduidad de algún asunto que después de oído el dictamen de la junta consultiva, todavía dudare el gobernador lo que deba disponer, podrá consultar al congreso la resolución.

### *Sección décima*

#### *De la junta consultiva*

*Art. 125.* Habrá una junta con la que podrá consultar el gobernador sus resoluciones, cuando lo estime conveniente.

- Art. 126.* Esta junta que se denominará junta consultiva de gobierno, se compondrá de cinco individuos nombrados según esta constitución.
- Art. 127.* El vicegobernador será presidente de ella, y solo tendrá voto en caso de empate.
- Art. 128.* En el reglamento interior de la junta se designará el individuo que haya de sustituir en las faltas de su presidente.
- Art. 129.* La elección de los individuos de la junta consultiva se hará por las electorales de distrito al día siguiente al de verificarse la de diputados, y se observará respecto de aquella todo lo prevenido para la de gobernador en la sección tercera de este título.
- Art. 130.* Para ser individuo de la junta consultiva, se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, de notoria adhesión al sistema de gobierno, mayor de treinta años, y con cinco de vecindad en el estado, no interrumpida según las leyes al tiempo de la elección. A los nacidos en el estado les basta un año de vecindad en los términos que expresa este artículo.
- Art. 131.* No podrá haber más de un eclesiástico en la junta.
- Art. 132.* No pueden ser miembros de la junta consultiva los empleados de nombramiento del gobierno general, ni los de el del estado; los individuos del ejército permanente, los de la milicia activa, y los comprendidos en la parte 7ª del artículo 61.
- Art. 133.* Los individuos de la junta servirán cuatro años, saliendo dos al fin de un bienio y tres al fin de otro; pero en el de 1827 saldrán los dos que la suerte designare.
- Art. 134.* Las vacantes que ocurran se llenarán por las juntas electorales que hayan nombrado los diputados que estén en ejercicio, y el subrogante durará el tiempo del subrogado.
- Art. 135.* Ningún individuo de la junta podrá ser reelecto, sino hasta el año cuarto de haber cegado en sus funciones.
- Art. 136.* La junta nombrará un secretario de entre sus individuos.
- Art. 137.* Las atribuciones de la junta consultiva, serán:
- I. Dar dictamen motivado y por escrito al gobernador en todos los negocios en que se lo pida.
  - II. Proponer en terna conformé a las leyes, sujetos aptos y beneméritos para los empleos públicos del estado de nombramiento del gobierno, según la atribución 7ª del artículo 119.
  - III. Usar de las facultades que en materia de patronato le concedan las leyes.
  - IV. Presentar al gobernador proyectos de reforma o variación sobre cualquiera de los ramos de la administración pública del estado.
- Art. 138.* La junta será responsable de todos los actos relativos al ejercicio de sus atribuciones.
- Art. 139.* La junta presentará a la aprobación del congreso el reglamento para el gobierno interior de ella.

*Sección undécima**Del secretario del despacho de gobierno*

*Art. 140.* Para el despacho de los negocios de gobierno habrá un secretario.

*Art. 141.* Para ser secretario del despacho se requieren las mismas circunstancias que para ser individuo de la junta consultiva, y a más ser nacido en la república.

*Art. 142.* Todos los decretos, reglamentos y órdenes del gobernador deberán ir firmados por el secretario del despacho, sin cuyo requisito no serán obedecidos.

*Art. 143.* El secretario del despacho será responsable de las providencias del gobernador que autorice con su firma:

- 1º. Cuando se oponga a la constitución o leyes del estado, a la acta constitutiva, constitución federal o leyes generales.
- 2º. Cuando la providencia del gobernador emane de instrucción o informe del mismo secretario.

*Art. 144.* El secretario del despacho dará cuenta al congreso al tercero día de la reunión ordinaria de éste, del estado en que se hallen todos los ramos de la administración pública, presentando al efecto una memoria, en la que se comprenderá también la opinión del gobierno sobre las reformas o variaciones que estime convenientes en cada uno de aquellos ramos.

*Art. 145.* El secretario del despacho formará un reglamento para la mejor distribución y giro de los negocios de su cargo, y el gobernador lo pasará al congreso para su aprobación.

## Título VIII Del Poder Judicial

*Sección primera*

*Art. 146.* El poder judicial del estado reside exclusivamente en los tribunales y juzgados que establece esta constitución.

*Art. 147.* Ni el congreso ni el gobernador podrán avocarse el conocimiento de los negocios pendientes en los tribunales, ni mandar abrir los juicios fenecidos.

*Sección segunda**De los tribunales y juzgados*

*Art. 148.* Para la administración de justicia en el estado, habrá un tribunal que se denominará “supremo de justicia” tribunales de tercera y segunda instancia; juzgados de letras para la primera; jurados para las causas criminales, y jueces de paz. Una ley designará el número de tribunales de tercera y segunda instancia que debe haber, y el territorio de su respectiva jurisdicción.

- Art. 149.* Los tribunales no podrán ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado.
- Art. 150.* Tampoco podrán suspender la ejecución de las leyes, ni hacer reglamentos para la administración de justicia.
- Art. 151.* Los individuos del supremo, tribunal de justicia y los magistrados y demás funcionarios de nombramiento del gobierno serán perpetuos; mas según las leyes podrán ser separados de sus empleos o promovidos a otros.

### *Sección tercera*

#### *Del supremo tribunal de justicia*

- Art. 152.* El supremo tribunal de justicia se compondrá de tres ministros y un fiscal nombrados conforme a esta constitución.
- Art. 153.* Para cubrir la falta temporal de cualquiera individuo de los expresados en el artículo anterior, se nombrará del mismo modo un suplente.
- Art. 154.* Para ser individuo del supremo tribunal de justicia, se requiere ser letrado, ciudadano en el ejercicio de sus derechos, nacido en la república, de edad de treinta años cumplidos, y desde 1º de enero de 1835 con cinco de vecindad en el estado, no interrumpida según las leyes al tiempo de la elección.
- Art. 155.* No podrán ser individuos del supremo tribunal de justicia los eclesiásticos, ni los empleados de nombramiento del gobierno general.
- Art. 156.* La elección se hará en un mismo día por las juntas electorales de distrito en los términos prevenidos para la de los individuos de la consultiva de gobierno, con distinción del que elijan para fiscal, y se observará además respectivamente lo dispuesto en los artículos desde el 98 hasta el 107.
- Art. 157.* Cuando el congreso haya de elegir uno o varios ministros y el fiscal, y alguno de los postulados por los distritos reuniera la mayoría respectiva de votos para uno y otro destino, entrará a competir primero para ministro, y no resultando electo, competirá después para fiscal.
- Art. 158.* El nombramiento de ministro será preferente al de fiscal, y ambos a cualquiera otro, menos los designados en el artículo 96.
- Art. 159.* La designación que haga el congreso de fiscal se verificará de entre los individuos que hayan obtenido votos para este destino; pero si a virtud de lo prevenido en el artículo 157 no quedare para la elección de fiscal más que un individuo de los que obtuvieron votos en ella, entrará a competir con el que haya quedado con mayor número para ministro.
- Art. 160.* Las vacantes que se verifiquen serán provistas por las juntas electores de distrito, conforme a lo dispuesto en esta sección.
- Art. 161.* Las atribuciones del supremo tribunal de justicia son, conocer:
- 1º. De las demandas civiles y criminales contra los diputados, conforme a los artículos 38 y 39.

- 2°. De las causas que se intenten contra el gobernador o vicegobernador, secretario del despacho, e individuos de la junta consultiva de gobierno, bien sea por la responsabilidad anexa a sus respectivos destinos por delitos comunes, o por demandas civiles; pero en el primer caso precederá la declaración de que trata el artículo 35, atribución sesta, y también en el segundo respecto del gobernador y vicegobernador.
  - 3°. De las demandas civiles y criminales contra los magistrados de los tribunales de tercera y segunda instancia, y en los juicios sobre responsabilidad de estos por el ejercicio de sus funciones.
  - 4°. En tercera instancia de los negocios que tengan principio en el tribunal de segunda y admitan aquel grado.
  - 5°. De los recursos de nulidad que se interpongan de las sentencias ejecutorias de los tribunales de tercera y segunda instancia, para el solo efecto de mandar reponte el proceso; y haya o no lugar a la reposición de este, lo devolverá. En el primer caso hará efectiva la responsabilidad del tribunal contra quien se entabló el ocurso.
  - 6°. De los recursos de protección y de fuerza que se interpongan contra los tribunales o autoridades eclesiásticas.
  - 7°. De los asuntos contenciosos relativos al patronato del estado.
  - 8°. De las diferencias que se susciten sobre pactos o negociaciones que se celebren por el gobierno o sus agentes, con individuos o corporaciones del estado.
  - 9°. De los negocios que en lo sucesivo le señalen las leyes.
- Art. 162.* Cuando el supremo tribunal de justicia haya de ejercer las facultades 1ª, 2ª, 3ª y 8ª expresadas en el artículo anterior se formará en tres salas, compuesta cada una de un ministro designado por suerte, y de conjucees nombrados por las partes; y el fiscal actuará en todas las salas, que se denominarán respectivamente de primera, segunda y tercera instancia. Una ley determinará el número de conjucees para cada una de ellas, y cuando sea ejecutoria su sentencia.
- Art. 163.* Las leyes prescribirán también el modo, forma y grados en que deba conocer el supremo tribunal de justicia en los demás casos indicados en esta sección.
- Art. 164.* Para juzgar a los ministros y fiscal del supremo tribunal de justicia en los negocios civiles y criminales que contra ellos se promuevan, nombrará el congreso dentro de los ocho primeros días de la renovación periódica de sus individuos, doce ciudadanos queretanos, de edad de treinta y cinco años cumplidos, y que no sean eclesiásticos ni empleados.
- Art. 165.* De estos doce individuos nombrará el congreso uno para fiscal, y de los restantes se formarán tres salas conforme disponga una ley, que asimismo determinará cuando sea ejecutoria la sentencia de cada sala.

### *Sección cuarta*

#### *Del tribunal de tercera instancia*

- Art. 166.* El tribunal de tercera instancia se compondrá de un magistrado nombrado por el gobierno, y de conjucees cuyo número determinará una ley, nombrados por las partes.
- Art. 167.* Habrá también un fiscal.

*Art. 168.* Para ser magistrado del tribunal de tercera instancia se requieren las mismas circunstancias que para ministros del supremo tribunal de justicia, observándose también lo prevenido respecto de estos en los artículos 154 y 155.

*Art. 169.* Las atribuciones de dicho tribunal, son:

- 1º. Conocer en tercera instancia de los negocios civiles que admitan este grado, y tengan principio, en los juzgados de letras.
- 2º. Conocer en segunda instancia de los negocios civiles en que el tribunal de esta denominación conozca en primera.
- 3º. Usar de las facultades que por la constitución y las leyes se conceden en las causas criminales al tribunal de segunda instancia cuando conozca éste en primera.

*Art. 170.* Una ley determinará cuando sea ejecutoria la sentencia de este tribunal.

### *Sección quinta*

#### *Del tribunal de segunda instancia*

*Art. 171.* El tribunal de segunda instancia se compondrá de tres magistrados y un fiscal nombrados por el gobierno.

*Art. 172.* El fiscal actuará también en el tribunal de tercera instancia.

*Art. 173.* Respecto de los magistrados y fiscal del tribunal de segunda instancia se observará lo prevenido en el art. 168.

*Art. 174.* Las atribuciones de este tribunal son conocer:

- 1º. En segunda instancia con arreglo a las leyes de los negocios civiles y criminales de que conozcan en primera los jueces de letras.
- 2º. En primera instancia de las demandas civiles y criminales que se promuevan contra los jueces de letras, y en los de responsabilidad de estos, por el ejercicio de sus funciones.
- 3º. De los recursos de nulidad de las sentencias ejecutorias de los jueces de letras; más para solo el efecto de mandar reponer el proceso, si hubiere lugar a su reposición, devolviéndole en todos casos.
- 4º. De los demás negocios que en lo sucesivo le señalen las leyes.

*Art. 175.* Una ley determinará cuando sean ejecutorias las sentencias de este tribunal.

### *Sección sexta*

#### *De los juzgados de letras*

*Art. 176.* En todos los distritos en que se divida el territorio del estado habrá jueces de letras nombrados por el gobernador. Una ley designará el número de los que correspondan a cada distrito según su población.

*Art. 177.* Para ser juez de letras se requiere ser abogado, ciudadano en el ejercicio de sus derechos, de edad de treinta años cumplidos, y con tres de vecindad en el estado; pero esta última circunstancia solo será indispensable en la época que expresa el artículo 154.

*Art. 178.* Las facultades de los jueces de letras son conocer:

- 1º. Sin apelación en negocios civiles en que excediendo el interés de la demanda de la cantidad de cien pesos no pase de quinientos.
- 2º. En primera instancia en todos los negocios civiles que por la constitución o las leyes no se cometan a otros tribunales o jueces.
- 3º. En las causas criminales con arreglo a las leyes.
- 4º. De los demás negocios que en lo sucesivo les señalen las leyes.

### *Sección séptima*

#### *De los jurados*

*Art. 179.* En todos los pueblos en donde haya establecidos o se establezcan ayuntamientos habrá jurados.

*Art. 180.* Las leyes determinarán el número de jurados que deba haber en cada pueblo, y el modo y épocas de celebrar los juris.

*Art. 181.* Los jurados serán nombrados anualmente por los ayuntamientos al tercero día de la renovación periódica de sus individuos; pero si el congreso estimare conveniente que los haya en las cabeceras de los distritos para los segundos juris, no serán unos mismos los jurados de la municipalidad y los del distrito. Estos últimos serán nombrados cada dos años por las juntas secundarias en el mismo día que nombren los individuos de la consultiva.

*Art. 182.* El empleo de jurado será carga concejil de que nadie podrá excusarse.

*Art. 183.* Para ser jurado se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, de edad de treinta años cumplidos y con dos de vecindad en la municipalidad en que sea electo.

*Art. 184.* No podrán ser jurados los eclesiásticos, los empleados de nombramiento del gobierno general, ni los de el del estado.

*Art. 185.* Las atribuciones de los jurados son:

- 1ª. Declarar si es o no fundada la acusación.
- 2ª. Declarar si el acusado es o no autor del hecho.
- 3ª. Calificarla naturaleza del delito e crimen, y de la complicidad si la hubiere.

*Art. 186.* El congreso cuando lo estime conveniente, extenderá el juicio por jurados a los negocios civiles, declarando las calidades y atribuciones de ellos.

### *Sección octava*

#### *De los jueces de paz*

*Art. 187.* En todos los pueblos del estado habrá jueces de paz.

*Art. 188.* Serán nombrados por los electores de los ayuntamientos en el día de la elección de individuos para la renovación de aquéllos. En los pueblos en que no haya ayuntamientos, serán nombrados los jueces de paz directamente por los vecinos.



*Art. 189.* Las leyes designarán el número de jueces de paz que deba haber en cada pueblo con arreglo a su población.

*Art. 190.* Para ser juez de paz se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, de edad de treinta años cumplidos y con cuatro de vecindad en el pueblo en que fuere elegido.

*Art. 191.* Respecto de los jueces de paz se observará lo prevenido en los artículos 182 y 184.

*Art. 192.* Las atribuciones de los jueces de paz son conocer:

1º. Exclusivamente en los juicios de conciliación.

2º. Del mismo modo y sin apelación ni otro recurso en negocios civiles en que el Interés de la demanda no pase de la cantidad de cien pesos.

3º. En la propia forma en asuntos criminales sobre injurias y delitos leves.

4º. A prevención con los jueces de letras en causas criminales hasta el estado que dispongan las leyes.

5º. A prevención con cualquiera tribunal o juzgado sobre desistimientos, transacciones o convenios que celebren las partes litigantes, bien sea en negocios civiles o sobre injurias graves.

6º. De los demás negocios que en lo sucesivo les señalen las leyes.

*Art. 193.* Una ley determinará las formalidades con que han de proceder los jueces de paz en el ejercicio de sus atribuciones.

*Art. 194.* Los jueces de paz desempeñarán sus funciones bajo la responsabilidad, mediante un juicio de residencia en la forma que dispongan las leyes.

### *Sección novena*

#### *De la administración de justicia en general*

*Art. 195.* La justicia se administrará en nombre del estado.

*Art. 196.* A los actos, registros y procedimientos de los jueces y demás autoridades de los otros estados, territorios y distrito federal, se les dará entera fe y crédito en el estado, si estuvieren conformes a las leyes generales.

*Art. 197.* Ninguno podrá ser juzgado por comisión.

*Art. 198.* Ninguno será sentenciado sino a virtud de leyes preexistentes al hecho que motive la acusación o demanda, y después de haber sido oído o legalmente citado.

*Art. 199.* El orden y formalidades de los procesos civil y criminal serán uniformes en todos los tribunales, y determinados por las leyes, y ni el congreso podrá jamás dispensarlas.

*Art. 200.* Cualquiera inobservancia de las leyes de que trata el artículo anterior, hace responsables personalmente a los magistrados y jueces que la cometan.

*Art. 201.* El cohecho, el soborno y la prevaricación de unos y otros funcionarios, produce acción popular contra ellos.

*Art. 202.* Ningún magistrado o juez podrá conocer en distintas instancias sobre un mismo negocio, ni en el recurso de nulidad que sobre él se interponga.

*Art. 203.* Los eclesiásticos y militares residentes en el estado continuarán sujetos a las autoridades a que lo están actualmente conforme a lo dispuesto en el artículo 154 de la constitución federal.

*Art. 204.* No se podrá entablar pleito alguno en lo civil, ni en lo criminal sobre injurias graves sin que haga constar el actor haber intentado legalmente la conciliación.

*Art. 205.* En todo negocio, y en cualquiera estado del juicio podrán las partes terminar sus diferencias por jueces árbitros que nombren al efecto.

*Art. 206.* En ningún juicio podrá decretarse embargo de bienes, sino por responsabilidad pecuniaria y de los que basten a cubrirla.

*Art. 207.* A ninguno se tomará juramento sobre hecho propio.

### *Sección décima*

#### *De la administración de justicia en lo civil*

*Art. 208.* En ningún negocio podrá haber más que tres instancias y tres sentencias definitivas, pronunciadas una en cada instancia. Podrá sin embargo, interponerse el recurso de nulidad de sentencia ejecutoria.

### *Sección undécima*

#### *De la administración de justicia en lo criminal*

*Art. 209.* Ninguno podrá ser preso, sin que se verifiquen estos requisitos:

1º. Mandamiento de prisión firmado por autoridad competente.

2º. Que el mandamiento exprese los motivos de la prisión.

3º. Que se notifique y se le dé copia si la pidiere.

4º. Que igual copia se entregue al alcaide firmada por la autoridad que decretó la prisión.

*Art. 210.* Al mandamiento de que trata el artículo anterior deberá preceder información sumaria del hecho.

*Art. 211.* En fragante todo delincuente puede ser arrestado, y cualquiera puede prenderle y conducirlo a la presencia del juez, para que se proceda a lo prevenido en los artículos anteriores.

*Art. 212.* Nadie podrá ser detenido sin que haya semiplena prueba o indicio de que es delincuente.

*Art. 213.* Ninguno podrá ser detenido sin orden firmada por autoridad competente.

*Art. 214.* El detenido será puesto en libertad por el encargado de su custodia, si no se hubiere decretado su prisión a las cuarenta y ocho horas del arresto.

*Art. 215.* No se podrán allanar las casas de los ciudadanos sino con arreglo a las leyes, por autoridad competente que manifestará en la casa el objeto determinado de la pesquisa antes de ejecutarla, o expresándolo en su mandamiento, si en virtud de él se allanaren.

*Art. 216.* Todos los habitantes del estado están obligados a obedecer los mandamientos de que tratan los artículos 209, 213 y 215, y podrán reservar a salvo sus derechos. Cualquiera resistencia será delito grave.

*Art. 217.* En ningún caso podrá imponerse la pena de confiscación de bienes.

*Art. 218.* Las penas tendrán todo su efecto en solo el delincuente.

*Art. 219.* Queda prohibido para siempre el uso de toda clase de tormento.

*Art. 220.* Todo tratamiento que agrave la pena determinada por la ley es un delito.

*Art. 221.* Ningún alcaide podrá recibir en clase de preso o detenido a persona alguna, sin que se le entregue la orden respectiva firmada por autoridad competente, ni mantenerla incomunicada, sin orden en igual forma, ni por más tiempo que el de setenta y dos horas.

*Art. 222.* Dentro de los dos días naturales primeros del arresto, se tomará declaración al tratado como reo, y se le instruirá de quien sea su acusador si lo hubiere, y de los testigos que depusieron contra él en la información sumaria.

*Art. 223.* Solo en los casos de resistencia a los mandamientos de que tratan los artículos 209, 213 y 215, o cuando fundadamente se tema la fuga del reo, podrá usarse de la fuerza necesaria, para hacer efectiva la disposición que aquellos contengan.

*Art. 224.* Son reos de atentado contra la libertad individual:

1º. Los que sin autoridad legal arresten o manden arrestar a cualquiera persona.

2º. Los que teniendo dicha autoridad abusen de ella en alguno de estos modos: o arresando, o mandando arrestar o continuando en arresto a cualquiera persona fuera de los casos determinados por las leyes, o contra las formas establecidas, o en lugares que no estén designados por ellas.

3º. Los alcaides que contravengan a los artículos 214 y 221.

*Art. 225.* Todas las autoridades en su caso están obligadas a expedir órdenes, compulsorios o ex citatorios para que comparezcan a deponer los que como testigos citen los reos en su favor.

## Título IX

### Del gobierno político de los distritos

#### *Sección única*

*Art. 226.* El gobierno político de los distritos residirá en un individuo que se denominará prefecto.

*Art. 227.* En cada distrito habrá un prefecto nombrado por el gobernador.

*Art. 228.* Habrá un subprefecto nombrado por el gobernador en los pueblos donde a juicio de él sea necesario.

*Art. 229.* Los prefectos serán independientes entre sí, y todos estarán sujetos al gobernador. Los subprefectos lo estarán al prefecto del respectivo distrito en los términos que dispongan las leyes.

*Art. 230.* Para ser prefecto o subprefecto, se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, con la instrucción necesaria a juicio del gobierno, de edad de treinta años cumplidos y cinco de vecindad en el estado; más esta última circunstancia podrá dispensarse hasta el año de 1830 si lo exigiese la utilidad y conveniencia pública.

*Art. 231.* El nombramiento de prefectos o subprefectos, subsistirá por cinco años; pero podrán ser reelegidos.

*Art. 232.* Las atribuciones de los prefectos en sus distritos serán:

- 1ª. Publicar y circular a las municipalidades las leyes y decretos que al efecto les comunique el gobernador.
- 2ª. Cuidar de la observancia y cumplimiento de la acta constitutiva, de la constitución federal, de la del estado, de las leyes de este y de las generales.
- 3ª. Hacer que se celebren las juntas populares indicadas en la constitución.
- 4ª. Conservar el orden y tranquilidad pública.
- 5ª. Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde deba haberlos según esta constitución, y de que en las épocas señaladas en ella se renueven los individuos que los compongan.
- 6ª. Velar sobre que se recauden e inviertan fielmente las rentas del estado y las municipales; y proceder en caso de negligencia o mala versación con arreglo a lo que dispongan las leyes.
- 7ª. Cuidar de que se establezcan escuelas de primeras letras con arreglo a esta constitución.
- 8ª. Las demás que les designen las leyes.

*Art. 233.* Los prefectos están sujetos a responsabilidad en el ejercicio de sus atribuciones.

*Art. 234.* Los subprefectos tendrán respectivamente las mismas facultades y responsabilidad que los prefectos.

*Art. 235.* Los prefectos y subprefectos cesarán en el ejercicio de sus funciones, cuando reciban mando militar.

## Título X Del gobierno económico-político de los pueblos

### *Sección única*

*Art. 236.* Para el gobierno económico-político de los pueblos, habrá ayuntamientos compuestos de jueces de paz, de regidores y procuradores síndicos. Una ley designará el número de individuos de cada clase que deban componerlos.

*Art. 237.* No podrá dejar de haber ayuntamientos en los pueblos que por sí o con su comarca lleguen a dos mil personas.

*Art. 238.* Los pueblos que no se hallen en el caso del artículo anterior, pero que puedan unirse con ventaja a otro u otros y formar una municipalidad, la formarán y se establecerá en ella ayuntamiento.

- Art. 239.* Los pueblos en que no puedan tener lugar las disposiciones que preceden, continuarán unidos a la municipalidad a que lo estén actualmente.
- Art. 240.* Las leyes señalarán el territorio de cada municipalidad.
- Art. 241.* Los individuos que compongan los ayuntamientos se renovararán en el tiempo y forma que prescriban las leyes.
- Art. 242.* Respecto de los regidores y procuradores síndicos se observará lo prevenido en los artículos 190 y 191.
- Art. 243.* Habrá un secretario en cada, ayuntamiento elegido por este a pluralidad absoluta de votos y dotado de los fondos municipales.
- Art. 244.* Las atribuciones y deberes de los ayuntamientos serán determinadas por las leyes.
- Art. 245.* Los ayuntamientos desempeñarán sus atribuciones bajo la inspección de los prefectos o subprefectos respectivamente.
- Art. 246.* Los individuos de los ayuntamientos estarán sujetos a responsabilidad en el ejercicio de sus respectivas funciones.

## Título XI

### De la hacienda pública del estado

#### *Sección primera*

##### *De las contribuciones*

- Art. 247.* La hacienda pública del estado se formará de las contribuciones directas o indirectas que decrete el congreso.
- Art. 248.* Las contribuciones no solo serán en lo posible proporcionadas a los bienes o riqueza personal, sino equitativas.
- Art. 249.* Las contribuciones que se establezcan serán las necesarias para cubrir los gastos particulares del estado y el contingente para los de la federación.

#### *Sección segunda*

##### *De la tesorería general del estado*

- Art. 250.* En la capital del estado habrá una tesorería para el ingreso y distribución de los caudales.
- Art. 251.* Ningún pago hará el tesorero, sino en virtud de orden del gobernador, refrendada por el secretario del despacho.
- Art. 252.* El tesorero no solo es responsable de los caudales que reciba, sino de todos los actos de su manejo. Una ley arreglará la organización de la tesorería y su gobierno interior.

*Sección tercera*  
*De la contaduría general del estado*

*Art. 253.* Habrá una contaduría general para el examen y glosa de las cuentas de los caudales públicos del estado en todos sus ramos.

*Art. 254.* Por una ley se metodizarán los trabajos de esta oficina.

Título XII  
 De la milicia del estado

*Sección única*

*Art. 255.* Habrá en el estado una fuerza militar compuesta de los cuerpos de milicia nacional en los términos que designe la ley.

*Art. 256.* El congreso arreglará el servicio de estos cuerpos del modo más útil al estado y menos gravoso a los ciudadanos, conforme siempre a lo dispuesto en la constitución federal y a lo que prevengan las leyes generales.

Título XIII  
 De la educación pública

*Sección única*

*Art. 257.* En todos los pueblos se establecerán las suficientes escuelas de primeras letras, dotadas de los fondos municipales si fuere necesario.

*Art. 258.* También se establecerán en las haciendas y rancherías costeadas de los fondos o arbitrios que dispongan las leyes.

*Art. 259.* En las escuelas de primeras letras se enseñará a leer, escribir, contar y el catecismo de nuestra religión.

*Art. 260.* Se enseñará igualmente un catecismo político de los derechos y obligaciones del hombre en sociedad, y cuya formación dispondrá el congreso.

Título XIV  
 De la observancia de la Constitución,  
 de su interpretación, adición y reforma

*Sección primera*

*Art. 261.* Todos los habitantes del estado están obligados, bajo de la responsabilidad que determinen las leyes, a observar la constitución en todas sus partes, y ni aun sobre algún artículo podrá el congreso dispensar esta obligación.

*Art. 262.* Ningún funcionario o empleado del estado podrá entrar en posesión de su destino sin haber prestado juramento de observar esta constitución.

### *Sección segunda*

*Art. 263.* Solo el congreso podrá resolver las dudas que se susciten sobre la inteligencia de esta constitución.

### *Sección tercera*

*Art. 264.* El congreso no podrá tomar en consideración antes del año de 1830 las proposiciones que contengan adición o reforma de alguno o algunos artículos de la constitución.

*Art. 265.* Para que se pueda presentar una proposición de tal naturaleza, deberá estar suscrita por tres diputados, o por algún ayuntamiento.

*Art. 266.* Para admitirse será indispensable el voto de la mayoría absoluta de los diputados presentes.

*Art. 267.* El congreso siguiente en su primera reunión ordinaria deliberará sobre las adiciones o reformas propuestas; y si fueren aprobadas, se publicarán como artículos constitucionales.

*Art. 268.* El congreso no deliberará sobre proposiciones de adición o reforma de alguno o algunos artículos de la constitución, sin que estén presentes por lo menos las tres cuartas partes del número total de diputados y que pertenezcan a las tres cuartas partes de los distritos.

*Art. 269.* Para que se entienda aprobada alguna proposición de las que habla el artículo anterior, deberá haber votado por la afirmativa la mayoría absoluta del número total de diputados.

*Art. 270.* Las adiciones o reformas que fueren desechadas por el congreso, no podrán proponerse sino pasados cuatro años.

*Art. 271.* Las proposiciones de adición o reforma que no fueren admitidas por el congreso, no se podrán proponer en la misma legislatura.

*Art. 272.* Para reformar o adicionar alguno o algunos artículos de la constitución, se observará lo dispuesto en esta sección, y lo demás que se previene para la formación de las leyes.

## Apéndice a este título De la observancia de la acta constitutiva, Constitución federal y leyes generales

*Art. 273.* Ningún funcionario o empleado público del estado podrá entrar en posesión de su destino sin haber prestado juramento de observar la acta constitutiva, la constitución federal y las leyes generales.

Dada en Querétaro a 12 de agosto del año del Señor de 1825, 5º de la independencia, 4º de la libertad y 3º de la federación.—*Ignacio de la Fuente*, presidente—*José Ignacio Yañez*, vicepresidente.—*Ramón Covarrubias*.—*José Diego Septiem*.—*Juan José García*.—*Juan Nepomuceno de Acosta*.—*Sabás Antonio Domínguez*, diputado secretario.—*José Mariano Blasco*, diputado secretario.”

Por tanto, mandamos que se imprima, publique y circule para su debido cumplimiento en todas sus partes. Querétaro agosto 12 de 1825.—*José María Díez Marina*, presidente.—*Juan José Pastor*.—*Andrés de Quintanar*.





1 de septiembre de 1825

Constitución del estado de Durango

El ciudadano licenciado Rafael Bracho, gobernador del estado libre federado de Durango, a todos sus habitantes, sabed: que el honorable congreso constituyente del mismo, ha decretado y sancionado la siguiente constitución política.

En el nombre de Dios Todopoderoso, autor del universo y supremo legislador de las sociedades.

El congreso constituyente del estado libre de Durango, deseando corresponder dignamente al grandioso objeto de su misión, y afianzar para siempre a sus comitentes y posteridad los sagrados derechos de libertad e independencia, que harán ciertamente eterna la gloria y prosperidad de la nación, decreta la presente constitución política para su gobierno y administración interior.

Sección I  
Del estado, su territorio, gobierno y religión

*Capítulo I*

*Del estado de Durango, y división de su territorio*

*Art. 1.* El estado de Durango, es la reunión de todos los que pisan su territorio.

*Art. 2.* Como parte integrante de la confederación mexicana, es independiente, libre y soberano, en lo que exclusivamente toca a su administración y gobierno interior.

*Art. 3.* Sólo delega a sus representantes en el soberano congreso general, la facultad necesaria al desempeño de las augustas funciones que prescriben, y designan la constitución federal y acta constitutiva.

*Art. 4.* Su territorio se divide por ahora en diez partidos, que serán:

Durango, cuyo distrito comprenderá las municipalidades de su capital, Analco, Tunal, Canatlan.

Villa del nombre de Dios, a que se agregará la municipalidad de S. Francisco del Mesquital.

S. Juan del Río, que comprenderá la municipalidad de Coneto.

Villa de cinco Señores del río de Nazas, que se extenderá al mineral de Mapimí, y vecindario del Gallo.

Cuencamé, que comprenderá el pueblo del Peñol y sus anexos.

Santa María del Oro, en cuyo distrito será comprendido el Puesto de Bernardo. Indeé, que se extenderá a Cerro Gordo, S. Miguel de las Bocas y sus anexos. Santiago Papasquiario, que se extenderá hasta Sta. Catalina de Tepehuanes y Guanasevi.

Tamasula, que comprenderá el valle de Topia, Canelas, Amaculí, S. Andrés de la Sierra y pueblos anexos.

Guarisamey, a que se agregarán, S. Dimas, Gavilanes, Ventanas, pueblos de Lajas, Milpillas y Pueblo Nuevo.

*Art. 5.* Sin embargo de esta distribución, podrá en lo sucesivo el congreso, hacer nueva demarcación de partidos, si así lo exigiere la utilidad común, y pública conveniencia.

*Art. 6.* El territorio que todos comprenden, será el del estado, y por una ley constitucional conforme con la fundamental de la nación, se fijarán los límites del mismo.

## *Capítulo II*

### *De la forma de gobierno del estado y su religión*

*Art. 7.* El gobierno del estado es popular representativo.

*Art. 8.* Su poder supremo se divide para su ejercicio, según lo dispuesto en la constitución general, en legislativo, ejecutivo y judicial, que nunca podrán reunirse en una sola corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un solo individuo.

*Art. 9.* La religión del estado, es y será perpetuamente la católica apostólica romana, que es la adoptada por la federación.

## Sección II

### De los duranguenses, sus derechos y obligaciones

#### *Capítulo I*

##### *De los duranguenses, y sus derechos en general*

*Art. 10.* Son duranguenses

1º. Todos los nacidos, o legalmente avecindados en el territorio del estado, y los hijos de éstos.

2º. Los extranjeros que en lo sucesivo obtengan carta de naturaleza, o ganen la vecindad según ley, que oportunamente se dictará en consonancia de la que por el congreso general arreglen los derechos de naturalización.

*Art. 11.* No se tendrán por duranguenses, los que al proclamarse la libertad de la nación, emigraron a país extranjero u ocupado por el gobierno español, o siguieron las banderas de éste, siendo contrarios a la causa de independencia; aunque sean nativos del estado o de la federación, o extranjeros avecindados antes en su territorio.

- Art. 12.* Todos los duranguenses son iguales ante la ley, y están bajo su amparo y protección, aun los que en clase de transeúntes pisan el territorio del estado.
- Art. 13.* En éste no se reconocerá en lo sucesivo título ni distinción alguna de nobleza, y se prohíbe para siempre su establecimiento y el de mayorazgos.
- Art. 14.* Igualmente se prohíbe el comercio de esclavos; ningún duranguense quedará sujeto a tan miserable condición, y los que actualmente existen en esclavitud, quedarán libres desde la publicación de la constitución.
- Art. 15.* El mismo estado garantiza a sus habitantes el tranquilo goce de sus naturales e imprescriptibles derechos, los que ya tienen consignados en el código fundamental de la nación; los de libertad, seguridad y propiedad, y los demás inalienables que por naturaleza les competen, aunque aquí no se especifiquen ni enumeren.
- Art. 16.* Será obligación de todo duranguense ser fiel a la constitución general de la nación, y a la particular del estado, someterse a las leyes vigentes, respetar y obedecer a las autoridades legítimamente constituidas; contribuir en proporción de sus haberes para los gastos públicos, y estar pronto a defender la patria con las armas, cuando sea llamado por la ley al cumplimiento de tan sagrado deber.

## *Capítulo II*

### *Del derecho de ciudadano, y causas por que se pierde o suspende*

*Art. 17.* Son ciudadanos duranguenses

- 1º. Los nacidos o avecindados según ley, en cualquier lugar del estado.
- 2º. Los que gozando ya de esta cualidad en los demás Estados Unidos Mexicanos, y repúblicas independientes de América, se avecinden en éste.
- 3º. Los nacidos en países extranjeros, de padres mexicanos, si éstos no perdieron el derecho de ciudadanos de la confederación, y aquéllos fijan su domicilio en el estado.
- 4º. Los extranjeros actualmente radicados en el estado con vecindad, siempre que hayan sido fieles a la causa de independencia nacional, y los que en lo sucesivo obtengan carta de ciudadanía: las leyes prescribirán el mérito y circunstancias indispensables para que se les conceda.

*Art. 18.* Los derechos de ciudadano se pierden

- 1º. Por naturalizarse o residir cinco años continuos en nación extranjera, sin comisión o licencia del gobierno.
- 2º. Por admitir empleo, pensión o condecoración de gobierno extranjero sin consentimiento del congreso del estado, que no lo podrá prestar si la distinción, título o empleo fuese de gobierno monárquico.
- 3º. Por sentencia ejecutoriada en que se impongan penas afflictivas o de infamia.

*Art. 19.* Tales derechos no se recobrarán en los casos expresados sino por formal rehabilitación del congreso del estado.

*Art. 20.* Su ejercicio se suspende

- 1º. Por incapacidad física o moral.
- 2º. Por el estado de deudor fallido, o a los fondos públicos de plazo cumplido.

- 3°. Por hallarse criminalmente procesado.
  - 4°. Por no tener domicilio, empleo, oficio o modo de vivir conocido, o ser de conducta notoriamente viciada.
  - 5°. Por el estado de sirviente doméstico cerca de la persona.
  - 6°. Por no saber leer ni escribir, aunque el efecto de la ley en esta parte se suspende hasta el año de 1835.
- Art. 21.* Tan sólo los ciudadanos que se hallan en el ejercicio de sus derechos podrán sufragar, y ser elegidos en las elecciones populares, y obtener los demás empleos y encargos del estado.

### Sección III

#### Del Poder Legislativo, su instalación y facultades

##### *Capítulo I*

##### *Del Poder Legislativo y su instalación*

- Art. 22.* El poder legislativo se deposita en un congreso compuesto de dos salas, con la denominación de cámara de diputados la una, y de senadores la otra: una ley designará los términos en que se han de elegir sus individuos.
- Art. 23.* Se reunirá el congreso todos los años el día 1 de agosto. El reglamento interior fijará las formalidades de este acto, y las juntas preparatorias que deben preceder.

##### *Capítulo II*

##### *De las facultades del Congreso*

- Art. 24.* Las facultades del congreso son:
- I. Formar los códigos de la legislación particular del estado, consultando a la mayor concisión y claridad posible.
  - II. Expedir, interpretar y derogar las leyes y decretos.
  - III. Fijar anualmente los gastos públicos, y determinar las contribuciones con que se ha de ocurrir a su importe, en vista de los presupuestos del gobierno.
  - IV. Decretar la creación o extinción de los empleos públicos del estado, y señalarles sueldos, disminuirlos o aumentarlos.
  - V. Nombrar al gobernador y vicegobernador del estado, acto continuo de su instalación, y determinar sobre las excusas que se aleguen para desempeñar estos destinos.
  - VI. Arreglar el ingreso y egreso de las rentas del estado, como también su manejo, del modo que le pareciere más análogo a su aumento y conservación.
  - VII. Fomentar la educación pública, removiendo todo obstáculo que entorpezca sus progresos, y promover el engrandecimiento de todos los ramos de prosperidad.
  - VIII. Aprobar las cuentas de todos los caudales públicos del estado.

- IX. Designar el modo y términos de la recluta para la milicia activa en el estado, y la organización de la nacional.
- X. Demarcar los límites de los partidos, aumentarlos, suprimirlos, o crear otros nuevos.
- XI. Velar acerca de la observancia de esta constitución y de la federal, y decretar que se haga efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos que la infrinjan.
- XII. Proteger la libertad política de imprenta, y el goce de los imprescriptibles derechos que esta constitución concede a todo ciudadano.
- XIII. Ampliar las facultades ordinarias del gobierno, cuando se crea necesario, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes de ambas cámaras.
- XIV. Declarar si hay o no lugar a la formación de causa contra los diputados y senadores, contra el gobernador, vicegobernador y secretario del despacho. Los decretos del congreso sobre estos puntos, no podrán ser objetados por el gobierno.
- XV. Conceder indultos generales o particulares, por delitos cuyo conocimiento corresponda exclusivamente a los tribunales del estado,

## Sección IV

### De la Cámara de Diputados y Senadores, su renovación, funciones económicas de ambas, prerrogativas de sus individuos, y duración de sus sesiones

#### *Capítulo I*

##### *De la Cámara de Diputados y su renovación*

- Art. 25.* La cámara de diputados se compondrá de los individuos electos bajo este nombre con arreglo a la convocatoria.
- Art. 26.* Para ser elegido diputado se requiere:
- 1º. Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos.
  - 2º. Tener veinte y cinco años cumplidos al tiempo de la elección.
  - 3º. Haber nacido en el estado o en otro lugar de la América independiente de España, contando dos años de vecindad, sin interrupción en alguno de sus pueblos.
- Art. 27.* No pueden serlo el gobernador del estado, el vicegobernador, los oficiales de su secretaría, el M. R. obispo, el provisor, vicario general o gobernador del obispado comandante general, los diputados y senadores al congreso general.
- Art. 28.* La cámara de diputados se renovará en su totalidad cada dos años.

#### *Capítulo II*

##### *Del Senado y su renovación*

- Art. 29.* El senado constará de siete individuos nombrados según la convocatoria.
- Art. 30.* Los tres últimos senadores cesarán al fin del segundo año, y en lo sucesivo cada dos años los cuatro o tres más antiguos.

- Art. 31.* Los senadores deben tener las mismas cualidades que los diputados, y además treinta años de edad.
- Art. 32.* No pueden serlo los que tampoco pueden ser diputados.

### *Capítulo III*

#### *De las funciones económicas de ambas cámaras, y prerrogativas de sus individuos*

- Art. 33.* Cada cámara observará en sus sesiones y debates los reglamentos que forme el actual congreso.
- Art. 34.* Concurrirán a sus respectivos salones del palacio del congreso de esta capital sin reunirse en uno solo, más que en los casos siguientes:
- 1º. Para la apertura del congreso y cerrar sus sesiones.
  - 2º. Para nombrar presidente y vicepresidente de los Estados Unidos Mexicanos, gobernador y vicegobernador de éste, y senadores del congreso general.
  - 3º. Para recibir el juramento al gobernador y vicegobernador.
  - 4º. Cuando lo acuerden así las dos salas.
- Art. 33.* No podrán suspender sus sesiones por más de dos días.
- Art. 36.* Tampoco emplazarse para otro lugar, sin previa determinación de las dos terceras partes de los individuos presentes de ambas salas.
- Art. 37.* Cada cámara resolverá sobre el valor o nulidad de la elección de sus individuos, y en cualquier número, podrán obligar a los ausentes a que se presenten en esta capital a desempeñar su encargo. El gobernador deberá cumplir siempre las medidas que se dicten al efecto.
- Art. 38.* Las cámaras tendrán en las casas de sus sesiones el derecho exclusivo de policía, y fuera de ella, en todo lo concerniente al libre ejercicio de sus atribuciones. En consecuencia pueden imponer penas a los que las embaracen o desobedezcan de cualquier modo.
- Art. 39.* Las cámaras se comunicarán entre sí y con el gobernador del estado por sus respectivas secretarías, o por medio de mensajes.
- Art. 40.* Los diputados y senadores podrán ser reelegidos una sola vez, y no más; a no ser que hayan pasado dos años en los primeros, y cuatro en los segundos, después de haber cesado en sus funciones.
- Art. 41.* Los diputados y senadores no podrán solicitar ni admitir ninguna pensión, ni empleo que no sea de rigurosa escala, mientras pertenezcan al cuerpo legislativo.
- Art. 42.* Las opiniones políticas que hayan manifestado en el desempeño de su encargo son irreclamables, y sus personas gozan de inmunidad en este sentido.
- Art. 43.* Sin que antes se declare por el congreso que hay lugar a la formación de causa contra el diputado o senador, no podrá ser detenido, preso, ni juzgado criminalmente desde el día de su nombramiento, hasta un mes después de su cesación.
- Art. 44.* Si en el receso del congreso cometiere alguno del cuerpo legislativo los delitos de traición contra la independencia nacional o forma de gobierno establecida, de

maniobras terminadas a trastornar la constitución federal o particular del estado, de perturbar la tranquilidad pública, homicidio, incendio, u otro que indudablemente merezca pena corporal, podrá ser detenido, precediendo la declaración del consejo de gobierno, hasta la reunión del congreso, a quien se dará cuenta con todo.

*Art. 45.* Cuando se declare haber lugar a la formación de causa contra alguno del cuerpo legislativo, quedará suspenso de sus funciones; pero una vez absuelto, volverá a ejercerlas.

*Art. 46.* Nadie podrá excusarse de ser diputado o senador.

*Art. 47.* Los diputados y senadores disfrutarán del viático y dietas que les señale la ley, por el tiempo que duren las sesiones.

## *Capítulo IV*

### *De la duración de las sesiones*

*Art. 48.* Las sesiones del congreso serán noventa: a solicitud del gobernador podrán prorrogarse un mes más, si así lo resolvieren las dos terceras partes de los individuos presentes de ambas salas.

## Sección V

### De la formación, sanción, y promulgación de las leyes

#### *Capítulo único*

*Art. 49.* Para la formación de toda ley o decreto es necesaria la asistencia de la mayoría absoluta de los individuos de que debe componerse cada cámara.

*Art. 50.* En cualquiera de las dos podrán tener origen las leyes, exceptuando las de impuestos o contribuciones que han de nacer precisamente de la de diputados.

*Art. 51.* Se tendrán por iniciativas de ley o decreto:

1º. Las proposiciones de los diputados y senadores.

2º. Las que dirijan a una u otra cámara las legislaturas de los demás estados.

3º. Las del gobierno de éste.

*Art. 52.* Todo proyecto para tener carácter de ley o decreto, debe ser sucesivamente discutido y aprobado en las dos cámaras, en los términos que exprese el reglamento de debates.

*Art. 53.* Los proyectos desechados en la cámara de su origen antes de pasar a la revisora, no se podrán proponer segunda vez en ella, sino hasta el segundo año.

*Art. 54.* Si fueren aprobados por ambas cámaras, se pasarán al gobernador, quien si no tuviere que objetar, los firmará y publicará; de lo contrario los devolverá con sus observaciones a la cámara de su origen, dentro de diez días útiles.

*Art. 55.* Los proyectos devueltos por el gobernador, serán otra vez discutidos. Si en las cámaras obtuvieren segunda aprobación, deberá el gobierno publicarlos; de no ser así, no se podrán promover de nuevo, hasta el siguiente año.

- Art. 56.* Si el gobernador no devolviere algún proyecto dentro de los diez días señalados, no podrá hacer ya observaciones, y se promulgará como ley; a no ser que corriendo este término se hayan cerrado o suspendido las sesiones; pues entonces deberá verificarse la devolución, el primer día en que se reuniere el congreso.
- Art. 57.* Los proyectos desechados en la cámara revisora, volverán con sus observaciones a la de su origen. Si examinados en ella fueren aprobados por voto de los dos tercios de sus individuos presentes, pasarán otra vez a la cámara que los desechó, y no se entenderá que ésta los reprueba, si no concurre para ello el voto de los dos tercios de sus individuos presentes.
- Art. 58.* En el caso de que algún proyecto sufra segunda reprobación en la cámara revisora, según el artículo anterior, no se podrá tomar en consideración hasta el siguiente año.
- Art. 59.* La cámara revisora podrá hacer adiciones a los proyectos de ley o decreto, y en ellas se observarán las mismas formalidades que en los proyectos, para que pasen al gobernador.
- Art. 60.* Para interpretar, modificar o variar las leyes o decretos, se necesitan los propios requisitos que para su formación.
- Art. 61.* Toda resolución del congreso, tendrá el carácter de ley o decreto.
- Art. 62.* Las resoluciones del congreso, se comunicarán al gobernador, firmadas por los dos presidentes de las dos salas, y por un secretario de cada una de ellas.
- Art. 63.* El gobernador publicará las leyes en los tres días inmediatos a su recibo, con las solemnidades que se determinen para este caso.
- Art. 64.* La promulgación se hará bajo la fórmula siguiente:  
 N. Gobernador del estado de Durango, a sus habitantes, sabed: Que el Honorable Congreso de este estado ha decretado lo siguiente.  
 El estado libre y soberano de Durango, reunido en congreso, decreta: [aquí el texto.] El gobernador del estado dispondrá se publique, circule, y observe. [La fecha y firmas de los presidentes y secretarios de ambas cámaras.]  
 Publíquese, circúlese y comuníquese a quienes corresponda para su exacta observancia.  
 [La fecha y la firma del gobernador, y su secretario.]

## Sección VI

### Del Poder Ejecutivo, su naturaleza, y duración, prerrogativas, facultades, deberes y restricciones

#### *Capítulo I*

#### *De la naturaleza y duración del Poder Ejecutivo*

- Art. 65.* La suprema potestad ejecutiva del estado reside en una sola persona, que se denominará gobernador del estado de Durango.



- Art. 66.* Habrá también un vicegobernador, que suplirá las faltas temporales del gobernador, y las absolutas que sobrevengan durante el receso del congreso, pues de otro modo se llenará luego la vacante.
- Art. 67.* La elección de gobernador y vicegobernador se hará por mayoría absoluta de votos del congreso.
- Art. 68.* Si ninguno reuniere la pluralidad absoluta, se repetirá la votación en sesión permanente, hasta que alguno resulte con ella.
- Art. 69.* Inmediatamente después de la elección se comunicará al gobernador, para que lo avise a los nombrados, a fin de que entren a la posible brevedad a desempeñar sus destinos.
- Art. 70.* Para ser gobernador o vicegobernador se requiere:
- 1º. Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos.
  - 2º. Haber nacido en el estado, o en otro punto de la América emancipado de la España, con vecindad y residencia no interrumpida de siete años en el distrito de Durango.
  - 3º. Tener treinta y cinco años de edad.
- Art. 71.* El nombramiento de gobernador y vicegobernador preferirá a cualquiera otro. De consiguiente si recayere en alguno que obtenga otro empleo, dejando su primer destino, que será servido interinamente del modo que resolviere el congreso, llegado este caso, surtirá su efecto la elección.
- Art. 72.* Durarán estos empleos por cuatro años, y las personas que los hayan obtenido no podrán ser reelectos sino pasado un periodo igual desde su cesación.
- Art. 73.* El gobernador y vicegobernador, disfrutarán los sueldos que les señale la ley, y no podrán ser alterados en su tiempo.
- Art. 74.* Si ocurriere algún impedimento temporal o absoluto, durante el receso del congreso, ejercerán provisionalmente el poder ejecutivo tres individuos, nombrados por el consejo de gobierno en la manera dicha para los empleos de gobernador y vicegobernador, que tendrán sus mismas cualidades, y no podrán ser de su seno.
- Art. 75.* No puede ser nombrado gobernador ni vicegobernador ningún eclesiástico, empleado de la federación, diputado o senador al congreso general, o al del estado.

## *Capítulo II*

### *De sus prerrogativas*

- Art. 76.* El gobernador tendrá tratamiento de excelencia oficialmente.
- Art. 77.* Sólo puede ser acusado ante alguna de las dos cámaras en todos los casos de una conducta abiertamente contraria a la felicidad de la nación o del estado, y a los deberes de su empleo, o delitos graves contra el orden social.
- Art. 78.* El gobernador, y vicegobernador, al tomar posesión de sus empleos, prestarán el juramento de estilo ante el congreso.

### Capítulo III

#### De sus facultades

Art. 79. El gobernador es jefe de la administración interior del estado, y en consecuencia

- I. Promulga las leyes y decretos, o representa sobre ellas, con arreglo a los artículos 54, 55 y 56.
- II. Publica, y manda cumplir las leyes, y decretos del congreso del estado, y expide las órdenes convenientes para su exacta observancia.
- III. Hace guardar la acta constitutiva, la constitución federal, la del estado, y las órdenes y decretos de los supremos poderes de la confederación.
- IV. Protege la libertad individual de todos los habitantes del estado, y procura la tranquilidad y orden público.
- V. Cuida de que se administre justicia pronta e imparcialmente por los jueces, y tribunales del estado, y de que se ejecuten sus sentencias; pero sin avocarse el conocimiento de las causas, ni *ad efectum videndi*.
- VI. Suspende con causa justificada a los empleados del estado por término de dos meses, y los priva de la mitad de sus sueldos por igual tiempo; en los casos que crea debérseles formar causa, pasará los antecedentes de la materia al tribunal que corresponde.
- VII. Nombra a propuesta del consejo, los empleados del estado que no se reserven al congreso por esta constitución, y concede jubilaciones o retiros con arreglo a las leyes.
- VIII. Dispone de la milicia local del estado, y caso que necesite de la activa, puede pedir al comandante general todo auxilio, mientras el congreso general determina el arreglo de estas tropas con los gobiernos de los estados.
- IX. Atiende a la recaudación de todos los fondos públicos y municipales, a su conservación e inversión, sujetándose a las leyes vigentes.
- X. Tiene inspección en la casa de moneda, para que sus labores estén corrientes y exactas en ley, peso y tipo, y para que los empleados allí, llenen las atribuciones que les señala la ordenanza interina del estado, a que se arreglarán en todo, mientras no se revoque.
- XI. Presenta para todos los beneficios eclesiásticos, a propuesta en terna del consejo de gobierno, conforme al arreglo que se haga del ejercicio del patronato en toda la federación; pero mientras no llegue este caso proveerá el M. R. obispo interinamente las piezas eclesiásticas vacantes, avisándolo al gobierno para su conocimiento.
- XII. Convoca a sesiones extraordinarias, cuando lo exija alguna emergencia de gravedad, o lo acuerde el consejo de gobierno.
- XIII. Suspende con motivo justificado a los jefes de partido, y a alguno o todos los miembros de los ayuntamientos que abusaren de sus facultades, dando parte documentado al congreso, y disponiendo que mientras fueren juzgados y sentenciados entre a funcionar el ayuntamiento del año anterior.

- XIV. Toma todas las medidas extraordinarias para salvar al estado en caso de actual invasión exterior, o conmoción interior armada, previo acuerdo del congreso si estuviere reunido, y si no, deberá convocarlo y proceder entretanto con audiencia del consejo de gobierno.
- XV. Pide que se prorroguen las sesiones por un mes más, si lo juzgare necesario, según el artículo 48.
- XVI. Remueve con motivo justificado, y oyendo antes al consejo, al secretario del despacho.

### *Capítulo IV*

#### *De sus deberes*

*Art. 80.* Los deberes del gobernador son:

- 1º. Residir en esta capital. No podrá salir a distancia de más de diez leguas, sin permiso de la legislatura; siendo menor bastará su aviso.
- 2º. Remitir inmediatamente al congreso de este estado todas las leyes, decretos y órdenes generales que reciba de los supremos poderes de la federación para su conocimiento.
- 3º. Consultar al consejo en los casos que expresa esta constitución, en los asuntos graves gubernativos, y en aquellos de que haya de resultar regla general de buen gobierno.
- 4º. Pasar cada seis meses al congreso del estado, una manifestación de los particulares de que habla el artículo 32 de la acta constitutiva.
- 5º. Darle cuenta en los mismos términos cada mes, de los ingresos y egresos de la hacienda pública.
- 6º. Llevar la correspondencia oficial con el gobierno de la confederación, y mantener comunicación con el de los otros estados, por los medios más prudentes para conservar la unión.
- 7º. Asistir al congreso al tiempo de abrir y cerrar sus sesiones, y dar cuenta del estado de las rentas públicas, tranquilidad y prosperidad del territorio, y de cualquier ocurrencia notable que merezca elevarse a su conocimiento.

### *Capítulo V*

#### *De sus restricciones*

*Art. 81.* No puede el gobernador:

- I. Prender a ninguna persona ni imponerle pena; mas podrá arrestar en caso de interesarse la vindicta pública, poniendo al reo a disposición del juez competente dentro de tres días, y también multar hasta en quinientos pesos a los que apercibidos insistieren en desobedecer sus órdenes; cuya cantidad se aplicará a las necesidades públicas del pueblo en que se causasen, calificadas por el gobernador.

- II. Mandar en persona la milicia cívica sin consentimiento del congreso: cuando se le permitiere, se encargará del gobierno el vicegobernador.
- III. Ocupar ni para sí ni para el estado la propiedad particular, ni turbar a nadie en su uso y posesión. En el caso que la utilidad pública lo exija, precederá la audiencia del interesado, la calificación del congreso, en sus recesos del consejo, y la correspondiente indemnización a juicio de hombres buenos nombrados por el gobierno y la parte.
- IV. Impedir las elecciones para el congreso general ni las del estado, la reunión y deliberaciones de sus congresos en los términos designados por esta constitución. Por cualquier acto contrario a esta libertad podrá ser acusado y declarado traidor a la patria.
- V. Salir del distrito del estado durante su empleo y seis meses después sin licencia del congreso.

## Sección VII

### Del Consejo de gobierno, sus funciones y secretaría del despacho

#### *Capítulo I*

#### *Del Consejo de gobierno, y sus funciones*

- Art. 82.* Habrá un consejo de gobierno compuesto de un vicegobernador que será su presidente nato sin voto, a no ser en caso de empate y de los cuatro senadores más antiguos; si la fracción de los más antiguos es la menor, se completará con el primer nombrado de los otros. Por primera vez entrarán al senado los electos en los cuatro primeros lugares.
- Art. 83.* Las atribuciones del consejo son:
- I. Evacuar las consultas del gobernador, según el artículo 80 párrafo 3º.
  - II. Proponer para la provisión de los empleos de nombramiento del gobierno, y para la presentación de los beneficios eclesiásticos con arreglo al artículo 79, párrafo 7 y 11.
  - III. Nombrar los individuos que deben ejercer provisionalmente el poder ejecutivo, conforme al artículo 74.
  - IV. Cuidar de la observancia de la constitución y leyes del estado, formar expedientes contra los infractores, y dar cuenta con ellos al congreso cuando se reúna.
  - V. Determinar por sí solo, o excitado por el gobierno la convocación a sesiones extraordinarias, para lo que ha de concurrir el voto de las dos terceras partes de los consejeros presentes.
  - VI. Es responsable el consejo por sus consultas contrarias a la constitución y leyes.

## Capítulo II

### *De la secretaría del despacho*

- Art. 84.* El despacho universal de los negocios del estado, correrá al cargo de un secretario dotado por el congreso antes de su nombramiento, sin que pueda hacerse variación, mientras permanezca en su encargo.
- Art. 85.* Se nombrará por el gobernador a propuesta en terna del consejo; será el jefe de la secretaría, y por su medio girarán todos los negocios del gobierno del estado, sean cuales fueren; de suerte que ningún tribunal ni funcionario público, ninguna persona ni corporación, dará cumplimiento a las órdenes que no estén firmadas también de su puño.
- Art. 86.* Debe ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, natural del estado, o de otro de los de la Unión, y vecino de éste, cinco años antes de su nombramiento.
- Art. 87.* Es responsable de las órdenes y providencias que autorice contra la constitución del estado y leyes vigentes, sin que le sirva de excusa habérselo mandado el gobernador.

## Sección VIII

### Del Poder Judicial, tribunales, administración de justicia en general, en lo civil y en lo criminal

#### Capítulo I

##### *Del Poder Judicial, tribunales, y de la administración de justicia en general*

- Art. 88.* Ejercerán el poder judicial los jueces y tribunales establecidos, o que se establecieren en lo sucesivo. Una ley fijará su número, y el orden de los trámites y procedimientos judiciales.
- Art. 89.* Los eclesiásticos y militares continuarán sujetos como hasta aquí a sus respectivos jueces.
- Art. 90.* Los jueces y magistrados se dotarán competentemente por el congreso, y ya sean temporales o perpetuos, no podrán ser depuestos sino por causa legalmente probada y sentenciada, ni suspensos sino por acusación intentada legalmente.
- Art. 91.* El soborno, el cohecho y la prevaricación, producen acción popular contra el que le comete.
- Art. 92.* La dilación de los juicios y la inobservancia de las leyes, en los trámites del proceso, hacen responsables a los jueces que incurren en ella por malicia o ignorancia.
- Art. 93.* Nadie puede ser juzgado por comisión, ni por leyes ex post facto, sino precisamente por los tribunales ordinarios, y disposiciones anteriores al acto por que se juzgan.
- Art. 94.* Todos los asuntos judiciales del estado se terminarán hasta su último, recurso dentro de su comprensión.

*Art. 95.* Ningún negocio tendrá más de tres instancias: las leyes determinarán cuál causa ejecutoria, según su naturaleza, y después sólo queda el recurso de nulidad.

*Art. 96.* El juez que haya sentenciado en una instancia, no tendrá voz en otra,

*Art. 97.* Los jueces y magistrados no pueden interpretar ni suspender la ejecución de las leyes, y sí sólo aplicarlas a los casos que ocurran, y se deduzcan en su juzgado, con el siguiente encabezado, de que usarán en exhortos, sentencias &c.

El alcalde o juez del partido o pueblo de N. autorizado por la soberanía del estado &c.

## *Capítulo II*

### *De la administración de justicia en lo civil*

*Art. 98.* Todas las demandas civiles, y las que se versen sobre agravios o injurias personales, podrán decidirse por medio de árbitros, cuyas decisiones se ejecutarán sin otra apelación o recurso, a no ser que las partes se hayan reservado el derecho de apelar.

*Art. 99.* No se admitirá demanda civil ni criminal sobre injurias o agravios personales, sin constancia de haberse intentado antes el medio de conciliación.

## *Capítulo III*

### *De la administración de justicia en lo criminal*

*Art. 100.* Los delitos ligeros, que clasificará una ley, serán castigados con penas correccionales por medio de providencias de policía gubernativa, de que no habrá apelación ni otro recurso.

*Art. 101.* Ninguno podrá ser preso sino por delito que merezca pena corporal, previa información sumaria del hecho, o semiplena prueba sobre que recaiga auto de juez, que se le notificará en el acto de la prisión, pasándose inmediatamente copia al alcaide; pero podrá ser detenido el que sea difamado por notoriedad como autor de algún delito, o porque obren en su contra indicios vehementes.

*Art. 102.* En caso de fuga o resistencia, se podrá usar de prisiones.

*Art. 103.* Infraganti todo delincuente puede ser preso y conducido a la cárcel o prisión por cualquiera, dando cuenta al juez que corresponda.

*Art. 104.* Ningún individuo que se halle en la cárcel se considerará como preso, sino como detenido, siempre que no se le haya notificado al alcaide y a él el decreto de prisión; pero no se confundirá con la detención de esta naturaleza el arresto correccional.

*Art. 105.* A todo preso o detenido se le recibirá declaración dentro de las cuarenta y ocho horas sin juramento, que a nadie se exigirá en causa propia.

*Art. 106.* Si se determinare que el arrestado o detenido quede en la cárcel en calidad de preso, se proveerá auto motivado, entregándose copia al alcaide, sin cuyo requisito a nadie admitirá en calidad de tal, bajo la más estrecha responsabilidad.

- Art. 107.* Al procesado jamás se le embargarán sus bienes, sino en los delitos de responsabilidad pecuniaria, y sólo en la proporción a que se extienda.
- Art. 108.* No será preso el que dé fiador, en los casos en que la ley no prohíba expresamente la admisión de la fianza; y en cualquier estado de la causa, que aparezca que no se pueda imponer al reo pena corporal, se pondrá en libertad bajo de fianza.
- Art. 109.* Ningún preso bajo de pretexto alguno dejará de presentarse a las visitas de cárcel que la ley determinare, y los visitadores oirán a todos los que quieran hablarles.
- Art. 110.* Dentro de cuarenta y ocho horas se manifestará al tratado como reo la causa de su prisión, y el nombre de su acusador, si lo hubiere.
- Art. 111.* Al tratado como reo se le leerán íntegramente todos los documentos y declaraciones de los testigos al tomarle su confesión con cargo; si no los conociere se le darán cuantas noticias pida para venir en conocimiento de quienes son.
- Art. 112.* El proceso de allí adelante será público, excepto en las causas que demanden secreto.
- Art. 113.* Se extingue para siempre la pena de confiscación de bienes.
- Art. 114.* Cualquier pena recaerá sólo sobre el que la mereció y de ningún modo será trascendental a su familia.
- Art. 115.* Contra nadie se procederá por denuncia secreta.
- Art. 116.* No podrá ser allanada la casa de ningún ciudadano, a no ser que preceda sumaria información, semiplena prueba, o vehemente presunción de que se oculta allí algún reo, o efectos introducidos clandestinamente, y en fraude del pago de los derechos nacionales.

## Sección IX

### De la Hacienda Pública del Estado, y juramento de sus empleados

#### *Capítulo I*

#### *De la Hacienda Pública*

- Art. 117.* Las contribuciones del estado formarán su hacienda pública.
- Art. 118.* Éstas se decretarán por el congreso, en vista de los presupuestos que presentará el gobierno, y nunca se extenderán más que a lo preciso para los gastos que deben cubrirse.
- Art. 119.* Subsistirán las establecidas hasta aquí, y el método de su recaudación y manejo, con arreglo al decreto de 27 de octubre de 1824, y plan de hacienda a que se refiere. Sólo el congreso podrá variarlas en lo sucesivo, igualmente que el modo de colectarlas y su administración.
- Art. 120.* El gobierno económico y dirección de las rentas del estado es al cargo del administrador general de la manera que se expresa en el citado decreto de 27 de octubre.
- Art. 121.* Todos los productos de las contribuciones entrarán en la tesorería de la administración general, y de allí no podrá salir cantidad alguna sin previa determinación del congreso: de otro modo no se pasará en data ningún gasto.

*Art. 122.* Las cuentas de la tesorería de la administración general y administraciones subalternas del estado, de un año, se concluirán y presentarán para su glosa precisamente dentro de los dos primeros meses del siguiente, sin que el administrador permita jamás que ningún crédito activo del estado quede insoluto de un año para otro.

*Art. 123.* Estas cuentas se presentarán por el gobernador al consejo de gobierno, que procederá a su examen y anotación de los reparos que le ocurran, para que satisfechos por la administración, extienda su dictamen sobre su fenecimiento.

*Art. 124.* En tal estado, o en el que tuvieren al tiempo de reunirse el congreso, se le pasarán luego para su aprobación, y obtenida, o la determinación que recayere, se publicará y circulará a los ayuntamientos, a fin de que hagan lo mismo en su distrito.

## *Capítulo II*

### *Del juramento de los empleados*

*Art. 125.* Todos los empleados, antes de entrar en el desempeño de sus atribuciones, prestarán el juramento de observar la constitución, leyes y decretos del estado, y de cumplir fiel y exactamente los deberes de su empleo, ante quien se ordenare en los decretos de su respectiva creación.

## Sección X De la milicia del Estado

### *Capítulo único*

*Art. 126.* Los individuos llamados por ley al servicio de la milicia nacional, compondrán la fuerza militar del estado.

*Art. 127.* El congreso arreglará este servicio, consultando a la mayor utilidad del estado, y menor gravamen de los ciudadanos.

## Sección XI Del gobierno interior de los pueblos, e instrucción pública del estado

### *Capítulo I*

#### *Del gobierno interior de los pueblos*

*Art. 128.* A los ayuntamientos toca el gobierno económico-político de los pueblos. Estas corporaciones se compondrán de alcaldes, regidores y procuradores, elegidos en el número y forma que dirá su reglamento particular.



- Art. 129.* Las atribuciones de los ayuntamientos son:
- I. Cuidar de la policía de salubridad y comodidad.
  - II. Acordar las ordenanzas municipales para su gobierno interior, que remitirán a la aprobación del congreso.
  - III. Formar anualmente el presupuesto de los gastos municipales, y proponer arbitrios para cubrirlos.
  - IV. Expedir los libramientos de las cantidades necesarias para los gastos que deban cubrirse con los fondos municipales, sujetándose al decreto de 11 de agosto de 1825, que demarca su recaudación e inversión.
  - V. Velar sobre las escuelas que se paguen de las rentas municipales, y promover su establecimiento donde no las haya, aunque no sean dotadas con los bienes del común.
  - VI. Cuidar de la construcción de caminos con la mayor comodidad posible, de calzadas, puentes y cárceles, y fomentar el comercio, agricultura, industria, y cuanto juzguen útil y benéfico a los pueblos.
- Art. 130.* Si no tuvieren fondos para llenar estos objetos, formarán presupuestos de su importe, y proponiendo los arbitrios más exequibles, ocurrirán al congreso por medio del gobernador, en solicitud de su aprobación. Si esto fuere en el receso del congreso, podrá el gobernador aprobar los arbitrios provisionalmente, con anuencia del consejo.
- Art. 131.* Elegirán los ayuntamientos a pluralidad absoluta de votos un secretario dotado de sus fondos: los que ya lo tuvieren, no harán novedad en el particular.
- Art. 132.* El alcalde, y donde hubiere dos o más el primer nombrado, será el presidente del ayuntamiento, y como tal obligará a sus individuos al lleno de sus deberes, multándolos hasta en doce pesos, si dieren lugar a tercera reconvención. Si la corporación se desentendiere del establecimiento de escuelas, composición de caminos, u otro de sus objetos, la excitará a que lo tome en consideración, procurando allanar todo inconveniente, y si esto no bastare, dará cuenta al gobernador.
- Art. 133.* Las leyes determinarán las demás facultades de los alcaldes, así en lo económico, como en lo contencioso, y en la imposición de penas correccionales.

## *Capítulo II*

### *De la instrucción pública del estado*

- Art. 134.* El congreso decretará el plan de educación pública que debe observarse uniformemente en el estado.

## Sección XII

De la observancia de esta Constitución, su interpretación, modo de proceder en su adición y reforma, y de las leyes antiguas no derogadas

*Capítulo I*

*De la observancia de la Constitución, su interpretación, y modo de proceder en su adición y reforma*

*Art. 135.* Es estrecha obligación de todos los habitantes del estado observar fiel y exactamente esta constitución, sin que ni el congreso, ni ninguna otra autoridad pueda dispensarla.

*Art. 136.* El congreso se ocupará en sus primeras sesiones de las infracciones de esta constitución que le haga presente el consejo de gobierno, para que se exija la responsabilidad a los infractores.

*Art. 137.* Sólo el congreso puede aclarar cualquier duda de esta constitución.

*Art. 138.* Si resultaren inconvenientes del cumplimiento de uno o más artículos de esta constitución, se podrá proponer su alteración, adición o reforma en el segundo año de cualquier legislatura. Si se admitiere la proposición que la contenga por las dos terceras partes de los diputados y senadores presentes, no se hará más durante aquella legislatura, sino mandarla al gobierno para que la imprima y publique, sin poder hacer observaciones.

*Art. 139.* La siguiente legislatura, en el segundo año, discutirá y votará la proposición, y aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes de una y otra sala, se promulgará la adición o reforma como artículo constitucional.

*Capítulo II*

*De las leyes antiguas no derogadas*

*Art. 140.* Quedan en su fuerza y vigor las leyes que hasta aquí han regido, y no pugnen con el actual sistema, o no estén derogadas por las leyes y decretos del congreso general o del estado.

Dada en el palacio del estado de Durango a 1 de setiembre del año del Señor de 1826.— José de Matos, presidente.— José Joaquín de Escarzaga.— Martín Miramontes.— Felipe Ramos.— José Agustín Gamiz.— Francisco Robles.— Francisco Arriola.— José María

Elías González.— Pedro Cano.— Vicente Escudero.— Miguel Pérez Gavilán, diputado secretario.— Vicente Antonio de Elejalde, diputado secretario.

Imprímase, publíquese y circúlese para su debido cumplimiento. Dado en Durango a 1º de setiembre del año del Señor de 1825.— Rafael Bracho.— José Ramón Royo, secretario.

13 de octubre de 1825

Constitución Política del Estado Libre de Occidente

El ciudadano Nicolas María Gagiola, gobernador encargado del estado libre de Occidente, a todos sus habitantes, sabed: que el honorable congreso constituyente del mismo, ha decretado y sancionado la siguiente constitución política del estado libre de Occidente.

Los representantes del estado libre y soberana de Occidente reunidos en congreso constituyente, con el fin de cumplir con la ley de su institución, e invocando para el acierto al autor y legislador supremo de las sociedades, decretan y sancionan la siguiente constitución política para su gobierno interior.

Sección primera  
Del estado, su territorio y religión

- Art. 1.* El estado de Occidente y su territorio, se compone de todos los pueblos que abrazaba la que antes se llamó intendencia y gobierno político de Sonora y Sinaloa. Una ley constitucional fijará sus límites.
- Art. 2.* En lo que pertenece exclusivamente a su gobierno y administración interior, es libre, independiente y soberano; y en lo relativo a la federación mexicana, el estado delega sus facultades y derechos al congreso de la Unión.
- Art. 3.* Para su mejor arreglo se divide en los cinco departamentos siguientes:
- 1º. El de Arizpe, compuesto del partido de su nombre, el de Oposúra y Altar.
  - 2º. El de Horcasitas comprende el partido de su nombre, el de Ostimuri y Pitic.
  - 3º. El del Fuerte, compuesto del partido de Su nombre, Alamos y Sinaloa.
  - 4º. El de Culiacán, comprende el de su nombre y Cósala.
  - 5º. El de San Sebastián, compuesto del de su nombre, Rosario y S. Ignacio de Piastra.
- Queda sujeta a esta demarcación la ley de 19 de enero último.
- Art. 4.* Es obligación del estado, proteger por leyes sabias y justas la igualdad, libertad, propiedad y seguridad de todos sus habitantes, aunque sean extranjeros y transeúntes. Por tanto se prohíbe absolutamente la esclavitud en todo su territorio, así como el comercio o venta de indios de las naciones bárbaras; quedando libres como los esclavos, los que actualmente existen en servidumbre, a resultas de aquel injusto tráfico.

*Art. 5.* El congreso constitucional por una ley determinará la indemnización que el estado ha de hacer cuando lo permitan sus circunstancias, a los que al tiempo de la publicación de esta constitución tuvieren esclavos.

*Art. 6.* La religión del estado es la católica apostólica romana, sin tolerancia de otra alguna. En lo que concierna a los gastos del culto, se estará a las leyes vigentes, mientras que la nación por los medios convenientes y conforme a lo dispuesto en la constitución general, no determina otra cosa; debiendo el estado en todos casos protegerla y conservarla por leyes justas y benéficas.

### Sección segunda Del gobierno del estado

*Art. 7.* El gobierno del estado de Occidente, es republicano representativo popular federado. No puede haber en él empleos ni privilegios hereditarios.

*Art. 8.* El poder general del estado jamás podrá reunirse en una sola persona o corporación.

*Art. 9.* En consecuencia para su ejercicio está dividido en legislativo, ejecutivo y judicial.

*Art. 10.* El primero residirá en un congreso compuesto de diputados, nombrados popularmente, conforme a lo que se prescribe en esta constitución.

*Art. 11.* El segundo se depositará en un ciudadano de las circunstancias que en su lugar se dirán; electo según el orden que determina la sección duodécima de la misma constitución.

*Art. 12.* El tercero se confiará a los tribunales que establece la propia constitución,

### Sección tercera De los sonorenses, sus derechos y obligaciones

*Art. 13.* Son sonorenses:

1º. Todos los nacidos en el territorio del estado.

2º. Los que habiendo nacido en otros estados o territorios de la federación mexicana, se avecinden en este, y todos los que en 14 de setiembre de 1821 se hallaban avecindados y establecidos en el mismo.

3º. Los extranjeros son sonorenses, por carta de naturaleza: por haber casado con hija del estado: por tres años de vecindad: porque con el fin de radicarse en éste, introduzcan algún capital conocido, alguna invención, arte o industria útil a la prosperidad del estado.

*Art. 14.* El estado garantiza a los sonorenses por esta constitución, los derechos civiles que les pertenecen.

*Art. 15.* La libertad individual, seguridad personal, propiedad y la igualdad ante la ley.

- Art. 16.* El derecho de ser gobernados por esta constitución y leyes que no se opongan a ella.
- Art. 17.* Ningún sonorense podrá ser preso ni detenido: sus casas no serán allanadas, ni sus libros, papeles y correspondencia epistolar, secuestrada, si no es en los casos expresamente dispuestas por ley, y en la forma que esta determine.
- Art. 18.* Los sonorenses tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, guardando siempre las leyes generales de la materia.
- Art. 19.* Todo sonorense tiene un mismo derecho para ejercer cualquiera clase de industria y cultivo, y para gozar y disponer libremente de sus legítimas propiedades, sin que ninguna autoridad pueda impedirselo, sino cuando lo exijan las leyes.
- Art. 20.* Si alguna necesidad notoriamente pública o la utilidad común, obligase indispensablemente a tomar la propiedad de algún particular, podrá hacerlo el gobierno, pero indemnizando el justo precio a bien vista de hombres buenos.
- Art. 21.* Los sonorenses son iguales ante la ley, ya premie ya castigue. Por consiguiente todos los ciudadanos pueden obtener los empleos del estado, sin otro motivo de preferencia que el mérito, la virtud, la aptitud para el desempeño de aquellos y los talentos de cada uno.
- Art. 22.* Todo sonorense puede reclamar la observancia de esta constitución, y denunciar directamente al congreso las infracciones que se cometan por los tribunales y funcionarios del estado, con tal que lo haga con moderación. De la misma manera representará cada y cuando le convenga, por el orden de las leyes, a la legislatura, al gobierno o a cualquiera otra autoridad pública, sus individuales derechos, siendo responsable de sus escritos.
- Art. 23.* La representación que se haga y suscriba a nombre de muchos individuos, deberá ser por conducto de corporación o autoridad legítima, a excepción de la que se dirija contra la misma autoridad; en cuyo caso el que la formaliza deberá acompañar el correspondiente auténtico poder.
- Art. 24.* Las obligaciones de los sonorenses son:
- 1<sup>a</sup>. Observar y respetar la acta constitutiva, constitución general y particular del estado.
  - 2<sup>a</sup>. Obedecer las autoridades constituidas, y ser dóciles a las leyes.
  - 3<sup>a</sup>. Contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del estado.
  - 4<sup>a</sup>. Ser útil a la patria del modo que cada uno mejor pueda, sirviendo en los empleos municipales, y defendiendo aquella con las armas en la mano, cuando la ley reclame este deber.
  - 5<sup>a</sup>. Ser fiel al sistema adoptado: ser justo y benéfico, é influir con sus virtudes morales y políticas en la prosperidad del esta, doy hiende sus conciudadanos. Los extranjeros están obligados a obedecer las leyes del estado, respetar sus autoridades, y cuando las circunstancias lo demanden, contribuir a su defensa.

## Sección cuarta

### De los ciudadanos sonorenses, sus derechos políticos, y causas por las que se pierden o suspenden

*Art. 25.* Están en ejercicio de sus derechos:

- 1º. Todos los nacidos y avecindados en el estado que tengan veinte y un años cumplidos de edad, o diez y ocho siendo casados.
- 2º. Los que siendo ciudadanos de otro estado o territorio de la federación, se avecinden en éste.
- 3º. El natural de las otras repúblicas americanas, que con alguna industria productiva, o con capital conocido se fijare en el estado por dos años.
- 4º. Los que naciendo en países extranjeros de padres mexicanos se hallen avecindados en el estado.
- 5º. Los extranjeros radicados y vecinos en cualquiera parte del territorio de la república mexicana al tiempo del pronuncia miento de la independencia, que vengan a avecindarse en el estado con algún empleo, profesión e industria, productiva, y sean fieles a la nación y forma de gobierno.
- 6º. Los extranjeros vecinos actualmente en el estado, sean de la nación que fueren.
- 7º. Los extranjeros que en lo sucesivo obtuvieren del congreso carta de ciudadanía.
- 8º. Para que el extranjero pueda obtener dicha carta, deberá tener en el estado una propiedad territorial, alguna profesión o industria productiva, ó hecho servicios señalados, y estar avecindado en el estado con residencia de cuatro años, o dos siendo casados con sonorense.
- 9º. Solo los ciudadanos sonorenses tienen derecho de votar en las juntas populares que designa esta constitución; y solo ellos pueden obtener el nombramiento de electores, miembros de las municipalidades, diputados y senadores a las cámaras del congreso general, secretarios del despacho y los demás empleos del estado, para los cuales se exigen las circunstancias de ciudadanía.

*Art. 26.* Siendo el fundamento de este derecho la consideración que dispensa a sus individuos toda sociedad, cuando se empleen en los deberes y obligaciones que les impone; también se pierden faltando a ellos en los casos siguientes.

- 1º. Por adquirir naturaleza en país extranjero.
- 2º. Cuando sin permiso del gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, se admita empleo, condecoración o pensión de un gobierno extranjero.
- 3º. Por sentencia ejecutoriada en que se impongan penas corporales afflictivas o infamantes.
- 4º. Por intrigar, vender su voto u comprar el ajeno en las juntas electorales, ya se dirija este proceder en su favor, o en el de tercera persona.
- 5º. Por quiebra fraudulenta calificada judicialmente como tal.

*Art. 27.* Solo al congreso del estado toca revalidar los derechos de ciudadano a quien los hubiere perdido.

*Art. 28.* El ejercicio de estos derechos se suspende.

- 1º. Por incapacidad física o moral, notoria, o calificada ante autoridad competente.
- 2º. Por no tener veinte y un años cumplidos de edad.

- 3°. Por haber renunciado este derecho sujetándose a cualquiera orden de regulares.
- 4°. Por ser deudor a los raudales públicos con plazo cumplido, habiendo precedido los correspondientes requerimientos para el pago.
- 5°. Por conducta notoriamente viciada y corrompida; en cuya clase se comprenden los ociosos y vagos que no tienen oficio, o modo de vivir conocido.
- 6°. Por tener costumbre de andar vergonzosamente desnudo; pero esta disposición no tendrá efecto con respecto a los ciudadanos indígenas, hasta el año de 1850.
- 7°. Por negarse a prestar auxilios a las autoridades, o resistir sus llamamientos.
- 8°. Por el estado de sirviente doméstico, cerca de la persona a quien sirve.
- 9°. Por hallarse procesado criminalmente; entendiéndose esta suspensión desde el momento que el juez decreta la prisión con las formalidades de la ley.
- 10°. Por ingratitud de los hijos hacia sus padres, siendo notoria y demandada por estos en juicio.
- 11°. Por la separación del casado de su legítima muger, sin las formalidades que prescriben las leyes.
- 12°. Por no saber leer y escribir; pero esta restricción no tendrá efecto hasta el año de 1850.
- 13°. Por haber residido cinco años consecutivos fuera del territorio de la república mexicana, sin licencia del gobierno.

## Sección quinta Del Poder Legislativo

- Art. 29.* El congreso se compondrá de once diputados nombrados popularmente cada dos años en su totalidad.
- Art. 30.* Los diputados suplentes serán también once, a razón de uno por cada propietario.
- Art. 31.* La elección de diputados propietarios y suplentes, se hará por los respectivos departamentos, en la forma que se dirá en su correspondiente lugar.
- Art. 32.* Los diputados propietarios y suplentes deben ser ciudadanos sonorenses, en ejercicio de sus derechos, mayores de veinte y cinco años, con vecindad en el estado los tres inmediatos a su elección; y deben también tener vecindad en el respectivo departamento que los elige. A los naturales del estado les basta ser vecinos en el departamento al tiempo del nombramiento.
- Art. 33.* Los suplentes deben concurrir al congreso, cuando fallezcan los propietarios, o estén imposibilitados de ejercer sus funciones, a juicio del mismo congreso.
- Art. 34.* Los diputados, durante el tiempo de su misión serán asistidos con las dietas que les señale el congreso anterior; y también se les abonará el viático de venida y vuelta por una sola ocasión. Estos pagos se liarán por la tesorería general del estado, mientras las circunstancias de la hacienda, permiten que el mismo congreso tenga su tesorería particular.
- Art. 35.* El congreso se reunirá todos los años en la forma que después se dirá.

- Art. 36.* No pueden ser diputados los extranjeros, si no tuviesen diez años de vecindad. Respecto a los extranjeros americanos de que habla el párrafo 3º del artículo 25, basta la vecindad de tres años.
- Art. 37.* Tampoco lo pueden ser los empleados civiles y de hacienda del estado, que tengan nombramiento del gobierno.
- Art. 38.* No pueden ser diputados: el gobernador, vicegobernador, magistrados de la corte de justicia, el fiscal de ella y los demás que se comprenden en la restricción 6º del artículo 23 de la constitución federal, ni los eclesiásticos regulares.
- Art. 39.* Pasados tres meses de haber cesado en sus destinos los individuos comprendidos en el artículo anterior, podrán ser electos diputados.
- Art. 40.* Si los empleados o funcionarios públicos del estado, no exceptuados, fueren electos diputados, quedarán suspensos en el ejercicio de sus empleos, durante el tiempo de sus funciones en la legislatura.
- Art. 41.* En ningún tiempo podrán los diputados ser acusados, juzgados, ni reconvenidos por opiniones manifestadas en desempeño de su encargo; y en las causas criminales que contra ellos se intenten, serán juzgados por el tribunal que se dirá, previa declaración del congreso, de haber lugar a la formación de causa. Durante el tiempo de las sesiones y seis meses después, no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.
- Art. 42.* Los diputados no podrán obtener del gobierno empleo alguno para sí, ni solicitarlo para otro, en los dos años de su misión: tampoco se acercarán a él, a negocios, particulares o ajenos, sin permiso consentimiento del congreso.

### Sección sexta De la elección de los diputados

- Art. 43.* La elección de diputados, aunque ha de ser popular no será directa, sino por medio de juntas electorales, primarias, secundarias y de departamento.

#### *De las juntas primarias*

- Art. 44.* El domingo primero del mes de diciembre del año anterior de la renovación del congreso, se celebrarán juntas municipales en todos los pueblos del estado, del modo que adelante se dirá. Estas juntas tendrán por objeto nombrar los electores primarios que han de elegir a los secundarios en la cabeza del partido.
- Art. 45.* Quince días antes al en que se han de celebrar las juntas primarias, la primera autoridad local de cada pueblo hará publicar, como sea de costumbre en todos los puntos de su respectivo mando, la noticia, señalando el día en que se ha de celebrar la junta; y además fijará en el paraje más público rotulones que contengan el mismo aviso.



- Art. 46.* Estas juntas las compondrán los ciudadanos que están en ejercicio de sus derechos, vecinos y residentes en el pueblo respectivo: es su deber concurrir a ellas, en consecuencia nadie debe excusarse sin justa causa.
- Art. 47.* Por cada quinientas almas se nombrará un elector primario. Si algún pueblo no tuviese este número, elegirá no obstante un elector.
- Art. 48.* Las haciendas y ranchos cuya población no llegue a quinientas almas, corresponde para la citada elección a la junta más inmediata.
- Art. 49.* Para llenar el objeto a que se dirigen las elecciones, los ayuntamientos cabeceras de partido, un mes antes de la publicación del bando que exige el artículo 43 pedirán a las autoridades locales de los pueblos de su demarcación, noticia del número de su población, quienes para darla se arreglarán al padrón que tuvieren, y de na a un cálculo aproximado.
- Art. 50.* Reunidos dichos antecedentes harán el cupo de electores que a cada pueblo corresponda y lo dirigirán directa y oportunamente a la respectiva autoridad de cada uno de aquéllos.
- Art. 51.* Para facilitar la elección de los puestos, haciendas y ranchos que por llegar a quinientas almas les corresponde un elector, se nombrará en las cabeceras por el ayuntamiento respectivo, un individuo de su seno que pase a presidir la elección, y en los demás pueblos en donde no hubiese ayuntamientos, la autoridad local comisionará para aquel objeto a un ciudadano en el ejercicio de sus derechos, que sepa leer y escribir.
- Art. 52.* Queda a cargo de los ayuntamientos y demás autoridades respectivas de los pueblos determinar según la población y localidad de su distrito, el número de juntas municipales que deben formarse, y los parajes públicos en que han de celebrarse, designando a cada una los puntos que le correspondan.
- Art. 53.* La presidencia de las juntas primarias toca al alcalde del pueblo: en su defecto al 2º y por la de ambos a los regidores en turno.
- Art. 54.* Reunidos los ciudadanos el día señalado para la junta, en las casas consistoriales, o en el paraje que sea de costumbre, nombrarán públicamente a pluralidad de votos de entre los presentes, dos escrutadores y un secretario.
- Art. 55.* Luego se procederá a nombrar por cada uno de los ciudadanos, el número de electores primarios que correspondan. El presidente nombrará primero: seguirán los escrutadores y secretario; y después los demás ciudadanos. La votación se liara acercándose a la mesa y diciendo al secretario en voz baja, pero de modo que lo perciba el presidente y escrutadores, los nombres de los votados.
- Art. 56.* Cada ciudadano nombrará tantos electores primarios cuantos correspondan a la población a que pertenece la junta; cuyo número designa el artículo 47 de esta constitución. El secretario llevará una lista nominal de los votantes y votados, auxiliándole en estos trabajos los escrutadores.
- Art. 57.* Serán electores primarios los ciudadanos que hayan reunido mayor número de votos: en caso de empate decidirá la suerte.
- Art. 58.* Los ciudadanos que sepan leer y escribir, pueden presentar una lista que firmarán, donde se contengan los que eligen.

- Art. 59.* Concluida la votación se hará la regulación de votos por los escrutadores y secretario, a vista del presidente, y formándose una lista se publicará y fijará en el paraje mas público, firmándola el presidente y secretario.
- Art. 60.* En un libro destinado para la autenticidad de las juntas electorales, se escribirá la acta, expresando por menor los votos que sacó cada elector y los que sacaron los demás ciudadanos. Esta acta se firmará por el presidente., escrutadores y secretario, y se remitirá copia autorizada por el primero y último a la autoridad primera cabeza del partido; y a cada elector se le pondrá oficio de aviso que le servirá de credencial, firmado por los mismos presidente y secretario.
- Art. 61.* Para ser elector primario se requiere ser ciudadano sonorense, mayor de veinte y cinco años, con vecindad a lo menos de uno, en el pueblo de su nombramiento, y saber leer y escribir.
- Art. 62.* Estas juntas y las demás electorales se tendrán a puerta abierta: no habrá en ellas guardia, ni se presentará ninguno con armas.
- Art. 63.* Si se suscitase duda en las juntas primarias sobre que alguno no deba votar o ser votado, se oirá lo que en el acto exponga de palabra el que dé la queja y el tachado, y resolverá la Junta inmediatamente sobre ello: estas resoluciones se ejecutarán sin recurso por aquella vez, lo mismo se hará si absuelto el tachado se quejare este de calumnia. Si en estas resoluciones hay empate, quedará libre el acusado. Los electores desde su nombramiento hasta ocho días después de concluido su encargo, no podrán ser demandados, detenidos ni presos sino por causa criminal que merezca, pena corporal.

### *Ve las juntas electorales secundarias*

- Art. 64.* Estas se compondrán de los electores primarios congregados en la cabecera del partido, a fin de nombrar a los electores que en la capital del departamento han de elegir a los diputados, sufragar para gobernador, vicegobernador y consejeros de nombramiento popular.
- Art. 65.* Se celebrarán al tercer domingo de practicadas las primarias.
- Art. 66.* Por cada diez electores primarios de todos los pueblos del partido, se elegirán tres secundarios.
- Art. 67.* Si resultase una mitad más de la base expresada, se nombrará otro secundario; pero si el exceso no llegase a la mitad, nada valdrá.
- Art. 68.* Si diese el caso de que un partido no hubiere dado diez electores primarios, se nombrarán sin embargo tres secundarios.
- Art. 69.* Los electores se presentarán con su credencial un día a lo menos, antes del señalado para celebrarse la junta secundaria, al alcalde primero cabeza del partido, quien hará escribir los nombres de los electores y sus pueblos respectivos, en un libro destinado a este objeto.
- Art. 70.* Al día siguiente de haberse presentado los electores como expresa el artículo anterior, se reunirán con el presidente que lo será el alcalde primero, en el lugar

acostumbrado, y nombrarán de la misma junta a pluralidad de votos, un secretario y dos escrutadores. En seguida presentarán sus credenciales que serán examinadas con vista de las actas que expresa el artículo 60, por el secretario y escrutadores. Las de estos se examinarán por tres individuos de la junta nombrados por el presidente: unos y otros informarán al día siguiente si están o no arregladas las credenciales; y hallándose algún reparo, la junta resolverá en el acto, y su resolución se ejecutará sin recurso.

- Art. 71.* El día y hora señalados para la elección, reunidos los electores tomarán sus asientos sin preferencia: leerá el secretario todos los artículos que quedan bajo el rubro de elecciones secundarias. Concluido este paso el presidente hará la pregunta siguiente. ¿Alguno tiene que exponer queja sobre cohecho, soborno o intriga para que la elección que se va a hacer recaiga en determinadas personas? Y habiéndola se liará pública justificación verbal en el acto: resultando cierta la acusación, serán privados los reos de voz activa y pasiva-, como indignos de la confianza pública. Los calumniadores sufrirán la misma pena; y de este juicio no habrá apelación.
- Art. 72.* El presidente se abstendrá de hacer indicaciones para que la elección recaiga en determinadas personas.
- Art. 73.* La votación se hará en los mismos términos en su caso que para las juntas primarias prescriben los artículos 57 y 58.
- Art. 74.* Se observarán también en estas juntas las mismas resoluciones u comprenden los artículos 57, 59, 60, 61, 62 y 63, remitiendo la copia autorizada que allí se expresa, al alcalde 1º de la capital del departamento.

### *De las juntas electorales de departamento*

- Art. 75.* Se compondrán de los electores secundarios de los partidos, congregados en la capital de su departamento, a fin de nombrar los diputados para el congreso del estado, sufragar para gobernador, vicegobernador, y consejeros de nombramiento popular.
- Art. 76.* Se celebrarán a los veinte y un días de verificadas las secundarias.
- Art. 77.* Serán presididas por el alcalde primero, a falta de este por el segundo, y por la de ambos por el regidor más antiguo según su orden.
- Art. 78.* Un día antes de la primera junta se presentarán los electores al alcalde primero de la capital del departamento respectivo con sus credenciales, para que se escriban sus nombres y el de sus pueblos en un libro destinado a este objeto.
- Art. 79.* Tres días antes de la elección se congregarán con el alcalde en el lugar de costumbre, a puerta abierta, y nombrarán de entre ellos mismos un secretario y dos escrutadores: observando en seguida todo lo dispuesto en el artículo 70 de elecciones secundarias.
- Art. 80.* El día señalado para la elección se unirá la junta a la hora dispuesta. El presidente preguntará a los circunstantes: ¿Hay alguno de los nombrados que no deba ser elector? Y sí se probase nulidad en cualquiera de los electores, no tendrá

voz activa ni pasiva. Luego preguntará el mismo presidente, si ha habido cohecho o fuerza para que la elección recaiga en determinada persona. Si se prueba que ha habido uno u otro, quedarán privados los delincuentes de voz activa y pasiva, como indignos de la confianza pública. Los calumniadores sufrirán la misma pena. Las dudas que sobre esto ocurran se resolverán por la misma junta, del modo que queda dicho en el artículo 63.

*Art. 81.* Concluido este acto, el presidente puesto en pie junto a la mesa en que estará la imagen de Cristo crucificado y el libro de los evangelios, tomará en común a los electores el juramento siguiente: ¿Juráis por Dios nuestro Señor y los santos evangelios nombrar para diputados por este departamento al congreso particular del estado, a aquellos ciudadanos que en vuestro concepto o en el del público, sean hombres de instrucción, de juicio y de probidad, adictos a la independencia de la nación y a su forma de gobierno? Y respondiendo: Sí juramos, contestará el presidente: Si así lo hicierais, Dios os premie, si no, os lo demande.

*Art. 82.* En seguida se nombrará del seno de la junta un presidente a pluralidad de votos, y retirándose inmediatamente el que era presidente, ocupará su lugar el nombrado.

*Art. 83.* A continuación se procederá al nombramiento por escrutinio secreto de uno a uno, por medio de cédulas, de los diputados propietarios y suplentes. El presidente votará primero, seguirán los escrutadores, luego el secretario, y después los demás electores de la junta, Los que reúnan la pluralidad absoluta serán los nombrados. Si ninguno la hubiese reunido, entrarán en segunda elección los que hayan tenido mayor número de votos, y quedará electo el que una la pluralidad. En caso de competencia entre tres o más, se dirigirán las votaciones a reducir a uno los competidores, para que entren a escrutinio con el que tuvo mayor número de votos. En los empates repite la votación, y si los hay segunda vez decidirá la suerte. Las actas de estas elecciones se firmarán por todos los individuos de la junta, y se remitirán copias de ellas, autorizadas por el presidente y secretario, a la comisión permanente del congreso, gobierno del estado y a las autoridades de las cabeceras de los partidos, fijándose además en el paraje mas público un papel de aviso de los diputados nombrados, firmado por el secretario de la junta.

*Art. 84.* Se dará a los diputados propietarios y suplentes testimonio de la acta firmada por el presidente y secretario de la junta, que le servirá de credencial de su nombramiento.

*Art. 85.* Las juntas electorales se disolverán luego que hayan cumplido los actos que esta constitución les señale, y cualquiera otro en que se mezclen será nulo.

*Art. 86.* Ningún ciudadano sin causa justa podrá excusarse para desempeñar los cargos de que trata la presente sección.

*Art. 87.* Con la mitad y uno más del número de loa electores en todos los partidos del departamento, se podrá proceder a la elección, el nombramiento de diputados podrá recaer en individuos de la misma junta o fuera de ella,

*Art. 88.* Los departamentos de San Sebastian, Culiacán y Capital, elegirá cada uno dos diputados propietarios y otros tantos suplentes: igual número de propietarios y suplentes el de Arizpe; y el de Horcasitas elegirá tres propietarios y tres suplentes.

## Sección séptima De la celebración del Congreso

- Art. 89.* Se reunirá el congreso todos los años para celebrar sus sesiones en la capital del estado, en el edificio o sala destinada al efecto.
- Art. 90.* Seis días antes de instalarse el nuevo congreso, los diputados que lo han de componer presentarán sus credenciales a la comisión permanente del anterior para que proceda a su inspección, a cuyo fin se tendrán a la vista las actas de las elecciones de las juntas electorales de departamento.
- Art. 91.* El día 1 del mes de marzo del año de la renovación del congreso, se reunirán en sesión pública los nuevos diputados con la comisión permanente, haciendo de presidente y secretario los que fueren de esta. En seguida se leerá el informe de la misma, sobre la legitimidad de las credenciales y calidades de los diputados: las dudas que ocurran se resolverán por la misma junta a pluralidad de votos, sin que lo tengan los de la comisión permanente.
- Art. 92.* Acto continuo los diputados poniendo las manos sobre los santos evangelios prestarán juramento interrogados bajo la fórmula siguiente: ¿Juráis guardar y hacer guardar religiosamente la constitución general de la república mexicana, y la particular de este estado, sancionada por su congreso constituyente; y haberos fiel en el encargo que el estado os ha encomendado, mirando en todo por su bien y prosperidad? Responderán: Sí juro.
- Art. 93.* Incontinentemente se nombrará por los diputados de entre ellos mismos por escrutinio secreto y a pluralidad absoluta de votos, un presidente, vicepresidente y dos secretarios: con lo que cesarán las funciones de la comisión permanente; y retirándose esta, declarará el congreso hallarse legítimamente instalado.
- Art. 94.* En el mismo día se dará parte al gobierno de hallarse instalado el congreso, y del presidente y secretarios que ha elegido.
- Art. 95.* Al día siguiente de la instalación del congreso, asistirá a la sesión el gobernador del estado, para informar por medio de una exposición escrita, la situación de la administración pública, exponiendo además de palabra cuanto le pareciere conducente sobre el mismo objeto.
- Art. 96.* El nuevo congreso a pluralidad, de votos nombrará luego a uno de los individuos de la comisión permanente, a menos que alguno de los que compusieron el congreso anterior sea reelegido, para que le instruya de los negocios que corrieron a cargo de aquél. El individuo nombrado permanecerá un mes asistiendo a las sesiones y tomará parte en las discusiones sin voto, y se le asistirá durante el tiempo expresado con las dietas que a los demás diputados del congreso actual.
- Art. 97.* Las sesiones ordinarias del congreso empezarán el día 2 de marzo de cada año, y solo podrán prorrogarse treinta días a lo más, siempre que así lo acuerden siete diputados. Su duración ordinaria será noventa días útiles.
- Art. 98.* Las sesiones serán diarias a excepción de los días festivos solemnes. Todas serán públicas, menos aquellas que por su naturaleza demanden secreto a juicio del congreso.

- Art. 99.* Si se reuniese extraordinariamente el congreso, solo entenderá en el objeto para que hubiese sido convocado, y sus sesiones comenzarán y terminarán con las mismas formalidades que las ordinarias.
- Art. 100.* La celebración del congreso extraordinario no estorbará la elección de los nuevos diputados en el tiempo o periodo prescrito en esta constitución.
- Art. 101.* Si el congreso extraordinario no hubiese concluido sus sesiones en el día designado para la reunión del ordinario, cesará el primero en sus funciones, y el segundo continuará el negocio para que aquél fue convocado.
- Art. 102.* Para la celebración de las sesiones extraordinarias que ocurran en los dos años de la duración del congreso, los diputados se reunirán tres días antes de su apertura, para examinar las credenciales de los diputados que se presenten de nuevo. Si las credenciales se aprueban, otorgarán aquellos el juramento que prescribe el artículo 92, y tomarán sus asientos.
- Art. 103.* El congreso no podrá abrir ni continuar sus sesiones sin la concurrencia de uno más de la mitad del número total de sus individuos, debiendo compeler a los ausentes por conducto del gobierno, bajo las penas que establezca la ley.
- Art. 104.* Antes de cerrar sus sesiones nombrará de su seno una comisión permanente, compuesta de tres individuos propietarios y un suplente. Esta durará el tiempo intermedio de unas a otras sesiones ordinarias. Será presidente de ella el primer nombrado, y secretario el último.
- Art. 105.* El gobernador del estado concurrirá al acto de cerrar las sesiones ordinarias.
- Art. 106.* El congreso puede ser convocado para sesiones extraordinarias por la comisión permanente y el consejo de gobierno, unidos para este efecto, en los casos que exigiéndolo las circunstancias y la calidad o gravedad de los negocios, lo acuerden así por conveniente.
- Art. 107.* Si el asunto que motiva la convocación extraordinaria del congreso fuese grave y urgente, y que por lo mismo demande pronta resolución, la comisión permanente unida con el consejo de gobierno, y los diputados que pueda haber en la capital, dictarán las providencias del momento que correspondan, y de ellas se dará cuenta al congreso luego que se haya reunido.
- Art. 108.* En las discusiones del congreso, licencia de diputados, y en todo lo demás que pertenezca a su gobierno interior, se observará el reglamento que está en práctica, sin perjuicio de las reformas que se tuviese por conveniente hacer en él.

### Sección octava

#### De las atribuciones del Congreso y su comisión permanente

- Art. 109.* Las atribuciones del congreso son:
- I. Decretar las leyes concernientes a la administración y gobierno interior del estado en todos sus ramos; interpretarlas, aclararlas, suspenderlas o derogarlas.
  - II. Velar incesantemente sobre la conservación de los derechos civiles y políticos de los habitantes del estado, y promover por cuantos medios estén a su alcance la prosperidad general.

- III. Formar los códigos civil y criminal de la legislación particular del estado, bajo un plan sencillo y bien combinado.
- IV. Regular los votos que en las juntas electorales de departamento hayan reunido los ciudadanos por quienes aquellas han sufragado, en la forma que después se dirá, para gobernador, vicegobernador y consejeros de estado, de nombramiento popular.
- V. Decidir los empates que haya en dicho nombramiento, entre dos o más individuos.
- VI. Resolver o decidir toda duda que acerca de tales elecciones ocurra, y sobre la calidad de los elegidos.
- VII. Calificar las causas que aleguen para no desempeñar estos oficios, y resolver lo que crea conveniente.
- VIII. Declarar cuando da lugar a la formación de causa, tanto por delitos comunes, como de oficio a los diputados, al gobernador, secretario del despacho de este, ministros de la corte de justicia y tesorero general.
- IX. Hacer igual declaración contra los demás funcionarios públicos, por infracciones de constitución.
- X. Examinar, aprobar o reprobar las cuentas de todos los caudales públicos del estado.
- XI. Fijar cada año a propuesta del gobierno, los gastos todos de la administración pública del estado.
- XII. Imponer contribuciones para cubrirlos con arreglo a esta constitución, y a la general de la federación, y aprobar el repartimiento que se haga de ellos entre los partidos del estado.
- XIII. Establecer, variar o reformar el reglamento para la recaudación y administración de los ramos particulares del estado.
- XIV. Examinar, corregir, aprobar o reprobar los impuestos municipales de los pueblos y ordenanzas, para su manejo interior, que formen sus ayuntamientos.
- XV. Representar al congreso general de la Unión sobre las leyes, decretos u órdenes generales que se opongan o perjudiquen a los intereses del estado.
- XVI. Aprobar o no, los reglamentos que formare el gobierno para el despacho y administración de los objetos a su cargo, y los generales que forme para la salubridad y policía de todo el estado.
- XVII. Promover, activar y fomentar la agricultura, el comercio, minería y artes, removiendo todos los obstáculos que entorpezcan el progreso de dichos ramos, y cualquiera otra industria que convenga a la prosperidad del estado.
- XVIII. Arreglar los límites de los terrenos de los ciudadanos indígenas, terminar sus diferencias conforme a las circunstancias y al sistema actual de gobierno.
- XIX. Dictar leyes para promover la ilustración y enseñanza pública del estado.
- XX. Dar reglas de colonización conforme a las leyes.
- XXI. Fijar los límites de los partidos, aumentarlos, suprimirlos o crear otros de nuevo.
- XXII. Conceder al gobierno facultades extraordinarias por tiempo limitado, siempre que lo exija el bien general del estado, o para resistir alguna invasión del enemigo exterior, o para restablecer el orden y tranquilidad interior, conforme a las leyes.

- XXIII. Conceder indultos cuando lo crea necesario el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, en delitos del conocimiento de los tribunales del estado.
- XXIV. Si en circunstancias extraordinarias, la seguridad del estado exigiere la suspensión de alguna de las formalidades prescritas para el arresto y prisión de los delincuentes, las legislaturas podrán decretarlas por tiempo determinado.
- XXV. Crear, suprimir y dotar competentemente los empleos del estado.
- XXVI. Contraer deudas en casos de necesidad, sobre el crédito público del estado, y señalar fondos para cubrir las.
- XXVII. Dar carta de naturaleza a los extranjeros que se avecinden en el estado, conforme a las reglas que diere el congreso general.
- XXVIII. Conceder títulos de habilitación para recobrar los derechos de ciudadanía cuando estén perdidos o suspensos.
- XXIX. Proteger la libertad política da imprenta conforme a las leyes del congreso general.
- XXX. Elegir con arreglo a la constitución general, al presidente y vicepresidente de la federación mexicana, ministros de la suprema corte de justicia, y senadores del congreso de la Unión.
- XXXI. Finalmente: ejercer todas las facultades de un cuerpo legislativo, en su gobierno y administración interior, sin oponerse a la constitución general y acta constitutiva.

*Art. 110.* Las atribuciones de la comisión permanente son:

- I. Velar sobre la observancia de la constitución de la Unión, y particular del estado, dando cuenta al congreso, de las infracciones que haya notado.
- II. Recibir y examinar las credenciales de los diputados nombrados para la renovación del congreso.
- III. Convocar al congreso en los casos que por su gravedad así lo exijan, del modo que se previene en esta constitución para celebrar sesiones extraordinarias.
- IV. Avisar a los diputados suplentes a la vez que deben concurrir para la instalación del congreso.
- V. Dictar las providencias convenientes pasándolas al gobierno para su ejecución, a fin de que comparezcan los diputados que faltan para completar el número con que debe declararse instalado el congreso.
- VI. Cuidar que en los días señalados por la ley se hagan las elecciones populares que previene esta constitución, excitando al gobierno para que con oportunidad libre las órdenes correspondientes.
- VII. Recibir los testimonios de las actas que se le remitan por las juntas electorales de departamento, de la elección de los diputados, y la de los sufragios para gobernador, vicegobernador y consejeros; las que entregará al congreso luego que se instale.



## Sección novena

### Le la formación de las leyes y de su promulgación

- Art. 111.* Las leyes serán obedecidas y ejecutadas en todo el territorio del estado desde su promulgación.
- Art. 112.* Esta se reputará por conocida en el lugar donde resida el gobierno, veinte y cuatro horas después de su solemne publicación, y en los demás pueblos del estado, en él mismo término, después de promulgada en el que resida el ayuntamiento o autoridad local de ellos.
- Art. 113.* Estas condiciones son necesarias para la explicación de las leyes; por lo que sus disposiciones solo se contraerán a lo futuro: en consecuencia, de ninguna suerte tendrán efecto retroactivo.
- Art. 114.* Las reglas que se lían de observar en las discusiones de todo proyecto de ley o decreto, se prescriben minuciosamente en el reglamento interior del congreso.
- Art. 115.* Los proyectos de ley que fueren desechados conforme al reglamento, no se podrán proponer hasta las sesiones del alto siguiente.
- Art. 116.* Bastarán siete diputados para la discusión de todo proyecto de ley y asuntos de mucha gravedad, a menos que el congreso por circunstancias, califique bastante la mayoría absoluta.
- Art. 117.* El proyecto que fuere aprobado se extenderá en forma de ley, y firmado por el presidente y secretarios del congreso, se pasará al gobernador del estado, quien dentro de diez días, podrá hacer las observaciones que le parezcan, oyendo antes a su consejo de gobierno.
- Art. 118.* Si los decretos o leyes que se permitan al gobernador, se declaran antes por el congreso urgentes, en este caso, aquel solo podrá usar del término de tres días para hacer sus observaciones, sin mezclarse en la urgencia.
- Art. 119.* Si el gobernador hiciese observaciones sobre alguna ley, en uso de la facultad que le conceden los artículos anteriores, la devolverá al congreso acompañando una explicación oficial de las razones que tenga que oponer. El congreso entrará de nuevo en la discusión de aquella, y el gobernador podrá nombrar a su secretario, o uno de los miembros del consejo, para que asista a las discusiones y hable en ellas con el objeto de ilustrar y aclarar cuanto sea posible las observaciones hechas.
- Art. 120.* En esta segunda discusión se hará la votación del proyecto en secreto y por cédulas, teniéndose por aprobado o reprobado con la mayoría absoluta de los votos presentes.
- Art. 121.* Cuando las reflexiones del gobernador consistieren en que el proyecto se opone a la constitución de la Unión y leyes generales, si examinadas por el congreso encontrase dudas que le hagan desconfiar de su resolución, consultará al general de la federación, y con presencia de lo que este diga, aprobará nuevamente o desaprobará el proyecto.
- Art. 122.* Si se aprueba por segunda vez el proyecto, se devolverá la ley al gobierno, y éste inmediatamente procederá a su solemne publicación, circulándola a quienes corresponda; y lo mismo hará con las demás leyes que no le ocurra que observar.

## Suplemento a la sección sexta De la elección de diputados del Congreso General

- Art. 123.* El domingo 1 de octubre del año anterior a la renovación del congreso general de la federación, se verificará la elección de diputados, que deben concurrir a él por este estado, de conformidad con lo prescrito en los artículos 16 y 17 de la constitución de la Unión.
- Art. 124.* En el propio día y en la misma forma que se hace la elección de diputados al congreso del estado, se nombrarán en seguida por cada una de las juntas electorales de departamento, dos electores, para que concurren con los demás de los otros departamentos a la capital del estado a nombrar los diputados al congreso general.
- Art. 125.* Las calidades que se requieren para estos electores, son las mismas que esta constitución es de en los que han de elegir a los diputados del congreso del estado.
- Art. 126.* La acta de la elección se escribirá en un libro destinado a estos objetos, y se firmará por todos los electores de la junta: de esta se remitirá testimonio autorizado por el presidente y secretario de la junta, al presidente del consejo de gobierno, entregando otra al elector nombrado para que le sirva de credencial de su elección.
- Art. 127.* Los electores se presentarán en la capital al presidente del consejo, quien hará escribir sus nombres y departamentos de que proceden, en un libro destinado a ello.
- Art. 128.* Los electores cuatro días antes de la elección, reunidos en el edificio que el gobierno del estado señale, haciendo de presidente el que lo sea del consejo de gobierno, presentarán sus credenciales, y nombrarán de entre ellos mismos dos escrutadores y un secretario que examinarán las credenciales de los demás. Allí mismo se nombrará una comisión de tres individuos de la misma junta, que hará el propio examen de las de los escrutadores y secretario.
- Art. 129.* Al siguiente día reunidos en el mismo punto, se leerán los informes de las comisiones sobre las credenciales. Las dudas que se ofrezcan ya sobre la legitimidad de estos, ya sobre la calidad de los electores, se resolverán por la misma junta a pluralidad de votos.
- Art. 130.* El presidente no tiene voto en los actos de la junta, y cumplirá con lo prevenido en el artículo 72, pues no puede ni debe manifestar directa ni indirectamente su modo de pensar, para inclinar el voto a determinadas personas.
- Art. 131.* El día señalado para la elección según el artículo 123, se reunirán los electores con el presidente y procederán a nombrar los diputados que corresponden para el congreso general. En esta elección se observarán las mismas formalidades que esta constitución prescribe para las de los diputados del congreso del estado.
- Art. 132.* Verificada la elección se cumplirá con lo dispuesto en el artículo 17 de la constitución federal de los Estados-Unidos Mexicanos; y concluida quedará disuelta la junta.

## Sección décima Del Poder Ejecutivo del estado

- Art. 133.* El poder ejecutivo del estado residirá en un ciudadano electo en la forma que adelante se dirá; quien se denominará gobernador del estado, y tendrá tratamiento de excelencia en lo de oficio.
- Art. 134.* Para ser gobernador se requiere: ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de treinta años, nacido en alguno de los Estados- Unidos Mexicanos, y tener cinco de vecindad en el estado.
- Art. 135.* El periodo de su oficio será de cuatro años, y no podrá ser reelegido hasta después de pasados otros tantos de haber cesado en sus funciones.
- Art. 136.* Los eclesiásticos, los militares del ejército permanente en actual servicio, y los empleados de la federación no pueden ser gobernadores ni vicegobernadores.
- Art. 137.* El gobernador residirá en el lugar donde resida el congreso, y no podrá separarse a distancia de más de diez leguas, sin permiso de la legislatura, o del consejo de gobierno en los recesos de ésta. Siendo la distancia menor, bastará su aviso.

Las atribuciones del gobierno son:

- I. Cuidar del cumplimiento de la constitución, leyes y decretos de la federación, de la constitución, leyes y decretos del estado y dictar las órdenes convenientes para su ejecución.
- II. Formar reglamentos para el mejor gobierno de los ramos de la administración pública del estado, y pasarlos al congreso para su examen y aprobación.
- III. Cuidar que la justicia se administre pronta y cumplidamente, por los tribunales y jueces del estado, y de que se ejecuten sus sentencias con arreglo a las leyes.
- IV. Cuidar de la seguridad del estado y de la tranquilidad y orden público conforme a la constitución y leyes generales.
- V. Nombrar a propuesta del consejo de gobierno los magistrados de los tribunales superiores de justicia, jefes de policía, asesores de departamento y demás empleados civiles que no sean de nombramiento popular. Los de hacienda los nombrará a propuesta del tesorero general.
- VI. Mandar y disciplinar la milicia cívica, y nombrar sus jefes y oficiales conforme a las leyes.
- VII. Suspender hasta por tres meses y privar por igual término de la mitad de su sueldo a los empleados ineptos o infractores de sus órdenes; y en los casos que crea debe formárseles causa, pasará los antecedentes al tribunal competente.
- VIII. Imponer multas a los empleados y subalternos de nombramiento popular que no cumplan con los cargos que les impone el pueblo.
- IX. Tomar las providencias necesarias para la seguridad de los caudales del estado, en el caso de suspensión de cualquiera empleado que los maneje.
- X. Suspender por sí a los jefes de departamento: con informe de estos, a alguno o todos los miembros de los ayuntamientos que abusaren de sus facultades, dando parte justificado al congreso, y en su receso a la diputación permanente, disponiendo que mientras fueren juzgados y sentenciados, entre a funcionar, en vez del ayun-

- tamiento cesante o suspenso, el último saliente. Si fuesen declarados inhábiles, se procederá a nueva elección, a menos que falten cuatro meses para concluir su encargo.
- XI. Cuidar de la eficaz recaudación de los fondos públicos del estado.
  - XII. Suspender por diez días la ejecución de la ley que diere el congreso del estado, siempre que presentándosele en ella dificultades, oído al consejo de gobierno, las manifieste al mismo congreso; en cuyos casos observará lo que prescribe el artículo 119 de esta constitución.
  - XIII. Pedir al congreso la prolongación de sus sesiones ordinarias por solo un mes.
  - XIV. Manifestar de acuerdo con el consejo de gobierno al congreso, las reformas que sean conducentes a la felicidad del estado, y proponerle las leyes que al mismo fin crea convenientes.
  - XV. En los asuntos graves gubernativos en que haya de resultar regla general, oirá al consejo.
  - XVI. Presentar anualmente al congreso para su aprobación, el presupuesto general de los gastos del estado, con las reflexiones y explicaciones que le parezcan convenientes a la economía y buen orden de aquéllos.
  - XVII. Decretar la inversión de los caudales públicos del estado, sin que pueda por esto hacerlo, más de en los gastos que tenga previa autorización de la ley; y sin cuyo requisito no se pagará en la tesorería ninguna cantidad.
  - XVIII. Nombrar y remover libremente al secretario del despacho del gobierno.
  - XIX. En caso de actual invasión o conmoción interior armada, tomará todas las medidas extraordinarias que convengan para salvar al estado, ejecutándolo con previo acuerdo del congreso; y en su receso, con el de la diputación permanente, convocando, si lo creyese necesario, al congreso a sesiones extraordinarias, con acuerdo de la misma y del consejo.
  - XX. Por los medios de la más prudente y circumspecta política mantendrá comunicación con los gobiernos de los estados limítrofes, por lo que importa a la seguridad del de Occidente.
  - XXI. Dirigirá sus relaciones políticas y comerciales con los demás estados, con arreglo a las disposiciones que dictare el congreso de la Unión para mantener el equilibrio de la confederación, y las particulares que acordare la legislatura del estado.
  - XXII. Pasar cada seis meses al congreso del estado una nota contraída a los particulares que contiene el artículo 32 de la acta constitutiva y la atribución 8.a del 161 de la constitución general.
  - XXIII. Comunicar al congreso del estado todas las leyes y decretos que reciba del gobierno general.
- [Así en el original]
- Art. 139.* El secretario del despacho firmará todos los decretos y órdenes del gobierno, y sin este requisito no serán obedecidas.
- Art. 140.* Es responsable el gobernador de todos sus procedimientos en el desempeño de sus deberes; y cualquiera podrá acusarlo ante el congreso del estado.

- Art. 141.* El gobernador a tiempo de tomar posesión de este empleo, prestará juramento ante el congreso de desempeñar bien y legalmente sus obligaciones.
- Art. 142.* Para publicar las leyes y Secretos del congreso del estado, usará el gobernador de esta fórmula: El gobernador del estado de Occidente a todos sus habitantes, sabed: Que el congreso del mismo estado ha decretado lo siguiente: (Aquí el texto de la ley.) Por tanto, mando se imprima, publique y circule, dándosele el debido cumplimiento.

#### DEL VICEGOBERNADOR

- Art. 143.* Habrá en el estado un vicegobernador, y para tener este empleo se requieren las propias calidades que para gobernador.
- Art. 144.* El periodo de su oficio será cuatro años, y hasta pasados otros tantos de haber cesado en su encargo, no podrá ser reelegido.
- Art. 145.* El vicegobernador presidirá el consejo de gobierno, y asimismo las juntas electorales para el nombramiento de diputados al congreso general, y será el jefe de policía en el departamento de la capital.
- Art. 146.* El vicegobernador desempeñará las funciones del gobernador en los casos de muerte, remoción, enfermedad grave, u otro defecto dé necesidad.
- Art. 147.* Cuándo faltare uno y otro, se proveerá por el congreso hasta la siguiente elección, y en su receso por la diputación permanente.

#### Sección undécima Del Consejo de gobierno del estado y sus atribuciones

- Art. 148.* El gobernador del estado tendrá un cuerpo consultivo para todos los casos de gravedad que demanden ilustración y consejo.
- Art. 149.* Dicho cuerpo se denominará consejo de gobierno, y se compondrá del vicegobernador, del fiscal de la corte de justicia, del tesorero general, y de dos individuos nombrados popularmente. De estos uno solo podrá ser eclesiástico secular.
- Art. 150.* El secretario del gobernador concurrirá a los actos del consejo, para solo instruir del estado de los negocios que necesite tener a la vista aquel.
- Art. 151.* Cuando el gobernador asista al consejo lo presidirá sin voto; en los demás Casos será su presidente con voto el vicegobernador. En defecto de este se proveerá en los términos que designe su reglamento particular.
- Art. 152.* El consejo se reunirá todas las veces que el gobernador lo disponga y además, en los casos que su presidente lo estime conveniente.
- Art. 153.* Las atribuciones del consejo son:
- I. Consultar o dar su dictamen al gobernador, en los negocios o asuntos en que pida consejo.
  - II. Velar del cumplimiento de la constitución y las leyes, dando oportunamente aviso al gobernador de las infracciones que notare, para que este lo haga al congreso.

- III. Consultar al gobernador en las observaciones u objeciones que le ocurran sobre los proyectos de ley.
- IV. Proponer al gobierno sujetos instruidos y beneméritos para los empleos públicos del estado, que no sean de nombramiento popular.
- V. Promover los establecimientos que crea convenientes para el fomento de la ilustración y prosperidad de todos los ramos de industria del estado.
- VI. Proponer al gobierno cuantas medidas y observaciones le parezcan conducentes al fomento de las escuelas de primeras letras y educación de la juventud; de Cuyos establecimientos se le constituye protector nato en el estado.
- VII. La falta de vicesgobernador, o de cualquiera de los otros dos vocales del consejo, la proveerá el congreso, nombrando interinamente a quien le parezca bien y con la aptitud necesaria para desempeñar tal encargo.
- VIII. El mismo consejo formará el correspondiente reglamento para su gobierno interior, y lo presentará al gobernador a fin de que este lo haga al congreso para su aprobación.
- IX. El consejo de gobierno es responsable de todos los actos relativos a sus atribuciones.

### *Del despacho de los negocios de gobierno*

- Art. 154.* Para el despacho universal de los negocios del poder ejecutivo del estado, se nombrará por el gobernador un individuo de su confianza, que se titulará secretario del despacho de gobierno.
- Art. 155.* Para ser secretario del despacho de gobierno, se requiere: ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, y natural del territorio de la federación mexicana.
- Art. 156.* Los que no pueden ser gobernadores ni vicesgobernadores, según el artículo 134, tampoco pueden ser secretarios.
- Art. 157.* El secretario será el jefe de la secretaría, y deberán ir firmadas por este todas las órdenes y providencias del gobernador, de cualquiera denominación y calidad que sean.
- Art. 158.* Presentará al congreso al cuarto día de su instalación ordinaria, una memoria circunstanciada, dando cuenta del estado en que se hallan todos los ramos de la administración pública que estén al cargo del gobierno, exponiendo su opinión sobre los abusos que haya notado, y reformas que crea convenientes.
- Art. 159.* El secretario del despacho es responsable de las resoluciones del gobernador, que autorice contra ley expresa de la federación, del estado, o contra justicia notoria, por lo que puede acusarlo al congreso, cualquiera individuo.
- Art. 160.* El gobernador formará un reglamento para el gobierno interior de su secretaría y despacho de los asuntos que corran a su cargo.
- Art. 161.* El congreso asignará un sueldo competente al gobernador, vicesgobernador y secretario del despacho, antes que tomen posesión de sus destinos.

## Sección duodécima

## De la elección de gobernador, vicegobernador e individuos del Consejo

- Art. 162.* Las juntas electorales de departamento, al día siguiente de haber hecho la elección de diputados al congreso del estado, sufragarán para el nombramiento de gobernador, vicegobernador, é individuos del, consejo de gobierno que expresa el artículo 7 5.
- Art. 163.* Cada junta electoral de departamento nombrará a pluralidad absoluta de votos dos individuos uno a uno: el primero para gobernador, y el segundo para vicegobernador.
- Art. 164.* En seguida se nombrarán con igual pluralidad, los dos individuos que son de elección popular para el consejo de gobierno, remitiendo testimonio de las actas a la diputación permanente.
- Art. 165.* En estas elecciones se guardarán las mismas reglas y formalidades que en las de los diputados al congreso del estado.
- Art. 166.* El día de la apertura de las sesiones ordinarias del congreso abrirá este los testimonios que expresa el artículo 164, y nombrará una comisión de su seno para que los revise, é informe dentro de tercero día.
- Art. 167.* En este día calificará el congreso las elecciones hechas por las juntas electorales de departamento, y hará la enumeración de votos.
- Art. 168.* Será gobernador del estado el que reuniere la mayoría absoluta de votos de los departamentos. La computación se hará por el número de departamentos y no por el de los individuos que compusieron las juntas electorales de ellos.
- Art. 169.* Si dos reunieren todos los votos, el uno la mayoría absoluta, y el otro la respectiva, el primero será gobernador, y el segundo vicegobernador.
- Art. 170.* Si ambos tuvieren la mayoría respectiva, elegirá el congreso por escrutinio al gobernador, quedando el otro desde luego vicegobernador.
- Art. 171.* Cuando alguno reuniere la mayoría absoluta de votos, y dos resultaren con la singularidad, el primero será gobernador, y el congreso sufragará por alguno de los últimos para vicegobernador.
- Art. 172.* Cuando todos resultaren con igualdad de votos, el congreso sufragará de entre ellos al gobernador y vicegobernador, procediendo primero a la elección de aquél.
- Art. 173.* Cuando alguno tuviere la mayoría respectiva, y los demás resultaren con un voto, el congreso elegirá uno de estos últimos para que entre a competir con aquel, y el que resultare con la pluralidad absoluta será el gobernador, quedando el otro de vicegobernador.
- Art. 174.* Si resultase empatada la votación, se repetirá por una sola ocasión; si siguiese el empate, decidirá la suerte.
- Art. 175.* En la enumeración de votos de los individuos por quienes las juntas electorales han de sufragar para el consejo de gobierno, se observará todo lo prevenido en los precedentes artículos.
- Art. 176.* Las reclamaciones que sobre nulidad de elecciones de gobernador, vicegobernador y consejeros, se hagan a la diputación permanente, se presentarán

justificadas dentro de doce días al respectivo ayuntamiento, por medio de pliego cerrado o abierto, para que este cuerpo las pasé oportunamente a la expresada diputación, quien las entregará al congreso luego que se instale, para la resolución correspondiente.

### Sección decimatercia

#### Del gobierno interior político de los pueblos, y de los ayuntamientos

- Art. 177.* Para el gobierno interior y régimen municipal, habrá ayuntamientos precisamente en las cabeceras de partido, y en los demás pueblos que por sí y su comarca tengan tres mil almas.
- Art. 178.* En los demás pueblos que no lleguen a tres mil almas, y que por sus circunstancias particulares, o porque haya individuos que puedan desempeñar aquellos cargos, conviniere que haya ayuntamientos, el congreso dispondrá la instalación de ellos con el número de vocales que luego se dirá.
- Art. 179.* En los pueblos que no puede haber ayuntamiento mediante a lo que prescriben los artículos anteriores, nombrará su vecindario un alcalde de policía y un síndico procurador.
- Art. 180.* Los ayuntamientos de las cabeceras se compondrán de los alcaldes, regidores, y síndicos que hasta aquí han tenido.
- Art. 181.* Los ayuntamientos de los demás pueblos de que habla el artículo 178 se compondrán de un alcalde, dos regidores y un síndico procurador.
- Art. 182.* Para ser individuo de los ayuntamientos se requiere saber leer y escribir, ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, y vecino del distrito del ayuntamiento.
- Art. 183.* Bastarán dos años de residencia en el lugar del ayuntamiento o su distrito, para llamarse vecino, y como tal llevar las cargas concejiles que prescribe esta constitución.
- Art. 184.* Los individuos que compongan los ayuntamientos de las cabeceras, se renovarán anualmente en esta forma, los alcaldes en su totalidad, los regidores por mitad saliendo los más antiguos, y lo mismo los procuradores síndicos, donde hubiere dos.
- Art. 185.* En los demás ayuntamientos de que habla el artículo 181, quedará un regidor, y él renovará el otro, el alcalde y síndico.
- Art. 186.* Los alcaldes de policía y síndicos de los demás pueblos, se renovarán cada año en su totalidad.
- Art. 187.* La elección de unos y otros se hará anualmente por su respectivo vecindario. a pluralidad absoluta de votos, en la forma prevenida para las, elecciones de ayuntamientos.
- Art. 188.* Se dará una ley reglamentaria constitucional para el arreglo de elecciones de ayuntamientos y alcaldes de policía de los pueblos del estado, y en el entretanto, se verificarán por el reglamento vigente en todo lo que no se contradiga a esta constitución.



- Art. 189.* No podrán ser alcaldes, regidores ni síndicos, los eclesiásticos, los empleados de la federación ni los del estado.
- Art. 190.* El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos, no podrá obtener los municipales, hasta pasados dos años de haber cesado en aquéllos.
- Art. 191.* Son cargas rigurosamente concejiles los empleos de alcaldes, regidores y síndicos, por lo que nadie puede ni debe excusarse de ellas sin justa causa y legítimamente comprobada.
- Art. 192.* Si falleciere alguno de los individuos de los ayuntamientos, o por cualquiera otro motivo quedare vacante su lugar, lo ocupará el ciudadano que en el orden de la elección respectiva tuvo mayor número de votos.
- Art. 193.* Las atribuciones de los ayuntamientos son:
- 1ª. Formar sus ordenanzas municipales para su régimen interior con arreglo al presente sistema, remitiéndolas al gobierno para que este lo haga al congreso para su aprobación.
  - 2ª. Cuidar de la policía, de la salubridad y comodidad, acordando multas que no pasen de cien reales, contra los infractores de los bandos de buen gobierno.
  - 3ª. Duplicar las multas en casos de reincidencias, y por la tercera vez poner a disposición de juez competente al infractor, para que procesado conforme a las leyes, sufra la pena que le corresponda.
  - 4ª. Formar el plan de propios y arbitrios, según lo permitan las circunstancias del lugar, con el objeto de cubrir los gastos municipales que sean indispensables para la comodidad, ornato y bien público, remitiéndolos al gobierno a fin que éste lo haga al congreso para su aprobación.
  - 5ª. Cuidar eficazmente de la recaudación de los arbitrios aprobados, y demás fondos municipales, y disponer la inversión de ellos conforme a las leyes y reglamentos que no se opongan a lo dispuesto en esta constitución.
  - 6ª. Formar en el mes de enero de cada año dos estados, uno de los gastos ordinarios y corrientes en su municipalidad, otro de los extraordinarios que se consideren indispensables para alguna obra pública o establecimiento de utilidad común; cuyos estados se publicarán para la inteligencia y satisfacción del pueblo.
  - 7ª. Con el mismo fin publicarán cada tres, meses un estado bien explicado de los ingresos y egresos que hayan ocurrido en este término, y al finalizar el año lo harán de toda la cuenta relativa a la administración y manejo del ramo de arbitrios.
  - 8ª. Nombrar bajo su responsabilidad un depositario de los fondos municipales, quien deberá llevar la correspondiente cuenta y razón de ellos.
  - 9ª. Formar el censó estadístico de su municipalidad, pueblos, haciendas y rancherías de su distrito, mandando un extracto de él al gobierno con las observaciones a que diere lugar el aumento o decadencia de su población, su industria y demás.
  - 10ª. Establecer y dirigir las escuelas de primeras letras: cuidar de la construcción, reparación y limpieza de los caminos, calzadas, puentes, cárceles y todas las obras públicas de necesidad y beneficencia.
  - 11ª. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones bajo las reglas que se prescriban por las leyes.

- 12<sup>a</sup>. Dar a los alcaldes el auxilio que les pidan para la conservación del orden público, y para la seguridad de las personas y bienes de los estantes y habitantes.
- 13<sup>a</sup>. Promover la agricultura, el comercio, la industria, minería y cuando conduzca al bien general de sus municipalidades, representando al gobierno las medidas que puedan tomarse y no estén a sus atribuciones, relativas al logro de aquellos objetos,
- 14<sup>a</sup>. Dar cuenta, indispensablemente cada seis meses al gobierno de la situación y estado en que se hallan los distintos objetos puestos a su cargo, inconvenientes que se presenten para llevarlos a su perfección, y medidas que crean oportunas para superarlos.
- 15<sup>a</sup>. Habrá un secretario de buena opinión en cada ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos y dotado de los fondos municipales; quedando a su arbitrio removerlo cada y cuando le convenga.
- 16<sup>a</sup>. Cada año rendirán los ayuntamientos al gobernador cuenta individual y documentada, de los fondos de propios y arbitrios, para que pasada al congreso se proceda a su examen y expurgación.
- 17<sup>a</sup>. Los vecinos que se sintiesen ofendidos o perjudicados por las providencias económicas y gubernativas de los ayuntamientos, y alcaldes, con relación a los objetos que comprenden sus atribuciones, ocurrirán al jefe de departamento; y a falta de este, al gobierno, quien oyendo al ayuntamiento o alcalde resolverá gubernativamente, toda duda.
- 18<sup>a</sup>. Los ayuntamientos y alcaldes desempeñarán sus atribuciones gubernativas y económicas bajo la inmediata inspección de los jefes de departamento, y mientras estos se establecen, se entenderán directamente con el gobernador.
- 19<sup>a</sup>. Es de la obligación de los ayuntamientos cabezas de partido, circular oportunamente las órdenes del gobierno a los alcaldes de policía y ayuntamientos de sus pueblos demarcados, cobrando de ellos los recibos correspondientes para cubrir su responsabilidad
- 20<sup>a</sup>. Renovar sus individuos del modo y forma que previenen las disposiciones vigentes al caso, en todo lo que no se oponga a esta constitución.
- 21<sup>a</sup>. Visitar cada semana por medio de uno de sus individuos las escuelas, ya sean públicas o ya de establecimiento particular, para corregir los defectos que note en la enseñanza de la juventud y gobierno interior de aquéllos. Hará también que cada tres meses haya certámenes públicos, premiando de los fondos de propios a los jóvenes que saquen el primero y segundo lugar en sus respectivos casos.
- 22<sup>a</sup>. Visitar cada semana por una comisión de su seno las cárceles para celar su limpieza, aseo y buen tratamiento de los reos, dando parte de los defectos que noten a la corte de justicia.
- 23<sup>a</sup>. Ejercer las demás atribuciones que les señalen las leyes.
- Art. 194.* Todos los individuos del ayuntamiento son responsables por el ejercicio de sus respectivas funciones, en los términos que disponga la ley.
- Art. 195.* Las atribuciones de los alcaldes de policía y síndicos procuradores de los pueblos que no tienen ayuntamiento son:
- 1<sup>a</sup>. Establecer y cuidar de las escuelas de primeras letras, cumpliendo en su caso con lo que previene la atribución veinte y tres de los ayuntamientos.

- 2<sup>a</sup>. Cuidar de la reparación y limpieza de los caminos, de la construcción de puentes en los tránsitos públicos, del aseo, limpieza y comodidad de las cárceles, de los terrenos y plantíos del común, y de la salud pública.
  - 3<sup>a</sup>. Recaudar, administrar e invertir los productos de propios y arbitrios, y los fondos del común, cumpliendo en su caso con lo que prescriben las atribuciones 6<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup> y 16<sup>a</sup> de los ayuntamientos.
  - 4<sup>a</sup>. Disponer que el vecindario nombre a pluralidad absoluta de votos, un depositario para los fondos públicos del común bajo su responsabilidad.
  - 5<sup>a</sup>. Representar al gobierno para promover la agricultura, y otro cualquiera ramo de industria de conocida utilidad.
  - 6<sup>a</sup>. El alcalde de policía procederá a lo que previenen las atribuciones 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup> y 7<sup>a</sup>, con previo acuerdo del síndico procurador, y este le auxiliará en el ejercicio de ellas.
  - 7<sup>a</sup>. El síndico procurador le representará cuanto crea conducente al bien general del público, así como también le reclamará todo lo que sea perjudicial a los derechos de éste.
  - 8<sup>a</sup>. Los alcaldes de policía conocerán con el carácter de conciliadores en todos los asuntos civiles que se promuevan en sus respectivos pueblos, bajo las bases y principios que se dirán es su correspondiente lugar, así como también el conocimiento que deben tener en los delitos criminales, injurias y demás hechos graves.
- Art. 196.* A falta del alcalde de policía suplirá sus veces él síndico procurador.

### *De los jefes de policía de los departamento*

- Art. 197.* En cada pueblo cabecera de departamento habrá un jefe de policía, nombrado por el gobernador del estado a propuesta del consejo, a excepción del jefe de la capital, que lo será el vicegobernador, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 148.
- Art. 198.* En estos empleados se deposita el gobierno político y económico de su departamento respectivo.
- Art. 199.* El que no puede ser gobernador del estado, tampoco puede ser jefe de policía.
- Art. 200.* El consejo de gobierno, tomando informe de las autoridades municipales de cada departamento, presentará terna al gobierno para la provisión de las jefaturas de policía de los departamentos.
- Art. 201.* El consejo hará detenido examen de las circunstancias de los individuos que han de ocupar estos destinos, a fin de que los desempeñen con exactitud.
- Art. 202.* Los jefes de policía residirán en la cabecera de su respectivo departamento, pero podrán trasladarse temporalmente, si así conviniere, a cualquier otro pueblo de su distrito.
- Art. 203.* Estos funcionarios están en la obligación de visitar todos los pueblos de su departamento, cada y cuando les parezca conveniente, no dejando de hacerlo por lo menos una vez al año.

- Art. 204.* Sus atribuciones se contraerán a celar y velar sobre la observancia de la constitución y las leyes, dando parte al gobernador de las infracciones que noten: cuidar de la buena administración de los fondos municipales de su departamento: exigir las cuentas anuales de estos: examinarlas y dirigir las al gobierno: promover el establecimiento de todos los ramos de prosperidad, y cuidar del adelantamiento de las escuelas de primeras letras y educación de la juventud; calificar las elecciones de los ayuntamientos y autoridades locales de los demás pueblos, dirimiendo las dudas que se ofrezcan en ellas: circular las órdenes del gobierno: decidir gubernativamente las quejas que por providencias económicas se hagan contra las municipalidades de aquellos: cuidar de que se celebren en el departamento las juntas populares indicadas en esta constitución: procurar la conservación del orden público y tranquilidad de los habitantes: velar de la buena administración de las rentas del estado, dando parte al gobierno de los abusos y desórdenes que noten.
- Art. 205.* Una ley constitucional señalará las demás atribuciones que convenga dar a estas autoridades, el modo de desempeñar sus funciones, y el sueldo que han de disfrutar.
- Art. 206.* Dichos jefes funcionarán con absoluta independencia unos de otros; mas estarán sujetos inmediatamente al gobernador del estado.
- Art. 207.* Estas jefaturas se irán estableciendo según lo vayan pidiendo las circunstancias de cada departamento, o cuando el congreso determinare.
- Art. 208.* Los jefes de policía durarán cuatro años; pero podrán reelegirse indefinidamente.
- Art. 209.* Son responsables por el ejercicio de las funciones en el modo que dispongan las leyes.

### Sección decimacuarta

#### Del Poder Judicial: bases de la administración de justicia en general

- Art. 210.* El poder judicial se ejerce en el estado por los tribunales de la corte de justicia, los jueces de primera instancia de las cabeceras de partido, y los alcaldes de los demás pueblos, en sus respectivos casos.
- Art. 211.* La administración de justicia, ya en lo civil, ya en lo criminal, exclusivamente corresponde a los tribunales y jueces que establece y designa esta constitución. En consecuencia, ni el congreso, ni el gobierno pueden en ningún caso ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, ni mandar abrir las concluidas.
- Art. 212.* Todo hombre de cualquiera clase y condición que sea, se juzgará en el estado, en sus negocios comunes civiles y criminales, por unas mismas leyes.
- Art. 213.* Ninguno será juzgado sino por leyes dadas y tribunales establecidos antes del acto por el cual se juzgue. Queda para siempre prohibido todo juicio por comisión especial y toda ley retroactiva.
- Art. 214.* Las leyes arreglan las formalidades que han de observarse en la secuela de los procesos, y ninguna autoridad podrá dispensarlas.

- Art. 215.* A las tribunales y jueces toca únicamente hacer la aplicación de las leyes, y jamás podrán dispensarlas, interpretarlas, ni suspender su ejecución.
- Art. 216.* Todos los negocios judiciales del estado se terminarán dentro de él hasta su última instancia; y en ninguno puede haber más de tres instancias y otras tantas sentencias definitivas. Las leyes determinarán cuál de las tres sentencias será ejecutoria, según la calidad y naturaleza de los asuntos.
- Art. 217.* De las sentencias ejecutoriadas no se puede interponer otro recurso que el de nulidad, en la forma y para los efectos que señalarán las leyes.
- Art. 218.* En ningún negocio, cualquiera que sea su cuantía, naturaleza y estado del juicio, podrá privarse a los habitantes del estado el derecho de terminarla por medio de jueces Arbitras nombrados por las partes.
- Art. 219.* En ningún juicio podrá decretarse embargo de bienes, si no es por responsabilidad pecuniaria, en cuyo caso solo se hará en proporción a la cantidad a que aquella pueda extenderse.
- Art. 220.* Todo hombre puede recusar a los jueces sospechosos, y pedir la responsabilidad contra los que demoren, sin justo inconveniente, el despacho de sus causas.
- Art. 221.* Todo habitante del estado tiene derecho para acusar y reclamar la responsabilidad a los jueces por el soborno, el cohecho y la prevaricación.
- Art. 222.* Para la más pronta administración de justicia se formará un código penal, comprensivo de los delitos comunes que se cometen en el estado, y otro de los trámites que deben practicarse en los procesos, simplificándose de modo, que evitándose toda morosidad, se consiga prontamente la comprobación del delito y escarmiento de los reos.
- Art. 223.* Las leyes existentes del gobierno anterior se tendrán por vigentes en lo que no pugnen con el actual sistema, o no sean derogadas.
- Art. 224.* Si las penas que impusieron las leyes que en el artículo anterior se declaran vigentes, fueren graves o pugnaren con el sistema actual de gobierno, deberán los tribunales y jueces antes de pronunciar el fallo, consultar la conmutación de ellas, ocurriendo al congreso por conducto de la corte de justicia, la que informará en el caso.
- Art. 225.* Cualquiera autoridad secular admitirá y prestará a todo habitante del estado, sea de la clase que fuere, el auxilio de protección en las fuerzas de la potestad eclesiástica.
- Art. 226.* Estos funcionarios se conducirán en tales casos del modo y medios con que se ha concedido la protección a los que verdaderamente oprimidos, la imploran por la violencia que se les infiere en sus derechos.
- Art. 227.* En cuanto al fuero de los eclesiásticos y militares, se observará lo prevenido por la constitución general.
- Art. 228.* Ningún juez será depuesto de su destino, si no es por causa legalmente probada y sentenciada, ni suspendido sino en los casos que designan las leyes.
- Art. 229.* Cuando los códigos civil y criminal estén simplificados con arreglo a las costumbres, localidad y circunstancias del estado; y cuando adelantada la civilización política y moral de los pueblos, desaparezcan los inconvenientes que al presente

son insuperables, se establecerán tribunales de jurados en lo civil y criminal, a juicio, de las legislaturas, en la forma y lugares que ellas dispongan.

*Art. 230.* La justicia se administrará en nombre del estado soberano libre de Occidente.

### *De la administración de justicia en lo civil*

*Art. 231.* Los asuntos civiles que se versen de corta cantidad, se resolverán definitivamente en juicios verbales, sin arbitrio de recurso alguno: la ley designará la suma o numere a que aquella debe ascender, y asimismo la forma de estos juicios.

*Art. 232.* En los demás asuntos y negocios, sean de la clase que fueren, no se entablará demanda judicial, sin que se haga constar haber intentado el acto de conciliación. La manera en que esta deba verificarse y casos en que no deba preceder, también se designará por la ley.

### *De la administración de justicia en lo criminal*

*Art. 233.* Los delitos ligeros por los que solo se hayan de imponer penas correccionales, serán castigados gubernativamente; pero las penas que corresponden a estos delitos y sus clasificaciones, no serán al arbitrio del juez, y sí se señalarán por las leyes. De estas determinaciones gubernativas no se podrá apelar ni interponer recurso alguno.

*Art. 234.* Para que alguno pueda ser preso por cualquiera delito, debe preceder información sumaria, por la que conste el hecho y decreto motivado del juez respectivo, que se le notificará en el acto de la prisión y del que se le entregará una copia, y otra al carcelero o al que haga de alcaide.

*Art. 235.* Todas las declaraciones se tomarán a los reos sin juramento, pues a nadie se lo exigirá en causa criminal sobre hecho propio.

*Art. 236.* Infraganti, cualquiera puede aprender al delincuente; pero en él acto lo pondrá a la disposición del juez respectivo.

*Art. 237.* Nadie podrá ser detenido sin que haya semiplena prueba o indicio de que es delincuente.

*Art. 238.* Para ser detenido deberá preceder orden por escrito de la autoridad competente, no debiendo pasar la detención de sesenta horas. Pasado este término sin que se haya decretado la prisión, el alcaide o encargado de su custodia reclamará al juez el cumplimiento de la ley.

*Art. 239.* Toda prisión o detención contra lo dispuesto en esta constitución, es arbitraria; y el juez, alcaide o cualquiera otro que la haga es responsable personalmente, y será juzgado y castigado como atentador arbitrario contra la libertad individual.

*Art. 240.* Nadie será preso por delito que no merezca pena corporal, si diere la fianza correspondiente.

*Art. 241.* Nadie sufrirá por un delito dos penas.

- Art. 242.* Solo en casos de resistencia a los mandados de que tratan los artículos 234 y 238, o cuando fundadamente se tema la fuga del reo, podrá usarse de la fuerza necesaria para hacer efectiva la disposición del juez.
- Art. 243.* No se procederá contra persona alguna por denuncia secreta.
- Art. 244.* Las cárceles se dispondrán de manera que solo sirvan para asegurar a los arrestados y presos, y no para afligirlos y molestarlos.
- Art. 245.* Las casas de los ciudadanos son unos asilos inviolables: por lo mismo nadie podrá allanarlas, sino en los casos expresamente determinados por la ley, con mandamiento por escrito de autoridad competente, bajo su responsabilidad, y con expresión terminante del objeto que da causa.
- Art. 246.* Dentro de las sesenta horas se manifestarán al tratado como reo los motivos de su prisión y el nombre de sus acusadores o denunciador, si los hubiere, debiendo verificar este paso por un auto y a presencia necesariamente de los dos testigos de la asistencia del juez.
- Art. 247.* Al tomar la confesión al reo se le leerán íntegramente todos los documentos y las declaraciones de los testigos con sus nombres; y si a pesar de esto no los conociere, se le ministrarán las noticias que pida y sean necesarias para que se acuerde y venga en conocimiento de quienes son.
- Art. 248.* Será público todo proceso criminal desde el momento en que concluya la confesión del reo.
- Art. 249.* Se prohíbe para siempre el uso de los tormentos, cualesquiera que sean las circunstancias, naturaleza y estado de los delitos y procesos.
- Art. 250.* La infamia de las penas en ningún caso será trascendental a las familias.
- Art. 251.* Jamás se impondrá a los reos la pena de confiscación de bienes.
- Art. 252.* En todas las cárceles se formarán dos departamentos enteramente separados: el uno se destinará para todos los arrestados o detenidos y el otro para los presos.
- Art. 253.* En los delitos sobre injurias no se admitirá demanda por escrito, sin que primero preceda conciliación con arreglo a la ley.
- Art. 254.* Ningún alcaide o carcelero podrá recibir en clase de preso o detenido a ninguna persona, sin que primero se le entregue la orden respectiva por escrito de la autoridad que corresponda; y sin este requisito tampoco tendrá incomunicado a ningún preso, ni por más tiempo que sesenta y dos horas.
- Art. 255.* Todos los habitantes del estado están obligados a obedecer los mandamientos de que tratan los artículos 234 y 238, quedando a salvo sus derechos: cualquiera resistencia será delito grave.

Sección decimaquinta  
TRIBUNALES DEL ESTADO  
De los jueces de primera instancia y sus asesores

- Art. 256.* Serán jueces de primera instancia los alcaldes constitucionales de las cabeceras de partido, para todos los juicios contenciosos.

- Art. 257.* Los alcaldes de los denlas pueblos serán conciliadores de todos los asuntos civiles y de injurias que ocurran en su respectivo distrito.
- Art. 258.* Conocerán de las injurias, hechos ligeros o robos de poca cuantía, así como también de aquellas diligencias, que aunque contenciosas son urgentísimas, y no dan lugar a ocurrir al juez de primera instancia, como la prevención de un inventario, la interposición de un retracto, y otros de esta naturaleza, los cuales remitirán al juez, evacuado que sea el objeto.
- Art. 259.* En los hechos o delitos graves se extenderá su conocimiento a solo evacuar la información que debe preceder a la prisión del reo, y remitirán este al juez de primera instancia juntamente con aquella.
- Art. 260.* Los asuntos que pasen de doscientos pesos solo podrán consiliarios; de cuya determinación darán la correspondiente certificación a las partes que la pidan.
- Art. 261.* Pueden conocer asimismo sobre desistimientos, transacciones, escrituras y otros tratos y convenios que necesiten autenticar por instrumento judicial los vecinos y habitantes de su distrito.
- Art. 262.* El congreso dará una ley que clasifique los negocios civiles y criminales de que hablan los artículos 231 y 233, en que pueden conocer y determinar gubernativamente los alcaldes y jueces de primera instancia. Entre tanto se arreglarán a la ley de 19 de enero último, en todo lo que no se exprese en esta constitución.
- Art. 263.* Cuando a juicio del congreso lo permitan las circunstancias, determinará que los jueces de primera instancia sean sujetos prácticos en el derecho, nombrados por el gobierno, y que pueda aumentarse su número, fijándolos en la parte que más convenga a la comodidad de los pueblos.
- Art. 264.* Llegado el caso que expresa el artículo anterior, las facultades de aquellos jueces de primera instancia que nombre el gobierno, se ceñirán a lo puramente contencioso, sin mezclarse en lo político y económico de los pueblos.
- Art. 265.* El tiempo de su duración y modo de elegirlos el gobierno, lo determinará el congreso.
- Art. 266.* Los jueces de primera instancia y alcaldes de los pueblos son responsables por el ejercicio de sus funciones en la forma que dispongan las leyes.

### *Asesores de departamento*

- Art. 267.* En cada una de las cabeceras de departamento habrá un asesor letrado con el sueldo de un mil quinientos pesos pagados por la tesorería del estado.
- Art. 268.* Estos asesores tendrán la obligación de consultar todas las dudas que se ofrezcan en el ejercicio de sus funciones a los jueces de primera instancia de su respectivo departamento, ya sea en la práctica y secuela de los expedientes, causas o procesos, ya para pronunciar sentencia sobre ellos.
- Art. 269.* Conocerán de todas las causas civiles y criminales, particulares o comunes que ocurran contra los jueces de primera instancia de su respectivo departamento.



*Art. 270.* Serán responsables los asesores de departamento de todas las sentencias que de conformidad con sus dictámenes pronuncien los jueces de primera instancia, así como también de los defectos y abusos que consulten para el arreglo de los expedientes y procesos.

*Art. 271.* Por el cohecho, soborno y lar prevaricación, puede acusarlos cualquiera individuo para que sean castigados conforme a las leyes.

*Art. 272.* El congreso determinará cuando lo tuviere por conveniente con arreglo a las circunstancias y situación de la hacienda la instalación de dichas asesorías, pudiendo asimismo aumentar o disminuir el número de ellos y sus dotaciones. Mientras, los alcaldes y jueces de primera instancia se entenderán con el asesor general, que por ahora está supliendo la falta de aquellos.

### *De la Corte de Justicia*

*Art. 273.* Se erigirá en la capital del estado una corte de justicia compuesta de nueve ministros y un fiscal.

*Art. 274.* El nombramiento de estos funcionarios lo hará el gobierno a propuesta de su consejo, en letrados que merezcan su confianza, de dentro del estado o fuera de él.

*Art. 275.* Con los nueve ministros se formarán tres salas, compuesta cada una de ellas de tres ministros.

*Art. 276.* El fiscal despachará todas las causas que ocurran en las tres salas, así civiles como criminales, pudiendo tener voto en las que no haya de parte, cuando no hubiere numero competente de ministros para determinar o dirimir las discordias.

*Art. 277.* Las facultades que corresponden a la primera sala son:

- I. Conocer de las segundas instancias en las causas civiles y criminales, de las sentencias dadas por los jueces de primera instancia, en las causas en que según las leyes vigentes ha lugar a ellas.
- II. De las causas de suspensión y separación de los jueces de primera instancia y asesores de departamento.
- III. Decidir o dirimir las competencias de jurisdicción que se ofrecieren entre los citados juzgados de primera instancia.
- IV. Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan de las sentencias dadas por los jueces inferiores en las causas y negocios que no teniendo lugar la apelación, solo lo hay para el efecto de ‘reponer el proceso.
- V. Conocer en juicios de residencia de empleados y funcionarios públicos sujetos a ella, y en los casos de responsabilidad por el ejercicio de sus funciones.
- VI. Conocer en los asuntos contenciosos en que sean partes los ayuntamientos, y en los juicios de responsabilidad por el desempeño de sus cargos.
- VII. Exigir cada mes de los jueces de primera instancia lista de las causas civiles y criminales que se hallan pendientes, con expresión de su estado. La misma noticia exigirá a los asesores de departamento cuando los hubiese; y en la actualidad al

asesor general, quienes añadirán las que hayan consultado y las que estuvieren pendientes en sus bufetes.

- VIII. Hacer reclamos, imponer multas, o conminaciones por las demoras que advierta en la secuela de los procesos;
- IX. Remitir cada mes a la segunda sala de la corte de justicia lista de los negocios civiles y criminales que hubieren concluido, y de los que queden pendientes haciendo lo mismo a la tercera sala.
- X. Cuidar, celar y velar sobre la seguridad, buen manejo y aseo de las cárceles y prisión de los reos.

*Art. 278.* Las facultades de la segunda sala son:

- I. Conocer de las terceras instancias, de las causas civiles y criminales de que haya conocido la primera.
- II. Conocer de los recursos de protección y los de fuerza de los tribunales o autoridades eclesiásticas.
- III. Hacer el recibimiento de abogados conforme a las formalidades prescritas por las leyes rigentes.
- IV. Examinar a los que pretendan ser escribanos, arreglándose a las ordenanzas vigentes, entretanto propone al congreso por el conducto del gobierno las reglas que sean necesarias conforme a las circunstancias del estado.
- V. Conocer de los recursos de nulidad de las sentencias de vista, en los casos que conforme a las leyes vigentes y a lo que se prescriba en esta no tenga lugar el recurso de revista, cuyo conocimiento se contraerá para solo el efecto de reponer el proceso, devolverlo y exigir la responsabilidad dando parte a la tercera sala.
- VI. Remitir a la tercera sala la lista de qué habla la facultad 9.a del artículo 277.

*Art. 279.* Las facultades de la tercera sala son:

- I. Conocer de todos los recursos de nulidad que se interpongan de las sentencias de primera, segunda y tercera instancia, para el efecto de exigir la responsabilidad y mandar reponer el proceso, exceptuándose de esta regla, aquellas causas y negocios que conforme a las leyes vigentes, y a lo que se prescriba en esta no admitan vista ni revista, pues en el primer caso toca a la primera sala, y en el segundo a la segunda.
- II. Por las dudas de ley de las otras salas, y exigiendo interpretación, las pasará para su aclaración al congreso por conducto del gobierno.
- III. Examinar las listas de las causas civiles y criminales que le remita la segunda sala.

*Art. 280.* La corte de justicia conocerá en primera, segunda y tercera instancia de los asuntos civiles del gobernador del estado, vicegobernador, asesores de departamento, y de los individuos de la misma corte, previa la declaración del congreso de haber lugar a la formación de causa.

*Art. 281.* Conocerá asimismo, en los propios grados, de las causas criminales y de oficio de los diputados del congreso, previa la declaración de este de haber lugar a la formación de causa.

*Art. 282.* Ni la corte de justicia, ni el fiscal con motivo o pretexto alguno, llevarán derechos, ni recibirán dones, bajo las penas establecidas por la ley de 24 de marzo de 1823.

- Art. 283.* La discordia de una y otra sala la dirimirá el fiscal, y por falta de este el asesor que destine el gobierno.
- Art. 284.* Cada dos meses la corte de justicia dará al público una noticia exacta de todas las causas despachadas, con extracto de sus sentencias, número de las que han recibido en dicho tiempo y de las que quedan pendientes.
- Art. 285.* Dentro del término de dos meses, después de estar en ejercicio estos tribunales, o aunque sea la primera sala propondrá las ordenanzas que crea más oportunas para su régimen interior, el número de subalternos precisos para su despacho, y sus dotaciones.
- Art. 286.* También presentará dentro de tres meses a lo más, los aranceles para los abogados, escribanos, asesores de departamentos y jueces de primera instancia, por conducto del gobierno para su aprobación.
- Art. 287.* De la hacienda del estado se harán los gastos para habilitar con frugal decencia la casa donde se ha de reunir dicha corte.
- Art. 288.* El tratamiento de cada una de las salas, será el de excelencia; y el de sus ministros y fiscal de señoría precisamente en el trato oficial.
- Art. 289.* Los eclesiásticos y empleados de la federación, no podrán ser ministros ni funcionarios de la corte de justicia.
- Art. 290.* Si llegase el case de formar causa a toda la corte de justicia, se sustanciará y determinará por un tribunal especial, compuesto de tres jueces y un fiscal nombrados por el congreso.
- Art. 291.* Unas y otras salas usarán en sus sentencias definitivas de esta forma: la justicia del estado condena o absuelve, declara o aprueba.
- Art. 292.* Cada sala tiene facultad de hacer ejecutar sus sentencias, en los casos que el derecho previene.

### Sección decimasexta De la Hacienda Pública del Estado

- Art. 293.* Las rentas que no se reservó la federación por el decreto de clasificación de ellas, de 4 de agosto de 1824 próximo pasado, son las que hasta ahora han formado los elementos de que se compone la hacienda del estado. En lo sucesivo, el congreso impondrá las contribuciones que tenga a bien, en cuanto solo sean suficientes a cubrir el déficit que resulte contra el estado, de los gastos generales de la confederación mexicana que le tocan que pagar, y los particulares del mismo estado.
- Art. 294.* Las contribuciones siempre deben ser proporcionadas a los gastos que se han de cubrir con ellas, y jamás tendrán el carácter de extorsiones, y sí el de donaciones indispensables y necesarias que hace cada uno de los habitantes del estado, para la subsistencia y buen orden de la sociedad. Por consiguiente no solo serán proporcionadas a los haberes y riqueza de cada uno, sino equitativas.
- Art. 295.* Para el manejo del ramo de hacienda, sus empleados y oficiales, subsistirá el reglamento que al efecto se decretó en once de marzo último. El congreso podrá variarlo en la parte que lo demande el mejor arreglo y beneficio de las rentas.

- Art. 296.* El congreso reunirá las más exactas noticias de la riqueza territorial, población y consumos de todo el estado. En vista de estos datos hará un examen y detenida combinación para ver si resulta o no conocido beneficio a los pueblos, con el establecimiento de una contribución directa para cubrir todos los gastos del estado: entre tanto aquello se verifica subsistirán las actuales rentas, o las que decrete el congreso, cuando lo juzgue conveniente.
- Art. 297.* El tesorero general presentará cada año por conducto del gobierno al congreso, una memoria circunstanciada de su administración, ingresos, egresos en la tesorería, atraso o aumento de las rentas: abusos notados en estas, con todo lo más que sea conducente a ilustrar materia tan interesante.
- Art. 298.* El congreso nombrará todos los años una comisión especial de su seno para examinar las cuentas de la tesorería general, y los resultados se darán al público por la imprenta.
- Art. 299.* Quedará extinguida la alcabala llamada del viento en los frutos comestibles de primera necesidad, luego que el congreso constitucional especifique cuales deben ser éstos.
- Art. 300.* Los jornaleros están libres de toda contribución directa o personal.
- Art. 301.* El gobierno para proveer los empleos de hacienda, hará saber por medio de las municipalidades locales de los pueblos, las plazas que se bailen vacantes, para que ocurran a solicitarlas los que se consideren aptos y con méritos para ellas; y si dentro del término que al gobierno le parezca proporcionado no ocurriere alguno, procederá a la provisión de aquellos en los términos que le prescriben las leyes.
- Art. 302.* El gobierno hará sé publique y circule cada tres meses el estado que de los ingresos y egresos de las rentas le presentare el tesorero general.
- Art. 303.* Todos los habitantes del estado deben tener interés en el buen manejo y orden de la hacienda, en cuya consecuencia tienen derecho para evitar los fraudes y contrabandos, con arreglo a las leyes que rigen sobre la materia; y lo tienen también para acusar cualquiera empleado que falte a sus deberes.

### Sección decimaséptima De la instrucción pública

- Art. 304.* Se establecerán en todos los pueblos del estado, escuelas de primeras letras para la enseñanza de la juventud. En ellas se enseñará a leer, escribir, contar, el catecismo de la doctrina cristiana y los derechos y obligaciones del hombre constituido en sociedad.
- Art. 305.* Se pondrán también en los lugares donde sea conveniente, establecimientos de instrucción para la enseñanza de las ciencias físicas, exactas, morales y políticas.
- Art. 306.* El estado protegerá la libertad de todo hombre para aprender o enseñar cualquiera ciencia, ante o industria honesta, por mayor a los ramos más útiles.
- Art. 307.* También protegerá especialmente los establecimientos particulares de enseñanza de artes necesarias para la extinción de la ociosidad, y garantizará el cumplimiento de las obligaciones y derechos concedidos a los fundadores al establecerlos.

*Art. 308.* El congreso formará un plan general para arreglar y uniformar la instrucción pública en todo el estado.

*Art. 309.* Cuando al congreso le parezca conveniente se procederá al establecimiento de una sociedad patriótica de amigos del país, cuyos estatutos y reglamentos se formarán por una ley especial.

### Sección decimoctava De la milicia del Estado

*Art. 310.* Habrá en el estado cuerpos de milicia local para la conservación del orden interior, y para la defensa esterior. Las leyes dispondrán, con arreglo a las generales de la Unión, el modo con que ha de hacerse el nombramiento de sus comandantes y oficiales, y el tiempo en que prestarán el servicio.

### Sección decimanona De la observancia de esta Constitución, modo y tiempo de hacer variaciones en ella

*Art. 311.* Todo habitante del estado está obligado a cumplir y observar la constitución en todas sus partes.

*Art. 312.* Al tomar posesión de sus empleos los funcionarios públicos del estado, de cualquiera clase que sean, otorgarán juramento de guardar la constitución general de la federación mexicana, la particular del estado, y desempeñar fielmente sus deberes. Si fuese de los que han de ejercer autoridad, añadirán al juramento las palabras de hacer guardar una y otra constitución.

*Art. 313.* Ni el congreso ni otra alguna autoridad puede dispensar la observancia de la constitución.

*Art. 314.* Cualquiera infracción de la constitución hace responsable personalmente al que la comete, y el congreso dispondrá que la responsabilidad se haga efectiva.

*Art. 315.* Hasta pasados dos años después de publicada la constitución, no se admitirán en el congreso proposiciones de variación o reforma bajo ningún aspecto, y concluido este término, para que se admita, es preciso que lo pidan así tres diputados a lo menos.

*Art. 316.* Admitida la proposición de reforma o variación, se imprimirán ejemplares de ella, los cuales se remitirán al gobierno para que éste lo haga a la corte de justicia, al consejo, a los asesores, a los jefes de policía, a los empleados de hacienda y a los ayuntamientos, para que publicándola y circulándola a sus respectivos pueblos, manifiesten todos su opinión. No se hará otra cosa por el congreso en el año que se declare admitida la proposición.

*Art. 317.* En el siguiente se discutirá la alteración o reforma propuesta, y si fuere aprobada se pondrá por artículo constitucional mandando se observe como todos los demás.

*Art. 318.* El mismo método se observará sucesivamente en los demás congresos constitucionales en cuyo tiempo se hicieren nuevas proposiciones, sin que puedan, hacer otra cosa en el primer año de sus sesiones, que lo dispuesto en el artículo 516, y en el segundo fe que previene el 517. Si la proposición se hiciere el segundo año de las sesiones, se reservará para la legislatura siguiente.

*Art. 319.* Las proposiciones desaprobadas no se volverán a tomar en consideración hasta pasados cuatro años.

Dada en la capital del estado a Si de octubre del año de 1825, 5º de la independencia, 4º de la libertad y 5º de la federación.—El presidente del congreso, Manuel Escalante y Arvizu.—El vicepresidente del congreso, Luis Martínez de Veá.—Carlos Espinosa de los Monteros. —Francisco de Orrantia.—José Tomás de Escalante —Fernando Domínguez Escobosa. —El diputado secretario José Francisco Velasco —El diputado secretario Antonio Fernandez Rojo.

Por tanto mando sé imprima, publique y circule, y se le dé el debido cumplimiento. Fuerte 2 de noviembre de 1825.—Nicolás Maná Gagiola. —Por mandado de S. E. Ignacio López, secretario.



12 de noviembre de 1825

Constitución del estado de las Chiapas

EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE LAS CHIAPAS

*A sus habitantes*

Conciudadanos: bien convencidos vuestros representantes de que no los lisonjeros discursos, sino las leyes justas son las que hacen el agrado de los pueblos morigerados, y a quienes comienzan a embestir los crepúsculos de la ilustración política, no debéis extrañar que no os hayan dirigido la palabra desde su instalación, sino hasta el momento mismo de poner en vuestras manos el código fundamental, de que han de partir las legales emanaciones que promuevan en lo posible vuestra prosperidad. Sí, el resultado de sus fatigas, el fruto de sus tareas, la constitución del estado tal cual parece convenir a sus actuales circunstancias, y corresponder a la confianza que le depositasteis, es hoy el obsequio con que el congreso constituyente de las Chiapas os retribuye por la alta investidura a que vuestra dignación le destinó. No tendrá la temeridad de colocar en la clase de obras consumadas la que, como todas las de ingenios defectibles, se sujeta a las comunes imperfecciones, así como a las particulares y muy fáciles de cometerse en las instituciones nacientes. No podrá gloriarse, repite, de haber dado una obra acabada; pero tampoco dejarán de ser firmes defensores de sus operaciones las tristes circunstancias que envolvían al estado cuando se entregó en nuestras manos. Su hacienda casi imaginaria; dismantelados sus tribunales, entronizada la ignorancia: sin fuerza: sin comercio: sin estudios: sin policía... he aquí lo que hubiera obligado acaso al ingenio más previsor a creer a las Chiapas en un estado agonizante, pisando ya los umbrales del sepulcro, y exhalando los últimos desalentados suspiros. En tal situación pues, comenzó vuestro congreso a pulsar los medios de su restablecimiento y reparación. ¿Y cuánta delicadeza no era necesaria? ¿y cuántas combinaciones no eran precisas? ¿y qué recursos eran con los que podían contar vuestros representantes? pero ni es ocasión de preconizar nuestras fatigas, sino de desenvolver las razones de nuestros trabajos.

Una ciega imitación no hubiera hecho sino vuestra ruina, siendo inconcordables las luces, los usos y costumbres aun de los pueblos más confinantes. Unas resoluciones en todo originales no hubieran sido sino el resultado de una novedad poco o nada provechosa a vuestra común utilidad, y sí de una indecorosa singularidad que acarrease con justicia a vuestro congreso eterna ignominia. En tal conflicto, ni os defraudó las bellas luces que han esparcido los demás estados de la confederación acomodadas a nuestro suelo, ni dejó de dictar aquellos preceptos que imperiosamente reclamaban vuestras particulares circunstancias. Así es que afianzó como la más preciosa propiedad que

poseéis, la religión santa de Jesucristo. Combinó en lo posible los supremos poderes del Estado, de modo que ni careciesen de las facultades necesarias, ni de límites que los hiciesen mutuamente respetables. Consultó a la policía general y particular. Y no olvidó en fin organizar los demás ramos de administración pública: pero si no siguió las huellas de los otros estados en constituir desde luego las dos cámaras, que afianzasen las resoluciones del congreso, fue con respicencia a vuestra pobreza; pero dejando libertad de dividirlo, mejorando el erario y sustituyendo el medio de diferir y ratificar las leyes que de él emanasen: si dejó un sendero para que algún día pudiesen acumularse las funciones de los alcaldes constitucionales con las de los jefes políticos, le compulsaron a esta medida la multitud de indígenas que componen el estado, y que de otra suerte quedaría abandonada en las manos de la indolencia, y expuesta a los vicios consiguientes; y si no sujetó a número señalado los magistrados que deben componer la corte suprema de justicia, tampoco le restringió a ento siempre a conciliar los extremos la penuria de profesores y numerario con vuestra mejor administración: motivo que igualmente indemniza a vuestro congreso en el modo de constituir a la junta consultiva de gobierno.

Aceptad pues ya que no un código que no merezca las reformas que se hayan alejado de nuestras luces, al menos los mejores deseos de vuestra prosperidad; pero persuadidos que sin una fiel obediencia a las leyes, sin el respeto debido a las autoridades y moralidad de costumbres, nuestros afanes se frustrarán, se oscurecerá vuestro nombre, y se harán inútiles las mejores instituciones. No, no sea así, sino que la docilidad, las virtudes y sumisión de los chiapanecos que siempre les han caracterizado y transmitido su nombre al resto de la confederación, reciban nuevo lustre con la observancia de su constitución.

Dado en la capital de las Chiapas a 19 de noviembre de 1825.—Eustaquio Zebadua, presidente.—Manuel Escandón, diputado secretario.—Juan Crisóstomo Robles, diputado secretario.

El gobernador del estado libre y soberano de las Chiapas a todos sus habitantes, sabed: que el honorable congreso del mismo estado ha decretado lo siguiente.

En el nombre de Dios Todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, uno en la esencia, y trino en las personas, por cuyo poder son hechas todas las cosas, por cuyo saber gobernadas y por cuya bondad mantenidas; el congreso constituyente del estado libre y soberano de las Chiapas, con el fin de afianzar por sus leyes fundamentales la prosperidad de los pueblos que representa, decreta y sanciona para su gobierno interior la siguiente



## CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Título I  
De las disposiciones preliminares*Capítulo I**Del estado de las Chiapas, su territorio y religión*

- Art. 1.* El estado de las Chiapas es la reunión de todos los chiapanecos naturales o avecindados según ley en su territorio: es parte integrante de la nación mexicana, e independiente de los demás estados que la componen.
- Art. 2.* Es igualmente libre y soberano en cuanto a su gobierno y administración interior, y delega la facultad necesaria al congreso general de la federación, para las funciones que le prescriben la constitución y acta constitutiva de la nación.
- Art. 3.* El territorio del estado es el mismo que antes componía la intendencia y gobierno político del mismo, y consta de los partidos de la capital, Llanos, Tuxtla, Tonalá, Soconusco, Istacomitan, Coronas comprensivo de los de San Andrés y Zimojovel, Palenque unido con el de Tila, y Ocosingo con el de Huistan.
- Art. 4.* Una ley provisional dará la subdivisión de estos partidos; sin perjuicio de que otra constitución arregle y fije los límites y división del territorio.
- Art. 5.* La religión del estado es y será perpetuamente la católica apostólica romana, sin tolerancia de otra alguna. En consecuencia el mismo estado la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe para siempre cuanto la pueda ofender de hecho, por palabra o por escrito.

*Capítulo II**De los habitantes de las Chiapas, sus derechos y deberes*

- Art. 6.* El estado de las Chiapas ampara y protege a sus habitantes en el goce de sus derechos. Éstos son:
- 1º. El de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior, con arreglo a las leyes; quedando sujetos a previas censura y licencia del ordinario eclesiástico los escritos que traten directa o indirectamente materias de religión.
  - 2º. El de igualdad para ser gobernados y juzgados por una misma ley, sin más distinción que la que decreta esta constitución.
  - 3º. El de propiedad para hacer de su persona y bienes el uso que les parezca, como no se oponga a la ley.
  - 4º. El de seguridad, por el que deben ser protegidos por la sociedad en la conservación de su persona y derechos.
- Art. 7.* Ningún habitante chiapaneco será esclavo. Una ley dispondrá la indemnización de los que actualmente los tengan.

Art. 8. Los deberes de los chiapanecos son:

- 1º. Observar la constitución y las leyes.
- 2º. Respetar las autoridades.
- 3º. Guardar sus derechos a sus semejantes.
- 4º. Contribuir según las leyes para los gastos del estado.
- 5º. Y sostenerlo con las armas cuando sean llamados por las mismas leyes.

Art. 9. Los habitantes del estado se dividen en chiapanecos, y ciudadanos chiapanecos.

Los primeros son:

- 1º. Los nacidos en el territorio del estado.
- 2º. Los nacidos en cualquiera otro de la federación, luego que se avecinden en esto.
- 3º. Los extranjeros que actualmente son vecinos del estado.
- 4º. Los nacidos en ambas Américas independientes de España, con dos años de vecindad.
- 5º. Los extranjeros que obtengan carta de naturaleza, o tengan la vecindad de cinco años en el estado.

Los segundos son:

- 1º. Los nacidos y avecindados en todo el territorio del estado.
- 2º. Los ciudadanos de los otros estados de la federación y avecindados en éste.
- 3º. Los extranjeros actualmente avecindados.
- 4º. Los nacidos en países extranjeros de padres mexicanos, que no hayan perdido el derecho de ciudadanía de la federación, estando aquellos avecindados en éste.
- 5º. Los extranjeros naturalizados que obtengan carta de ciudadanía. La ley determinará el modo y circunstancias que se requieren para adquirir naturalización y ciudadanía, debiendo ser indispensable la cualidad de católicos apostólicos romanos.

Art. 10. Debiendo el ciudadano corresponder al estado con el cumplimiento de sus deberes por el goce de sus derechos, pierde la ciudadanía:

- 1º. Por adquirir naturaleza en país extranjero, o admitir en él empleo o condecoración.
- 2º. Por sentencia ejecutoriada, en que se impongan penas *corporis afflictivas*, o infamantes.
- 3º. Por vender su voto, o comprar el ajeno en toda elección, ya sea en su favor, ya en el de otro, calificado el delito.
- 4º. Por haber residido cinco años consecutivos fuera del territorio de la federación sin comisión o licencia del gobierno general, o del estado.

Art. 11. Sólo el congreso del estado podrá rehabilitar al que haya perdido los derechos de ciudadanía.

Art. 12. El ejercicio de los derechos del ciudadano se suspende:

- 1º. Por incapacidad física o moral, previa declaratoria legal.
- 2º. Por no haber cumplido veinte años de edad, o diez y ocho siendo casado.
- 3º. Por el estado de deudor fraudulento, o de deudor a los caudales públicos con plazo vencido, precediendo en ambos casos la calificación correspondiente.
- 4º. Por no tener domicilio, empleo, oficio o modo de vivir conocido.
- 5º. Por conducta notoriamente viciada, o por hallarse procesado criminalmente, decretada que sea la prisión según la ley.

6º. Por el estado de sirviente doméstico cerca de la persona.

7º. Por no saber leer ni escribir; cuya disposición tendrá su efecto hasta el año de 1835, y para con los nacidos desde 1º de enero de 1815 en adelante.

*Art. 13.* Sólo los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos podrán sufragar en las elecciones de empleos populares, y obtener éstos y los demás del estado.

## Título II

### Del gobierno del estado y división de poderes

#### *Capítulo I*

##### *De la forma de gobierno*

*Art. 14.* El gobierno del estado es republicano representativo popular federado.

*Art. 15.* En consecuencia se divide el poder supremo del estado en legislativo, ejecutivo y judicial, que jamás podrán reunirse todos ni dos de ellos en una o mas personas o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

#### *Capítulo II*

##### *Del Poder Legislativo, y de los diputados*

*Art. 16.* El poder legislativo reside en un congreso de diputados elegidos popularmente según esta constitución, y que se renovará cada dos años en su totalidad.

*Art. 17.* Si el estado variare sus circunstancias de pobreza, se dividirá el congreso en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. Entre tanto no se comunicará al gobierno ninguna ley o decreto, sino ratificados por el mismo congreso después de ocho días de su aprobación.

*Art. 18.* Para ser diputado propietario o suplente se necesita: ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, de veinte y cinco años de edad a lo menos: natural o vecino del partido que representen; pudiendo los de Ocosingo y Coronas, por ahora, ser de cualquiera pueblo del estado, y todos de probidad y de la posible instrucción.

*Art. 19.* Los diputados son inviolables por sus opiniones políticas manifestadas en el desempeño de sus funciones, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

*Art. 20.* En las causas criminales intentadas contra los diputados, el congreso declarará previamente si ha lugar o no a la formación de causa. En el primer caso, el diputado quedará suspenso y a disposición del tribunal competente; pero resolviendo por la negativa, el asunto no se tomará en consideración.

*Art. 21.* Ningún diputado, durante su encargo, podrá obtener del gobierno empleo que no sea de escala.

*Art. 22.* Los diputados tendrán asignación de dietas y viático con arreglo a una ley anterior a su nombramiento. En igual forma se señalarán los sueldos de los demás empleados del estado.

- Art. 23.* Ninguno podrá excusarse de servir el encargo de diputado. Una misma persona podrá reelegirse por sola una vez para dos congresos consecutivos.
- Art. 24.* No pueden ser diputados los empleados civiles y militares de la federación, el gobernador del estado, vicedgobernador, ministros del tribunal de justicia, secretario del despacho, tesorero general, prelado eclesiástico, los eclesiásticos regulares y los empleados de nombramiento del gobierno.
- Art. 25.* Los suplentes entrarán a servir sus destinos por nulidad del nombramiento de los propietarios, y por imposibilidad física o moral de éstos, previa declaratoria del congreso.

### *Capítulo III*

#### *De la elección de los diputados*

- Art. 26.* Se elegirán los diputados por medio de juntas primarias y secundarias.
- Art. 27.* La base de las elecciones es la población, eligiéndose por cada mil almas, o una fracción que pase de quinientas, un elector primario: por cada doce mil almas, o una fracción que pase de seis mil, un elector secundario: por cada quince mil almas, o una fracción que pase de siete mil quinientas, un diputado; y por cada tres diputados propietarios, o una fracción de dos, un suplente.
- Art. 28.* Las elecciones se celebrarán el año próximo a la renovación del congreso. El primer domingo de agosto se harán las primarias. El primer domingo de setiembre las secundarias, y en igual día de octubre las de los diputados propietarios y suplentes del congreso general, y consecutivamente de los del estado. Una ley dispondrá el modo de hacer estas elecciones.
- Art. 29.* Para ser elector primario se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos; tener la edad de veinte y cinco años cumplidos y uno de vecindad o residencia en la parroquia. Pierde el derecho de serlo por haber cohechado o dejándose cohechar en las elecciones, calificados que sean estos delitos por la junta electoral, de cuya calificación no habrá recurso.
- Art. 30.* Las mismas cualidades que se requieren para ser elector primario se necesitan para serlo secundario; y por los mismos motivos que el primero pierde su derecho, lo pierde el segundo.
- Art. 31.* La base prefijada subsistirá mientras la población no baje a menos de ciento sesenta y cinco mil almas, ni exceda de doscientas mil, a cuyo efecto se harán censos generales cada seis años.

### *Capítulo IV*

#### *De la celebración del Congreso*

- Art. 32.* El día 20 de enero deberán reunirse en esta capital los diputados electos nuevamente, y calificadas sus credenciales por la diputación permanente, o por el

congreso si por entonces estuviere deliberando, prestarán el juramento el día 1 de febrero ante la una de estas dos corporaciones que actualmente funcione, con cuyo acto quedará instalada la nueva legislatura, y cesará la diputación permanente.

*Art. 33.* El congreso se instalará con la solemnidad que establece el reglamento interior, y para trasladarse temporalmente a otro punto fuera de la capital, deberá resolverse con las dos terceras partes de sus miembros.

*Art. 34.* Las sesiones del congreso ordinario serán tres en cada semana, debiendo durar hasta último de julio, prorrogables por otro mes a petición del gobierno o resolución de las dos terceras partes de los individuos del congreso.

*Art. 35.* El congreso en su receso nombrará de su seno una diputación permanente compuesta de tres individuos propietarios y dos suplentes, que hagan las veces de los primeros en sus enfermedades.

*Art. 36.* Las atribuciones de la diputación permanente son:

- I. Velar sobre el cumplimiento de la constitución y leyes, formando expediente en caso necesario.
- II. Convocar a congreso extraordinario cuando así lo exijan circunstancias gravísimas, que por sí, o excitación del gobierno advierta.
- III. Conceder licencia temporal a los diputados para retirarse de la capital, teniendo en consideración el punto a que se dirijan, y demás circunstancias ocurrentes.
- IV. Librar la convocatoria del congreso por medio de su presidente en el caso de la facultad II de este artículo, cuando se note demora en el gobierno.
- V. Calificar las credenciales de los diputados, y recibirles el juramento, según el art. 32.
- VI. Hacer la declaratoria del art. 20 y de la facultad III del art. 38 de esta constitución con los demás diputados que por entonces se hallen en la capital, si la urgencia no permitiere convocar al congreso.

*Art. 37.* El congreso extraordinario abrirá sus sesiones con las mismas solemnidades que el ordinario: se ocupará únicamente del objeto para que fue reunido, y pasará el asunto al ordinario, si acaeciére la renovación al tiempo de estar deliberando.

## *Capítulo V*

### *De las atribuciones del Congreso*

*Art. 38.* Las atribuciones del congreso son:

- I. Dar, interpretar, reformar y derogar las leyes relativas al gobierno interior del estado.
- II. Nombrar al gobernador, vicegobernador y magistrados del estado, y los senadores de la federación, sufragar por el presidente y vicepresidente de la república e individuos de la suprema corte de justicia de la nación.
- III. Hacer la declaratoria del art. 20 de esta constitución, haciéndola igualmente con respecto al gobernador y vicegobernador, senadores, secretario del despacho, tesorero general del estado, e individuos del supremo tribunal de justicia y de la junta consultiva.

- IV. Aprobar o reprobado las cuentas de todos los caudales públicos del estado, y decretar las contribuciones necesarias para subvenir a los gastos del mismo sobre el presupuesto que el gobierno deberá pasarle anualmente.
- V. Organizar la administración de todas las rentas del estado.
- VI. Representar al congreso de la nación sobre las leyes generales que se opongán a los intereses del estado.
- VII. Conceder indultos generales o particulares con respecto a los reos del estado.
- VIII. Promover y fomentar la industria, agricultura, comercio e instrucción pública.
- IX. Crear nuevos tribunales, o variar los establecidos según convenga, erigiendo aquellos de que habla esta constitución.
- X. Conceder premios a los que hayan hecho particulares servicios al estado.
- XI. Aprobar las ordenanzas municipales de los pueblos y sus planes de arbitrios.
- XII. Conceder cartas de naturaleza y ciudadanía según la regla general de naturalización que se establezca.
- XIII. Rehabilitar en los derechos de ciudadanía a los que estén privados o suspensos de ellos.
- XIV. Calificar las elecciones populares de los diputados del estado, y declarar sobre la legitimidad de las excepciones de éstos.
- XV. Crear, suprimir y dotar competentemente los empleos del estado.
- XVI. Dar reglas para la concesión de retiros y pensiones.
- XVII. Ejercer las demás facultades que le conceda esta constitución, y prestar su consentimiento en los casos que ella prevenga.

## Capítulo VI

### *De la formación de las leyes, su sanción y publicación*

- Art. 39.* Todo diputado por razón de oficio puede proponer al congreso proyectos de ley conforme al reglamento interior. Podrán también hacerlo el gobernador, tribunales y demás autoridades del estado, por escrito, y fundando su proyecto.
- Art. 40.* Admitido el proyecto conforme al reglamento, el congreso demandará las luces posibles de las autoridades, corporaciones y ciudadanos en el método y forma que una ley designará. Si la ley fuere del momento se dará en calidad de provisional entre tanto se reúnen las luces indicadas.
- Art. 41.* Si el proyecto se desechare, no se volverá a tomar en consideración hasta la nueva reunión ordinaria del congreso; a no ser que urgentísima necesidad calificada por el mismo congreso, obligue a lo contrario.
- Art. 42.* Para la derogación, reformación, abolición o interpretación de una ley, se requieren las mismas formalidades que para su formación.
- Art. 43.* Para la discusión y votación de todo proyecto que tenga carácter de ley o decreto, se requiere la presencia de las dos terceras partes de todos los diputados, o el número menor que más se acerque: para las demás providencias basta la mitad y uno más de la misma totalidad, o el número más aproximado.

- Art. 44.* Aprobado el proyecto se comunicará al gobierno bajo esta fórmula: “El congreso del estado libre y soberano de las Chiapas decreta lo siguiente [aquí el texto]: El gobernador del estado dispondrá se imprima, publique, circule y dé su cumplimiento”.
- Art. 45.* El gobernador publicará dentro de tres días de su recibo las leyes que le dirigirá el congreso, no teniendo que hacer observaciones; pues en caso contrario las devolverá con ellas al mismo congreso dentro de diez días, oyendo antes a la junta consultiva.
- Art. 46.* Si a pesar de las observaciones se ratificare el proyecto por las dos terceras partes de los diputados presentes, se ejecutará sin más trámite; mas en caso contrario se tendrá por desechado, y no se volverá a tomar en consideración sino conforme al art. 41.
- Art. 47.* Si la ley se diere al espirar las sesiones, y el gobierno no tuviere los diez días, hará sus observaciones en los cinco primeros de la apertura del inmediato congreso; más si la resolución llevare el carácter de urgente, se acordará con el sufragio de las dos terceras partes de los representantes el término en que deban hacerse dichas observaciones. Si el tiempo fuere aún más angustiado, el gobernador por sí, o su orador, asistirá a la discusión, llevándose a efecto el proyecto, si su urgencia fuere ratificada por las mismas dos terceras partes. Iguales trámites se observarán siempre que con esta votación se declare ejecutiva la ley.
- Art. 48.* No haciendo observaciones el gobernador dentro del término prefijado, se tendrá por sancionada la ley.

### Título III Del Poder Ejecutivo

#### *Capítulo I* *Del gobernador y vicegobernador del estado*

- Art. 49.* El poder ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denominará gobernador del estado. Éste y el vicegobernador se elegirán por el congreso cada cuatro años, y sin haber pasado un periodo igual de haber cesado en estos encargos, no podrán reelegirse unos mismos sujetos sino por una sola vez.
- Art. 50.* Para ser gobernador o vicegobernador se requiere:
- 1º. Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, nacido en alguno de los estados de la federación mexicana: de treinta años de edad por lo menos, y con cinco de residencia en el estado, y no interrumpida, si no es que sea por razón de empleo, comisión o encargo de la nación o de este gobierno.
  - 2º. Que sean seculares no empleados en la federación.
  - 3º. Que tengan una propiedad de seis mil pesos el gobernador, y cuatro mil el vicegobernador, o un ejercicio, profesión o industria productiva de setecientos pesos anuales.

*Art. 51.* Las atribuciones del gobernador son:

- I. Cuidar de la observancia de la constitución federal y de la del estado.
- II. Ejecutar las leyes de la federación y las del estado, sancionar las segundas o hacer observaciones sobre ellas con arreglo a esta constitución, y expedir reglamentos y decretos para la mejor ejecución de las mismas leyes.
- III. Proteger los derechos de los habitantes del estado.
- IV. Cuidar del orden y tranquilidad pública, y de la seguridad interior del mismo estado.
- V. Nombrar y remover libremente al secretario del despacho.
- VI. Nombrar a todos los empleados del estado, cuyo nombramiento no se haya reservado el congreso, y en la forma que previene esta constitución.
- VII. Pasar al congreso todos los decretos y órdenes de los poderes supremos de la federación.
- VIII. Suspender con causa hasta tres meses, y aun con rebaja de medio sueldo, a los empleados de su nombramiento; pero si la falta mereciere instrucción de causa, pasará los antecedentes al tribunal competente.
- IX. Cuidar de que en todo el estado se administre justicia, auxiliando a los tribunales en los términos que prevengan las leyes.
- X. Mantener recíproca comunicación con los gobiernos de los demás estados, estrechando sus relaciones políticas y comerciales con arreglo a las disposiciones generales de la nación, y particulares del estado para mantener el equilibrio de la confederación, y el lazo más estrecho de la confraternidad.
- XI. Extractar en un estado, de los datos justificados que se le hayan pasado, la demostración de obras de beneficencia en que cada funcionario se haya distinguido en el tiempo de su misión, para recomendación de su mérito y mejor provisión de los empleos, cuyo estado pasará al congreso para los usos que convengan.
- XII. Ejercer el patronato según los concordatos.
- XIII. Presentar al congreso el presupuesto de que habla la facultad IV del artículo 38.
- XIV. Entender en la recaudación e inversión de los caudales públicos con arreglo a las leyes.
- XV. Hacer que se organice, instruya y discipline la milicia del estado, y disponer de ella conforme al reglamento de la materia y demás leyes, y con acuerdo del congreso o de la diputación permanente en su receso, en caso de invasión exterior o conmoción interior armada, y sin el último requisito en circunstancias extraordinarias que prevenga el mismo reglamento.
- XVI. Representar a la diputación permanente para que convoque a congreso extraordinario, y pedir la prórroga del ordinario según los artículos 34 y 36.
- XVII. Imponer multas pecuniarias hasta en cantidad de trescientos pesos para obras de beneficencia a los empleados de elección popular que no cumplan con sus deberes, a excepción de los individuos de los poderes, y de la junta consultiva sin decreto previo del congreso.

*Art. 52.* No podrá el gobernador del estado:

- I. Ocupar la propiedad de ningún ciudadano o corporación, ni inquietarles en su posesión, uso o aprovechamiento; más si en algún caso lo exigiere así conocida



utilidad del estado, podrá hacerlo con previa aprobación del congreso, y en su receso de la diputación permanente, precediendo la indemnización de la parte a juicio de hombres peritos nombrados por ella y el gobierno.

- II. Arrestar a ninguna persona sino cuando lo exija el bien y seguridad del estado, poniendo al arrestado dentro de cuarenta y ocho horas a disposición del tribunal competente.
- III. Ausentarse del territorio del estado sin permiso del congreso, ni de la capital sin su aviso del punto a que se dirija.

*Art. 53.* Todas las órdenes y decretos del gobernador deberán firmarse por el secretario del despacho de gobierno, y sin este requisito no serán obedecidos.

*Art. 54.* El gobernador para publicar las leyes y decretos del congreso del estado usará de la fórmula siguiente: “El gobernador del estado libre y soberano de las Chiapas a todos sus habitantes, sabed: que el honorable congreso del mismo estado ha decretado lo siguiente: (aquí el texto literal de la ley) Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.”

*Art. 55.* Las atribuciones del vicegobernador son:

- I. desempeñar las funciones del gobernador en vacante de éste por muerte o remoción, haciéndolo igualmente en cualquiera otro impedimento del mismo gobernador, calificado por el congreso, y en su receso por la diputación permanente.
- II. Presidir con voto decisivo la junta consultiva de que habla el art. 62.
- III. Ser prefecto del partido de la capital, cuyo destino desempeñará el sustituto que nombre el congreso, o la diputación permanente en su receso, cuando supla las faltas del gobernador.

*Art. 56.* En caso de vacante del gobernador o vice en los dos primeros años de su nombramiento, o de ambos en cualesquiera tiempo, se hará nueva elección del que falte, o de los dos por el congreso, gobernando entretanto (cuando falten ambos) el individuo más antiguo de la junta consultiva.

## *Capítulo II*

### *Del secretario del despacho de gobierno*

*Art. 57.* Habrá un secretario del despacho de gobierno del estado, que deberá:

- I. Autorizar con su firma todas las resoluciones del gobierno.
- II. Dirigir la secretaría como jefe de ella.
- III. Llevar un registro puntual de las resoluciones del gobierno, y dictámenes de la junta consultiva, que presentará al congreso cuando se lo pida.
- IV. Presentar dentro de tercero día de la reunión ordinaria del congreso memoria del estado de todos los ramos, y de las reformas que el gobierno opine.

*Art. 58.* Para ser secretario se requiere: ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, natural de la república, mayor de veinte y cinco años de edad, con cinco de vecindad en el estado; a no ser que el congreso dispense sobre el último requisito.

*Art. 59.* El gobierno formará el reglamento de la secretaría, y lo pasará al congreso para su aprobación.

### Capítulo III

#### De la junta consultiva

*Art. 60.* Habrá una junta consultiva compuesta del vicegobernador, de tres o cinco individuos propietarios y dos suplentes nombrados por el congreso, pudiendo serlo los funcionarios del estado cuando las necesidades y demás circunstancias lo exijan.

*Art. 61.* Esta junta se renovará cada dos años, quedando en la primera renovación el mayor número de propietarios y un suplente de los primeros nombrados, y los menos antiguos en las elecciones siguientes. Unas mismas personas sólo podrán reelegirse una vez sin haber pasado el periodo de cuatro años de haber cesado en sus funciones.

*Art. 62.* Será presidida por el vicegobernador con voto en caso de empate, y en su defecto por el vocal primero en el orden de su nombramiento. Cuando asista el gobernador éste presidirá sin voto, no concurriendo entonces el vicegobernador.

*Art. 63.* Las atribuciones de la junta son:

- I. Consultar con dictamen fundado y por escrito al gobernador siempre que lo pida.
- II. Hacer las propuestas de empleados que le concede esta constitución, y en la forma que ella previene.
- III. Podrá proponer, aunque no se le pida, planes de industria, agricultura, comercio, artes y demás ramos de beneficencia pública.

*Art. 64.* En caso de fallecimiento, o imposibilidad física o moral de alguno de los propietarios, entrarán a funcionar los suplentes por el orden de sus nombramientos.

*Art. 65.* En el evento remoto de faltar la mayoría por fallecimiento o imposibilidad de propietarios y suplentes, el congreso, o la diputación permanente en su receso, nombrará los que faltan, no teniendo en el último caso más carácter que el de interinos, hasta la aprobación del congreso reunido.

*Art. 66.* Para ser individuo de la junta consultiva se requieren las condiciones del art. 73, y además que no pueda elegirse más que un eclesiástico si se compusiere de tres vocales; pero si éstos fueren cinco podrán nombrarse dos eclesiásticos.

*Art. 67.* Una ley dará el reglamento para el gobierno interior de la junta.

### Capítulo IV

#### Del gobierno político de los partidos

*Art. 68.* El gobierno político de los partidos residirá en los prefectos y subprefectos que el gobernador nombrará (a excepción del prefecto de la capital), los primeros a propuesta en terna de la junta consultiva, y los segundos a propuesta de los prefectos.

*Art. 69.* Al efecto se dividirá el estado en departamentos y partidos;

*Art. 70.* En cada departamento habrá un prefecto y en cada partido un subprefecto, sin perjuicio de que puedan ponerse estos funcionarios donde lo exijan particulares circunstancias.

*Art. 71.* Los prefectos estarán inmediatamente sujetos al gobernador, y los subprefectos al prefecto.

*Art. 72.* Las atribuciones de los prefectos, y respectivamente de los subprefectos son:

- I. Publicar y circular las leyes, decretos y órdenes que les comunique el gobierno.
  - II. Velar sobre la observancia de la acta constitutiva y constitución federal y la del estado, de las leyes de éste y de las generales.
  - III. Cuidar del orden público y tranquilidad de los departamentos y partidos, y de que se celebren las elecciones conforme a la ley.
  - IV. Remitir al gobierno los partes justificados de que habla la atribución XI del art. 51.
  - V. Atender y certificar sobre el desempeño de los maestros de escuela y exámenes de niños, que presidirán si se hallasen presentes.
  - VI. Presidir sin voto y visitar los ayuntamientos y pueblos de su cargo en los tiempos que la ley prevenga.
  - VII. Promover cuanto conduzca a la prosperidad de sus respectivos distritos.
  - VIII. Procurar que se establezcan escuelas de primeras letras donde no las ha ya, y ayuntamientos donde convenga según esta constitución.
  - IX. Trabajar el censo según la ley.
  - X. La ley señalará las demás atribuciones de estos funcionarios, y los casos en que puedan reunir las funciones de los alcaldes constitucionales acumulativamente con éstos.
- Art. 73.* Para ser prefecto o subprefecto se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, con cinco de vecindad en el estado, y de instrucción y capacidad.
- Art. 74.* Los prefectos y subprefectos ejercerán su encargo por cuatro años; pudiendo ser reelectos por una sola vez sin mediar igual intervalo de haber cesado en estos destinos.

## *Capítulo V*

### *Del gobierno político de los pueblos*

*Art. 75.* Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos elegidos popularmente en todos los que tengan el número de mil almas a lo menos; o aunque sea menor su población, si así lo exigen sus circunstancias.

*Art. 76.* Desde luego se plantearán con arreglo al sistema los de las cabeceras de partido, practicándose lo mismo en los demás pueblos cuando se hallen en disposición atendidas sus circunstancias.

*Art. 77.* En los lugares populosos a más de los ayuntamientos habrá alcaldes auxiliares, eligiéndose también en los pueblos y rancherías que no puedan tener ayuntamiento los dichos funcionarios, y además regidores y síndicos, todo conforme a las disposiciones de la materia.

*Art. 78.* Las leyes designarán el número de sujetos de que deben componerse los ayuntamientos, las atribuciones de éstos, las demás cualidades de los electores y de los

que deben elegirse, el método y forma de las elecciones, y cuanto más concierna a esta materia, rigiendo entre tanto en cuanto a estos puntos las leyes vigentes.

*Art. 79.* Para ser elector de ayuntamiento, además de ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, se requiere:

1º. Haber residido dos años continuos en el pueblo o su comarca, y cinco a lo menos en el estado.

2º. Tener oficio, industria o propiedad conocida, y la edad de veinte y cinco años.

*Art. 80.* Para ser alcalde, regidor o síndico procurador se requieren las mismas condiciones del artículo anterior, y que sepan leer y escribir, si el vecindario lo permite.

*Art. 81.* No pueden ser individuos de los ayuntamientos los empleados de nombramiento del gobierno que estén en ejercicio, ni los de la federación, ni podrán ser obligados los que hayan sido diputados sino después de dos años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones.

*Art. 82.* Todos los empleos municipales son cargas concejiles, de que nadie podrá excusarse sin causa legal.

## Título IV Del Poder Judicial

### *Capítulo I*

#### *De la administración de justicia en general*

*Art. 83.* El poder judicial residirá en una corte suprema de justicia y en los demás tribunales del estado.

*Art. 84.* Los jueces y tribunales no pueden más que juzgar y hacer ejecutar lo juzgado; de consiguiente no pueden suspender la ejecución de las leyes, interpretar, ni formar reglamentos para la administración de justicia.

*Art. 85.* En cuanto a los juicios por comisión, fueros y leyes retroactivas se estará a la constitución federal.

*Art. 86.* En todo negocio no podrá haber más que tres instancias y tres sentencias definitivas, causando ejecutoria la que la ley determine, según la calidad y naturaleza del asunto.

*Art. 87.* De la sentencia ejecutoria sólo se podrá interponer recurso de nulidad.

*Art. 88.* Una ley particular arreglará los aranceles de todos los tribunales y juzgados, y determinará lo concerniente al prevaricato, acusación, suspensión y penas de los magistrados y jueces, gobernando entre tanto las disposiciones vigentes.

*Art. 89.* Calificada la pobreza del ciudadano deberá ser juzgado gratuitamente.

*Art. 90.* Ningún magistrado o juez podrá conocer en varias instancias sobre un mismo negocio, ni resolver sobre nulidad en asunto que haya sentenciado.

## Capítulo II

### De la Corte Suprema de Justicia

- Art. 91.* Habrá en la capital del estado una corte suprema de justicia compuesta de tres salas.
- Art. 92.* Cada una de las salas se compondrá del magistrado o magistrados que la ley determine según las proporciones del estado. Asimismo habrá uno o dos fiscales que despacharán todos los asuntos de las tres salas.
- Art. 93.* La misma ley determinará en el caso de que las salas se compongan de un solo magistrado, si deben nombrarse colegas o conjueces, y la forma en que esto deba practicarse.
- Art. 94.* La primera sala conocerá en segunda instancia de todos los asuntos civiles y criminales del estado, correspondiendo el conocimiento en tercera instancia de estas mismas causas a la segunda sala.
- Art. 95.* Las atribuciones de la tercera sala, son:
- I. Conocer en tercera instancia de los asuntos que en segunda ha conocido la segunda sala.
  - II. Decidir todas las competencias de los tribunales de primera instancia y de los alcaldes.
  - III. Conocer y determinar los recursos de nulidad de las sentencias de cualquiera de las tres instancias.
  - IV. Oír las dudas de las otras dos salas, jueces y alcaldes sobre inteligencia de alguna ley, para pasarlas con su informe y por medio del gobierno a la resolución del congreso.
  - V. Examinar y recibir en unión de las otras dos salas, abogados y escribanos conforme a las leyes, y proponer al gobierno para la provisión de asesores y jueces de primera instancia.
  - VI. Examinar los estados de las causas de todas las instancias que deben remitirles los jueces inferiores, cada mes de las criminales, y cada dos de las civiles para pasarlas al gobierno.
- Art. 96.* Las causas criminales de los individuos de que habla el artículo 20 y la facultad III del art. 38 se iniciarán y fenecerán en todas sus instancias en la corte suprema de justicia.
- Art. 97.* En el caso que deba juzgarse a todo el tribunal o a cualquiera de las salas, el congreso nombrará otro especial compuesto de las salas correspondientes; y éstas del magistrado o magistrados que creyere convenientes para sustanciar y determinar la causa en todas sus instancias, o en la que falte.
- Art. 98.* De los recursos de nulidad de la sala tercera y de cualquiera de las del artículo anterior conocerá el tribunal especial que señale el congreso.
- Art. 99.* Para ser magistrado se requiere ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, letrado y de probidad. Las demás cualidades las designará la ley, que también señalará las restantes facultades de todo el tribunal y de sus respectivas salas.

*Art. 100.* Los magistrados y fiscales ejercerán su encargo por cinco años, y sin haber cesado por igual tiempo no podrán reelegirse unos mismos sino por una sola vez.

*Art. 101.* Los magistrados y fiscales serán nombrados conforme a la facultad II del art. 38.

### *Capítulo III*

#### *De los jueces de primera instancia y asesores*

*Art. 102.* En cada partido habrá un juez de primera instancia nombrado por el gobierno a propuesta en terna del tribunal de justicia. Dichos jueces deberán ser ciudadanos en ejercicio de sus derechos, mayores de veinte y cinco años, letrados (si los hubiere), y tener las demás cualidades que la ley señale.

*Art. 103.* Las facultades de estos funcionarios son:

I. Conocer en primera instancia de todos los negocios contenciosos civiles y criminales de su partido, de que por la constitución o leyes no conozcan los jueces especiales, o las salas del tribunal de justicia.

II. Conocer sin apelación en los negocios de menor cuantía, y en las injurias verbales y delitos leves según las leyes.

*Art. 104.* Para sustanciar y determinar las causas deberán asesorarse los jueces de partido (no siendo letrados) con el asesor o asesores del estado, haciendo lo mismo los alcaldes y demás jueces en los casos que prevengan las leyes.

*Art. 105.* Para ser asesor se requieren las condiciones que en los magistrados, debiendo nombrarse como los jueces de primera instancia.

*Art. 106.* Para el mejor desempeño de los asesores (siendo varios) se les asignarán en proporción los departamentos cuyos juzgados deberán servir.

### *Capítulo IV*

#### *De la administración de justicia en lo civil*

*Art. 107.* Los asuntos civiles de poca entidad y sobre injurias se terminarán definitiva y gubernativamente sin más recurso. El congreso determinará la cantidad y el modo de proceder.

*Art. 108.* En los demás negocios civiles y sobre injurias no podrá entablarse demanda, sin hacer constar que se intentó la conciliación en la forma que la ley determine.

*Art. 109.* En cualquiera estado de la causa pueden los ciudadanos terminar sus diferencias entre sí o por medio de árbitros nombrados por ambas partes, con reservación o sin ella del derecho de apelar.

## *Capítulo V*

### *De la administración de justicia en lo criminal*

- Art. 110.* Los delitos ligeros que sólo merezcan penas correccionales se castigarán inmediata y gubernativamente con arreglo a las legales determinaciones que clasifiquen estos delitos, sus penas y el modo de proceder.
- Art. 111.* Nadie podrá ser detenido sin que haya semiplena prueba o indicio de que es delincuente, ni preso sino por delito que merezca pena corporal, procediendo información sumaria o justificación semiplena del hecho sobre que recaiga auto que se notifique al reo, y de que se pase copia al alcaide.
- Art. 112.* Dentro de sesenta horas se tomará declaración al detenido y se instruirá la sumaria, no pudiendo exigírsele juramento sobre hecho propio en materia criminal.
- Art. 113.* Todo delincuente puede ser arrestado infraganti, y todos pueden arrestarle y conducirlo a la presencia del juez, quien poniéndolo en custodia procederá a las diligencias de los artículos anteriores.
- Art. 114.* En cuanto al allanamiento de casas y registro de papeles, se estará al artículo 152 de la constitución general.

## *Capítulo VI*

### *De la Hacienda del estado*

- Art. 115.* La hacienda del estado se formará de las contribuciones directas e indirectas existentes y que en adelante se establezcan, y además de todos los ramos que legítimamente le pertenezcan.
- Art. 116.* Las contribuciones sólo se impondrán para cubrir los gastos de la federación y del estado, y sólo el congreso podrá derogarlas.
- Art. 117.* La recaudación, administración e inversión se arreglarán a las leyes y reglamentos vigentes y que en adelante se dicten.
- Art. 118.* Al efecto habrá una tesorería general que se gobernará por su respectivo reglamento, pudiendo, si conviniere, establecerse alguna especial.
- Art. 119.* El congreso nombrará cada año cinco individuos de su seno o de fuera para que revisen y glosen las cuentas de la tesorería del estado, las de propios y arbitrios, y demás ramos del mismo estado, quienes las pasarán al congreso para su aprobación.

## *Capítulo VII*

### *De la fuerza del estado*

- Art. 120.* La fuerza del estado se compondrá de la milicia que éste establezca y que deberá organizarse conforme a su reglamento que dará el congreso.

## Capítulo VIII

### De la instrucción pública

*Art. 121.* En cada uno de los pueblos del estado habrá uno o más maestros de primeras letras dotados, o bien de los fondos públicos de los ayuntamientos, o bien de los generales del estado, según lo dispongan las leyes con resplicencia a las circunstancias de los dichos fondos.

*Art. 122.* En las haciendas y rancherías deberá haber igualmente estos maestros, en la conformidad que el congreso determine.

*Art. 123.* Los referidos maestros deberán precisamente instruir a la juventud de su cargo en el catecismo de la doctrina cristiana y obligaciones civiles de los ciudadanos, y enseñarles a leer, escribir y la aritmética común.

*Art. 124.* Una ley arreglará en cuanto a la instrucción primera de la juventud los siguientes puntos:

1º. Sobre las buenas cualidades de los maestros.

2º. Sobre el método y forma de proveer las escuelas.

3º. Sobre sus respectivas dotaciones,

4º. Sobre examen y premio de los niños.

5º. Sobre el número de maestros en cada población, y niños de su cargo.

6º. Sobre el plan de enseñanza.

*Art. 125.* Con proporción a los fondos del estado deberán dotarse cátedras de ciencias y artes útiles.

## Capítulo IX

### De la observancia, interpretación y reforma de esta Constitución

*Art. 126.* Todo habitante del estado está obligado a obedecer la constitución, y todo funcionario al posesionarse de su destino deberá jurar la observancia de la constitución general, de la particular del estado, leyes de uno y otro gobierno, y el fiel desempeño de sus deberes, en cuyos particulares todos son responsables.

*Art. 127.* El congreso dispondrá se haga efectiva la responsabilidad de los infractores de la constitución y leyes.

*Art. 128.* Sólo el congreso podrá resolver las dudas en la inteligencia de esta constitución, y sobre reforma, adición o derogación de alguno de sus artículos.

*Art. 129.* Cualquier legislatura podrá presentar proposiciones sobre reforma, derogación o alteración de los artículos de la misma constitución, pasado que sea el primer congreso constitucional, las que podrán admitirse con el objeto de demandar las luces necesarias para preparar su discusión a la legislatura subsecuente a quien corresponde.

*Art. 130.* Si dichas proposiciones se aprobaren por las dos terceras partes del congreso, la resolución se tendrá por constitucional; mas si se desecharen o reprobaren, no se volverán a proponer hasta pasados dos años.



- Art. 131.* Igual método se observará en lo sucesivo en cuanto a admitirse el proyecto por una legislatura y resolverse por la siguiente en los términos referidos.
- Art. 132.* Las leyes constitucionales no necesitan la sanción del poder ejecutivo.
- Art. 133.* Jamás podrán derogarse ni alterarse los artículos que hablan de religión, independencia, gobierno y división de poderes.

*Apéndice a este capítulo*

- Art. 134.* La forma del juramento que deben prestar los funcionarios del estado es la siguiente: ¿Juráis delante de Dios usar como fiel depositario del poder constitucional, consultar en todo en el ejercicio de las funciones de vuestro cargo o los verdaderos intereses de vuestros conciudadanos según él dictamen de vuestra conciencia? Sí juro.—¿Juráis esforzaros para procurar el honor y prosperidad de la república, y para conservar su independencia, la seguridad de las personas, propiedad y derechos de todos los individuos que la componen? Sí juro.—¿Juráis conservar la religión católica apostólica romana, y las buenas costumbres, dar ejemplo de obediencia a las leyes y llenar todos los deberes que os impone la constitución del estado, la acta constitutiva y la constitución federal? Sí juro.—Si así lo hicierais, Dios os premie, y si no os lo demande.
- Art. 135.* Este juramento lo hará todo supremo funcionario público ante el congreso, los funcionarios generales no supremos ante el gobernador, presente la junta consultiva, y los funcionarios particulares foráneos ante el alcalde primero, presente el ayuntamiento, dándose fe de ello en la acta que se levante.
- Art. 136.* El primer congreso constitucional sólo durará por un año, debiendo instalarse el día veinte de febrero de mil ochocientos veinte y seis.

Dada en la capital de las Chiapas a 19 de noviembre de 1825, 5º de la independencia 3º de la federación, y 1º de la instalación del congreso de este estado.—Eustaquio Zebadua, presidente.—Joaquín Gutiérrez de Arce, vicepresidente.—Juan María Balboa.—Francisco Guillén.—Juan José Domínguez.—Manuel Saturnino Ozuna.—Cayetano Blanco.—Pedro Corona.—Manuel Escandón, diputado secretario.—Juan Crisóstomo Robles, diputado secretario.

Por tanto mando se imprima, publique, y circule, y se le dé el debido cumplimiento. Capital de las Chiapas febrero 9 de 1826.—6º.—4º y 2º.—Manuel José Rojas. Por mandado de S. E.—Dionisio Morales.



El gobernador del estado de las Chiapas a los habitantes del mismo, sabed: que el soberano congreso ha decretado lo que sigue:

El congreso constituyente del estado libre y soberano de las Chiapas ha venido en decretar y decreta lo siguiente:

- 1º. Estando señalado el día 20 del corriente mes para la instalación del próximo congreso constitucional, se fija el día 18 del mismo para la publicación y jura de la constitución del estado.

2º. Al efecto el gobierno pasará a este congreso para su aprobación el reglamento que con fecha 15 de diciembre se le mandó formar.

3º. Para obviar todo tropiezo que pudiera entorpecer dicha publicación por haber las cámaras tomado en consideración la parte 2ª del párrafo 1º del artículo 6º que dice así: “Quedando sujetos a previas censura y licencia del ordinario eclesiástico los escritos que traten directa o indirectamente materias de religión”, la atribución XII del artículo 51, y probablemente el artículo 120 de la misma constitución, la publicación y juramento deberá verificarse sin perjuicio de las justas y sabias resoluciones de las cámaras en cuanto a estos puntos.

Lo tendrá entendido el gobernador del estado, y dispondrá lo necesario para su cumplimiento, publicación y circulación. Ciudad Real febrero 7 de 1826.—Juan José Domínguez, presidente.—Pedro Corona, diputado secretario.—Francisco Guillén, diputado secretario.—Al gobernador del estado.

El congreso constituyente del estado libre y soberano de las Chiapas, penetrado de la exposición del gobierno, de esta misma fecha, en que manifiesta dificultades que a su ver impiden la publicación de la constitución del mismo estado con arreglo al decreto de 7 del corriente; deseando allanar por su parte hasta el último inconveniente que pueda entorpecer dicha publicación con la aclaración del artículo 3º del mismo decreto, ha venido en resolver:

1º. El gobierno procederá a la publicación y jura de la constitución del estado, omitiendo por ahora esta solemnidad con respecto a los puntos de que habla el artículo 3º del decreto de 7 del corriente hasta que se redacten conforme a las justas y sabias resoluciones de las cámaras.

2º. Para evitar equivocaciones en los ciudadanos al tiempo de la publicación y juramento, se acompañarán a cada uno de los ejemplares de la constitución copias autorizadas del precedente decreto y del dado en 7 del corriente.

Lo tendrá entendido el gobernador del estado y dispondrá lo necesario para su cumplimiento, publicación y circulación. Ciudad Real febrero 9 de 1826.—Juan José Domínguez, presidente.—Pedro Corona, diputado secretario.—Francisco Guillén, diputado secretario.—Al gobernador del estado.

Por tanto mando se publique, circule y dé su cumplimiento. Capital de las Chiapas febrero 9 de 1826.—Manuel José de Rojas.—A. D. Dionisio Morales.



7 de diciembre de 1825

Constitución del estado de Chihuahua

El ciudadano José de Urquidi, coronel retirado de ejército y gobernador del estado de Chihuahua, a todos sus habitantes, sabed: que el congreso constituyente del mismo ha decretado y sancionado la siguiente constitución política del estado libre de Chihuahua.

En el nombre de Dios Padre, Hijo y Espíritu Santo, autor y supremo legislador de las sociedades:

El congreso constituyente del estado libre y soberano de Chihuahua, en desempeño de los deberes que le impusieron sus comitentes, decreta la siguiente constitución política para su gobierno interior.

Título primero

Del estado, su forma de gobierno, territorio y religión

- Art. 1.* El estado de Chihuahua es parte integrante de la federación mexicana.
- Art. 2.* Es independiente, libre y soberano en su gobierno interior.
- Art. 3.* Éste es representativo popular federal, y su poder supremo se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, que jamás podrán reunirse en una corporación o persona, ni depositarse el primero en un solo individuo.
- Art. 4.* El territorio del estado se compone de todos los que se comprenden en los límites señalados por el soberano congreso general constituyente en su decreto de 27 de julio de 1824. Una ley constitucional arreglará sus límites, y dividirá sus partidos.
- Art. 5.* La religión del estado, y que éste protege, es la católica apostólica romana, sin tolerancia de otra alguna.

Título II

De los chihuahuenses, sus derechos y obligaciones

- Art. 6.* Son chihuahuenses: todos los nacidos en el territorio del estado; los que lo hubieren sido en cualquiera parte de la federación mexicana que se avecinden en él; los extranjeros que lo estuvieren actualmente, y los que en lo sucesivo obtengan carta de naturaleza. Una ley constitucional arreglará el modo de adquirir estas cartas, después de que el congreso general haya dado la regla de que habla la facultad 26 del artículo 50 de la constitución federal.

- Art. 7.* En el territorio del estado todos nacen libres, aunque sus padres sean esclavos. Para los que actualmente están sujetos a esta condición, se dará una ley que establezca el modo de manumitirlos.
- Art. 8.* El estado no reconoce título de nobleza, y prohíbe su establecimiento y el de mayorazgos.
- Art. 9.* El estado sucede en toda especie de bienes intestados sin heredero legítimo plenamente justificado.
- Art. 10.* La ley es una para todos: ante ella todos son iguales.
- Art. 11.* Son ciudadanos todos los chihuahuenses: los ciudadanos de los demás estados de la federación, luego que se avecinden en éste: los nacidos en las repúblicas de la América que fue antes española, luego que también se avecinden en el estado; y los extranjeros que habiendo obtenido carta de naturaleza, adquieran legalmente la vecindad.
- Art. 12.* Ínterin la España no reconoce nuestra independencia, no serán ni ciudadanos, ni chihuahuenses, los naturales o vecinos de la federación (exceptuándose los hijos de familia) que desde el año de 1821, emigraron a puntos dominados por aquel gobierno.
- Art. 13.* Se suspenden los derechos de los ciudadanos:
- 1º. Por incapacidad física o moral, notoria, o declarada por autoridad competente, previos los requisitos que dispongan las leyes.
  - 2º. Por no tener diez y ocho años cumplidos, excepto los casados de cualquiera edad.
  - 3º. Por el estado de deudor fallido cuando se declare haber intervenido fraude o crimen en la quiebra, y mientras se haga dicha declaración.
  - 4º. Por el estado de deudor a los caudales públicos con plazo cumplido, habiendo precedido requerimiento para el pago.
  - 5º. Por no tener domicilio, empleo, oficio, o modo de vivir conocido.
  - 6º. Por hallarse procesado criminalmente.
  - 7º. Por ingratitud de los hijos hacia sus padres, legalmente calificada.
  - 8º. Por la arbitraria y punible separación del casado de su legítima consorte, siendo notoria, y sin las formalidades del derecho.
  - 9º. Por el estado de sirviente doméstico cerca de la persona.
  - 10º. Por la ebriedad consuetudinaria.
  - 11º. Por no saber leer ni escribir; mas esta disposición no tendrá todo su efecto hasta el año de 1840 en adelante.
- Art. 14.* Se pierden los mismos derechos
- 1º. Por adquirir naturaleza, o residir cinco años consecutivos fuera del territorio mexicano, sin comisión o licencia del gobierno de la federación, o del particular del estado.
  - 2º. Por admitir empleo, o condecoración de gobierno extranjero, sin consentimiento del congreso del estado.
  - 3º. Por sentencia ejecutoriada en que se impongan penas afflictivas o infamantes.
- Art. 15.* El que perdiere los derechos de ciudadano, sólo podrá recobrarlos por rehabilitación del congreso.

- Art. 16.* Sólo los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, pueden obtener y votar para los empleos y cargos del estado, en los casos y términos que prevengan las leyes.
- Art. 17.* La restricción del artículo anterior no comprende la provisión de empleos sólo facultativos.
- Art. 18.* Son obligaciones de los chihuahuenses:
- 1<sup>a</sup>. Guardar a sus semejantes sus respectivos derechos.
  - 2<sup>a</sup>. Contribuir con sus haberes al sostén del estado.
  - 3<sup>a</sup>. Respetar a las autoridades, prestar los auxilios, y ser fieles observantes de la ley.

### Título III Del Poder Legislativo

- Art. 19.* El poder legislativo residirá en un congreso compuesto de diputados, elegidos popularmente en la forma que prescriban las leyes sobre la base de la población, y de que jamás pueda bajar su número de once ni exceder de veinte y un individuos propietarios, y de cuatro a ocho suplentes.
- Art. 20.* Para ser diputado se requiere, ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, de veinte y cinco años, natural del estado, o tener dos años de vecindad.
- Art. 21.* La vecindad en los no nacidos en el territorio de la república, para ser diputados, será la de ocho años: tendrán la circunstancia de estar casados con mexicana, y las demás que requiera la ley de elecciones.
- Art. 22.* Están impedidos para ser diputados los empleados de la federación, los individuos del ejército permanente, y de la milicia activa, no comprendiéndose los retirados, aunque gocen fuero. También están impedidos para ser diputados el gobernador y vicegobernador del estado, el secretario de gobierno, los oficiales de su secretaría, y los que ejerzan en todo él jurisdicción eclesiástica contenciosa, y los demás funcionarios y empleados del estado, cuyas plazas tengan señalada dotación aunque no la disfruten.
- Art. 23.* Para que los comprendidos en el artículo anterior puedan ser diputados, deberán haber cesado en sus destinos seis meses antes de comenzar las elecciones.

### Título IV De los diputados

- Art. 24.* Ningún individuo del estado podrá excusarse de admitir el nombramiento de diputado.
- Art. 25.* Serán inviolables por sus opiniones manifestadas en el ejercicio de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.
- Art. 26.* En las causas criminales que se intenten contra los diputados, se constituirá el congreso en gran jurado, concurriendo a lo menos las tres cuartas partes del total de que se componga el congreso, para declarar si ha lugar o no a la formación de

- causa. En éstas y en los casos en que puedan ser demandados civilmente, serán juzgados en el modo, términos y por el tribunal que prescriba el reglamento interior.
- Art. 27.* No habrá lugar a formación de causa cuando no voten por la afirmativa dos tercias partes de los diputados presentes, en cuyo caso jamás podrá tomarse el asunto en consideración por ningún tribunal.
- Art. 28.* Si el congreso declara haber lugar a la formación de causa a algún diputado, éste quedará suspenso de su encargo, y a disposición del tribunal competente.
- Art. 29.* Los diputados durante su misión, y mientras que permanezca de gobernador el que lo fue al tiempo de ella, no podrán obtener empleo alguno de nombramiento del gobierno, a no ser que les corresponda por escala.
- Art. 30.* A los diputados se les asistirá con dietas pagadas por la administración general del estado.
- Art. 31.* Su cuota, y tiempo por que deban disfrutarla, se determinará por una ley, que podrá variar el congreso respecto a los sucesivos diputados.

## Título V

### De la instalación del Congreso, duración y lugar de sus sesiones

- Art. 32.* El congreso se reunirá todos los años el día primero de julio en la capital del estado, con la solemnidad, y en los términos que prevenga una ley particular.
- Art. 33.* Cerrará sus sesiones el 30 de setiembre, pudiendo prorrogarlas por sí, o excitado por el gobernador hasta el 30 de octubre del mismo año.
- Art. 34.* Cada legislatura debe durar dos años.
- Art. 35.* Ocho días antes de cerrar el congreso cada año sus sesiones ordinarias, nombrará una diputación compuesta de cuatro individuos propietarios, y dos suplentes de su seno, que se denominará permanente, cuyo nombramiento se comunicará al gobierno para su publicación y circulación. El vicegobernador del estado presidirá sin voto, si no es en caso de empate, esta corporación.

## Título VI

### De las atribuciones del Congreso

- Art. 36.* Las atribuciones del congreso son:
- I. Dar, interpretar, reformar y derogar las leyes y decretos.
  - II. Establecer los gastos públicos del estado, y las contribuciones necesarias para cubrirlos, con presencia y examen de los presupuestos que presente el gobierno.
  - III. Crear, suprimir y dotar los empleos y cargos del estado.
  - IV. Nombrar, en los casos y modos que prevenga esta constitución, los depositarios de los poderes ejecutivo y judicial.
  - V. Aprobar los nombramientos que haga el gobierno de los funcionarios que necesiten de este requisito según la constitución.

- VI. Promover la educación pública y el aumento de todos los ramos de prosperidad.
- VII. Dar reglas de colonización conforme a las leyes generales de la materia.
- VIII. Darlas igualmente para conceder pensiones y retiros.
- IX. Proteger la libertad política de la imprenta.
- X. Aprobar las ordenanzas municipales de los pueblos, y los reglamentos generales para la policía y sanidad del estado.
- XI. Dictar el modo para hacer la recluta para la milicia activa, y organizar la local conforme a las leyes.
- XII. Fijar los límites de los partidos, aumentarlos, suprimirlos, o crear otros nuevos.
- XIII. Tomar cuentas al gobierno de la recaudación e inversión de los caudales públicos.
- XIV. Contraer deudas sobre el crédito del estado, y señalar fondos para satisfacerlas.
- XV. Conceder amnistías o indultos, en casos extraordinarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del congreso.
- XVI. Conceder al gobierno facultades extraordinarias por tiempo limitado, siempre que se estime preciso por el voto de las dos terceras partes de los miembros del congreso.
- XVII. Decretar honores públicos a la memoria de los ciudadanos beneméritos en grado heroico de la nación o del estado.
- XVIII. Hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos, declarando previamente respecto del gobernador, vicegobernador, individuos del supremo tribunal de justicia, y secretario del despacho de gobierno, si ha o no lugar a la formación de causa en los términos prevenidos para los diputados en los artículos 26, 27 y 28. Por el hecho de haber lugar a la formación de causa quedará suspenso el funcionario, y su plaza será servida interinamente.
- XIX. Ejercerá finalmente todas las funciones legislativas en lo que no contraríen el acta constitutiva, constitución y leyes de la Unión, y usará de las facultades que ellas han concedido a las legislaturas.

## Título VII

### De la formación, sanción y publicación de las leyes

- Art. 37.* La iniciativa de las leyes, modo, y forma de las discusiones, se prescribirá en el reglamento interior; pero ningún proyecto de ley se discutirá si no estuvieren presentes las dos terceras partes del número total de diputados.
- Art. 38.* Para que un proyecto de ley puesto a discusión se tenga por aprobado o desechado en el todo o en parte, es necesaria la aprobación o reprobación de la pluralidad absoluta de los diputados presentes.
- Art. 39.* Desechado un proyecto de ley, o declarado por el congreso no haber lugar a que se vote en su totalidad, o en alguno de sus artículos, no podrá proponerse otra vez en la parte desecheda o no admitida a votación, sino hasta la siguiente reunión ordinaria del congreso.
- Art. 40.* La reforma, derogación o interpretación de las leyes, se hará con las mismas formalidades y trámites con que se establecen.

- Art. 41.* Aprobado un proyecto de ley, se extenderá en forma, y se comunicará al gobierno para que con su sanción se publique y circule en el estado.
- Art. 42.* Si el gobernador tuviere que objetar sobre ella, podrá suspender su cumplimiento, y representar por escrito al congreso en el término de diez días, contados desde el de su recibo.
- Art. 43.* Si corriendo este término cerrase el congreso sus sesiones, tendrá efecto lo prevenido en el artículo anterior al tercer día de la inmediata reunión ordinaria del congreso.
- Art. 44.* Presentadas las observaciones del gobierno en tiempo hábil, volverá el congreso a examinar y discutir el proyecto, y si se aprobase por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, le dará el gobierno su sanción, y se publicará como ley.
- Art. 45.* El gobernador publicará las leyes bajo esta fórmula: “N. gobernador del estado de Chihuahua, a todos sus habitantes, sabed: que el congreso del mismo estado ha decretado lo que sigue: (aquí el texto literal de la ley) Por tanto mando se imprima, publique, circule, y se cumpla en todas sus partes. (La fecha, el nombre y firma del gobernador y secretario del despacho).”
- Art. 46.* El gobernador circulará las leyes autorizadas por el secretario del despacho, sin cuyo requisito no serán obedecidas.

## Título VIII De la diputación permanente

- Art. 47.* El día siguiente de haber cerrado el congreso sus sesiones ordinarias, se instalará la diputación permanente presidida por el vicegobernador del estado, y elegirá de entre sus individuos un presidente que supla las faltas del vicegobernador, y un secretario, que durará todo el tiempo de la diputación, que será hasta la reunión ordinaria del congreso, comunicando estos nombramientos al gobierno para su publicación.
- Art. 48.* Las facultades de la diputación permanente son:
- I. Velar sobre la observancia de la constitución y de las leyes, y dar cuenta al congreso en su próxima reunión ordinaria de las infracciones que haya notado.
  - II. Ejercer las facultades del congreso en su receso, en los casos detallados en las atribuciones IV, V y VI del artículo 36, y en las demás que exprese esta constitución.
  - III. Dar al gobierno su dictamen motivado, y por escrito en cuántos casos y negocios le consulte.
  - IV. Acordar por sí, o escotada por el gobernador, la convocación y materias de las sesiones extraordinarias, en caso de grave urgencia, señalando día para la reunión del congreso.
  - V. Circular la convocatoria por medio de su presidente, si después de tercero día de comunicada al gobierno para el efecto no lo hubiere verificado.
  - VI. Conceder licencia temporal a los diputados con arreglo al reglamento interior del congreso.



- VII. Llamar por medio del gobernador los diputados suplentes en lugar de los propietarios que fallecieren o se imposibilitaren notoriamente; y si unos u otros hubieren fallecido o imposibilitádose, acordar que el gobierno expida las órdenes necesarias para que se proceda a nueva elección arreglado a las leyes. Estas disposiciones tendrán lugar en el primer año de cada legislatura, y en el segundo sólo cuando a juicio de la diputación haya probabilidad de que se reúna extraordinariamente el congreso.
- VIII. Desempeñar finalmente las atribuciones económicas que le señale el reglamento interior.

## Título IX

### De la reunión extraordinaria del Congreso

- Art. 49.* Las sesiones del congreso extraordinariamente reunido, se abrirán y cerrarán del mismo modo que las ordinarias.
- Art. 50.* Sólo se deliberará en ellas sobre las materias para que fue convocado.
- Art. 51.* La reunión extraordinaria del congreso no impedirá las elecciones periódicas para su renovación.
- Art. 52.* Si llegado el tiempo de las sesiones ordinarias, se hallare reunido el congreso en extraordinarias, cesarán éstas, y el asunto que las motivó se seguirá tratando en aquéllas.

## Título X

### De las personas en quienes debe depositarse el Poder Ejecutivo, sus cualidades, duración, modo de suplirlas, sus prerrogativas, y juramento que han de prestar

- Art. 53.* El poder ejecutivo se depositará en un individuo que se denominará gobernador del estado, nombrado por el congreso, según su reglamento interior.
- Art. 54.* Habrá también un vicegobernador nombrado en la misma forma, en quien recaerán todas las obligaciones, facultades y prerrogativas del gobernador en caso de su imposibilidad física o moral, de su destitución o muerte.
- Art. 55.* Para ser gobernador o vicegobernador se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, nacido en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos, de edad de treinta años cumplidos, y que haya tenido o tenga cinco de vecindad en el estado no interrumpida antes de la elección.
- Art. 56.* El gobernador y vicegobernador no pueden ser reelectos para los mismos destinos, sino hasta pasados cuatro años de haber cesado en sus funciones.
- Art. 57.* Los empleados de la federación no pueden ser electos para estos destinos, si no es con licencia del gobierno general, ni los eclesiásticos en caso alguno.
- Art. 58.* El desempeño de estos destinos es preferente a cualquiera otro del estado.

- Art. 59.* El gobernador y vicegobernador tomarán posesión de sus respectivos empleos el día 21 de agosto, y se reemplazarán precisamente cada cuatro años en el mismo día.
- Art. 60.* Si por cualquiera motivo el gobernador o vicegobernador electos, no estuvieren prontos a entrar en el ejercicio de sus funciones el día señalado en el artículo anterior, cesarán sin embargo los antiguos, y se depositará el poder ejecutivo en el individuo que nombre el congreso al efecto a pluralidad absoluta de votos.
- Art. 61.* Lo prevenido en el artículo anterior se observará también en cualquiera otro tiempo en que el gobernador y vicegobernador estuvieren temporalmente impedidos para ejercer sus funciones. En el receso del congreso ejercerá esta facultad la diputación permanente.
- Art. 62.* En caso de impedimento perpetuo o muerte del gobernador o vicegobernador, se cubrirá la falta en los mismos términos prevenidos en los artículos anteriores.
- Art. 63.* Las elecciones hechas en virtud del artículo precedente, son sin perjuicio de las periódicas que han de hacerse cada cuatro años.
- Art. 64.* Sólo ante el congreso podrán ser acusados el gobernador y vicegobernador durante su encargo, y en los primeros seis meses posteriores por cualquiera delito que hubieren cometido en el propio tiempo, o por falta del desempeño de su encargo. Pasado este término, no podrán serlo por delito de responsabilidad en el ejercicio de sus facultades. Una ley determinará el tribunal en que deban ser juzgados.
- Art. 65.* La ley designará la indemnización de estos funcionarios, y no podrá variarse en el tiempo de su gobierno.
- Art. 66.* Al tomar posesión de sus destinos, prestarán juramento ante el congreso, y en su receso ante la diputación permanente, bajo la fórmula siguiente: “Yo N. nombrado gobernador (o vicegobernador) del estado de Chihuahua, juro por Dios y los santos evangelios que ejerceré fielmente el encargo que me ha confiado, y que guardaré y haré guardar su constitución política y leyes, el acta constitutiva, la constitución de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes generales.”
- Por todos los actos que autoricen contrarios a este juramento son personalmente responsables.

## Título XI

### De las obligaciones, facultades y restricciones del gobernador

- Art. 67.* Las obligaciones y facultades del gobernador son:
- I. Cumplir y hacer cumplir las leyes del estado y las de la federación, espidiendo al efecto cuando sea necesario reglamentos o decretos.
  - II. Cuidar de la recaudación y distribución de los caudales públicos con arreglo a las leyes, y presentar anualmente al congreso para su aprobación las cuentas respectivas.
  - III. Cuidar igualmente de que pronta y cumplidamente se administre justicia por los tribunales del estado, en los términos que dispondrá una ley.
  - IV. Presentar anualmente al congreso para su aprobación el presupuesto de los gastos del estado.

- V. Tomar las medidas necesarias para la seguridad de los fondos del estado, en caso de suspensión de alguno o algunos de los empleados que los manejen.
- VI. Tomar, previo acuerdo del congreso, si estuviere reunido, o de la diputación permanente, todas las medidas extraordinarias para salvar al estado en caso de actual invasión exterior, inminente peligro o conmoción interior armada.
- VII. Nombrar y remover libremente al secretario del despacho.
- VIII. Nombrar para los empleos del estado que no se reserven al congreso, y conceder retiros conforme a las leyes.
- IX. Suspender de sus empleos hasta por tres meses, y aun privar de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados ineptos o infractores de sus órdenes. En los casos en que crea deberse formar causa a estos empleados, pasará los antecedentes al tribunal respectivo.
- X. Suspender por sí a los jefes de partido: con informe de éstos, a los presidentes de ayuntamientos, y con los de ambos a uno, más o todos los miembros de los ayuntamientos que abusaren de sus facultades, dando parte justificado al congreso, y en su receso a la diputación permanente. Ínterin que fueren juzgados y sentenciados, entrará a funcionar en vez del ayuntamiento suspenso el último anterior. Si se declarasen inhábiles, se procederá a nueva elección, siempre que falten más de cuatro meses para cumplir su encargo.
- XI. Dar su sanción a las leyes del estado, y representar por una vez sobre las que no sean constitucionales con arreglo a los artículos 42, 43 y 44.
- XII. Pedir la prorrogación de las sesiones del congreso conforme al artículo 33.
- XIII. Convocar a sesiones extraordinarias, cuando por la gravedad de alguna ocurrencia lo acuerde la diputación permanente, ya sea por sí misma o excitada por el gobernador.
- XIV. Mandar y disciplinar la milicia cívica, nombrar sus jefes y oficiales con arreglo a las leyes generales de la federación y particulares del estado.
- XV. Ejercer la exclusiva en la provisión de piezas eclesiásticas.
- XVI. Se extiende su autoridad a todo cuanto conduce a conservar el orden público, promover la prosperidad del estado y cuidar de su seguridad.

*Art. 68.* No puede el gobernador:

- I. Privar a nadie de su libertad ni imponerle pena; pero podrá arrestarlo en caso de interesarse la seguridad o vindicta pública, con obligación, bajo de responsabilidad, de poner al tratado como reo en el término de cuarenta y ocho horas a disposición del juez competente.
- II. Ocupar por sí, ni para otro, ni para el estado, la propiedad particular; ni turbar a nadie en el uso y aprovechamiento de ella. En el caso de que la utilidad pública exija lo contrario, deberá preceder la audiencia del interesado, la del síndico del ayuntamiento respectivo, la calificación del congreso, en su receso la de la diputación permanente, y la correspondiente indemnización, a juicio de hombres buenos nombrados por el gobierno y la parte.
- III. Impedir las elecciones populares, ni que éstas surtan efecto.

- IV. Salir del territorio del estado durante el tiempo de que habla el artículo 65, ni separarse más de diez leguas del lugar en que resida el congreso sin su permiso, o en su receso sin el de la diputación permanente. Al vicegobernador comprende también esta disposición.

## Título XII Del Consejo de gobierno

- Art. 69.* En los recesos del congreso la diputación permanente será el consejo de gobierno con arreglo a sus facultades.
- Art. 70.* En las reuniones del congreso, el consejo lo compondrán el vicegobernador, el administrador general de rentas, un abogado de los empleados por el estado que nombre el congreso, y un eclesiástico nombrado del mismo modo cada dos años, indemnizándosele a este último de las rentas del estado por sólo el tiempo que funcionare.
- Art. 71.* Los individuos de la diputación permanente y los comprendidos en el artículo anterior, en su caso son responsables por los dictámenes que den al gobernador contrarios a las leyes.

## Título XIII Del secretario del despacho de gobierno

- Art. 72.* Para el despacho de los negocios del gobierno del estado habrá un secretario.
- Art. 73.* Para serlo se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de treinta años, nacido en alguno de los Estados Unidos Mexicanos, y que haya tenido o tenga cinco de vecindad en el estado, no interrumpida antes de la elección.
- Art. 74.* Los decretos, reglamentos y órdenes del gobernador deberán ir firmados por el secretario del despacho, sin cuyo requisito no serán obedecidos.
- Art. 75.* Este funcionario es responsable de todas las providencias del gobernador que autorice con su firma, y será juzgado en los mismos términos prescritos en los artículos 26, 27 y 28.
- Art. 76.* El secretario del despacho dará todos los años cuenta al congreso, al tercer día de su reunión ordinaria, del estado en que se hallen todos los ramos de administración pública, presentando al efecto una memoria formada por él mismo, y en la que se comprenderá la opinión del gobierno sobre las reformas o variaciones que estime convenientes en cada uno de los mismos ramos.
- Art. 77.* El gobierno formará y presentará al congreso para su aprobación el reglamento de la secretaría del despacho de gobierno.

## Título XIV Del Poder Judicial

- Art. 78.* Éste residirá en un tribunal supremo de justicia, nombrado por el congreso a propuesta del gobierno, y en los demás jueces inferiores que las leyes han establecido o en adelante establecieron. Todos los individuos que compongan el poder judicial son responsables por sus procedimientos en el desempeño de sus funciones.
- Art. 79.* El número de los individuos del supremo tribunal, con tal que no exceda de cuatro, incluso el fiscal, su división en salas, sus atribuciones, y el tribunal que deba juzgarlos, se determinará por una ley particular.
- Art. 80.* Para ser individuo de este supremo tribunal de justicia se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, natural de los Estados Unidos Mexicanos, y estar instruido en la ciencia del derecho a juicio del congreso.
- Art. 81.* Los eclesiásticos no podrán ser individuos de los tribunales que pague el estado.

## Título XV De la administración de justicia en general

- Art. 82.* Ningún individuo puede ser juzgado en el estado, sino por los tribunales establecidos en él, sin que jamás pueda nombrarse comisión especial para el efecto.
- Art. 83.* Los eclesiásticos y militares continuarán sujetos a las autoridades a que actualmente lo están según las leyes vigentes.
- Art. 84.* Todo hombre será juzgado en el estado por unas mismas leyes en sus negocios comunes, civiles y criminales.
- Art. 85.* Las leyes fijarán las formalidades que deban observarse en la formación de los procesos, y ninguna autoridad puede dispensarlas.
- Art. 86.* Los tribunales deben limitarse a la aplicación de la ley, y nunca podrán interpretar la ni suspender su ejecución.
- Art. 87.* Ni el congreso ni el gobernador pueden en ningún caso ejercer las funciones judiciales, avocarse las causas pendientes, ni mandar abrir las fenecidas.
- Art. 88.* Todos los negocios judiciales del estado se terminarán dentro de su territorio hasta su último recurso.
- Art. 89.* En ningún negocio puede haber más de tres instancias y otras tantas sentencias definitivas.
- Art. 90.* Las leyes determinarán según la clase y naturaleza de los negocios, cuál de las sentencias ha de causar ejecutoria.
- Art. 91.* De las sentencias de esta clase sólo se puede interponer el recurso de nulidad en la forma y para los efectos que determinen las leyes.
- Art. 92.* El juez que hubiere sentenciado un negocio en alguna instancia, no puede sentenciarlo en otra, ni determinar del recurso de nulidad que se interponga en el mismo negocio; mas esta disposición no tendrá todo su efecto, sino hasta que el congreso lo juzgue conveniente y las circunstancias lo permitan.

- Art. 93.* La justicia se administrará en nombre del estado y en la forma que las leyes establezcan.
- Art. 94.* Los actos, registros y procedimientos de los jueces y autoridades de otros estados, territorios y distrito federal, tendrán entera fe y crédito en el estado, si estuvieren arreglados a sus respectivas leyes.
- Art. 95.* El cohecho, soborno y prevaricación de los jueces, produce contra ellos acción popular.

## Título XVI

### De la administración de justicia en lo civil

- Art. 96.* Una ley designará los negocios civiles que por razón de la corta cantidad que se demanda, deben determinarse definitivamente por medio de providencias gubernativas. De éstas no podrá interponerse apelación ni otro recurso.
- Art. 97.* En los demás negocios civiles, no podrá intentarse demanda judicial, sin hacer constar que precedió el medio de la conciliación. Ésta se verificará en los términos que disponga la ley.
- Art. 98.* Los convenios de los interesados en los negocios civiles, sobre terminarlos por medio de árbitros o de cualquiera otro modo extrajudicial, se observarán religiosamente por los tribunales.

## Título XVII

### De la administración de justicia en lo criminal

- Art. 99.* La ley designará los delitos ligeros que deban castigarse con penas correccionales y por medio de providencias gubernativas, de que no podrá interponerse apelación ni otro recurso.
- Art. 100.* Cuando el delito fuere únicamente de injurias, no podrá admitirse demanda judicial sin que preceda conciliación con arreglo a la ley.
- Art. 101.* Nadie puede ser preso por ningún delito sin que preceda información sumaria del hecho y decreto del juez por escrito, que se le notificará en el acto de la prisión, pasándose inmediatamente al alcalde una copia de él.
- Art. 102.* En causa propia se recibirán sus declaraciones a los reos sin exigirles juramento.
- Art. 103.* El delincuente infraganti puede ser presentado al alcaide por cualquiera individuo del pueblo, para que el juez proceda inmediatamente a formar la correspondiente información sumaria.
- Art. 104.* Si alguno fuere arrestado sin que se le notifique el decreto de prisión, no se le tendrá como preso, sino en clase de detenido.

- Art. 105.* Ninguno permanecerá en clase de detenido, sino sesenta horas, y si en su intermedio no se le hubiese notificado decreto de prisión, ni pasándosele copia de él al alcaide, lo pondrá éste en libertad inmediatamente.
- Art. 106.* Las cárceles se dispondrán de manera que sólo sirvan para asegurar a los arrestados y presos, y no para molestarlos.
- Art. 107.* Por delitos que no merezcan pena corporal ninguno se pondrá preso, siempre que diere fianza a satisfacción del juez.
- Art. 108.* Sólo en el caso de que el delito lleve consigo responsabilidad pecuniaria, se podrán embargar bienes al procesado, y esto en proporción a la cantidad a que se extienda la responsabilidad. Jamás se impondrá a un reo la pena de confiscación de bienes.
- Art. 109.* Ninguna autoridad del estado puede librar órdenes para el registro de las casas, papeles y otros efectos de sus habitantes, sino en los casos expresamente dispuestos por la ley, y en la forma que ella determine: tampoco podrá usarse con los reos el tormento y apremio.
- Art. 110.* Las causas criminales serán públicas desde el momento en que se haya recibido al procesado su confesión con cargo.
- Art. 111.* Ninguna pena será trascendental a la familia del que la sufre, sino que obrará en éste todos sus efectos.

## Título XVIII Del gobierno interior del estado

- Art. 112.* El gobierno interior de los pueblos estará a cargo de ayuntamientos y juntas municipales.
- Art. 113.* Los ayuntamientos se compondrán de un presidente, de alcalde o alcaldes, regidores y síndicos procuradores: su organización, el número de individuos de que deban componerse, y sus atribuciones serán detalladas por una ley.
- Art. 114.* Los presidentes del ayuntamiento de la cabecera del partido serán jefes de partido: sus atribuciones y duración les será señalada por la ley de que habla el artículo anterior.

## Título XIX De la milicia cívica del estado

- Art. 115.* Los chihuahuenses llamados por la ley, componen la fuerza militar para el servicio nacional y del estado. Una ley con presencia de la constitución y leyes generales de la Unión, arreglará este servicio en el modo más útil y menos gravoso a los habitantes del estado.

## Título XX

### Del examen y glosa de las cuentas de los caudales del estado

- Art. 116.* Todos los años, el económico del estado se cerrará el 30 de noviembre.
- Art. 117.* El congreso nombrará anualmente en sus sesiones ordinarias una comisión de cuatro individuos, dos de los que deban componer la diputación permanente, y dos de fuera de ella, quienes en unión de otro nombrado por el gobernador, examinarán y glosarán las cuentas de los caudales públicos del estado que ha de presentar el mismo gobernador.
- Art. 118.* Éste lo hará pasando a la comisión, dentro del mes de marzo, la cuenta general y particular que la justifique en todos los ramos de hacienda con los de propios y arbitrios, para gastos municipales de los pueblos correspondientes todas al año económico anterior.
- Art. 119.* La comisión en los tres meses siguientes cumplirá con su instituto, y en los quince primeros días de la reunión ordinaria del congreso, se las presentará con su informe por escrito para su aprobación.
- Art. 120.* En ninguna cuenta, sea la general de la administración principal, sea de las particulares de los distintos ramos que pertenezcan a fondos públicos, se admitirá pago alguno que no sea para cubrir gastos aprobados por el congreso y con las formalidades de la ley.

## Título XXI

### De la observancia de la constitución, de su interpretación, adición y reforma

- Art. 121.* Todo habitante del estado tiene obligación de obedecer esta constitución: y los funcionarios públicos del mismo, al tomar posesión de sus destinos, deben prestar juramento de observarla y hacerla observar, lo mismo que el acta constitutiva, constitución y leyes de la Unión y las particulares del estado.
- Art. 122.* Para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores, el congreso dictará las leyes convenientes.
- Art. 123.* El mismo resolverá las dudas que se susciten sobre la inteligencia de alguno o algunos de los artículos de esta constitución.
- Art. 124.* No puede alterarse ni adicionarse esta constitución en ninguno de sus artículos, sino después de haber mediado dos congresos constitucionales.
- Art. 125.* En los dos congresos primeros constitucionales se podrán presentar proposiciones para la reforma de artículos de la constitución. Si fueren admitidas a discusión por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del congreso, se tratarán y discutirán en el tercer congreso constitucional.
- Art. 126.* Si en éste fueren aprobadas por las dos terceras partes de sus miembros presentes, se promulgarán como leyes constitucionales.
- Art. 127.* En lo sucesivo las adiciones o reformas que se propongan en un congreso, incluso el tercero, no se podrán tomar en consideración y aprobarse, sino por el



siguiente, concurriendo para ello las dos terceras partes de los votos de los miembros presentes, lo mismo que para admitirse a discusión en el congreso en que se hubieren propuesto.

*Art. 128.* Jamás podrán alterarse los artículos de esta constitución que establecen la libertad e independencia del estado, su religión, forma de gobierno interior, la protección de la libertad de la prensa y división de poderes.

*Art. 129.* Las leyes existentes quedan vigentes, siempre que no se opongan al actual sistema, hasta que no sean expresamente derogadas.

Dada en Chihuahua a 7 del mes de diciembre del año del Señor de 1825.—5° de la independencia, 4° de la libertad y 3° de la federación.—El presidente del congreso, Norberto Moreno.—El vicepresidente del congreso, José María de Irigoyen.—Mariano Orcasitas.—Juan Rafael Rascón.—José María Porras.—Julián Bernal.—Estevan Aguirre.— Juan Manuel Rodríguez, diputado secretario.—Salvador Porras, diputado secretario.

Por tanto mando se imprima, publique y circule, y se cumpla en todas sus partes. Chihuahua 7 de diciembre de 1825.—José de Urquide.—José María Ponce de León, secretario.



7 de diciembre de 1825

Constitución Política del Estado Libre de Puebla

El general de brigada José María Calderón, gobernador del estado libre y soberana de Puebla de los Ángeles, a todos sus habitantes, *sabed*: Que el congreso constituyente ha decretado y sancionado la siguiente constitución del estado libre y soberano de Puebla.

En el nombre de Dios Todopoderoso, autor sapientísimo y supremo legislador de la sociedad.

El congreso constituyente del estado libre y soberano de Puebla, en uso de sus altas atribuciones, y anhelando desempeñar cabalmente la confianza de sus comitentes, con el objeto de asegurarles su perpetua paz y felicidad, sanciona la siguiente constitución.

DEL ESTADO Y SUS HABITANTES

*Art. 1º.* El territorio del estado de Puebla es el que actualmente comprenden los partidos de Acatlan, Amozoc, Atlixco, Chalchicomula, Chautla, Chicontepec, Chietla, Cholula, Huauchinanco, Huexotzinco, San Juan de los Llanos, Matamoros, Ometepec, Puebla, Tecali, Tehuacan, Tepeaca, Tepeji, Tetela, Tezuitlan, Tlapa, Tochimilco, Tuxpan, Zacapoastla y Zacatlan.

*Art. 2º.* Una ley dividirá el territorio en departamentos, y estos en partidos.

*Art. 3º.* La religión del estado es y será perpetuamente la católica apostólica romana. El estado la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra.

*Art. 4º.* Todo habitante del estado es inviolable en sus derechos de libertad, igualdad, propiedad y seguridad.

*Art. 5º.* La conservación de los mencionados derechos debe ser el objeto en que se ocupe constantemente toda autoridad del estado.

*Art. 6º.* Todo habitante del estado tiene obligación de obedecer las leyes, y respetar las autoridades.

*Art. 7º.* La inobservancia de la ley constitucional sujeta al infractor a las penas que designe la ley.

*Art. 8º.* En el estado nadie nace esclavo, ni se permite su introducción bajo ningún pretexto.

*Art. 9º.* A nadie puede exigirse contribución, pensión, ni servicio, que no esté dispuesto con anterioridad por una ley.

*Art. 10.* Ninguna autoridad podrá imponer pena alguna sin audiencia previa del interesado, en caso que la demande.

- Art. 11.* Ninguna autoridad podrá ser reconvenida por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, pasado un año después de haber concluido su encargo.
- Art. 12.* En el estado no se reconoce título ni distintivo de nobleza, ni se admite para lo sucesivo fundación de vinculaciones laicales de sangre, ni empleo o privilegio hereditario, ni más méritos que los talentos y las virtudes.
- Art. 13.* Toda ocupación honesta es honrosa.
- Art. 14.* El estado tiene derecho a toda especie de bienes vacantes en su distrito, y a los intestados de sus habitantes sin sucesor legítimo.
- Art. 15.* Es natural del estado el que tenga las calidades que exija la ley para el efecto.
- Art. 16.* Es ciudadano del estado:
- 1º. El nacido en su comprensión.
  - 2º. El extranjero vecino del estado, conforme a las leyes, sea cual fuere su origen.
  - 3º. El natural de cualquier punto de la República Mexicana, avecindado en el estado.
  - 4º. El descendiente de padres mexicanos por alguna línea, luego que adquiera vecindad en el estado.
  - 5º. El naturalizado en la república, que contraiga matrimonio con vecina del estado y resida en él.
  - 6º. El naturalizado que ejerza en el estado profesión científica o artística útil.
  - 7º. El naturalizado y vecino que posea en el estado bienes raíces.
  - 8º. El que obtenga carta de ciudadanía por el congreso del estado.
- Art. 17.* El ejercicio del derecho de ciudadano consiste en poder elegir o ser elegido para destino popular.
- Art. 18.* El que esté en posesión de estos derechos deberá tener su carta de ciudadanía, concebida en los términos y para el uso que la ley designe.
- Art. 19.* Pierde el derecho de ciudadano por el mismo hecho:
- 1º. El que se naturaliza fuera del continente americano.
  - 2º. El que sin permiso de autoridad competente se avecinda en país cuyo gobierno no es republicano.
  - 3º. El que sirve comisión o acepta pensión o condecoración de gobierno extranjero, sin licencia del general de la federación.
  - 4º. El que por sentencia ejecutoriada es condenado a pena corporal, o que induzca infamia.
- Art. 20.* Únicamente el cuerpo legislativo puede rehabilitar al que perdió el derecho de ciudadano.
- Art. 21.* Jamás podrá rehabilitarse en el derecho de ciudadano al que está declarado por sentencia que cause ejecutoria, haber cometido hurto grave, robo, o quiebra fraudulenta, siendo mayor de edad.
- Art. 22.* El delincuente de cualquiera de las clases referidas nunca podrá ejercer oficio, ministerio ni comisión pública.
- Art. 23.* No serán ciudadanos del estado ni podrán residir en él los naturales o vecinos de la república (exceptuándose los hijos de familia), que desde el año de 1821 emigraron a puntos dominados por el gobierno español.

*Art. 24.* Está suspenso en el ejercicio de los derechos de ciudadano:

- 1º. El que no ha cumplido 18 años de edad.
- 2º. El que por juez competente es declarado en impotencia física, o moral de ejercer estos derechos.
- 3º. El vago, o el ocioso.
- 4º. El arrestado, o procesado criminalmente.

## Forma del gobierno

*Art. 25.* El gobierno del estado es republicano, representativo popular federado.

*Art. 26.* El supremo poder del estado reside en su congreso.

*Art. 27.* Este poder se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

*Art. 28.* Ninguna corporación, ni individuo puede ejercer aun parcialmente más de un poder.

*Art. 29.* El congreso ejercerá el poder legislativo.

*Art. 30.* El congreso consigna el uso del poder ejecutivo al gobierno que se establece en esta constitución.

*Art. 31.* El congreso deposita el ejercicio del poder judicial en los tribunales que elije esta constitución.

## Del Poder Legislativo

*Art. 32.* El poder legislativo reside en el congreso de diputados, elegidos popularmente en la capital del estado.

*Art. 33.* La población será la base general para el nombramiento de diputados.

*Art. 34.* Por cada cincuenta mil almas, o por una fracción que pase de la mitad de esta base, se elegirá un diputado propietario: si el sobrante no excediere de veinte y cinco mil, no se contará con él.

*Art. 35.* Se nombrarán asimismo diputados suplentes en número igual a la mitad del de propietarios, sin contar con la fracción que pueda resultar.

*Art. 36.* Para designar el número de diputados que deben componer el primer congreso constitucional y también el segundo, se arreglará la legislatura al censo que se tuvo presente para elegir a los diputados del actual congreso de la federación. Dentro de cuatro años, a más tardar, se formará un censo exacto, que se renovará después en cada decenio, y servirá para señalar el número de diputados, que compongan las legislaturas siguientes.

*Art. 37.* Pasados cuatro años se podrá disminuir la base de cincuenta mil almas, si las circunstancias del estado así lo exigieren.

## De la elección de diputados

- Art. 38.* Para proceder a la elección de diputados habrá juntas electorales primarias, secundarias y una general del estado.
- Art. 39.* Se celebrarán juntas electorales primarias en todos los pueblos del estado que pasen de quinientas almas, o que tengan ayuntamiento, y se compondrán de los ciudadanos, vecinos y residentes del distrito, que estén en el ejercicio de sus derechos.
- Art. 40.* Para ser elector primario se necesita:
- 1º. Estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano.
  - 2º. Tener veinte y cinco años cumplidos, o veinte y uno siendo casado.
  - 3º. Ser vecino, y residente de la población o su distrito.
- Art. 41.* No puede ser elector primario:
- 1º. El que ejerce en la población o su distrito jurisdicción contenciosa, civil, eclesiástica o cura de almas.
  - 2º. El comandante militar del punto.
- Art. 42.* En las restricciones que anteceden, no se comprenden las autoridades elegidas popularmente.
- Art. 43.* Las juntas secundarias se compondrán de los electores primarios de cada partido, reunidos en su respectiva capital con objeto de nombrar electores secundarios.
- Art. 44.* Para ser elector secundario se requiere:
- 1º. Estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano.
  - 2º. Reunir en lo elección la pluralidad absoluta de votos.
  - 3º. Tener veinte y cinco años cumplidos, con dos de vecindad y residencia en el partido.
- Art. 45.* Los vecinos de algún partido, que se hallen en la capital del estado encargados de alguna comisión pública no necesitan la residencia de que habla el artículo anterior, para ser electores secundarios.
- Art. 46.* No pueden ser nombrados electores secundarios, el gobernador, los prefectos y subprefectos, los asesores titulados, los administradores de rentas, los funcionarios de la federación, ni los que ejercen jurisdicción contenciosa, civil, eclesiástica, o cura de almas comprensiva a todo el partido.
- Art. 47.* En las restricciones anteriores, no se incluyen las autoridades de elección popular.
- Art. 48.* La junta general se compondrá de los electores secundarios de los partidos, congregados en la capital del estado con objeto de nombrar diputados al congreso, y se celebrará (exceptuando la primera vez) el martes siguiente al primer domingo del mes de octubre próximo anterior a su renovación.
- Art. 49.* Las leyes reglamentarán esta elección, y también las primarias y secundarias, tomando la población por base para designar el número de electores.
- Art. 50.* Para ser diputado propietario o sapiente, se necesita estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano, reunir más de la mitad de los votos, tener al tiempo de la elección veinte y cinco años cumplidos, ser vecino del estado con residencia de cinco años, o natural de él, con cualquiera vecindad, y contar con un ramo permanente o una industria que le produzca trescientos pesos anuales; pero esta condición no se exigirá a los que estén en carrera literaria.

- Art. 51.* La residencia de cinco años de que habla el artículo anterior, no comprende a los que se hallen fuera del estado sintiendo comisión del mismo, si para el día de la instalación del congreso debe haber cesado indefectiblemente su encargo.
- Art. 52.* No pueden ser diputados los funcionarios de la federación, el gobernador, los empleados de nombramiento del mismo, el secretario de gobierno, el obispo y su previsor, el que gobierne la mitra, ni los consejeros que deban permanecer otro bienio a la época de las elecciones.
- Art. 53.* Para que puedan ser diputados los excluidos por el artículo anterior; es necesario que haya cesado su impedimento tres meses antes de las elecciones primarias.
- Art. 54.* También los extranjeros están impedidos para ser diputados, mientras no lleven lo menos siete años de vecindad en el estado; además deberán tener en el territorio de la república un capital que no baje de diez mil pesos, o una industria que les produzca mil en cada año.
- Art. 55.* Los diputados suplentes por el orden de su nombramiento reemplazarán a los propietarios, siempre que se imposibiliten a juicio del congreso.

### De los diputados

- Art. 56.* Los diputados son inviolables por las opiniones vertidas en el desempeño de su encargo, siempre que no sean contrarias a la religión del estado, o a la forma de gobierno representativo popular federal.
- Art. 57.* Las dietas y viáticos de los diputados serán siempre arregladas, antes de las elecciones secundarias, por el congreso próximo anterior, sin poderse aumentar durante la legislatura.
- Art. 58.* Ningún ciudadano podrá escudarse del encargo de diputado, sino habiendo servido el tiempo de dos legislaturas continuas próximas anteriores en el congreso, o en el consejo, y haciéndolo cuando deben entrar a servir su destino; ni durante la diputación pretender, ni admitir para sí, ni solicitar para otro, pensión, empleo o condecoración del gobierno, a no ser que el destino a que éste promueva al diputado, sea de ascenso por rigurosa escala.

### Del Congreso

- Art. 59.* Los diputados presentarán sus credenciales al consejo de gobierno, y concurrirán a las juntas preparatorias, que para la instalación del congreso, señale la ley que reglamente las elecciones.
- Art. 60.* Los diputados al entrar a ejercer sus funciones, prestarán juramento de guardar y hacer guardar la constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del estado, y cumplir fielmente las obligaciones de su encargo.
- Art. 61.* El congreso se reunirá todos los años los días primeros de enero y agosto, durando sus primeras sesiones hasta el quince de abril, a no ser que el congreso

- general prorogue las suyas, en cuyo caso la legislatura hará lo propio por treinta días útiles: sus segundas sesiones durarán hasta el treinta de septiembre.
- Art. 62.* Las de la primera época podrán prorrogarse hasta el quince de mayo, y las de la segunda hasta el treinta y uno de octubre, si los dos tercios de los diputados presentes así lo acuerdan, o el gobernador o su consejo lo piden.
- Art. 63.* El primer congreso constitucional cerrará sus sesiones el año de mil ochocientos veinte y ocho, y los que siguen solo durarán dos años.
- Art. 64.* Los diputados pueden ser reelegidos indefinidamente.
- Art. 65.* El congreso celebrará sus sesiones en la capital del estado, y no podrá trasladarse a otro punto, sin que así lo acuerden las tres cuartas partes de los diputados presentes.
- Art. 66.* Si en el tiempo intermedio de unas a otras sesiones ordinarias, ocurriese algún asunto muy grave y urgente, a juicio del gobernador o su consejo, aquel convocará la legislatura para sesiones extraordinarias, y entretanto se reúne, el gobierno de acuerdo con su consejo, tomará las providencias del momento.
- Art. 67.* La reunión extraordinaria del congreso durará tan solo hasta terminar el asunto o asuntos para que se convocó, sin que pueda ocuparse de otro alguno, excepto los que pertenecen a sus facultades económicas, y no impedirá las elecciones e instalación del siguiente, a cuyo conocimiento pasará el negocio, si no estuviere concluido.
- Art. 68.* Los mismos diputados al congreso ordinario concurrirán a las sesiones extraordinarias.
- Art. 69.* Así estas como las ordinarias, se abrirán y cerrarán con las formalidades que prevenga el reglamento interior del congreso.

### De las facultades del Congreso

- Art. 70.* A más de las atribuciones que la constitución general declara a los congresos de los estados, el de Puebla tendrá las siguientes:
- I. Dar, interpretar, modificar y derogar las leyes y demás disposiciones concernientes al gobierno interior del estado.
  - II. Fijar todos los años los gastos de la administración pública, con vista de los presupuestos del gobierno.
  - III. Contraer deudas sobre el crédito del estado, y señalar fondos para cubrirlas.
  - IV. Establecer toda clase de contribuciones; más las generales, calificando su necesidad y cuantía las tres cuartas partes de los diputados presentes: continuar o derogar las decretadas, arreglar su repartimiento y recaudación, y tomar anualmente cuenta de su inversión al gobierno.
  - V. Crear, suprimir o reformar empleos públicos, sus dotaciones y retiros.
  - VI. Conceder premios o recompensas a quienes hayan hecho grandes servicios al estado.
  - VII. Promover muy eficazmente la ilustración pública y el fomento de la agricultura, la industria, el comercio y todos los ramos de prosperidad.

- VIII. Conceder amnistía e indulto en los casos y forma que designen las leyes.
- IX. Crear o suprimir departamentos y partidos; aumentarlos o disminuirlos, con audiencia del gobierno y de los ayuntamientos interesados, y aprobándolo las tres cuartas partes de los diputados presentes.
- X. Dar al gobierno por tiempo determinado facultades extraordinarias que no se opongan a la independencia o federación, siempre que lo juzguen indispensable las tres cuartas partes de los diputados presentes.

### De las leyes

- Art. 71.* Los diputados, el consejo y el gobernador, están facultados para proponer al congreso cualquiera proyectos de ley por escrito, exponiendo los fundamentos en que se apoyen.
- Art. 72.* El modo y forma de admitir las proposiciones y de discutir las, se designará por el reglamento interior del congreso.
- Art. 73.* Para discutir y votar proyectos de ley, y para dictar providencias de mucha gravedad, se necesita la concurrencia personal de los dos tercios del número total de diputados; más para los que no tengan ese carácter, hasta la pluralidad absoluta.
- Art. 74.* En ambos casos es suficiente la mayoría absoluta de los que concurren para la aprobación o reprobación.
- Art. 75.* Aprobado un proyecto se estenderá en forma de ley, firmándolo el presidente y dos secretarios, y se comunicará al gobernador, quien inmediatamente lo hará saber al consejo.
- Art. 76.* El gobernador o el consejo pueden hacer a un proyecto, providencia u orden (excepto las de policía interior del congreso), las observaciones que crean oportunas, dentro del preciso término de veinte días avilés, contados desde la hora en que los reciba la secretaria del gobierno, para que se torne de nuevo en consideración, asistiendo a la discusión el orador u oradores que nombre uno u otro a su vez.
- Art. 77.* Llegada la hora de la votación, y retirándose el orador u oradores, se procederá a ella nominalmente, no quedando aprobado el proyecto, providencia u orden, si no sufragan en su favor dos tercios de los diputados presentes.
- Art. 78.* Si el gobierno o el consejo no hicieren observaciones dentro del término de la ley, o si hechas resultase aprobado de nuevo el acuerdo del congreso, se tendrá por sancionado.
- Art. 79.* En caso de que hayan de cerrarse las sesiones, corriendo el término concedido al gobierno y al consejo para hacer observaciones, éstas deberán ponerse en conocimiento de la legislatura, luego que abra sus sesiones ordinarias inmediatas.
- Art. 80.* Si algún proyecto, providencia u orden se declarase urgente, por dos tercios de los diputados presentes, el gobernador y el consejo podrán hacer observaciones dentro de diez días perentorios y no versarán sobre la urgencia.
- Art. 81.* Si el congreso hubiere de cerrar sus sesiones tan pronto, que no haya los diez días para hacer las observaciones, y poder la legislatura tomarlas en consideración, se acortará el término a juicio de los dos tercios de los diputados presentes.



- Art. 82.* Si no hubiere absolutamente tiempo, y estuvieren por la urgencia las tres cuartas partes de los votos, o si habiéndolo, se declara el asunto del momento por lo cuatro quintos de los diputados presentes, se citará al gobierno y al consejo para que asistan a la discusión, o manden oradores, y se llevará a efecto lo que se acuerde por las tres cuartas partes de los diputados presentes.
- Art. 83.* Para interpretar, modificar o derogar las leyes, se requieren los mismos trámites que para formarlas.
- Art. 84.* Las leyes se publicarán bajo la fórmula siguiente: “N. gobernador del estado libre y soberano de Puebla, a todos sus habitantes: *sabed: Que* el congreso ha decretado lo siguiente: El congreso del estado libre y soberano de Puebla decreta: (aquí el testo.) El gobernador cuidará de que se imprima, publique, circule y observe. La fecha y las firmas del presidente y dos secretarios. Por tanto mando se imprima, publique y circule a quienes corresponda, para su cumplimiento. La fecha y las firmas del gobernador y su secretario.”

### Del nombramiento de diputados al Congreso de la Federación

- Art. 85.* Para proceder a la renovación de la cámara de diputados, se formará en la capital del estado una junta compuesta de los mismos electores secundarios, que deben elegir representantes al congreso particular.
- Art. 86.* La próxima renovación de la cámara de diputados, no se hará por los mismos electores, que hayan nombrado la primera legislatura constitucional, a no ser que se elijan nuevamente para el efecto.
- Art. 87.* Una ley reglamentará estas elecciones.

### Del gobernador

- Art. 88.* El supremo poder ejecutivo del estado se ejercerá por un gobernador.
- Art. 89.* El que obtenga esta dignidad debe ser nacido en el territorio de la república, ciudadano en actual goce de sus derechos, de la clase secular, mayor de treinta años.
- Art. 90.* No puede ser gobernador el empleado de la federación, ni el que carezca de vecindad y residencia de cinco años en el estado; sino en el caso de ser comandante militar, y de que haya necesidad de unir los mandos, calificada por dos tercios de los vocales presentes.
- Art. 91.* La residencia de cinco años no comprende a los vecinos que estén o hayan estado fuera con encargo público, o con fin benéfico a la patria, supuesto permiso del gobierno.
- Art. 92.* La duración del gobernador en su oficio será de cuatro años.
- Art. 93.* El gobernador será elegido mediante votación nominal por el congreso ordinario y por el consejo de gobierno, en sesión pública y permanente el día primero de marzo del año en que toque elección periódica.

- Art. 94.* Para que el gobernador pueda reelegirse, es necesario que lo voten por lo menos, los dos tercios del número total de vocales; pero no se podrá reelegir por dos veces continuadamente.
- Art. 95.* Quedará nombrado el que reúna más de la mitad de los votos.
- Art. 96.* Si nadie reuniere más de la mitad de los votos, se procederá a elegir nominalmente entre los dos individuos que obtuvieren los números más altos, aun en el caso de perfecto empate entre ambos: no resultando de esta votación mayoría absoluta a favor de alguno, decidirá la suerte.
- Art. 97.* Cuando el número de sufragios dio mayoría respectiva a un individuo, y memoria igual a dos o más, se votará nominalmente quien de estos segundos haya de competir con el primero: si ninguno reúne número más alto en esta elección, se designará por suerte el contendor.
- Art. 98.* Si por la divergencia de sufragios en la primera votación, más de dos individuos obtienen con igualdad la mayoría respectiva, o si todos los votos fueron singulares, se procederá a elegir nominalmente de entre ellos a los dos que compitan la elección; no bastando este medio para el referido objeto, se apelará a la suerte.
- Art. 99.* El sueldo del gobernador será decretado por la legislatura constitucional anterior a la que haya de elegirlo, y no podrá variarse la dotación, aun cuando se nombre a otro fuera del periodo ordinario.
- Art. 100.* El primer gobernador constitucional entrará a servir su destino el diez y nueve del presente diciembre: los que le sucedan tomarán posesión el primero de mayo del año en que hubiere sido la elección periódica, haciendo ante el consejo, si el congreso no estuviere reunido, el juramento del artículo 60.
- Art. 101.* Si por cualquier motivo el nombrado para el gobierno no se presenta a hacer el juramento el día primero de mayo, Sin embargo cesará desde luego el antiguo gobernador.
- Art. 102.* Por falta temporal del gobernador que no exceda de seis meses, lo sustituirá el individuo del consejo más antiguo en nombramiento, del estado secular.
- Art. 103.* Si el congreso lo creyere conveniente, por el voto de dos tercios de los diputados presentes, podrá nombrar gobernador interino, aun en las faltas del propietario que no excedan de seis meses, guardando en esta elección las reglas que ordenan la periódica.
- Art. 104.* Tu ando la falta del gobernador propietario se estime perpetua, o que haya de exceder de seis meses, se nombrara gobernador en los mismos términos, y con iguales solemnidades, que en la elección periódica.
- Art. 105.* Para que el individuo que ha servido el gobierno un año continuo pueda ser reelegido, se necesita que sufraguen a su favor, lo menos los dos tercios del número total de vocales.
- Art. 106.* Las prerrogativas y facultades del gobernador, además de las contenidas en los artículos 62, 66, 71, 76, 80, 84 y 130, son:
- I. Hacer los nombramientos y propuestas de los empleados del estado que le atribuyen las leyes.
  - II. Dirigir como jefe de la hacienda pública la administración de ella, y decretar la inversión de los caudales, con arreglo a las disposiciones de la materia.

- III. Suspender y remover a los empleados del estado, sobre quienes la ley le diere esta facultad.
  - IV. Formar y expedir reglamentos sobre los diversos ramos de la administración pública, siendo necesaria la aprobación del congreso, y en sus recesos la interina del consejo, siempre que no versen acerca del mejor cumplimiento de las leyes.
  - V. Disponer de la milicia cívica y de la fuerza de policía del estado según la ley.
  - VI. Determinar gubernativamente los asuntos que pongan las leyes bajo su inspección.
- Art. 107.* Las obligaciones del gobernador son:
- I. Hacer guardar el orden público.
  - II. Celar el exacto cumplimiento de las leyes.
  - III. Velar la pronta y puntual administración de justicia en todos los tribunales.
  - IV. Visitar por sí mismo las cárceles de la capital, y las de los pueblos por medio de comisionados.
  - V. Promover la prosperidad del estado en todos los ramos que comprende, y muy particularmente el fomento y progresos de la ilustración de los pueblos.
- Art. 108.* No puede el gobernador disponer de la propiedad de ningún particular ni corporación, ni interrumpir la posesión, uso o aprovechamiento de ella: si en caso de conocida utilidad general fuere preciso hacerlo, deberá, intervenir la aprobación del congreso, y en sus recesos la del consejo, indemnizando siempre al interesado a juicio de hombres buenos nombrados por la parte, y también por el gobierno.
- Art. 109.* El gobernador 110 podrá ser demandado civil ni criminalmente, hasta concluido el tiempo de su gobierno; pero los juicios criminales sobre traición contra la independencia, forma establecida de gobierno, cohecho o soborno, impedimento puesto a las elecciones de diputados, o su reunión, y cualesquiera otras infracciones de la constitución, se podrán seguir aun durante el periodo de su gobierno.
- Art. 110.* Los delitos expresados en el artículo anterior, producen acción popular.
- Art. 111.* Todo juicio civil o criminal que se intente contra el gobernador antes de espirar un año de haber cesado en su ejercicio, se entablará ante el tribunal y en la forma que previenen los artículos 156 y 157.
- Art. 112.* El gobernador tendrá un secretario, nombrado y dotado según prevenga la ley de la materia.
- Art. 113.* El ciudadano que no pueda ser elegido diputado, tampoco podrá ser secretario de gobierno.
- Art. 114.* Ninguna disposición que comunique el gobernador se llevará a efecto, sin la firma del secretario de gobierno, quien será responsable por las que autorice contra la constitución del estado, o leyes vigentes que se dirijan a su administración interior.
- Art. 115.* En los departamentos y partidos que designe el congreso, tendrá el gobierno agentes inmediatos con los nombres de prefectos y subprefectos, cuya elección y extensión de facultades organizará una ley.

## Del Consejo de gobierno

- Art. 116.* El consejo de gobierno se compondrá de cinco individuos propietarios, de los que cuatro lo menos serán del estado secular.
- Art. 117.* Se elegirán nominalmente por el congreso constitucional, a mayoría absoluta de votos en sesión pública y permanente, el día quince de octubre próximo anterior a su renovación, tomándolos de un número triple al de propietarios que deban nombrarse, propuesto por la junta electoral el día siguiente al en que hayan elegido al congreso, para cuyo único objeto se reunirá la legislatura, si no hubiere prorrogado sus sesiones.
- Art. 118.* De la terna que debe proponerse a mayoría absoluta de votos, las tres cuartas partes lo menos deberán ser del estado secular.
- Art. 119.* Para obtener la mayoría cuando no resulte en primera votación, se procederá en los términos que previenen los artículos 96, 97 y 98, respecto de la elección de gobernador.
- Art. 120.* Acto continuo y en los términos que previenen los artículos 117 y 119, se nombrarán dos suplentes de entre los mismos ciudadanos propuestos por la junta electoral.
- Art. 121.* El actual congreso elegirá a todos los propietarios y suplentes: las legislaturas constitucionales renovarán precisamente en su periodo a los tres individuos del consejo más antiguos en nombramiento.
- Art. 122.* Los consejeros tomarán posesión de sus destinos el día dos de enero inmediato a su nombramiento, prestando ante el congreso el juramento del artículo 60.
- Art. 123.* El consejero que hubiere de entrar a servir su encargo en receso del congreso, hará el juramento ante el consejo, presidido del gobernador.
- Art. 124.* Nadie podrá excusarse de servir el cargo de consejero, si no es que haya sido diputado en dos legislaturas continuas próximas anteriores, o en caso de imposibilidad física o moral, calificada por el consejo y también por el congreso si se hallare reunido.
- Art. 125.* Hecha que sea esta calificación, entrará el suplente respectivo a ocupar el último lugar.
- Art. 126.* No podrá ser consejero el que no pueda ser diputado, ni dos parientes hasta el segundo grado inclusive.
- Art. 127.* Para señalar las dietas y viático de los consejeros, se observará lo prevenido en el artículo 57.
- Art. 128.* Los consejeros son inviolables por sus opiniones, manifestadas en las observaciones que hagan a las leyes, y en la discusión a que asistan como oradores; siempre que no sean contrarias, a la religión del estado, o a la forma de gobierno representativo popular federal.
- Art. 129.* Para formar consejo se necesita lo menos, la concurrencia de tres de sus vocales.
- Art. 130.* Las sesiones del consejo serán presididas por el gobernador; si tiene que asistir a ellas, cuando no, lo liará el consejero más antiguo en nombramiento.

*Art. 131.* Serán atribuciones del consejo, a más de las designadas por los artículos 59, 62, 66, 71, 76, 80, 93, 106, 124, 157 y 168:

- I. Dar dictamen al gobernador en los asuntos que sea consultado.
- II. Volar sobre las infracciones de constitución, y dar cuenta de ellas al congreso.
- III. Proponer ternas para la provisión de empleos, en que se exija este requisito.
- IV. Tener cabal conocimiento del estado de la hacienda pública y municipal, de las mejoras de que sean susceptibles, de la conducta de los empleados en rentas y proponer al congreso las reformas que juzgue convenientes.
- V. Adquirir noticias exactas de la administración de justicia en todos los tribunales del estado, de los excesos y delitos que se cometan en su distrito, de los gravámenes de los pueblos y reformas saludables que admitan.
- VI. Proponer al gobierno, o al congreso a su vez los medios más eficaces para que todas las clases del estado se instruyan a fondo su la religión, y que se estudie fundamentalmente en los establecimientos literarios: los de adelantar la educación de la juventud, la ilustración y enseñanza de ciencias y artes: los de perfeccionar la estadística, fomentar la agricultura, industria y comercio; y promover las mejoras de los caminos y comunicaciones, y la apertura de otros nuevos.

## De los ayuntamientos

*Art. 132.* El gobierno municipal de los pueblos estará a cargo de ayuntamientos elegidos por los ciudadanos vecinos y residentes en el distrito respectivo.

*Art. 133.* Su número, organización y atribuciones serán objetos de una ley.

## PODER JUDICIAL

### De la administración de justicia en general

*Art. 134.* Pertenece exclusivamente a los tribunales del estado aplicar las leyes en todo género de causas, arrojándose a las prevenciones de la constitución general y de esta particular.

*Art. 135.* Ninguna autoridad puede avocarse juicios pendientes, ni mandar abrir los fenecidos.

*Art. 136.* La justicia se administrará en nombre del estado.

*Art. 137.* La inobservancia de la forma de los procesos que prescriben las leyes, o en lo sucesivo prescribieren, hace personalmente responsable al juez o asesor en su casó.

*Art. 138.* Ningún tribunal puede suspender la ejecución de la ley vigente, ni dejar de seguir su tenor literal.

*Art. 139.* Cualquiera que sea la naturaleza o importancia de una causa, no podrá tener más de tres instancias.

*Art. 140.* Las leyes determinarán cuál de las sentencias deba causar ejecutoria.

*Art. 141.* De la sentencia que en cualquier juicio deba ser la última según las leyes, no ha lugar a otro recurso que el de nulidad, o de infracciones de la constitución general o particular del estado.

*Art. 142.* Hay acción popular contra un juez, por cohecho, soborno o prevaricación.

*Art. 143.* El embargo de bienes no podrá decretarse sino por responsabilidad pecuniaria, comenzando por los menos necesarios al reo, hasta completar la cantidad que baste a cubrir la deuda.

*Art. 144.* En ninguna causa se exigirá juramento al interesado personalmente en ella.

### De los tribunales inferiores

*Art. 145.* Habrá en todos los pueblos del estado alcaldes elegidos popularmente, a cuyo cargo esté la administración de justicia, según disponga la ley.

*Art. 146.* En los lugares en que por las circunstancias de la población convenga auxiliar a las autoridades, encargadas de los ramos gubernativo y judicial, se establecerán jueces de paz, nombrados anualmente por los ayuntamientos respetivos.

*Art. 147.* Una ley fijará las calidades y atribuciones de los jueces de paz.

*Art. 148.* Los alcaldes de las capitales de partido son jueces de primera instancia bajo la dirección de asesores titulados, en todos los negocios civiles y criminales, suscitados en su comprensión.

### De los tribunales superiores

*Art. 149.* En la capital del estado habrá un tribunal de segunda instancia, compuesto de un ministro.

*Art. 150.* Conocerá en segunda instancia de todos los negocios civiles y criminales, venidos de los tribunales subalternos.

*Art. 151.* Revisará toda sentencia de muerte, de presidio, destierro, o cualquiera otra grave no apelada, que se haya pronunciado por tribunal inferior, disminuyendo la pena, confirmándola, o aumentándola con audiencia del reo, en el solo caso de pedirlo así el fiscal, y exigiendo la responsabilidad en el de infracción.

*Art. 152.* La revisión de las sentencias, disminución, confirmación o aumento de las penas, no se extiende a las causas en que lo prohíba la ley.

*Art. 153.* Conocerá del recurso de nulidad de sentencia ejecutoriada, que haya pronunciado un tribunal inferior, para el preciso efecto de mandar reponer los autos y exigir la responsabilidad.

*Art. 154.* Conocerá de los recursos extraordinarios de fuerza, protección y nuevos diezmos.

*Art. 155.* Dirimirá las competencias de los juzgados inferiores.

*Art. 156.* Conocerá el ministro de este, tribunal en primera instancia.

- 1º. De las causas de suspensión, o separación de los jueces de primera instancia, previa declaración del misino, oyendo antes al fiscal, que haber lugar a la formación de causa.
- 2º. De los puntos contenciosos sobre pactos celebrados por el gobierno o sus agentes.
- 3º. De las demandas civiles, criminales, comunes y juicio de responsabilidad contra el gobernador, su secretarios diputados, consejeros de gobierno, prefectos, subprefectos, fiscales y cualesquiera otros que designen las leyes.

*Art. 157.* En causa criminal de los ministros y fiscales de los juzgados superiores y de los funcionarios, de que habla la facultad tercera del artículo anterior, y solo respecto de ellos, deberá preceder la declaración del congreso, y en sus recesos la del consejo unido a los diputados que se hallen en la capital, de haber lugar a la formación de causa.

*Art. 158.* En la capital del estado se establecerá un tribunal de tercera instancia, compuesto de un ministro.

*Art. 159.* A más de las atribuciones que le dieren las leyes, conocerá:

- 1º. De los negocios civiles y criminales venidos del tribunal de segunda instancia para tercera.
- 2º. Del recurso de nulidad de sentencia ejecutoriada, que haya pronunciado el tribunal de segunda instancia, con el preciso objeto que designa el artículo 153.
- 3º. Dirimirá las competencias del tribunal de segunda instancia con los juzgados inferiores.
- 4º. Conocerá en primera instancia, de las causas comunes civiles, criminales y de suspensión o separación del ministro de segunda instancia.

*Art. 160.* De los negocios que deben comenzarse en el tribunal de segunda instancia conocerá en grado de apelación.

*Art. 161.* En la capital del estado habrá un tribunal supremo de justicia, compuesto de un ministro.

*Art. 162.* A más de las atribuciones que le dieren las leyes, tendrá la de conocer:

- 1º. En tercera instancia de los negocios que comenzaron en el tribunal de segunda.
- 2º. De los que contra el ministro de segunda hayan comenzado en el tribunal de tercera, conocerá este en grado de apelación.
- 3º. Del recurso de nulidad interpuesto de sentencia ejecutoriada, que haya pronunciado el tribunal de tercera instancia para los fines prevenidos en el artículo 153.
- 4º. En primera instancia de las causas comunes civiles, criminales y de suspensión, o separación del ministro de tercera instancia.
- 5º. Dirimirá las competencias entre los ministros de segunda y tercera instancia.

*Art. 163.* Habrá dos fiscales, que turnarán en el despacho de todos los negocios de estos tribunales superiores, en la forma que di pongan las leyes.

*Art. 164.* Para ser ministro o fiscal de los tribunales superiores se requiere:

- 1º. Estar en ejercicio de los derechos de ciudadano.
- 2º. Ser mayor de treinta años y de estado secular.
- 3º. Haber ejercido por más de cinco años profesión de abogado, con título expedido por autoridad competente, de cualquiera estado de la república.

- 4°. No ser al tiempo de la elección miembro actual de la legislatura, o del consejo de gobierno, a no ser que sufraguen a su favor los dos tercios de los diputados presentes.
- Art. 165.* El nombramiento de estos magistrados y fiscales, le liará el congreso mediante vacación nominal en sesión pública y permanente, a propuesta en terna del gobernador, sacada del número duplo que al efecto le haya consultado el consejo.
- Art. 166.* En esta elección se observará lo prevenido en los artículos 96, 97 y 98.
- Art. 167.* Los ministros de estos tribunales superiores y los fiscales, no podrán ser removidos ni suspensos de sus destinos sin causa legal.

### Del tribunal de inspección

- Art. 168.* Para dirimir las competencias del tribunal de tercera instancia con el supremo de justicia, y para conocer del recurso de nulidad, interpuesto de alguno de sus procedimientos, sacará por suerte el consejo de gobierno a uno de tres letrados que habrá nombrado la legislatura al segundo mes de su instalación.
- Art. 169.* Conocerá también este ministro, y los dos restantes a su vez:
- 1°. En las tres instancias de las causas comunes, civiles, criminales, y de suspensión o separación del ministro del tribunal supremo de justicia.
  - 2°. En segunda y tercera de las causas que comenzaron en el tribunal supremo de justicia.
  - 3°. En tercer grado, de los negocios comenzados en el tribunal de tercera instancia contra el ministro del de segunda.
- Art. 170.* Una ley determinará el modo de suplir a los ministros del tribunal de inspección, a los de los juzgados superiores y fiscales en caso de recusación u otro impedimento legal.

### Del juicio civil y criminal

- Art. 171.* Las demandas sobre intereses o injurias, que las leyes gradúen de poca monta, se determinarán por juicio verbal, sin otro recurso.
- Art. 172.* En los de importancia bastante para intentar un proceso, no se oirá a las partes mientras no se haga constar que se ha intentado legalmente el medio de la conciliación, a excepción de los juicios en que la ley no exija este requisito.
- Art. 173.* Los jueces de paz y los alcaldes decidirán los juicios verbales y conciliaciones de personas que no gozan fuero.
- Art. 174.* Todo delincuente in fraganti puede ser presentado al juez, aun por cualquiera persona privada.
- Art. 175.* Si el detenido hubiere de ser puesto en prisión, se le notificará orden motivada por escrito, pasándole copia al alcaide, antes que espiren las sesenta horas de la detención.
- Art. 176.* Dentro de las sesenta horas en que puede ser detenido el tratado como reo, deberá recibírsele su declaración.



- Art. 177.* En cualquier estado de la causa, que aparezca no poderse imponer al preso pena corporal, se pondrá en libertad bajo de fianza.
- Art. 178.* Los alcaides nunca podrán imponer la mortificación de calabozo, cepo, grillos ni otra alguna, aun cuando no estén prohibidas, sin auto u orden motivada por escrito del juez, que exprese el tiempo que haya de durar, a no ser en circunstancias extraordinarias; más en este caso, deberá dar cuenta sin la más mínima demora a la autoridad competente.
- Art. 179.* El reo tiene siempre expedito su derecho para que se le haga conocer distintamente al acusador, y desde la confesión a los testigos, y para enterarse cumplidamente de las declaraciones y documentos que obren en la causa.

### De la reforma de la Constitución

- Art. 180.* Hasta el año de 1831, no podrá variarse ningún artículo de esta constitución; aunque antes de aquella época serán admisibles a discusión las proposiciones que se hicieren al efecto.
- Art. 181.* La variación que acuerden los dos tercios de la totalidad de diputados, desde el año de 1831 en adelante, se tendrá por constitucional; pero nunca podrá hacerla aquella legislatura en que ha sido propuesta.
- Art. 182.* Las proposiciones de esta clase deberán ser suscritas por cinco diputados lo menos, y admitirse a discusión por los dos tercios del número total de representantes.
- Art. 183.* En ley constitucional, no ha lugar a las observaciones del gobernador ni del consejo.
- Art. 184.* Siguen vigentes todas las leyes y demás disposiciones que han estado en observancia, siempre que no sean contrarias a la constitución general, particular del estado, o sistema actual de gobierno.

Dada en Puebla a 7 del mes de diciembre del año del Señor de 1825, 5<sup>o</sup> de la independencia, 4<sup>o</sup> de la libertad y 3<sup>o</sup> de la federación.—Antonio María de la Rosa, diputado presidente.—Antonio Díaz, diputado vicepresidente.—Antonio Manuel Montoya.—Rafael Francisco Santander.—Apolinario Zacarías.—Carlos García.—Félix Necochea.—Antonio José Montoya.—Mariano Garnelo.—Rafael Adorno.—Patricio Furlong.—Joaquín José Rosales.—Joaquín de Haro y Tamarix.—José María Ollér, diputado secretario.—Manuel de los Ríos y Castropol, diputado secretario.

Por tanto, mando se imprima, publique y circule a quienes correspondan para su cumplimiento. En Puebla a 7 de diciembre de 1825.—José María Calderón.—Ramón Ponce de León, secretario.



14 de abril de 1826

Constitución del estado de Guanajuato

El Congreso Constituyente del estado

*A sus habitantes*

Guanajuatenses: he aquí el código de vuestras libertades públicas, de aquellas libertades que fijan para siempre la felicidad nacional, de aquellas libertades que consisten en no depender más que de las leyes, de aquellas libertades que sólo tienen por principio la práctica de cuanto es útil a la sociedad, de aquellas libertades que se destruyen por los vicios y los delitos, y de aquellas libertades que se encuentran en la observancia de nuestras instituciones, en la subordinación a las autoridades establecidas para sostenerlas, en ser justos, en ser benéficos y en ser verdaderamente amantes a su patria.

En ese monumento consagrado a la protección de los derechos que adquiristeis de la naturaleza, hallareis garantida una igualdad dichosa y suspirada en vano por los míseros que gimen bajo el poder de los opresores. La santa máxima de la igualdad ante la ley, será en adelante la egide de vuestra gloria y vuestra dicha. Seréis iguales, no de aquella manera absoluta y bárbara que aniquila toda subordinación y toda regla; pero nadie tendrá otro freno que las leyes, ni lo sojuzgará otro poder que el que sea hijo del voto popular.

En vano, sí, en vano se hallarán todas las venturas, si nunca se disfrutan con la paz del alma y con el gozo de la quietud, que es el dulce fruto de la seguridad. El que vive temeroso de sus destinos, que a cada paso tiembla por la suerte de su persona, y que cree verse víctima de la intriga o de la perversidad, jamás podrá vivir contento y feliz: el curso de sus días es emponzoñado con amarguras, y sus mismos placeres son alterados por las horribles incertidumbres y los negros recelos. Tan grave mal está ya muy lejos de vosotros; el que obre bien, el que obedezca la ley y el que sea justo, lleva consigo la idea consoladora de su fortuna, y de que lejos de hallarse expuesto a los tiros sangrientos del perverso o del opresor, la ley lo custodia y le ofrece gratos asilos y sólidas ventajas.

No es bastante haber considerado al hombre bajo todas sus relaciones, ni haber colocado bajo el poder y protección de las leyes sus primeros derechos y su completa quietud; era fuerza también asegurar el ejercicio libre de las facultades del ciudadano; debió conservarse el fruto de sus trabajos y de su industria; fue preciso, en fin, garantir la propiedad, base fundamental y uno de los móviles poderosos de las sociedades.

He aquí los efectos felices que producirá la carta que se os presenta. En ella se ha buscado la difícil combinación del poder con la justicia, de la fuerza con la ley, y de la libertad con la obediencia. El gran problema hallado por el genio, con el que se logra el buen régimen de las repúblicas por medio de la división de tres poderes, se ha realizado hasta donde lo permiten las circunstancias de nuestro suelo. Estos poderes que cuando reunidos forman un torrente que todo lo devasta, cuando van separados son mansos arroyos que fecundan y fertilizan.

La facultad de dar las leyes se confía a una asamblea de ciudadanos que merecen el sufragio de la multitud: su número y su duración periódica los ponen lejos de poder oprimir: si abusan de su encargo, si faltan a la fe que prometen, muy en breve serán reemplazados por sujetos dignos del aprecio común; por el contrario, si su manejo se capta el aura popular, si sus operaciones son conducidas por el acierto y la virtud, deben esperar la recompensa de sus fieles servicios y el premio de sus bellas acciones.

El poder ejecutivo, temible por su influencia y su carácter, se ha revestido de toda la potestad necesaria para obrar con celeridad, energía y vigor, y se le contiene en sus empresas ambiciosas o adelantadas. Una responsabilidad fuerte y fácil de exigirse, una vigilancia por parte de la autoridad legislativa, y un cuerpo intermedio que con sus consejos apoye sus justos procederes y enerve sus maliciosas tramas, lo colocan donde apenas se mueva contra la ley de su institución cuando la máquina entera se desplomara sobre su cabeza: en fin, sus manos son poderosas y fuertes para el bien, y están débiles y atadas para el mal.

Los conductos inferiores que son necesarios para llevar a todas partes una acción rápida y hacer efectiva la ejecución de la ley, se han proporcionado a nuestros recursos, a la extensión de nuestro estado y al grado de nuestra ilustración. Departamentos, partidos y municipalidades, son las divisiones del territorio: sus respectivos jefes vigilan el cumplimiento de las leyes y ejercen las funciones inferiores, auxiliando al gobierno en el ejercicio de su potestad. De esta manera se organiza una ramificación sencilla y corriente, que mantendrá la energía en el obrar, comunicando el calor y la fuerza que vivifica y fortalece.

El poder judicial, esa autoridad temible que dispone inmediatamente de las vidas y de las fortunas, se encuentra constituido en la feliz impotencia de proteger los delitos y paliar las usurpaciones. Colocado bajo el poder inflexible de la ley, será justo, porque no puede ser perverso, la aplicará sin prevaricar, y castigará sin oprimir.

Veréis por último en ese código asegurada la estabilidad del gobierno en las bases que harán nacer y prosperar la hacienda pública del estado. Los fondos del erario son la sangre del cuerpo social; ellos conducen los jugos de la vida y mantienen la salud y la robustez. Ellos se forman de la sustancia del pobre y del rico, y en razón a los haberes respectivos de cada uno: ellos se invertirán en los verdaderos únicos objetos de su creación; y ellos, en fin, serán administrados por manos fieles, económicas y capaces de evitar dilapidaciones escandalosas, ocultaciones criminales y abusos reprobables. De este modo crecerá sin cesar el comercio, la industria y la cultura de las tierras, recibiendo así el fomento que produce la exacta proporción de los impuestos.

La educación, primer beneficio que el pueblo debía esperar de sus representantes, se asegura de una manera capaz de producir ciudadanos religiosos, amantes de la nación y útiles al estado. El congreso, bien persuadido de que la instrucción pública mantiene la perpetuidad de las luces, abre las fuentes del bien general, dispone la dicha de las generaciones futuras, y se complace en dejar preparados los fundamentos de la civilización. Su falta sería un mal, al paso que su existencia, fijando los destinos de los hombres, los hace buenos, mejores y felices.

Guanajuatenses: la asamblea legislativa ha desempeñado la deuda que contrajo con el estado, y esta parte integrante de la república mexicana, siguiendo la suerte de toda ella, nada tendrá que envidiar a los pueblos antiguos y modernos.

Guanajuatenses: llenad los deberes que os impone el pacto sagrado que os une: sois miembros de la gran familia; engrandecedla pues con vuestro patriotismo y vuestras virtudes: los males que se propagan con la desunión y el egoísmo, huyan despavoridos al eco sonoro y a los acentos gratos de fraternidad, de paz y de concordia. Sirva esa carta de paladión sagrado que sostenga la libertad y el poder de un pueblo heroico, que si supo sufrir los males y arrostrar la muerte por los caros derechos que le usurpaba la tiranía, sabrá también mantener con su sabia conducta el majestuoso título de libre, y los epítetos gloriosos de feliz, ilustrado y justo.

Guanajuato 14 de abril de 1826.—José María Esquivel y Salvago, presidente.—José Mariano García de León, diputado secretario.—Mariano Leal y Araujo, diputado secretario.

El gobernador del estado de Guanajuato a todos sus habitantes, sabed: que el congreso del mismo estado ha decretado lo siguiente.

#### NÚMERO 34

El congreso constituyente del estado libre de Guanajuato, habiendo sancionado hoy la ley fundamental del mismo, ha tenido a bien decretar:

- 1º. Que la comisión de constitución pase inmediatamente a presentar al gobernador del estado uno de los dos ejemplares manuscritos y firmados de ella.
- 2º. El 16 del que rige los diputados jurarán en manos del presidente, después que éste en las de los secretarios, observar la constitución. Lo mismo verificará en seguida el gobernador con su consejo, y el tribunal supremo de justicia, en el salón de sesiones, bajo la fórmula que se prescribe en esta ley.
- 3º. Acto continuo pasará el gobernador con todas las autoridades a la santa iglesia parroquial a dar gracias al Todopoderoso, cuidando de que esta demostración religiosa se ejecute con aquella magnificencia digna de su objeto.
- 4º. El gobernador sin pérdida de tiempo anunciará solemnemente en esta capital estar sancionada por el congreso, y jurada por los tres poderes, la constitución del estado; y cuanto antes pueda la circulará a todas las autoridades del mismo, para su publicación.

- 5°. Se faculta al gobernador para que a la mayor posible brevedad fije día, arregle el ceremonial y formalidades con que debe publicarse y jurarse la constitución en todos los pueblos de esta parte integrante de la confederación mexicana.
- 6°. Toda corporación y todo empleado que ejerza jurisdicción o autoridad, prestará precisamente el juramento en estos términos: “¿Juráis a Dios guardar y hacer guardar la constitución política del estado libre de Guanajuato, decretada y sancionada por su congreso constituyente en 14 de abril de 1826?” Respuesta: “Sí juro. Si así lo hicieris, Dios os lo premie, y si no, os lo demande.” Respecto de los que no ejercieren jurisdicción o autoridad, se suprimirán las palabras hacer guardar.
- 7°. Del cumplimiento de lo que prescribe el artículo anterior, se extenderán por duplicado las actas respectivas, y se remitirán al gobierno, quien pasará una de ellas al congreso o a su diputación permanente.

Lo tendrá entendido el gobernador del estado, y dispondrá se imprima, publique, circule, y se le dé el debido cumplimiento. Dado en Guanajuato a 14 de abril de 1826.— José María Esquivel y Salvago, presidente.— José Mariano García de León, diputado secretario.— Mariano Leal y Araujo, diputado secretario.

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

Dado en Guanajuato a 14 de abril de 1826.— Carlos Montesdeoca.— Juan de Grandy, secretario.

El gobernador del estado de Guanajuato, a todos sus habitantes, sabed: que el congreso constituyente del mismo, ha decretado la siguiente constitución política.

Los representantes del estado de Guanajuato, parte integrante de la confederación mexicana, bajo los auspicios del Ser Supremo, y a nombre de los pueblos sus comitentes, sancionan en congreso la siguiente constitución.

## Título I

### *Sección primera*

#### *Del estado, su territorio y religión*

*Art. 1.* El estado de Guanajuato es la reunión de todos sus habitantes, es libre e independiente de todo otro estado y de toda otra nación, y es soberano en lo que exclusivamente pertenezca a su administración y gobierno interior.

*Art. 2.* Esta soberanía reside esencialmente en el pueblo, y su ejercicio en los supremos poderes del estado.

*Art. 3.* El estado delega sus facultades y derechos a los supremos poderes de la nación, en cuanto sea necesario al bien de toda ella, conforme al pacto federativo consignado en la acta constitutiva y constitución general.

- Art. 4.* Forman el territorio del estado: Acámbaro, Apaseo, Celaya, Dolores Hidalgo, S. Felipe, Guanajuato, Irapuato, León, S. Luis de la Paz, S. Miguel el Grande, Pénjamo, S. Pedro Piedragorda, Salvatierra, Salamanca, Silao, Valle de Santiago y Yuririapúndaro, con los pueblos anexos a éstos, y con todo el terreno de la que antes se llamó provincia de Guanajuato, cuyos límites se demarcarán por todos vientos de una manera inequívoca.
- Art. 5.* El estado se dividirá en departamentos: éstos en partidos: y las partidos en municipalidades. El distrito de los unos y de las otras, se demarcará por una ley constitucional.
- Art. 6.* La religión del estado es la católica apostólica romana, y jamás podrá variarse ni tolerarse el ejercicio de otra alguna.
- Art. 7.* El estado la garantiza, protege su culto, señalará los gastos del mismo, obrando en todo como le sea privativo con arreglo a los concordatos, leyes vigentes, y que en lo sucesivo decretare el congreso general de la federación.

### *Sección segunda*

#### *De los guanajuatenses, y ciudadanos guanajuatenses*

- Art. 8.* Son guanajuatenses únicamente los nacidos en el territorio del estado.
- Art. 9.* Se reputan guanajuatenses:
- 1º. Los que actualmente estén radicados en el estado, sea cual fuere su origen.
  - 2º. Los originarios de cualquier estado o territorio de la federación mexicana, luego que se avecinden en esta parte de ella.
  - 3º. Los extranjeros católicos que, o adoptaren con las formalidades debidas y tengan a su cuidado algún joven menesteroso del estado, permaneciendo en el mismo, o casaren con mexicana, o ganaren la vecindad por cinco años según la ley, ejerciendo algún arte o industria conocidamente provechosa, o por haber obtenido del congreso carta de naturaleza, bajo las reglas que diere el poder legislativo de la federación.
  - 4º. Los originarios de las repúblicas de América que en 1810 se hallaban sujetos a la dominación española, y ahora logran verse independientes de ella, serán naturalizados por la vecindad de dos años.
- Art. 10.* Son ciudadanos guanajuatenses:
- 1º. Los nacidos en el estado y residentes en el mismo, cualquiera que sea el tiempo de su vecindad.
  - 2º. Los ciudadanos de los demás estados de la federación mexicana, tan luego como se avecinden en éste.
  - 3º. Los hijos legítimos de padres mexicanos nacidos en país extranjero, siempre que conservando los padres los derechos de ciudadanía en la república, se avecinden los hijos en el estado.
  - 4º. Los españoles que en 27 de setiembre de 1821 estaban avecindados en el estado, y permanecen en él, adictos a la independencia nacional.
  - 5º. Los extranjeros que en lo futuro obtengan del congreso carta de ciudadanía.

- Art. 11.* Todos los que jurada ya la independencia en la capital de la república hayan sido infieles a la nación, ya emigrando a país extranjero u ocupado por el gobierno español, ni son guanajuatenses ni ciudadanos guanajuatenses.
- Art. 12.* Sólo se concederán cartas de naturaleza, a los extranjeros que con capital propio se establezcan en el estado, ejerciendo alguna profesión útil, o a los que introduzcan cualquiera industria o invención apreciable, o a los que a juicio del congreso hayan hecho servicios recomendables en favor de la nación o del estado.
- Art. 13.* Sólo se concederán cartas de ciudadanía a los extranjeros que sobre estar reputados guanajuatenses, contrajeran matrimonio con mexicana: a los que hayan adoptado algún joven menesteroso de la república: a los que por declaración del congreso hayan hecho servicios muy importantes a ella o al estado, y a los que después de su naturalización tengan dos años de vecindad en el mismo. Un solo año bastará para que previo aquel requisito, se conceda carta de ciudadanía a los americanos extranjeros comprendidos en el párrafo 4º del artículo 9º.

### *Sección tercera*

#### *De las obligaciones y derechos de los guanajuatenses*

*Art. 14.* Todo guanajuatense está obligado:

- 1º. A ser fiel a la nación mexicana y al estado, a obedecer la acta constitutiva y constitución general de la república, no menos que la particular del estado, y a cumplir las leyes y respetar las autoridades legítimamente constituidas.
- 2º. A contribuir indistintamente para los gastos del estado, con proporción a sus haberes.
- 3º. A defender con las armas toda agresión interior o exterior, sin que nadie pueda excusarse del servicio militar o político, cuando para él fuere llamado por la ley.

*Art. 15.* Sus derechos son:

- 1º. El de igualdad ante la ley, ya proteja, ya premie, o ya castigue.
- 2º. El de libertad para concurrir por sí a las elecciones populares: para no ser molestados por sus opiniones políticas ni por sus escritos, siempre que no se perturbe el orden público, ni se abuse de la franquicia de la prensa que prefija la ley, y para hacer cuanto no esté en contradicción con ella.
- 3º. El de propiedad para disponer de sus bienes, no ser privados de ellos ni perturbados en sus posesiones, uso o aprovechamiento de los mismos, a menos que un conocido interés público lo requiera; en cuyo evento precederá siempre la debida indemnización a juicio de peritos, nombrados por el gobierno y por los interesados.
- 4º. El de seguridad para no ser acusados, presos ni detenidos, sino en la forma y casos que la ley determine.
- 5º. El de ser preferidos para los empleos del estado, aun en igualdad de circunstancias, respecto de los ciudadanos de las demás partes integrantes de la federación.
- 6º. El de que se les administre pronta, cumplida e imparcialmente justicia, y el de que se les remuevan todas las opresiones ilegales de cualquiera especie que sean.

*Sección cuarta*  
*De los transeúntes*

*Art. 16.* Todo transeúnte goza en el estado los derechos imprescriptibles de libertad, igualdad, propiedad y seguridad.

*Art. 17.* Todo transeúnte debe respetar a las autoridades del estado, y obedecer sus leyes.

*Sección quinta*  
*De las causas por que se pierden o suspenden los derechos de ciudadanía*

*Art. 18.* Se pierden los derechos de ciudadanía:

- 1º. Por adquirir naturaleza en país extranjero.
- 2º. Por adquirir empleo, pensión o condecoración de cualquier gobierno extranjero, sin permiso del de la república.
- 3º. Por sentencia ejecutoriada que imponga penas aflictivas o infamantes.
- 4º. Por vender su voto o comprar el ajeno para sí o para otro en las juntas populares, y por faltar en ellas a la fe pública los presidentes, escrutadores y secretarios, con tal de que sobre estos hechos haya sentencia ejecutoriada.
- 5º. Por quiebra fraudulenta, calificada y declarada en una o más instancias, y cuando de ellas no quede recurso.

*Art. 19.* Al congreso pertenece la facultad de rehabilitar a los que hayan perdido los derechos de ciudadanía.

*Art. 20.* El ejercicio de estos mismos derechos se suspende:

- 1º. Por incapacidad física o moral, decidida legalmente.
- 2º. Por ser deudor a los caudales públicos.
- 3º. Por no tener domicilio, empleo, oficio o modo de vivir conocido.
- 4º. Por estar procesado criminalmente.
- 5º. Por ser ebrio consuetudinario, o jugador de profesión, calificado legalmente.
- 6º. Por no saber leer ni escribir, debiendo tener efecto esta disposición desde el año de 40 inclusive.
- 7º. Por no tener veinte y un años cumplidos; más los menores de edad que hubieren contraído matrimonio, entrarán al ejercicio de estos derechos, tan luego como verifiquen aquél.
- 8º. Por el estado de sirviente doméstico hacia la persona.

*Art. 21.* Todos los comprendidos en los artículos 18 y 20 no tendrán voz activa ni pasiva en las elecciones, sea cual fuere el objeto de las mismas, mientras subsista la privación o suspensión que en ambos se señala.

*Art. 22.* En consecuencia, sólo los ciudadanos que estén en el ejercicio pleno de sus derechos, podrán optar empleos populares y todos los demás del estado.

*Art. 23.* Los destinos que exijan conocimientos científicos, podrán conferirse a extraños; pero con sujeción a lo que dispone el párrafo 5º del artículo 15.



## *Sección sexta*

### *De la forma de gobierno del estado*

- Art. 24.* El gobierno del estado es republicano representativo popular federado.
- Art. 25.* Su adopción extingue para siempre la esclavitud, los empleos y privilegios hereditarios. Nadie obtendrá cargo ni destino alguno, sino por la virtud y el mérito, y sólo podrán concederse privilegios por introducciones o invenciones de grande utilidad, y por sólo el tiempo que señale la ley.
- Art. 26.* El gobierno supremo del estado se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.
- Art. 27.* Estos poderes jamás podrán reunirse dos o más en una corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un solo individuo.
- Art. 28.* El ejercicio del poder legislativo residirá en un congreso de diputados, nombrados popularmente.
- Art. 29.* El ejercicio del poder ejecutivo residirá en un ciudadano, que con la denominación de gobernador del estado será nombrado popularmente.
- Art. 30.* El ejercicio del poder judicial residirá en los tribunales que establece esta constitución.

## *Sección séptima*

### *Del Poder Legislativo*

- Art. 31.* Lo formará una sola cámara de diputados nombrados en su totalidad cada dos años.
- Art. 32.* El número de diputados del congreso debe ser el de once propietarios y otros tantos suplentes, los que podrán aumentarse hasta quince por las legislaturas sucesivas, siempre que las circunstancias y el bien del estado lo requieran.
- Art. 33.* Las elecciones de los diputados propietarios y suplentes, se celebrarán en las cabeceras de los partidos que prefije la ley de que habla el artículo 5º.
- Art. 34.* Todo diputado propietario para entrar en el uso de sus funciones, debe ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, y tener tres de residencia en el estado, anteriores al de su elección. Sin este último requisito podrán ser diputados los originarios del mismo estado, cuando en ellos concurren las demás calidades referidas.
- Art. 35.* Estas mismas se necesitan para ser diputados suplentes, los que así como los propietarios, podrán ser electos, o del seno de sus partidos, o del de todo el estado, o de fuera de él, siendo nacidos en el propio.
- Art. 36.* Los extranjeros que hayan obtenido carta de ciudadanía, notoriamente adictos al sistema, podrán ser diputados, siempre que tengan diez años de vecindad en el estado, con un capital de veinte mil pesos, o una industria que les produzca dos mil pesos cada año. A los extranjeros americanos de que habla el párrafo 4º del artículo 9º les basta la vecindad de tres años para ser diputados.

*Art. 37.* No podrán ser diputados:

- 1°. El gobernador, vicegobernador y consejeros del estado, si no es que absolutamente hayan cesado en sus destinos, seis meses antes de las elecciones.
- 2°. Los funcionarios civiles de nombramiento del gobierno.
- 3°. Los empleados civiles y militares de la federación que estén en actual servicio, cualquiera que sea la clase a que pertenezcan.
- 4°. Los eclesiásticos regulares.
- 5°. Los eclesiásticos seculares, por el partido donde residan.

*Art. 38.* Cuando a juicio del congreso no puedan concurrir al mismo, uno o más de los diputados propietarios, serán llamados los suplentes por el orden de sus nombramientos. En faltando por un extraordinario evento todos los segundos, ocuparán su lugar los que hayan reunido la mayoría respectiva, y si dos o más la tuvieren, funcionará aquel por quien la suerte decida.

*Art. 39.* Por la tesorería general del estado serán asistidos los diputados todo el tiempo que ejerzan su comisión, con las dietas que el congreso anterior les señale, y serán asimismo indemnizados de los gastos que erogaren en venir a la capital y trasladarse después a los puntos de su residencia.

*Art. 40.* Todo diputado será inviolable por las opiniones que de cualquiera manera manifieste en el desempeño de su cargo, y jamás podrá ser reconvenido, acusado, ni juzgado por ellas.

*Art. 41.* Cuando el congreso por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, declare que ha lugar a la formación de causa contra un diputado, será instruida y sentenciada por el tribunal que esta constitución señala. Una ley fijará el modo de seguir las causas civiles que los diputados tengan pendientes al tiempo de su nombramiento, y las que de nuevo se intentaren contra ellos durante su encargo.

*Art. 42.* Los diputados mientras lo sean, no podrán admitir para sí empleo alguno del gobierno del estado, ni solicitarlo para otro.

## *Sección octava*

### *Del nombramiento de diputados*

*Art. 43.* Su elección será indirecta, y para ella se celebrarán juntas electorales municipales, y juntas electorales de partido.

#### *Párrafo primero*

##### *De las juntas electorales municipales*

*Art. 44.* Para nombrar electores de partido se celebrarán juntas electorales municipales en todos los pueblos del estado que tengan ayuntamiento, o que sin tenerlo sea su población de más de quinientos habitantes. Estas juntas se compondrán de todos los ciudadanos que siendo vecinos o residentes en los mismos pueblos, estén en el ejercicio de sus derechos. Se anunciarán por bandos el primer domingo de agosto del año anterior al de la renovación del congreso, y se verificarán el domingo subsecuente, durando hasta tres días consecutivos, si fuere necesario.

- Art. 45.* Los ayuntamientos que en su distrito tengan dos o más curatos, dos o más vicarías, o considerable número de habitantes, dividirán su territorio para la comodidad de éstos, en departamentos, designando el número de juntas, el paraje público donde hayan de celebrarse, los puntos que correspondan a cada una, y las autoridades que hayan de presidirlas.
- Art. 46.* Toda junta dará principio por el nombramiento de dos escrutadores y un secretario, y continuará por el de electores. El presidente, escrutadores y secretario votarán con preferencia a los demás ciudadanos. Los nombres de éstos y los de las personas que elijan, se asentarán por orden alfabético en el libro que se destine al efecto.
- Art. 47.* Las votaciones se harán por expresión individual de la persona o personas que se elijan, y con sujeción a las del departamento, teniéndose por electores de partido los que reúnan el mayor número de sufragios, que computarán a vista del presidente los escrutadores y secretarios, tan luego como no falte alguno de los presentes por votar. Los empates serán decididos por la suerte.
- Art. 48.* El secretario formará en seguida lista de los que resulten electos, firmándola con el presidente; y haciéndola notoria a los concurrentes, la fijará en el paraje más público del departamento.
- Art. 49.* Es también obligación del secretario extender la acta en el libro a que se refiere el artículo 46: expresar en ella los votos que sacó cada elector, y los que obtuvieron los demás ciudadanos, firmándola después que el presidente y escrutadores: remitir copia legalizada por aquél, y por el mismo secretario a la primera autoridad civil local del pueblo cabecera de partido, y participar a cada elector su nombramiento por medio de oficio, el cual servirá de credencial, e irá suscrito a este fin por el presidente y secretario.
- Art. 50.* Para ser escrutador y secretario, se necesita saber leer y escribir, tener veinte y cinco años, y uno de residencia en la municipalidad o departamento que lo elija.
- Art. 51.* Por cada mil vecinos o por una fracción que pase de la mitad de aquel número, se nombrará un elector de partido. Lo nombrará también todo pueblo que tenga ayuntamiento, sea cual fuere su población. Con vista de la del estado, se fijará por una ley el cupo de electores de cada pueblo.
- Art. 52.* Las juntas electorales serán públicas y sin guardia, y nadie podrá presentarse a ellas con armas.
- Art. 53.* Las quejas o dudas que ocurrieren en las juntas electorales sobre la ineptitud de los votantes o votados, serán resueltas inmediatamente por las mismas, ejecutándose sin recurso por aquella vez lo que determine la mayoría. Si hubiere empate, prevalecerá la opinión que favorezca al interesado.

### *Párrafo segundo*

#### *De las juntas electorales de partido*

- Art. 54.* Las juntas electorales de partido se celebrarán en el pueblo cabecera del mismo, el primer domingo de setiembre que sigue al en que se verificaron las juntas municipales, observándose en aquéllas lo que para éstas dispone el artículo 52.

- Art. 55.* Las juntas de partido se compondrán de los electores que en ellas se elijan, y serán presididas en su principio por la respectiva primera autoridad civil local, a la que dos días antes de la junta se presentarán los electores con sus credenciales, que con los nombres de aquéllos y de los pueblos o departamentos de que proceden, se anotarán en el libro que a tan interesante objeto se destine.
- Art. 56.* Las juntas se tendrán en las casas consistoriales o en los parajes más cómodos y públicos que se designaren. Comenzarán por la lectura de los oficios que deben servir de credenciales, y por inquirir, lo primero, si en algún elector hay impedimento legal para serlo, y lo segundo, si ha habido cohecho o fuerza para que las elecciones recaigan en determinadas personas. Si después de haber preguntado el presidente sobre ambos extremos, se justificare la realidad de uno u otro, serán privados irremisiblemente los delincuentes de votar y ser votados, cuya pena sufrirán asimismo los calumniadores. Las quejas que en razón de aquellos pormenores ocurrieren, y las demás dudas que se presentaren, las decidirá la junta en el acto según prescribe el artículo 53.
- Art. 57.* Inmediatamente después, procederá la junta a nombrar de su seno un presidente, dos escrutadores y un secretario, y cesando en consecuencia el presidente con que dio principio la junta, se retirará.
- Art. 58.* A continuación y por medio de cédulas, se procederá al nombramiento de diputados propietarios y suplentes. Su elección se hará de uno en uno, y computados los votos por los escrutadores y secretario, publicará éste el resultado de aquélla, teniéndose por electo el que hubiere reunido la pluralidad absoluta de sufragios: si éstos se dividieren de modo que no la haya, entrarán en segundo escrutinio los dos que tengan el mayor número de votos, quedando elegido el que reúna la pluralidad. En caso de empate decidirá la suerte.
- Art. 59.* El secretario extenderá la acta de estas elecciones en el libro de que habla el artículo 55: la firmará con todos los individuos de la junta, y sacando copias de dicha acta autorizadas por el presidente y por el mismo secretario, las remitirá sin retraso a la diputación permanente del congreso, al gobernador del estado y a todos los ayuntamientos del partido. Una lista de los diputados nombrados, firmada por sólo el secretario, se fijará en el paraje más público.
- Art. 60.* El segundo domingo de octubre que sucede a las elecciones referidas, se unirá a la diputación permanente el consejo, a fin sólo de computar los votos de los individuos electos por los partidos al futuro congreso del estado. Lo serán los que reúnan la mayoría absoluta de sufragios, y en defecto de ésta, se atenderá a la respectiva; más cuando tampoco la hubiere porque muchos estén con igual número de votos, la suerte decidirá.
- Art. 61.* A los diputados propietarios y suplentes se les dará testimonio de la acta de la junta que explica el artículo anterior, firmado por el presidente y secretario de ella, para que les sirva de credencial de su nombramiento.
- Art. 62.* Las juntas electorales de que habla este párrafo y el anterior, se disolverán tan luego como esté cumplido el fin de su institución. Todo otro acto posterior será nulo.

- Art. 63.* Ningún ciudadano podrá excusarse por motivo ni pretexto alguno, si no es que sea por impedimento físico, de desempeñar los encargos de que trata la presente sección.
- Art. 64.* Una ley señalará los días en que estas juntas y las electorales municipales han de celebrarse, para elegir diputados al primer congreso ordinario.

### *Sección novena*

#### *De la elección de diputados para el Congreso General de la Federación*

- Art. 65.* El nombramiento de diputados que por el estado deben concurrir al congreso general de la república, se verificará el primer domingo de octubre anterior al año en que es de renovarse la cámara de representantes, de que habla el artículo 16 de la constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos.
- Art. 66.* Los electores de partido al siguiente día de haber nombrado diputados para la legislatura del estado, nombrarán los electores que han de reunirse en la capital del mismo, a elegir los diputados para el congreso general de la federación, guardando en esta junta las formalidades que individualiza el artículo 58.
- Art. 67.* Por cada veinte mil almas, o por una fracción que exceda de la mitad de este número, se nombrará un elector de los que han de elegir a los diputados del congreso general. Las calidades de aquellos electores serán en todo iguales a las que se necesitan para serlo por los partidos.
- Art. 68.* Extendida la acta de estas elecciones en el libro y con los requisitos que las del día anterior, se remitirá testimonio de aquélla al presidente del consejo de gobierno y a los electores, para que a estos les sirva de credencial de su nombramiento.
- Art. 69.* Los electores con la debida oportunidad se presentarán al vicegobernador, a efecto de que en el libro que destine, haga tomar razón de sus nombres y de los partidos que los eligieron.
- Art. 70.* En el edificio que el gobierno señale, y cinco días antes de la elección de diputados, se reunirán los electores en sesión pública, presidida por el vicegobernador, y en su falta por el consejero más antiguo, presentarán sus credenciales, nombrando de entre ellos mismos dos escrutadores y un secretario. Aquéllas se examinarán por estos tres individuos, y las de éstos por una comisión de igual número.
- Art. 71.* A los dos días se reunirá la junta segunda vez para oír los informes de las comisiones respectivas, y para decidir a pluralidad absoluta de votos las dudas que se ofrezcan, ya sean sobre las credenciales, ya sobre las calidades de los elegidos. Si hubiere empate, prevalecerá la opinión que favorezca al interesado.
- Art. 72.* El enunciado primer domingo de octubre, se reunirá por tercera vez la junta, bajo la presidencia misma del vicegobernador, y bajo las ritualidades que prescribe el repetido artículo 58 se procederá al nombramiento de diputados que deben concurrir por el estado al congreso general de la federación.
- Art. 73.* Llenado este objeto, la junta dispondrá lo conveniente para cumplir con el artículo 17 de la constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y concluido este acto se disolverá la junta.

*Sección décima**De la celebración del Congreso del estado*

- Art. 74.* El 1 de enero de todos los años se reunirá el congreso a celebrar sus sesiones ordinarias en la capital del estado, de la que sólo podrá trasladarse temporalmente a otro lugar del mismo, conviniendo en ello las dos terceras partes de los diputados.
- Art. 75.* Los nuevamente electos para este encargo, y cinco días antes de aquella fecha, presentarán las credenciales de su nombramiento a la diputación permanente del congreso, a fin de que tomando razón circunstanciada de todas en un registro que existirá en su secretaría, las examine y califique, con presencia de las actas de las elecciones de los partidos del estado.
- Art. 76.* El último día de los cinco ya referidos, se reunirán en sesión pública los individuos de la diputación permanente y los que van a sucederle, así para leer los informes de aquélla relativos a la legitimidad de las credenciales y calidades de los diputados, como también para resolver definitivamente a mayoría absoluta de votos las dudas que se ofrezcan sobre uno y otro. Harán de presidente y secretario de esta junta los que lo fueron de la misma diputación, mas no tendrán voto alguno.
- Art. 77.* Decididas las dificultades que ocurrieren, jurarán los nuevos diputados en manos del presidente, guardar y mandar guardar la acta constitutiva, la constitución general de la república mexicana y la del estado.
- Art. 78.* A continuación nombrarán los diputados de entre ellos mismos, un presidente, un vicepresidente y dos secretarios, y retirándose luego la diputación permanente por haber cesado en sus funciones, declarará el presidente del congreso hallarse legítimamente instalado.
- Art. 79.* Hasta el 31 de enero del año de la renovación del congreso, si no hubiere sido reelecto algún individuo de la diputación permanente, asistirá sin voto a las sesiones el secretario de aquélla, para instruir de los negocios ocurridos en el tiempo de su encargo. Durante el mes que se prefija percibirá aquel individuo las dietas que disfruten los diputados de la legislatura actual.
- Art. 80.* Con antelación de cinco días al en que deben comenzar las sesiones ordinarias y extraordinarias de las legislaturas sucesivas, se reunirán los individuos que deben componerlas, para examinar y calificar las credenciales de los nuevos diputados que se presenten, y aprobadas aquéllas, prestarán éstos el juramento que prescribe el artículo 77.
- Art. 81.* Las sesiones ordinarias durarán precisamente por los cuatro primeros meses de cada año, y podrán continuarse por todo el tiempo necesario, cuando el congreso lo acuerde con los votos de las dos terceras partes de los diputados presentes.
- Art. 82.* Las sesiones extraordinarias como que deben ligarse a los negocios que las motivan, subsistirán el tiempo que fuere puramente preciso. A la solemne apertura de unas y otras sesiones, asistirá el gobernador, e informará el estado de su administración pública.
- Art. 83.* El mismo día que el congreso cierre sus sesiones, y antes de disolverse, nombrará de su seno por cédulas a pluralidad absoluta de sufragios y por votación

- secreta, una diputación permanente compuesta de tres individuos propietarios y un suplente, que durarán todo el tiempo intermedio de unas a otras sesiones ordinarias. Será presidente de la diputación el primer nombrado, y secretario el último.
- Art. 84.* Para el nombramiento de que habla el artículo anterior, se observará en su caso lo prevenido en el 58.
- Art. 85.* El gobernador del estado concurrirá al acto de cerrar el congreso sus sesiones.
- Art. 86.* Las habrá extraordinarias cuando lo demanden las circunstancias y la gravedad de los negocios, a juicio de la diputación permanente, o en los demás casos que determine esta constitución.
- Art. 87.* Si la urgencia del caso instare por resoluciones del momento, a juicio de la diputación permanente, se reunirá ésta para darlas en clase de provisionales, con los diputados que se hallen en la capital; y no habiéndolos, las tomará por sí sola, dando siempre cuenta al congreso tan luego como se instale.
- Art. 88.* Si las sesiones extraordinarias tocaren al tiempo en que deben celebrarse las ordinarias, cesarán aquéllas, y continuarán éstas los negocios para que fueron convocadas las primeras.
- Art. 89.* La celebración de las sesiones ordinarias y extraordinarias del congreso, no será un impedimento para la elección de nuevos diputados, la cual se verificará en el tiempo y modo que previene esta constitución.
- Art. 90.* Para llenar los importantes objetos de los artículos 32 y 79 de la constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, se reunirá el congreso, si no lo estuviere, el 1 de setiembre de los años a que corresponda la elección de senadores, presidente y vicepresidente de la república. En esta junta hará de presidente el que lo sea de la diputación permanente, y de secretarios los otros dos individuos que la forman, observándose como en las demás sesiones el reglamento interior del congreso.
- Art. 91.* Las mismas formalidades con que se abren y cierran las sesiones ordinarias, se guardarán al comenzar y concluir las extraordinarias.

### *Sección undécima*

#### *De las atribuciones del Congreso y de la diputación permanente*

- Art. 92.* Las atribuciones del congreso son:
- I. Formar los códigos civiles y criminales del estado, y decretar, aclarar, modificar y derogar las leyes conducentes a su administración y gobierno interior en todos sus ramos.
  - II. Computar los votos que en las juntas electorales de partido se hayan dado a los ciudadanos para gobernador, vicegobernador y consejeros, eligiéndolos en su caso con arreglo a lo que se prescribirá.
  - III. Decidir por votación secreta los empates que al nombramiento de estos oficios se encuentren entre dos o más ciudadanos.
  - IV. Resolver cuantas dudas se presenten, ya se contraigan a nulidad de las indicadas elecciones, o ya a las calidades de los elegidos.

- V. Tomar en consideración las renunciaciones que se hagan de aquellos encargos, y las causas en que se funden, determinando lo que parezca conveniente.
  - VI. Declarar cuando por delitos comunes o cometidos en el desempeño de su oficio, deba formarse causa a los diputados del congreso, al gobernador, al vicegobernador, a los consejeros, al secretario del despacho de gobierno, a los ministros del tribunal de justicia del estado, y al administrador general de hacienda pública del mismo. Esta declaración se hará por el voto de los dos tercios de los miembros presentes.
  - VII. Mandar se exija y haga efectiva la responsabilidad de todo funcionario público y de todo empleado.
  - VIII. Suspender a todos los magistrados, funcionarios y empleados del estado, siempre que se declare haber lugar a la formación de causa contra ellos por cualquiera delito, o se les mande exigir responsabilidad por defectos cometidos en el ejercicio de sus empleos.
  - IX. Fijar anualmente todos los gastos de la administración pública del estado, con vista de los presupuestos que sobre ellos haga el gobernador.
  - X. Establecer contribuciones para cubrirlos, sin contravenir a las leyes generales de la federación.
  - XI. Aprobar el repartimiento de estas contribuciones, y los impuestos municipales.
  - XII. Examinar y calificar las cuentas consiguientes a la administración de todos los caudales públicos del estado.
  - XIII. Conceder amnistías e indultos por delitos del privativo conocimiento de los tribunales del estado, y cuando el bien del mismo lo requiera.
  - XIV. Contraer deudas sobre el crédito del estado, y designar garantías para cubrir las.
  - XV. Intervenir en todas las cosas que previene la acta constitutiva, la constitución general y la particular del estado: prestar su consentimiento en todos los actos que son privativos de la soberanía del mismo estado, y ejercer en él todo lo que es inherente a un cuerpo legislativo.
- Art. 93.* Las atribuciones de la diputación permanente son:
- I. Cuidar de la exacta observancia de las leyes generales y particulares, e informar al congreso de las infracciones que advierta.
  - II. Convocar al congreso para la celebración de las sesiones extraordinarias, cuando a su juicio fuere necesario, o cuando lo solicite el gobernador del estado o el consejo de gobierno.
  - III. Recibir las actas que previene el artículo 59, al efecto que ordena el 61.
  - IV. Recibir las credenciales de los diputados que se nombren, a los fines que señala el artículo 75.
  - V. Disponer que se avise a los diputados suplentes para que concurran al congreso, a falta de los propietarios.
  - VI. Recibir los testimonios de las actas respectivas a la elección de gobernador, vicegobernador y consejeros, y entregarlos al congreso luego que se instale.
  - VII. Intervenir en los casos y en el modo que por esta constitución se dispone.



*Sección duodécima**De la formación de las leyes y de su promulgación*

- Art. 94.* La expresión de la voluntad general como ley, sólo tendrá origen del congreso. Su reglamento interior prescribirá las formalidades que han de observarse para darla.
- Art. 95.* Todo proyecto de ley que tomado en consideración se desechare conforme al reglamento, no podrá ser presentado en la misma legislatura.
- Art. 96.* Todo proyecto de ley, y todo decreto de mucha gravedad y trascendencia, no podrá discutirse ni votarse sin la concurrencia de las dos terceras partes de los diputados. Seis bastarán para dictar trámites y providencias particulares, y en uno y en otro caso, basta la mayoría de los concurrentes.
- Art. 97.* El proyecto que fuere aprobado se extenderá en forma de ley, y suscrita por el presidente y secretarios del congreso, se pasará al gobernador del estado, quien por una sola vez y dentro de diez días útiles, podrá hacer sobre ella las observaciones que estime oportunas, oyendo antes al consejo de gobierno,
- Art. 98.* Cuando el gobernador tenga que exponer algunas razones que impidan publicar la ley, las manifestará por escrito, y tomándolas en consideración el congreso, volverá a discutir el proyecto. Queda al arbitrio del gobierno en tal evento, mandar del seno de su consejo un orador que asista a las discusiones y tome la palabra en ellas.
- Art. 99.* Discutido segunda vez el proyecto, se votará en secreto y por cédulas: si están a su favor las dos terceras partes de los diputados presentes, se tendrá por aprobado, y se procederá sin recurso a publicar la ley: si no reuniere los dos tercios de los sufragios, no volverá a tomarse en consideración en la misma legislatura.
- Art. 100.* La interpretación, modificación y derogación de las leyes, exigen los mismos requisitos que su formación.

## Título II

## Del Poder Ejecutivo del estado

*Sección primera**Del gobernador*

- Art. 101.* El gobernador para desempeñar este encargo debe ser:
- 1º. Ciudadano guanajuatense en el ejercicio de sus derechos.
  - 2º. Natural de la república mexicana.
  - 3º. Mayor de treinta años, con cinco de vecindad en el estado, y con residencia en el mismo los dos últimos inmediatos al de su elección.
- Art. 102.* Los originarios del estado podrán ser gobernadores sin los requisitos de residencia y vecindad, y no deberán nombrarse para este destino los eclesiásticos, ni los empleados civiles y militares de la federación.
- Art. 103.* La residencia del gobernador no puede ser otra que la misma del congreso, ni el ejercicio de sus funciones durar más tiempo que el de cuatro años. Al cuarto de haber cesado podrá ser reelecto.

*Art. 104.* Las atribuciones del gobernador son:

- I. Ejecutar las leyes del estado y de la federación, así como los decretos que emanen de ambas autoridades, dando las órdenes e imponiendo multas para ello convenientes, y dando noticia de todo al congreso.
- II. Publicar las leyes del estado, o representar sobre ellas con arreglo al artículo 97.
- III. Proveer todos los empleos del estado que no sean de nombramiento popular, a propuesta en terna del cuerpo consultivo, y con aprobación del congreso.
- IV. Circular las órdenes que la diputación permanente del congreso le comunique, a los fines de que hablan los párrafos 2º y 5º del artículo 93.
- V. Formar los reglamentos que demanda el mejor gobierno de los ramos de la administración pública del estado, y pasarlos al congreso para su aprobación.
- VI. Mandar en lo económico la milicia cívica del estado, y disponer como jefe nato de ella, cuanto sea conforme a las leyes de su establecimiento, conservación y disciplina.
- VII. Cuidar de que los tribunales de justicia la administren pronta y cumplidamente, y de que se ejecuten sus sentencias.
- VIII. Nombrar al secretario del despacho de gobierno, y removerlo a su voluntad.
- IX. Suspender a los empleados y los sueldos que gozan hasta por tres meses, siempre que infrinjan sus órdenes y decretos. En estimando que a aquéllos se les debe formar causa, pasará los antecedentes al tribunal respectivo.
- X. Conservar el orden público y la seguridad del estado.

*Art. 105.* No puede el gobernador:

- I. Mandar personalmente en campaña la milicia cívica.
- II. Salir por más de ocho días, ni por más de cinco leguas de la capital. Mas esta prohibición y la que antecede, cesarán interviniendo el consentimiento espreso del congreso o de la diputación permanente del mismo.
- III. Mezclarse en las causas pendientes, ni disponer durante el juicio de las personas de los reos.
- IV. Privar a alguno de su libertad, ni imponerle pena, si no es en el modo y casos que las leyes lo permitan.
- V. Impedir las elecciones populares.

*Art. 106.* Los decretos, órdenes y reglamentos que mande expedir y circular el gobernador, deberán ir firmados de su secretario para ser obedecidos.

*Art. 107.* El gobernador para publicar las leyes y decretos del congreso del estado, usará de la fórmula siguiente: “El gobernador del estado de Guanajuato a todos sus habitantes, sabed: que el congreso del mismo estado ha decretado lo siguiente: (aquí el texto literal de la ley). “Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.”

## *Sección segunda*

### *Del vicegobernador*

*Art. 108.* Habrá en el estado un vicegobernador: sus calidades, residencia y duración, deben ser en todo iguales a las del gobernador. No puede ser electo para este

destino, ni reelecto para aquél, sino hasta el cuarto año de haber cesado en sus funciones.

*Art. 109.* Sus obligaciones son:

- 1<sup>a</sup>. Presidir al consejo de gobierno, pero no tendrá voto sino en caso de empate.
- 2<sup>a</sup>. Presidir las juntas electorales que deben celebrarse para el nombramiento de diputados al congreso general, y dar cuenta al del estado o a la diputación permanente, por conducto del gobierno.
- 3<sup>a</sup>. Presidir la junta superior de sanidad del estado.
- 4<sup>a</sup>. Visitar por lo menos dos veces durante su encargo, los pueblos todos del estado, sin gravarlos jamás en lo más leve, y sin perdonar fatiga para instruirse de sus necesidades públicas, y de los medios de subvenir las o aliviarlas. De todo dará cuenta por una memoria instructiva al gobierno, el cual dispondrá los puntos que deban visitarse de preferencia, el tiempo en que convenga hacerlo, y el que se repitan estos actos en determinado pueblo cuando alguna causa urgente y muy precisa lo requiera. Del resultado de estas visitas dará cuenta inmediatamente el mismo gobierno al congreso o a su diputación permanente.
- 5<sup>a</sup>. Desempeñar las funciones todas del gobernador, cuando éste falte por ausencia, muerte, renuncia o impedimento calificado por el congreso, o por la diputación permanente del mismo.

*Art. 110.* En las ausencias temporales del vicegobernador; o cuando haga funciones de gobernador; ocupará su lugar el consejero más antiguo, no siendo eclesiástico; pero si aquel faltare absolutamente, hará sus veces el consejero que nombre el congreso o su diputación permanente, quedando sujeta siempre la elección de ésta a lo que determine el congreso tan luego como se reúna, bien sea a sesiones ordinarias o extraordinarias.

*Art. 111.* Lo mismo se ejecutará si fallecen o del todo se imposibilitan, el gobernador y vicegobernador; pero en ocurriendo estas vacantes los dos primeros años del ejercicio de aquellos destinos, se nombrarán individuos que los desempeñen, al tiempo de verificarse las inmediatas elecciones de diputados al congreso del estado.

### *Sección tercera*

#### *Del Consejo de gobierno*

*Art. 112.* Habrá en el estado un consejo de gobierno, compuesto de cuatro vocales y dos suplentes. Para él sólo podrá nombrarse un eclesiástico, y los individuos que lo formen deberán ser de conocido mérito y adhesión al sistema.

*Art. 113.* Los consejeros para serlo, deben tener además de la edad de treinta años cumplidos, las mismas calidades que se requieren para ser diputados, sin que en manera alguna puedan ser individuos de aquella corporación los que no puedan serlo del congreso.

*Art. 114.* El consejo se renovará por mitad al vencimiento de cada dos años. Cumplido el primer bienio, cesarán los dos vocales propietarios con el suplente menos anti-

guos, y en el segundo bienio, los dos restantes y el suplente que había quedado; observándose esta misma alternativa en los demás años sucesivos.

*Art. 115.* Hasta el cuarto año de haber cesado los consejeros en sus destinos, no podrán ser elegidos para el mismo encargo.

*Art. 116.* Cuando el gobernador tenga por conveniente asistir al consejo, lo presidirá sin voto; mas nunca estará presente al acto de las deliberaciones que deban tomarse con respecto al negocio que provocó su asistencia.

*Art. 117.* Las atribuciones del consejo son:

- I. Exponer y fundar su sentir en todos los asuntos que el gobernador lo pida.
- II. Cuidar de la exacta observancia de la acta constitutiva, de la constitución y leyes generales de la república, y de la constitución y leyes particulares del estado, avisando al congreso o a la diputación permanente de las infracciones que note.
- III. Proponer ternas para la provisión de empleos civiles y eclesiásticos, en su caso, con arreglo a las leyes que las prescriban, y con sujeción a los concordatos.
- IV. Promover cuantos establecimientos y reformas estime convenientes al bien del estado, y cuanto sea útil y benéfico a su prosperidad y engrandecimiento.
- V. Glosar todas las cuentas relativas a la administración de los caudales públicos de las municipalidades del estado, presentándolas al congreso para su último examen y aprobación.
- VI. Nombrar secretario de fuera de su seno, y removerlo a su arbitrio.
- VII. Intervenir en todos los casos y en el modo que dispongan las leyes.

### *Sección cuarta*

#### *De la elección de gobernador, vicegobernador y consejeros del estado*

*Art. 118.* El gobernador será nombrado por las juntas electorales de partido, a los dos días de la elección de diputados al congreso del estado.

*Art. 119.* Por cada una de estas juntas se elegirá a pluralidad absoluta de votos, un individuo para gobernador, y extendida la acta se remitirá testimonio de ella al congreso o a su diputación permanente.

*Art. 120.* El primero de enero del año a que corresponda que el nuevo gobernador entre a desempeñar su encargo, abrirá el congreso los testimonios a que se refiere el artículo anterior, y leídos íntegramente, nombrará una comisión especial de su seno para que los revise, e informe dentro de tercero día.

*Art. 121.* Luego que la indicada comisión haya dado cuenta con el resultado, procederá el congreso a calificar las elecciones hechas por las juntas electorales de partido, y a hacer la enumeración de votos.

*Art. 122.* Los votos se computarán, no por el número de vocales de las juntas, sino por el número de ellas; y el individuo que obtenga la mayoría absoluta, será el gobernador del estado.

*Art. 123.* Si ninguno hubiere reunido la mayoría absoluta de votos de las juntas electorales de partido, el congreso elegirá para gobernador uno de los dos individuos que tengan mayor número de sufragios.

- Art. 124.* Si más de dos tuvieren dicha mayoría respectiva, el congreso elegirá al gobernador de entre todos ellos, verificando lo mismo cuando sin mayoría alguna todos tengan igual número de sufragios.
- Art. 125.* Cuando un solo individuo resulte con mayoría respectiva de votos, y dos o más sin ella, pero con número igual de sufragios, y mayor al de todos los otros, el congreso elegirá de entre los segundos el individuo que ha de competir con el primero, procediendo en seguida al nombramiento de gobernador.
- Art. 126.* El congreso hará todas estas elecciones por escrutinio secreto, y a pluralidad absoluta de votos. En los casos de empate se repetirá la votación, y si la hubiere segunda vez, decidirá la suerte.
- Art. 127.* La elección de vicegobernador se hará por las juntas electorales de partido, en el mismo día y en la propia forma que la del gobernador.
- Art. 128.* En las elecciones de gobernador y vicegobernador, ninguna votación que se haya empatado se remitirá a la suerte antes de haberse hecho segunda vez.
- Art. 129.* El nombramiento de individuos propietarios y suplentes para el consejo de gobierno, lo harán acto continuo las expresadas juntas, observando en estas elecciones las mismas formalidades que en las anteriores.
- Art. 130.* De las actas de las indicadas elecciones se remitirán testimonios al congreso o a su diputación permanente, para que al abrir aquél sus sesiones ordinarias, proceda a computar los votos del vicegobernador y consejeros, de la manera misma que para el nombramiento de gobernador.
- Art. 131.* La elección de gobernador preferirá para desempeñarse a cualquiera otra. La de vicegobernador a la de individuos del consejo, y ésta a la de diputados del congreso del estado.
- Art. 132.* El gobernador, vicegobernador y consejeros entrarán al ejercicio de sus destinos el 1 de febrero inmediato siguiente al de su elección, prestando ante el congreso el juramento que a cada uno corresponda.

### *Sección quinta*

#### *Del secretario del despacho de gobierno*

- Art. 133.* Habrá un secretario del despacho de gobierno, a cuyo cargo correrán los negocios del poder ejecutivo del estado.
- Art. 134.* El individuo que se nombre para secretario debe ser ciudadano guanajuatense en el ejercicio de sus derechos, mayor de treinta años, natural del territorio de la federación mexicana y vecino del estado con residencia en él de tres años antes al de su elección.
- Art. 135.* No puede ser secretario el que no puede ser gobernador.
- Art. 136.* El secretario del despacho es responsable con su persona y empleo de las providencias que autorice contra ley o decreto expreso de la federación, contra ley o decreto del estado.
- Art. 137.* Antes de entrar este funcionario público al ejercicio de su destino, le será señalada por el congreso una dotación competente, así como al gobernador, vicegobernador y consejeros del estado.

*Art. 138.* Los individuos de que habla el artículo que antecede, luego que tomen posesión de sus empleos, cesarán de ejercer, durante su encargo, los demás que obtengan, sean de la clase que fueren.

### *Sección sexta*

#### *Del gobierno interior de los departamentos*

*Art. 139.* Para el gobierno económico-político de los departamentos, habrá en todas las cabeceras de ellos jefes de policía. Lo será de la capital el vicegobernador, y en los demás departamentos el que nombre el poder ejecutivo del estado, y apruebe el congreso.

*Art. 140.* El consejo de gobierno pedirá a los ayuntamientos de los departamentos respectivos, informe sobre los que estimen aptos para desempeñar las enunciadas jefaturas.

*Art. 141.* Para ser jefe de policía se necesitan las mismas calidades que exige el artículo 134 respecto del secretario de gobierno.

*Art. 142.* Ínterin que las circunstancias permiten, a juicio del congreso, la ejecución de lo que prescribe el artículo 139, ejercerán las veces de jefes de policía los alcaldes primeros de las cabeceras en sus respectivos partidos, por cuyo conducto se comunicará el gobierno con las autoridades de la comprensión.

*Art. 143.* La ley fijará el número de jefes, sus atribuciones, deberes, duración y cuanto convenga al establecimiento de estos funcionarios públicos.

### *Sección séptima*

#### *Del gobierno político de los partidos*

*Art. 144.* Los alcaldes primeros de las cabeceras de partido serán el conducto de comunicación entre los jefes de policía, los ayuntamientos y demás autoridades de su respectivo distrito.

*Art. 145.* Los enunciados alcaldes circularán las leyes, decretos y órdenes que reciban del jefe de policía; velarán de su más exacto cumplimiento, y tendrán todas las atribuciones que les conceda la ley a que se refiere el artículo 143.

### *Sección octava*

#### *Del gobierno de las municipalidades*

*Art. 146.* El gobierno interior de los pueblos del estado, es propio de los ayuntamientos. Los habrá:

- 1º. En todas las ciudades, villas y cabeceras de partido.
- 2º. En todos los pueblos del mismo estado que tengan tres mil habitantes, y un competente número de vecinos aptos para desempeñar, a juicio del gobierno, las cargas consiguientes a toda municipalidad.

- 3°. En los demás lugares de menor población en que el congreso lo disponga, por circunstancias particulares que lo requieran.
- Art. 147.* Los pueblos que no puedan tener ayuntamiento, elegirán popularmente un alcalde y un procurador síndico. Una ley prescribirá los deberes de ambos, la forma y orden de su nombramiento, y el modo de llenar sus vacantes.
- Art. 148.* En las demás reuniones de consideración habrá un alcalde auxiliar y un teniente que supla sus faltas, nombrados por el ayuntamiento.
- Art. 149.* Todo ayuntamiento se compondrá de regidores y procuradores síndicos, presididos por el jefe de policía o por el alcalde primero, y se elegirá el tercer domingo de diciembre de todos los años, por los individuos que al efecto nombren las juntas electorales municipales, observándose cuanto con sujeción a sus particulares circunstancias, respectivamente prescribe el párrafo primero de la sección octava del título I.
- Art. 150.* Los alcaldes se elegirán por las juntas de que habla el artículo anterior, renovándose anualmente, y los regidores y procuradores síndicos sólo por mitad: donde hubiere uno de éstos, se mudará todos los años.
- Art. 151.* Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos necesitan tener para serlo, las mismas calidades que exige el artículo 50, y dos años de vecindad y residencia en el pueblo que lo elija.
- Art. 152.* Los alcaldes, aunque en falta del jefe de policía serán a su vez presidentes de los ayuntamientos, no tendrán voto en ellos sino en los casos de empate.
- Art. 153.* Ningún empleado público que esté en el ejercicio de sus funciones podrá ser jefe de policía, alcalde, regidor ni procurador síndico, ya sea dependiente del gobierno general de la federación, o ya del particular del estado.
- Art. 154.* Las vacantes de los alcaldes, regidores y procuradores síndicos, serán inmediatamente reemplazadas por la última junta electoral de ayuntamiento.
- Art. 155.* Todo el que hubiere servido los enunciados destinos, no podrá obtenerlos hasta pasados dos años.
- Art. 156.* Son cargas concejiles todos los empleos municipales. Sin causa legal nadie podrá escudarse de servirlos, bajo las responsabilidades consiguientes al fiel desempeño de sus funciones.
- Art. 157.* Todo ayuntamiento tendrá un secretario nombrado por él mismo, y dotado de los fondos del común, sin que pueda serlo alguno de sus individuos, ni el que no reúna las calidades que demanda el artículo 50.
- Art. 158.* Es del cargo de los ayuntamientos promover:
- 1°. Todo cuanto sea necesario para que la juventud se ilustre en los deberes religiosos y políticos a que está sujeto todo buen ciudadano.
  - 2°. Todo cuanto sea conducente a su seguridad, comodidad, y al alivio de la humanidad afligida.
  - 3°. Todo cuanto sea capaz de proteger las artes, el comercio, la agricultura y el importante ramo de minería.
  - 4°. Todo cuanto sea preciso para conservar el orden público, y el mejor gobierno interior de los pueblos de su distrito.
  - 5°. Todo cuanto sea provechoso y útil a los mismos pueblos.

*Art. 159.* La ley demarcará la extensión y límites de estas atribuciones, el número de alcaldes de los pueblos, el de regidores y procuradores síndicos de que deban componerse los ayuntamientos, y todo cuanto corresponda al bien estar de las municipalidades del estado.

### Título III Del Poder Judicial del estado

#### *Sección primera*

#### *De la administración de justicia en lo general*

*Art. 160.* La potestad de aplicar las leyes que arreglan la administración de justicia en lo civil y criminal, reside sólo en los tribunales y jueces que por esta constitución se establecen en el estado.

*Art. 161.* Ninguna otra autoridad por superior que sea, podrá ejercer funciones judiciales, avocarse el conocimiento de las causas pendientes, ni mandar abrir las concluidas.

*Art. 162.* En el estado todos serán juzgados indistintamente por unas mismas leyes. Ellas señalarán y uniformarán el orden y formalidades de los procesos. Cualquiera inobservancia en este punto que emane de malicia manifiesta o de ignorancia culpable, y cualquiera prevaricación, hará personalmente responsables a los que la cometieren.

*Art. 163.* Los tribunales y jueces jamás podrán interpretar las leyes, suspender su cumplimiento, ni formar reglamentos para la administración de justicia.

*Art. 164.* Los negocios judiciales del estado, serán decididos dentro de él en todas instancias. Ninguno de aquéllos podrá tener, salvo la de nulidad, más que tres sentencias definitivas.

*Art. 165.* Las leyes, por la cuantía, naturaleza y calidad de los juicios, determinarán cuál de las tres sentencias referidas cause ejecutoria.

*Art. 166.* De las sentencias que causen ejecutoria, no se admitirá otro recurso que el de nulidad. Los efectos de ella y la forma de interponerla serán determinados por las leyes.

*Art. 167.* Cada instancia, inclusa la de nulidad, será sentenciada por jueces diversos, sin que jamás pueda alguno de estos intervenir dos veces en la decisión de una misma causa.

*Art. 168.* La justicia se administrará en nombre del estado libre de Guanajuato, y en nombre del mismo se encabezarán las ejecutorias y provisiones de los tribunales superiores, en el modo y términos que dispongan las leyes.

*Art. 169.* Las comprendidas en la sección séptima del título quinto de la constitución federal, serán observadas inviolablemente en el estado.



*Sección segunda**De la administración de justicia en lo civil*

- Art. 170.* Gubernativamente serán decididos todos los negocios de corto interés, ejecutándose sin recurso alguno las providencias que los terminen. Las leyes fijarán la cantidad hasta que ha de llegar la demanda, para que ella quede resuelta en juicio verbal.
- Art. 171.* A las demandas de mayor cuantía precederá un juicio conciliatorio, y sin cuyo requisito no se dará curso a las que se intentaren.
- Art. 172.* Las conciliaciones se verificarán según que lo disponga la ley.
- Art. 173.* Todo compromiso que se celebre a los fines de que habla el artículo 156 de la constitución general de los Estados Unidos Mexicanos, será cumplido religiosamente, y toda sentencia pronunciada por los jueces árbitros, será asimismo ejecutada sin recurso, a menos que las partes se hayan reservado el derecho de apelación.

*Sección tercera**De la administración de justicia en lo criminal*

- Art. 174.* Todo delito leve será castigado sin la formalidad de un juicio escrito, y de la manera que prefije la ley; la cual señalará las faltas que correccionalmente hayan así de reprenderse, y las penas que se han de imponer al culpado. El que se declare tal, sufrirá aquéllas sin apelación.
- Art. 175.* Todo delito grave se instruirá por medio de la competente información sumaria del hecho. Sin ella, y sin auto que motive el arresto, nadie lo sufrirá.
- Art. 176.* El decreto de prisión se notificará al reo, e inmediatamente se pasará copia del mismo al alcaide para su resguardo.
- Art. 177.* El que sin los enunciados requisitos fuere presentado a la cárcel, no se tendrá por preso, sino sólo por detenido en ella, con cuyo carácter nadie podrá permanecer más que sesenta horas. Si pasadas éstas no se hubiere notificado el mandamiento de arresto, ni entregado copia del mismo al alcaide, éste pondrá desde luego en libertad al detenido.
- Art. 178.* Ningún reo estará incomunicado, a menos que el juez de su causa lo prevenga así por escrito; debiendo expresar en la orden que libre al alcaide, el tiempo de la separación de aquél, sin que pueda pasar del puramente preciso para inquirir la verdad.
- Art. 179.* Todo arresto, detención o incomunicación que se decretare o verificare contra lo dispuesto en los artículos anteriores, será un atentado que se castigará con la pena que señale la ley.
- Art. 180.* Los detenidos, incomunicados y presos tendrán en las cárceles sus respectivos departamentos, dispuestos de manera que nunca puedan afligir ni molestar más allá del objeto de seguridad para que se establecen.

- Art. 181.* Todo criminal, al tiempo de cometer el delito, puede ser preso por cualquiera individuo del pueblo; pero sin demora lo presentará al juez respectivo, quien desde luego procederá a instruir la sumaria correspondiente.
- Art. 182.* Los reos que por sus delitos no merezcan pena corporal, no serán arrestados ni continuarán en la prisión que sufran, siempre que aseguren con fianzas el resultado del juicio.
- Art. 183.* En caso de delaciones secretas, será el autor de ellas obligado a responder de la buena fe con que procede; podrá examinarse como testigo en la causa, si se formare contra el delatado: y el juez ante quien se verifique la delación, será libre para obrar o no según ella, como le dicte la prudencia.
- Art. 184.* Sólo por delitos de responsabilidad pecuniaria se embargarán bienes del reo, en cuanto basten a cubrir aquélla.
- Art. 185.* En el curso de las causas quedan extinguidas para siempre las promesas, amenazas y violencias, sin que puedan imponerse a los delincuentes otras penas que las expresamente permitidas y determinadas por la ley.
- Art. 186.* Las penas surtirán todo su efecto única y precisamente sobre el que las mereció, y jamás podrán ser trascendentales a persona alguna.
- Art. 187.* Dentro de tercero día, a más tardar, se recibirá al detenido o preso su declaración preparatoria, manifestándole previamente, si así lo pidiese, el nombre del acusador, si lo hubiere, el de los testigos que hayan declarado en su contra, y todo cuanto resulte del proceso, el cual se le presentará al reo, siempre que lo quiera ver, para dar instrucciones a su defensa, suministrándole al propio fin las demás noticias que impetere.
- Art. 188.* Los procesos criminales se harán públicos, tan luego como estén en estado de que al reo se le tome su confesión con cargo.
- Art. 189.* La confesión del delito nunca lo justificará; y por sólo ella no se impondrá al reo la pena ordinaria de la ley, sino la que con sujeción a los adminículos de la causa, fuere determinada por la misma.
- Art. 190.* Las legislaturas sucesivas, por un término preciso y por circunstancias particulares que lo requieran al bien y seguridad del estado, podrán para el arresto y castigo de los delincuentes, suspender algunas de las formalidades prescritas en la presente sección.

#### *Sección cuarta*

##### *De los alcaldes y jueces de hecho y de derecho en primera instancia*

- Art. 191.* Los alcaldes serán los únicos jueces de conciliación, y al celebrarla tomarán cuantos sesgos de prudencia dicte el negocio para terminarlo.
- Art. 192.* Los alcaldes en sus respectivos distritos juzgarán todas las demandas verbales, con arreglo a lo que se prescribe en los artículos 170 y 174.
- Art. 193.* Los alcaldes popularmente electos, sustanciarán y determinarán por ahora, todos los juicios civiles y criminales que en primera instancia ocurran en su territorio,

sin que se entiendan comprendidas en esta regla general las causas privilegiadas por esta constitución.

- Art. 194.* Además de los alcaldes, habrá en todos los pueblos que tengan ayuntamiento, jueces de hecho, a fin de declarar si el de que se trate, se ejecutó por la persona que se reputa autor del mismo.
- Art. 195.* El número de jurados, su nombramiento, sus atribuciones, las formalidades que deben observar en sus juicios, y el tiempo en que son de celebrarse, serán objetos de una ley.
- Art. 196.* Esta ley se reserva para cuando las circunstancias permitan su cumplimiento, a juicio del congreso.
- Art. 197.* Para el despacho de las causas civiles y criminales de oficio, habrá asesores en el estado, dotados de los fondos del mismo, que servirán de fiscales de hacienda pública: se proveerán por el gobierno, a propuesta en terna del supremo tribunal de justicia y se aprobarán por el congreso. El número de estos asesores, su dotación, residencia y obligaciones, son las que determinan, o en lo sucesivo determinaren las leyes.
- Art. 198.* Los empleados de que habla el artículo anterior, serán perpetuos; y sólo se podrán remover con arreglo a las leyes.
- Art. 199.* Los letrados que hayan de servir los destinos referidos, deben ser ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, y mayores de veinte y cinco años.

### *Sección quinta*

#### *Del supremo tribunal de justicia*

- Art. 200.* En la capital del estado habrá un tribunal supremo de justicia compuesto de un presidente, seis ministros, y dos fiscales. El número de los segundos podrá aumentarse, cuando las circunstancias lo requieran, a juicio del congreso.
- Art. 201.* A este tribunal corresponde conocer:
- 1º. De todas las causas criminales que hayan de formarse contra las personas de que habla el párrafo 6º del artículo 92, previa la declaración que en el mismo se ordena, sin que en ésta se comprendan las que se hayan de instruir contra el mismo tribunal o contra sus individuos.
  - 2º. De todas las causas civiles y criminales que se instruyan contra los ayuntamientos del estado.
  - 3º. De todas las causas de responsabilidad y separación de los jueces inferiores del mismo.
  - 4º. De todas las competencias que se susciten entre los jueces del estado.
  - 5º. De todos los recursos de fuerza que se interpongan de la autoridad eclesiástica, incluso el de nuevos diezmos.
  - 6º. De todas las nulidades que se interpongan contra sentencia del juez inferior, o del mismo tribunal, en cualquiera instancia.
  - 7º. Conocer de todas las segundas y terceras instancias de cualquiera negocio en que las permitan las leyes.

- 8°. También corresponde a este tribunal oír las dudas de ley que se ofrezcan a las autoridades encargadas de la administración de justicia: informar sobre ellas al congreso, y pedir su aclaración por medio del gobierno.
- 9°. Recibir y examinar las certificaciones de visitas de cárceles, y las listas que son de remitirse de las causas, así civiles como criminales, pendientes en todas instancias, y pasar copias de ellas al gobernador para su publicación.
- 10°. Finalmente, son atribuciones de este tribunal, las que en lo sucesivo le dieran las leyes.
- Art. 202.* Para la formación y determinación de las causas criminales que hayan de instruirse contra uno o más ministros, contra una o dos salas, o contra todo el supremo tribunal de justicia, nombrará el congreso, dentro del primer mes de las sesiones ordinarias de cada bienio, nueve jueces y un fiscal. Aquéllos divididos en tres salas, y éste interviniendo en todas a su vez, procederán a sustanciar y decidir el proceso por el orden prescrito respectivamente en los artículos anteriores de esta sección. En caso de recusación, se suplirán los recusados con los ministros de las salas siguientes; y siendo de la tercera sala, con los que el congreso nombre.
- Art. 203.* Los individuos del supremo tribunal de justicia, en sus negocios civiles, quedan sujetos a las leyes comunes.
- Art. 204.* El supremo tribunal de justicia cada dos años propondrá al gobernador, y éste al congreso, tres letrados de conocida aptitud y probidad, para que de entre ellos elija uno que visite los juzgados todos del estado. Una ley demarcará los objetos de esta visita, y todo lo relativo a ella, para que sus resultados sean siempre benéficos al mismo estado.
- Art. 205.* El congreso aprobará los nombramientos que el gobernador haga para ministros del supremo tribunal de justicia; los que para desempeñar estos destinos, necesitan ser ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, mayores de treinta años, y vecinos y residentes en el estado.
- Art. 206.* Las dos calidades últimas se suspenden hasta que, a juicio del congreso, haya en el estado el número de letrados idóneos que opten los empleos referidos.
- Art. 207.* Sus empleos serán perpetuos, dotados competentemente, y de responsabilidad como todos los de su clase; pudiendo exigirse aquélla por el congreso, con arreglo a la ley.

## Título IV

### *Sección única*

#### *De la Hacienda Pública del Estado*

- Art. 208.* Las contribuciones y demás rentas productivas del estado, forman la hacienda pública del mismo.
- Art. 209.* El objeto de las contribuciones existentes y que se establezcan, no puede ser otro que el de cubrir los gastos precisos del estado, a los que prudencialmente se sujetarán las exacciones que se decretaren.

*Art. 210.* Ninguna contribución se establecerá, sino después que el congreso haya aprobado los gastos comunes y generales del estado, con vista de los presupuestos que exige el párrafo 9º del artículo 92.

*Art. 211.* Las contribuciones se proporcionarán a las facultades respectivas de los contribuyentes.

*Art. 212.* Las contribuciones actuales subsistirán mientras que se fijan las convenientes.

*Art. 213.* Una instrucción económico-política arreglará el manejo de la administración, tesorería y contaduría general del estado, y las administraciones subalternas del mismo.

*Art. 214.* Las cuentas generales de los gastos del estado serán presentadas al congreso dentro del primer mes de sus sesiones, para que examinadas y glosadas aquéllas por tres individuos que al efecto nombre de fuera de su seno, decrete con vista del informe que merezcan, su enmienda o aprobación.

## Título V

### *Sección única*

#### *De la milicia del Estado*

*Art. 215.* Para la conservación del orden interior del estado, habrá en todos los pueblos de su distrito una fuerza militar, compuesta de la milicia cívica.

*Art. 216.* Esta milicia se formará de los ciudadanos llamados por la ley.

*Art. 217.* El servicio que la milicia cívica haya de prestar, su uniformidad, y cuanto la convenga a los fines de su institución, será el que determina o en adelante determinare su reglamento.

## Título VI

### *Sección única*

#### *De la instrucción pública*

*Art. 218.* En todos los pueblos del estado, se establecerán escuelas de primeras letras, y en los que convenga, habrá seminarios y cuantos establecimientos sean benéficos para la general instrucción de los jóvenes y ciudadanos del mismo estado.

*Art. 219.* El primer objeto de la enseñanza pública será formar ciudadanos religiosos, amantes de la nación, y útiles al estado.

*Art. 220.* El congreso protegerá todo establecimiento de instrucción pública: formará un plan general para uniformarla en el estado, y aprobará los estatutos en que la faciliten y lleven a su cabal complemento.

## Título VII

### *Sección única*

#### *De la observancia de la Constitución y requisitos que deben intervenir para hacer variaciones en ella*

- Art. 221.* La observancia de la constitución es un deber de todo habitante del estado, de que no podrá dispensarlo ni el congreso mismo.
- Art. 222.* Todo funcionario público del estado, al prestar el juramento que prescribe el artículo 163 de la constitución federal, jurará asimismo observar la presente, y cumplir con las obligaciones anexas a su encargo.
- Art. 223.* Toda transgresión que se cometa contra este código fundamental del estado, se reputará por delito grave, exigiéndose al infractor la responsabilidad en que incurra, con arreglo a la ley.
- Art. 224.* Hasta pasados dos años no podrá hacerse proposición que altere, modifique o reforme artículo alguno de los comprendidos en esta constitución.
- Art. 225.* Tres diputados deberán por lo menos firmar las proposiciones de que habla el artículo anterior, para que el congreso las tome en consideración.
- Art. 226.* Admitida la proposición, se imprimirá y publicará, para que la legislatura sucesiva delibere lo que a bien tenga.
- Art. 227.* Sin el consentimiento de las dos terceras partes de la totalidad de diputados que componen el congreso, no se estimará por aprobada la adición o reforma de que se trate.
- Art. 228.* Desechada una proposición, no podrá tratarse de ella, sino hasta pasados dos años.
- Art. 229.* El gobernador del estado, no podrá hacer observaciones sobre esta constitución, ni sobre las reformas que se propongan o decreten de cualquiera de sus artículos, sino que procederá sin recurso a la publicación de unas y otras, inmediatamente que se le prevenga por el congreso, comunicándose a las autoridades a quienes corresponda.
- Art. 230.* Las leyes y decretos dados por el congreso constituyente del estado, que no se opongan a esta constitución, y las leyes y decretos no derogados por ella, serán religiosamente observados, en tanto que no se revoquen por el poder legislativo.
- Art. 231.* A todo guanajuatense es permitido velar sobre el cumplimiento de esta constitución; cuya observancia se confía al valor y patriotismo con que supieron dar el primer grito de libertad por su patria.

Dada en Guanajuato, capital del estado de este nombre, a 14 del mes de abril del año del Señor de 1826.—6° de la independencia;—5° de la libertad, y—4° de la federación.—José María Esquivel y Salvago, presidente.—Domingo Chico, vicepresidente.—José Tiburcio Incapie.—Manuel Galván.—Antonio Murillo.—Francisco Aniceto Palacios.—José Ramón Guerra.—José Mariano García de león, diputado secretario.—Mariano Leal y Araujo, diputado secretario.

NOTA. Los ciudadanos diputados licenciado José María de Septien y Montero y Vicente Umarán, no firmaron esta constitución por haber muerto el primero y enfermado gravemente el segundo después de discutida.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en Guanajuato a 14 de abril de 1826.—Carlos Montes de Oca.—Juan de Grandy, secretario.



16 de octubre de 1826

Constitución Política del Estado Libre de San Luis Potosí

José Ildefonso Díaz De León, gobernador del estado de S. Luis Potosí, a todos sus habitantes, sabed: Que el congreso constituyente del mismo, ha decretado la siguiente constitución política del estado libre de S. Luis Potosí.

En el nombre de Dios Todopoderoso, uno en la esencia y trino en las personas, Padre, Hijo y Espíritu Santo, autor y supremo legislador de las sociedades.

El congreso constituyente del estado de S. Luis Potosí, en cumplimiento de su alta comisión, y para afianzar los derechos a los pueblos que representa, decreta la siguiente constitución.

*Del estado en general, de su género de gobierno  
y división de su territorio*

*Art. 1º.* El estado de S. Luis Potosí es la reunión de los habitantes nacidos o avecinados en su territorio, teniendo las calidades que exija su constitución.

*Art. 2º.* El mismo es parte integrante de la confederación mexicana, libre, independiente y soberano en todo lo que privativamente toca a su gobierno interior.

*Art. 3º.* El gobierno del estado es el representativo, popular, federal republicano.

*Art. 4º.* El supremo gobierno del estado se divide para su ejercicio en los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial; sin que jamás puedan reunirse dos o más de ellos en una sola corporación, o persona, ni el primero depositarse en un solo individuo.

*Art. 5º.* En consecuencia, en lo que toca a su administración particular, y régimen interior, el estado ejerce su soberanía por medio de sus poderes particulares; más en lo respectivo a su unión con los demás de la nación mexicana, orden, y relaciones comunes, el estado la ejerce por medio de los poderes generales de la federación.

*Art. 6º.* El territorio del estado es el que ocupaban los ocho partidos que componían la provincia de su nombre: conviene a saber, el de Charcas, el de Guadalcazar, el de S. Luis, el de Santa María del Rio, el de Rioverde, el de Salinas del Peñón blanco, el del Venado, y el de Villa de Valles.

*Art. 7º.* En lo sucesivo se dividirá el estado en los partidos siguientes: a saber, en los de Catorce, Guadalcazar, S. Luis, Santa María del Rio, Ojo-caliente, Rioverde, Tancanhuitz, Valle del Maíz, Venado y Villa de Valles.



*Art. 8º.* Una ley particular arreglará los límites de estos partidos, sin perjuicio de que cuando la población, u otras circunstancias lo demanden, puedan establecerse otros.

*Art. 9º.* Todos los partidos del estado son iguales ante la ley, los mismos sus derechos, y comunes sus deberes y obligaciones.

*De las obligaciones del estado, y deberes de los habitantes para con el estado*

*Art. 10.* Es un deber del estado conservar y proteger a sus individuos:

1º. El derecho de libertad para hacer cuanto quieran con tal que no ofendan los de Dios, de la nación, del estado, y de los particulares, y para manifestar y aun imprimir sus ideas con arreglo a las leyes.

2º. El de igualdad para ser regidos por una misma ley, sin otra excepción que la que ella establezca.

3º. El de propiedad para hacer de sus bienes adquiridos por su talento, industria, mérito, u otro legítimo derecho, el uso que mejor les parezca, dando y en los casos que las leyes no lo prohíban.

4º. El de seguridad, para no ser perseguidos, arrestados, ni detenidos, allanadas el cateadas sus casas, registrados, o secuestrados sus libros y papeles, ni abiertas sus cartas; sino por las causas, y de la manera que demarcan las leyes.

5º. El de petición, según el uso que conceda la ley.

*Art. 11.* Todo hombre que vive en el estado, o transite por él, sea cual fuere su origen, su título o empleo debe obedecer las leyes y autoridades en él constituidas.

*Art. 12.* Es igualmente un deber de los habitantes del estado contribuir con sus luces y haberes en los términos que la ley disponga, para el sostén de los derechos del mismo estado: defender estos con las armas, cuando la ley los llame, y ser justos y benéficos.

*De los potosinenses y ciudadanos potosinenses*

*Art. 13.* Son potosinenses:

1º. Todos los nacidos en el territorio del estado, o en cualquiera de los demás de la república mexicana que se radiquen en él.

2º. Los españoles, y cualesquiera otros extranjeros residentes en el estado desde antes del pronunciamiento de Iguala: o los que avecindados entonces en otro de la república, se hallaren establecidos en este al tiempo de publicarse la presente constitución; como hayan jurado la independencia de la nación, y su constitución general.

3º. Todos los demás que hayan obtenido carta de naturaleza del congreso del estado, o se avecindasen en alguno de sus pueblos, después de obtenerla del congreso general, o de alguno de los particulares de la federación.

4°. Los esclavos de potosinenses que no hubiesen nacido en el territorio del estado o los redimidos por potosinenses, luego que unos y otros adquieran su libertad: y los de extranjeros que además de la manumisión tuviesen las calidades y el tiempo de residencia que la ley exija para la naturalización.

*Art. 14.* Son ciudadanos potosinenses:

- 1°. Los nacidos en el estado residentes en él, o en alguna otra parte de la república, siendo casados, o teniendo más de veinte y un años cumplidos.
- 2°. Los nacidos en los territorios de la federación, o en cualquiera de los demás de sus estados, luego que se avecinden en este teniendo las calidades prevenidas.
- 3°. Los españoles y cualquiera otro extranjero, que además de tener las circunstancias de que habla la segunda parte del artículo anterior, hubieren jurado expresamente la constitución del estado, y tuviesen las demás calidades.
- 4°. Los naturales por nacimiento de las repúblicas americanas emancipadas del gobierno español, luego que se radiquen en el estado, como tengan la edad, y demás requisitos prevenidos en la parte primera de este artículo, y hubiesen prestado un juramento expreso de ambas constituciones.
- 5°. Los demás extranjeros que sobre la carta de naturaleza obtuvieren en el estado la de ciudadanía; o que habiéndola obtenido en alguna otra parte de la república, jurasen la constitución del estado, y se radicasen en su territorio.

*Art. 15.* Una ley particular fijará las reglas que deban seguirse para dar cartas de naturaleza y de ciudadanía a los extranjeros, después que el congreso general hubiere dado la correspondiente, conforme a la atribución 26 del artículo 50 de la constitución federal.

*Art. 16.* No se reputan por extranjeros, los hijos de mexicanos nacidos en otro país, siendo su residencia en él por comisión de la república, o con licencia de su gobierno. Por el contrario: el estado no estima por mexicanos, ni aun a los que han nacido en su seno habiendo emigrado por desafecto a la independencia, a excepción de los hijos de familia.

*Art. 17.* La ciudadanía se pierde:

- 1°. Por adquirir carta de naturaleza de otra nación.
- 2°. Por recibir condecoración, título o empleo de gobierno extranjero, sino en honor y a nombre de la patria, y con permiso del gobierno general.
- 3°. Por delitos públicos de lesa majestad divina, o de lesa nación, y siguiéndose a ellos una judicial y formal declaración; o por cualesquiera otros a cuyos reos se impongan penas graves corporis afflictivas o infemantes.

*Art. 18.* Los derechos de ciudadano se suspenden:

- 1°. Por incapacidad física o moral notoria, o en casos dudosos, declarada por autoridad competente.
- 2°. Por el estado de deudor quebrado por fraude o vicios notoriamente graves: o por el de deudor a los caudales públicos con plazo cumplido, y previo el requerimiento de pago.
- 3°. Por no tener empleo, oficio o alguno otro honesto modo conocido de vivir.
- 4°. Por hallarse procesado criminalmente, desde el día que se le notifique prisión en adelante, hasta que se termine la causa.

### *De los empleos del estado en cuanto a su previsión y calidades*

- Art. 19.* Solo los ciudadanos pueden elegir o ser elegidos para los empleos del estado. Esta constitución y otras leyes particulares designarán la edad y demás circunstancias que deban tener los elegidos según los destinos para que lo fueren.
- Art. 20.* El artículo anterior no tendrá toda su fuerza en lo respectivo a los empleados que requieran profesión particular, mientras el estado no tuviere sujetos, y con las circunstancias, que si no fueren dispensables, demandaren las leyes.
- Art. 21.* Pero en consecuencia del sistema adoptado, no habrá empleo, título ni privilegio perpetuo en el estado, ni más fuero que los que concede la constitución general.

### *De la religión del estado*

- Art. 22.* La religión del estado es y será siempre la católica apostólica romana, única verdadera, sin tolerancia de otra alguna.
- Art. 23.* El estado la protegerá siempre con leyes sabias y prudentes, y mantendrá su culto en toda su pureza.

## Del ejercicio de los poderes del estado

### *De los depositarios de los supremos poderes del estado y funcionarios inferiores*

- Art. 24.* De los tres poderes en que para su ejercicio se divide el supremo gobierno del estado, el primero se deposita en un congreso de diputados: el segundo en un gobernador; y el tercero en un tribunal supremo de justicia, y en los demás que establezca esta constitución.
- Art. 25.* Todos los funcionarios de los poderes supremos del estado deberán tener las calidades que designa la misma constitución, y ser elegidos conforme ella prescribe.
- Art. 26.* El gobierno interior de los partidos y pueblos del estado, y la administración económica de los ramos de su hacienda pública, se harán por funcionarios nombrados según las leyes de la respectiva materia.

## Del Poder Legislativo

### *De la naturaleza de este poder y modo de ejercerlo*

- Art. 27.* El poder legislativo del estado se compone de los diputados nombrados por los ciudadanos del mismo, en el modo y forma que previene esta constitución.

*Art. 28.* La reunión de todos los diputados en una sola cámara, o de más de las dos terceras partes de su número, constituyen al primero de los poderes del estado para el efecto de formar la ley, revocarla o reformarla.

### *De los diputados*

*Art. 29.* El número de diputados, así como el de suplentes, será el que corresponda al pensó del estado, a uno por cada veinte mil almas.

*Art. 30.* Cada partido conforme a esta tase, nombrará uno o más diputados de su territorio, o de cualquiera otro del estado, e igual número de suplentes. Si alguno no llegase al número señalado, nombrará sin embargo su representante. También nombrará otro el, partido que, sobre la base referida de veinte mil, tuviere un exceso mayor de su mitad.

*Art. 31.* Para ser diputado propietario o suplente se requiere, ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, de origen mexicano, natural o vecino, con residencia de cinco años, del estado.

*Art. 32.* No puede ser diputado ninguno actualmente empleado en el estado con nombramiento del gobierno, ni dependiente alguno de la federación.

*Art. 33.* Tampoco pueden serlo el gobernador, el vicegobernador, el secretario de gobierno del estado, el obispo diocesano, su provisor, el vicario foráneo, el gobernador de la mitra del estado, o a que el estado pertenezca, los individuos del tribunal supremo de justicia del estado, ni los miembros de una legislatura para la inmediata siguiente, ni los curas párrocos y jueces eclesiásticos por el partido donde ejercen jurisdicción, sea en todo o en parte de él.

*Art. 34.* Para que los comprendidos en los dos artículos anteriores puedan ser elegidos diputados, deberán haber cesado absolutamente en sus destinos seis meses antes de las elecciones de partido.

*Art. 35.* Si un mismo individuo fuere nombrado por dos o más partidos, representará por el que proporcionalmente le hubiere dado mayor número de votos; más en caso de igualdad decidirá en primer lugar la residencia en segundo el nacimiento, y en tercero la suerte. En todo evento la propiedad prefiere a la sustitución.

*Art. 36.* Los diputados, durante el tiempo de su misión no podrán tener empleo alguno de los de inferior rango de la federación, ni del gobierno del estado; más no quedan privados de ser elegidos senadores y diputados del congreso general, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, o individuos de su alta corte de justicia; así como tampoco para ser nombrados embajadores cerca de otras potencias.

*Art. 37.* Cuando lo demande el bien general de la nación o del estado, podrán también los diputados desempeñar otros destinos, más con licencia o por disposición del congreso, y tanto en este caso, cuando el diputado haya de ocupar todo el tiempo de su empleo o su mayor parte en el cumplimiento de su otro encargo, como en los del artículo anterior, deberá llenar su vacío el suplente.

- Art. 38.* Durante el tiempo de su ministerio, serán asistidos los diputados con las dietas que les señale el congreso anterior, las que serán satisfechas de la manera y al tiempo que designe el mismo congreso. Se les abonará igualmente a los que tengan su residencia fuera de la capital, los gastos de ida y vuelta con doble cantidad de la correspondiente de dietas, a un día por cada uno de camino, computado por la distancia de diez leguas.
- Art. 39.* Durante también el mismo tiempo, no podrán los diputados ser abogados de nadie, ni agentes de negocios ájenos; más con licencia del congreso podrán acercarse al gobierno a representar por sus respectivos partidos.
- Art. 40.* En ningún tiempo podrán los diputados ser ni aun reconvenidos por sus opiniones manifestadas de cualquiera modo en el ejercicio de su encargo.
- Art. 41.* Desde el día de su elección hasta dos meses después de haber concluido su misión, no podrán los diputados ser demandados criminalmente, sin previa acusación ante el congreso, y declaración de este de haber lugar a la formación de causa: más para esta declaración se requiere el voto, por lo menos, de la mayoría absoluta de las dos terceras partes del número total de diputados: y hecha, el acusado quedará suspenso de su empleo, y sujeto al tribunal que corresponda.
- Art. 42.* Tampoco podrán ser reconvenidos durante dicho tiempo, ni tres meses después, por asuntos puramente civiles, ni juzgados por crímenes anteriores a su elección, habiendo estado estos ocultos hasta ya verificada sino conforme a lo que prescriba el reglamento interior.
- Art. 43.* Los suplentes no gozarán estas excepciones hasta el día que fueren llamados a servir las vacantes.

### *De la renovación del Congreso*

- Art. 44.* El congreso del estado se renovará en su totalidad cada dos años por elecciones hechas anteriormente, en los días y con arreglo a lo prevenido en esta constitución. La renovación se verificará el día 1 de enero.

### *De las elecciones de diputados al Congreso del estado*

- Art. 45.* Para que estas se verifiquen se celebrarán juntas municipales y de partido.

### *De las juntas municipales*

- Art. 46.* Las juntas municipales se celebrarán:
- 1º. En todos los lugares donde hubiere ayuntamiento, en uno o más parajes que según demande su población deberá señalar el ayuntamiento.
  - 2º. En las haciendas o rancherías que por sí o por los agregados que les hiciere el ayuntamiento tuvieren mil habitantes por lo menos.

- Art. 47.* A este fin los ayuntamientos, el último domingo de julio del año anterior al de la renovación del congreso, tendrán una sesión, y en ella:
- 1º. Acordarán el número de fracciones en que las juntas deben celebrarse, menos siempre que el de la mitad de los individuos que componen el ayuntamiento.
  - 2º. Señalarán los parajes públicos en que se han de verificar las juntas.
  - 3º. Fijarán el número de electores propietarios y suplentes, que en cada fracción se hayan de nombrar según su población.
  - 4º. Nombrarán de entre los individuos de su seno, y a pluralidad absoluta de votos secretos por cédulas, a los que deban presidir dichas juntas.
- Art. 48.* A estos presidentes se les pasará oficio por el del ayuntamiento, para que les sirva de credencial.
- Art. 49.* El primer domingo de agosto se publicará por bando en la cabecera municipal, la designación de fracciones y de lugares de las juntas, y la del número de electores propietarios y suplentes que respectivamente correspondan a cada una, y se fijará en los parajes acostumbrados, y en los demás que fuere necesario en la misma cabecera, con la lista de los presidentes nombrados, y expresión de las fracciones para que lo fuesen, y se señalará el día de las elecciones.
- Art. 50.* En el mismo domingo, y por el conducto, más seguro, el presidente del ayuntamiento remitirá a las hacienda o rancherías, señaladas para las juntas, los ejemplares del bando de que habla el artículo anterior; el cual será a cargo del alcalde auxiliar respectivo hacer que se publique, fijándolo en un paraje público.
- Art. 51.* El segundo domingo a las nueve de la mañana, o en los lugares donde no se celebre el santo sacrificio de la misa a las tres de la tarde se comenzará la junta, presentándose el presidente en el paraje designado al efecto, y haciendo leer el oficio credencial de su elección por cualquiera de los ciudadanos presentes, se elegirán cinco individuos de los que se hallen allí, o de los que ciertamente puedan venir de los que sean llamados: el primero de estos será el secretario, y los demás los escrutadores de la junta.
- Art. 52.* Hecha esta elección, se leerán por el secretario los artículos desde el 13 hasta el 22, y desde el 45 hasta el 68 de esta constitución.
- Art. 53.* Concluida la lectura, el presidente hará a los circunstantes la pregunta que sigue: “Ciudadanos: ¿Hay quien sepa que alguna persona haya cohechado a otra, o prometiéndole algo, o amenazándole para que vote por sujetos determinados, repartido listas, o influido de cualquiera otro modo violento, injusto e irracional, para que la elección se haga a su antojo?” La misma pregunta repetirá el presidente las demás veces que juzgue oportuno, o en que le invitare el secretario o alguno de los escrutadores.
- Art. 54.* Si a la anterior pregunta hubiere quien responda afirmativamente, se hará en el acto una breve y verbal averiguación del hecho; y resultando cierta a juicio de la junta la delación, el reo sufrirá la pena de privación de voz activa y pasiva por aquella vez. La misma sufrirá los calumniadores.
- Art. 55.* Hecha la primera vez la mencionada pregunta, y en caso necesario, la averiguación y declaración que a juicio de la junta correspondan, se procederá al

- nombramiento de los electores; siendo los primeros en sufragar el secretario y los escrutadores: después de estos votará el presidente si fuese vecino de aquella demarcación; más no siéndolo, lo hará en la que resida, por medio de lista firmada, que habrá dejado con expresión de presidente de la fracción IV.
- Art. 56.* La base para el nombramiento de electores propietarios será en lo general la población de la fracción, de uno por quinientos habitantes; y la de los suplentes, la de propietarios a uno por cada tres. Sin embargo, si sobre esta base hubiere un sobrante mayor de doscientos y cincuenta, por él se nombrará otro elector más. Por igual razón cuando sobre la base de propietarios hubiere un exceso de votos, o la junta no hubiese de nombrar sino este número, en ambos casos se elegirá por él un suplente.
- Art. 57.* La elección se verificará acercándose de uno en uno los ciudadanos, y diciendo las personas que nombra, en número igual al de electores propietarios y suplentes, o leyendo, o haciendo leer en su presencia y la de la junta, la lista que puede llevar en auxilio de su memoria.
- Art. 58.* Concluido este acto, que será cuando pasado algún tiempo la no haya, ni pueda esperarse prudentemente quien se acerque a votar, el secretario y escrutadores harán la regulación de sufragios, y el presidente publicará en alta voz las elecciones, declarando propietarios a los que hubiesen reunido la mayoría, y por suplentes a los que, después de ellos, obtuviesen la pluralidad de dichos sufragios. En caso de empate, de que resulte duda, decidirá la suerte, repitiéndola si fuere necesario.
- Art. 59.* Verificada la regulación, y lo demás que previene el anterior artículo, se formará una lista de los elegidos, que firmada por el presidente y secretario de la junta se fijará en el paraje donde lo había estado al bando convocatorio.
- Art. 60.* El secretario con los escrutadores extenderá la acta de la junta, haciendo una sucinta pero exacta relación de lo ocurrido; para cuyo efecto llevará el primero los apuntamientos necesarios. La acta la firmarán el presidente, escrutadores y secretario, y con el conveniente oficio la pasará aquel al ayuntamiento.
- Art. 61.* El mismo presidente, por oficio firmado de él y del secretario de la junta, comunicará su nombramiento a quienes correspondan, exigiéndoles la debida contestación, que pasará también al ayuntamiento.
- Art. 62.* Para ser electores municipales propietarios, o suplentes, se requiere ser ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, mayores de veinte y cinco años, con residencia de dos por lo menos en el territorio del ayuntamiento.
- Art. 63.* No puede serlo ningún empleado, ni dependiente actual de la federación, ni los de hacienda del estado.
- Art. 64.* Cualquiera duda que se suscite relativa a estas elecciones durante la junta, se resolverá precisamente a pluralidad absoluta de votos del secretario, escrutadores y presidente, previa una prudente y moderada discusión entre los mismos: pudiendo sin embargo permitir a cuatro de los ciudadanos presentes hablar alternativamente por el pro y el contra, y por el orden que lo pidieren. Si en la votación resultare empate, decidirá un tercero, de los que habiendo escuchado la discusión no hubiesen tomado la palabra, nombrado este a pluralidad absoluta de votos por

los citados secretario, escrutadores y presidente; y solo en el caso de no resultar descrédito, y comprometimiento del nuevo sufragante, en el cual únicamente se repetirá segunda votación, y habiendo el mismo empate, se decidirá en favor del reo. Lo que se decida en la junta, no tendrá recurso.

- Art. 65.* Habiendo recibido el ayuntamiento las actas y contestaciones de que hablan los artículos 60 y 61, reunido en sesión, hará una justa calificación de las excusas de los electores que las hubiesen intentado; y estimándolas por legales, acordará la citación de los suplentes, o en caso contrario, una intimación a los propietarios de que concurran al desempeño de su encargo, con apercibimiento de que su falta será castigada con la pena pecuniaria o de arresto que les imponga la autoridad a quien la ley faculte.
- Art. 66.* Los ayuntamientos formarán una lista de todos los electores propietarios y suplentes que hayan sido nombrados en la demarcación, con distinción de fracciones; la que firmada por su presidente y secretario se fijará en el paraje o parajes acostumbrados para los bandos. Otra igual, autorizada por el secretario, remitirá el presidente del ayuntamiento al jefe de partido, y copias autorizadas de las actas de elecciones.
- Art. 67.* El jefe de partido, y en su falta el que haga sus veces, luego que haya recibido las listas de electores de todos los ayuntamientos, formará la general de los del partido, y al pie del bando citatorio del día de la elección de diputados, la fijará en el lugar acostumbrado.

### *De las juntas de partido*

- Art. 68.* El primer domingo de setiembre inmediato, se celebrarán las juntas de partido en sus respectivas cabeceras.
- Art. 69.* El jueves anterior al citado domingo se presentarán al jefe de partido todos los electores municipales, y haciendo aquel notar sus nombres en una lista, la cotejará con la general que tenía formada por las remitidas, por los ayuntamientos; y hallándola conforme, lo certificará así al pie de ella, para que sirva de fundamento al expediente de estas juntas, y citará a los electores para las ocho de la mañana del día siguiente.
- Art. 70.* En esta hora, reunidos los electores en la sala de juntas, presidiendo el jefe de partido y autorizando el acto su secretario, se leerá por este la lista de que habla el artículo anterior, este y los cinco que siguen, con más el 86, el 87 y el 88.
- Art. 71.* Inmediatamente se procederá a elegir un secretario y dos escrutadores de entre los mismos electores, y por solo ellos, y a pluralidad absoluta de votos secretos por cédulas.
- Art. 72.* El presidente se abstendrá de indicar el que estas elecciones recaigan en personas determinadas, así como ni las de diputados o suplentes del congreso.
- Art. 73.* Si en los primeros escrutinios no resultare pluralidad absoluta se repetirá la votación, y a ella entrarán solo los que hubieren reunido la mayoría respectiva;



- más si uno obtuviere dicha mayoría, y dos o más un número igual, se votará cuál de éstos deba competir con aquel, y decidirá la pluralidad absoluta, o la suerte en caso de empate de la totalidad de sufragios.
- Art. 74.* Las elecciones se irán publicando sucesivamente por el presidente, y concluidas, tomarán sus asientos el secretario y escrutadores de la junta, y ésta se llamará instalada: más la acta de instalación la extenderá el secretario que la autorizó, y firmada por el jefe de partido y el mismo secretario, la pasará este al de la junta.
- Art. 75.* Instalada la junta se leerán este y el siguiente artículo: en seguida, el presidente entregará al secretario y escrutadores de ella las actas de elecciones, y los electores los oficios credenciales de su nombramiento y citación.
- Art. 76.* Se nombrará luego una comisión de tres individuos de la junta, de la manera misma que se nombraron el secretario y escrutadores: esta recibirá las actas y credenciales respectivas a dichos secretario y escrutadores, para que las examine, e informe al día siguiente de su valor o nulidad; así como ellos deben hacerlo de todas las restantes.
- Art. 77.* El sábado a las nueve de la mañana se abrirá la sesión, y en ella se leerán los cinco artículos siguientes, las actas de elecciones y los informes de las comisiones; y habiendo algún reparo contra la legalidad de las actas o de las personas, o si se ofreciere alguna otra duda relativa a estas juntas, se resolverá allí mismo, más sin separarse de los principios de esta constitución en la discusión de la duda, que se terminará por votación secreta por cédulas, si el asunto fuere grave a juicio de la mayor parte de la junta, y se tendrá por decidido lo que lograre mayor número de votos. En caso de empate sobre el valor de las actas, o aptitud legal de alguna persona, se repetirá la votación, y habiendo nuevo empate, se dará por válida la acta, y por apta la persona. Si la duda fuere de otra clase decidirá el presidente en casos semejantes, previos los dos empates.
- Art. 78.* Aprobadas las actas, o decidido lo que sobre ellas haya habido que dudar, se levantará la sesión de este día, citando a los electores para las nueve de la mañana del domingo siguiente.
- Art. 79.* En caso que no concurran la mayor parte de los electores, o resulten nulas en su mayoría las elecciones de concurrentes, o de que por inasistencia de unos y nulidad de elecciones de otros, no hubiere el número necesario para la junta de partido, la diputación permanente mandará celebrar nueva junta para el día, y aun lugar que estime más oportuno más los culpados quedarán sujetos a la suspensión de los derechos de ciudadano por el tiempo que de dos a cuatro años señalare la legislatura, y a las penas pecuniarias o de arresto que prescriban las leyes.
- Art. 80.* Reunida la junta en el citado domingo y a la hora señalada, pasará de las casas consistoriales a la iglesia parroquial, donde se celebrará una misa al Espíritu Santo para implorar la rectitud de intenciones, y sus luces para el acierto de la elección. Para esto, el jefe de partido oficiará con tiempo al párroco a fin de que por sí, o por otro eclesiástico haga a la junta una breve exhortación al fiel desempeño de su encargo.

- Art. 81.* Después de la misa y preces se restituirá la junta a las casas consistoriales, y restituida que sea, abrirá su sesión, leyéndose desde el artículo 13 hasta el 22, y desde el 29 hasta el 35 de esta constitución.
- Art. 82.* Antes de la votación, el presidente preguntará a la junta si hay noticia de cohecho o soborno, de promesa, amenaza o violencia, para que la elección recaiga o no recaiga en persona determinada: y resultando algún aviso, se resolverá allí, siguiendo las regías que prescribe el artículo 77, quedando la resolución sin recurso por aquella vez, y los culpados sin voz activa ni pasiva, y sujetos a las demás penas que impongan las leyes.
- Art. 83.* No mediando los casos del artículo anterior, se procederá inmediatamente por votación secreta de cédulas, y a pluralidad absoluta de votos, al nombramiento del diputado o diputados que correspondan al partido, en lo que se observará el artículo 73.
- Art. 84.* Del mismo modo y con las propias formalidades, se elegirán los suplentes, cuyo número será igual al de los propietarios. La publicación de unos y otros será sucesiva.
- Art. 85.* Todas las sesiones de las juntas deben ser públicas, y a puerta abierta: y en ellas no habrá más preferencia que la del presidente, secretario y escrutadores: no habrá guardia, ni se permitirá entrar con armas a persona alguna, sea de la jerarquía que fuese; y se guardará el decoro correspondiente a una junta tan respetable, no permitiendo hablar sino a uno después de otro.
- Art. 86.* Si por enfermedad u otro impedimento legal no asistiere a las juntas el jefe de partido, las presidirá el alcalde primero de la cabecera, o el que haga sus veces.
- Art. 87.* Por muerte, enfermedad grave, o nulidad de elección del secretario, o de alguno de los escrutadores, ocuparán su lugar los individuos de la segunda comisión por el orden de su nombramiento, o se hará nueva elección en caso necesario, para salvar lo prevenido en el artículo 76.
- Art. 88.* Concluida la elección, volverá la junta a la iglesia a dar gracias al Todopoderoso, llevando a su cabeza después del presidente, a los diputados si se hallasen presentes; y habiendo precedido noticia al público de los elegidos por lista firmada del referido presidente y secretario, y fijada en el paraje designado para avisos generales.
- Art. 89.* La misma junta nombrará, al día siguiente, y con arreglo a los artículos desde el 133 hasta el 136, los electores de estado.
- Art. 90.* El secretario de la junta, da acuerdo con los escrutadores, extenderá las actas de sus sesiones desde su instalación, las que firmarán el presidente, los mismos escrutadores, los demás electores y el secretario, al siguiente día de cada sesión, y después de haber convenido toda o la mayor parte de la junta en su exactitud y claridad, o de haberle hecho las necesarias correcciones.
- Art. 91.* De todas las actas respectivas a la elección de diputados se sacará una copia fiel, que el presidente remitirá al congreso, o en sus recesos a la diputación permanente por conducto del gobernador del estado, y dos o más para el diputado o diputados y sus suplentes, para que le sirvan de credenciales con los oficios de acompañamiento; todos los cuales documentos irán firmados por el presidente, escrutadores y secretario.

*Art. 92.* Ningún diputado propietario o suplente podrá excusarse del desempeño de su empleo; más teniendo alguna excepción por verdadera impotencia física o moral, deberá presentarla al congreso existente, o en sus recesos a la diputación permanente, para la calificación y acuerdo a que dé lugar la justicia.

### *De la publicación de las elecciones y sustitución de los diputados*

*Art. 93.* Luego que el gobernador haya recibido las actas de todos los partidos del estado, antes de pasarlas al congreso, o diputación permanente, formará una lista general de los nombrados, con distinción de partidos, y expresión de propiedad y sustitución: y por medio de copias firmadas de él y su secretario, dará aviso al público, remitiendo los ejemplares necesarios a los prefectos.

*Art. 94.* Habiendo recibido el congreso, o la diputación permanente, las actas de que habla el artículo anterior, procederá a su examen para hacer las declaraciones que convengan con arreglo al artículo 34, y acordar la citación de los suplentes conforme al 117, atribución cuarta, comunicando al gobernador las declaraciones y acuerdos para los efectos respectivos.

*Art. 95.* Los suplentes ocuparán las vacantes de los propietarios en casos de muerte de estos, o de impotencia absoluta, o algún otro impedimento legal; a cuyo fin se harán constar al congreso, o a la diputación permanente si fuese necesario.

*Art. 96.* Si un mismo individuo fuere nombrado por dos o más partidos, sustituirá por el primero que padeciere falta del propietario.

### *De las sesiones del Congreso, tiempo y lugar en que deben celebrarse*

*Art. 97.* Las sesiones ordinarias del congreso se celebrarán en dos distintos tiempos del año, conviene a saber: en enero, febrero y marzo serán las primeras, y del 16 de agosto al 15 de septiembre las segundas, pudiéndose prorrogar unas y otras por quince días útiles.

*Art. 98.* El 31 de marzo en la primera reunión ordinaria, y el 16 de septiembre en la segunda de cada año, o en caso de prórroga, el día que esta se concluya, cerrará el congreso sus sesiones con las formalidades que prescriba el reglamento, y previa la elección de la diputación permanente.

*Art. 99.* Fuera de estos tiempos, podrá también el congreso reunirse en sesiones extraordinarias siempre que, por causas muy graves lo juzgare necesario la diputación permanente, o lo pidiere el gobernador: más el congreso en ellas no deberá ocuparse sino del objeto u objetos que hubiesen motivado su reunión; exceptuando el caso de que ocurra otro asunto de que a juicio de las tres cuartas partes del congreso pleno, dependa la salvación de la patria.

*Art. 100.* Si al llegar el tiempo de la reunión ordinaria del congreso, estuvieren pendientes alguno o más asuntos de sesiones extraordinarias, esto no impedirá ni una

ni otra; y dichos asuntos se terminarán, o por el nuevo congreso o por el que los comenzó, en las sesiones ordinarias siguientes.

*Art. 101.* Unas y otras sesiones se celebrarán en la capital del estado, a no ser que por causas muy graves calificadas por el congreso que existiere, se celebren en otro lugar del mismo estado designado a pluralidad absoluta de votos, y previa una seria y madura discusión del congreso.

*Art. 102.* Tanto las sesiones ordinarias como las extraordinarias, serán públicas, a excepción de las que prevenga el reglamento interior.

### *De las juntas preparatorias para la instalación del Congreso*

*Art. 103.* Para la instalación del congreso, y sus demás reuniones ordinarias y extraordinarias, habrá juntas preparatorias. Si el reglamento interior demarcará las formalidades que respectivamente deben observarse.

### *De la instalación del Congreso*

*Art. 104.* El día 1 de enero a las nueve de la mañana, reunida la diputación permanente del congreso anterior, y los nuevos representantes del estado en el salón de sesiones, sentándose sin preferencia unos y otros individuos en las sillas del congreso, a excepción del presidente y secretario de la diputación que tomarán los asientos de su oficio, leerá este desde el presente artículo hasta el 110, y las actas de las juntas preparatorias, que firmará después del citado presidente y de los dos primeros individuos de las comisiones.

*Art. 105.* Inmediatamente el mismo presidente hará una solemne declaración de la legitimidad de la elección de los nuevos representantes, conforme a las que hubieren hecho las juntas preparatorias. Los nuevos diputados de uno en uno, más por el orden accidental de sus asientos, comenzando por la derecha, se irán acercando a prestar el juramento que les recibirá el secretario de la diputación, observando el ceremonial del reglamento, y bajo la siguiente fórmula: “Juráis a Dios cumplir y hacer cumplir la constitución general de los Estados- Unidos Mexicanos, su acta constitutiva, y la constitución particular de este; defender la concepción en gracia de la madre de Dios, y desempeñar las obligaciones que os ha impuesto la confianza de vuestros comitentes?” Y respondiendo que sí, el presidente le dirá: “Si así lo hicieris, Dios os lo premie; y si no, os lo demande.”

*Art. 106.* Concluido este acto, procederán los nuevos diputados por votación secreta de cédulas, al nombramiento de un presidente, un vicepresidente y dos secretarios de entre los mismos, guardándose lo que en materia de votaciones prevenga el reglamento. El secretario y presidente de la diputación harán la regulación de votos, y este la publicación de los nombrados, según qué lo vayan siendo por la mayoría absoluta.

*Art. 107.* Mecha esta elección, tomarán sus asientos los nuevos presidente y secretarios, y ocupando otro el expresidente de la diputación, hará un discurso al nuevo congreso, en que concisamente le imponga de los trabajos de la anterior legislatura, y de las actuales necesidades del estado; al que el presidente del congreso contestará general y preveniente, y declarará la instalación ordinaria de la legislatura primera, seguida, tercera &c.

*Art. 108.* En el acto se avisará al gobernador la instalación del congreso, para que la comunique a todo el estado; y en la misma hora se dará igual noticia a las dos cámaras del congreso general, y al presidente de los Estados Unidos. Oportunamente, si no en el mismo día, se comunicará la instalación a las legislaturas de los demás estados y para renovar con ellos los lazos, y estrechar los vínculos de fraternidad con todos.

*Art. 109.* El gobernador, o en su falta el vicegobernador, luego que haya recibido el aviso de la instalación, se presentará en el congreso, y habiendo felicitado a la nueva legislatura, hará un discurso en que en general y lacónicamente le patentice los progresos del estado, o sus atrasos en los principales ramos de prosperidad. A ese discurso contestará el presidente en términos breves, pero expresivos, de la disposición del congreso para cumplir con las funciones de su elevada misión.

*Art. 110.* Concluido el discurso del presidente se retirará el gobernador, y no habiendo asunto muy urgente, se levantará la sesión, citándose antes para la siguiente.

*Art. 111.* El 2 de enero, o si este fuere domingo el 3, reunidos el congreso y la ex diputación permanente a la hora acostumbrada, leerá el secretario de esta la acta de instalación, y aprobada la firmarán todos los individuos del congreso después de los de la misma ex diputación.

*Art. 112.* Se leerá luego por uno que los secretarios del congreso la acta del día anterior del mismo congreso, y aprobada se firmará por el presidente y los dos secretarios.

Inmediatamente, no habiendo otro asunto muy ejecutivo, se leerá la relación que el ex presidente de la diputación deberá presentar circunstanciada y relativa de los trabajos del anterior congreso, de las proposiciones y dictámenes pendientes, de las providencias tomadas por la misma diputación, y de todo lo demás conducente a ministrar luces al congreso.

*Art. 113.* En el mismo día, o en los próximos inmediatos, pasará el gobernador al congreso en una, o en las más memorias que fuesen necesarias, las noticias del estado actual de las rentas del estado, y de los demás ramos de administración, civilización, industria, artes y población, extendiéndose en la exposición de los medios adaptables para la mejora de cada uno.

### *De las facultades del Congreso*

*Art. 114.* Las facultades del congreso son:

I. Dar leyes y decretos para el buen gobierno interior del estado, interpretarlas, reformarlas o derogarlas.

- II. Formar el código de las leyes particulares del estado, bajo un plan claro y sencillo.
- III. Representar a los altos poderes de la federación sobre sus leyes, decretos y disposiciones, cuando le parezcan contrarios a la libertad e independencia de la nación, y derechos de los estados, y proponer los proyectos de mejora, en los términos que concede la constitución general.
- IV. Elegir los senadores que han de representar por el estado en la respectiva cámara del congreso general, en el día y con las circunstancias y limitaciones que previene la constitución federal en la sección 3<sup>a</sup>, título 3<sup>o</sup>, y llenar sus vacantes conforme al artículo 27 de dicha constitución.
- V. Variar los reglamentos que sobre elecciones de diputados al congreso general prescribe esta constitución: adicionarlos o reformarlos pasado el tiempo que ella demanda, y resolver las dudas que antes o después pueden ocurrir sobre los propios reglamentos; más sin separarse en ningún caso de los principios establecidos en la general.
- VI. Elegir presidente y vicepresidente de los Estados-Unidos Mexicanos, que tengan las circunstancias prescritas en los artículos 76 y 77, en el día y baje la forma del 79 de la repetida constitución general.
- VII. Elegir igualmente los ministros y fiscal de la suprema corte de justicia, con las calidades y en los términos que previenen los artículos 125 y 127 de la misma constitución.
- VIII. Regular los votos de los ayuntamientos para el nombramiento de gobernador y vicegobernador, ministros y fiscal del supremo tribunal de justicia del estado, y practicar lo demás que al efecto prescribe esta constitución.
- IX. Resolver sobre renunciaciones, impedimentos, y excusas de los individuos de que habla la parte anterior, y proveer en caso necesario lo conveniente para nueva elección.
- X. Fijar anualmente, con vista de los presupuestos que presente el gobernador, los gastos del estado: señalar las contribuciones necesarias para cubrir su déficit; y repartir las directas con proporción a la riqueza y población de los partidos.
- XI. Examinar, aprobar, o reprobar, y anotar las cuentas de los caudales públicos del estado.
- XII. Variar y reformar el método de la administración y recaudación de las rentas particulares del estado: crear nuevos empleos en los ramos de hacienda, o suprimir algunas plazas.
- XIII. Señalar las dietas a los diputados al congreso siguiente: aumentar o disminuir el sueldo de gobernador, el de vicegobernador, de los ministros y fiscal del tribunal de justicia, y el de todos los demás empleados del estado, sea cual fuese la manera de su nombramiento.
- XIV. Decretar la erección de nuevos ayuntamientos, demarcar su jurisdicción, y suprimir los que convenga; dividir el estado en los departamentos y partidos que demande la comodidad de los ciudadanos, el buen orden de gobierno, y las particulares circunstancias de los pueblos.
- XV. Crear nuevas autoridades en corporaciones o individuos, y designarles sus atribuciones.

- XVI. Declarar cuando hay lugar a la formación de causa a los diputados del congreso, al gobernador, vicegobernador, ministros y fiscal del tribunal de justicia, y al tesorero general del estado, y secretario de gobierno.
- XVII. Aprobar todos los reglamentos de las corporaciones del estado, reformarlos, o desecharlos.
- XVIII. Aprobar el plan de arbitrios de los ayuntamientos, entera o parcialmente, previo el presupuesto de sus gastos, y con presencia de sus circunstancias.
- XIX. Conceder títulos de ciudades, villas o pueblos a los lugares del estado, a proporción de su población, méritos y elementos.
- XX. Aprobar las ordenanzas para los progresos de los ramos de agricultura, comercio y minería, de la casa de moneda y de otros establecimientos públicos del estado.
- XXI. Sistemas en el estado la educación de la juventud, y promover la ilustración por todos los medios posibles.
- XXII. Contraer deudas sobre los fondos del estado, y designar garantías para cubrirlas.
- XXIII. Establecer reglas para conceder cartas de ciudadanos a los extranjeros, previas las de naturalización.
- XXIV. Disponer la apertura de nuevos caminos, o compostura de las existentes en el estado: sin perjuicio de lo que ordene en la materia el congreso general.
- XXV. Dictar leyes para el buen uso, distribución, y administración de tierras pertenecientes a los pueblos.
- XXVI. Determinar lo necesario en materia de arrendamientos de fincas rurales y urbanas; adoptando, reformando o derogando las leyes existentes, y formando nuevas.
- XXVII. Conceder indultos, cuando por motivos poderosos lo juzgue conveniente el congreso, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes.
- XXVIII. Conceder al gobernador por tiempo limitado, facultades extraordinarias en casos de imperiosa necesidad, calificada por las dos terceras partes de los individuos de todo el congreso.
- XXIX. En general, podrá todo lo de más que sin oponerse a la constitución, acta constitutiva, y leyes de la federación, promueva el bien común del estado.
- XXX. Últimamente, corresponde al congreso nombrar a pluralidad absoluta de votos una comisión de su seno de cinco individuos propietarios y dos suplentes, la cual se llamará diputación permanente, y sus atribuciones serán las que le da esta constitución.

### *De la diputación permanente*

*Art. 115.* La diputación permanente de compondrá de los cinco individuos de que habla la última parte del artículo anterior; nombrados por el congreso en el postrer día de cada una de sus reuniones ordinarias, conforme al artículo 98; y tendrá un presidente, un vicepresidente, un secretario, y un suplente secretario, nombrados por solo los individuos de la diputación, luego que esta sea elegida por el congreso.

*Art. 116.* Sus funciones comienzan en el momento que el congreso cierra sus sesiones ordinarias; y no terminarán hasta la apertura de las siguientes. Sin embargo, si

ocurriere que el congreso se reúna en sesiones extraordinarias, la diputación permanente suspenderá el ejercicio de sus funciones, en los términos que prevenga el reglamento.

*Art. 117.* Sus atribuciones son:

- I. Velar sobre la observancia de la constitución, leyes del estado, y dar cuenta al congreso de las infracciones que note.
- II. Convocar al congreso a sesiones extraordinarias por las causas, y en los casos referidos en el artículo 99.
- III. Examinar las actas de elecciones de diputados al congreso del estado, para solo el efecto de declarar por cual deba representar un individuo nombrado por dos o más partidos: y ver quien debe sustituir la vacante para acordar su citación para el tiempo en que han de comenzar las juntas preparatorias.
- IV. Acordar la citación de los suplentes en caso de muerte, o de imposibilidad perpetua de los diputados que hubieren de funcionar en las sesiones próximas.
- V. Recibir las propuestas de reforma o iniciativas de ley hechas por quienes pueden hacerlas según esta constitución: los proyectos particulares que remitan los ayuntamientos y sus quejas y solicitudes para dar cuenta con todo al congreso: las contestaciones cualesquiera dirigidas al mismo congreso, y cuanto a noticia de este debe elevarse con arreglo a las leyes, y los dictámenes despachados por las comisiones, durante el receso de la legislatura.
- VI. Todo lo demás que le señala esta constitución, y le señalare el reglamento interior.

*Art. 118.* Las sesiones ordinarias y extraordinarias de la diputación permanente serán las que prescriba el mismo reglamento.

*Art. 119.* Siempre que el congreso tenga de reunirse a sesiones extraordinarias, toca a la diputación permanente citar a los diputados para la primera junta preparatoria, y autorizar la elección del presidente, vicepresidente y secretarios.

### *De las leyes y meras providencias*

*Art. 120.* Todo diputado, el gobernador, el tribunal supremo de justicia, los prefectos, y subprefectos, los ayuntamientos, y cualquiera otra autoridad pública general del estado, pueden presentar proyectos de ley o pedir al congreso la abolición, reforma o aclaración de las existentes.

*Art. 121.* Ningún proyecto de ley, de derogación, reforma, adición e interpretación podrá desecharse sin previo dictamen de la comisión respectiva, o de alguna especial, y sin suficiente discusión del congreso; más los que se desecharen, no podrán volverse a proponer hasta las sesiones del año siguiente.

*Art. 122.* El modo y circunstancias con que deben discutirse los proyectos admitidos, lo describirá el reglamento interior: la manera de presentarlos será por escrito, fundados y firmados por sus autores.

*Art. 123.* Para decretar una ley, su modificación, interpretación o derogación, se requiere, además de las formalidades que prevenga el reglamento, la presencia de las dos terceras partes de los diputados al congreso.



- Art. 124.* Aprobado un proyecto de ley, se extenderá en forma de decreto, y se comunicará al gobernador; este, no mediando las circunstancias del artículo siguiente, podrá, dentro de diez días útiles, devolverlo al congreso con las observaciones que crea oportunas.
- Art. 125.* Jamás se imprimirá una ley al efecto de obligar antes de los diez días útiles después de su aprobación, sino con acuerdo uniforme de las dos terceras partes uno más, de los diputados.
- Art. 126.* Para la revocación, derogación, reforma, adición e interpretación de una ley se requieren las mismas formalidades, número de diputados, y pluralidad de votos que para su formación.
- Art. 127.* Si repetido el examen de la ley, de su abolición, revocación y reforma, adición o interpretación, repitiere el congreso su resolución, el gobernador la hará publicar y circular.
- Art. 128.* Para dictar meras providencias y trámites que no tengan carácter de ley, bastará la mitad y uno más de los diputados del congreso, hallándose reunido; más no estándolo, basta la diputación permanente, requiriéndose en uno y en otro caso la pluralidad absoluta de votos; y el gobernador podrá darles curso sin aguardar a que pasen los diez días que se requieren para la publicación de la ley, cuando no tenga que objetarles dentro del mismo término.
- Art. 129.* Ninguna ley, decreto o providencia de las autoridades del estado, obliga a los potosinenses hasta pasado el tiempo suficiente para que llegue a su noticia después de la promulgación.
- Art. 130.* En consecuencia, los tribunales se arreglarán en la aplicación de las leyes al tiempo, en que según la constitución deban presumirse instruidas de ellas los ciudadanos. Este será el de dos días después de la promulgación, respecto de los habitantes de la capital y cabeceras donde aquella se haga, y el de ocho para los de fuera de las sobredichas capital y cabeceras.

### *De la elección de diputados al Congreso General*

- Art. 131.* La elección de diputados al congreso general debe verificarse el domingo primero de octubre del año próximo anterior a la renovación de la cámara de representantes, y de conformidad con lo prescrito en la sección 2ª título 3º de la constitución general.
- Art. 132.* A este fin habrá juntas generales de estado, que se celebrarán en la capital, compuestas de los ciudadanos que hubieren nombrado las de partido en el día ya prevenido en el artículo 89.
- Art. 133.* Las juntas de partido, en el nombramiento de electores del estado, se arreglarán a la base de veinte municipales por cada uno. El partido que no llegue a este número, nombrará sin embargo su elector de estado: y el que sobre dicha base tuviere un exceso mayor de diez, nombrará también por él otro elector sobre los que la misma base demande.

- Art. 134.* Para ser electores de estado se requieren las mismas calidades que para serlo de partido.
- Art. 135.* Las juntas de partido no procederán a la votación de electores de estado, sino previa la lectura de los artículos desde el 82 hasta el 87, y de los comprendidos bajo este rubro hasta el 136 que sigue.
- Art. 136.* De las actas de estas elecciones, además de las que deben servir de credenciales a los electores, se sacará una copia que autorizada remitirá el presidente al gobernador.
- Art. 137.* El jueves anterior al primer domingo de octubre se presentarán los electores de estado al vicegobernador, quien hará escribir sus nombres, y los de los partidos que los envíen, en un registro que se llevará al efecto.
- Art. 138.* El viernes, reunidos a las ocho de la mañana los electores en la sala de juntas generales, presidiendo el vicegobernador, y haciendo de secretario el que en el acto y para solo este fin nombre la junta, después de leerse este y los dos artículos siguientes, se procederá a la elección de un secretario y dos escrutadores, y de tres individuos más, en el orden, con las formalidades y para los fines respectivamente prevenidos en los artículos 75 y 76.
- Art. 139.* El sábado, reunida la junta a la liara misma, se leerá el artículo 77, y conforme a él presentarán las comisiones sus informes, y se decidirán las dadas que ocurran, según la diversidad de casos que aquel artículo prevee.
- Art. 140.* Si por defecto de Ja persona, o del modo de elegirla se declarare nulo el nombramiento de alguno de los electores, este no tendrá voto desde el momento de la declaración; más se tendrán por válidos sus actos anteriores. Si la nulidad hubiese recaído en el secretario o alguno de los escrutadores, se llenará la falta o faltas por los individuos de la segunda comisión, según el orden de su nombramiento.
- Art. 141.* En caso que por nulidad de elección de la mitad o más de los que deben componer la junta general de estado, o de que, por inasistencia de unos y nulidad de elecciones de otros, no pasare el número de electores de la mitad del total que corresponde, el presidente dará cuenta al congreso o a la diputación permanente.
- Art. 142.* Esta, no estando el congreso reunido, en solo este evento, citará los electores hábiles al salan de sus sesiones para la hora en que deben celebrarse las elecciones de diputados, y las verificará uniendo sus individuos a dichos electores. El presidente de la junta será en el caso el de la diputación, y los votos los recibirán su secretario y dos de los electores nombrados por toda la junta a pluralidad absoluta de votos por cédulas, que harán de escrutadores.
- Art. 143.* La junta en estas elecciones se arreglará en cualquier caso, a lo respectivamente prevenido en esta constitución desde el artículo 80 hasta el 85.

### *De la elección de senadores del Congreso General*

- Art. 144.* La elección periódica de senadores correspondientes al estado pertenece a su congreso, conforme al artículo 25 de la constitución general, así como el llenar sus vacantes en cualquier tiempo, según el 27 de la misma ley.

- Art. 145.* En el caso del artículo 27 que se acaba de citar, no estando reunido el congreso, no será necesario que se reúna para solo el objeto de elegir nuevo senador; más si ocurriere alguna causa para reunión extraordinaria, la elección de senadores se reputará por uno de los objetos graves de sus sesiones.
- Art. 146.* En cualquiera caso, antes de proceder a la elección de senadores, se leerá en el congreso íntegra la sección 3<sup>a</sup> de la repetida constitución, título 3<sup>o</sup>.

## Del Poder Ejecutivo

### *De la persona y calidades del depositario del Poder Ejecutivo del estado*

- Art. 147.* El poder ejecutivo del estado se deposita en un solo individuo que se denominará gobernador.
- Art. 148.* Su nombramiento corresponde al mismo estado; y se verificará por elecciones hechas de la manera que prescribe esta constitución.
- Art. 149.* Para Ser gobernador se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de treinta años, nacido en el estado, o en cualquiera de la federación, y avecindado en este con residencia de cinco años continuados, o interrumpidos en desempeño de alguna comisión, del estado o del gobierno general de la federación.
- Art. 150.* No pueden ser gobernadores del estado los individuos del ejército permanente, o de la milicia activa, ni los empleados de la federación durante el ejercicio de sus funciones, ni los eclesiásticos, ni otro alguno, que habiendo obtenido destino público en la federación o en los estados, no tuviere constancia de hallarse libre de toda responsabilidad.
- Art. 151.* Un solo individuo durará en el ejercicio de su empleo cuatro años, y no podrá ser reelegido para el mismo, hasta pasados otros cuatro.

### *De las atribuciones del gobernador*

- Art. 152.* Las atribuciones del gobernador son:
- I. Publicar, circular, y hacer cumplir en todo el estado las leyes y decretos del congreso.
  - II. Formar instrucciones, reglamentos y decretos para la mejor observancia de la constitución, y leyes del estado.
  - III. Cuidar de la conservación de la libertad e independencia de la nación, y del estado con arreglo a unas y otras constitución y leyes; y velar sobre la observancia del orden interior del mismo estado.
  - IV. Velar sobre que la justicia se administre pronta y cumplidamente, por el supremo tribunal de ella, y juzgados que establezca esta constitución; y sobre que las sentencias se ejecuten según las leyes.
  - V. Pedir al congreso del estado la prórroga de sesiones ordinarias por el tiempo prevenido para ello en el artículo 97; y a la diputación permanente la convocatoria del congreso a sesiones extraordinarias, señalando los objetos, y exponiendo las causas.

- VI. Proponer al congreso los proyectos de ley que juzgue convenientes; y devolver por una sola vez, y dentro de diez días útiles, los nuevos decretos y leyes que le pase el mismo, pidiendo su revocación o reforma,
- VII. Pedir la abolición, reforma o aclaración de las leyes vigentes, exponiendo los fundamentos que lo exijan.
- VIII. Velar sobre la recta administración de los caudales del estado, y sobre que su recaudación e inversión se hagan con arreglo a las leyes.
- IX. Nombrar los empleados del estado que no sean de elección popular, o de nombramiento de alguna corporación o persona, en la forma que las leyes prevengan.
- X. Suspender a dichos empleados, hasta por tres meses, del ejercicio de sus funciones, y de la mitad del sueldo que les corresponda, por causa justificada, previo el expediente que la acredite, y sin perjuicio de las demás penas que en casos de gravedad les haya de imponer el tribunal a quien toque.
- XI. Suspender igualmente a los prefectos y subprefectos del estado del ejercicio de su empleo y mitad de su sueldo, por el tiempo y con las formalidades prevenidas en el párrafo anterior.
- XII. Ser jefe de la milicia local del estado: cuidar de su disciplina conforme a la sancionada por el congreso de la Unión, y hacer de ella el uso que prescriban las leyes.
- XIII. Pasar al congreso del estado con la oportunidad y claridad necesarias, las noticias que se requieren para el cumplimiento del artículo 32 de la acta constitutiva.
- XIV. Nombrar, suspender o separar al secretario de gobierno, a los oficiales y dependientes de su secretaría; y arreglar está conforme le parezca justo, y más conducente para salvar su responsabilidad.
- XV. Encargar a su secretario la explicación verbal de dudas que le pida el congreso: la propuesta de las que se le ofrezcan al gobierno sobre los decretos de la legislatura; y la discusión de los proyectos de ley de reforma o derogación de que haya hecho iniciativa.
- XVI. Cuidar de que la amonedación de los metales se haga en el estado, con el pego, tipo y ley que demanden las ordenanzas y decretos; y de que nada se retenga ni demande a los interesados sobre los impuestos.
- XVII. Cuidar asimismo de que los ensayos del oro y la plata se hagan con exactitud, y la escrupulosidad, que pide materia tan delicada, y de que tampoco se retenga o demande nada que expresamente no conste en las leyes.
- XVIII. Visitar, dentro de la capital, todas las oficinas principales de hacienda y los establecimientos públicos de industria o beneficencia, cuantas veces lo juzgue conveniente, y tomar las providencias gubernativas conducentes a cortar abusos: dando cuenta al congreso, o a la diputación permanente, con las observaciones que estimé dignas del conocimiento del poder legislativo.
- XIX. Visitar los partidos del estado en casos de evidentísima utilidad, o de necesidad muy urgente conocida por el congreso; o hacer que sean visitados dos veces por lo menos, durante su gobierno: dando cuenta de los resultados de la visita en una nota circunstanciada al congreso del estado.

- XX. Imponer multas a los funcionarios, corporaciones o personas, en las cantidades, por los motivos y en los casos que señalen las leyes.
- XXI. Satisfacer las lleudas contraídas por el estado sobre sus fondos, acordando con los acreedores el modo, tiempo y circunstancias de los pagos.
- XXII. Ejercer el patronato con arreglo a las bases que establezcan el congreso general y leyes particulares del estado.
- XXIII. Acordar con los cabildos eclesiásticos los enteros con la renta de esta clase, perteneciente a la tesorería del estado, y con los mismos, y las demás autoridades superiores de su especie, los medios de reforma de abusos introducidos; y los de hacer más suaves las contribuciones de los ciudadanos, y más decoroso el culto del Señor.
- XXIV. Determinar todo lo demás, que siendo de la esfera del gobierno, no se le prohíba en esta constitución, en la general o en la acta constitutiva.

### *De las restricciones del gobernador*

*Art. 153.* El gobernador no puede:

- I. Privar a persona alguna de en libertad, ni imponerle pena corporal: más exigiéndolo la seguridad de la patria, podrá arrestar; pero bajo la precisa obligación de poner a las personas arrestadas a disposición del tribunal competente, dentro del término de cuarenta y ocho horas.
- II. Ocupar la propiedad de ningún particular o corporación; ni impedirle su uso ni aprovechamiento más si en algún caso fuere necesario ocupar alguna de las referidas clases de propiedad en común utilidad del estado, podrá hacerlo, oyendo antes al interesado y al síndico respectivo: obteniendo la aprobación del congreso, o en sus recesos de la diputación permanente; é indemnizando al propietario a juicio de peritos nombrados por él y el gobierno.
- III. Impedir las elecciones prescritas en esta constitución: variar los tiempos en que deben celebrarse: aumentar o disminuir el número de electores: estorbar la instalación del congreso o sus reuniones ordinarias y extraordinarias; o suspender el curso de sus sesiones.
- IV. Salir de la capital por más de odío días sin causa grave, aprobada por el congreso, o no hallándose reunido por la diputación permanente: ni fuera del estado durante el tiempo de su empleo, y un año después, sin expreso permiso del congreso.
- V. Mandar en persona la milicia local del estado; ni usar de la de un partido, sin permiso del congreso, y a falta de este sin acuerdo conforme de la diputación permanente, en el distrito de otro.
- VI. Suspender del ejercicio de sus funciones a la mitad o más de los individuos de una corporación, sin previa citación de los que deben sustituirles, según las leyes.

### *Del vicegobernador y sus atribuciones*

*Art. 154.* Habrá en el estado un vicegobernador de las mismas circunstancias que el gobernador, nombrado también por el estado, de la manera que en su lugar previene esta constitución.

*Art. 155.* Sus atribuciones son:

- I. Ejercer las funciones de gobernador en caso de muerte de este, suspensión de empleo, o física o moral imposibilidad, con todas sus facultades y prerrogativas.
- II. Presidir las juntas generales de estado para la elección de diputados al congreso general.
- III. Todo lo demás que le encarga esta constitución, o que conforme a ella le encargaren las leyes.

### *De las prerrogativas del gobernador y vicegobernador*

*Art. 156.* El gobernador, durante el tiempo de su encargo, no podrá ser acusado sino ante alguna de las cámaras del congreso general por los delitos de que habla la parte cuarta del artículo 38 de la constitución de los Estados-Unidos, o ante el congreso del estado, por crímenes directos contra la independencia de la nación o del estado: por cohecho o soborno cometidos en el ejercicio de su empleo: por actos dirigidos manifiestamente a impedir las elecciones de diputados a uno y otro congreso, de senadores, de gobernador, o de vicegobernador; o a estorbar al congreso del estado o su diputación permanente el ejercicio de sus atribuciones.

*Art. 157.* El vicegobernador, durante solo el tiempo de su destino, no podrá ser acusado sino ante el congreso del estado, por cualquier delito cometido en dicho tiempo más si en caso de funcionar como gobernador, cometiere algún crimen de los del artículo 38 citado en el anterior de esta constitución, lo será ante alguna de las cámaras del congreso general.

### *De la elección de gobernador y vicegobernador*

*Art. 158.* La elección de gobernador y vicegobernador será popular indirecta, por medio de sufragios de los ayuntamientos del estado.

*Art. 159.* Para verificarla, el día 6 de enero del año de la renovación del gobernador o vicegobernador, después de implorar las luces del Espíritu Santo para el acierto, reunidos los ayuntamientos harán el nombramiento, que respectivamente corresponda a pluralidad absoluta de votos de sus individuos, y por escrutinio secreto de cédulas: el cual deberá repetirse en, caso necesario, hasta lograr la mayoría absoluta referida, o el segundo empate que decidirá la suerte; observando los artículos reglamentarios sobre lecciones de partido para diputados al congreso.

*Art. 160.* Solo por la primera vez deberán hacerse en un propio día las elecciones de gobernador y vicegobernador, y sin necesidad de verificarlas en el señalado en el

artículo anterior. En lo sucesivo, cada dos años alternativamente se hará la elección, comenzando por la del vicegobernador en el de 1829.

*Art. 161.* Las penas que impone el artículo 82 para los casos de cohecho, soborno, promesa o amenaza para que la elección recaiga en persona determinada, o para impedirlo, tienen lugar en estas elecciones; y el presidente la obligación de hacer la pregunta previa de si hay noticia de alguno de dichos atentados.

*Art. 162.* Los ayuntamientos, concluida la elección, la publicarán poniendo los avisos de ella en los parajes acostumbrados: y extendida la acta, sacarán tres testimonios, que remitirán, el uno a la secretaria del congreso, otro a la de gobierno, y otro al jefe de partido.

*Art. 163.* El primer domingo de febrero, reunido el congreso en sesión extraordinaria, hará la regulación de los votos para gobernador o vicegobernador con proporción, no al número de ayuntamientos, sino al de los sufragios de sus individuos subsistentes, o por la mayoría absoluta, o por suerte.

*Art. 164.* Si de la regulación resultare pluralidad absoluta de votos en favor de alguna persona, ésta será el gobernador, o vicegobernador, sin necesidad de otro sufragio.

*Art. 165.* Si ninguno hubiese reunido dicha pluralidad, el congreso, compuesto por lo menos de las tres cuartas partes de sus individuos, elegirá de entre los que hubiesen obtenido la mayoría respectiva de sufragios de los ayuntamientos, al gobernador o vicegobernador; haciéndolo por votación secreta, y observando las siguientes reglas.

1<sup>a</sup>. Si solamente dos individuos resultasen con la mayoría respectiva de votos, sea igual o desigual, a solos ellos reducirá el congreso su votación.

2<sup>a</sup>. En caso de empate entre tres o más individuos, el congreso por medio también de votación secreta, decidirá por los dos que deben competir en la elección.

3<sup>a</sup>. Cuando haya reunido un individuo la mayoría de sufragios, y dos o más el número próximo menor, el congreso por el propio medio de la votación, elegirá de entre estos quien ha de entrar en competencia con el primero.

4<sup>a</sup>. Cualquier empate de las votaciones del congreso, a que se contrae el presente artículo, lo decidirá la suerte, caso que repetida la votación, no se hubiere decidido.

*Art. 166.* El congreso en estas elecciones procederá conforme al reglamento en los artículos de la materia: y concluidas, declarará gobernador o vicegobernador la persona en quien hubiere recaído la elección.

*Art. 167.* De esta se dará al gobernador actual la noticia oportuna, para que la publique y circule por todo el estado, y la eleve al conocimiento de los supremos poderes de la federación. Al nuevamente nombrado se le comunicará oficialmente por el congreso, para que se presente con oportunidad a tomar posesión de su empleo.

*De la duración del gobernador y vicegobernador,  
y del modo de llenar las faltas de uno y otro*

*Art. 168.* El gobernador y vicegobernador, excepto los primeros constitucionales, comenzarán a ejercer el día primero de abril, y se relevarán precisamente en aquel

día, cada cuatro años; a excepción también del vicegobernador inmediato, que conforme al artículo 160 cesará el de 829.

- Art. 169.* Si el primero de abril el gobernador por algún motivo no estuviere pronto para comenzar a ejercer su empleo, y el vicegobernador por impedimento grave no pudiere encargarse del gobierno, cesará sin embargo el gobernador antiguo en el mismo día; y el congreso elegirá provisionalmente un individuo que tenga las cualidades que prescribe el artículo 149, en el cual se depositará el gobierno.
- Art. 170.* En caso que el impedimento del gobernador, y vicegobernador fuere temporal, y acaeciére no estando el congreso reunido, para hacer la elección que previene el artículo anterior, la diputación permanente lo convocará a sesión extraordinaria para este objeto, depositándose, entre tanto, el gobierno en el prefecto de la capital.
- Art. 171.* Si la imposibilidad del gobernador, o del vicegobernador fuere perpetua, y acaeciére en los tres primeros años de los cuatro que cada uno debe funcionar; el congreso, y en sus recesos la diputación permanente, expedirá la correspondiente orden para que los ayuntamientos procedan a elegir al que falte de aquellos funcionarios, con las formalidades que se exigen para su elección ordinaria: y no estando el congreso reunido al llegar los sufragios de los ayuntamientos, los recibirá la diputación permanente, y con ellos convocará al congreso a sesión extraordinaria para el cumplimiento de los artículos 163, 164, 165 y 166 en lo que respectivamente correspondan.
- Art. 172.* Si la falta aconteciére el cuarto año de sus funciones, el gobierno se depositará hasta la conclusión del periodo en la persona que el congreso nombre, con arreglo al artículo 169, más ninguna de estas elecciones supletorias impedirá la ordinaria, que periódicamente prescribe esta constitución.
- Art. 173.* Por impedimento del vicegobernador hará sus veces el prefecto de la capital del estado.
- Art. 174.* El gobernador y vicegobernador nuevamente nombrados, cada uno a su vez, se presentarán el día 1 de abril, o siendo interinos en cualquiera de sesiones ordinarias del congreso a prestar ante este su juramento, bajo la siguiente fórmula: “Yo N. nombrado gobernador (o vicegobernador) por el estado de San Luis Potosí, juro por Dios y los santos evangelios, que ejerceré fielmente el encargo que el estado rae ha conferido: y que guardaré, y haré guardar su constitución y leyes con todo el celo y exactitud que demandan el nombre eterno, y la verdad de Dios, que hoy pongo por testigos, y que habrán de ser mis jueces, y retribuido res el día de mi muerte.”
- Art. 175.* Si el gobernador, o vicegobernador no pudieren presentarse el día señalado para hacer su juramento ante el congreso, se disolverá éste, no habiendo otra causa de permanecer reunido, y el gobernador o vicegobernador, prestará su juramento ante la diputación permanente.
- Art. 176.* El ex-gobernador no podrá salir de la capital, ni el congreso concederle su licencia hasta no haber hecho al nuevo, o al que le sustituya, una entrega formal de lo perteneciente al gobierno, e instrúidole sobre los asuntos pendientes.



*Del secretario de gobierno*

- Art. 177.* El gobernador tendrá un secretario nombrado por él, a quien podrá separar libremente de su destino; el cual será el jefe de la secretaria, y su denominación la de secretario del despacho de gobierno.
- Art. 178.* El secretario de gobierno tendrá lugar entre los diputados, así en el congreso, como en la diputación permanente, cuando sea llamado, o el gobernador lo envíe: puede discutir con los diputados; más no votar en las decisiones.
- Art. 179.* No puede ser secretario de gobierno el que no sea ciudadano en el ejercicio de sus derechos, el menor de veinte y cinco años, el que no haya nacido en alguna parte de la república, o no tenga en el estado cinco años de residencia.
- Art. 180.* El secretario de gobierno tiene una estrecha responsabilidad en el desempeño de su cargo, y debe ser acusado ante el congreso por delitos de su oficio. Su sueldo será él que el congreso le señale.
- Art. 181.* Para tomar posesión de su empleo prestará ante el gobernador un juramento solemne de cumplir exactamente con sus deberes.

## Del Poder Judicial

*De los tribunales y administración de justicia*

- Art. 182.* La aplicación de las leyes civiles y criminales pertenece exclusivamente al poder judicial del estado, y este reside en los tribunales que establezca esta constitución.
- Art. 183.* En consecuencia, ninguna persona ni corporación que no pertenezca a dichos tribunales, ni el gobernador ni el congreso mismo, podrán en ningún caso ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes o abrir juicios fenecidos.
- Art. 184.* Igualmente, tampoco podrán los tribunales suspender los efectos de las leyes; ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute la sentencia; formar reglamentos para la administración de justicia; ni crear otros tribunales, o aumentar o disminuir las facultades de los establecidos.
- Art. 185.* Las leyes determinarán el orden y las formalidades del proceso, las que serán uniformes en todos los tribunales: y ni estos, ni el congreso, ni el gobierno las podrán dispensar.
- Art. 186.* Todos los asuntos del estado se terminarán en lo judicial dentro de su territorio hasta su total definitiva: y en ninguno, sea de la clase que fuere, podrá haber más que tres sentencias, y otras tantas instancias previas.
- Art. 187.* Las leyes, según la naturaleza de los asuntos, determinarán cuál de las tres sentencias produzca ejecutoria; y ejecutoriada la sentencia solo queda el recurso de nulidad, cuya forma y efectos de su interposición determinarán también las leyes.
- Art. 188.* Ningún juez que haya sentenciado en una instancia sentenciará en otra, ni determinará en recurso de nulidad, si la interposición se hiciere en el propio negocio.

- Art. 189.* Todo hombre tiene derecho en el estado a que se le administre justicia por los respectivos tribunales, según las leyes y bajo las fórmulas que ellas establezcan, y a que no se le demande ni condene sin preceder las formalidades que prevengan.
- Art. 190.* Asimismo todo hombre tiene derecho en el estado para recusar a los jueces sospechosos, y para demandar la responsabilidad de los que arbitrariamente demoren el despacho de sus causas, o no las sustancien con arreglo a las leyes. Últimamente, todo ciudadano tiene acción popular contra los jueces del estado, sea cual fuese su rango, por delitos de cohecho, soborno o prevaricato. Una ley particular demarcará el modo y formalidades de esta acción.
- Art. 191.* La justicia se administrará a nombre del estado de S. Luis Potosí, y por tribunal competente, designado con anterioridad por la ley.

### *De la administración de justicia en lo civil*

- Art. 192.* Los asuntos civiles sobre Interés de poca entidad, se terminarán definitivamente y sin más recurso, por providencias gubernativas. La ley determinará la cantidad.
- Art. 193.* Así en estos como en los demás negocios civiles, a nadie se privará de terminar sus diferencias por sí mismos, o por medio de jueces árbitros nombrados por ambas partes, sea cual fuere el estado del juicio.
- Art. 194.* En asuntos de gravedad no se admitirá demanda alguna judicial sin hacer constar haberse intentado antes el medio de la conciliación. La ley designará las formalidades y términos en que esta debe verificarse.
- Art. 195.* Ningún tribunal podrá admitir instancia o apelación de sentencia dada por jueces árbitros elegidos por ambas partes, sea cual fuere la diferencia de éstas, a menos de que expresamente se hayan reservado el derecho de apelar.
- Art. 196.* Tampoco podrá ningún tribunal admitir demanda o instancia, ni continuar el juicio comenzado, en caso que haya intervenido convenio entre las partes de componerse por medios extrajudiciales, hasta que estos no se verifiquen, y solo habiéndose reservado el derecho de apelación.

### *De la administración de justicia en lo criminal*

- Art. 197.* Los delitos serán en el estado castigados prontamente, y con proporción a su gravedad.
- Art. 198.* Las leyes determinarán el modo de formar los procesos con brevedad y sin vicios; y señalarán las penas que correspondan a los crímenes.
- Art. 199.* Jamás se hallarán entre ellas la confiscación de bienes, ni la infamia trascendental ni a un solo individuo: ni para la formación del proceso se usará de clase alguna de tormentos.

- Art. 200.* Ninguno será obligado a jurar declaraciones de hechos propios en asuntos criminales.
- Art. 201.* Todo reo infraganti puede ser arrestado por cualquier persona; más inmediatamente deberá esta conducirlo ante el juez para que sin demora proceda a formarle la correspondiente información sumaria.
- Art. 202.* Por delitos de injurias personales no podrá ningún juez admitir demanda judicial, sin que preceda la conciliación de partes.
- Art. 203.* Ningún habitante del estado podrá ser preso sin previa información sumaria del hecho, al que la ley señale pena corporal, y sin un mandamiento por escrito del juez, notificado en el acto mismo de la prisión.
- Art. 204.* Nadie podrá desobedecer estos mandamientos, y cualquiera resistencia será reputada como un delito grave.
- Art. 205.* Cuando algún reo hiciere resistencia o se temiere su fuga, podrá usarse de la fuerza para asegurarle.
- Art. 206.* En caso que el delincuente infraganti no pudiese ser conducido inmediatamente ante el juez, en el de que a algún otro reo no se le pudiese tomar la declaración previa, o notificarle el decreto de prisión, llevado a la cárcel no se recibirá sino en clase de detenido.
- Art. 207.* Ninguno durará en la cárcel en dicha clase, más de cuarenta y ocho horas, dentro de las cuales deberá el juez practicar todos los requisitos para la prisión de un hombre libre, bajo las penas de detención arbitraria, si fuere inocente el detenido, o de las que en caso contrario designaren las leyes.
- Art. 208.* Ninguna autoridad podrá librar orden para el registro de las casas, papeles y otros efectos de los habitantes del estado, sino en los casos que expresamente dispusiere la ley, y en la forma que ella determine.
- Art. 209.* Solo cuando el delito traiga consigo responsabilidad pecuniaria, se podrán embargar bienes al procesado, con proporción a la cantidad a que se extienda la responsabilidad, bajo la del tribunal, y no dando el reo fianzas seguras de la cantidad.
- Art. 210.* En delitos que no merezcan pena corporal, se admitirán fianzas al reo, para no ser preso.
- Art. 211.* Los delitos ligeros serán castigados, sin forma de juicio, con penas correccionales. La ley señalará estas penas, y clasificará los delitos a que correspondan.

### *De los tribunales*

- Art. 212.* En todos los lugares donde haya ayuntamiento, habrá tribunales de primera instancia, que formarán los alcaldes ínterin otra cosa no dispongan las leyes y en la forma que ellas prescriban.
- Art. 213.* En ellos precisamente se comenzarán todos los juicios, a excepción de los que se intenten contra los funcionarios, a que se refiere la primera parte del artículo 221, o se versen sobre las demás causas, a que se contrae el propio artículo en sus otras partes.

- Art. 214.* Las leyes designarán los asuntos, tanto civiles como criminales, en que no haya lugar a recurso alguno, ni apelación de las sentencias pronunciadas por los tribunales de primera instancia, y las que necesiten de consulta de asesor para el valor del juicio.
- Art. 215.* Para la determinación de asuntos civiles de gravedad o difícil resolución, y para sustanciar las causas criminales en asuntos no exceptuados por las leyes, según el artículo anterior, los tribunales de primera instancia consultarán con el asesor que designe la ley.
- Art. 216.* A este fin se dividirá el estado en cuatro departamentos, y se nombrará para cada uno un asesor por lo menos.
- Art. 217.* Dichos asesores serán sin embargo recusables; y los tribunales deberán en tal caso consultar con otro de los designados para el mismo u otro departamento, con arreglo a las leyes.
- Art. 218.* Una particular determinará las circunstancias del nombramiento, y calidades de los asesores, el lugar de su residencia, y las dotaciones que deban disfrutar.
- Art. 219.* Habrá en el estado un supremo tribunal de justicia compuesto de tres salas de jueces, en la forma que prevenga esta constitución, y el arreglo de tribunales; y tendrá un fiscal, que despachará indistintamente los asuntos que ocurran en las tres salas.
- Art. 220.* El mismo arreglo de tribunales señalará los asuntos y grados en que cada una de las salas deba conocer.
- Art. 221.* Al supremo tribunal de justicia corresponde:
- 1º. Conocer en primera, segunda y tercera instancia de las causas que se formen, previa la declaración necesaria del congreso, a los diputados, al gobernador, vicegobernador, individuos del mismo tribunal, secretario de gobierno, y tesorero general.
  - 2º. Conocer de la residencia de todo empleado público, que esté sujeto a ella según las leyes.
  - 3º. Conocer sobre delitos de soborno, prevaricato y cohecho de los alcaldes, cometidos en el ejercicio de sus funciones.
  - 4º. Conocer sobre diferencias entre pueblos y ayuntamientos, o entre éstos y los particulares; sea por injurias o por intereses.
  - 5º. Conocer de las causas de suspensión o remoción de los empleados de hacienda del estado, de los prefectos, subprefectos y demás funcionarios que merezcan esta pena por delitos que señalen las leyes.
- Art. 222.* La de tribunales declarará el modo de instruir el proceso en cada uno de los casos anteriores, para remitirlo al tribunal supremo de justicia del estado; y determinará las personas a quienes corresponda la instrucción.
- Art. 223.* Para los casos en que delincan, una o dos, o las tres salas del supremo tribunal de justicia del estado, o su respectiva mayoría, el congreso, dentro del primer mes de su instalación, nombrará un número triple del que compone todo el tribunal, de individuos instruidos en el derecho juicio de la legislatura.

- Art. 224.* La elección de que habla el artículo anterior, no podrá recaer en ninguna persona aforada, ni dependiente del gobierno general, en los miembros del congreso, en el gobernador, vicegobernador, ni en ningún individuo residente fuera del estado, o a una distancia mayor de veinte y cinco leguas fuera de la capital. El modo y formalidades con que deban incorporarse en el tribunal supremo, o formarlos los individuos llamados por la suerte, y los trámites que darán a sus actos, los demarcarán las leyes.
- Art. 225.* Para ser individuo del supremo tribunal de justicia se requiere, del natural o vecino del estado con residencia de cinco años, ciudadano en el uso de sus derechos, mayor de treinta años, mexicano de origen, e instruido en la ciencia del derecho a juicio de los ayuntamientos.
- Art. 226.* El artículo anterior no tendrá toda su fuerza, por lo respectivo a los años de vecindad que exige, entre tanto no haya en el estado suficiente número de letrados, que reuniendo las demás calidades, pueda recaer en ellos la elección de los que habla el artículo 229.
- Art. 227.* Entre tanto no este hubiere formado los códigos civil y criminal del estado, del nombramiento de los individuos del tribunal supremo de justicia se hará por los ayuntamientos. Una ley particular prescribirá las formalidades de estas elecciones, y el tiempo en que deben celebrarse.
- Art. 228.* Pasados cuatro años después de publicados los códigos civil y criminal, el congreso podrá establecer el sistema de jurados en su totalidad, o con las limitaciones que las circunstancias demanden.
- Art. 229.* La ley de tribunales determinará el modo con que deben formarse las tres salas que han de formar el supremo de justicia del estado, sobre la base de un regente, dos ministros y un fiscal letrados y todo lo demás que no estando demarcado en esta constitución, lo exija la recta y pronta administración de justicia.

### *Del gobierno interior de los departamentos y partidos del estado*

- Art. 230.* Para el gobierno particular político del estado, se dividirá este en cuatro departamentos, cuyas capitales serán: 1<sup>a</sup> la del estado: 2<sup>a</sup> Rio-verde: 3<sup>a</sup> Tancanhuitz: 4<sup>a</sup> el Venado.
- Art. 231.* Al departamento de la capital pertenecerán los partidos: 1<sup>o</sup> el de la misma: 2<sup>o</sup> el de Guadalcazar: 3<sup>o</sup> el de Santa María del Rio.
- Art. 232.* Al de Rio-verde, el del mismo, y el del Valle del Maíz.
- Art. 233.* Al de Tancanhuitz: el de este pueblo, y el de Villa de Valles.
- Art. 234.* Al del Venado: este, el de Ojo-caliente, y el de Catorce.
- Art. 235.* En cada departamento habrá un jefe superior de policía, que residirá en su capital, y se llamará prefecto: y en cada partido subalterno habrá un jefe inferior que se denominará subprefecto, y residirá en su respectiva cabecera.
- Art. 236.* Corresponde a los jefes superiores de policía:

- 1°. Ser el conducto de comunicación entre el gobernador del estado, los jefes inferiores, y los pueblos del partido de la cabecera.
- 2°. Hacer que se publiquen las leyes, decretos y órdenes emanadas de las supremas autoridades del estado, o de la federación; y velar sobre su cumplimiento en todos los partidos y lugares del departamento.
- 3°. Visitar los partidos de su cargo, y aun cada uno de los ayuntamientos: informarse de la conducta de los jefes inferiores en orden al cumplimiento de sus deberes: de la de los administradores de la hacienda pública, y demás empleados del departamento y de la de los ayuntamientos de sus pueblos; y dar cuenta al gobernador del buen o mal orden que advierta, y del cumplimiento o abusos que note.
- 4°. Velar sobre la conservación de la paz y buen orden de los pueblos de su cargo, y de que a todos sus habitantes se les guarden sus derechos.
- 5°. Hacer en el partido de la capital las funciones de jefe inferior.

*Art. 237.* A los jefes inferiores partido toca:

- 1°. Circular los decretos, leyes y ordenes de las autoridades supremas de la nación y del estado, comunicadas por su jefe superior; y las providencias gubernativas de este, y hacerlas publicar y obedecer en todos los pueblos del partido.
- 2°. Presidir las juntas de partido para las elecciones de diputados al congreso del estado, y nombramiento de electores para el de representantes en el congreso de la Unión.
- 3°. Visitar los ayuntamientos del partido al tiempo que prescriba la ley, y presidirlos, cuando y en la forma que ella prevenga.
- 4°. Promover la erección de nuevos ayuntamientos en los lugares que las circunstancias lo demanden.
- 5°. Velar sobre la conducta de tos empicados de hacienda y tribunales existentes en el partido, en orden al desempeño de sus destinos; dando cuenta al prefecto do los abusos que advierta.
- 6°. Cuidar de que no se ofendan los derechos de los habitantes del partido, y promover cuanto conduzca a la prosperidad de los pueblos.

*Art. 238.* La elección de los prefectos y subprefectos se hará el segundo domingo de enero por los ayuntamientos de todo, el departamento, para los primeros, y de todo el partido, para los segundos: observándose en dichas elecciones, proporcionalmente, lo prevenido en los artículos 158 y 159.

*Art. 239.* Para ser jefe superior o inferior se requiere, ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de treinta años, de origen mexicano, natural o vecino del departamento, o del partido de que ha de ser jefe, con residencia en él de cinco años.

*Art. 240.* El modo con que deben regularse los sufragios de las elecciones de dichos jefes, y como se han de suplir los votos que les faltan: el tiempo de su duración y renovación: la manera de sustituirlos por muerte, ausencia a imposibilidad: la dotación que deban disfrutar; y todo lo demás Relativo a su establecimiento, lo prescribirán las leyes.

### *De las ayuntamientos e interior, organización de los pueblos*

- Art. 241.* Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos de uno o de más alcaldes, y del número de regidores y síndicos, que con arreglo al censo de su población designare la ley.
- Art. 242.* No puede dejar de haber ayuntamiento en los pueblos que por sí y con su comarca pasaren de mil almas: o en los que lo exijan particulares circunstancias calificadas por el congreso.
- Art. 243.* Para la erección y renovación de los ayuntamientos, habrá elecciones primarias y secundarias. La ley determinará el modo y tiempo en quo unas y otras deben celebrarse.
- Art. 244.* La renovación se verificará cada un año por mitad de los regidores y síndicos, donde estos últimos fueren dos, saliendo los más antiguos: los alcaldes se renovararán en su totalidad; y ningunos podrán ser reelegidos hasta pasados dos años.
- Art. 245.* Para ser individuo del ayuntamiento se requiere, ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, vecino de la municipalidad, con residencia de dos años en ella, si no hubiere nacido en alguna parte de su distrito.
- Art. 246.* Ningún empleado que disfrute sueldo del estado o de la federación, y se halle en el ejercicio de su destino, ni los eclesiásticos, ni los militares pertenecientes, tanto al ejército permanente, como a la milicia activa, mientras con arreglo a sus respectivas ordenanzas, o no se hubiesen retirado, o se hallen en actual servicio, podrán ser individuos de los ayuntamientos; más los que no se hallen exceptuados, si no es que en rascón de su propio fuero tengan libertad de admitir o no los empleos municipales, tampoco podrán excusarse sin causa legítima de servirlos.
- Art. 247.* Todos los ayuntamientos tendrán un secretario de en propio seno, o de fuera de él, elegido por ellos a pluralidad absoluta de votos, y dotado suficientemente, el cual será amovible a juicio de los mismos ayuntamientos.
- Art. 248.* Además de los ayuntamientos, habrá en las fracciones que ellos designen, en las municipalidades compuestas de muchas poblaciones, alcaldes auxiliares y subíndices, en la forma que prevengan las leyes.
- Art. 249.* Estas prescribirán también las atribuciones de los ayuntamientos, y todo lo demás que concierna al interior régimen de las municipalidades.

### *De la hacienda pública del estado*

- Art. 250.* La hacienda pública del estado se forma de las contribuciones establecidas por ley, y exigidas conforme al reglamento de sus respectivos ramos.
- Art. 251.* No pueden establecerse contribuciones, que después de cubrir el presupuesto de gastos ordinarios del estado, produzcan un exceso de un tercio anual del mismo presupuesto.

- Art. 252.* Este presupuesto se forma del contingente asignado para los gastos de la confederación, y de los que el estado necesita para cubrir los suyos.
- Art. 253.* Ninguna autoridad, sea cual fuere la clase de contribución, la podrá imponer, sino el congreso de representantes del estado; y este para imponerla habrá arreglado antes en lo posible los gastos a los fondos,
- Art. 254.* Tampoco podrá otra alguna autoridad, que no sea el congreso del estado derogar las contribuciones establecidas, o que adelante en él se establecieren.
- Art. 255.* Habrá una tesorería general en el estado, a la que deberán entrar todas las rentas que le correspondan, y de donde se satisfará el presupuesto de sus gastos.
- Art. 256.* Habrá otras oficinas públicas de hacienda para la administración y recaudación de sus diferentes ramos. Las leyes determinarán las clases de estas oficinas, y prescribirán las reglas fundamentales para que correspondan a los fines de su establecimiento.
- Art. 257.* Habrá también una contaduría general para el examen y glosa de las cuentas de los caudales del estado. Las leyes prevendrán el número y clases de los individuos de que deba componerse: fijarán sus atribuciones, y el modo y circunstancias con que deba cumplirlas.
- Art. 258.* No se pasará en cuenta a la tesorería del estado pago alguno, que no se huya hecho por orden del gobierno, con expresión del objeto a que se destine su importe, y citación de la ley que lo autorice.
- Art. 259.* Las cuentas de la tesorería general del estado comprensivas de todos los rendimientos y gastos, se imprimirán luego que las apruebe el congreso, y se remitirán los ejemplares necesarios al general, y al gobierno de la federación, y a todos los jefes y ayuntamientos del de San Luis.

### *De la milicia del estado*

- Art. 260.* Habrá en el estado una fuerza compuesta de los cuerpos de milicia cívica, formados de los habitantes del estado con arreglo a las leyes de la materia.
- Art. 261.* El servicio de esta milicia no será continuo, a menos que las circunstancias lo demanden.
- Art. 252.* El congreso señalará el orden con que dichos cuerpos deben alternarse en el servicio que el estado necesite.

### *De la instrucción pública*

- Art. 263.* El congreso verá como la primera y más sagrada de sus obligaciones la instrucción de los habitantes del estado, y la buena educación de la juventud.
- Art. 264.* El mismo formará el plan general de instrucción con respecto a las diversas circunstancias de los potosinenses, y con arreglo a las leyes de la federación.



*De la observancia de la Constitución,  
y moda de hacer variación de ella*

- Art. 265.* Todo potosinense tiene derecho de representar al congreso o al gobierno del estado, para reclamar la observancia de la constitución; así como tiene también la obligación más estrecha de observarla religiosamente en todas sus partes.
- Art. 266.* Cualquiera infracción de constitución, hace responsable personalmente al que la comete: y el congreso, de preferencia, deberá tomar en consideración las que le representen. Las leyes procribirán el modo de hacer efectiva la responsabilidad de estos infractores.
- Art. 267.* Todo empleado público civil, militar o eclesiástico del estado, al tomar posesión de su destino, prestará juramento de guardar y hacer guardar la constitución.
- Art. 268.* Hasta pasados seis años, después de publicada esta ley, no se podrá admitir proposición de supresión o reforma de ninguno de sus artículos.
- Art. 269.* Cualquiera proposición que se haga sobre alteración, adición o reforma de la constitución, deberá presentarse, o firmada por tres diputados a lo menos, o hecha por el gobierno, o por el supremo tribunal de justicia, o suscrita por cuatro ayuntamientos de distintos partidos.
- Art. 270.* La legislatura a que fuere presentada la proposición de que habla el artículo anterior, solo deberá mandarla imprimir con los fundamentos que la apoyen; y así se hará circular a todos los ayuntamientos para que expongan lo que mejor les parezca.
- Art. 271.* El congreso siguiente, con presencia de lo que los pueblos hubieren manifestado, decidirá después de tres lecturas, si ha lugar a admitirla o desecharla.
- Art. 272.* La discusión y votación no se liará sin la presencia de las cuatro quintas partes del número total de los individuos del congreso: ni la decisión sin dictamen previo de la comisión respectiva, y demás trámites que prevenga el reglamento.
- Art. 273.* Si la decisión resudare en favor de la proposición, se publicará la supresión, reforma o adición a que se hubiere contraído: y el estado en el primer caso, quedará libre en los vínculos del juramento en aquella parte, y sujeto en los demás a los mismos con que le liga el de la constitución.

Dado en S. Luis Potosí a 16 de octubre de 1826, 6º de la independencia, 5º de la libertad, y 4º de la federación.—Francisco Antonio de los Reyes, presidente.—Rafael Pérez Maldonado, vicepresidente.—Diego de Bear y Mier.—Eufrasio Ramos.—Ignacio López Portillo.—José Pulgar.—Pedro de Ocampo.—José María Guillén.—Mariano Escandon.—José Miguel Barragan.—Ignacio Soria, diputado secretario.—Manuel Ortiz de Zarate, diputado secretario.

Por tanto, mando se imprima, publique y circule, y se le dé el debido cumplimiento. Dado en S. Luis Potosí a 16 de octubre de 1826.—José Ildelfonso Díaz de León.—Por mandado de S. E., José Joaquín de Gárate, secretario.



El gobernador del estado a sus habitantes, sabed: Que el honorable congreso constituyente se ha servido expedir el decreto siguiente:

“El congreso constituyente del estado, habiendo sancionado hoy la ley fundamental del mismo, para que su publicación y juramento se hagan con todo el decoro y la solemnidad que corresponden a un objeto tan interesante, se ha servido decretar:

- 1º. Que inmediatamente que los miembros del congreso acaben de firmar los dos ejemplares de la constitución, una comisión de tres individuos del mismo congreso recibirá uno de ellos de mano del presidente, y pasará a presentarlo al gobierno del estado junto con el presente decreto.
- 2º. Que con veinte y cuatro horas de anticipación se anunciará por la secretaría del congreso al gobierno la anterior formalidad, para que se prepare y disponga a recibir un mensaje tan augusto.
- 3º. Habiendo el gobierno recibido la ley y decreto dichos, citará al vicegobernador, supremo tribunal de justicia, ilustre cuerpo consultivo, tesorero general, y demás autoridades y empleados, para el día, la hora y efectos que adelante se previenen.
- 4º. Al tercero día, miércoles 18 del corriente, a las nueve de la mañana, y estando ya reunido el congreso, el gobernador acompañado del vicegobernador, cuerpo consultivo y tesorero general, interpolado con los individuos de dicho cuerpo” se presentará en el salón de sesiones del mismo congreso, donde una comisión de este le introducirá conforme al ceremonial de reglamento. En seguida se presentarán igualmente el presidente, ministros y fiscal de la audiencia del estado, recibidos por la misma comisión. Las demás autoridades así civiles como eclesiásticas, se presentarán por el orden que llegasen, colocándose en los asientos que de acuerdo de la comisión de policía les señale el conserje.
- 5º. Habiendo ocupado sus asientos los altos funcionarios con arreglo a los decretos vigentes, el presidente del congreso en un discurso breve manifestará el plausible objeto de tan augusta reunión, y acto continuo comenzará la lectura de la ley fundamental.
- 6º. Concluida esta, el presidente del congreso prestará en manos de los secretarios de este su juramento bajo la siguiente fórmula: “¿Juráis a Dios guardar y hacer guardar la constitución política del estado libre de San Luis Potosí, decretada y sancionada por su congreso constituyente en 16 de octubre de 1826?” En seguida lo prestarán todos los demás diputados en manos del presidente mismo y bajo la propia fórmula, que deberá servir para todos los actos relativamente a este objeto, y respecto de cualesquiera autoridades.
- 7º. A continuación del congreso, y en manos de su presidente juraran el gobernador, el vicegobernador, la exma. audiencia, el cuerpo consultivo y tesorero general. La respuesta de todos los que juren será sí juro; y la de los que reciban el juramento, esta otra: “Si así lo hicieréis, Dios os lo premie; y si no, os lo demando.”
- 8º. Acto continuo pasará el gobernador con todas las autoridades a la iglesia parroquial a dar gracias al Todopoderoso, cuidando de que un acto tan debido se haga con toda la magnificencia de que es digno su objeto.

- 9°. Luego que se haya satisfecho al Omnipotente el tributo público, que para tal día ha señalado el decreto, el gobernador anunciará solemnemente en esta capital estar sancionada ya y jurada per las autoridades generales del estado su constitución.
10. Podrá el gobierno disponer de las cantidades de la tesorería que fueren necesarias para que además de los ejemplares que se requieren para las comunicaciones oficiales que dentro y fuera del estado deben hacerse de la constitución, mande imprimir y reimprimir cuantos crea bastantes para que los particulares puedan tener los que quieran al precio de sus costos, y determinar las oficinas de las rentas donde deben expenderse.
11. El gobernador con respecto a las circunstancias fijara el día o días, y arreglará el ceremonial y formalidades con que debe hacerse el juramento en todos los pueblos del estado.
12. Al prestar él pueblo, y cualesquiera otras personas que no ejerzan autoridad o jurisdicción, dicho juramento, se omitirán las palabras, y hacer cumplir, que se hallan cuya fórmula sentada en el artículo 6.
13. La acta del juramento de los funcionarios de los altos poderes, y los demás generales a que se refieren los artículos 6 y 7 de este decreto, se imprimirá y circulará por el estado. De todas las demás se sacarán copias por duplicado, que se remitirán al gobierno, y este pasará una de ellas al congreso o a su diputación permanente.

Lo tendrá entendido el gobernador del estado, y dispondrá su cumplimiento, haciéndolo imprimir, publicar y circular. S. Luis Potosí octubre 16 de 1826.—Francisco Antonio de los Reyes, presidente.—Ignacio Soria, diputado secretario.—Manuel Ortiz de Zarate, diputado secretario.

Por tanto, ordeno se cumpla y ejecute él presente decreto, y que todas las autoridades lo hagan cumplir y guardar, y al efecto imprímase, publíquese y circúlese a quienes corresponde. S. Luis Potosí octubre 17 de 1826.—José Ildefonso Díaz de León.—Por mandado de S. E. José Joaquín de Gárate, secretario.



GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE DE SAN LUIS POTOSI.—Los sres. diputados secretarios del honorable congreso constitucional del estado con fecha 28 del que fina me dicen lo que copio.

“Exmo. Sr.—El honorable congreso habiendo visto el ofició de V. E. de 5 de mayo último acompañando copia del que dirigió a ese gobierno el C. Mariano Galvan Rivera, solicitando permiso jara reimprimir la constitución de este estado, y agregarla a la Colección que trata de hacer de todas las de los demás, resolvió en sesión de ayer lo siguiente.

“Se concede el permiso al C. Mariano Galván Rivera para que en la Colección de constituciones de los demás estados de nuestra confederación, imprima la de este con el presente decreto.” Asimismo mandó, que se le acompañase nota de las erratas que

se advierten en el ejemplar impreso en México en 1826 en la imprenta de la Águila, para que salga correcta. Lo que comunicamos a V. E. de su orden acompañándole dicha nota para los fines consiguientes.”

Lo traslado a vd. para los fines subsecuentes, acompañándole la copia de las erratas que se citan para su corrección.

Dios y libertad. S. Luis Potosí agosto 30 de 1828.—V. Romero.—Mariano Villalobos, secretario.—C. Mariano Calvan Rivera. México.



14 de febrero de 1827

## Constitución del estado de México

A los habitantes del Estado de México, su Congreso Constituyente

Habitantes del estado: por tercera y última vez os dirige la voz vuestro congreso al poner en vuestras manos el depósito sagrado de la constitución y las bases fundamentales de las libertades públicas. Tres años han tenido sus miembros el honor de dictar leyes al primer estado de la república, y otros tantos han consagrado al servicio de la patria y al desempeño de las altas funciones que les han sido cometidas. Ni los largos, penosos y difíciles trabajos que trae consigo la naturaleza de semejante ocupación, ni las críticas y apuradas circunstancias en que lo ha constituido la desgracia, ni finalmente las persecuciones que ha sufrido, han sido bastantes a detener su marcha majestuosa, o paralizar el curso de las importantes operaciones emprendidas en beneficio del estado.

Al abrir sus sesiones, no se le entregó sino una extensión considerable de territorio poblada de hombres sin otros vínculos de unión que los de su coexistencia accidental. Los gérmenes de la discordia se hallaban esparcidos por todas partes: las pocas autoridades que estaban al frente de la administración, eran del todo nulas por la falta de medios para hacerse obedecer, y de manos subalternas que auxiliando sus operaciones, hiciesen al gobierno presente en todas partes, y uniesen al último habitante del territorio con el centro de la autoridad y del poder. El gobierno municipal que debía ocuparse en el fomento de la prosperidad interior, poniéndose de acuerdo con las autoridades políticas, secundando sus providencias, y procurando la unión íntima de los habitantes de cada lugar, tenía abandonados estos sagrados deberes, y se hallaba tan lejos de ocuparse de ellos, que las disensiones entre los vecinos, las ruidosas competencias con las demás autoridades y la insubordinación al gobierno, traían su origen de los cuerpos municipales, y reconocían por principio su absoluta independencia y viciosa organización. La administración de justicia no existía, no había jueces ni medios para pagarlos; los que hacían sus veces eran desatendidos y aun pública e impunemente insultados: los salteadores y bandidos, cuyas cuadrillas tomaban un carácter político, atacaban al ciudadano pacífico, así en lo abierto de los caminos, como en el centro de las poblaciones: el honor de la casada y el pudor de la doncella no estaban libres de los ataques del disoluto, ni de las arterías del seductor, que triunfaban a merced de la impunidad. El desorden y desarreglo de la hacienda eran tales, que no se conocía la unidad, único principio para sistemar la administración: las turbas de contrabandistas, y la falta total de resguardo, hacían tan nulas las rentas y tan escasos sus productos, que no alcanzaban a cubrir ni aun las atenciones más precisas del gobierno, tales como la

satisfacción de los sueldos a los funcionarios públicos, que con absoluta inseguridad de su subsistencia se veían en la dura necesidad para proveer a ella, de abandonar sus obligaciones y desentenderse de dar el lleno a sus deberes; enervando con esto la acción del gobierno, paralizando a cada paso las providencias más ejecutivas, y reduciéndolo de este modo a una total nulidad. La división del territorio era tan heterogénea y tan fuera de todo arreglo y sistema, que para cada ramo había una particular, cuyo resultado necesario era la confusión y el desorden. Había partidos de territorio y población tan escasa, que podían ser iguales a un barrio del más pequeño lugar, y no faltaban otros de extensión tan considerable, que no era bastante la vigilancia más activa y constancia más infatigable en el trabajo de la autoridad subalterna para atenderlos, dirigirlos y sujetarlos. La educación pública se hallaba en el mayor abandono: las escuelas de primeras letras eran muy escasas, mal dotadas y peor dirigidas, sin estímulo para los preceptores ni fomento para los niños: un celo indiscreto que reconocía por principio la buena fe, pero que no por esto era menos perjudicial, impedía la circulación de los libros, secando con esto las fuentes de la ilustración pública. Los derechos del santuario, mal explicados y peor entendidos, daban motivo a ruidosas competencias y desagradables contestaciones entre las autoridades política y eclesiástica, que chocaban a cada paso en sus puntos de contacto por no estar bien deslindados los términos de su respectiva jurisdicción. Nuestro ramo principal de industria, la minería, se hallaba por falta de capitales obstruido para las clases menos acomodadas, cuyas esperanzas descansaban en los fondos de rescate casi arruinados, o del todo extinguidos. Los caminos públicos no merecían el nombre de tales; más propios para destruir el tráfico y la comunicación que para fomentarla, desalentaban al hombre más industrioso y emprendedor, cortando el curso de mil empresas benéficas a que daba lugar el resorte del interés individual. Finalmente, la memoria de los héroes de la patria que sacrificaron su vida en obsequio de las libertades públicas, y sellaron con su sangre las glorias de la nación, después del efímero triunfo fúnebre consagrado a sus cenizas, estaba para ser de todo punto olvidada por falta de monumentos que recordasen sus hazañas y virtudes, e inmortalizasen su nombre.

El cuadro que se os ha puesto a la vista es suficiente para dar una idea en grande, aunque confusa, del estado infeliz y lastimoso en que vuestro congreso recibió todos los ramos de la administración pública. Las sombras que oscurecían su hermosura sólo han podido disiparse a merced de la actividad y celo infatigable de los miembros que componen esta asamblea. El estado se ha formado, crecido y levantado a la sombra de sus benéficas leyes. Este cadáver exánime se halla no sólo restituido a la vida, sino también lleno de vigor, de salud y lozanía. Todo ha sido sistemado y puesto en arreglo.

La ley orgánica dividió y clasificó los poderes políticos, fijó las atribuciones de cada uno de ellos y los límites dentro de los cuales debían contenerse: creó un gobierno que no existía: concentró el poder, y lo redujo a la unidad por la institución de los prefectos y subprefectos: su sanción puso término a la arbitrariedad a que están tan expuestos los congresos constituyentes, y enfrenó el poder del gobierno, siempre propenso al despotismo y mando absoluto, cuando no hay leyes que lo encierren en el círculo de sus atribuciones, impidiéndole obrar el mal. El gobierno municipal recibió

impulso y actividad por la ley publicada para el arreglo de los ayuntamientos. Estos cuerpos que a causa de la profusión con que se habían multiplicado, se hallaban exhaustos de fondos y destituidos de personas capaces de funcionar en ellos por su nueva organización, quedaron en estado de promover la prosperidad interior en todos sus ramos: las calidades que se exigen de las personas que deben componerlos, los fondos con que se les ha dotado, aplicándoles los cuantiosos productos de las tierras de comunidad, y más que todo la acción que se ha concedido sobre ellos a los agentes del gobierno para obligarlos a dar el lleno a sus deberes, y la vigilancia y cuidado que deben tener para que la inversión de sus fondos sea legítima, son una garantía segura de que no quedarán frustradas las lisonjeras esperanzas que se han concebido de tan benéfica y saludable institución. Las rentas del estado han adquirido un aumento considerable y progresivo: sin haber recibido un peso la asamblea constituyente, deja en arcas, a pesar de los cuantiosos gastos erogados en la traslación de sus poderes, más de doscientos mil. Las leyes dictadas para el arreglo de la hacienda han producido estos saludables y benéficos efectos. Quedan caucionadas la legitimidad del cobro y seguridad de la recaudación, por el resorte del interés individual que se ha puesto en acción, haciendo tomar una parte activa a los administradores en tan importantes operaciones. La intervención de las autoridades políticas en los enteros, sobre evitar los fraudes consiguientes al sistema de contribuciones indirectas, pone a cubierto la propiedad de los particulares de los ataques y atentados que en este ramo se cometen con frecuencia por los agentes del poder. El ingreso real o virtual de los caudales del estado en una sola caja depositada en una oficina que deba distribuirlos, y rendir una sola cuenta que pueda dar idea al cuerpo legislativo de su monto e inversión, se ha conseguido por el establecimiento de la tesorería general. La glosa de cuentas, tan necesaria como la recaudación, pero enteramente paralizada, y a cargo de una oficina sin orden ni concierto, exhausta además de funcionarios capaces de desempeñar sus labores, queda restablecida por la creación de la contaduría general. Finalmente, la hacienda del estado quedará sistemada, y tendrá su total arreglo luego que se plantee en todas sus partes la ley que se dictó para organizarla. La administración de justicia ha renacido con el establecimiento y dotación efectiva de los jueces letrados en cada partido, y de los magistrados que componen los tribunales superiores. Vuestro congreso, bien penetrado de la necesidad de arreglar este ramo importantísimo de que depende la libertad civil del ciudadano, su seguridad individual y la existencia del verdadero derecho de propiedad, se ha ocupado desde los momentos de su instalación de los medios que conducen naturalmente a la consecución de este fin. Nadie duda que los derechos más preciosos del hombre en sociedad dependen de la breve, fácil y pronta expedición de los asuntos judiciales, y que a estos importantes objetos no se puede dar el lleno sino por la precisión y exactitud en las fórmulas judiciales, y el arreglo en el modo de proceder en los juicios. Un año escaso ha empleado este congreso en la discusión de los códigos de procedimientos civil y criminal. Se han combinado en ellos en cuanto ha sido posible nuestras costumbres y leyes con las de la sabia nación inglesa, que es el modelo de que no deben separarse los que quieren obtener un resultado feliz en las instituciones libres de los pueblos. Las actas de las sesiones en que se han discutido

estas materias son lo único que puede dar idea del pulso y circunspección con que han procedido vuestros representantes para dictarlas. Ellos se lisonjean de que concluido por sus sucesores lo muy poco que falta para perfeccionar este difícil e interesante proyecto, el estado empezará a sentir las ventajas de su ejecución, gozará de la verdadera libertad que no puede existir mientras la vida, el honor y la propiedad de sus habitantes se hallen a merced de los agentes del poder.

Casi todas las leyes dictadas por esta asamblea han conspirado a la unidad de la división del territorio; así que, ya no se advierte aquella monstruosa heterogeneidad que hacía tan difícil y complicada la administración de los diversos ramos puestos a cargo del gobierno. La división política ha sido la base de todas las demás. Las autoridades, tribunales y oficinas superiores tienen su asiento en el lugar de la residencia de los supremos poderes del estado: en cada cabecera de distrito existe un jefe político con la denominación de prefecto, un administrador de rentas y un tribunal de apelación, que ejercen sus funciones precisamente en el mismo territorio: otro tanto sucede en los partidos con los subprefectos, jueces de primera instancia y administradores subalternos, y en las municipalidades con los ayuntamientos y receptorías. Por la ley orgánica se formaron los distritos, evitándose a los pueblos y particulares con tan saludable medida la imponderable molestia de ocurrir a la capital con pérdida de sus intereses y abandono de sus familias, en solicitud de la autoridad que debe aproximarse a ellos. La ley sobre reunión y división de partidos ha regularizado en lo posible estas secciones: nada se ha omitido para obtener la igualdad, procurándose que fuese el resultado de una razón compuesta del aspecto físico del terreno, su extensión, industria, población, recursos y producciones naturales. Los caminos han recibido algunas mejoras y adelantos. El de Acapulco, tan importante para el comercio marítimo, se está actualmente construyendo, al mismo tiempo que se han solicitado empresarios para abrir uno que conduzca a los estados de la tierra adentro. La industria de los particulares en el ramo de minería ha recibido un fomento considerable por el establecimiento de fondos de rescate en los más importantes minerales del estado. Decretada la convocación de empresarios para el establecimiento de una casa de moneda, se ha presentado uno que ofrece condiciones muy ventajosas; tales como el entero en plata acuñada al verificarse la introducción de las pastas, la acuñación del oro al mismo precio que la de la plata, y otras. Los premios para los niños, las gratificaciones para los preceptores de primeras letras, y la libertad de leer y tener libros, único medio para difundir con rapidez la ilustración tan necesaria al estado infantil de nuestros pueblos, son debidos a los decretos de esta asamblea. En el ataque que recibió la república por la encíclica que contra la independencia de la nación se sacó subrepticamente de su santidad, sorprendiendo su buena fe, vuestro congreso no se olvidó de sus deberes: no sólo fue el primero que tomó en consideración negocio tan importante, dictando providencias enérgicas y medidas vigorosas que evitasen el mal que podía causar un documento de esta clase, o cortasen sus progresos; sino que publicó un manifiesto que se tradujo al inglés e insertó con elogio en los periódicos de Londres, y expidió un decreto concediendo un premio considerable al que ilustrase esta materia en la mejor disertación.



Se está concluyendo en San Cristóbal Ecatepec un monumento suntuoso erigido para perpetuar la memoria del invicto general Morelos, recordar a la posteridad sus hazañas, y excitar en los habitantes del estado las virtudes cívicas y prendas heroicas que hicieron tan recomendable a este virtuoso ciudadano.

El estado queda constituido, arreglados todos sus ramos y en marcha sus autoridades. La constitución ha venido a ser la clave del edificio. No es una reunión de declaraciones vanas, después de las cuales todo queda por hacer, y que de nada sirven si no es de manifestar a los pueblos el camino que deben emprender para ser libres y felices; es sí, la reunión de los principios que han servido de bases para dictar leyes puestas ya en práctica y reducidas a ejecución.

Habitantes del estado: ésta es una ligera reseña de las muchas providencias que han dictado vuestros representantes en beneficio de los pueblos a que han tenido el honor de presidir. Sería imposible entrar en el pormenor de todas ellas, y detallar sus resultados. Las actas de sus sesiones y la colección de sus decretos son lo único que puede dar una idea justa y cabal de sus trabajos y tareas, mil veces interrumpidas por ocurrencias desagradables, capaces de desalentar a otros pechos menos resueltos y almas menos firmes que las de los miembros que componen este congreso.

La cuestión de distrito federal, por la cual el estado hizo pérdidas tan considerables, se sostuvo por más de un año con energía y actividad, con honor y con decoro. Las exposiciones e iniciativas de ley dirigidas al congreso general constituyente y a las cámaras que le sucedieron, serán un monumento eterno del desinterés y amor patrio con que sacrificaron su tranquilidad y reposo, y hasta su existencia política los miembros que las suscribieron. La posteridad no podrá menos de hacer justicia a unos hombres que tuvieron la resolución y firmeza necesaria para arrostrarlo todo y sufrir toda clase de persecuciones, antes que abandonar el depósito sagrado que se les había confiado. Éste ha sido el verdadero origen de todos los males del estado. Las ocurrencias posteriores no son sino una consecuencia necesaria de la persecución que se ha desatado contra una autoridad que no se pudo hacer sucumbir. Vuestro congreso está satisfecho de que en el centro de las facciones y en el fermento de los partidos, jamás ha secundado las miras de ninguno: siempre firme y constante en los principios de justicia que lo animaron desde los primeros momentos de su existencia;

ha visto con igual desprecio a los libelistas y lisonjeros, ni lo ha abatido la detración, ni envanecido la lisonja; habrá errado muchas veces, porque no goza de la prerrogativa de la infalibilidad; pero sus intenciones siempre han sido rectas y sanas. Al depositar en vuestras manos la constitución, que no es sino el resultado de sus anteriores decretos, pone fin a sus tareas, y los miembros que lo componen se retiran al seno de sus familias a aguardar con toda la serenidad del filósofo, la firmeza del hombre libre, y la seguridad del honrado ciudadano, el juicio de la inflexible e imparcial posteridad, sin dudar un punto de que les será favorable.—Tezcoco 14 de febrero de 1827.—José María Luis Mora, presidente.—José María de Jáuregui, diputado secretario.—José Nicolás Olaz, diputado secretario.

El ciudadano Melchor Múzquiz, coronel de ejército y gobernador del estado libre y soberano de México, a todos sus habitantes, sabed: que el congreso ha decretado lo siguiente:

Los representantes del estado de México reunidos en congreso constituyente con el objeto de cumplir la voluntad de los pueblos que los nombraron, y dar el lleno a las funciones que por ellos les han sido encomendadas, decretan y sancionan bajo los auspicios del Ser supremo, autor y legislador de las sociedades, la siguiente constitución política.

## Título I Disposiciones generales

### *Capítulo I*

#### *Del estado, su territorio, religión y forma de gobierno*

- Art. 1.* El estado de México es parte integrante de la federación mexicana.
- Art. 2.* Es libre, independiente y soberano en lo que exclusivamente toca a su administración y gobierno interior.
- Art. 3.* Está sujeto a los poderes generales, en todos y aquellos puntos que la constitución federal ha fijado como atribuciones de dichos poderes.
- Art. 4.* El territorio del estado es el comprendido en los distritos de Acapulco, Cuernavaca, Huejutla, México, Tasco, Toluca, Tula y Tulancingo.
- Art. 5.* La ciudad de Texcoco es la cabecera del distrito de México, y la residencia de los supremos poderes del estado.
- Art. 6.* En el estado nadie nace esclavo, ni se permite su introducción.
- Art. 7.* En el estado no se reconoce título ni distintivo alguno de nobleza, ni se admite fundación de vinculaciones de sangre, ni empleo hereditario, ni más méritos que los servicios personales.
- Art. 8.* Toda ocupación honesta es honrosa en el estado.
- Art. 9.* Quedan prohibidas en el estado para lo sucesivo las adquisiciones de bienes raíces por manos muertas.
- Art. 10.* El estado es dueño de todos los bienes muebles e inmuebles que estén vacantes en su territorio, y de todos los que dejaren los que mueran intestados sin herederos.
- Art. 11.* Ninguna autoridad cuyo nombramiento parta de otros poderes que los del estado, podrá ejercer en él mando ni jurisdicción sin el consentimiento de su gobierno.
- Art. 12.* No lo necesitan las autoridades que por la constitución federal pueden ejercer su jurisdicción sobre los súbditos del estado.
- Art. 13.* La religión del estado es y será perpetuamente la católica apostólica romana, con exclusión del ejercicio de cualquiera otra.
- Art. 14.* El estado fijará y costeará todos los gastos necesarios para la conservación del culto.
- Art. 15.* La forma del gobierno del estado es republicana representativa popular.

*Art. 16.* El gobierno del estado para su ejercicio se divide en los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, y jamás podrán reunirse dos o más de estos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo.

## *Capítulo II*

### *De los naturales y ciudadanos del estado*

*Art. 17.* Es natural del estado el que tenga las calidades que al efecto exija la ley.

*Art. 18.* Es ciudadano del estado:

1º. El nacido en la comprensión de su territorio.

2º. El natural o naturalizado en cualquier punto de la república mexicana, y vecino del estado.

3º. El que obtenga del congreso del estado carta de ciudadanía.

*Art. 19.* Es vecino del estado:

1º. El que tenga un año de residencia en él con algún arte, industria o profesión.

2º. El que sea dueño de alguna propiedad raíz en el estado, valiosa al menos en seis mil pesos, y cuente de poseerla un año o más.

*Art. 20.* La vecindad no se pierde por comisiones del gobierno general o del estado fuera de su territorio.

*Art. 21.* Tiene suspensos los derechos de ciudadano:

1º. El procesado criminalmente.

2º. El que por juez competente está entredicho de administrar sus bienes.

3º. El deudor quebrado, o deudor a los caudales públicos.

4º. El vago o mal entretenido.

5º. El sirviente doméstico.

6º. El que está sujeto a la patria potestad.

7º. Los eclesiásticos regulares.

*Art. 22.* Pierde el derecho de ciudadanía por el mismo hecho:

1º. El que se naturaliza fuera del territorio de la república mexicana.

2º. El que por sentencia ejecutoriada es condenado a presidio, cárcel u obras públicas por más de dos años.

*Art. 23.* Solamente el cuerpo legislativo puede rehabilitar en los derechos de ciudadano al que los perdió.

## *Capítulo III*

### *De los derechos de los ciudadanos, y de los habitantes del estado*

*Art. 24.* Los derechos de los ciudadanos del estado consisten en la facultad de elegir y ser electos.

*Art. 25.* A ningún habitante del estado podrá exigirse contribución, pensión ni servicio alguno que no esté dispuesto con anterioridad por la ley.

*Art. 26.* A ninguno podrá imponerse pena alguna sin su previa audiencia.

*Art. 27.* Ninguno podrá ser reconvenido ni castigado en ningún tiempo por meras opiniones.

## Título II Poder Legislativo

### *Capítulo I Del Congreso*

*Art. 28.* El poder legislativo del estado reside en su congreso.

*Art. 29.* Este constará de una sola cámara compuesta de diputados elegidos indirecta y popularmente.

*Art. 30.* El número de diputados propietarios que compongan el congreso del estado, estará con su población en razón de uno por cada cincuenta mil almas o por una fracción que pase de veinte y cinco mil.

*Art. 31.* Aunque la población por esta proporción no dé veinte y un diputados, el congreso se compondrá siempre de este número.

### *Capítulo II De las atribuciones del Congreso*

*Art. 32.* Las atribuciones del congreso son:

- I. Dictar leyes para la administración y gobierno interior del estado en todos sus ramos, interpretarlas, aclararlas, reformarlas o derogarlas.
- II. Resolver y declarar, en caso de duda, si algún acuerdo suyo es ley, decreto o simple providencia económica.
- III. Examinar y calificar la legitimidad de la instalación y de los actos de la junta general electora de diputados al congreso del estado.
- IV. Calificar las elecciones de los diputados para admitirlos o no en el seno del congreso.
- V. Elegir senadores al congreso general, sufragar para la elección de presidente, vicepresidente e individuos de la suprema corte de justicia de la república, con arreglo a lo prevenido en la constitución federal.
- VI. Nombrar al gobernador, su teniente, consejeros, miembros del tribunal supremo de justicia y tesorero general del estado.
- VII. Declarar en su caso que ha lugar a la formación de causa contra los diputados, el gobernador, su teniente, consejeros del estado y ministros del supremo tribunal de justicia.
- VIII. Conocer de los delitos de oficio cometidos por los diputados, e imponerles por ellos las penas que correspondan.
- IX. Fijar anualmente los gastos del estado, y establecer para cubrirlos las contribuciones necesarias, determinando su cuota, duración y modo de recaudarlas.

- X. Examinar y calificar cada año la cuenta general de inversión de los caudales del estado.
- XI. Decretar la creación, reforma o supresión de las oficinas, plazas de hacienda y judicatura.
- XII. Ordenar el establecimiento o supresión de los cuerpos municipales, y dar reglas para su organización.
- XIII. Hacer la división del territorio, determinando el que corresponde a los distritos, partidos o municipalidades.
- XIV. Aprobar los arbitrios para las obras públicas de utilidad común.
- XV. Sistematizar la educación pública en todos sus ramos.
- XVI. Arreglar el modo de llenar los cupos y contingentes de hombres que debe dar el estado para el servicio de la milicia activa y reemplazos del ejército permanente.
- XVII. Proteger la libertad política de la imprenta.
- XVIII. Conceder cartas de ciudadanía y de naturaleza a los extranjeros, arreglándose en estas últimas a la ley que dicte el congreso de la Unión.
- XIX. Dictar leyes sobre todos aquellos puntos que no se hayan reservado expresamente a los poderes generales por la acta constitutiva o la constitución federal.

### *Capítulo III*

#### *De las leyes*

- Art. 33.* Tienen iniciativa de ley los diputados, el gobernador, y en el orden judicial el tribunal supremo de justicia.
- Art. 34.* Las iniciativas de los diputados sufrirán dos lecturas con el intervalo de tres días entre una y otra, pudiendo pedir la palabra en favor un diputado y otro en contra, tanto en la primera lectura como en la segunda.
- Art. 35.* Si después de ésta el congreso las admite a discusión, se pasarán a la comisión a que corresponde.
- Art. 36.* Las iniciativas del gobernador y del tribunal supremo de justicia se pasarán desde luego a la comisión respectiva.
- Art. 37.* Ningún proyecto de ley o decreto podrá acordarse sin que sobre él haya dado su dictamen la comisión, y sin que éste haya sufrido dos lecturas con intervalo de cinco días entre una y otra.
- Art. 38.* Ningún proyecto de ley se discutirá ni votará no estando presentes las dos terceras partes del número total de los diputados.
- Art. 39.* Los proyectos de ley se acordarán por la mayoría absoluta de los diputados presentes, si no es que en esta constitución se prevenga lo contrario.
- Art. 40.* Para la derogación, reforma, aclaración o interpretación de las leyes y decretos, se observarán los mismos requisitos que para su formación.
- Art. 41.* Las leyes y decretos se comunicarán al gobierno firmados por el presidente y secretarios del congreso.

- Art. 42.* Si el gobernador hiciere observaciones en contra, se pasarán sin otro trámite a la comisión respectiva, de cuyo dictamen se le remitirá copia con aviso del día en que haya de discutirse.
- Art. 43.* Para la discusión podrá nombrar uno o dos individuos del consejo que lleven su voz.
- Art. 44.* En el caso de no hacerse observaciones o de resultar nuevamente aprobados los acuerdos, se pondrán desde luego en ejecución.
- Art. 45.* Contra ningún acuerdo del congreso podrá hacer observaciones el gobernador sin oír antes al consejo.
- Art. 46.* La ley contra que objetare de acuerdo con el consejo, no podrá confirmarse con menos de las dos terceras partes de los votos de los diputados presentes.
- Art. 47.* Si en el día en que deban cerrarse las sesiones aún no se hubiere cumplido el término concedido al gobernador para hacer observaciones e indicare tener que hacerlas, podrán prolongarse por los días necesarios para la resolución del punto pendiente, sin ocuparse el congreso de otra cosa.
- Art. 48.* Las leyes se publicarán bajo esta forma:  
 N. gobernador del estado libre y soberano de México, a todos sus habitantes, sabed: que el congreso ha decretado lo siguiente.  
 El congreso del estado de México ha decretado lo siguiente [aquí el texto de la ley].  
 Lo tendrá entendido el gobernador del estado, haciéndolo imprimir, publicar, circular y ejecutar [en seguida la fecha y firmas del presidente y secretarios].  
 Por tanto, mando se observe, imprima, publique y circule a quienes toque cuidar de su ejecución [la fecha y la firma del gobernador y su secretario].

## *Capítulo IV*

### *De la reunión, receso y renovación del Congreso*

- Art. 49.* El congreso se reunirá en sesiones dos veces al año.
- Art. 50.* Las primeras sesiones darán principio el día 2 de marzo, y terminarán el 2 de junio. Las segundas empezarán el 15 de agosto, y se cerrarán el día 16 de octubre.
- Art. 51.* Se reunirá en sesiones extraordinarias, si lo convocare la diputación permanente, de acuerdo con el gobierno.
- Art. 52.* Para el tiempo de su receso nombrará una diputación permanente, compuesta de cinco de sus miembros, que elegirá tres días antes de cerrar sus sesiones ordinarias.
- Art. 53.* Elegirá también en el mismo día, un suplente para el caso de que muera o se inhabilite alguno de los cinco propietarios.
- Art. 54.* Los nombrados para componer la diputación permanente en las sesiones últimas antes de la renovación del congreso, serán precisamente de los que estén al concluir de diputados.
- Art. 55.* El primer nombrado será el presidente de la diputación. Por su falta lo será el que se le sigue, según el orden de nombramientos, y el último nombrado será el secretario.

*Art. 56.* Las funciones de esta diputación durarán todo el tiempo del receso del congreso, y en el año próximo a la renovación de los diputados, hasta el último acto de las juntas preparatorias del congreso siguiente.

*Art. 57.* Son facultades de esta diputación permanente:

- I. Velar sobre la observancia de la constitución y las leyes, formando expediente sobre cualquier incidente que haya notado, relativo a estos objetos, para dar cuenta al congreso en sus próximas sesiones.
- II. Convocar a sesiones extraordinarias de acuerdo con el gobierno.
- III. En caso de muerte o inhabilidad de alguno o algunos de los diputados propietarios, llamar al suplente o suplentes que se sigan para llenar esta falta en las siguientes sesiones.
- IV. Presidir y deliberar en las juntas preparatorias a la renovación del congreso hasta que nombren su presidente y secretarios.
- V. Conceder o negar al gobernador la licencia de que habla el artículo 136.
- VI. Suspender a los funcionarios de que habla la facultad VII del artículo 32 de este título, que en el tiempo del receso cometieren delitos atroces, dándose cuenta al congreso en el primer día de las próximas sesiones.

*Art. 58.* El congreso en sesiones extraordinarias se ocupará exclusivamente del objeto u objetos comprendidos en su convocatoria: las cerrará aunque no haya evacuado su comisión antes del día de la apertura de las ordinarias, reservando a éstas la conclusión de los puntos pendientes.

*Art. 59.* El lugar de las sesiones del congreso será el designado para la residencia de los supremos poderes del estado, y no podrá trasladarse a otro punto sin que para ello estén de acuerdo las tres cuartas partes de los diputados que lo componen.

*Art. 60.* El congreso se renovará parcialmente cada dos años, saliendo en el bienio de 829 los diez últimamente nombrados, y en los bienios sucesivos los más antiguos.

*Art. 61.* Los diputados nuevamente electos presentarán sus credenciales a la secretaría del congreso para dar cuenta con ellas en la primera junta preparatoria.

*Art. 62.* Ésta se tendrá ocho días antes de la apertura de las sesiones.

*Art. 63.* Cuatro días después se tendrá la segunda, en que se calificarán los nuevos poderes, y se elegirán el presidente, vicepresidente y secretarios para el congreso.

*Art. 64.* En cualquier número que se reúnan los diputados están facultados para compeler a los ausentes a que vengan a las sesiones.

*Art. 65.* Las sesiones del congreso ordinarias y extraordinarias se abrirán y cerrarán con asistencia del gobierno y con las formalidades que prescribe su reglamento interior.

## *Capítulo V*

### *De los diputados*

*Art. 66.* Ningún ciudadano podrá excusarse del cargo de diputado sino en el caso de reelección inmediata, avisando, si fuere posible, a la junta electora, a efecto de que nombre otro antes de disolverse.

*Art. 67.* Ninguna autoridad podrá reconvenir a los diputados, en ningún tiempo, por sus votaciones en el congreso.

*Art. 68.* Los diputados no podrán:

- 1°. Ser demandados ni ejecutados civilmente por deudas en el tiempo de las sesiones ordinarias y extraordinarias.
- 2°. Ser enjuiciados por delitos comunes, sin que preceda declaración del congreso de haber lugar a la formación de causa.
- 3°. Comparecer civil ni criminalmente sino ante el tribunal compuesto de individuos del congreso con arreglo a lo que previene su reglamento interior.
- 4°. Pretender ni admitir para sí, ni solicitar para otro pensión o empleo del gobierno general o del estado, a no ser que el destino sea de ascenso por rigurosa escala.

*Art. 69.* Los diputados al entrar en el ejercicio de sus funciones, prestarán juramento de guardar y hacer guardar esta constitución, la federal y la acta constitutiva, y de cumplir fielmente con las obligaciones de su encargo.

*Art. 70.* Las dietas de los diputados se fijarán cada cuatro años.

## *Capítulo VI*

### *De las elecciones de diputados*

*Art. 71.* Las elecciones de diputados al congreso del estado se harán por los mismos electores y en el mismo mes que las de los diputados al congreso general.

*Art. 72.* Habrá juntas municipales, de partido y una general de todo el estado.

*Art. 73.* En las primeras se elegirán electores primarios, las segundas elegirán electores secundarios, y la última nombrará diputados para ambos congresos.

*Art. 74.* Sólo podrán votar en estas juntas los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y vecinos del estado, y únicamente podrán ser electos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos que sean mayores de veinte y cinco años.

*Art. 75.* Nadie puede votarse a sí mismo bajo la pena de perder el derecho de votar y ser votado por esta sola vez.

*Art. 76.* Ninguno de los elegidos podrá excusarse por motivo alguno de estos encargos, si no es del de diputado en el caso de reelección inmediata.

*Art. 77.* Todas estas juntas se celebrarán en público, no habrá guardia en ellas, y ninguno de los concurrentes se presentará con armas.

*Art. 78.* Sus presidentes cuidarán bajo la más estrecha responsabilidad de que se obre en ellas con total sujeción a las facultades que concede la ley.

*Art. 79.* Luego que se instalen preguntará el presidente si alguno tiene queja sobre cohecho o soborno para que la elección recaiga en determinada persona: habiéndola, se hará pública justificación verbal en el acto, y resultando cierta la acusación a juicio de la junta, serán privados los reos de voz activa y pasiva por esta sola vez y para este único efecto: los calumniadores sufrirán la misma pena, y de este juicio no habrá recurso alguno.



- Art. 80.* Los presidentes se abstendrán de hacer indicaciones para que la elección recaiga en determinadas personas.
- Art. 81.* Los electores elegirán de entre ellos mismos un secretario y dos escrutadores a pluralidad de votos.
- Art. 82.* Las dudas que se suscitaren sobre las calidades de los miembros de la junta, si fueren de hecho las decidirá ésta a pluralidad de votos, y su decisión se ejecutará sin recurso por esta sola vez; pero si la duda versare sobre lo prevenido en ésta u otra ley, se dará por excluido el elector.
- Art. 83.* Se extenderá la acta de la junta o juntas que hubiere habido, y la firmarán el presidente, secretario y escrutadores, y de esta acta se sacará una copia que firmarán también los mismos individuos.
- Art. 84.* A los elegidos se les participará su nombramiento por medio de un oficio firmado del presidente, secretario y escrutadores, que les servirá de credencial.
- Art. 85.* Concluido el acto de los nombramientos, inmediatamente se disolverán las juntas, y será nulo cualquier acto en que se mezclen.
- Art. 86.* Las juntas municipales se tendrán el primer domingo de agosto en cada una de las municipalidades, divididas éstas en tantas secciones cuantos fueren los electores primarios que correspondan a toda la municipalidad.
- Art. 87.* El número de estos electores estará con la población de la municipalidad en razón de tres por cada cuatro mil almas, o una fracción que pase de dos mil.
- Art. 88.* En toda municipalidad, aunque su población no llegue a cuatro mil almas, se elegirán sin embargo tres electores primarios.
- Art. 89.* La junta de la cabecera de la municipalidad y las de sus secciones, serán presididas por los ciudadanos designados por la autoridad facultada para esto por la ley.
- Art. 90.* En cada una de ellas se elegirá un elector que sea vecino de la sección, existente al tiempo de la elección en la municipalidad.
- Art. 91.* En ellas sólo podrán votar los vecinos de la sección.
- Art. 92.* Se declarará elector por cada sección el que reuniere la mayoría absoluta de votos. Si dos o más la reunieren, la suerte decidirá el empate.
- Art. 93.* Si se suscitaren dudas de hecho al tiempo de hacerse la regulación de votos sobre el valor o nulidad de la elección, se decidirá en el acto y se tendrá por resuelto lo que acordare la junta a pluralidad de votos de los concurrentes.
- Art. 94.* Si la decisión fuere en contra del valor de la elección, o la duda fuere de ley, se dará por excluido de elector el sujeto sobre quien recaiga la decisión o la duda, y por electo el que haya reunido respecto de los demás la pluralidad de votos de la sección; si éstos fueren dos o más, la suerte decidirá el empate.
- Art. 95.* La copia de las actas de elecciones de las secciones, se remitirá por el presidente de la junta de la cabecera de la municipalidad al presidente de la junta de partido.
- Art. 96.* Las juntas electorales de partido se tendrán en las cabeceras de éstos el domingo último de agosto, y serán presididas por los subprefectos, y en la cabecera del distrito por el prefecto.
- Art. 97.* Concurrirán a votar en estas juntas los electores primarios de las municipalidades pertenecientes a cada partido, cuyos nombramientos hayan sido aprobados en las juntas preparatorias.

- Art. 98.* Éstos presentarán sus credenciales al presidente de la junta a efecto de que se asienten sus nombres en el libro destinado para las actas, puedan asistir a las juntas preparatorias y a la de elección, y elegir de entre ellos mismos, secretario, escrutadores y las comisiones que han de examinar las credenciales de los electores y las actas de las elecciones hechas en las juntas municipales.
- Art. 99.* El número de electores secundarios que han de elegirse en las juntas de partido será el de uno por cada seis de los primarios que correspondan a todo el partido o por una fracción que pase de tres.
- Art. 100.* Se declarará elector secundario el que reuniere la pluralidad absoluta de votos de los primarios que concurrieren a la junta de partido.
- Art. 101.* La elección se hará de uno en uno si fueren varios, por escrutinio secreto mediante cédulas: si ninguno de los votados en el primer escrutinio reuniere la mayoría absoluta de votos, se repetirá la votación entre los dos que hubieren reunido el mayor número, quedando electo el que la obtenga. La suerte decidirá cualquier empate que pueda haber, ya en el primer escrutinio para proceder al segundo, ya en éste para decidir de la elección.
- Art. 102.* Si antes de disolverse la junta se suscitare duda de hecho sobre el valor de alguna o algunas de las elecciones, la junta resolverá en el acto: si fuere contraria su decisión al valor de la elección, o la duda versase sobre ésta u otra ley, se dará por excluido el sujeto en que recaiga la decisión o la duda, y se procederá a nueva elección en los términos prescritos.
- Art. 103.* El nombramiento de elector secundario deberá recaer precisamente en ciudadano vecino del partido y existente en él al tiempo de la elección.
- Art. 104.* No podrán ser electores primarios ni secundarios los que al tiempo de la elección ejerzan funciones judiciales, civiles, eclesiásticas o militares, ni los que las ejerzan gubernativas con título o formal despacho del gobierno civil, eclesiástico o militar.
- Art. 105.* La copia de las actas de las juntas preparatorias y de la del partido se remitirán por su presidente al de la junta general.
- Art. 106.* La junta general del estado se tendrá en el lugar de la residencia de sus poderes supremos el domingo 1 de octubre y el día siguiente. El primer día se elegirán diputados al congreso general, y el segundo los que correspondan al congreso del estado.
- Art. 107.* Será presidida esta junta por el gobernador del estado.
- Art. 108.* Concurrirán en ella a votar diputados para ambos congresos, los electores secundarios nombrados en las juntas de partido de todo el estado, cuyos nombramientos hayan sido aprobados en las juntas preparatorias.
- Art. 109.* Éstos presentarán sus credenciales al presidente de la junta general a efecto de que se asienten sus nombres en el libro destinado para las actas, puedan asistir a las juntas preparatorias y a las de elecciones de diputados para ambos congresos, elegir de entre ellos mismos secretario, escrutadores y las comisiones que han de examinar las credenciales, y las actas de las juntas preparatorias y electorales de los partidos.

- Art. 110.* La elección de diputados que según la convocatoria correspondan para ambos congresos se hará de uno en uno por escrutinio secreto mediante cédulas.
- Art. 111.* En cada votación será electo diputado el que reuniere la mayoría absoluta de los votos.
- Art. 112.* Si en ninguno concurriese esta mayoría, entrarán a segundo escrutinio los dos en quienes haya recaído el mayor número, y quedará electo el que la obtenga.
- Art. 113.* La suerte decidirá cualquiera empate que pueda haber ya en el primer escrutinio para proceder al segundo, ya en el segundo para decidir de la elección.
- Art. 114.* El testimonio en forma de la acta de elección de diputados al congreso general que previene el artículo 17 de la constitución federal, se remitirá por el presidente de la junta general del estado al del consejo de gobierno.
- Art. 115.* La copia de las actas de las juntas preparatorias y de la de elección de diputados al congreso del estado, se remitirá al presidente de su congreso.
- Art. 116.* En las mismas juntas se elegirán diputados suplentes para ambos congresos, y su número será el de uno por cada tres propietarios o por una fracción que llegue a dos.
- Art. 117.* El número de suplentes al congreso del estado que se elegirá en cada bienio, será el que corresponda por la regla del artículo anterior al número total de los propietarios que componen el congreso.
- Art. 118.* Para ser elegido diputado al congreso general no se requieren más calidades que las prescritas por la constitución federal.
- Art. 119.* Para serlo al congreso del estado se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos y mayor de 25 años.
- Art. 120.* No podrán ser diputados al congreso del estado:
- 1º. Los que hayan sido nombrados el día anterior para el congreso general.
  - 2º. Los senadores que deban empezar o continuar en su cargo los años siguientes.
  - 3º. Los obispos, gobernadores de las mitras y vicarios generales.
  - 4º. Los comandantes generales que ejerzan jurisdicción en el estado.
  - 5º. El gobernador, su teniente, el tesorero general y los administradores de rentas de distrito.
  - 6º. Los electores a la junta general.

## Título III Poder Ejecutivo

### PARTE PRIMERA Del gobierno del estado

#### *Capítulo I* *Personas que lo desempeñarán*

- Art. 121.* El gobierno del estado se desempeñará por un gobernador y un consejo.

## Capítulo II

### Del gobernador

- Art. 122.* Para ser gobernador del estado se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de 35 años, nacido dentro del territorio de la federación y del extra secular.
- Art. 123.* No puede ser gobernador del estado:
- 1º. El empleado civil o de hacienda con título o formal despacho del gobierno federal.
  - 2º. El que lo sea en la misma clase y en los mismos términos por la autoridad eclesiástica.
  - 3º. El senador o diputado del congreso general.
- Art. 124.* El gobernador del estado durará en el ejercicio de sus funciones por cuatro años, y podrá ser reelegido inmediatamente una sola vez si sufragaren a su reelección dos tercias partes de votos.
- Art. 125.* La elección del gobernador se hará por el congreso en votación nominal y en sesión permanente el día 1º de octubre.
- Art. 126.* Quedará nombrado el que reúna más de la mitad de los votos.
- Art. 127.* Si no resultare esta mayoría absoluta en el primer escrutinio, se repetirá éste entre los dos que reunieren mayor número.
- Art. 128.* Si más de dos reunieren la mayoría respectiva, la suerte decidirá entre los que obtuvieren igual número de votos, quienes deben entrar en el segundo escrutinio, y la misma suerte decidirá también de la elección si en la votación segunda hubiere empate.
- Art. 129.* El gobernador dará principio a sus funciones el día 12 de marzo del año inmediato al de su elección.
- Art. 130.* Prestará juramento ante el congreso de guardar y hacer guardar esta constitución, la federal y la acta constitutiva, y de cumplir fiel y legalmente las obligaciones de su encargo.
- Art. 131.* Terminado el tiempo de su gobierno, no podrá continuar en el ejercicio de sus funciones ni por un día solo.
- Art. 132.* Si el día 12 de marzo no se presentare el gobernador nuevamente electo a prestar el juramento, entrará a funcionar el teniente gobernador, y por su defecto el consejero secular más antiguo.
- Art. 133.* Si vacaren las plazas de gobernador, su teniente o consejeros, se nombrarán individuos que las sirvan por el tiempo que lo faltare a aquel cuyo lugar van a ocupar.

## Capítulo III

### Facultades y obligaciones del gobernador

- Art. 134.* Son facultades del gobernador:
- I. Nombrar, de acuerdo con el consejo, todas las plazas de judicatura, civiles y de hacienda del estado, cuyo nombramiento no esté prevenido de otro modo por alguna ley.

- II. Ejercer la exclusiva, oído el consejo, en todas las provisiones de piezas eclesiásticas del estado, cualquiera que sea su clase, naturaleza, denominación o duración.
- III. Hacer iniciativas de ley, oído antes el dictamen del consejo.
- IV. Nombrar y destituir libremente a su secretario de gobierno.
- V. Suspender y remover a los empleados de estado sobre quienes la ley le diere esta facultad.
- VI. Hacer gracia de la pena capital a los delincuentes condenados a ella, que no fueren homicidas.
- VII. Pedir a la diputación permanente que convoque a sesiones extraordinarias, o negar su consentimiento, procediendo en ambas cosas de acuerdo con el consejo.
- VIII. Objetar por una sola vez, oído el dictamen del consejo, sobre los acuerdos no constitucionales que dicte el congreso del estado, en el preciso término de diez días útiles, suspendiendo entre tanto su ejecución.

*Art. 135.* Las obligaciones del gobernador son:

- 1ª. Cumplir y hacer cumplir las leyes del estado y de la federación a todas las personas y corporaciones, incluidas las juntas electorales.
- 2ª. Dar conocimiento de las leyes de la federación, antes de publicarlas, al congreso del estado si estuviere reunido.
- 3ª. Dictar los decretos y formar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes.
- 4ª. Cuidar de la tranquilidad y del orden público en lo interior del estado.
- 5ª. Cuidar de que la justicia se administre por los tribunales del estado pronta y cumplidamente, y de que se ejecuten las sentencias.
- 6ª. Cuidar de la instrucción de la milicia local conforme a la disciplina prescrita por el congreso general, y velar para que no se use de ella sino según la ley de su institución.
- 7ª. Promover la ilustración y prosperidad del estado en todos sus ramos.
- 8ª. Pasar cada seis meses al congreso una nota relativa a los particulares que contiene el artículo 32 de la acta constitutiva.
- 9ª. Dar cuenta anualmente al congreso en la apertura de las sesiones de marzo, por medio de una memoria, del estado en que se hallan todos los ramos de la administración pública, y adelantamientos o mejoras de que son susceptibles.

#### *Capítulo IV*

##### *Restricciones del gobernador*

*Art. 136.* El gobernador no podrá:

- I. Salir del territorio del estado durante su encargo, sin expresa licencia del congreso si estuviere reunido, o de la diputación permanente en tiempo de receso.
- II. Ingerirse directa ni indirectamente en el examen de las causas pendientes.
- III. Disponer en manera alguna de las personas de los reos en lo criminal.
- IV. Decretar la prisión de ninguna persona, ni privarla de su libertad sino cuando el bien y seguridad del estado lo exijan, y aun entonces, deberá ponerla libre o entregarla a disposición del juez competente en el preciso término de sesenta horas.

- V. Ocupar la propiedad de ninguna persona, ni perturbarle la posesión, uso o aprovechamiento de ella, sino en el caso de una absoluta e indispensable necesidad calificada por el consejo, y previa la indemnización correspondiente a satisfacción de la parte.
- VI. Impedir que las elecciones populares se celebren en los días fijados por la constitución, o que el congreso tenga sus sesiones en las épocas designadas constitucionalmente.

### *Capítulo V*

#### *Responsabilidad del gobernador*

- Art. 137.* El gobernador no podrá ser demandado civil ni criminalmente por delitos comunes, hasta concluido el tiempo de su gobierno.
- Art. 138.* El gobernador podrá ser demandado criminalmente, aun en el tiempo de su gobierno, por los delitos comunes atroces, y por los cometidos en el desempeño de su cargo.
- Art. 139.* Nunca podrá enjuiciarse el gobernador durante su gobierno sin previa declaración del congreso, de haber lugar a formación de causa.
- Art. 140.* Pasado un año de su gobierno, no podrá ser reconvenido el gobernador por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

### *Capítulo VI*

#### *Del secretario de gobierno*

- Art. 141.* Para el despacho de los negocios de gobierno tendrá el gobernador un secretario.
- Art. 142.* Todos los decretos, reglamentos y órdenes generales del gobernador, deberán ir firmados por el secretario del despacho, sin cuyo requisito no se obedecerán.

### *Capítulo VII*

#### *Del Consejo de estado*

- Art. 143.* El consejo de estado se compondrá del teniente gobernador y cuatro consejeros.
- Art. 144.* Para ser teniente gobernador se requieren las mismas calidades que para ser gobernador.
- Art. 145.* Entre la elección del gobernador y de su teniente habrá dos años de diferencia.
- Art. 146.* La duración del teniente gobernador será de cuatro años.
- Art. 147.* Sus obligaciones son:  
 Sustituir las faltas del gobernador, asistir al consejo y presidirlo cuando no asista el gobernador.

*Art. 148.* El consejo se renovará por mitad cada dos años, saliendo el primer bienio los últimos nombrados, y en los bienios sucesivos los más antiguos.

*Art. 149.* El teniente gobernador y los consejeros serán elegidos el día 1º de octubre por el mismo orden y en los mismos términos que el gobernador: entrarán a funcionar el día 12 de marzo del año inmediato al de su elección: podrán ser reelectos indefinidamente y prestarán en su ingreso al ejercicio de sus funciones el mismo juramento que el gobernador.

*Art. 150.* Para ser consejero se requieren las mismas calidades que para ser diputado.

*Art. 151.* Las obligaciones del consejo son:

- 1ª. Dar dictamen motivado y por escrito al gobernador en todos aquellos asuntos en que la ley impone a éste la obligación de pedirlo.
- 2ª. Darle en todos aquellos asuntos en que el mismo gobernador tenga a bien oírlo.
- 3ª. Proponerle las medidas o providencias que le ocurran y juzgue más eficaces para el aumento de la población, de la industria, instrucción general y conservación del orden y tranquilidad pública.
- 4ª. Velar sobre la observancia de las leyes, avisando al gobernador o al congreso en su caso todo lo que juzgue necesita de remedio.

## PARTE SEGUNDA

### Gobierno político y administración de los pueblos

#### *Capítulo I*

##### *Autoridades por quienes se ha de desempeñar*

*Art. 152.* La administración interior de los pueblos está a cargo de los prefectos, sub-prefectos y ayuntamientos.

#### *Capítulo II*

##### *De los prefectos*

*Art. 153.* En cada cabecera de distrito habrá un funcionario con el título de prefecto a cuyo cargo estará el gobierno político.

*Art. 154.* Para ser prefecto se requiere ser ciudadano del estado, en el ejercicio de sus derechos, nacido en el territorio de la república mexicana, y mayor de 30 años.

*Art. 155.* Sus funciones serán:

- 1ª. Cuidar en su distrito de la tranquilidad pública, del buen orden, de la seguridad de las personas y bienes de sus habitantes, con entera sujeción al gobernador.
- 2ª. Cuidar del cumplimiento de las leyes y órdenes del gobierno, y en general de todo lo concerniente al ramo de policía.
- 3ª. Hacer que los ayuntamientos de su distrito llenen las obligaciones que les imponen las leyes.

- 4<sup>a</sup>. Velar sobre que en los pueblos haya escuelas de primeras letras, y otros establecimientos de instrucción pública y beneficencia, donde pudiere haberlos.
- 5<sup>a</sup>. Velar asimismo sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y del arreglo y buena administración de los bienes de comunidad.
- 6<sup>a</sup>. Formar el censo y la estadística del territorio del distrito.
- 7<sup>a</sup>. Conceder o negar a los menores la licencia para casarse, en los casos y términos que lo practicaban los presidentes de las chancillerías por decreto de 3 de abril de 803.
- 8<sup>a</sup>. Arreglar en los pueblos gubernativamente el repartimiento de tierras comunes conforme a las leyes de la materia, entretanto que sobre este punto se da una ley general.

### *Capítulo III*

#### *De los subprefectos*

- Art. 156.* En cada cabecera de partido, menos en la del distrito, habrá un funcionario con el título de subprefecto, nombrado por el prefecto respectivo con aprobación del gobernador.
- Art. 157.* Para ser subprefecto se requiere ser vecino del partido, ciudadano en el ejercicio de sus derechos, y mayor de 25 años.
- Art. 158.* Sus funciones serán en la extensión del partido las mismas que señala a los prefectos en la del distrito el artículo 155, a excepción de la 6<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup> y 8<sup>a</sup>.

### *Capítulo VI*

#### *De los ayuntamientos*

- Art. 159.* En todo pueblo que por sí o su comarca, tuviere cuatro mil o más habitantes, habrá ayuntamiento.
- Art. 160.* Lo habrá también en las cabeceras de los partidos aunque no cuente cuatro mil habitantes, y en los demás lugares en que el congreso juzgare conveniente establecerlo por aproximarse al número expresado el de sus habitantes, o por otras justas causas.
- Art. 161.* El ayuntamiento se compondrá de alcalde o alcaldes, de síndico o síndicos, y de regidores nombrados por elección de vecinos de la municipalidad, mediante electores.
- Art. 162.* Para ser alcalde, regidor o síndico, se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años, o de 18 siendo casado, ser vecino de la municipalidad, y poseedor de alguna finca, capital o ramo de industria bastante a mantenerle.
- Art. 163.* Los alcaldes además de las calidades requeridas, sabrán también escribir.
- Art. 164.* No podrán ser alcaldes, síndicos ni regidores, los que estén a jornal, los individuos de la milicia permanente no licenciados ni retirados, los eclesiásticos, los empleados públicos con nombramiento o formal despacho de cualquier gobierno, los magistrados y jueces, y los subprefectos por el tiempo que lo sean.



- Art. 165.* Los alcaldes de los ayuntamientos se renovarán en su totalidad anualmente.
- Art. 166.* Los regidores y síndicos donde hubiere dos, se renovarán por mitad, saliendo en cada año los más antiguos.
- Art. 167.* Nadie podrá excusarse de estos cargos si no es en el caso de reelección inmediata, o de causa justa a juicio del prefecto respectivo.
- Art. 168.* Las personas electas para los oficios de ayuntamiento, entrarán a ejercerlos el día 1 de enero.
- Art. 169.* Corresponde a los alcaldes de ayuntamiento:
- 1º. Ejercer el oficio de conciliadores en la forma y casos en que la ley exige la conciliación previa.
  - 2º. Conocer por juicio verbal de las demandas civiles hasta cierta cuantía, y de las criminales sobre injurias y faltas leves que no merezcan más pena que alguna reprehensión o corrección ligera.
  - 3º. Dictar lo conveniente sobre asuntos civiles mientras no se hacen contenciosos, y en éstos únicamente las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia.
  - 4º. Poner en ejecución las medidas generales de buen gobierno que haya acordado el ayuntamiento entre los límites de sus atribuciones.
- Art. 170.* Las obligaciones de los ayuntamientos son:
- 1ª. Cuidar de la policía de salubridad y comodidad en su municipalidad respectiva.
  - 2ª. Acordar las medidas de buen gobierno para asegurar las personas y bienes de sus habitantes.
  - 3ª. Auxiliar y proteger las que se dirijan a la educación, y a generalizar la enseñanza de primeras letras y la instrucción pública.
  - 4ª. Remover los obstáculos que se opongan a los progresos de la industria, agricultura y comercio.
  - 5ª. Conservar las obras públicas de utilidad común, de recreo y ornato.
  - 6ª. Administrar cuidadosamente los fondos municipales, e invertirlos conforme sus facultades.
  - 7ª. Dar cuenta anualmente al prefecto del distrito de su monto y distribución.
  - 8ª. Auxiliar a los alcaldes en orden a la ejecución de las leyes, reglamentos de policía y acuerdos del mismo ayuntamiento.

## Título IV Poder Judicial

### *Capítulo I*

#### *Bases generales para la administración de justicia*

- Art. 171.* La facultad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales, pertenece exclusivamente al poder judicial.
- Art. 172.* Ni el congreso ni el gobierno pueden avocar a sí causas pendientes.

- Art. 173.* Ni el congreso, ni el gobierno ni los tribunales podrán abrir los juicios fenecidos.
- Art. 174.* Se tendrán por tales los que hayan pasado por todos sus trámites y recursos de cualquiera clase y naturaleza que sean.
- Art. 175.* Las leyes que señalan el orden y formalidades del proceso serán uniformes en todos los tribunales, y ninguna autoridad podrá dispensarlas.
- Art. 176.* Ningún tribunal podrá suspender la ejecución de las leyes, ni hacer reglamentos para la administración de justicia.
- Art. 177.* Los habitantes del estado de México en causas pertenecientes al mismo estado, deberán ser exclusivamente juzgados por el tribunal competente, determinado con anterioridad por la ley.
- Art. 178.* Todo tribunal civil, criminal o eclesiástico que haya de juzgar a los súbditos del estado, deberá residir dentro del mismo, para que sus sentencias tengan efecto en él.
- Art. 179.* Cualquiera falta a las leyes que arreglen el proceso en lo civil y criminal hace personalmente responsables a los jueces de derecho que la cometieren.
- Art. 180.* El soborno, cohecho y prevaricación de los jueces producen acción popular contra ellos.
- Art. 181.* Los jueces no podrán ser separados de sus destinos sino por causa legalmente probada y sentenciada, ni suspensos sino por acusación legalmente intentada.

## *Capítulo II*

### *Administración de justicia en lo civil*

- Art. 182.* Corresponde exclusivamente a los tribunales del estado el conocimiento de los pleitos y negocios de bienes existentes en su territorio, y de los que miran al estado y condición de sus súbditos.
- Art. 183.* Éstos no podrán privarse del derecho de terminar sus diferencias por medio de jueces árbitros.
- Art. 184.* La sentencia dada por los árbitros se ejecutará sin recurso alguno, si no es que las partes se lo hubieren reservado espesamente en el compromiso.
- Art. 185.* Ningún pleito podrá entablarse en lo civil ni en lo criminal sobre injurias, sin hacer constar haberse intentado legalmente el medio de la conciliación ante el funcionario que la ley designe.
- Art. 186.* En todo negocio, cualquiera que sea su importancia y cuantía, habrá lugar a lo más a tres instancias, y se terminará por tres sentencias definitivas.
- Art. 187.* Dos sentencias conformes ejecutarían cualquier negocio.
- Art. 188.* En todo pleito ejecutoriado tendrá lugar el recurso de nulidad ante el tribunal supremo de justicia, sin que por esto se suspenda la ejecución de la sentencia.

### Capítulo III

#### Administración de justicia en lo criminal

- Art. 189.* Ningún individuo podrá ser preso sin previa información sumaria del hecho por que merezca, según la ley ser castigado con pena corporal, y un mandamiento del juez por escrito que se le notificará en el mismo acto de la prisión.
- Art. 190.* Si la urgencia o las circunstancias impidieren instruir la información sumaria, y que se extienda por escrito el mandamiento del juez, éste sólo podrá mandar detener y custodiar al presunto reo ínterin se evacúa la sumaria y se extiende por escrito el mandamiento del juez.
- Art. 191.* Ninguno será detenido solamente por indicios más de sesenta horas.
- Art. 192.* Toda persona deberá obedecer al mandamiento del juez, y cualquiera resistencia será reputada por delito.
- Art. 193.* En el caso de resistencia o de intentar la fuga, podrá usarse de la fuerza para asegurarla.
- Art. 194.* En fragante todos pueden detener a un delincuente y conducirlo a la presencia del juez.
- Art. 195.* El acusado antes de ser puesto en prisión será presentado al juez, siempre que no haya causa que lo estorbe, para que se le reciba declaración; mas si esto no pudiere verificarse, se le conducirá a la cárcel en clase de detenido: el juez le recibirá su declaración, precisamente dentro de sesenta horas contadas desde su ingreso en ella.
- Art. 196.* Si se resolviere que al detenido se le ponga en la cárcel o que permanezca en ella en calidad de preso, se proveerá auto motivado, y de él se entregará copia al alcaide para que la inserte en el libro de presos, sin cuyo requisito a nadie admitirá en calidad de tal.
- Art. 197.* A ningún habitante del estado se le tomará juramento para declarar en materias criminales sobre hechos propios.
- Art. 198.* Queda para siempre prohibida la pena de confiscación de bienes.
- Art. 199.* La pena de infamia no pasará del delincuente que la hubiere merecido según las leyes.
- Art. 200.* No será llevado a la cárcel el que dé fiador en los casos en que la ley no prohíbe espesamente que se admita la fianza.
- Art. 201.* En cualquier estado de la causa que aparezca no puede imponerse al preso pena corporal, se le pondrá en libertad dando fianza.
- Art. 202.* Las cárceles se dispondrán de manera que sólo sirvan para asegurar, y en ningún modo para molestar a los presos.
- Art. 203.* El alcaide tendrá éstos en custodia segura; pero nunca en calabozos subterráneos, oscuros o mal sanos.
- Art. 204.* El juez y el alcaide que faltaren a lo dispuesto en los artículos precedentes, serán castigados como reos de detención arbitraria.

- Art. 205.* Dentro de sesenta horas, a lo más, se manifestará al tratado como reo la causa de su prisión y el nombre de su acusador si lo hubiere.
- Art. 206.* El proceso será público después de tomar al reo la declaración con cargos.
- Art. 207.* Nunca se usará del tormento ni de los apremios.
- Art. 208.* Ninguna autoridad podrá librar orden para el registro de las casas, papeles y otros efectos de los habitantes del estado, si no es en los casos dispuestos expresamente por ley, y en la forma que ésta determine.
- Art. 209.* Ningún tribunal del estado podrá pronunciar sentencia en materia criminal sobre delitos graves sin previa declaración del jurado mayor de haber lugar a la formación de causa, y sin que califique el jurado menor el hecho que ha motivado la acusación.

#### *Capítulo IV*

##### *De los tribunales*

- Art. 210.* Habrá un juez letrado en la cabecera de cada partido que conozca en primera instancia de las causas que en él ocurran.
- Art. 211.* Habrá en cada cabecera de distrito un juez letrado que conozca en segunda instancia de las causas que ocurran en el distrito, oyendo el dictamen de los asociados nombrados por cada una de las partes.
- Art. 212.* En el lugar de la residencia de los supremos poderes habrá un juez letrado que conozca en tercera instancia de las causas de todo el estado, oyendo el dictamen de asociados si las partes quieren nombrarlos.
- Art. 213.* En el mismo lugar residirá un supremo tribunal de justicia, compuesto de seis ministros letrados y de un fiscal, dividido en dos salas.
- Art. 214.* La provisión y remoción de los individuos de este cuerpo se harán según se previene en esta constitución.
- Art. 215.* Toca a este supremo tribunal conocer:
- 1º. De las causas criminales del gobernador en los casos que puede ser demandado, conforme al artículo 138.
  - 2º. De las causas civiles y criminales del teniente gobernador, consejeros del estado, secretarios de gobierno, prefectos y jueces de primera, segunda y tercera instancia.
  - 3º. De todos los recursos de nulidad en asuntos ejecutoriados que se interpongan de los tribunales del estado para ej preciso efecto de reponer el proceso, devolviéndolo y haciendo efectiva la responsabilidad de los jueces.
  - 4º. De las quejas y reclamaciones de los jueces a quienes se vaya condenado a sufrir las penas de responsabilidad, al efecto únicamente de declararlos libres de las referidas penas.
  - 5º. De todas las causas de separación y suspensión de los consejeros del estado y jueces de primera, segunda y tercera instancia.
  - 6º. De todas las competencias que se susciten entre los tribunales del estado.
  - 7º. De los recursos de fuerza que se interpongan de los tribunales eclesiásticos del mismo estado.

8°. De las competencias que se formen entre las autoridades del estado y las de la federación, para el efecto de que no se empeñen las que carezcan de fundamentos, y se sostengan por el contrario con su apoyo las que fueren fundadas.

9°. De las causas de nuevos diezmos.

10. Del as diferencias que se susciten sobre pactos 6 negociaciones que celebre el gobierno por sí o sus agentes con individuos o corporaciones del estado.

*Art. 216.* Para juzgar a los individuos de este supremo tribunal elegirá el congreso en el primer mes de las sesiones de marzo de cada bienio veinte y cuatro individuos que no sean del congreso. De éstos sacarán por suerte un fiscal y un número de jueces igual a aquel de que conste la primera sala del tribunal, y cuando fuere necesario procederá el congreso, y en su receso la diputación permanente, a sacar del mismo modo los jueces de las otras salas.

*Art. 217.* Para ser magistrado del supremo tribunal de justicia se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, letrado, mayor de 35 años, haber sido juez a lo menos por cuatro años, consejero del estado por el tiempo que designa la constitución, o diputados en los congresos del estado o de la federación.

## Título V Hacienda pública del estado

### *Capítulo I De la Hacienda Pública*

*Art. 218.* La hacienda pública del estado se formará de las contribuciones que el congreso decretare y de los demás bienes que le pertenezcan.

*Art. 219.* Las contribuciones se decretarán todos los años en las sesiones de marzo.

*Art. 220.* No podrán decretarse otras que las precisas para cubrir el presupuesto que el gobierno presentare.

*Art. 221.* Las decretadas por el congreso en el año anterior cesarán sin otro requisito el día 2 de junio del año siguiente.

*Art. 222.* El congreso para acordar las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto de los gastos del gobierno, deberá ocuparse de preferencia en examinarlo en las sesiones de marzo, y en las mismas examinará también la inversión de las del año próximamente anterior.

### *Capítulo II Tesorería general del estado*

*Art. 223.* En el lugar de la residencia de los supremos poderes habrá una tesorería general, en la que entrarán real o virtualmente todos los caudales del estado.

*Art. 224.* El tesorero no podrá hacer otros pagos que los que están detallados por las leyes y reglamentos en calidad de fijos y periódicos, los que acordare extraordinariamente el congreso, y los que estén dentro (le la cantidad que se concede al gobierno para gastos extraordinarios.

### *Capítulo III*

#### *Contaduría general del estado*

*Art. 225.* En el lugar de la residencia de los supremos poderes habrá una contaduría general del estado.

*Art. 226.* En ella se glosarán todas las cuentas de los caudales públicos en todos sus ramos.

*Art. 227.* Intervendrá con arreglo a las leyes en los ingresos y egresos de caudales de la tesorería general.

## Título VI Instrucción pública

### *Capítulo único*

*Art. 228.* En el lugar de la residencia de los supremos poderes habrá un instituto literario para la enseñanza de todos los ramos de instrucción pública.

*Art. 229.* Habrá a lo menos en cada municipalidad una escuela de primeras letras, en que se enseñará a leer, escribir, las cuatro reglas de aritmética, el catecismo religioso y el político.

## Título VII De la Constitución

### *Capítulo I*

#### *Observancia de la Constitución*

*Art. 230.* Todos los habitantes del estado están obligados bajo responsabilidad, a observar la constitución en todas sus partes.

*Art. 231.* El congreso no podrá en ningún caso dispensarles la observancia de cualquiera de sus artículos.

## Capítulo II

### *De la reforma de la Constitución*

- Art. 232.* Las proposiciones que tengan por objeto la reforma de esta constitución deberán estar suscritas por cinco diputados.
- Art. 233.* El congreso no podrá tomarlas en consideración hasta el año de 1830.
- Art. 234.* En este año se limitará únicamente a declarar si las proposiciones merecen sujetarse a discusión, y liara que se publiquen si las calificaren admisibles las dos terceras partes de los diputados presentes, reservando su deliberación al congreso siguiente.
- Art. 235.* El congreso del año de 831 en su primera reunión ordinaria deliberará sobre las proposiciones que hubieren sido admitidas por el anterior, y siendo aprobadas por las dos terceras partes, se publicarán.
- Art. 236.* Las proposiciones de reforma que no fueren admitidas por el congreso, no podrán repetirse en la misma legislatura.
- Art. 237.* Las reformas que se propongan en los años siguientes al de 30, se tomarán en consideración por el congreso en el segundo año de cada bienio, y si se calificaren admisibles, según lo prevenido en los artículos anteriores, se publicará esta resolución para que el congreso siguiente se ocupe de ellas.

Dada en la ciudad de Texcoco a catorce días del mes de febrero del año del Señor de 1827, 7º de la independencia, 6º de libertad y 5º de la federación.—José María L. Mora, presidente.—José Francisco Guerra, vicepresidente.—Benito José Guerra.—Manuel Cotero.—Pedro Martínez de Castro.—Manuel Villaverde.—José Domingo Lazo de la Vega.—Alonso Fernández.—Manuel de Cortázar.—Francisco de las Piedras.—Antonio de Castro.—José Ignacio de Nájera.—Baltasar Pérez.—Mariano Tamariz.—Ignacio Mendoza.—José Calixto Vidal.—Joaquín Villa.—José María de Jáuregui, secretario.—José Nicolás de Olaz, secretario.

Por tanto, mando se observe, imprima, publique y circule a quienes toque cuidar de su ejecución. Texcoco febrero 26 1827.—Melchor Múzquiz.—Juan Cevallos, secretario.



11 de marzo de 1827

Constitución del estado de Coahuila y Texas

El gobernador interino del estado de Coahuila y Tejas a todos sus habitantes, sabed: que el congreso constituyente del mismo estado ha decretado y sancionado la siguiente constitución política.

En el nombre de Dios omnipotente, autor y supremo legislador del universo.

El congreso constituyente del estado de Coahuila y Tejas, deseando cumplir con la voluntad de los pueblos sus comitentes, y con el fin de llenar debidamente el grande y magnífico objeto de promover la gloria y prosperidad del mismo estado, decreta para su administración y gobierno la constitución que sigue.

DISPOSICIONES PRELIMINARES

*Art. 1.* El estado de Coahuila y Tejas es la reunión de todos los coahuiltejanos.

*Art. 2.* Es libre e independiente de los demás Estados Unidos Mexicanos, y de cualquiera otra potencia o dominación extranjera.

*Art. 3.* La soberanía del estado reside originaria y esencialmente en la masa general de los individuos que lo componen; pero éstos no ejercerán por sí mismos otros actos de la soberanía, que los señalados en esta constitución y en la forma que ella dispone.

*Art. 4.* En los asuntos relativos a la federación mexicana el estado delega sus facultades y derechos al congreso general de la misma; más en todo lo que toca a la administración y gobierno interior del propio estado, éste retiene su libertad, independencia y soberanía.

*Art. 5.* Por tanto, pertenece exclusivamente al mismo estado el derecho de establecer, por medio de sus representantes, sus leyes fundamentales, conforme a las bases sancionadas en la acta constitutiva y constitución general.

*Art. 6.* El territorio del estado es el mismo que comprendían las provincias conocidas antes con el nombre de Coahuila y Tejas. Una ley constitucional demarcará sus límites respecto de los demás estados colindantes de la federación mexicana.

*Art. 7.* El territorio del estado se dividirá por ahora para su mejor administración en tres departamentos, que serán

Bejar: cuyo distrito se extenderá a todo el territorio que correspondía a la que se llamó provincia de Tejas, que hará un solo partido.



Monclova: que comprenderá el partido de este nombre, y el de Río grande.

Saltillo: que abrazará el partido de este nombre, y el de Parras.

*Art. 8.* El congreso podrá en lo sucesivo alterar, variar y modificar esta división del territorio del estado, del modo que estime ser más conveniente a la felicidad de los pueblos.

*Art. 9.* La religión católica apostólica romana, es la del estado. Éste la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra.

*Art. 10.* El estado regulará y costeará todos los gastos que fueren necesarios para conservar el culto, con arreglo a los concordatos que la nación celebrare con la silla apostólica, y a las leyes que dictare sobre el ejercicio del patronato en toda la federación.

*Art. 11.* Todo hombre que habite en el territorio del estado, aunque sea de tránsito, goza los imprescriptibles derechos de libertad, seguridad, propiedad e igualdad: y es un deber del mismo estado conservar y proteger por leyes sabias y equitativas estos derechos generales de los hombres.

*Art. 12.* Es también una obligación del estado proteger a todos sus habitantes en el ejercicio del derecho que tienen de escribir, imprimir y publicar libremente sus pensamientos y opiniones políticas, sin necesidad de examen, revisión o censura alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad establecidas, o que en adelante se establecieren por las leyes generales de la materia.

*Art. 13.* En el estado nadie nace esclavo desde que se publique esta constitución en la cabecera de cada partido, y después de seis meses tampoco se permite su introducción bajo ningún pretexto.

*Art. 14.* En correspondencia todo hombre que habite en el estado debe obedecer sus leyes, respetar sus autoridades constituidas, y contribuir al sostenimiento del mismo estado del modo que éste lo pida.

*Art. 15.* Al estado pertenece toda especie de bienes vacantes en su territorio, y los intestados de sus habitantes sin sucesor legítimo en el modo que dispongan las leyes.

*Art. 16.* El estado se compone únicamente de dos Clases de personas, a saber: coahuiltejanos y ciudadanos coahuiltejanos.

*Art. 17.* Son coahuiltejanos.

1º. Todos los hombres nacidos y avecindados en el territorio del estado, y los hijos de éstos.

2º. Todos los que habiendo nacido en cualquiera otro lugar del territorio de la federación fijen su domicilio en el estado.

3º. Los extranjeros que en la actualidad existen establecidos legítimamente en el estado, sean de la nación que fueren.

4º. Los extranjeros que obtengan del congreso carta de naturaleza, o tengan vecindad en el estado ganada según la ley, que se dará luego que el congreso de la Unión dicte la regla general de naturalización, que debe establecer conforme a la XXVI de las facultades que le señala la constitución federal.

*Art. 18.* Son ciudadanos coahuiltejanos:

1º. Todos los hombres nacidos en el estado y que estén avecindados en cualquiera lugar de su territorio.

- 2º. Todos los ciudadanos de los demás estados y territorios de la federación, luego que se avecinden en el estado.
  - 3º. Todos los hijos de ciudadanos mexicanos que nazcan fuera del territorio de la federación, y fijen su domicilio en el estado.
  - 4º. Los extranjeros que en la actualidad están avecindados legalmente en el estado, sea cual fuere el país de su origen.
  - 5º. Los extranjeros que gozando ya de los derechos de coahuiltejanos, obtuvieren del congreso carta especial de ciudadanos. Las leyes prescribirán el mérito y circunstancias que se requieren para que se les conceda.
- Art. 19.* Los nacidos en el territorio de la federación, y los extranjeros avecindados en él (a excepción de los hijos de familia) al tiempo de proclamarse la emancipación política de la nación, que no permanecieron fieles a la causa de su independencia, sino que emigraron a país extranjero o dependiente del gobierno español, ni son coahuiltejanos ni ciudadanos coahuiltejanos.
- Art. 20.* Los derechos de ciudadano se pierden:
- 1º. Por adquirir naturaleza en país extranjero.
  - 2º. Por admitir empleo, pensión o condecoración de un gobierno extranjero sin permiso del congreso.
  - 3º. Por sentencia ejecutoriada en que se impongan penas afflictivas o infamantes.
  - 4º. Por vender su voto o comprar el ajeno para sí, o para un tercero; bien sea en las asambleas populares, o en cualesquiera otras, y por abusar de sus encargos los que en las mismas asambleas sean presidentes, escrutadores o secretarios, o desempeñen cualquiera otra función pública.
  - 5º. Por haber residido cinco años consecutivos fuera del territorio de la federación sin comisión del gobierno general, o particular del estado, o sin licencia de éste.
- Art. 21.* El que haya perdido los derechos de ciudadano no puede recobrarlos sino por expresa rehabilitación del congreso.
- Art. 22.* El ejercicio de los mismos derechos se suspende:
- 1º. Por incapacidad física o moral, previa la correspondiente calificación judicial.
  - 2º. Por no tener veinte y un años cumplidos. Exceptúanse los casados, quienes entrarán al ejercicio de estos derechos desde que contraigan matrimonio, cualquiera que sea su edad.
  - 3º. Por ser deudor a los caudales públicos con plazo cumplido, y habiendo precedido requerimiento para el pago.
  - 4º. Por hallarse procesado criminalmente, hasta que el tratado como reo sea absuelto o condenado a pena no afflictiva ni infamatoria.
  - 5º. Por no tener empleo, oficio o modo de vivir conocido.
  - 6º. Por no saber leer y escribir; pero esta disposición no tendrá efecto hasta después del año de 1850 respecto de los que de nuevo entren en el ejercicio de los derechos de ciudadano.
- Art. 23.* Solamente por las causas señaladas en los artículos 20 y 22 se pueden perder o suspender los derechos de ciudadano.

- Art. 24.* Sólo los ciudadanos que estén en el ejercicio de sus derechos pueden sufragar para los empleos populares del estado en los casos señalados por la ley, y sólo ellos podrán obtener los expresados empleos y todos los demás del mismo estado.
- Art. 25.* Exceptúanse de lo dispuesto en la segunda parte del artículo anterior los empleos facultativos, los cuales pueden también conferirse a cualesquiera personas de fuera del estado.

### *Forma de gobierno del estado*

- Art. 26.* El objeto del gobierno del estado es la felicidad de los individuos que lo componen, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los asociados.
- Art. 27.* Los oficiales del gobierno investidos de cualquiera especie de autoridad, no son más que unos meros agentes o comisarios del estado responsables a él de su conducta pública.
- Art. 28.* El gobierno del estado es popular representativo federado. En consecuencia no podrá haber en él empleo ni privilegio alguno hereditario.
- Art. 29.* El poder supremo del estado se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, y jamás podrán reunirse estos tres poderes, ni dos de ellos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.
- Art. 30.* El ejercicio del poder legislativo residirá en un congreso compuesto de diputados nombrados popularmente.
- Art. 31.* El ejercicio del poder ejecutivo residirá en un ciudadano, que se denominará gobernador del estado, y será elegido también popularmente.
- Art. 32.* El ejercicio del poder judicial residirá en los tribunales y juzgados que establece esta constitución.

## Título I Del Poder Legislativo del estado

### *Sección primera De los diputados del Congreso*

- Art. 33.* El congreso es la reunión de los diputados que representan el estado, elegidos conforme a esta constitución. Su número será el de doce propietarios y seis suplentes hasta el año de 1832.
- Art. 34.* El congreso en este año y en el último de cada uno de los decenios que siguen, podrá aumentar el número de sus diputados, bajo la base de uno por cada siete mil almas.
- Art. 35.* Las elecciones de diputados propietarios y suplentes se harán en todos y cada uno de los partidos del estado. La ley señalará el número de diputados de una y otra clase que deba nombrar cada partido.

*Art. 36.* Para ser diputado propietario o suplente se requiere tener al tiempo de la elección las calidades siguientes:

- 1<sup>a</sup>. Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos.
- 2<sup>a</sup>. Tener la edad de veinte y cinco años cumplidos.
- 3<sup>a</sup>. Ser vecino del estado con residencia en él de dos años inmediatamente antes de la elección. A los naturales del estado les bastará tener los dos primeros requisitos.

*Art. 37.* Los no nacidos en el territorio de la federación, necesitan para ser diputados propietarios o suplentes, tener ocho años de vecindad en él, y ocho mil pesos en bienes raíces, o una industria que les produzca mil cada año, y las calidades prevenidas en el artículo antecedente.

*Art. 38.* Se exceptúan del artículo anterior los nacidos en cualquiera otra parte del territorio de América que en el año de 1810 dependía de la España, y que no se haya unido a otra nación, ni permanezca en dependencia de aquélla, a quienes bastará tener tres años completos de vecindad en la república mexicana, y las circunstancias prescritas en el art. 36.

*Art. 39.* No pueden ser diputados propietarios o suplentes

- 1<sup>o</sup>. El gobernador, el vicegobernador del estado, ni los miembros del consejo de gobierno.
- 2<sup>o</sup>. Los empleados de la federación.
- 3<sup>o</sup>. Los funcionarios civiles de provisión del gobierno del estado.
- 4<sup>o</sup>. Los eclesiásticos que ejerzan cualquiera especie de jurisdicción o autoridad en algún lugar de los del partido donde se haga la elección.
- 5<sup>o</sup>. Los extranjeros en el tiempo en que haya declarada guerra entre la nación de su origen y la mexicana.

*Art. 40.* Para que los funcionarios públicos de la federación o del estado comprendidos en el artículo anterior, puedan ser elegidos diputados, deberán haber cesado absolutamente en sus destinos cuatro meses antes de las elecciones.

*Art. 41.* Si un mismo individuo fuere nombrado diputado propietario por dos o más partidos, preferirá la elección hecha por aquel en que esté actualmente avecindado. Si en ninguno de ellos lo estuviere, prevalecerá la del partido de su naturaleza. Si no fuere vecino ni natural de alguno de dichos partidos, subsistirá la de aquel que designe el mismo diputado electo. En cualquiera de estos casos, y en el de muerte o imposibilidad de los propietarios para desempeñar sus funciones a juicio del congreso, concurrirán a él los diputados suplentes respectivos.

*Art. 42.* Si también aconteciere que un mismo ciudadano salga electo para diputado suplente por dos o más partidos, en este caso se seguirá el mismo orden de preferencia prevenido en las tres primeras partes del artículo anterior; y en los demás partidos que queden sin diputado suplente, se llenará la vacante por el otro que en la asamblea electoral respectiva haya reunido mayor número de votos después de aquel que debe ser reemplazado. En caso de empate la suerte decidirá.

*Art. 43.* Los diputados en el tiempo que desempeñen su comisión, obtendrán del tesoro público del estado la indemnización que el congreso anterior les assignare, y se les abonará además lo que parezca necesario a juicio del mismo para los gastos que deban hacer en concurrir al lugar de las sesiones, y volverse a sus casas concluidas aquéllas.

*Art. 44.* Los diputados en ningún tiempo ni caso, ni ante ninguna autoridad serán responsables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su encargo. En las causas criminales que se intentaren contra ellos serán juzgados por los tribunales que después se dirá, y desde el día de su nombramiento hasta cumplidos los dos años de su diputación no podrán ser acusados sino ante el congreso, quien se constituirá en gran jurado para declarar si ha o no lugar a la formación de causa. Mientras duren las sesiones, los diputados no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.

*Art. 45.* Durante el tiempo de su diputación, contado para este efecto desde el día de su nombramiento, no podrán obtener para sí empleo alguno de provisión del gobierno, ni solicitarlo para otro, ni aun ascenso, como no sea de escala en su respectiva carrera.

## *Sección segunda*

### *Del nombramiento de los diputados*

*Art. 46.* Para la elección de los diputados se celebrarán asambleas electorales municipales, y asambleas electorales de partido.

#### *Párrafo primero*

##### *De las asambleas electorales municipales*

*Art. 47.* Las asambleas electorales municipales se compondrán de los ciudadanos que estén en el ejercicio de sus derechos, y que sean vecinos y residentes en el territorio del respectivo ayuntamiento, no pudiendo excusarse nadie de esta clase de concurrir a ellas.

*Art. 48.* Estas asambleas se celebrarán el primer domingo y el día siguiente del mes de agosto del año anterior al de la renovación del congreso, para nombrar los electores de partido que deben elegir a los diputados, y ocho días antes el presidente de cada ayuntamiento, sin necesidad de esperar ningunas órdenes, convocará a los ciudadanos de su distrito por el correspondiente bando, o como sea de costumbre, para que concurran a hacer las elecciones en el tiempo y forma que previene esta constitución, avisando con anticipación a las haciendas y ranchos del mismo distrito para inteligencia de sus vecinos.

*Art. 49.* Para que los ciudadanos puedan asistir con mayor comodidad, cada ayuntamiento según la localidad y población de su territorio, determinará el número de asambleas municipales que deban formarse en su demarcación, y los parajes públicos en que hayan de celebrarse, designando a cada una los puntos que les correspondan.

*Art. 50.* Serán presididas, una por el jefe de policía o el alcalde, y las restantes por los demás individuos del ayuntamiento a quienes toque por suerte; y por falta de éstos, nombrará aquella corporación para presidente de la respectiva asamblea municipal a un vecino del distrito designado a la misma, que sepa leer y escribir.

- Art. 51.* En el citado domingo de agosto, llegada la hora de la reunión, hallándose juntos los ciudadanos que hayan concurrido en el lugar señalado para ella, se dará principio a estas asambleas nombrando de entre ellos mismos a pluralidad de votos, un secretario y dos escrutadores que sepan también leer y escribir.
- Art. 52.* Las elecciones estarán abiertas en los dos días expresados en el art. 48 por espacio de cuatro horas diarias, distribuidas en mañana y tarde, y en cada una de las asambleas habrá un registro en que se escriban los votos de los ciudadanos que concurran a nombrar los electores de partido, sentado por orden alfabético los nombres de los votantes y votados.
- Art. 53.* Para ser elector de partido se necesita ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, de edad de veinte y cinco años cumplidos, saber leer y escribir, y ser vecino y residente en cualquiera lugar del mismo partido el año anterior inmediato a la elección.
- Art. 54.* Cada ciudadano elegirá de palabra o por escrito los respectivos electores de partido, cuyos nombres, hecha la elección del primer modo, los designará el sufragante en alta voz, y ejecutada por lista, será leída ésta por el secretario en la propia forma, y se escribirán indispensablemente a presencia de aquél en el registro. Nadie podrá votarse a sí mismo en éste, ni en los demás actos de elección, bajo la pena de perder el derecho de votar.
- Art. 55.* En los partidos en que sólo haya de elegirse un diputado, se nombrarán once electores; y en donde se elijan dos o mas diputados, se nombrarán veinte y un electores.
- Art. 56.* Las dudas o controversias que se ofrezcan sobre si en alguno o algunos de los presentes concurren las calidades requeridas para poder votar, se decidirán verbalmente por la asamblea, y lo que ella resolviere se ejecutará sin recurso, por esta sola vez y para este solo efecto, entendiéndose que la duda no podrá versar sobre lo prevenido por esta constitución ni otra ley. Si en dicha resolución resultare empate, se estará por la opinión absolutoria.
- Art. 57.* Si se suscitaren quejas sobre cohecho, soborno o fuerza para que la elección recaiga en determinadas personas, se hará una justificación pública y verbal. Resultando ser cierta la acusación, serán privados de voz activa y pasiva los que hubieren cometido el delito, debiendo sufrir la misma pena los calumniadores; y de este juicio no se admitirá recurso alguno. Las dudas que ocurran sobre la calidad de las pruebas, las decidirá la asamblea del modo que queda dicho en el artículo precedente.
- Art. 58.* Las asambleas municipales se celebrarán a puerta abierta y sin guardia alguna, y ningún individuo, sea de la clase que fuere, se podrá presentar armado en ellas.
- Art. 59.* Cumplidos los dos días en que deben estar abiertas las elecciones, el presidente, escrutadores y secretario de cada asamblea procederán a hacer el cómputo y la suma de los votos que haya reunido cada ciudadano en el registro, y éste será firmado por los mismos individuos, con cuya operación las asambleas quedarán disueltas; y cualquiera otro acto en que se mezclen, no solamente será nulo, sino que se reputará como un atentado contra la seguridad pública. Dicho registro se entregará cerrado al secretario del respectivo ayuntamiento.

- Art. 60.* En el segundo domingo del expresado mes de agosto se reunirá cada ayuntamiento en sus casas consistoriales en sesión pública. A su presencia y con asistencia también de los presidentes, escrutadores y secretarios de las asambleas municipales se abrirán los registros, y con vista de todos ellos se formará una lista general por orden alfabético, en la que se comprenderán todos los individuos votados, y el número de votos que hubieren sacado.
- Art. 61.* Esta lista y la acta capitular que se extendiere relativa al asunto serán firmadas por el presidente del ayuntamiento, por el secretario de éste, y los secretarios de las asambleas. En seguida se sacarán dos copias de la expresada lista autorizadas por los mismos, de las cuales una se fijará inmediatamente en el paraje más público, y la otra se entregará con el correspondiente oficio firmado por el presidente del ayuntamiento, a dos individuos que éste ha de nombrar de su seno para que pasen a la capital del partido a hacer la regulación general de votos en unión de los demás comisionados de los otros ayuntamientos.
- Art. 62.* En el cuarto domingo de agosto los comisionados de los ayuntamientos se presentarán con el documento que acredite su elección al jefe de policía, y en su defecto al alcalde 1º de la capital del partido, y presididos por aquél, o por el segundo en su caso, se reunirán en sesión pública en las casas consistoriales, y con presencia de todas las listas formarán una general de los individuos nombrados para electores de partido por los ciudadanos de su respectivo distrito, expresando el número de votos que hayan tenido, y lugar de su residencia.
- Art. 63.* Para hacer esta regulación general de votos se requiere la concurrencia de cuatro comisionados por lo menos. En los partidos en que no se pueda reunir este número, el ayuntamiento de la cabecera nombrará de entre los individuos de su seno los que faltan para completarlo.
- Art. 64.* Los ciudadanos que por este escrutinio general resulten con mayor número de votos en la lista, se tendrán por constitucionalmente nombrados para electores. En caso de empate entre dos o más individuos lo decidirá la suerte.
- Art. 65.* La expresada lista y la acta relativa al asunto se firmará por el presidente, los comisionados, y el secretario del ayuntamiento de la capital del partido. Se sacarán copias de una y otra autorizadas por los mismos, y se remitirán por el presidente a la diputación permanente del congreso, al gobernador del estado, y a los ayuntamientos del distrito del partido.
- Art. 66.* El mismo presidente pasará sin demora alguna el correspondiente oficio a los electores nombrados, para que concurran a la capital del partido en el día prevenido por la constitución para que se celebre la asamblea electoral del mismo.

### *Párrafo segundo*

#### *De las asambleas electorales de partido*

- Art. 67.* Las asambleas electorales de partido se compondrán de los electores nombrados por los ciudadanos en las asambleas municipales, quienes se congregarán en la capital del respectivo partido a fin de nombrar el diputado o diputados que le correspondan para asistir al congreso como representantes del estado.

- Art. 68.* Estas asambleas se celebrarán a los quince días después de hecha la regulación general de votos de que habla el artículo 62, reuniéndose los electores en las casas consistoriales, o en el edificio que se tenga por más a propósito para un acto tan solemne, a puerta abierta y sin guardia, y en dichas asambleas ninguna persona, de cualquiera clase que sea, podrá presentarse con armas.
- Art. 69.* Serán presididas por el jefe de policía, y en su defecto por el alcalde 1º de la capital del partido, comenzando sus sesiones por nombrar a pluralidad de votos un secretario y dos escrutadores de entre los individuos de su propio seno, y en seguida hará leer el presidente las credenciales de los electores, que lo serán los oficios en que se les participó su nombramiento.
- Art. 70.* A continuación preguntará el presidente si en algún elector hay nulidad legal para serlo; y si se justificare en el acto que la hay, perderá el elector el derecho de votar. Después preguntará también el presidente, si ha habido cohecho, soborno, o fuerza para que la elección recaiga en determinada persona, y si en el acto se probare que la ha habido, serán privados los delincuentes de voz activa y pasiva, y los calumniadores sufrirán igual pena. Las dudas que ocurran en uno o en otro caso las resolverá la asamblea en el modo que se dijo en el artículo 56.
- Art. 71.* Inmediatamente después se procederá por los electores que se hallen presentes a hacer el nombramiento de diputado o diputados que correspondan al partido, y se elegirán de uno en uno por escrutinio secreto, mediante cédulas que echará cada elector en una urna colocada sobre una mesa al pie de un crucifijo, después de haber prestado ante éste y en manos del presidente el juramento de que nombrará para diputados al congreso del estado a los ciudadanos que en su concepto reúnan las calidades de instrucción, juicio, probidad y adhesión notoria a la independencia de la nación.
- Art. 72.* Concluida la votación, el presidente, escrutadores y secretario, harán la regulación de votos, y quedará constitucionalmente electo para diputado el ciudadano que haya obtenido más de la mitad de los votos, publicando el presidente cada elección. Si ninguno hubiere alcanzado la pluralidad absoluta, entrarán en segundo escrutinio los dos que hayan obtenido mayor número de votos. Si fueren más de dos los que hubieren reunido con igualdad la mayoría respectiva, se hará el segundo escrutinio entre todos ellos, verificándose lo mismo cuando ninguno haya obtenido esta mayoría, sino que todos tengan igual número de sufragios. En todos estos casos quedará elegido el que reúna la pluralidad de votos, y habiendo empate, se repetirá por una sola vez la votación, y si aún resultare empatada, la suerte decidirá.
- Art. 73.* Si un solo individuo hubiere tenido la mayoría respectiva, y dos o más igual número de sufragios, pero mayor que el de todos los otros, para decidir cuál de aquéllos deba entrar en segundo escrutinio con el primero, se hará segunda votación entre ellos, y el que resultare con más votos competirá con el que reunió la mayoría respectiva. En caso de empate, se repetirá la votación, y si lo hubiere segunda vez, decidirá la suerte. En el segundo escrutinio que se haga entre el que obtuvo la mayoría respectiva sobre todos, y su competidor, se observará lo que queda dispuesto en la última parte del artículo anterior.



- Art. 74.* Cuando uno solo haya reunido la mayoría respectiva, y todos los demás tengan igual número de votos, para saber cuál de ellos ha de entrar a competir en segundo escrutinio con aquél, se ejecutará cuanto se previno en el artículo anterior con este fin, respecto de los que se hallaban empatados, y para saber también cuál de los competidores debe quedar electo diputado, se observará lo dispuesto en la última parte del mismo artículo.
- Art. 75.* Concluida la elección de los diputados propietarios, se hará en seguida la de los suplentes por el mismo método y forma, y acabada que sea, se fijará inmediatamente en el paraje más público una lista que contenga los nombres de todos los diputados electos, firmada por el secretario de la respectiva asamblea. La acta de elecciones se firmará por el presidente y todos los electores, y el primero, el secretario y los escrutadores remitirán copias autorizadas por ellos mismos a la diputación permanente del congreso, al gobernador del estado y a todos los ayuntamientos del partido. Estas asambleas se disolverán luego que hayan ejecutado los actos que esta constitución les señala, y cualquiera otro en que se mezclen será nulo, y además se reputará como atentado contra la seguridad pública.
- Art. 76.* Asimismo el presidente librará con oportunidad el correspondiente oficio a los diputados propietarios y suplentes acompañándoles testimonio de la acta para que les sirva de credencial de su nombramiento.
- Art. 77.* Ningún ciudadano podrá excusarse por motivo ni pretexto alguno, de desempeñar los encargos de que se habla en la presente sección.

### *Sección tercera*

#### *De la celebración del Congreso*

- Art. 78.* El congreso se reunirá todos los años para celebrar sus sesiones en el lugar que se designará por una ley; y en el edificio que se destinare a este objeto. Cuando tuviere por conveniente trasladarse a otro paraje, podrá hacerlo, con tal que lo acuerden así las dos terceras partes del número total de diputados.
- Art. 79.* Éstos presentarán sus credenciales a la diputación permanente del congreso para que proceda a su examen y calificación, teniendo a la vista los testimonios de las asambleas electorales de partido.
- Art. 80.* El día 28 del mes de diciembre del año anterior al de la renovación del congreso se reunirán en sesión pública los diputados nuevamente electos y los individuos de la diputación permanente, haciendo de presidente y secretario de esta asamblea los que lo fueren de dicha diputación. Ésta expondrá su dictamen sobre la legitimidad de las credenciales y calidades de los diputados, y las dudas que se susciten sobre estos dos puntos se resolverán definitivamente y a pluralidad de votos por la misma asamblea, sin que lo tengan los individuos de la diputación permanente no habiendo sido reelectos.
- Art. 81.* En seguida prestarán los diputados en manos del presidente el correspondiente juramento de guardar y hacer guardar la acta constitutiva y la constitución

- federal de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del estado, y desempeñar cumplidamente su encargo.
- Art. 82.* Acto continuo se procederá por los diputados a elegir de entre ellos mismos por escrutinio secreto y a pluralidad absoluta de votos un presidente, un vicepresidente y dos secretarios, con lo que cesará la diputación permanente en todas sus funciones, y retirándose inmediatamente sus individuos, si no hubieren sido reelegidos, declarará el presidente del congreso que éste queda solemne y legítimamente constituido.
- Art. 83.* Para la celebración de las demás sesiones ordinarias y extraordinarias del congreso se reunirán los diputados cuatro días antes del de su apertura del modo que queda prevenido en la primera parte del artículo 80, a fin de resolver en la misma forma que se ha expresado en la segunda parte del propio artículo, sobre la legitimidad de las credenciales y calidades de los diputados que se presenten de nuevo, y siendo aprobadas prestarán inmediatamente todos los diputados el juramento que prescribe el artículo 81, y en seguida procederán a hacer el nombramiento de presidente, vicepresidente y secretarios en los mismos términos que está prevenido en el artículo 82.
- Art. 84.* El congreso abrirá sus sesiones ordinarias el día 1 de enero de cada año, y el día 1 de setiembre de todos los años siguientes al de la renovación del mismo congreso, debiendo asistir a actos tan importantes el gobernador del estado, quien pronunciará un discurso análogo a las circunstancias, al que contestará el presidente del congreso en términos generales.
- Art. 85.* El día siguiente al de la apertura de las sesiones ordinarias se presentará el gobernador a dar cuenta al congreso por escrito del estado de la administración pública, proponiendo las mejoras o reformas que puedan hacerse en todos y cada uno de sus ramos.
- Art. 86.* Las sesiones del congreso serán diarias, sin otra interrupción que la de los días festivos solemnes. Todas deberán ser públicas a excepción de las en que hayan de tratarse asuntos que exijan reserva, las cuales podrán ser secretas.
- Art. 87.* Las sesiones ordinarias del congreso que comienzan el día 1º de enero durarán este mes y los tres siguientes de febrero, marzo y abril, no pudiendo prorrogarse, sino cuando más por otro mes en sólo dos casos: primero, a petición del gobernador, y segundo, si el mismo congreso lo juzgare necesario, debiendo concurrir para que haya acuerdo en uno y otro caso el voto de las dos terceras partes de todos los diputados. Las sesiones ordinarias que comienzan el día 1 de setiembre durarán los treinta días del mismo mes, sin que puedan prorrogarse por motivo ni pretexto alguno. Unas y otras se cerrarán con las mismas formalidades que se prescriben para su apertura.
- Art. 88.* Antes de concluir el congreso las sesiones ordinarias nombrará de su seno una diputación permanente compuesta de tres individuos propietarios y uno suplente, la que durará todo el tiempo intermedio de unas a otras sesiones ordinarias, y su presidente será el primero nombrado, y su secretario el último individuo propietario.

- Art. 89.* Cuando en el tiempo intermedio de unas a otras sesiones ordinarias ocurran circunstancias o negocios que exijan la reunión del congreso, éste podrá ser convocado para sesiones extraordinarias, siempre que así se acuerde por el voto unánime de las dos terceras partes de los miembros de la diputación permanente y del consejo de gobierno, unidos para este efecto.
- Art. 90.* Si las circunstancias o los negocios que han motivado la convocación extraordinaria del congreso fueren muy graves y urgentes, mientras puede verificarse la reunión, la diputación permanente unida con el consejo y los demás diputados que se hallen en la capital, tomará las providencias del momento que sean necesarias, y dará cuenta de ellas al congreso luego que se haya reunido.
- Art. 91.* Cuando el congreso se reúna para celebrar sesiones extraordinarias, serán llamados para concurrir a ellas los mismos diputados que deben asistir a las ordinarias de aquel año, y se ocuparán exclusivamente del asunto o asuntos comprendidos en la convocatoria: pero si no los hubieren concluido para el día en que deban abrirse las sesiones ordinarias, se cerrarán aquéllas, y continuarán en éstas los puntos para que fueron convocadas las sesiones extraordinarias.
- Art. 92.* La celebración de sesiones extraordinarias no impide la elección de nuevos diputados en el tiempo prescrito por esta constitución.
- Art. 93.* Las sesiones extraordinarias se abrirán y cerrarán con las mismas solemnidades que las ordinarias.
- Art. 94.* Las resoluciones que tome el congreso sobre la traslación de su residencia, o prorrogación de sus sesiones, las hará ejecutar el gobernador sin hacer observaciones sobre ellas.
- Art. 95.* El congreso en todo lo que pertenezca a su gobierno y orden interior, observará el reglamento que se formará por el actual, pudiendo hacer en él las reformas que juzgue necesarias.
- Art. 96.* Los diputados se renovarán en su totalidad cada dos años, pudiendo ser reelegidos los del congreso anterior; pero no se les podrá obligar a aceptar este encargo, sino mediando el hueco de una diputación. Se exceptúan por esta vez de lo dispuesto en el presente artículo los diputados del congreso actual, en cuanto a que no podrán ser reelegidos para el próximo constitucional.

#### *Sección cuarta*

##### *De las atribuciones del Congreso, y de su diputación permanente*

- Art. 97.* Son atribuciones exclusivamente propias del congreso:
- I. Decretar, interpretar, reformar, o derogar las leyes relativas a la administración y gobierno interior del estado en todos sus ramos.
  - II. Regular los votos que hayan obtenido los ciudadanos en las asambleas electorales de partido para gobernador, vicegobernador y consejeros del gobierno, y hacer el nombramiento de ellos en su caso.

- III. Decidir por escrutinio secreto los empates que haya entre dos o mas individuos para la elección de estos cargos.
- IV. Resolver las dudas que se ofrezcan sobre estas elecciones, y sobre las calidades de los elegidos.
- V. Calificar las excusas que los ciudadanos elegidos aleguen para no admitir estos destinos, y determinar sobre ellas lo que le parezca.
- VI. Constituirse en gran jurado para declarar si ha o no lugar a la formación de causa, así por los delitos de oficio, como por los comunes contra los diputados del congreso, el gobernador, el vicegobernador, los vocales del consejo, el secretario del gobierno, y los individuos del supremo tribunal de justicia del estado.
- VII. Hacer efectiva la responsabilidad de estos funcionarios públicos, y disponer en su caso que se exija a los demás empleados.
- VIII. Fijar cada año los gastos públicos del estado en vista de los presupuestos que le presentará el gobierno.
- IX. Establecer o confirmar los impuestos, derechos o contribuciones necesarias para cubrir estos gastos con arreglo a esta constitución y a la general de la federación. Arreglar su recaudación, determinar su inversión, y aprobar su repartimiento.
- X. Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de todos los caudales públicos del estado.
- XI. Contraer deudas en caso de necesidad sobre el crédito del estado, y designar garantías para cubrirlas.
- XII. Decretar lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes del estado.
- XIII. Crear, suspender o suprimir los empleos públicos del estado, y señalarles, disminuirles o aumentarles sus sueldos, retiros o pensiones.
- XIV. Conceder premios o recompensas a las corporaciones o personas que hayan hecho servicios esclarecidos al estado, y decretar honores públicos a la memoria póstuma de los grandes hombres.
- XV. Reglamentar el método en que deba hacerse la recluta de los hombres que se necesiten para el servicio o reemplazo de las compañías de milicia presidial permanente de caballería, y de milicia activa de la misma arma auxiliar de aquélla, que están destinadas a la defensa del estado por su institución, y aprobar la distribución que se haga entre los pueblos del estado, del cupo que respectivamente les corresponda para llenar aquel objeto.
- XVI. Decretar lo conveniente para el alistamiento e instrucción de la milicia cívica del estado y nombramiento de sus oficiales, conforme a la disciplina prescrita o que se prescribiere por las leyes generales.
- XVII. Promover y fomentar por leyes la ilustración y educación pública, y el progreso de las ciencias, artes y establecimientos útiles, removiendo los obstáculos que entorpezcan objetos tan recomendables.
- XVIII. Proteger la libertad política de la imprenta.
- XIX. Intervenir, y dar o negar su consentimiento en todos aquellos casos en que lo previene esta constitución.

*Art. 98.* Las atribuciones de la diputación permanente son:

- I. Velar sobre la observancia de la acta constitutiva, constitución y leyes generales de la Unión, y particulares del estado, para dar cuenta al congreso de las infracciones que haya notado.
- II. Convocar al congreso para sesiones extraordinarias en los casos, y en el modo prescritos por esta constitución.
- III. Desempeñar las funciones que se le señalan en los artículos 79 y 80.
- IV. Dar aviso a los diputados suplentes para que a su vez concurren al congreso en lugar de los propietarios; y si ocurriere el fallecimiento, o imposibilidad absoluta de unos y otros, comunicar las correspondientes órdenes al respectivo partido para que proceda a nueva elección.
- V. Recibir los testimonios de las actas de elecciones de las asambleas electorales de partido para gobernador, vicegobernador y vocales del consejo de gobierno, y entregarlos al congreso luego que se haya instalado.

### *Sección quinta*

#### *De la formación y promulgación de las leyes*

*Art. 99.* En el reglamento interior del congreso se prevendrá la forma, intervalos, y modo de proceder en los debates y votaciones de los proyectos de ley o decreto.

*Art. 100.* Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado conforme al reglamento, no se volverá a proponer hasta las sesiones ordinarias del año siguiente; pero esto no impedirá que alguno o algunos de sus artículos compongan parte de otros proyectos no desechados.

*Art. 101.* La mitad y uno más del número total de los diputados forman congreso para dictar providencias y trámites que no tengan el carácter de ley o decreto. Para discutir y votar proyectos de ley o decreto, y dictar órdenes que sean de mucha gravedad se requiere el concurso de las dos terceras partes de todos los diputados.

*Art. 102.* Si un proyecto de ley o decreto, después de discutido, fuere aprobado, se comunicará al gobernador, quien si también lo aprobare, procederá inmediatamente a promulgarlo y circularlo con las solemnidades correspondientes; pero si no, podrá hacer sobre él las observaciones que le parezcan, oyendo antes al consejo, y lo devolverá con ellas al congreso dentro de diez días útiles contados desde su recibo.

*Art. 103.* Los proyectos de ley o decreto, devueltos por el gobernador según el artículo antecedente, se discutirán segunda vez, pudiendo asistir a la discusión y hablar en ella el orador que designare el gobierno. Si en este segundo debate fueren aprobados por las dos terceras partes de los diputados presentes, se comunicarán de nuevo al gobernador, quien sin escusa procederá inmediatamente a su solemne promulgación y circulación; pero si no fueren aprobados en esta forma, no se podrán volver a proponer dichos proyectos hasta las sesiones del año siguiente.

*Art. 104.* Si el gobernador no devolviera algún proyecto de ley o decreto dentro del término señalado en el art. 102, por este mismo hecho se tendrá por sancionado,

y como tal se promulgará, a menos que corriendo aquel término, el congreso haya cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá verificarse el primer día en que se haya reunido el congreso.

*Art. 105.* Las leyes se derogan con las mismas formalidades y por los mismos trámites que se establecen.

*Apéndice a este título*

*De las elecciones de los diputados  
para el Congreso General de la Federación*

*Art. 106.* Las asambleas electorales de partido, en el mismo día y en la propia forma en que deben hacer la elección de los diputados al congreso del estado, procederán a la de los individuos que deban elegir los diputados para el congreso general de la Unión, nombrando por cada siete mil almas un individuo que tenga las calidades requeridas en el artículo 53 de esta constitución. En los partidos en que resulte un exceso de población que pase de tres mil y quinientas almas, se nombrará por esta fracción otro elector, y en los que no tenga la población de siete mil, se nombrará sin embargo uno. Las mismas juntas, concluida que sea esta elección, remitirán copia certificada de su acta al vicegobernador del estado, y pasarán también el correspondiente testimonio a cada uno de los elegidos para que les sirva de credencial.

*Art. 107.* Los electores así nombrados pasarán a la capital del estado, donde se presentarán al vicegobernador o al que haga sus veces; y reuniéndose bajo la presidencia de uno u otro, tres días antes del domingo primero del mes de octubre, en sesión pública, en el edificio que se tenga por más a propósito, nombrarán de entre ellos mismos dos escrutadores y un secretario, para que examinando las credenciales, informen al siguiente día si están o no arregladas. Las credenciales de los escrutadores y secretario se examinarán por una comisión de tres individuos que igualmente se nombrará.

*Art. 108.* Al siguiente día se reunirán de nuevo, se leerán los informes, y si se hallare defecto en las credenciales o en las calidades de los electores, la junta decidirá en sesión permanente, y su resolución se ejecutará sin recurso por aquella sola vez, y para solo aquel caso, entendiéndose que la duda no puede versar sobre lo prevenido por ésta u otra ley.

*Art. 109.* En el domingo primero del expresado mes de octubre, reunidos los electores, y estando presentes la mitad y uno más de todos ellos, se procederá al nombramiento de los diputados que deben concurrir por el estado al congreso general de la federación, en la forma dispuesta por esta constitución para el nombramiento de los del congreso del estado. Hecho esto la junta dispondrá lo conveniente para cumplir con lo prevenido en el art. 17 de la constitución federal, y se disolverá.

## Título II Del Poder Ejecutivo del estado

### *Sección primera Del gobernador*

*Art. 110.* El gobernador del estado debe reunir al tiempo de su nombramiento las calidades siguientes:

- 1<sup>a</sup>. Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos.
- 2<sup>a</sup>. Nacido en el territorio de la república.
- 3<sup>a</sup>. De edad de treinta años cumplidos.
- 4<sup>a</sup>. Vecino de este estado, con residencia en él por cinco años, dos de ellos inmediatos a su elección.

*Art. 111.* Los eclesiásticos, los militares y demás empleados de la federación en actual servicio de la misma, no pueden obtener el empleo de gobernador.

*Art. 112.* El gobernador del estado durará cuatro años en el desempeño de su oficio, y no podrá ser reelegido para el mismo empleo, sino en el cuarto año de haber cesado en sus funciones.

*Art. 113.* Las prerrogativas del gobernador, atribuciones y restricciones de sus facultades son las siguientes.

### *Prerrogativas del gobernador*

- I. Puede el gobernador hacer observaciones sobre las leyes y decretos del congreso, en el modo y forma que se prescribe por el art. 102, suspendiendo su publicación hasta la resolución del mismo congreso, menos en los casos exceptuados en esta constitución.
- II. Puede hacer al congreso las propuestas de leyes o reformas que crea conducentes al bien general del estado.
- III. Puede indultar a los delincuentes con arreglo a las leyes.
- IV. El gobernador no puede ser acusado por cualesquiera delitos cometidos en el tiempo de su empleo, ni durante éste, ni un año después, contado desde el día en que cesó en sus funciones, sino ante el congreso, y pasado aquel término ni ante éste.

### *Atribuciones del gobernador*

- I. Cuidar de la conservación del orden y tranquilidad pública en lo interior del estado, y de su seguridad en lo exterior, disponiendo para ambos objetos de la milicia del propio estado, que en toda la comprensión de éste mandará en jefe el mismo gobernador.

- II. Cuidar del cumplimiento de la acta constitutiva, de la constitución general, de la particular del estado, y de las leyes, decretos y órdenes de la federación y del congreso del mismo estado, expidiendo los decretos y órdenes convenientes para su ejecución.
- III. Formar, oyendo al consejo, las instrucciones y reglamentos que crea necesarios para el mejor gobierno de los ramos de la administración pública del estado, los que pasará al congreso para su aprobación.
- IV. Proveer con arreglo a la constitución y a las leyes, todos los empleos del estado cuyo nombramiento no sea popular, ni esté prevenido de otro modo por aquéllas.
- V. Nombrar y separar libremente al secretario del despacho.
- VI. Cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por los tribunales y juzgados del estado, y de que se ejecuten sus sentencias.
- VII. Cuidar de la administración y recaudación de todas las rentas del estado, y decretar su inversión con arreglo a las leyes.
- VIII. Suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, oído el dictamen del consejo, a todos los empleados del estado que sean del ramo del poder ejecutivo, y de su nombramiento o aprobación, cuando infrinjan sus órdenes o decretos, pasando los antecedentes de la materia al tribunal respectivo, en el caso que crea deber formárseles causa.
- IX. Proponer a la diputación permanente la convocación del congreso a sesiones extraordinarias, siempre que así lo crea conveniente, oyendo antes al consejo.

### *Restricciones de las facultades del gobernador*

No puede el gobernador:

- I. Mandar en persona la milicia cívica del estado, sin expreso consentimiento del congreso, o acuerdo en sus recesos de la diputación permanente. Cuando la mande con la referida circunstancia, el vicegobernador se encargará del gobierno.
- II. Mezclarse en el examen de las causas pendientes, ni disponer en manera alguna, durante el juicio, de las personas de los reos en las criminales.
- III. Privar a ninguno de su libertad, ni imponerle pena; pero cuando el bien y seguridad del estado exijan el arresto de alguna persona, podrá verificarlo con calidad de poner las personas arrestadas a disposición del tribunal o juez competente dentro de cuarenta y ocho horas.
- IV. Ocupar la propiedad de ningún particular o corporación, ni embarazarle la posesión, uso o aprovechamiento de ella, si no es que fuere necesario para un objeto de conocida utilidad general a juicio del consejo de gobierno, en cuyo caso podrá hacerlo con acuerdo de éste y mediante la aprobación del congreso, y en sus recesos de la diputación permanente, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno.
- V. Impedir o embarazar en manera alguna, ni bajo de ningún pretexto, las elecciones populares determinadas por esta constitución y las leyes, ni el que aquéllas surtan todos sus efectos.



- VI. Salir de la capital a otro lugar del estado por más de un mes: si necesitare más tiempo o le fuere preciso salir del territorio del estado, pedirá licencia al congreso, y en sus recesos a la diputación permanente.
- Art. 114.* Para publicar las leyes y decretos del congreso del estado usará el gobernador de la fórmula que sigue: El gobernador del estado de Coahuila y Tejas, a todos sus habitantes, sabed: [aquí el texto de la ley o decreto.] Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

### *Sección segunda*

#### *Del vicegobernador*

- Art. 115.* Habrá igualmente en el estado un vicegobernador: sus calidades serán las mismas requeridas para el gobernador: su duración la de cuatro años; y no podrá ser reelegido para el mismo empleo, sino en el cuarto año de haber cesado en sus funciones.
- Art. 116.* El vicegobernador presidirá el consejo pero sin voto, si no es en los casos de empate: será también el jefe de policía del departamento de la capital, y cuando funcione como gobernador, desempeñará la jefatura política un sustituto que nombrará él mismo interinamente con aprobación del consejo.
- Art. 117.* El vicegobernador desempeñará las funciones del gobernador en vacante de éste, o cuando se halle impedido para servir su oficio, a juicio del congreso, o de la diputación permanente.
- Art. 118.* Cuando también falte el vicegobernador hará las veces de gobernador el consejero que nombre el congreso. Si éste estuviere en receso, lo nombrará en lo pronto y basta su reunión la diputación permanente.
- Art. 119.* En caso de fallecimiento o imposibilidad absoluta del gobernador o vicegobernador en los dos primeros años del ejercicio de sus empleos, se nombrará nuevo gobernador o vicegobernador al tiempo de hacerse las inmediatas elecciones de diputados del congreso.
- Art. 120.* Durante su encargo sólo ante el congreso puede ser acusado el vicegobernador por los delitos cometidos en el tiempo de su empleo, cualesquiera que sean éstos.

### *Sección tercera*

#### *Del Consejo de gobierno*

- Art. 121.* Para el mejor desempeño en el ejercicio de sus funciones tendrá el gobernador un cuerpo consultivo que se denominará consejo de gobierno, y lo compondrán tres vocales propietarios y dos suplentes: de todos los cuales sólo uno podrá ser eclesiástico.
- Art. 122.* Para ser individuo del consejo se requieren las mismas calidades que para ser diputado. Los que están inhibidos de ser diputados no pueden ser consejeros.

- Art. 123.* Cada dos años se renovará el consejo, saliendo la primera vez uno de los vocales propietarios y suplente que hayan sido últimamente nombrados: en la segunda los demás propietarios y el otro suplente, y así sucesivamente.
- Art. 124.* Ningún consejero podrá ser reelecto sino en el cuarto año de haber cesado en su oficio.
- Art. 125.* Cuando el gobernador del estado asistiere al consejo lo presidirá sin voto, y en tal caso no asistirá el vicegobernador.
- Art. 126.* El secretario del consejo lo será uno de sus miembros en el modo y forma que lo disponga su reglamento interior, que formará el mismo consejo y lo presentará al gobierno, quien lo pasará al congreso para su aprobación.
- Art. 127.* Son atribuciones del consejo
- I. Dar dictamen fundado y por escrito al gobernador en todos aquellos negocios en que la ley imponga a éste la obligación de pedirlo, y en los demás en que el mismo gobernador tenga a bien consultarle.
  - II. Velar sobre la observancia de la acta constitutiva, constitución federal y leyes generales de la Unión, constitución y leyes particulares del estado, dando cuenta al congreso con las infracciones que note.
  - III. Promover el establecimiento y fomento de todos los ramos de prosperidad del estado.
  - IV. Proponer ternas para la provisión de aquellos empleos en que la ley exija este requisito.
  - V. Acordar en unión de la diputación permanente conforme al artículo 89, la convocación del congreso a sesiones extraordinarias, y reunirse con la misma diputación para las providencias del momento que sean necesarias en los casos del artículo 90.
  - VI. Glosar las cuentas de todos los caudales públicos, y pasarlas al congreso para su aprobación.
- Art. 128.* El consejo será responsable de todos los actos relativos al ejercicio de sus atribuciones.

### *De las elecciones de gobernador, vicegobernador y consejeros*

- Art. 129.* Al día siguiente de haber hecho las elecciones de diputados del congreso, las juntas electorales de partido, todas y cada una, nombrarán un gobernador, un vicegobernador, tres consejeros propietarios y dos suplentes, haciendo dichos nombramientos en el modo y términos que previenen los artículos 71, 72, 73 y 74.
- Art. 130.* Concluidas dichas elecciones, se fijará inmediatamente en el paraje más público una lista firmada por el secretario de la asamblea, que comprenda los nombres de los elegidos y destinos para que lo han sido: se firmarán las actas por el presidente y los electores, y en pliego certificado se remitirán testimonios de ellas, autorizados por el mismo presidente, secretario y escrutadores, a la diputación permanente.

- Art. 131.* El día de la apertura de las primeras sesiones ordinarias del congreso, el presidente que haya sido de la diputación permanente, presentará los referidos testimonios, y después de haberse leído, el congreso nombrará una comisión de su seno y los pasará a ella para su revisión, y que dé cuenta con el resultado dentro de tercero día.
- Art. 132.* En este día procederá el congreso a calificar las elecciones hechas por los partidos, y hacer la enumeración de votos.
- Art. 133.* El individuo que reuniere la mayoría absoluta de votos de las juntas electorales de partido, computados aquéllos por el número total de vocales que compongan éstas, será el gobernador, vicegobernador o consejero, según sea la elección de que se trate.
- Art. 134.* Si ninguno reuniere la expresada mayoría, el congreso elegirá para estos empleos uno de los dos o más individuos que tengan mayor número de sufragios, y lo mismo sucederá cuando ninguno tuviere esta mayoría respectiva, sino que todos estén igualados en votos.
- Art. 135.* Si sólo un individuo obtuviere la mayoría respectiva, y dos o más un número igual de sufragios, pero mayor que el de todos los otros, el congreso elegirá de entre aquéllos un individuo, y éste competirá para el nombramiento con el que reunió la mayoría respectiva.
- Art. 136.* En caso de empate se repetirá la votación por una sola vez, y si aun resultare empatada decidirá la suerte.
- Art. 137.* Los empleos de gobernador, vicegobernador y consejeros se desempeñarán con preferencia a cualquiera otro del estado, y la misma preferencia tendrán entre sí por su orden. Los elegidos para estos destinos tomarán posesión de ellos el día 1 de marzo, y no podrán excusarse de servirlos sino los diputados del congreso al tiempo de la elección, y los que a juicio del mismo congreso estén imposibilitados física o moralmente.
- Art. 138.* Si por algún motivo, el gobernador electo no estuviere presente este día para entrar en el ejercicio de sus funciones, entrará a desempeñarlas el vicegobernador nuevamente electo; y si éste tampoco se hallare pronto, se llenará su falta conforme al artículo 118.

### *Sección quinta*

#### *Del secretario del despacho de gobierno*

- Art. 139.* El despacho de los negocios del supremo gobierno del estado, sean éstos de la clase que fueren, correrá al cargo de un secretario que se titulará secretario del despacho del gobierno del estado.
- Art. 140.* Para ser secretario del despacho del gobierno, se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, nacido en el territorio de la federación mexicana, vecino de este estado, con residencia en él tres años, uno de ellos inmediato a su elección. Los eclesiásticos no pueden obtener este empleo.

- Art. 141.* Todas las leyes, decretos, órdenes, instrucciones y reglamentos que se circulen a los pueblos, o se dirijan a determinada corporación o persona por el gobernador, así como también las copias que emanen de la secretaría, deberán ser autorizadas por el secretario, y sin este requisito no serán obedecidas ni harán fe.
- Art. 142.* El secretario será responsable con su persona y empleo de lo que autorice con su firma contrario a la acta constitutiva, constitución y leyes generales de la Unión, o particulares del estado, y órdenes del presidente de la república que no sean manifiestamente opuestas a dichas constituciones y leyes, sin que le sirva de excusa habérselo mandado el gobernador.
- Art. 143.* Para el gobierno interior de la secretaría se observará el reglamento que formará el secretario y aprobará el congreso.
- Art. 144.* Este empleado público, y lo mismo el gobernador, vicegobernador y consejeros, cesarán durante su encargo, en el desempeño de los empleos que obtenían, luego que hayan tomado posesión de sus destinos.

### *Sección sexta*

#### *De los jefes de policía de departamento, y de los subalternos o jefes de partido*

- Art. 145.* En la cabecera de cada departamento del estado habrá un funcionario a cuyo cargo estará el gobierno político del mismo, y se denominará jefe de policía del departamento.
- Art. 146.* Para ser jefe de departamento se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, de edad de veinte y cinco años cumplidos, vecino del estado, y residente en él tres años, uno de ellos inmediato a su elección.
- Art. 147.* El gobernador a propuesta en terna del consejo, apoyada en informes de los ayuntamientos del departamento respectivo, nombrará los jefes de departamento, excepto el de la capital.
- Art. 148.* Los jefes de departamento estarán sujetos inmediatamente al gobernador del estado, y de ninguna manera uno a otro. Durarán cuatro años en sus destinos, y podrán ser continuados en ellos, concurriendo las mismas formalidades prescritas para su primer nombramiento.
- Art. 149.* En la cabecera de cada partido que no sea el en que resida el jefe del departamento, habrá además un jefe subalterno o de partido nombrado por el gobierno a propuesta en terna del mismo jefe del departamento.
- Art. 150.* Los jefes subalternos o de partido deben tener las mismas calidades que los de departamento, con la diferencia de que su vecindad y residencia han de ser en el distrito del mismo partido; y tendrán además algún modo honesto de vivir, capaz de mantenerlos con decencia.
- Art. 151.* La duración de los jefes de partido en sus destinos será la misma de los de departamento, y a propuesta de éstos, podrán también continuarse en sus empleos.

- Art. 152.* Nadie podrá excusarse de servir estos encargos sino en caso de reelección para los mismos dentro de los cuatro años de haberlos servido, o con otra causa legítima a juicio del gobernador; quien resolverá oyendo antes al jefe del departamento respectivo.
- Art. 153.* Tanto estos jefes, como los de departamento son responsables de todos sus actos de omisiones contra la constitución y leyes generales de la federación, y particulares del estado: los primeros a los mismos jefes de departamento, a quienes estarán inmediatamente subordinados, y éstos al gobernador.
- Art. 154.* Las atribuciones de unos y otros jefes, y el modo con que deben desempeñarlas, se detallarán en el reglamento para el gobierno político-económico de los pueblos.

### *Sección séptima*

#### *De los ayuntamientos*

- Art. 155.* Toca a los ayuntamientos el cuidar de la policía y gobierno interior en los pueblos del estado, y a este fin los habrá en todos aquellos que hasta aquí los hayan tenido.
- Art. 156.* En los pueblos que no los tengan y convenga el que los haya, se pondrán; no pudiendo dejar de haberlos en las cabeceras de partido, cualquiera que sea su población, ni en los pueblos que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, si no es que éstos se hallaren unidos a otra municipalidad, en cuyo caso, porque por otras circunstancias pueda no convenir su separación, será necesario para que tengan ayuntamiento que lo declare el congreso, previo informe del gobierno, y el expediente que deberá formarse con señalamiento del territorio que haya de ocupar la nueva municipalidad.
- Art. 157.* Los pueblos que no tuvieren el número señalado de almas, pero que unidos con ventajas a otro u otros, puedan formar una municipalidad, la formarán; y el ayuntamiento se establecerá en el lugar más conveniente a juicio del gobierno. Por circunstancias particulares puede disponer el congreso, previo el expediente respectivo e informe del gobierno, que haya ayuntamiento en los lugares de menor población.
- Art. 158.* En las poblaciones en que no pueda tener lugar el establecimiento de ayuntamiento, y que por su mucha distancia de otras municipalidades tampoco éstas puedan cuidar de su gobierno interior, las juntas electorales de aquella a que pertenezcan, nombrarán un comisario de policía y un síndico procurador, que desempeñarán las funciones que les designe el reglamento del gobierno político de los pueblos.
- Art. 159.* Los ayuntamientos se compondrán del alcalde o alcaldes, síndico o síndicos y regidores, cuyo número designará el citado reglamento.
- Art. 160.* Para ser individuo del ayuntamiento se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, o de veinte y uno siendo casado, vecino del distrito del ayuntamiento, con residencia en él de tres años, uno de ellos inmediato a su elección, tener algún capital o industria de que poder subsistir, y saber leer y escribir.

- Art. 161.* No pueden ser individuos del ayuntamiento los empleados públicos asalariados por el estado, los militares y demás empleados del gobierno general en actual ejercicio, ni los eclesiásticos.
- Art. 162.* Los alcaldes se renovarán cada año en su totalidad, los regidores por mitad, y lo mismo los procuradores síndicos si fueren dos. Siendo uno solo se mudará todos los años.
- Art. 163.* El que hubiere desempeñado cualquiera de estos encargos, no podrá obtener ninguno otro municipal, ni ser reelegido para el mismo que sirvió, hasta después de dos años de haber cesado en él.
- Art. 164.* Los individuos de los ayuntamientos serán nombrados por medio de juntas electorales municipales, que se celebrarán en la misma forma en que se hacen las juntas municipales acordadas para el nombramiento de los diputados del congreso. Aquellas juntas se convocarán el primer domingo de diciembre, y se reunirán y desempeñarán sus funciones el segundo domingo y día siguiente.
- Art. 165.* En consecuencia de dichas juntas, se tendrán por constitucionalmente nombrados para alcaldes, regidores y síndicos, los ciudadanos que hayan reunido mayor número de votos en las respectivas listas. El empate que hubiere entre dos o mas individuos, lo decidirá por medio de la suerte el ayuntamiento existente al tiempo de la elección.
- Art. 166.* Si falleciere alguno de los individuos del ayuntamiento, o por cualquiera otro motivo vacare su encargo, lo seguirá desempeñando el ciudadano que en el orden de la lista respectiva cuente mayor número de votos.
- Art. 167.* Los oficios de ayuntamiento son carga concejil de que nadie podrá excusarse.

### Título III Del Poder Judicial

#### *Sección única*

#### *De la administración de justicia en lo general*

- Art. 168.* La administración de justicia en lo civil y criminal corresponde exclusivamente a los tribunales y juzgados que con arreglo a la constitución deben ejercer el poder judicial.
- Art. 169.* Ni el congreso ni el gobernador pueden avocarse las causas pendientes y abrir las ya fenecidas, ni los mismos tribunales y juzgados.
- Art. 170.* Todo habitante del estado deberá ser juzgado por tribunales y jueces competentes, establecidos con anterioridad al acto por que se juzga, y de ninguna manera por comisión especial ni ley retroactiva.
- Art. 171.* Las leyes arreglarán el orden y formalidades que deben observarse en los procesos: éstas serán uniformes en todos los juzgados y tribunales, y ninguna autoridad podrá dispensarlas.

- Art. 172.* Los tribunales y juzgados, como autorizados únicamente para aplicar las leyes, nunca podrán interpretarlas ni suspender su ejecución.
- Art. 173.* Los militares y eclesiásticos residentes en el estado, continuarán sujetos a sus respectivas autoridades.
- Art. 174.* Ningún negocio tendrá más que tres instancias, y otras tantas sentencias definitivas. Las leyes dispondrán cuál de dichas sentencias ha de causar ejecutoria, y de ella no se admitirá otro recurso que el de nulidad, en la forma y para los efectos que se prevengan.
- Art. 175.* El juez que haya sentenciado un asunto en alguna instancia, no puede conocer de nuevo en cualquiera otra, ni en el recurso de nulidad que sobre el mismo se interponga.
- Art. 176.* El cohecho, soborno y prevaricación producen acción popular contra el magistrado o juez que los cometieren.
- Art. 177.* La justicia se administrará en nombre del estado libre de Coahuila y Tejas en la forma que prescriban las leyes.

#### *Párrafo primero*

##### *De la administración de justicia en lo civil*

- Art. 178.* Todo habitante del estado queda expedito para terminar sus diferencias, sea cual fuere el estado del juicio, por medio de jueces árbitros o de cualquiera otro modo extrajudicial: sus convenios en este particular serán observados religiosamente, y las sentencias de los árbitros ejecutadas, si las partes al hacer el compromiso no se reservaren el derecho de apelar.
- Art. 179.* Los negocios de corta cantidad serán terminados por providencias gubernativas que se ejecutarán sin recurso alguno. Una ley particular fijará la cantidad y el modo de procederse en ellos.
- Art. 180.* En los demás negocios civiles y criminales sobre injurias, se tendrá el juicio de conciliación en la forma que establezca la ley, y sin hacer constar que se intentó aquel medio no podrá establecerse juicio escrito si no es en los casos que determinará la misma ley.

#### *Párrafo segundo*

##### *De la administración de justicia en lo criminal*

- Art. 181.* Toda demanda criminal por delitos ligeros que deban ser castigados con penas correccionales, será juzgada por providencias gubernativas sin forma ni figura de juicio, y de su resultado no se interpondrá apelación ni otro recurso. La ley señalará aquellas penas, y calificará los delitos a que correspondan.
- Art. 182.* En los delitos graves se instruirá información sumaria del hecho, sin cuyo requisito y el del correspondiente auto motivado que se notificará al reo y pasará al alcaide en copia, nadie podrá ser preso.
- Art. 183.* Si los jueces no pudieren cumplir en lo pronto con lo prevenido en el anterior artículo, el arrestado no se tendrá como preso sino en clase de detenido, y si

dentro de cuarenta y ocho horas no se le hubiere notificado el auto de prisión, y comunicándose éste al alcaide, se pondrá en libertad.

- Art. 184.* El que dé fiador en los casos en que la ley no lo prohíba expresamente, no se llevará a la cárcel, y en cualquier estado de la causa que aparezca no poderse imponer al preso pena corporal, se pondrá éste en libertad bajo de fianza.
- Art. 185.* Los que hayan de declarar en materias criminales sobre hechos propios lo harán sin juramento.
- Art. 186.* Al delincuente infraganti todos pueden arrestarlo y conducirlo a la presencia del juez.
- Art. 187.* Se tendrá el mayor cuidado en que las cárceles sirvan sólo para asegurar a los reos y no para molestarlos.
- Art. 188.* Las causas criminales serán públicas en el modo y forma que dispongan las leyes, desde luego que se trate de recibir al reo su confesión con cargos.
- Art. 189.* Queda prohibida para siempre la pena de confiscación de bienes; y aun el embargo de éstos sólo podrá verificarse cuando se proceda por delitos que lleven consigo responsabilidad pecuniaria, y únicamente en proporción a ésta.
- Art. 190.* No se acusará nunca de tormentos y apremios, y las penas que se impongan, cualquiera que sea el delito, no serán trascendentales a la familia del que las sufre, sino que tendrán su efecto únicamente sobre el que las mereció.
- Art. 191.* Ninguna autoridad del estado podrá librar orden para el registro de las casas, papeles y otros efectos de sus habitantes, si no es en los casos y en la forma que dispongan las leyes.
- Art. 192.* Una de las principales atenciones del congreso será establecer en las causas criminales el juicio por jurados, extenderlo gradualmente y aun adoptarlo en las causas civiles, a proporción que se vayan conociendo prácticamente las ventajas de esta preciosa institución.

### *Párrafo tercero*

#### *De los juzgados inferiores y tribunales superiores*

- Art. 193.* Los juzgados inferiores subsistirán en el modo y forma que se prescribirá por una ley, hasta que permitiéndolo las rentas del estado a juicio del congreso, puedan establecerse jueces de letras, que deberá haberlos en cada partido.
- Art. 194.* En la capital del estado habrá un tribunal supremo de justicia dividido en tres salas, compuesta cada una del magistrado o magistrados que la ley designe, y tendrá este tribunal un fiscal que despachará todos los asuntos de las tres salas. La misma ley particular determinará, en el caso que la sala se componga de un solo ministro, si deben nombrarse colegas, y el modo y forma en que esto deba hacerse.
- Art. 195.* Las dos primeras salas conocerán en segunda y tercera instancia de las causas civiles de los juzgados inferiores, y lo mismo de las criminales según lo determinen las leyes.
- Art. 196.* A la tercera sala pertenece
- 1º. Decidir las competencias entre los jueces subalternos.
  - 2º. Determinar los recursos de nulidad que se interpongan de las sentencias ejecutoriadas en primera, segunda y tercera instancia.



- 3°. Conocer de todos los recursos de fuerza que se interpongan de los tribunales y autoridades eclesiásticas del estado.
- 4°. Examinar las listas que mensualmente deberán remitírsele de las causas pendientes en primera, segunda y tercera instancia; pasar copias de ellas al gobernador, y disponer su publicación por la imprenta.
- 5°. Oír las dudas de ley que se ofrezcan a las dos primeras salas y a los tribunales de primera instancia, y pasarlas al congreso por conducto del gobernador con el correspondiente informe.

*Art. 197.* Las causas por delitos de oficio contra los jueces inferiores, y lo mismo las que se formen por delitos de igual clase y comunes a los diputados del congreso, al gobernador, al vicegobernador, a los consejeros, al secretario del gobierno, y a los individuos del tribunal de justicia, tendrán su principio y terminarán en todas sus instancias ante el mismo supremo tribunal. Las demás facultades de éste y sus respectivas salas las demarcará la ley.

*Art. 198.* En el caso de deberse formar causa a todo el tribunal, o alguna de sus salas, el congreso nombrará otro especial, compuesto de las salas correspondientes, y éstas del magistrado o magistrados que se estimen necesarios.

*Art. 199.* De los recursos de nulidad que se interpongan en las causas del supremo tribunal de justicia, en las de los individuos de que habla el artículo anterior, y en los asuntos que pertenecen a la tercera sala, conocerá el tribunal especial determinado para estos casos por el congreso.

*Art. 200.* Para ser magistrado o fiscal se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, nacido en algún lugar de la federación, y letrado de probidad y luces.

*Art. 201.* Tanto los magistrados como el fiscal serán nombrados por el congreso a propuesta del gobierno: disfrutarán un salario competente que designará la ley, y no podrán ser removidos de sus destinos sino por causa legalmente justificada.

*Art. 202.* Los individuos del supremo tribunal de justicia son responsables de todos sus procedimientos en el desempeño de sus funciones, y pueden ser acusados por ellos ante el congreso por cualquier individuo del pueblo.

## Título IV

### *Sección única*

#### *De la Hacienda Pública del estado*

*Art. 203.* Las contribuciones de los individuos que componen el estado, formarán la hacienda pública del mismo.

*Art. 204.* Estas contribuciones pueden ser directas, indirectas, generales o municipales; pero cualquiera que sea su clase, deben ser proporcionadas a los gastos que tienen de cubrir, y a los haberes de los ciudadanos.

*Art. 205.* No pueden establecerse contribuciones sino para satisfacer la parte que corresponde al estado de los gastos generales de la federación, y cubrir los par-

ticulares del mismo estado. Las contribuciones para este último objeto se fijarán precisamente en las primeras sesiones de cada año con arreglo al presupuesto que presentará el gobernador y aprobará el congreso.

*Art. 206.* Las contribuciones actuales subsistirán hasta que se publique su derogación, y ésta no podrá decretarse sino por el congreso.

*Art. 207.* Para el ingreso, custodia y distribución de todos los productos de las rentas del estado habrá en la capital una tesorería general.

*Art. 208.* No se admitirá en cuenta al jefe de dicha tesorería pago alguno que no haya sido para cubrir los gastos aprobados por el congreso, o por orden especial del gobernador.

*Art. 209.* Una instrucción particular arreglará las oficinas de la hacienda pública del estado.

*Art. 210.* El congreso nombrará anualmente tres individuos de su seno o de fuera de él para el examen de las cuentas de la tesorería del estado, y que se las presenten o pasen después informadas para su aprobación. Ésta o la determinación que recayere del congreso, se publicará y circulará a los ayuntamientos a fin de que hagan lo mismo con ella en sus distritos.

## Título V

### *Sección única*

#### *De la milicia cívica del estado*

*Art. 211.* En todos los pueblos del estado se establecerán cuerpos de milicia cívica, y éstos harán la fuerza militar del mismo estado.

*Art. 212.* La formación de estos cuerpos, su organización, disciplina y gobierno interior se arreglarán por el congreso conforme a lo que dispongan en la materia las leyes generales de la federación.

*Art. 213.* El mismo congreso arreglará el servicio de estas milicias, de modo que siendo conforme a los objetos de su institución, y el más útil al estado, sea en lo posible el menos gravoso a los ciudadanos.

*Art. 214.* Ningún coahuiltejo podrá excusarse de prestar este servicio, cuando y en la forma que se le exija por la ley.

## Título VI

### *Sección única*

#### *De la instrucción pública*

*Art. 215.* En todos los pueblos del estado se establecerán en número competente escuelas de primeras letras en que se enseñará a leer, escribir y contar, el catecismo

de la religión cristiana, una breve y sencilla explicación de esta constitución y la general de la república, los derechos y deberes del hombre en sociedad, y lo más que pueda conducir a la mejor educación de la juventud.

*Art. 216.* En los lugares en que convenga se pondrán también, a proporción que las circunstancias lo vayan permitiendo, los establecimientos de instrucción más necesarios para proporcionar la enseñanza pública de las ciencias y artes útiles al estado, y en ellos se explicarán con toda extensión las citadas constituciones.

*Art. 217.* El método de enseñanza será uniforme en todo el estado, y a este fin y para facilitarla, formará el congreso un plan general de instrucción pública; y arreglará por medio de estatutos y leyes cuanto pertenezca a este importantísimo objeto.

## Título VII

### *Sección única*

#### *De la observancia de la Constitución*

*Art. 218.* La observancia de la constitución en todas sus partes es una de las primeras y más sagradas obligaciones de los habitantes del estado de Coahuila y Tejas; de ella no puede dispensarles ni el congreso ni otra autoridad alguna, y todo coahuiltejo puede reclamar dicha observancia, representando con este objeto al congreso o al gobierno.

*Art. 219.* Cualquiera infracción de la constitución hace responsable personalmente al que la cometió. A fin de que se haga efectiva esta responsabilidad, el congreso dictará las leyes y decretos que crea conducentes, y además todos los años en sus primeras sesiones tomará en consideración las infracciones que le hagan presentes la diputación permanente y consejo de gobierno, y dispondrá lo conveniente.

*Art. 220.* Los funcionarios públicos del estado, sean de la clase que fueren, prestarán al tiempo de tomar posesión de sus empleos el juramento de observar, sostener y defender la acta constitutiva, constitución general, y particular del estado, y desempeñar fiel y cumplidamente los deberes de su empleo.

*Art. 221.* Las proposiciones sobre reforma, alteración o derogación de alguno o algunos de sus artículos, deben hacerse por escrito, y ser apoyadas y firmadas por la tercera parte de los diputados.

*Art. 222.* El congreso en cuyo tiempo se hagan algunas de estas proposiciones no dispondrá otra cosa en los dos años de sus sesiones, sino que se lean y publiquen por la imprenta, con los fundamentos en que se apoyen.

*Art. 223.* El congreso siguiente admitirá a discusión las proposiciones o las desechará; y admitidas se publicarán de nuevo por la imprenta, y circularán por el gobierno para que se lean en las inmediatas juntas electorales, antes de hacerse el nombramiento de diputados del congreso.

*Art. 224.* En el congreso que sigue se discutirán las alteraciones, reformas o derogaciones propuestas, y si fueren aprobadas, se publicarán inmediatamente como artículos constitucionales.

*Art. 225.* Para las reformas, alteraciones y derogaciones indicadas, además de las reglas prescritas en los artículos anteriores, se observarán todas las prevenidas para la formación y derogación de las leyes, a excepción del derecho de hacer observaciones concedido al gobernador, que no tendrá lugar en estos casos.

Dada en el Saltillo a 11 días del mes de marzo de 1827.—Santiago del Valle, presidente.—Juan Vicente Campos, vicepresidente. —Rafael Ramos Valdés.—José María Viesca.—Francisco Antonio Gutiérrez.—José Joaquín de Arce Rosales.—Mariano Varela.—José María Valdés y Guajardo.—José Cayetano Ramos, diputado secretario.—Dionisio Elizondo, diputado secretario.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en el Saltillo a 11 días del mes de marzo de 1827.—José Ignacio de Arizpe.— Juan Antonio Padilla, secretario.





HISTORIA CONSTITUCIONAL  
1831-1918



## Contenido | Sección segunda

Historia constitucional  
1831-1918

### Volumen II

Año de 1831	
Catecismo político de la Federación Mexicana	
José María Luis Mora.....	13
Año de 1836	
Bases y leyes constitucionales de la República Mexicana	
(Las Siete Leyes).....	61
14 de junio de 1843	
Bases de organización política de la República Mexicana.....	98
10 de octubre de 1846	
Manifestación de los electores primarios del Distrito Federal.....	127
29 de noviembre de 1846	
Programa de la mayoría de los diputados del Distrito Federal.....	133
5 de abril de 1847	
Dictamen de la mayoría de la Comisión de Constitución	
y voto particular de uno de sus individuos.....	141
3 de mayo de 1847	
Proyecto de ley de garantías presentado	
por José María Lafragua al Congreso Constituyente.....	167
18 de mayo de 1847	
Acta constitutiva y de reformas.....	170
Año de 1847	
El Estado y las garantías sociales.....	176



29 de enero de 1849	
Proyecto de Ley de Garantías Individuales formulado por los senadores Otero, Robredo e Ibarra .....	188
1 de marzo de 1854	
Plan de Ayutla .....	201
Marzo de 1854	
Plan de Acapulco .....	208
15 de mayo de 1856	
Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana .....	212
16 de junio de 1856	
Proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 .....	244
Año de 1856	
Voto particular sobre la propiedad de la tierra intervención del legislador Ponciano Arriaga en el Congreso Constituyente .....	262
25 de junio de 1856	
Ley de Desamortización de Bienes de la Iglesia y de Corporaciones Lerdo de Tejada .....	281
26 de agosto de 1856	
Concordancias de las constituciones de los estados con la general de la República .....	290
5 de febrero de 1857	
Constitución Política de la República Mexicana .....	300
Diciembre de 1857	
Plan de Tacubaya .....	320
15 de septiembre de 1858	
Discurso de Melchor Ocampo .....	322
20 de diciembre de 1858	
Plan de Ayotla .....	331
12 de julio de 1859	
Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos .....	333



4 de diciembre de 1860	
Ley sobre Libertad de Cultos.....	344
10 de enero de 1861	
Proclama de Juárez al volver a la Ciudad de México.....	361
11 de junio de 1861	
Decreto del Congreso, se declara presidente constitucional de la República al C. Benito Juárez.....	363
31 de octubre de 1861	
Tratado de Londres.....	364
24 de enero de 1861	
Reformas a la Constitución Política de la República Mexicana de 1857.....	366
Febrero de 1862	
Tratado de la Soledad y circular anexa.....	408
10 de abril de 1864	
El tratado de Miramar.....	410
1 de abril de 1865	
Estatuto para preparar la organización definitiva del Imperio.....	413
2 de octubre de 1865	
Proclama de su Majestad el Emperador.....	424
3 de octubre de 1865	
Ley para castigar las bandas armadas y guerrilleros.....	425
1 de noviembre de 1865	
Garantías individuales de los habitantes del Imperio.....	429
1 de noviembre de 1865	
Derechos y obligaciones de los habitantes y ciudadanos del Imperio.....	436
1 de noviembre de 1865	
Decreto sobre la libertad del trabajo en la clase de jornaleros.....	440
1 de noviembre de 1865	
Ley para dirimir las diferencias sobre terrenos y aguas entre los pueblos.....	443

26 de junio de 1866	
Ley sobre Terrenos de Comunidad y de Repartimiento.....	446
25 de enero de 1867	
Ley para castigar los delitos contra la nación, el orden, la paz pública y las garantías individuales.....	450
15 de julio de 1867	
Manifiesto del Presidente de la República al ocupar la capital.....	456
20 de abril de 1869	
Manifiesto a todos los oprimidos de México y el universo.....	458
Año de 1906	
Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación.....	461
1 de junio de 1906	
Huelga de Cananea, Sonora ESTEBAN BACA CALDERÓN.....	478
3 de diciembre de 1906	
Río Blanco JOHN KENNETH TURNER.....	487
4 de marzo de 1908	
La entrevista de James Creelman a Díaz <i>El Imparcial</i> , JAMES CREELMAN.....	493
5 de octubre de 1910	
Plan de San Luis.....	500
28 de enero de 1911	
Para después del triunfo <i>Regeneración</i> , RICARDO FLORES MAGÓN.....	507
18 de marzo de 1911	
Plan Político Social: proclamado por los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal.....	510
28 de noviembre de 1911	
Plan de Ayala.....	513

26 de marzo de 1913	
Plan de Guadalupe.....	517
30 de mayo de 1913	
Reformas al Plan de Ayala.....	520
19 de junio de 1914	
Ratificación al Plan de Ayala, San Pablo Oxtotepec.....	522
8 de julio de 1914	
Pacto de Torreón. Torreón, Coahuila.....	525
12 de diciembre de 1914	
Adiciones al Plan de Guadalupe y Decretos dictados conforme a las mismas, Veracruz.....	529
6 de enero de 1915	
Ley del 6 de enero de 1915, que declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856.....	534
24 de mayo de 1915	
Ley agraria del general Francisco Villa. León, Guanajuato.....	539
18 de abril de 1916	
Manifiesto a la Nación y Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria en Jojutla, Morelos.....	544
1 de diciembre de 1916	
Discurso del C. Venustiano Carranza al entregar al Congreso su proyecto de Constitución.....	552
5 de febrero de 1917	
Proyecto de Constitución sometido por el C. Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de Querétaro.....	568
3 de febrero de 1917	
Ley relativa a los representantes de los pueblos en materia agraria.....	603
1916-1917	
Crónica del Constituyente Juan de Dios Bojórquez (Djed Bórquez).....	606

17 de marzo de 1917	
Decreto general administrativo para el estado de Morelos.....	926
5 de julio de 1917	
Ley agraria que reforma a la expedida el 26 de octubre de 1915.....	932
5 de marzo de 1918	
Ley de los Derechos y Obligaciones de los Pueblos y de la Fuerza Armada.....	938
Articulado constitucional de 1917 con su correspondencia en 1857.....	943

## Año de 1831

Catecismo político de la Federación Mexicana  
José María Luis Mora

### Capítulo Primero De la Independencia de la Nación Mexicana

*Pregunta:* ¿Qué cosa es la Nación Mexicana?

*Respuesta:* La reunión de todos sus individuos bajo el régimen y gobierno que han adoptado.

*Pregunta:* ¿Cómo se formó la Nación Mexicana?

*Respuesta:* Pasando del estado de colonia al de Nación independiente.

*Pregunta:* ¿Qué quiere decir, que la Nación Mexicana fue primero colonia?

*Respuesta:* Para contestar esta pregunta se debe explicar primero lo que es colonia. Entre los pueblos poderosos del mundo, muchos por el deseo de engrandecer su dominio, por el de propagar sus principios religiosos, o por el de deshacerse de una parte de su población, que ya era excesiva y no bastaban a mantener, se han apoderado de regiones distantes y han fundado en ellas nuevos pueblos, que se han llamado colonias, mientras han estado sujetos y subordinados a la Nación que las fundó y a la cual se da la denominación de metrópoli.

*Pregunta:* ¿Si por lo dicho México fue colonia, cuál fue su metrópoli y quién su fundador?

*Respuesta:* La metrópoli de México fue la monarquía española y su fundador el conquistador don Fernando Cortés, que en el año de 1521, después de haber destruido el imperio de los aztecas, estableció la dominación española y dio principio a la existencia de un pueblo, que se formó de la mezcla de los antiguos habitantes, de los nuevos dominadores, y en alguna parte de los negros esclavos transportados de la África.

*Pregunta:* ¿Cuánto tiempo fue colonia el pueblo mexicano, y por qué no se hizo antes independiente?

*Respuesta:* El 13 de agosto de 1521, quedó enteramente arruinado para no restablecerse jamás el imperio de los aztecas, y el 27 de septiembre de 1821 lo fue para siempre la dominación española; así es que México fue colonia el dilatado periodo de trescientos años un mes y catorce días; no se hizo antes independiente porque no tenía voluntad ni poder bastante para serlo, pues ni conocía los bienes de la independencia, y de consiguiente no podía apetecerlos, ni tenía la masa de población y de luces nece-

*Nota:* Texto del documento publicado en *Derechos del pueblo mexicano*, Cámara de Diputados, XLVI Legislatura. Primera edición, VIII tomos. México, 1967.

sarias para gobernarse por sí mismo, sacudir el yugo y repeler las agresiones extrañas: en una palabra, ni había opinión pública a favor de la independencia ni voluntad general por conseguirla.

*Pregunta:* ¿Qué cosa es opinión pública?

*Respuesta:* La opinión pública no es otra cosa que la convicción universal de una verdad debida a su examen y discusión. Cuando en un pueblo se ha debatido por mucho tiempo una doctrina, y en el debate lejos de perder ha ganado terreno en la convicción de los hombres hasta llegar a persuadir a la mayoría, entonces está formada la opinión pública sobre ella.

*Pregunta:* ¿Pues qué no es bastante para la opinión pública la convicción universal?

*Respuesta:* No, porque ésta puede ser muy compatible con el error; si no han precedido un examen prolijo y una discusión calmada. Todos los días vemos que los pueblos, lo mismo que los hombres, se arrepienten de sus errores y los corrigen, y esto depende de que no tenían formada sobre ellos una verdadera opinión.

*Pregunta:* ¿Qué cosa es voluntad general?

*Respuesta:* Es el deseo de proporcionarse un bien que ha manifestado ser tal la opinión pública.

*Pregunta:* ¿Es justo todo lo que quiere la voluntad general?

*Respuesta:* Sí lo es cuando ella está fundada en una verdadera opinión pública; pero si sólo descansa en voces populares, o se dirige contra personas o clases determinadas, entonces es esencialmente injusto.

*Pregunta:* ¿Cuando la voluntad general es justa debe prevalecer y ser obedecida?

*Respuesta:* Sin duda, y la dificultad sólo consiste en conocerla de un modo seguro e inequívoco.

*Pregunta:* ¿Cuántos y cuáles son los órganos de la voluntad general?

*Respuesta:* Son dos, uno común, pacífico y ordinario, otro turbulento, peligroso y extraordinario: el primero es el voto de los representantes del pueblo, y el segundo la insurrección para destruir un obstáculo que se opone a la voluntad general. Me explicaré: en un pueblo o Nación grande no es posible que todos y cada uno de los que la componen den su voto sobre las leyes, así porque no tienen ni pueden tener la instrucción que para ello se requiere, como porque sería una operación casi imposible el consultarlos a todos; para obviar estos inconvenientes se ha inventado que los pueblos nombren por sí mismos unos apoderados que los representen, obligándose aquéllos a estar y pasar por lo que éstos determinaren, mas como podría suceder que acordasen cosas contrarias a la voluntad de sus comitentes, se ha establecido igualmente que no duren perpetuamente en su encargo, sino que se renueven en periodos fijos a fin de que el pueblo pueda remover a los que crea que se han opuesto a su voluntad, y nombrar a aquéllos de quienes espere que la hagan valer. Éste es el órgano de la voluntad general y el medio seguro de hacerla efectiva en las naciones que han adoptado el sistema representativo; pero en las que son regidas por un gobierno absoluto, si el que manda no acierta a conocerla, o aunque la conozca rehúsa conformarse con ella, el pueblo no tiene más arbitrio para que se cumpla su voluntad, que el de la insurrección para deponer al que no quiere cumplirla.

*Pregunta:* ¿Según esto toda insurrección será la expresión de la voluntad general?

*Respuesta:* No, porque hay muchas que son contrarias a ella y efecto sólo de la fuerza.

*Pregunta:* ¿Y cómo se conocerá que esto es así?

*Respuesta:* Si los sublevados no llegan a vencer, o si después de haber vencido no pueden mantenerse, sin duda que no tienen en su apoyo la voluntad general; mas si sucediere lo contrario, es cierto que les favorece.

*Pregunta:* ¿Según eso cuando se emprende una insurrección nadie puede estar seguro de que lo que por ella se pretende alcanzar sea conforme a los deseos del público?

*Respuesta:* Así es, y por eso los pueblos que gozan del sistema representativo, sólo en un caso remotísimo deben usar de este derecho, y aun los que están sometidos a un régimen absoluto, sólo deberán revolucionarse cuando los males que sufren no sólo sean de aquellos que atacan u obstruyen de cerca la prosperidad nacional, sino que hayan sido conocidos hasta por las últimas clases, y éstas se hallen convencidas de que no hay otra esperanza de remedio.

*Pregunta:* ¿Pues qué no basta que la clase ilustrada de una Nación conozca la necesidad de revoluciones contra el gobierno para que la insurrección sea justa?

*Respuesta:* No, porque nadie debe ni tiene derecho para hacer feliz a otro contra su voluntad, ni libertarlo de males aunque sean efectivos cuando está con ellos bien hallado, y esto es lo que sucede cuando algunos pocos quieren hacer reformas de cuya utilidad, aunque verdadera, no se halla convencida la mayoría de una Nación: entonces las reformas no pueden tener otro apoyo que el de la fuerza, y este medio es injusto a la par que insubsistente, pues aunque de pronto se triunfe, a la larga se ve que prevalece la opinión y voluntad de la mayoría.

*Pregunta:* ¿El pueblo mexicano tenía derecho para constituirse en Nación independiente?

*Respuesta:* Sí, porque se hallaba ya en el caso de serlo, pues teniendo bastante fuerza para subsistir por sí mismo, no necesitaba ya del apoyo que le había prestado su metrópoli.

*Pregunta:* ¿Pues qué es lo que hace a los pueblos impotentes o incapaces de gobernarse por sí mismos?

*Respuesta:* Su debilidad, un terreno muy limitado, la falta de industria o de capitales, las producciones del país desconocidas o todavía no apreciadas en el resto del globo; pero más que todo, su despoblación y escasez de luces. Cuando el pueblo se hace industrioso y rico, la población crece y las luces se propagan, entonces ha llegado la época de su independencia.

*Pregunta:* El pueblo mexicano en 1810 era más rico y poblado, y de consiguiente más poderoso que en 1821, ¿por qué pues no se hizo independiente en la primera época y sí en la segunda?

*Respuesta:* Porque aunque el poder físico que consiste en la población y riqueza fuera indisputablemente mayor en 1810, el moral, que consiste en el convencimiento de las ventajas de la independencia y en el deseo de obtenerlas, lejos de ser general era casi ninguno pues se hallaba concentrado en pocas personas. No fue así en 1821:

entonces aun la clase ínfima del pueblo conocía, apreciaba y deseaba los bienes consiguientes a la independencia, y por eso, entonces se efectuó no sólo sin oposición sino con aplauso general.

*Pregunta:* ¿Cómo se hizo independiente el pueblo mexicano?

*Respuesta:* Haciendo uso del derecho de insurrección en las dos épocas mencionadas, la primera se frustró porque no estaba dispuesta para este gran cambio, y en la segunda por razón contraria se realizó y llevó al cabo el plan, que sirvió de base al pronunciamiento, en la parte en que declaraba a la Nación independiente de España.

*Pregunta:* ¿Qué cosa es plan, y qué, pronunciamiento?

*Respuesta:* Plan de insurrección política es el conjunto de providencias que pretende obtener o medidas que trata de realizar y llevar a efecto el que se pronuncia por él. Pronunciamiento es el acto por el cual declaran los que se ponen en insurrección, que llevarán a efecto, contra las órdenes del gobierno y de todo el que intente oponérseles, los artículos o disposiciones contenidas en el plan proclamado.

*Pregunta:* ¿Y siempre que se usa del derecho de insurrección se procede así?

*Respuesta:* Cuando a este acto, turbulento por su naturaleza, procura darse algún orden, se hace todo esto, pues de lo contrario, como no se sabe a punto fijo el designio de los que se pronuncian, ni éstos quedan comprometidos a ninguna cosa determinada, nadie puede abrazar una cosa que no conoce, ni adherirse a un acto que después del triunfo podrá tener una mala terminación, y un desenlace inesperado.

*Pregunta:* ¿Se han hecho muchos pronunciamientos en la República?

*Respuesta:* Sí, para desgracia de ella misma, pues a excepción de dos o tres a lo más que a vuelta de mil desgracias le han proporcionado bienes reales y positivos, los demás lejos de serle útiles le han causado males inmensos.

*Pregunta:* ¿El plan y el pronunciamiento de Iguala trajo algunos bienes al pueblo mexicano?

*Respuesta:* Es el único que sin perjudicarlo en nada le ha causado inmensos bienes, pues le dio el ser político que no tenía, haciendo que tomase lugar entre las Naciones de la Tierra.

*Pregunta:* ¿Cuál fue el resultado del triunfo del pronunciamiento de Iguala?

*Respuesta:* La creación de una Nación nueva conocida hoy día con el nombre de Estados Unidos Mexicanos.

## Capítulo Segundo De la Nación Mexicana, sus partes constituyentes, su forma de gobierno y religión

*Pregunta:* ¿Qué es lo que forma en el día la Nación Mexicana?

*Respuesta:* El Territorio y la población del antiguo virreinato de Nueva España, de la capitánía general de Yucatán, el de las comandancias de las provincias internas de Oriente y Occidente, y el de la Alta y Baja California, con los terrenos e islas adyacentes en los mares Atlántico y Pacífico.



*Pregunta:* ¿Cuál es la forma que para su gobierno ha adoptado la Nación Mexicana?

*Respuesta:* La representativa republicana federal.

*Pregunta:* ¿Cuál es el gobierno representativo?

*Respuesta:* Aquél en que el Poder Legislativo está confiado en todo o en parte a personas elegidas por el pueblo y amovibles a su voluntad en periodos fijos.

*Pregunta:* ¿Por qué dice en todo o en parte?

*Respuesta:* Porque en las monarquías moderadas hay sistema representativo y sólo una parte del cuerpo representativo es popularmente electa, a saber la Cámara baja, porque la alta o de Pares es compuesta de los nobles que asisten a ella perpetuamente por los derechos de su clase.

*Pregunta:* ¿Cuál es el sistema republicano?

*Respuesta:* Son nombrados mediata o inmediatamente por el pueblo, cuyas funciones no son perpetuas, y que son personalmente responsables por el abuso que de ellas pueden hacer.

*Pregunta:* ¿Cuál es el sistema federal?

*Respuesta:* Aquél en que se hallan reunidos varios gobiernos que son independientes en el ejercicio de ciertas funciones de la soberanía, y dependientes de uno general en el ejercicio de otras.

*Pregunta:* ¿En qué consiste el despotismo?

*Respuesta:* En la reunión de todas estas facultades en una sola persona o corporación.

*Pregunta:* ¿Según eso el sistema representativo, el republicano y el federal pueden ser despóticos?

*Respuesta:* Sin duda, porque en cualquiera de ellos puede reunirse en una persona o corporación el poder de dictar leyes, el de ejecutarlas y el de aplicarlas a los casos particulares.

*Pregunta:* ¿Pues cuál es el sistema libre?

*Respuesta:* Aquél en que están divididos estos tres poderes.

*Pregunta:* Explícame, pues, el sistema de gobierno de la Nación Mexicana con arreglo a los principios asentados.

*Respuesta:* El sistema de gobierno de la Nación Mexicana es federativo, porque consta de un gobierno general y de los particulares de los Estados, soberano aquél y éstos, puesto que en uno y en otros se ejercen aunque sobre distintos puntos los tres Poderes. Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que constituyen la soberanía; es republicano porque así en los Estados como en el gobierno general, los funcionarios públicos son electivos, personalmente responsables y no perpetuos, con excepción de los jueces; es representativo porque el Poder Legislativo se ejerce por representantes electos popularmente y amovibles en periodos fijos; finalmente es libre, porque ni en el gobierno general ni en el de los Estados se reúnen en ninguna persona o corporación los tres ni aun dos de los Poderes Políticos.

*Pregunta:* ¿Cuáles son las partes integrantes de la Federación Mexicana?

*Respuesta:* Los Estados, el distrito y Territorios.

*Pregunta:* ¿Cuántos y cuáles son los Estados, cuántos y cuáles son los Territorios?

*Respuesta:* Los Estados son veinte, a saber: Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Texas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla de los Angeles, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas. Los Territorios son: Colima, Tlaxcala, Santa Fe de Nuevo México y el que se forma de las Californias Alta y Baja.

*Pregunta:* ¿Qué cosa es Territorio?

*Respuesta:* Es una porción de terreno poco poblado y que carece de los elementos necesarios para gobernarse por sí mismo como lo hace un Estado.

*Pregunta:* ¿Pues qué autoridad gobierna los Territorios y por qué tiempo?

*Respuesta:* El gobierno federal los tiene a su cargo mientras adquieren por sus progresos las disposiciones necesarias para constituirse en Estados independientes.

*Pregunta:* ¿Cuáles son estas disposiciones?

*Respuesta:* la ley no las determina; pero en general se puede decir que deben tener población numerosa, rica, industrial y ilustrada, a lo menos hasta el grado que sea bastante para sobrellevar las cargas que trae consigo un gobierno y desempeñar los puestos y empleos que en él deben crearse.

*Pregunta:* ¿Cuál es el Distrito Federal?

*Respuesta:* La Ciudad de México con los pueblos y Territorio comprendido en un círculo cuyo radio sea de dos leguas de extensión y la tenga por centro.

*Pregunta:* ¿El Distrito Federal tiene autoridades propias como los Estados?

*Respuesta:* No, es regido por las autoridades federales como los Territorios.

*Pregunta:* ¿Pues en qué se distingue de éstos?

*Respuesta:* En que los Territorios carecen precisamente de los elementos necesarios para ser Estados, y el distrito puede tenerlos como los tiene actualmente; y en que los Territorios pueden llegar a ser Estados con el tiempo y el distrito no.

*Pregunta:* ¿De cuántos modos se puede crear un Estado?

*Respuesta:* De dos: o formándolo dentro de los límites de otro ya existente, o elevando a Estado a un Territorio; para hacerlo del último basta la declaración del Congreso General, pero para lo primero deben observarse otras formalidades.

*Pregunta:* ¿Cuáles son éstas?

*Respuesta:* El que la división de un Estado en dos se haga por un acuerdo que haya sido aprobado por las tres cuartas partes de los miembros presentes en cada una de las Cámaras que componen el Congreso General, y ratificado por igual número de las legislaturas de los Estados de la Federación.

*Pregunta:* ¿Y el Congreso General no puede formar de dos Estados uno?

*Respuesta:* Sí puede, mas para esto se necesita que se lo pidan sus respectivas legislaturas.

*Pregunta:* ¿Qué influjo tiene el Distrito en el gobierno general?

*Respuesta:* Nombra con arreglo a su población, los diputados que le corresponden y éstos tienen siempre voto.

*Pregunta:* ¿Cuál es el influjo de los Territorios?

*Respuesta:* El de nombrar, sea cual fuere su población, un diputado a lo menos, que tendrá voto cuando represente más de cuarenta mil almas, y el derecho de informar y hablar solamente cuando represente menos.

*Pregunta:* ¿Cuál es la religión de la Nación Mexicana?

*Respuesta:* La católica, apostólica, romana.

*Pregunta:* ¿Qué quiere decir que una religión es la de un pueblo?

*Respuesta:* Que la profesa la totalidad o una parte muy considerable de sus miembros y el gobierno costea los gastos de su culto.

*Pregunta:* ¿Pues qué el gobierno no puede mandar a sus súbditos que profesen tal religión?

*Respuesta:* No, porque la del gobierno como en Inglaterra puede no ser la verdadera, y entonces los súbditos deberían seguir la falsa.

*Pregunta:* ¿Y el gobierno puede prohibir el ejercicio público de alguna religión?

*Respuesta:* Eso sí puede, y aun en algunas circunstancias conviene que lo haga.

*Pregunta:* ¿En la República Mexicana está prohibido el ejercicio público de otro culto que no sea el católico romano?

*Respuesta:* Sí, así está prevenido en su Constitución.

### Capítulo Tercero Del Poder Legislativo de la Federación

*Pregunta:* ¿En qué consiste el Poder Legislativo?

*Respuesta:* En la facultad de dictar leyes.

*Pregunta:* ¿Y qué es ley?

*Respuesta:* La ley es una regla general, a la cual deben sujetarse las acciones humanas; ella debe ser dictada por autoridad competente, y prescribir cosas justas y conducentes al bien general.

*Pregunta:* ¿Pues qué la ley no es la expresión de la voluntad general?

*Respuesta:* No; lo primero, porque la generalidad de los hombres que son miembros de una Nación, pueden querer cosas injustas; lo segundo, porque dicha voluntad puede ser de cosas y casos particulares, y lo tercero, porque no siempre es autoridad competente. El ejemplo más claro que se puede dar de los desórdenes que algunas veces son efecto de la voluntad general, es el odio que una Nación profesa a otra su rival, a virtud del cual pretende subyugarla. Esta voluntad general existe realmente; ella sin embargo es enteramente ajena de la justicia, es incompetente pues se termina a un pueblo extraño, y suele tener por objeto la suerte de algún particular del pueblo enemigo que es injustamente atropellado. En vista de esto, no parece posible que haya todavía quien diga que la ley es la expresión de la voluntad general.

*Pregunta:* ¿Pues cuál es la autoridad competente para dictar leyes a un pueblo?

*Respuesta:* La que establece la Constitución del mismo, sea cual fuere, pues es la única legal.

*Pregunta:* ¿Y si la Constitución del pueblo es viciosa, o ha sido impuesta y es sostenida por la fuerza, también en este caso será legal la autoridad que ella establece para dictar leyes?

*Respuesta:* Sin duda, pues ninguna Constitución puede existir si sólo cuenta con el apoyo de la fuerza de algunos pocos; mas si se supone que la fuerza es de todos, entonces no es posible decir en qué consiste su ilegalidad, pues cuenta con el consentimiento general.

*Pregunta:* Si el consentimiento general es necesario para que sea legal la Constitución de un pueblo, ¿cómo se dice que la ley no es la expresión de la voluntad general?

*Respuesta:* Porque aunque para que exista una ley sea indispensable la voluntad expresa o tácita de todos, ella por sí misma no basta cuando lo que todos quieren es contrario a la justicia o no es regla general.

*Pregunta:* ¿Cuál es la autoridad establecida por la Constitución Federal Mexicana para dictar las leyes?

*Respuesta:* El Congreso General dividido en dos Cámaras.

*Pregunta:* ¿Qué cosa es Cámara?

*Respuesta:* Es una sección o parte del cuerpo Legislativo, sin cuyo consentimiento la otra no puede dictar leyes.

*Pregunta:* ¿Para qué se divide el cuerpo Legislativo en dos Cámaras? ¿No sería mejor que constase de una sola?

*Respuesta:* No, porque para establecer leyes o reglas generales, se necesita lentitud, calma y meditación, y nada de esto es posible por el orden común conseguirlo en una sola Cámara, en que algún orador fogoso y elocuente puede en un momento de calor y de entusiasmo sorprender a sus compañeros y hacer que voten sin examen medidas desacertadas que produzcan una ley inicua o fuera de propósito. Este temor se aleja mucho con las dos Cámaras, porque debiendo ser discutidas las leyes dos, tres y aun cuatro veces, y siempre en distintos periodos de tiempo, son de necesidad más examinadas, hay menos motivo para temer que sean obra de las pasiones, y por lo mismo esperanzas más fundadas del acierto.

*Pregunta:* ¿Cuáles son las dos Cámaras que componen el cuerpo Legislativo de la Federación?

*Respuesta:* La de Diputados y la de Senadores.

*Pregunta:* ¿Cómo se forma la Cámara de Diputados, y de qué se compone?

*Respuesta:* La Cámara de Diputados se compone de los representantes de los Estados, Distritos y Territorios, correspondiendo un diputado a razón de ochenta mil almas, o de una fracción que exceda de cuarenta mil.

*Pregunta:* ¿Cada cuándo se eligen los diputados?

*Respuesta:* Cada dos años, el primer domingo de octubre, y el día 1 de enero siguiente entran a funcionar saliendo todos los que antes componían la Cámara, y renovándose ésta del todo por el ingreso de los nuevos.

*Pregunta:* Si la población sirve de base para la elección del número de diputados, ¿cuáles son los medios que la ley establece para conocerla?

*Respuesta:* Un censo general de la Federación que debe formarse cada diez años.

*Pregunta:* ¿Qué cosa es censo?

*Respuesta:* Es un registro, lista o nómina de los habitantes de alguna Nación, Estado, ciudad o pueblo.

*Pregunta:* Cuando falta alguno de los diputados perpetuamente ¿cómo se le reemplaza?

*Respuesta:* Para este caso son los diputados suplentes que se eligen en el mismo día y en seguida de los propietarios, siendo su número igual a la tercera parte de éstos.

*Pregunta:* ¿Qué condiciones se requieren para ser diputado?

*Respuesta:* Varias: 1a. ser ciudadano en el ejercicio de los derechos de tal; 2a. tener veinticinco años cumplidos al tiempo de la elección; 3a. ser nacido en el Estado, Distrito o Territorio que elige, o avecindado en él por dos años inmediatamente anteriores a la elección; 4a. no ser presidente, vicepresidente ni miembro de la Suprema Corte de Justicia, ni empleado de Hacienda cuyo cargo se extienda a toda la Federación; 5a. no ser gobernador, comandante general, juez de circuito o distrito, comisario general, arzobispo, obispo, gobernador de mitra, provisor ni vicario general en el Estado que es electo. Estas condiciones deben tener para desempeñar el cargo de diputados los nacidos en la República; mas los que carecen de esta circunstancia deben tener además ocho años de vecindad en la Nación y ocho mil pesos de bienes raíces o una industria cuyos productos sean del valor de mil pesos anuales; a no ser que sean nacidos en Territorio de alguna de las nuevas naciones americanas que habiendo sido sus colonias se han hecho por fin independientes, pues entonces les bastan tres años de vecindad y los requisitos que se exigen a los mexicanos por nacimiento. A los militares que con las armas sostuvieron la independencia del país aunque hayan nacido fuera de la República, no se les exige sobre las condiciones prescritas a los nacidos en ella, más que ocho años de vecindad.

*Pregunta:* Si como se ha dicho pueden ser electos diputados por un Estado no sólo los nacidos sino también los que están avecindados en él, ¿qué se hace cuando una misma persona es electa en un lugar por razón del nacimiento y en otro por vecindad?

*Respuesta:* En este caso subsiste la elección de la vecindad y no la del nacimiento; es decir, que el electo se estima diputado de la sección de que es vecino, y el hueco que resulta en la de su nacimiento se llena por el suplente.

*Pregunta:* ¿Cómo se forma y de quiénes se compone la Cámara de Senadores?

*Respuesta:* Esta Cámara se compone de los representantes que con la denominación de senadores eligen los Congresos de los Estados cada dos años. Los senadores son dos por cada uno de los Estados de la Federación, duran cuatro años en sus funciones y se renuevan por mitad cada bienio saliendo el más antiguo y quedando el que lo es menos.

*Pregunta:* ¿Cómo se suplen las faltas perpetuas de los senadores?

*Respuesta:* Por nueva elección que hace el Estado a que correspondía el senador, y sólo por el tiempo que a éste faltaba para cumplir su misión.

*Pregunta:* ¿En qué día y de qué modo se hace la elección?

*Respuesta:* El día 1 de septiembre de cada bienio la legislatura de cada Estado a mayoría absoluta de votos hace la elección, y después remite testimonio de la acta al

presidente del Consejo de Gobierno para que éste la presente en las juntas preparatorias. Para remplazar una vacante la elección se hace en cualquier día.

*Pregunta:* ¿Qué calidades se requieren para ser senador?

*Respuesta:* Las mismas que para ser diputado, y además la de tener treinta años cumplidos al tiempo de la elección.

*Pregunta:* Y si una misma persona es electa senador y diputado, ¿qué elección debe preferir?

*Respuesta:* La que fuere primero en tiempo.

## Capítulo Cuarto

### De las funciones económicas o peculiares a cada una de las Cámaras

*Pregunta:* ¿Qué funciones son propias de las Cámaras?

*Respuesta:* Las económicas y las generales. Las económicas son aquellas que corresponden a cada una de las Cámaras en particular, y las generales aquellas que se ejercen en común y por el concurso de ambas.

*Pregunta:* ¿Y cuáles son las funciones económicas?

*Respuesta:* Son también de dos clases, unas semejantes y otras desemejantes, de la primera clase son las de calificar las elecciones de sus respectivos miembros, las de hacer las veces de gran jurado, las de arreglar sus secretarías, nombrar los empleados de ellas, cuidar y ejercer alguna jurisdicción en el edificio de las sesiones, conceder licencias temporales o exonerar perpetuamente a los miembros de la Cámara.

*Pregunta:* ¿Qué quiere decir o qué importa la calificación de los miembros de una Cámara?

*Respuesta:* Como para las elecciones así de diputados como de senadores se han establecido ciertas leyes que arreglan la elección y las calidades que deben tener los electos es necesario antes de admitirlos en la Cámara examinar si se han cumplido estas leyes, y esto lo hace de derecho cada Cámara con los miembros que le pertenecen sin intervención de la otra.

*Pregunta:* ¿Qué quiere decir que las Cámaras se erigen en gran jurado?

*Respuesta:* Para responder a esta pregunta es necesario dar alguna idea de lo que es jurado. En todos los pueblos libres, en las acusaciones criminales a lo menos, se hace distinción entre la cuestión de hecho y la de derecho; la primera se somete a la decisión del jurado y la segunda a la del juez. la cuestión de hecho consiste en examinar si fulano ha hecho tales actos de que es acusado, y la de derecho es si estos actos están o no prohibidos por la ley, y en caso de estarlo qué pena les corresponde. El jurado que decide la cuestión de hecho, se compone de cierto número de ciudadanos sacados por suerte de entre aquellos que tienen las calidades designadas por la ley. El jurado es grande o pequeño: toda acusación criminal es presentada primero ante el gran jurado, y en él sólo debe examinarse si los documentos en que está apoyada fundan con alguna probabilidad la existencia de un hecho prohibido por la ley, y cometido por el acusado; si el gran jurado estima infundada la acusación allí para todo el procedimiento, pero si la declara fundada,

pasa al pequeño jurado y éste decide definitivamente si existe el hecho y si el autor de él es aquél a quien se le imputa; entonces el juez declara si el hecho es un crimen y procede a imponerle la pena que la ley designa al que el jurado decide haberlo cometido. Sentados estos principios, debe saberse que en cualquiera de las Cámaras, y sólo ante alguna de ellas, pueden ser acusados los secretarios del despacho, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, los gobernadores de los Estados por infracción de las leyes generales, y el presidente de la República. Este funcionario y sus ministros deberán ser acusados precisamente ante la de diputados, cuando los hechos que motiven la acusación hayan sido de acuerdo con el Senado o por consulta del Consejo de Gobierno. El vicepresidente siempre debe ser acusado ante la Cámara de Diputados, éstos ante la del Senado, y los senadores ante aquélla. La Cámara ante la cual se intenta la acusación, debe limitarse a las funciones de gran jurado, es decir, a calificar si es fundada la acusación para que después se vea la causa ante el tribunal competente, y esta calificación se hace por los dos tercios de votos de los miembros presentes.

*Pregunta:* ¿Cuáles son las funciones económicas desemejantes en cada una de las Cámaras?

*Respuesta:* En la de Diputados, las de recibir exclusivamente las iniciativas del gobierno y todas las que se hicieren sobre contribuciones; en la de Senadores, la de aprobar o desechar los nombramientos hechos por el presidente para las oficinas generales de hacienda, comisarías generales, legaciones, consulados y empleos de la armada, ejército permanente y milicia activa, de coroneles para arriba. Esta aprobación debe prestarla el Consejo de Gobierno en el receso de las Cámaras.

## Capítulo Quinto De las facultades del Congreso General

*Pregunta:* Ya que han sido explicadas Las funciones peculiares a cada una de las Cámaras, dígame: ¿cuáles son las que se ejercen en común y se llaman generales?

*Respuesta:* Las de dictar leyes y decretos.

*Pregunta:* ¿En qué se distinguen las leyes de los decretos?

*Respuesta:* En que las primeras arreglan puntos generales y los segundos versan sobre casos particulares, y como los cuerpos legislativos, aunque sus funciones primarias y principales sean las de dictar leyes, siempre tienen que decidir algunos casos particulares, de aquí viene la necesidad de facultades para dictar también decretos. Las dispensas de ley, los indultos particulares, las elecciones y nombramientos, por ejemplo, son la materia de los decretos; así como la formación de códigos, el arreglo de oficinas y el de todos los ramos de la administración lo son de leyes.

*Pregunta:* ¿Qué objetos debe proponerse el Congreso General al dictar las leyes y decretos?

*Respuesta:* Sostener la independencia nacional y procurar la seguridad de la República en sus relaciones exteriores, conservar la unión federal, y la paz y el orden público en el interior de la Federación, evitando que los Estados entren en guerra unos con

otros, mantener la independencia que los Estados tienen por las leyes de su erección, y sostener su igualdad proporcional de derechos y obligaciones.

*Pregunta:* ¿Sobre qué puntos o materias ejerce sus facultades legislativas el Congreso General?

*Respuesta:* A cuatro pueden reducirse los ramos sobre que debe legislar, a saber: 1o Relaciones Interiores; 2o Relaciones Exteriores; 3o Hacienda; 4o Guerra.

*Pregunta:* ¿Cuáles son sus facultades legislativas en el ramo de relaciones interiores?

*Respuesta:* Las de admitir en la Unión Federal nuevos Estados o Territorios que antes no hayan pertenecido a la República; crear nuevos Estados, o formándolos de los ya existentes o erigiendo en tales los Territorios; arreglar definitivamente sus límites cuando ellos no lo hayan hecho por convenios particulares, y dar reglas para el comercio que se haga de un Estado a otro o con las tribus de las Naciones bárbaras. Es también de este ramo todo lo relativo a la creación y arreglo de las oficinas y tribunales de la Federación, al número y a la dotación de sus plazas, lo mismo que a las calidades y condiciones que deben tener sus funcionarios; conceder premios o recompensas a los beneméritos de la patria, y amnistías o indultos a los delincuentes cuyos delitos pertenezcan al conocimiento de los tribunales de la Federación; establecer reglas para la naturalización de extranjeros en toda la República y para arreglar en ésta todo género de bancarrotas o quiebras, e igualmente fijar y determinar los pesos y medidas, el valor, tipo, ley y denominación de la moneda.

*Pregunta:* ¿Qué quiere decir que el Congreso General debe arreglar el comercio de un Estado a otro, y por qué debe hacerlo?

*Respuesta:* Como los Estados de la Federación son independientes entre sí, ninguno de ellos puede prescribirle al otro leyes ni reglas a que deba sujetarse, y como por otra parte las relaciones mutuas de comercio que han existido entre ellos hasta aquí o que puedan existir en adelante deben sujetarse a ciertas leyes, es necesario que ellas sean dictadas por un Poder Legislativo que tenga derecho de legislar en los Estados, el cual no es ni puede ser otro que el Congreso de la Unión.

*Pregunta:* Pues qué ¿los Estados no podrían arreglar por convenios su mutuo comercio como lo hacen las naciones enteramente independientes?

*Respuesta:* Absolutamente sí, podrían, pero no es conveniente que así lo hagan, lo primero porque muchas veces no pudiendo convenirse o faltando a lo pactado entrarían en guerras que necesariamente destruirían la Federación; lo segundo, porque se harían prohibiciones de importar o exportar los frutos de un Estado a otro, y así los Estados que están sin puertos no podrían despachar sus producciones al extranjero, ni tener comercio con él, y los que son litorales tampoco podrían introducir los que de éste recibiesen.

*Pregunta:* Pues, y la ley de quiebras y bancarrotas ¿por qué debe dictarla el Congreso General?

*Respuesta:* Porque siendo lo más frecuente que las casas de comercio tengan relaciones en diversos Estados, es indispensable que cuando la autoridad pública haya de dar punto a los negocios de una de ellas, sea por una ley que obligue a todos los Estados, para evitar el embarazo que a semejante terminación opondrían las leyes diversas y aun opuestas que sobre la materia dictarían las legislaturas particulares si para ello estuviesen facultadas.



*Pregunta:* Y la facultad de arreglar la moneda ¿por qué debe pertenecer al Congreso General?

*Respuesta:* Porque siendo esta mercancía uno de los medios más usuales y frecuentes de hacer el comercio extranjero, y el signo más común de los valores, debe salir garante de su legitimidad, y de consiguiente, debe pertenecer exclusivamente su arreglo al poder que contrae estos empeños con las Naciones extrañas, y éste no es otro que el federal. Lo mismo debe decirse del arreglo de pesos y medidas, pues no siendo éste uniforme en toda la República, el comercio de la Nación sufre mil retardos y embarazos para la reducción de unas medidas a otras, y el extranjero carece de una regla única y fija a que atenerse.

*Pregunta:* ¿Qué cosa es el tipo y la ley de la moneda?

*Respuesta:* El tipo de la moneda es todo lo que constituye su forma, es decir, el tamaño, los grabados que debe llevar en el anverso, reverso y canto, y la figura que debe tener la pieza. Para entender lo que es la ley de un metal precioso debe saberse que los comprendidos en esta denominación, se hallan todos más o menos mezclados con otro vil que se llama liga y no se computa en el valor de la pieza, así pues, ley de la moneda es la proporción que hay entre los metales de que se compone con relación a su peso: por ejemplo, si en una pieza que tiene diez y seis adarmes, quince son de metal precioso y uno de liga, la ley de esta moneda es de quince a uno. Cuando se dice pues que el Congreso General debe fijar la ley de la moneda, se da a entender que debe establecer la proporción que ha de haber en ella entre el metal precioso y el que sirve de liga.

*Pregunta:* ¿Para qué puede crear y dotar oficinas y tribunales el Congreso General?

*Respuesta:* Las primeras para administrar los negocios que le corresponden, y los segundos para juzgar las causas de la Federación.

*Pregunta:* Pues ¿qué la Federación tiene causas propias?

*Respuesta:* Sí, todas aquellas que pertenecen a los negocios de la competencia de los poderes generales, y que se hacen rigurosamente contenciosas, y por esto pueden indultar de los delitos que son de este género aunque todavía no están fijados éstos ni aquéllas.

*Pregunta:* Y el arreglo de la naturalización de extranjeros ¿por qué pertenece al Congreso General?

*Respuesta:* Porque se trata de admitirlos al ejercicio y goce de los derechos de miembros de la República, y no precisamente de un Estado en particular.

*Pregunta:* ¿Qué otras atribuciones tiene en el ramo de relaciones interiores el Congreso General?

*Respuesta:* Las de fomentar la ilustración y prosperidad de la República y arreglar la administración interior del distrito y Territorios.

*Pregunta:* ¿Cuáles son los medios que le están asignados en la Constitución para fomentar la ilustración y prosperidad de la Nación?

*Respuesta:* En cuanto a la prosperidad pública, el Congreso está facultado para la apertura de caminos y canales, sin perjudicar el derecho que para formar los suyos tienen los Estados; lo está exclusivamente para el establecimiento de postas y correos, y para asegurar por un tiempo limitado a los inventores, perfeccionadores e introductores de algún ramo de industria, la propiedad de su invención, perfección o introducción.

*Pregunta:* ¿Qué derecho hay y qué utilidad puede resultar de estos privilegios exclusivos?

*Respuesta:* El derecho es el de propiedad que cada uno tiene sobre lo que es obra suya, de su trabajo o de su industria; es el derecho que el carpintero tiene a la mesa que fabricó, y el herrero a la chapa y llave que forjó. La utilidad es muy grande porque sólo de esta manera se harán introducciones que no pueden reintegrar de los costos al empresario, si cualquiera puede apoderarse de los medios de acción que han costado desvelos, caudales y trabajos a la invención ajena. En cuanto a la ilustración, puede promoverla el Congreso General por los mismos medios que los Estados, es decir, estableciendo colegios y cátedras de enseñanza con especialidad en lo concerniente a las ciencias necesarias para la instrucción y arreglo del ejército y armada; esta facultad es sin perjuicio de la que para lo mismo tienen los Estados. Además, a los autores de obras literarias puede asegurar la propiedad de sus producciones en los mismos términos que a los propietarios de algún ramo de industria.

*Pregunta:* ¿Puede por algún otro medio el Congreso General promover la ilustración?

*Respuesta:* Sí, por medio de la libertad de imprenta cuyo arreglo le pertenece exclusivamente.

*Pregunta:* ¿Qué cosa es libertad de imprenta?

*Respuesta:* El derecho de exponer al público por medio de la prensa sus propias ideas sin necesidad de aprobación ni previa censura, aunque con la obligación de responder a la autoridad pública del abuso que de su ejercicio pueda hacerse.

*Pregunta:* ¿La libertad de imprenta es la misma o distinta de la de pensar?

*Respuesta:* Es la misma libertad de pensar fundada en un principio de eterna justicia, a saber: que los actos del entendimiento, como necesarios por su esencia y considerados en el orden metafísico no son susceptibles de moralidad, no pueden contarse entre los crímenes ni delitos, y es de justicia que sean libres en el orden político.

*Pregunta:* ¿Pero, la libertad de imprenta no da lugar a que se escriban muchos despropósitos?

*Respuesta:* Sí, mas también proporciona que se digan ciertas verdades importantes que aunque amargas a los gobiernos, no por eso dejan de ser muy útiles al público, y por esto aquéllos más o menos siempre son enemigos de ella, cuando éste la defiende hasta el último aliento.

*Pregunta:* ¿Pues no es un medio de fomentar la sedición la libertad de imprenta y no la ha producido muchas veces?

*Respuesta:* No, por el contrario, cuando a los hombres se les permite quejarse de lo que real o aprendidamente sufren, lo regular es que se contenten con esto; mas si la autoridad se lo impide, entonces se irritan de que no pueda sufrir una censura que necesariamente le impone freno porque saca a plaza sus desaciertos o maldades, y en este caso es en el que se traman las conspiraciones y se proyecta seriamente derribarla; así es claro que no el ejercicio de la libertad de imprenta, sino el abuso de la autoridad es lo que provoca la sedición. Además, con la libertad de imprenta, el gobierno no sólo tiene un medio infalible de ilustrarse en la opinión del público, que jamás debe ignorar ni seguir muy de lejos, sino también un conducto seguro para saber lo que se trama

contra el orden público en tiempos revueltos, pues rarísima vez deja de traslucirse algo por los papeles públicos; y un gobierno que sabe o sospecha la existencia o principio de una conspiración, tiene mucho adelantado para impedir la o sofocarla.

*Pregunta:* Pero ¿qué no puede abusarse de la libertad de imprenta?

*Respuesta:* Sí, lo mismo que de la libertad de la palabra; y así como a nadie por el temor de este abuso se le prescribe que pida licencia para hablar ni aprobación de lo que va a decir, sino que se le castiga si por este medio infringe las leyes, de la misma manera se debe proceder con el que imprime. Además, si hubiese de prohibirse todo aquello de que se puede abusar, nada hay de que pudiera hacerse uso sin licencia previa, por la sencilla razón de que de todo, aun de lo más sagrado, se puede hacer un uso bueno o malo.

*Pregunta:* Pues ¿por qué todos los gobiernos se quejan de la libertad de imprenta y procuran arruinarla o hacerla ilusoria?

*Respuesta:* Porque la censura siempre ha sido dolorosa para el que es objeto de ella, y por justa que sea siempre parece excesiva al que la sufre. Esto no quiere decir que muchas veces no sea infundada y las más descomedida; pero en el primer caso se puede contestar a ella, y en el segundo es necesario despreciar la desatención de su autor. Con una poca de tolerancia para recibir las lecciones siempre amargas de la censura, y alguna filosofía para desentenderse de un lenguaje descomedido, serían como en Inglaterra menos frecuentes las quejas de los gobiernos.

*Pregunta:* Pues ¿qué es lícito y permitido decir que son defectuosas las leyes, y las operaciones de los gobiernos desacertadas?

*Respuesta:* Sin duda, pues para encomiar al gobierno y las leyes del país también hay libertad en Constantinopla. Así es que uno de los signos característicos de los gobiernos libres y el distintivo entre ellos y los que no lo son, es la facultad de hacer patentes, de palabra o por escrito, los defectos de las leyes y los errores o extravíos de la autoridad.

*Pregunta:* Pero si se demuestra que las leyes son malas y los gobiernos ineptos o perversos, no serán obedecidos éstos ni aquéllas, y entonces ¿cómo podrá sostenerse el orden público?

*Respuesta:* Las leyes y los gobiernos mientras no hayan sido legalmente cambiados siempre deben de ser obedecidos, y por eso no le es lícito a un escritor pedir que se les niegue la obediencia: censurar una ley o una autoridad, es pedir su reforma o variación; éste y sólo éste es el objeto político de la libertad de hablar y escribir, y el que excede de él es un sedicioso que debe ser castigado como perturbador. Pero sucede algunas veces que los gobiernos se obstinan en sostener ciertas leyes o providencias que ya la imprenta, convenciendo al público, ha demostrado son perjudiciales, y son como tales condenadas por la opinión general; cuando en semejantes circunstancias se altera el orden, la culpa no es del escritor que hace uso de su derecho, sino de la autoridad que rehúsa ceder en aquello que debía. Por regla general, sujeta a muy pocas excepciones, puede asegurarse que cuando un pueblo en masa rompe con su gobierno y le niega la obediencia, los depositarios de la autoridad son los únicos culpados, pues los pueblos están siempre más dispuestos a sufrir y sólo se sublevan cuando ya las vejaciones son

insoportables. la insurrección casi siempre es un crimen, porque los bienes que ella puede procurar rarísima vez compensan los inmensos males que causa, y por lo mismo deben ser severamente castigados los que se ponen al frente de ella, y más los que por no ceder a tiempo y en lo que es justo, la provocan con el abuso de la autoridad de que son depositarios.

*Pregunta:* ¿Por qué el Congreso General debe ser el único que arregle la libertad de imprenta?

*Respuesta:* Porque este precioso derecho como nuevo entre nosotros tiene todavía muchos enemigos que podrían hacerlo más fácilmente ilusorio en el Congreso de algún Estado que en el general, en el que es muy difícil que una mayoría de los representantes de la República pueda ser alucinada o seducida para ello.

*Pregunta:* ¿Qué quiere decir que el Congreso General es la legislatura particular del distrito y Territorios?

*Respuesta:* Que debe funcionar en estas secciones de la República, como lo hacen las legislaturas particulares en cada uno de sus respectivos Estados, es decir, dictar todas las leyes que fueren necesarias para el arreglo de su administración y gobierno interior.

*Pregunta:* ¿Cuáles son las facultades del Congreso General en el ramo de relaciones exteriores?

*Respuesta:* Pueden reducirse a dos: la de dar instrucciones para la celebración de Concordatos y la de establecer relaciones con las potencias extranjeras o romper las ya establecidas.

*Pregunta:* ¿Qué cosa es concordato?

*Respuesta:* Es un convenio entre la silla apostólica y el gobierno de una Nación católica romana para el arreglo de las cosas eclesiásticas y el ejercicio del patronato.

*Pregunta:* ¿Pues qué cosa es patronato?

*Respuesta:* La respuesta a esta pregunta es muy difícil por no estar todavía exactamente definida esta palabra; pero en general, puede decirse que consiste en el derecho de nombrar o presentar personas para el desempeño de los beneficios o empleos eclesiásticos. Desde muchos siglos atrás lo eclesiástico está tan mezclado y confundido con lo civil, que ha hecho necesarios estos arreglos o concordatos para evitar disputas y controversias peligrosas entre la cabeza de la iglesia y los gobiernos de las Naciones.

*Pregunta:* Pues ¿en qué consiste esta mezcla?

*Respuesta:* En que el clero ejerce funciones civiles y el gobierno eclesiásticas. que el clero ejerza funciones civiles es una cosa muy clara, pues el derecho de arrestar, de imponer penas temporales y de obligar a sus súbditos a la obediencia por una fuerza exterior y material, es puramente civil. Es igualmente cierto que los gobiernos han ejercido y ejercen funciones eclesiásticas, pues lo son indisputablemente el nombramiento o presentación de las personas que deben gobernar la iglesia y la sobrevigilancia que ejercen sobre ellos, no sólo en el cumplimiento de sus obligaciones civiles sino también en el de las eclesiásticas. Estos derechos mutuos adquiridos a virtud de la costumbre se han arreglado, restringido o ampliado posteriormente por los concordatos, reduciéndose a términos claros, fijos y precisos.

*Pregunta:* ¿Por qué el Congreso General debe dar instrucciones para el arreglo de las relaciones de la República con la silla apostólica, y no está facultado para hacer lo mismo respecto del resto de las Naciones extranjeras?

*Respuesta:* Porque aunque el pontífice romano, considerado como rey de Roma, sea para la República una potencia extranjera, no lo es considerado como cabeza de la iglesia, ni lo son los asuntos que se han de tratar con él, y que por otra, son de su naturaleza pertenecientes al Poder Legislativo.

*Pregunta:* ¿Cuáles son las funciones del Congreso General con respecto a las relaciones que deban contraerse con las potencias extranjeras?

*Respuesta:* Las de aprobar los tratados que con ellas se celebren y declarar la guerra contra ellas.

*Pregunta:* ¿Por qué el Poder Legislativo debe aprobar semejantes tratados?

*Respuesta:* Porque siendo ellos, una vez celebrados, ley que obliga a los súbditos de la Nación, no pueden tener fuerza obligatoria, si no están sancionados por el Poder a que corresponde legislar.

*Pregunta:* ¿Y el derecho de declarar la guerra por qué corresponde al Congreso General?

*Respuesta:* Porque semejante declaración importa el aumento de contribuciones, el levantamiento de tropa y la derogación de los tratados y obligaciones contraídas con la Nación a que se declara la guerra, puntos todos legislativos.

*Pregunta:* ¿Cuáles son los tratados de paz?

*Respuesta:* Aquéllos en que se fijan y arreglan las condiciones con que ha de cesar la guerra.

*Pregunta:* ¿Cuáles son los tratados de alianza?

*Respuesta:* Aquéllos por los que se estipula entre dos o más Naciones reunir sus fuerzas en todo o en parte para obrar de concierto con el fin de obtener un objeto determinado.

*Pregunta:* ¿Cuáles son los tratados de neutralidad armada?

*Respuesta:* Aquéllos en que se estipula con Naciones que están en guerra no tomar parte en sus contiendas, armándose para resistir con la fuerza a las que intentaren turbar una resolución semejante.

*Pregunta:* ¿Cuáles son los tratados de amistad y comercio?

*Respuesta:* Aquéllos en que se establecen las relaciones y derechos que cada una de las partes contratantes debe acordar a los súbditos de la otra, así en el orden civil como en el modo y términos en que debe efectuarse el tráfico.

*Pregunta:* ¿Cuál es el objeto y fin general de los tratados?

*Respuesta:* El de la utilidad y ventajas recíprocas. Como las Naciones en el día no pueden vivir aisladas, sino que tienen puntos necesarios de contacto, para no chocar en ellos cada momento deben arreglarlos previamente con precisión por convenios fundados en la utilidad recíproca, y esto es lo que llamamos tratados.

*Pregunta:* ¿Tiene alguna otra facultad el Congreso General en el ramo de relaciones exteriores?

*Respuesta:* Sí, la de dar reglas para conceder patentes de corso y para declarar buenas o malas las presas de mar y tierra. Por el derecho de gentes una Nación que está en guerra con otra puede hacer suyas las mercancías pertenecientes a súbditos de la Nación su contraria, y uno de los medios de hacer este perjuicio en el tráfico marítimo, es el de las patentes de corso, que no son sino un documento en el cual consta que el patrón de tal buque se halla autorizado por la Nación N para apresar todos los buques y mercancías pertenecientes a los súbditos de su enemiga. Como las presas que se pueden hacer por el corso deben sujetarse a ciertas reglas, que versando sobre el modo de mantener o perder la propiedad son necesariamente legislativas, al poder encargado de estas funciones es al que corresponde dictarlas.

*Pregunta:* ¿Cuáles son las atribuciones del Congreso General en el ramo de guerra?

*Respuesta:* Las de designar la fuerza permanente y activa que fuere necesaria para la defensa de la República, disponer de la entrada o estación de las tropas extranjeras.

*Pregunta:* ¿Qué se entiende por ejército de la Nación?

*Respuesta:* Las fuerzas de mar y tierra. A las primeras se llama armada y a las segundas simplemente ejército.

*Pregunta:* ¿Y qué es lo que constituye las fuerzas de tierra?

*Respuesta:* La milicia permanente, la activa y la local. Milicia permanente es aquella parte del ejército que siempre está sobre las armas, es decir, en servicio así en paz como en guerra; activa es la que por su destino debe sólo hacer servicio en tiempo de guerra o en alguna otra circunstancia en que lo determinare el Congreso General. Estos dos ramos de la fuerza pública están inmediata y únicamente sujetos a los Poderes de la Unión, no así la milicia local, que por el orden común y ordinario, está exclusivamente sujeta a las autoridades de los Estados, y sólo en un caso extremo puede disponer de ella por tiempo determinado el gobierno federal, y precisamente con el permiso de las Cámaras de la Unión.

*Pregunta:* ¿Por qué el Congreso Federal debe fijar la fuerza de mar y tierra?

*Respuesta:* Porque es el único que puede ser económico en imponer a los ciudadanos la obligación de un servicio muy gravoso para los que lo hacen y lo pagan, y por otra parte peligroso a las libertades públicas. Los gobiernos siempre tienen una propensión irresistible al aumento del ejército, que por lo común se convierte en sus manos en medio de destrucción, sirviendo más de una vez para miras ambiciosas, cosa que a lo menos por el orden común, no es de temerse en los cuerpos legislativos.

*Pregunta:* ¿Qué es lo que tiene que hacer el Congreso General en la formación del ejército?

*Respuesta:* Designar la fuerza que debe formarlo, señalar a cada Estado el contingente con que debe contribuir y formar los reglamentos a que debe sujetarse.

*Pregunta:* ¿Por qué debe dictar el Congreso General el reglamento para la milicia local?

*Respuesta:* Porque teniendo ésta en algunos casos que obrar como parte del ejército, si no se hallara disciplinada bajo unas mismas reglas, la diversidad de táctica produciría el desorden y confusión en todas las operaciones de la campaña y no se podría establecer un plan uniforme de ataque o de defensa.

*Pregunta:* ¿Y sólo en este punto está sujeta la milicia local a los poderes supremos?

*Respuesta:* En él solamente, pues en todos los demás lo está a los de los Estados.

*Pregunta:* ¿Cuáles son las facultades del Congreso General en orden a los ejércitos extranjeros?

*Respuesta:* Las de permitir o negar el paso por el Territorio de la Nación a las tropas de tierra, y la estación por más de un mes a sus escuadras en los puertos de la República.

*Pregunta:* Y; ¿por qué el gobierno no debe tener esta facultad?

*Respuesta:* Porque el gobierno puede tener miras poco favorables a la Nación en la concesión de semejante permiso, como serían las de un aumento de poder o las de algún cambio de Constitución, cosa mucho menos temible en los representantes de la Nación.

*Pregunta:* ¿En el ramo de Hacienda, qué facultades tiene el Congreso General?

*Respuesta:* La primera y principal consiste en fijar anualmente los gastos generales, establecer contribuciones para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar cuentas al gobierno.

*Pregunta:* ¿Por qué el cuerpo Legislativo debe acordar los gastos generales y hacer todo lo contenido en la respuesta anterior?

*Respuesta:* Porque como la sociedad no se sostiene sino por la suma de las contribuciones, que son parte de la propiedad de cada uno, los contribuyentes tienen un derecho indisputable para que no se gaste más de lo necesario, como sucedería si el que hubiera de determinar los gastos fuese distinto del que los tenía de pagar, y por la misma razón, tienen derecho para tomar cuentas al gobierno que es el administrador de las contribuciones; mas como sería imposible que todos los contribuyentes pudiesen reunirse para estas operaciones, por eso están encargados de ellas sus representantes, o lo que es lo mismo, los miembros del cuerpo Legislativo.

*Pregunta:* ¿Y cómo debe procederse para el ejercicio de tan importantes como complicadas funciones?

*Respuesta:* Lo primero que debe hacerse es ver cuáles son los establecimientos necesarios para el sostén de la Nación; acordados éstos, examinará cuánto puede ascender su costo y qué gastos, a más de los comunes y ordinarios, pueden ofrecerse extraordinariamente; concluido este conjunto de operaciones, que se llama presupuesto, se pasa a procurar los medios de cubrirlo, que son las contribuciones, o lo que es lo mismo, la parte que cada uno cede de su propiedad para los gastos comunes; calculado su producto y cotejado con el presupuesto, se decretan hasta aquel tanto o cantidad que sea necesario para cubrirlo, y después se exige la cuenta de su inversión al que las administró.

*Pregunta:* ¿Y qué los gastos deben siempre acordarse en conjunto o por presupuesto?

*Respuesta:* Sin duda, pues éste es el único modo de nivelarlos con los productos de las rentas; lo demás es exponerse a que no haya con qué hacerlos, o falte para cosas más necesarias. Este proceder, que en un particular sería un despilfarro, no merece otro nombre en el cuerpo Legislativo, el cual tiene que fiarse de lo que le diga su administrador o ministro, a riesgo de que lo engañe si no se toma el trabajo de saber cómo están sus gastos con relación a sus rentas, y cumplir de esa manera la primera y más



importante de sus obligaciones. Las cuentas deben también tomarse en periodos fijos, pues nadie puede dudar que administrador a quien no se le exigen, será un milagro que no acabe con una quiebra.

*Pregunta:* ¿Cada cuándo debe acordarse el presupuesto, votarse las contribuciones y examinarse la cuenta?

*Respuesta:* La Constitución sabia y justamente previene que sea cada año, y este periodo es bastante, pues de un año para otro pueden variar considerablemente los gastos de una Nación, haciéndose necesarios algunos nuevos y dejando de serlo algunos antiguos. Esta obligación es de preferencia a todas las otras, pues así como en una familia lo primero de que se ha de tratar son los medios de subsistir, de la misma manera debe procederse en una Nación que no es sino una familia más grande.

*Pregunta:* Y si los gastos de una Nación exceden a sus recursos ¿qué deberá hacerse?

*Respuesta:* Cuando el deficiente sea debido a circunstancias pasajeras que han destruido momentáneamente la riqueza pública, y hay esperanzas fundadas de que ésta se repondrá, puede ocurrirse a un préstamo y contraer una deuda sobre el crédito de la Nación; mas si el deficiente es debido a causas permanentes e invariables, los préstamos lejos de sacarla del pantano la sumirán más en él hasta acabar con su existencia. Así es que para evitar este caso, el único medio es disminuir gastos haciendo economías, pues así no se compromete el crédito ni se echa sobre la posteridad una carga cuyos beneficios han sido sólo para la generación que la impone. Pero si se supone que aun después de hechas todas las economías posibles, los recursos de un pueblo no bastan para sus gastos, entonces es claro que semejante reunión de hombres no puede ser una Nación independiente.

*Pregunta:* ¿Y el gobierno puede por sí mismo contratar estos préstamos?

*Respuesta:* No, se necesita la autorización o confirmación del cuerpo Legislativo, pues no siendo ellos en sí mismos sino un caudal adquirido por el crédito de la Nación, que debe reintegrarse de las contribuciones que para ello se impongan, la autoridad a que corresponde la imposición de contribuciones es la que debe arreglar las cláusulas y condiciones de semejantes contratos, y designar las garantías de su pago. Ella es también la que debe reconocer la deuda pública y señalar los medios para consolidarla y amortizarla.

*Pregunta:* ¿Tiene algunas otras facultades el Congreso General?

*Respuesta:* Sí, la de dictar todos los decretos y leyes que sean necesarias, y no ataquen la administración interior de los Estados, ni destruyan la división de poderes.

*Pregunta:* ¿Y el Congreso General podrá conceder al gobierno de la Unión facultades extraordinarias?

*Respuesta:* Si semejantes facultades no contrarían ningún artículo constitucional, es claro que puede hacerlo; mas entre nosotros por facultades extraordinarias siempre se ha entendido la cesación total o parcial de las garantías constitucionales, a virtud de la cual el Ejecutivo queda investido de un poder a discreción más o menos absoluto, y la concesión de semejante facultad es un abuso de autoridad, no sólo porque se hace



ilusoria la Constitución y con un solo decreto vienen a tierra todas las barreras levantadas contra el absolutismo, sino porque de hecho, consta que el Congreso General Constituyente, propuesta esta facultad para las Cámaras bajo de diversos aspectos, constantemente la desechó y así quedaron sin ella.

## Capítulo Sexto De la formación de las leyes

*Pregunta:* ¿Se deben observar algunas formalidades para la formación de las leyes?

*Respuesta:* Sí, las que están prescritas en la Constitución. Las leyes comienzan por una iniciativa de ley, que consiste en un proyecto compuesto de una o muchas proposiciones para el arreglo de alguno de los ramos comprendidos en las facultades de las Cámaras. Entre las iniciativas de ley unas son necesarias y otras voluntarias. Las necesarias son aquellas que no pueden dejar de tomarse en consideración y discutirse hasta aprobarlas o reprobarlas; las voluntarias son las que pueden admitirse o no a discusión. El gobierno general y las legislaturas de los Estados tienen sus iniciativas necesarias de ley; los diputados y senadores la tienen voluntaria cada uno en su respectiva Cámara.

*Pregunta:* Y ¿qué los particulares no tienen iniciativa de ley?

*Respuesta:* No, los particulares sólo pueden influir en la formación de las leyes ilustrando su materia por la imprenta o haciendo uso del derecho de petición.

*Pregunta:* ¿En qué consiste el derecho de petición?

*Respuesta:* En la facultad de representar.

*Pregunta:* ¿Y este derecho puede ejercerse con las armas en la mano?

*Respuesta:* de ninguna manera, semejante modo de obrar es un acto sedicioso, destructor del orden público y de toda subordinación. Él envuelve en sí mismo la amenaza de obtener, si no de grado, por fuerza lo que se pretende, y por este medio se destruye la libertad de las deliberaciones y se minan las bases del edificio social. El que semejante abuso se haya cometido con frecuencia entre nosotros, ni lo autoriza ni lo disculpa, puesto que no por eso varía su naturaleza ni los perniciosos efectos que son sus resultados.

*Pregunta:* ¿Qué curso se da a las iniciativas de ley que se presentan?

*Respuesta:* Si son voluntarias se les dan dos lecturas con diferencia de algunos días, entre una y otra; después de la segunda se pregunta si se admiten a discusión, pasándose a la comisión respectiva si la resolución fuere afirmativa y desechándose si fuere negativa. Si la iniciativa fuere necesaria se pasa desde luego a la comisión sin otro trámite.

*Pregunta:* ¿Para qué se pasan los proyectos de ley a una comisión?

*Respuesta:* Para que ésta los medite, los rectifique y complete, allanando las dificultades que puedan entorpecer o hacer confusa la discusión, y reduciéndolos a proposiciones tan sencillas que aun los menos instruidos puedan encargarse de la conveniencia o inconveniencia que pueda haber en admitirlas o desecharlas. Cuando la comisión ha hecho todo esto, presentando su dictamen, se señala día para discutirlo. Llegado éste se

examina primero el todo del proyecto, si le falta o le sobra algo, y si están bien combinadas sus partes entre sí lo mismo que con el todo; esto se llama discutirlo en lo general. Después se desciende al examen de las proposiciones, considerando a cada una de ellas aislada y por lo que es en sí, y esto se llama discusión de los artículos en particular. Los ministros y los miembros de la Cámara son los oradores, usando de la palabra por el orden con que la piden, y alternando sucesivamente los que están en pro y en contra.

*Pregunta:* ¿Qué es lo que se hace cuando un proyecto ha sido desechado en una Cámara, y qué cuando ha sido aprobado?

*Respuesta:* Los proyectos desechados en una Cámara no se pueden volver a proponer sino hasta las sesiones ordinarias del año siguiente; mas los que fueren aprobados en ella deben pasar a la otra Cámara en la cual se hace lo mismo que en la primera; si en ella son también aprobados se pasan al gobierno pero si son desechados vuelven a la Cámara de su origen, en la que no pueden ser reproducidos si no tienen en su favor las dos terceras partes de los votos presentes, y cuando esto se verifique la Cámara revisora no puede desecharlos definitivamente, si así no lo acordaren las dos terceras partes de sus votos presentes. En caso contrario, debe pasarlos al gobierno para que los publique.

*Pregunta:* ¿Y qué todos los proyectos que pasan por estos trámites son ya leyes que debe publicar el gobierno?

*Respuesta:* No, porque el presidente puede todavía oponerse a ellos dentro de diez días contados desde su recepción. Si esta oposición es a un proyecto que haya sido dos veces revisado en ambas Cámaras, para reproducirlo no se necesita más que el que sea nuevamente aprobado con dos tercios de votos en la Cámara de su origen, y con la simple mayoría en la revisora; pero si ha sido una sola vez discutido en ambas Cámaras, se necesita que sea nuevamente aprobado en cada una de ellas por los dos tercios de los votos; en cualquiera de estos casos el presidente debe publicarlo como ley.

*Pregunta:* ¿A qué fin van y vienen tantas veces los proyectos de ley de una a otra Cámara y del Congreso al gobierno?

*Respuesta:* Para que sean más examinados y se eviten los errores inevitables en los acuerdos precipitados. Además, el gobierno que es el que debe poner en ejecución las leyes, pulsa más de cerca sus dificultades, debe ser escuchado y atendido cuando tenga por conveniente el exponerlas, y como mientras más sean los obstáculos y la resistencia contra un proyecto, mayores seguridades deben tenerse de que él es practicable, por eso, a proporción de que aquélla se aumenta, mayor debe ser el número de voto que lo confirmen.

*Pregunta:* ¿Cuáles son los trámites que deben observarse para interpretar, reformar o revocar las leyes y decretos?

*Respuesta:* Los mismos que están prescritos para su formación pues si en ésta se han adoptado por cuanto se creen necesarios para procurar y conseguir el acierto, éste no podrá obtenerse de otro modo en su interpretación y revocación.

*Pregunta:* ¿Con qué formalidades se han de pasar los acuerdos de una a otra Cámara y de ambas al gobierno?

*Respuesta:* Las Cámaras se comunican entre sí por medio de comisiones que llevan los mensajes de una a la otra y así se remiten muchas veces los proyectos de ley, pero el

orden establecido por regla general para su remisión es el de despacharlos en paquete cerrado con el extracto de la discusión. Al gobierno deben ir los acuerdos que tengan la aprobación de ambas Cámaras, firmados por sus respectivos presidentes y por un secretario de cada una de ellas.

## Capítulo Séptimo

### Del tiempo, lugar y duración de las sesiones del Congreso General

*Pregunta:* ¿El Congreso General debe residir siempre en un mismo lugar?

*Respuesta:* Por el orden común debe estar siempre en el Distrito Federal; pero por circunstancias extraordinarias puede trasladarse a otra parte temporal o perpetuamente.

*Pregunta:* ¿Y el Congreso está siempre en el ejercicio de sus atribuciones?

*Respuesta:* No, pues tiene periodos de sesiones y periodos de receso. En el tiempo que está en sesiones debe haberlas todos los días menos los festivos. El periodo de las sesiones es ordinario o extraordinario: en el primero se puede ocupar el Congreso de todos los asuntos propios de sus atribuciones, éste comienza el de enero, se cierra el 15 de abril y se puede prolongar por treinta días útiles; en el periodo de las sesiones extraordinarias, el Congreso sólo puede ocuparse de los asuntos que se le hayan señalado, tomándose el tiempo que fuere necesario para esto.

*Pregunta:* ¿Y qué no es mejor que el Congreso General esté en sesiones todo el año?

*Respuesta:* Es más cómodo para los representantes de la Nación y más útil para el público el que haya recesos, para que en ellos puedan reunirse las comisiones con más calma y meditar los proyectos de ley que deban presentar sin la premura con que se hace en el tiempo de las sesiones. Por otra parte, la puntualidad en asistir y el empeño en dedicarse a las tareas legislativas rebaja muchos grados cuando son sin interrupción, y estas funciones entre todas las de un gobierno son acaso las que más necesitan para ser bien desempeñadas de dedicación y calor patriótico de los legisladores.

*Pregunta:* ¿Pero por la convocación extraordinaria no puede estar reunido el Congreso en sesiones todo el año?

*Respuesta:* Es verdad, y por lo mismo no debe hacerse semejante convocación sino pocas veces, en casos muy apurados y por un periodo muy corto, pues de lo contrario, se hace ilusoria la disposición constitucional que quiso limitar los trabajos legislativos a la menor parte del año.

*Pregunta:* ¿En qué número deben reunirse los miembros de las Cámaras para constituirse, abrir las sesiones y deliberar?

*Respuesta:* Para todo esto se requiere la presencia de más de la mitad de los miembros que componen cada una de ellas.

*Pregunta:* ¿Quién y por qué medios puede obligar a los miembros de las Cámaras a presentarse para que se verifique la apertura de las sesiones?

*Respuesta:* Los diputados presentes en cualquier número, se hallan facultados para usar hasta de los medios compulsivos a fin de obligar a los ausentes a que asistan.

*Pregunta:* ¿Y no convendría que el gobierno tuviese esta autoridad?

*Respuesta:* No, porque el cuerpo Legislativo debe estar en sí mismo y en sus miembros en absoluta independencia de toda otra autoridad, y especialmente de la del gobierno.

*Pregunta:* ¿Hay algunos actos preliminares a la apertura de las sesiones de las Cámaras?

*Respuesta:* Sí, los de las juntas preparatorias.

*Pregunta:* ¿Qué cosa son las juntas preparatorias, y cuáles sus atribuciones?

*Respuesta:* Las juntas preparatorias consisten en la reunión de los miembros de cada Cámara para elegir presidente y secretarios, y deliberar en todo aquello que conduce a remover los obstáculos que impidan o dilaten la apertura de las sesiones del Congreso.

*Pregunta:* ¿Y tienen otras atribuciones las juntas preparatorias?

*Respuesta:* En la renovación de las Cámaras tienen la de calificar los poderes de los miembros que deben entrar nuevamente en cada una de ellas.

*Pregunta:* ¿Y qué importa esta calificación, o a qué se reduce la facultad que hay de hacerla?

*Respuesta:* Como para la elección de diputados y senadores se han dictado ciertas leyes a que debe arreglarse, es necesario antes de que sean admitidos los electos al cuerpo Legislativo, certificarse de que estas leyes se han observado, y esto se hace por la calificación de la junta preparatoria.

*Pregunta:* ¿Y las dudas que sobre esto se ofrezcan, están sujetas a la resolución de la junta?

*Respuesta:* Las dudas de hecho sí, las de ley no. Así es que si se duda si N, electo diputado, tiene la edad de 25 años prescrita por la ley, la junta es competente para resolver esta cuestión; pero si la duda es de si estos 25 años deben ser cumplidos o solamente empezados, la junta excedería sus atribuciones si procediese a resolverla.

*Pregunta:* ¿Pues qué debe hacer la junta con un miembro cuya elección ha sido hecha bajo una duda de ley?

*Respuesta:* Excluirlo de la Cámara, porque la duda de ley hace dudosa la facultad de los electores para elegirlo, y facultad dudosa no puede dar por resultado un nombramiento cierto, único que puede ser válido.

*Pregunta:* Y una vez admitidos los miembros del Congreso a funcionar en alguna de las Cámaras, ¿podrán de nuevo suscitarse dudas sobre la validez de su elección?

*Respuesta:* No, porque todas las cuestiones prácticas deben tener un término, y cualesquiera que sean los defectos de una elección, la ley los subsana todos desde el momento en que ha pasado el tiempo de hacerlos valer.

*Pregunta:* ¿Hay alguna otra cosa que saber acerca del Poder Legislativo de la Federación?

*Respuesta:* Todo lo que de él se puede decir constitucionalmente, está ya dicho, y se debe pasar al Poder Ejecutivo.

## Capítulo Octavo

### Del Poder Ejecutivo de la Federación Mexicana

*Pregunta:* ¿Qué se entiende por Poder Ejecutivo?

*Respuesta:* La facultad de poner en práctica las leyes emanadas del cuerpo Legislativo y las sentencias de los tribunales. El Poder Ejecutivo es un ramo de la soberanía, y se puede decir que es el eje sobre el que gira toda la máquina política, que recibe de él todo su movimiento y acción, pues de nada sirven las mejores leyes ni las sentencias más justas y acertadas si aquéllas no se ejecutan y éstas no se ponen en práctica. La actividad y la fuerza son los atributos esenciales de este poder, que jamás podrá constituirse de otra manera.

## Capítulo Noveno

### De las personas en quienes se deposita el Poder Ejecutivo de la Federación y del modo de elegir las

*Pregunta:* ¿Qué autoridad está encargada del Poder Ejecutivo de la Federación?

*Respuesta:* El presidente de la República y su ministerio.

*Pregunta:* ¿Quién tiene autoridad y denominación de presidente?

*Respuesta:* La persona que para ello haya sido electa.

*Pregunta:* ¿A cuál de los cuerpos constituidos en la República corresponde hacer esta elección?

*Respuesta:* A las legislaturas de los Estados.

*Pregunta:* ¿Y no sería mejor que la hiciese el Congreso General?

*Respuesta:* No, porque el Poder Ejecutivo debe tener alguna independencia del Legislativo, la que no es compatible con que reconozca en éste el principio de su existencia política. Además, siendo el Poder Ejecutivo el más temible de todos por ser dueño de la fuerza, a los Estados debía darse una garantía de que nada tenían que temer del gobierno supremo, y no es posible concebir otra más adecuada al intento que la de dejar en sus manos la elección de la persona que debe desempeñarlo.

*Pregunta:* ¿Cómo se elige al presidente de la Federación?

*Respuesta:* Cada cuatro años el día 1 de septiembre, la Legislatura de cada Estado a mayoría absoluta de votos, sufraga por dos personas, las cuales deberán ser residentes dentro de la República; pero una de ellas fuera del Territorio del Estado. En seguida se saca testimonio del acta de elección y se remite al presidente del Consejo de Gobierno en pliego certificado. El día 6 de enero siguiente al de la elección, en presencia de ambas Cámaras, se abren los pliegos de elección, y se nombra en la de Diputados una comisión compuesta de uno por cada Estado; ésta informa lo que le ocurre sobre la legalidad de la elección, o la habilidad de los electos, y presenta el resultado de la regulación de los votos. La Cámara de Diputados procede entonces a declarar la elección, si ya viene hecha, o a hacerla, en caso contrario, la elección puede venir hecha en su totalidad, puede venir hecha en parte o puede no venir hecha.

*Pregunta:* ¿Cuándo se dice que viene hecha totalmente la elección?

*Respuesta:* Cuando dos de las personas postuladas reúnen la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas. En este caso, si los dos tienen dicha mayoría e igual número de votos, la Cámara elige uno de ellos para presidente y el otro queda de vicepresidente. Si los dos tienen la mayoría, pero con desigual número de votos, el que lo tenga mayor es el presidente y el otro es el vicepresidente.

*Pregunta:* ¿Cuándo se dice que viene hecha parcialmente la elección?

*Respuesta:* Cuando uno solo de los postulados reúne la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas, y el que se halla en este caso es declarado presidente, procediéndose por la Cámara a elegir vicepresidente.

*Pregunta:* ¿Cuándo se dice que no viene hecha la elección?

*Respuesta:* Cuando ninguna de las personas postuladas reúne la mayoría absoluta de los votos.

*Pregunta:* ¿Qué reglas debe observar la Cámara en este caso para hacer la elección de presidente y vicepresidente?

*Respuesta:* La primera es que la Cámara no puede elegir ni uno ni otro de estos funcionarios, sino entre los postulados por las legislaturas, tomando para elegir presidente los dos que tengan mayor número de votos. la segunda es, que si hay más de dos que se hallen en este caso, se deben excluir por votación todos los que excedieren de este número, para que la elección se verifique entre dos precisamente. la tercera es que toda igualdad o empate no será decidida por la suerte, sino cuando no lo haya sido por dos votaciones consecutivas, la cuarta, que todas las votaciones serán por Estados. La votación de vicepresidente que debe seguir a la de presidente está sujeta a las mismas reglas.

*Pregunta:* ¿Para qué es que las legislaturas postulan dos personas en la elección de presidente y vicepresidente? ¿No sería mejor que estos funcionarios se eligiesen separadamente?

*Respuesta:* Como el fin primario y principal que se ha intentado en la Constitución es que el jefe del gobierno sea, sin intervención de otra autoridad, nombrado por las legislaturas de los Estados, y como la mayoría que decide la elección es más fácil obtenerla postulando por dos que por uno, de aquí proviene la adopción de esta medida.

*Pregunta:* ¿Y para qué se exige que uno a lo menos de los postulados por las legislaturas sea residente fuera del Territorio del Estado?

*Respuesta:* Porque si pudieran votarse en cada legislatura dos residentes en el Territorio de la misma, el espíritu de provincialismo haría que la elección fuese frecuentemente singular en cada caso, es decir, que cada uno votaría por los suyos, y entonces tal vez no sólo no se obtendría para ninguno la mayoría absoluta, pero ni aun la pluralidad, lo cual sería, como se ha dicho, contra el espíritu de la Constitución, de que la elección de presidente en cuanto sea posible sea hecha exclusivamente por las legislaturas de los Estados.

*Pregunta:* ¿Por qué la Cámara de Diputados debe ser la única que intervenga en todos los actos relativos a la elección de presidente?

*Respuesta:* Porque se ha querido que el origen del gobierno de la Federación sea lo más popular posible, y como lo es más por la intervención exclusiva de la Cámara de Diputados que por el concurso de ambas, de aquí ha provenido que se haya acordado así.

*Pregunta:* ¿Para qué deben examinarse los actos de la elección y la habilidad de los electos?

*Respuesta:* Porque la elección puede viciarse y ser nula por cualquiera de estos dos capítulos, pues aunque las legislaturas tienen derecho de nombrar, es siempre con sujeción a las leyes, y éstas pueden infringirse así en los actos mismos que constituyen la elección, como haciéndola recaer en persona excluida por ellas, y tanto por uno como por otro motivo deben declararse nulos los votos o excluirse los electos por alguno o algunas legislaturas.

*Pregunta:* ¿Y qué condiciones se necesitan para ser presidente o vicepresidente de la República?

*Respuesta:* Se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, mayor de treinta y cinco años y residente en el país.

*Pregunta:* ¿Cuánto tiempo debe durar el presidente?

*Respuesta:* Cuatro años sin que pueda ser inmediatamente reelecto.

*Pregunta:* ¿Y por qué se prohíbe la reelección inmediata?

*Respuesta:* Porque el presidente podría abusar del influjo que le da su puesto para procurarse la continuación en él.

*Pregunta:* ¿Qué tiempo deben durar el presidente y vicepresidente?

*Respuesta:* El ejercicio de las funciones de ambos debe terminar en el periodo de cuatro años sin que pueda prolongarse ni un día, pues en el caso de que los nuevos electos, por alguna circunstancia no se presenten a prestar el juramento, o no se hubieren hecho las elecciones constitucionales, el Ejecutivo debe pasar a otras manos y cesar en él los que han cumplido su tiempo.

*Pregunta:* ¿Y por qué son tan rígidas en este punto las disposiciones de la ley fundamental?

*Respuesta:* Porque las precauciones contra la ambición nunca serán bastantes en un pueblo nuevo, y si se permitiese la continuación en el mando a los que están para dejarlo, no sería extraño que tratasen de impedir las elecciones de los que deben remplazarlos, o deshacerse de los electos directa o indirectamente. Esta tentación queda sin fuerza por el hecho de no poder continuar en el gobierno los que no tengan sucesor, cuando ha concluido su tiempo.

*Pregunta:* ¿Hay algún caso en que el presidente antes de concluir su tiempo pueda ser separado del ejercicio de sus funciones?

*Respuesta:* Sí, cuando se halla imposibilitado física o moralmente.

*Pregunta:* ¿En qué consiste la imposibilidad física o la moral de una persona para gobernar la República?

*Respuesta:* la imposibilidad física es la que proviene de la ausencia, enfermedad grave o muerte, contando entre las enfermedades la demencia total o parcial, pues lo es semejante estado proveniente del trastorno físico de los órganos del cerebro. La imposibilidad moral es la que proviene de las leyes o de la voluntad de los hombres. Así, pues, cuando el presidente es enjuiciado y queda suspenso de los derechos de ciudadano, está moralmente imposibilitado de continuar en el mando por disposición de las leyes. La imposibilidad moral, que proviene de la voluntad de los hombres, es

la que resulta de su resistencia justa o injusta a obedecer a tal persona, pues cuando todos o una mayoría muy considerable oponen esta resistencia, es de hecho que la persona no puede gobernar, porque le falta el principal apoyo del gobierno, que es la voluntad de los que lo han de obedecer o permitir que sea obedecido. A Fernando VII, a los generales Iturbide y Guerrero, les faltó la voluntad de sus súbditos para gobernar y dejaron de hacerlo; a Napoleón le faltó la de las potencias aliadas, sin cuyo permiso no podían elegir jefe del gobierno los franceses, y le sucedió lo mismo. Cuando las cosas llegan a este estado son impertinentes las cuestiones de derecho.

*Pregunta:* ¿Qué autoridad está encargada en la República de pronunciar el fallo legal sobre la imposibilidad del presidente?

*Respuesta:* En la Constitución nada hay determinado sobre esto, pero por analogías se debe inferir que corresponde al Congreso General. En primer lugar él la ha ejercido las dos veces que entre nosotros se ha ofrecido el caso, con los generales Iturbide y Guerrero; él está autorizado para conocer de la habilidad de los electos antes de entrar en el ejercicio de sus funciones, y por lo mismo parece que debe serlo para calificar la inhabilidad en que hayan podido incurrir después de haber entrado en ellas; últimamente es sabido que el ejercicio de cualquier acto de autoridad que la ley fundamental no atribuye a ninguno de los poderes públicos, corresponde por principio general al Legislativo.

*Pregunta:* ¿Qué autoridad debe suplir las faltas del presidente de la Federación Mexicana?

*Respuesta:* El vicepresidente debe empuñar las riendas del gobierno en todas las faltas temporales o perpetuas del presidente.

*Pregunta:* Y si el vicepresidente está igualmente inhabilitado ¿qué debe hacerse?

*Respuesta:* Si las Cámaras no están reunidas, el Consejo de Gobierno debe nombrar dos personas que en unión con el presidente de la Corte Suprema de Justicia se encarguen del Poder Ejecutivo hasta las próximas sesiones. Pero si el Congreso General las tiene abiertas, la Cámara de Diputados, votando por Estados, debe nombrar un presidente temporal, mientras se dicta un decreto para que los Estados elijan personas que desempeñen estos puestos por el tiempo que resta hasta el periodo ordinario de la elección.

*Pregunta:* ¿Cuándo deben tomar posesión de sus destinos el presidente y vicepresidente?

*Respuesta:* El día 1 del mes de abril siguiente a su elección, si ésta es la del periodo ordinario; pero si fuere hecha extraordinariamente, luego que fuere declarada válida.

*Pregunta:* ¿En qué consiste el acto de posesión?

*Respuesta:* En prestar el juramento ante las Cámaras si estuvieren reunidas, o ante el Consejo de Gobierno si se hallaren en receso.

*Pregunta:* ¿Y qué abraza este juramento?

*Respuesta:* El compromiso de guardar y hacer guardar la Constitución y leyes generales, y el de cumplir fiel y legalmente con las obligaciones de su encargo. Esta fórmula, aunque es a primera vista muy sencilla, comprende cuanto se puede desear, y si ella no es una garantía de un buen gobierno, tampoco lo será otra más contraída y determinada.



## Capítulo Décimo

### De las prerrogativas, atribuciones y restricciones del Presidente

*Pregunta:* ¿Tiene el presidente de la Federación Mexicana algunos privilegios o exenciones del derecho común?

*Respuesta:* Sí, la de no ser enjuiciado sino por declaración de alguna de las Cámaras de haber lugar a la formación de causa, y por sólo los delitos de traición contra la independencia o forma de gobierno de la Nación, cohecho o soborno, y por los actos que tiendan a impedir las elecciones de las Cámaras, las de presidente y vicepresidente, o el que a su tiempo entren a funcionar los electos para estos destinos.

*Pregunta:* ¿Por qué el presidente no debe ser enjuiciado por otros delitos durante el tiempo de su encargo?

*Respuesta:* Primeramente, porque con mucho fundamento se supone que no los cometerá; lo segundo, porque aunque así sea, la Nación sufriría más por estas acusaciones que deben producir una suspensión en el primer magistrado, y excitar la ambición de los que deberían remplazarle; ambición que ya sabemos de lo que es capaz, pues ha hecho que se emprendan cosas más difíciles que una acusación contra el depositario de la autoridad suprema.

*Pregunta:* ¿Y que el presidente cuando haya dejado de serlo no podrá ser acusado por los delitos comunes y aun por los de traición?

*Respuesta:* Sí, pero esta acusación no podrá intentarse después de pasado un año de haber concluido su cargo, y precisamente deberá hacerse ante las Cámaras.

*Pregunta:* ¿El vicepresidente tiene a su favor algunas exenciones del derecho común?

*Respuesta:* Sí, la de no poder ser acusado durante su encargo por ningún delito, sino ante la Cámara de Diputados.

*Pregunta:* ¿En qué se funda este privilegio?

*Respuesta:* En que siendo el vicepresidente quien debe entrar al ejercicio del supremo poder en defecto del presidente, éste podría concebir celos de aquél y suscitarle una persecución para imposibilitarlo, lo cual no será tan fácil si las acusaciones se hacen ante la Cámara de Diputados, que como la más popular, se supone con razón estará siempre más dispuesta a reprimir los atentados del Poder.

*Pregunta:* ¿Cuántas y cuáles son las facultades del presidente de la Federación?

*Respuesta:* Pueden reducirse a cinco clases: 1ª las de nombrar para todos los destinos públicos; 2ª las de dirigir las negociaciones diplomáticas; 3ª las de disponer de la fuerza armada; 4ª las de invertir los caudales públicos; 5ª las de la economía y orden interior de la Federación. Al presidente por los medios que pone a su disposición el ejercicio de estas atribuciones, corresponde la ejecución de las leyes después de haberlas publicado y mandado circular a todos los puntos de la Federación, y expedido los decretos que deben arreglar su ejecución.

*Pregunta:* ¿Pues qué la facultad de expedir decretos no es exclusiva del cuerpo Legislativo?

*Respuesta:* No, porque hay algunos que corresponden al gobierno, tales como los que son necesarios para la ejecución de las leyes; pero los decretos de este género deben ser precisamente del orden gubernativo, aunque algunas veces es sumamente difícil señalar la línea divisoria entre unos y otros; inconveniente que se ha pulsado en todos los gobiernos que admiten la división de poderes, y del cual no es fácil salir, siendo acaso imposible una clasificación exacta de los actos que a cada uno de los Poderes públicos corresponden.

*Pregunta:* ¿Cuáles son las atribuciones del presidente en orden a los nombramientos para los destinos públicos?

*Respuesta:* Entre los puestos públicos hay algunos que tienen el carácter de comisiones, y a todos los que los obtienen los puede remover libremente el presidente, mas no tiene igual libertad respecto de todos en cuanto a su nombramiento. Así es que puede nombrar y destituir libremente a los secretarios del despacho, comandantes generales, gobernador del Distrito y jefes políticos de los Territorios, pero para los nombramientos de los enviados diplomáticos y cónsules, a pesar de ser comisiones, necesita el consentimiento del Senado.

*Pregunta:* ¿Por qué el presidente debe nombrar y destituir libremente a los secretarios del Despacho?

*Respuesta:* Porque no pudiendo él por sí mismo hacer que sus órdenes sean obedidas sin la firma de uno de ellos, si no estuviera facultado para removerlos, llegaría al caso de que no pudiese dictar orden ninguna, pues los ministros con la seguridad de que no serían destituidos, rehusarían firmarlas todas; de este modo lo precisarían a hacer cosas contrarias a su voluntad y opinión, y entonces ellos y no el presidente, serían los que gobernasen. La Constitución ha querido que todos los actos del gobierno emanasen del presidente, y si dispuso que no tuviesen valor ninguno sin la firma de algún ministro, fue con el objeto de que quedando éste responsable, rehusase autorizar los actos inconstitucionales de aquél. Mas como puede suceder que el ministro se rehúse a prestar su firma aun para aquellos actos que no traen consigo responsabilidad, el presidente debe quedar expedito para llamar otro que se preste a hacerlo, el cual no encontraría ciertamente, si la autorización que se le pide fuese tal que comprometiese su responsabilidad. Por este mecanismo quedan perfectamente combinados los dos extremos que quiso conciliar la Constitución, es decir, la libertad del presidente para todos aquellos actos que no sean contrarios a las leyes, y la imposibilidad de poner en ejecución los que sean una violación de ellas. En cuanto a la destitución de los jefes políticos y comandantes generales, como ellos son los agentes inmediatos del gobierno y pertenecen a la clase de comisiones de confianza, por sólo el hecho de que el presidente llegue a perder la que tenía de ellos, debe quedar expedito para removerlos.

*Pregunta:* ¿Y por qué los agentes diplomáticos no pueden ser nombrados sino con consentimiento del Senado?

*Respuesta:* Porque la clase de negocios que van a tratar, y son propios de su comisión, exigen que tengan la confianza no sólo del gobierno, sino también de la Nación, y por lo mismo es conveniente que cuenten con la aprobación de algún cuerpo cuyo

origen sea popular, pero al mismo tiempo que participe de los intereses del gobierno. Con esta precaución se evitan dos extremos igualmente peligrosos; el primero es, que los agentes del poder, como que no son perpetuos en el mando, vean para lo futuro y se procuren con perjuicio de la Nación algunas ventajas en las transacciones diplomáticas; y el segundo es que esta clase de negocios no queden entorpecidos por la constante oposición de un cuerpo siempre celoso de la autoridad del Ejecutivo, cual debe serlo la Cámara de Diputados, que casi siempre estaría reprobando los nombramientos del gobierno, lo cual es menos presumible del Senado.

*Pregunta:* ¿Qué otra facultad tiene el presidente sobre nombramientos?

*Respuesta:* La de hacerlos con consentimiento del Senado, para jefes de las oficinas generales de Hacienda, comisarías generales y empleos militares del ejército y armada, de coroneles para arriba, y sin este consentimiento para todos los demás.

*Pregunta:* ¿Y por qué se exige el consentimiento del Senado para los que se expresan en la respuesta anterior?

*Respuesta:* Porque una de las cosas que más conviene evitar es el favoritismo, especialmente para los puestos elevados, lo cual se logra con que el nombramiento no sea exclusivo del gobierno, sino que se halle repartido entre él y el Senado.

*Pregunta:* ¿Pero en los puestos inferiores, no puede tener lugar el favoritismo que queda precavido en los superiores con la necesidad de la aprobación del Senado?

*Respuesta:* Dos cosas hay que decir a esto; la primera, que la parcialidad del gobierno no puede ser tan perjudicial en la provisión de los puestos inferiores; la segunda, que tampoco tiene tanto lugar en dicha provisión como se cree vulgarmente, pues por las leyes, todos o casi todos los nombramientos se hacen por temas que se presentan al gobierno.

*Pregunta:* ¿Qué cosa es terna?

*Respuesta:* Es la presentación que hace alguna autoridad al gobierno de tres personas, para que entre ellas elija la que le acomode para la provisión de un empleo.

*Pregunta:* ¿Y el gobierno tiene derecho para remover los empleados que ha nombrado?

*Respuesta:* Entre nosotros no puede hacerlo sino a virtud de una sentencia pronunciada previa una causa formalmente seguida, si no es en aquellos empleos que tengan el carácter de comisiones de que antes se ha hablado.

*Pregunta:* ¿Y puede el gobierno suspender a los empleados en el ejercicio de sus destinos?

*Respuesta:* Puede hacerlo de dos maneras: o mandándoles formar causa, y entonces la suspensión dura por todo el tiempo que aquélla, o gubernativamente y por vía de corrección, y en este caso no puede pasar de tres meses. Mas como la suspensión sola, lejos de ser castigo, sería un descanso para el empleado, el gobierno tiene también facultad para privarlo por este tiempo de la mitad del sueldo que le está asignado.

*Pregunta:* ¿Y qué ventajas trae a la administración esta facultad del gobierno?

*Respuesta:* Supuesto que no puede remover libremente a todos los empleados, como parece que debía ser, la facultad de suspenderlos aunque sea por corto tiempo, suple en alguna manera la falta de la otra.

*Pregunta:* ¿Acerca de los empleados, tiene el gobierno alguna otra facultad?

*Respuesta:* Sí, la de declararles los retiros y pensiones.

*Pregunta:* ¿Pues qué no puede concedérselas por sí mismo?

*Respuesta:* No ciertamente, porque esto supone aumento de gastos y como se ha dicho en otra parte, la designación de ellos corresponde al cuerpo Legislativo.

*Pregunta:* ¿Qué cosa es retiro, y qué jubilación?

*Respuesta:* Ambas palabras significan una misma cosa, aunque con relación a distinto género de empleados, y explican la asignación vitalicia de una suma, o por haber servido el tiempo que las leyes prefijan, o por haberse inutilizado en el servicio; a los militares se les declara retiro, y a los empleados civiles jubilación. Hay otras pensiones que también debe declarar el gobierno, no a la persona sino a la familia huérfana del empleado o militar, y éstas se llaman Montepío, que se toman de un fondo formado de lo que a cada uno se ha deducido en vida de su sueldo, para socorro de su familia después de su muerte.

*Pregunta:* ¿Cuáles son las facultades del presidente en el ramo de Hacienda?

*Respuesta:* Las de distribuir los caudales públicos conforme a las leyes, formar el presupuesto de gastos y rendir la cuenta del año anterior.

*Pregunta:* ¿Por qué en la facultad de distribuir los caudales de la Federación que tiene el presidente, se añade que ésta ha de ser conforme a las leyes?

*Respuesta:* Porque la facultad de acordar gastos, por regla general, es exclusiva del cuerpo Legislativo: se dice por regla general, porque el presidente puede hacerlo en algunos casos que ocurren de pronto, y en negociaciones que son secretas y de las cuales antes de concluirse no puede ni debe dar cuenta al Congreso. Para esta clase de negocios comunes a todo gobierno, y que por lo general son diplomáticos, se designa cierta suma, que se llama de gastos secretos y ésta puede invertirse libremente por el presidente.

*Pregunta:* Qué, ¿hay algunas negociaciones que pueda ocultar el gobierno al Congreso General?

*Respuesta:* Sí, todas aquéllas en que el éxito depende del secreto. Mas este derecho de ocultación es sólo temporal, y mientras el negocio está pendiente, pues concluido debe dar cuenta si se le pide, para que se pueda examinar si se ha excedido o no de sus facultades.

*Pregunta:* ¿Cuáles son las facultades del presidente en el ramo de guerra?

*Respuesta:* Declararla, hacerla, suspenderla y concluirla. Para declararla, como se ha dicho ya, se necesita precisamente un decreto del Congreso General.

*Pregunta:* ¿Y qué importa la facultad de hacer la guerra?

*Respuesta:* La de disponer de la fuerza armada para distribuirla donde convenga, la de dar patentes de corso, la de ocupar los puntos militares y fortificarlos, y la de formar las divisiones y ejércitos, nombrándoles los comandantes y generales, a cuyas órdenes deben hacer el servicio, y ésta es la razón porque el presidente se halla autorizado para todo esto.

*Pregunta:* Según lo dicho, ¿el presidente sólo podrá ejercer estas facultades en tiempo de guerra?

*Respuesta:* No, puede hacer uso de alguna o de todas aun en tiempo de paz, pues el modo de que no haya guerra es estar prevenido para hacerla, y esto se consigue por el ejercicio de semejantes facultades.

*Pregunta:* ¿Qué importa la facultad de suspender la guerra?

*Respuesta:* El hacerlo en todo o en parte por treguas o capitulaciones.

*Pregunta:* ¿Qué cosa es tregua?

*Respuesta:* La suspensión de hostilidades por cierto tiempo; ésta puede ser total o parcial; es total, cuando se concierta para todos los puntos donde se hace la guerra, y es parcial, cuando se limita a alguno o algunos solamente.

*Pregunta:* ¿Y qué cosa es capitulación?

*Respuesta:* Es el arreglo en que constan las condiciones con que dos divisiones o ejércitos enemigos han convenido, la una en conceder tal ventaja o desocupar tal punto, y la otra en aprovechar las cesiones que la primera se ha visto obligada a hacerle.

*Pregunta:* ¿Qué importa la facultad de concluir la guerra?

*Respuesta:* La de acabar con el enemigo, o celebrar con él un tratado de paz.

*Pregunta:* ¿Y qué quiere decir acabar con una Nación enemiga? ¿Es acaso el dar muerte a cuantos la componen?

*Respuesta:* No ciertamente, sino el destruir su gobierno y subyugarla; pues como la querrela no es entre individuos sino entre Naciones, y el enemigo no es el hombre sino el gobierno, en el momento en que éste ha sido destruido, aquél no debe ya sufrir, ni ser víctima de una guerra que no provoca personalmente.

*Pregunta:* ¿Cómo se concluye la guerra por tratados de paz?

*Respuesta:* Celebrando estos convenios, no para tiempo determinado, pues entonces, como hemos dicho, serían una tregua, sino para siempre. Al efecto se arreglan todos los puntos de diferencia, y esto sucede comúnmente, no según la justicia, sino según la fuerza que hace más o menos respetables a las partes contratantes. Así es que si las fuerzas son iguales, las cesiones son mutuas y equivalentes; pero si son notablemente desiguales, la Nación más poderosa arranca a la más débil cuanto puede convenirle sin pararse en el perjuicio que pueda causarle, y la que se halla en este caso tiene que hacer cuantos sacrificios se le exigen para no perderlo todo.

*Pregunta:* ¿Cuáles son las facultades del presidente en el ramo de relaciones exteriores?

*Respuesta:* Celebrar concordatos con la silla apostólica, dirigir las negociaciones diplomáticas con las potencias extranjeras, celebrar con ellas todo género de tratados, recibir sus enviados y ministros guardándoles todos los fueros que les corresponden por la ley de las Naciones o por empeños particulares contraídos con ellas. Como sobre tratados y concordatos ya se ha dicho lo bastante cuando se trató del Poder Legislativo, se omite el repetir aquí este punto, y sólo es necesario advertir que ni unos ni otros pueden ser ratificados ni tener valor ninguno sin la aprobación del Congreso Nacional.

*Pregunta:* Y en la economía interior de la Federación ¿cuáles son las facultades del gobierno?

*Respuesta:* La primera es la de oponerse por una vez a los acuerdos de ley o decreto de las Cámaras, en cuyo caso éstos no pueden ser reproducidos sino por un número de

votos muy superior a aquél con que fueron dictados la primera vez, como ya se ha dicho anteriormente. la segunda es la de convocar al Congreso General a sesiones extraordinarias si tuviere por necesaria esta medida y en ella estuvieren conformes las dos terceras partes del Consejo de Gobierno.

*Pregunta:* ¿Por qué se exigen tantos requisitos para la convocación del Congreso a sesiones extraordinarias?

*Respuesta:* Porque siendo contrario al espíritu de la Constitución el que las haya, a no ser en caso muy urgente y necesario, se han querido tomar todas las precauciones posibles para impedir el abuso de esta facultad.

*Pregunta:* ¿Qué importa la facultad concedida al presidente para cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por los tribunales de la Federación y que se ejecuten las sentencias de éstos?

*Respuesta:* Nada hay más difícil que la respuesta a semejante pregunta: el gobierno por las leyes vigentes y por la naturaleza del sistema no puede injerirse en el fondo de las causas, no puede pedirles ni aun para instruirse en ellas ni prevenirle al juez que practique u omita tales o cuales diligencias; todo esto es cierto, y así parece que esta facultad del gobierno, no importa otra cosa que el derecho de acusar a los jueces que estime morosos o prevaricadores, el de poner a disposición de los tribunales todo género de delinquentes, el de exhortarlos al pronto despacho de las causas, y pedir a lo más, una noticia general de lo que se adelanta en ellas. Hasta ahora no existe una explicación precisa de esta facultad del gobierno, y siendo la materia tan delicada convendría que se diese cuanto antes. En cuanto a la obligación de hacer que se cumplan las sentencias conforme a las leyes, hay la misma dificultad, pues si es cierto que los tribunales deben proceder y fallar con independencia del gobierno, no lo es menos que éste puede oponerse a ciertos actos o procedimientos ilegales, como lo serían el del tormento, el de tener en lugares malsanos a los reos, el de condenarlos a penas que no autorizan las leyes y otros muchos casos que pueden fácilmente ocurrir. El medio único de fijar el sentido de estas atribuciones y resolver las dudas que sobre ellas se suscitan es la formación de códigos.

*Pregunta:* ¿En qué se funda la facultad de conceder o negar el pase a los rescriptos y bulas pontificias?

*Respuesta:* En que semejantes documentos pueden contener disposiciones que sean contrarias a la libertad e independencia de la Nación o a la forma adoptada para su gobierno. Como estos actos de autoridad emanan de un poder que no se halla sometido a la autoridad nacional, y como en ellos pueden mezclarse medidas políticas con el nombre de religiosas —cosa que por desgracia ha sucedido no pocas veces—, es necesario que la autoridad civil los examine antes de que sean admitidos, y los retenga en el caso de que contengan disposiciones civiles, pues aunque éstas no sean en todas ocasiones perjudiciales, siempre se verifica que hay una usurpación de autoridad que debe ser reprimida.

*Pregunta:* Y ¿por qué el gobierno y no el Congreso es el que debe obrar en el caso?

*Respuesta:* Porque éste es un asunto de relaciones exteriores, y el gobierno es el único representante de la Nación para con las potencias extranjeras. Mas como las disposiciones contenidas en los rescriptos, bulas o breves, pueden ser sobre puntos

que toquen a alguno de los tres poderes políticos, la Constitución le impone al gobierno la obligación de proceder, de acuerdo con el Congreso General, para conceder o negar el pase, si la materia fuere sobre puntos generales o legislativos; la de oír al Senado, o en sus recesos al Consejo de Gobierno, si versare sobre puntos gubernativos, y la de consultar a la Corte Suprema de Justicia si la materia fuere contenciosa. Por estos medios se logra no sólo que el gobierno se ilustre y proceda con acierto, sino también que cada uno de los poderes públicos intervenga en las cosas que le son propias.

*Pregunta:* ¿Y la bula, breve o rescripto que el gobierno retenga, podrá ser obligatoria a los súbditos de la República?

*Respuesta:* De ninguna manera, por dos razones: la primera, porque si el gobierno tiene derecho para retener, este derecho ha de producir sus efectos, y éstos no pueden ser otros que la de impedir la obligación de lo retenido; la segunda, porque ninguna ley puede tener fuerza sin ser promulgada, ni pueden ser obligatorios los actos judiciales y gubernativos sin ser previamente notificados, y como la denegación del pase o la retención de los rescriptos pontificios impide la promulgación en los actos legislativos, y la notificación en los otros, de aquí es que no pueden ser obligatorios.

*Pregunta:* ¿El presidente debe tener algunas restricciones en el uso de su autoridad?

*Respuesta:* Indudablemente, y por regla general se puede asegurar que los funcionarios públicos no pueden legalmente hacer otra cosa que aquello para lo cual se hallan expresamente facultados. Las personas particulares son libres para hacer todo lo que la ley no les prohíbe; los funcionarios públicos, al contrario, sólo pueden hacer aquello para lo que la ley los faculta, pues no existiendo sino por ella, ni teniendo otros derechos que los que ella les concede, su acción se halla naturalmente limitada a las facultades que les han sido otorgadas. de aquí es que un funcionario público jamás podrá convencer que obra legalmente por sólo el hecho de probar que la ley no le prohíbe hacer tal o cual cosa, pues necesita hacer ver que la ley lo faculta para ello. Esta doctrina es muy importante, pues los más de los excesos y atentados del poder se procuran siempre disculpar partiendo del principio errado de que pueden hacer sus agentes todo aquello que no les está prohibido.

*Pregunta:* ¿Pues a qué fin y con qué objeto se fijan ciertas restricciones al uso y ejercicio de la autoridad, si su acción se halla limitada a sólo las facultades fijadas en la Constitución o las leyes?

*Respuesta:* Aunque el principio que se ha sentado sea cierto, sin embargo, se ha querido asegurar más su aplicación prohibiendo expresamente ciertos excesos de autoridad que la experiencia ha enseñado ser demasiado frecuentes en los depositarios del Supremo Poder Ejecutivo, y por esto para precaverlos además de la limitación general se han impuesto al presidente ciertas restricciones particulares que constan en la Constitución Federal. La primera es que no pueda mandar en persona la fuerza armada de la República sin consentimiento del Congreso General, y en sus recesos del Consejo de Gobierno, por las dos tercias partes de sus votos, y separándose del gobierno que debe entregar al vicepresidente.

*Pregunta:* ¿Qué razón se ha tenido presente para no dejar a la libre elección del presidente el encargarse del mando personal de las fuerzas de la República?



*Respuesta:* Por el orden común, el jefe del gobierno no debe convertirse en general sino dirigir en grande la defensa de la República; mas como podría suceder que su persona fuese importante en el ejército por los conocimientos que tuviese o prendas que lo adornasen, de aquí es que la Constitución ha dejado abierta la puerta para este caso, aunque con las precauciones que dicta la prudencia, así para que el presidente no se haga señor de la República convirtiendo contra ella las fuerzas que se le confiaren, como para que el gobierno no se paralice y quede abandonado por la ausencia del que lo debe desempeñar. A lo primero se ocurre por el consentimiento que se exige del Congreso General o del Consejo de Gobierno, pues no es probable que ninguna de estas corporaciones lo preste, si para ello no ve una necesidad, o advierte miras ambiciosas en el que lo solicita. El segundo mal se precave haciendo que el presidente deje el gobierno por el tiempo que se halla en el ejército; así nada se paraliza, entorpece ni retarda, y además se disminuyen notablemente los medios que podía tener un ambicioso bajo cuyas órdenes se hallasen el gobierno y el ejército para dominar a su patria.

*Pregunta:* ¿Cuál es la segunda restricción a las facultades del presidente?

*Respuesta:* La de no privar a nadie de su libertad ni imponerle pena alguna.

*Pregunta:* Pues, y en el caso de que esté para estallar una conspiración, el gobierno lo sepa, y no pueda reprimirla sino por el arresto de los conspiradores, ¿deberá abstenerse de hacerlo?

*Respuesta:* No, porque la Constitución lo autoriza para arrestar cuando tal cosa sucediere, mas para evitar una detención arbitraria y para que el reo sea juzgado imparcialmente, se manda que lo entregue en el término preciso de cuarenta y ocho horas al tribunal designado con anterioridad por la ley para juzgarlo.

*Pregunta:* Pues ¿qué mal resultaría de que el gobierno no tuviese esta limitación?

*Respuesta:* No uno, sino muchos y muy graves. Si el gobierno pudiese arrestar indefinidamente o imponer pena por sí mismo, ya nadie tendría libertad para oponerse a sus intentos, pues ninguno querría exponerse a ser víctima suya, y como las miras del gobierno pueden ser perjudiciales, y lo serían sin duda si se hallase investido de este poder, pues con él se alentaría a intentar más de lo que solicita sin él; de aquí es que ha sido necesario impedir que lo tuviese, o arrancárselo si se ha apoderado de él.

*Pregunta:* ¿Pero la seguridad individual no Corre el mismo riesgo con la autoridad que para arrestar e imponer penas tienen los tribunales?

*Respuesta:* Cuando éstos están bien constituidos, el procedimiento es sencillo y los delitos y penas están fijados con precisión y exactitud, entonces nadie tiene que temer si no es culpado. Cuando todas estas cosas o algunas de ellas faltan, los tribunales, es verdad que no son una garantía de la inocencia, pues hay lugar en ellos a la arbitrariedad, pero siempre son menos temibles que el gobierno, pues además de que no tienen la fuerza inmensa de que éste es dueño, están siempre sujetos a algunas fórmulas de procedimiento, que son una garantía aunque débil de la libertad del ciudadano.

*Pregunta:* ¿Cuál es la tercera restricción del presidente?

*Respuesta:* La de no poder ocupar, para los usos públicos se entiende, la propiedad de ninguna persona o corporación, ni impedirle el uso o aprovechamiento de ella.



*Pregunta:* Pues ¿qué cosa es propiedad?

*Respuesta:* El derecho que cada uno tiene sin perjudicar al ajeno, para disponer de lo que ha hecho suyo por los medios que las leyes permiten.

*Pregunta:* Pues ¿qué yo no puedo disponer absolutamente de mi propiedad?

*Respuesta:* Si con el uso que yo hago de ella perjudico el derecho de otro, no me es lícito disponer de ella: por ejemplo, yo soy dueño de mi casa y de mi sable, pero no podré quemar la primera si de aquí ha de resultar el incendio de la del vecino, ni mover el segundo de modo que prive a otro de la vida, cosas ambas que perjudican al derecho ajeno y que las leyes reprueban.

*Pregunta:* ¿Y por qué el presidente no puede privar a nadie de su propiedad?

*Respuesta:* Porque es una pena gravísima con la que el gobierno podría intimidar y aun castigar a los ciudadanos, si no se prestaban a sus miras.

*Pregunta:* Y qué ¿en ningún caso puede el presidente ocupar la propiedad ajena?

*Respuesta:* En una evidente y notoria necesidad, puede hacerlo, pero no sin aprobación del Senado o del Consejo de Gobierno. Los casos de esta necesidad es difícil enumerarlos, pero se pueden presentar algunos ejemplos de ellos v.g.; puede haber algunos puntos de importancia militar que son de propiedad particular y que haya necesidad de ocuparlos y fortificarlos para defender el país o impedir que el enemigo se apodere de ellos; mas como el presidente podría abusar de esta facultad para aprovecharse de la propiedad ajena, o a lo menos para perjudicar a su dueño, por eso se ha establecido en la Constitución que no pueda ejercerse sino con el consentimiento de personas interesadas en evitar el abuso, cuales son las que componen el Senado.

*Pregunta:* ¿Y que cuando sea indispensable ocupar alguna propiedad particular, el dueño debe perder su valor?

*Respuesta:* De ninguna manera, la finca debe apreciarse por peritos nombrados por la parte y el gobierno, y éste debe entregar al dueño su valor, ya que se ve precisado a sufrir los perjuicios que se le irrogan con la pérdida de su finca.

*Pregunta:* ¿Qué otra restricción tiene el presidente de la República?

*Respuesta:* Este funcionario y el vicepresidente no pueden durante su encargo y un año después salir del Territorio de la Nación sin licencia del Congreso General. la razón de esto es bien clara, pues pudiendo ser acusados por los actos de su gobierno en los cuatro años de sus funciones, y por todo género de delitos en el quinto, no parece debe permitírseles eludan la responsabilidad por su ausencia, sino cuando conste que no hay cosa que la motive a la autoridad que debe encausarlos, es decir, a las Cámaras del Congreso General.

## Capítulo Once Del Consejo de Gobierno

*Pregunta:* ¿Qué cosa es el Consejo de Gobierno?

*Respuesta:* Es un cuerpo compuesto de los senadores más antiguos de cada Estado, que sólo existe en el receso de las Cámaras.

*Pregunta:* ¿Quién preside este cuerpo?

*Respuesta:* El vicepresidente de la República, y en su defecto un presidente temporal que debe elegirse cada vez que se instale de entre los miembros que lo componen.

*Pregunta:* ¿Cuáles son las facultades del Consejo de Gobierno?

*Respuesta:* Lo son todas las que ejerce peculiarmente el Senado en los actos del gobierno, tales como prestar su consentimiento a los nombramientos de empleados.

*Pregunta:* ¿Y no tiene a más de esto otras?

*Respuesta:* Sí, y una de ellas es la de velar sobre la observancia de la Constitución y las leyes, formando expediente sobre cualquier caso que en esta materia pueda ocurrir para dar cuenta al Congreso en las próximas sesiones. Lo es también el consultarle de oficio o a solicitud del mismo gobierno en todo aquello que estime conducente al ejercicio de sus atribuciones, con especialidad en lo relativo a la observancia de la Constitución y leyes generales. También debe recibir el juramento y poner en posesión del mando a los miembros del Poder Ejecutivo, y acordar por sí mismo o a petición del gobierno la apertura de las sesiones extraordinarias, designando los asuntos de que en ellas debe ocuparse el Congreso General.

*Pregunta:* ¿Cuál es la utilidad de la existencia de un cuerpo como el Consejo de Gobierno?

*Respuesta:* la de reemplazar en muchos casos la falta de las cámaras para funciones que les son propias y que en muchos casos deben ejercerse cuando ellas estén en receso; también debe haber quien vigile la observancia de las leyes y pueda ilustrar al gobierno en los casos ocurrentes que ofrezcan alguna dificultad, para que el gobierno no siga en ellos de buena o de mala fe el dictamen de personas privadas que podrían aconsejarle cosas en las que próxima o remotamente saliese perjudicada la Nación.

## Capítulo Doce

### De los ministros o secretarios del despacho

*Pregunta:* ¿Qué cosa son los ministros o secretarios del despacho?

*Respuesta:* Son los primeros agentes y, como lo dice su nombre, ministros del gobierno en el despacho de todos los ramos de la administración, responsables por todas las providencias que firmen y obligados a autorizar con su nombre todos los actos de la administración.

*Pregunta:* ¿Cuántos deben ser los secretarios del despacho?

*Respuesta:* La Constitución sólo previene que los que determine una ley, pero actualmente son cuatro: el de Relaciones Interiores y Exteriores; el de Justicia y Negocios Eclesiásticos; el de Hacienda, y el de Guerra y Marina.

*Pregunta:* ¿Qué calidades se requieren para ser ministro del Despacho?

*Respuesta:* La común de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, y la especial de ser precisamente nacido en el Territorio de la República. La Constitución ha querido que los primeros funcionarios de la Nación ofrezcan una garantía a la independencia del país en su mismo nacimiento, pues aunque por caso raro podrá suceder que alguna persona de origen extraño tenga más amor a la República que los nacidos en ella, por

el orden común debe suceder lo contrario, y las leyes deben establecerse por las reglas generales, y no por sus excepciones.

*Pregunta:* ¿Los ministros tienen alguna obligación especial sobre las generales del despacho?

*Respuesta:* Sí, la de dar cuenta anualmente a las Cámaras a la apertura de sus sesiones ordinarias, por medio de una memoria del estado en que se hallan los negocios de su respectivo ramo. La publicidad es la mayor garantía de la administración, y ésta se consigue por medio de las memorias mandadas presentar.

## Capítulo Trece Del Poder Judicial de la Federación

*Pregunta:* ¿Qué cosa es el Poder Judicial en una sociedad?

*Respuesta:* La facultad de aplicar las leyes a los casos particulares ocurrentes en materias contenciosas, y que versan sobre la adquisición, ejercicio o privación de los derechos particulares.

*Pregunta:* ¿Qué, no es lo mismo la aplicación que la interpretación de las leyes?

*Respuesta:* No ciertamente, pues aunque estas dos funciones se han confundido con bastante frecuencia, se distinguen esencialmente. Interpretar una ley es fijar en ella un concepto que no existía, y de consiguiente imponer una obligación nueva y anteriormente desconocida. La aplicación de la ley es el acto por el cual se declara que tal hecho está comprendido en ella, o lo que es lo mismo, que pertenece a los que la ley manda, permite o prohíbe, la interpretación de la ley tiene un efecto general, permanente y duradero. El efecto de la aplicación es singular y sólo para el caso determinado que la provocó, no pudiendo hacerse extensivo a todos los de su clase; por eso la interpretación pertenece al Poder Legislativo y la aplicación al Judicial.

*Pregunta:* ¿Pues qué debe hacer un juez cuando la ley por la cual deba decidirse algún caso no está clara?

*Respuesta:* Si la ley fuere prohibitiva, debe fallar en favor del que se supone infractor, pues no siendo conocida ni cierta la obligación que ella impone, tampoco puede ser delincuente el que hizo lo que no se sabe si ella prohíbe; en materia civil debe formar su opinión y fallar por los principios generales de derecho, y en todo caso debe exponer su duda al legislador; pero nunca arreglar su fallo en el caso que la provocó a la resolución dada, pues entonces las leyes tendrían un efecto retroactivo, obligarían antes de formarse y sin estar suficientemente promulgadas.

*Pregunta:* ¿En qué consiste el Poder Judicial de la Federación?

*Respuesta:* En la aplicación que hacen sus tribunales de las leyes de la Unión a los casos ocurrentes.

*Pregunta:* ¿Cuáles son los tribunales de la Federación?

*Respuesta:* La Corte Suprema de Justicia, los Tribunales de Circuito y los juzgados de distrito.

*Pregunta:* ¿Cómo se forma la Corte Suprema de Justicia?

*Respuesta:* Eligiendo las legislaturas de los Estados once ministros y un fiscal, que son los magistrados de que se compone; la elección se hace en un mismo día por el mismo orden que la de presidente, y la Cámara de Diputados la declara o completa, ateniéndose a las reglas que están prescritas por la Constitución, y son casi idénticas a las que sirven para la elección de presidente.

*Pregunta:* ¿Qué condiciones se requieren para ser miembro de la Corte Suprema de Justicia?

*Respuesta:* El ser nacido en el Territorio de la República o en alguna de las antiguas posesiones de la América española, que sin pasar al dominio de otra potencia se han hecho independientes; el ser mayor de treinta y cinco años, y el ser instruido en el derecho. la primera condición es una garantía del afecto a la independencia, la segunda, de la madurez de juicio que con dificultad se tiene en menor edad, y es requisito necesario en un magistrado; y la tercera es una condición esencial para poder fallar con acierto en materia en que se cometerían mil errores sin el conocimiento del derecho.

*Pregunta:* ¿Los magistrados de este Supremo Tribunal, ejercen sus funciones temporal o perpetuamente?

*Respuesta:* Su duración es perpetua; y no pueden ser separados de su destino, sino por causa legalmente probada y sentenciada; ni suspendidos, sino por acusación legalmente intentada, y esta regla es general para todos los demás jueces, pues sólo de esta manera son de algún modo independientes del gobierno.

*Pregunta:* ¿Pues qué necesidad hay de que los jueces sean independientes del Poder Ejecutivo?

*Respuesta:* Mucha, y muy grande, pues los ciudadanos no tienen otra garantía contra los atentados del Poder Ejecutivo que la independencia del Judicial, sin la que la seguridad individual, la propiedad y el honor de los particulares, estarán siempre a disposición del gobierno y sujetos a sus caprichos; pues un juez que tiene algo que esperar o temer ha de estar siempre y naturalmente dispuesto a complacerlo. Éste es el motivo porque el gobierno siempre tiene una tendencia natural a someter a los jueces, pues sólo de esta manera puede tener a su disposición los ciudadanos y avasallarlos todo con menoscabo de la libertad pública; y si aun, con la precaución de no poder ser separados los jueces de sus destinos, todavía suelen ser instrumentos del poder para algunas iniquidades e injusticias, no es posible dudar que sin ella todo sería opresión.

*Pregunta:* ¿A qué autoridad pertenece el conocimiento de las acusaciones intentadas contra los miembros de la Corte Suprema de Justicia?

*Respuesta:* A un tribunal que se forma del modo siguiente: la Cámara de Diputados en el primer mes de las sesiones ordinarias de cada bienio, debe elegir votando por Estados veinte y cuatro personas que tengan las condiciones que se requieren para ser miembros de la Corte, y que no lo sean del Congreso General; llegado el caso de formar este tribunal, la misma Cámara, y en sus recesos el Consejo de Gobierno, saca por suerte un fiscal y un número de personas igual al de los magistrados que componen la primera sala de la Corte, y de la misma manera se procede para todos los que fueren necesarios en el curso del proceso. Por esta medida sabia, el Primer Tribunal de la Nación queda enteramente independiente de los atentados del poder y libre para pronunciar sus fallos con toda imparcialidad.

*Pregunta:* ¿Cuáles son las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia?

*Respuesta:* En general, son las de fallar sobre los puntos contenciosos de la Federación, y en particular, son las que constan de la Constitución y se irán exponiendo por su orden. Todas las diferencias que hubiere de Estado a Estado, entre un Estado y los súbditos de otro, y entre personas residentes en diversos Estados, no pueden terminarse pacífica y judicialmente sino por tribunales que sean comunes a las partes contendientes, y éstos no son ni pueden ser otros que los de la Federación, a los cuales la Constitución reserva el conocimiento de esta clase de negocios; así es que a la Corte Suprema de Justicia le corresponde conocer de ellos en primera instancia, apelación o súplica en el modo y forma que las leyes determinan o determinaren en lo sucesivo. Por la misma razón y en clase de tribunal supremo, conoce y debe conocer de todas las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados y entre los de diversos Estados. El espíritu de caviliosidad de los litigantes y la oscuridad, confusión e incertidumbre de las leyes del procedimiento hacen casi necesaria esta facultad, que en otro orden de cosas sería superflua o de un uso muy raro. Ella es peligrosísima, especialmente si los que han de fallar no tienen los miramientos y circunspección debida, pues por su abuso se pueden sacar las causas de sus tribunales naturales, y trastornar por este medio toda la Federación y la independencia de los Estados, y por eso conviene que el ejercicio de tan peligrosa atribución se fije en un tribunal como la Corte de Justicia, que se compone o debe componerse de los hombres más sensatos y circunspectos.

*Pregunta:* ¿Por qué la Corte Suprema debe consultar al gobierno de la Federación sobre retención o pase de los rescriptos pontificios en materias contenciosas?

*Respuesta:* Porque siendo el supremo tribunal de la Nación debe saber si los actos de la corte romana sobre esta materia son o no conformes a las leyes del país, en orden al procedimiento y derechos que establecen éstas en lo civil y criminal.

*Pregunta:* ¿Y sobre los contratos celebrados por el supremo gobierno o sus agentes, por qué debe fallar?

*Respuesta:* Porque no habiendo derecho para que los particulares contratistas sufran las injusticias de la parte más poderosa que es el gobierno, ni tampoco para que se eximan de las obligaciones que han contraído, es muy justo que cuando haya contienda un tribunal verdaderamente independiente, y al mismo tiempo supremo para conciliar la dignidad del gobierno, falle sobre ella.

*Pregunta:* ¿De qué otras causas debe conocer este tribunal?

*Respuesta:* De las del presidente y vicepresidente de la República, de las civiles y criminales de los secretarios del despacho, de las de los diputados y senadores, y de las de los gobernadores de los Estados por la infracción de la Constitución y leyes generales.

*Pregunta:* ¿Y aunque las personas de que se ha hecho mención pertenezcan a clases de fuero privilegiado, debe conocer de sus causas la Corte Suprema?

*Respuesta:* Indudablemente, y entonces con más razón, pues si promueven cosas que estén en oposición con las pretensiones de las clases privilegiadas a que pertenecen, tendrán en los tribunales de su fuero no jueces, sino enemigos irreconciliables, porque ya se sabe lo que son las clases, cuando se toca a lo que llaman sus privilegios. Así se

haría ilusoria la independencia de los ministros, diputados, senadores, etcétera, que es el fin porque se ha establecido que sean juzgados por la Corte Suprema, y lejos de representar y promover los intereses de la Nación y ver por ellos, se convertirían aun contra su opinión en agentes de las clases privilegiadas a que pertenecían. Este tribunal debe también conocer de los negocios civiles y criminales de los agentes diplomáticos y cónsules, que para las relaciones exteriores nombrare la República, por la razón sencillísima de que siendo responsables al gobierno supremo, personas de primer rango en el orden político, deben ser juzgados por los tribunales de la Federación, y por aquellos que tengan relación con el alto puesto que ocupan.

*Pregunta:* ¿A qué más se extiende el conocimiento de la Corte Suprema de Justicia?

*Respuesta:* A las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, y contrabandos, a los delitos u ofensas cometidos contra la Federación, a los cometidos en alta mar por mexicanos, y a los que fueren infracción de la Constitución y leyes generales.

*Pregunta:* ¿Cuáles son las causas de almirantazgo?

*Respuesta:* Las que se suscitan sobre negocios de marina, como las relativas a la propiedad de los buques y sus cargamentos, a los contratos sobre conducción marítima de efectos, sobre naufragios, etcétera.

*Pregunta:* ¿Cuáles son los delitos cometidos en alta mar?

*Respuesta:* Los de la tripulación y pasajeros en el tiempo de viaje marítimo.

*Pregunta:* ¿Cuáles son las ofensas contra la Nación?

*Respuesta:* Los delitos cometidos contra el cuerpo entero de la sociedad que alteran o tienden a alterar la paz, el orden público o el crédito de la Nación, tales como las conspiraciones, sublevaciones, falta de fe pública o traición de los agentes diplomáticos, y otros de esta clase.

*Pregunta:* ¿Y de todas estas causas debe conocer la Corte Suprema en primera instancia?

*Respuesta:* de algunas sí, y de otras no, sino los tribunales inferiores de la Federación.

*Pregunta:* ¿Cuáles son éstos?

*Respuesta:* Los tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito.

*Pregunta:* ¿De qué se componen los tribunales de Circuito?

*Respuesta:* De un juez letrado y un promotor fiscal, nombrados ambos por el gobierno, a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia, y de dos asociados, según las leyes dispongan.

*Pregunta:* ¿Qué condiciones se necesitan para ser juez de Circuito?

*Respuesta:* Las de ser letrado ciudadano de la Federación y de treinta años cumplidos.

*Pregunta:* ¿Cuáles son los asuntos del conocimiento de estos tribunales?

*Respuesta:* Las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, contrabandos, crímenes cometidos en alta mar y los que sean ofensas de la Nación, causas de cónsules y las demás civiles en que la Federación sea interesada y el valor de la cosa que se litiga exceda de quinientos pesos, de estos negocios debe conocer en primera o segunda instancia, según dispongan las leyes.

*Pregunta:* ¿Qué cosa son los juzgados de Distrito?

*Respuesta:* Los tribunales de primera instancia de la Federación.

*Pregunta:* ¿Quién debe desempeñar el juzgado de Distrito?

*Respuesta:* Un juez letrado nombrado por el presidente a propuesta en tema de la Corte Suprema de Justicia. La persona que haya de ocupar este puesto deberá ser ciudadano de la Federación de veinte y cinco años cumplidos.

*Pregunta:* ¿Cuáles son las atribuciones de este juzgado?

*Respuesta:* Las de conocer en primera instancia de todas las causas que en apelación deben llevarse al juzgado Circuito, y de aquellas en que estando interesada la Federación, el valor de la cosa litigada no exceda de quinientos pesos.

## Capítulo Catorce

### Reglas a que debe sujetarse en todos los Estados la administración de justicia

*Pregunta:* ¿Qué quiere decir que en cada uno de los Estados de la Federación Mexicana se dará entera fe y crédito a los actos, registros y procedimientos de los jueces y demás autoridades de los otros Estados?

*Respuesta:* Que se tendrán por documentos auténticos y legales, capaces de hacer fe en juicio sin necesidad de nueva autorización ni otros requisitos, de modo que una información, un testamento, una escritura y una sentencia ejecutoriada deben surtir sus efectos no sólo en el Estado donde se formaron estos instrumentos sino también en toda la Federación. Esta disposición es convenientísima, pues aunque los Estados son independientes entre sí hasta cierto punto, no conviene que lo sean en éste, porque entonces los particulares tendrían que sufrir mucho en sus negocios, y las relaciones de comercio, de familia, etcétera, que hay entre los habitantes de diversos Estados, se hallarían expuestas a una parálisis frecuente y, de consiguiente, perjudicial a la prosperidad pública, que siempre se halla en razón directa de la frecuencia de las comunicaciones y de la pronta expedición de los negocios. Ésta es la razón porque el Congreso General debe dictar las leyes para uniformar estos actos, registros y procedimientos.

*Pregunta:* ¿Por qué la infamia en que incurre un delincuente, no debe transmitirse a su familia y posteridad?

*Respuesta:* Porque siendo una pena impuesta en castigo de un hecho personal en que no ha tenido parte sino el que lo cometió, es muy justo que sólo recaiga sobre éste y no sobre su inocente posteridad y familia.

*Pregunta:* ¿Qué quiere decir que la pena de confiscación queda prohibida?

*Respuesta:* Que nunca podrá imponerse por ningún delito en clase de pena, y esto es muy justo, pues si al delincuente no se le quita la vida, tampoco se le debe privar de los medios de subsistir en su clase; y si se le hace morir, su familia tampoco debe quedar privada de los bienes a que tiene derecho por los servicios que ha prestado el delincuente. Así es que sólo deben ocuparse los bienes del criminal cuando su delito traiga consigo responsabilidad pecuniaria, lo cual se hace por una acción civil y no en



clase de pena, debiendo tomar de ellos solamente aquella parte que baste para satisfacer la responsabilidad contraída.

*Pregunta:* ¿Qué cosa es juicio por comisión, y qué ley retroactiva?

*Respuesta:* Juicio por comisión es aquél en que los jueces se nombran para conocer de tal causa individualmente considerada. Ley retroactiva es aquélla por la cual se pretende arreglar actos ya pasados, haciendo personalmente responsables a sus autores. la ley que declarara delitos los actos que la habían precedido y eran lícitos antes de ella, sería una ley retroactiva.

*Pregunta:* ¿Y por qué se prohíben los juicios por comisión y las leyes retroactivas?

*Respuesta:* Los juicios por comisión se prohíben porque cualquiera que sea la autoridad en la que se deposite la facultad de nombrar semejantes jueces, puede abusar de ella haciendo que los nombrados sean tales que absuelvan al delincuente o condenen al inocente. Las leyes retroactivas son inicuas porque hacen delito lo que no lo es, pues delito es la infracción de un deber, y éste no existe sino con posterioridad a la ley que ha prohibido la acción que lo constituye.

*Pregunta:* Y el tormento ¿por qué está prohibido?

*Respuesta:* El tormento se acostumbó en otro tiempo como medio de proporcionar pruebas, arrancando por el dolor y el temor, la confesión de los delincuentes; pero la más superficial reflexión basta para convencerse que este medio, sobre atroz y bárbaro, es el menos adecuado para llegar al conocimiento de la verdad, pues el que fuere débil confesará lo que no es cierto y del fuerte nada se sacará.

*Pregunta:* ¿Y por qué se manda que nadie sea detenido sin algún indicio de ser delincuente?

*Respuesta:* Porque todo hombre tiene siempre a su favor la presunción de inocente que no puede ceder sino a alguna cosa en contrario, tal como el indicio de ser culpado, y como no se debe interrumpir la libertad personal, que es uno de los mayores bienes del hombre, mientras esta presunción subsista, de aquí es que no debe procederse a la detención sino en el caso expresado. Pero si un indicio es bastante para la detención por un corto tiempo que se reputa poco mal, no lo es para una detención indefinida que sería un gravamen intolerable, y por eso la Constitución sabiamente ha prevenido que si los indicios no han salido de la esfera de tales a las sesenta horas, ni milita otra cosa que ellos contra el presunto reo, éste sea puesto en libertad.

*Pregunta:* ¿Por qué está prohibido el allanamiento de las casas y registros de papeles de otro modo que el que disponga la ley?

*Respuesta:* Porque al delincuente no se le ha de tratar con arbitrariedad ni hacer más mal del que fuere necesario, y el registro de papeles lo mismo que el cateo de las casas es una cosa gravosísima para el que la sufre, en atención a que pueden descubrirse muchos secretos que le convendría tener ocultos, y como se presume que la ley proveerá a todo esto, por eso se previene que sólo se verifique en el modo y forma que ella disponga.

*Pregunta:* ¿Por qué se prohíbe el tomar juramento a los delincuentes cuando declaran sobre hechos propios?



*Respuesta:* Porque es de presumir que muchas veces profanen este sagrado medio de investigación, jurando en falso por el interés vivísimo que tienen en desfigurar u ocultar los hechos.

*Pregunta:* ¿Y con qué fin se previene que no se puedan entablar demandas formales en lo civil ni en lo criminal sobre injurias, sin hacer constar que se ha intentado previamente la conciliación legal?

*Respuesta:* Porque la sociedad está interesada en cortar cuanto sea posible, todo género de pleitos, que siempre alteran la paz y el reposo de las familias, y como uno de los medios de lograrlo es la conciliación legal, de aquí viene la prevención de que preceda ella para entablarlos. Por la misma razón, se previene que a nadie se le puede impedir el terminarlos por medio de jueces árbitros, nombrados por las partes, cualquiera que sea el estado del juicio, pues éste es un medio pacífico que ocurre, si no a todos, a muchos de los inconvenientes expuestos.

*Pregunta:* ¿Y por qué se han prescrito todas estas reglas a los Estados, que ellos podrían haber adoptado sin necesidad de semejante precepto?

*Respuesta:* Porque eran muy recientes las prácticas y hábitos contrarios establecidos bajo la dominación española, y por lo mismo, era de temer algún abuso de los Estados en materias que constituyen las primeras bases de la libertad pública y seguridad personal.

## Capítulo Quince

### Del gobierno de los Estados, obligaciones de éstos y restricciones que se les imponen

*Pregunta:* ¿Cuáles son las bases dadas en la Constitución Federal para el gobierno de los Estados?

*Respuesta:* La de la división de poderes con prevención de que el Legislativo no pueda depositarse en una sola persona; la de que las legislaturas de cada Estado se compongan de individuos electos popularmente y amovibles en periodos determinados; la de que la persona o personas en quienes se deposite el Poder Ejecutivo no subsistan perpetuamente en su encargo, y la de que todas las causas civiles y criminales propias del conocimiento de los Estados, se vean en los tribunales establecidos por la Constitución de cada uno de ellos, hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia.

*Pregunta:* ¿Y para qué se hacen estas prevenciones a los Estados?

*Respuesta:* Para que en todos ellos se establezca el sistema representativo republicano, del cual son constitutivos esenciales todas las disposiciones de que se acaba de hacer mención.

*Pregunta:* ¿Pues qué podría resultar de que algún Estado no estableciese para su gobierno el sistema representativo o el republicano?

*Respuesta:* La falta de uniformidad en los hábitos, costumbres e ideas políticas y morales que siempre trae consigo la diversidad de gobierno, de aquí resultaría la falta de unidad en la Nación, por la poca coherencia de sus partes integrantes y la facilidad de que se rompiesen los vínculos que las unen y constituyen la Federación; pues ellos

quedarían muy débiles por sólo el hecho de que las instituciones de los Estados no estuvieran modeladas por unos mismos principios, y hubiese en ellos diferencias esenciales. Por este mismo principio, los Estados deben reconocer un centro común en ciertos puntos que están marcados en sus obligaciones y restricciones.

*Pregunta:* ¿Y cuáles son las obligaciones de los Estados?

*Respuesta:* La primera, es la de organizar su administración interior conforme a las bases dadas en la Constitución Federal, sin poderse oponer en nada a las disposiciones consignadas en ella. La segunda, es la de publicar por medio de sus gobiernos respectivos, sus constituciones, leyes y decretos, pues las leyes sólo pueden ser obligatorias en cuanto se saben, y no pueden saberse, sino en cuanto se publican. La tercera, es guardar y hacer guardar las leyes de la Unión, entre las cuales se deben enumerar los tratados celebrados con las potencias extranjeras, pues ellos son una ley obligatoria para toda la Nación. La cuarta es, de proteger a sus habitantes en el uso y ejercicio del derecho de imprimir sin previa censura, y de cuidar que se observen las leyes generales sobre la materia. Las razones que fundan todas estas obligaciones se han expuesto largamente en sus respectivos lugares.

*Pregunta:* ¿Y por qué se previene en la obligación quinta y sexta, que se entreguen los fugitivos y criminales de un Estado, a la autoridad del mismo que los reclame?

*Respuesta:* Porque no siendo los Estados Naciones diferentes, no tiene en ellos lugar el derecho de asilo, que por fomentar la impunidad de los criminales, a la par que las desavenencias entre las autoridades sería sumamente perjudicial.

*Pregunta:* ¿Y qué se previene en las otras obligaciones de los Estados?

*Respuesta:* El contribuir proporcionalmente al pago de la deuda pública; remitir anualmente a las dos Cámaras del Congreso General una nota comprensiva de los ingresos y egresos de sus rentas, del estado de todos los ramos de agricultura, industria y comercio, con expresión de los medios de fomentarlos, y también, una nota del estado de población, indicando el modo de aumentarla; últimamente, se previene que se remita al gobierno general y a cada una de las Cámaras, copia autorizada de las leyes y decretos de los Estados. Nada es más justo que el que los Estados contribuyan al pago de la deuda pública, contraída bajo el crédito de la Nación; ella se ha contraído e invertido o debido invertirse, en la creación y sostenimiento del cuerpo entero de la República, sin lo cual no habría Estados, ni de consiguiente, éstos gozarían del rango y prerrogativas que les corresponden. Las notas estadísticas en un país en que hasta hace muy pocos años nada se sabía de esto, son de una importancia muy grande para la administración general, y de suma dificultad para el gobierno supremo, cuando para el de los Estados es una cosa más sencilla. Últimamente, la remisión de las leyes y decretos de las legislaturas particulares, como que en ellas puede haber algo contrario a lo dispuesto en la Constitución Federal, debe hacerse para su revisión, que deberá limitarse precisamente a este punto, sin que el Congreso General pueda ni deba injerirse en la conveniencia o inconveniencia intrínseca de las medidas acordadas en ellas, pues sus facultades no llegan a tanto.

*Pregunta:* ¿Cuáles son las restricciones de los poderes de los Estados?

*Respuesta:* Las que demandan la existencia y la paz interior de la Federación, lo mismo que la libertad y comercio interior: así es, que los Estados no pueden imponer derecho alguno de puerto ni contribuciones sobre importaciones y exportaciones. Si semejantes derechos pudieran ser de los Estados, habría entre ellos una desigualdad monstruosa, pues los marítimos reportarían solos las utilidades del consumo de efectos extranjeros, o el comercio sería muy gravado si los centrales impusiesen nuevas contribuciones a los efectos que ya las habían sufrido en el puerto. Se prohíbe a los Estados que tengan tropa de línea ni buques de guerra sin el consentimiento del Congreso General, por la facilidad de abusar de esta fuerza, o para sustraerse de la obediencia al gobierno supremo, o para entrar en guerra con otro Estado. Como los Estados no tienen carácter ninguno público fuera de la República, se les prohíbe igualmente el entrar en transacción ninguna de comercio, de guerra o de paz con potencias extranjeras; pero como puede suceder que los que se hallan en los límites de la República sean repentinamente invadidos, y la defensa es el primero de los derechos de un pueblo, por eso se les declara la facultad de hacerla en este caso, sin más condición que el dar aviso inmediatamente al gobierno supremo. También se les prohíbe entrar en transacciones mutuas de Estado a Estado sin consentimiento del Congreso General o aprobación posterior, si se tratare de límites, la razón es obvia y sencilla, pues semejantes contratos o transacciones podrían alterar notablemente el orden interior de la Federación, o producir discordias y proyectos que debilitasen la acción del poder supremo, a todo lo cual se ocurre con semejantes limitaciones.

## Capítulo Dieciséis

### De la observancia, interpretación y reforma de las leyes constitutivas

*Pregunta:* ¿Qué garantías se deben establecer para la fiel observancia de la Constitución?

*Respuesta:* La más segura y eficaz es la responsabilidad de los funcionarios públicos y el castigo de los infractores, cosas por cierto bien difíciles cuando los destinados a cuidar de su observancia son los mismos que la violan; pero en el orden legal no hay otros medios de sostenerlas.

*Pregunta:* ¿Y puede alguno ser dispensado del cumplimiento de la Constitución?

*Respuesta:* No, porque entonces se haría completamente ilusoria y nada sería fijo ni estable en la organización social. Mas como pueden suscitarse dudas sobre el sentido del texto de las leyes constitutivas, es necesario que el cuerpo legislativo se halle facultado para resolverlas, y por eso está así dispuesto en la misma Constitución.

*Pregunta:* ¿Cuándo y cómo se podrá variar la Constitución?

*Respuesta:* Las leyes orgánicas ni deben ser absolutamente invariables ni tampoco estar sujetas a cambios frecuentes. No lo primero, porque aunque se hayan procurado simplificar mucho, siempre se contienen en ellas algunas disposiciones que no se puede asegurar hayan de estar para lo sucesivo en conformidad con los hábitos e ideas de la Nación a que se dan. Tampoco lo segundo, porque las variaciones continuas, y mucho más si son totales, harán que la estabilidad que sólo puede dar el tiempo, y la

costumbre que él solo puede formar, jamás se llegue a obtener. Por estas razones en la Constitución mexicana se prescriben tres cosas sobre cambio de leyes fundamentales: primera, que éste no se haga sino hasta pasados seis años; segunda, que no pueda ser total sino precisamente parcial; tercera, que se sujete a ciertas formas peculiares a este género de leyes, para evitar la precipitación en materia tan delicada.

*Pregunta:* ¿Y los cambios que se hagan en la Constitución, podrán extenderse hasta privar a los Estados de las facultades que se les han declarado?

*Respuesta:* De ninguna manera, pues además de que entonces la Federación que supone la existencia política de los Estados podría acabarse dentro de muy pocos años, el Congreso General, haría de necesidad muchas variaciones en las Constituciones de los Estados, para lo cual carece absolutamente de facultades.

*Pregunta:* ¿Y cuáles son las formas establecidas para las variaciones constitucionales?

*Respuesta:* La primera, es que no las puedan iniciar sino las Legislaturas de los Estados que son o deben suponerse, interesadas en mantener el sistema; la segunda, es que una legislatura en el segundo año de sus sesiones haya de declarar si son admisibles; y la siguiente en las ordinarias del primer año, las acuerde o deseche definitivamente sujetándose en todo a las demás formas establecidas para la expedición de las leyes comunes. Estas precauciones, si no aseguran del todo el acierto, alejan mucho los temores de que se proceda por precipitación o por espíritu de partido; pues no es fácil que lo haya, cuando dos legislaturas deben intervenir en la confección de estos cambios.



## Año de 1836

### Bases y leyes constitucionales de la República Mexicana (Las Siete Leyes)

El 30 de diciembre de 1836 fueron sancionadas y publicadas las siguientes leyes constitucionales:

“Primera secretaría de Estado. Departamento del Interior. El Excmo. Sr. Presidente interino de la República Mexicana, se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

El presidente interino de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed: Que el Soberano Congreso Nacional ha decretado las siguientes Leyes constitucionales

En el nombre de Dios Todopoderoso, trino y uno por quien los hombres están destinados a formar sociedades y se conservan las que lo forman; los representantes de la nación mexicana, delegados por ella para constituirla del modo que entiendan ser más conducente a su felicidad, reunidos al efecto, en Congreso General, han venido en decretar y decretan las siguientes

#### LEYES CONSTITUCIONALES

##### Primera Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República

*Art. I.* Son mexicanos:

- I. Los nacidos en el territorio de la república, de padre mexicano por nacimiento o por naturalización.
- II. Los nacidos en país extranjero de padre mexicano por nacimiento, si al entrar en el derecho de disponer de sí estuvieren ya radicados en la República, o avisaren que se resuelven hacerlo, y lo verificaren dentro del año después de haber dado el aviso.
- III. Los nacidos en territorio extranjero de padre mexicano por naturalización, que no haya perdido esta cualidad si practican lo prevenido en el párrafo anterior.
- IV. Los nacidos en el territorio de la República de padre extranjero, que hayan permanecido en él hasta la época de disponer de sí y dado al entrar en ella el referido aviso.
- V. Los nacidos en él, que estaban fijados en la República cuando ésta declaró su independencia, juraron el acta de ella y han continuado residiendo aquí.

VI. Los nacidos en territorio extranjero, que introducidos legalmente después de la independencia hayan obtenido carta de naturalización con los requisitos que prescriben las leyes.

Art. 2. Son derechos del mexicano:

- I. No poder ser preso sino por mandamiento de juez competente, dado por escrito y firmado, ni aprehendido, sino por disposición de las autoridades a quienes corresponda según ley. Se exceptúa el caso de delito *in fraganti* en el que cualquiera puede ser aprehendido, y cualquiera puede aprehenderle, presentándose desde luego a su juez, o a otra autoridad pública.
- II. No poder ser detenido más de tres días por autoridad ninguna política, sin ser entregado al fin de ellos con los datos para su detención a la autoridad judicial, ni por ésta más de diez días, sin proveer el auto motivo de prisión. Ambas autoridades serán responsables del abuso que hagan en los referidos términos.
- III. No poder ser privado de su propiedad ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental en los departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrando el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, en caso de haberla.  
La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la capital, y en los Departamentos ante el superior tribunal respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo.
- IV. No poderse catear sus casas y sus papeles, si no es en los casos y con los requisitos *literalmente* prevenidos en las leyes.
- V. No poder ser juzgado ni sentenciado por comisión ni por otros tribunales que los establecidos en virtud de la Constitución, ni según otras leyes que las dictadas con anterioridad al hecho que se juzga.
- VI. No podersele impedir la traslación de su persona y bienes a otro país cuando le convenga, con tal de que no deje descubierta en la República responsabilidad de ningún género, y satisfaga por la extracción de los segundos la cuota que establezcan las leyes.
- VII. Poder imprimir y circular, sin necesidad de previa censura, sus ideas políticas. Por los abusos de este derecho se castigará cualquiera que sea culpable en ellos, y así en esto, como en todo lo demás, quedan estos abusos en la clase de delitos comunes; pero con respecto a las penas, los jueces no podrán excederse de las que imponen las leyes de imprenta mientras tanto no se dicten otras en esta materia.

Art. 3. Son obligaciones del mexicano:

- I. Profesar la religión de su patria, observar la Constitución y las leyes, obedecer las autoridades.
- II. Cooperar a los gastos del Estado con las contribuciones que establezcan las leyes y le comprendan.

- III. Defender la patria y cooperar al sostén o restablecimiento del orden público, cuando la ley y las autoridades a su nombre le llamen.
- Art. 4.* Los mexicanos gozarán de todos los otros derechos civiles, y tendrán todas las demás obligaciones del mismo orden que establezcan las leyes
- Art. 5.* La cualidad de mexicano se pierde:
- I. Por ausentarse del territorio mexicano más de dos años sin ocurrir durante ellos por el pasaporte del gobierno.
  - II. Por permanecer en país extranjero más de dos años después de fenecido el término de la licencia, sin haber ocurrido por la prórroga.
  - III. Por alistarse en banderas extranjeras.
  - IV. Por aceptar empleos de otro gobierno.
  - V. Por aceptar condecoraciones de otro gobierno, sin permiso del mexicano.
  - VI. Por los crímenes de alta traición contra la independencia de la patria, de conspirar contra la vida del supremo magistrado de la nación, de incendiario, envenenador, asesino, alevoso y cualesquiera otros delitos en que impongan las leyes esta pena.
- Art. 6.* El que pierda la cualidad de mexicano puede obtener rehabilitación del Congreso en los casos y con los requisitos que establezcan las leyes.
- Art. 7.* Son ciudadanos de la República Mexicana:
- I. Todos los comprendidos en los cinco primeros párrafos del artículo 1, que tengan una renta anual lo menos de cien pesos, procedentes de capital fijo o mobiliario, o de industria o trabajo personal, honesto y útil a la sociedad.
  - II. Los que hayan obtenido carta especial de ciudadanía del Congreso General con los requisitos que establezca la ley.
- Art. 8.* Son derechos del ciudadano mexicano, a más de los detallados en el art. 2 e indicados en el 4:
- I. Votar para todos los cargos de elección popular directa.
  - II. Poder ser votado para los mismos, siempre que en su persona concurren las cualidades que las leyes exijan en cada caso.
- Art. 9.* Son obligaciones particulares del ciudadano mexicano:
- I. Adscribirse en el padrón de su municipalidad
  - II. Concurrir a las elecciones populares, siempre que no se lo impida causa física o moral.
  - III. Desempeñar los cargos concejiles y populares para que fuese nombrado, si no es que tenga excepción legal o impedimento suficiente, calificado por la autoridad a quien corresponda según la ley.
- Art. 10.* Los derechos particulares del ciudadano se suspenden:
- I. Durante la minoridad.
  - II. Por el estado de sirviente doméstico.
  - III. Por causa criminal desde la fecha del mandamiento de prisión hasta el pronunciamiento de la sentencia absolutoria. Si ésta lo fuere en la totalidad, se considerará al interesado en el goce de los derechos, como si no hubiese habido tal mandamiento de prisión; de suerte que no por ella le paren ninguna clase de perjuicio.
  - IV. Por no saber leer ni escribir desde el año de 1846 en adelante.

- Art. 11.* Los derechos de ciudadano se pierden totalmente:
- I. En los casos en que se pierde la cualidad de mexicano.
  - II. Por sentencia judicial que imponga pena infamante.
  - III. Por quiebra fraudulenta calificada.
  - IV. Por ser deudor calificado en la administración y manejo de cualquiera de los fondos públicos.
  - V. Por ser vago, mal entretenido, o no tener industria o modo honesto de vivir.
  - VI. Por imposibilitarse para el desempeño de las obligaciones de ciudadano por la profesión del estado religioso.
- Art. 12.* Los extranjeros introducidos legalmente en la República gozan de todos los derechos naturales, y además, de los que se estipulen en los tratados para los súbditos de sus respectivas naciones; y están obligados a respetar la religión y sujetarse a las leyes del país en los casos que puedan corresponderles.
- Art. 13.* El extranjero no puede adquirir en la República propiedad raíz si no se ha naturalizado en ella, casarse con mexicana, y se arreglarse a lo demás que prescriba la ley relativa a estas adquisiciones. Tampoco podrá trasladar a otro país su propiedad mobiliaria, sino con los requisitos y pagando la cuota que establezcan las leyes.
- Las adquisiciones de colonizadores, se sujetarán a las reglas especiales de colonización.
- Art. 14.* La vecindad se gana por residencia continuada de dos años en cualquier población, manifestando durante ellos a la autoridad municipal la resolución de fijarse y estableciendo casa, trato, o industria provechosa.
- Art. 15.* La vecindad se pierde por trasladarse a otro punto, levantando la casa, trato o giro y fijándose allá con él.

## Segunda Organización de un Supremo Poder Conservador

- Art. 1.* Habrá un Supremo Poder Conservador; que se depositará en cinco individuos, de los que se renovará uno cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez el que designare la suerte, sin entrar en el sorteo el que o los que hayan sido nombrados para reemplazar. De la quinta vez en adelante saldrá el más antiguo.
- Art. 2.* El sorteo de que habla el artículo anterior se hará por el Senado el día 1 de agosto inmediato anterior a la renovación; y si estuviere en receso lo verificará el Consejo de Gobierno.
- Art. 3.* Tanto las elecciones bienales ordinarias como las extraordinarias ulteriores se harán de la manera siguiente:
- 1º. Cada una de las juntas departamentales elegirá el número de individuos que deben nombrarse alguna vez.
  - 2º. Estas elecciones se harán siempre por todas las juntas en el mismo día: las ordinarias bienales en 1 de octubre del año inmediato anterior a la renovación; las



- extraordinarias, para la primera elección total de los cinco y para reemplazar por vacante, en el día que les prefijare el Supremo Poder Ejecutivo.
- 3º. La elección extraordinaria por vacante sólo tendrá lugar cuando ésta acaezca más de seis meses antes de la renovación periódica; en el caso contrario se diferirá para el 1 de octubre en que se llenarán todos los huecos.
  - 4º. Verificada la elección a pluralidad absoluta de votos, remitirán las juntas en pliego cerrado y certificado, por el correo inmediato siguiente, el acta de elección a la secretaría de la Cámara de Diputados.
  - 5º. La omisión de la elección en el día prefijado y la de envío del acta de ella que prescribe el párrafo anterior será caso de responsabilidad para las juntas departamentales según lo que prevenga la ley de la materia.
  - 6º. El día 15 de noviembre inmediato anterior a la renovación bienal ordinaria, y a los cuarenta días de cualquiera elección extraordinaria, abrirá los pliegos la Cámara de Diputados y acto continuo formará lista de los que han sido nombrados, y sin salir de ella elegirá a pluralidad absoluta de votos una terna de individuos por cada hueco.
  - 7º. Al día siguiente al de la elección de la terna o ternas las pasará la Cámara de Diputados a la de Senadores con todo el expediente de elecciones, y ésta en el mismo día elegirá un individuo de cada terna, publicará la elección, y la participará al Supremo Poder Ejecutivo para que avise de su nombramiento al electo o electos a fin de que se presenten a ejercer.
- Art. 4.* El individuo que acaba puede ser reelegido; pero en tal caso podrá o no aceptar el encargo.
- Art. 5.* Se elegirán tres suplentes residentes en la capital que tengan las mismas circunstancias que exige esta ley para los propietarios y del mismo modo que éstos; renovándose en su totalidad cada elección bienal ordinaria.
- Art. 6.* Por el orden que sean elegidos entrarán a ocupar el lugar de los propietarios que falten; y mientras estén funcionando disfrutarán del mismo sueldo y de las mismas prerrogativas que dichos propietarios.
- Art. 7.* Sólo suplirán las faltas temporales, o mientras se hace la elección por alguna vacante.
- Art. 8.* La elección para este cargo será preferente a cualquiera otra que no sea para la Presidencia de la República, y el cargo no podrá ser renunciado antes ni después de la posesión, sino por imposibilidad física calificada por el Congreso General.
- Art. 9.* Los individuos del Supremo Poder Conservador prestarán juramento ante el Congreso General, reunidas las dos cámaras, bajo la fórmula siguiente: “¿Juráis guardar y hacer guardar la Constitución de la República sosteniendo el equilibrio constitucional entre los poderes sociales, manteniendo o restableciendo el orden constitucional en los casos en que fuere turbado, valiéndoos para ello del poder y medios que la Constitución pone en vuestras manos?” Después de la respuesta afirmativa del otorgante, añadirá el secretario la fórmula ordinaria: “Si así lo hicieris, Dios os lo premie, y si no, os lo demande.” Cuando el Congreso no estuviere reunido podrán jurar supletoriamente en el seno de su corporación; pero repetirán el juramento luego que se abran las sesiones del cuerpo legislativo.

*Art. 10.* Cada miembro de dicho Supremo Poder disfrutará anualmente, durante su cargo, seis mil pesos de sueldo; su tratamiento será el de excelencia.

*Art. 11.* Para ser miembro del Supremo Poder Conservador se requiere:

Primero. Ser mexicano por nacimiento y estar en el actual ejercicio de los derechos de ciudadano.

Segundo. Tener el día de la elección cuarenta años cumplidos de edad, y un capital (físico o moral) que le produzca por lo menos tres mil pesos de renta anual.

Tercero. Haber desempeñado algunos de los cargos siguientes: presidente o vicepresidente de la República, senador, diputado, secretario del despacho, magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

*Art. 12.* Las atribuciones de este Supremo Poder son las siguientes:

- 1ª. Declarar la nulidad de una ley o decreto dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración o el Supremo Poder Ejecutivo o la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo o la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo en representación que firmen dieciocho por lo menos.
- 2ª. Declarar, excitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.
- 3ª. Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades. Si la declaración fuere afirmativa, se mandarán los datos al tribunal respectivo para que sin necesidad de otro requisito proceda a la formación de causa, y al fallo que hubiere lugar.
- 4ª. Declarar por excitación del Congreso General la incapacidad física o moral del Presidente de la República cuando le sobrevenga.
- 5ª. Suspender a la alta Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes supremos, cuando desconozca alguno de ellos o trate de trastornar el orden público.
- 6ª. Suspender hasta por dos meses (a lo más) las sesiones del Congreso General, o resolver se llame a ellas a los suplentes por igual término cuando convenga al bien público, y lo excite para ello el Supremo Poder Ejecutivo.
- 7ª. Restablecer constitucionalmente a cualquiera de dicho tres poderes, o a los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente.
- 8ª. Declarar, excitando por el Poder Legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos poderes, cuál es la voluntad de la nación en cualquier caso extraordinario en que sea conveniente conocerla.
- 9ª. Declarar, excitado por la mayoría de las juntas departamentales, cuándo está el presidente de la República en el caso de renovar todo el ministerio por el bien de la nación.
- 10ª. Dar o negar la sanción a las reformas de la Constitución que acordare el Congreso, previas las iniciativas y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva.

- 11<sup>a</sup>. Calificar las elecciones de los senadores.
- 12<sup>a</sup>. Nombrar el día 1 de cada año dieciocho letrados, entre los que no ejercen jurisdicción ninguna, para juzgar a los ministros de la alta Corte de Justicia y de la marcial en el caso y previos los requisitos constitucionales para esas causas.
- Art. 13.* Para cualquiera resolución de este supremo poder, se requiere indispensablemente, la absoluta conformidad de tres de sus miembros, por lo menos.
- Art. 14.* Toda declaración que haga el Supremo Poder Conservador, toda resolución que tome, no siendo de las especificadas en el artículo 12, y aunque sea de ellas si la toma *por sí* y sin la excitación que respectivamente se exige para cada una en dicho artículo, es nula y de ningún valor.
- Art. 15.* Toda declaración y disposición de dicho Supremo Poder Conservador, dada con arreglo a las disposiciones precedentes, y citando la respectiva, debe ser obedecida al momento y sin réplica, por todas las personas a quien se dirija y corresponda la ejecución.
- La formal desobediencia se tendrá por crimen de alta traición.
- Art. 16.* Los miembros de este supremo poder, durante el tiempo de su cargo, y dentro de los dos años inmediatos siguientes, no pueden ser elegidos para la Presidencia de la República, ni obtener empleo que no les toque por rigurosa escala, ni ser nombrados para ninguna comisión, ni solicitar del gobierno ninguna clase de gracias para sí ni para otro.
- Art. 17.* Este supremo poder no es responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.
- Art. 18.* Si alguno de ellos cometiere algún delito, la acusación se hará ante el Congreso General, reunidas las dos cámaras, el cual, a pluralidad absoluta de votos, calificará si ha lugar a la formación de causa, y habiéndolo seguirá ésta y la fenecerá la Suprema Corte de Justicia; ante la que se seguirán también las causas civiles en que sean demandados.
- Art. 19.* Este supremo poder residirá ordinariamente en la capital; pero en el caso de que la seguridad pública, o la suya, exija su traslación a otro punto cualquiera de la República, podrá acordarla y verificarla por tiempo limitado.
- Art. 20.* El día 1 de cada bienio elegirá el Supremo Poder Conservador, entre sus individuos, un presidente y un secretario, pudiendo reelegir a los que acaban.
- Art. 21.* Se dirigirán al secretario todas las comunicaciones de los otros poderes.
- Art. 22.* Todas las discusiones y votaciones de este cuerpo serán secretas, haciéndose las segundas por medio de bolas negras y blancas.
- Art. 23.* Aunque se le destinará un salón correspondiente en el Palacio Nacional, no tendrá días ni horas, ni lugar preciso para sus sesiones, y el presidente las emplazará cuando convenga por medio de esquelas citatorias a sus compañeros, en las cuales especificará las dichas circunstancias.

## Tercera

### Del Poder Legislativo, de sus miembros, y de cuanto dice relación a la formación de las leyes

*Art. 1.* El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en el Congreso General de nación, el cual se compondrá de dos cámaras.

#### *Cámara de Diputados*

*Art. 2.* La base para elección de diputados es la población. Se elegirá un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes, y por cada fracción de ochenta mil. Los Departamentos que no tengan este número elegirán, sin embargo, un diputado. Se elegirá un número de suplentes igual al de propietarios.

*Art. 3.* Esta cámara se renovará por mitad cada dos años; el número total de los Departamentos se dividirá en dos secciones, proporcionalmente igual en población: el primer bienio nombrará sus diputados, una sección, y el siguiente la otra, y así alternativamente.

*Art. 4.* Las elecciones de diputados se harán en los Departamentos el primer domingo de octubre del año anterior a la renovación, y los nuevos electos comenzarán a funciones en enero del siguiente año.

Una ley particular establecerá los días, modo y forma de estas elecciones, el número y las cualidades de los electores.

*Art. 5.* Las elecciones de los diputados serán calificadas por el Senado, reduciendo esta cámara su calificación a si en el individuo concurren las cualidades que exige esta ley, y si en las juntas electorales hubo nulidad que vicie esencialmente la elección.

En caso de nulidad en el cuerpo electoral, se mandará subsanar el defecto: en el de nulidad de los electos, se repetirá la elección, y en el de nulidad en el propietario y no en el suplente, vendrá éste por aquél.

En todo caso de falta perpetua del propietario se llamará al suplente.

*Art. 6.* Para ser diputado se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento o natural de cualquiera parte de la América que en 1810 dependía de la España, y sea independiente, si se hallaba en la República al tiempo de su emancipación.
- II. Ser ciudadano mexicano en actual ejercicio de sus derechos, natural o vecino del Departamento que lo elija.
- III. Tener treinta años cumplidos el día de la elección.
- IV. Tener un capital (físico o moral) que le produzca al individuo lo menos mil quinientos pesos anuales.

*Art. 7.* No pueden ser electos diputados: El Presidente de la República y los miembros del Supremo Poder Conservador mientras los sean y un año después; los individuos de la Suprema Corte de Justicia y de la Marcial; los secretarios del despacho y oficiales de su secretaría; los empleados generales de Hacienda, los gobernadores

de los Departamentos mientras lo sean y seis meses después; los muy reverendos arzobispo y obispos, gobernadores de mitras, provisosores y vicarios generales, los jueces, comisarios y comandantes generales por los Departamentos a que se extienda su jurisdicción, encargo o ministerio.

### *Cámara de Senadores*

*Art. 8.* Ésta se compondrá de veinticuatro senadores, nombrados en la manera siguiente:

En cada caso de elección, la Cámara de Diputados, el gobierno en junta de ministros, y la Suprema Corte de Justicia, elegirán cada uno, a pluralidad absoluta de votos, un número de individuos igual al que debe ser de nuevos senadores.

Las tres listas que resultarán serán autorizadas por los respectivos secretarios, y remitidas a las juntas departamentales.

Cada una de éstas elegirá precisamente de los comprendidos en las listas, el número que se debe nombrar de senadores, y remitirá la lista especificativa de su elección al Supremo Poder Conservador.

Éste las examinará, calificará las elecciones, ciñéndose a lo que prescribe el artículo 5, y declarará senadores a los que hayan reunido la mayoría de votos de las juntas, por el orden de esa mayoría, y decidiendo la suerte entre los de número iguales.

*Art. 9.* El Senado se renovará por terceras partes cada dos años, saliendo al fin del primer bienio los ocho últimos de la lista; al fin del segundo, los ocho de en medio, y desde fin del tercero en adelante, los ocho más antiguos.

*Art. 10.* Las elecciones que deben verificar la Cámara de Diputados, el gobierno, y la Suprema Corte de Justicia, con arreglo al artículo 8, se harán precisamente el 3 de junio del año próximo anterior a la renovación parcial. El 15 del inmediato agosto verificarán la suya las juntas departamentales; y la calificación y declaración del Supremo Poder Conservador se verificarán el 1 de octubre del mismo año, e inmediatamente participará el Ejecutivo el nombramiento a los electos.

*Art. 11.* La vacante de un senador se reemplazará por elección hecha en el método que prescribe el artículo 8; el electo entrará a ocupar el lugar vago, y durará el tiempo que debía durar el que faltó.

*Art. 12.* Para ser senador se requiere:

- I. Ser ciudadano en actual ejercicio de sus derechos.
- II. Ser mexicano por nacimiento.
- III. Tener de edad el día de la elección treintaicinco años cumplidos.
- IV. Tener capital (físico o moral) que produzca al individuo, lo menos, dos mil quinientos pesos anuales.

*Art. 13.* No pueden ser senadores, el Presidente de la República, mientras lo sea, y un año después: lo miembros del Supremo Poder Conservador: los de la Suprema Corte de Justicia y de la Marcial: los secretarios del despacho, y oficiales de sus secretarías: los empleados generales de Hacienda: ni los gobernadores de los Departamentos, mientras los sean y seis meses después.

## De las sesiones

*Art. 14.* Las sesiones del Congreso General se abrirán el 1 de enero y el 1 de julio de cada año. Las del primer periodo se podrán cerrar en 31 de marzo, y las del segundo durarán hasta que se concluyan los asuntos a que *exclusivamente* se dedican. El objeto exclusivo de dicho periodo de sesiones será el examen y aprobación del presupuesto del año siguiente y de la cuenta del Ministerio de Hacienda respectiva al año penúltimo.

*Art. 15.* Las sesiones serán diarias, exceptuándose sólo los días de solemnidad eclesiástica y los de civil que señalare una ley secundaria.

*Art. 16.* El reglamento del Congreso especificará la hora a que deben comenzar cada día las sesiones, el tiempo que debe durar cada una, como, y hasta por cuanto tiempo podrá suspender las suyas cada cámara, y todos los demás requisitos preparatorios de cada sesión ordinaria y extraordinaria, y de las discusiones y votaciones.

*Art. 17.* para la votación de cualquiera ley o decreto deberá estar presente más de la mitad del número total de individuos que componen la cámara, y toda votación se hará por la mayoría de sufragios de los que estuvieren presentes, excepto en los casos que la ley exija número mayor.

*Art. 18.* para la clausura de las sesiones, así ordinarias como extraordinarias, se expedirá formal decreto, pasado en ambas cámaras, sancionado y publicado por el Ejecutivo.

*Art. 19.* Si el Congreso resolviere no cerrar en 31 de marzo el primer periodo de sesiones extraordinarias, o el Presidente de la República con acuerdo del consejo pidiere esta prórroga, se expedirá previamente y publicará decreto de continuación.

En dicho decreto se especificarán los asuntos de que únicamente ha de ocuparse el Congreso en aquella prórroga; pero no el tiempo de la duración de ella, que será todo el necesario, dentro de los meses de abril, mayo y junio para la conclusión de dichos asuntos.

*Art. 20.* Puede el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo, y cuando el Congreso esté en receso, resolver se le cite a sesiones extraordinarias por la diputación permanente, señalándose los asuntos de que se ha de ocupar, sin que pueda durante ellas tratar otros.

Igual facultad tendrá la diputación permanente, con tal de que convenga en la citación el Ejecutivo, quien no podrá negarse a ella, sino con acuerdo del Supremo Poder Conservador.

*Art. 21.* La fijación de asuntos de que hablan los artículos 14, 19 y 20 no obstará para tratar alguno otro que pueda ocurrir improvisamente con tal de que sea muy urgente y de interés común, a juicio del Ejecutivo y de la mayoría de ambas cámaras. Tampoco obstará para poderse ocupar de las acusaciones que deben hacerse ante las cámaras y demás asuntos económicos.

*Art. 22.* Aunque el Congreso General cierre sus sesiones, la Cámara de Senadores continuará las suyas particulares, mientras haya leyes pendientes de su revisión.

*Art. 23.* Cuando se verifique la suspensión de que habla el párrafo 6, artículo 12 de las atribuciones del Poder Conservador, la diputación permanente deberá citar al

Congreso a que continúe sus sesiones interrumpidas, concluidos los dos meses, y él se reunirá para este fin con la citación o sin ella.

*Art. 24.* Podrá también el Presidente en el mismo caso, y con los mismos requisitos del anterior artículo, aumentar con los suplentes el número de la Cámara de Diputados por sólo dos meses a lo más.

### *De la formación de las leyes*

*Art. 25.* Toda ley se iniciará precisamente en la Cámara de Diputados a la de Senadores sólo corresponderá la revisión.

*Art. 26.* Corresponde la iniciativa de las leyes:

- I. Al Supremo Poder Ejecutivo y a los diputados en todas materias.
- II. A la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo
- III. A las juntas departamentales en las relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.

*Art. 27.* El Supremo Poder Ejecutivo, y la alta Corte de Justicia podrán, cada uno en su línea, iniciar leyes declaratorias de otras leyes, y los diputados podrán hacer la misma iniciativa, si se reúnen quince para proponerla.

*Art. 28.* Cuando el Supremo Poder Ejecutivo o los diputados iniciaren leyes sobre materias en que concede iniciativa el artículo 26 a la Suprema Corte de Justicia y juntas departamentales, se oirá el dictamen respectivo de aquélla, y de la mayoría de éstas, antes de tomar en consideración la iniciativa.

*Art. 29.* No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los poderes Ejecutivo y Judicial, ni aquellas en que convenga la mayor parte de las juntas departamentales. Las demás se tomarán o no en consideración, según lo calificare la cámara, oído el dictamen de una comisión de nueve diputados que elegirá en su totalidad cada año, y se denominará de *peticiones*.

*Art. 30.* Cualquier ciudadano particular podrá dirigir sus proyectos, o en derecho a algún diputado para que los haga suyo si quiere, o a los ayuntamientos de las capitales, quienes si los calificaren de útiles, los pasarán con su calificación a la respectiva junta departamental, y si ésta los aprueba, los elevará a iniciativa.

*Art. 31.* Aprobado un proyecto en la Cámara de Diputados, en su totalidad y en cada uno de sus artículos, se pasará a la revisión del Senado con todo el expediente de la materia.

*Art. 32.* La Cámara de Senadores en la revisión de su proyecto de ley o decreto no podrá hacerle alteraciones ni modificaciones, y se ceñirá a las fórmulas de *aprobado*; *desaprobado*; pero al devolverlo a la Cámara de Diputados, remitirá extracto circunstanciado de la discusión, para que dicha cámara se haga de las partes que han parecido mal, o alteraciones que estime el Senado convenientes.

*Art. 33.* Si la Cámara de Diputados con dos terceras partes de los presentes insistiere en el proyecto de la ley o decreto devuelto por el Senado, esta cámara, a quien volverá a segunda revisión, no podrá desaprobar sin el voto conforme de dos terceras

- partes de los senadores presentes; no llegando a este número los que desapruében, por el mismo hecho quedará aprobado.
- Art. 34.* Todo proyecto de ley o decreto, aprobado en ambas cámaras en primera o segunda revisión, pasará a la sanción del Presidente de la República; y si es variación constitucional, a la del Supremo Poder Conservador.
- Art. 35.* Si la ley o decreto sólo hubiere tenido primera discusión en las cámaras, y al Presidente de la República no pareciere bien, podrá dentro de quince días útiles devolverla a la Cámara de Diputados con observaciones acordadas en el Consejo: pasado dicho término sin hacerlo, la ley quedará sancionada y se publicará.
- Art. 36.* Si el proyecto de la ley o decreto hubiese sufrido en las cámaras segunda revisión, y estuviere en el caso del artículo 33, puede el Presidente de la República (juzgándole oportuno él y su consejo) negarle la sanción, sin necesidad de hacer observaciones, y avisará de su resolución al Congreso.
- Art. 37.* La ley o decreto devuelto con observaciones por el Presidente de la República deberá ser examinado de nuevo en ambas cámaras; y si las dos terceras partes de una y otra insistieren, se pasará por segunda vez al presidente, quien ya no podrá negarle la sanción y publicación; pero si faltare en cualquiera de las cámaras el dicho requisito, el proyecto se tendrá por desechado.
- Art. 38.* El proyecto de ley o decreto desechado, o no sancionado, según los artículos 33, 36 y 37, no podrá volverse a proponer en el Congreso, ni tratarse allí de él, hasta que se haya renovado la Cámara de Diputados en su mitad, como prescribe el artículo 3. Las variaciones de Constitución que no sancionare el Supremo Poder Conservador, si renovada la Cámara de Diputados en su mitad insistiere en la iniciativa de ellas la mayor parte de las juntas departamentales, y en la aprobación las dos terceras partes de los miembros presentes de una y otra cámara no pasarán de nuevo a la sanción y se publicarán sin ella.
- Art. 39.* Sancionada la ley, la hará publicar el Presidente de la República en la capital de ella, del modo acostumbrado; en todas las capitales de los Departamentos, y en todas las villas y lugares, circulándola al efecto a los gobernadores, y por su medio a las demás autoridades subalternas. Todos estos funcionarios serán responsables si no publican la ley dentro del tercero día de su recibo.
- Art. 40.* No se necesita esa publicación en los decretos cuyo conocimiento sólo corresponda a determinadas personas o corporaciones; pero siempre se hará en los periodos del gobierno.
- Art. 41.* La fórmula para publicar las leyes y decretos, será la siguiente:  
El Presidente de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed: que el congreso general ha decretado lo siguiente (aquí el texto).  
Por lo tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.
- Art. 42.* Publicada la ley en cada paraje, obliga en él desde la fecha de su publicación, a no ser que ella misma prefije plazo ulterior para su obligación.  
Ninguna ley *preceptiva* obligará antes del mencionado requisito.
- Art. 43.* Toda resolución del congreso general tendrá el carácter de ley o decreto.



El primer nombre corresponde a las que se versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo.

El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

*Art. 44.* Corresponde al Congreso General exclusivamente:

- I. Dictar las leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas, y dispensar su observancia.
- II. Aprobar, reprobado o reformar las disposiciones legislativas que dicten las juntas departamentales.
- III. Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse.  
Toda contribución cesa con el año, en el hecho de no haber sido prorrogada para el siguiente.
- IV. Examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúltimo, que deberá haber presentado el ministro de Hacienda en el año último, y sufrido la glosa y examen que detallará una ley secundaria.
- V. Decretar el número permanente de tropa de mar y tierra que debe haber en la República, y cada año el de la milicia activa que debe haber en el año siguiente; sin perjuicio de aumentar o disminuir ésta durante él cuando el caso lo exija.
- VI. Autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la nación, y designar garantías para cubrirlas.
- VII. Reconocer la deuda nacional, y decretar el modo y medio de amortizarla.
- VIII. Aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras, y los concordatos con la Silla Apostólica.
- IX. Decretar la guerra, aprobar los convenios de paz, y dar reglas para conceder las patentes de corso.
- X. Dar al gobierno bases y reglas generales para rehabilitación de toda clase de puertos, establecimientos de aduanas, y formación de los aranceles de comercio.
- XI. Determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas, y adoptar el sistema general de pesos y medidas que le parezca.
- XII. Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, y la salida fuera del país de tropas nacionales.
- XIII. Conceder amnistías generales en los casos y del modo que prescriba la ley.
- XIV. Crear o suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones, y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones.
- XV. Dar reglas generales para la concesión de cartas de naturaleza y de ciudadanía, y conceder según ellas estas últimas.
- XVI. Aumentar o disminuir por agregación o división, los departamentos que forman la República.

*Art. 45.* No puede el Congreso General:

- I. Dictar ley o decreto sin las iniciativas, intervalos, revisiones y demás requisitos que exige esta ley, y señale el reglamento del Congreso; siendo únicamente excepcionales de esta regla las expresas en el referido reglamento.

- II. Proscribir a ningún mexicano, ni imponer pena de ninguna especie, directa ni indirectamente.  
A la ley sólo corresponde designar con generalidad las penas para los delitos.
  - III. Privar de su propiedad directa ni indirectamente a nadie, sea individuo, sea corporación eclesiástica o secular.  
A la ley sólo corresponde en esta línea establecer con generalidad contribuciones o arbitrios.
  - IV. Dar a ninguna ley, que no sea puramente declaratoria, efecto retroactivo, o que tenga directa ni indirectamente en casos anteriores a su publicación.
  - V. Privar, ni aun suspender a los mexicanos de sus derechos declarados en las leyes constitucionales.
  - VI. Reasumir en sí o delegar en otros por vía de facultades extraordinarias, dos o los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- Art. 46.* Es nula cualquiera ley o decreto dictado con expresa contravención al artículo anterior.

### *Facultades de las Cámaras y prerrogativas de sus miembros*

- Art. 47.* En los delitos comunes no se podrá intentar acusación criminal contra el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia; ni contra los senadores, desde el día de su elección, hasta que pasen dos meses de terminar su encargo; ni contra los ministros de la alta Corte de Justicia y la Marcial, secretarios del despacho, consejeros, y gobernadores de los Departamentos, sino ante la Cámara de Diputados. Si el acusado fuere diputado, el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso se hará la acusación ante el Senado.
- Art. 48.* En los delitos oficiales del Presidente de la República en el mismo tiempo que fija el artículo anterior, de los secretarios del despacho, magistrados de la alta Corte de Justicia y de la Marcial, consejeros, gobernadores de los Departamentos y juntas departamentales por infracción del artículo 3, parte quinta de la segunda ley constitucional, del 3 de la cuarta, y del 15 de la sexta en sus tres primeras partes, la Cámara de Diputados ante quien debe hacerse la acusación, declarará si hay o no lugar a ésta; en caso de ser la declaración afirmativa, nombrará dos de sus miembros para sostener la acusación en el Senado. Éste, instruido el proceso, y oídos los acusadores y defensores, fallará, sin que pueda imponer otra pena que la de destitución del cargo o empleo que obtiene el acusado, o de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno; pero si del proceso resulta ser, a juicio del mismo Senado, acreedor a mayores penas, pasará el proceso al tribunal respectivo para que obre según las leyes.
- Art. 49.* En los delitos comunes hecha la acusación, declarará la cámara respectiva si hay o no lugar a la formación de causa; en caso de ser la declaración afirmativa, se pondrá el reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado.

La resolución afirmativa sólo necesitará la confirmación de la otra cámara, en el caso de ser el acusado el Presidente de la República.

*Art. 50.* La declaración afirmativa, así en los delitos oficiales como en los comunes, suspende al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.

Todos los demás requisitos de estos jurados y prevenciones relativas al acusador, al acusado, y al modo de preceder las especificará el reglamento del Congreso.

*Art. 51.* Cada una de las cámaras puede sin intervención de la otra:

- I. Tomar resoluciones que no pasen de económicas, relativas al local de sus sesiones, al mejor arreglo de su secretaría y demás oficinas anexas, al número, nombramiento y dotación de sus empleados, y a todo su gobierno puramente interior.
- II. Comunicarse entre sí y con el gobierno por escrito o por medio de comisiones de su seno.

*Art. 52.* Toca a la Cámara de Diputados exclusivamente, a más de lo que ha especificado esta ley:

- I. Vigilar por medio de una comisión inspectora, compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor, y de las oficinas generales de Hacienda. Una ley secundaria detallará el modo y términos en que la comisión inspectora deba desempeñar su encargo, según las atribuciones que en ella se le fijen.
- II. Nombrar los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor.
- III. Confirmar los nombramientos que haga el gobierno para primeros jefes de las oficinas generales de Hacienda, establecidas o que se establezcan.

*Art. 53.* Toca exclusivamente a la Cámara de Senadores.

- I. Prestar si consentimiento para dar el pase, o retener los derechos conciliares y bulas y rescriptos pontificios, que contengan disposiciones generales, o trascendentales a la nación.
- II. En el receso del Congreso General entender en las acusaciones de que habla el artículo 47, y dar o negar en caso urgente los permisos de que habla el párrafo 12 del artículo 44, citándola al efecto la diputación permanente.
- III. Aprobar los nombramientos que haga el Poder Ejecutivo para enviados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, de la armada y de la milicia activa.

*Art. 54.* La indemnización de los senadores será mayor que la de los diputados, y las cuotas de ambas las designará una ley secundaria.

*Art. 55.* Los diputados y senadores serán inviolables por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus encargos, y en ningún tiempo, y por ninguna autoridad, podrán ser reconvenidos ni molestados por ellas.

*Art. 56.* Los diputados y senadores no pueden, a más de lo que les prohíbe el reglamento del Congreso:

- I. Renunciar el encargo sin causa grave, justa y calificada de tal por su cámara respectiva.
- II. Admitir para sí, ni solicitar para otros, durante el tiempo de su encargo y un año después, comisión ni empleo alguno de provisión del gobierno, ni aun ascenso que no les toque por rigurosa escala.

- III. Obtener para sí ni solicitar para otro, en el mismo periodo del párrafo anterior, pensión ni condecoración alguna de provisión del gobierno.

### *De la Diputación permanente*

*Art. 57.* Ésta se compondrá de cuatro diputados y tres senadores, que al fin de las primeras sesiones ordinarias de cada bienio nombrarán sus respectivas cámaras.

*Art. 58.* Toca a esta diputación:

- I. Citar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo resuelva el Presidente de la República, o ella lo crea necesario con arreglo del artículo 21.
- II. Citar al congreso a la continuación de sus sesiones ordinarias, interrumpidas según el artículo 23.
- III. Citar al senado a sesión particular en el caso y para los fines del artículo 53 párrafo 2°.
- IV. Dar o negar a los individuos del Congreso, licencia para ausentarse de la capital, estando las cámaras en receso.
- V. Velar durante él sobre las infracciones de la Constitución.

## Cuarta Organización del Supremo Poder Ejecutivo

*Art. 1.* El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un supremo magistrado, que se denominará *Presidente de la República*; durará ocho años, y se elegirá de la manera siguiente:

*Art. 2.* El día 16 de agosto del año anterior a la renovación elegirán el Presidente de la República en junta del Consejo y ministros, el Senado y la alta Corte de Justicia, cada uno una terna de individuos, y en el mismo día las pasarán directamente a la Cámara de Diputados.

Ésta en el día siguiente escogerá tres individuos de los especificados en dichas ternas, y remitirá la terna resultante a todas las juntas departamentales.

Éstas elegirán un individuo de los tres contenidos en la terna que se les remita, verificando su elección el día 15 de octubre del año anterior a la renovación, y remitirán en pliego certificado la acta de elección, precisamente por el correo próximo inmediato, a la secretaría de la Cámara de Diputados, siendo caso de responsabilidad para las juntas departamentales la falta de cumplimiento a lo prevenido en este párrafo.

El día 15 del inmediato mes de diciembre se reunirán las dos cámaras, abrirán los pliegos de actas que se hubieren recibido, nombrarán una comisión especial de cinco individuos que las examine y califique las elecciones (sólo por lo respectivo a su validez o nulidad), haga la regulación de los votos, y presente el correspondiente dictamen.

Discutido y aprobado dicho dictamen en el Congreso General reunido, se declarará presidente al que hubiere obtenido mayor número de votos, y en caso

de igualdad, al que designe la suerte, verificándose el sorteo y todo lo demás en la misma sesión.

*Art. 3.* Los actos especificados en el artículo anterior serán nulos ejecutándose en otros días que los asignados en él, y sólo en el caso de que algún trastorno social imposibilite o la reunión del Congreso, o la de la mayor parte de las juntas departamentales, el Congreso, con el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes de cada cámara, designará otros días, valiendo este acuerdo extraordinariamente y por aquella sola vez.

*Art. 4.* Se expedirá decreto declaratorio de la elección, el cual se publicará solemnemente por el gobierno, y se comunicará al interesado para que se presente a otorgar el juramento, y a tomar posesión el día 2 del próximo enero.

*Art. 5.* El presidente que termine puede ser reelecto siempre que venga propuesto en las tres ternas de que habla el párrafo primero artículo 2, sea escogido para uno de los de la terna de la Cámara de Diputados, de que habla el párrafo segundo del mismo artículo, y obtenga el voto de las tres cuartas partes de las juntas departamentales.

*Art. 6.* El cargo de Presidente de la República no es renunciabile, sino en el caso de reelección, y aun en él sólo con justas causas que calificará el Congreso General.

*Art. 7.* Si el electo estuviere ausente, el Congreso, atendida la distancia, le prefijará el día para presentarse.

*Art. 8.* En las faltas temporales del Presidente de la República gobernará el presidente del Consejo.

Este mismo se encargará del gobierno en el intervalo que pueda haber desde la cesación del antiguo hasta la presentación del nuevo presidente.

*Art. 9.* Las funciones del Presidente de la República terminarán el 1 de enero del año de la renovación.

*Art. 10.* En caso de vacante por muerte o destitución legal del Presidente de la República se procederá a las elecciones en los mismos términos dichos en el artículo 2, designando el Congreso por decreto especial el día en que cada una deba verificarse.

Si la muerte o destitución aconteciere en el último año de su mando, se procederá a las elecciones de que habla el artículo siguiente, y el electo funcionará hasta la posesión del presidente que se elija en el tiempo y modo designado en el artículo 2 de esta ley.

*Art. 11.* En todo caso de vacante, y mientras se verifica la elección y posesión del presidente propietario, electo ordinaria y extraordinariamente, se nombrará un interino en esta forma.

La Cámara de Diputados elegirá tres individuos en quienes concurren todas las calidades que exija esta ley para ese cargo, y remitirá al Senado la terna.

Esta cámara al día siguiente escogerá de la terna el individuo que ha de ser presidente interino, lo avisará a la Cámara de Diputados, y el decreto del nombramiento se comunicará al gobierno para su publicación y comunicación al interesado, prefijando el día en que debe presentarse a otorgar el juramento.

*Art. 12.* El presidente propietario o interino para tomar posesión de su cargo hará ante el Congreso General, reunidas las dos cámaras, juramento bajo la fórmula siguiente:

Yo N., nombrado presidente de la República Mexicana, juro por Dios y los Santos Evangelios, que ejerceré fielmente el encargo que se me ha confiado, y observaré y haré observar exactamente la Constitución y leyes de la nación.

El reglamento interior del Congreso detallará todas las ceremonias de este acto.

*Art. 13.* Cuando al presidente le sobrevenga incapacidad física o moral, la excitación de que habla el párrafo 4º artículo 12 de la segunda ley constitucional deberá ser votada por las dos terceras partes de los individuos presentes de la Cámara de Diputados, y confirmada por la mayoría absoluta de los individuos que deben componer la del Senado.

*Art. 14.* Para ser elegido Presidente de la República se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento y estar en actual ejercicio de los derechos del ciudadano.
- II. Tener de edad el día de la elección cuarenta años cumplidos.
- III. Tener un capital físico o moral que le produzca al individuo anualmente cuatro mil pesos de renta.
- IV. Haber desempeñado alguno de los cargos superiores civiles o militares
- V. No haber sido condenado en proceso legal por crímenes o malversación en los caudales públicos.
- VI. Residir en la república al tiempo de la elección.

*Art. 15.* Son prerrogativas del Presidente de la República:

- I. Dar o negar la sanción a las leyes y decretos del Congreso General, en los casos no exceptuados en la tercera ley constitucional.
- II. Que no puedan dejar de tomarse en consideración las iniciativas de ley o decreto que dirija al Congreso General en todo lo que está facultado para hacerlas.
- III. No poder ser acusado criminalmente, durante su presidencia y un año después, por ninguna clase de delitos cometidos antes o mientras funge de presidente, sino en los términos que prescriben los artículos 47 y 48 de la tercera ley constitucional.
- IV. No poder ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes o en la época de su presidencia después de pasado un año de haber terminado ésta.
- V. No poder ser procesado sino previa la declaración de ambas cámaras, prevenida en el artículo 49, párrafo último de la tercera ley constitucional.
- VI. Nombrar libremente a los secretarios del despacho, y poderlos remover siempre que lo crea conveniente.
- VII. Elegir y remitir a las cámaras oradores que manifiesten y apoyen la opinión del gobierno, en todos los casos en que la importancia del asunto haga, a su juicio y al del Consejo, oportuna esta medida.

*Art. 16.* Las mismas prerrogativas disfrutará el que funja de presidente, interina o supletoriamente; pero en éstos, el término para gozar de la 3ª, 4ª y 5ª se extenderá sólo a dos meses después de terminado el encargo.

*Art. 17.* Son atribuciones del Presidente de la República:

- I. Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y de acuerdo con el Consejo los reglamentos para el cumplimiento de éstas.

- II. Iniciar todas las leyes y decretos que estime convenientes, de acuerdo con el Consejo, para el buen gobierno de la nación.
- III. Hacer con acuerdo del Consejo, las observaciones que le parezca, a las leyes y decretos que el Congreso le comunique para su publicación, no siendo en los casos exceptuados en la tercera ley constitucional.
- IV. Publicar, circular y hacer guardar la Constitución, leyes y decretos del Congreso.
- V. Resolver con acuerdo del Consejo las excitaciones de que hablan los párrafos 1º y 6º del artículo 12 de la segunda ley constitucional.
- VI. Pedir al congreso la prórroga de sus sesiones ordinarias.
- VII. Resolver lo convoque la diputación permanente a sesiones extraordinarias, y señalar, con acuerdo del Consejo, los asuntos que deben tratarse en ellas.
- VIII. Negarse, de acuerdo con el Supremo Poder Conservador, a que la Diputación Permanente haga la convocatoria para que la faculte el artículo 20 de la tercera ley constitucional en la segunda parte.
- IX. Cuidar la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones con arreglo a las leyes.
- X. Nombrar a los consejeros en los términos que dispone esta ley.
- XI. Nombrar a los gobernadores de los departamentos a propuesta en terna de la junta departamental, y con acuerdo del Consejo.
- XII. Remover a los empleados diplomáticos siempre que lo juzgue conveniente.
- XIII. Nombrar a los empleados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, de la armada y de la milicia activa, y a los primeros jefes de las oficinas principales de Hacienda, establecidas o que se establezcan, con sujeción en los primeros a la aprobación del Senado, y en estos últimos a la de la Cámara de Diputados, según prescriben los artículos 52 y 53 de la tercera ley constitucional.
- XIV. Nombrar para todos los demás empleos militares y de las oficinas con arreglo a lo que dispongan las leyes.
- XV. Intervenir en el nombramiento de los jueces e individuos de los tribunales de justicia, conforme a lo que establece la quinta ley constitucional.
- XVI. Dar retiros, conceder licencias y pensiones conforme lo dispongan las leyes.
- XVII. Disponer de la fuerza armada de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior.
- XVIII. Declarar la guerra en nombre de la nación, previo consentimiento del Congreso, y conceder patentes de corso con arreglo a lo que dispongan las leyes.
- XIX. Celebrar concordatos con la silla apostólica, arreglado a las bases que diere el Congreso.
- XX. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada, sujetándolos a la aprobación del Congreso antes de su ratificación.
- XXI. Recibir ministros y demás enviados extranjeros.
- XXII. Excitar a los ministros de justicia para la pronta administración de ésta, y darles todos los auxilios necesarios para la ejecución de sus sentencias y providencias judiciales.

- XXIII. Suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de su nombramiento, infractores de sus órdenes y decretos, y en el caso que crea debérseles formar causa, pasará los antecedentes al tribunal respectivo.
- XXIV. Conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos, con consentimiento del Senado, si contienen disposiciones generales; oyendo a la Suprema Corte de Justicia si se versan sobre asuntos contenciosos, y al Consejo si fueren relativos a negocios particulares o puramente gubernativos.  
En cualquier caso de retención deberá dirigir al Sumo Pontífice, dentro de dos meses a los más, exposición de los motivos para que instruido Su Santidad resuelva lo que tuviere a bien.
- XXV. Previo el concordato con la silla apostólica, y según lo que en él se disponga, presentar para todos los obispados, dignidades y beneficios eclesiásticos que sean del patronato de la nación, con acuerdo del Consejo.
- XXVI. Conceder o negar, de acuerdo con el Consejo, y con arreglo a las leyes, los indultos que se le pidan, oídos los tribunales cuyo fallo haya causado la ejecutoria y la Suprema Corte de Justicia, suspendiéndose la ejecución de la sentencia mientras resuelve.
- XXVII. Cuidar de la exactitud legal en la fabricación de moneda.
- XXVIII. Providenciar lo conducente al buen gobierno de los departamentos.
- XXIX. Contraer deudas sobre el crédito nacional, previa autorización del Congreso.
- XXX. Habilitar puertos o cerrarlos, establecer o suprimir aduanas, y formar los aranceles de comercio con absoluta sujeción a las bases que prefije el Congreso.
- XXXI. Conceder, de acuerdo con el Consejo, cartas de naturalización, bajo las reglas que prescriba la ley.
- XXXII. Dar pasaporte a los mexicanos para ir a países extranjeros, y prorrogarles el término de la licencia.
- XXXIII. Dar o negar el pase a los extranjeros para introducirse a la república, y expeler de ella a los no naturalizados que le sean sospechosos.
- XXXIV. Conceder, de acuerdo con el Consejo, privilegios exclusivos en los términos que establezcan las leyes.
- Art. 18.* No puede el Presidente de la República:
- I. Mandar en persona las fuerzas de mar o tierra, sin consentimiento del Congreso general o en sus recesos del Senado, por el voto de las dos terceras partes de los Senadores presentes.  
Mientras esté mandando las fuerzas cesará toda su intervención en el Gobierno, a quien quedará sujeto como general.
  - II. Privar a nadie de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna; pero cuando lo exijan el bien o la seguridad pública podrá arrestar a los que le fueren sospechosos, debiendo ponerlos a disposición del tribunal o juez competente a los tres días a más tardar.
  - III. Ocupar la propiedad de ninguna persona ni corporación, sino en el caso y con los requisitos que detalla el párrafo 3º, artículo 2, de la primera ley constitucional.



- IV. Salir del territorio de la República durante su presidencia, y un año después, sin el permiso del Congreso.
  - V. Enajenar, ceder o permutar ciudad, villa, lugar o parte alguna del territorio nacional.
  - VI. Ceder ni enajenar los bienes nacionales, sin consentimiento del Congreso.
  - VII. Imponer por sí directa ni indirectamente contribuciones de ninguna especie generales ni particulares.
  - VIII. Hacer ejecutar los actos que prohíben los párrafos 4º, 5º, 6º y 7º artículo 2 de la primera ley constitucional y el 5º artículo 45 de la tercera.
  - IX. Impedir o diferir las elecciones establecidas en las leyes constitucionales.
  - X. Impedir o turbar las reuniones del poder conservador, o negar el cumplimiento a sus resoluciones.
- Art. 19.* Todo acto contrario al artículo precedente, es nulo, y hace responsable al Secretario del Despacho que lo autorice.
- Art. 20.* Las leyes secundarias designarán el sueldo que debe indemnizar a este Supremo Magistrado, y todos los ceremoniales que se deben observar respecto de él.

### *Del Consejo de gobierno*

*Art. 21.* Este se compondrá de trece consejeros, de los cuales dos serán eclesiásticos, dos militares, y el resto de las demás clases de la sociedad, y se elegirán de la manera siguiente:

El actual Congreso formará una lista de treinta y nueve individuos y la remitirá al Presidente de la República, quien al día siguiente escogerá en ella y nombrará los trece Consejeros.

En lo sucesivo en cada caso de vacante, el Senado propondrá una terna al Presidente de la República, para que este elija y reemplace al que falte.

*Art. 22.* Hecha la elección de los trece consejeros, de que habla el anterior artículo, pasará la lista de ellos el Presidente de la República al Congreso, y éste, en el mismo día, nombrará de entre ellos al que ha de presidir el Consejo, y al que haya de suplir sus faltas.

Esta elección se hará en lo sucesivo por la Cámara de Diputados, cada dos años, en el día diez de Enero, y se comunicará al Presidente de la República para que la publique.

El que acaba de presidente puede ser reelecto.

*Art. 23.* El cargo de consejero será perpetuo, y no se podrá renunciar, sino por justa causa, calificada de tal, por el Presidente de la República, con acuerdo del mismo Consejo.

*Art. 24.* Para ser consejero se requiere ser mexicano por nacimiento, y tener las mismas calidades que exige para los diputados el artículo 6 de la tercera ley constitucional.

*Art. 25.* Son atribuciones del Consejo:

Primera. Todas las que están expresadas en esta ley y en otras constitucionales.

Segunda. Dar al gobierno su dictamen en todos los casos y asuntos en que se exija.

Tercera. Nombra de entre sus individuos al que ha de fungir de secretario, y al que haya de suplir sus faltas.

La elección la hará el día 10 de enero, cada dos años, y podrá reelegirse a los mismos que terminan.

Art. 26. Los consejeros sólo serán responsables por los dictámenes que dieren *contra ley expresa*, singularmente si es constitucional, o por cohecho o soborno.

La responsabilidad no se les podrá exigir sino en el modo y términos prescritos en la tercera ley constitucional.

Art. 27. Una ley secundaria reglamentará detalladamente todas las funciones del Consejo, el modo de desempeñarlas, todo su gobierno interior, y asignará la indemnización que deba darse a estos funcionarios.

### *Del Ministerio*

Art. 28. Para el despacho de los asuntos de gobierno habrá cuatro ministros: uno *del Interior*, otro *de Relaciones Exteriores*, otro *de Hacienda*, y otro *de Guerra y Marina*.

Art. 29. Los ministros deberán ser de *exclusiva* elección del Presidente de la República, mexicanos por nacimiento, ciudadanos en actual ejercicio de sus derechos, y que no hayan sido condenados en proceso legal por crímenes o malversación en los caudales públicos.

Art. 30. Todo asunto grave del gobierno será resuelto por el Presidente de la República en junta de ministros, quienes firmarán el acuerdo en el libro respectivo, especificando el que o los que disientan.

Art. 31. A cada uno de los ministros corresponde:

- I. El despacho de todos los negocios de su ramo, acordándolos previamente con el Presidente de la República.
- II. Autorizar con su firma todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente en que él esté conforme, y versen sobre asuntos propios de su ministerio.
- III. Presentar a ambas cámaras una Memoria especificativa del estado en que hallen los diversos ramos de la administración pública respectivos a su ministerio. Esta Memoria la presentará el secretario de hacienda en Julio de cada año, y los otros en Enero.

Art. 32. Cada ministro será responsable de la falta de cumplimiento a las leyes que deban tenerlo por su ministerio, y de los actos del presidente que autorice con su firma, y sean contrarios a las leyes, singularmente las constitucionales.

La responsabilidad de los ministros no se podrá hacer efectiva sino en el modo y términos que previene la tercera ley constitucional.

Art. 33. El gobierno formará un reglamento para el mejor despacho de secretarías, y lo pasará al Congreso para su aprobación.

Art. 34. La indemnización de los ministros se establecerá por ley secundaria, continuando entre tanto la que han disfrutado hasta aquí.

## Quinta

### Del Poder Judicial de la República Mexicana

- Art. 1.* El Poder Judicial de la República se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los Departamentos, por los de Hacienda que establecerá la ley de la materia, y por los juzgados de primera instancia.
- Art. 2.* La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros y un fiscal.
- Art. 3.* Representa al Poder Judicial en lo que pertenece y no puede desempeñarse por todo él: debe cuidar de que los tribunales y juzgados de los Departamentos estén ocupados con los magistrados y jueces que han de componerlos, y de que en ellos se administre pronta y cumplidamente justicia.
- Art. 4.* Para ser electo individuo de la Corte Suprema se necesita: Primero. Ser mexicano por nacimiento. Segundo. Ciudadano en ejercicio de sus derechos. Tercero. Tener la edad de cuarenta años cumplidos. Cuarto. No haber sido condenado por algún crimen en proceso legal. Quinto. Ser *letrado* y en ejercicio de esta profesión por diez años a lo menos.
- No se necesita la calidad de mexicano por nacimiento: Primero. En los hijos de padre mexicano por nacimiento que habiendo nacido casualmente fuera de la República se hubieren establecido en ella desde que entraron en el goce del derecho de disponer de sí. Segundo. En los que hubieren nacido en cualquier parte de América que antes del año 1810 dependía de la España, y que se ha separado de ella, siempre que residieran en República antes de hacerse su independencia. Tercero. En los que siendo naturales de provincia que fue parte del territorio de la misma República hayan estado desde antes radicados en ésta.
- Art. 5.* La elección de los dos individuos de la Corte Suprema en las vacantes que hubiere en lo sucesivo se hará de la misma manera y en la propia forma que la del Presidente de la República.
- Art. 6.* Declarada la elección se expedirá en el propio día el decreto declaratorio, se publicará por el gobierno, y se comunicará al tribunal y al interesado para que éste se presente a hacer el juramento y tomar posesión.
- Art. 7.* El electo prestará el juramento ante la Cámara de Diputados, por su receso ante la de Senadores, y por el de ambas, ante la Diputación Permanente. Su fórmula será: “¿Juráis a Dios nuestro Señor guardar y hacer guardar las leyes constitucionales, administrar justicia bien y cumplidamente, y desempeñar con exactitud todas las funciones de vuestro cargo? Si así lo hicierais, Dios os lo premie; y si no, os lo demande”.
- Art. 8.* Si un diputado, senador o consejero fuere electo ministro o fiscal de la Corte Suprema de Justicia preferirá la elección que se haga para estos destinos.
- Art. 9.* Los individuos de la Corte Suprema de Justicia no podrán ser juzgados en sus negocios civiles y en sus causas criminales sino del modo y por el tribunal establecido en la segunda y tercera leyes constitucionales.
- Art. 10.* En cada dos años, y en los seis primeros días del mes de enero, extenderá el Presidente de la República en junta del Consejo y de ministros, el Senado y la alta

Corte de Justicia, cada uno una lista de nueve individuos residentes en la capital, y con las mismas calidades que se requieren para los ministros de dicho supremo tribunal, a fin de que, como suplentes, puedan cubrir las faltas de sus magistrados.

*Art. 11.* Estas listas se pasarán inmediatamente a la Cámara de Diputados, y ésta nombrará de entre los individuos comprendidos en ellas los nueve que ejercerán el cargo de *suplentes*.

*Art. 12.* Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son:

- I. Conocer de los negocios civiles y de las causas criminales que se muevan contra los miembros del Supremo Poder Conservador, en los términos y con los requisitos prevenidos en el artículo 18 de la segunda ley constitucional.
- II. Conocer de las causas criminales promovidas contra el Presidente de la República, diputados y senadores, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los Departamentos, bajo los requisitos establecidos en la tercera ley constitucional.
- III. Conocer, desde la primera instancia, de los negocios civiles que tuvieren como actores o como reos el Presidente de la República y los secretarios del despacho, y en los que fueren demandados los diputados, senadores y consejeros.
- IV. Conocer en la tercera de los negocios promovidos contra los gobernadores y los magistrados superiores de los Departamentos, y en el mismo grado en las causas criminales que se formen contra éstos por delitos comunes.
- V. Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales o juzgados de diversos Departamentos o fueros.
- VI. Conocer de las disputas judiciales que se muevan sobre contratos o negociaciones celebradas por el supremo gobierno, o por su orden expresa.
- VII. Conocer de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los Departamentos.
- VIII. Conocer en todas las instancias de las causas criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la República, y en los negocios civiles en que fueren demandados.
- IX. Conocer de las causas de almirantazgo, de presas de mar y tierra, crímenes en alta mar y ofensas contra la nación mexicana en los términos que designará una ley.
- X. Conocer de las causas criminales que deban formarse contra los subalternos inmediatos de la misma Corte Suprema por faltas, excesos o abusos cometidos en el servicio de sus destinos.
- XI. Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en la última instancia por los tribunales superiores de tercera de los Departamentos.
- XII. Conocer de los recursos de protección y de fuerza que se interpongan de los muy reverendos arzobispos y reverendos obispos de la República.
- XIII. Iniciar leyes a la administración de justicia, según lo prevenido en la tercera ley constitucional, y preferentemente las que se dirijan a reglamentar todos los tribunales de la nación.

- XIV. Exponer su dictamen sobre leyes iniciadas por el supremo gobierno o por los diputados en el mismo ramo de la administración de justicia.
- XV. Recibir las dudas de los demás tribunales y juzgados sobre la inteligencia de alguna ley, y hallándolas fundadas, pasarlas a la Cámara de Diputados, exponiendo su juicio y promoviendo la declaración conveniente.
- XVI. Nombrar todos los subalternos y dependientes de la misma Corte Suprema.
- XVII. Nombrar los ministros y fiscales de los tribunales superiores de los Departamentos en los términos siguientes:  
 Los tribunales superiores de los Departamentos formarán listas de todos los pretendientes a dichas plazas, y de los demás que a su juicio fueren aptos para obtenerlas; las pasarán en seguida al gobernador respectivo, quien, en unión de la junta departamental, podrá excluir a los que estime que no merezcan la confianza pública del Departamento, y hecha esta operación, las devolverán a los mismos tribunales. Éstos formarán de nuevo otra lista comprensiva de los que quedaron libres después de la exclusión, calificando gradual y circunstancialmente la aptitud y mérito de cada uno; remitida esta lista al supremo gobierno, podrá éste, con su consejo, excluir a los que crea que no lo merecen el concepto y confianza de la nación; y pasada por último a la Corte Suprema de Justicia, procederá al nombramiento entre lo que resulten expeditos.
- XVIII. Confirmar el nombramiento de los jueces propietarios de primera instancia, hecho por los tribunales superiores de los Departamentos.
- XIX. Apoyar o contradecir las peticiones de individuos que se hagan a favor de los delincuentes.
- XX. Conocer los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de que goce la nación.
- XXI. Consultar sobre el pase o retención de bulas pontificias, breves y rescriptos expeditos en negocios litigiosos.
- XXII. Oír y decidir sobre los reclamos que se interpongan en la capital de la República acerca de la calificación hecha para ocupar la propiedad ajena, en los casos de que trata el párrafo 3º artículo 2 de la primera ley constitucional.
- Art. 13.* La Suprema Corte de Justicia, asociándose con oficiales generales, se erigirá en marcial para conocer de todos los negocios y causas del fuero de guerra, en los términos que prevendrá una ley, bajo las bases siguientes:  
 Primera. De esta corte marcial sólo los ministros militares decidirán en las causas criminales puramente militares.  
 Segunda. En los negocios civiles sólo conocerán y decidirán los ministros letrados.  
 Tercera. En las causas criminales comunes y mixtas conocerán y decidirán asociados unos con otros, lo mismo en la que se formen a los comandantes generales por delitos que cometan en el ejercicio de su jurisdicción.
- Art. 14.* En esta corte marcial habrá siete ministros militares propietarios y un fiscal, cuatro suplentes para los primeros y uno para el segundo. La elección de todos se hará de la misma manera que la de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, y

disfrutarán, como éstos, de la prerrogativa concedida en el artículo 9. Sus calidades serán la 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup> y 4<sup>a</sup> que expresa el artículo 4 de esta ley, debiendo ser además generales de división o de brigada.

*Art. 15.* Los requisitos para que el gobierno pueda destinarlos a cosas del servicio serán los mismos que exige el artículo 16 de esta ley en la restricción 4, para que puedan encargarse de alguna comisión los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

*Art. 16.* Las restricciones de la Corte Suprema de Justicia, y de sus individuos, son las siguientes:

Primera. No podrá hacer por sí reglamento alguno, ni aun sobre materias pertenecientes a la administración de justicia, ni dictar providencias que contengan disposiciones generales que alteren o declaren las de las leyes.

Segunda. No podrá tomar conocimiento alguno sobre asuntos gubernativos o económicos de la nación.

Tercera. Tampoco podrá tomarlo en los contenciosos que se hallaren pendientes en los tribunales de los departamentos o que pertenezcan a la jurisdicción de su respectivo territorio.

Cuarta. Ninguno de los ministros y fiscales de la Corte Suprema podrá tener comisión alguna del gobierno. Cuando éste por motivos particulares, que interesen al bien de la causa pública, estimare conveniente nombrar a algún magistrado para secretario del despacho, ministro diplomático u otra comisión de esta naturaleza, podrá hacerlo con acuerdo del Consejo y consentimiento del Senado.

Quinta. Los ministros y fiscales de la Corte Suprema no podrán ser abogados ni apoderados en los pleitos, asesores ni árbitros de derecho o arbitradores.

*Art. 17.* La Corte Suprema de Justicia formará un reglamento para su gobierno interior y desempeño de todas sus atribuciones, lo pondrá desde luego en ejecución y lo pasará después al Congreso para su reforma o aprobación.

### *De los tribunales superiores de los Departamentos*

*Art. 18.* En cada capital de Departamento se establecerá un tribunal superior, organizado del modo que designará una ley.

*Art. 19.* Todos estos tribunales serán iguales en facultades, e independientes unos de otros en el ejercicio de sus funciones.

*Art. 20.* Para ser electo ministro de dichos tribunales se requiere:

Ser mexicano por nacimiento o hallarse en alguno de los casos que expresa el artículo 4 párrafo 2º de esta ley.

Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos.

I. Ser mexicano por nacimiento o hallarse en alguno de los casos que expresa el artículo 4, párrafo 2º de esta ley.

II. Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos.

III. Tener la edad de treinta años cumplidos.

IV. No haber sido condenado en proceso legal por algún crimen.

V. Ser letrado y en ejercicio práctico de esta profesión por seis años a lo menos.

*Art. 21.* Los jueces superiores y fiscales de los tribunales, al tomar posesión de sus destinos, harán el juramento prevenido en el artículo 7 ante el gobernador y la junta departamental.

*Art. 22.* Las atribuciones de estos tribunales son las que siguen:

Primera. Conocer en segunda y tercera instancia de las causas civiles y criminales pertenecientes a su respectivo territorio; y en primera y segunda de las civiles de los gobernadores de los Departamentos cuya capital esté más inmediata, y de las civiles y criminales comunes de los magistrados superiores de éstos.

Segunda. Conocer en primera y segunda instancia de las causas criminales comunes, de la responsabilidad, y de los negocios civiles en que fueren demandados los jueces inferiores de su territorio. En las mismas instancias, de las que deban formarse los subalternos y dependientes inmediatos del tribunal por faltas, abusos, o excesos cometidos en el servicio de sus destinos; y en tercera instancia de los negocios que se promuevan o causas que se formen en iguales casos en los Departamentos cuya capital esté más inmediata.

Tercera. Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan de las sentencias dadas por los jueces de primera instancia en juicio escrito y cuando no tuviere lugar la apelación, y de las de vista que causen ejecutoria.

Cuarta. Dirimir las competencias de jurisdicción que se susciten entre sus jueces subalternos.

Quinta. Conocer de los recursos de protección y de fuerza que se interpongan de los jueces eclesiásticos de su respectivo territorio, no arzobispos ni obispos.

Sexta. Declarar en las causas de reos inmunes los casos en que deba pedirse a la jurisdicción eclesiástica su consignación.

Séptima. Calificar a los letrados que deben ocupar las vacantes que ocurran en los mismos tribunales, verificándolo precisamente con intervención de los gobernadores y juntas departamentales respectivas, en los términos prevenidos en el párrafo 17 del artículo 12 de esta ley.

Octava. Nombrar a los jueces de primera instancia de su territorio, precediendo la intervención de los gobiernos y juntas departamentales respectivas. Esta intervención se verificará de la manera dispuesta en la parte primera del mismo párrafo 17 del artículo 12 de esta ley; y dando inmediatamente cuenta a la Corte Suprema para la confirmación del nombramiento hecho por el tribunal.

Novena. Nombrar a sus subalternos y dependientes respectivos.

*Art. 23.* Las restricciones de estos tribunales y de sus ministros son las siguientes:

Primera. No podrá hacer reglamento alguno, ni aun sobre materias de administración de justicia, ni dictar providencias que contengan disposiciones generales que alteren o declaren las de las leyes.

Segunda. No podrán tomar conocimiento alguno sobre asuntos gubernativos o económicos de sus Departamentos.

*Art. 24.* Ninguno de los ministros y fiscales de estos tribunales podrá ser abogado o apoderado en los pleitos, asesor o árbitro de derecho o arbitrador, ni tener comisión alguna del gobierno en su respectivo territorio.

*De los jueces subalternos de primera instancia*

*Art. 25.* En las cabeceras de distrito de cada Departamento se establecerán jueces subalternos con sus juzgados correspondientes para el despacho de la causas civiles y criminales en su primera instancia.

Los habrá también en las cabeceras de partido que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores, con tal de que la población de todo el partido no baje de veinte mil almas.

*Art. 26.* Para ser juez de primera instancia se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento o hallarse en alguno de los casos que expresa el párrafo segundo del artículo 4 de esta ley.
- II. Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos.
- III. No haber sido condenado en proceso legal por algún crimen.
- IV. Tener veintiséis años cumplidos de edad.
- V. Ser letrado, y haber ejercido esta profesión cuatro años a lo menos.

*Art. 27.* Los jueces de primera instancia no podrán ser abogados ni apoderados en los pleitos, ni árbitros de derecho o arbitradores.

*Art. 28.* Se limitarán solamente al conocimiento de los asuntos judiciales.

*Art. 29.* En éstos, los alcaldes de los pueblos ejercerán las facultades que se establezcan por las leyes.

*Previsiones generales sobre la administración de justicia en lo civil y criminal*

*Art. 30.* No habrá más fueros personales que el eclesiástico y militar.

*Art. 31.* Los ministros y fiscales de la Corte Suprema serán perpetuos en estos cargos, y no podrán ser ni suspensos ni removidos, sino con arreglo a las previsiones contenidas en la segunda y tercera ley constitucionales.

*Art. 32.* También serán perpetuos los ministros de los tribunales superiores de los Departamentos y los jueces letrados de primera instancia, y no podrán ser removidos, sino por causa legalmente probada y sentenciada.

*Art. 33.* Todos los magistrados y jueces gozarán el sueldo que se designará por una ley.

*Art. 34.* En cada causa, sea cual fuere su cuantía y naturaleza, no podrá haber más que tres instancias. Una ley fijará el número de las que cada causa deba tener para quedar ejecutoriada según su naturaleza, entidad y circunstancias.

*Art. 35.* Los ministros que hubieren fallado en alguna instancia no podrán hacerlo en las demás.

*Art. 36.* Toda prevaricación por cohecho, soborno o baratería produce acción popular contra los magistrados y jueces que le cometieren.

*Art. 37.* Toda falta de observancia en los trámites esenciales que arreglan un proceso produce su nulidad en lo civil, y hará también personalmente responsables a los



- jueces. Una ley fijará los trámites que como esenciales no pueden omitirse en ningún juicio.
- Art. 38.* En las causas criminales, su falta de observancia es motivo de responsabilidad contra los jueces que la cometieren.
- Art. 39.* Todos los litigantes tienen derecho para terminar, en cualquier tiempo, sus pleitos civiles o criminales sobre injurias puramente personales, por medio de jueces árbitros, cuya sentencia será ejecutada conforme a las leyes.
- Art. 40.* Para entablar cualquier pleito civil o criminal sobre injurias puramente personales debe intentarse antes el medio de la conciliación. La ley arreglará la forma con que debe procederse en esos actos, los casos en que no tenga lugar, y todo lo demás relativo a esta materia.
- Art. 41.* El mandamiento escrito y firmado del juez, que debe preceder a la prisión según el párrafo 1º, artículo 2 de la primera ley constitucional, se hará saber en el acto del interesado; éste y todos deberán obedecer, cumplir y auxiliar estos mandamientos, y cualquiera resistencia o arbitrio para embarazarlos, o eludirlos, son delitos graves que deberán castigarse según sus circunstancias.
- Art. 42.* En caso de resistencia o de temor fundado de fuga podrá usarse la fuerza.
- Art. 43.* Para proceder a la prisión se requiere:
- Primero. Que preceda información sumaria de que resulte haber sucedido un hecho que merezca, según las leyes, ser castigado con pena corporal.
- Segundo. Que resulte también algún motivo o indicio suficiente para creer que tal persona ha cometido el hecho criminal.
- Art. 44.* Para proceder a la simple detención basta alguna presunción legal, o sospecha fundada, que incline al juez contra persona y por delito determinado. Una ley fijará las penas necesarias para reprimir la arbitrariedad de los jueces en esta materia.
- Art. 45.* Ningún preso podrá sufrir embargo alguno de sus bienes, sino cuando la prisión fuere por delitos que traigan de suyo responsabilidad pecuniaria, y entonces sólo se verificará en los suficientes para cubrirla.
- Art. 46.* Cuando en el proceso de la causa, y por sus constancias particulares apareciere que el reo no debe ser castigado con pena corporal, será puesto en libertad en los términos y con las circunstancias que determinará la ley.
- Art. 47.* Dentro de los tres días en que se verificare la prisión o detención se tomará al presunto reo su declaración preparatoria; en este acto se le manifestará la causa de este procedimiento, y el nombre del acusador si lo hubiere, y tanto esta primera declaración como las demás que se ofrezcan en la causa serán recibidas sin juramento del procesado por lo que respecta a sus hechos propios.
- Art. 48.* En la confesión, y al tiempo de hacerse al reo los cargos correspondientes, deberá instruírsele de los documentos, testigos y demás datos que obren en su contra, y desde este acto el proceso continuará sin reserva del mismo reo.
- Art. 49.* Jamás podrá usarse del tormento para la averiguación de ningún género de delito.
- Art. 50.* Tampoco se impondrá la pena de confiscación de bienes.
- Art. 51.* Toda pena, así como el delito es precisamente personal del delincuente, y nunca será trascendental a su familia.

## Sexta

### División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos

- Art. 1.* La República se dividirá en Departamentos conforme a la octava de las bases orgánicas. Los Departamentos se dividirán en distritos, y éstos en partidos.
- Art. 2.* El primer congreso constitucional en los meses de abril, mayo y junio del segundo año de sus sesiones hará la división del territorio en departamentos por una ley, que será constitucional.
- Art. 3.* Las juntas departamentales en el resto de ese año harán la división de su respectivo Departamento en distritos, y la de éstos en partidos; dando cuenta al gobierno, y éste con su informe al Congreso para su aprobación. Mientras tanto se hacen las divisiones de que tratan los dos artículos anteriores se dividirá provisionalmente el territorio de la República por una ley secundaria.
- Art. 4.* El gobierno interior de los Departamentos estará a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general.
- Art. 5.* Los gobernadores serán nombrados por éste a propuesta en terna de las juntas departamentales, sin obligación de sujetarse a ella en los Departamentos fronterizos, y pudiendo devolverla una vez en los demás. Los gobernadores durarán ocho años, pudiendo ser reelectos.
- Art. 6.* Para ser gobernador se necesita:
- I. Ser mexicano por nacimiento o haber nacido en cualquier parte de la América que antes de 1810 dependía de la España, y que se ha separado de ella, siempre que residiera en la República al tiempo de hacerse su independencia.
  - II. Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos.
  - III. Ser natural o vecino del mismo Departamento.
  - IV. Tener de edad 30 años cumplidos.
  - V. Tener un capital físico o moral que le produzca de renta anual dos mil pesos a lo menos.
  - VI. Pertenecer al estado secular.
- Art. 7.* Toca a los gobernadores:
- I. Cuidar de la conservación del orden público en lo interior del Departamento.
  - II. Disponer de la fuerza armada que las leyes le conceden con ese objeto.
  - III. Cumplir y hacer cumplir los decretos y órdenes del gobierno general, y las disposiciones de la junta departamental, previa la aprobación del Congreso en los casos que la necesiten según esta ley.
  - IV. Pasar al gobierno general, con su informe, todas las disposiciones de la junta departamental.
  - V. Nombrar los prefectos, aprobar el nombramiento de los subprefectos del Departamento, confirmar el de los jueces de paz, y remover a cualquiera de estos funcionarios, oído previamente el dictamen de la junta departamental en cuanto a la remoción.
  - VI. Nombrar los empleados del Departamento, cuyo nombramiento no esté reservado a alguna otra autoridad.

- VII. Suspender hasta por tres meses, y privar aun de la mitad del sueldo por el mismo tiempo, a los empleados del Departamento.
- VIII. Suspender a los ayuntamientos del Departamento con acuerdo de la junta departamental. En el caso de que usen alguna de las dos atribuciones anteriores, darán inmediatamente cuenta al gobierno general, para que éste, según sus facultades, determine lo que crea conveniente con respecto a la suspensión.
- IX. Resolver las dudas que ocurran sobre elecciones de ayuntamientos, y admitir o no las renunciaciones de sus individuos.
- X. Ejercer, en unión de la junta departamental, con voto de calidad en caso de empate, la exclusiva de que hablan los artículos 12 en la atribución XVII y el 22 en la VIII de la quinta ley constitucional.
- XI. Excitar a los tribunales y jueces para la más pronta y recta administración de justicia, poniendo en conocimiento de las autoridades superiores respectivas las faltas de los inferiores.
- XII. Vigilar de las oficinas de hacienda del Departamento en los términos que prevenirá la ley.

*Art. 8.* En las faltas temporales del gobernador se nombrará uno interino del mismo modo que el propietario, debiendo tener calidades que éste.

Si la falta fuere de poca duración, se hará cargo del gobierno el secular más antiguo de los individuos de la junta departamental, lo mismo que en el intervalo que haya desde la falta del propietario hasta el nombramiento del interino.

*Art. 9.* En cada departamento habrá una junta que se llamará departamental, compuesta de siete individuos.

*Art. 10.* Éstos serán elegidos por los mismos electores que han de nombrar a los diputados para el Congreso, verificándose la elección precisamente al día siguiente de haberse hecho la de los diputados.

Se elegirán también siete suplentes del mismo modo que los propietarios.

*Art. 11.* Las juntas departamentales se renovarán en su totalidad cada cuatro años, comenzando a funcionar el día 1 de enero.

*Art. 12.* Las elecciones de ellas se calificarán por las que acaben, de acuerdo con el gobernador y con sujeción a lo que después resolviere el Senado, al que se dará cuenta inmediatamente, sin perjuicio de la posesión.

*Art. 13.* Para ser miembro de la junta departamental se necesitan las mismas calidades que para ser diputado.

*Art. 14.* Toca a las juntas departamentales:

- I. Iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales, conforme al artículo 26 de la tercera ley constitucional.
- II. Evacuar los informes de que trata el artículo 28 de la misma ley.
- III. Establecer escuelas de primera educación en todos los pueblos de su Departamento, dotándoles competentemente de los fondos de propios y arbitrios, donde los haya, e imponiendo moderadas contribuciones donde falten.

- IV. Disponer la apertura y mejora de los caminos interiores del Departamento, estableciendo moderados peajes para cubrir sus costos.
- V. Dictar todas las disposiciones convenientes a la conservación y mejora de los establecimientos de instrucción y beneficencia pública, y las que se dirijan al fomento de la agricultura, industria y comercio; pero si con ellas se gravare de algún modo a los pueblos del Departamento no se pondrán en ejecución, sin que previamente sean aprobadas por el Congreso.
- VI. Promover, por medio del gobernador, cuanto convenga a la prosperidad del Departamento en todos sus ramos y al bienestar de sus pueblos.
- VII. Formar, con el gobernador, las ordenanzas municipales de los ayuntamientos y los reglamentos de policía interior del Departamento. Estas ordenanzas, las disposiciones que se dicten conforme a las facultades 3<sup>a</sup> y 4<sup>a</sup> y los que según la 5<sup>a</sup> no necesiten previa aprobación, podrán desde luego ponerse en práctica, pero con sujeción a lo que después resolviera el Congreso.
- VIII. Examinar y aprobar las cuentas que deben rendirse de la recaudación e inversión de los propios arbitrios.
- IX. Consultar al gobierno en todos los asuntos en que éste se lo exija.
- X. Excitar al Supremo Poder Conservador para que declare cuando está el Presidente de la República en el caso de renovar todo el ministerio por el bien de la nación.
- XI. Hacer las elecciones del Presidente de la República, miembros del Supremo Poder Conservador, senadores, e individuos de la suprema corte marcial, según está prevenido en las respectivas leyes constitucionales.
- XII. Proponer al gobierno general terna para el nombramiento de gobernador.
- XIII. Ejercer en unión de éste la exclusiva de que hablan los artículos 12 y 22 de la quinta ley constitucional en el nombramiento de los magistrados y jueces.
- XIV. Formar y dirigir anualmente la estadística de su Departamento al gobierno general, con las observaciones que crean convenientes al bien y progreso del Departamento.

*Art. 15.* Restricciones de los gobernadores y juntas departamentales:

Primero. Ni con el título de arbitrios, ni con cualquiera otro podrán imponer contribuciones, sino en los términos que expresa esta ley, ni destinarla a otros objetos que los señalados por la misma.

Segundo. No podrán adoptar medida alguna para levantamiento de fuerza armada, sino en el caso que expresamente estén facultados por las leyes para ese objeto, o en el de que se les ordene por el gobierno general.

Tercero. No podrán usar de otras facultades que las que les señala esta ley, siendo la contravención a esta parte del artículo y las dos anteriores, caso de la más estrecha responsabilidad.

Cuarto. No podrán los individuos de las juntas departamentales renunciar sus encargos sino con causa legal, calificada por la misma junta, de acuerdo con el gobernador.

*Art. 16.* En cada cabecera de distrito habrá un prefecto nombrado por el gobernador, y confirmado por el gobierno general: durará cuatro años y podrá ser reelecto.

*Art. 17.* Para ser prefecto se necesita:

Primero. Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos.

Segundo. Natural o vecino del Departamento.

Tercero. Mayor de treinta años.

Cuarto. Poseer un capital físico o moral que le produzca por lo menos mil pesos anuales.

*Art. 18.* Toca a los prefectos:

Primero. Cuidar en su Distrito del orden y tranquilidad pública, con entera sujeción al gobernador.

Segundo. Cumplir y hacer cumplir las órdenes del gobierno particular del Departamento.

Tercero. Velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los ayuntamientos, y en general, sobre todo lo concerniente al ramo de policía.

*Art. 19.* En cada cabecera de partido habrá un subprefecto nombrado por el prefecto y aprobado por el gobernador; durará dos años, y podrá ser reelecto.

*Art. 20.* Para ser subprefecto se necesita:

Primero. Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos.

Segundo. Vecino de la cabecera del partido.

Tercero. Mayor de veinticinco años. Cuarto. Poseer un capital físico o moral que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

*Art. 21.* Las funciones del subprefecto en el partido son las mismas que las del prefecto en el distrito, con sujeción a éste, y por su medio al gobernador.

*Art. 22.* Habrá ayuntamientos en las capitales de Departamento, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales de acuerdo con los gobernantes respectivos.

*Art. 23.* Los ayuntamientos elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder los primeros seis, los segundos de doce, y los últimos de dos.

*Art. 24.* Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:

Primero. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.

Segundo. Vecino del mismo pueblo.

Tercero. Mayor de veinticinco años.

Cuarto. Tener un capital físico o moral que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

*Art. 25.* Estará a cargo de los ayuntamientos la policía de salubridad y comodidad: cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios: promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la con-

servación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

*Art. 26.* Estará a cargo de los alcaldes ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos, y velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

*Art. 27.* Los jueces de paz, encargados también de la policía, serán propuestos por el subprefecto, nombrados por el prefecto, y aprobados por el gobernador; durarán un año, y podrán ser reelectos.

*Art. 28.* Para ser juez de paz se necesita:

Primero. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.

Segundo. Vecino del pueblo.

Tercero. Ser mayor de veinticinco años.

*Art. 29.* Estos jueces ejercerán en sus pueblos las mismas facultades que quedan detalladas para los alcaldes, y las designadas para los ayuntamientos, con sujeción en éstas a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

En los lugares que no lleguen a mil almas, las funciones de los jueces de paz se reducirán a cuidar de la tranquilidad pública y de la policía, y a practicar las diligencias, así en lo civil como en lo criminal, que por su urgencia no den lugar a ocurrir a las autoridades respectivas más inmediatas.

*Art. 30.* Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz encargados de la policía, regidores y síndicos son concejiles; no se podrán renunciar sin causa legal, aprobada por el gobernador, o en caso de reelección.

*Art. 31.* Una ley secundaria detallará todo lo conducente al ejercicio de los cargos de prefectos, subprefectos, jueces de paz, alcaldes, regidores y síndicos, el modo de suplir sus faltas, la indemnización que se dará a los gobernadores, miembros de las juntas departamentales y prefectos, y las exenciones de que gozarán los demás.

## Séptima Variaciones de las leyes constitucionales

*Art. 1.* En seis años, contados desde la publicación de esta Constitución, no se podrá hacer alteración en ningún de sus artículos.

*Art. 2.* En las variaciones que pasado ese periodo se intenten hacer en ellos, se observarán indispensablemente los requisitos prevenidos en el artículo 12, párrafo 10 de la segunda ley constitucional, en el artículo 26, párrafos 1º y 3º, en los 28, 29 y 38 de la tercera ley constitucional, y en el 17 párrafo 2º de la cuarta.

- Art. 3.* En las iniciativas de variación, lo mismo que en las de todas las otras leyes, puede la Cámara de Diputados no sólo alterar la redacción, sino aun añadir y modificar, para darle perfección al proyecto.
- Art. 4.* Los proyectos de variación que estuvieren en el caso del artículo 38 de la tercera ley constitucional se sujetarán a lo que él previene.
- Art. 5.* Sólo el Congreso General toca resolver las dudas de artículos constitucionales.
- Art. 6.* Todo funcionario público, al tomar posesión, prestará juramento de guardar y hacer guardar, según le corresponda, las leyes constitucionales, y será responsable por las infracciones que cometa o no impida.

### Artículos transitorios

- Art. 1.* Al día siguiente al que señalará la convocatoria para la elección de diputados, se verificará la de las juntas departamentales; calificando estas elecciones, donde no haya junta saliente, el ayuntamiento de la capital, con sujeción a lo que resolviere el senado.
- Art. 2.* El Congreso prefijará los días en que hayan de verificarse los actos electorales de que hablan el artículo 8 de la tercera ley constitucional y el 2 de la cuarta; el gobierno designará el día en que se hayan de ejecutar de las que hablan los párrafos 1º y 2º, artículo 3, de la segunda ley constitucional.
- Art. 3.* Una comisión de diecinueve representantes, nombrados por el Congreso a pluralidad de votos, desempeñará en esta vez las funciones electorales que debería desempeñar la sola Cámara de Diputados por el párrafo 6º artículo 3 de la segunda ley constitucional, y 1º del artículo 8 de la tercera; y las que correspondían sólo al Senado por la cuarta ley, y artículos 5, 10, 11 y 14 de la quinta ley constitucional.
- Art. 4.* Todo el Congreso desempeñará las funciones electorales que por el párrafo 6º, artículo 3, de la segunda ley constitucional, corresponden sólo el Senado; las que corresponden al Supremo Poder Conservador por los párrafos 3º y 4º, artículo 8 de la tercera ley, y las que corresponden a la sola Cámara de Diputados en el artículo 2 de la cuarta y en los artículos 5, 10, 11 y 14 de la quinta ley constitucional.
- Art. 5.* El nombramiento de que habla el párrafo 12º artículo 12 de la segunda ley constitucional, lo hará esta vez el Supremo Poder Conservador dentro del mes primero de su instalación, y en el mismo día de ésta se verificará la elección de presidente y secretario, que prescribe el artículo 20 de la segunda ley constitucional.
- Art. 6.* El Primer Congreso Constitucional abrirá sus sesiones el día que señalará la convocatoria, y terminará el primer periodo de ellas el 30 de junio de 1837.
- Art. 7.* En la organización de los tribunales superiores de los Departamentos se respetará por esta primera vez la propiedad de los actuales magistrados, en los términos que prevendrá una ley. Esta misma determinará el modo con que se han de elegir, sujetándose en cuanto fuere posible a las prevenciones constitucionales.
- Art. 8.* Los periodos de duración que prefijan las leyes constitucionales a todos los funcionarios, que van a ser electos con arreglo a las presentes prevenciones, comen-

zarán a contarse desde 1 de enero de 1837, sea cual fuere el día en que comiencen a ejercer los nombrados. México, veintinueve de diciembre de mil ochocientos treinta y seis.

—*Atenógenes Castellero*, representante por el Departamento de Puebla, presidente. —*Tirso Véjo*, representante por el Departamento de S. Luis Potosí, vice-presidente. —Por el Departamento de California, *José Antonio Carrillo*. —*José Mariano Monterde*. —Por el Departamento de Chiapas, *Ignacio Loperena*. —Por el Departamento de Chihuahua, *José Antonio Arce*. —Por los Departamentos de Coahuila y Tejas, *Víctor Blanco*. —Por el Departamento de Durango, *Pedro Ahumada*. —*Guadalupe Victoria*. —Por el Departamento de Guanajuato, *Mariano Chico*. —*Manuel de Cortázar*. —*José Francisco Nájera*. —*Luis de Portugal*. *Ángel María Salgado*. —Por el Departamento de México, *Basilio Arrillaga*. —*Ángel Besares*. —*Juan Manuel de Elizalde*. —*José María Guerrero*. —*José Francisco Monter y Otamendi*. —*José Ignacio Ormaechea*. —*Francisco Patiño y Domínguez*. —*Agustín Pérez de Lebrija*. —*Gerónimo Villamil*. —*Rafael de Irazábal*. —Por el Departamento de Michoacán, *José Ignacio de Anzorena*. —*Antonio Cumplido*. —*Isidro Huarte*. *José R. Malo*. —*Teodoro Mendoza*. —*Luis Gonzaga Movellán*. —*Francisco Manuel Sánchez de Tagle*. —Por el Departamento de Oaxaca, *Carlos María de Bustamante*. —*Demetrio del Castillo*. —*Manuel Miranda*. —*Manuel Régules*. —*José Francisco Irigoyen*. —Por el Departamento de Puebla, *Rafael Adorno* —*José Rafael Berruecos*. —*José González y Ojeda*. —*Manuel M. Gorozpe*. —*Antonio Montoya*. —*José María Santelices*. —*Miguel Valentín*. —Por el Departamento de Querétaro, *Mariano Oyarzábal*. —*Ángel García Quintanar*. —*Felipe Sierra*. —Por el Departamento de San Luis Potosí, *Mariano Esparza*. —*Mariano Medina y Madrid*. —*Antonio Eduardo Valdés* —Por el Departamento de Sonora, *Francisco G. Conde*. —Por el Departamento de Sinaloa, *José Palao*. —Por el Departamento de Tabasco, *Juan de Dios Salazar*. —Por el Departamento de Tamaulipas, *Juan Martín de la Garza Flores*. *José Antonio Quintero*. — Por el Departamento de Veracruz, *José María Becerra*. —*José Manuel Moreno Cora*. —Por el Departamento de Jalisco, *Pedro Barajas*. —*José María Bravo*. —*José María Echauri*. —*Antonio Pacheco Leal*. —*José Cirilo Gómez y Anaya*. —*José Miguel Pacheco*. —*Joaquín Parres*. —Por el Departamento de Yucatán, *Wenceslao Alpuche*. —*Néstor Escudero*. —*Gerónimo López de Llergo*. —*Tomás Requena*. —Por el Departamento de Zacatecas, *José María del Castillo*. —*Casiano G. Veyna*. —*Pedro María Ramírez*. —*Julián Rivero*. —*José C. Romo*. —*Rafael de Montalvo*, Representante por el Departamento de Yucatán, secretario. —*Manuel Larrainzar*, representante por el Departamento de Chiapas, secretario. —*Bernardo Guimbarda*, representante por el Departamento de Nuevo-León, secretario. —*Luis Morales é Ibáñez de Corbera*, representante por el Departamento de Oaxaca, secretario”.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule, y se le dé el debido cumplimiento. Palacio del Gobierno Nacional en México a 30 de diciembre de 1836. *José Justo Corvo*. A D. José María Ortiz Monasterio”.

Y lo comunico a V. para su inteligencia y puntual cumplimiento. Dios y libertad. México, diciembre 30 de 1836. José María Ortiz Monasterio.



“Primera secretaría de Estado. Departamento del interior. Excmo. Sr. presidente interino de la República Mexicana se ha servido dirigirme el decreto que se sigue:

EL PRESIDENTE INTERINO de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed: Que el Congreso general ha decretado lo siguiente:

- 1°. El territorio mexicano se divide en tantos Departamentos cuantos eran los Estados, con las variaciones siguientes:
- 2°. El que era estado de Coahuila y Tejas se divide en dos Departamentos, cada uno con su respectivo territorio. Nuevo México será Departamento. Las Californias, Alta y Baja serán un Departamento. Aguascalientes será Departamento, con el territorio que hoy tiene. El territorio de Colima se agrega al Departamento de Michoacán. El territorio de Tlaxcala se agrega al Departamento de México. La capital del Departamento de México es la ciudad de este nombre.
- 3°. El gobernador y junta departamental de Coahuila ejercerán sus funciones solamente en el Departamento de este nombre.
- 4°. Cuando se restablezca el orden en el Departamento de Tejas, el gobierno dictará todas las providencias necesarias a la organización de sus autoridades, fijando su capital en el lugar que considere más oportuno.
- 5°. En el Departamento de las Californias el gobierno designará provisionalmente la capital y las autoridades que deben funcionar entre tanto se hacen las elecciones constitucionales.
- 6°. Las juntas departamentales dividirán provisionalmente sus respectivos Departamentos en distritos, éstos en partidos, y se nombrarán prefectos, subprefectos, ayuntamientos y jueces de paz, según previene la ley constitucional.
- 7°. Los juzgados de primera instancia se proveerán interinamente con arreglo a lo dispuesto en el art. 27 de la quinta ley constitucional. *Atenógenes Castillero*, presidente. *Bernardo Guimbarda*, secretario. *Luis Morales*, secretario”.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Palacio del Gobierno Nacional en México, a 30 de diciembre 1836. *José Justo Corro*. A D. José María Ortiz Monasterio.”

Y lo comunico a V. para su inteligencia y cumplimiento.

Dios y libertad. México, diciembre 30 de 1836. *José María Ortiz Monasterio*.



14 de junio de 1843

Bases de organización política de la República Mexicana

Antonio López de Santa-Anna, benemérito de la patria, general de división y presidente provisional de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed: que la honorable Junta Nacional Legislativa, instituida conforme a los supremos decretos de 19 a 23 de diciembre de 1842, ha acordado y yo sancionado con arreglo a los mismos decretos las siguientes

BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA

Título I

De la nación mexicana, su territorio, forma de gobierno y religión

*Artículo 1º.* La nación mexicana, en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República representativa popular.

*Artículo 2º.* El territorio de la República comprende lo que fue antes virreinato de Nueva España, capitanía general de Yucatán, comandancias de las antiguas provincias internas de Oriente y Occidente, Baja y Alta California, y las Chiapas, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares.

*Artículo 3º.* El número de los departamentos y sus límites se arreglarán definitivamente por una ley, continuando por ahora como existen. Las Californias y Nuevo México podrán ser administrados con sujeción más inmediata a las supremas autoridades, que el resto de los departamentos, si así pareciere al Congreso, el cual dará las reglas para su administración. Lo mismo podrá verificarse en uno u otro punto litoral que así lo exigiere por sus circunstancias particulares.

*Artículo 4º.* El territorio de la República se dividirá en departamentos, y éstos en distritos, partidos y municipalidades. Los puntos cuyo gobierno se arregle conforme a la segunda parte del artículo anterior, se denominarán territorios.

*Artículo 5º.* La suma de todo el poder público reside esencialmente en la nación y se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No se reunirán dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni se depositará el Legislativo en un individuo.

*Artículo 6º.* La nación profesa y protege la religión católica, apostólica romana, con exclusión de cualquiera otra.

## Título II De los habitantes de la república

*Artículo 7º.* Son habitantes de la República todos los que residen en puntos que ella reconoce por su territorio.

*Artículo 8º.* Son obligaciones de los habitantes de la República observar la Constitución y las leyes, y obedecer a las autoridades.

*Artículo 9º.* Derechos de los habitantes de la República:

- I. Ninguno es esclavo en el territorio de la nación, y el que se introduzca, se considerará en la clase de libre, quedando bajo la protección de las leyes.
- II. Ninguno puede ser molestado por sus opiniones: todos tienen derecho para imprimir las y circularlas sin necesidad de previa calificación o censura. No se exigirá fianza a los autores, editores o impresores.
- III. Los escritos que versen sobre el dogma religioso o las sagradas escrituras, se sujetarán a las disposiciones de las leyes vigentes: en ningún caso será permitido escribir sobre la vida privada.
- IV. En todo juicio sobre delitos de imprenta intervendrán jueces del hecho, que harán las calificaciones de acusación y de sentencia.
- V. A ninguno se aprehenderá sino por mandato de algún funcionario a quien la ley dé autoridad para ello; excepto el caso de delito infraganti, en que puede hacerlo cualquiera del pueblo, poniendo al aprehendido inmediatamente en custodia a disposición de su juez.
- VI. Ninguno será detenido sino por mandato de autoridad competente, dado por escrito y firmado, y sólo cuando obren contra él indicios suficientes para presumirlo autor del delito que se persigue. Si los indicios se corroboraren legalmente, de modo que presten mérito para creer que el detenido cometió el hecho criminal, podrá decretarse la prisión.
- VII. Ninguno será detenido más de tres días por la autoridad política sin ser entregado con los datos correspondientes al juez de su fuero, ni éste lo tendrá en su poder más de cinco sin declararlo bien preso. Si el mismo juez hubiere verificado la aprehensión, o hubiere recibido al reo antes de cumplirse tres días de su detención, dentro de aquel término se dará el auto de bien preso, de modo que no resulte detenido más de ocho. El simple lapso de estos términos hace arbitraria la detención y responsable a la autoridad que la cometa, y a la superior que deje sin castigo este delito.
- VIII. Nadie podrá ser juzgado ni sentenciado en sus causas civiles y criminales sino por jueces de su propio fuero, y por leyes dadas y tribunales establecidos con anterioridad al hecho o delito de que se trate. Los militares y eclesiásticos continuarán sujetos a las autoridades a que lo están en la actualidad, según las leyes vigentes.
- IX. En cualquier estado de la causa, en que aparezca que al reo no puede imponerse pena corporal, será puesto en libertad dando fianza.

- X. Ninguno podrá ser estrechado por clase alguna de apremio o coacción a la confesión del hecho por que se le juzga.
  - XI. No será cateada la casa, ni registrados los papeles de ningún individuo, sino en los casos y con los requisitos literalmente prevenidos en las leyes.
  - XII. A ninguno podrá gravarse con otras contribuciones que las establecidas o autorizadas por el Poder Legislativo, o por las asambleas departamentales en uso de las facultades que les conceden estas Bases.
  - XIII. La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según las leyes, ya consista en cosas, acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la ley.
  - XIV. A ningún mexicano se le podrá impedir la traslación de su persona y bienes a otro país, con tal que no deje descubierta en la República responsabilidad de ningún género y satisfaga por la extracción de sus intereses los derechos que establezcan las leyes.
- Artículo 10.* Los extranjeros gozarán de los derechos que les concedan las leyes y sus respectivos tratados.

### Título III

#### De los mexicanos, ciudadanos mexicanos y derechos y obligaciones de unos y otros

*Artículo 11.* Son mexicanos:

- I. Todos los nacidos en cualquier punto del territorio de la República, y los que nacieren fuera de ella de padre mexicano.
- II. Los que sin haber nacido en la República, se hallaban avecindados en ella en 1821 y no hubieren renunciado su calidad de mexicanos: los que siendo naturales de Centroamérica cuando perteneció a la nación mexicana se hallaban en el territorio de ésta, y desde entonces han continuado residiendo en él.
- III. Los extranjeros que hayan obtenido u obtuvieren carta de naturaleza conforme a las leyes.

*Artículo 12.* Los nacidos en el territorio de la República de padre extranjero, y fuera de ella de padre mexicano que no estuviere en servicio de la República, para gozar de los derechos de mexicano, han de manifestar que así lo quieren. La ley designará el modo de verificar esta manifestación y la edad en que deba hacerse.

*Artículo 13.* A los extranjeros casados o que se casaren con mexicana, o que fueren empleados en servicio y utilidad de la República, o en los establecimientos

industriales de ella, o que adquirieren bienes raíces en la misma, se les dará carta de naturaleza sin otro requisito, si la pidieren.

*Artículo 14.* Es obligación del mexicano, contribuir a la defensa y a los gastos de la nación.

*Artículo 15.* Es derecho de los mexicanos que se les confieran exclusivamente los empleos y comisiones de nombramiento de cualquiera autoridad, cuando para su ejercicio no se exija la calidad de ciudadano: si se requiere la circunstancia de pericia, serán preferidos los mexicanos a los extranjeros en igualdad de circunstancias.

*Artículo 16.* Se pierde la calidad de mexicano:

- I. Por naturalizarse en país extranjero.
- II. Por servir bajo la bandera de otra nación sin licencia del gobierno.
- III. Por aceptar empleo o condecoración de otro gobierno sin permiso del Congreso.

*Artículo 17.* El mexicano que pierda la calidad de tal, puede ser rehabilitado por el Congreso.

*Artículo 18.* Son ciudadanos los mexicanos que hayan cumplido diez y ocho años, siendo casados, y veintiuno si no lo han sido y que tengan una renta anual de doscientos pesos por lo menos, procedente de capital físico, industria o trabajo personal honesto. Los congresos constitucionales podrán arreglar, según las circunstancias de los departamentos, la renta que en cada uno de éstos haya de requerirse para gozar los derechos de ciudadano. Desde el año de 1850 en adelante los que llegaren a la edad que se exige para ser ciudadano, además de la renta dicha antes para entrar en ejercicio de sus derechos políticos, es necesario que sepan leer y escribir.

*Artículo 19.* Son derechos de los ciudadanos mexicanos el de votar en las elecciones populares, y cuando en ellos concurren los requisitos señalados por las leyes, el de ser nombrados para los cargos públicos y los de elección popular.

*Artículo 20.* Son obligaciones del ciudadano:

- I. Adscribirse en el padrón de su municipalidad.
- II. Votar en las elecciones populares.
- III. Desempeñar los cargos de elección popular cuando no tengan impedimento físico o moral, o excepción legal.

*Artículo 21.* Se suspenden los derechos de ciudadano:

- I. Por el estado de sirviente doméstico.
- II. Por el de interdicción legal.
- III. Por estar procesado criminalmente, desde el acto motivado de prisión, o desde la declaración de haber lugar a formación de causa a los funcionarios públicos hasta la sentencia, si fuere absolutoria.
- IV. Por ser ebrio consuetudinario, o tahúr de profesión, o vago, o por tener casa de juegos prohibidos.
- V. Por no desempeñar las cargas de elección popular careciendo de causa justificada, en cuyo caso durará la suspensión el tiempo que debería desempeñar el encargo.

*Artículo 22.* Se pierden los derechos de ciudadano:

- I. Por sentencia que imponga pena infamante.
- II. Por quiebra declarada fraudulenta.
- III. Por mala versación, o deuda fraudulenta contraída en la administración de cualquier fondo público.
- IV. Por el estado religioso.

*Artículo 23.* Para que un ciudadano se tenga por suspenso en los casos 2º, 4º y 5º del artículo 21, o privado de los derechos de tal en el 3º del artículo anterior, se requiere declaración de autoridad competente en la forma que disponga la ley.

*Artículo 24.* El ciudadano que haya perdido sus derechos puede ser rehabilitado por el Congreso.

## Título IV Poder Legislativo

*Artículo 25.* El Poder Legislativo se depositará en un Congreso dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el presidente de la República por lo que respecta a la sanción de las leyes.

### *Cámara de Diputados*

*Artículo 26.* Esta Cámara se compondrá de diputados elegidos por los departamentos a razón de uno por cada setenta mil habitantes: el departamento que no los tenga elegirá siempre un diputado.

*Artículo 27.* También se nombrará un diputado por cada fracción que pase de treinta y cinco mil habitantes, y por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

*Artículo 28.* Para ser diputado se requiere:

- I. Ser natural del departamento que lo elige, o vecino de él con residencia de tres años por lo menos.
- II. Estar en ejercicio de los derechos de ciudadano.
- III. Tener treinta años de edad cumplidos al tiempo de la elección.
- IV. Tener una renta anual efectiva de mil doscientos pesos, procedente de capital físico o moral.

*Artículo 29.* No pueden ser elegidos diputados por ningún departamento: el presidente de la República, los secretarios del despacho y oficiales de sus secretarías, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y Marcial. Los M. RR. arzobispos y RR. obispos, gobernadores de mitras, provisos y vicarios generales, gobernadores, y los comandantes generales no pueden serlo por los departamentos donde ejerzan su jurisdicción o autoridad.

*Artículo 30.* La Cámara de Diputados se renovará por mitad cada dos años, saliendo los segundos nombrados por cada departamento en la primera renovación.

Si fuere número impar, saldrá primero la parte mayor, y seguirán después alternándose la parte menor y la mayor. Los departamentos que nombraren un solo diputado, lo renovarán cada dos años.

### *Cámara de Senadores*

*Artículo 31.* Esta Cámara se compondrá de sesenta y tres individuos.

*Artículo 32.* Dos tercios de senadores se elegirán por las asambleas departamentales, el otro tercio por la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, en la forma que se dirá después.

*Artículo 33.* Cada asamblea departamental elegirá cuarenta y dos senadores por la primera vez, y en lo sucesivo el número que le corresponda para el tercio de senadores que hubiere de renovarse.

*Artículo 34.* Las actas de las elecciones, de que habla el artículo anterior, se remitirán por duplicado en la primera elección al Consejo de Representantes, y en lo sucesivo a la Cámara de Senadores o diputación permanente.

*Artículo 35.* Por la primera vez el Consejo de Representantes, y en lo sucesivo la Cámara de Senadores computará los votos dados por las asambleas departamentales, y declarará senadores a los que hayan reunido el mayor número hasta completar los que deben ser elegidos. En caso de empate entre dos o más individuos, decidirá la suerte.

*Artículo 36.* Para la elección del tercio de senadores que corresponden postular a la Cámara de Diputados, al presidente de la República y a la Suprema Corte de Justicia, sufragará cada una de estas autoridades un número igual al de los que hayan de ser elegidos, y la acta de elección se remitirá a la Cámara de Senadores o a la diputación permanente.

*Artículo 37.* Esta Cámara elegirá de entre los postulados el número que corresponda, después de haber declarado senadores a los que hubieren reunido los sufragios de las tres autoridades postulantes.

*Artículo 38.* Por esta primera vez el presidente de la República en elección definitiva, y no por postulación, nombrará el tercio de senadores que en lo futuro ha de ser elegido según el artículo 32 y con las calidades que exige el artículo siguiente.

*Artículo 39.* La Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, postularán para senadores precisamente sujetos que se hayan distinguido por sus servicios y méritos en la carrera civil, militar y eclesiástica.

*Artículo 40.* Las asambleas departamentales elegirán los senadores que les corresponde, nombrando precisamente cinco individuos de cada una de las clases siguientes: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes, y fabricantes. La elección de los demás recaerá en personas que hayan ejercido alguno de los cargos siguientes: presidente o vicepresidente de la República, secretario del despacho por más de un año, ministro plenipotenciario, gobernador de antiguo estado o departamento por más de un año, senador al Congreso gene-

ral, diputado al mismo en dos legislaturas, y antiguo consejero de gobierno, o que sea obispo o general de división.

*Artículo 41.* Al computarse los votos de las asambleas departamentales, se hará con separación la de cada una de las clases expresadas en el artículo anterior, sin mezclar los votos que resulten a favor de la de una con los de la otra.

*Artículo 42.* Para ser senador, se requiere: ser mexicano por nacimiento, o estar comprendido en la parte segunda del artículo 11, ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de treinta y cinco años, y tener una renta anual notoria, o sueldo que no baje de dos mil pesos, a excepción de los que se elijan para llenar el número asignado a las cuatro clases de agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes; los cuales deberán tener además una propiedad raíz que no baje de cuarenta mil pesos.

*Artículo 43.* La Cámara de Senadores se renovará por tercios cada dos años, eligiéndose por la de diputados, por el presidente de la República, por la Suprema Corte de Justicia y por las asambleas departamentales la parte que respectivamente les corresponda.

*Artículo 44.* Para la primera renovación se sacará por suerte de entre todos los senadores el tercio que deberá salir; para la segunda se verificará de entre los dos tercios que hayan quedado en la primera, y para lo sucesivo saldrán los más antiguos.

*Artículo 45.* En cualquiera renovación de la Cámara de Senadores se procederá de modo que siempre resulten completos los dos tercios que toca elegir a las Asambleas departamentales, y el tercio que deben nombrar las supremas autoridades, y que resulten igualmente completas las clases de que habla el artículo 40.

*Artículo 46.* Cualquier vacante que ocurra en el Senado se cubrirá por el nombramiento que hagan las autoridades a quienes corresponda, y si éstas fueren las asambleas departamentales, lo harán según la clase a que pertenezca la vacante. El nuevamente nombrado durará el tiempo que faltaba el que va a reemplazar.

### *De las sesiones*

*Artículo 47.* Tendrá el Congreso dos periodos únicos de sesiones en el año: cada uno durará tres meses: el primero comenzará el 1 de enero, y el segundo el 1 de julio.

*Artículo 48.* Sólo será convocado el Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo exija algún negocio urgente.

*Artículo 49.* El segundo periodo de sesiones se destinará exclusivamente al examen y aprobación de los presupuestos del año siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlos, y al examen de la cuenta del año anterior que presente el Ministerio.



*Artículo 50.* Sin embargo de que el Congreso General cierre sus sesiones, continuará las suyas el Senado hasta por treinta días, si tiene leyes pendientes en revisión.

*Artículo 51.* Puede el Congreso prorrogar las sesiones ordinarias del segundo periodo por el tiempo necesario.

*Artículo 52.* El Congreso y las cámaras en el tiempo de prórroga de sesiones, y en las extraordinarias, pueden también ocuparse en sus funciones electorales, económicas y de jurado.

### *Formación de las leyes*

*Artículo 53.* Corresponde la iniciativa de las leyes: al presidente de la República, a los diputados y a las asambleas departamentales en todas materias, y a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo.

*Artículo 54.* No podrán dejar de tomarse en consideración las iniciativas de los poderes Ejecutivo y Judicial, las que dirigiere una asamblea departamental sobre asuntos privativos de su departamento, y aquellas en que estuviere de acuerdo la mayoría de las asambleas.

*Artículo 55.* Toda iniciativa de ley se presentará en la Cámara de Diputados.

*Artículo 56.* Los proyectos de ley o decreto aprobados en la Cámara de Diputados pasarán al Senado para su revisión.

*Artículo 57.* Si el Senado los aprobare, modificare, o adicionare, volverán a la Cámara de su origen.

*Artículo 58.* Para la discusión de toda ley o decreto en cualquier Cámara se necesita la presencia de la mitad y uno más del total de sus individuos, y para su aprobación, la mayoría absoluta de los presentes. En la segunda revisión se requieren los dos tercios de la Cámara iniciadora para ser reproducido el proyecto, y si en la Cámara revisora no llegare a dos tercios el número de los que reprobaren, modificaren, o adicionaren, se tendrá por aprobado.

*Artículo 59.* Aprobado un proyecto de ley o decreto en primera o segunda revisión, se pasará al presidente de la República para su publicación.

*Artículo 60.* Todas las leyes las publicará el Presidente de la República en la forma acostumbrada, dentro de seis días de su sanción. Las demás autoridades políticas las publicarán dentro de tercero día de su recibo. Los decretos, cuyo conocimiento corresponda a determinadas autoridades o personas, bastará que se publiquen en los periódicos del Gobierno.

*Artículo 61.* Cuando el Senado reprobare o reformare una parte del proyecto, la Cámara de diputados se ocupará solamente de lo reprobado o reformado, sin poder alterar en manera alguna los artículos aprobados por el Senado.

*Artículo 62.* Las proposiciones y proyectos desechados no pueden volver a proponerse en el mismo año, a no ser que sean reproducidos por nueva iniciativa de diverso origen que la primera.

*Artículo 63.* En la interpretación, modificación, o revocación de las leyes y decretos se guardarán los mismos requisitos, que deben observarse en su formación.

*Artículo 64.* Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.

### *De las atribuciones y restyricciones del Congreso*

*Artículo 65.* Las leyes y decretos se publicarán bajo la siguiente fórmula:

N.N. (aquí el nombre y apellido del Presidente) Presidente de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed: Que el Congreso Nacional ha decretado y el Ejecutivo sancionado lo siguiente: (aquí el texto.) Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

### *De las atribuciones y restricciones del Congreso*

*Artículo 66.* Son facultades del Congreso:

- I. Dictar las leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas, y dispensar su observancia.
- II. Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse.
- III. Examinar y aprobar cada año la cuenta general que debe presentar el Ministro de Hacienda por lo respectivo al año anterior.
- IV. Clasificar las rentas para los gastos generales de la Nación y los de los departamentos.
- V. Decretar el número de tropa permanente de mar y tierra, y el de la milicia activa; fijar el contingente de hombres respectivo a cada departamento, y dar reglamentos y ordenanzas para su servicio y organización.
- VI. Designar cada año el máximo de milicia activa que el Ejecutivo pueda poner sobre las armas.
- VII. Reconocer y clasificar la deuda nacional, y decretar el modo y arbitrios para amortizarla.
- VIII. Autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la Nación, prefijando bases y designando garantías.
- IX. Aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras.
- X. Aprobar para su ratificación los concordatos celebrados con la silla apostólica, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la Nación.
- XI. Decretar la guerra por iniciativa del Presidente; aprobar los convenios y tratados de paz, y dar reglas para conceder patentes de corso.
- XII. Habilitar puertos para el comercio extranjero y de cabotaje, y dar al gobierno bases y reglas generales para la formación de los aranceles de comercio.

- XIII. Determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas, y decretar un sistema general de pesos y medidas.
- XIV. Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, y la salida de tropas nacionales fuera del país.
- XV. Conceder indultos generales y amnistías cuando el bien público lo exija.
- XVI. Crear o suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones, y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones.
- XVII. Reprobar los decretos dados por las asambleas departamentales cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, y en los casos prevenidos en estas Bases.
- XVIII. Ampliar las facultades del Ejecutivo con sujeción al artículo 198 en los dos únicos casos de invasión extranjera, o de sedición tan grave que haga ineficaces los medios ordinarios de reprimirla. Esta resolución se tomará por dos tercios de cada Cámara.
- XIX. Dar leyes excepcionales para la organización política de alguno o algunos Departamentos, por iniciativa del Presidente de la República.

*Artículo 67.* No puede el Congreso:

- I. Derogar, ni suspender las leyes prohibitivas de la introducción de géneros y efectos perjudiciales a la industria nacional sin el consentimiento previo de las dos terceras partes de las asambleas departamentales.
- II. Proscribir a ningún mexicano, ni imponer pena de ninguna especie directa ni indirectamente.  
A la ley solo corresponde designar con generalidad las penas para los delitos.
- III. Dar a ninguna ley efecto retroactivo.
- IV. Suspender o minorar las garantías individuales, si no es en los casos y modo dispuestos en el artículo 198.

### *Facultades económicas de ambas cámaras y peculiares de cada una*

*Artículo 68.* Corresponde a cada una de las cámaras, sin intervención de la otra, el arreglo de sus respectivas oficinas, el nombramiento, designación del número y dotación de los empleados en ellas, a quienes expedirá sus despachos el Presidente de la República, y cuanto cada una resuelva por sí en estos puntos tendrá fuerza de ley: les corresponde asimismo arreglar la policía interior del local de sus sesiones: calificar las elecciones de sus individuos: resolver las dudas que ocurran sobre ellas, y todo lo que tenga relación con el desempeño de sus funciones.

*Artículo 69.* Toca exclusivamente a la cámara de diputados:

- I. Vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de la contaduría mayor.

II. Nombrar los jefes y empleados de la contaduría mayor, a los cuales dará sus despachos el Presidente de la República.

*Artículo 70.* Toca a la Cámara de senadores aprobar los nombramientos de plenipotenciarios, ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules, y los de oficiales superiores del ejército y armada desde coronel inclusive arriba, y desempeñar las funciones que les señalan los artículos 36 y 37.

*Artículo 71.* Todo lo relativo a juntas preparatorias, ceremonial, orden de debates y demás puntos conexos con el desempeño de las funciones encomendadas a las cámaras, se fijara en el reglamento interior del Congreso.

*Artículo 72.* Mientras el Congreso forma su reglamento, se regirá por el de 23 de diciembre de 1824.

*Artículo 73.* Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que viertan y votos que emitan en el desempeño de sus funciones, sin que en ningún tiempo, ni por autoridad alguna puedan ser molestados por esta causa.

*Artículo 74.* Los diputados y senadores no podrán ser juzgados en sus causas criminales y civiles durante su encargo y dos meses después, sino en la forma prevenida por la Constitución y las leyes.

*Artículo 75.* No pueden los diputados ni senadores obtener empleo o ascenso de provisión del Gobierno, si no fuere de rigurosa escala; mas podrán, obtener del mismo, con permiso de la cámara respectiva y consentimiento del nombrado, comisiones o encargos de duración temporal, en cuyo caso el interesado cesara en sus antiguas funciones durante el encargo.

*Artículo 76.* Cada una de las cámaras conocerá de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa.

*Artículo 77.* Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado, para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, consejeros de gobierno y de los Gobernadores de Departamento.

*Artículo 78.* Las dos cámaras reunidas formarán jurado, con el objeto arriba expresado, en las acusaciones contra el Presidente de la República por los delitos oficiales especificados en el artículo 90, y en las que se hagan por delitos oficiales contra todo el Ministerio, o contra toda la Corte Suprema de Justicia o la Marcial.

*Artículo 79.* Se reunirán las dos cámaras para computar los votos y declarar quién es Presidente de la República, y magistrados de la Suprema Corte de Justicia en el tiempo y modo dispuesto por estas Bases, y para abrir y cerrar las sesiones.

### *Diputación permanente*

*Artículo 80.* El día antes de cerrarse las sesiones de cualquier periodo del Congreso, la cámara de senadores elegirá cuatro individuos y la de diputados cinco.

*Artículo 81.* Los individuos de que habla el artículo anterior, formarán la Diputación permanente, que deberá durar hasta el periodo que sigue.

*Artículo 82.* La Diputación permanente tiene por objeto hacer la convocatoria a sesiones extraordinarias cuando lo decrete el Gobierno; recibir las actas de elecciones de Presidente de la República, senadores y ministros de la Suprema Corte de Justicia, citar a la cámara respectiva para el desempeño de sus funciones cuando haya de ejercerlas según la ley, y ejercer las económicas que le señale el reglamento.

## Título V Poder Ejecutivo

*Artículo 83.* El Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un magistrado, que se denominara Presidente de la República. Este magistrado durará cinco años en sus funciones.

*Artículo 84.* Para ser Presidente se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento, ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de cuarenta años y residir en el territorio de la República al tiempo de la elección.

II. Pertenecer al estado secular.

*Artículo 85.* El Presidente es jefe de la administración general de la República, y le están encomendados especialmente el orden y tranquilidad en lo interior y la seguridad en lo exterior.

*Artículo 86.* Son obligaciones del Presidente:

I. Guardar la Constitución y las leyes y hacerlas guardar por toda clase de personas sin distinción alguna.

II. Hacer que a los tribunales se les den todos los auxilios necesarios para la ejecución de las sentencias y providencias judiciales.

*Artículo 87.* Corresponde al Presidente de la República:

I. Publicar y circular las leyes y decretos del congreso nacional y del Senado en su caso.

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.

III. Nombrar con aprobación del Senado ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules de la República, y removerlos libremente.

IV. Expedir órdenes, y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas.

V. Decretar que se convoque al Congreso a sesiones extraordinarias, designando los únicos asuntos de que deberá ocuparse.

VI. Nombrar los empleados y funcionarios públicos, cuyo nombramiento no esté cometido a otra autoridad, y en la forma que dispongan las Bases y las leyes.

VII. Expedir los despachos a todo empleado público cuando por la ley no deba darlos otra autoridad.

- VIII. Suspender de sus empleos y privar, aun de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses, a los empleados de gobierno y hacienda infractores de sus órdenes. Si creyere que se les debe formar causa, o que es conveniente suspenderlos por tercera vez, los entregara con los datos correspondientes al juez respectivo.
- IX. Cuidar de que se administre pronta justicia por los tribunales y jueces, dirigiéndoles excitativas y pidiéndoles informes justificados sobre los puntos que estime convenientes, para el efecto de hacer que se exija la responsabilidad a los culpables.
- X. Hacer visitar, del modo que disponga la ley, a los tribunales y juzgados, siempre que tuviere noticia de que obran con morosidad, o de que en ellos se cometen desórdenes perjudiciales a la administración de justicia: hacer que den preferencia a las causas que así lo requieran para el bien público; y pedir noticia del estado de ellas cada vez que lo crea conveniente.
- XI. Imponer multas que no pasen de quinientos pesos a los que desobedecieren sus órdenes, o le faltaren al respeto debido, arreglándose a lo que dispongan las leyes.
- XII. Dar jubilaciones y retiros, conceder licencias y pensiones, con arreglo a lo que dispongan las leyes.
- XIII. Cuidar de la exactitud legal en la fabricación de la moneda.
- XIV. Cuidar de la recaudación e inversión de las rentas generales, distribuyéndolas del modo y en la forma que dispongan las leyes.
- XV. Formar los aranceles de comercio con sujeción a las bases que diere el congreso.
- XVI. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada, y demás convenios con las naciones extranjeras, sujetándolos a la aprobación del congreso antes de su ratificación.
- XVII. Admitir ministros y demás enviados y agentes extranjeros.
- XVIII. Celebrar concordatos con la Silla apostólica, sujetándolos a la aprobación del Congreso.
- XIX. Conceder el pase a los decretos conciliares, bulas, breves y reos pontificios, o decretar su retención. Esta facultad la usará con acuerdo del Congreso, cuando se versen sobre asuntos generales; con audiencia del Consejo, si son sobre negocios particulares; y con la de la Corte de Justicia si versaren sobre puntos contenciosos. No se extiende dicha facultad a los breves sobre materias de penitenciaría, que, como dirigidos al fuero interno, no estarán sujetos a presentación.
- XX. Hacer dentro de treinta días observaciones con audiencia del Consejo a los proyectos aprobados por las cámaras, suspendiendo su publicación; este término comenzará a contarse desde el mismo día en que los reciba. Si el proyecto aprobado fuere reproducido, el Gobierno podrá suspenderlo con audiencia del Consejo, hasta el inmediato periodo de sesiones, en que corresponda que las Cámaras puedan ocuparse del asunto, dándoles aviso de esta resolución dentro de igual término. Si fuere reproducido por los mismos dos

tercios de ambas cámaras, el gobierno lo publicará. Cuando los treinta días de que habla este artículo concluyan estando ya cerradas las sesiones del Congreso, dirigirá el Gobierno a la diputación permanente las observaciones que hiciere, o el aviso que debe dar. Pasado el referido término sin practicar nada de lo prevenido, se tendrá por acordada la sanción, y la ley o decreto se publicará sin demora.

- XXI. Declarar la guerra en nombre de la Nación, y conceder patentes de corso.
- XXII. Disponer de la fuerza armada de mar y tierra conforme a los objetos de su institución.
- XXIII. Conceder cartas de naturalización.
- XXIV. Expeler de la República a los extranjeros no naturalizados, perniciosos a ella.
- XXV. Admitir las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, de los individuos del Consejo, y de los Gobernadores de los Departamentos.
- XXVI. Conceder indultos particulares de la pena capital, en los casos y con las condiciones que disponga la ley.
- XXVII. Conceder privilegios exclusivos conforme a las leyes, a los inventores, introductores, o perfeccionadores de algún arte o industria útil a la Nación.
- XXVIII. Conceder dispensas de edad y de cursos literarios, en los términos y con las circunstancias que prescriban las leyes.
- XXIX. Nombrar oradores del seno del Consejo, que concurran a las cámaras cuando lo estimare conveniente, para manifestar o defender las opiniones del Gobierno.
- XXX. Aumentar o disminuir las fuerzas de policía de los departamentos, según lo exijan las necesidades de su institución.

*Artículo 88.* Además de los casos expresados en estas Bases, el Presidente tendrá obligación de oír la opinión del Consejo en los negocios a que se refieren las facultades 4<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> y 18<sup>a</sup> del artículo anterior.

*Artículo 89.* No puede el Presidente:

- I. Mandar en personas las fuerzas de mar o tierra sin previo permiso del Congreso. El Presidente cesará en el ejercicio de sus funciones mientras mande las tropas, y solo será reputado como general en jefe.
- II. Salir del territorio de la República durante su encargo y un año después sin permiso del Congreso.
- III. Separarse más de seis leguas del lugar de la residencia de los supremos poderes sin permiso del cuerpo legislativo.
- IV. Enajenar, ceder, permutar o hipotecar parte alguna del territorio de la República.
- V. Ejercer ninguna de sus atribuciones sin la autorización del secretario del despacho del ramo respectivo.

*Artículo 90.* Son prerrogativas del Presidente: No poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida

en estas bases. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.

*Artículo 91.* En las faltas temporales del Presidente de la República quedará depositado el poder ejecutivo en el presidente del Consejo. Si la falta o ausencia pasare de quince días, el Senado elegirá la persona que deba reemplazarlo, la cual deberá tener las cualidades que se requieren para este encargo. Si la falta fuere absoluta, y no ocurriere en el año en que deba hacerse la renovación, se verificará la elección en el modo prevenido en los artículos 158 y siguientes, y el nombrado durará el tiempo que faltaba a aquel en cuyo lugar entra.

*Artículo 92.* El Presidente interino gozará de las mismas prerrogativas, honores y consideraciones que el propietario, sin otra limitación que reducirse a dos meses el término de que habla el artículo 90. Una ley señalará el sueldo del Presidente y el que deba disfrutar el que le sustituya.

### *Del ministerio*

*Artículo 93.* El despacho de todos los negocios del Gobierno estará a cargo de cuatro ministros, que se denominarán, de relaciones exteriores, gobernación y policía; de justicia, negocios eclesiásticos, instrucción pública e industria; de hacienda, y de guerra y marina.

*Artículo 94.* Para ser ministro se requiere ser mexicano por nacimiento, o hallarse en el caso segundo del artículo 11, y ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos.

*Artículo 95.* Son obligaciones de cada uno de los ministros:

- I. Acordar con el Presidente el despacho de todos los negocios relativos a su ramo.
- II. Presentar anualmente a las Cámaras antes del 15 de enero una memoria especificativa del estado en que se hallen los ramos de la administración pública correspondientes a su ministerio, proponiendo en ella las reformas que estime convenientes.

El ministro de hacienda la presentará el 8 de julio, y con ella la cuenta general de gastos del año último, el presupuesto general de los del siguiente, y la iniciativa de las contribuciones con que deben cubrirse.

*Artículo 96.* Todos los negocios de gobierno se girarán precisamente por el ministerio a cuyo ramo pertenezcan, sin que un ministro pueda autorizar los que correspondan a otro.

Las órdenes que se expidieren contra esta disposición, y las del Presidente que no aparezcan con la debida autorización, no serán obedecidas ni cumplidas.

*Artículo 97.* Todas las autoridades de la República, sin excepción alguna, prestarán cumplida obediencia a las órdenes que se les dirijan por los secretarios del despacho, siendo libradas en la forma prescrita por estas Bases.

*Artículo 98.* Los ministros tienen derecho de concurrir a las cámaras siempre que así lo disponga el Presidente; deberán hacerlo cuando cualquiera de ellas lo



acuerde, y les darán de palabra o por escrito todos los informes que les pidan, salvando siempre el caso de que la revelación de un secreto comprometa el éxito de los negocios pendientes.

*Artículo 99.* El ministerio formará un reglamento, especificando los negocios que correspondan a cada ramo, y lo presentará al congreso dentro del primer periodo de sus sesiones para su aprobación. Este reglamento no podrá reformarse o alterarse sin permiso del Congreso.

*Artículo 100.* Los ministros serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las leyes.

*Artículo 101.* Los ministros se reunirán en junta cuando el Presidente lo disponga, o cuando así lo pidiere el ministro del ramo. Todos firmarán el acuerdo en el libro respectivo, anotándose los que disientan.

*Artículo 102.* Serán responsables de las resoluciones que se tomaren en junta de ministros, los que acordaren, y en todo caso lo será el ministro que las autorice.

*Artículo 103.* El Presidente, después de oír las opiniones emitidas por los ministros en la junta, es libre para resolver lo que le parezca.

### *Del consejo de gobierno*

*Artículo 104.* Habrá un consejo de gobierno compuesto de diez y siete vocales nombrados por el Presidente.

*Artículo 105.* Para ser consejero se necesita ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de treinta y cinco años, y haber servido sin nota por lo menos diez años en la carrera pública. El número de los consejeros se escogerá de modo que haya por lo menos tres personas que por su carrera se hayan versado en los negocios peculiares de cada ministerio.

*Artículo 106.* El Presidente del Consejo será nombrado a principios de cada año por el Presidente de la República, de entre los vocales que sean mexicanos por nacimiento y del estado secular, a propuesta en terna del mismo Consejo.

*Artículo 107.* El cargo de Consejero es perpetuo, y solo se perderá por sentencia ejecutoriada que imponga esta pena.

*Artículo 108.* Los consejeros no podrán ser diputados ni senadores.

*Artículo 109.* Los consejeros serán responsables de los dictámenes que dieren contra la Constitución y las leyes.

*Artículo 110.* El consejo formará su reglamento interior, y lo sujetará a la aprobación del congreso.

*Artículo 111.* Es obligación del Consejo dar su dictamen al Gobierno en todos los asuntos que lo exijan estas bases y en los demás en que le consulte.

*Artículo 112.* Es atribución del Consejo proponer al Gobierno los reglamentos y medidas que le parezcan útiles al mejor servicio público en todos los ramos de la administración.

*Artículo 103.* Serán consejeros supernumerarios los que hayan ejercido el cargo de Presidente de la República, los declarados beneméritos de la patria, los que hayan sido secretarios del despacho por más de un año, los ministros jubilados de la Suprema Corte de Justicia y de la Marcial, y los jefes superiores de hacienda jubilados que cuenten cuarenta años cumplidos de servicio.

*Artículo 114.* Estos suplirán las ausencias y faltas temporales de los propietarios por el orden de antigüedad: y tendrán también voto en los asuntos graves en que el Gobierno quiera oír el dictamen del Consejo pleno; o cuando el mismo Consejo acuerde la concurrencia de todos sus individuos.

## Título VI Del Poder Judicial

*Artículo 115.* El poder judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los departamentos, y en los demás que establezcan las leyes. Subsistirán los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería, mientras no se disponga otra cosa por las leyes.

*Artículo 116.* La corte suprema de justicia se compondrá de once ministros y un fiscal. La ley determinará el número de suplentes, sus calidades, la forma de su elección, y su duración.

*Artículo 117.* Para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia se requiere:

- I. Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos.
- II. Tener la edad de cuarenta años cumplidos.
- III. Ser abogado recibido conforme a las leyes, y haber ejercido su profesión por espacio de diez años en la judicatura, o quince en el foro con estudio abierto.
- IV. No haber sido condenado judicialmente en proceso legal por algún crimen, o delito que tenga impuesta pena infamante.

### *Atribuciones de la Corte Suprema de Justicia*

*Artículo 118.* Son facultades de la Corte Suprema de Justicia:

- I. Conocer en todas instancias de las causas criminales que se promuevan contra los funcionarios públicos, a quienes el congreso o las cámaras declaren con lugar a la formación de causa, y de las civiles de los mismos.
- II. Conocer en todas las instancias de las causas civiles y criminales en que hagan de actores los funcionarios de que habla la fracción anterior; siempre que el reo lo solicite en cualquier estado del negocio, aun en el acto de citación para sentencia.
- III. Conocer en todas instancias de las causas civiles y criminales promovidas contra los ministros y demás agentes diplomáticos, y cónsules de la República.

- IV. Conocer en todas instancias de las disputas que se promuevan en tela de juicio sobre contratos autorizados por el Supremo Gobierno.
- V. Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un departamento intente contra otro, o los particulares contra un departamento, cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso.
- VI. Conocer también en todas instancias de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de la Nación.
- VII. Conocer de las causas llamadas de almirantazgo, presas de mar y tierra, y crímenes cometidos en alta mar.
- VIII. Conocer de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los departamentos.
- IX. Conocer de las causas criminales que deban formarse contra los subalternos inmediatos de la Suprema Corte por faltas, excesos, o abusos cometidos en el servicio de sus destinos.
- X. Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales y juzgados de diversos departamentos o fueros.
- XI. Conocer en tercera instancia de los negocios civiles promovidos contra los gobernadores, y de los civiles y causas criminales comunes de los magistrados superiores de los departamentos.
- XII. Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia por los tribunales superiores de los departamentos. Mas si conviniere a la parte, podrá interponer el recurso ante el tribunal del departamento más inmediato, siendo colegiado.
- XIII. Conocer de los recursos de fuerza de los M. RR. Arzobispos y RR. Obispos, Provisores y Vicarios generales, y jueces eclesiásticos; mas si conviniere a la parte, podrá introducirlo ante el tribunal del mismo departamento, siendo colegiado, o ante el más inmediato que lo sea.
- XIV. Oír las dudas de los tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y juzgándolas fundadas, iniciar la declaración correspondiente.
- XV. Nombrar todos los dependientes y subalternos de la misma Corte, a los que expedirá sus despachos el Presidente de la República.

*Artículo 119.* No puede la Suprema Corte de Justicia:

- I. Hacer reglamento alguno, ni aun sobre materias pertenecientes a la administración de justicia, ni dictar providencias que contengan disposiciones generales, que alteren o declaren las leyes.
- II. Tomar conocimiento alguno sobre asuntos gubernativos o económicos de la Nación, o de los departamentos.

*Artículo 120.* No pueden los ministros de la Corte Suprema de Justicia:

- I. Tener comisión alguna del Gobierno sin permiso del Senado.
- II. Ser apoderados judiciales, ni asesores, ni ejercer la abogacía, sino en causa propia.

*Artículo 121.* De las causas civiles de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia conocerá el tribunal de que hablan los artículos 124 y siguientes.

*Corte marcial*

*Artículo 122.* Habrá una Corte Marcial compuesta de generales efectivos y de letrados, nombrados por el Presidente de la República a propuesta en terna del Senado. Estos magistrados serán perpetuos.

*Artículo 123.* La organización de la Corte Marcial, y el modo de conocer en las diversas clases de asuntos que le corresponden, será objeto de una ley.

*Tribunal para juzgar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia*

*Artículo 124.* Para juzgar a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial se elegirá un tribunal en esta forma. Cada bienio, el segundo día de las sesiones, se insacularán todos los letrados que haya en ambas cámaras. La de diputados sacará por suerte doce individuos, y los que resulten formarán el tribunal que conocerá de las causas mencionadas.

*Artículo 125.* Este número se distribuirá en tres salas en la forma que disponga el reglamento del Congreso.

*Artículo 126.* El acusado y acusador pueden recusar cada uno un juez en cada sala sin expresión de causa.

*Artículo 127.* El hueco de las recusaciones se llenará con jueces de la sala siguiente, y para los que falten en la última, se sortearán de los letrados insaculados pertenecientes a la cámara que no haya hecho la declaración de haber lugar a la formación de causa.

*Artículo 128.* Si faltare número de los letrados de que habla el Artículo anterior, se elegirán por la Cámara respectiva de entre los demás individuos las personas que le parezcan para completar el total de jueces, no debiendo elegirse eclesiásticos.

*Artículo 129.* Si no llegare a veinte el número de letrados insaculados de ambas cámaras, se completará con otros individuos de las mismas, elegidos la mitad por cada una si la falta fuere de número par; si no lo fuere, la de diputados nombrará el número mayor; y la de senadores el menor; y si uno solo faltare, lo elegirá la cámara de diputados.

*Artículo 130.* Los que resulten nombrados para jueces no votarán en el jurado de acusación.

## Título VII

## Gobierno de los departamentos

*Artículo 131.* Cada departamento tendrá una asamblea compuesta de un número de vocales, que no pase de once ni baje de siete, a juicio por esta vez de las actuales juntas departamentales. El número de suplentes será igual al de propietarios.

*Artículo 132.* Para ser vocal de las asambleas departamentales se requiere la edad de veinticinco años cumplidos, y las demás cualidades que para ser diputado al Congreso, y no estar comprendido en ninguna de sus excepciones.

*Artículo 133.* Los vocales mencionados durarán cuatro años en su cargo, y se renovarán por mitad cada dos, saliendo por la primera vez los segundos nombrados, y en lo sucesivo los más antiguos. Si el número fuere impar, saldrá primero el número menor, y seguirán alternándose después la parte mayor y la menor.

*Artículo 134.* Son facultades de las asambleas departamentales:

- I. Establecer arbitrios para completar sus gastos ordinarios, o para hacer los extraordinarios que determinen según sus facultades, con aprobación del Congreso, sin perjuicio de llevarlos a efecto inmediatamente que los decreten. El Presidente de la República puede suspender la ejecución de estos arbitrios, dando cuenta sin demora al Congreso.
- II. Arreglar la inversión y contabilidad de la hacienda del departamento.
- III. Crear los empleos necesarios para la recaudación y distribución de la hacienda departamental, asignarles sus dotaciones, y reglamentar las obligaciones de los empleados.
- IV. Crear fondos para establecimientos de instrucción, utilidad o beneficencia pública, con los requisitos designados en la atribución primera.
- V. Decretar lo conveniente, y conforme a las leyes de la adquisición, enajenaciones y permutas de bienes que pertenezcan al común del departamento. Sobre enajenaciones de terrenos se observarán las leyes vigentes, y lo que determinen las de colonización.
- VI. Disponer la apertura y mejora de los caminos del departamento, y cuidar de su conservación, estableciendo en ellos peajes para cubrir sus costos; entendiéndose esta atribución sin perjuicio de lo que dispongan las leyes sobre caminos generales.
- VII. Fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos, creando y dotando establecimientos literarios, y sujetándose a las bases que diere el Congreso sobre estudios preparatorios, cursos, exámenes y grados.
- VIII. Crear y reglamentar establecimientos de beneficencia, corrección o seguridad.
- IX. Reglamentar el contingente de hombres que para el ejército deba dar el departamento.
- X. Hacer la división política del territorio del departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas, y reglamentar la policía municipal, urbana y rural.
- XI. Cuidar de la salubridad pública, y reglamentar lo conveniente para conservarla.
- XII. Fomentar la agricultura, industria y demás ramos de prosperidad, según sus facultades.
- XIII. Aprobar los planes de arbitrios municipales, y los presupuestos anuales de los gastos de la municipalidades.

- XIV. Establecer y organizar los tribunales superiores y juzgados inferiores, respetando la propiedad de los actuales magistrados y jueces, y reglamentar el ejercicio de sus funciones, sin alterar el orden de procedimientos que disponen o dispusieren las leyes.
  - XV. Hacer al Congreso iniciativas de ley en uso de la facultad que les da el artículo 53.
  - XVI. Consultar al gobierno en todos los asuntos en que este lo exija, y también en los que deba hacerlo conforme a estas Bases y a las leyes.
  - XVII. Proponer al Gobierno Supremo una lista de todas las personas que le parezcan a propósito, y que no sean menos de cinco para el nombramiento de Gobernador. En los departamentos fronterizos no tendrá obligación el Gobierno de sujetarse a esta lista, y sucederá lo mismo cuando en alguno otro Departamento, y en caso extraordinario, lo acordare el Congreso por iniciativa del Presidente.
  - XVIII. Hacer las elecciones, según estas Bases, de Presidente de la República, individuos de la Suprema Corte de Justicia y Senadores.
  - XIX. Decretar la fuerza de policía que debe haber en el Departamento, y reglamentar su servicio, que se reducirá a conservar el orden, cuidar de la seguridad pública, y auxiliar la ejecución de los mandatos de las autoridades políticas y judiciales. Esta fuerza no gozará fuero, y deberá estar distribuida en las poblaciones con proporción a sus necesidades.
- Artículo 135.* Son obligaciones de las Asambleas departamentales:
- I. Formar anualmente la estadística de su Departamento, y dirigirla al Gobierno Supremo con las observaciones que crea convenientes al bien y progreso del Departamento.
  - II. Formar los presupuestos anuales de los gastos del Departamento y dirigirlos al Congreso general para que los tenga presentes al revisar los arbitrios que ellas establezcan para completarlos.

### *De los gobernadores*

- Artículo 136.* Habrá un Gobernador en cada Departamento, nombrado por el Presidente de la República a propuesta de las asambleas departamentales, según la facultad XVII del Artículo 134. Durará cinco años en su encargo, contados desde el día que tome posesión.
- Artículo 137.* Para ser Gobernador se requiere, ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de treinta y cinco años, natural o vecino del Departamento, tener dos mil pesos de renta efectiva; y haber servido por cinco años en empleos o cargos públicos.
- Artículo 138.* Las faltas temporales de los gobernadores se suplirán por el vocal más antiguo secular de la Asamblea departamental: la falta absoluta se cubrirá

por nueva elección en la forma prevenida en estas bases. El nombrado no podrá nunca durar más tiempo que el que faltaba al Gobernador reemplazado.

*Artículo 139.* La propuesta para Gobernador, se hará en los diez primeros días de Febrero del año en que debe renovarse.

*Artículo 140.* Son obligaciones de los Gobernadores de los Departamentos:

- I. Cuidar de la conservación del orden público en lo interior del Departamento.
- II. Publicar las leyes y decretos del Congreso Nacional, y los decretos del Presidente de la República, a más tardar, al tercer día de su recibo, haciendo que tengan su cumplimiento dentro del territorio en que ejercen sus funciones.
- III. Publicar, y hacer cumplir los decretos de las asambleas departamentales.
- IV. Remitir al Gobierno Supremo los decretos de las asambleas departamentales.

*Artículo 141.* Los Gobernadores son el conducto único y necesario de comunicación con las supremas autoridades de la República; exceptuándose los casos de acusación, o queja contra ellos mismos, y la correspondencia oficial de los tribunales superiores con la Suprema Corte de Justicia en materias judiciales.

*Artículo 142.* Son atribuciones de los Gobernadores de Departamento:

- I. Devolver dentro de ocho días a las asambleas departamentales sus decretos cuando los consideren contrarios a estas Bases o a las leyes: si insistieren en ellos, los remitirán al gobierno también dentro de ocho días para los efectos que prescriben la atribución XVII del artículo 66, suspendiendo entre tanto su publicación.
- II. Devolver por una vez, dentro de ocho días, a las asambleas departamentales sus decretos que no estén en el caso del artículo anterior, exponiéndole los motivos que tenga en su contra; si insistieren en ellos, los publicará precisamente.
- III. Nombrar las autoridades políticas subalternas del departamento.
- IV. Nombrar los empleados que se establezcan para recaudar y distribuir la hacienda que toque al departamento. En este nombramiento se respetará la propiedad de los actuales empleados.
- V. Presentar ternas al Presidente de la República con acuerdo de las asambleas departamentales para el nombramiento de magistrados superiores, jueces letrados y asesores; oyendo en todo caso los informes de los tribunales superiores.
- VI. Ejercer respecto de los empleados del departamento la misma facultad que da al Presidente de la República la atribución 8<sup>a</sup> del artículo 87, a imponer multas a los que le falten al respeto, en los casos y en el modo que dispongan las leyes.
- VII. Vigilar para que se administre prontamente justicia en el departamento de la misma manera que debe hacerlo el Presidente de la República.
- VIII. Ser presidente nato de la asamblea departamental con voto en ella, y el de calidad en caso de empate, no siendo la votación en ejercicio del poder electoral.
- IX. Disponer de la fuerza de policía para los objetos de su institución.

- X. Ser jefe de la hacienda pública del Departamento, y tener en la general la vigilancia que le concede la ley.
- XI. Conceder permisos para el establecimiento de asociaciones públicas literarias, o de beneficencia, y revisar sus reglamentos, reformando en ellos cuanto fuere contrario a las leyes o al orden público.

*Artículo 143.* A los Gobernadores se les ministrarán por la fuerza armada los auxilios que necesiten para la conservación del orden en sus Departamentos.

*Artículo 144.* Las leyes secundarias, y los decretos que las asambleas departamentales expidan en uso de las atribuciones que estas bases les otorgan, designarán las facultades y obligaciones de los Gobernadores, según las bases anteriores.

*Artículo 145.* Los Gobernadores en sus causas civiles serán juzgados en primera y segunda instancia por los tribunales superiores de los Departamentos, en que ejercen sus funciones o de aquellos cuya capital sea más inmediata, a elección del actor.

### *Administración de justicia en los departamentos*

*Artículo 146.* Habrá en los Departamentos tribunales superiores de justicia y jueces inferiores. Todos los negocios que comiencen en los juzgados inferiores de un Departamento, terminarán dentro de su territorio en todas instancias. Una ley determinará el modo de suplir las segundas y terceras instancias en los Departamentos que no pudieren establecer tribunales superiores.

## Título VIII Poder electoral

*Artículo 147.* Todas las poblaciones de la República se dividirán en secciones de quinientos habitantes, para la celebración de las juntas primarias. Los ciudadanos votarán, por medio de boletas, un elector por cada quinientos habitantes. En las poblaciones que no lleguen a este número se celebrarán sin embargo juntas primarias, y se nombrará en ellas un elector.

*Artículo 148.* Los electores primarios nombrarán a los secundarios que han de formar el colegio electoral del departamento, sirviendo de base el nombrar un elector secundario por cada veinte de los primarios que deben componer la junta.

*Artículo 149.* El colegio electoral nombrado conforme al artículo anterior, hará la elección de diputados al Congreso, y de vocales de la respectiva asamblea departamental.

*Artículo 150.* Para ser elector primario o secundario, se necesita ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, vecino del partido donde se le elija, y no ejercer en él jurisdicción contenciosa. Los electores primarios deberán ser residentes en la sección en que sean nombrados, y los secunda-



- rios en el partido: éstos además deberán tener una renta anual de quinientos pesos por lo menos, procedente de capital físico, industria o trabajo honesto. Los Congresos constitucionales podrán arreglar, según las circunstancias de los Departamentos, la renta que en cada uno haya de requerirse para ser elector secundario.
- Artículo 151.* Las autoridades políticas harán celebrar las elecciones en el día designado por la ley.
- Artículo 152.* Los individuos pertenecientes a la milicia votarán en la sección de su cuartel, y no se presentarán armados ni formando cuerpo.
- Artículo 153.* Las juntas electorales calificarán la validez de la elección anterior, y si los individuos en quienes haya recaído tienen los requisitos que exige la ley.
- Artículo 154.* En caso de empate decidirá la suerte.
- Artículo 155.* Cada seis años se renovará el censo de la población de los departamentos, y por él se computará el número de sus representantes.
- Artículo 156.* Las elecciones primarias se verificarán cada dos años el segundo domingo de agosto; las secundarias el primer domingo de septiembre, y las de los colegios electorales para nombrar Diputados al Congreso y vocales de las asambleas departamentales, el primer domingo de octubre y lunes siguiente.
- Artículo 157.* Las asambleas departamentales calificarán si los vocales nombrados tienen los requisitos que se exigen para serlo. Cualquiera otra calificación sobre validez de estas elecciones quedará comprendida en la que haga la Cámara de Diputados según el artículo 68, sin perjuicio de que los electos entren desde luego a funcionar. Las actuales juntas departamentales harán por esta vez la calificación sobre si los individuos que han de sucederles tienen los requisitos que exige la ley.
- Artículo 158.* El 1 de noviembre del año anterior a la renovación del Presidente de la República, cada Asamblea departamental, por mayoría de votos, y en caso de empate conforme dispone el artículo 154, sufragará para Presidente por una persona que reúna las calidades requeridas para ejercer esta magistratura.
- Artículo 159.* La acta de esta elección se remitirá por duplicado y en pliego certificado a la Cámara de Diputados, y en su receso a la diputación permanente.
- Artículo 160.* El día 2 de enero del año en que debe renovarse el Presidente, se reunirán las dos cámaras y abrirán los pliegos, regularán los votos, calificarán las elecciones conforme a los artículos 164 y 168, y declararán Presidente al que haya reunido mayoría absoluta de sufragios.
- Artículo 161.* Si no hubiere mayoría absoluta, las cámaras elegirán Presidente de entre los dos que tuvieren mayor número de votos. Si hubiere más de dos que excedan en votos, pero en número igual a los demás, el presidente será elegido entre estos.
- Artículo 162.* Si no hubiere mayoría respectiva, y entre los que reúnan menos votos hubiere dos o más que tengan igual número, pero mayor que el resto, las cámaras para hacer la elección de Presidente, elegirán entre estos últimos uno que compita con el primero. Todos estos actos se ejecutarán en una sola sesión.

*Artículo 163.* Las votaciones de que hablan los artículos anteriores se harán por mayoría absoluta de votos; en caso de empate se repetirá la votación, y si volviere a resultar, decidirá la suerte.

*Artículo 164.* Los actos especificados para la elección de Presidente serán nulos ejecutándose en otros días que los señalados, a no ser que la sesión haya sido continua y no se haya podido acabar en el día.

Solo en el caso de que algún transtorno social imposibilite, o la reunión del Congreso, o la de mayor parte de las asambleas departamentales, el Congreso, con el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes de cada Cámara, designará otros días, valiendo este acuerdo extraordinariamente y por aquella sola vez.

*Artículo 165.* El Presidente terminará en sus funciones el 1 de febrero del año de su renovación, y en el mismo día tomará posesión el nuevamente nombrado, o en defecto de éste el que haya de sustituirlo, conforme a estas Bases.

*Artículo 166.* Las vacantes que hubiere en la Suprema Corte de Justicia se cubrirán por elección de las asambleas departamentales, haciéndose la computación por las cámaras en la forma prescrita para la elección de Presidente.

*Artículo 167.* Las elecciones de Senadores correspondientes al tercio que debe renovarse cada dos años se verificarán por las asambleas departamentales, Cámara de Diputados, Presidente de la República y Suprema Corte de Justicia, el 1 de octubre del año anterior a la renovación. La elección y computación que debe hacer el Senado con arreglo a los artículos 37 y 35, se harán el 1 de diciembre siguiente. Los nuevos Senadores y Diputados entrarán en posesión de su cargo el 1 de enero inmediato.

*Artículo 168.* Ninguna elección podrá considerarse nula, sino por alguno de los motivos siguientes:

1º. Falta de calidades constitucionales en el electo.

2º. Intervención o violencia de la fuerza armada en las elecciones.

3º. Falta de mayoría absoluta de los que tienen derecho de votar en las elecciones que no sean primarias.

4º. Error o fraude en la computación de los votos.

*Artículo 169.* El nombramiento de Consejero prefiere al de Diputado y Senador: el de Senador al de Diputado: el de Senador electo por las asambleas departamentales al postulado por las primeras autoridades; y el de Diputado por vecindad al que lo fuere por nacimiento.

*Artículo 170.* Los Gobernadores de los departamentos serán nombrados en todo el mes de marzo del año en que deben renovarse, y tomarán posesión el 15 de mayo siguiente.

*Artículo 171.* Los decretos que expidan el Congreso y el Senado en ejercicio de sus funciones electorales, conforme a estas Bases, no están sujetos a observaciones del Gobierno.

*Artículo 172.* El Senado señalará los días en que deben hacerse las elecciones para llenar las vacantes de Presidente de la República, senadores y ministros de la Suprema Corte de Justicia.

*Artículo 173.* Las elecciones de Diputados, Senadores, Presidente de la República y vocales de las asambleas departamentales, se harán en el año presente en los días designados en estas Bases. El primer Congreso abrirá sus sesiones el 1 de enero inmediato. El Consejo de gobierno comenzará sus funciones el mismo día, nombrándose al efecto por el Presidente provisional de la República: el Presidente constitucional entrará a funcionar el 1 de febrero siguiente; y en los diez días primeros del propio mes se hará la propuesta para Gobernadores de los departamentos. Las nuevas asambleas departamentales comenzarán el 1 de enero inmediato. Para facilitar las elecciones primarias y secundarias en la primera vez, se observará lo que acerca de ellas está dispuesto en la ley de 30 de noviembre de 1836, en lo que no se oponga a estas Bases.

*Artículo 174.* Si en cualquiera de los Departamentos dejaren de celebrarse las elecciones primarias, secundarias o de Departamento en los días designados en estas Bases, el Congreso, y en su receso la diputación permanente, señalará el día en que deban hacerse, y por esta vez el Gobierno.

## Título IX

### Disposiciones generales sobre administración de justicia

*Artículo 175.* Se dispondrán las cárceles de modo que el lugar de la detención sea diverso del de la prisión.

*Artículo 176.* A nadie se exigirá juramento en materia criminal sobre hecho propio.

*Artículo 177.* Los jueces, dentro de los tres primeros días que esté el reo detenido a su disposición, le tomarán su declaración preparatoria, manifestándole antes el nombre de su acusador, si lo hubiere, la causa de su prisión, y los datos que haya contra él.

*Artículo 178.* Al tomar la confesión al reo, se le leerá íntegro el proceso, y si no conociere a los testigos, se le darán todas las noticias conducentes para que los conozca.

*Artículo 179.* Queda prohibida la pena de confiscación de bienes; mas cuando la prisión fuere por delitos que traigan consigo responsabilidad pecuniaria, podrán embargarse los suficientes para cubrirla.

*Artículo 180.* La nota de infamia no es trascendental.

*Artículo 181.* La pena de muerte se impondrá sin aplicar ninguna otra especie de padecimientos físicos que importen más que la simple privación de la vida.

*Artículo 182.* Cualquier falta de observancia en los trámites esenciales de un proceso produce la responsabilidad del juez, y en lo civil además la nulidad para solo el efecto de reponer el proceso. La ley señalará los trámites que son esenciales en cada juicio.

*Artículo 183.* En ninguna causa, sea cual fuere su cuantía y naturaleza, podrá haber más de tres instancias. La ley fijará el número de las que en cada causa debe haber para que la sentencia quede ejecutoriada.

- Artículo 184.* Los magistrados y jueces que hubieren fallado en una instancia, no podrán hacerlo en otra.
- Artículo 185.* Los litigantes tienen derecho para terminar sus pleitos civiles, y los criminales sobre injurias puramente personales, por medio de jueces árbitros, cuya sentencia será ejecutada conforme a las leyes.
- Artículo 186.* Para entablar cualquier pleito civil, o criminal sobre injurias puramente personales, debe intentarse antes el medio de la conciliación, en la forma y con las excepciones que establezca la ley.
- Artículo 187.* Los códigos civil, criminal y de comercio, serán unos mismos para toda la Nación, sin perjuicio de las variaciones que en algunos lugares podrá hacer el Congreso por circunstancias particulares.
- Artículo 188.* Los magistrados de los tribunales superiores y los jueces letrados serán perpetuos.
- Artículo 189.* Los magistrados y jueces no podrán ser suspensos sino en los casos comprendidos en la parte 7<sup>a</sup> del artículo 142, o en el artículo 191, o por auto judicial; ni privados de sus cargos sino por sentencia ejecutoriada que imponga esta pena.
- Artículo 190.* Si el Presidente de la República, por resultado del uso de las atribuciones IX y X contenidas en el artículo 87, o por quejas fundadas contra cualesquiera magistrados o jueces, creyere que se les debe exigir la responsabilidad, reunirá los datos convenientes, y oído el dictamen de su consejo, pasará todo al juez respectivo, dejando al acusado suspenso de su empleo. No se entiende lo prevenido en este artículo respecto de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y de la Marcial.
- Artículo 191.* El Congreso general, por sí, o excitado por el Presidente de la República, podrá decretar con respecto a la Suprema Corte de Justicia y a la Marcial las mismas visitas que se previenen en la facultad 10 del artículo 87 respecto de los tribunales superiores y juzgados inferiores, y si de la visita resultare que debe exigirse la responsabilidad a alguno o algunos magistrados, se pasarán los datos conducentes a la sección del gran Jurado de alguna de las Cámaras.
- Artículo 192.* Podrá el Congreso establecer, por determinado tiempo, juzgados especiales fijos o ambulantes, para perseguir y castigar a los ladrones en cuadrilla, con la circunstancia de que estos juzgados sean de primera instancia, y que la confirmación de las sentencias se haga por los tribunales de segunda y tercera instancia del territorio donde dieren su fallo.
- Artículo 193.* Una ley general fijará el modo de proceder de estos tribunales, y podrá también abreviar los trámites de las segundas y terceras instancias, sin que en caso alguno puedan admitirse pruebas privilegiadas, ni privarse a los reos de los recursos que conceden las leyes para su defensa.
- Artículo 194.* Se establecerán fiscales generales cerca de los tribunales para los negocios de hacienda y los demás que sean de interés público.
- Artículo 195.* En los delitos de imprenta no hay complicidad en los impresores; pero serán responsables si no se aseguran en la forma legal de la responsabilidad del editor o escritor, o si imprimieren escritos contra la vida privada, no enten-

diéndose por tales los que versen sobre crímenes o faltas de los funcionarios públicos, relativos al cumplimiento de sus deberes. La ley señalará el tiempo que debe durar la responsabilidad del impresor.

*Artículo 196.* Una ley determinará los casos en que abusa de la libertad de imprenta, designará las penas y arreglará el juicio, no pudiendo señalar otros abusos que los siguientes: contra la religión, contra la moral y buenas costumbres; provocación a la sedición y a la desobediencia a las autoridades; ataques a la independencia y forma de gobierno que establecen estas Bases, y cuando se calumnie a los funcionarios públicos en su conducta oficial.

*Artículo 197.* Toda prevaricación por cohecho, soborno o baratería, produce acción popular contra cualquier funcionario público que la cometiere.

*Artículo 198.* Si en circunstancias extraordinarias la seguridad de la nación exigiere en toda la República, o parte de ella, la suspensión de las formalidades prescritas en estas Bases, para la aprehensión y detención de los delincuentes, podrá el Congreso decretarla por determinado tiempo.

## Título X De la hacienda pública

*Artículo 199.* La hacienda pública se dividirá en general y departamental. En el primer periodo de sesiones del primer Congreso se dará la ley, distribuyendo las rentas en las dos partes expresadas, de modo que las asignadas a los departamentos sean proporcionadas a sus gastos, incluyendo en éstos el pago de las dietas de sus respectivos diputados.

*Artículo 200.* Una ley, que iniciará el Gobierno en el primer periodo de sesiones del primer Congreso, arreglará la hacienda general, y establecerá como base señalar los medios de amortizar la deuda pública, y los fondos con que debe hacerse.

## Título XI De la observancia y reforma de estas bases

*Artículo 201.* Todo funcionario público antes de tomar posesión de su destino, o para continuar en él, prestará juramento de cumplir lo dispuesto en estas Bases. El gobierno reglamentará el acto del juramento de todas las autoridades.

*Artículo 202.* En cualquier tiempo podrán hacerse alteraciones o reformas a estas Bases. En las leyes que se dieren sobre esta materia, se observará todo lo prevenido respecto de las leyes comunes, sin más diferencia que para toda votación, sea la que fuere, no se han de requerir ni más ni menos de dos tercios de votos en las dos Cámaras. El Ejecutivo tendrá en estos casos la facultad 20 del artículo 87.

Comuníquese al Supremo Poder Ejecutivo provisional para los efectos consiguientes. Sala de sesiones de la Honorable Junta Legislativa en México, a 12 de junio de 1843.—México, a 12 de Junio de 1843.—Manuel Baranda, presidente.—Cayetano Ibarra, vice-presidente.—Dr. José María Aguirre.—Ignacio Alas.—Basilio Arrillaga.—José Arteaga.—Pedro Agustín Ballesteros. —Pánfilo Bar asorda.—José Ignacio Basadre.—Manuel Diez de Bonilla.—José de Caballero.—Sebastián de Camacho.—Tiburcio Cañas.—Martín Carrera.—Crispiniano del Castillo.—José Fernández de Celis. —Luis G. de Chávarri.—José Florentino Conejo.—José Gómez de la Cortina.—Mariano Domínguez.—Pedro Escobedo.—Rafael Espinosa. —Pedro García Conde.—Simón de la Garza.—Juan de Goríbar.— José Miguel Garibay.—Antonio de Icaza.—Juan Manuel, arzobispo de Cesárea. —José María Iturralde.—Juan Icaza.—Manuel Larráinzar. —Joaquín Lebrija.—Francisco Lombardo.—Diego Moreno.—Dr. Manuel Moreno y Jove. —José Francisco Nájera.—Juan Gómez de Navarrete. —Francisco Ortega.—Juan de Orbegozo.—Antonio Pacheco Leal. —Manuel Payno y Bustamante.—Manuel de la Peña y Peña.— Tomás López Pimentel.—Manuel, arzobispo de México.—Andrés Pizarro.— José María Puchet.—Andrés Quintana Roo.—Santiago Rodríguez.— Romualdo Ruano.—Juan Rodríguez de San Miguel.— Gabriel Sagaseta.— Vicente Sánchez Vergara.— Vicente Segura. — Gabriel de Torres. — Gabriel Valencia.—José Mariano Vizcarra.—Hermenegildo de Viya y Cosío —José Manuel Zozaya.—Luis Zuloaga.—Miguel Cervantes. —Domingo Dublán.—Mariano Pérez Tagle.— Urbano Fonseca.—Manuel Rincón.—Juan José Quiñones, vocal secretario.—Juan Martín de la Garza y Flores, vocal secretario. — José Lázaro Villamil, vocal secretario.—José María Cora, vocal secretario.

Yo, Antonio López de Santa-Anna, presidente provisional de la República, sanciono las Bases orgánicas, formadas por la junta nacional legislativa, con arreglo a lo prevenido en los decretos de 19 y 23 de Diciembre de 1842, y en uso de las facultades que la nación se ha servido conferirme, hoy 12 de Junio de 1843.— Antonio López de Santa-Anna.—José María Bocanegra, ministro de relaciones y gobernación. —Pedro Velez, ministro de justicia e instrucción pública.—Ignacio Trigueros, ministro de hacienda.— José María Tornel y Mendívil, ministro de guerra y marina.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Palacio del gobierno general, en México, a 12 de Junio de 1843.—Antonio López de Santa-Anna.—Al ministro de relaciones exteriores y gobernación.

Y lo comunico a V. para su inteligencia y exacto cumplimiento.

Dios y libertad. México, Junio 12 de 1843.—Bocanegra.



10 de octubre de 1846

Manifestación de los electores primarios del Distrito Federal

Desde que el pueblo de México tomó lugar entre las naciones independientes de la tierra, nunca hubo una época más difícil que la presente, ni una tarea tan ardua, como la que deben realizar los representantes, cuya elección se está verificando en estos momentos. Al tiempo mismo en que los buenos hijos de la patria van a luchar en la frontera por la santidad de la independencia y el porvenir de nuestra raza en el Nuevo Mundo, es preciso en el interior reconstruir el edificio social, volviendo a las costumbres, el respeto perdido, a las leyes su fuerza relajada, a la democracia sus nobles instintos extraviados, a la libertad sus garantías conculcadas, y a la República las condiciones sin las cuales sería un nombre vano. Nosotros sentimos hasta dónde llega el terrible imperio de estas necesidades, y por ello conocemos la importancia del encargo con que nos honrara la elección directa del pueblo.

Al desempeñarlo, sabemos que no se trata de llenar una mera formalidad legal, ni de conferir tan solo a algunas personas un honor envidiable. Haciendo el pueblo uso de su soberanía, en todos los grados de la elección, existe un pensamiento nacional y elevado que todo lo dirige. Cada ciudadano, al emitir su sufragio por una persona, quiere el triunfo de los principios políticos que profesa, y el voto de la mayoría, decidan cuál es la opinión nacional. No es el imperio de los hombres, sino el de las creencias y de los principios el que se va a establecer. Los electores y los diputados no son otra cosa que los medios de llegar a ese fin; y así, ahora que la ley y la voluntad de nuestros conciudadanos nos han dado el derecho de intervenir en la elección de sus diputados, nada es más conforme con la naturaleza del sistema representativo, nada más propio para que la voluntad pública sea conocida y no pueda ser burlada, que el que los electores hagamos pública nuestras creencias, que nos anticipemos a dar cuenta de los motivos de nuestra conducta. Con esto sabrán los que nos eligieron cómo correspondiéramos a su confianza, y los que elegimos, los títulos y el objeto a que deben su encargo.

El pensamiento político que nos ha dominado en las actuales elecciones, puede expresarse fácilmente en pocas palabras y con toda lealtad.

Los electores primarios del Distrito estamos profundamente convencidos de que tanto para obedecer la voluntad soberana de la Nación, constantemente expresada por todos los medios posibles, como para salvarla de los peligros inminentes que amenazan a la existencia de las libertades públicas, a la consolidación del orden social, a la inviolabilidad de la independencia y a la suerte futura de la patria, se necesita adoptar

Nota: El texto fue tomado de *Derechos del pueblo mexicano*, Cámara de Diputados, XLVI Legislatura. Primera edición, VIII tomos, México, 1967.

francamente las instituciones republicanas y populares, y el sistema federal que el pueblo de México proclamó desde 1824. la triste experiencia de lo pasado, los grandes infortunios que produjera el deseo de eludir esta necesidad imperiosa, demuestran que ya no es posible demorar su establecimiento por más tiempo. Aquellas formas sociales que antes fueran una simple necesidad de mejora y progreso, en esta época de inmenso peligro han venido a ser la condición indispensable de la nacionalidad de México.

Mas nuestra firme adhesión a esos principios, el deseo de verlos adoptados y asegurados en el pacto fundamental, no procede de un entusiasmo irreflexivo por el sonido de las palabras que ellos expresan; es su realidad lo que nosotros queremos, porque las instituciones no pueden ser ni eficaces ni duraderas, sino cuando sus principios dominantes todo lo penetran y arreglan, de manera que sean una verdad y un poder. Las vanas apariencias de una República, y el establecimiento de una Federación, cuyas partes integrantes no tuviesen más que una soberanía nominal, ¿serían otra cosa que una nueva decepción, que perpetuando por algún tiempo el desorden y la lucha de nuestros elementos sociales, precipitarían la decadencia y la ruina de nuestro país? Deseamos, por tanto que la república y la Federación se adopten *con toda verdad*, y que por sabias instituciones se encomiende al pueblo la conservación de los principios republicanos, y a los Estados la del pacto de unión, de manera que nada atente contra ellos.

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

Tal es la Constitución que nosotros deseamos, y cuya consecución es el fin que nos proponemos en el desempeño de nuestro encargo.

Pero, por otra parte, agredida hoy la República por la más inicua de todas las invasiones; ocupada ya gran parte de nuestro territorio; sacrificados en los combates multitud de nuestros conciudadanos, y amenazado el resto de la República por los ejército enemigos; en esa lucha que decidirá de nuestra suerte y de la de nuestros hijos, al cual nunca fueran los mexicanos indiferentes; en una palabra, cuando puede haber de caro para una Nación, no empeñan en esa guerra. Sostenerla con energía e invencible constancia, hasta que esos grandes intereses se salven, y que la independencia, el territorio y la respetabilidad de México queden asegurados, es, por lo tanto, en nuestro juicio, uno de los primeros deberes de los diputados que van a nombrarse para el futuro Congreso.



Consignando nuestros principios con tal publicidad, lejos de atentar contra los del sistema representativo, los acatamos. Esta exposición no ha sido acordada ni discutida en el seno del cuerpo electoral: nuestras opiniones en nada limitan los amplios poderes de los diputados, ni amenazan su inviolabilidad. Protestamos, por el contrario, el más profundo respeto a las decisiones de la representación nacional, cualesquiera que éstas sean. Hoy obedecemos sólo al deber de dar cuenta de nuestras operaciones: queremos que se fijen cuáles son los deseos y los sentimientos de los ciudadanos en esta ocasión solemne, y trabajamos por oponer un dique a esas defecciones vergonzosas que en el curso de nuestras revoluciones vimos tantas veces. Cuando parece haber acabado el imperio de la moral; en una época en que tantas veces se ha traficado con la confianza de los pueblos, ¿no es acaso absolutamente necesario restablecer la dignidad de la conciencia política de cada hombre? Así la Nación sabrá en quiénes deposita su confianza; y para que este deseo de moralidad no sea una mera teoría, desde ahora interpelamos a los diputados del Distrito para que al aceptar su encargo, hagan conocer su fe política, y concluido que sea, den cuenta a sus comitentes de lo que hayan hecho en desempeño de su misión.

Los conceptos que acabamos de exponer contienen el resumen de las creencias políticas que profesamos y por cuya adopción votaron sin duda al elegirnos los ciudadanos, para quienes esos sentimientos eran conocidos. Simples depositarios de un poder que transmitiremos muy pronto, declaramos, pues, solemnemente, que vamos a nombrar de electores secundarios a los ciudadanos que nos parecen más a propósito para elegir diputados, que reuniendo a las creencias expuestas la sabiduría y el patriotismo, cooperen eficazmente a dar a nuestra patria esa Constitución libre y profundamente concertada, por cuyo logro México ha luchado con tan noble y constante esfuerzo. Sólo con ella podremos curar las profundas heridas de cera de cuarenta años de guerra y desastres: sólo con ella podremos recoger los óptimos frutos de nuestra gloriosa Independencia: sólo con ella podremos desarrollar los inmensos elementos de riqueza y de bienestar que encierran nuestro suelo fecundo y una sociedad virgen: sólo, en fin, bajo su benéfico influjo, la raza hispano-mexicana podrá, conservando y poblando el territorio que nos dejaron nuestros padres, poner un dique a la invasión del Norte, y asegurar en el Nuevo Continente el imperio de las razas generosas del Mediodía. ¡Qué la Providencia, que ha concedido a México la reunión de ese congreso tan deseado, le otorgue fijar la suerte y hacer la felicidad de nuestra patria!

México, octubre 10 de 1846. — Mariano Otero. — Pedro Zubieta. — A. Zerecero. — J. N. de Pereda. — J. M. Lafragua. — José María del Río. — José Sánchez Feyjóo. — Manuel Robredo. — Joaquín Navarro. — Francisco Lazo Estrada. — Fernando Agreda. — Joaquín Zarco. — J. J. Guridi y Alcozer. — Pedro Tello de Meneses. — J. M. la Madrid. — Rafael de la Peña. — Miguel Alvarado. — Fernando del Valle. — Francisco Herrera. — Andrés Varela. — Miguel Buenrostro. — Miguel Taboada. — Manuel Martínez Guerra. — Sabino Aguilar. — Agustín Guiol. — L. Moncada. — J. N: Vera. — Lic. Cristóbal M. Castro. — Hipólito Rodríguez. — Francisco Moncada. — Pedro Martínez. — José López de Acevedo. — Antonio Méndez. — Eligio Romero. — J. de Dios Lazcano. — José M. de

Jáuregui. —José Hermosa. —Tomás Ramón del Moral. —Juan N. Molina. —Ignacio Nieva. —Félix Montañés. —Felipe Rosete. —Manuel de la Garza Falcón. —Pedro Cevallos. —Juan J. Baz. —Sabino Flores. —José R. de Ibarrola. —José M. Flores. —Lino Luis Cueto. —Mariano Palma. —Miguel Manjares. —Juan Solares Monreal. —M. Figueroa. —J. L. Villamil. —Ignacio Cureño y Palacios. —José Sarmiento. —Francisco García Rubiera. —Francisco Escontria. —J. Navarro. —Jacinto Pérez. —José Beristain. —Pedro M. Anaya. —Severo Rocha. —Miguel Macedo. —Teófilo Porras. —Mariano Navarro. —José María Guerrero. —Domingo Negreiros. —Cayetano Salazar. —Manuel Buenrostro. —Mariano de Beraza. —Vicente Licea. —Pascual Pozo. —Juan Volante. —Genaro de la Garza. —F. Espinosa de los Monteros. —Ángel Morales. —Antonio Caro y Romero. —Antonio Soto. —Remigio Gutiérrez. —Victoriano Monzuri. —Manuel Barrón. —Manuel Moya. —Agustín Jáuregui. —Antonio María Cardona. —Vicente Alfaro. —Manuel Ibar. —José María Conde. —Manuel Tello de Meneses. —Juan Palacios. —Vicente Gavira. —Mariano García. —Francisco Lerdo de Tejada. —José María Gutiérrez. —José María Manrique. —Ignacio Chávez. —José F. Lemus. —Ramón de la Torre. —Domingo Ávila. —Gregorio Gómez. —Agustín Alcérrica. —Casimiro G. Farías. —Salvador Domínguez de Tricio. —Tomás Islas. —Sebastián Guzmán. —Cirilo Morales. —Pascual Gómez. —Luis Suazo. —Manuel Martínez. —Manuel Prieto. —José Galicia. —Manuel Landrove. —Ladislao Vega. —Mariano Santa María. —Agustín Castañeda. —Manuel Falcón. —Rafael Medina. —Cosme del Río. —Hispólito Castro. —Francisco Caláquiz. —M. Argumedo. —Lic. Patricio Barbosa. —José María Salazar. —Modesto Estrada. —Miguel R. Martínez. —José M. Schiafino. —José Mariano Frías. —Antonio Escudero. —Fermín G. Farías. —José María Bonilla. —José Lucio Galicia. —Francisco Barros. —Ramón Parres. —Mariano Zerecero. —Manuel Luis Fierro. —Antonio Castañón. —José María Monterde. —J. Rodríguez. —Regino Cárdenas. —Cástulo Pineda. —Antonio Leonardo Rodríguez. —Antonio Espinosa. —J. de Madariaga. —J. Joaquín Morales. —L. Góngora. —Benigno de Olar. —Agustín Godoy. —Cosme Gómez. —Feliciano Gómez. —José Iglesias. —Manuel Darget. —Ignacio Rodríguez. —Juan Manríquez. —Felipe Orellana. —Gaspar Valverde. —F. A. de la Mota. —Luis Iza. —Manuel Fonseca. —Juan García Negrete. —Rafael Rubio. —Teodoro Flores. —J. M. Morales. —Nestor Reyes. —Germán Corona. —José María Péres. —Francisco Incháurregui. —Roque Arriaga. —José María Conde. —Mariano Liz. —Manuel Serna. —Francisco Prieto. —Luis García. —Vicente Romero. —Francisco del Río. —Manuel González. —Nabor Félix Rubio. —Francisco Villalongín. —I. Cureño.

El día 8 de éste, después de que se verificó la primera junta preparatoria, cerrada la sesión y retirada la autoridad política que presidía, los electores primarios del Distrito Federal formaron una reunión privada, y en ella se presentaron las siguientes proposiciones:

Pedimos a los señores electores primarios del Distrito Federal se sirvan aprobar las siguientes proposiciones:

1<sup>a</sup>. Los electores primarios, individualmente, sin avocarse otras atribuciones que las que la ley les concede, y sin restringir la amplitud de los poderes que deben con-

ferirse a los diputados del Distrito, publicarán una manifestación sencilla, en la que den cuenta a sus comitentes de las razones y los principios por los que han obrado al desempeñar su importante encargo.

2<sup>a</sup>. En esa manifestación se expresará que los electores primarios, profundamente convencidos de que tanto para obedecer la voluntad soberana de la Nación, como para salvarla de los peligros inminentes que amenazan a la existencia de las libertades públicas, a la consolidación del orden social, a la inviolabilidad de la independencia y al porvenir de la patria, se necesita adoptar francamente las instituciones republicanas y populares, y el sistema federal que el pueblo de México proclamó desde 1824, están resueltos a elegir a aquellas personas que les parecen más a propósito para nombrar diputados que, profesando constantemente esa fe política, concurren eficazmente a que se realice, con la sabiduría propia de la representación nacional.

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

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

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

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

México, octubre 8 de 1846. —Otero. —Agreda. —Navarro.

Después de que el señor Lic. don Mariano Otero expuso brevemente la conveniencia de adoptar esas proposiciones, sin discusión fueron aprobadas la 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup> y 3<sup>a</sup> de ellas.

En la cuarta se suscitó un debate animado, sobre si al expresar que la Constitución debía hacer respetar todos los intereses, afianzando las garantías individuales y sociales, se aseguraba la existencia de todos los privilegios civiles de las clases de nuestra sociedad, tomaron la palabra los señores Zubieta, Lafragua, Baz, Zerecero, Otero y Navarro, don Joaquín, y después de proponer varias modificaciones, quedó redactada de esta manera:

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

En la 5<sup>a</sup>, a moción del señor Baz, se hizo una ligera adición, de modo que resultó aprobada en estos términos:

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

Sin discusión se aprobó la 6<sup>a</sup>, y luego fueron nombrados para redactar la manifestación los licenciados Otero, Zubieta y Zerecero. Este último presentó la siguiente adición, que fue aprobada:

“Como la Nación, a la vez que tiene necesidad de constituirse, tiene también la no menos grave de salvar su independencia, amenazada hoy por la más injusta y bárbara agresión, siendo hoy la guerra el pensamiento dominante, casi exclusivo y único de la totalidad de los mexicanos, la población del Distrito, representada por el Colegio Electoral, quiere que sus diputados contribuyan a facilitar al gobierno todos los recursos necesarios para hacer la guerra, hasta dejar asegurada la independencia y el honor nacional.— Zerecero”.



29 de noviembre de 1846

Programa de la mayoría de los diputados del Distrito Federal

Emitidas por los electores primarios del Distrito Federal las principales ideas que han considerado dignas de consagrarse en el nuevo código fundamental de la Nación, e interpelados por ellos para que hagamos una solemne manifestación de las nuestras, imitando su noble ejemplo y correspondiendo a sus deseos, vamos a proclamar a la faz de la República nuestra profesión de fe, para que así se sepa con anticipación lo que se tiene que esperar de nosotros, en la misión augusta de representantes del pueblo.

Demostrados por la experiencia los graves inconvenientes de la centralización administrativa, establecida desde mediados del año de 34 sobre las ruinas de las libertades y franquicias provinciales, temeridad sería no convenir con los citados señores electores en la necesidad urgentísima que hay, de restablecer de una manera sólida el principio federativo bajo formas democráticas, para reparar los males que desde entonces se empezaron a sentir, y poner por este medio la República en camino de salvación. Vasto, inmenso nuestro territorio, con una población de siete a ocho millones de habitantes dispersa en él, centralizar la dirección de todos los negocios públicos sin fraccionar la soberanía para el cuidado de los intereses especiales de las localidades, sería acumular la vida de la sociedad en un punto y dejar lo restante que constituye la fuerza principal de la Nación, frío, inerte y en un verdadero estado de parálisis. Porque un poder central constituido de este modo, no pudiendo abrazar todos los detalles de la vida social de una extensa República, aniquila la energía colectiva de los ciudadanos que deja en la inacción, para obrar por medio de agentes indiferentes o injustos, que o le sublevan los pueblos por sus iniquidades, o que a lo más sólo pueden proporcionarle resultados incompletos en los mejores proyectos de administración que se proponga desarrollar.

Además, acostumbrándose el ciudadano según ese sistema a no tomar parte en la suerte de su provincia o su ciudad, y a que todo se haga sin su concurso, se persuade de que nada de lo público le toca, y que todo pertenece a un extranjero poderoso que se llama gobierno, y que tiene tan lejos de sí que no le afecta ni le interesa. Así es que se muestra indiferente a cualquiera mejora social que se proyecte, y aun tranquilo espectador en los grandes peligros de la patria, en que o cree no necesitarse de su cooperación para salvarla, o supone, cuando se le exigen, tener derecho para rehusarlos. Pruebas tristes de esta verdad hemos tenido antes del restablecimiento del sistema federal, pues que muerto entonces el patriotismo de las localidades, el gobierno pidió recursos

Nota: El texto fue tomado de *Derechos del pueblo mexicano*, Cámara de Diputados, XLVI Legislatura. Primera edición, VIII tomos, México, 1967.

a los pueblos para defender su territorio, su nacionalidad sumamente comprometida, y le respondieron con una indiferencia glacial, dejándolo reducido a los miserables arbitrios que por la fuerza se pudo proporcionar: la España misma da un testimonio irrefragable del poder enérgico de las libertades locales; abandonada de sus reyes, sin gobierno, o más bien, con uno contrario establecido en su capital, halló su salud en sus provincias, que en un momento se organizan y luchan a brazo partido con el coloso del siglo, que tenía aterrado al viejo mundo. Pero ¿a qué debió el cuerpo de la Grecia su larga prosperidad? A la sombra de las confederaciones ¿no embistieron los romanos, como dice Montesquieu, con el orbe entero, y a la sombra de ellas no se defendió el orbe entero contra los romanos? Y cuando Roma llegó al colmo de su grandeza, ¿no pudieron los bárbaros resistir a los romanos con el auxilio de las confederaciones que el espanto había formado a la otra parte del Rhin y del Danubio?

Por otra parte, separadas nuestras provincias entre sí por largas distancias y desiertos, en una extensa superficie de ciento veinte y cinco mil leguas cuadradas, el amor de esa patria inmensa aparece vago, indefinido, y conviene fortificarlo, estableciendo focos que sirvan de apoyo al patriotismo nacional. Pero esos focos no pueden hacerse consistir en otra cosa que en las administraciones provinciales, en la soberanía de los Estados que influye en cada momento, en cada instante, sobre el bienestar o la miseria de sus moradores, y que obra en éstos por el poder de los recuerdos, el egoísmo de provincia y de familia, y reúne en fin todo lo que hace el instinto de la patria tan poderoso en el corazón del hombre. Robustecido, desarrollado entonces el patriotismo provincial, buscará a los demás miembros de la gran familia, que sin un poder central abusivo que la haga odiosa, se conciliará el afecto de las localidades por la comunidad de sus intereses materiales y las estrechará entre sí por los lazos naturales de su origen y los morales de la identidad de sus ideas y sentimientos.

Útil pues, conveniente y necesaria la adopción de la descentralización administrativa para el cuidado de los intereses especiales de las provincias, el principio federativo es la base sobre que debe levantarse nuestro edificio social. Pero en posesión el centro de absorber lo más que puede del poder local, por la ciega obediencia que hasta aquí se le ha prestado, conviene precaver a éste de las continuas agresiones de aquél, que hizo de su autoridad en otra vez y bajo el mismo régimen el derecho común, y el excepcional del de la soberanía de los Estados. Así es que se arrogó, abusando de sus medios de acción las facultades que no se le había negado ni tampoco concedido por la Constitución, y partiendo de este principio destructivo de la independencia de las localidades, anulaba las elecciones de los gobernadores y legislaturas, los sustituía con las autoridades de su confianza, valiéndose de las facciones interiores que servían de instrumento a sus designios, e invadía de otros modos diferentes las prerrogativas de las administraciones provinciales, hasta que al fin logró su completa destrucción. Es por lo mismo indispensable poner un dique a semejantes demasías, consignando en la Constitución el principio contrario, de que los poderes no delegados a las autoridades de la Unión ni negados a los Estados por el código fundamental de la República, se entiendan reservados a los Estados respectivos; estableciéndose además, que cualquiera providencia que dicte el Ejecutivo o Legislativo general, excediéndose de las facultades

que se les hubiesen concedido en el mencionado código, pueda ser reclamada por las legislaturas, y anulada, si en un tiempo dado la mayoría de los Estados, por los órganos referidos, la declarase no conforme con la Constitución federal.

Poco eficaces serían, sin embargo, esas garantías legales, si no se proporcionasen a la vez a las localidades medios físicos para hacerlas respetar, proclamando el derecho que asiste a todos los mexicanos de tener y portar armas de guerra, y permitiendo para que puedan armarse la libre introducción, circulación y fabricación de éstas en el territorio de la República, sin que el Congreso General ni ninguna otra autoridad pueda en ningún tiempo restringir las citadas libertades. de otro modo, además de que la Nación quedaría a merced de cualquiera usurpador que lograrse hacerse de alguna fuerza para oprimirla, en un conflicto exterior se vería también en la imposibilidad de contribuir a la defensa de su honor y sus derechos. ¿Qué sucede hoy en que empeñada en una guerra que tiene tan seriamente comprometido su porvenir, sus hijos se levantan por todas partes para escarmentar la injusticia de su temerario agresor, y se encuentran desprovistos de armas, teniendo los habitantes de las costas que llorar de despecho, al ver en peligro sus hogares sin poderlos defender?

Mas asegurado el principio federativo por los medios que acabamos de indicar, nos ocuparemos ahora de los que deben, en nuestro concepto, emplearse para desenvolver, robustecer y fortificar el imperio de la mayoría sobre el de las minorías, siempre injustas y opresivas. Eminentemente populares las instituciones que deben establecerse, son incompatibles con ellas las elecciones indirectas de mandatarios del pueblo, ya para el Ejecutivo y Legislativo de la unión, ya para los gobiernos y legislaturas de los Estados. Un sistema electoral tan vicioso sólo ofrece el simulacro de una representación democrática, porque ni los electores intermediarios pueden recibir instrucciones especiales de sus respectivos comitentes para nombrar a las personas que sean de su confianza, ni aunque pudiesen recibirlas, habrían de poder cumplir con ellas por la diversidad de las voluntades de los votantes, que los hubiesen investido del Poder Electoral. Es por lo mismo muy frecuente ver en las elecciones indirectas, electos para casi todos los destinos de nombramiento popular, sujetos en quienes el pueblo jamás habría pensado, si se le hubiese dejado obrar por sí; y de esto tenemos ejemplos prácticos entre nosotros, en que con motivo de haber sido nombrados funcionarios antipáticos a las masas, hemos tenido que presenciar espantosas sublevaciones para mengua nuestra y descrédito de las instituciones republicanas.

Siendo además en tales elecciones corto el número de los electores, hay más facilidad al artificio y a la intriga, y nada es más común que esperarlos en las capitales para hacerlos plegar a la voluntad de los gobernadores o de otros magnates que viven en ellas. Pero difícil será que suceda otro tanto, cuando un Estado, la República entera, tenga inmediatamente que concurrir a la elección de sus funcionarios, porque entonces sólo podrá fijarse la atención de millares de ciudadanos por una reputación muy extensa, fundada en un mérito positivo. Defectuoso por tanto este sistema, debe a todo trance proscribirse y adoptarse en su lugar el de las elecciones directas, que siendo las únicas verdaderamente populares, son también las únicas capaces de investir a los funcionarios elegidos de este modo de una verdadera fuerza, haciéndoles echar profundas raíces en la opinión.



Para esto puede cada Estado dividirse en secciones de dos a cinco mil almas, en que los ciudadanos establecidos en ellas elijan inmediatamente, en un mismo día y con la debida distinción, a sus diputados y senadores al Congreso General, al presidente de la República, y además un escrutador que concurra con los otros de las demás secciones a la capital del Estado, a hacer el escrutinio general de los votos, así para declarar diputados y senadores a los que hubiesen reunido respectivamente para estos cargos la mayoría absoluta o relativa de los sufragios de los votantes, como para enviar al Congreso de la Unión el resultado de los votos emitidos en el Estado para presidente, con el objeto de que allí se haga el cómputo general de los datos en toda República para este destino, y se declare electo al que hubiese obtenido la pluralidad de los sufragios.

Del mismo modo que la elección de diputados y senadores al Congreso General, puede hacerse la de los gobernadores de los Estados, confiándose a las legislaturas el escrutinio de los votos emitidos en todas las secciones, si se quiere revestir de mayor autoridad el acto en que se proclame el nombramiento popular de tan altos funcionarios. Y en cuanto a los miembros de las legislaturas, sería conveniente que cada Estado se dividiese en partidos o distritos, que cada uno de éstos eligiese los representantes que correspondan a su población, y que los escrutadores de las secciones de que se ha hablado en el párrafo anterior, se reuniesen en las cabeceras respectivas, a hacer el escrutinio general de los sufragios dados por los ciudadanos del partido a declarar electos a los que la mayoría de éstos hubiese nombrado. Tal elección seccionaria de representantes a las legislaturas traería la gran ventaja de oponer un correctivo a esa inclinación que tienen los diputados, de perder de vista en las capitales los intereses de sus comitentes; porque se les sujetaría así a una responsabilidad local de opinión, y se lograría que se tomasen en cuenta las exigencias de las municipalidades, de que generalmente se prescinde cuando no hay quien especialmente las represente.

Mas no basta lo dicho para poder obtener la verdadera popularidad en las elecciones. Es preciso también extender el derecho de sufragio a todos los mexicanos, exceptuando solamente a los que no hubiesen llegado a la edad de la razón, a los dementes y a los que estén procesados o sentenciados. de lo contrario, fácil sería que se nos condujese a un gobierno oligárquico a que tienden en todas partes ciertas clases de la sociedad, para quienes la soberanía del pueblo es el imperio absoluto de los grandes, y la abatida servidumbre de las masas.

Pero llamadas éstas a ejercer derechos políticos tan importantes que ninguna razón puede autorizar para negarles, interesa sobre manera proporcionarles los conocimientos necesarios, para que los puedan apreciar y hacer de ellos el uso conveniente a los intereses especiales de las localidades o generales de la sociedad. Imposible vulgarizar la educación científica que para esto se necesitaría; preciso será atenerse a la práctica, que puede facilitarse desarrollando la administración del poder municipal que puede decirse se halla desconocido entre nosotros, estableciendo la libertad de las reuniones populares para deliberar pacíficamente sobre toda clase de asuntos, desarrollando gradualmente el juicio por jurados, y proclamando el uso libre de la palabra impresa, oral y escrita, sin ninguna previa restricción. Únicos manantiales de luz que pueden



ponerse al alcance de las masas, han dado al pueblo en la República vecina ese prodigioso acierto que se nota en la dirección de sus negocios.

Otro de los puntos dignos de tomarse en consideración, es la responsabilidad de los secretarios del Despacho, que se ha querido sujetar hasta aquí a leyes determinadas y precisas, sancionándose así la impunidad para los graves males que pueden ocasionar aquellos funcionarios, abusando de su poder sin salir de los términos de la ley escrita. Debe ser por lo mismo ilimitada y darse para exigirle facultades discrecionales a las Cámaras Legislativas del Congreso General respecto de las faltas oficiales en que incurran.

Hay mil modos, decía Benjamín Constant, a propósito de esta cuestión, de emprender injusta o inútilmente una guerra, de dirigirla, con demasiada precipitación, lentitud, o negligencia; de demostrarse demasiado inflexible o débil en las negociaciones; de hacer vacilar el crédito, ora con operaciones indiscretas, ora con insensatas economías, o bien con infidelidades enmascaradas bajo distintos nombres. Si cada uno de estos modos de delinquir contra el Estado, debiera indicarse y especificarse por una ley, el código de la responsabilidad se convertiría en un tratado de historia política, y sin embargo sus disposiciones alcanzarían solamente a lo pasado y los ministros hallarían fácilmente para lo futuro nuevos medios de eludirlo.

Siguiendo la misma doctrina, decía el diputado Sedillez en la tribuna francesa: en esta misión (la de juzgar a los ministros) importa mucho que no se consideren las dos Cámaras ni como tribunales ni como jueces, sino como un jurado supremo, que no podrá desempeñar tan dignamente sus altas funciones hasta tanto que se vea libre de todas las trabas legislativas y no conozca por regla de su conducta y decisión, más que su inteligencia y su conciencia.

“Tal vez se creará, dice en otra parte el citado Constant, que pongo a los ministros en una posición harta desfavorable, pues al paso que exijo para el simple ciudadano la salvaguardia de la exacta aplicación de las leyes, dejo a aquellos a merced de la arbitrariedad de sus acusadores y sus jueces. Mas esta arbitrariedad es inherente a la misma cosa, y debemos convencernos de que tales inconvenientes se disminuyen con la solemnidad de las fórmulas, el augusto carácter de los jueces y la moderación de las penas. Así es que de acuerdo con tan célebres publicistas y con la legislación y práctica observada en Inglaterra, Francia y los Estados Unidos, los que suscriben opinan, que debiendo ser discrecional el juicio que se siga a los ministros por las faltas que cometen en el ejercicio de sus funciones oficiales, sean sus jueces la Cámara de Diputados, declarando contra ellos haber lugar a la formación de causa, y la de Senadores, absolviéndolos o condenándolos a privación de empleo e inhabilitación temporal o perpetua para obtener otro alguno, a reserva de que para las otras penas se les someta a los juzgados y tribunales ordinarios”.

Materia es asimismo digna de llamar la atención del legislador, la impunidad de tanto empleado público cuyas faltas graves y peculados escandalosos, son la causa de la ruina completa del erario nacional y del espantoso desorden que se nota en la administración de los negocios de la República. Infinitos también y por consiguiente indefinibles por las leyes los modos de abusar de sus destinos, son impotentes para juzgarlos y reprimir los jueces y tribunales comunes de justicia, que tengan que arreglarse

a textos expresos y someterse al criterio de pruebas legales, calculadas para los delitos ordinarios de la vida privada, pero notoriamente ineficaces para aquellos. No queda pues otro arbitrio para poder hacer saludables escarmientos y lograr por este medio el restablecimiento de la moral en la administración, que sujetar a todos los funcionarios públicos a un jurado supremo, que al conocer de sus malversaciones y demás faltas oficiales, obre de una manera discrecional.

Pero no puede haber para esto otro jurado más solemne ni que preste mayores garantías, que la Cámara de Representantes erigiéndose en acusadora, y el Senado absolviendo o condenando en los mismos términos establecidos para exigir la responsabilidad a los secretarios del Despacho por abusos de su encargo. Tal es el juicio político establecido en los Estados Unidos para separar del poder o de un empleo al que no le sirva con el celo y lealtad correspondiente, y el único que puede entre nosotros remediar esas defraudaciones sistemadas que tienen en la opulencia a tantos funcionarios inmorales, y a la hacienda en un estado de verdadera postración.

Pero como es difícil siempre hacer efectiva esa responsabilidad aún en los términos insinuados, conviene además para contener los excesos de los altos funcionarios y consultar a los derechos individuales, establecer que ella no excuse la de los agentes inferiores, que presten obediencia a las órdenes de los superiores que no se hallen en la órbita de sus atribuciones legales. Limitada así la responsabilidad a los casos de falta de autoridad por parte del superior que dispone, sin extenderse jamás a aquellos en que haya un abuso de facultades concedidas a éste por la ley, no habrá esa confusión de ideas, que pondría trabas a las medidas del gobierno y embarazaría su marcha. Determinar lo contrario adoptando el sistema de la obediencia pasiva, sería proporcionar medios a la arbitrariedad e instrumentos ciegos a la tiranía, poniendo tan alto la reparación de los abusos que muchas veces sería imposible lograrla.

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

- 1º. No poder ser preso ni arrestado sino por decreto de juez competente, dado por escrito y firmado, ni aprehendido por disposición del presidente de la República o gobernadores de los Estados, sino por medio de un juez civil a que se libre la orden correspondiente y en los términos que prescriba la Constitución General de la República. Exceptúase el caso de delito *infraganti*, en el cual puede cualquiera otro prenderle, presentándole desde luego al juez que deba conocer de su causa.
- 2º. No poder ser detenido por más de cuarenta y ocho horas, cuando lo aprehenda su juez competente, sin proveer éste el auto motivado de prisión y recibirle su declaración preparatoria.

- 3°. No poder ser incomunicado, sino en el caso de que se califique bajo la responsabilidad del juez como indispensable esta providencia para la aclaración del hecho, sin que la incomunicación pueda jamás hacerse más que una sola vez ni exceder del término de tres días.
- 4°. No podersele juzgar ni sentenciar por jueces establecidos, ni por leyes dictadas después del hecho que haya motivado el litigio o la formación de su causa.
- 5°. No podersele obligar a hacer lo que los funcionarios públicos le ordenen, cuando para ello no estén autorizados por las leyes.
- 6°. No podersele impedir practicar lo que las leyes no le prohíban.
- 7°. No poder ser privado de su propiedad sino para objetos de utilidad pública y en el modo y forma que las leyes determinen.
- 8°. Poder dedicarse a cualquier ramo de industria en los mismos términos en que puedan hacerlos los naturales de la República.
- 9°. No poderse catear la casa de su habitación, su correspondencia ni papeles, sino con asistencia de un juez civil y declaración jurada de un testigo que deponga hallarse en determinado lugar de ella la cosa o persona solicitada.
10. Poder por sí, o reunido con otros ciudadanos, dirigir a las autoridades peticiones respetuosas.

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

Tales son los puntos más importantes, dignos a juicio de los que suscriben, de consignarse en el código fundamental. Pero debiendo procurarse por todos los medios posibles que éste sea el resultado de la voluntad general, conviene someterlo a la sanción de los Estados, de modo que sólo se considere obligatorio lo que apruebe o inicie la mayoría de las legislaturas, antes o al tiempo de revisarlo. Así se evitará que por no comprender los representantes del pueblo los verdaderos intereses o deseos de sus comitentes, aparezca una Constitución no acomodada a las exigencias públicas y sea por lo mismo de poca estabilidad y duración. Por otra parte, conforme lo expuesto con lo practicado en la República vecina, que debe a tan sabia precaución la permanencia de sus leyes fundamentales, sin que hasta aquí hubiese habido necesidad de hacerles ni las más pequeña alteración, lo es también con el estado presente de la nuestra, en

que atropellado el Pacto de Unión celebrado en 1824, debe concurrir a formar otro la mayoría de sus partes integrantes, dando para ello poderes a representantes de su confianza, y reservándose el derecho importantísimo de aprobar y modificar.

En fin, para concluir y después de haber emitido nuestro juicio sobre las disposiciones más esenciales que deben en nuestro concepto figurar en la nueva Constitución de la República, tocaremos, aunque ligeramente, el grave asunto de la guerra en que nos hallamos comprometidos con los Estados Unidos. Tratándose en ella de los futuros destinos de nuestra raza, expuesta a ser examinada por un pueblo que enemigo de las demás, las proscribire, para hacer en el Nuevo Mundo exclusivo el imperio de la suya, ningún sacrificio por grande que sea, debe dejar de hacerse por nuestra parte para detenerlo en los pasos de gigante, con que se arroja sobre el continente, considerándolo como una inmensa fortuna que por todo derecho le pertenece. Opinamos por consiguiente, que inexorables en el sostenimiento del territorio que hemos heredado de nuestros padres, jamás depongamos las armas, ni menos pensemos entrar en negociaciones de paz, mientras las falanges enemigas no hubiesen evacuado completamente nuestro suelo, inclusive el de la provincia de Tejas. Porque vale más cien veces imitar la heroica conducta de Sagunto y de Numancia, que dejar sin patria a nuestros nietos, y legarles la ignominia de la irresolución de sus abuelos.

México, 29 de noviembre de 1846. —Manuel Crescencio Rejón. —Fernando Agreda.  
—José María del Río.



5 de abril de 1847

Dictamen de la mayoría de la Comisión de Constitución  
y voto particular de uno de sus individuos

Sala de Comisiones del Soberano Congreso Constituyente. —La mayoría de la comisión de Constitución opinaba no abrir dictamen sobre la proposición presentada el 15 de febrero último por treinta y ocho señores diputados, mientras no se resolviese sobre la amnistía propuesta por el gobierno a consecuencia de la insurrección de varios cuerpos de la Guardia Nacional de esta ciudad en el próximo pasado marzo. Expúsole así el Congreso; pero desechado su dictamen, vese ahora en la precisión de emitir su juicio sobre la citada proposición.

Impacientes los señores diputados porque de una vez se fije la Constitución del país, por si desgraciadamente las circunstancias no permitiesen decretar la que el actual Congreso ha sido llamado a formar, han clamado por la de 1824, llegando a solicitar hasta que sea la única que rijan mientras se reforma con arreglo a los artículos que sobre el particular se hallan consignados en ella. Justos sus recelos, de los que también participa la mayoría de la Comisión, cree ésta que puede llenarse el objeto que se proponen con declarar el citado código vigente, ya *sin las modificaciones del decreto del 21 de diciembre próximo pasado*, y mientras ésta se reforma por la actual representación nacional.

Así se logrará que en el evento desgraciado de que el presente Congreso no pueda cumplir con la parte más importante de su misión, no quede la República inconstituida: y se le dejará por otro lado expedito para hacer las importantes reformas que la experiencia ha manifestado deben hacerse en la referida Constitución.

Así que la comisión concluye presentando el examen y resolución del Congreso las siguientes proposiciones:

1. Se declara que el pacto de Federación celebrado por los Estados Unidos Mexicanos en 1824, es la única Constitución legítima del país, cuya observancia y cumplimiento obliga estrictamente a los actuales supremos Poderes de la Unión a los Estados y a cada uno de los habitantes de la República, mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el presente Congreso.

Como económica. la comisión de Constitución presentará a la mayor posible brevedad su dictamen sobre las citadas reformas.

México, abril 5 de 1847. — Rejón. —Cardoso. —Zubieta.

Nota: El texto fue tomado de *Derechos del pueblo mexicano*, Cámara de Diputados, XLVI Legislatura. Primera edición, VIII tomos, México, 1967.

## Voto particular

*Señor:*

Al recibir del Congreso el difícil encargo de concurrir a formar el Proyecto de Constitución, no pensaba yo que había de llegar a verme en la penosa situación en que me encuentro, precisado a dar cuenta con mi opinión individual, desgraciadamente para mí, en discordancia con la de la respetable mayoría de la comisión. Esperaba, por el contrario, que unidos todos en principios, respecto de la obra que se nos había encomendado, nos entenderíamos perfectamente, y que después de discutir más bien la forma y los pormenores, que los puntos cardinales, habríamos de presentar al Congreso un dictamen, que corregido por su sabiduría llenara el objeto principal con que se determinó reunirlo. la conservación del sistema federal, el establecimiento de los principios liberales y filosóficos que corresponden a nuestro siglo, el desarrollo rápido y seguro de la democracia, están y han estado siempre unánimemente admitidos en el Congreso. Porque el imperio de las circunstancias, los tristes resultados de nuestras pasadas discordias, la variedad de opiniones, inevitable en materias a la vez tan difíciles como importantes, no han alcanzado a establecer otras diferencias que las relativas a los mejores medios de hacer triunfar aquellos principios y las que consisten en algunas cuestiones de un orden secundario y aun transitorio.

Mis esperanzas, sin embargo, no han llegado a realizarse: nuestra división a la que dieron motivo algunos incidentes extraños al objeto de mi dictamen, vino a ser inevitable, y ha debido colocarme en la desventajosa posición de fiar a mis solos esfuerzos el patrocinio de una opinión delicada por la materia sobre que versa, y mucho más delicada por razón de las circunstancias.

Pero precisamente por ellas es a mi juicio, señor, en extremo conveniente que cuanto antes se fije de una manera definitiva la organización política del país por medio del Código fundamental; no puede disputarse la conveniencia de adoptar con reformas el de 1824; están patentes los puntos de mejora que demandan la seguridad y progreso de nuestras instituciones; y para decretarlas hay en el patriotismo del Congreso y en la verdadera situación de los negocios públicos los elementos necesarios para cumplir dignamente nuestro encargo. Mas en el estrechísimo plazo que se nos ha señalado, y distraído yo con el despacho de otras comisiones demasiado urgentes, apenas tendré lugar de indicar las razones en que me fundo. Consuélame el que mi deseo, más que de fundar un voto particular, es el de exponer mis convicciones sin pretensión alguna de que ellas sean aprobadas.

Que la situación actual de la República demanda con urgencia el establecimiento definitivo del orden constitucional, es una verdad que se palpa con solo contemplar esa misma situación. Comprometida una guerra, en la que México lucha nada menos que por su existencia; ocupada la mitad de su territorio por el enemigo, que tiene ya siete Estados en su poder; cuando acaba de sucumbir nuestra primera ciudad marítima, y se halla seriamente amenazada aun la misma capital, ninguna cosa sería mejor que la existencia de alguna organización política, que evitando las dificultades interiores,

dejase para después el debate de los principios fundamentales. Pero ella no existe, y para llevar a cabo esa misma guerra, es preciso hacer que cuanto antes cese la complicación que la dificulta. En la guerra todavía con más razón que en la paz, un pueblo no puede vivir y resistir, sino cuando cuenta con la acción de todos los elementos de su poder y siendo su organización política la sola que los combina, dirige y regulariza, no es posible que él se salve si se le mantiene bajo una organización enteramente viciosa. No es culpa nuestra, sino un efecto de lo pasado, el que tan grande así sea la complicación de las circunstancias. la debilidad de lo que existe es patente, sin que haya por qué hacerse ilusiones.

Nada hay sólido y organizado. Todo lo que tenemos es de ayer: fue obra de un movimiento, que por nacional que haya sido no pudo dar a las cosas la seguridad que producen el tiempo y el arreglo. El Gobierno federal acaba de organizarse, y todavía lucha con mil dificultades; con la violencia de todo estado de reacción, con la falta de sus medios de poder, con la inexperiencia de un orden casi nuevo, con el espíritu de recelo, tan propio de estos momentos, con la alarma de todos aquellos que viendo su suerte ligada con las instituciones, no saben si sus intereses serán sacrificados o respetados. Los Estados ensayan con desconfianza su poder; el centro ve que no es tan acatado como debería serlo; y la revolución acaba de apoderarse de la más hermosa de todas nuestras esperanzas, de la Guardia, que en un momento de vértigo ha dado un ejemplo que los amantes de las instituciones esperan no se repetirá más. En resumen, tenemos hoy al Poder Público abrumado con las dificultades de una guerra indispensable y con las de una organización en que todo es transitorio, en que ningún poder tiene la conciencia de su estabilidad, en que se notan tendencias de desunión muy alarmantes, en que se echan de menos ciertas condiciones de orden y todo esto cuando la guerra civil ha sido un hecho, cuando todavía es tal vez una amenaza.

A la vista, pues, de una situación tan peligrosa, yo he creído que todo estado provisorio, por sólo el hecho de ser tal, no tendría la fuerza necesaria para dominar las circunstancias, y que el mejor de todos los remedios sería resolver de una vez el problema, tomar con mano firme la dirección de los negocios, adoptar las reformas que se reclaman, dotar a las instituciones de la fuerza que necesitan, y hacer entrar de luego a luego y con toda prontitud a la Nación en el sendero tranquilo de un orden constitucional, que no estando amenazado de un cambio, diera a todos los intereses sociales, orden, quietud y seguridad.

Y en este juicio me confirmo tanto más, cuanto que veo que la revolución de agosto y la opinión pública nos han procedido en el señalamiento de los medios más adecuados para conseguir ese fin, porque en efecto, es necesario considerar que aquel movimiento no ha sido tan solemnemente acogido, sino porque él obró dos grandes bienes; puso término a una orden de cosas que conspiraba contra las formas republicanas, y devolvió a México las únicas instituciones con que la República y la libertad podían ser entre nosotros una realidad. Así el restablecimiento de la Federación, decretado simplemente como una organización provisorio, y sometido a la decisión de este Congreso, se ha verificado y existe como un hecho consumado e inatacable. Los antiguos Estados de la Federación han vuelto a ejercer su soberanía, han recobrado el ejercicio pleno de ese

derecho, según la expresa declaración de algunos y la manera de obrar de todos ellos; siendo evidente que nadie trata de contradecir ese hecho, y que nada sería hoy tan inútil como emprender demostrar la necesidad y conveniencia del sistema federal. ¿Por qué, pues, no acabar de reconocer ese hecho, poniendo las instituciones federales a cubierto de los peligros que trae consigo su aparente estado de mera provisionalidad? la manera de hacerlo me parece perfectamente indicada por la prensa, por las Legislaturas y por el considerable número de señores diputados que han pedido el “restablecimiento de la Constitución de 1824 con las reformas convenientes”.

La sola idea que de este propósito pudiera separarnos, el empeño de hacer una nueva Constitución federal, o de alterar sustancialmente aquélla, es una idea halagadora, pero funesta, una tentación seductora el amor propio, pero cuyos peligros deben retraernos. Desde 1835, en que sometida la República por la fuerza de una revolución, se cometió el crimen de destruir una Constitución sobre cuya legitimidad jamás se ha cuestionado, y que tenía la imponderable ventaja de ser la primera y haber durado once años: cuantos han querido construir sobre las ruinas de aquélla, otro edificio, han recibido el más triste desengaño. la discusión de leyes fundamentales, hecho fecundísimo en peligros, ha venido a ser nuestro estado normal. Todos los que tuvieron la ilusión de creer que iban a fijar la cuestión por medio de sus respectivos sistemas, han visto a muy poco tiempo sus obras arrancadas de cimiento por el torrente de las revoluciones. Antes que ésta, y sin contar con que los Congresos constitucionales han estado sin cesar ocupados en la discusión de las reformas, en sólo doce años se ha reunido cuatro asambleas constituyentes, sin adelantar un solo paso en el camino de nuestra reorganización y para venir a colocarnos al cabo de este tiempo en la misma situación que guardábamos en 1835, con más, los tristes frutos de ese desorden, con el territorio desmembrado, la guerra civil convertida en hábito, la sociedad disolviéndose por la corrupción.

¿No es ésta una lección viva e indeleble del respeto con que deben mirarse las instituciones primordiales de un pueblo? ¿Si cediésemos hoy a la tentación de formar un Código nuevo para presentar en él bajo su aspecto literario y científico ventajas que son bien fáciles sobre la Constitución de 1824, quién no aseguraría que esta obra, hija de nuestras tristes circunstancias, publicada en medio de las discordias civiles y expuesta al juicio de tanta opiniones, el embate de tantos intereses, pudiera hacerse superior a ese hábito de desprecio, de movilidad y de destrucción que nada respeta? ¿Qué esperanzas podríamos tener de que no pasara al olvido, como las anteriores, después de un reinado corto y tempestuoso, en el cual ni se popularizarían sus principios, ni se harían sentir las ventajas prácticas de su aplicación? la primera condición de vida de las leyes fundamentales, después de su conveniencia, es el amor y la veneración del pueblo.

Y esta condición no le viene de su perfección científica y literaria, porque hay pocos jueces de ella, y estos mismos se dividen en materia tan controvertible, sino de los recuerdos que excitan, de las opiniones que sobre ellas se transmiten de padres a hijos. Bajo este aspecto, la antigüedad es por sí sola una recomendación; y el mejor Código que hoy se redactara por nosotros, no podría competir en aquellas ventajas con el de 1824, superior a todos en respecto y legitimidad. En la época de su formación



nadie contestó los poderes de los diputados electos en medio de una paz profunda: todos los Estados concurrieron a aquella solemne convención, y ella se verificó en medio también de las emociones de un pueblo que acababa de conquistar su independencia, y que se entregaba a las ilusiones del más venturoso porvenir: la Nación entera la recibió como el precio de sus sacrificios pasados, como el emblema de sus esperanzas futuras; y le conservó un tal amor, que fueron necesarios el engaño y la opresión para arrebatársela de sus manos, que nunca han dejado de combatir por ella. Por otra parte, el recuerdo de esa Constitución está unido al del establecimiento de la República y del sistema representativo, que ella misma afianzó; al de las libertades locales, tan queridas de la Nación; al de nuestra respetabilidad exterior que permaneció inviolable durante su reinado; al de los únicos días pacíficos y venturosos de que hasta hoy hemos disfrutado. El menos detenido examen de nuestras circunstancias actuales, debe convencernos de que nos hallamos muy lejos de poder contar con tan favorables auspicios: debe persuadirnos a que nada será hoy tan patriótico como el colocar las leyes fundamentales de la República bajo el amparo de todos esos prestigios.

Para conocer toda la importancia de esta observación, es necesario recordar que los pueblos se gobiernan por los hábitos y las creencias, por la imaginación y las costumbres. Bajo el aspecto de una combinación hábil y de una exposición brillante, servirán siempre de admirables modelos las Constituciones de la Francia revolucionaria: allí los principios están expresados con energía y concisión, las ideas desarrolladas en todos sus pormenores, las combinaciones más profundas e ingeniosas seguidas con maestrías; y sin embargo, pasaron las unas después de las otras sin apoderarse de la sociedad, mientras que a pesar de su desfavorable origen, la Constitución de 1845 ha durado treinta años, sólo porque ella vino a aparecer como la transacción entre el antiguo y el nuevo Estado, sólo porque hacía servir los prestigios de lo pasado a la realización de las esperanzas del porvenir. El ejemplo de la Inglaterra es todavía más palpable. Aquella Nación, que fue la cuna de las instituciones representativas, conserva desde ha dos siglos su Constitución diseminada en multitud de leyes, muchas de ellas oscuras y mal redactadas; y sin embargo, es tal el amor de todos los ciudadanos ingleses hacia sus instituciones, que las reformas se promueven sólo acerca de los puntos especiales que demandan mejora, y que si se anunciara el proyecto de relucir aquellos primitivos establecimientos a un Código tan perfecto, como podría fácilmente hacerlo esa Nación tan sabia, todos los partidos se unirían contra el funesto promovedor de la perfección. la misma Constitución de los Estados Unidos dista mucho de ser una obra acabada: ella se refiere en gran parte a las costumbres sociales de aquel pueblo, y precisamente porque está en perfecta consonancia con ellas ha presidido la marcha más admirable que se registra en la historia antigua y en la moderna. de aquí se sigue que un legislador inteligente preferirá siempre una Constitución en que el pueblo vea simbolizadas su gloria, su nacionalidad y sus libertades, aunque ella no sea perfecta, a otra que lo sea, pero sin recuerdos y sin prestigios.

Finalmente, y para expresar con lealtad al Congreso los motivos que me han decidido a favor de la subsistencia de la Constitución de 1824, diré que considero como inapreciable la ventaja de su legitimidad, que a algunos otros parece poco importante.

Ya expresé antes que el resultado producido por la destrucción de nuestro pacto primitivo, fue el de proclamar que la sociedad estaba inconstituida, y abandonaría así a la turbulenta lucha de todos los que creen poseer el secreto de fijar sobre diversas bases su estable organización. Y para terminar este movimiento funesto, ¿cuál medio habría mejor que el de volver al punto de partida, reconocer que la Nación ha estado y está constituida, desaprobando los resultados de un crimen en el que apareceríamos igualmente complicados adoptando sus consecuencias, anunciar solemnemente en favor de la unión, que en México no hay otros derechos que los creados por la Constitución de 1824, y exigir de todos el cumplimiento de las obligaciones correlativas? Sólo así podremos decir que hemos vuelto su respetabilidad a las leyes, y esta especie de abdicación de la omnipotencia del poder constituyente ante la legitimidad de nuestro pacto primitivo, sería un ejemplo tan útil para la República como honroso para el Congreso.

Insisto, pues, en la opinión que ya otras veces he manifestado, de que nosotros mismos debemos limitar nuestros poderes y nuestra tarea a sólo hacer en la Constitución de 1824 las reformas que demanda su propia estabilidad; y esto por razones que están al alcance de todos, y son a mi modo de ver, incontestables.

La necesidad de reforma la Constitución de 1824 ha sido tan generalmente reconocida como su legitimidad y su conveniencia. En ella han estado siempre de acuerdo todos los hombres ilustrados de la República, y han corroborado la fuerza de los mejores raciocinios con la irresistible evidencia de los hechos. ¿Quién al recordar que bajo esa Constitución comenzaron nuestras discordias civiles, y que ella fue tan impotente contra el desorden, que en vez de dominarlo y dirigir la sociedad, tuvo que sucumbir ante él, podrá dudar que ella misma contenía dentro de sí las causas de su debilidad y los elementos de disolución que minaban su existencia? Y si pues esto es así, como lo es en realidad, ¿será un bien para nuestro país el levantarla sin más fuerza ni más vigor que antes tenía, para que vuelva a ser una mera ilusión su nombre? ¿No sería decretar la ruina del sistema federal restablecerlo bajo las mismas condiciones con que la experiencia ha demostrado que no puede subsistir, y precisamente hoy que existen circunstancias mucho más desfavorables que aquellas que bastaron para destruirlo? Ni la situación de la República puede ya sufrir por más tiempo un estado incierto y provisional: la gravedad de sus males, la fuerza con que los acontecimientos se precipitan, demanda pronto y eficaz remedio; y pues que él consiste en el establecimiento del orden constitucional, no menos que en la conveniencia y solidez de la manera con que se fije, parece fuera de duda que es de todo punto necesario proceder sin dilación a las reformas.

En días muchos menos desgraciados ellas fueron el voto constante de la Nación, expresado por todos los medios legítimos de que ella puede valerse, para enunciar su voluntad. Jamás, desde 1834 hasta la fecha, se ha proclamado la restauración del sistema federal, sin pedir como una necesaria condición para dar firmeza al principio federativo y regularizar sus consecuencias, las importantes reformas en la antigua Constitución. Nadie ha promovido que ella vuelva a regir en el país y que se conserve intacta contra las indicaciones de la experiencia. Sobre este punto entiendo por lo mismo

que obra en toda su fuerza la plenitud de nuestros Poderes; y así, desentendiéndome de refutar una opinión que no tiene partidarios, voy a manifestar al Congreso cuáles sean a mi modo de ver las modificaciones indispensables y más urgentes que exige nuestra situación, y cuál el medio mejor de facilitar otras nuevas para después, hasta llegar a aquel grado de perfección que las circunstancias no nos permiten emprender, pero cuya consecución se nos deberá igualmente si sabemos prepararla desde ahora con la previsión, con la prudencia y con el tino que deben distinguir a los legisladores de las naciones. Por lo demás, el tiempo no me permite ser largo: me propongo no pasar, sobre cada punto, de simples indicaciones, y cuanto voy a decir acerca de las reformas propuestas, probaré que ellas no pueden ser diferidas, ni para otra época ni para otro Congreso, sea cual fuere su proximidad.

Desde 1832 comenzó a observarse que la Constitución federal debía arreglar el ejercicio de los derechos de ciudadanos, y yo he creído que ésta debe ser la primera de las reformas, persuadido como lo estoy de que en este punto es en el que se caracteriza y asegura el principio de la forma de los gobiernos, según que se extienden o se limitan esos derechos. Por eso se ha dicho, con razón, que “en los Estados populares las leyes que establecen el derecho de sufragio son fundamentales y tan importantes como las que en las monarquías establecen cuál es el monarca”;<sup>1</sup> y la Constitución no debe dejar nunca a las leyes secundarias el poder de destruirlas. El medio copiado de las instituciones del Norte ¿y adoptado por las nuestras de 1824, de dejar ese arreglo a cada uno de los Estados, me parece peligroso y poco consecuente; peligroso porque así se abandona por el poder federal a otros poderes extraños un objeto tan esencial como la forma misma del gobierno, y se expone a la República a una irregularidad muy temible, y de la cual sólo sus costumbres han podido preservar a los americanos; y poco consecuentes en razón de que (y esto es lo principal) el sistema federal en su último estado de perfección, y como nosotros quisimos adoptarlos, no es como lo fue antiguamente, una simple sociedad de sociedades, sino que por el más admirable mecanismo político, los ciudadanos de un Estado que entre sí forman una sociedad perfecta para los negocios de su administración interior, reunidos con los de los otros Estados, forman por sí y sin el intermedio de sus poderes locales, otra nación no menos perfecta, cuyo Gobierno sobre el ciudadano sobre el Gobierno y la del Gobierno sobre el ciudadano, en todo lo relativo a la Unión, se ejerce directamente sin ninguna intervención del poder de los Estados. Este principio, prodigioso adelanto de la ciencia social, se observa comparando el mecanismo de la Constitución americana con el de las débiles confederaciones de la antigüedad, que sucumbieron tal vez por ese vicio, y dominaba seguramente el pensamiento de los autores de aquélla, cuando promulgaban la Constitución en nombre del pueblo de los Estados Unidos. Pues bien, una vez establecida esta verdad, demostrado que el Gobierno de la Unión es bajo cierto aspecto un Gobierno verdaderamente nacional y caracterizado por su forma con la denominación de republicano representativo popular, es preciso convenir en que a él

<sup>1</sup>Exp. de las leyes, lib. 2, cap. 2.

y sólo a él toca conservar este carácter y regularizar su propia organización por medio de la ley fundamental.

La regla adoptada sobre este punto, verá el Congreso que no podía ser más liberal. Concediendo el derecho de ciudadanía a todo mexicano que haya cumplido la edad de veinte años, que no haya sido condenado en proceso legal a alguna pena infamante y que tenga modo honesto de vivir, se establece u asegura en todos los Estados de la Unión el principio democrático de la manera más franca que pudiera desearse. la idea de exigir cierta renta, como necesaria para gozar de los derechos de ciudadano, idea recomendada por algunos escritores de acreditado liberalismo, y adoptada también en algunas de nuestras leyes constitucionales, no me parece conveniente, porque nunca puede darse una razón que justifique más bien una cuota que otra; y principalmente, porque estimando esa cuota, como una garantía de moralidad y de independencia, para que fuera justa sería necesario variarla, respecto de las diversas profesiones y de las diferentes localidades de la República, lo cual sería tan embarazoso que se haría imposible. Por lo demás para que este derecho tenga la importancia debida y su ejercicio sea la base fundamental del orden público, se hace indispensable que una ley secundaria arregle la forma en que debe acreditarse, ejercerse y suspenderse.

A mi juicio, en la Constitución, después de fijar la base, sólo deben determinarse las prerrogativas inherentes a esa cualidad; y el artículo 2º que yo propongo establece que el derecho de ciudadanía trae consigo el de votar en las elecciones populares, el de ejercer el de petición; el de reunirse para discutir los negocios públicos, y finalmente, el de pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes. de estas tres últimas prerrogativas no se había hecho mención en ninguna de nuestras anteriores Constituciones, y sin embargo, son de la mayor importancia. Si toda la teoría de la democracia representativa se redujera llamar al pueblo un día para que eligiera sus mandatarios y les abandonara después la dirección de los negocios, sería cierto, como algunos escritores pretenden, que el sistema representativo no había podido reemplazar a las antiguas formas; mientras que dejando al pueblo la constante participación y dirección de los negocios públicos por los medios pacíficos de la discusión, se coloca a los representantes bajo el influjo de sus propios comitentes, a los negocios bajo el poder de la opinión pública; y de esta manera la acción tranquila y razonada del pueblo sustituye con mil ventajas el embate de las pasiones de la multitud, engañada en el foro por las intrigas de la ambición o por la fascinadora elocuencia de los tribunos. Aun bajo los gobiernos monárquicos, donde el elemento democrático está sujeto a mil trabas y subordinado a otros adversos poderes, se admira cómo la mayoría ayudada de estos resortes poderosos, llega a tomar la dirección de los negocios y avanza todos los días en grandeza y en poder. Estos medios son de esencia en el sistema representativo. la Guardia Nacional es la garantía más sólida de las Repúblicas, y esta garantía debe también estar consignada en el Código fundamental.

El Congreso llamado a establecer estos principios, que por sí solos importan un inmenso adelanto, no puede prescindir de ellos porque los primeros ensayos sean naturalmente débiles e imperfectos. Esta es la marcha natural de todas las cosas humanas. Nada importa que el derecho de petición comience a ejercerse en el sentido

de las pasiones de nuestra época, que las primeras reuniones populares no ofrezcan todo el interés de su gran objeto, ni que la Guardia Nacional, limitada todavía a mucho menos de lo que debe ser, presente algunos vicios. En la sabia combinación de todos estos medios pacíficos de gobierno, hay una fuerza prodigiosa de adelanto: que una vez se sustraigan los negocios públicos del campo de los motines para llevarlos al de las instituciones democráticas, éstas llegarán a sobreponerse; y más, cuando es verdad que en nuestro país no encuentran esos obstáculos que en otras partes han hecho necesarios violentos trastornos y revoluciones sangrientas. Pintar los defectos del ensayo para hacer odiosa la institución, es el sofisma de los encubiertos enemigos de la libertad; pero la historia confunde este sofisma. “El mismo pueblo romano, dice un escritor profundo, este modelo de todos los pueblos libres, no se encontró capaz de gobernarse cuando salió de la opresión de los Tarquinos. Envilecido por la esclavitud y por los trabajos ignominiosos que le habían impuesto, no fue al principio más que un populacho estúpido, que era necesario lisonjear y gobernar con la mayor sabiduría, pura que acostumbándose poco a poco a respirar el aire saludable de la libertad, estas almas enervadas, o más bien embrutecidas bajo la tiranía, adquirieran gradualmente aquella severidad de costumbres y aquel noble e indomable orgullo que lo hicieron, en fin, el más respetable de todos los pueblos”.<sup>2</sup>

En las más de las Constituciones conocidas, no sólo se fijan los principios relativos a la organización de los poderes públicos, sino que se establecen las bases de las garantías individuales, probablemente porque la condición social de los asociados es el objeto primordial de las instituciones, y uno de los caracteres más señalados de la verdadera naturaleza de los gobiernos; y sin embargo de que estas garantías, en la realidad de las cosas, dependen de las disposiciones particulares de los Estados, nuestra Constitución federal declaró que la Nación estaba obligada a proteger, por leyes sabias y justas, los derechos del ciudadano; y a imitación del Código de los Estados Unidos, en varios de sus artículos se encuentran disposiciones verdaderamente filosóficas dirigidas al mismo fin. Yo no he hallado todavía una razón sólida contra este medio de poner las garantías del hombre bajo la égida del poder general, y no son pocas las que han debido decirme a su favor. En este punto la generalidad de las declaraciones constitucionales no presenta ningún inconveniente, porque los principios dictados por la razón son los mismos en todos los países y bajo todos los climas. Pero sin ellas, ¿cómo podría el gobierno general proteger esos derechos, ni afianzar en los Estados toda la realidad de las instituciones democráticas? ¿Cómo hacer efectivos los principios de libertad? Es, por otra parte, incontestable que en el estado actual de nuestra civilización no se podría dejar tan interesante arreglo a la absoluta discreción de los Estados. Por consiguiente, entiendo que la Constitución actual debe establecer las garantías individuales, y sobre bases de tal manera estables, que ninguno de los hombres que habiten en cualquiera parte del territorio de la República, sin distinción de nacionales y extranjeros, tengan que extrañar sobre este punto las mejores leyes de la tierra.

<sup>2</sup> J. J. Rousseau, con sus consideraciones sobre el gobierno de Polonia.

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

Pasando de estas dos materias a la organización de los Poderes Federales, objeto principal de la Constitución, se presenta luego el Legislativo ejercido por un Congreso compuesto de dos Cámaras. Popular y numerosa la una, representa la población y expresa el principio democrático en toda su energía. Más reducida y más lenta la otra, tiene un doble carácter muy difícil, pues que representa a la vez a los cuerpos políticos considerados como iguales, y viene a llenar la urgente necesidad que tiene toda organización social de un cuerpo, depósito de sabiduría y de prudencia, que modere el ímpetu de la democracia irreflexiva, y en el incesante cambio personal de las instituciones populares, conserve la ciencia de gobierno, el recuerdo de las tradiciones, el tesoro, por decirlo así, de una política nacional. En este punto extraño más que en otro alguno la posibilidad de combinar con calma mis ideas, y de exponer al Congreso con detenimiento las razones de la reforma que le propongo.

Respecto de la Cámara popular, asentado como un principio que debe representar a los individuos, no quedan más que tres objetos de reforma, su número, las condiciones de elegibilidad y la forma de la elección.

Sobre lo primero, la Constitución de 1824, fijando la base de un diputado por cada ochenta mil habitantes, estableció la Cámara popular menos numerosa que hemos tenido; y en esto deber reformarse. La Cámara de Diputados tiene en los mejores países constitucionales un crecido número de individuos, porque sólo así expresa el elemento

democrático, reúne gran cantidad de luces, representa todos los intereses, todas las opiniones, y no queda expuesta a que sobreponiéndose algunos pocos, el arbitrio de la minoría pueda gobernarla sin dificultad. Una Cámara electa sobre la misma base, que lo ha sido el actual Congreso, aun en un país donde los negocios no fueran los menos importantes para cada particular, donde las funciones públicas no se vieran con poco aprecio, apenas podría reunir el número de cien representantes, dando así cincuenta y un votos en la representación democrática.

En orden a las condiciones de elegibilidad, mi opinión es muy franca; las estimo como un tristísimo medio de acierto: creo que la suprema condición es obtener la confianza del pueblo, y que en esta materia no puede haber garantías más que en la organización del electorado. En efecto, que se pongan todas las condiciones de elegibilidad que se quieran, que se exija una edad madura, una profesión respetable, una renta cómoda, la vecindad o el nacimiento en determinado lugar. ¿Por ventura, todos los que reúnen estas cualidades serán buenos para diputados? Y ¿los pueblos habrán de elegirles porque las tienen? No; un publicista distinguido<sup>3</sup> observa que “las elecciones recaen en determinadas personas precisamente, porque tiene cualidades que faltan a la mayor parte de los que reúnen las legales”, y la experiencia nos enseña, que mientras la ley habla de la edad, de la renta y de la vecindad, el elector busca la opinión que él cree patriótica, los intereses que estima como nacionales, y la aptitud más conveniente para hacer triunfar esas mismas opiniones y esos mismos intereses: la ley no pasa a las costumbres ni influye en los hechos; en una palabra, es inútil.

Ellas tampoco puede evitar que personas poco dignas entren al santuario de las leyes, porque las condiciones que exige no serán nunca más que una probabilidad y probabilidad remota de ciertas cualidades; y cuando el cuerpo electoral extraviado quiere hacer una mala elección, todas esas condiciones serán impotentes, porque siempre habrá individuos que tengan los requisitos que la ley establece como medio sin tener las cualidades que ella busca; con esto hay para una mala elección. ¿Quién no conoce que se pueden encontrar demagogos frenéticos con todos los requisitos de elegibilidad los más severos, así como hombres de orden entre la juventud entusiasta y sin recursos? En Roma, los tribunos del pueblo fueron patricios, y en la Convención, la más alta nobleza concurrió a destruir la monarquía y a hacer morir al rey. Hay todavía más: así como existen entre los que la ley admite algunos que no son dignos del sufragio, se encuentran en los excluidos quienes sean sobrado merecedores de él; de lo que resulta, que el sistema que combato, o aleja de los negocios a los hombres capaces, o hace infringir la ley aprobando elecciones nulas; de esto han dado el ejemplo la mayor parte, si no es que todas nuestras Cámaras: y en Inglaterra se sabe que Pitt y Fox no entraron al parlamento sino al favor de una suposición engañosa que burlaba la ley. Lo mejor es, pues, que nos separemos de la rutina y reconozcamos la verdad. Después hablaré del arreglo del poder electoral.

Pasando a tratar de la organización del Senado, ningún hombre medianamente instruido en estas materias ignora que éste es el punto más difícil, y al mismo tiempo

<sup>3</sup> Pinheiro Ferreira, Curso de *derecho público*.



él más importante de las constituciones republicanas. “Cada día debemos convencernos más, dice uno de los más ilustres pensadores de nuestro siglo, lo que los antiguos comprendían infinitamente mejor que nosotros la libertad y las condiciones de los gobiernos libres... Sobre todo, ellos confiaban el culto sagrado de la patria, el sacerdocio de la libertad, el espíritu de vida y de duración, la guardia de las tradiciones, de la gloria y de la fortuna de la Nación, la constante previsión del porvenir, a un Senado en el cual se esforzaban por concentrar todo lo que hay de bueno y de grande en las aristocracias, rehusando al mismo tiempo cuanto hay en ellas de vicioso,<sup>4</sup> Villemain,<sup>5</sup> analizando la Constitución romana, atribuye toda la gloria y la libertad de la primera República de los tiempos antiguos a la organización del Senado, que reuniendo todos los hombres eminentes, gobernó, por siglos, los negocios con alta sabiduría. En los Estados Unidos, observa el autor de la Democracia en América, que “el Senado reúne los hombres más distinguidos, asegurando que todas las palabras que salen de aquel cuerpo, harían honor a los más grandes debates parlamentarios de la Europa”.

En nuestro país, la necesidad de un cuerpo semejante se ha hecho sentir de tal manera, que en la organización del Senado es precisamente en lo que más se han diferenciado nuestros ensayos constitucionales, y sobre lo cual se han presentado mayor número de proyectos, siempre que se ha tratado de las reformas; gozando últimamente no poco ni despreciable favor la idea de llamar allí a la clase propietaria. ¿Pero esta idea es en efecto justa? Permítaseme, señor, decir que no, para que busquemos por otros medios esa institución que tan imperiosamente necesitamos. Me parece que en una República, la representación de ciertas clases que no tienen privilegios políticos, carece del fundamento con que subsiste en otras instituciones, y sacrifica a una sola condición, a la de cierto amor al orden, todas las otras condiciones eminentes de sabiduría y patriotismo que se requieren en el cuerpo conservador. Sin que sean propietarios, en un país donde la carrera política no produce a la probidad más que desgracias, y tal vez miseria, si la Constitución llama al Senado a los hombres más capaces y ameritados, ellos prestarán al orden público, a la estabilidad de las leyes y al respeto de los intereses legales de las minorías, que es preciso no exterminar ni herir, sino hacer obrar en el sentido del bien general, aquellas garantías que se buscan con el llamamiento de ciertas clases, y reunirán además el ardiente amor a la patria, el culto de la libertad y la ciencia de los negocios, que no dan los simples bienes de fortuna y que son absolutamente indispensables en aquel elevado puesto; quedando también abierta a la clase propietaria, y más fácilmente que a ninguna de las otras esta carrera de honor, si reúne esas mismas condiciones, sin las cuales ningún derecho puede tener al gobierno de su país.

Para apoyar esta opinión, ya que no me es dado exponer a la Cámara algunas observaciones sobre la influencia que la organización de la propiedad tiene en el orden político, pues que esto nos llevaría a las más abstractas y dilatadas teorías de la ciencia social, permítaseme observar que en la primera y más brillante de las aristocracias

<sup>4</sup> Sismondi di Sismondi, Ensayo sobre las constituciones de los pueblos libres.

<sup>5</sup> En su discurso sobre la República de Cicerón.



modernas, que en la Constitución inglesa, esta prerrogativa no ha sido posible, sino por cuanto a que la carrera pública ha sido la primera ocupación de la nobleza de la Gran Bretaña, porque ella ha dado constantemente para la administración, para el parlamento y para las armas los hombres más eminentes, y porque semejante al patriarcado de Roma, siempre se ha apresurado a honrarse, admitiendo en su seno a todos los hombres grandes que se levantan del pueblo. la idea de que a los propietarios, por solo serlo, se entregara la dirección de los negocios, no me parece ni justa, ni conveniente. la sola aristocracia de las democracias es la aristocracia del saber, de la virtud, de los servicios; y si bien ésta no se improvisa ni puede encontrarse fácilmente en una Nación que combatida por las revoluciones ha visto a la inmoralidad corromperlo todo, tampoco las constituciones son obras de una sola generación; necesario es crear desde ahora lo que ha de existir un día.

Sin dejar de apreciar la dificultad que presenta esta reforma, yo entiendo, señor, que conservando en el Senado íntegra la representación de los cuerpos confederados, el problema puede ser resuelto por medios sencillos, como lo son todos los de las instituciones mejor combinadas que conocemos. Si la duración de esta Cámara es más larga que la de los otros cuerpos y las otras autoridades del Estado, con eso habremos conseguido que su acción sea la más permanente y regularizada. Si además de su participación del Poder Legislativo, se extienden sus atribuciones a otros objetos igualmente interesantes, si se le deja, en parte de su totalidad, de cuerpo consultivo, para que esté siempre al alcance de los grandes negocios de la política interior y exterior, se le hará también el poder de mayor influencia. Si se le renueva parcialmente, dejando siempre una mayoría considerable, ninguna dificultad tendrá en conservar una política nacional. Si se exige para pertenecer a él una carrera pública anterior, que suponga versación en los negocios, el Senado se compondrá de hombres experimentados, y se considerará como el honroso término de la carrera civil. En fin, si después de haberlo hecho así el cuerpo más importante, el más influente, duradero y respetable del Estado, se recurre para el acierto de la elección a ese admirable medio que contienen las instituciones democráticas, y que encomian lo mismo los publicistas antiguos que los modernos; si a un periodo fijo en cada Estado se agita el espíritu pública y se produce las crisis electoral, nada más que para el nombramiento de un tan alto magistrado, entonces, sólo una reputación distinguida podrá obtener los sufragios de la mayoría de los ciudadanos. Confiando, pues, en estos medios, tengo la ilusión de creer que sin desnaturalizar la democracia, sin exclusiones odiosas ni privilegios inmerecidos, habremos acertado con el principal punto de nuestra organización política.

Consecuente con estas ideas, propongo que el Senado se componga de un número triple respecto al de los Estados de la Federación, para que habiendo sesenta y nueve senadores, haya cámara con treinta y cinco, y las resoluciones tengan al menos diez y ocho votos; propongo igualmente que se renueve por tercios cada dos años: exijo una carrera pública anterior tan conveniente como fácil de ser acreditada sin peligro alguno de fraude; y entretanto que la elección directa de senadores entra en nuestras costumbres constitucionales y se perfecciona por ellas, reconozco la necesidad de que eligiendo dos cada uno de los Estados, y garantizado así el principio federal, se nombre

otro tercio por las autoridades más propias para llamar a la dirección de los negocios a los hombres eminentes. Dando el derecho de proponer este tercio al Ejecutivo, al Senado mismo y a la Cámara de Diputados, y a esta última el de elegir definitivamente, se verifica una combinación muy apreciable, porque ella es la expresión pura de la democracia y de la Federación, tiene grandes garantías de acierto, y se quita al Senado el derecho terrible de elegir sus miembros; derecho que con olvido de la doctrina de un publicista profundo,<sup>6</sup> se le confirió en una de nuestras constituciones. de esta manera, en sólo tres artículos, expreso cuantas reformas me parecen convenientes en la organización del Poder Legislativo.

En las disposiciones de la Constitución federal relativas a la formación de las leyes, llama mucho la atención el que baste para que un acuerdo se eleve a ley el voto de los dos tercios de la Cámara iniciadora, unido al de poco más de un tercio de la revisora; porque con esto se destruye el equilibrio conveniente en ambos cuerpos; y la llama aún más, el que en este caso las observaciones del gobierno no hagan necesario para reproducir dicho acuerdo un mayor número de votos, como sucede cuando se ha aprobado por la mayoría de las dos Cámaras. Un ejemplo aclara perfectamente la contradicción de esta teoría inexplicable: suponiendo que un acuerdo salga del Congreso por la totalidad de votos de una Cámara y por los de la mayoría de la otra, si el gobierno le hace observaciones y se reproduce la misma votación no es ya ley porque no hay dos tercios en ambas Cámaras; y si ese mismo acuerdo hubiera tenido en su favor menos votos, es decir, menos garantías de acierto, si su aprobación, en vez de unánime, hubiera sido por los dos tercios de la iniciadora, y no por la mayoría, sino sólo por algo más de un tercio de la revisora; a pesar de las observaciones del Ejecutivo, habría llegado a ser ley.<sup>77</sup> Para evitar este mal, que puede ser muy grave, un artículo de las reformas establece que para toda ley se necesita la aprobación de la mayoría en una y en otra Cámara.

Respecto del Ejecutivo, pocas y muy obvias son también las reformas que me parecen necesarias. En ninguna parte la Constitución de 1824 se presenta tan defectuosa como en la que estableció el cargo de vicepresidente de la República. Se ha dicho ya muchas veces, y sin contestación, que el colocar enfrente del Magistrado Supremo otro permanente y que tenga derecho de sucederle en cualquier caso, era una institución sólo adoptable para un pueblo como el de los Estados Unidos, donde el respeto a las decisiones de la ley es la primera y más fuerte de todas las costumbres, donde la marcha del orden constitucional durante más de sesenta años, no ha sido turbada por una sola revolución; pero del todo inadecuada para un país en que las cuestiones políticas se han decidido siempre por las revoluciones, y no por los medios pacíficos del sistema representativo, en que la posesión del mando supremo ha sido el primer móvil de todas las contiendas, la realidad de todos los cambios. Y cuando se observa que el método

<sup>6</sup> Montesquieu, en el *Espíritu de las leyes*, Lib. 2, cap. 3.

<sup>7</sup> Permítaseme un cálculo que hace todavía más palpable esa contradicción. Supongamos que el Senado consta de 30 individuos y la Cámara de Diputados de 75; si un acuerdo iniciado en ésta tiene a su favor en primera y segunda discusión el voto de 75 diputados y 19 senadores, basta el veto del Ejecutivo para que no sea ley; si el mismo iniciado en la de Senadores tuviera en su favor el voto de 20 y de 26 diputados, sería ley, a pesar de las observaciones del Ejecutivo; en el primer caso hay por la ley que no se publica, 94 votos contra 11; en el segundo por la ley que se publica, 48 votos contra 59.

electoral se arregló en la Constitución de 1824, de manera que los sufragios no se diesen separadamente para el presidente y vicepresidente, sino que se acordó conferir este último cargo al que tuviera menos votos, declarando así que el vicepresidente de la República sería el rival vencido del presidente, es preciso asombrarse de que se hubiera admitido una combinación tan funesta. Así ella ha influido no poco en nuestras dimensiones y guerras civiles, y ha generalizado la opinión de suprimir ese cargo. Yo he creído que esta reforma era una de las más necesarias, porque era preciso librar a nuestro primero y próximo periodo constitucional de este peligro, y dejando para después algunas otras mejoras que no considero ser absolutamente indispensables, aconsejo también la reforma en el punto vital de la responsabilidad.

En él considero preciso zanjar multitud de cuestiones delicadas y fijar el verdadero carácter del jefe del Poder Ejecutivo, declarando que era inviolable siempre que obrase por conducto de un ministro responsable, y que éste lo era por toda infracción de ley, ya consintiese en actos de comisión, o en una mera omisión. Respecto de la forma, según la Constitución federal, cualquiera de las dos Cámaras podía conocer de la acusación, según se necesitaban dos tercios del Gran Jurado para decidir sobre la formación de proceso, y el negocio pasaba después a la Suprema Corte de Justicia. Este sistema ha hecho ilusoria la responsabilidad. A la Cámara de Diputados, como más exaltada en su amor a las instituciones, debe corresponder la declaración de si ha o no lugar a la formación de causa; y para esto debe bastar la simple mayoría; porque el respeto debido a las leyes y el interés de la sociedad, directamente afectado en los casos de responsabilidad de los funcionarios públicos, demandan que los actos u omisiones de los mismos, sean examinados siempre que pueda suscitarse alguna duda respecto de la infracción; exigen que se instruya entonces un proceso, y este paso es el único efecto de aquella declaración. Al Senado, que reunirá la justicia al amor de las instituciones, toca fallar sobre el hecho, pues que por su naturaleza misma, los delitos políticos deben ser juzgados de diversa manera que los comunes: se necesita en ellos menos dilación en las formas y más prestigio y amplitud de acción en los jueces: la inocencia queda garantizada con exigir tres quintos para la condenación, y al Poder Judicial se deja la designación de la pena, o todo el proceso en los delitos comunes. Todas estas reformas están contenidas en tres artículos. Debo, por fin, advertir a la Cámara, que en esta materia he diferido de algunos de mis compañeros de Comisión, que querían establecer un juicio político, no sólo para los delitos designados por la ley, sino en general para deponer y declarar incapaces de otro empleo al presidente y sus ministros por ineptitud o mala conducta, fundándome en dos razones. En primer lugar, no creo que a estos altos funcionarios se les debe hacer de una condición inferior a la del último hombre, violando en ellos el principio de justicia natural, conforme al cual a nadie se puede castigar por un hecho, si antes no se ha definido éste con exactitud, y prohibido como un delito. En segundo lugar, me parece que esa facultad arbitraria sería un arma tremenda en manos de los partidos, un obstáculo más, que separara del poder a los hombres con honradez y sin ambición, y un germen de incesantes convulsiones. En una Nación donde ha habido tantos crímenes y ningún castigo, felicitémonos si llegamos a conseguir que no queden impunes los que se hallan claramente definidos.

Las reformas que propongo en el Poder Judicial quedarán mejor explicaba más adelante. Por ahora sólo diré algo sobre el sistema electoral.

Ya he dicho que, en mi juicio, esta es la base y la garantía de toda Constitución, y muy especialmente de las democráticas, que hacen emanar de la elección todos los poderes del Estado, porque de ella depende que los funcionarios públicos sean buenos o malos, que representen a la Nación entera, o sólo a un partido más o menos numeroso, vencedor y exclusivo. Pero como este final resultado no depende sólo de la declaración general que establece a quién corresponde el derecho de sufragio, sino también de todas las disposiciones que arreglan el modo de ejercerlo, todos los pormenores son interesantes, y de aquí se sigue que en este particular, como en el de las garantías individuales, no sea posible reducirlo todo a los principios fundamentales, únicos propios de la Constitución, y que sólo una ley extensa y bien combinada puede realizar la apetecida reforma.

Por desgracia, en esta materia nuestro derecho constitucional se resiente del más lamentable atraso: apenas hemos hecho algunos adelantos respecto del sistema vicioso adoptado por las cortes españolas, que fue con el que se dio a conocer entre nosotros el régimen representativo; y me atrevo a asegurar que en tanto no corriamos esa parte de nuestra Constitución, inútiles habrán de ser las mejores reformas sobre las demás; porque a todas ellas faltará la condición indispensable de su realización, el nombramiento de los más dignos ciudadanos para el desempeño de las funciones públicas.

Por un vicio de nuestras leyes, las elecciones primarias, ora sean tan tumultuosas como cuando sin exigir ningún previo requisito se admiten todos los votos, y votos que la multitud repite cuantas veces quiere para asegurar el triunfo; ora sean más ordenadas por medio de la previa expedición de las boletas, siempre se verifican sin que los ciudadanos se reúnan en cuerpo, y sólo a simple mayoría respectiva de votos. Pasando después estas elecciones por otros dos grados, en los que se exigen ya la mayoría absoluta para la formación del colegio electoral y el nombramiento del elector o del diputado, tenemos de esta manera, y sin tomar en cuenta las causas morales que tan poderosamente contribuyen a producir muy malos resultados, que nuestras elecciones han sido siempre indirectas de tercer grado; y sometiendo este procedimiento a un cálculo muy sencillo, resulta que un diputado puede representar como voto de la mayoría el de dos respecto de ciento, o cuando más, y eso en un supuesto muy favorable y extraordinario, el de trece respecto del mismo número.<sup>88</sup>

<sup>88</sup> Por más árido que sea este cálculo la importancia del asunto me obliga a expresarlo aquí porque la fuerza de su demostración me parece incontestable. Supuesta la forma de las elecciones, puede tomarse un número cualquiera, el de 12,001 por ejemplo, para proceder; si pues sólo se necesita la mayoría relativa no es calcular muy bajo el suponer que la elección primaria se decida, sin contar los votos omitidos ni los dispersos, por un tercio, es decir, por 4,001; cuya cifra representa el elector primario; pero como nunca se reúnen todos éstos y bastaba la mayoría, un electorado que representa 2,001 ciudadanos, puede nombrar también, a simple mayoría absoluta de los presentes, un elector secundario que no represente más que 1,001. A su vez y por las mismas razones, el electorado secundario, con una mayoría que represente más que 1,001. A su vez y por las mismas razones, el electorado secundario, con una mayoría que represente sólo 501 puede nombrar un diputado que represente 251 ciudadanos de entre 12,001; cuya razón es de 2 (903/12,001) a 100. la simple posibilidad de este caso hasta para impugnar y para desechar un sistema tan absurdo. Mas no quiero ir a los extremos; y para que se vea lo que es en sus mejores combinaciones tal sistema de elección indirecta de tres grados y a mayoría absoluta, voy a suponer un caso muy

Tan espantosa así es la progresión del cálculo en este sistema fatal; tanto así la verdadera voluntad nacional se extravía y falsifica por la voluntad de los partidos y las aspiraciones personales, al pasar por cada uno de esos grados. Aquí las observaciones numéricas, las teorías de los publicistas y todos los ejemplos, incluso el de la misma nación que nos legó ese sistema, concurren a demostrarnos que es necesario tomar otro camino; mucho más cuando ya nos convence la experiencia de que éste ha producido en nuestro país las peores consecuencias. Todos hemos visto elecciones, y todos hemos contemplado con dolor que en cada una de ellas, el espíritu público ha aparecido menos enérgico, que las multas y los apremios no han logrado llevar a las casillas electorales a los ciudadanos, cuya suerte se aventuraba en ellas; y así es muy natural suceda. “En un pueblo bien constituido, dice un pensador eminente, cada ciudadano vuela a las asambleas; mientras que con un mal gobierno ninguno se cuida de dar un paso para ir a ellas; porque nadie toma interés en lo que se hace, porque todos prevén que la voluntad general no prevalecerá; y los intereses individuales absorben todo. Las buenas leyes traen otras mejores; las malas producen otras peores”.<sup>99</sup> Entre nosotros la imperfección del sistema electoral ha hecho ilusorio el representativo: por él las minorías han tomado el nombre de mayorías, y por él, en vez de que los congresos hayan representado a la Nación como es en sí, con todas sus opiniones y todos sus intereses, sólo han representado con frecuencia una fracción, y dejando a las demás sin acción legal y sin influjo, las han precipitado a la revolución.

Por más que se quiera, señor, este último mal es de graves trascendencias. la necesidad de llamar todos los intereses a ser representados, es hoy una verdad tan universalmente reconocida, que sólo ignorando el estado actual de la ciencia puede proclamarse el duro y absoluto imperio de la mayoría sin el equilibrio de la representación de las minorías. “Nosotros creemos, dice Sismondi, que el sistema representativo es una invención feliz, porque pone en evidencia a los hombres eminentes, les da ocasiones para ganar, y sobre todo, para merecer la confianza de los pueblos y los conduce al fin a gobernar el timón del Estado. Y entendemos que es una institución todavía más feliz, porque pone los unos delante de los otros todos los intereses, todos los sentimientos y todas las opiniones, dando los medios de discutir esas opiniones y de rectificar esos sentimientos, de equilibrar esos intereses, de reunir, en fin, las opiniones, los intereses y los sentimientos de todos los ciudadanos en un solo centro que pueda considerarse como la inteligencia, el interés y el sentimiento de la Nación... Y creemos que combinaciones hábiles, aunque difíciles, pueden con la ayuda del gobierno representativo proteger todas las localidades, todas las opiniones, todas las clases de ciudadanos y

---

favorable, en el que en la elección primaria se decidía por dos tercios, y en el que en todos los cuerpos electorales y en todas las elecciones se reúnan siempre dos tercios de electores y de votos. El cálculo es el siguiente: de 12,001 ciudadanos 8,001 nombran al elector primario: reunidos los dos tercios de los primarios, el colegio electoral representa 5,334 ciudadanos, y el elector secundario que obtiene los dos tercios de sufragios representa 3,556 ciudadanos. Entonces el último colegio compuesto de dos tercios, tiene la representación de 2,371 ciudadanos y el diputado electo por una serie de mayorías tan considerable, si obtiene los sufragios de dos tercios, sólo representará 1,581 ciudadanos sobre 12,001 que es la razón de 13 (2,037/11,510) a 100.

<sup>99</sup> Contrato social, Lib. 3o., cap. 15.

todos los intereses”. Examinando en el desarrollo de la civilización europea el influjo omnipotente de las instituciones y admirando la Constitución inglesa, Guizot ha dicho: “Sólo hay duración y vida en el ejercicio de todos los derechos, en la manifestación de todas las opiniones, en el libre desarrollo de todas las fuerzas y de todos intereses: la existencia legal de todos los elementos y sistemas hace que no domine exclusivamente ningún elemento, que no se levante un solo sistema para destruir a los demás, que el libre examen redunde en beneficio y provecho de todos”. La simple razón natural advierte que el sistema representativo es mejor en proporción que el cuerpo de representantes se parezca más a la Nación representada. La teoría de la representación de las minorías no es más que una consecuencia del sufragio universal: porque nada importa que ninguno quede excluido del derecho de votar, si muchos quedan sin la representación, que es el objeto del sufragio.

Me habrá dispensado el Congreso que insista especialmente en un punto cuyo interés me parece superior al de todos los otros, y que para robustecer la fuerza de mis indicaciones buscara autoridades, nunca tan necesarias como cuando se trata de introducir una novedad. Por lo que hace al medio de mejorar los vicios que he atacado, yo expondría lo que me parece más conveniente si al salir del sistema adoptado fuésemos a consignar el nuevo en la Constitución, lo cual en mi concepto sería muy peligroso. Porque de facto, sea que el congreso adoptara los medios admitidos en 1824 para la representación de todos los intereses, o que prefiriera cualquier otro método, es evidente que vamos a entrar en el camino de las innovaciones, que se harán ensayos, y esto me basta para opinar que no los verifiquemos en la Constitución sino por medio de una ley. Porque yo creo firmemente, señor, y esto puede aplicarse a muchos otros puntos, que la Constitución, para que sea respetable y duradera, es decir, para que tenga una existencia sólida, necesita no contener sino muy pocos principios, todos fundamentales, y si es posible ninguno disputable. Salvado en la Constitución el principio de que las elecciones sean precisamente populares; si buscando la mejor entre las combinaciones que esa base determina atinamos con ella, esta ley, que será para la República una adquisición preciosísima, por su bondad práctica vendrá a ser tan inmutable y respetada como el mismo Código fundamental. Si por el contrario, se necesitaren hacer sucesivos cambios y mejoras en ella, esto no abrirá de nuevo la discusión de la Constitución ni apresurará su ruina. Por tales motivos, propongo al Congreso que deje a una ley el arreglo del sistema electoral y la designación de la forma en que sobre las bases constitucionales haya de verificarse las elecciones de presidente, senadores, diputados, y ministros de la Corte de Justicia.

Pero como esta ley, la de garantías, la de responsabilidad y las demás en que se reglamente la acción de los Poderes Supremos no deben ser iguales, sino superiores a todas las otras leyes secundarias, se establece que ellas sean caracterizadas y distinguidas con el nombre especial de constitucionales, y que no se reformen sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen que lo proponga y su discusión. Esta medida libraré a leyes tan interesantes de los malos efectos de la precipitación, y facilitará al Congreso el auxilio de una detenida discusión por medio de la prensa, y de todos los órganos de la voluntad pública. ¡Ojalá que igual medida pudiera adoptarse para todas las leyes!

Expuesto así cuanto me parece necesario variar en la Constitución, es preciso ocuparse de otro punto interesantísimo omitido en ella, o por lo menos tratado muy ligeramente. ¿Cuáles son los límites respectivos del poder general y del poder de los Estados? Y una vez conocidos estos límites, ¿cuáles son los mejores medios de precaver la recíproca invasión, de manera que ni el poder del centro ataque la soberanía de los Estados, ni éstos disuelvan la Unión, desconociendo o usurpando sus facultades? Ninguna otra cosa, señor, me parece hoy más urgente que esta, porque el mal lo tenemos delante, y es un mal tan grave, que amenaza de muerte las instituciones. En un tiempo vimos al Congreso general convertido en árbitro de los partidos de los Estados decidir las cuestiones más importantes de su administración interior; y ahora apenas restablecida la Federación, vemos ya síntomas de la disolución, por el extremo contrario. Algunas Legislaturas han suspendido las leyes de este Congreso; otra ha declarado expresamente que no se obedecerá en su territorio ninguna general que tenga por objeto alterar el estado actual de ciertos bienes: un Estado anunció que iba a reasumir la soberanía de que se había desprendido; con las mejores intenciones se está formando una coalición que establecerá una Federación dentro de otra; se nos acaba de dar cuenta con la ley por la cual un Estado durante ciertas circunstancias confería el poder de toda la Unión a los diputados de esa coalición, y quizá se meditan ensayos todavía más desorganizadores y atentatorios. Con tales principios, la Federación es irrealizable, es un absurdo, y por eso los que la hemos sostenido constantemente, los que vemos cifradas en ella las esperanzas de nuestro país, levantamos la voz para advertir el peligro. Y, a la vista de él, ¿todavía habrá quien sostenga que no es urgente expedir la Constitución? ¿O que podemos aguardar para ello el desenlace de una guerra tan larga como la que sostenemos? ¿O bien, qué habremos cumplido con publicar aislada y sin reformas una Constitución que no tiene en sí remedio alguno para este mal, y que tal vez por esto otra vez ya sucumbió, cediendo a la fuerza de algunos elementos de destrucción incomparablemente menos potentes? No: estos hechos son una demostración palmaria de la imprescindible necesidad en que estamos de fijar la suerte de nuestro país, de decretar las reformas, cualquiera que sean los peligros, en tanto que tengamos posibilidad física para hacerlo.

Y este deber, es tanto más sagrado, cuanto son más obvios los medios de cumplirlo; porque a decir verdad, esos síntomas funestos de disolución que ya se advierten, sólo han podido aparecer porque se olvidan los verdaderos principios que debían ser generalmente conocidos. El artículo 14 del Proyecto de Reformas, estableciendo la máxima de que los Poderes de la Unión son poderes excepcionales y limitados sólo a los objetos expresamente designados en la Constitución, da a la soberanía de los Estados toda la amplitud y seguridad que fuera de desearse. Mas por esto mismo, y por la teoría fundamental que ya indiqué al expresar las razones por las cuales tocaba al poder general arreglar los derechos del ciudadano, es necesario declarar también que ninguno de los Estados tiene poder sobre los objetos acordados por todos a la Unión, y que no siendo bajo este aspecto más que partes de un todo compuesto, miembros de una gran República, en ningún caso pueden por sí mismos, en uso de su soberanía individual, tomar resolución alguna acerca de aquellos objetos, ni proveer a su arreglo,



más que por medio de los Poderes Federales, ni reclamar más que el cumplimiento de las franquicias que la Constitución les reconoce. Hechas estas declaraciones, solo quedan por establecer los medios de hacerlas efectivas, y para esto es necesario distinguir los abusos que puedan cometerse, según que ellos afecten los derechos de las personas, o las facultades de los Poderes Públicos.

Para este último evento, es indispensable dar al Congreso de la Unión el derecho de declara nulas las leyes de los Estados que importen una violación del Pacto Federal, o sean contrarias a las leyes generales; porque de otra manera el poder de un Estado sería superior al de la Unión, y el de ésta se convertiría en una mera irrisión. Pero para evitar que se hagan declaraciones imprudentes, ya se consulta que estas leyes sólo puedan iniciarse en la Cámara de Senadores, lo cual representa el principio federativo en toda su fuerza, y da las mejores garantías de calma y circunspección; y además se establece que la mayoría de las Legislaturas de los Estados tenga el derecho de decidir en todo caso si las resoluciones del Congreso general son o no anticonstitucionales. de esta manera cada Estado en particular está sometido a la Unión y el conjunto de todos será el árbitro supremo de nuestras diferencias y el verdadero poder conservador de las instituciones. Si hay todavía otro medio más eficaz de robustecer el principio federativo, si se conoce otra mejor garantía de las libertades de los cuerpos confederados, yo no la propongo, porque no la conozco.

Los ataques dados por los poderes de los Estados y por los mismos de la Federación a los particulares, cuentan entre nosotros por desgracia numerosos ejemplares, para que no sea sobremanera urgente acompañar el restablecimiento de la Federación con una garantía suficiente para asegurar que no se repetirán más. Esta garantía sólo puede encontrarse en el Poder Judicial, protector nato de los derechos de los particulares, y por esta razón el solo conveniente. Aun en las monarquías absolutas, refugiada la libertad en el recinto de los tribunales, ha hecho que la justicia encuentre allí un apoyo cuando han faltado todas las garantías políticas. Un escritor profundo<sup>10</sup> ha observado que la amplitud y respetabilidad del Poder Judicial era el más seguro signo de la libertad de un pueblo, y por esto yo no he vacilado en proponer al Congreso que eleve a grande altura el Poder Judicial de la Federación, dándole el derecho de proteger a todos los habitantes de la República en el goce de los derechos que les asegure la Constitución y las leyes constitucionales, contra todos los atentados del Ejecutivo o del Legislativo, ya de los Estados o de la Unión. En Norteamérica este poder salvador provino de la Constitución; y ha producido los mejores efectos. Allí el juez tiene que sujetar sus fallos antes que todo a la Constitución; y de aquí resulta que cuando la encuentra en pugna con una ley secundaria, aplica aquella y no ésta, de modo que sin hacerse superior a la ley ni ponerse en oposición contra el Poder Legislativo, ni derogar sus disposiciones, en cada caso particular en que ella debía herir, la hace impotente. Una institución semejante es del todo necesaria entre nosotros; y como ella exige que los tribunales federales se organicen de un modo correspondiente, las reformas propuestas dejan a las leyes constitucionales la determinación de este punto. Sobre él, en fin, manifestaré

<sup>10</sup> Mr. Villemain.



que a mi juicio también se necesita extender un poco más la acción de Poder Federal de la Unión, muy imperfectamente organizado en la Constitución Federal; y sobre todo, elevar la condición y asegurar la independencia de un tribunal llamado a representar en el cuerpo político un papel tan importante como el del Supremo Poder Judicial.

Propuestas todas estas reformas, no me queda ya que hablar al Congreso más que de una sola; de la relativa al método que deba adoptarse para proveer a la constante mejora de las instituciones. En este punto nadie duda que la bondad de un Código fundamental consiste esencialmente en que él sea el mejor posible para las circunstancias en que se da, y en que contenga además los medios más adecuados para el adelanto de la sociedad y la consiguiente perfección de sus instituciones. La dificultad del problema consiste en conciliar el respeto que se debe a esas instituciones con la posibilidad de hacer de una manera legítima los cambios necesarios que indique la experiencia; y porque esto sólo se consigue con distinguir en ellas lo fundamental de lo secundario, entiendo que toda regla general es mala. Declarar, como lo hicieron las Bases Orgánicas, que toda la Constitución puede reformarse cualquier día, si es cosa sin peligro hablándose de una Constitución tan sólida como la de la Inglaterra, sería proclamar entre nosotros que el país debe permanecer eternamente inconstituido, que la mudanza de los primeros principios de la sociedad debe ser la materia de discusión y el trabajo constante de los mexicanos; y con este supuesto la paz es imposible. Sujetar, por otro extremo, el menos importante y más minucioso pormenor a las mismas dificultades de un principio capital, es embarazar la reforma hasta el extremo de que sea de temerse que el obstáculo se allane con la destrucción. Guiado por estas observaciones, yo distingo en la Constitución tres partes. Respecto de los principios primordiales y anteriores a la misma, como la independencia representativo popular federal, y la consiguiente división de poderes, principios que están identificados con la existencia misma de la Nación, no cabe reforma, y deben declararse permanentes. Por lo que hace a los límites del poder general y de la soberanía de los Estados, es indudable que pueden hacerse algunas modificaciones; pero en este evento, además del voto de los dos tercios de cada Cámara o de la sucesiva ratificación de una reforma por dos Legislaturas, exijo el consentimiento de la mayoría de éstas, con el fin de dar a las libertades locales todas las garantías imaginables. Sobre todos los otros puntos admito las reformas, siempre que así lo acuerden los dos tercios de ambas Cámaras o la simple mayoría de dos Congresos sucesivos; dando también a las reformas constitucionales la garantía de calma y de meditación establecida para las leyes de este carácter. Este último método de reforma era el establecido por la Constitución de 1824, y su conservación me parece tanto más conveniente, cuanto que de esta manera evitamos toda contestación sobre su legitimidad; porque en fin, si la Nación no las quiere o desea otras, siempre dejamos en manos de sus representantes el mismo poder que antes tenían para obsequiar su voluntad. No hay por qué desconfiar del porvenir: los que vengan después de nosotros no nos cederán en buenas intenciones, y bajo auspicios menos fatales y con los elementos que ya les dejamos, ellos adelantarán mucho en la perfección y consolidación de nuestras generosas instituciones.

Por ahora, Señor, yo he terminado mi penosa tarea. Lo expuesto, y más aun el proyecto con que concluyo, manifestará al Congreso el modo con que en mi juicio debe resolverse la gran cuestión que agita a nuestro país hace trece años. Bien penetrado de las dificultades de la empresa, disto mucho de tener por mis ideas sentimientos de intolerancia ni de fanatismo, y las entrego al juicio de la Cámara con tanta más desconfianza, cuanto que la estrechez del plazo me ha precisando a presentarlas sin haberlas revisto antes, y sin que me sea dado corregirlas después; sin embargo, con su sabiduría el Congreso examinará más los artículos que sus fundamentos, juzgará mis observaciones, a pesar de la falta de método y estilo. Yo para ellas sólo pido un acto de justicia, en el momento en que las abandono al tremendo juicio de los hombres pensadores, al dictamen violento y apasionado de los partidos. Si me engaño creyendo que mi proyecto ha sido eminentemente democrático y federal, no cabe duda en que estas ideas son las que ha sostenido siempre, en los buenos como en los malos días de la Federación. En este Congreso yo mismo las propuse a la Comisión mucho antes de que llegaran las terribles circunstancias del último mes. El proyecto no es una obra exclusivamente mías, porque hoy no tengo más apoyo que mi aislada firma y mi débil voz: lo formé en conferencias muy detenidas, con otro de los señores de la Comisión (el Sr. Cardoso), cuyos vastos conocimientos en la materia son bien conocidos, y que hoy difiere de este voto sólo respecto a la cuestión de su oportunidad, y el Sr. Espinoza de los Monteros, cuyo nombre es una autoridad, lo discutió y corrigió. Concluido el trabajo hace cerca de dos meses, yo no hago más que presentarlo al Congreso tal como se concibió antes, para que se vea que en manera alguna puede llamarse una obra de circunstancias, y por esto aun dejo para después el artículo respectivo al arreglo del territorio.

Yo digo el primero que sería indigno transigir con los intereses sagrados de la patria. Mi pensamiento, señor, es el de hacer cesar la crisis en que estamos deseo que el Congreso domine las dificultades, y que enfrenando el desorden, constituyan la República, decretando las mejoras que sus instituciones requieran, y que a mi modo de ver están comprendidas en los pocos artículos a que me he referido. Todo nos advierte que cada día urge más esta necesidad, y que ni nuestras conmociones interiores ni la guerra exterior, pueden justificar la dilación. No podemos aguardar a que mejoren las circunstancias, porque se trata puntualmente de que el Congreso las haga varias; ni sería honroso y patriótico que desesperando de la suerte de nuestro país, lo abandonásemos a la lucha de todos los elementos de la anarquía, que si se presentan y fortalecen, sólo es porque todo es provisorio y nada estable, porque la duda y la incertidumbre quitan al poder su fuerza y al porvenir sus esperanzas reparadoras; y esto haríamos si reserváramos nuestra obra para cuando ya no hubiera dificultades. Las de hoy al menos nos son conocidas; ¿quién prevé las de mañana? ¿Quién, sobre todo, no tiembla a la sola idea de exponer la suerte del país y de las instituciones al resultado vario y dilatado de la guerra? ¡Ah! Señor, quizá declinan ya los únicos días en que por mucho tiempo habremos tenido el poder constituir a nuestro país y salvar las instituciones. En buena hora que se dé preferencia a cuanto conduzca a la guerra, y que el consejo siga trabajando en ello con el ardor, la constancia y la buena fe que tanto le honran, y por la que nos habrá de hacer justicia. Pero que si aún es posible el desempeño del principal objeto

de nuestra misión, no lo abandonemos desde ahora ni lo dilatemos más, porque esto equivale a renunciar a él y dejar nuestros males sin remedio; con tanta menos excusa, cuanto que no necesitamos emprender un trabajo nuevo, sino que nos bastará discutir quince o veinte artículos de reforma. Recodemos que en la inauguración de las cortes de Cádiz el ruido de las balas extranjeras se mezcló con el estruendo de las salvas que solemnizaban aquel acto, y que ese Congreso a los pocos meses dio a la monarquía una Constitución completa. la confianza de los pueblos en los días solemnes de su infortunio nos impone el deber de luchar con las dificultades hasta el último extremo. Prescindo con gusto de manifestar por qué tenemos para nuestros trabajos la libertad suficiente; sobre esto a cada uno le consulta su conciencia; por mí, yo no tengo embarazo para tratar todas las cuestiones, y así lo haré cuando el Congreso quiera ocuparse de estos asuntos.

Y pues hoy sólo debo darle cuenta de los trabajos que emprendí por su orden y exponer mi voto particular sobre las proposiciones e iniciativas en que se ha pedido el restablecimiento definitivo de la Constitución de 1824, lo hago sometiendo a su ilustrada deliberación el siguiente.

### Proyecto

En el nombre de Dios, criador y conservador de las sociedades, el Congreso extraordinario constituyente, considerando: que los Estados Mexicanos, por un acto espontáneo de su propia e individual soberanía, y para consolidar su independencia, afianzar su libertad, proveer a la defensa común, establecer la paz y procurar el bien, se confederaron en 1823 y constituyeron después en 1824 un sistema político de unión para su gobierno general, bajo la forma de República popular, representativa, y sobre la preexistente base de su natural y recíproca independencia:<sup>11</sup> que aquel pacto de alianza, origen de la primera Constitución y única fuente legítima del Poder Supremo de la República, subsiste en su primitivo de toda institución fundamental: que ese mismo principio constitutivo de la Unión federal, si ha podido ser contrariado por una fuerza superior, ni ha podido ni puede ser alterado por una nueva Constitución; y que para más consolidarle y hacerle efectivo, son urgentes las reformas que la experiencia ha demostrado ser muy necesarias en la Constitución de 1824, ha venido en declarar y decretar y en uso de sus amplios poderes declara y decreta:

- I. Que los Estados que componen la Unión Mexicana han recobrado la independencia y soberanía que para su administración interior se reservaron en la Constitución.
- II. Que dichos Estados continúan asociados conforme al pacto que constituyó una vez el modo de ser político del pueblo de los Estados Unidos Mexicanos.
- III. Que la Acta constitutiva y la Constitución federal, sancionadas el 31 de enero y 24 de octubre de 1824, forman la única Constitución política de la República.
- IV. Que además de esos códigos, debe observarse la siguiente:

<sup>11</sup> Véanse los precedentes relativos a la erección de las Provincias en Estados.

## Acta de Reformas

*Artículo 1.* Todo mexicano, por nacimiento o por naturalización, que haya llegado a la edad de veinte años, que tenga modo honesto de vivir, y que no haya sido condenado en proceso legal a alguna pena infamante, es ciudadano de los Estados Unidos Mexicanos.

*Artículo 2.* Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el de petición; reunirse para discutir los negocios públicos, y pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes.

*Artículo 3.* El ejercicio de los derechos de ciudadano se suspende por ser ebrio consuetudinario, o tahúr de profesión, o vago, por el estado religioso, por el de interdicción legal, en virtud de proceso sobre aquellos delitos por los que se pierde la cualidad de ciudadano, y por rehusarse a servir los cargos públicos de nombramiento popular. Por una ley se arreglará el ejercicio de estos derechos, la manera de probar la posesión de la cualidad de ciudadano, y las formas convenientes para declarar su pérdida o suspensión.

*Artículo 4.* Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas.

Estas garantías son inviolables, y sólo en el caso de una invasión extranjera o de rebelión interior, podrá el Poder Legislativo suspender las formas establecidas para la aprehensión y detención de los particulares, y cateo de las habitaciones, y esto por determinado tiempo.

Todo atentado contra dichas garantías es caso de responsabilidad, y no podrá recaer a favor de los culpables, ni indulto, ni amnistía, ni cualquiera otra disposición, aunque sea emanada del Poder Legislativo, que los sustraiga de los tribunales o impida que se haga efectiva la pena.

*Artículo 5.* Por cada cincuenta mil almas, o por una fracción que pase de veinticinco mil, se elegirá un diputado al Congreso general. Para serlo se requiere únicamente tener veinticinco años de edad, estar en ejercicio de los derechos de ciudadano, y no estar comprendido al tiempo de la elección en las excepciones del artículo 23 de la Constitución.

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

El Senado se renovará por tercios cada dos años.

*Artículo 7.* Para ser Senador se necesita la edad de treinta años, tener las otras calidades que se requieren para ser diputado, y además haber sido presidente o vicepresidente constitucional de la República; o por más de seis meses secretario del despacho, o gobernador de Estado; o individuo de las Cámaras; o por dos

- veces de una Legislatura; o por más de cinco años enviado diplomático; o ministro de la Suprema Corte de Justicia; o por seis años juez o magistrado.
- Artículo 8.* Corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados erigirse en gran jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios a quienes la Constitución o las leyes conceden este fuero.
- Artículo 9.* Declarado que ha lugar a la formación de causa, si el delito fuere común, pasará el expediente a la Suprema Corte; si fuere de oficio, el Senado se erigirá en jurado de sentencia, y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable. Para esta declaración se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes. Hecha esta declaración, la Suprema Corte designará la pena según lo que prevenga la ley.
- Artículo 10.* Para toda ley se necesita la aprobación de la mayoría de los individuos presentes en ambas Cámaras.
- Artículo 11.* Se derogan los Artículos de la Constitución que establecieron el cargo de vicepresidente de la República, y a la falta temporal del presidente se cubrirá por los medios que ella establece, para el caso en que faltaran ambos funcionarios.
- Artículo 12.* El presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo, y aun de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan no esté autorizado por la firma del ministro responsable.
- Los ministros responden de todas las infracciones de ley que cometan, ora consistan en actos de comisión, o sean de pura omisión.
- Artículo 13.* Por medio de leyes se arreglarán las elecciones de diputados, senadores, presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia, pudiendo adoptarse la elección directa, sin otra excepción que la del tercio del Senado que estable el Artículo 6 de esta Acta. la ley establecerá y organizará también los juzgados de primera y segunda instancia que han de conocer de los negocios reservados al Poder Judicial de la Federación.
- Artículo 14.* Los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta expresa restricción.
- Artículo 15.* Sobre los objetos sometidos al Poder de la Unión, ningún Estado tiene otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución, ni otro medio legítimo de intervenir en ellos que el de los Poderes generales que la misma establece. la Constitución sólo reconoce como legítima entre todos o entre alguno de los Estados, la relación que constituyó y actualmente constituye su federación.
- Artículo 16.* Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.
- Artículo 17.* Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general fuere reclamada, como anticonstitucional, o por el presidente de acuerdo con su

ministerio o por diez diputados, o seis senadores, o tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

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

*Artículo 18.* En el caso de los artículos anteriores, el Congreso general y las Legislaturas a su vez se contraerán a decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es o no anticonstitucional, y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o ley general a que se oponga.

*Artículo 19.* Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de ley o del acto que lo motivare.

*Artículo 20.* Las leyes de que hablan los Artículos 3, 4 y 13 de esta Acta, la de libertad de imprenta, la orgánica de la Guardia Nacional y todas las que reglamenten estas disposiciones generales de la Constitución y de esta Acta, son leyes, constitucionales, y no pueden alterarse ni derogarse, sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión.

*Artículo 21.* En cualquier tiempo podrán reformarse los artículos de la Constitución, siempre que así lo acuerden los dos tercios de ambas Cámaras, o la simple mayoría de dos Congresos distintos e inmediatos. Las reformas que limiten en algún punto la extensión de los Poderes de los Estados, necesitan además la aprobación de la mayoría de las Legislaturas. Pero en ningún caso se podrán alterar los principios primordiales y anteriores a la Constitución que establecen la independencia de la Nación, su forma de gobierno republicano, representativo, popular, federal, y la división, tanto de los Poderes generales, como de los de los Estados. En todo proyecto de reforma se observará la dilación establecida en el artículo anterior.

*Artículo 22.* Publicada esta Acta de reformas, todos los Poderes públicos se arreglarán a ella. El Legislativo general continuará depositado en el actual Congreso hasta la reunión de las Cámaras. Los Estados seguirán observando sus Constituciones particulares, y conforme a ellas renovararán sus Poderes en los plazos y términos que ellas designen.

México, 5 de abril de 1847. — M. Otero.



### 3 de mayo de 1847

Proyecto de ley de garantías presentado  
por José María Lafragua al Congreso Constituyente

El Congreso constituyente, en cumplimiento del artículo 4, de la Acta de Reformas a la Constitución Federal, decreta la siguiente Ley Constitucional:

- Artículo 1.* Todos los habitantes de la República son libres, y los esclavos que pisen su territorio quedan en libertad por el mismo hecho.
- Artículo 2.* Ninguno puede ser molestado por sus opiniones y de conformidad con el artículo 31 de la Acta Constitutiva, todos pueden imprimirlas y publicarlas sin necesidad de previa censura. No se exigirá fianza a los autores, editores o impresores.
- Artículo 3.* Se abusa de la libertad de imprenta atacando la religión, la independencia y la vida privada. En todo juicio sobre estos delitos intervendrán jueces del hecho, que harán la calificación de acusación y de sentencia, advirtiéndose que en estos casos no hay complicidad, y la responsabilidad es individual del escritor o del editor, si no exhibiere la responsiva; una ley secundaria reglamentará el ejercicio de la libertad de imprenta.
- Artículo 4.* Cualquier habitante de la República tiene derecho de viajar por su territorio, de mudar su residencia cuando le convenga, y transportar fuera de ella su persona y sus bienes salvo en todo caso el derecho de tercero y cuando quiera eludir las obligaciones que tiene de contribuir a la defensa y a los gastos de la Nación.
- Artículo 5.* La ley es una para todos, y de ella emana la potestad de los que mandan y las obligaciones de los que obedecen. la autoridad pública no puede más que lo que la ley concede, y el súbdito puede todo lo que ella no le prohíbe.
- Artículo 6.* Por ningún delito se perderá el fuero común.
- Artículo 7.* Las leyes, sea que manden, premien o castiguen, deben hacerlo con generalidad.
- Artículo 8.* Queda prohibido todo privilegio para ejercer exclusivamente cualquier género de industria o de comercio a excepción de los establecidos o que se estableciesen a favor de los autores, perfeccionadores o introductores de algún arte u oficio.

*Nota:* El texto fue tomado de *Derechos del pueblo mexicano*, Cámara de Diputados, XLVI Legislatura. Primera edición, VIII tomos, México, 1967.

- Artículo 9.* Quedan abolidos los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de las profesiones.
- Artículo 10.* La enseñanza privada es libre, sin que el poder público pueda tener más intervención que la de cuidar de que no se ataque la moral.
- Artículo 11.* Jamás podrán establecerse tribunales especiales ni procedimientos singulares que quiten a los acusados las garantías de las formas comunes.
- Artículo 12.* Ninguno será aprehendido sino por los agentes o personas que la ley establezca, y en virtud de orden escrita y firmada por juez de su propio fuero o de la autoridad política respectiva, y cuando contra él obren indicios por los cuales se presume ser reo de un determinado delito que se ha cometido; y no podrá ser detenido más de ocho días por la autoridad judicial sin proveer el auto de prisión ni más de 24 horas por la política, la cual lo entregará dentro de ellas a su juez con los datos que tuviere.
- Artículo 13.* En caso de delito *in fraganti*, cualquiera puede aprehender al delincuente, debiendo entregarlo inmediatamente a la autoridad política o judicial competente.
- Artículo 14.* El edificio destinado a la detención deber ser distinto del de la primate (*sic*) a su disposición. Sólo en el caso la residencia del juez, y tanto el detenido como el preso, quedarán exclusivamente a su disposición. Sólo en el caso de inseguridad por falta de edificio, podrá el juez señalar para la custodia de un preso, uno que no esté en el lugar de su residencia.
- Artículo 15.* El simple lapso de los términos fijados en el artículo 12, hace arbitraria la detención y responsables a la autoridad que la comete y a la superior que deja sin castigo este delito.
- Artículo 16.* Nadie puede ser declarado bien preso, sino por un auto motivado, del que se dará copia al reo y a su custodio, y después de practicada una información sumaria, en la que se haya oído al primero y se le haya instruido de la causa de su prisión, del nombre de su acusador, si lo hay, y de los datos que contra él hubiere, de los cuales resulte que se cometió un delito determinado, y que al menos hay una semiplena prueba para creer que el acusado lo cometió.
- Artículo 17.* En cualquier estado de la causa en que aparezca que al reo no puede imponerse pena corporal, será puesto en libertad, dando fianza.
- Artículo 18.* Ni a los detenidos, ni a los presos, puede sujetarse a tratamiento alguno que importe una pena. Las leyes especificarán los trabajos útiles a que los jueces pueden sujetar a los formalmente presos para su ocupación, y los medios estrictamente necesarios para la seguridad de las prisiones.
- Artículo 19.* Ninguno podrá ser estrechado por clase alguna de coacción para la confesión del hecho porque se le juzga.
- Artículo 20.* En los procesos criminales, ninguna constancia será secreta para el reo después del sumario, en cuyo estado todos los procedimientos serán públicos, a excepción de lo casos en que lo impidan la decencia y la moral.
- Artículo 21.* No será cateada la casa ni registrados los papeles de ningún individuo, sino por el juez competente en los casos y forma literalmente prevenidos en las



- leyes, y cuando haya semiplena prueba de que esos actos pueden contribuir al esclarecimiento del delito que se persigue.
- Artículo 22.* Ninguna ley quitará a los acusados el derecho de defensa, ni los restringirá a ciertas pruebas, ni a la elección de determinados defensores.
- Artículo 23.* Al tomar la confesión al reo, se leerá íntegro el proceso, y si no conociere a los testigos, se le darán todas las noticias conducentes para que los conozca.
- Artículo 24.* La declaración preparatoria se recibirá por el juez dentro de los tres primeros días que el reo esté a su disposición.
- Artículo 25.* Quedan prohibidos la marca, los azotes, los palos y mutilación.
- Artículo 26.* Se establecerá a la mayor brevedad posible el régimen penitenciario.
- Artículo 27.* Queda abolida la pena de muerte. Entre tanto se establecen las penitenciarías, podrá aplicarse únicamente al traidor a la independencia, al salteador, al incendiario, al parricida, y al homicida con alevosía, siempre que haya una prueba de todo punto plena, y que no concurra ninguna circunstancia atenuante.
- Artículo 28.* Para la instrucción de los procesos criminales se establece el juicio por jurados en las capitales y demás pueblos que designen las Legislaturas de los Estados. Una ley general dictará las bases de esos juicios, y las legislaturas los reglamentarán.
- Artículo 29.* La aplicación de las penas es propia de la autoridad judicial, y la política sólo podrá imponer aquélla para que expresamente la faculte la ley, y en los casos y modos que ella determine.
- Artículo 30.* Cualquiera falta de observancia en los trámites esenciales de un proceso, produce la nulidad de éste y la responsabilidad del juez.
- Artículo 31.* Toda prevaricación por cohecho, soborno o baratería y las infracciones de la Constitución y de las leyes constitucionales, producen acción popular contra los funcionarios que las cometen.
- Artículo 32.* Nadie puede ser privado de su propiedad, ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de ella, ya consista en cosas, en acciones, en derechos o en el ejercicio de alguna profesión o industria. Cuando algún objeto de utilidad pública exija la ocupación, el interesado, será previamente indemnizado en los términos que prevengan las leyes.
- Artículo 33.* Las precedentes garantías son inviolables: cualquier atentado cometido contra ellas hace responsable a la autoridad que lo ordena y al que lo ejecuta, y debe ser castigado como delito común, cometido con abuso de la fuerza.
- Artículo 34.* Esta responsabilidad podrá exigirse en todo tiempo y a toda clase de personas, y no podrán alcanzar a los culpados ni indulto, ni amnistía, ni cualquiera otra disposición, aunque sea del Poder Legislativo, que lo sustraiga de los tribunales o impida que se haga efectiva la pena.

18 de mayo de 1847

Acta constitutiva y de reformas

Sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, el 18 de mayo de 1847.

Jurada y promulgada el 21 del mismo.

Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores

El Excmo. Sr. presidente interino de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

El presidente interino de los Estados Unidos Mexicanos, a los habitantes de la República, sabed: Que el Soberano Congreso Extraordinario Constituyente, ha decretado lo que sigue:

En nombre de Dios, Creador y Conservador de las sociedades, el Congreso Extraordinario Constituyente, considerando: que los Estados Mexicanos, por un acto espontáneo de su propia e individual soberanía y para consolidar su independencia, afianzar su libertad, proveer a la defensa común, establecer la paz y procurar el bien, se confederaron en 1823, y constituyeron después en 1824 un sistema político de unión para su gobierno general bajo la forma de república popular representativa, y sobre la preexistente base de su natural y recíproca independencia. Que aquel pacto de alianza, origen de la primera Constitución y única fuente legítima del poder supremo de la República, subsiste en su primitivo vigor, y es y ha debido ser el primer principio de toda institución fundamental. Que ese mismo principio constitutivo de la unión federal, ni ha podido ser contrariado por una fuerza superior, ni ha podido ni puede ser alterado por una nueva Constitución; y que para más consolidarle y hacerle efectivo, son urgentes las reformas que la experiencia ha demostrado ser necesarias en la Constitución de 1824, ha venido en declarar y decretar, y en uso de sus amplios poderes, DECLARA y DECRETA:

- I. Que los estados que componen la Unión Mexicana han recobrado la independencia y soberanía, que para su administración interior se reservaron en la Constitución.
- II. Que dichos estados continúan asociados conforme al pacto que constituyó una vez, el modo de ser político del pueblo de los Estados Unidos Mexicanos.
- III. Que la Acta Constitutiva y la Constitución Federal sancionadas en 31 de enero y 24 de octubre de 1824, forman la única Constitución Política de la República.
- IV. Que estos códigos deben observarse con la siguiente

## Acta de reformas

*Artículo 1º.* Todo mexicano, por nacimiento o por naturalización, que haya llegado a la edad de veinte años, que tenga modo honesto de vivir, y que no haya sido condenado en proceso legal a alguna pena infamante, es ciudadano de los Estados Unidos Mexicanos.

*Artículo 2º.* Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos, y pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes.

*Artículo 3º.* El ejercicio de los derechos de ciudadano se suspende por ser ebrio consuetudinario, o tahúr de profesión, o vago; por el estado religioso, por el de interdicción legal; en virtud de proceso sobre aquellos delitos por los cuales se pierde la cualidad de ciudadano, y por rehusarse, sin excusa legítima, a servir los cargos públicos de nombramiento popular.

*Artículo 4º.* Por una ley se arreglará el ejercicio de estos derechos, la manera de probar la posesión de la cualidad de ciudadano y las formas convenientes para declarar su pérdida o suspensión. El ciudadano que haya perdido sus derechos políticos, puede ser rehabilitado por el Congreso general.

*Artículo 5º.* Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas.

*Artículo 6º.* Son estados de la federación los que se expresaron en la Constitución federal y los que fueron nombrados después conforme a ella.

Se erige un nuevo estado con el nombre de Guerrero, compuesto de los distritos de Acapulco, Chilapa, Taxco y Tlapa, y la municipalidad de Coyucan, pertenecientes los tres primeros al Estado de México, el cuarto a Puebla y la quinta a Michoacán, siempre que las legislaturas de estos tres estados den su consentimiento dentro de tres meses.

Mientras la ciudad de México sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de presidente, y nombrará dos senadores.

*Artículo 7º.* Por cada cincuenta mil almas, o por una fracción que pase de veinticinco mil, se elegirá un diputado al Congreso General. Para serlo se requiere únicamente tener veinticinco años de edad, estar en ejercicio de los derechos de ciudadano, y no hallarse comprendido al tiempo de la elección en las excepciones del artículo 23 de la Constitución.

*Artículo 8º.* Además de los senadores que cada estado elija, habrá un número igual al de los estados, electo a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones. Las personas que reunieren estos sufragios, quedarán electas, y la Cámara de Diputados, votando por personas, nombrará los que falten, de entre los otros postulados. La mitad más antigua de estos senadores pertenecerá también al Consejo.

- Artículo 9º.* El Senado se renovará por tercios cada dos años, alternando en ellos, año por año, la elección de los estados con la que deba verificarse por el tercio de que habla el artículo anterior.
- Artículo 10.* Para ser senador se necesita la edad de treinta años, tener las otras cualidades que se requieren para ser diputado, y además, haber sido presidente o vicepresidente constitucional de la República; o por más de seis meses secretario del despacho, o gobernador de estado; o individuo de las Cámaras; o por dos veces de una Legislatura; o por más de cinco años enviado diplomático; o ministro de la Suprema Corte de Justicia; o por seis años juez o magistrado; o jefe superior de Hacienda; o general efectivo.
- Artículo 11.* Es facultad exclusiva del Congreso General dar bases para la colonización, y dictar las leyes conforme a las cuales los poderes de la Unión hayan de desempeñar sus facultades constitucionales.
- Artículo 12.* Corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados erigirse en gran jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la constitución o las leyes conceden este fuero.
- Artículo 13.* Declarado que ha lugar a la formación de causa, cuando el delito fuere común, pasará el expediente a la Suprema Corte; si fuere de oficio, el Senado se erigirá en jurado de sentencia, y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable. Para esta declaración se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes, y hecha que sea, la Suprema Corte designará la pena, según lo que prevenga la ley.
- Artículo 14.* En ningún caso podrá tenerse por aprobado un proyecto de ley con menos de la mayoría absoluta de votos de los individuos presentes en cada una de las cámaras.
- Artículo 15.* Se derogan los artículos de la Constitución que establecieron el cargo de vicepresidente de la República, y la falta temporal del presidente se cubrirá por los medios que ella establece, para el caso en que faltaran ambos funcionarios.
- Artículo 16.* El presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo; y aun de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan, no esté autorizado por la firma del secretario responsable.
- Artículo 17.* Los secretarios del despacho responden de todas las infracciones de ley que cometan, ora consistan en actos de comisión, o sean de pura omisión.
- Artículo 18.* Por medio de leyes generales se arreglarán las elecciones de diputados, senadores, presidente de la República y ministros de la suprema Corte de Justicia, pudiendo adoptarse la elección directa, sin otra excepción que la del tercio del Senado que establece el artículo octavo de esta acta. Mas en las elecciones indirectas no podrá ser nombrado elector primario ni secundario, el ciudadano que ejerza mando político, jurisdicción civil, eclesiástica o militar, o cura de almas, en representación del territorio en el cual desempeñe su encargo.

*Artículo 19.* La ley establecerá y organizará también los juzgados de primera y segunda instancia que han de conocer de los negocios reservados al poder judicial de la federación.

*Artículo 20.* Sobre los objetos sometidos al poder de la Unión, ningún estado tiene otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución, ni otro medio legítimo de intervención en ellos, que el de los poderes generales que la misma establece.

*Artículo 21.* Los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción.

*Artículo 22.* Toda ley de los estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.

*Artículo 23.* Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General, fuere reclamada como anticonstitucional, o por el presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las Legislaturas.

*Artículo 24.* En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso General y las legislaturas a su vez, se contraerán a decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es o no *anticonstitucional*; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra la ley anulada y el texto de la Constitución o ley general a que se oponga.

*Artículo 25.* Los tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.

*Artículo 26.* Ninguna ley podrá exigir a los impresores fianza previa para el libre ejercicio de su arte, ni hacerles responsables de los impresos que publiquen, siempre que aseguren en la forma legal la responsabilidad del editor. En todo caso, excepto el de difamación, los delitos de imprenta serán juzgados por jueces de hecho, y castigados sólo con pena pecuniaria o de reclusión.

*Artículo 27.* Las leyes de que hablan los artículos cuatro, cinco y diez y ocho de la presente Acta, la de libertad de imprenta, la orgánica de la Guardia nacional, y todas las que reglamenten las disposiciones generales de la Constitución y de esta Acta, son leyes constitucionales, y no pueden alterarse ni derogarse,

sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión en la Cámara de su origen.

*Artículo 28.* En cualquier tiempo podrán reformarse los artículos de la Acta Constitutiva, de la Constitución federal y de la presente Acta, siempre que las reformas se acuerden por los dos tercios de ambas cámaras o por la mayoría de dos congresos distintos e inmediatos. Las reformas que en lo sucesivo se propusieren limitando en algún punto la extensión de los poderes de los estados, necesitarán además la aprobación de la mayoría de las legislaturas. En todo proyecto de reformas se observará la dilación establecida en el artículo anterior.

*Artículo 29.* En ningún caso se podrán alterar los principios que establecen la independencia de la nación, su forma de gobierno republicano, representativo, popular, federal, y la división, tanto de los poderes generales como de los estados.

*Artículo 30.* Publicada esta Acta de Reformas, todos los poderes públicos se arreglarán a ella. El Legislativo general continuará depositado en el actual Congreso hasta la reunión de las cámaras. Los estados continuarán observando sus constituciones particulares, y conforme a ellas renovararán sus poderes.

Dado en México, a diez y ocho de mayo de mil ochocientos cuarenta y siete.— José J. de Herrera, diputado presidente.— Por el estado de Chiapas, Clemente Castillejo.— Pedro José Lanuza, Por el estado de Chihuahua, José María Urquide.— Manuel Muñoz.— José Agustín Escudero.— Por el estado de Coahuila, Eugenio María de Aguirre.— Por el estado de Durango, José de la Bárcena.— Por el estado de Guanajuato, Octaviano Muñoz Ledo.— Pascasio Echeverría.— Juan José Bermúdez.— Jacinto Rubio.— Juan B. Sañudo.— Ramón Reynoso.— Por el Estado de México, J. J. Espinosa de los Monteros.— Manuel Robredo.— Joaquín Navarro.— José María de Lacunza.— M. Riva Palacio.— José B. Alcalde.— Manuel Terreros.— José A. Galindo.— Manuel M. Medina.— Ramón Gamboa.— J. Noriega.— Pascual González Fuentes.— José Trinidad Gómez.— José María Benites.— Francisco Herrera Campos.— Agustín Buenrostro.— Francisco S. Iriarte.— Por el estado de Michoacán, Juan B. Cevallos.— E. Barandiarán.— Luis Gutiérrez Correa.— Miguel Zíncúnegui.— Ignacio Aguilar.— José Ignacio Álvarez.— Teófilo García de Carrasquedo.— Manuel Castro.— Por el estado de Oaxaca, Benito Juárez.— Guillermo Valle.— Bernardino Carbajal.— Manuel Iturribarría.— Tiburcio Cañas.— Manuel María de Villada.— Manuel Ortiz de Zarate.— Por el Estado de Puebla, J. M. Lafragua.— Ignacio Comonfort.— Joaquín Cardoso.— Joaquín Ramírez de España.— Manuel Zetina Abad.— J. Ambrosio Moreno.— Juan N. de la Parra.— José M. Espino.— Fernando M. Ortega.— Por el estado de Querétaro, José Ignacio Yáñez.— Miguel Lazo de la Vega.— Por el estado de S. Luis Potosí, Lugardo Lechón.— Juan Othon.— Domingo Arriola.— Por el estado de Sinaloa, Pomposo Verdugo.— Por el estado de Sonora, Ricardo Palacio.— Ramón Morales.— Por el estado de Tabasco, Manuel Zapata.— Por el estado de Tamaulipas, Ignacio Muñoz Campuzano.— Por el estado de Veracruz, A. M. Salonio.— José Mariano Jáuregui.— Miguel Bringas.— Por el estado de Xalisco, Mariano Otero.— Bernardo Flores.— Magdalena Salcedo.— José Ramón Pacheco.— Por el Distrito federal, Manuel Buenrostro.— José

María del Río.— Joaquín Vargas.— Por el territorio de Colima, Longinos Banda.— Por el territorio de Tlaxcala, Antonio Rivera López.— José M. Berriel.— Juan de Dios Zapata, diputado por el estado de Puebla, secretario.— Francisco Banuet, diputado por el estado de Oaxaca, secretario.— Cosme Torres, diputado por el estado de Xalisco, secretario.— Mariano Talavera, diputado por el estado de Puebla, secretario.

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

Palacio del Gobierno Federal en México, a 21 de mayo de 1847.— Antonio López de Santa—Anna.— A D. Manuel Baranda.

Y lo comunico a V. para su puntual cumplimiento.

Dios y Libertad. México, 21 de mayo de 1847. Baranda.

El Decreto de 6 de octubre de 1824 previene que “ninguna corporación o particular pueda reimprimir la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, sin expreso mandato y licencia del Supremo Gobierno”.



## Año de 1847

### El Estado y las garantías sociales

#### Establecimiento de las *Procuradurías de Pobres* Intervención del legislador Ponciano Arriaga en el Congreso de San Luis Potosí\*

Ponciano Arriaga fue electo diputado al Congreso General en 1842; al del estado en 1847, el cual dirigía defendiendo la causa republicana durante la intervención extranjera.

En ese mismo foro, Ponciano Arriaga desarrolló, en aquel año, antes de incorporarse nuevamente al Congreso General (1848), una intensa actividad política y legislativa, destacando su promoción para el establecimiento de las *Procuradurías de Pobres*.

Novedad jurídica, especie de enjuiciamiento político popular, la institución estaba destinada a ser un modo de defensa social ante los excesos del poder caciquil, “y con el tiempo —como expresó el propio Arriaga— no tan solamente economizar los padecimientos de nuestro pobre pueblo, sino también operar grandes mejoras en su situación social, en sus costumbres, en sus necesidades físicas y morales”.

En la *Exposición de motivos y proyecto de ley*, y la *Intervención ante el dictamen*, referentes al establecimiento de las *Procuradurías de Pobres*, se manifiesta un liberalismo social muy avanzado que su autor, en plena madurez, habría de exhibir; más tarde (1857, Congreso Constituyente).

Al proponer y defender aquella institución, Ponciano Arriaga hizo una prefiguración histórica del Estado promotor y garante del bienestar de la sociedad. Más que el ejercicio de la caridad pública, el principal deber del Estado consistía en la procuración de los derechos a la educación, al trabajo, a la salud, etcétera, esto es: hacer “la felicidad proporcional del mayor número de los gobernados que le obedecen”.

#### Exposición de motivos y proyectos de ley\*

...Hay en medio de nuestra sociedad una clase desvalida, menesterosa, pobre y abandonada a sí misma. Esta clase está en las entrañas de nuestra sociedad, es la clase más numerosa, es nuestro pueblo, es nuestra sociedad misma: se compone de todos aquellos infelices que no habiendo tenido la suerte de heredar un patrimonio, ni la fortuna de adquirir educación, se encuentran sumergidos en la ignorancia y en la miseria, se ven

\* En: *San Luis Potosí. Textos de su historia*, Enrique Márquez (comp.), México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1986.



desnudos y hambrientos, por todas partes vejados, en todas partes oprimidos. Sobre esa clase recae por lo común no solamente el peso y rigor de las leyes, sino también, y esto es más terrible, la arbitrariedad e injusticia de muchas autoridades, y de muchos de los agentes públicos. ¿Qué deben esos desgraciados a la sociedad? ¿Reciben de ella pan, sustento para sus familias, educación para sus hijos, y un porvenir halagüeño para sus nietos? ¿Tienen la protección de sus derechos?

Y sin embargo, un hombre infeliz de entre ese pueblo comete un delito, porque quizá es necesario que lo cometa, y entonces desde el soldado o el esbirro que le prende y le maltrata, el alcaide que le encierra y le oprime, el curial que le estafa y sacrifica, el juez que le desoye y le tiraniza hasta el patíbulo, hay una espantosa y horrible cadena de sufrimientos que no le duelen, que no compadecen y lastiman sino al que los apura. ¿En qué consiste que nuestras cárceles, nuestras penas y ni nuestras injusticias alcanzan sino a cierta clase de personas? ¿Es acaso porque las que no son pobres se hallan destituidas de pasiones? ¿Es por ventura que sus pasiones están modificadas y dirigidas por la educación? y entonces ¿por qué no poner la educación al alcance de los pobres? Mi pulso tiembla al escribir que todo no puede menos que tener su origen en una profunda enfermedad social, en un cáncer mortífero que carcome el corazón de nuestra sociedad. Quiero pensar en que algún día será posible que ese mal se remedie, y bajo el evidente supuesto de que ese mal existe, limitarme a preguntar: ¿Quién tiene a su cargo el remedio? ¿A quién incumbe la protección, el amparo, la defensa de esa clase infeliz a que me refiero?

Se piensa en la Hacienda del Estado, en su milicia nacional, en todos los ramos de la administración pública: illoable por cierto y muy provechoso pensamiento! Pero ¿Quién piensa en nuestro infelicísimo pueblo? ¿Quién lo protege y defiende? ¿Quién indaga sus necesidades y procura remediarlas? ¿Cómo se corrigen y enmiendan las vejaciones y ultrajes que se le infieren? ¿Va la ley, va el Gobierno a la humilde choza del miserable, se para en sus puertas el agente de policía para informarse de las necesidades, de las miserias, de las injusticias, cuyas consecuencias se están experimentando en aquel oscuro y estrecho recinto? Cuando vemos por las calles una mujer cubierta de andrajos, con el semblante pálido y extenuado por las enfermedades, rodeada de sus hijos raquíticos, hambrientos y desnudos: ¿Nos ocurre preguntar: a cargo de quién está la salud de aquella madre de familia, quién la asiste y consuela en sus dolencias, quién educa a aquellos hijos? Y si llegamos a indagar que el padre de ellos se halla encerrado en una cárcel, que hace muchos años está pendiente su proceso, que se encuentra sumido en horrible miseria, que no tiene con qué abrigarse del frío, y que el juez, el alcaide, el celador de policía y hasta el alguacil le maltratan, le persiguen, la estafan y le oprimen. ¿Quién defiende a aquel desgraciado nuestro semejante? ¿Quién se encarga de reparar el agravio, de consolarle siquiera en medio de su espantoso infortunio?

Y cuando vemos a otro u otros muchos de la misma clase, rodeados de bayonetas, arrastrando los grillos, barriendo las plazas públicas, y trabajando en otras obras no menos humillantes y oprobiosas nos preguntamos: ¿esos hombres son delincuentes? ¿Estamos ciertos de que lo son? ¿Se les ha hecho justicia? ¿Se les ha juzgado conforme a las leyes? ¿Se les ha aplicado una pena proporcionada a sus delitos? ¿Se les han

cobrado costas del juicio, han sido sacrificados por el cohecho de alguno que haya intervenido en su causa? ¿Se les ha insultado, se les ha oprimido? y en el evento de que se averigüe que efectivamente se han ejecutado varias injurias en la persona de algunos miserables ¿Se presenta alguno a su nombre a pedir reparación? ¿Qué hace, pues, la sociedad en favor de los pobres? Nada. ¿Cómo protege sus derechos? De ningún modo.

En la recluta para las milicias, en la exacción de contribuciones, en la aprehensión de los reos, en el cateo de sus casas, en el cobro de costas, en la sustancia y modo de los juicios, en el tiempo y forma de los procedimientos, en el tratamiento que se acostumbra en las cárceles, en los trabajos públicos y en otros muchísimos sucesos que pasan a nuestra vista, que son diarios y frecuentes ¿no es verdad que se cometen a cada momento excesos, abusos, tropelías e injusticias, y se cometen solamente contra los pobres, porque los ricos al menor agravio recibido, levantan el grito hasta los cielos, y piden y consiguen reparación, como si una de las tazas de la balanza de la justicia fuese de oro fuerte y pesado, y la otra de barro débil y quebradizo?

¿Qué hace, pues, el hombre miserable cuando es víctima de uno de esos abusos? Calla y sufre, devora en silencio su desdicha, apura hasta las heces la amarguísima copa de la desventura. ¿Buscará un abogado que le defienda y patrocine? Pero hay buitres togados que se alimentan con plata, animales insensibles en cuyas entrañas no resuena la voz dolorosa de un hombre pobre. ¿Buscará un agente solícito y honrado, desinteresado y pundonoroso que reclame sus derechos?... pero hallará más bien un rábula ignorante y ratero que le estafe y le sacrifique... ¿Irá por sí ante la presencia de un juez imparcial y recto, manso y justiciero? Los oídos de algunos jueces sólo pueden ser heridos por un sonido... el metálico. ¿A dónde, pues, acudirá el desvalido? ¿Qué recursos le presta la sociedad? ¿Qué hará el pobre en medio de su desgracia?

Pequeña es mi capacidad ciertamente para que pudiese presentar a la vista del H. Congreso los tristísimos cuadros que en medio de nuestros conciudadanos pobres se ven todos los días: mucho más pequeña para emprender con éxito el remedio de los males que representan. Pero no por eso dejará mi débil palabra de emitir un voto de compasión, de consignar un recuerdo de humanidad y justicia en favor de nuestro desgraciado pueblo. Lejos de creer que los medios que propongo sean eficaces para cortar de raíz los multiplicados males que apenas puedo anunciar, he querido solamente sembrar un grano fructífero en la tierra más virgen: hacer nacer una idea benéfica en la mente del H. Congreso, que no dudo sabrá acogerla, fomentarla, darle vida y existencia, sacando de ella las útiles ventajas que deben esperarse de una Asamblea compuesta de hombres civilizados y verdaderamente liberales. Tal vez, la institución que hoy comienza, bajo mis débiles auspicios, podrá dar los más felices resultados, y con el tiempo no tan solamente economizar los padecimientos de nuestro pobre pueblo, sino también grandes mejoras en su situación social, en sus costumbres, en sus necesidades físicas y morales. Con esta esperanza, y con la de que las deliberaciones del Honorable Congreso darán a mi proyecto toda la extensión de que puede ser susceptible, me atrevo a pedir se sirvan tomar en consideración estas proposiciones.

Habrá en el Estado tres procuradores de pobres, nombrados por el Gobierno y dotados con el sueldo de ochocientos pesos cada uno.

Será de su obligación ocuparse exclusivamente en la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo pronta e inmediata reparación, sobre cualquiera exceso, agravio, vejación, maltrato o tropelía que contra aquéllos se cometiere, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien de cualquiera otro funcionario o agente público.

Los procuradores de pobres podrán quejarse de palabra, o por escrito, según lo exija la naturaleza de la reparación, y las autoridades están obligadas a darles audiencia en todo caso.

Para las quejas verbales, será bastante que se presenten los procuradores acompañados del cliente ofendido, ante el secretario, escribano público o curial del tribunal, o autoridad que deba conocer del agravio, manifestando sencilla y verídicamente el hecho que motiva la queja, y los datos que lo comprueben si los hubiere. El funcionario a quien se presenten, extenderá una acta breve y clara para dar cuenta de preferencia y en primera oportunidad.

Cuando las quejas hayan de hacerse por escrito, serán directas, redactadas en estilo conciso y respetuoso, excusando alegatos, no conteniendo más que la relación necesaria de lo acontecido, y en papel común, sin otro distintivo que la firma del secretario de Gobierno.

Recibida la queja en uno u otro caso, las autoridades respectivas procederán sin demora a averiguar el hecho, decretar la reparación de la injuria y aplicar el castigo legal cuando sea justo, o a decidir la inculpabilidad de la autoridad, funcionario o agente público de quien se interpuso la queja. En caso de que el hecho merezca pena de gravedad, pondrán al culpable a disposición de su juez competente para que lo juzgue, y los procuradores de pobres agitarán el más breve término del juicio.

Los procuradores de pobres tendrán a su disposición la imprenta del Estado, con el objeto de poner en conocimiento del público, siempre que entendieren que no se les ha hecho justicia, la conducta y procedimientos de las autoridades ante quienes se quejaron. El gasto de papel en estos casos, y en los de que habla el Artículo 50 será con cargo a las rentas del Estado.

Los procuradores de pobres, alternándose por semanas, visitarán los juzgados, oficios públicos, cárceles y demás lugares en donde por algún motivo pueda estar interesada la suerte de los pobres, y de oficio formularán las quejas que correspondan sobre cuantos abusos llegaren a su noticia.

El Gobierno del Estado proporcionará un local a propósito y en el paraje más público para sistemar la oficina destinada a la procuraduría de pobres. En ella estará todos los días por lo menos un procurador, desde las ocho hasta las doce de la mañana, y desde las tres hasta las seis de la tarde, para dar audiencia y patrocinio a cuantas personas desvalidas lo necesiten, promoviendo desde luego lo necesario.

Las personas pobres de cualquier punto del Estado podrán poner en noticia de los procuradores de pobres, cualquiera exceso, abuso o injusticia que les agravie, a fin de que estos funcionarios representen lo que convenga. Los gastos de estafeta, y otros que se ofrezcan en éste y los demás casos que ocurran, se costearán por el Estado.

Así las autoridades, como cualquier individuo particular, siempre que advirtieren o tuvieran noticias de algún exceso o agravio cometido contra persona pobre, podrán dar aviso a sus procuradores, a fin de que cumplan con lo que previene esta ley.

Además de los deberes señalados en los artículos anteriores para todos los casos particulares, será de obligación de los procuradores informarse de las necesidades de la clase pobre, solicitar de las autoridades el debido remedio, promover la enseñanza, educación y moralidad del pueblo, y todas aquellas mejoras sociales que alivien su miserable situación.

Con estos sagrados objetos, tendrán aquellos funcionarios un acuerdo en sesión semanal, pudiendo pedir datos y noticias a todas las oficinas del Estado. Estas sesiones jamás se declararán concluidas hasta no haber acordado alguna cosa en el sentido que indica este artículo. Los procuradores de pobres alternarán mensualmente en la presidencia de sus sesiones, por medio de elección verificada el día primero de cada mes. El presidente cuidará del orden de la oficina y del cumplimiento de los deberes que esta ley establece.

La procuración de pobres tendrá para sus trabajos un escribiente con calidad de secretario, dotado con cuatrocientos pesos anuales. Los procuradores se ocuparán desde luego en el acuerdo del reglamento correspondiente que será presentado al Congreso para su aprobación.

Para ser procurador de pobres se necesita ser ciudadano, de sana conducta y actividad conocida, y haber practicado por lo menos dos años en el estudio de la Jurisprudencia. El Gobierno, al nombrar estos funcionarios, preferirá en igualdad de circunstancias a los jóvenes más pobres.

La ley reconoce como un distinguido mérito en los procuradores de pobres el haber desempeñado con exactitud y diligencia sus deberes. Este mérito se tendrá presente para cuando soliciten algún otro empleo en el Estado.

Todas las autoridades tienen el deber de auxiliar y proteger la institución de esta ley, a fin de que pueda corresponder a su objeto.

Cualquier individuo del Congreso, del Tribunal de Justicia o del Gobierno, podrá visitar la procuración de pobres, con el objeto de ver si en ella se cumple eficazmente.

Al Gobierno corresponde corregir con multas, suspensión y hasta destitución, previa causa justificada, las omisiones de los procuradores de pobres. El que se hiciere digno de esta última pena, quedará inhábil para obtener otro empleo o condecoración en el Estado...

### Intervención ante el dictamen

Presenté a la deliberación del Honorable Congreso unas proposiciones que tienen por objeto establecer una procuración de pobres, no solamente para defenderlos de las injusticias, atropellamientos y excesos que contra ellos se cometen frecuentemente, ya por parte de algunas autoridades, ya por la de algunos agentes públicos, sino principalmente con el fin de mejorar la desgraciada y miserable situación de nuestro pueblo,

atender a la modificación y reforma de sus costumbres, y promover cuanto favorezca su ilustración y mejor estar. Tuve la honra de que el Honorable Congreso admitiese mis proposiciones, y de que pasándolas a la comisión de Beneficencia Pública, sus ilustrados y bondadosos individuos las hayan adoptado en todas sus partes con una sola adición que contribuye en gran manera a conseguir el objeto que tuve al iniciadas. Dejaría, pues, que mis proposiciones corriesen sus trámites, seguro de que al menos en la sustancia, no podrían desmerecer la aprobación del Honorable Congreso, si no fuera porque estoy íntimamente convencido de que ellas contienen el germen de grandes y benéficas ideas, de positivos y verdaderos progresos que solamente podrán desarrollarse si se comprende exacta y perfectamente la institución de todos sus alcances, y si en lugar de someterse a la rutinaria inteligencia de las palabras que formen el texto de la ley, se medita, se profundiza el espíritu del legislador para llegar hasta el objeto que éste se propuso. La desconfianza en mi propia capacidad me hace temer que tal vez los artículos sometidos a la deliberación del Honorable Congreso, no representen con toda perspicacidad el gran deseo, la unánime y amplísima voluntad con que se intenta defender al pueblo pobre de las injurias que se le hacen, y procurar que sea su suerte menos infeliz de lo que es en la actualidad. Este mismo temor me pone en el caso de usar la palabra, y explicar por medio de ella toda la extensión que envuelve y de que es susceptible el proyecto, a fin de que conocido con la posible perfección, no tengan lugar interpretaciones ridículas ni dudas maliciosas que no nacen de otra parte, sino de la funesta indolencia, de la criminal pereza para hacer el bien.

Difícil será demarcar todos y cada uno de los casos en que los procuradores de pobres, una vez establecidos, tendrán que intervenir, ya para defenderlos de tropelías y vejaciones, ya para promover cuanto sea conducente a la mejora de su situación y de sus costumbres. A un procurador solícito y observador, penetrado íntimamente de los sentimientos que la humanidad y la religión inspiran respecto de nuestros semejantes desgraciados, se le presenta desde luego un campo vastísimo para hacer triunfar la justicia, para enjugar las lágrimas de la miseria, para promover el ejercicio de la caridad pública; en fin para alcanzar un nombre venerable entre la clase pobre, haciéndose acreedor a las bendiciones de la gratitud más y más noble, más y más santa cuando se abriga en un corazón delicado y oprimido que no hallaba consuelo en ninguna otra parte.

Prescindiendo de las muchas veces que los procuradores de pobres tendrán que ocurrir a las autoridades para pedir la reparación de un agravio, porque éstas serán repetidas, continuas, no interrumpidas, pasarán por sus ojos a cada momento, y no se hace necesario designarlas, cuando se ocupen en deliberar sobre las mejoras benéficas a un pueblo que hasta hoy no ha recibido ninguna protección, ningún favor de nuestras leyes ni de nuestros gobiernos. ¡Cuántos males que remediar! ¡Cuántas empresas que acometer! ¡Cuántas vías de humanidad que transitar! ¡Cuántos arbitrios, cuántos medios que poner en práctica para llegar al objeto propuesto, o al menos allanar los obstáculos que se presenten, y preparar el próspero resultado que se desea! Sin que mi limitada inteligencia pueda abarcar de un solo golpe todas las desdichas, todas las miserias, todas las malas costumbres de nuestro pueblo, ni todos los arbitrios eficaces para remediar tantos males, apenas es capaz de presentar tales o cuales hechos aislados que después de meditar un poco de tiempo, prestan materia a muy importantes observaciones.

Nuestro pueblo se ve pobre y desnudo porque está ocioso: sumergido en la ignorancia por falta de educación; degradado y envilecido porque no tiene la conciencia de sus derechos, y porque aun teniéndola, en todas partes se le oprime, se le abate y se le desprecia, sin que de tantos agravios pueda obtener reparación en ninguna parte. ¿Será difícil perseguir a los vagamundos que pululan por todas partes, pero no llevándolos a la cárcel donde se acaban de corromper, ni poniéndolos en las obras públicas donde pierden la vergüenza, sino a los obrajes y talleres que fácilmente y a muy poca costa pueda establecer el Gobierno, ya con fondos del Estado, ya con los municipales, y allí aplicarles al trabajo, no de obras perfectas y eminentes, sino de las que precisamente consume el mismo pueblo, y que se le podrían vender a precios muy cómodos por cuenta de los mismos fondos? ¿Será imposible establecer una o más escuelas nocturnas o dominicales para adultos, a donde concurran no por su voluntad, sino por obligación, todos esos mismos aprendices o artesanos que lo serán por cuenta del Estado, todos los trabajadores de la casa de moneda y fábrica de tabacos, todos los mozos y porteros de las oficinas, todos los alistados en la guardia nacional bajo la garantía de sus jefes, todos los criados domésticos, prohibiendo a los amos el tenerlos y servirse de ellos si bajo su responsabilidad, y apremiados con multas no asisten a la escuela por lo menos dos horas de la noche o del domingo? He aquí, pues, en pocas líneas una idea fecunda que puede dar amplia materia a las deliberaciones de los procuradores de pobres, idea que tiene por objeto proporcionar trabajo y educación primaria a los hombres de nuestro pueblo.

Pero el hombre de nuestro pueblo que no tiene en qué trabajar, se halla siempre en la necesidad de alimentarse, y de alimentar acaso a una numerosa y enferma familia que no tiene otro amparo sobre la Tierra: aquel hombre, pues, se ve en la espantosa necesidad, cuando queda dentro de su pecho todavía un sentimiento de honor para no robar, o no ir a sofocar su angustia entre los pestilentes vapores de una taberna, tiene la horrible necesidad de ocurrir a uno de esos escondrijos oscuros y vergonzosos, a uno de esos chiribitiles de latrocinio infame donde con el empeño y sacrificio de la mísera ropa que servía de abrigo a sus desolados hijos, le presentarán, merced al *generoso* corazón del ave de rapaña, que escondida en aquella cueva se alimenta con el jugo de los cadáveres, mitad en especies de primera necesidad a precios carísimos, y mitad en algunas monedas sucias y carcomidas, una cantidad ratera por la que tendrá que pagar siempre una exorbitante usura *cada ocho días*, a riesgo de perder su frazada, sus calzones blancos, la camisa o las enaguas de la esposa o de la hija. ¿No habrá, pues, un procurador de pobres que clame al cielo pidiendo la quemazón de esas casas de vil cicatería donde un ladrón público engorda con el sudor de los infelices? ¿No habrá un procurador de pobres bastante justo, enérgico, valiente, generoso y desinteresado que lleve a un ruin usurero de esos ante el poder y rigor de la justicia, y pida el comiso de aquel capital robado con que se trafica desvergonzadamente, y consiga que se reparta y distribuya entre los pobres mismos a quienes se ha robado, y en fin, alcance el castigo de aquel malvado y cobarde especulador? y cuando esto no sea posible ¿sería difícil que de los fondos del Estado se fuese apartando una cantidad mensual para formar un fondo con qué hacer préstamos equitativos, sin ningún interés y sin prenda de ninguna

clase, a los artesanos que acreditasen su buena conducta, y dieren la garantía de dos de sus compañeros obligados *in solidum* a la devolución y comprometidos a desquitar en el trabajo de los talleres del Estado las cortas cantidades prestadas so pena de no volver jamás a obtener este beneficio?

Nuestro pueblo está desnudo; pero se le desnuda en los billares, se le desnuda en las pulquerías, se le desnuda en las tabernas, se le desnuda en los garitas, se le desnuda en fin, en las casas de usura, todos estos establecimientos de *beneficencia pública*, están consentidos y tolerados por las autoridades... ¡¡¡Y se quiere que nuestro pueblo esté vestido!!! ¿Sería difícil establecer un reglamento con penas rigurosas para los taberneros y coimes que admitiesen en pago de la bebida o del juego cualquiera pieza de las que forman el triste y mísero pelaje del hombre de nuestro pueblo?

¡Cuán fértil en reflexiones y consecuencias puede ser para un ilustrado y benéfico procurador de pobres esa sola consideración que le dará alientos para solicitar y promover leyes, medidas de policía y reglamentos oportunos para economizar al menos los males enunciados!

Nuestro pueblo concurre a los templos, a los mercados, a las plazas de toros, asiste ante nuestros jueces y tribunales, y en todas partes se le mira desnudo, muchas veces andrajoso, muchas veces lleno de inmundicia y exhalando miasmas pestíferas, ¿sería ilícito y contrario a las leyes no permitirle la concurrencia y acceso a todos esos sitios, sino en el caso de que se presentase, no vestido a la europea, porque esto equivaldría a intentar un milagro, sino al menos con su camisa y calzón blanco limpios, y con zapatos y un sombrero (de paja por lo menos) pero sin esa frazada, que a pesar de ser tan usual y común entre nuestros conciudadanos pobres, los emboza, los desfigura, los hace tercicos, desconfiados y maliciosos, encubre muchas veces los puñales y los tranchetes, otras los hurtos rateros, y en fin, solamente les sirve y sólo se les debería permitir para el indispensable abrigo en la dura estación del riguroso invierno? De muy poco costo me parece que es un vestido sencillísimo como el que he señalado, y en el evento de que alguno pudiese decir que no alcanzaba ni para hacerse tal vestido, entonces indagar de qué procedía la terrible miseria de aquel hombre, qué oficio era el suyo, cuál podía adoptar en caso de no tenerlo, cuánto ganaba en su trabajo, llevarle al taller, hacerle un adelanto por cuenta del Estado para que se vistiese al pronto, quedando en obligación de satisfacer su importe.

Por disensiones entre casados, por ebriedad, por pleito en público y otros delitos ligeros, se castiga a casi todos los hombres de nuestro pueblo con cárcel, obras públicas o multas: se les exigen éstas, los derechos del juicio, lo del carcelaje, sala de distinción y otras gabelas: el pobre sacrifica en estos casos una cantidad de dinero que alcanzaría muy bien para hacerle su vestido, imponiéndole la estrecha obligación bajo la fianza de presentarse al Juez que lo sentenció, cada dos o tres días por lo menos, para ver si se conservaba vestido y limpio, y esta sola providencia podrá corregir a muchísimos, porque ya vemos los juzgados todo el día y aún parte de la noche ocupados en conocer de la clase de los asuntos mencionados. Nuestro pueblo tiene sus diversiones y sus bailes: allí debe estar la policía para evitar desórdenes y para impedir que ninguno concurra, y mucho menos a baile, si no está vestido y limpio. Asiste igualmente nuestro pueblo



a las procesiones, llevando sobre sus hombros al santo de su devoción, o una vela o hacha de cera para pagar su manda: me parece muy del caso y muy propio del decoro que se debe al culto cristiano, que ninguno sea admitido a la asistencia de aquellos actos religiosos y públicos, sino en el caso de que se presente con su vestido limpio y sin frazada. Finalmente, en los que concurren al mercado que se llama baratillo, en los ropavejeros, barilleros, corredores, vendedores de zapatos, de ropa, de fruta y de otros muchos que se presentan por las calles, se podrían emplear ésas o semejantes prevenciones y restricciones, que tuviesen por objeto inspirar a tales hombres el odio a la desnudez y a la inmundicia, el hábito de vestirse y asearse, y una vez esto conseguido, ellos buscarían trabajo para atender a sus necesidades. ¿No podrá promover todo esto, y sin duda mucho más y con mayor acierto un procurador de pobres que verá en cada uno de estos un semejante suyo que está a su cargo, en cuya suerte debe pensar y meditar constantemente, y de cuyo bien es responsable ante Dios, ante la sociedad, ante la ley?

Por nuestras calles y plazas, en el vestíbulo de nuestras iglesias, en el umbral de nuestras puertas, a todas horas y casi en todas partes vemos mendigos de ambos sexos, muchos de ellos ociosos disfrazados que importunan con sus porfiadas y repugnantes súplicas, muchos de ellos que exhalan el pestilente tufo del vino de maguey que los embriaga, muchos de ellos que clamorean situados en las esquinas y lugares más concurridos, relaciones fabulosas, especie de sainetes estúpidos y supersticiosos que embaucan al pueblo, y le inspiran falsas ideas acerca de los asuntos más sagrados e importantes, muchos de ellos mentecatos o dementes, parálíticos o inválidos, muchos de ellos pidiendo la oprobiosa limosna con chistes obscenos, o ademanes estrafalarios, muchos de ellos, en fin, llevando en pos de sí a tres o cuatro niños de su familia o de la ajena para enseñarles desde los días puros de la infancia a perder el rubor y la vergüenza, y a subsistir sin trabajo a expensas de la caridad pública. ¿Costaría mucho dinero encerrar a todos esos en una casa y darles una mísera ración todos los días? ¿Sería imposible dedicarlos a trabajos ligeros en que no se necesita de toda la fuerza corporal, y muchos de los cuales se pueden ejercitar aun por los ciegos y sordos?... Pues un procurador de pobres no descuidará esta y otras atenciones que están bajo su inmediata vigilancia, y para obtener saludables resultados, encontrará apoyo en las autoridades, en los ciudadanos, en todas partes y en todos tiempos.

Pero un procurador de pobres podrá seguir con su observación y su talento todas las señales y vestigios de miseria y desdicha que un hombre de nuestro pueblo deja por todas partes desde que nace hasta que muere. Al oír los primeros gemidos del recién nacido, sabrá que una comadre ignorante y estúpida, sin regla ni arte, ha puesto en peligro, o ha sacrificado tal vez la vida de la enferma, cuando pocos días y pocos gastos serían bastantes para enseñar los principios prácticos de la obstetricia, autorizando a mujeres inteligentes que con título legítimo ejercieran esa profesión. Allí sabrá el procurador de pobres que el niño infeliz ha pasado tres o cuatro días sin recibir las aguas del bautismo porque está desnudo absolutamente, o porque sus padres no tienen con qué pagar la obvención parroquial, cuando el Estado podría celebrar iguales cómodas con los párrocos y vicarios, por medio de las cuales se administrasen gratuitamente éste y los otros sacramentos a los pobres de solemnidad. Los procuradores para éste



y otros casos sin número, podrán asistir a las parroquias a las horas oportunas, pedir informes a los sacerdotes en cuyo seno la confianza cristiana va mil veces a depositar sus desdichas: podrán acompañar al viático, especialmente en los tiempos de epidemia, para palpar y sentir con corazón de hombres la infelicidad de una mujer moribunda que no tiene lecho ni abrigo, ni alimento, ni medicinas, ni asistencia, y darán noticias al Gobierno del Estado, conmoverán la piedad pública, pedirán ya de los fondos del erario o ya de los particulares, algún socorro para tantas desventuras.

Pero aquel niño recién nacido comienza una vida de tormento y amargura: como todos los de su clase, escaso de alimento y abrigo: ¡padece todas las flaquezas y calamidades de la infancia! aumentadas en gran manera por su pobreza. Para ver esto no hay más que concurrir a las boticas establecidas en esta ciudad: allí a ciertas horas del día y de la noche concurre un número prodigioso de madres llorosas y desvalidas que van a consultar un remedio para sus hijos: allí se reciben los más lastimosos informes, allí se ve el horrible aspecto de la miseria, un tanto mitigado por la humanidad del farmacéutico que previene un régimen curativo, y ministra las medicinas a precios ínfimos y muchas veces de limosna. Allí, pues, vería el procurador de pobres un principio de caridad pública, y podría promover que por cuenta del estado se situase un facultativo en cada botica a horas determinadas del día y de la noche, con el objeto de prestar su asistencia a tantos niños enfermos: los boticarios darían sus medicinas a precios muy módicos, y de este modo se podría prestar un socorro tan importante a esa clase inocente que conmueve la compasión de los corazones más empedernidos.

Mas aquel niño después de todas sus penas de la infancia, llega a la edad de la razón, sus padres conocen la necesidad de que asista a la escuela para recibir educación primaria; pero está descalzo, no tiene sombrero y sus padres no tienen tampoco con qué alimentarse para que pueda trabajar con aplicación. ¿Y qué necesita aquella familia para hacer sus gastos de un día? Necesita una peseta miserable. ¿Y el Estado no se la podría facilitar bajo condición expresa de que por ningún motivo dejase el hijo de asistir a la enseñanza? ¿No podría costear el Estado cierto número de vestidos y calzados de poquísimos costo para los alumnos sumamente pobres? ¿No podrían los profesores dar informes frecuentes acerca de los discípulos que prometan risueñas esperanzas, y el Estado tomar bajo su protección aquellos feraces retoños de la especie humana, cultivando sus talentos, fomentando sus buenas inclinaciones, y enseñándoles una profesión honesta con que puedan subsistir? ¿No podría el Estado, haciendo aplicación de estas observaciones, señalar premios para los niños aprovechados, destinar algunas cantidades para dotar aunque fuese en pequeño, desvalidas niñas pobres y de las que con su asistencia a la escuela, con sus adelantos y buena conducta, con pruebas de honestidad, juicio y recato prometiesen que serían virtuosas madres de familia?... ¡Cuántas se prostituyen por la miseria! ¡Cuántas se abandonan porque los matrimonios tienen poco estímulo en nuestras leyes! Pero si en las escuelas, en los colegios, en los talleres encontrasen las familias pobres una verdadera protección, un oportuno socorro, que por lo menos les pusiese a cubierto del hambre, entonces todos esos establecimientos serían verdaderamente útiles bajo todos aspectos, y darían los más propicios y ventajosos resultados. ¿Cuántos estudiantes no asisten a sus cátedras en los

días de frío, porque no tienen capote para abrigarse, o porque les da vergüenza asistir descalzos al colegio? ¿Cuántas niñas van en ayunas a la enseñanza? ¿Cuántos niños tienen que pedir limosna en las horas que podían estar enseñándose a leer y escribir? ¿Cuántos por falta de libros dejan trunca su carrera? ¿Cuántos?... pregúntese a los profesores, a los maestros, recíbanse informes frecuentes sobre la suerte de tantos niños desgraciados, y luego pregúntese, si es que todavía se duda, ¿en qué consiste que nuestro pueblo está ignorante?

Yo tendría que dilatarme muchísimo tiempo si quisiera demostrar una por una las calamidades que causan la tal situación de nuestro pueblo pobre, y después de haber señalado muchísimas, todavía no me creería totalmente satisfecho. Estúdiense, pues las costumbres, obsérvense las inclinaciones, los hábitos, búsquese el origen de ellos, combátanse eficazmente las causas, y lentamente, y tarde si se quiere, se logrará la reforma, pero se logrará siempre con gran provecho y verdaderos adelantos de la sociedad.

No se olvide que la clase de que hablo es la clase de los muchos, y que por más que se quieran sostener principios absurdos y falsas máximas de una política destructora y pérfida, un Gobierno, sea el que fuere, no puede ser bueno sino cuando hace la felicidad proporcional del mayor número de los ciudadanos que le obedecen. En vano proclamaron los gobiernos las teorías y principios de la libertad, si una fracción pequeña y muy reducida de los gobernados es la única que disfruta las garantías sociales, los goces de la vida y hasta la opulencia y el lujo, mientras el resto de los ciudadanos está sumergida en la más horrible degradación y miseria. La pobreza, señores, como ha dicho un moderno escritor sapientísimo, es la esclavitud del siglo XIX.

Un hombre pobre, aunque viva en un pueblo civilizado y culto, será siempre un esclavo, y de menos condición todavía que el negro desgraciado cuya sangre se vende en los mercados públicos porque éste al menos no desconoce su mísera situación, se resigna a bajar la cabeza cuando mira el látigo de su amo, y a callar y a sufrir, mientras que aquél ha entrado en la sociedad bajo promesas solemnes de que le serían aseguradas su vida, su libertad y derechos, proporcionándole los medios de subvenir a sus necesidades: el primero al menos puede decir aún en medio de su despecho ... Tal es mi horrible suerte: el segundo pudiera decir a la sociedad ... “*Mentís*” *librar, pues, nuestro pueblo de la horrible esclavitud de la miseria*: he aquí el grandioso y elevado pensamiento que tal vez mal representado he querido desarrollar en la institución de los procuradores de pobres. Grandes y muy lisonjeras esperanzas fundo en esa institución humilde que tal vez con el tiempo llegará a producir asombrosos resultados. Que no sean ellos empleados mercenarios, cuya mira principal se contente con cobrar el sueldo, olvidando cuantos deberes bajo todos aspectos sagrados, están a su cargo: que piensen siempre, que mediten, que observen tantos males y procuren con todo corazón y diligencia el remedio: que el Estado, que las autoridades todas y todos los ciudadanos protejan y favorezcan el establecimiento, y esperen con toda confianza la llegada de un día venturoso en que nuestro pueblo habrá adquirido la verdadera libertad en la mejora de su situación y de sus costumbres.

Ámese, señores, apréciase su pueblo, proscribáse el orgullo ridículo: entre nosotros no hay aristocracia: todos hemos nacido en la clase media, en la clase popular, y cual

más, cual menos de nosotros mismos ha tenido su pobreza y sus miserias. ¿Por qué, pues, se ha dejado vejar, se ha de despreciar a nuestro pueblo en lugar de corregirlo y dar buena dirección a las sanas inclinaciones en que abunda? ¿En qué puede fundarse esa vanidad pueril e insensata con que muchas veces despreciamos con injuria a un hombre pobre, y no más porque es pobre, y porque es pobre sin culpa suya?

Tal vez se pulsará como un inconveniente poderosísimo para socorrer tantas necesidades y aliviar tantos males como sufre nuestro pueblo pobre, la falta de fondos destinados al objeto. Pero sin que yo quiera desde luego resolver este difícil problema, veo fondos municipales, fondos del Estado, fondos de guardia nacional, fondos de hospitales, fondos de cofradías, de capellanías, fondos en fin, con multiplicadas y diversas denominaciones, y en ninguna parte veo un fondo de pobres, un fondo de caridad pública. ¿Sería difícil formarlos? ¿Sería muy gravoso que de los productos líquidos de cualquiera ingreso a las arcas públicas, se separase mensualmente el cuatro, o por lo menos el uno por ciento para ir insensiblemente formando una caja de socorros públicos? ¿Sería repugnante que: o todas las cofradías establecidas, o que se establezcan, se les impusiese una contribución proporcional y equitativa para un objeto tan cristiano? ¿Lo sería que las capellanías fundadas, o que se fundasen, los curatos y otros beneficios eclesiásticos que se disfrutaban en el Estado contribuyesen con algo para el remedio de tantas miserias? ¿Los testadores ricos no podrán dejar una manda forzosa para los pobres? ...Mas yo confío con todo mi corazón en esos jóvenes ardientes y entusiastas que tomarán bajo sus auspicios la causa de nuestro pueblo: ellos deseosos de verdadera gloria, no desalentados todavía con los desengaños que da el mundo, no infestados por el contacto venenoso de esa doctrina que se llama del siglo, y que decante que en estos días todo es positivo, se lanzarán gozosos en la vía de humanidad y de virtud que se les presenta, despreciarán el insolente sarcasmo de los malvados, la risa brutal de los ignorantes, convencidos de que tienen que cumplir con una misión santa y caritativa, estudiarán, se desvelarán por hacer y promover cuanto pueda eficazmente contribuir a lograr el objeto propuesto.

Ruego, pues a todos y cada uno de los señores diputados que componen este Honorable Congreso, se sirvan tomar en consideración las desaliñadas observaciones que acabo de hacer, y que en el caso de que entienda que el proyecto tal y como se ha presentado, no corresponda a los grandiosos fines que tiene, y a los principios y deseos con que fue concebido, lo ilustren, lo adicionen, lo desarrollen tanto cuanto lo creyeren necesario para que no se malogre y pueda satisfacer los saludables benéficos sentimientos que en este augusto recinto ha conmovido una débil voz levantada a favor de los pobres...



29 de enero de 1849

Proyecto de Ley de Garantías Individuales formulado  
por los senadores Otero, Robredo e Ibarra

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales  
de Garantías Individuales. México

*Señor,*

Obligada la Comisión de Puntos Constitucionales a presentar a la Cámara su dictamen sobre la Ley Constitucional de Garantías Individuales, que demanda el artículo 4º de la Acta de Reformas; después de haber meditado y discutido la materia con detención, presenta su trabajo llena de desconfianza, bien persuadida de los defectos que tiene, y sólo como un ensayo, que señalando el orden de las ideas y los puntos que hay por resolver, facilitará la formación de una ley digna de la sabiduría del Senado, al cual por lo mismo debe indicar brevemente las principales dificultades que se han ofrecido, y los principios que ha adoptado como bases del proyecto que le somete.

Lejos de que la formación de una ley semejante carezca de antecedentes y de modelos; en las constituciones de todos los pueblos modernos, desde la gran Carta de Inglaterra hasta la constitución que acaba de decretar la asamblea de Francia, se encuentra consignada la *Declaración de los Derechos del Hombre*, y establecidas las garantías más convenientes para protegerlos contra los atentados del poder; sin que pueda decirse, según algunos entienden, que tales garantías no son conformes como el carácter de la ley fundamental. Porque si se considera ésta como la primera de las leyes, como la base del edificio social, ¿qué puede ser más propio de ella que asegurar la condición de los ciudadanos, que fijar el fin primordial de la organización política que ella establece como medio, y trazar los límites dentro de los que ha de contenerse la acción de los poderes supremos a que da vida? Por otra parte, en vez de que tales garantías procediesen de algún sistema ideal de filosofía o de política, en los tiempos en que se proclamaron eran la fiel expresión de los deseos y las necesidades de los pueblos: sus representantes habían sido convocados para corregir los abusos de las instituciones que pensaban sobre ellos, y, entonces, en la época de la nobleza, de los gremios y los estancos; de las persecuciones religiosas y la censura; de las ejecuciones arbitrarias y los indefinidos arrestos gubernativos; de los derechos feudales y la esclavitud, naturalmente debieron proclamarse aquellas declaraciones solemnes en que se aseguraba a

*Nota:* El texto fue tomado de *Derechos del pueblo mexicano*, Cámara de Diputados, XLVI Legislatura. Primera edición, VIII tomos, México, 1967.

todos los hombres la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad. Cuando el rigor de la ciencia encontró en ellas más tarde errores de ideología, no contó todos los errores inexcusables contra la humanidad y la justicia, todos los crímenes verdaderamente horribles que ellas condenaban, y el juicio de todos los legisladores, que después de aquellos ataques, han insistido en reproducir las mismas garantías; y el aprecio con que las miran los pueblos ilustrados, nos demuestran cuán justo ha sido el empeño con que los legisladores mexicanos (discordes en cuanto a la organización política) se han esmerado en mejorar cada día más esta parte de nuestro derecho constitucional.

Pero la importancia misma de la ley, el ejemplo de los diversos proyectos que en distintas épocas y países se han formado para llenar su objeto y las discusiones a que ha dado lugar cada uno de ellos, ponían en claro toda la dificultad de la empresa, y convencían a la Comisión de que cualesquiera que fuese el método que siguiera, no lograría evitar los inconvenientes que respectivamente se han advertido a todos y que no consiguieran superar los hombres más ilustrados. Estos métodos que han seguido la marcha de las revoluciones de los pueblos, y cuya combinación puede observarse en todas las leyes de esta clase, entendemos que se reducen a tres.

En las primeras declaraciones, en las de los Estados de Norteamérica y de las Constituciones francesas del siglo pasado, se advierte dominante la idea de expresar, en términos abstractos y lacónicos, los primeros principios de la ciencia política sobre el origen del Poder Público, las bases de la constitución y las reglas a que deben sujetarse ciertas leyes: así se ve allí repetido que del pueblo dimanen todos los poderes, que el bien de los asociados es el objeto de las leyes; que los sacrificios que éstas imponen, han de ser los estrictamente necesarios, y otras máximas de igual naturaleza, propias de la época, adecuadas para formar las costumbres públicas, y que parecían contener el catálogo de los deberes de los legisladores, por tanto tiempo olvidados. Decir ahora que estas declaraciones contenían más bien consejos que preceptos; notar los inconvenientes de la extrema generalidad con que se hallan concebidas, y advertir que sin las correspondientes leyes secundarias no prestaban ventajas prácticas, sería repetir lo que hace mucho tiempo está perfectamente demostrado por buenos escritores.

Lo cierto es, que cuando ellas llenaron su fin, poniendo término a los abusos que atacaron; que cuando la práctica demostró sus inconvenientes y que su abstracción misma facilitó nuevos abusos, se reconoció la necesidad de expresar los mismos principios de una manera más exacta y en una forma preceptiva; y que con este espíritu han venido después otras constituciones, en las cuales, reconociendo los mismos derechos, y asegurándolos con reglas fijas se observaban con todo dos métodos muy diversos: “No puede perseguirse ni arrestarse a nadie, sino en los casos prescritos por la ley y en la forma que ésta prevenga. Los franceses tienen derecho de publicar y hacer imprimir sus ideas conformándose a las leyes que deben reprimir los abusos de esta libertad”, decía la Constitución francesa de 1815; y sobre los mismos puntos la Constitución de 1831 de Bélgica determina este otro: “Fuera del caso de delito *infraganti*, nadie puede ser preso sin una orden motivada del juez, que debe notificarse en el momento del arresto, o a lo más tarde dentro de veinticuatro horas.” “La imprenta es libre. No podrá establecer jamás la censura. No se puede exigir fianza alguna de los

escritores, editores o impresores. Cuando un autor es conocido y domiciliado en Bélgica, el editor, impresor y repartidor no pueden ser perseguidos.”

He aquí en estos dos textos perfectamente señalados, los dos sistemas últimos que la Comisión tenía delante. Ambas Constituciones garantizan la seguridad personal y la libertad de imprenta; pero mientras que la de Francia se limita a colocar ambos puntos bajo la protección de las leyes, prohibiendo que en ellas se obre por las disposiciones de gobierno, y deja como posible que el legislador autorice las aprehensiones sin delito y las detenciones ilimitadas, lo mismo que el establecimiento de la censura previa, de las fianzas exorbitantes y la complicidad en delitos de imprenta de los agentes mecánicos de la edición; la ley belga, extendiendo sus garantías contra los abusos mismos del legislador, le prohibía dar estas leyes; de manera que un sistema difiere del otro en que el primero se limita a establecer sobre una materia el exclusivo predominio de la ley, y deja a su bondad la extensión y eficacia de la garantía; y el segundo procura prevenirla, a pesar de que parece muy difícil lograrlo sin descender a todos los pormenores de las leyes secundarias; así el uno se presentó, cuando la reacción a favor del sistema monárquico hacía precisas algunas garantías contra la ilimitada acción del Poder Ejecutivo; y el otro, vino con la experiencia de todos los actos de opresión y de injusticia que autorizan las malas leyes.

La Comisión ha examinado estos procedimientos diversos; y aunque está muy penetrada de las ventajas especiales de cada uno de ellos, entiende que el progreso y la índole de nuestras instituciones resisten absolutamente los dos primeros, y nos reducen al último, que es el de más complicada ejecución; pues que la ley que habrá de expedirse, tiene que llenar los fines de la Acta de Reformas, que quiso que estas garantías hubieran de ser tan completas como fuese posible, y de un carácter rigurosamente práctico. *de facto*, ya antes la Constitución de 1824 había consignado algunos principios muy importantes: viniendo inmediata a las injusticias y los atentados de nuestras revoluciones y a los extravíos de los cuerpos legisladores, la Constitución de 1836 adelantó notablemente esta parte de nuestro derecho constitucional: con el poder arbitrario enfrente, con la dominación de un hombre, propenso a quebrantar las leyes por todo porvenir; las bases orgánicas consignaron en este punto gran parte de los principios que defendieran el Congreso de 1842; y limitadas todavía esas garantías por la concisión propia de la ley fundamental, parecieron escasas al legislador de 1847; y con el expreso fin de que se ampliaran, dejó a una ley constitucional el cuidado de establecerlas y de adoptar los medios de que fuesen efectivas; fijó los recursos, por los cuales se anularan las leyes generales o particulares que con ellas pugnasen, y confió al Poder Judicial de la Federación el cuidado de amparar a los ciudadanos ultrajados en el goce de estas garantías; y ya se ve, como que estas disposiciones deciden desde luego del carácter de la ley.

Porque en verdad ¿cómo podría el Congreso General desempeñar su obligación de proteger esas garantías, ni conservar el derecho de anular las leyes de los Estados opuestos a ellas, si la ley hubiera de seguir el sistema, poco ha notado en la Constitución de Francia, de no establecer base alguna a la ley, de abandonarlo todo a sus disposiciones, según se hizo sobre puntos muy importantes, así en la Constitución de 1836 como

en las bases orgánicas? Esto equivaldría a renunciar atribución tan elevada; y por esto observará la Cámara que la Comisión procura fijar todas las reglas y establecer todas las excepciones, sin dejar a la ley común más que algunos puntos, como por ejemplo, el de cuáles hayan de ser los trabajos de las prisiones y los medios necesarios para su seguridad; porque en ellos la extensión de la materia y la variedad de circunstancias locales resisten una ley general al mismo tiempo que se precave todo abuso con sustraer esa materia del dominio vario y parcial de las órdenes gubernativas para someterlo a la disposición de reglas generales, dictadas sin consideración a persona determinada.

De la misma manera, puesto que las garantías que se establezcan no serán ni un principio abstracto ni un precepto a un legislador sin superior, sino una regla, cuya violación pueden impedir ya las legislaturas, ya el Congreso General o bien ciertos tribunales, la más rigurosa exactitud era un deber estrecho. Figuremos por el contrario, que se dijera que “la ley no puede prohibir más que las acciones perjudiciales a la sociedad”, que el legislador no puede “establecer más que las contribuciones necesarias para los gastos precisos, que no se deben imponer penas crueles ni excesivas”, y con estos principios, evidentemente ciertos y tomados de Constituciones tan célebres, como las de Francia y los Estados Unidos, pero en extremo indeterminados, ¿a qué punto no llegaría el desorden y la confusión? ¿A cuántos reclamos no se daría lugar todos los días? ¿Qué ley dejaría de atacarse como anticonstitucional, y cuán difícil no vendría a ser decidir todas las cuestiones que ocurrieran, y que introducirían el desconcierto, tanto en la administración general como en la particular de los Estados? Por esto la Comisión reconoció que no podía emitir máximas generales ni principios abstractos; que tenía que reducirse a reglas, sobre cuya aplicación y límites no hubiese cuestión.

Ahora, lo difícil que es acomodarse a un tal plan, la multitud de inconvenientes que se presentan al redactar el texto de semejantes leyes, sólo se conoce al emprenderlo; porque entonces se presentan muchos puntos, en los que el más esmerado empeño no consigue fijar la idea a la vez con laconismo y exactitud; porque entonces se reconoce que la ciencia de las leyes no ha llegado a tal perfección, que sea posible dominar toda una materia con solo la enunciación de ciertos principios generales; porque entonces se ve cómo la variedad de las combinaciones escapa de tal manera a la generalidad de las reglas (salvo las que por demasiado abstractas no son aplicables sin auxilio de muchas intermediarias), que las mismas de los códigos mejor formados que por su naturaleza son mucho más determinadas y numerosas, encuentran en la práctica tantas dificultades y vacíos, que apenas aquellos publicados comienzan a producir dudas, para la solución de las cuales se expiden nuevas leyes y escriben vastos comentarios. la célebre crítica que Bentham hizo de la *Declaración de los Derechos del Hombre*, votada por la asamblea nacional, basta para dar una prueba de que el mayor saber no escapa de ese escollo, y demuestra que por mucho que adelante una ley de esta clase, ningún pueblo tendrá un sistema completo de garantías, si no es cuando posea buenos códigos. la ley constitucional de que nos ocupamos, no debe, pues, salir, con la pretensión de suplirlos, sólo con el pensamiento de servirles de base y de arreglar ciertos puntos muy importantes; y tratándose de estas dificultades (aumentadas por la escasez de sus conocimientos), la Comisión declara, que no satisfecha con la redacción de algunos artícu-



los, ha dejado la que encontró menos defectuosa, para que la Cámara, después de examinar bien cada cuestión, fije el concepto que mejor le parezca.

Por lo que hace a los pormenores del proyecto, la Comisión encontró adoptada en nuestro código la idea generalmente recibida, de considerar esas garantías bajo cuatro grandes divisiones, con el nombre de libertad, seguridad, propiedad e igualdad, y ha seguido esta división, aunque con el embarazo de que por la natural conexión del asunto, algunas disposiciones parecían deber colocarse a la vez en dos de ellas; y en todas ha preferido reproducir el texto de las antes establecidas, a presentar innovaciones, buscando la gran ventaja de que las reglas que ahora se fijan estén de antemano conocidas, y hasta cierto punto conformes con nuestras costumbres. Con todo, el examen de los artículos y su comparación con la iniciativa presentada y con las leyes anteriores, advertirá, que adoptando casi todas sus ideas, se ha procurado darles más extensión.

Así, al tratarse de la libertad personal, a la prohibición general de la esclavitud, la Comisión ha agregado la de los convenios en que se estipulará la cesión del trabajo personal por un tiempo muy largo, o se confiriera a los particulares el derecho de imponer penas, por que es bien sabido que de esta manera se ha suplicado la esclavitud, dejando a los proletarios la condición de la servidumbre y la apariencia de la libertad. También se ha intentado dar una garantía sólida a la libertad de la comunicación epistolar, a la inviolabilidad de los papeles privados, con establecer el único caso en que pueda decretarse su registro, y las formas en que haya de verificarse, y que en concepto de la Comisión, concilian la seguridad pública que demanda la averiguación de los delitos, con el respeto que debe tenerse a esos papeles, testimonio por lo común de las más íntimas afecciones y de los pensamientos más ocultos: la Comisión ha querido, con el mismo objeto, que se consignara en la ley con la responsabilidad de los agentes del correo, que algunas veces han cedido a las órdenes arbitrarias de los gobiernos, y puesto en sus manos la correspondencia de los particulares. Y si nada se ha dicho de la libertad de imprenta, es porque debiendo arreglarse este punto por una ley del mismo carácter de ésta, parecería muy extraño que aquí diéramos las bases de aquélla.

Las disposiciones relativas a la seguridad, han sido siempre las más numerosas y complicadas, por comprender el conjunto de medidas que se creen convenientes para poner las personas al abrigo de toda medida arbitraria de parte de la autoridad; de manera que ellas señalan los únicos casos de aprehensión, las formas de la prisión, los procedimientos esenciales de los procesos, las garantías de las sentencias, y aun las penas que por su naturaleza no pueden imponerse. La Comisión ha seguido esa marcha; no ha omitido ni una sola de las garantías antes establecidas, y agrega algunas otras: se llena ya el vacío hace poco observado de nuevo en esta Cámara, relativo al caso de aprehensión de un reo ausente; se consultan medios eficaces contra las aprehensiones arbitrarias; se consigna el principio de que ningún preso, con causa pendiente, se debe obligar a la comunicación con los otros presos, principio evidentemente justo y que hace del sistema penitenciario un deber social, y se procuran a los presos cuantas garantías pudieran desearse para librarlos de los procedimientos vejatorios que son tan frecuentes como duros; se cuida, por último, de asegurar la justicia de las sentencias, con la prohibición de imponer penas graves sin pruebas plenas, con la publicidad de



los procedimientos, con el principio de la libre defensa de los acusados y con los demás que se consultan para asegurar la independencia e imparcialidad de los tribunales. ¡Ojalá que el progreso de nuestras costumbres y el estado de la sociedad nos permitiesen consignar aquí otras dos grandes mejoras, el jurado y la abolición de la pena de muerte! Pero fue siempre el designio de la Comisión no exponer la respetabilidad y subsistencia de las leyes constitucionales, incluyendo en ellas reformas que se van a plantear de nuevo y que es necesario emprender con mucho tacto: la ley constitucional deja a la común toda facilidad para ensayar el jurado y disminuir el número buen corto de casos en que aquella admite la pena de muerte, sin mandar que se fulmine. la Cámara no olvidará esta observación.

La propiedad a favor de la cual las anteriores leyes de garantías no establecieron otras que la de la previa indemnización en el evento de que fuera ocupada por utilidad pública, hemos creído que necesitaba algunas más, y para llenarlas se han establecido reglas especiales sobre la ocupación de bagajes, armas y otros objetos de guerra, de que hasta ahora han sido privados frecuentemente los particulares sin formalidad y sin indemnización; se han prohibido las contribuciones designadas con el nombre de préstamos forzosos, y todas las que como ellas importen una repartición arbitraria de cierta suma determinadas personas; se ha fijado para todos los impuestos la regla de que deben imponerse con generalidad, base tan importante en el orden de la justicia como en sus relaciones con la riqueza pública; y por último, se ha agregado la prohibición de los monopolios fiscales ulteriores, y de los privilegios concedidos para el ejercicio exclusivo de ciertas industrias, en consideración a lo que ambos perjudican la riqueza, y porque atentan contra el principio de la propiedad contra el derecho de todo hombre para emplear su talento, su trabajo y su capital en adquirir los medios de satisfacer sus necesidades; se respeta con todo la propiedad de los autores y perfeccionadores de algún nuevo arte, y sólo se hace cesar el abuso de conceder privilegios a los que plantean entre nosotros artes e industrias perfectamente conocidas en el extranjero, y que por lo mismo no hay razón para que se conviertan en exclusivo provecho de nadie. Las garantías de la propiedad concluyen estableciendo sobre los pleitos civiles algunos principios muy importantes y de los que la legislación de los Estados no podría separarse sin que la propiedad se encontrara expuesta por los procedimientos mismos instituidos con el fin de protegerla.

Al llegar a la igualdad, la Comisión ha advertido ser esta materia la más difícil de todas, porque en ellas las máximas reconocidas son casi todas de una naturaleza negativa. Según al principio expresamos, la idea de la igualdad civil y política nació naturalmente de aquellas injustas y odiosas instituciones que dividían a la especie humana a los habitantes de un país y hasta a los hijos de un mismo padre en clases diversas, destinando los unos a los goces y los otros al sufrimiento; la esclavitud, la nobleza, las vinculaciones, la exención de las penas, el señorío feudal de la tierra, eran otros tantos privilegios inicuos que debían recordar un día, a los esclavos, a los plebeyos, a los hijos desheredados, a los hombres sin garantías, a los que no podían adquirir bienes, que por su naturaleza en nada eran inferiores a los seres, en cuyo provecho se veían privados de sus más caros derechos; y por esto, a pesar de la dificultad científica

que siempre se reconocerá para fijar la línea que separa la desigualdad natural de la civil, todas las constituciones han consagrado el principio fundamental de la igualdad y los escritores mismos que más critican la generalidad de las declaraciones de los derechos del hombre, reconocen que en esta materia debía pasarse por los inconvenientes de una redacción poco exacta, en consideración al principio grande y fecundo que se consignaba. La Comisión, sin embargo, cuidadosa de fijar con rigurosa exactitud los preceptos de esta ley, ha procurado dar a sus artículos la mayor precisión aun en esta parte, lisonjeándose con el pensamiento de que si algo le faltaba, la fuerza de los intereses y la marcha de las ideas, hacen ya casi imposibles aquellos abusos pues todo lo que vemos, todo lo que observamos, nos revela que el principio democrático, que no es más que el principio de la igualdad, se apodera del mundo.

Indicados así en general los principios que han guiado a la Comisión en su trabajo; diremos por último, que animada del deseo de que estas garantías fueran ciertas y eficaces, no sólo se ha cuidado de establecer los casos ordinarios de excepción, sino que nos decidimos a admitir para las circunstancias extraordinarias el recurso de suspender la garantía establecida sobre el término de la detención. Casi sin cesar, agitado nuestro país por movimientos políticos, en la hora de fuertes convulsiones, todos los gobiernos han reconocido que aquellas circunstancias demandaban medios de acción adecuados a ellas, y que no podían ser los de las épocas normales, por lo mismo que no se debía condenar a la sociedad a vivir en el seno de la paz, con todos los peligros consiguientes al movimiento en que los partidos se disputan el poder en un combate; y como el instinto de la conservación es superior a todo, entonces los cuerpos legislativos han autorizado el estado excepcional, y precisamente en razón de que las leyes no lo habían tomado antes en consideración, la defensa pudo tocar en venganza, y el poder discrecional aplicarse a otros objetos diversos de la defensa pública. Así la seguridad de las garantías demandaba que estos casos excepcionales se regularizasen; y la Comisión, al admitir la suspensión temporal de la garantía relativa al tiempo de la detención, medida que se encuentra admitida en la Constitución inglesa y en la de los Estados Unidos, ha cuidado de establecer que se verifique por un tiempo determinado, sólo en casos de mucha urgencia y sin perjuicio de las demás garantías. En cuanto al estado de sitio, la Comisión, después de haber discutido bastante la materia, hubo de fijarse, en que respecto de las garantías individuales, él no necesitaba otras excepciones que las ya consultadas para la detención de los sospechosos y ocupación violenta de víveres y efectos de guerra; y por esto no consulta nada especial para un caso tan extremo que acaba de reconocerse como excepcional en la última Constitución francesa.

En fin, nuestro proyecto concluye con algunas prevenciones generales muy sencillas; ya para impedir que algunas de estas garantías fuesen aplicadas a casos que evidentemente no estaban comprendidos en ellas, ya para hacerlas respetables y dar a la autoridad pública el medio de cuidar de su observancia. Falta sólo, en concepto la Comisión, para llenar en esta materia los deseos de legislador, que se expidan otras tres leyes constitucionales, que tienen con la presente estrechísima relación, la de libertad de imprenta, la que reglamente el recurso establecido por el artículo 25 de la Acta de Reformas, y la de responsabilidad; mas como ellas eran diversas de la que sirve de materia

a este dictamen, y sobre ellas la Comisión de debió aguardar las correspondientes iniciativas, se reserva consultarlas después, sometiéndolas ahora a la Cámara este proyecto, que servirá de base a otros y fijará el punto más importante de nuestra legislación constitucional. La Comisión repite que no es más que un ensayo imperfecto, que guarda la bondad que pueda tener, de la sabiduría del Senado.

## Proyecto de la Ley Constitucional

### *De Garantías Individuales*

#### *Libertad*

*Artículo 1.* En ningún punto de los Estados Unidos Mexicanos se podrá establecer la esclavitud: los esclavos de otros países quedan en libertad por el hecho de pisar el territorio de la Nación.

*Artículo 2.* Ninguna ley civil podrá reconocer un contrato en que se obligue alguno a un servicio personal que pase de tres años o de cinco, en caso de aprendizaje; ni en el cual se transfiera a un particular de derecho de imponer penas, el cual es privativo de la autoridad pública.

*Artículo 3.* A nadie puede privarse del derecho de escoger el lugar de su residencia, de mudarlo cuando le convenga y de transportar fuera de la República su persona y sus bienes, salvo el derecho de tercero y el cumplimiento de los deberes del empleo o encargo que se ejerza.

*Artículo 4.* A nadie puede molestarle por sus opiniones. Su exposición sólo podrá ser calificada de delito en el caso de provocación a algún crimen, de ofensa de los derechos de un tercero o de perturbación del orden público, en cuyo último caso este delito se considerará como un delito contra la policía. La libertad de imprenta se arreglará por la respectiva ley constitucional.

*Artículo 5.* La correspondencia y los papeles privados sólo pueden ser registrados por disposición de la autoridad judicial, y ésta no decretará el registro en materia criminal, sino en el caso de que haya datos suficientes para creer que ella se contiene la prueba de algún delito, y entonces el registro se verificará a presencia del interesado, a quien se devolverá su carta o papel en el acto, dejando sólo el testimonio de lo conducente; la parte interesada tiene derecho de que en este testimonio se inserte todo lo que ella señale. La correspondencia escrita por las personas incomunicadas, y que se aprehenda, procedente de algún punto enemigo, pueden ser registradas por la autoridad política y en ausencia del interesado, sin violar el secreto de los negocios puramente privados.

*Artículo 6.* Todo empleado del correo, convencido de haber violado la seguridad de la correspondencia o auxiliado su violación, además de la pena que la ley señale, sufrirá la de destitución e inhabilidad para obtener empleo.

## Seguridad

- Artículo 7.* Ninguno será aprehendido sino por los agentes que la ley establezca o por las personas comisionadas al efecto, y en virtud de orden escrita del juez de su propio fuero o de la autoridad política respectiva, y cuando contra él obren indicios, por los cuales se presuma ser reo de determinado delito que se haya cometido.
- Artículo 8.* El delincuente *infraganti*, el reo que se fuga y el ausente que se exhorta por pregones públicos, pueden ser aprehendidos por cualquier particular, quien en el acto lo presentará a la autoridad política.
- Artículo 9.* La autoridad judicial puede librar órdenes para la aprehensión de reos de otro fuero, siempre que aparezcan como cómplices de algún delito de su conocimiento, poniendo al detenido dentro de cuarenta y ocho horas, a disposición del juez competente.
- Artículo 10.* La autoridad política deberá poner los detenidos a disposición del juez de la causa, dentro del mismo término. Pasado éste, el juez podrá reclamar la entrega del detenido y de los datos que obren contra él; y si no los recibiere dentro de la veinticuatro horas después de pedidos, dará la orden de la libertad de aquél, la cual será obedecida por el encargado de la custodia del supuesto reo, sin oponer pretexto alguno, a no ser que antes haya recibido orden de dejar el reo a disposición de algún juez.
- Artículo 11.* Nadie puede ser detenido por la autoridad judicial más de tres días o de cinco, si el juez de la causa fue el aprehensor sin que provea el auto motivado de prisión, para el cual se requiere que esté averiguado el cuerpo del delito; que haya datos suficientes para creer que el detenido es responsable, y que se le haya tomado su declaración preparatoria, impuesto de la causa de su prisión y de quién es su acusador si lo hubiere.
- Artículo 12.* En el caso de que se mande hacer la aprehensión de un acusado que se encuentre ausente, luego que se verifique sin sacarlo del lugar donde fue habido, la autoridad política dentro de las veinticuatro horas siguientes a la que se le comunique la aprehensión, pondrá al acusado a disposición de la autoridad judicial, remitiéndole todos los datos que obren contra él. Si ésta creyese que debe continuar aquella providencia, dispondrá la traslación del reo, cuando más tarde al día siguiente de haber recibido los datos; y entonces deberá proveer el auto de bien preso, dentro de cuarenta y ocho horas, contadas desde la en que el reo llegare al lugar de la residencia del juez. Será de la responsabilidad de las autoridades políticas, en el caso de que este artículo trata, proporcionar los auxilios necesarios para la conducción del reo con la prontitud conveniente para que no sufra dilaciones vejatorias.
- Artículo 13.* El reo sometido a la autoridad judicial que pasados los términos legales no hubiese sido declarado bien preso, podrá ocurrir a la autoridad judicial superior, y ésta decidirá el recurso dentro de veinticuatro horas.
- Artículo 14.* La detención que excede de los términos legales, es arbitraria, y hace responsable a la autoridad que la comete, y a la judicial que la deja sin castigo.

- El funcionario público que por tercera vez sea condenado por detención arbitraria, además de la pena que las leyes establecieren sufrirá la de quedar inhábil para todo empleo público.
- Artículo 15.* Se arreglarán las prisiones de manera que los detenidos estén separados de los presos y que a ninguno se obligue a la comunicación con los demás presos o detenidos; y ni a unos ni a otros podrá sujetarse a tratamiento alguno que importe una pena. Las leyes fijarán los trabajos útiles a que puede obligarse a los presos y los medios estrictamente necesarios para la seguridad de las prisiones.
- Artículo 16.* En los delitos que las leyes no castiguen con pena corporal, se podrá al reo en libertad bajo de fianza.
- Artículo 17.* La detención se verifica en el lugar de la residencia del acusado; y después de declarado bien preso sólo podrá trasladarse al lugar de la residencia de su juez. Por causa de inseguridad, de oficio o a petición de la respectiva autoridad política, el juez de la causa podrá disponer la traslación del reo a la cárcel segura más inmediata, quedando en todo caso el preso, a las exclusivas órdenes de su juez.
- Artículo 18.* En todo proceso criminal el acusado tiene derecho de que se hagan saber cuántas constancias obren contra él; de que se le permite el careo con los testigos, cuyo dicho le perjudique y de que después de rendidas las pruebas se escuche su defensa. Ninguna ley puede restringir ésta a determinadas personas, ni a cierta clase de argumentos.
- Artículo 19.* Todas las causas criminales serán públicas al menos desde que concluya la sumaria; con excepción de los casos en que la publicidad sea contraria a la moral pública.
- Artículo 20.* A nadie se tomará juramento sobre hecho propio en causa criminal, quedando prohibido usar del tormento y del cualquier otro género de apremio para la averiguación de la verdad.
- Artículo 21.* Quedan prohibidas la marca, la mutilación, los azotes, la infamia trascendental y la confiscación de bienes. Los Estados establecerán a la mayor brevedad el régimen penitenciario. la pena de muerte no podrá establecerse más que para el homicida con ventaja o con premeditación, para el salteador, el incendiario, el parricida, el traidor a la Independencia, el auxiliar de un enemigo extranjero y el que hacer armas contra el orden constitucional, y para los delitos militares que fije la Ordenanza del Ejército.
- Artículo 22.* Ni la pena de muerte ni ninguna otra grave puede imponerse, sino en virtud de pruebas que acrediten plenamente la criminalidad del acusado, ni ejecutarse sin la revisión de un juez de segunda instancia.
- Artículo 23.* A nadie puede imponerse una pena si no es por la autoridad judicial competente, en virtud de una ley anterior al acto prohibido, y previas las formalidades establecidas por las mismas para todos los procesos, sin que puedan establecer tribunales especiales ni leyes retroactivas. La autoridad política sólo podrá castigar las faltas de su resorte con las penas pecuniarias, de reclusión y suspensión de empleo para que lo faculte expresamente la ley.

*Artículo 24.* El cateo de las habitaciones sólo podrá verificarse en virtud de orden escrita de la autoridad política superior de cada lugar o del juez del fuero del dueño de la casa y mediante una información sumaria de la cual resulten datos fundados de que en ellas se encuentra algún criminal o las pruebas o materia de algún delito.

### *Propiedad*

*Artículo 25.* Todo habitante de la República tiene libertad para emplear su trabajo o capital en el giro o profesión honesta que mejor le parezca, sometiéndose a las disposiciones generales que las leyes establecen para asegurar el buen servicio público; sin que pueda restringirse a cierto número el ejercicio y enseñanza de las profesiones.

*Artículo 26.* A nadie puede privarse de su propiedad ni del libre uso y aprovechamiento de ella, sea que consista en bienes, en derechos, o en el ejercicio de alguna profesión, si no es por sentencia judicial. Los empleos y cargos públicos no pueden considerarse como la propiedad de las personas que los desempeñan: sobre el tiempo de su duración y la manera de perderlos se estará a lo que dispongan las leyes comunes.

*Artículo 27.* La ocupación por causa de utilidad pública sólo puede verificarse en el caso de que sea indispensable para la realización de alguna obra de interés general, y entonces deberá proceder la aprobación del Senado en su receso del Consejo de Gobierno si se decretase por el poder general, y de la autoridad que designe la Constitución del Estado si se hiciera por alguno de éstos, indemnizándose siempre a la parte interesada previamente a juicio de hombre buenos elegidos por ella y el gobierno. la discordia se dirimirá por un tercero nombrado por ambos, y en su defecto, por el Tribunal Superior de Justicia.

*Artículo 28.* La ocupación de las armas y municiones, víveres, vestuarios y bagajes que se necesitaren para el servicio urgente de una división militar, se hará por medio de la autoridad judicial y con los requisitos que siguen:

1o. Deberá constar por el acuerdo de una junta de guerra que dichos objetos son absolutamente precisos para el servicio y que no se pueden procurar por medio de contratos.

2o. Se deberá fijar la indemnización a juicio de peritos antes de llevar al cabo la ocupación.

3o. Si su pago no pudiese hacerse al contado, se entregará una constancia que así lo acredite y que se recibirá como dinero en efectivo en cualquiera oficina de la Federación.

En todo caso en que haya lugar a este género de expropiación, se seguirá una causa con el fin de averiguar si hubo exceso en la aplicación de esta ley y de hacer efectiva la responsabilidad del funcionario, por cuya culpa no se encontró la fuerza surtida de los efectos que ocupó.

*Artículo 29.* Quedan prohibidas las contribuciones conocidas con el nombre de préstamos forzosos y todas las que como ellas se impongan sobre personas determinadas. Todo impuesto, sea sobre la persona o las propiedades, debe establecer sobre principios generales. Todos los habitantes del territorio, están igualmente obligados a contribuir para los gastos públicos. Respecto de los extranjeros, se respetarán las exenciones concedidas en los tratados, sin que en lo sucesivo puedan estipularse otras nuevas ni prorrogarse las antiguas, cuando por cualquier causa dejen de tener valor.

*Artículo 30.* No habrá otros privilegios que los concedidos a los autores o perfeccionadores de alguna industria, y éstos serán por determinado tiempo; procurando la autoidad pública comprar para uso común los descubrimientos útiles a la sociedad.

*Artículo 31.* Toda diferencia suscitada entre particulares, sobre asuntos de intereses, será decidida o por árbitros que ellos elijan o por los jueces y tribunales establecidos con generalidad y por las leyes anteriores al hecho de que proceda la obligación; sin que los Poderes Legislativo y Ejecutivo puedan avocarse el conocimiento de una causa civil o criminal, abrirla de nuevo, ni mezclarse en su sustanciación o decisión.

*Artículo 32.* Además, tanto en los negocios civiles como en los criminales, se observarán las siguientes reglas:

Primera: Nunca podrá haber más de tres instancias.

Segunda: la nulidad sólo procede de la falta de alguna de las solemnidades esenciales de los juicios; se limita a la reposición del proceso, y trae consigo la responsabilidad.

Tercera: Ninguno que haya sido juez en una instancia podrá serlo en otra.

Cuarta: Todo cohecho o soborno produce acción popular.

Quinta: Ningún juez puede, con título alguno, representar ni defender los derechos de otro a no ser que sea su hijo o su padre.

Sexta: Todo juez de derecho es responsable.

## *Igualdad*

*Artículo 33.* La ley, sea que obligue, que premie o que castigue, debe hacerlo con generalidad, salvo el derecho de conocer premios y recompensas personales a los que hubieren hecho grandes servicios públicos.

*Artículo 34.* En ningún Estado, ni en la Unión, podrán establecerse ninguna clase de distinciones civiles ni políticas, por razón del nacimiento, ni del origen o raza.

*Artículo 35.* Por ningún delito se pierde el fuero común.

*Artículo 36.* Se prohíbe el restablecimiento de los mayorazgos y vinculaciones.

*Artículo 37.* Nunca podrán establecerse empleos ni cargos vendibles, ni hereditarios, ni título alguno de nobleza. Los tratamientos y consideraciones decretados a los funcionarios, serán en razón del empleo y no podrán concederse para después de haber cesado en sus funciones, a excepción de los dispuesto en la Constitución sobre el fuero del presidente y de los individuos de las Cámaras.

## *Caso de Excepción*

*Artículo 38.* En el caso de revolución interior bastante grave, o de invasión extranjera, el Congreso General podrá decretar la suspensión de la garantía contenida en el artículo 10 con las siguientes condiciones:

Primera: que sea por un tiempo fijo y que no pase de tres meses.

Segunda: que se exprese el territorio en que ha de ejercerse.

Tercera: que quedan vigentes todas las otras garantías relativas a la detención. En el caso de que la invasión o sedición tenga lugar repentinamente, podrá decretarse la suspensión por las legislaturas de los Estados y por el Consejo de Gobierno, con obligación de dar luego cuenta, las primeras al Congreso General y de convocarlo inmediatamente el segundo a sesiones extraordinarias para que resuelva lo conveniente.

## *Disposiciones Generales*

*Artículo 39.* Estas garantías son generales: comprenden a todos los habitantes de la República, y obligan a todas las autoridades que existen en ella. Únicamente queda sometido a lo que dispongan las leyes comunes generales:

1<sup>a</sup>. El modo de proceder contra los militares en los delitos cometidos en el servicio militar.

2<sup>a</sup>. Las reglas a que ha de someterse la entrada y permanencia de los extranjeros en el país, y el derecho de éstos para el ejercicio de las profesiones y giros, gozando en todo lo demás de las garantías que esta ley consigna.

*Artículo 40.* Cualquier atentado contra estas garantías de parte de los funcionarios del Poder Ejecutivo o Judicial, es caso de responsabilidad, produce acción popular, y debe castigar de oficio. Al efecto en todo proceso o expediente en que se advierte alguna infracción, deberá mandarse sacar copia de lo conducente, y remitirse a la autoridad competente para que ésta proceda a exigir la responsabilidad del que aparezca culpado: en estas causas no habrá lugar al sobreseimiento.

*Artículo 41.* Para sólo el efecto de la responsabilidad, el poder ejecutivo y el legislativo podrán pedir copias de los procesos, y mandar que se visiten los tribunales. la visita puede ser decretada para los tribunales de circuito y distrito, por el gobierno o por la Suprema Corte de Justicia; para ésta por el gobierno o por la Cámara de Diputados, y para los tribunales de los Estados, por las autoridades que designen las leyes respectivas de éstos.

Sala de comisiones del Senado. México. 29 de enero de 1849. —*Otero*. —*Robredo*. —*Ibarra*.



1 de marzo de 1854

Plan de Ayutla

El General de División Juan Álvarez, a las tropas de su mando:

Soldados:

Habéis abandonado vuestros hogares e intereses para escuchar de mis labios la causa que motiva vuestra reunión en este sitio, y voy a decíroslo.

Por medio de intrigas y tortuosos manejos asaltó el general Santa-Anna el poder supremo pocos meses ha, quien pérfido como siempre, burlando a los crédulos y apoyándose en los protervos, quiere sojuzgar a la nación, sin tener en cuenta la mayoría inmensa de mexicanos que marcaremos EL HASTA AQUÍ a sus temerarios avances. Precisó es destruir su error, para que redunde en bien del país lección tan provechosa.

¡Valientes compatriotas! D. Antonio López de Santa-Anna, que a su arbitrio dispone hoy de los destinos de nuestra patria, sirve de ciego instrumento a un partido detestable que no contento con nuestra independencia, y enemigo jurado de la libertad, trabaja sin descanso por arrebatarlos esos preciosos bienes, cuya conquista nos costará cruentos sacrificios.

¡Sí! sabedlo: allá en México, donde por tanto tiempo imperaron los vireyes, quieren hoy los que su lugar ocupan y suspiran por aquella dominación nefanda, establecer un gobierno indefinible, parodia ridícula del que nos agobió en añejos tiempos, aunque con peores tendencias. Esos miserables, solicitando únicamente satisfacer su vil deseo de mando y de riquezas, han impetrado el auxilio de nuestros antiguos dominadores, ofreciendo a España que reconquistaría su perdido imperio; cuando a la vez contrata con la república del Norte la venta de nuestros terrenos más feraces, que entregan por bajo precio al astuto comprador.

El sufrimiento de los mexicanos es proverbial; pero el de ningún pueblo es infinito: en consecuencia, exacerbado el nuestro, llegó la vez de que repeliera tanto ultraje y... ¿quiénes deberán ser los primeros que levanten la voz, y la espada empuñen con tal objeto? ... ¿quiénes? ... Vosotros; sí, vosotros, porque habéis sido siempre los defensores de la libertad, y contáis con elementos indestructibles que os ha prodigado el Dios de los cristianos, que pro teje siempre a los valientes que lo adoran y sirven a sus designios.

¡Mis amigos! me habéis visto encanecer a vuestro lado, y sabéis bien que nunca os engaña vuestro anciano general: creedme por tanto. Peligra nuestra cara independencia, quiere privársenos de la libertad, y se pretende despojarnos hasta, de la tierra que pisamos, donde nacieron nuestros hijos y reposan las cenizas de nuestros

padres... ¿Y lo-podremos tolerar?... ¡no!... ¡mil veces no! ... Juremos antes morir siguiendo el heroico ejemplo del inmortal Guerrero, y tantos otros que sucumbieron por darnos patria. Esa madre común por mi conducto demanda con imperio que no excuséis sacrificios para salvarla en su actual conflicto; y porque os conozco puedo asegurar que será atendida y satisfecha: veo con gusto brillar en vuestras manos las terribles armas que son el timbre de vuestras glorias y el paladión de las libertades públicas. Con razón envía el tirano a sus genízaros para que os despojen de ellas! Oprobio y baldón eterno a quien sufriere tanta infamia! y sepa quién tal haga, que sobre sí reporta la maldición de Dios, el odio de los pueblos, y el más alto desprecio de quien para los buenos hijos del Sur, es y será, como ha sido siempre, padre amoroso, fiel amigo y compañero constante.

La Providencia, febrero 27 de 1854.—*J. Álvarez.*

Los jefes, oficiales e individuos de tropa que suscriben, reunidos por citación del Sr. coronel D. Florencio Villarreal, en el pueblo de Ayutla, distrito de Ometepe, del Estado libre y soberano de Guerrero.

#### CONSIDERANDO

Que la permanencia de D. Antonio López de Santa-Anna en el poder es un amago constante para las libertades públicas, puesto que con el mayor escándalo, bajo su gobierno se han hollado las garantías individuales que se respetan aun en los países menos civilizados:

Que los mexicanos, tan celosos de su libertad, se hallan en el peligro inminente de ser subyugados por la fuerza de un poder absoluto, ejercido por el hombre a quien tan generosa como deplorablemente se confiaron los destinos de la patria:

Que bien distante de corresponder a tan honroso llamamiento, solo ha venido a oprimir y vejar a los pueblos recargándolos de contribuciones onerosas, sin consideración a la pobreza general, empleándose su producto en gastos superfluos, y formar la fortuna, como en otra época, de unos cuantos favoritos:

Que el plan proclamado en Jalisco y que le abrió las puertas de la República, ha sido falseado en su espíritu y objeto, contrariando el torrente de la opinión, sofocada por la arbitraria restricción de la imprenta:

Que ha faltado al solemne compromiso que contrajo con la nación al pisar el suelo patrio, habiéndole ofrecido que olvidaría resentimientos personales y jamás se entregaría en los brazos de ningún partido:

Que debiendo conservar la integridad del territorio de la República, ha vendido una parte considerable de ella, sacrificando a nuestros hermanos de la frontera del Norte, que en adelante serán extranjeros en su propia patria para ser lanzados después, como sucedió a los californios:

Que la nación no puede continuar por más tiempo sin constituirse de un modo estable y duradero, ni dependiendo su existencia política de la voluntad caprichosa de un solo hombre:

Que las instituciones republicanas son las únicas que convienen al país con exclusión absoluta de cualquier otro sistema de gobierno:

Y por último, atendiendo a que la independencia nacional se halla amagada bajo otro aspecto no menos peligroso por los conatos notorios del partido dominante levantado por el general Santa-Anna; usando de los mismos derechos de que usaron nuestros padres en 1821 para conquistar la libertad, los que suscriben proclaman y protestan sostener hasta morir, si fuere necesario, el siguiente

#### PLAN

- 1º. Cesan en el ejercicio del poder público D. Antonio López de Santa-Anna y los demás funcionarios que como él, hayan desmerecido la confianza de los pueblos, o se opusieren al presente plan.
- 2º. Cuando éste haya sido adoptado por la mayoría de la nación, el general en jefe de las fuerzas que lo sostengan, convocará un representante por cada Estado y Territorio, para que reunidos en el lugar que estime conveniente, elijan al presidente interino de la república, y le sirvan de consejo durante el corto periodo de su encargo.
- 3º. El presidente interino quedará desde luego investido de amplias facultades para atender a la seguridad e independencia nacional, y a los demás ramos de la administración pública.
- 4º. En los Estados en que fuere secundado este plan político, el jefe principal de las fuerzas adheridas, asociado de siete personas bien conceptuadas, que elegirá él mismo, acordará y promulgará al mes de haberlos reunido, el Estatuto provisional que debe regir en su Estado o Territorios, sirviéndole de base indispensable para cada estatuto, que la nación es y será siempre, sola indivisible e independiente.
- 5º. A los quince días de haber entrado en sus funciones el presidente interino, convocará el congreso extraordinario, conforme a las bases de la ley que fue expedida con igual objeto en el año de 1841, el cual se ocupe exclusivamente de constituir a la nación bajo la forma de república representativa popular, y de revisar los actos del ejecutivo provisional de que se habla en artículo 2º.
- 6º. Debiendo ser el ejército el apoyo del orden y de las garantías sociales, el gobierno interino cuidará de conservarlo y atenderlo, cual demanda su noble instituto, así como proteger la libertad del comercio interior y exterior, expidiendo a la mayor brevedad posible los aranceles que deben observarse, rigiendo entretanto para las aduanas marítimas el publicado bajo la administración del Sr. Ceballos.
- 7º. Cesan desde luego los efectos de las leyes vigentes sobre sorteo y pasaportes, y la gabela impuesta a los pueblos con el nombre de capitación.
- 8º. Todo el que se oponga al presente plan o que prestare auxilios directos o indirectos a los poderes que en él se desconocen, será tratado como enemigo de la independencia nacional.

9º. Se invita a los Exmos. Sres. generales D. Nicolás Bravo, D. Juan Álvarez y D. Tomás Moreno, para que puestos al frente de las fuerzas libertadoras que proclaman este plan, sostengan y lleven a efecto las reformas administrativas que en él se consig- nan, pudiendo hacerle las modificaciones que crean convenientes para el bien de la nación.

Ayutla, Marzo 1 de 1854.—El coronel *Florencio Villareal*, comandante en jefe de las fuerzas reunidas.—*Estévan Sambrano*, comandante de batallón.—*José Miguel Indart*, capitán de granaderos.—*Martin Ojendiz*, capitán de cazadores.—*Leandro Rosales*, capitán.—*Urbano de los Reyes*, capitán.—*José Pinzón*, subteniente.—*Máximo Sosa*, subteniente.—*Pedro Bedolla*, subteniente.—*Julián Morales*, subteniente.—*Dionisio Cruz*, capitán de auxiliares.—*Mariano Terraza*, teniente.—*Toribio Zamora*, subteniente.—*José Justo Gómez*, subteniente.—*Juan Diego*, capitán.—*Juan Luesa*, capitán.—*Vicente Luna*, capitán.—*José Ventura*, subteniente.—*Manuel Momblan*, teniente ayudante de su señoría—Por la clase de sargentos: *Máximo Gómez*.—*Teodoro Nava*.—Por la clase de cabos: *Modesto Cortés*.—*Miguel Perea*.—Por la clase de soldados: *Agustín Sánchez*.— El capitán Carlos Crespo, secretario.

Es copia. Ayutla, marzo 1 de 1854.—*Carlos Crespo*, secretario.

#### PLAN DE ACAPULCO

En la ciudad de Acapulco, a los once días del mes de Marzo de mil ochocientos cincuenta y cuatro, reunidos en la fortaleza de San Diego, por invitación del Sr. coronel D. Rafael Solís, los jefes, oficiales, individuos de tropa permanente, guardia nacional y matrícula armada que suscriben, manifestó el primero: que había recibido del señor comandante principal de Costa Chica, coronel D. Florencio Villarreal, una comedida nota en la cual lo excitaba a secundar, en compañía de esta guarnición, el plan político que había proclamado en Ayutla, al que en seguida se dio lectura. Terminada ésta, expuso su señoría: que aunque sus convicciones eran conformes en un todo con las consignadas en ese plan, que si llegaba a realizarse sacaría pronto a la nación del estado de esclavitud y abatimiento a que por grados la había ido reduciendo el poder arbitrario y despótico del Exmo. Sr. general D. Antonio López de Santa-Anna; sin embargo, deseaba saber antes la opinión de sus compañeros de armas, a fin de rectificar la suya y proceder con más acierto en un negocio tan grave, y que en tan alto grado afectaba los intereses más caros de la patria. Oída esta sencilla manifestación, expusieron unánimes los presentes que estaban de acuerdo con ella, juzgando oportuno al mismo tiempo, que ya que por una feliz casualidad se hallaba en este puerto el Sr. coronel D. Ignacio Comonfort, que tantos y tan buenos servicios había prestado al Sur, se le invitara también para que en el caso de adherirse a lo que esta junta resolviera, se encargase del mando de la plaza y se pusiera al frente de sus fuerzas; a cuyo efecto pasara una comisión a instruirle de lo ocurrido; encargo que se confirió al señor comandante de batallón D. Ignacio Pérez

Vargas, al capitán D. Genaro Villagran, y al de igual clase D. José Marín, quienes inmediatamente fueron a desempeñarlo. A la media hora regresaron exponiendo: que en contestación les había manifestarlo el Sr Comonfort, que supuesto que en el concepto de la guarnición de esta plaza, la patria exigía de él el sacrificio de tomar una parte activa en los sucesos políticos que iban a iniciarse, lo haría gustoso en cumplimiento del deber sagrado que todo ciudadano tiene, de posponer su tranquilidad y sus intereses particulares, al bienestar y felicidad de sus compatriotas; pero que a su juicio, el plan que trataba de secundarse necesitaba de algunos ligeros cambios con el objeto de que se mostrara a la nación con toda claridad, que aquellos de sus buenos hijos que se lanzaban en esta vez los primeros a vindicar sus derechos, tan escandalosamente conculcados, no abrigan ni la más remota idea de imponer condiciones a la soberana voluntad del país, restableciendo por la fuerza de las armas el sistema federal, o restituyendo las cosas al mismo estado en que se encontraban cuando el plan de Jalisco, pues todo lo relativo a la reforma en que definitivamente hubiere de constituirse la nación, deberá sujetarse al congreso que se convocará con ese fin, haciéndolo así notorio muy explícitamente desde ahora. En vista de estas razones, que merecieron la aprobación de los señores presentes, se resolvió por unanimidad proclamar, y en el acto se proclamó, el plan de Ayutla reformado en los términos siguientes:

Considerando: que la permanencia del Exmo. Sr. general D. Antonio López de Santa-Anna en el poder, es un constante amago para la independencia y la libertad de la nación, puesto que bajo su gobierno se ha vendido sin necesidad una parte del territorio de la República, y se han hollado las garantías individuales que se respetan aun en los pueblos menos civilizados;

Que el mexicano tan celoso de su soberanía, ha quedado traidoramente despojado de ella y esclavizado por el poder absoluto, despótico y caprichoso de que indefinidamente se ha investido a sí mismo el hombre a quien con tanta generosidad como confianza llamó desde el destierro a fin de encomendarle sus destinos;

Que bien distante de corresponder a tan honroso llamamiento, solo se ha ocupado de oprimir y vejar a los pueblos, recargándolos de contribuciones onerosas, sin consideración a su pobreza general, y empleando los productos de ellas como en otras ocasiones lo ha hecho, en gastos superfluos y en improvisar las escandalosas fortunas de sus favoritos;

Que el plan proclamado en Jalisco, que le abrió las puertas de la República, ha sido falseado en su espíritu y objeto, con manifiesto desprecio de la opinión pública, cuya voz se sofocó de antemano por medio de las odiosas y tiránicas restricciones impuestas a la imprenta;

Que ha faltado al solemne compromiso que al pisar el suelo patrio contrajo con la nación, de olvidar resentimientos personales y no entregarse a partido alguno de los que por desgracia la dividen;

Que ésta no puede continuar por más tiempo sin constituirse de un modo estable y duradero, ni seguir dependiendo su existencia política y su porvenir de la voluntad caprichosa de un solo hombre;

Que las instituciones liberales son las únicas que convienen al país, con exclusión absoluta de cualesquiera otras y que se encuentran en inminente riesgo de perderse bajo la actual administración, cuyas tendencias al establecimiento de una monarquía ridícula y contraria a nuestro carácter y costumbres, se ha dado a conocerla de una manera clara y terminante con la creación de Ordenes, tratamientos y privilegios abiertamente opuestos a la igualdad republicana;

Y por último, considerando que la independencia y libertad de la nación se hallan amagadas también bajo otro aspecto no menos peligroso por los conatos del partido dominante que hoy dirige la política del general Santa-Anna, USANDO los que suscribimos de los mismos derechos de que usaron nuestros padres para conquistar esos dos bienes inestimables, proclamamos y protestamos sostener hasta morir, si fuere necesario, el siguiente

#### PLAN

- 1º. Cesan en el ejercicio del poder público, el Exmo. Sr. general D. Antonio López de Santa-Anna y los demás funcionarios que como él hayan desmerecido la confianza de los pueblos, o se opusieren al presente plan.
- 2º. Cuando éste hubiere sido adoptado por la mayoría de la nación, el general en jefe de las fuerzas que lo sostengan, convocará un representante por cada Departamento y Territorio de los que hoy existen, y por el Distrito de la capital, para que reunidos en el lugar que estime oportuno, elijan presidente interino de la República y le sirvan de consejo durante el corto periodo de su encargo.
- 3º. El presidente interino, sin otra restricción que la de respetar inviolablemente las garantías individuales, quedará desde luego investido de amplias facultades para reformar todos los ramos de la administración pública, para atender a la seguridad e independencia de la nación, y para promover cuanto conduzca a su prosperidad, engrandecimiento y progreso.
- 4º. En los Departamentos y Territorios en que fuere secundado este plan político, el jefe principal de las fuerzas que lo proclamaren, asociado de cinco personas bien conceptuadas, que elegirá él mismo, acordará y promulgará al mes de haberlas reunido, el Estatuto provisional que debe regir en su respectivo Departamento o Territorio, sirviendo de base indispensable para cada estatuto, que la nación es y será siempre una sola, indivisible e independiente.
- 5º. A los quince días de haber entrado a ejercer sus funciones el presidente interino, convocará un congreso extraordinario, conforme a las bases de la ley que fue expedida con igual objeto en 10 de diciembre de 1841, el cual se ocupará exclusivamente de constituir a la nación bajo la forma de República representativa popular, y de revisar los actos del actual gobierno, así como también los del ejecutivo provisional de que habla el artículo segundo. Este congreso constituyente deberá reunirse a las cuatro meses de expedida la convocatoria.

- 6°. Debiendo ser el ejército el defensor de la independencia y el apoyo del orden, el gobierno interino cuidará de conservarlo y atender lo cual demanda su noble instituto.
- 7°. Siendo el comercio una de las fuentes de la riqueza pública, y uno de los más poderosos elementos para los adelantos de las naciones cultas, el gobierno provisional se ocupará desde luego de proporcionarle todas las libertades y franquicias, que a su prosperidad son necesarias; a cuyo fin expedirá inmediatamente el arancel de aduanas marítimas y fronterizas que deberá observarse, rigiendo entretanto el promulgado durante la administración del Sr. Ceballos, y sin que el nuevo que ya ha de sustituirlo, pueda basarse bajo un sistema menos liberal.
- 8°. Cesan desde luego los efectos de las leyes vigentes sobre sorteos, pasaportes, capitación, derecho de consumo, y los de cuantas se hubieren expedido que pugnen con el sistema republicano.
- 9°. Serán tratados como enemigos de la independencia nacional, todos los que se opusieren a los principios que aquí quedan consignados, y se invitará a los Exmos. Sres. generales D. Nicolás Bravo, D. Juan Álvarez y D. Tomás Moreno, a fin de que se sirvan adoptarlos, y se pongan al frente de las fuerzas libertadoras que los proclaman, hasta conseguir su completa realización.
10. Si la mayoría de la nación juzgare conveniente que se hagan algunas modificaciones a este plan los que suscriben protestan acatar en todo tiempo su voluntad soberana.

Se acordó además, antes de disolverse la reunión, que se remitieran copias de este plan a los Exmos. Sres. generales D. Juan Álvarez, D. Nicolás Bravo y D. Tomás Moreno, para los efectos que expresa el art. 9°; que se remitiera otro al Sr. coronel D. Florencio Villarreal, comandante de Costa-Chica/ suplicándole se sirva adoptarlo con las reformas que contiene; que se circulara a todos los Exmos. Sres. gobernadores y comandantes generales de la República, invitándolos a secundarlo; que se circulara igualmente a las autoridades civiles de este Distrito con el propio objeto; que se pasara al Sr. coronel D. Ignacio Comonfort para que se sirva firmarlo, manifestándole que desde este momento se le reconoce como gobernador de la fortaleza y comandante principal de la demarcación; y por último, que se levantara la presente acta para la debida constancia.—*Ignacio Comonfort*, coronel retirado.—*Idem, Rafael Solís*.—*Idem* teniente coronel, *Miguel García*.—Comandante de batallón, *Ignacio Pérez Vargas*.—*Idem* de artillería, capitán *Genaro Villagan*.—Capitán de milicias activas, *Juan Hernández*.—*Idem* de la compañía de matriculados, *Luis Mallani*.—*Idem* de la primera compañía de nacionales, *Manuel Maza*.—*Idem* de la segunda, *José Martín*.—Teniente, *Francisco Pacheco*.—*Idem*, *Antonio Hernández*.—*Idem*, *Rafael González*.*Idem*, *Mucio Tellenca*.—*Idem*, *Bonifacio Meraza*.—Alférez, *Mauricio Frías*.—*Idem*, *Tomás de Aquino*.—*Idem*, *Juan Vázquez*.—*Idem*, *Gerardo Martínez*.—*Idem*, *Miguel García*.—Por la clase de sargentos, *Marino Bocanegra*.—*Jacinto Adame*.—*Concepción Hernández*.—Por la de cabos, *José Marcos*.—*Anastasio Guzmán*.—*Marcelo Medrano*.—Por la de soldados, *Atanasio Guzmán*.—*Felipe Gutiérrez*.—*Rafael Rojas*.



## Marzo de 1854\*

### Plan de Acapulco

En la ciudad de Acapulco, a los once días del mes de marzo de mil ochocientos cincuenta y cuatro, reunidos en la fortaleza de San Diego, por invitación del Sr. coronel don Rafael Solís, los jefes, oficiales, individuos de tropa permanente, guardia nacional y matrícula armada que suscriben, manifestó el primero: que había recibido del señor comandante principal de Costa Chica, coronel Don Florencio Villarreal, una comedia nota en la cual lo excitaba a secundar, en compañía de esa guarnición, el plan político que había proclamado en Ayutla, al que en seguida se dio lectura. Terminada ésta, expuso su señoría: que aunque sus convicciones eran conformes en un todo con las consignadas en ese plan, que si llegaba a realizarse sacaría pronto a la nación del estado de esclavitud y abatimiento a que por grados la había ido reduciendo el poder arbitrario y despótico del excelentísimo señor general don Antonio López de Santa Anna; sin embargo, deseaba saber antes la opinión de sus compañeros de armas, a fin de rectificar la suya y proceder con más acierto en un negocio tan grave, y que en tan alto grado afectaba los intereses más caros de la patria. Oída esta sencilla manifestación, expusieron unánimes los presentes que estaban de acuerdo con ella, juzgando oportuno al mismo tiempo, que ya que por una feliz casualidad se hallaba en este puerto el señor coronel don Ignacio Comonfort, que tantos y tan buenos servicios había prestado al Sur, se le invitara también para que en el caso de adherirse a lo que esta junta resolviera, se encargase del mando de la plaza y se pusiera al frente de sus fuerzas; a cuyo efecto pasará una comisión a instituirle de lo ocurrido; encargo que se confirió al señor comandante de batallón don Ignacio Pérez Vargas, al capitán don Genaro Villagrán, y al de igual clase don José Marín, quienes inmediatamente fueron a desempeñarlo. A la media hora regresaron exponiendo: que en contestación les había manifestado el Sr. Comonfort, que supuesto que en el concepto de la guarnición de esta plaza, la patria exigía de él el sacrificio de tomar una parte activa en los sucesos políticos que iban a iniciarse, lo haría gustoso en cumplimiento del deber sagrado que todo ciudadano tiene, de posponer su tranquilidad y sus intereses particulares, al bienestar y felicidad de sus compatriotas; pero que a su juicio, el plan que trataba de secundarse necesitaba de algunos ligeros cambios con el objeto de que se mostrara a la nación con toda claridad, que aquellos de sus buenos hijos que se lanzaban en esta vez los primeros en vindicar sus derechos, tan escandalosamente conculcados, no abrigan ni la más

\* Relacionado en el listado documental con el número 17.

*Documentos Básicos de la Reforma.* Partido Revolucionario Institucional (1854-1875) - Federación Editorial Mexicana. México, 1982, 2a. ed., t. I, d. 56.



remota idea de imponer condiciones a la soberana voluntad del país, restableciendo por la fuerza de las armas el sistema federal, o restituyendo las cosas del mismo estado en que se encontraban cuando el plan de Jalisco, pues todo lo relativo a la reforma en que definitivamente hubiere de constituirse la nación, deberá sujetarse al congreso que se convocará con ese fin, haciéndolo así notorio muy explícitamente desde ahora. En vista de estas razones, que merecieron la aprobación de los señores presentes, se resolvió por unanimidad proclamar, y en el acto se proclamó el Plan de Ayutla reformado en los términos siguientes:

Considerando: que la permanencia del excelentísimo señor general don Antonio López de Santa Anna en el poder, es un constante amago para la independencia y la libertad de la nación, puesto que bajo su gobierno se ha vendido sin necesidad una parte del territorio de la República, y se han hollado las garantías individuales que se respetan aun en los pueblos menos civilizados:

Que el mexicano tan celoso de su soberanía, ha quedado traidoramente despojado de ella y esclavizado por el poder absoluto, despótico y caprichoso de que indefinidamente se ha investido a sí mismo el hombre a quien con tanta generosidad como confianza llamó desde el destierro a fin de encomendarle sus destinos;

Que bien distante de corresponder a tan honroso llamamiento, sólo se ha ocupado de oprimir y vejar a los pueblos, recargándolos de contribuciones onerosas, sin consideración a su pobreza general, y empleando los productos de ellas como en otras ocasiones lo ha hecho, en gastos superfluos y en improvisar las escandalosas fortunas de sus favoritos;

Que el plan proclamado en Jalisco, que le abrió las puertas de la República, ha sido falseado en su espíritu y objeto, con manifiesto desprecio de la opinión pública, cuya voz se sofocó de antemano por medio de las odiosas y tiránicas restricciones impuestas a la imprenta;

Que ha faltado al solemne compromiso que al pisar el suelo patrio contrajo con la nación, de olvidar resentimientos personales y no entregarse a partido alguno de los que por desgracia la dividen;

Que ésta no puede continuar por más tiempo sin constituirse de un modo estable y duradero, ni seguir dependiendo su existencia política y su porvenir de la voluntad caprichosa de un solo hombre;

Que las instituciones liberales son las únicas que convienen al país, con exclusión absoluta de cualesquiera otras y que se encuentran en inminente riesgo de perderse bajo la actual administración, cuyas tendencias al establecimiento de una monarquía ridícula y contraria a nuestro carácter y costumbres, se ha dado a conocer ya de una manera clara y terminante con la creación de órdenes, tratamientos y privilegios abiertamente opuestos a la igualdad republicana;

Y por último, considerando que la independencia y libertad de la nación se hallan amagadas también bajo otro aspecto no menos peligroso por los conatos del partido dominante que hoy dirige la política del general Santa Anna, usando los que suscribimos de los mismos derechos de que usaron nuestros padres para conquistar esos dos bienes inestimables, proclamamos y protestamos sostener hasta morir, si fuere necesario, el siguiente

## Plan

- 1º Cesan en el ejercicio del poder público, el excelentísimo señor general don Antonio López de Santa Anna y los demás funcionarios que como él hayan desmerecido la confianza de los pueblos, o se opusieren al presente plan.
- 2º. Cuando éste hubiere sido adoptado por la mayoría de la nación, el general en jefe de las fuerzas que lo sostengan, convocará un representante por cada departamento y territorio de los que hoy existen, y por el Distrito de la capital, para que reunidos en el lugar que estime oportuno, elijan presidente interino de la República y le sirvan de consejo durante el corto periodo de su encargo.
- 3º. El presidente interino, sin otra restricción que la de respetar inviolablemente las garantías individuales, quedará desde luego investido de amplias facultades para reformar todos los ramos de la administración pública, para atender a la seguridad e independencia de la nación, y para promover cuanto conduzca a su prosperidad, engrandecimiento y progreso.
- 4º. En los departamentos y territorios en que fuere secundado este plan político, el jefe principal de las fuerzas que lo proclamaren, asociado de cinco personas bien conceptuadas, que eligirá él mismo, acordará y promulgará al mes de haberlas reunido, el estatuto provisional que debe regir en su respectivo departamento o territorio, sirviendo de base indispensable que cada estatuto, que la nación es y será siempre una sola, indivisible e independiente.
- 5º. A los quince días de haber entrado a ejercer sus funciones el presidente interino, convocará un congreso extraordinario, conforme a las bases de la ley que fue expedida con igual objeto en 10 de diciembre de 1841, el cual se ocupará exclusivamente de constituir a la nación bajo la forma de República representativa popular, y de revisar los actos del actual gobierno, así como también los del ejecutivo provisional de que habla el artículo segundo. Este congreso constituyente deberá reunirse a los cuatro meses de expedida la convocatoria.
- 6º. Debiendo ser el ejército el defensor de la independencia y el apoyo del orden, el gobierno interino cuidará de conservarlo y atenderlo cual demanda su noble instituto.
- 7º. Siendo el comercio una de las fuentes de la riqueza pública, y uno de los más poderosos elementos para los adelantos de las naciones cultas, el gobierno provisional se ocupará desde luego de proporcionarle todas las libertades y franquicias, que a su prosperidad son necesarias; a cuyo fin expedirá inmediatamente el arancel de aduanas marítimas y fronterizas que deberá observarse, rigiendo entre tanto el promulgado durante la administración del Sr. Ceballos, y sin que el nuevo que haya de sustituirlo, pueda basarse bajo un sistema menos liberal.
- 8º. Cesan desde luego los efectos de las leyes vigentes sobre sorteos, pasaportes, capacitación, derecho de consumo, y los de cuantas se hubieren expedido que pugnen con el sistema republicano.
- 9º. Serán tratados como enemigos de la independencia nacional, todos los que se opusieren a los principios que aquí quedan consignados, y se invitará a los excelentísimos

señores generales don Nicolás Bravo, don Juan Álvarez y don Tomás Moreno, a fin de que se sirvan adoptarlos, y se pongan al frente de las fuerzas libertadoras que los proclaman, hasta conseguir su completa realización.

10. Si la mayoría de la nación juzgare conveniente que se hagan algunas modificaciones a este plan los que suscriben protestan acatar en todo tiempo su voluntad soberana.

Se acordó además, antes de disolverse la reunión, que se remitieran copias de este plan a los excelentísimos señores generales don Juan Álvarez, don Nicolás Bravo y don Tomás Moreno, para los efectos que expresa el artículo 9º, que se remitiera otro al señor coronel don Florencio Villarreal, comandante de Costa Rica, suplicándole se sirva adoptarlo con las reformas que contiene; que se circulara a todos los excelentísimos señores gobernadores y comandantes generales de la República, invitándolos a secundarlo; que se circulara igualmente a las autoridades civiles de este Distrito con el propio objeto; que se pasara al señor coronel don Ignacio Comonfort para que se sirva firmarlo, manifestándole que desde este momento se le reconoce como gobernador de fortaleza y comandante principal de la demarcación; y por último, que se levantara la presente acta para la debida constancia.—Ignacio Comonfort, coronel retirado.—*Idem*, Rafael Solís.—*Idem*, teniente coronel, Miguel García.—Comandante de batallón, Ignacio Pérez Vargas.—*Idem*, de artillería, capitán Genaro Villagrán.—Capitán de milicias activas, Juan Hernández.—*Idem*, de la compañía de matriculados, Luis Mallani.—*Idem*, de la primera compañía de nacionales, Manuel Maza.—*Idem*, de la segunda, José Martín.—Teniente, Francisco Pacheco.—*Idem*, Antonio Hernández.—*Idem*, Rafael González *Idem*, Mucio Tellenca.—*Idem*, Bonifacio Meraza.—Alférez, Mauricio Frías.—*Idem*, Tomás de Aquino.—*Idem*, Juan Vázquez.—*Idem*, Gerardo Martínez.—*Idem*, Miguel García.—Por la clase de sargentos, Marino Bocanegra.—Jacinto Adame.—Concepción Hernández.—Por la de cabos, José Marcos.—Anastasio Guzmán.—Marcelo Medrano.—Por la de soldados, Atanasio Guzmán.—Felipe Gutiérrez.—Rafael Rojas.



15 de mayo de 1856

Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana

*El. C. Juan J. Baz, Gobernador del Distrito, a sus habitantes, sabed*

Que por la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación se me ha comunicado el siguiente decreto:

Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación

*Excelentísimo Señor*

En día 22 de diciembre de 1855 tuve la honra de dirigir a vuestra excelencia el programa administrativo formado por el ministerio y aprobado por el excelentísimo señor presidente de la República. En él se ofreció la publicación de un Estatuto y de una ley de garantías individuales: ambas disposiciones quedaron formuladas por la secretaria de mi cargo desde los últimos días de aquel mes, y prontas para ser presentadas al consejo de ministros, a fin de que en él se examinasen concienzudamente. Pero la reacción que en aquellos mismos momentos atacó no sólo la existencia del gobierno, sino la de la Nación, impidió, como era natural, la discusión de negocio tan grave; porque ocupado exclusiva y constantemente el gobierno en contrariar el movimiento reaccionario, no tenía materialmente el tiempo indispensable para otra cosa que no fuese arbitrar recursos pecuniarios en el deplorable Estado en que se hallaba la hacienda pública, organizar la guardia nacional y el ejército que debían combatir a los rebeldes, conservar a toda costa la tranquilidad en la capital, incesantemente amenazada, y fortificar el vínculo de unión nacional, siempre necesario, pero mucho más entonces, puesto que aprovechándose los enemigos de la libertad del alarma general, se empeñaban sin tregua en difundir especies que o produjeran disturbios, o cuando menos entibiase el sentimiento de adhesión, y sustituyesen la amarga duda a la benévola confianza con que la República había correspondido al llamamiento del gobierno supremo. Difícil era en estas circunstancias, por no decir imposible, una tan grave discusión; y al buen juicio de vuestra excelencia no pueden ocultarse, si la necesidad en que el ministerio se vio de suspenderla, ni la inconveniencia de expedir en tales

*Nota:* El texto fue tomado del ejemplar que obra en la biblioteca de Miguel Ángel Porrúa.

*Versión actual:* Se modificó la ortografía y se conservó la fonética y el estilo original del documento.

momentos unas disposiciones, que al mismo tiempo que embarazaban la marcha del gobierno, que más que nunca debía ser expedita, armaban con nuevos elementos el brazo ya levantado de los reaccionarios, que habrían hecho de la ley un nuevo y fuerte muro, tras el cual pudieran conspirar más cómodamente.

Pasaron así los meses de enero, febrero y marzo, durante los cuales toda la conciencia, toda la vida física y moral de los ministros, se consagró exclusivamente a salvar la situación; porque primero es ser, que ser de un modo más o menos conveniente. Cumplido este sagrado deber, el excelentísimo señor presidente sustituto, luego que regresó de la campaña, dispuso abrir la discusión del Estatuto; pero las gravísimas atenciones del momento, que imprescindiblemente han ocupado al gobierno, han sido causa de que ese examen no haya podido hacerse con la brevedad que todos deseábamos; porque no debiendo ser discutidas someramente materias tan trascendentales a la felicidad de la República, era preciso aplazar la discusión, cuando de improviso se presentaba un negocio que requería pronta resolución; y así de uno en otro día se dilató la aprobación final del Estatuto hasta el 15 del corriente. Hoy tengo la honra de remitirle a vuestra excelencia haciéndole acerca de él algunas indicaciones, que el excelentísimo señor presidente ha creído muy a propósito, ya para explicar algunos de sus conceptos, ya para fundar la necesidad o la conveniencia de otros.

El Estatuto es provisional; porque sólo regirá el tiempo que tarde en sancionarse la Constitución. Mas como aunque ésta según todas las probabilidades se terminará muy en breve, no es imposible que dilate algunos meses, atendida la naturaleza de la obra, que requiere largas discusiones, y la índole de los cuerpos deliberantes, que siempre ofrece dilaciones indispensables. El excelentísimo señor presidente ha creído necesario por lo mismo que el Estatuto no sólo comprenda la organización previsoría del gobierno general y de los locales, sino también todo lo relativo a los derechos y obligaciones de los habitantes de la República, de los mexicanos y de los ciudadanos, a fin de que en ese periodo haya una regla fija que decida muchos casos que diariamente ocurren, en particular con los extranjeros, y que frecuentemente turban la armonía de las relaciones internacionales.

El Estatuto en general está tomado de la Constitución de 1824 y de las Bases Orgánicas de 1843, porque en uno y otro código se encuentran consignados los principios democráticos. Se han introducido sin embargo pensamientos nuevos y se han hecho alteraciones importantes; porque las ideas de mejora y de progreso que forman el programa del gobierno, han exigido concesiones a favor de los extranjeros y mayores explicaciones en algunos puntos, que acaso no se habían considerado antes como necesarias. Las cuatro primeras secciones contienen, pues, verdaderos principios de libertad y de justicia. No entrará el ministerio al examen de cada uno de ellos; pero tampoco dejará de explicar un punto en que puede argüírsele de contradicción consigo mismo.

En el programa de diciembre se dijo: que la ley de guardia nacional tendría por base la libertad de los ciudadanos para inscribirse, menos en el caso de guerra extranjera. Tal era en efecto la opinión del gobierno, y así lo hubiera establecido, sin observaciones fundadas en la experiencia, no le hubieran hecho varias. El principio, intrínsecamente considerado, es incuestionable; pero como también lo es el de que todo mexicano tiene

obligación de contribuir a la defensa de su patria, la cuestión queda reducida a esta precisa alternativa: o esa obligación se cumple en el ejército o en la guardia nacional. Y como en una ley fundamental no se debe entrar en pormenores, que son propios de las secundarias, pareció más conveniente establecer el principio absoluto y dejar a los reglamentos particulares la aplicación. Queda, pues, establecido el deber: el modo de cumplirlo se declarará en la ley orgánica respectiva.

La sección primera requiere también una franca explicación. No conociéndose aún cuál será la forma de gobierno que la Constitución declarará, el excelentísimo señor presidente ha creído, que lo único que el Estatuto debía hacer, era consignar como artículo primero las palabras mismas del plan de Acapulco, que además de ser una verdad, dejan abierta la puerta para establecer la Federación, o el centralismo; porque ni a aquella ni a éste se opone la declaración de que la República es una sola, indivisible e independiente; puesto que la independencia de los Estados en la forma federativa sólo deber ser en lo que corresponda a su régimen interior.

El artículo segundo conserva la división del territorio; y para dictarlo en esos términos, ha tenido presentes el gobierno dos razones de suma importancia. La primera es que siendo el Plan de Ayutla la ley suprema, y habiendo sido respetada por él la división territorial, no parece que el gobierno debe variarla; tanto más, cuanto que en la formación del consejo se consignó expresamente la representación especial de cada una de las localidades entonces existentes; principio reproducido después en la convocatoria. Es la segunda, que habiendo mil pretensiones sobre este particular, la resolución pudiera producir conflictos que es preciso evitar, ínterin los representantes del pueblo deciden definitivamente de la suerte del país. No es esto decir que el gobierno esquivé las dificultades: su conducta en los cinco meses que cuenta de existencia, es una prueba palmaria de que tiene la resolución suficiente para arrostrar peligros de más gravedad; pero cree que tiene obligación de respetar la ley a que debe su origen, y entiende además que resolución tan importante es mucho más propia de la Constitución que de un Estatuto provisional; puesto que a la formación de aquella contribuyen con sus noticias y con su voto los representantes de los pueblos mismos cuya localidad se veía, siendo en consecuencia mejor conocidas las necesidades, y mucho más probable el acierto en la resolución que se dicte.

La sección quinta es la ofrecida ley de garantías individuales, y en general está tomada del acuerdo aprobado por el último Senado Constitucional. Como en esa Cámara fue escrupulosamente discutido el proyecto, el gobierno cree haber acertado, adoptándolo con las modificaciones que han parecido necesarias, y que son la consecuencia de los principios de progreso y de justicia, proclamados por la administración. La libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad, están suficientemente garantizadas, y los ciudadanos pueden vivir tranquilos bajo la égida de la ley, que imponiendo reglas al poder supremo, asegura a la sociedad contra los avances del despotismo, y pone freno a las pasiones, que muchas veces visten con su vergonzosa librea los actos que deben ser únicamente frutos de la razón y de la justicia. En esta sección se proclama la abolición de la esclavitud, se establecen bases para el servicio personal, se declara la libertad de la enseñanza, se prohíben todos los monopolios, las distinciones, los privilegios

perjudiciales, las penas degradantes y los préstamos forzosos: se restringe la pena de muerte, ya que por desgracia no se puede aún decretar su abolición completa; se establecen las penitenciarias, se respeta la propiedad, y en suma se hacen efectivos los principios de libertad, orden, progreso, justicia y moralidad que el gobierno proclamó desde el instante primero de su instalación. la República verá si en cuanto ha sido posible, se han cumplido las promesas hechas en 22 de diciembre de 1855.

La sección sexta comprende la organización del gobierno general. Como sean cuales fueren las opiniones de las personas que forman el gabinete, hay un principio superior a ellas, que es el Plan de Ayutla, dejándose como es debido, a la Constitución, declarar cuál haya de ser la forma de gobierno, el Estatuto ha tenido que reconocer la dictadura que el citado plan concedió al presidente de la República. Por esto se previene en el artículo 81, que el jefe del Estado ejercerá todas las facultades que no se señalan expresamente a los gobernadores y jefes políticos; porque de otra suerte habrá treinta dictadores, lo cual sería en verdad el colmo del mal. la unidad del poder en las actuales circunstancias es de todo punto indispensable, a fin de reorganizar los diversos ramos de la administración pública, que es el deber que al presidente impone el referido plan; y mal pudiera desempeñarlo, si las localidades pudiesen obrar con una libertad absoluta. Si el Congreso Constituyente restablece la Federación, los Estados arreglarán su administración interior según las facultades que para hacerlo les señale el pacto fundamental; pero entre tanto es preciso que se reconozca un centro de donde emanen todas las medidas que se crean convenientes para desarrollar la idea esencial de la pasada revolución. Las importantes reformas que hay que introducir en todos los ramos administrativos, se frustrarían sin duda alguna, si la suma de poder que se halla depositada en las manos del Supremo Magistrado de la Nación, se erogase entre las autoridades locales; porque prefiriendo cada una de ellas, como es muy natural, el interés de sus ciudadanos, resultarían contradicciones monstruosas, que harían estériles las mejores medidas, y que produciendo necesariamente graves disgustos entre los habitantes de los distintos Estados, derramarían por todas partes un germen de desgracias que más tarde nos hundiría en conflictos acaso irremediables.

¿Y a qué riesgo tan inminente no se expondría entonces la unidad nacional? Si el Plan de Ayutla dispuso que cada Estado se organizara por sí solo, fue porque siendo indispensable levantar gobiernos libres alrededor del gobierno opresor para destruirlo, también lo era pasar momentáneamente por esa irregularidad, que se opone abiertamente al artículo tercero del citado plan. Era un elemento revolucionario: era la dislocación del poder tiránico: era una arma terrible para estrechar los límites del despotismo, y ensanchar los de la libertad. Pero una vez establecido el gobierno, hijo de la revolución, la dictadura que proclama el artículo referido, quedó en las manos del presidente de la República; porque de otra manera no se puede concebir como el jefe supremo del Estado puede, en uno de las *amplias facultades de que se halla investido, reformar todos los ramos de la administración pública, atender a la seguridad e independencia de la Nación y promover cuanto conduzca a su prosperidad, engrandecimiento y progreso.*

El continuo Estado de alarma en que hemos vivido desde el mes de octubre, ha impedido esta designación de las facultades que corresponden a los gobernadores; y

si bien el buen juicio y el patriotismo elementos de orden, que han conservado la tan necesaria armonía entre el poder general y los locales, vuestra excelencia conocerá, que es indispensable un arreglo formal, que cierre la puerta a diferencias siempre desagradables y muchas veces positivamente perniciosas.

Pero como el excelentísimo señor presidente sustituto está muy distante de querer ejercer una dictadura sin límites, ha marcado la línea de sus atribuciones y señalado los derechos de los ciudadanos para los casos ordinarios. Sin embargo, como hay momentos de supremo peligro en que la salud pública debe ser la única ley, el artículo 82 declara: que para defender la independencia o la integridad del territorio, para sostener el orden establecido o conservar la tranquilidad pública, el gobierno puede usar del poder discrecional. Esto es tanto más necesario, cuanto que de otra manera las garantías individuales servirían no más de escudo a los revolucionarios con positivo perjuicio de la sociedad. Ésta tiene tantos derechos o más que los individuos para ser atendida; y aunque el deber y la voluntad del gobierno son no lastimar a los ciudadanos, como su primera obligación es salvar a la comunidad, cuando por desgracia haya que elegir entre ésta y aquellos el bien público, será necesariamente preferido.

Este poder discrecional en ciertos momentos es de todo punto indispensable, aun en un régimen constitucional; y la historia de nuestras revueltas nos prueba en mil y mil páginas, que la falta de una autorización semejante en la constitución de 1824, ha sido la causa de la mayor parte de nuestros males. Fresca está aún la memoria de 1852; y vuestra excelencia podrá fácilmente recordar, que todas las dificultades, todos los obstáculos con que tuvo que luchar el general Arista, fueron debidos a la falta de ampliación de su facultades. Preciso era emplear los medios legales para reprimir la conjuración; que era dirigida desde el seno mismo del Congreso, donde por una fatalidad habían entrado hombres, que con el corazón seco de honor y de lealtad, abusaban del puesto; que envueltos en la inviolabilidad de representantes del pueblo, a quien desdeñaban, habían convertido las Cámaras en clubes revolucionarios, que negaban al gobierno cuanto pedía, y de mal en mal nos llevaron al hondo abismo en que estuvimos sumergidos durante veintisiete meses. Si el presidente hubiera podido obrar con más libertad, es fuera de duda que no habría triunfado la revolución de Jalisco.

Pero sería extenderme demasiado pretender demostrar lo que todos hemos palpado. No ha habido gobierno que no haya necesitado facultades extraordinarias; y este hecho indudable prueba, que en ciertas circunstancias es absolutamente necesario el poder discrecional. Y si esto es cierto bajo un gobierno normal, ¿qué deberá decirse cuando se trata de una administración, que por su propia naturaleza tiene que usar de facultades omnímodas? En Plan de Ayutla crió una dictadura; y si el excelentísimo señor presidente ha creído de su deber limitarla para los casos ordinarios, quiere muy justamente conservarla para aquellos en que se interese la salvación del Estado, que es la primera, la más esencial, la más sagrada de sus obligaciones. ¿Cómo podrá responder ante la historia el gobierno actual, a la acusación que son sobrado fundamento se le haría, de haber dejado triunfar una reacción, que acaso diera por resultado la pérdida de la nacionalidad, por haber observado hasta en sus últimos ápices las fórmulas legales? Las garantías que la sociedad concede a los individuos, no deben nunca convertirse



en armas contra ella misma: porque ante el interés común desaparecen los intereses particulares.

Pero si bien la suprema necesidad obliga al excelentísimo señor presidente a conservar esa dictadura, quiere dar a los mexicanos una nueva prueba de su recta intención, prohibiéndose la imposición de la pena de muerte, y de otras, aun en los casos extremos. Cree su excelencia que sólo la ley por sus órganos comunes puede disponer de la vida de los hombres: por consiguiente, aun en los casos en que conforme al artículo 82 use el gobierno del poder discrecional, esto es, aun cuando cesen las demás garantías, la de la vida será escrupulosamente respetada. de esta manera se combinan la seguridad pública y los derechos de los ciudadanos, en cuanto es posible, en las circunstancias excepcionales de que habla el artículo referido.

Las demás disposiciones de la sección sexta, contienen principios de orden administrativo, que probarán a la República el deseo que anima al gobierno de hacer el bien del país que le ha confiado su destino. Una de ellas prohíbe al presidente enajenar parte alguna del territorio; su simple lectura revela su importancia y da una nueva garantía. Otro declara la responsabilidad de los ministros: sobre este particular nada dijo el Plan de Ayutla; pero la conciencia de los individuos que forman el gabinete, ha suplido esa falta, a cuyo fin se ha dispuesto que los juicios de responsabilidad que contra ellos se sigan, sean decididos por la Suprema corte de Justicia, previa declaración del consejo. que el tribunal supremo deba conocer en estos casos, se comprende con solo considerar, que se trata de faltas oficiales; y en cuanto a la declaración del consejo, el gobierno ha creído encontrar un precedente fundado en la ley de 28 de noviembre, que exige esa misma solemnidad cuando se trate de juzgar a los magistrados de la Suprema Corte. Por los delitos comunes los ministros serán juzgados por los tribunales ordinarios.

Poco tendré que decir respecto de la sección séptima. El Poder Judicial, independiente en el ejercicio de sus funciones, será desempeñado conforme a las leyes vigentes, prohibiéndosele toda intervención en los negocios administrativos; porque así debe ser para que conserve la imparcialidad que tan necesaria es para la buena administración de la justicia.

La sección octava comprende las bases para la organización de la hacienda pública. En ella se dividen los bienes y rentas entre la Nación, los Estados y las municipalidades: pronto se expedirá la ley que clasifique esas rentas, y en ella se cuidará de señalar a las localidades que basten para cubrir sus gastos particulares, y se fijarán también los fondos comunales, para que evitándose así la confusión, sirvan todas a sus peculiares objetos y no se distraigan nunca de las atenciones a que estén destinados. El gobierno supremo, convencido hasta la evidencia de que el desarreglo de la hacienda ha sido el cáncer que ha destruido todos los elementos de buena administración, se empeñará con eficacia en organizar el sistema tributario conforme a los principios proclamados; pero procurando no cegar una fuente antes de tener preparada otra. Conocidas son las opiniones del excelentísimo señor presidente en esta materia: no dude por lo mismo vuestra excelencia de que consagrará a este ramo tan vital todo su esfuerzo, a fin de librar al Poder Público de esa terrible necesidad de buscar hoy los recursos para mañana. Grandes son los medios que la República ofrece; pero grandes también las

dificultades que presenta una buena combinación rentística. El gobierno emprenderá la obra con resolución, la seguirá con constancia y la ejecutará con toda la buena fe que caracteriza al jefe de Estado. Su excelencia espera del patriotismo de los dignos gobernadores, que le auxiliarán en tan delicada empresa, de la cual pende en su mayor parte la consolidación del orden público, y por consecuencia natural el triunfo completo y duradero de la libertad, el progreso y la prosperidad de la República.

La última sección detalla las facultades de los gobiernos locales: ellas son sin duda las que bastan para la administración interior en el presente periodo; y si respecto de las más esenciales se previene que se dé cuenta al gobierno supremo, vuestra excelencia conocerá que esta prevención es consecuencia precisa del Plan de Ayutla, y que además es indispensable para uniformar la marcha administrativa. La conocida rectitud del excelentísimo señor presidente y su ardiente deseo de hacer el bien de la patria, aseguran plenamente a las autoridades locales de la eficacia con que serán atendidas las necesidades de los Estados, y del paternal empeño con que el gobierno general cuidará de la mejora y del progreso de todos y cada uno, combinando sus varios intereses, y estableciendo entre ellos las diferencias que exigen su situación topográfica, sus producciones agrícolas, su industria o sus giros mercantiles, circunstancias que requieren modificaciones, indispensables en muchos de los actos administrativos. Vuestra excelencia, con el conocimiento práctico de los negocios de ese Estado, podrá fácilmente indicar los medios más a propósito para desarrollar los elementos de riqueza que encierra el territorio cuya felicidad le está confiada, seguro de que el excelentísimo señor presidente recibirá agradecido las noticias que vuestra excelencia le comunique; porque así pondrá en sus manos los medios de llevar a gloriosa cima la noble tarea de hacer próspera y feliz a nuestra amada patria.

Tales son los fundamentos en que descansa el Estatuto. El gobierno ha debido obrar conforme con la situación en que se encuentra colocado; y por lo mismo se promete que los pueblos vean el sistema administrativo que establece, si no como un sobra perfecta, porque no lo es seguramente, a lo menos como un testimonio auténtico del empeño con que quieren combinar los principios de libertad y progreso con los de justicia, orden y moralidad. Corta será la duración del Estatuto; porque la Constitución vendrá muy en breve a decidir definitivamente de la suerte de la Nación; mas entre tanto habrá una norma segura que guíe a las autoridades y a los ciudadanos: que marque a las primeras la órbita de sus facultades, y a los segundos la de sus derechos: que señale a aquellas sus deberes y a éstos sus obligaciones; y que asegure a las unas el respeto y la obediencia de la sociedad, y garantice a los otros contra los excesos de la arbitrariedad y contra el extravío de las pasiones.

Terminada felizmente la guerra civil, tiempo es ya de que todos pongamos nuestra piedra en el grande edificio de la prosperidad nacional. El gobierno llama a su derredor a todos los mexicanos, y les exhorta al olvido de las pasadas rencillas, para que consagrándose cada uno en la esfera en que le haya colocado la Providencia, al adelantamiento público, se emprendan las mejoras materiales, que son las pruebas vivas de la prosperidad de las naciones, y se fecunden tantos y tan admirables elementos como la mano del Creador derramó espléndidamente en la República Mexicana. El

excelentísimo señor presidente lo espera así del patriotismo de sus conciudadanos; y no olvidando nunca que es todo de su patria, defenderá a toda costa la independencia, conservará a toda costa la unidad nacional, y también a toda costa sostendrá la causa santa de la libertad y de la justicia, y reprimirá el desorden donde quiera que se encuentre; porque convencido de que la suma inmensa de poder que el pueblo ha depositado en sus manos, le impone inmensos deberes, está resuelto a medir su conducta con la Nación por el tamaño de la confianza que de ella ha merecido.

Reitero a vuestra excelencia mi aprecio y consideración.

Dios y libertad. México, mayo 20 de 1856

LAFRAGUA

### Plan de Ayutla

El general de División Juan Álvarez a las tropas de su mando:

*Soldados:*

Habéis abandonado vuestros hogares e intereses para escuchar de mis labios la causa que motiva vuestra reunión en este sitio, y voy a decíroslo.

Por medio de intrigas y tortuosos manejos asaltó el general Santa-Anna el poder supremo pocos meses ha, quien pérfido como siempre, burlando a los crédulos y apoyándose en los proyectos, quiere sojuzgar a la nación, sin tener en cuenta la mayoría inmensa de mexicanos que marcaremos *el hasta aquí* a sus temerarios avances. Preciso es destruir su error, para que redunde en bien el país lección tan provechosa.

¡Valientes compatriotas! Don Antonio López de Santa-Anna, que a su arbitrio dispone de los destinos de nuestra patria, sirve de ciego instrumento a un partido, detestable que no contento con nuestra independencia, y enemigo jurado de la libertad, trabaja sin descanso por arrebatarlos esos preciosos bienes, cuya conquista nos costara cuarentos sacrificios.

¡Si! Sabedlo: allá en México donde por tanto tiempo imperaron los virreyes, quieren hoy los que su lugar ocupan y suspiran por aquella dominación nefanda, establecer un gobierno indefinible, parodia ridícula del que nos agobió en añejos tiempos, aunque con peores tendencias. Esos miserables, solicitando únicamente satisfacer su vil deseo de mando y de riquezas, han impetrado el auxilio de nuestros antiguos dominadores, ofreciendo a España que reconquistaría su perdido imperio; cuando a la vez contrata con la república el Norte la venta de nuestros terrenos más feraces, que entregan por bajo precio al astuto comprador.

El sufrimiento de los mexicanos es proverbial; pero el de ningún pueblo es infinito: en consecuencia, exacerbado el nuestro, llegó la vez de que repeliera tanto ultraje y... ¿quiénes deberán ser los primeros que levanten la voz, y la espada empuñen con tal objeto?... ¿quiénes?... —Vosotros; sí, vosotros, porque habéis sido siempre los

defensores de la libertad, y contáis con elementos indestructibles que os ha prodigado el Dios de los cristianos, que protege siempre a los valientes que lo adoran y sirven a sus designios.

¡Mis amigos! Me habéis visto encanecer a vuestro lado, y sabéis bien que nunca os engaña vuestro anciano general: creedme por tanto. Peligra nuestra cara independencia, quiere privárenos de la libertad, y se pretende despojarnos hasta de la tierra que pisamos, donde nacieron nuestros hijos y reposan las cenizas de nuestros padres... ¿Y lo podremos tolerar?... ¡no!... ¡mil veces no!... Juremos antes morir siguiendo el heroico ejemplo el inmortal Guerrero, y tantos otros que sucumbieron por danos patria. Esa madre común por mi conducto demanda con imperio que no excuséis sacrificios para salvarla en su actual conflicto; y porque os conozco puedo asegurar que será atendida y satisfecha: veo con gusto brillar en vuestras manos las temibles armas que son el timbre de vuestras glorias y el paladión de las libertades públicas. Con razón envía el tirano a sus genízaros para que os despojen de ellas Oprobio y baldón eterno a quien sufriere tanta infamia y sepa quien tal haga, que sobre sí reporta la maldición de Dios, el odio de los pueblos, y el más alto desprecio de quien para los buenos hijos del Sur, es y será, como ha sido siempre, padre amoroso, fiel amigo y compañero constante.

La Providencia, febrero 27 de 1854. — *J. Álvarez.*

Los jefes, oficiales e individuos de tropa que suscriben, reunidos por citación del Sr. coronel don Florencio Villarreal, en el pueblo Ayutla, distrito de Ometepe, del Estado libre y soberano de Guerrero.

### *Considerando:*

Que la permanencia de don Antonio López de Santa-Anna en el poder es un amago constante para las libertades públicas, puesto que con el mayor escándalo, bajo su gobierno se han hollado las garantías individuales que se respetan aun en los países menos civilizados:

Que los mexicanos, tan celosos de su libertad, se hallan en el peligro inminente de ser subyugados por la fuerza de un poder absoluto, ejercido por el hombre a quien tan generosa como deplorablemente se confiaron los destinos de la patria:

Que bien distante de corresponder a tan honroso llamamiento, sólo ha venido a oprimir y vejar a los pueblos recargándolos de contribuciones onerosas, sin consideración a la pobreza general, empleándose su producto en gastos superfluos, y formar la fortuna, como en otra época, de unos cuantos favoritos.

Que el plan proclamado en Jalisco y que le abrió las puertas de la República, ha sido falseado en su espíritu y objeto, contrariando el torrente de la opinión, sofocada por la arbitraria restricción de la imprenta:

Que ha faltado al solemne compromiso que contrajo con la Nación al pisar el suelo patrio, habiéndole ofrecido que olvidaría resentimientos personales y jamás se entregaría en los brazos de ningún partido:

Que debiendo conservar la integridad del territorio de la República, ha vendido una parte considerable de ella, sacrificando a nuestros hermanos de la frontera del Norte, que en adelante serán extranjeros en su propia patria para ser lanzados después, como sucedió a los californianos:

Que la Nación no puede continuar por más tiempo sin constituirse de un modo estable y duradero, no dependiendo su existencia política de la voluntad caprichosa de un solo hombre:

Que las instituciones republicanas son las únicas que convienen al país con exclusión absoluta de cualquier otro sistema de gobierno:

Y por último, atendiendo a que la independencia nacional se halla amargada bajo otro aspecto no menos peligroso por los conatos notorios del partido dominante levantando por el general Santa-Anna; usando de los mismos derechos de que usaron nuestros padres en 1821 para conquistar la libertad, los que suscriben proclaman y protestan sostener hasta morir, si fuere necesario el siguiente

### *Plan*

- 1°. Cesan en el ejercicio del Poder Público don Antonio López de Santa-Anna y los demás funcionarios que como él, hayan desmerecido la confianza de los pueblos, o se opusieren al presente Plan.
- 2°. Cuando éste haya sido adoptado por la mayoría de la Nación, el general en jefe de las fuerzas que lo sostengan, convocará un representante por cada Estado y Territorio, para que reunidos en el lugar que estime conveniente, elijan al presidente interino de la República, y le sirvan de consejo durante el corto periodo de su encargo.
- 3°. El presidente interino quedará desde luego investido de amplias facultades para atender a la seguridad e independencia nacional, y a los demás ramos de la administración pública.
- 4°. En los Estados en que fuere secundado este plan político, el jefe principal de las fuerzas adheridas, asociado de siete personas bien conceptuadas, que elegirá él mismo acordará y promulgará al mes de haberlos reunido, el Estatuto provisional que debe regir en su Estado o territorios, sirviéndole de base indispensable para cada Estatuto, que la Nación es y será siempre, sola indivisible e independiente.
- 5°. A los quince días de haber entrado en sus funciones el presidente interino, convocará el congreso extraordinario, conforme a las bases de la ley que fue expedida con igual objeto en el año de 1841, el cual se ocupe exclusivamente de constituir a la Nación bajo la forma de República representativa popular, y de revisar los actos del Ejecutivo provisional de que se habla en artículo 2o.
- 6°. Debiendo ser el ejército el apoyo del orden y de las garantías sociales, el gobierno interino cuidará de conservarlo y atenderlo, cual demanda su noble instituto, así como proteger la libertad del comercio interior y exterior, expidiendo a la mayor

- brevidad posible los aranceles que deben observarse, rigiendo entre tanto para las aduanas marítimas el publicado bajo la administración del Sr. Ceballos.
- 7º. Cesan desde luego los efectos de las leyes vigentes sobre sorteo y pasaportes, y la gabela impuesta a los pueblos con el nombre de capitación.
  - 8º. Todo el que se oponga al presente Plan o que prestare auxilios directos o indirectos a los poderes que en él se desconocen, será tratado como enemigo de la independencia nacional.
  - 9º. Se invita a los excelentísimos señores generales don Nicolás Bravo, don Juan Álvarez y don Tomás Moreno, para que puestos al frente de las fuerzas libertadoras que proclaman este Plan, sostengan y lleven a efecto las reformas administrativas que en él se consignan, pudiendo hacerle las modificaciones que crean convenientes para el bien de la Nación.

Ayutla, marzo 1o. de 1854. —el coronel Florencio Villarreal, comandante en jefe de las fuerzas reunidas. —Esteban Zambrano, comandante de batallón. —José Miguel Indart, capitán de granaderos. —Martín Ojendiz, capitán de cazadores. — Leandro Rosales, capitán. —Urbano de los Reyes, capitán. —José Pinzón, subteniente. —Máximo Sosa, subteniente. —Pedro Bedolla, subteniente. —Julián Morales, subteniente. —Dionisio Cruz, capitán de auxiliares. —Mariano Terraza, teniente. —Toribio Zamora, subteniente. —José Justo Gómez, subteniente. —Juan Diego, capitán. —Juan Luesa, capitán. —Vicente Luna, capitán. —José Ventura, subteniente. —Manuel Momblan, teniente ayudante de su señoría. —Por la clase de sargentos: Máximo Gómez. —Teodoro Nava. —Por la clase de cabos: Modesto Cortés. —Miguel Perea. —Por la clase de soldados: Agustín Sánchez. —El capitán Carlos Crespo, secretario.

Es copia, Ayutla, marzo 1o de 1854. — Carlos Crespo, secretario.

### Plan de Acapulco

En la ciudad de Acapulco, a los once días del mes de marzo de mil ochocientos cincuenta y cuatro, reunidos en la fortaleza de San Diego, por invitación del Sr. coronel Don Rafael Solís, los jefes, oficiales, individuos de tropa permanente, guardia nacional y matrícula armada que suscriben, manifestó el primero: que había recibido del señor comandante principal de Costa Chica, coronel Don Florencio Villarreal, una comedia nota en la cual lo excitaba a secundar, en compañía de esta guarnición, el Plan político que había proclamado en Ayutla, al que enseguida se dio lectura. Terminada ésta, expuso su señoría: que aunque sus convicciones eran conformes en un todo con las consignadas en ese Plan, que si llegaba a realizarse sacaría pronto a la Nación del Estado de esclavitud y abatimiento a que por grados la había ido reduciendo el poder arbitrario y despótico del excelentísimo señor general don Antonio López de Santa-Anna; sin embargo, deseaba saber antes la opinión de sus compañeros de armas, a fin de rectificar la suya y proceder con más acierto en un negocio tan grave, y

que en tan alto grado afectaba los intereses más caros de la patria. Oída esta sencilla manifestación, expusieron unánimes los presentes que estaban de acuerdo con ella, juzgando oportuno al mismo tiempo, que ya que por una feliz casualidad se hallaba en este puerto el señor coronel don Ignacio Comonfort, que tantos y tan buenos servicios había prestado al Sur, se le invitara también para que en el caso de adherirse a lo que esta junta resolviera, se encargase del mando de la plaza y se pusiera al frente de sus fuerzas; a cuyo efecto pasara una comisión a instruirle de lo ocurrido; encargo que se confirió al señor comandante de batallón don Ignacio Pérez Vargas, al capitán don Genaro Villagrán, y al de igual clase don José Marín, quienes inmediatamente fueron a desempeñarlo. A la media hora regresaron exponiendo: que en contestación les había manifestado el Sr. Comonfort, que supuesto que en el concepto de la guarnición de esta plaza, la patria exigía de él el sacrificio de tomar una parte activa en los sucesos políticos que iban a iniciarse, lo haría gustoso en cumplimiento del deber sagrado que todo ciudadano tiene, de posponer su tranquilidad y sus intereses particulares, al bienestar y felicidad de sus compatriotas; pero que a su juicio, el Plan que trataba de secundarse necesitaba de algunos ligeros cambios con el objeto de que se mostrara a la Nación con toda claridad, que aquellos de sus buenos hijos que se lanzaban en vez los primeros a vindicar sus derechos, tan escandalosamente conculcados, no abrigaban ni la más remota idea de imponer condiciones a la soberana voluntad del país, restableciendo por la fuerza de las armas el sistema federal, es restituyendo las cosas al mismo Estado en que se encontraban cuando el Plan de Jalisco, pues todo lo relativo a la reforma en que definitivamente hubiere de constituirse la Nación, deberá sujetarse al Congreso que se convocará con ese fin, haciéndolo así notorio muy explícitamente desde ahora. En vista de estas razones, que merecieron la aprobación de los señores presentes, se resolvió por unanimidad proclamar, y en el acto se proclamó el Plan de Ayutla reformado en los términos siguientes;

Considerando: que la permanencia del excelentísimo señor general don Antonio López de Santa-Anna en el poder, es un constante amago para la independencia y la libertad de la Nación, puesto que bajo su gobierno se ha vendido sin necesidad una parte del territorio de la República, y se han hollado las garantías individuales que se respetan aun en los pueblos menos civilizados;

Que el mexicano tan celoso de su soberanía, ha quedado traidoramente despojado de ella y esclavizado por el poder absoluto, despótico y caprichoso de que indefinidamente se ha investido a sí mismo el hombre a quien con tanta generosidad como confianza llamó desde el destierro a fin de encomendarle sus destinos;

Que bien distante de corresponder a tan honroso llamamiento, sólo se ha ocupado de oprimir y vejar a los pueblos, recargándolos de contribuciones onerosas, sin consideración a su pobreza general, y empleando los productos de ellas como en otras ocasiones lo ha hecho, en gastos superfluos y en improvisar las escandalosas fortunas de sus favoritos;

Que el plan proclamado en Jalisco, que le abrió las puertas de la República, ha sido falseado en su espíritu y objeto, con manifiesto desprecio de la opinión pública,

cuya voz se sofocó de antemano por medio de las odiosas y tiránicas restricciones impuestas a la imprenta;

Que ha faltado al solemne compromiso que al pisar el sueño patrio contrajo con la Nación, de olvidar resentimientos personales y no entregarse a partido alguno de los que por más desgracia la dividen;

Que ésta no puede continuar por más tiempo sin constituirse de un modo estable y duradero, ni seguir dependiendo su existencia política y su porvenir de la voluntad caprichosa de un solo hombre;

Que las instituciones liberales son las únicas que convienen al país, con exclusión absoluta de cualesquiera otras y que se encuentran en inminente riesgo de perderse bajo la actual administración, cuyas tendencias al establecimiento de una monarquía ridícula y contraria a nuestro carácter y costumbres, se ha dado a conocer ya de una manera clara y terminante con la creación de órdenes, tratamientos y privilegios abiertamente opuestos a la igualdad republicana;

Y por último, considerando que la independencia y libertad de la Nación se hallan amagadas también bajo otro aspecto no menos peligroso por los conatos del partido dominante que hoy dirige la política del general Santa-Anna, usando los que suscribimos de los mismos derechos de que usaron nuestros padres para conquistar esos dos bienes inestimables, proclamamos y protestamos sostener hasta morir, si fuere necesario, el siguiente

### *Plan*

- 1º. Cesan en el ejercicio del Poder Público, el excelentísimo señor general don Antonio López de Santa-Anna y los demás funcionarios que como él hayan desmerecido la confianza de los pueblos, o se opusieren al presente plan.
- 2º. Cuando éste hubiere sido adoptado por la mayoría de la Nación, el general en jefe de las fuerzas que lo sostengan, convocará un representante por cada departamento y territorio de los que hoy existen, y por el Distrito de la capital, para que reunidos en el lugar que estime oportuno, elijan presidente durante el corto periodo de su encargo.
- 3º. El presidente interino, sin otra restricción que la de respetar inviolablemente las garantías individuales, quedará desde luego investido de amplias facultades para reformar todos los ramos de la administración pública, para atender a la seguridad e independencia de la Nación, y para promover cuanto conduzca a su prosperidad, engrandecimiento y progreso.
- 4º. En los departamentos y territorios en que fuere secundado este plan político, el jefe principal de las fuerzas que lo proclamaren, asociado de cinco personas bien conceptuadas, que elegirá él mismo, acordará y promulgará al mes de haberlas reunido, el Estatuto provisional que debe regir en su respectivo departamento o



- territorio, sirviendo de base indispensable para cada Estatuto, que la Nación es y será siempre una sola, invisible e independiente.
- 5°. A los quince días de haber entrado a ejercer sus funciones el presidente interino, convocará un congreso extraordinario, conforme a las bases de la ley que fue expedida con igual objeto en 10 de diciembre de 1841, el cual se ocupará exclusivamente de constituir a la Nación bajo la forma de República representativa popular, y de revisar los actos del actual gobierno, así como también los del ejecutivo provisional de que habla el artículo segundo. Este Congreso Constituyente deberá reunirse a los cuatro meses de expedida la convocatoria.
  - 6°. Debiendo ser el ejército el defensor de la independencia y el apoyo del orden, el gobierno interino cuidará de conservarlo y atenderlo cual demanda su noble instituto.
  - 7°. Siendo el comercio una de las fuentes de la riqueza pública, y uno de los más poderosos elementos para los adelantos de las naciones cultas, el gobierno provisional se ocupará desde luego de proporcionarle todas las libertades y franquicias, que a su prosperidad son necesarias; a cuyo fin expedirá inmediatamente el arancel de aduanas marítimas y fronterizas que deberá observarse, rigiendo entre tanto el promulgado durante la administración del Sr. Ceballos, y sin que el nuevo que haya de sustituirlo, pueda basarse bajo un sistema menos liberal.
  - 8°. Cesan desde luego los efectos de las leyes vigentes sobre sorteos, pasaportes, capitación, derecho de consumo, y los de cuantas se hubieren expedido que pugnen con el sistema republicano.
  - 9°. Serán tratados como enemigos de la independencia nacional, todos los que se opusieren a los principios que aquí quedan consignados, y se invitará a los excelentísimos señores generales don Nicolás Bravo, don Juan Álvarez y don Tomás Moreno, a fin de que se sirvan adoptarlos, y se pongan al frente de las fuerzas libertadoras que los proclaman, hasta conseguir su completa realización.
  10. Si la mayoría de la Nación juzgare conveniente que se hagan algunas modificaciones a este Plan los que suscriben protestan acatar en todo tiempo su voluntad soberana.

Se acordó además antes de disolverse la reunión, que se remitieran copias de este Plan a los excelentísimos señores generales don Juan Álvarez, don Nicolás Bravo y don Tomás Moreno, para los efectos que expresa el artículo 9o., que se remitiera otro al señor coronel don Florencio Villarreal, comandante de Costa Chica, suplicándole se sirva adoptarlo con las reformas que contiene; que se circulara a todos los excelentísimos señores gobernadores y comandantes generales de la República, invitándolos a secundarlo; que se circulara igualmente a las autoridades civiles de este Distrito con el propio objeto; que se pasara al señor coronel don Ignacio Comonfort para que se sirva firmarlo, manifestándole que desde este momento se le reconoce como gobernador de la fortaleza y comandante principal de la demarcación; y por último, que se levantara la presente acta para la debida constancia. —Ignacio Comonfort, coronel retirado. —*Idem*, Rafael Solís. —*Idem*, teniente coronel, Miguel García. —Comandante de batallón, Ignacio Pérez Vargas. —*Idem*, de artillería, capitán Genaro Villagrán. —Capitán de milicias activas, Juan Hernández. —*Idem*, de la compañía de matriculados,

Luis Mallani. —*Idem*, de la primera compañía de nacionales, Manuel Maza. —*Idem*, de la segunda, José Martín. —Teniente, Francisco Pacheco. —*Idem*, Antonio Hernández. —*Idem*, Rafael González. —*Idem*, Mucio Tellenca. —*Idem*. Bonifacio Meraza. —Alférez, Mauricio Frías. —*Idem*, Tomás de Aquino, *Idem*, Juan Vázquez. —*Idem*, Gerardo Martínez. —*Idem*, Miguel García. —Por la clase de sargentos, Marino Bocanegra. —Jacinto Adame. —Concepción Hernández. —Por la de cabos, José Marcos. —Anastasio Guzmán. —Marcelo Medrano. —Por la de soldados, Atanasio Guzmán. —Felipe Gutiérrez. —Rafael Rojas.

## Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación

El excelentísimo señor presidente sustituto se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

*Ignacio Comonfort*, presidente sustituto de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed: que en uno de las facultades que me concede el Plan proclamado en Ayutla y reformado en Acapulco, con acuerdo del consejo de ministros, hetenido a bien decretar el siguiente

### Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana

#### Sección Primera De la República y su Territorio

*Artículo 1.* La Nación mexicana es y será siempre una sola, indivisible e independiente.

*Artículo 2.* El Territorio Nacional continuará dividido en los mismos términos en que lo estaba al reformarse en Acapulco el Plan de Ayutla.

#### Sección Segunda De los habitantes de la República

*Artículo 3.* Son habitantes de la República todos los que estén en puntos que ella reconoce por de su territorio; y desde el momento en que lo pisan, quedan sujetos a sus leyes, y gozan de los derechos que respectivamente se les concedan.

*Artículo 4.* Son obligaciones de los habitantes de la República: observar este Estatuto, cumplir las leyes, obedecer a las autoridades, inscribirse en el registro civil y pagar los impuestos y contribuciones de todas clases, sobre bienes raíces de su propiedad, y las establecidas al comercio o industria que ejercieren, con arreglo a las disposiciones y leyes generales de la República.

*Artículo 5.* El ejercicio de los derechos civiles es independiente de la calidad de ciudadano. En consecuencia, a excepción de los casos en que se exija dicha calidad, todos los habitantes de la República gozarán de los derechos civiles conforme a las leyes, y de las garantías que se declaran por este Estatuto;

pero los extranjeros no disfrutarán en México de los derechos y garantías que no se concedan conforme a los tratados, a los mexicanos en las naciones a que aquéllos pertenezcan.

*Artículo 6.* Los extranjeros que residan en el territorio mexicano durante un año, se tendrán como domiciliados para los efectos legales.

*Artículo 7.* Los extranjeros domiciliados estarán sujetos al servicio militar en caso de guerra exterior que no fuere con sus respectivos gobiernos, y al pago de toda clase de contribución extraordinaria o personal, de que estarán libres los transeúntes. Se exceptúan de esta disposición los que por tratados con sus respectivos gobiernos no deban sujetarse a alguna de estas obligaciones.

*Artículo 8.* Los extranjeros no gozan de los derechos políticos propios de los nacionales, ni pueden obtener beneficios eclesiásticos.

*Artículo 9.* Los contratos y demás actos públicos notariados en país extranjero, surtirán sus efectos ante los tribunales de la República, siempre que a más de lo lícito de la materia de ellos y de la aptitud y capacidad de los contrayentes para obligarse según las leyes del país en que aquéllos se celebren, tengan los siguientes requisitos:

*Primero:* que el contrato no esté prohibido ni aún en cuanto a sus formas adicionales, por las leyes de la República.

*Segundo:* que en el otorgamiento se hayan observado también las fórmulas del país en que hubieren pasado.

*Tercero:* que cuando sobre ellos haya constituida hipoteca de bienes estables en la República, el registro de ley propio del lugar donde se hallen las fincas, se haya hecho dentro de cuatro meses, respecto de contratos celebrados en los Estados de Europa, de seis en los de Asia y de la América del Sur, y de tres en los de la Central y en los Estados Unidos; y

*Cuarto:* que en el país del otorgamiento se conceda igual fuerza y validez a los actos y contratos celebrados en el territorio de la República.

### Sección Tercera De los mexicanos

*Artículo 10.* Son mexicanos los nacidos en el territorio de la Nación: los nacidos fuera de él de padre o madre mexicanos: los nacidos fuera de la República, pero que establecidos en ella en 1821, juraron la acta de Independencia y no han abandonado la nacionalidad mexicana: los extranjeros naturalizados conforme a las leyes.

*Artículo 11.* Los nacidos en el territorio de la República de padres extranjeros, y fuera de él de madre mexicana, para gozar de los derechos de mexicanos, han de manifestar que así lo quieren. Esta manifestación se hará ante la primera autoridad política del lugar, si el interesado reside en México, o ante el ministro o cónsul respectivo, si reside fuera del país.

*Artículo 12.* La mexicana que casare con extranjero, seguirá la condición de su marido; pero si enviuda, podrá recobrar su nacionalidad en la forma prevenida en el artículo anterior.

*Artículo 13.* A los extranjeros casados o que casaren con mexicana, o que fueren empleados en alguna comisión científica o en los establecimientos industriales de la República, o que adquieran bienes raíces en ella conforme a la ley, se les dará carta de naturaleza, sin otro requisito, si la pidieren.

*Artículo 14.* El extranjero que quiera naturalizarse, deberá acreditar previamente en forma legal, que ejerce alguna profesión o industria útil para vivir honradamente.

*Artículo 15.* El extranjero se tendrá por naturalizado si aceptarse algún cargo público de la Nación o perteneciere al ejército o armada, o excepción del caso prevenido en el artículo 7o.

*Artículo 16.* No se concederán cartas de naturaleza a los súbditos de otra Nación que se halle en guerra con la república.

*Artículo 17.* Tampoco se concederán a los habidos, reputados y declarados judicialmente en otros países por piratas, traficantes de esclavos, incendiarios, monederos, falsos o falsificadores de billetes de banco u otros papeles que hagan veces de moneda, así como a los parricidas y envenenadores.

*Artículo 18.* El mexicano por nacimiento o por naturalización, que se naturalice en país extranjero sin previo y expreso consentimiento del gobierno supremo, no quedará exento de las obligaciones de mexicano, ni podrá en ningún caso alegar derechos de extranjería.

*Artículo 19.* la calidad de mexicano se pierde:

- I. Por naturalizarse legalmente en país extranjero.
- II. Por servir bajo la bandera de otra nación sin licencia de gobierno.
- III. Por admitir empleo o condecoración de otro gobierno sin permiso del mexicano: se exceptúa la admisión de los empleos y condecoraciones literarias.
- IV. Por enarbolar en sus casas algún pabellón extranjero en caso de ocupación por el enemigo exterior. Probado el delito, el culpable será expulsado del territorio de la República.

*Artículo 20.* El mexicano que pierda la calidad de tal, puede ser rehabilitado por el gobierno.

*Artículo 21.* Son obligaciones de los mexicanos, además de las impuestas a los habitantes de la República, contribuir a la defensa de ésta, ya sea en el ejército, ya en la guardia nacional, ya en la de seguridad, y satisfacer todas las pensiones que fueren decretadas.

## Sección Cuarta De los ciudadanos

*Artículo 22.* Todo mexicano por nacimiento o por naturalización que haya llegado a la edad de 18 años, que tenga modo honesto de vivir y que no haya sido condenado en proceso legal a alguna pena infamante, es ciudadano de la República.

*Artículo 23.* Son derechos de los ciudadanos; ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y ser nombrados para los empleos o cargos públicos de cualquiera clase, todo conforme a las leyes. Sólo los ciudadanos tienen facultades de votar en las elecciones populares.

*Artículo 24.* Se suspenden los derechos de ciudadano:

- I. Por Estado de interdicción legal.
- II. Por estar procesado criminalmente, desde el auto motivado por prisión o desde la declaración de haber lugar a la formación de causa a los funcionarios públicos, hasta la sentencia, si fuere absolutoria.
- III. Por ser ebrio consuetudinario, o tahúr de profesión, o vago, o por tener casa de juegos prohibidos.
- IV. Por no desempeñar los cargos de elección popular careciendo de causa justificada, en cuyo caso durará la suspensión el tiempo que debería durar el cargo.
- V. Por no inscribirse en el registro civil.

*Artículo 25.* Se pierden los derechos de ciudadano:

- I. Por sentencia que imponga pena infamante.
- II. Por quiebra declarada fraudulenta.
- III. Por malversación de deuda fraudulenta contraída en la administración de cualquier fondo público.
- IV. Por el Estado religioso.

*Artículo 26.* Para que un ciudadano se tenga por suspenso en los casos I, II, y III del artículo 24, o privado en los derechos de tal en el III del artículo 25, se requiere declaración de autoridad competente.

*Artículo 27.* El ciudadano que haya perdido sus derechos, puede ser rehabilitado por el gobierno.

*Artículo 28.* Son obligaciones del ciudadano:

- I. Adscribirse en el padrón de su municipalidad.
- II. Votar en las elecciones populares.
- III. Desempeñar los cargos de elección popular cuando no tenga impedimento físico o moral, o excepción legal.

*Artículo 29.* Los eclesiásticos seculares no pueden votar ni ser votados para los cargos de elección popular.

## Sección Quinta Garantías individuales

*Artículo 30.* la Nación garantiza a sus habitantes la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad.

## Libertad

*Artículo 31.* En ningún punto de la República mexicana se podrá establecer la esclavitud: los esclavos de otros países quedan en libertad por el hecho de pisar el territorio de la Nación.

*Artículo 32.* Nadie puede obligar sus servicios personales sino temporalmente y para una empresa determinada. Una ley especial fijará el término a que puedan extenderse los contratos y la especie de obras sobre que hayan de versarse.

*Artículo 33.* Los menores de catorce años no pueden obligar sus servicios personales sin la intervención de sus padres o tutores, y a falta de ellos, de la autoridad política. En esta clase de contratos y en los de aprendizaje, los padres, tutores, o la autoridad política en su caso, fijarán el tiempo que han de durar, no pudiendo exceder de cinco años, las horas en que diariamente se ha de emplear al menor, y se reservarán el derecho de anular el contrato siempre que el amo o el maestro use de malos tratamientos para con el menor, no provea a sus necesidades según lo convenido, o no le instruya convenientemente.

*Artículo 34.* A nadie puede privarse del derecho de escoger el lugar de su residencia, de mudarlo cuando le convenga, y de salir de la República y transportar fuera de ella sus bienes, salvo el derecho de tercero y el cumplimiento de los deberes del empleo o encargo que se ejerza.

*Artículo 35.* A nadie puede molestarle por sus opiniones: la exposición de éstas sólo puede ser calificada de delito en el caso de provocación a algún crimen, de ofensa a los derechos de un tercero, o de perturbación del orden público. El ejercicio de la libertad de imprenta se arreglará a la ley vigente o a la que dicte el gobierno general.

*Artículo 36.* La correspondencia privada es inmune; y ella y los papeles particulares sólo pueden ser registrados por disposición de la autoridad judicial. Ésta no decretará el registro en materia criminal, sino en el caso de que haya datos suficientes para creer que en las cartas o papeles se contiene la prueba de algún delito; y entonces el registro se hará a presencia del interesado o de quien lo represente, al cual se volverá su carta o papel en el acto, dejando sólo testimonio de lo conducente: además, la parte interesada tiene derecho de que en ese testimonio se inserte todo lo que ella señale. La correspondencia escrita por las personas incomunicadas y la que se aprehenda procedente de algún punto enemigo, pueden ser registradas por la autoridad política y en ausencia del interesado. Quedará en todo caso la autoridad respectiva obligada a guardar el secreto de los negocios privados.

*Artículo 37.* Todo empleado del correo convencido de haber violado la seguridad de la correspondencia, o auxiliado su violación, además de la pena que la ley señala, sufrirá la de destitución e inhabilidad perpetua para obtener empleo.

*Artículo 38.* Quedan prohibidos todos los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de las profesiones.

*Artículo 39.* La enseñanza privada es libre: el Poder Público no tiene más intervención que la de cuidar de que no se ataque la moral. Mas para el ejercicio de las profesiones científicas y literarias, se sujetarán los que a él aspiren, a lo que determinen las leyes generales acerca de estudios y exámenes.

## Seguridad

*Artículo 40.* Ninguno será aprehendido sino por los agentes que la ley establezca o por las personas comisionadas al efecto y en virtud de orden escrita del juez de su propio fuero o de la autoridad política respectiva, y cuando contra él obren indicios por los cuales se presuman ser reo de determinado delito que se haya cometido.

*Artículo 41.* El delincuente *infraganti*, el reo que se fuga de la cárcel o del lugar en que se ha cometido el delito, y el reo ausente que sea llamado por pregones públicos, pueden ser aprehendidos por cualquier particular, quien en el acto los presentará a la autoridad política.

*Artículo 42.* La autoridad judicial puede librar órdenes para la aprehensión de reos de otro fuero, siempre que aparezcan como cómplices de algún delito de su conocimiento, poniendo al detenido dentro de cuarenta y ocho horas a disposición del juez competente.

*Artículo 43.* La autoridad política deberá poner los detenidos a disposición del juez de la causa dentro de sesenta horas. Pasadas éstas, el juez podrá reclamar la entrega del detenido y de los datos que obren contra él; y si no los recibiere dentro de veinticuatro horas después de pedidos, dará la orden de la libertad de aquél; la cual será obedecida por el encargado de la custodia del supuesto reo, sin oponer pretexto alguno, a no ser que antes haya recibido orden de dejar el reo a disposición de algún juez.

*Artículo 44.* La autoridad judicial no puede detener a ningún acusado por más de cinco días sin dictar el auto motivado de prisión, del que se dará copia al reo y a su custodio, y para el cual se requiere: que esté averiguado el cuerpo del delito: que haya datos suficientes según las leyes para creer que el detenido es responsable; y que se le haya tomado declaración preparatoria, impuesto de la causa de su prisión, y de quién es su acusador, si lo hubiere.

*Artículo 45.* En el caso de que se mande hacer la aprehensión de un acusado que se encuentre ausente, luego que se realice, sin sacarlo del lugar donde fue habido, la autoridad política dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que se le comunique la aprehensión, si se hubiere hecho por su orden, pondrá al acusado a disposición de la autoridad judicial competente, remitiéndole todos los datos que obren contra él. Si ésta creyere que debe con-

tinuar aquella providencia, dispondrá la traslación del reo, cuando más tarde al día siguiente de haber recibido los datos, y entonces deberá proveer el auto de bien preso dentro del término señalado en el artículo anterior, contado desde el día en que el reo llegare al lugar de la residencia del juez.

*Artículo 46.* Será de la responsabilidad de las autoridades políticas en el caso de que trata el artículo anterior, proporcionar los auxilios necesarios para la conducción del reo con la prontitud conveniente, a fin de que no sufra dilaciones vejatorias.

*Artículo 47.* El reo sometido a la autoridad judicial, que pasados los términos legales, no hubiese sido declarado bien preso, podrá ocurrir el tribunal superior, y éste decidirá el recurso dentro de veinticuatro horas.

*Artículo 48.* La detención que excede de los términos legales, es arbitraria y hace responsable a la autoridad que la comete, y a la judicial que la deja sin castigo. El funcionario que por tercera vez sea condenado por detención arbitraria, además de la pena que las leyes establecieren, sufrirá la de quedar inhábil para todo empleo público.

*Artículo 49.* Se arreglarán las prisiones de manera que los detenidos estén separados de los presos, y que a ninguno se obligue a la comunicación con los demás presos o detenidos; y ni a unos ni a otros podrá sujetarse a tratamiento alguno que importe una pena. Las leyes fijarán los trabajos útiles a que puede obligarse a los presos, y los medios estrictamente necesarios para la seguridad y policía de las prisiones.

*Artículo 50.* En los delitos que las leyes no castiguen con pena corporal, se pondrá al reo en libertad bajo la fianza.

*Artículo 51.* El término de la detención para los efectos que expresa el artículo 44 y excepción de lo prevenido en el 45, se comenzará a contar desde la hora en que el juez mismo haga la aprehensión del reo, o desde la en que lo reciba, si otra persona la hiciere. El reo será declarado bien preso en la cárcel del lugar de la residencia del juez competente que conozca de la causa. Declarado bien preso, podrá el juez, de oficio o a petición de la autoridad política, trasladarlo cuando la cárcel no fuere segura, a la más inmediata que lo sea, quedando el preso sujeto en todo caso a las exclusivas órdenes de su juez.

*Artículo 52.* En todo proceso criminal el acusado tiene derecho, concluida la sumaria, de que se le hagan saber cuantas constancias obren contra él; de que se le permita el careo con los testigos cuyo dicho le perjudique, y de que después de rendidas las pruebas, se escuche su defensa. Ninguna ley puede restringir ésta a determinadas personas ni a cierta clase de argumentos.

*Artículo 53.* Todas las causas criminales serán públicas precisamente desde que concluya la sumaria, con excepción de los casos en que la publicidad sea contraria a la moral.

*Artículo 54.* A nadie se tomará juramento sobre hecho propio en materia criminal, ni podrá emplearse género alguno de apremio para que el reo se confiese delincuente, quedando en todo caso prohibido el tormento.



*Artículo 55.* Quedan prohibidos los azotes, la marca, la mutilación, la infamia trascendental y la confiscación de bienes. Se establecerá a la mayor brevedad el régimen penitenciario.

*Artículo 56.* La pena de muerte no podrá imponerse más que al homicida con la ventaja o premeditación, al salteador, al incendiario, al parricida, al traidor a la independencia, al auxiliar de un enemigo extranjero, al que hace armas contra el orden establecido, y por los delitos puramente militares que fija la ordenanza del ejército. En su imposición no se aplicará ninguna otra especie de padecimientos físicos.

*Artículo 57.* Ni la pena de muerte ni ninguna otra grave pueden imponerse sino en virtud de pruebas que acrediten plenamente la criminalidad del acusado; ni ejecutarse por sólo la sentencia del juez de primera instancia.

*Artículo 58.* A nadie puede imponerse una pena si no es por la autoridad judicial competente, en virtud de ley anterior al acto prohibido y previas las formalidades establecidas por las mismas para todos los procesos; quedando prohibido todo juicio por comisión especial y toda ley retroactiva. La autoridad política sólo podrá castigar las faltas de su resorte con la suspensión de empleo, penas pecuniarias y demás correccionales para que sea facultada expresamente por la ley.

*Artículo 59.* El cateo de las habitaciones solo podrá hacerse por la autoridad política superior de cada lugar, o por el juez del fuero del que habita la casa, o en virtud de su orden escrita y mediante una información sumaria o datos fundados para creer que en aquéllas se encuentra algún criminal, o las pruebas o materia de algún delito.

*Artículo 60.* Toda diferencia que se suscite sobre asuntos de interés privado, será decidida, o por árbitros que las partes elijan, o por los jueces y tribunales establecidos con generosidad y por leyes anteriores al hecho de que proceda la obligación, sin que las autoridades políticas puedan avocarse el conocimiento de una causa civil o criminal, abrirla de nuevo, ni mezclarse en su sustanciación o decisión. Se exceptúan de lo dispuesto en este artículo los negocios que se refieran a lo contencioso administrativo, que serán arreglados por una ley especial.

*Artículo 61.* Tanto en los negocios civiles como en los criminales se observarán las siguientes reglas.

- 1<sup>a</sup>. Nunca podrá haber más que tres instancias.
- 2<sup>a</sup>. La nulidad sólo procede de la falta de alguna de las solemnidades que las leyes señalen como esenciales de los juicios; se limita a la reposición del proceso, trae consigo la responsabilidad, y en las causas criminales importa la suspensión de la sentencia en el caso de pena capital.
- 3<sup>a</sup>. El reo condenado a muerte podrá solicitar indulto en el acto de notificársele la sentencia, y formalizará el recurso dentro de tercer día. Dentro de igual

- término lo informará el tribunal en que se haya confirmado el fallo, cuya ejecución se suspenderá hasta la resolución del Supremo Gobierno.
- 4<sup>a</sup>. El juez que haya fallado en una instancia, no podrá hacerlo en otra.
  - 5<sup>a</sup>. Todo cohecho o soborno produce acción popular.
  - 6<sup>a</sup>. Ningún juez puede con título alguno representar ni defender los derechos de otro, a no ser que sea su hijo, o su padre, o su mujer.
  - 7<sup>a</sup>. El juez letrado y el asesor serán responsables: el juez lego lo será cuando obre sin consulta o separándose de lo consultado, y en los demás casos que fijen las leyes.

## *Propiedad*

*Artículo 62.* Todo habitante de la República tiene libertad para emplear su trabajo o capital en el giro o profesión honesta que mejor le pareciere, sometiéndose a las disposiciones generales que las leyes establecen para asegurar el buen servicio público.

*Artículo 63.* La propiedad es inviolable, sea que consista en bienes, derechos, o en el ejercicio de alguna profesión o industria.

*Artículo 64.* Los empleos o cargos públicos no son propiedad de las personas que los desempeñan: sobre el tiempo de su duración y la manera de perderlos, se estará a lo que dispongan las leyes comunes.

*Artículo 65.* La propiedad podrá ser ocupada en caso de exigirlo así la utilidad pública, legalmente comprobada, y mediante previa y competente indemnización.

*Artículo 66.* Son obras de utilidad pública las que tienen por objeto proporcionar a la Nación usos o goces de beneficio común, bien sean ejecutadas por las autoridades o por compañías o empresas particulares autorizadas competentemente. Una ley especial fijará el modo de probar la utilidad de la obra, los términos en que haya de hacerse la expropiación y todos los puntos concernientes a ésta y a la indemnización.

*Artículo 67.* Quedan prohibidos las contribuciones conocidas con el nombre de préstamos forzosos, y todas las que como ellas se impongan sobre personas determinadas. Todo impuesto a las personas o a las propiedades debe establecerse sobre principios generales.

*Artículo 68.* No habrá otros privilegios para el uso y aprovechamiento de la propiedad, que los que se concedan según las leyes por tiempo determinado a los inventores y perfeccionadores de algún ramo de industria, y a los autores de obras literarias o artísticas. A los introductores solo se podrá conceder privilegio exclusivo por el gobierno general, cuando la introducción sea relativa a procedimientos de la industria, que no hayan caído en el extranjero en el dominio público, y siempre que el introductor sea el mismo inventor.

*Artículo 69.* La traslación, por cualquier título que fuere, de estos privilegios, no puede hacerse sin previo permiso del gobierno y por escritura pública de que se tomará razón en el ministerio de fomento, y en la cual el que adquiriera el privilegio, se sujetará expresamente a las condiciones impuestas por la ley.

*Artículo 70.* Los extranjero que obtuvieron estos privilegios o los adquirieran por transmisión, quedarán por el mismo hecho sujetos, en cuanto a los mismos privilegios, a las leyes y tribunales del país, como los nacionales. En consecuencia, todas las cuestiones que puedan suscitarse sobre adquisición, uso, conservación, traslación o pérdida de estos privilegios, y cualesquiera otras de la misma naturaleza, serán terminadas por las vías ordinarias y comunes de las leyes nacionales, con exclusión de cualquiera otra intervención, sea la que fuere.

*Artículo 71.* Los Estados no pueden conceder en ningún caso los privilegios de que habla el artículo 68; y el gobierno general procurará comprar para el uso común los descubrimientos útiles a la sociedad.

## *Igualdad*

*Artículo 72.* La ley, sea que obligue, que premie, o que castigue, debe hacerlo con generalidad, salvo el derecho de conceder premios y recompensas personales a los que hubieren hecho grandes servicios públicos.

*Artículo 73.* No podrá establecerse distinción alguna civil ni política por razón del nacimiento, ni del origen o raza.

*Artículo 74.* Por ningún delito se pierde el fuero común. En los delitos en que según las leyes podía conocer la jurisdicción militar de reos independientes de ella, podrá aprehenderles para el efecto de consignarles dentro de cuarenta y ocho horas a disposición de su juez competente. Si pasado este término no hiciere la consignación, el juez de oficio o a pedimento de parte obrará como se previene en el artículo 43.

*Artículo 75.* Se prohíbe la erección de mayorazgos y de toda vinculación que tenga por objeto establecer la sucesión hereditaria de ciertos bienes por derecho de primogenitura.

*Artículo 76.* Nunca podrán establecerse empleos ni cargos vendidos, ni hereditarios, ni título alguno de nobleza. Los tratamientos y consideraciones decretados a los funcionarios, serán en razón del empleo, y no podrán concederse para después de haber cesado en sus funciones, a excepción de lo dispuesto en este Estatuto, en la ley de convocatoria y en la de 23 de febrero de este año sobre las prerrogativas del presidente, secretarios del despacho y diputados al Congreso Constituyente.

*Disposiciones generales*

*Artículo 77.* Estas garantías son generales, comprenden a todos los habitantes de la República y obligan a todas las autoridades que existen en ella. Únicamente queda sometido a lo que dispongan las leyes comunes generales.

- I. El modo de proceder contra los militares en los delitos cometidos en el servicio militar.
- II. Las reglas a que han de someterse la entrada y permanencia de los extranjeros en el país, y el derecho de éstos para el ejercicio de las profesiones y giros, gozando en todo lo demás de las garantías que esta ley consigna.

*Artículo 78.* Cualquier atentado contra estas garantías de parte de los funcionarios del Poder Ejecutivo o Judicial, es caso de responsabilidad, produce acción popular y debe castigarse de oficio. Al efecto, en todo proceso o expediente en que se advierta alguna infracción, se deberá mandar sacar copia de lo conducente, y remitirse a la autoridad competente, para que ésta proceda a exigir la responsabilidad del que aparezca culpado: en estas causas no habrá lugar a sobreseimiento.

*Artículo 79.* El Supremo Gobierno, para solo el efecto de la responsabilidad, podrá pedir copias de los procesos terminados, y mandar que se visiten los tribunales. la visita puede ser decretada para los tribunales de circuito y distrito, por el gobierno o por la suprema corte de justicia; para ésta por el gobierno, y para los tribunales de los Estados por el gobierno general y los gobernadores, conforme al artículo 117, part. 23.

### Sección Sexta Gobierno General

*Artículo 80.* El presidente es el jefe de la administración general de la República, y le están encomendados especialmente el orden y tranquilidad en lo interior, la seguridad en el exterior y el fiel cumplimiento de las leyes.

*Artículo 81.* Todas las facultades que por este Estatuto no se señalan expresamente a los gobiernos de los Estados y territorios, serán ejercidas por el presidente de la República, conforme al artículo 3º del Plan de Ayutla, reformado en Acapulco.

*Artículo 82.* El presidente de la República podrá obrar discrecionalmente, cuando así fuere necesario, a juicio del consejo de ministros, para defender la independencia o la integridad del territorio, o para sostener el orden establecido o conservar la tranquilidad pública; pero en ningún caso podrá imponer la pena de muerte ni las prohibidas por el artículo 55.

*Artículo 83.* Son obligaciones del presidente:

- 1ª. Cumplir y hacer cumplir el Plan de Ayutla reformado en Acapulco.
- 2ª. Hacer que se administre cumplidamente la justicia, procurando que a los tribunales se den todos los auxilios necesarios para la ejecución de las sentencias y providencias judiciales.

*Artículo 84.* No puede el presidente de la República:

- 1°. Enajenar, ceder, permutar o hipotecar parte alguna del territorio de la Nación.
- 2°. Ejercer ninguna de sus atribuciones sin autorización del secretario del despacho del ramo respectivo.
- 3°. Suspender o restringir las garantías individuales, si no es en los casos del artículo 82.

*Artículo 85.* Son prerrogativas del presidente; no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en la convocatoria. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.

### *Del Ministerio*

*Artículo 86.* Para el despacho de los negocios continuarán los actuales ministerios de relaciones exteriores, gobernación, justicia, fomento, guerra y hacienda.

*Artículo 87.* Para ser ministro se requiere ser mexicano por nacimiento o hallarse en el caso 3° del artículo 10, ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos y tener treinta años de edad.

*Artículo 88.* Es obligación de cada uno de los ministros acordar con el presidente el despacho de todos los negocios relativos a su ramo.

*Artículo 89.* Todos los negocios de gobierno se girarán precisamente por el ministerio a cuyo ramo pertenezcan, sin que un ministro pueda autorizar los que correspondan a otro.

*Artículo 90.* Las órdenes que se expidieren contra esta disposición, y las del presidente que no aparezcan con la debida autorización, no serán obedecidas ni cumplidas, y el que las obedezca, será responsable personalmente.

*Artículo 91.* Todas las autoridades de la República, sin excepción alguna, prestarán cumplida obediencia a las órdenes que se les dirijan por los secretarios del despacho, siendo libradas en la forma prescrita por este Estatuto.

*Artículo 92.* Los ministros serán responsables de los actos del presidente que autoricen con sus firmas, contra el Plan de Ayutla reformado en Acapulco, ante la suprema corte de justicia, previa declaración de haber lugar a formación de causa, hecha por el consejo de gobierno a mayoría absoluta de votos.

*Artículo 93.* Todo negocio que importe alguna medida general o que cause gravamen a la hacienda pública, se tratará en junta de ministros: lo mismo se hará para la provisión de empleos cuyo sueldo pase de mil pesos, y en cualquiera otro negocio en que el presidente o el ministro del ramo lo considere necesario.

*Artículo 94.* Serán responsables de las resoluciones que se tomaren en junta de ministros, los que las acordaren, y en todo caso lo será el ministro que las autorice. El presidente, después de oídas las opiniones manifestadas por los

ministros en la junta, es libre para resolver lo que le parezca, de acuerdo con el ministro del ramo.

*Artículo 95.* El consejo de gobierno será oído en todos los negocios en que lo creyere necesario el ministro del ramo.

### Sección Séptima Poder Judicial

*Artículo 96.* El Poder Judicial es independiente en el ejercicio de sus funciones, las que desempeñará con arreglo a las leyes.

*Artículo 97.* El poder judicial general será desempeñado por la Suprema Corte de Justicia y los tribunales de circuito y juzgados de distrito establecidos en la ley de 23 de noviembre de 1855 y leyes relativas.

*Artículo 98.* La Corte Suprema de Justicia desempeñará las atribuciones que le concede la expresada ley, y además las siguientes.

- 1<sup>a</sup>. Conocer de las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado de la Nación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso, en que deba recaer formal sentencia, y las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó.
- 2<sup>a</sup>. Terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebradas por el gobierno supremo o sus agentes.
- 3<sup>a</sup>. Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales generales, y entre éstos y los de los Estados, y las que se muevan entre los de un Estado y los de otro.
- 4<sup>a</sup>. Conocer:
  - I. De las causas que se muevan al presidente, según el artículo 85.
  - II. De las de los gobernadores de los Estados en los casos de que habla el artículo 123.
  - III. De las de responsabilidad de los secretarios del despacho, según el artículo 92.
  - IV. De los negocios criminales y civiles de los empleados diplomáticos y cónsules de la República.
  - V. De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra y contrabandos, de los crímenes cometidos en alta mar y de las ofensas contra la Nación.

*Artículo 99.* No puede la Suprema Corte de Justicia:

- 1<sup>o</sup>. Hacer reglamento alguno ni aun sobre materias pertenecientes a la administración de justicia, ni dictar providencias que contengan disposiciones generales que alteren o declaren las leyes.
- 2<sup>o</sup>. Tomar conocimiento alguno sobre asuntos gubernativos o económicos, de la Nación o de los Estados.

*Artículo 100.* El Poder Judicial de los Estados y territorios continuará depositado en los tribunales y juzgados en que lo será actualmente, a reserva de lo que determinen las leyes generales.

*Artículo 101.* Todos los negocios que comiencen en los juzgados inferiores de un Estado, terminarán dentro de él en todas instancias: los que se sigan en los territorios se decidirán conforme a la ley de 23 de noviembre de 1855, y a las expedidas o que se expidieren en lo sucesivo.

## Sección Octava Hacienda pública

*Artículo 102.* Los bienes de la Nación, las contribuciones y las rentas establecidas o que se establecieren, se dividen en tres partes.

1<sup>a</sup>. Bienes, rentas y contribuciones generales.

2<sup>a</sup>. Bienes, rentas y contribuciones de los Estados y Territorios.

3<sup>a</sup>. Bienes, rentas y contribuciones comunales o municipales.

*Artículo 103.* Las rentas generales serán percibidas por los agentes del gobierno general, y administradas por él inmediatamente, o por medio de sus direcciones, juntas u oficinas principales, sin que en su orden o recaudación pueda mezclarse autoridad ninguna a no ser por expresa autorización del gobierno supremo.

*Artículo 104.* La cuenta de todos los ramos que pertenecen a los gastos comunes y que forman el erario general de la Nación, se llevará precisamente por la tesorería general, a la que rendirán sus cuentas todos los que manejen, ya por designación de la ley, ya por empleo fijo, ya por comisión accidental, caudales del erario.

*Artículo 105.* Los gastos se harán conforme al presupuesto, y la tesorería general presentará su cuenta a la contaduría mayor para su glosa y purificación de las que le sirvan de comprobantes.

*Artículo 106.* Los empleados que sirvan para la dirección y recaudación de las rentas, serán nombrados precisamente por el gobierno general.

*Artículo 107.* Las rentas de los Estados y Territorios serán percibidas y administradas directamente por los gobernadores y jefes políticas, e invertidas conforme a los presupuestos, que se publicarán, los cuales serán aprobados por el gobierno general.

*Artículo 108.* Las cuentas de la recaudación de todas las rentas que pertenecen a los Estados y territorios, se llevarán por las tesorerías generales de ellos: estas oficinas remitirán sus cuentas comprobadas a la contaduría mayor para su glosa y purificación.

*Artículo 109.* La propiedad raíz, la industria fabril y el comercio extranjero pagarán, según las leyes y decretos del gobierno general, un impuesto común y uniforme en toda la República; y los gobernadores no podrán imponer mayores derechos sobre estos ramos.

*Artículo 110.* Ni el gobierno general ni los de los Estados o territorios, ni las corporaciones municipales harán ningún gasto que no esté comprendido en sus presupuestos: toda infracción importará responsabilidad.

*Artículo 111.* Ningún gasto extraordinario se hará por el gobierno general, ni por los de los Estados y territorios, sin acuerdo del consejo de ministros. En los casos de suma urgencia podrán los gobernadores y jefes políticos acordar el que fuere necesario, dando cuenta inmediatamente al Supremo Gobierno.

*Artículo 112.* Por la ley especial de clasificación de rentas se fijarán las que corresponden al gobierno general, a los Estados y territorios y a las municipalidades.

*Artículo 113.* No comprenden las prevenciones de este Estatuto a la corporación municipal de la capital de la República, cuyos fondos y atribuciones se señalarán por una ley especial.

### Sección Novena Gobierno de los Estados y Territorios

*Artículo 114.* Los gobernadores de los Estados y Distrito y los jefes políticos de los territorios serán nombrados por el presidente de la República, y deberán ser mexicanos por nacimiento o naturalización y tener treinta años de edad.

*Artículo 115.* Son obligaciones de los gobernadores:

- I. Cuidar de la conservación del orden público.
- II. Publicar las leyes y decretos del gobierno general dentro del tercer día de su recibo.
- III. Hacer ejecutar esas disposiciones con toda puntualidad.
- IV. Formar dentro de seis meses la estadística del Estado y dirigirla al gobierno general con las observaciones que crean convenientes.
- V. Formar los presupuestos del Estado y dirigirlos al gobierno general para su aprobación.

*Artículo 116.* Los gobernadores son el conducto único y necesario de comunicación de las autoridades locales y de los ciudadanos con el Supremo Gobierno: exceptúanse los casos de acusación o queja contra ellos mismos, la correspondencia oficial de los tribunales superiores con la Suprema Corte de Justicia en materia judiciales, y la de los empleados de hacienda y de fomento con los ministerios respectivos.

*Artículo 117.* Son atribuciones de los gobernadores:

- I. Nombre las autoridades políticas subalternas del Estado.
- II. Nombrar los empleados judiciales, a excepción de los magistrados superiores, para cuyo nombramiento presentarán ternas al presidente de la República.
- III. Crear los empleos necesarios para la recaudación y distribución de la hacienda que corresponda al Estado, asignarles sus dotaciones, nombrar los empleados y reglamentar las obligaciones de éstos.
- IV. Arreglar la inversión y contabilidad de la hacienda del Estado.



- V. Establecer arbitrios para completar sus gastos ordinarios o para hacer los extraordinarios que crean convenientes.
- VI. Crear fondos para establecimientos de instrucción, utilidad o beneficencia públicas.
- VII. Ser jefe de la hacienda pública del Estado.
- VIII. Decretar lo conveniente y conforme a las leyes respecto de la adquisición, enajenaciones y permutas de bienes que pertenezcan al común del Estado. Sobre enajenaciones de terrenos se observarán las leyes vigentes y lo que determinen las de colonización.
- IX. Disponer la apertura y mejora de los caminos del Estado con aprobación del gobierno general, y cuidar escrupulosamente de su conservación.
  - X. Fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos, creando y dotando establecimientos literarios, sujetándose a las bases que diere el gobierno sobre estudios preparatorios, cursos, exámenes y grados.
- XI. Crear y reglamentar establecimientos de beneficencia, corrección o seguridad.
- XII. Reglamentar el contingente de hombres que para el ejército deba dar el Estado.
- XIII. Hacer la división política del territorio del Estado, establecer corporaciones y funcionarios municipales, y expedir sus ordenanzas respectivas.
- XIV. Cuidar de la salubridad pública, y reglamentar lo conveniente para conservarla.
  - XV. Fomentar la agricultura, industria y demás ramos de prosperidad, protegiendo eficazmente las fincas y establecimientos, y proponiendo al gobierno general los medios más a propósito para su adelanto y mejora.
- XVI. Aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos de los gastos de las municipalidades.
- XVII. Establecer y organizar los tribunales superiores y juzgados inferiores, respetando la propiedad de los actuales magistrados y jueces; y reglamentar el ejercicio de sus funciones, sin alterar el orden de procedimientos que disponen o dispusieren las leyes.
- XVIII. Proponer al gobierno general todas las medidas que crean convenientes para el bien y prosperidad del Estado.
- XIX. Suspender de sus empleos y privar aun de la mitad de sus sueldos hasta por tres meses, a los empleados de gobierno y hacienda del Estado, infractores de sus órdenes, o removerles previa una información sumaria y gubernativa, en que serán oídos, dando en ambos casos cuenta inmediatamente al Supremo Gobierno. Si creyeren que se les debe formar causa, o que es conveniente suspenderles por tercera vez, les entregarán con los datos correspondientes al juez respectivo.
- XX. Vigilar para que se administre prontamente la justicia en el Estado, dirigiendo a los jueces excitativas y pidiéndoles informes justificados sobre los puntos que estimen convenientes, para el efecto de hacer que se exija la responsabilidad a los culpables.

- XXI. Disponer de la fuerza de policía para los objetos de su institución.
- XXII. Conceder permisos en los términos que señale la ley, para el establecimiento de asociaciones públicas, literarias o de beneficencia, y revisar sus reglamentos, reformando en ellos cuanto fuere contrario a las leyes o al orden público.
- XXIII. Hacer visitar del modo que disponga la ley, a los tribunales y juzgados, siempre que tuvieren noticia de que obran con morosidad, o de que en ellos se cometen desórdenes perjudiciales a la administración de justicia: hacer que den preferencia a las causas que así lo requieran para el bien público; y pedir noticia del Estado de ellas cada vez que lo crean conveniente.
- XXIV. Imponer multas que no pasen de quinientos pesos a los que desobedezcan sus órdenes o les faltaren al respecto debido, arreglándose a lo que dispongan las leyes.
- XXV. Cuidar de la buena administración e inversión de los fondos de los ayuntamientos y de los propios y arbitrios de los pueblos, dictando al efecto todas las disposiciones y medidas convenientes y dando cuenta de ellas al Supremo Gobierno.
- XXVI. Vigilar e inspeccionar todos los ramos de la administración comprendidos en el territorio de su mando, y los establecimientos que dependan de los mismos ramos.
- XXVII. Aprobar los contratos que celebren los ayuntamientos y cualesquiera establecimiento público, sin cuyo requisito serán nulos y de ningún valor; y autorizar legalmente los gastos extraordinarios que aquellos acuerden, y se dirijan a objetos de utilidad común.
- XXVIII. Expedir orden por escrito, cuando lo exija la tranquilidad pública, para catear determinadas casas, y para arrestar a cualquiera persona, poniendo a los arrestados, dentro de tres días, a disposición del juez competente.
- XXIX. Aplicar gubernativamente las penas correccionales determinadas por las leyes de policía, disposiciones y bandos de buen gobierno.
- XXX. Destinar a los vagos, viciosos y sin oficio, por el tiempo necesario a su corrección, a los establecimientos destinados a este objeto, o a los obrajes o haciendas de labor que les reciban voluntariamente, quedando al arbitrio del destinado escoger entre el campo o el obraje.
- XXXI. Nombrar y remover libremente al secretario de su despacho.
- Artículo 118.* Al ejercer los gobernadores las atribuciones 1<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup>, 6<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup>, 10<sup>a</sup>, 11<sup>a</sup>, 13<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup>, 16<sup>a</sup>, 17<sup>a</sup>, 23<sup>a</sup>, 27<sup>a</sup> y 28<sup>a</sup>, darán cuenta al gobierno general, quien resolverá lo conveniente.
- Artículo 119.* A los gobernadores se ministrarán por la fuerza armada los auxilios que necesiten para la conservación del orden en sus Estados.
- Artículo 120.* Las atribuciones y obligaciones de los jefes políticos serán las mismas que se han señalado a los gobernadores.
- Artículo 121.* En los Estados y territorios habrá un consejo compuesto de cinco personas, que nombrará el gobernador o jefe político, con aprobación del Supremo Gobierno, y cuya atribución será consultar al gobierno local sobre todos los puntos que sean necesarios para la mejor administración pública.

*Artículo 122.* Las faltas de los gobernadores o jefes políticos, que no pasen de un mes, serán suplidas por el vocal más antiguo del consejo, no siendo eclesiástico. En las que excedan de este tiempo, el presidente de la República nombrará un gobernador interino, y en las perpetuas el propietario.

*Artículo 123.* Los gobernadores de los Estados y el del Distrito, y los jefes políticos de los territorios serán juzgados por sus oficiales y comunes por la Suprema Corte de Justicia, previa la autorización del gobierno supremo.

*Artículo 124.* Los gobernadores y jefes políticos son responsables de sus actos ante el gobierno general.

*Artículo 125.* Se derogan los Estatutos de los Estados y territorios en lo que se opongan a éste.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le de el debido cumplimiento. Dado en el Palacio Nacional de México, a 15 de mayo de 1856. — *Ignacio Comonfort.*  
—*Al C. José María Lafragua.*

Y lo comunico a vuestra excelencia para su inteligencia y fines consiguientes.

Dios y libertad. —México, mayo 15 de 1856. —Lafragua. —Excelentísimo Sr. gobernador del Distrito.

Y para que llegue a noticia de todos, mando se imprima y publique por bando nacional, fijándose en los lugares de costumbre y circulándose a quienes corresponda.

México, mayo 25 de 1856.

JUAN J. BAZ  
J. M. DEL CASTILLO VELASCO  
Secretario

Excelentísimo Sr. gobernador del Estado de...



16 de junio de 1856

Proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857

*En el nombre de Dios y con la autoridad del pueblo mexicano, los representantes de los diferentes estados que componen la República de México, llamados por el Plan proclamado en Ayutla el 1º de mayo de mil ochocientos cincuenta y cuatro, reformado en Acapulco el día once del mismo mes y año, y por la convocatoria expedida el siete de noviembre de mil ochocientos cincuenta y cinco para constituir a la nación bajo la forma de república democrática, representativa, popular, poniendo en ejercicio los poderes con que están investidos, cumplen con su alto encargo decretando la siguiente*

## CONSTITUCIÓN

Política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el día diez y seis de septiembre de mil ochocientos diez y consumada el veintisiete de septiembre de mil ochocientos veintiuno.

### Título primero

#### Sección primera Derechos del hombre

- Art. 1.* El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales, en consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y defender las garantías que otorga la presente Constitución.
- Art. 2.* Todos los habitantes de la República, sin distinción de clases ni de origen, tienen iguales derechos. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona ni corporación puede ser investida de fueros o privilegios exclusivos, ni dotada de emolumentos que redunden en gravamen de la sociedad. Solamente subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas que tengan

*Nota:* El texto fue tomado de Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, El Colegio de México, 1956, pp. 344 y ss.

- exacta conexión con la disciplina militar: la ley penal fijará con toda claridad los casos de esta excepción.
- Art. 3.* No hay, ni se reconocen en la República, títulos de nobleza, ni prerrogativas, ni honores hereditarios. Sólo el pueblo por sí o por medio de sus representantes puede decretar recompensas en favor de los que hayan prestado o prestaren servicios eminentes a la patria o a la humanidad.
- Art. 4.* No se podrá expedir ninguna ley retroactiva, *ex post facto*, o que altere la naturaleza de los contratos.
- Art. 5.* Todos los habitantes de la República, así en sus personas y familias como en su domicilio, papeles y posesiones, están a cubierto de todo atropellamiento, examen o cateo, embargo o secuestro de cualquiera persona o cosa, excepto en los casos prefijados por las leyes y con la indispensable condición de que se proceda racionalmente y de que la autoridad competente exprese en su mandato escrito la causa probable del procedimiento, sostenida por la afirmación al menos de un testigo, y señale y describa el lugar que debe ser registrado o la cosa o persona que debe ser secuestrada. En el caso de delito *infraganti*, toda persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata.
- Art. 6.* Todo hombre tiene derecho de poseer y portar armas para su seguridad y legítima defensa. la ley señalará cuáles son las prohibidas y la pena en que incurrir los que las portaren.
- Art. 7.* En tiempo de paz ningún militar puede exigir alojamiento, bagaje ni otro servicio real o personal, sin el consentimiento del propietario. En tiempo de guerra sólo podrá hacerlo en los términos que establezca la ley.
- Art. 8.* Los militares están en todo tiempo sometidos a la autoridad civil.
- Art. 9.* La correspondencia privada y los demás papeles que circulen por las estafetas están a cubierto de todo registro. la violación de la fe pública es un atentado que la ley castigará severamente; ella misma determinará los casos en que por grave interés de la causa pública debe registrarse o detenerse la correspondencia, designará la autoridad que pueda hacerlo y la forma en que tal registro o detención deba verificarse.
- Art. 10.* En la República todos nacen libres. Los esclavos que pisen el territorio nacional recobran, por sólo ese hecho, su libertad y tienen derecho a la protección de las leyes.
- Art. 11.* Nunca se celebrarán tratados para la extradición de reos políticos ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido, en el país en donde cometieron el delito, la condición de esclavos.
- Art. 12.* Nadie puede ser obligado a prestar servicios personales sin la justa retribución determinada con su pleno y libre consentimiento. Ningún contrato ni promesa puede tener por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación, de delito, o de voto religioso. Nadie puede celebrar convenios con su libertad, con su vida, ni con la de sus hijos o pupilos, ni imponerse la proscripción o el destierro.

- Art. 13.* La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa sino en el caso de que ataque los derechos de tercero, provoque a algún crimen o delito, o perturbe el orden público.
- Art. 14.* Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos en cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho y aplique la ley, designando la pena bajo la dirección del tribunal de justicia de la jurisdicción respectiva.
- Art. 15.* No se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad, que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso; pero, habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la católica, apostólica, romana, el Congreso de la Unión cuidará, por medio de leyes justas y prudentes, de protegerla en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional.
- Art. 16.* Todo hombre tiene derecho de entrar y salir en la República, viajar por su territorio y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otro requisito semejante. El ejercicio de este derecho no podrá perjudicar las legítimas facultades de la autoridad judicial en los casos de responsabilidad criminal o civil.
- Art. 17.* La libertad de ejercer cualquier género de industria, comercio o trabajo que sea útil y honesto no puede ser coartada por la ley, ni por la autoridad, ni por los particulares a título de propietarios. Exceptúanse los casos de privilegio exclusivo concedido conforme a las leyes a los inventores, perfeccionadores o introductores de alguna mejora.
- Art. 18.* La enseñanza es libre. la ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio y con qué requisitos debe expedirse.
- Art. 19.* Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito de una manera pacífica y respetuosa; pero, en materias políticas, sólo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República. En toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido. Las que se eleven al Congreso federal serán tomadas en consideración según prevenga el reglamento de debates; pero cualquier diputado puede hacer conocer el objeto de ellas, y, si fueren de la competencia del Congreso, pedir que se pasen a una comisión o que se discutan desde luego. En todo caso se hará conocer el resultado al peticionario.
- Art. 20.* No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria.
- Art. 21.* Nadie puede ser despojado de sus propiedades o derechos, ni proscrito, desterrado o confinado sino por sentencia judicial pronunciada según las formas y bajo las condiciones establecidas en las leyes del país.
- Art. 22.* A nadie puede coartarse el derecho de asociarse o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto; pero solamente los ciudadanos de la República pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.

- Art. 23.* La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su conocimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.
- Art. 24.* En todo procedimiento criminal, el acusado tendrá las siguientes garantías: 1<sup>a</sup> que se le oiga en defensa por sí o por personero, o por ambos; 2<sup>a</sup> que se la (*sic*) haga conocer la naturaleza del delito, la causa de la acusación y el nombre del acusador; 3<sup>a</sup> que se le caree con los testigos que depongan en su contra, pudiendo obtener copia del proceso para preparar su defensa; los testigos citados por el acusado pueden, a petición suya, ser compelidos conforme a las leyes para declarar; 4<sup>a</sup> que se le juzgue breve y públicamente por un jurado imparcial compuesto de vecinos honrados del estado y distrito en donde el crimen ha sido cometido. Este distrito deberá estar previamente determinado por la ley.
- Art. 25.* Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene.
- Art. 26.* Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso.
- Art. 27.* A todo procedimiento del orden criminal debe proceder querrela o acusación de la parte ofendida, o instancia del ministerio público que sostenga los derechos de la sociedad.
- Art. 28.* Nadie puede ser preso por deudas de un carácter puramente civil. Nadie puede ejercer violencia para recobrar su derecho. Los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia.
- Art. 29.* Quedan para siempre prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquiera especie, los grillos, cadena o grillete, la multa excesiva, la confiscación de bienes, y cualesquiera otras penas inusitadas o trascendentales.
- Art. 30.* La aplicación de las penas propiamente tales es exclusiva de la autoridad judicial. la política o administrativa sólo podrá imponer como corrección desde diez hasta quinientos pesos de multa, o desde ocho días hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley.
- Art. 31.* Sólo habrá lugar a prisión por delito que merezca pena corporal. En cualquiera estado del proceso en que aparezca que al acusado no se le puede imponer tal pena, se pondrá en libertad bajo de fianza. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención por falta de pago de honorarios, o de cualquiera otra ministración de dinero.
- Art. 32.* Ninguna detención podrá exceder del término de tres días sin que se justifique con un auto motivado de prisión y los demás requisitos que establezca la ley. la infracción de cualquiera de ellos constituye responsables a la autoridad que la ordena o consiente y a los agentes, ministros, alcaides o carceleros que la ejecuten. Todo maltrato en la aprehensión o en las prisiones, toda gabela o contribución en las cárceles, toda molestia que se infiera sin motivo legal, es un abuso que deben corregir las leyes y castigar severamente las autoridades.
- Art. 33.* Para la abolición de la pena de muerte, queda a cargo del poder administrativo el establecer a la mayor brevedad el régimen penitenciario. Entre tanto, queda

abolida para los delitos políticos y no podrá extenderse a otros casos más que al traidor a la patria, al salteador, al incendiario, al parricida y al homicida con alevosía, premeditación o ventaja.

*Art. 34.* En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan o puedan poner a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con consentimiento del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, el consejo de gobierno, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo.

## Sección segunda De los mexicanos

*Art. 35.* Son mexicanos todos los nacidos en el territorio de la República, los nacidos fuera de él de padres mexicanos, los extranjeros que adquieran bienes raíces en la república o tengan hijos mexicanos, siempre que no manifiesten expresamente la resolución de conservar su nacionalidad, y los que se naturalicen conforme a las leyes de la federación.

*Art. 36.* Es obligación de todo mexicano: defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos y justos intereses de su patria y contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

*Art. 37.* Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para todos los empleos, cargos o comisiones de nombramiento de las autoridades en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. Las leyes del país procurarán mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distingan en cualquier ciencia o arte, estimulando el trabajo y fundando colegios o escuelas prácticas de artes y oficios.

## Sección tercera De los extranjeros

*Art. 38.* Son extranjeros los que no poseen las calidades determinadas en la sección precedente. Tienen derecho a las garantías otorgadas en la sección primera del título primero de la presente Constitución y a las que resulten clara y evidentemente de los tratados celebrados con sus respectivas naciones. Tienen obligación de respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, y sujetarse a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes conceden a los mexicanos. Nunca podrán intentar reclamación contra la nación,



sino cuando el gobierno u otra autoridad federal les impida demandar sus derechos en la forma legal o embarace la ejecución de una sentencia pronunciada conforme a las leyes del país.

*Art. 39.* Las leyes de la federación determinarán los casos del derecho internacional privado en que deba ser admisible la aplicación de leyes extranjeras, no por un deber estricto, sino conforme a las consideraciones de utilidad y conveniencia recíproca entre naciones amigas. Entre tanto se fija la legislación sobre este punto, los tribunales se estarán a los principios reconocidos por los autores más acreditados, quedando intacto en todo caso el ejercicio de la plena soberanía nacional.

### Sección cuarta De los ciudadanos mexicanos

*Art. 40.* Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además las siguientes: haber cumplido diez y ocho años, siendo casados, o veintiuno, si no lo son, y tener un modo honesto de vivir. Desde el año de 1860 en adelante, además de las calidades expresadas, se necesitará la de saber leer y escribir.

*Art. 41.* Son prerrogativas del ciudadano:

1<sup>a</sup>. Votar en las elecciones populares;

2<sup>a</sup>. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que la ley exige para su desempeño;

3<sup>a</sup>. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país;

4<sup>a</sup>. Tomar las armas en el ejército o en la guardia nacional para la defensa de la República y de sus instituciones;

5<sup>a</sup>. Ejercer el derecho de petición.

*Art. 42.* Son obligaciones del ciudadano de la República:

1<sup>a</sup>. Inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste:

2<sup>a</sup>. Alistarse en la guardia nacional;

3<sup>a</sup>. Votar en las elecciones populares en el distrito que le corresponda;

4<sup>a</sup>. Desempeñar los cargos de elección popular de la federación, que en ningún caso serán gratuitos.

*Art. 43.* La calidad de ciudadano se pierde:

1<sup>o</sup>. Por naturalización en país extranjero;

2<sup>o</sup>. Por establecer en él una residencia permanente y voluntaria con bienes y familia;

3<sup>o</sup>. Por servir oficialmente al gobierno de otro país, o admitir de él condecoraciones, títulos o funciones, sin previa licencia del Congreso federal.

*Art. 44.* La ley fijará los casos y la forma en que se suspenden los derechos de ciudadano y la manera de hacerse la rehabilitación.

## Título segundo

### Sección primera

#### De la soberanía nacional y de la forma de gobierno

- Art. 45.* La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.
- Art. 46.* Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática federativa, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental para todo lo relativo a los intereses comunes y nacionales, al mantenimiento de la Unión y a los demás objetos expresados en la Constitución.
- Art. 47.* El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos que respectivamente establece esta Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del Pacto federal.
- Art. 48.* Las facultades o poderes que no están expresamente concedidos por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservados a los estados o al pueblo, respectivamente.

### Sección segunda

#### De las partes integrantes de la federación y del territorio nacional

- Art. 49.* Las partes integrantes de que se compone la federación son: los estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el del Valle de México, que se formará de los pueblos comprendidos en los límites naturales de dicho valle, y los territorios de la Baja California, Colima, Isla del Carmen, Sierra Gorda, Tehuantepec y Tlaxcala.
- Art. 50.* La extensión territorial de cada una de las partes expresadas en el artículo anterior es la que tenían en 17 de octubre de 1855, con excepción, respecto del Estado de México, de la alteración que resulta por la formación del Estado del Valle.
- Art. 51.* El territorio nacional comprende el de las partes integrantes, más las islas adyacentes en ambos mares.

## Título tercero

### De la división de poderes

- Art. 52.* Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.

## Sección primera Del Poder Legislativo

- Art. 53.* Se deposita el ejercicio del supremo legislativo en una asamblea que se denominará: “Congreso de la Unión”.
- Art. 54.* El Congreso de la Unión se compondrá de representantes elegidos en su totalidad, cada dos años, por los ciudadanos mexicanos.
- Art. 55.* Se nombrará un diputado por cada treinta mil habitantes o por una fracción que pase de quince mil.
- Art. 56.* Por cada diputado propietario se nombrará un suplente.
- Art. 57.* El desempeño del cargo de diputado es incompatible con el ejercicio de cualquiera otro destino o comisión de la Unión en que se disfrute sueldo.
- Art. 58.* Los diputados propietarios, desde el día de su elección hasta el día en que concluyan su encargo, no pueden aceptar ningún empleo de nombramiento del Ejecutivo por el que se disfrute sueldo, sin previa licencia del Congreso. El mismo requisito es necesario para los diputados suplentes que estén en ejercicio de sus funciones.
- Art. 59.* La elección para diputados será indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto en los términos que disponga la ley electoral.
- Art. 60.* Para ser diputado se requiere: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, ser residente en el estado que hace la elección, tener veinte y cinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones y no pertenecer al estado eclesiástico. la residencia no se pierde por ausencia ocasionada por desempeño de cargo público de elección popular.
- Art. 61.* El Congreso califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas que ocurran sobre ellas.
- Art. 62.* El Congreso no puede abrir sus sesiones sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes bajo las penas que ella designe.
- Art. 63.* Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.
- Art. 64.* El Congreso tiene facultad:
- 1°. Para admitir nuevos estados o territorios a la Unión federal, incorporándolos a la nación.
  - 2°. Para arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcación de sus respectivos límites, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.
  - 3°. Para erigir los territorios en estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.
  - 4°. Para unir dos o más estados o formar otros en la comprensión de los existentes siempre que lo pidan las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate.
  - 5°. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.
  - 6°. Para contratar empréstitos sobre el crédito de la federación y para reconocer y pagar la deuda nacional.

- 7°. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones onerosas.
- 8°. Para aprobar los tratados y convenios diplomáticos que celebre el Ejecutivo.
- 9°. Para establecer casas de moneda, fijando las condiciones que ésta debe tener; determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas.
- 10°. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.
- 11°. Para reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso, para declarar buenas o malas las presas de mar y tierra y para establecer el derecho marítimo de paz y guerra.
- 12°. Para levantar y sostener el ejército y la armada de la Unión y para reglamentar su organización y servicio.
- 13°. Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservando a los ciudadanos que la formen el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.
- 14°. Para conceder o negar la entrada a tropas extranjeras en el territorio de la federación y la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en las aguas de la República.
- 15°. Para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República.
- 16°. Para dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía.
- 17°. Para establecer las bases generales de la legislación mercantil.
- 18°. Para designar un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Unión y variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.
- 19°. Para el arreglo interior de los territorios.
- 20°. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos, y el precio de éstos.
- 21°. Para aprobar los nombramientos que haga el Ejecutivo de los ministros y agentes diplomáticos y cónsules, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional.
- 22°. Para dar instrucciones para celebrar tratados.
- 23°. Para dar su consentimiento a fin de que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados o territorios, fijando la fuerza necesaria.
- 24°. Para prorrogar por treinta días útiles el primer periodo de sus sesiones ordinarias.
- 25°. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes.
- 26°. Para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría.
- 27°. Para crear y suprimir empleos públicos de la federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

- 28°. Para conceder premios o recompensas por servicios eminentes prestados a la patria o la humanidad.
- 29°. Para establecer postas y correos.
- 30°. Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta constitución a los poderes de la Unión.
- Art. 65.* El derecho de iniciar leyes compete: al presidente de la Unión, a los diputados al Congreso federal y a las legislaturas de los estados.
- Art. 66.* Las iniciativas o proyectos que se presenten al Congreso de la Unión deben, para ser leyes, tener los requisitos siguientes:
- 1° Dictamen de la comisión respectiva.
  - 2° Tres discusiones que tendrán lugar, la primera cuando determine el presidente del Congreso en los términos que disponga el reglamento, la segunda diez días después de concluída la primera, y la tercera en el tiempo que designe la fracción 4<sup>a</sup> de este artículo.
  - 3° Aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes en votación nominal cuando la opinión del Ejecutivo fuere favorable al proyecto, y de dos tercios cuando dicha opinión fuere contraria.
  - 4° Concluido el segundo debate se pasará inmediatamente al Ejecutivo el proyecto de ley para que, en el término de ocho días, exprese por escrito su opinión acerca de él. la tercera discusión tendrá lugar luego que el Ejecutivo haya devuelto el proyecto de ley y con presencia de la opinión que sobre él haya emitido.
- Art. 67.* En vista de las observaciones del Ejecutivo, la comisión podrá adicionar o reformar su dictamen; pero, en este caso, se necesita un cuarto debate respecto a los artículos reformados o adicionados, y después del último será la votación.
- Art. 68.* Si pasados los ocho días de que se habla en la fracción 4<sup>a</sup> del artículo 66 el Ejecutivo no emite su opinión por escrito, el Congreso procederá a la última discusión, y, en este caso, el voto de aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes bastará para que el proyecto tenga carácter de ley.
- Art. 69.* Cuando la diputación de algún estado, por unanimidad de sus individuos presentes, pidiere que una ley, además de la votación establecida en los artículos anteriores, se vote por diputaciones, se verificará así, y la ley sólo tendrá efecto si fuere aprobada en ambas votaciones.
- Art. 70.* Todo proyecto de ley que fuere desechado por el Congreso no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.
- Art. 71.* El Congreso, para ejercer sus funciones, necesita por lo menos la mitad y uno más de los individuos de que debe componerse.
- Art. 72.* A la apertura de sesiones del Congreso asistirá el presidente de la Unión y pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el país. El presidente del Congreso contestará en términos generales.
- Art. 73.* El Congreso tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias. El primero comenzará el 16 de septiembre y terminará el 15 de diciembre y el segundo, improrrogable, comenzará el 1 de abril y terminará el último de mayo.

- Art. 74.* El segundo período de sesiones se destinará exclusivamente al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior que presente el Ejecutivo.
- Art. 75.* El día penúltimo del primer periodo de sesiones presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otro pasarán a una comisión compuesta de cinco representantes que será nombrada en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesión del segundo período.
- Art. 76.* Toda resolución del Congreso no tendrá otro carácter que el de ley o acuerdo económico. Las leyes se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el presidente y dos secretarios, y los acuerdos económicos por sólo dos secretarios,

## Sección segunda Del Poder Ejecutivo

- Art. 77.* Se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Art. 78.* Para ser Presidente se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección y residente en el país al tiempo de verificarse ésta.
- Art. 79.* La elección de Presidente será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto en los términos que prescriba la ley electoral.
- Art. 80.* El Presidente entrará a ejercer sus funciones el 16 de septiembre y durará en su encargo cuatro años.
- Art. 81.* En las faltas temporales del presidente de la República, y en la perpetua mientras se presenta el nuevamente electo, entrará a ejercer el poder el presidente de la Suprema Corte de Justicia.
- Art. 82.* Si la falta del Presidente fuere perpetua, se procederá a nueva elección con arreglo a lo dispuesto en el artículo 79, y el nuevamente electo ejercerá sus funciones hasta el 16 de septiembre del cuarto año siguiente al de su elección.
- Art. 83.* El cargo de presidente de la Unión sólo es renunciable por causa grave, calificada por el Congreso, ante quien se presentará la renuncia.
- Art. 84.* Si por cualquier motivo la elección de Presidente no estuviere hecha y publicada para el 16 de septiembre, en que debe verificarse el reemplazo, o el electo no estuviere pronto a entrar en el ejercicio de sus funciones, cesará sin embargo el antiguo y el supremo Poder Ejecutivo se depositará interinamente en el presidente de la Suprema Corte de Justicia.
- Art. 85.* El Presidente, al tomar posesión de su encargo, jurará ante el Congreso, y en sus recesos, ante el consejo de gobierno, bajo la fórmula siguiente: “Juro desempeñar leal y patrióticamente el encargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la Constitución y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión.”

*Art. 86.* Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- 1<sup>a</sup>. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- 2<sup>a</sup>. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y nombrar y remover a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la constitución o en las leyes.
- 3<sup>a</sup>. Nombrar los ministros y agentes diplomáticos, cónsules generales y jefes políticos de los territorios, con aprobación del Congreso, y, en sus recesos, del consejo de gobierno.
- 4<sup>a</sup>. Nombrar con aprobación del Congreso los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional.
- 5<sup>a</sup>. Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes.
- 6<sup>a</sup>. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.
- 7<sup>a</sup>. Disponer de la guardia nacional, para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción vigésimatercera del artículo 64.
- 8<sup>a</sup>. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.
- 9<sup>a</sup>. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso.
- 10<sup>a</sup>. Dirigir las negociaciones diplomáticas conforme a las instrucciones que reciba el Congreso federal, y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiénolos a la ratificación del mismo Congreso.
- 11<sup>a</sup>. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras.
- 12<sup>a</sup>. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde el consejo de gobierno.
- 13<sup>a</sup>. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.
- 14<sup>a</sup>. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.
- 15<sup>a</sup>. Conceder amnistías e indultos por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación.

La ley fijará los casos y los requisitos a que deba sujetarse.

*Art. 87.* El Presidente no puede separarse del lugar de la residencia de los poderes federales, ni del ejercicio de sus funciones, sin motivo grave calificado por el Congreso, y, en sus recesos, por el consejo de gobierno.

*Art. 88.* Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley.

*Art. 89.* Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán ir firmados por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponde. Sin este requisito no serán obedecidos.

*Art. 90.* Los secretarios del despacho darán al Congreso, luego que estén abiertas las sesiones del primer periodo, cuenta del estado de sus respectivos ramos.

- Art. 91.* Para ser secretario del despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en el ejercicio de sus derechos y tener veinte y cinco años cumplidos.
- Art. 92.* Una ley orgánica hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaria.

### Sección tercera Del Poder Judicial

- Art. 93.* Se deposita el ejercicio del judicial de la federación en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de distrito y de circuito.
- Art. 94.* La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.
- Art. 95.* Para ser electo individuo de la Suprema Corte de Justicia se necesita: estar instruído en la ciencia del derecho a juicio de los electores, ser mayor de treinta y cinco años y ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos.
- Art. 96.* Cada uno de los ministros de la Suprema Corte de Justicia durará en su encargo seis años, y su elección será indirecta en primer grado en los términos que disponga la ley electoral.
- Art. 97.* Los individuos de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, prestarán juramento ante el Congreso y, en sus recesos, ante el consejo de gobierno, en la forma siguiente:  
 “Juro desempeñar leal y patrióticamente el cargo de magistrado de la Suprema Corte de Justicia, que me ha conferido el pueblo, conforme a la Constitución y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión.”
- Art. 98.* La ley establecerá y organizará los tribunales de circuito y de distrito.
- Art. 99.* Corresponde a los tribunales de la federación conocer:
- 1º. de todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales;
  - 2º. de las que se deduzcan del derecho marítimo;
  - 3º. de aquellas en que la federación fuere parte;
  - 4º. de las que se susciten entre dos o más estados;
  - 5º. de las que se susciten entre un estado y uno o más vecinos de otro, cuando el estado sea la parte actora;
  - 6º. de las que versen entre ciudadanos de diferentes estados;
  - 7º. de las que versen entre ciudadanos de un mismo estado por concesiones de diversos estados;
  - 8º. de las que se originen a consecuencia de los tratados que se hicieren por las autoridades del poder federal;
  - 9º. de los casos concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules.
- Art. 100.* Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia: el conocimiento de las controversias que se susciten de un estado con otro; de aquellas en que la Unión fuere parte; de las que se refieran a los tratados celebrados por la autoridad federal y de las que intenten los embajadores y agentes diplomáticos de



las naciones extranjeras. En los demás casos comprendidos en el artículo anterior, la Suprema Corte de Justicia será tribunal de apelación, o bien de última instancia, conforme a la graduación que haga la ley de las atribuciones de los tribunales de circuito y distrito.

*Art. 101.* Corresponde también a la Suprema Corte de Justicia dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la federación, y entre éstos y los demás estados, y las que se promuevan entre los de un estado y los de otro.

*Art. 102.* Toda controversia que se suscite por leyes o actos de cualquiera autoridad que violaren las garantías individuales, o de la federación que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, o de éstos cuando invadan la esfera de la autoridad federal, se resuelve, a petición de la parte agraviada, por medio de una sentencia y de procedimientos y formas del orden jurídico, ya por los tribunales de la federación exclusivamente, ya por éstos juntamente con los de los estados, según los diferentes casos que establezca la ley orgánica; pero siempre de manera que la sentencia no se ocupe sino de individuos particulares y se limite a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que se verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare. En todos estos casos los tribunales de la federación procederán con la garantía de un jurado compuesto de vecinos del distrito respectivo, cuyo jurado calificará el hecho de la manera que disponga la Ley Orgánica. Exceptúanse solamente las diferencias propiamente contenciosas en que puede ser parte para litigar los derechos civiles un estado contra otro de la federación, o ésta contra alguno de aquéllos, en los que fallará la Suprema Corte Federal según los procedimientos del orden común.

#### Título cuarto Del consejo de gobierno

*Art. 103.* Durante el receso del Congreso de la Unión habrá un consejo de gobierno compuesto de un diputado por cada estado y territorio, que será nombrado por el mismo Congreso.

*Art. 104.* Las atribuciones del consejo de gobierno son las siguientes:

- 1<sup>a</sup>. Velar sobre la observancia de la Constitución y leyes federales, formando expediente sobre cualquiera infracción que note.
- 2<sup>a</sup>. Prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional en los casos de que habla el artículo 64 fracción 23.
- 3<sup>a</sup>. Acordar por sí solo, o a petición del Ejecutivo, la convocación del Congreso a sesiones extraordinarias.
- 4<sup>a</sup>. Aprobar en su caso el nombramiento de funcionarios públicos a que se refiere la fracción 3<sup>a</sup> del artículo 86.
- 5<sup>a</sup>. Recibir e juramento al presidente de la República y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia en los casos prevenidos por esta Constitución.
- 6<sup>a</sup>. Dar su dictamen en los negocios que le consulte el Ejecutivo.

## Título quinto Del juicio político

- Art. 105.* Están sujetos al juicio político por cualquier falta o abuso cometido en el ejercicio de su encargo: los secretarios del despacho, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los jueces de circuito y distrito, y los demás funcionarios públicos de la federación cuyo nombramiento sea popular. El Presidente de la República está sujeto al mismo juicio por los propios delitos y por otros graves del orden común.
- Art. 106.* Para la sustanciación del juicio político habrá jurado de acusación y de sentencia. El jurado de acusación será compuesto de un individuo por cada estado, nombrado por las legislaturas respectivas y pagado por el estado.
- Art. 107.* El jurado de acusación se reunirá en el lugar de la residencia de los poderes federales una vez al año y durante un mes, que será el correspondiente al primero del primer período de sesiones del Congreso. A este jurado deberán presentarse las quejas que por actos en el ejercicio de sus funciones hubiere contra los funcionarios públicos y los datos que las comprueben. El jurado se encargará de examinarlos, oyendo al funcionario contra quien se refieren y la acusación tendrá efecto cuando los dos tercios de los miembros del jurado declaren que hay lugar a ella. la declaración de haber lugar a la acusación contra un funcionario público produce en el acto la suspensión del acusado.
- Art. 108.* Será jurado de sentencia el Congreso de la Unión y conocerá de las acusaciones que le dirija el de acusación, y en su fallo se limitará a absolver o destituir al acusado. En los casos graves podrá declararle incapaz de obtener empleo a cargo de honor, de confianza o de provecho, que dependan de la federación. En todo caso, el funcionario condenado queda sujeto a ser acusado y juzgado conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios.
- Art. 109.* Para el fallo condenatorio se necesitan dos terceras partes de votos de los individuos presentes. Cuando el acusado sea el Presidente de la República presidirá, sin voto, el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

## Título sexto De los estados de la federación

- Art. 110.* Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular.
- Art. 111.* Cada estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otros estados a la autoridad que los reclame.
- Art. 112.* Ningún estado podrá:
- 1º. Establecer, sin el consentimiento del Congreso de la Unión, derechos de tonelaje, ni otro alguno de puerto, ni imponer contribuciones o derecho sobre importaciones o exportaciones.

- 2°. Tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra, sin consentimiento del Congreso de la Unión.
  - 3°. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, excepto en el caso de invasión o de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos dará cuenta inmediatamente al Presidente de la República.
  - 4°. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado, ni con potencias extranjeras.
  - 5°. Expedir patentes de corso ni de represalias.
  - 6°. Acuñar moneda, emitir papel moneda, ni papel sellado.
- Art. 113.* Los estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión.

### Título séptimo Previsiones generales

- Art. 114.* Los agentes de la federación, para publicar y hacer cumplir las leyes federales, son los tribunales de circuito y de distrito.
- Art. 115.* En cada estado de la federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso puede, por medio de leyes generales, prescribir la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos.
- Art. 116.* Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección siempre que sean excitados por la legislatura del estado o por el Ejecutivo, si aquélla no estuviese reunida.
- Art. 117.* Ningún individuo puede desempeñar a la vez dos cargos de la Unión de elección popular; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar.
- Art. 118.* Ningún pago puede hacerse por el tesoro federal si no está autorizado por la ley.
- Art. 119.* Todos los actos de los poderes federales tendrán por objeto:
- 1°. Sostener la independencia nacional y proveer a la conservación y seguridad de la Unión en sus relaciones exteriores.
  - 2°. Conservar la unión de los estados y el orden público en el interior de la federación.
  - 3°. Mantener la independencia de los estados en lo relativo a su gobierno interior y sostener la igualdad proporcional de sus obligaciones y derechos.
- Art. 120.* Los estados, para formar su hacienda particular, sólo podrán establecer contribuciones directas. la federación sólo podrá establecer impuestos indirectos y formará parte del tesoro federal el producto de la enajenación de terrenos baldíos.
- Art. 121.* El Presidente de la República, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los diputados y demás funcionarios públicos de la federación, de nombramiento popular, recibirán una compensación por sus servicios que será determinada por

la ley y pagada por el tesoro federal. Esta compensación no es renunciable, y la ley que la aumente o la disminuya no podrá tener efecto durante el período en que un funcionario ejerce el cargo.

*Art. 122.* Los tribunales ordinarios conocerán de las acusaciones que por delitos comunes se presenten contra los secretarios del despacho, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los diputados y demás funcionarios públicos de la federación de nombramiento popular, excepto el Presidente de la República; pero ningún proceso comenzará sin que la parte agraviada haya obtenido previamente licencia del Congreso y, en sus recesos, del consejo de gobierno.

*Art. 123.* Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el presidente de la República con aprobación del Congreso serán la ley suprema en toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

*Art. 124.* Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará juramento de guardar esta Constitución y las leyes que de ella emanen.

## Título octavo De la reforma de la Constitución

*Art. 125.* La presente Constitución puede ser adicional (*sic*) o reformada. Mas para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere: que un Congreso, por el voto nominal de dos terceras partes de sus miembros presentes, acuerde qué artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de toda la República tres meses antes de la elección del Congreso inmediato; que los electores, al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo Congreso formule las reformas, y éstas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare a favor de las reformas, el Ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución.

## Título noveno De la inviolabilidad de la Constitución

*Art. 126.* Esta Constitución jamás perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por un trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad se restablecerá su observancia, y, con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados así los que

hubieren figurado en el gobierno emanando de la rebelión como los que hubieren cooperado a ésta.

Sala de comisiones del Congreso Extraordinario Constituyente. México, junio 16 de 1856. —*Ponciano Arriaga*. —*Mariano Yáñez*. —*León Guzmán*. —Suscribo el proyecto que precede a reserva de votar contra diversos puntos capitales en que no estoy conforme. —*Pedro Escudero y Echanove*. —*J. M. del Castillo Velasco*. —*José M. Cortés y Esparza*. —*J. M. Mata*.



## Año de 1856

Voto particular sobre la propiedad de la tierra  
intervención del legislador Ponciano Arriaga  
en el Congreso Constituyente\*

*El señor Arriaga como miembro de la Comisión de Constitución, presentó el siguiente voto particular sobre el derecho de propiedad:*

### Voto particular

Señor: En la parte expositiva del Proyecto de Ley fundamental leída al soberano Congreso en la sesión del 16 del corriente, se ha manifestado que, sin embargo de haber creído conveniente dar lugar en el cuerpo del dictamen a mis ideas y posiciones, que tenían por objeto remediar en lo posible los grandes abusos introducidos en el ejercicio del derecho de propiedad, no por eso la comisión consideraba inútil analizarlas y fundarlas. Los más caros errores proceden siempre de un principio y de verdad que sólo una discusión libre y franca desenvuelve, poniéndolo en su verdadero punto de vista.

Tengo, pues, la obligación de cumplir con la promesa a que se refiere el dictamen, y tengo al mismo tiempo la necesidad de presentar mis pensamientos a la luz clara de opinión la pública, al examen del pueblo y de sus representantes, para evitar toda interpretación siniestra. He tenido siempre por sistema de conducta decir la verdad ingenuamente, y no prescindiría de mi principio, cuando se trata de los más graves intereses de la República y cuando mi conciencia me dice cuál es mi deber.

A juicio de los hombres más eminentes, que han observado y comparado con meditación y prolijidad, las condiciones políticas y económicas de nuestra existencia social; y a juicio del pueblo, que unas veces por entre el seno mismo de las tinieblas, se encamina a la luz de las reformas, y otras, ya ilustrado, acepta y consagra las doctrinas más saludables, uno de los vicios más arraigados y profundos de que adolece nuestro país, y que debiera merecer una atención exclusiva de sus legisladores cuando se trata de su código fundamental, consiste en la monstruosa división de la propiedad territorial.

Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria, ni trabajo.

\* En: *Antología del liberalismo social mexicano*, Alejandro de Antuñano Maurer (comp. y apuntes biográficos), México, Cambio XXI Fundación Mexicana, 1993.

Ese pueblo no puede ser libre, ni republicano, y mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad.

Poseedores de tierras hay en la República mexicana, que en fincas de campo o haciendas rústicas, ocupan (si se puede llamar ocupación lo que es inmaterial y puramente imaginario) una superficie de tierra mayor que la que tienen nuestros estados soberanos, y aun más dilatada que la que alcanzan alguna o algunas naciones de Europa.

En esta gran extensión territorial, mucha parte de la cual está ociosa, desierta y abandonada, reclamando los brazos y el trabajo del hombre, se ven diseminados cuatro o cinco millones de mexicanos, que sin más industria agrícola, careciendo de materia primera y de todos los elementos para ejercerla, no teniendo adónde ni cómo emigrar con esperanza de otra honesta fortuna, o se hacen perezosos y holgazanes, cuando no se lanzan al camino del robo y de la perdición, o necesariamente viven bajo el yugo del monopolista, que o los condena a la miseria o les impone condiciones exorbitantes.

¿Cómo se puede racionalmente concebir ni esperar, que tales infelices salgan alguna vez por las vías legales de la esfera de colonos abyectos se conviertan por las mágicas palabras de una ley escrita, en ciudadanos libres, que conozcan y defiendan la dignidad e importancia de sus derechos?

Se proclaman ideas y se olvidan las cosas... Nos divagamos en la discusión de derechos, y ponemos aparte los hechos positivos. La Constitución debiera ser la ley de la *tierra*, pero no se constituye ni se examina el estado de la *tierra*.

No siendo la sociedad más que el hombre colectivo o la humanidad, dice un sabio economista que tendré ocasión de citar frecuentemente, la existencia social, lo mismo que la individual, se compone de dos especies de vida, a saber, la que se refiere a la existencia material, y la que se refiere a la existencia intelectual; aquélla que tiene por objeto la existencia del cuerpo y la que mira a las relaciones del alma. De esta doble consideración sobre la vida de la sociedad, nacen también dos series de condiciones o de leyes que constituyen respectivamente dos órdenes de existencia social: el orden material y el orden intelectual.

¿Por qué olvidar nosotros enteramente el primero para pensar únicamente en el segundo?

De la más acertada combinación de ambos debe resultar la armonía que se busca como el principio de la verdad e todas las cosas. Si exclusivamente nos ocupamos de la discusión de principios políticos, adelantaremos ciertamente, porque demostraremos que son injustos y contrarios a la naturaleza del hombre todos los obstáculos que como un derecho, se han puesto a la igualdad y a la libertad; pero no habremos andado sino la mitad del camino y la otra será perfecta mientras tanto no quede también expedita la actividad humana en todo lo que interesa a la vida material del pueblo.

Y es precisamente lo que se ha verificado al pie de la letra con nosotros los mexicanos, después que salimos de la servidumbre española. El estado económico de la sociedad antes de la independencia, era el cimiento de la servidumbre, correspondía sus antecedentes, era la expresión de los monopolios, y en la agricultura, en el comer-

cio y en los empleos, solamente figuraban los privilegiados. Llegó la época nueva, invocando otras teorías, sembrando otras doctrinas; pero no hallaron preparada la tierra. El estado social era el mismo que antes y no pudieron arraigarse y florecer.

Lo hemos visto y lo seguimos viendo, si no se piensa en transformar de alguna manera las condiciones del bienestar físico de nuestros conciudadanos.

El esfuerzo de la educación, es decir, la proclamación de los derechos para los hombres de la era contemporánea, ha bastado para hacerlos ilustrados y aun sabios si se quiere; pero no ha servido para darles capitales ni materias. Se han hecho abogados y médicos sin clientela, agricultores sin hacienda, ingenieros y geógrafos sin canales ni caminos, artesanos muy hábiles pero sin recursos. La sociedad en su parte material se ha quedado la misma; la tierra en pocas manos, los capitales acumulados, la circulación estancada.

Todos los que estaban fuera de las ventajas positivas de tal estado de cosas, buscaron su bienestar en la política y se hicieron agitadores. Y todos los que disfrutaban esas ventajas, las saborearon y se hicieron egoístas.

Y como entre la dominación de un sistema que estaba funcionando regularmente en medio de las condiciones normales de la sociedad, y la muerte de este sistema por su impotencia o incapacidad, hay un tiempo de transición y de sacudimiento, una agonía que resulta de la lucha del sistema decrepito contra los elementos de perpetua vida que residen en la humanidad, se explican ya todos los choques violentos debidos a la fuerza del resorte facticio que la hace mover, es decir, todas las convulsiones políticas y sociales, todos los pronunciamientos, todas las revoluciones. ¿Cómo y cuándo se resuelven los problemas terribles que presentan este cuadro?... ¿Hemos de practicar un gobierno y hemos de tener un pueblo hambriento, desnudo y miserable? Hemos de proclamar la igualdad y los derechos del hombre, y dejamos a la clase más numerosa, a la mayoría de los que forman la Nación, en peores condiciones que los ilotas o los parias? ¿Hemos de condenar y aborrecer con palabras la esclavitud, y entre tanto la situación del mayor número de nuestros conciudadanos es mucho más infeliz que la de los negros en Cuba o en los Estados Unidos del Norte? ¿Cómo y cuándo se piensa en la suerte de los proletarios, de los que llamamos indios, de los sirvientes y peones del campo, que arrastran las pesadas cadenas de la verdadera, de la especial e ingeniosa servidumbre fundada y establecida, no por las leyes españolas, que tantas veces fueron holladas e infringidas, sino por los mandarines arbitrarios del régimen colonial? ¿No habría más lógica y más franqueza en negar a nuestros cuatro millones de pobres todo participio en los negocios políticos, toda opción a los empleos públicos, todo voto activo y pasivo en las elecciones, declararlos cosas y no personas, y fundar un sistema de Gobierno en que la aristocracia del dinero, y cuando mucho la del talento sirviese de base a las instituciones? Pues una de dos cosas es inevitable; o ha de obrar por mucho tiempo en las entrañas en nuestro régimen político el elemento aristocrático de hecho, y a pesar de lo que digan nuestras leyes fundamentales, y los señores de título y de rango, los lores de tierras, la casta privilegiada, la que monopoliza la riqueza territorial, la que hace el agio con el sudor de sus sirvientes, ha de tener el poder y la influencia en todos los asuntos políticos y civiles, o es preciso, indefectible, que llegue la reforma, que se



hagan pedazos las restricciones y lazos de la servidumbre feudal; que caigan todos los monopolios y despotismos, que sucumban todos los abusos, y penetren en el corazón y en las venas de institución política, el fecundo elemento de la igualdad democrática, el poderoso elemento de la soberanía popular, el único legítimo, el único a quien de derecho pertenece la autoridad. La Nación así lo quiere, los pueblos lo reclaman; la lucha está comenzada, y tarde o temprano esa autoridad justa recobrará su predominio. La gran palabra “reforma” ha sido pronunciada, y es en vano que se pretenda poner diques al torrente de la luz y de la verdad.

Y para tranquilizar desde luego a los que habiendo leído las anteriores frases, quieran lanzar contra nosotros el anatema de que han sido víctimas los reformadores socialistas, cuando más bien que a la execración y a la injuria, tenían derecho a la discusión y meditación de sus pensamientos y doctrinas: para ponernos a cubierto de todas las calumnias que se levantan y se producen, cuando los intereses existentes, legítimos o espurios, se ven heridos en lo más vivo, aun cuando sea con las armas de la justicia y aun de la ley, debemos decir de la manera más explícita, que no pretendemos sostener “que nada de lo que existe está en su lugar, ni que todas las relaciones sociales tienen un colorido de falsedad sistemática, que no es el estado normal de la humanidad”. “Que no queremos negar todas las ideas recibidas, ya en el orden político, ya en el civil o industrial, ni aspiramos a la completa reconstrucción del orden social”. “Que no hemos siquiera imaginado curar todos los males que existen, por medio de una panacea universal, ni pensado hacer de nuestro país una sola familia, con sus tierras cultivadas en común para repartir sus frutos entre los diversos cooperadores”. “Que no se trata de la destrucción de los signos representativos de la riqueza ni de la promiscuidad, ni de la supresión de ciertas artes, ni de agrupar o asociar las pasiones, ni de fundar series y falanges, para asegurar a los asociados los mayores goces posibles, evitando las pérdidas que resultan de la actual división del trabajo, para que sus frutos se repartan entre los tres agentes, el capital, el talento y el trabajo mismo.

Quédense todos estos sistemas para el porvenir, la humanidad fallará si son quiméricos, y en vez de seguir la realidad, sus autores han corrido tras una sombra.

En el estado presente, nosotros reconocemos el derecho de propiedad y lo reconocemos inviolable. Si su organización en el país presenta infinitos abusos, convendrá desterrarlos; pero destruir el derecho, proscribir la idea de propiedad, no sólo es temerario, sino imposible; la idea de propiedad lleva inherente la de individualidad, y “por más que se haga (dice un autor luminoso), habrá siempre en la asociación humana dos cosas, la sociedad y el individuo: éste no puede vivir sin aquélla, y viceversa porque son dos existencias correlativas, que se sustituyen y completan mutuamente. Ambos elementos son tan necesarios entre sí, que no se puede sacrificar ninguno, y el proceso social consiste simplemente en darles un desarrollo simultáneo, pues todo aquello que perjudica al individuo, perjudica también a la sociedad, y lo que a ésta satisface, debe también satisfacer a aquél. Cualquier cambio que no encierre estas dos condiciones, será por esta sola razón contrario a la ley del progreso. Precisamente lo que nosotros censuramos en la actual organización de la propiedad, es el que no se atiende a una

porción de intereses individuales, y que se constituya una gran multitud de parias que no pueden tener en la distribución de las riquezas sociales”.

Y, contrayéndonos al objeto de que nos hemos propuesto, será necesario, en una asamblea de diputados del pueblo, en un congreso de representantes de ese pueblo pobre y esclavo, demostrar la mala organización de la propiedad territorial en la República, y los infinitos abusos a que ha dado margen. No era posible que elevada la propiedad territorial por una necesidad terrible, por las mismas inevitables condiciones de la esclavitud pasada, o por una punible tolerancia u olvido de nuestras leyes y gobiernos a la categoría de potencia soberana, independiente y absoluta, dejasen de sistemarse tantas iniquidades como vemos todos los días en el ejercicio de ese derecho que ha desbordado todos justos límites para convertirse en árbitro supremo y despótico. No era posible que los grandes y ricos propietarios una vez conocido el secreto de su poder y fuerza, resistiesen a todas las tentaciones de oprimir, las instituciones humanas tienden a crecer y desarrollarse, como los seres físicos, según el más o menos impulso que reciben, según los elementos de vida con que cuentan; y mientras que en las regiones de una política puramente ideal y teórica, los hombres públicos piensan en organizar Cámaras, en dividir poderes, en señalar facultades y atribuciones, en promediar y deslindar soberanías, otros hombres más grandes se ríen de todo esto, porque saben que son dueños de la sociedad, que el verdadero poder está en sus manos, que son ellos los que ejercen la real soberanía. Con razón el pueblo siente ya que nacen y mueren constituciones, que unos tras otros se suceden gobiernos, que se abultan y se intrincan los códigos, que van y vienen pronunciamientos y planes, y que después de tantas mutaciones y trastornos, de tanta inquietud y tantos sacrificios, nada de positivo para el pueblo, nada de provecho para esas clases infelices, de donde salen siempre los que derraman su sangre en las guerras civiles, los que dan su contingente para los ejércitos; que pueblan las cárceles y trabajan en las obras públicas, y para los cuales se hicieron, en suma, todos los males de la sociedad, ninguno de sus bienes.

Los miserables sirvientes del campo, especialmente de la raza indígena, están vendidos y enajenados para toda su vida, porque el amo les regula el salario, les da el alimento y el vestido que quiere y al precio que le acomoda, so pena de encarcelarlos, castigarlos, atormentarlos e infamarlos, siempre que no se sometan a los decretos y órdenes del dueño de la tierra.

Se debe entender que hablamos en términos generales que sí reconocemos muchas y muy honrosas excepciones, sí sabemos que existen respetables y aun generosos propietarios, que en sus haciendas no son más que padres benéficos y aun hermanos caritativos de sus sirvientes, para socorrer sus miseria, aliviar sus sufrimientos y curar sus enfermedades; hay otros, y son los más, que cometen mil arbitrariedades y tiranías, que se hacen sordos a los gemidos del pobre, que no tienen ningún sentimiento de humanidad, no conocen más ley que su dinero, ni más moral que su avaricia. De algunos puede decirse lo que un ilustre representante del pueblo francés al pintar el espantoso desorden del feudalismo: “impuestos bajo todas formas, servicios corporales de toda especie, no eran bastantes para aplacar la voracidad de aquella nube de pequeños tiranos. El pensamiento del hombre y su dignidad, el pudor de las vírgenes, la

fe de las esposas, todo fue conquistado, usurpado, y atacado, y no se vio entonces más que hombres degradados, por su tiranía o su servidumbre”.

El que creyere que exageramos, puede leer los importantes artículos que nuestro digno compañero el señor Díaz Barriga, ha publicado no hace muchos días en el *Monitor Republicano*, los que se han publicado en la prensa de Aguascalientes, San Luis Potosí, y otros estados, y sobre todo, puede visitar los distritos de Cuernavaca y otros al sur de esta capital, los bajíos de Rioverde en el estado de San Luis, toda la parte de la Huasteca, y sin ir muy lejos observar lo que pasa en el mismo Valle de México. Pero ¿qué parte de la República podría elegir para convencerse de lo que decimos, sin lamentar un abuso, sin palpar una injusticia, sin dolerse de la suerte de los desgraciados trabajadores del campo? ¿En qué tribunal del país no vería un pueblo o una República entera de ciudadanos indígenas, litigando terrenos, quejándose de despojos y usurpaciones, pidiendo la restitución de montes y de agua? ¿En dónde no vería congregaciones de aldeanos o *rancheros*, poblaciones más o menos pequeñas que no se ensanchan, que no crecen, que apenas viven disminuyendo cada día ceñidas como están, por el anillo de hierro que les han puesto los señores de la tierra, sin permitirles el uso de frutos naturales, o imponiéndoles requisitos gravosos o exorbitantes?

Muchas veces cuando oigo hablar de la colonización extranjera, y sin que yo me oponga ni la repugne, y con todo mi vivo deseo de favorecerla, me pregunto si sería posible la colonización mexicana, si sería difícil que distribuyendo nuestras tierras feraces y hoy incultas entre los hombres laboriosos y nuestro país, y dándoles semillas y herramientas, y declarándolos exentos de toda contribución por cierto número de años, y dejándolos trabajar la tierra y vivir libres, sin policía, ni esbirros, ni cofradías, ni obvenciones parroquiales, ni el derecho de alcabala, y el derecho de estola, y el derecho del juez, y el derecho del escribano, y el derecho de papel sellado, y el derecho de capacitación, y el derecho de carcelaje, y el derecho de peaje, y otros muchos derechos más que no recuerdo; si sería difícil, me pregunto, que viéramos dentro de poco tiempo brotar de esos desiertos inmensos, de esos montes oscuros, poblaciones nuevas, ricas y felices... Se cree o se afecta creer que los mexicanos todos son inmorales y perezosos, enemigos del trabajo, incapaces de todo bien, y se olvida cómo y con qué gente se ha poblado la Australia, cómo y con qué gente se pobló California, cómo y con qué gente se está poblando Texas. ¿Se piensa que nuestra gente es la peor de todo el mundo? ¿Se piensa que nuestros mexicanos, hoy tan dóciles y tan sufridos, estando en la ociosidad y en la miseria, no mejorarían en su educación y en su parte moral, teniendo una propiedad, un bienestar, que son elementos tan moralizados como la misma educación teórica? ¿Y no llegaríamos por este camino, a poner en actividad la enorme riqueza territorial del país, hoy muerta, inútil, verdaderamente improductiva? ¿No realizaríamos por este medio, un sistema de municipalidades que equiparase en lo posible la fuerza y poder en nuestros estados, que hoy son tan desiguales y que teniendo tan divergentes y aun contradictorios intereses, ejercen una influencia discordante, poniéndose en choque unos con otros y fomentando sin saberlo la discordia, cuando podrían ser verdaderamente confederados y amigos? ¿Y no podrían nuestros gobiernos, todos los días urgidos por la falta de un sistema de hacienda, tener en la medición y deslinde de las tierras,

en el reparto de los baldíos, en el movimiento de la riqueza, ahora estéril, un gran elemento de vida y un recurso para fomentar la agricultura y las artes, para fundar bancos que prestasen capitales al trabajo, que favoreciesen la competencia, que quitasen poder al monopolio, que aumentasen la circulación del numerario, que protegiesen las empresas de caminos y canales; y en suma, que hiciesen despertar todos esos gérmenes de vida, todos ese grandes elementos con que nos han dotado la naturaleza, pero que nosotros hemos abandonado y descuidado?

El sistema económico actual de la sociedad mexicana, no satisface las condiciones de la vida de los pueblos, y

desde que un mecanismo económico es insuficiente para su objeto preciso —dice el señor don Ramón de la Sagra— debe perecer. La reforma para ser verdadera debe ser una fórmula de la era nueva, una traducción de la nueva faz del trabajo, un nuevo código de mecanismo económico de la sociedad futura.

El sistema de organización en el periodo de la ignorancia no podía ser otro que es despotismo, porque en ese periodo no se podría confiar la dirección de la humanidad a ella misma... Era necesario que algunos naciesen o se creyesen investidos del poder de gobernar a las masas... El principio, pues, del despotismo ha sido el de la explotación absoluta, teniendo su fundamento lógico en la ignorancia de las masas y su base material en la apropiación del suelo.

La humanidad en el segundo periodo de su existencia no puede ser regida por el despotismo, porque la razón, atributo de este periodo, se opone a semejante sistema... Es necesario que la organización para esta época esté en relación con las condiciones vitales de la sociedad. Estas condiciones, no pudiendo ser sino el resultado del ejercicio de la razón, la organización social entones no puede ser fundada sino sobre la libertad...

Pero volvamos a nuestro especial objeto y hablemos de los abusos que se cometen al ejercer en las haciendas de campo el derecho de propiedad.

Con muy honrosas excepciones, que hemos reconocido, un rico hacendado de nuestro país, que raras veces conoce palmo a palmo sus terrenos, o el administrador o mayordomo que representa su persona, es comparable a los señores feudales de la edad media. En su tierra señorial en cierta manera y con más o menos formalidades, sanciona leyes y las ejecuta, administra la justicia y ejerce el poder civil, impone contribuciones y multas, tiene cárceles, cepos y *tlapixqueras*, aplica penas y tormentos, monopoliza el comercio y prohíbe que sin su consentimiento ejerza o se explote cualquier otro género de industria que no sean las de la finca. Los jueces o funcionarios que en las haciendas están encargados de las atribuciones o tienen las facultades que pertenecen a la autoridad pública son por lo regular sirvientes o arrendatarios, dependientes del dueño, incapaces de toda libertad, de imparcialidad y justicia, de toda ley que no sea la voluntad absoluta del propietario. Es tan exquisita como asombrosa la diversidad de combinaciones empleadas para explorar y sacrificar a los arrimados, a los peones, a los sirvientes o arrendatarios, haciendo granjerías inmorales y especulaciones vergonzosas con el fruto de su sudor y su trabajo. Se les imponen faenas gratuita aun en los días consagrados al descanso. Se les obliga a recibir semillas podridas o animales

enfermos a cuenta de sus mezquinos jornales. Se les cargan enormes derechos y obenciones parroquiales sin proporción a las igualas que el dueño o el mayordomo tiene de antemano con el cura párroco. Se les obliga a comprarlo todo en la hacienda por medio de vales o papel moneda que no puede circular en ningún otro mercado. Se les avía en ciertas épocas del año con géneros o efectos de mala calidad, tasados por el administrador o propietario, formándoles así una deuda de que nunca se redimen. Se les impide el uso de los pastos y montes, de la leña y de las aguas, de todos los frutos naturales del campo, si no es que se verifique con expresa licencia del amo. En suma, se emplea con ellos un poder limitado, impune, sin responsabilidades de ninguna especie.

¿Y es verdad, hablando de un modo genérico y sin contraernos a casos especiales, que los poseedores de fincas rústicas tengan las condiciones que constituyan, legitimen y perfeccionen su derecho? ¿Es verdad que una vez obtenidos los requisitos legales pueden hacer uso de tantas facultades soberanas y omnímodas? Prescindiendo de todos los desórdenes y usurpaciones que ha solapado el polvo de los archivos y el curso de los años, puesto que nunca se han reconocido, medido y deslindado los extensos territorios de la República, sino en el tiempo de las composiciones que previnieron las Leyes de Indias; pero que no se ejecutaron sino en casos rarísimos; prescindiendo de echar una ojeada sobre la historia de la propiedad territorial, en la que veríamos a los conquistadores españoles que subyugaron el país, apropiarse naturalmente de los terrenos más amplios, más fértiles y productivos, y a los establecimientos religiosos, auxiliares poderosos de la conquista, posesionándose igualmente de propiedades dilatadas y extensas por concesiones o cédulas reales, por legados testamentarios o donaciones de los fieles, a familias descendientes de ricos españoles obteniendo mercedes de tierras en una escala sin límites, adquiriendo a precios ínfimos terrenos inmensos con que se formaban los mayorazgos, y todo esto no de un modo legal sino a la inversa, contraviniendo a los preceptos de la legislación de la época, o interpretándola o haciéndola guardar silencio ante el influjo de los poderosos: prescindiendo de todas estas observaciones y limitándonos a considerar la propiedad territorial, procuremos únicamente conocer la verdadera naturaleza de este derecho y fijar hasta qué punto es legítimo el poder que a su sombra y en su virtud se ejerce.

No adoptaremos ninguna doctrina peligrosa, ni siquiera consentiremos el principio de que la propiedad es una creación de la ley civil. No diremos que en las Repúblicas antiguas el poder del legislador sobre las propiedades privadas carecía de límite, ni que la historia manifiesta que la constitución de la propiedad es un hecho que ha variado siempre que las revoluciones han modificado formalmente el estado de las personas; ni tampoco que el cristianismo en su origen tuviese la forma de una protesta contra la propiedad privada y que la renuncia a toda propiedad personal fuese un artículo fundamental de sus estatutos. Respetamos estas opiniones y queremos apoyarnos en otras que merezcan el ascenso y el respeto de los más celosos defensores del derecho de propiedad.

Sabe bien el soberano Congreso que al proclamarse la República en la Revolución francesa en 1848, se suscitaron sobre el derecho de propiedad, el principio de la aso-

ciación, la organización del trabajo, la suerte de las clases pobres, y mil otros objetos de igual trascendencia, cuestiones tales tan graves, que hicieron estremecer en sus cimientos a toda la sociedad. El Gobierno del general Cavaignac, persuadido de que no era suficiente restablecer el orden material por medio de la fuerza, sino se restablecía también el orden moral, con la propagación de ideas y principios verdaderos, consideró necesario pacificar los espíritus ilustrándolos e invitó a la academia de las ciencias morales y políticas, para que tomase parte en una obra tan útil.

Los miembros de ella, aceptando tan honorífico encargo, dieron las gracias al general Cavaignac, porque era muy glorioso para un gobierno llamar a la ciencia en apoyo de la autoridad, y acordaron nombrar inmediatamente una comisión que propusiera los medios más seguros y más pronto de llenar tan honorable misión. Entre otras cosas propuso la comisión nombrada y compuesta de los señores Cousin de Beaumont, Troplong, Blanqui y Thiers, el famoso propugnador del derecho de propiedad que sería muy conveniente verificar a nombre de la academia algunas publicaciones periódicas bajo la forma de pequeños tratados, sobre todas las cuestiones de su competencia y particularmente todas aquellas que pueden interesas al orden social.

De uno de esos pequeños tratados, cuyo origen y objeto hemos querido explicar para que no se ponga a duda en la legitimidad de nuestras opiniones, copiamos la siguiente sobre el derecho de propiedad:

- La propiedad es sagrada, porque representa el derecho de la persona misma. El primer acto del pensamiento libre y personal es un acto de propiedad. Nuestra primera propiedad es nosotros mismos, nuestro yo, nuestra libertad nuestro pensamiento. Las otras propiedades derivan de aquélla y la reflejan.
- El acto primitivo de propiedad consiste en la imposición libre de la persona humana sobre las cosas, por esa imposición las hago mías: desde entonces asimiladas a mí mismo, marcadas con el sello de mi persona y de mi derecho dejan de ser simples cosas respecto de las otras personas, y por consecuencia ya no pueden caer bajo la ocupación de los demás. Mi propiedad participa de mi persona; tiene derecho por mí, si puedo expresarme de tal modo, o por mejor decir, mis derechos me siguen en ella, y estos derechos son los que merecen respeto.

Es difícil actualmente reconocer el fundamento de nuestros derecho. El hábito de muchos años nos hace creer que las leyes que desde tiempo inmemorial protegen muchos derechos, son las que los constituyen; que, por consecuencia si tenemos derecho de poseer y si está prohibido arrebatarlos nuestra propiedad, no lo debemos sino a las leyes que han declarado inviolable la propiedad. ¿Pero realmente es así?

Si la ley establecida reposara sobre sí misma, si no tuviese su razón en algún principio superior, ella sería el único fundamento del derecho de propiedad y satisfecho, el espíritu no se remontaría buscando un principio más alto. Pero toda ley impone evidentemente principios que han sugerido la idea que ya contiene, y que la mantienen y la autorizan.

Algunos publicistas han pretendido establecer el derecho de propiedad sobre un contrato primitivo.

Pero ¿cuál es la razón de este contrato primitivo? Sucede con el contrato primitivo lo mismo que con la ley escrita. No es en realidad más que una ley también que se supone primitiva. Así si suponemos que un pretendido contrato fuese la razón de la ley escrita, quedaría por indagar la razón del contrato. La teoría que funda el derecho de propiedad sobre un contrato, no resuelve, pues, la dificultad, únicamente la retira un poco más.

Hay más: ¿Qué es un contrato? Una estipulación entre dos o muchas voluntades. De donde se seguiría que el derecho de propiedad es tan móvil como el acuerdo de las voluntades. Un contrato fundado sobre este acuerdo no puede asegurar al derecho de propiedad una inviolabilidad que el mismo no tiene. Si ha convenido a la voluntad de los contrastantes decretar que la propiedad es inviolable, un cambio de esta voluntad puede producir y justificar otra convención en virtud de la que el derecho de propiedad deje de ser inviolable y pueda sufrir tal o cual modificación.

Comprender así el derecho de propiedad, hacerlo reposar sobre un contrato o sobre una legislación arbitraria, es destruirlo. El derecho de propiedad o no existe, o es absoluto. La ley escrita no es el fundamento del derecho: si lo fuera, no habría estabilidad ni en el derecho ni en la ley misma; por el contrario, la ley escrita tiene su fundamento en el derecho que es preexistente: ella lo traduce, lo consagra poniendo a su disposición la fuerza en cambio del poder moral que de él recibe.

Después de los jurisconsultos y publicistas que fundan el derecho de propiedad sobre las leyes, o sobre un contrato primitivo, vienen los economistas que reconociendo la importancia del trabajo y la producción, colocan ahí o derivan de tales fuentes el derecho de propiedad. Cada uno, dicen, tiene un derecho exclusivo sobre aquéllo que es el fruto de su propio trabajo: el trabajo es naturalmente productivo, y es imposible que el productor no distinga sus productos de los ajenos, o que atribuya a su vecino el mismo derecho sobre lo que él sabe que ha producido por sus propios esfuerzos. Esta teoría es ya más profunda que la precedente pero todavía es incompleta. Para producir necesito una materia cualquiera, necesito instrumentos, no puedo producir sino teniendo ya algo en posesión. Si la materia sobre la cual trabajo no me pertenece, ¿con qué título serán de mi pertenencia los productos que obtenga? ¿De aquí se sigue que la propiedad es preexistente a la producción, y que ésta supone un derecho anterior, que de análisis en análisis viene a resolverse en el derecho del primer ocupante.

La teoría que funda el derecho de propiedad sobre una ocupación primitiva es la que toca a la verdad: es verdadera en sí misma: pero necesita ser explicada. ¿Qué es ocupar? Es hacer suyo, apropiarse. Había pues, antes de la ocupación una propiedad primera, que entendemos por la ocupación; esta propiedad primera, más allá de la cual no se puede subir es nuestra persona. Esta persona no es nuestro cuerpo; nuestro cuerpo nos pertenece; pero no es nuestra persona.

Lo que constituye la persona es exclusivamente, ya lo hemos dicho hace tiempo, nuestra actividad voluntaria y libre porque es en la conciencia de esta libre energía



donde el yo se percibe y se afirma. El yo, he aquí la propiedad primitiva y original, la raíz y el modelo de todas las otras.

El que no parte de este punto, de esta propiedad primera, evidente por sí misma, es incapaz de establecer ninguna legitimidad, y que lo sepa o que lo ignore. Está condenado a un perpetuo paralogismo, a suponer y resolver siempre la cuestión por la cuestión misma.

El yo, es pues, una propiedad evidentemente santa y sagrada. Para borrar el título de las otras propiedades, es necesario negar aquélla, lo que es imposible; y si la reconoce, por una consecuencia necesaria, es preciso reconocer las otras que no son sino ella misma, manifestada y desarrollada. Nuestro cuerpo no es respecto a nosotros sino como el sitio y el instrumento de nuestra persona, y después de ella, nuestra propiedad más íntima. Todo lo que no es una persona, es decir todo lo que no está dotado de una actividad inteligente y libre, es decir otra vez, todo lo que no está dotado de conciencia es una cosa. Las cosas no tienen derecho, el derecho no existe sino en las personas. Y las personas no tienen derechos sobre las personas, ellas no pueden poseerse ni usarse a la voluntad de las personas; fuertes o débiles, son sagradas las unas respecto de las otras.

La persona tiene derecho a ocupar las cosas, y ocupándolas se las apropia; una cosa viene a ser por esto propiedad de la persona, pertenece a ella sola y ninguna otra persona puede decir que tiene el mismo derecho a la misma cosa. Así el derecho de primera ocupación es el fundamento de la propiedad fuera de nosotros, pero supone en sí mismo el derecho de la persona sobre las cosas, y en último análisis el de la persona como fuente y principio de todo derecho.

La persona humana, inteligente y libre, y que con este título se pertenece a sí misma, se extiende hacia todo lo que la rodea, se lo apropia y asimila, comenzando por su instrumento inmediato: el cuerpo, y siguiendo por las diversas cosas inoculadas de que toma posesión la primera, y que sirven de medio, de materia y de teatro a su actividad.

Después del derecho del primer ocupante, viene el derecho que nace del trabajo y de la producción.

El trabajo y la producción no constituyen, sino que confirman y desarrollan el derecho de propiedad. La ocupación precede al trabajo, pero se realiza por el trabajo. Mientras que la ocupación existe sola, tiene algo de abstracto en cierto modo de indeterminado a los ojos de los demás y el derecho que funda es obscuro, pero cuando el trabajo se asocia a la ocupación la declara, la determina, le da una autoridad visible y cierta.

Por el trabajo, en efecto, en lugar de poner simplemente la mano sobre una cosa inocuada, nosotros imprimimos ahí nuestro carácter, nos la incorporamos, la unimos a nuestra persona.

Es esto lo que convierte en respetable y sagrada a los ojos de todos, la propiedad sobre la que ha pasado el trabajo libre e inteligente del hombre. Usurpar la propiedad que posee en calidad de primer ocupante, es una acción injusta; pero arrebatar al trabajador la tierra que sus sudores han regado, es a los ojos de todo el mundo una iniquidad insoportable.



Se ve bien, por el tenor de las doctrinas precedentes, que nosotros no pensamos en derribar el derecho de propiedad, sino solamente conocerlo, explicado, desentrañar su origen, demarcar sus límites. No diremos, pues, al hacer la aplicación al caso de que tratamos, que hay en la República infinidad de leguas de territorio inocupado, desierto y enteramente inútil y baldío; que es imposible que la actividad inteligente y libre de una sola persona, por sí o por sus agentes, se extienda de un modo positivo sobre aquellas cosas de que no tiene posesión, ni conocimiento, que jamás ha visto ni reconocido, que no puede abarcar ni con el entendimiento y respeto de las que no ha adquirido más que un título vano y tal vez ilegal y vicioso. Tampoco diremos que aun en el supuesto de que tales cosas pudieran servir de medio de materia y de teatro a la actividad de un hombre y caer bajo su verdadera ocupación, este hecho no fundaría más que un derecho vago y obscuro necesitándose que el trabajo y la producción vinieran a confirmado y desarrollado.

No hay necesidad de demostrar, siendo evidente, que ni existe en muchas de las inmensas propiedades territoriales del país, la ocupación verdadera y mucho menos la posesión legal, ni la mano del hombre ha contribuido a declarar y determinar el derecho, dándole una autoridad visible y cierta, imprimiéndose su carácter, incorporándolo y uniéndolo a la persona. Por sabidos y patentes que sean estos principios, por grande fuerza y clara luz que tengan para penetrar y combatir dentro de esa fortaleza intrincada y obscura en que por costumbre se han atrincherado los propietarios, negándose a toda discusión y excluyendo todo análisis, queremos todavía discurrir bajo el supuesto de que tengan todas las condiciones originales y prácticas que constituyan y confirmen su derecho; suponemos que están reconocidos, deslindados y legalmente poseídos sus territorios, y que además se cultivan, se trabajan y son productivos, y por consecuencia indudable, perfecta y sagrada su propiedad.

En esta hipótesis, ¿ejercen legítimamente esa autoridad y ese poder de que nos hemos quejado con justicia? ... Una vez fijado y santificado el derecho de propiedad ¿no engendra deberes y obligaciones, puesto que si el deber no es anterior al derecho, son por lo menos correlativos? ¿Pueden los propietarios a título de tales, no solamente invadir la libertad personal, sino también los poderes y libertades de la comunidad? ¿Pueden oprimir a sus sirvientes o peones, comprarlos para toda la vida por medio de un supuesto contrato, en que de una parte están todas las ventajas y de la otra todas las pérdidas, en el que no tienen independencia, ni voluntad ni consentimiento libre? ¿Pueden emplear la coacción y la violencia hasta que se cumplan todas las estipulaciones de ese contrato, por una parte ficticio y por otra ilegítimo? ¿Pueden con la misma coacción exigir servicios personales gratuitos, imponer derechos y rentas exorbitantes, castigar a los faltistas, despojar de su propia autoridad y sin defensa a los que no se someten, despedirlos y echarlos de la tierra con todo y familia, pagarles el salario o jornal en granos o especies de mala clase, obligarlos a que no compren ni vendan sino lo de la finca, y cometer abusos tantos que apenas podrían referirse en muchos volúmenes?...

El derecho natural —dice el mismo escritor ya citado— reposa sobre un solo principio: la santidad de la libertad del hombre. El respeto a la libertad se llama la justicia. La justicia

confiere a cada uno el derecho de hacer todo lo que quiere, con la reserva de no atacar el ejercicio del derecho de otro. El hombre que al ejercer su libertad violase la libertad de otro, faltando así a la ley misma de la libertad, sería culpable. Siempre sus deberes son hacia la libertad, ya sea la suya, o bien la de otro. En tanto que usa el hombre de su libertad sin dañar la libertad de su semejante, está en paz consigo mismo y con los demás. Desde el momento que ataca cualquiera de las libertades iguales a la suya, las perturba y las deshonor, se perturba y deshonor a sí mismo... porque destruye el principio en que estriba su honor y que le sirve de título al respeto de los demás... La paz es el fruto de la justicia, del respeto que los hombres se tienen o deben tenerse los unos a los otros, y a este título son iguales, es decir son libres.

Y por otra parte ¿qué sería de la sociedad, qué de su conservación y existencia, si el gran propietario pudiese dentro del dilatado circuito de sus territorios, ejercer un poder que rivalizara con el poder soberano de la Nación, o con las autoridades encargadas de la policía, de la seguridad, de la fuerza pública y de la administración de justicia?... Si respetables y sagrados son los derechos y garantías individuales, no lo son menos las garantías públicas, porque sin el libre ejercicio de ellas es incierta la aplicación de la ley, muy difícil el pronto y eficaz castigo de los contraventores, muy embarazosa la administración; y en suma, imposible la existencia de todo gobierno. Abrir y cerrar los caminos y senderos que atraviesan el territorio de un país, regular su comercio, designar las condiciones de la moneda, disponer de la fuerza pública, poner más o menos restricciones a la industria, y ejercer otros actos de semejante naturaleza, no son ni pueden ser atribuciones de un hombre privado, sino de las autoridades que representan y defienden los derechos de la comunidad. Llevados los de un propietario hasta el extremo de ilimitados y absolutos, podría vender sus territorios a naciones o gobiernos extranjeros, permitir que dentro de sus posesiones se acantonasen tropas o se fundasen castillos y fortalezas de potencia extraña, establecer colonias y pobladores según las reglas que le dicte su voluntad; y por éste u otros usos de su incontestable derecho, comprometer los intereses más sagrados de la Nación y una vez aspirando a salir de sus linderos legítimos el derecho individual y a ejercer como ha ejercido cierta soberanía que quiere sobreponerse no solamente a la libertad y los derechos de los demás, sino también a las garantías de la sociedad, cuando parece que ya se ofuscan y confunden las justas relaciones que deben existir entre esta sociedad y el individuo; nada más conveniente, tratándose del código fundamental, que esclarecer las dudas, poniendo lo verdadero y lo justo en sus quicios naturales.

Pero aun viniendo al terreno de las leyes positivas y escritas, ¿qué comparación puede formarse con lo que ellas previnieron y lo que por su falta de observancia, por su olvido o mala aplicación, se ha sancionado como derecho incuestionable?... Si algunos escritores muy ilustrados han sostenido, como nuestro compatriota don Lorenzo de Zavala, que el Código de las Indias, aunque aparece como un baluarte de protección en favor de los indígenas, no fue más que un sistema de esclavitud, un método de dominación opresora que otorgaba garantías por gracia y no por justicia y que tomaba toda clase de precauciones para que los protegidos no entrasen jamás en el mundo

racional, en la esfera moral en que viven los demás hombres: mexicanos no menos respetables, como el doctísimo padre don Servando Teresa de Mier, ilustre mártir de la independencia y libertad de su patria, sostienen que ese código contiene el pacto social que con los reyes de España celebraron los pueblos hispanoamericanos; refieren que ese código, en su parte más importante, se debió a los heroicos esfuerzos del memorable obispo de Chiapas, fray Bartolomé de las Casas, que en varias audiencias que obtuvo del emperador Carlos V y a que concurrieron los hombres más sabios y caracterizados de España, defendió victoriosamente la libertad y los derechos de los indios, y alcanzó que se firmasen las famosas 42 ordenanzas que luego formaron el primer cuerpo de las Leyes de Indias. El señor doctor Mier en su célebre *Historia de la revolución de Nueva España*, escrita en Londres el año de 1813, llama al código citado la Carta Magna de los americanos, cuenta prolija mente su origen y hace un extracto de sus leyes más trascendentales.

Sin que yo intente decidir entre la divergencia de opiniones, que aparece entre estos dos historiadores de nuestro país, bastará solamente que llame la atención del Congreso soberano sobre un punto que tiene tanta gravedad y que puede ofrecer para lo sucesivo arduas dificultades en la organización política y social de la República.

Por las Leyes de Indias estaba prevenido que en ciertos casos y días se diese audiencia en las plazas públicas para conocer y decidir de todos los negocios civiles que se promovieran: que los pleitos se decidieran breve y sumariamente, verdad sabida, sin procesos ordinarios y sin pago de costas: que los fiscales fueran protectores de los indios y alegasen por ellos en los tribunales y tuviesen obligación de reclamar la libertad de aquéllos que estuvieran en servidumbre, ya en las casas, estancias, haciendas o minas, en que estuviesen detenidos y sin libertad natural.

Se estableció por las mismas leyes que las ciudades o pueblos tuviesen un procurador que los defendiese ante las audiencias y tribunales. Que en donde hubiese comarcas a propósito para fundar poblaciones y algunas personas quisieran hacerla, se les diesen tierras, solares y aguas; que estos repartimientos se hicieran de acuerdo con los cabildos de las ciudades, prefiriendo a los regidores si no tuviesen tierras y dejando a los indios sus tierras, heredades y pastos, de modo que no les faltase lo necesario. Que los repartos se hicieran de manera que todos participasen de lo bueno y de lo mediano. Que los pobladores u ocupantes edificasen los solares dentro de un término dado y labrasen las tierras poniendo plantas y cercados en los límites y confines con las otras tierras, pena de que pasando el término sin cultivarlas, perderían dichas tierras y además una multa para la República; que las estancias para ganados estuviesen lejos de los pueblos de indios y de sus sementeras para que no les hiciesen daño, y que los dueños del ganado pusiesen los pastores y guardas bastantes para evitar el daño, y si lo hubiese, fuese pagado.

Se previno varias veces que toda la tierra que se poseyese sin justos ni legítimos títulos fuera restituida a la corona y patrimonio real (hoy Hacienda pública) a fin de que reservándose la necesaria para plazas, ejidos, propios, pastos y baldíos de los lugares y consejos, así para el presente como para el porvenir, y repartiendo a los indios lo que buenamente puedan haber menester, y confirmandoles lo que ahora tienen y

dándoles nuevo lo necesario, todo lo demás quedase libre para disponer de ello conforme a la voluntad del rey (hoy la Nación). Para esto se mandó que siempre que pareciese a los virreyes o audiencias, señalasen término competente para que los poseedores exhibieran sus títulos, y amparasen a los que poseyesen bien, y que los demás devolviesen y restituyesen todo lo que tuviesen usurpado.

Se ordenó que las poblaciones tuviesen por lo menos cuatro leguas de término o territorio. Que el poblador principal se obligase a dar a los otros pobladores, solares para edificar casas, tierras de pasto y labor en tanta cantidad, cuanto cada uno se obligase a edificar... Que no habiendo poblador empresario, sino personas particulares que quisieran hacer una población, siendo por lo menos diez casados, se les diese término y territorio, y derecho de elegir entre sí mismos sus alcaldes y oficiales de consejo... Que las tierras se repartiesen sin exceso, y que los que las adquiriesen, no pudieran venderlas a iglesia ni monasterio, ni a persona eclesiástica... Que no se diesen ni vendiesen tierras a los españoles con perjuicio de los indios, ni las composiciones se verificasen sobre tierras que los españoles hayan adquirido de los indios, contra las cédulas reales u ordenanzas, sino que a éstos se les dejase con sobra todas las tierras de su pertenencia, y las aguas y riegos para sus huertas y sementeras, y para que abreen sus ganados, repartiéndoles y dándoles lo que hubieran menester...

No es de mi propósito hacer un extracto de todas las leyes que se registran en el Código de Indias, y que tuvieron por objeto asegurar la libertad y franquicias de sus pobladores y habitantes. Me bastará decir, para que resalte la comparación entre tales disposiciones, y lo que hoy se verifica en las haciendas y posesiones rústicas de nuestro país, que los indios tenían derecho de cortar leña para sus usos y consumos, aun en los montes de propiedad particular, con tal de que no los arruinasen; que el uso de todos los pastos, montes y aguas, conforme a tales leyes, debe ser común a todos los vecinos para que los disfruten libremente, como quisieren; que en las tierras y heredades de que el rey hubiere hecho merced (que en su origen son las más), alzados los frutos queden para pasto común; que los montes de fruta silvestre son comunes, y lo mismo los montes, pastos y aguas contenidos en las mercedes hechas o que se hicieren; que los indios estaban libres del diezmo, de la alcabala; que sus salarios o jornales se les debían pagar en dinero efectivo, según mandato de ley expresa, y que tenían otras exenciones, que sería muy largo referir.

¡Qué diferente aspecto tendría hoy el país si todas esas leyes hubieran sido ejecutadas y cumplidas!

Dichosa América —dice el señor doctor Mier en su obra ya citada—; dichosa América si sus leyes se observasen o se hubiesen observado... ¿Por qué no se cumplieron? Desde el principio impidieron su ejecución —asegura en otra parte el mismo escritor— el interés, la codicia, la distancia... Los errores a que se propasaron los conquistadores. Un siglo entero estuvo la América como una presa de carne que se disputan bestias feroces a nombre de Dios y de su Iglesia, mientras que sus verdaderos ministros despavoridos repasaban los mares y venían a inundar los pies del trono con un torrente de lágrimas. ¿Pero qué podían éstas contra la ambición, la codicia y todas las pasiones conjuradas para eludir las

disposiciones de los reyes? Éstos, flotantes entre tan diversos informes, expiden cédulas y órdenes, contracédulas y contraórdenes, que no sirven sino de amotinar unos contra otros a los tiranos, que se baten y degüellan sin cesar, por eso el estrago de los indígenas, en cuya ruina —dice Solórzano— se convirtieron todos los remedios que se aplicaban para curarlos. Sucedieron para protegerlos a los carnívoros adelantados, los corregidores y éstos —dice— se convirtieron en lobos; se enviaron audiencias, y fue necesario procesarlas y quitar las primeras de México y el Perú, como rebeldes, sediciosas y destructoras... ¿Qué orden podía haber en medio de tanto desorden?... En este Código (el de Indias) se ve el deseo de favorecer a los indios y la dificultad insuperable de componerlo con el bien de sus amos, remedios paliativos, y todos los males existentes en su raíz; leyes minuciosas de economía, y una ignorancia suma de la economía política, leyes disparatadas para cada provincia en muchas cosas, y la prueba más perentoria en todas, de que es imposible administrar bien un mundo separado por un océano de millares de leguas... Casi todas las leyes están derogadas... la Ordenanza sola de intendentes no pasada por el Consejo de Indias, echó a rodar muchísimas, y ella misma ya está derogada en muchas partes. ¿Qué privilegio se ha guardado a los indios? Sólo aquéllos que se han convertido en su ruina, etcétera, etcétera.

Después de ésto, las leyes americanas nada han hecho por remediar eficazmente los males de que se quejaba el benemérito historiador citado, y los abusos en posesión de todo su poder y en libertad de aumentarlo, han producido el estado de cosas que lamentamos como injusto, antieconómico, monstruoso, incoherente con nuestras instituciones, opuesto al desarrollo y progreso de las ideas y principios republicanos y democráticos. ¿Cuántas ventajas se lograrían desde luego en favor de los desgraciados de cuya causa se trata, con sólo declarar vigentes algunas leyes del Código de Indias, especialmente las que conciernen a la libertad de los trabajadores, al pago de sus jornales en dinero efectivo, a la distribución de solares y tierras de labor entre las familias o congregaciones que las necesitaran, a la medición, reconocimiento y composición de los baldíos, inocupados o poseídos sin justo título, a la comunidad de los pastos, aguas y montes?...

Pido ya perdón al soberano Congreso por haber abusado de su atención tan largo tiempo. He cumplido un deber de conciencia, y sólo éste puede servirme de disculpa.

Concluiré, pues, con las palabras del sabio y profundo economista que antes he citado:

Existe una contradicción chocante entre las leyes y las necesidades sociales... Las masas no pueden aprovechar los derechos políticos que se les han acordado, porque a esto se oponen las actuales contradicciones del trabajo... La mayoría sometida hoy a la regla general de trabajar para vivir, está impedida con el mismo ejercicio del trabajo, para la satisfacción de sus necesidades que se aumentan con la civilización, para la adquisición de los medios intelectuales y morales para producir, para el ejercicio de los derechos civiles, para el cumplimiento de los deberes del ciudadano.

La organización económica fundada en la razón debe facilitar el ejercicio del pensamiento y su aplicación sobre la materia, a un grado tal, que jamás el trabajador encuentre obstáculos algunos para producir.

La organización racional debe poner al productor en posesión de todo el fruto de su trabajo, a fin de que pueda aumentar los goces físicos y morales, en relación con el desarrollo sucesivo de su inteligencia.

La organización racional debe asegurar al trabajador el cumplimiento de sus derechos civiles y políticos, como deberes sociales, y sin que este cumplimiento ponga obstáculo a sus derechos individuales, como productor y consumidor.

La organización racional en sí, debe garantizar al trabajador los goces sociales que resultan del progreso de la civilización y de los cuales le hace coparticipante la unidad en la ley y la igualdad de derechos.

Hasta hoy el trabajo, es decir, la actividad inteligente y libre ha estado a disposición de la materia; en lo sucesivo es indispensable derribar esta ley y que la materia quede a disposición del trabajo.

La sociedad no ha sido constituida sobre la propiedad bien entendida, es decir, sobre el derecho que tiene el hombre de gozar y disponer del fruto de su trabajo; al contrario la sociedad ha sido fundada sobre el principio de la apropiación, por ciertos individuos, del trabajo de los otros individuos; en una palabra, sobre el principio de la explotación del trabajo de la mayoría por la minoría privilegiada... Bajo este régimen el fruto del trabajo pertenece, no al trabajador sino a los *señores*.

La sociedad, pues, no está basada sobre la propiedad bien entendida. La sociedad está basada sobre el privilegio de la minoría y la explotación de la mayoría... ¿Esta máxima es justa? ¿La sociedad debe continuar establecida sobre la misma base que limita el derecho de la propiedad del suelo a una minoría...? No, porque la sociedad no puede reposar sobre un principio relativo a la minoría sino sobre un principio absoluto que represente la universalidad... En consecuencia, será preciso adoptar el que consagra que el fruto del trabajo es una propiedad de los trabajadores... ¿Qué es necesario hacer para que el trabajador sea propietario de todo el fruto de su trabajo y para que del actual sistema de la propiedad ilusoria, porque acuerda solamente el derecho a una minoría, la humanidad pase al sistema de la propiedad real, que acordará el fruto de sus obras a la mayoría hasta hoy explotada? Es necesario, no destruir la propiedad, esto sería absurdo, sino por el contrario, generalizada, aboliendo el privilegio antiguo, porque este privilegio hace imposible el derecho racional... Y como ese privilegio está fundado, no sobre el indestructible principio de la propiedad, sino en la organización social de la propiedad que concede el suelo a un pequeño número de individuos, será necesario cambiar solamente la organización de la propiedad que es por su naturaleza variable como expresión del orden social en cuanto a la materia. Esta transformación económica no necesita de la violencia para operarse... Se puede realizar pacíficamente, sin producir ningún desorden brusco en los intereses creados, ninguna pérdida en los derechos adquiridos... pero, para esto, se necesita que los mismos interesados en sostener el orden antiguo, participando de la convicción incontestable de que su sostén es imposible, contribuyan ardiente mente a la reforma racional, a fin de que se verifique sin perturbaciones ni desórdenes.

Y yo no digo, señor, que mis proposiciones envuelven toda la fecundidad y trascendencia del sistema general que propone y demuestra el autor citado, ni mucho menos que resuelven todas las cuestiones que entraña ese mismo sistema. No soy tan presuntuoso. Lo único que digo es que el grave asunto de la situación económica de nuestra sociedad, debe merecer la atención y el estudio de los legisladores del país...

Que mis proposiciones se aprueben o no, merezcan la honra de la discusión, o las burlas y los dicterios de la crítica y la calumnia; mi objeto capital es dejar satisfecha y tranquila mi conciencia.

Las proposiciones dicen lo siguiente:

1. El derecho de propiedad consiste en la ocupación o posesión, teniendo los requisitos legales; pero no se declara, confirma y perfecciona, sino por medio del trabajo y la producción. La acumulación en poder de una o pocas personas, de grandes posesiones territoriales, sin trabajo, cultivo ni producción, perjudica el bien común y es contraria a la índole del Gobierno republicano y democrático.
2. Los poseedores de fincas rústicas que tengan una extensión mayor de quince leguas cuadradas de terreno para ser reconocidos ante las leyes del país como perfectos propietarios, deberán deslindar y cultivar sus territorios acotándolos y cercándolos por aquellos rumbos que estén en contacto con propiedades ajenas o con caminos públicos. Sin estos requisitos no tendrán derecho a quejarse de daños causados por los vecinos o transeúntes, o por caballerías o ganados que se apacienten en la comarca, ni a cobrar cosa alguna por los pastos, montes, aguas, o cualesquiera otros frutos naturales del campo.
3. Si después del término de un año permanecieren sin cercado, incultos u ociosos algunos de los terrenos de que habla el artículo precedente, causarán en favor del erario federal una contribución de veinticinco al millar, sobre su valor verificado por peritos que nombre el Gobierno. En caso de no pagarse con puntualidad esta contribución, se irá capitalizando sobre el mismo terreno hasta que se extinga su justo precio. En este caso, el causante estará obligado a otorgar una escritura de adjudicación en favor de la Hacienda Federal.
4. Los terrenos de fincas rústicas o haciendas que tengan más de quince leguas cuadradas de extensión, y dentro del término de dos años no estuvieren, a juicio de los tribunales de la federación, cultivados, deslindados y cercados, se tendrán por baldíos y serán denunciables y vendibles por cuenta de la Hacienda Federal y rematándolos al mejor postor.  
El nuevo propietario, que no podrá comprar más de quince leguas cuadradas de tierra, tendrá obligación de cercarla y cultivarla dentro del término de un año, so pena de perder todos sus derechos.
5. Las ventas y demás contratos que recaigan en terrenos de una misma extensión menor de quince leguas cuadradas, serán libres de todo derecho fiscal. Los escribanos públicos autorizarán estos contratos haciendo cargo de los gastos de escritura a la Hacienda Federal, que pagará de los fondos producidos por la venta de tierras.
6. El propietario que por cualquier contrato o causa quisiera acumular mayor extensión que la de quince leguas cuadradas de terreno, pagará por una vez al erario de la federación un derecho de veinticinco por ciento sobre el valor de la adquisición que exceda de aquella base. El derecho de retracto o tanteo queda limitado a sólo aquellos que no sean propietarios de terreno, o a los que siéndolo tengan menor cantidad que la fijada en los artículos anteriores.

7. Quedan abolidas las vinculaciones de toda especie, las mejoras de tercio y quinto, los legados testamentarios y las sustituciones, que consistan en bienes territoriales, y excediendo de la base fijada, se hagan en favor de una sola persona. Quedan prohibidas las adjudicaciones de terrenos a las corporaciones religiosas, cofradías o manos muertas. La ley fijará las penas que deben imponerse a los contraventores.
8. Siempre que en la vecindad o cercanía de cualquiera finca rústica, existiesen rancherías, congregaciones o pueblos que, a juicio de la administración federal, carezcan de terrenos suficientes para pastos, montes o cultivos, la administración tendrá el deber de proporcionar los suficientes, indemnizando previamente al anterior legítimo propietario y repartiendo entre los vecinos o familias de la congregación o pueblo solares o suertes de tierra a censo enfiteútico o de la manera más propia para que el erario recobre el justo importe de la indemnización.
9. Cuando dentro del territorio de cualquier finca rústica estuviere abandonada alguna explotación de riqueza conocida, o se descubriera y denunciara cualquiera otra extraordinaria, los tribunales de la federación podrán adjudicar el derecho de explotarla y hacerla suya a los descubridores y denunciadores, y fijar lo que la Hacienda Federal debe pagar al propietario por justa indemnización de los terrenos, con respecto a la riqueza o explotación denunciada o descubierta. Quedan extinguidos los monopolios para el paso de los puentes, ríos y calzadas y no hay obligación de pagar sino las contribuciones establecidas por las leyes del país. El comercio y la honesta industria no pueden ser cortados por los propietarios de fincas rústicas dentro del territorio de ellas.
10. Los habitantes del campo que no tengan un terreno cuyo valor exceda de cincuenta pesos, quedan libres y exentos por el espacio de diez años, de toda contribución forzosa, del uso del papel sellado en sus contratos y negocios, de costas procesales en sus litigios; de trabajos en obras públicas, aun en el caso de sentencia judicial; de todo derecho de estola y obvenciones parroquiales, tengan la denominación que tuvieren y de todo servicio o faena personal, contrarios a su voluntad, exceptuándose la ejecutiva aprehensión de los malhechores. El salario de los peones y jornaleros no se considera legalmente pagado ni satisfecho sino cuando lo sea en dinero efectivo. Para dirimir todas las contiendas es indispensable siempre un juicio en forma legal, y ningún particular puede ejercer por sí mismo coacción o violencia para recobrar su derecho ni para castigar una falta o delito...<sup>1</sup>

Sala de Comisiones del Soberano Congreso Constituyente.  
México, 23 de junio, 1856



<sup>1</sup> Manuel Ramírez Arriaga, "El significado del Congreso Constituyente de 1856", en *Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística*, México, 1956.



25 de junio de 1856

Ley de Desamortización de Bienes de la Iglesia y de Corporaciones  
Lerdo de Tejada

Ministerio de Hacienda.— El excelentísimo señor presidente sustituto de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

Ignacio Comonfort, presidente sustituto de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed: que considerando que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la Nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública, y en uso de las facultades que me concede el plan proclamado en Ayutla y reformado en Acapulco, he tenido a bien decretar lo siguiente:

- Artículo 1.* Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual.
- Artículo 2.* La misma adjudicación se hará a los que hoy tienen a censo enfiteútico fincas rústicas o urbanas de corporación, capitalizando al seis por ciento el canon que pagan, para determinar el valor de aquéllas.
- Artículo 3.* Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archifradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida.
- Artículo 4.* Las fincas urbanas arrendadas directamente por las corporaciones a varios inquilinos, se adjudicarán, capitalizando la suma de arrendamientos, a aquél de los actuales inquilinos que pague mayor renta, y en caso de igualdad, al más antiguo. Respecto de las rústicas que se hallan en el mismo caso, se adjudicará a cada arrendatario la parte que tenga arrendada.
- Artículo 5.* Tanto las urbanas como las rústicas que no estén arrendadas a la fecha de la publicación de esta ley, se adjudicarán al mejor postor, en almoneda que se celebrará ante la primera autoridad política del partido.
- Artículo 6.* Habiendo fallos ya ejecutoriados en la misma fecha para la desocupación de algunas fincas, se considerarán como no arrendadas, aunque todavía las

*Nota:* El texto fue tomado de Recopilación de leyes, decretos y circulares de los supremos poderes de los Estados Unidos Mexicanos, formada de orden del Supremo Gobierno por Basilio José Arrillaga. Volumen que comprende los meses de enero a junio de 1856. Ejemplar que obra en la biblioteca de Miguel Ángel Porrúa.

*Versión actual:* Se modificó la ortografía y se conservó la fonética y el estilo original del documento.

ocupen de hecho los arrendatarios; pero éstos conservarán los derechos que les da la presente ley si estuviere pendiente el juicio sobre desocupación. También serán considerados como inquilinos o arrendatarios, para los efectos de esta ley, todos aquellos que tengan contratado ya formalmente el arrendamiento de alguna finca rústica o urbana, aun cuando no estén todavía de hecho en posesión de ella.

*Artículo 7.* En todas las adjudicaciones de que trata esta ley, quedará el precio de ellas impuesto al seis por ciento anual, y a censo redimible sobre las mismas fincas, pudiendo cuando quieran los nuevos dueños redimir el todo, o una parte que no sea menor de mil pesos, y de doscientos cincuenta en las que bajen de dicho precio.

*Artículo 8.* Sólo se exceptúan de la enajenación que queda prevenida, los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones, aun cuando se arriende alguna parte no separada de ellos, como los conventos, palacios episcopales y municipales, colegios, hospitales, hospicios, mercados, casas de corrección y de beneficencia. Como parte de cada uno de dichos edificios, podrá comprenderse en esta excepción una cosa que esté unida a ellos y la habiten por razón de oficio los que sirven al objeto de la institución, como las casas de los párrocos y de los capellanes de religiosas. de las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos, se exceptuarán también los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan.

*Artículo 9.* Las adjudicaciones y remates deberán hacerse dentro del término de tres meses, contados desde la publicación de esta ley en cada cabecera de partido.

*Artículo 10.* Transcurridos los tres meses sin que haya formalizado la adjudicación el inquilino arrendatario, perderá su derecho a ella, subrogándose en su lugar con igual derecho el subarrendatario, o cualquiera otra persona que en su defecto, presente la denuncia ante la primera autoridad política del partido, con tal que haga que se formalice a su favor la adjudicación dentro de los quince días siguientes a la fecha de la denuncia. En caso contrario o faltando ésta, la expresada autoridad hará que se adjudique la finca en almoneda al mejor postor.

*Artículo 11.* No promoviendo alguna corporación ante la misma autoridad dentro del término de los tres meses el remate de las fincas no arrendadas, si hubiere denunciadas de ellas, se les aplicará la octava parte del precio, que para el efecto deberá exhibir de contado aquél en quien finque el remate quedando a reconocer el resto a favor de la corporación.

*Artículo 12.* Cuando la adjudicación se haga a favor del arrendatario, no podrá éste descontar del precio ninguna cantidad por guantes, traspaso o mejoras, y cuando se haga a favor del que se subroga en su lugar, pagará de contado al arrendatario tan sólo el importe de los guantes, traspaso o mejoras que la corporación le hubiere reconocido precisamente por escrito antes de la publicación de esta ley; quedando en ambos casos a favor de aquélla todo el precio, capitalizada la renta actual al seis por ciento. En el caso de remate

al mejor postor, se descontará el precio que ha de quedar impuesto sobre la finca, lo que deba pagarse al arrendatario por estarle reconocido en la forma expresada.

*Artículo 13.* Por la deuda de arrendamientos anteriores a la adjudicación, podrá la corporación ejercitar sus acciones conforme a derecho común.

*Artículo 14.* Además, el inquilino o arrendatario deudor de rentas no podrá hacer que se formalice a su favor la adjudicación, sin que liquidada antes de deuda con presencia del último recibo, o la pague de contado, o conciencia en que se anote la escritura de adjudicación, para que sobre el precio de ella quede hipotecada la finca por el importe de la deuda, entre tanto no sea satisfecha. Esta hipoteca será sin causa de réditos, salvo que prescindiendo la corporación de sus acciones para exigir desde luego el pago, como podrá exigirlo, aun pidiendo conforme a derecho el remate de la finca adjudicada, convenga en que por el importe de la deuda se formalice imposición sobre la misma finca.

*Artículo 15.* Cuando un denunciante se subrogue en lugar del arrendatario, deberá éste, si lo pide la corporación, presentar el último recibo, a fin de que habiendo deuda de rentas, se anote la escritura para todos los efectos del artículo anterior. Entonces podrá el nuevo dueño usar también de las acciones de la corporación para exigir el pago de esa deuda. Mas en el caso de remate al mejor postor, no quedará por este título obligada la finca.

*Artículo 16.* Siempre que no se pacten otros plazos, los réditos que se causen en virtud del remate o adjudicación, se pagarán por meses vencidos en las fincas, y por semestres vencidos en las rústicas.

*Artículo 17.* En todo caso de remate en almoneda se dará fiador de los réditos, y también cuando la adjudicación se haga a favor del arrendatario o de quien se subrogue en su lugar, si aquél tiene dado fiador por su arrendamiento, pero no en caso contrario.

*Artículo 18.* Las corporaciones no sólo podrán conforme a derecho cobrar los réditos adeudados, sino que llegando a deber los nuevos dueños seis meses en las fincas urbanas y dos semestres en las rústicas, si dieren lugar a que se les haga citación judicial para el cobro y no tuviesen fiador de réditos, quedarán obligados a darlo desde entonces, aun cuando verifique el pago en cualquiera tiempo después de la citación.

*Artículo 19.* Tanto en los casos de remate como en los de adjudicaciones a los arrendatarios, o a los que se subroguen en su lugar, y en las enajenaciones que unos u otros hagan, deberán los nuevos dueños respetar y cumplir los contratos de arrendamientos de tiempo determinado, celebrados antes de la publicación de esta ley, y no tendrán derecho para que cesen o se modifiquen los de tiempo indeterminado sino después de tres años contados desde la misma fecha. Cuando la adjudicación se haga a los arrendatarios, no podrán modificar dentro del mismo término los actuales subarriendos que hubieren celebrado. Lo dispuesto en este artículo se entenderá sin perjuicio del derecho para pedir la desocupación por otras causas, conforme a las leyes vigentes.

- Artículo 20.* En general, todos los actuales arrendamientos de fincas rústicas y urbanas de la República celebrados por tiempo indefinido, podrán renovarse a voluntad de los propietarios después de tres años contados desde la publicación de esta ley: desde ahora para lo sucesivo se entenderá siempre que tienen el mismo término de tres años, todos los arrendamientos de tiempo indefinido, para que a ese plazo puedan libremente renovarlos los propietarios.
- Artículo 21.* Los que por remate o adjudicación adquieran fincas rústicas o urbanas en virtud de esta ley, podrán en todo tiempo enajenarlas libremente y disponer de ellas como de una propiedad legalmente adquirida, quedando tan solo a las corporaciones a que pertenecían, los derechos que conforme a las leyes corresponden a los censualistas por el capital y réditos.
- Artículo 22.* Todos los que en virtud de esta ley adquieran la propiedad de fincas rústicas, podrán dividir los terrenos de ellas, para el efecto, de enajenarlas a diversas personas, sin que las corporaciones censualistas pueden oponerse a la división, sino sólo usar de sus derechos para que se distribuya el reconocimiento de la capital sobre las facciones en proporción de su valor, de modo que quede asegurada la misma suma que antes reconocía toda la finca.
- Artículo 23.* Los capitales que como precio de las rústicas y urbanas queden impuestos sobre ellas a favor de las corporaciones, tendrán el lugar y prelación que conforme a derecho les corresponda, entre los gravámenes anteriores de la finca y los que se le impongan en lo sucesivo.
- Artículo 24.* Sin embargo de la hipoteca a que quedan las fincas rematadas o adjudicadas por esta ley, nunca podrán volver en propiedad a las corporaciones, quienes al ejercer sus acciones sobre aquellas, sólo podrán pedir el remate en almoneda al mejor postor, sin perjuicio de sus derechos personales contra el deudor.
- Artículo 25.* Desde ahora en adelante, ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción que expresa el artículo 8º. Respecto de los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio u objeto de la institución.
- Artículo 26.* En consecuencia, todas las sumas de numerario que en lo sucesivo ingresen a las arcas de las corporaciones, por redención de capitales, nuevas donaciones u otro título, podrán imponerlas como accionistas en empresas agrícolas, industriales o mercantiles, sin poder por esto adquirir para sí, ni administrar ninguna propiedad raíz.
- Artículo 27.* Todas las enajenaciones que por adjudicación o remate se verifiquen en virtud de esta ley, deberán constar por escritura pública, sin que contra éstas y con el objeto de invalidarlas en fraude de la ley, puedan admitirse en ningún tiempo cualesquiera contra-documentos, ya se les dé la forma de instrumentos privados o públicos; y a los que pretendieren hacer valer tales contra-documentos, así como a todos los que los hayan suscrito, se les perseguirá criminalmente como falsarios.

*Artículo 28.* Al fin de cada semana, desde la publicación de esta ley, los escribanos del Distrito enviarán directamente al ministerio de hacienda una noticia de todas las escrituras de adjudicación o remate otorgadas ante ellos, expresando la corporación que enajena, el precio y el nombre del comprador. Los escribanos de los Estados y territorios enviarán la misma noticia al jefe superior de hacienda respectivo, para que éste dirija al ministerio. A los escribanos que no cumplan con esta obligación, por sólo el aviso de la falta que dé el Ministerio o el jefe superior de hacienda a la primera autoridad política del partido, les impondrá ésta gubernativamente, por primera vez, una multa que no baje de cien pesos ni exceda de doscientos, o en defecto de pago un mes de prisión; por segunda vez, doble multa o prisión, y por tercera un año de suspensión de oficio.

*Artículo 29.* Las escrituras de adjudicación o remate se otorgarán a los compradores por los representantes de las corporaciones que enajenen; mas si éstos se rehusaren, después de hacerles una notificación judicial para que concurran al otorgamiento, se verificará éste en nombre de la corporación por primera autoridad política o el juez de primera instancia del partido, con vista de la cantidad de renta designada en los contratos de arrendamiento, o en los últimos recibos que presenten los arrendatarios.

*Artículo 30.* Todos los juicios que ocurran sobre puntos relativos a la ejecución de esta ley, en cuanto envuelvan la necesidad de alguna declaración previa para que desde luego pueda proceder a adjudicar o rematar las fincas, se sustanciarán verbalmente ante los jueces de primera instancia, cuyos fallos se ejecutarán sin admitirse sobre ellos más recursos que el de responsabilidad.

*Artículo 31.* Siempre que previa una notificación judicial, rehúse alguna corporación otorgar llenamente, sin reservas ni protestas relativas a los efectos de esta ley, recibos de los pagos de réditos o redenciones de capitales que hagan los nuevos dueños, quedarán éstos libres de toda responsabilidad futura en cuanto a esos pagos, verificándolos en las oficinas respectivas del gobierno general, las que los recibirán en depósito por cuenta de la corporación.

*Artículo 32.* Todas las traslaciones de dominio de fincas rústicas y urbanas que se ejecuten en virtud de esta ley, causarán la alcabala de cinco por ciento, que se pagará en las oficinas correspondientes del gobierno general, quedando derogada la ley de 13 de febrero de este año en lo relativo a este impuesto en las enajenaciones de fincas de manos muertas. Esta alcabala se pagará en la forma siguiente: una mitad en numerario y la otra en bonos consolidados de la deuda interior, por las adjudicaciones que se verifiquen dentro del primer mes: dos terceras partes en numerario y una tercera en bonos por las que se hagan en el segundo; y sólo una cuarta parte en bonos y tres cuartas en numerario por las que se practiquen dentro del tercero. Después de cumplidos los tres meses, toda la alcabala se pagará en numerario.

*Artículo 33.* Tanto en los casos de adjudicación como en los de remate, pagará esta alcabala el comprador; quien hará igualmente los gastos de remate o adjudicación.

*Artículo 34.* Del producto de estas alcabalas se separará un millón de pesos que unido a los otros fondos que designará una ley que se dictará con este objeto, se aplicará a la capitalización de los retiros, montepíos y pensiones civiles y militares así como la amortización de alcances de los empleados civiles y militares en actual servicio.

*Artículo 35.* Los réditos de los capitales que reconozcan las fincas rústicas o urbanas que se adjudiquen o rematen conforme a esta ley, continuarán aplicándose a los mismos objetos a que se destinaban las rentas de dichas fincas.

Por tanto, mando se imprima, publique circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en el palacio del gobierno nacional de México, a 25 de junio de 1856. Ignacio Comonfort. —Al ciudadano Miguel Lerdo de Tejada.

Y lo comunico a vuestra excelencia para su inteligencia y exacto cumplimiento. Dios y libertad. México, junio 25 de 1856. —Lerdo de Tejada.

Ministerio de Hacienda. —Excelentísimo Sr. —El 25 del actual ha tenido a bien el excelentísimo señor presidente sustituto de la República, con acuerdo unánime de su ministerio, expedir la ley de que acompaño a vuestra excelencia ejemplares; y aunque esta disposición es una de aquellas cuya conveniencia no puede ocultarse ni aun a las personas menos conocedoras de las verdaderas causas de atraso en que se encuentra en nuestro país, y de los medios que deben adoptarse para hacerlas desaparecer, quiere su excelencia que manifieste a vuestra excelencia cuáles son las principales miras que se ha propuesto al dictarla, a fin de hacerle ver claramente su pensamiento, no dudando que procurará evitar el que en el estado de su digno mando los enemigos del bienestar y engrandecimiento de nuestra sociedad, siempre incansables en su propósito de extraviar las ideas del pueblo sobre las cuestiones que más de cerca afectan sus intereses, distraigan la opinión pública en un negocio de tan vital importancia para la Nación.

Dos son los aspectos bajo los cuales debe considerarse la providencia que envuelve dicha ley para que pueda apreciarse debidamente: Primero, como una resolución que va a hacer desaparecer uno de los errores económicos que más han contribuido a mantener entre nosotros estacionaria la propiedad e impedir el desarrollo de las artes e industrias que de ella dependen: Segundo, como una medida indispensable para allanar el principal obstáculo que hasta hoy se ha presentado para el establecimiento de un sistema tributario, uniforme y arreglado a los principios de la ciencia, movilizándolo la propiedad raíz, que es la base natural de todo buen sistema de impuestos.

Bajo el primer aspecto, basta sin duda fijar la atención sobre el beneficio que inmediatamente ofrece esta disposición en el particular a los actuales inquilinos o arrendatarios de las fincas de corporaciones, así como sobre el que en lo general producirá a la sociedad el que se ponga en circulación esa masa enorme de bienes raíces que hoy se hallan estancados, y por último, en el impulso que recibirán las artes y oficios por las continuas mejoras que se harán a todas las fincas nuevamente enajenadas desde el momento en que se conviertan en propiedad de particulares,

objeto ya de libres permutas, para que se comprendan todos los buenos resultados que de ella deben esperarse.

Bajo el segundo punto de vista, independientemente de los recursos que desde luego recibirá el erario nacional por el impuesto sobre las traslaciones de dominio que en virtud de esta ley deben verificarse, recursos que en el difícil periodo que hoy atraviesa la República pondrán al gobierno en actitud de cubrir las preferentes atenciones de la administración pública, sin ocurrir a los medios ruinosos que por desgracia se han estado empleando de mucho tiempo a esta parte, se propone el excelentísimo señor presidente formar una base segura para el establecimiento de un sistema de impuestos, cuyos productos, sin cegar las fuentes de la riqueza pública, basten a llenar las necesidades del gobierno y permitan a éste abolir de una vez para siempre todas esas gabelas que como una funesta herencia de la época colonial se conservan hasta el día entre nosotros, entorpeciendo el comercio con notable perjuicio de la agricultura, de las artes, de la industria y de toda la Nación.

Tales son los grandes fines que el excelentísimo señor presidente desea alcanzar con esta providencia, y creo debe llamar muy especialmente la atención de vuestra excelencia sobre la circunstancia de que para la realización de tan importantes objetos no se adoptan en la ley de que me voy ocupando ninguna de esas medidas violentas que para igual intento se han empleado en otros países, con defensa de los principios eternos de la justicia y de la moral pública; pues convencido profundamente su excelencia de que la más sabia política no es aquella que tiende a destruir estos o los otros intereses existentes, sino que la que pone a todos ellos en armonía, para que así unidos contribuyen al gran fin a que México, como todas las sociedades humanas, tiene derecho a aspirar, cual es el mejor progresivamente su condición, ha procurado con el mayor esmero que en esta disposición queden conciliados los grandes intereses que por ella pudieran ser afectados.

Estos grandes intereses, que no son otros que los de las corporaciones poseedoras de las fincas que deben enajenarse y los de los actuales inquilinos o arrendatarios de ellas, notará vuestra excelencia que se encuentran perfectamente conciliados por las disposiciones de la ley, pues las primeras continuarán disfrutando las mismas rentas que hoy tienen para que puedan seguir las aplicando a los objetos de su institución, al paso que los segundos, convertidos en propietarios de las fincas que poseen en arrendamiento, no tendrán ya que temer para lo sucesivo el verse despojados de las ventajas que disfrutaban en la actualidad, como sucedería necesariamente en el caso de que dichas fincas fueran adjudicadas a un tercero.

Es también una circunstancia digna de notarse la de que al dictar el excelentísimo señor presidente esta medida, muy lejos de seguir las ideas que en otras épocas se ha pretendido poner en planta con el mismo fin, expropiando absolutamente a las corporaciones poseedoras de estos bienes en provecho del gobierno, ha querido más bien asegurarles ahora la percepción de las mismas rentas que de ellas sacaban; porque bien persuadido su excelencia de que el aumento de las rentas del erario no puede esperarse sino de la prosperidad de la Nación, ha preferido a unos ingresos momentá-

neos en el tesoro público el beneficio general de la sociedad, dejando que reciba ésta directamente las ventajas que resulten de las operaciones consiguientes a cuanto se dispone en dicha ley.

Con esta importante providencia cree el excelentísimo señor presidente dar a la Nación un testimonio incontestable de los vehementes y sinceros deseos que lo animan para ejecutar con mano firme todas las reformas sociales que hace tanto tiempo está reclamando la República, para entrar francamente en la senda única que puede conducirla al bienestar y felicidad de que cada día se ve más lejana por la acción combinada de los errores que quedaron en ella arraigados de la época colonial, y por las miserables y estériles revueltas que después de su emancipación política la han mantenido en perpetua agitación.

Treinta y cinco años ha que el libertador de México al penetrar en esta capital al frente de su ejército vencedor, excitaba a los mexicanos a saludar llenos de júbilo el gran día de la independencia nacional, dirigiéndoles entre otras, estas elocuentes palabras: *Ya sabéis el modo de ser libres; a vosotros toca señalar el de ser felices*. Y sin embargo del profundo pensamiento que encerraban aquellas memorables palabras, que equivalían a decir: *llegad al fin puesto que ya tenéis el medio*, y a pesar de la solemnidad del momento en que fueron pronunciadas, ibochornoso es decirlo!, los años han pasado uno tras otro, no dejando en pos de sí otra huella que la de las maldades o desaciertos que producen comúnmente los frecuentes trastornos en una sociedad, cuando no tienen por objeto sino la satisfacción de mezquinos intereses y de bastardas pasiones; y es por cierto un hecho digno de notarse el de que entre tantos caudillos como brotado de nuestra revueltas, no haya habido uno solo que aspire a la gloria de realizar el gran pensamiento que dejó indicando el héroe de Iguala, para lo cual bastaba ponerse con inteligencia y energía al frente de los intereses de la sociedad, dando acción y vida a todos los elementos de prosperidad que encierra la República.

El excelentísimo señor presidente, cuyo corazón se conmueve al observar la miserable condición en que se halla la inmensa mayoría de la Nación, y penetrado como lo está por otra parte de que tal situación no puede mejorarse en medio del desconcierto general a que por desgracia ha llegado la sociedad, sino creando en ella todos los intereses que puedan identificarse con las ideas del orden y del progreso bien entendidos, y dictando a la vez sucesivamente todas las medidas convenientes para regularizar la administración pública en todos sus ramos, tiene la firme resolución de marchar por esta senda, sin que basten a detenerlo los obstáculos que puedan presentársele, porque cualquiera que sea el resultado de sus trabajos y sacrificios, su excelencia confía en que serán siempre apreciadas sus rectas intenciones, y tienen además la noble esperanza de que siguiendo el camino que se ha trazado, cuando concluya el corto periodo de la administración que le ha tocado en suerte presidir, podrá contar con un grato recuerdo en el corazón de todos los buenos mexicanos.

Para la realización de estas miras, cuenta su excelencia con la eficaz y decidida cooperación de la parte sensata y honrada de la Nación. Y muy especialmente con la de las personas que se hallan al frente de los negocios públicos, no dudando por lo mismo



que vuestra excelencia, con la ilustración y patriotismo que más de una vez tiene acreditados, secundará sus providencias, poniendo en acción para ello todos los recursos de su autoridad.

Al comunicar a vuestra excelencia de suprema orden cuanto llevo expuesto, tengo la satisfacción de reiterarle las seguridades de mi consideración y particular aprecio.

Dios y libertad. México, a 28 de junio de 1856. —*Lerdo de Tejada*.



## 26 de agosto de 1856

### Concordancias de las constituciones de los estados con la general de la República

<i>Constituciones</i>	<i>Derechos del hombre</i>	<i>Suspensión de garantías</i>	<i>Religión</i>	<i>Mexicanos y naturales de los estados: sus derechos y obligaciones</i>
General de la República	Arts. 1 a 28	29	...	30 a 32
De Aguascalientes	6	...	5	6 a 8
De Campeche	3, 4 y 73 a 77	81	3°, V.	5 a 7
De Colima	1 a 26	...	...	29 y 30
De Chiapas	4, 5 y 80 a 94	...	2	7 a 9
De Chihuahua	6, 13 a 22 y 24 a 27	...	...	9
De Durango	1 a 21, 23, 24 y 26	...	34	24 a 26
De Guanajuato	1 a 19	...	...	5 y 6
De Guerrero	6 a 17, 19, 22 y 24	...	10	14 y 24
De Hidalgo	5 y 8 a 12	...	6	...
De Jalisco	3 y 4	...	...	...
De México	5, 6 y 19	...	7	...
De Michoacán	12	...	...	1 a 4
De Morelos	11 a 13, 25 y 26	...	...	6 y 14
De Nuevo León y Coahuila	1 a 29	...	...	33 y 34
De Coahuila de Zaragoza	7 a 10	...	2	6, 8, 11 y 14
De Oaxaca	1 a 17, 20 y 21	...	...	...
De Puebla	9 a 14	...	12	7 y 8
De Querétaro	1 a 5	...	...	11 a 13
De San Luis Potosí	3 y 4	...	...	5 a 7
De Sinaloa	4 a 7	...	...	...
De Sonora	1 a 27	...	23	31 a 33
De Tabasco	1 y 11	...	...	2 a 4
De Tamaulipas	8, 119 y 120	...	119	5, 7, 9 y 10
De Tlaxcala	7, 11, 12, 85 a 89 y 91	...	2	...
De Veracruz	4	...	...	...
De Yucatán	3 y 4	...	4	7 a 9
De Zacatecas	1°	...	...	...

<i>Constituciones</i>	<i>Extranjeros</i>	<i>Soberanía, libertad e independencia de los estados</i>	<i>Habitantes, sus deberes y obligaciones</i>	<i>Ciudadanos mexicanos, y de los estados: sus derechos y obligaciones</i>
General de la República	33	39 a 41 y 109	...	34 a 38
De Aguascalientes	...	1 a 3	6 y 7	9 a 14
De Campeche	...	13	3 y 4	8 a 12
De Colima	27 y 28	38, 39 y 41	28	31 a 37, 171 y 172
De Chiapas	...	1	4 a 6	10 a 16
De Chihuahua	11 y 36	13 y 14	8, 10, 28 y 33	112, 23, 29 y 34 a 36
De Durango	...	35 y 36	2	22, 28 y 30 a 33
De Guanajuato	...	20 a 22	2 y 114	27 a 32
De Guerrero	...	1	5 y 6	5, 7, 18 y 25
De Hidalgo	...	1 a 4	15 a 18 y 24	13 y 19 a 24
De Jalisco	...	1	4 y 5	4 y 5
De México	...	1 a 3	8 a 12	13 a 18
De Michoacán	...	14	...	5 a 11
De Morelos	26	1 y 3	7, 10, 15 y 24	8 y 17 a 23
De Nuevo León y Coahuila	...	31	...	35 a 37
De Coahuila de Zaragoza	21	1, 3 y 4 y 22	7 a 10 y 124	15 a 20
De Oaxaca	...	22 y 23	...	18 y 19
De Puebla	...	2 a 4	...	15 a 22
De Querétaro	19	6 y 21	138	14 a 18
De San Luis Potosí	...	...	...	8 a 14
De Sinaloa	...	1	...	8 a 14
De Sonora	34 y 35	28 y 29	118	25 y 36 a 4
De Tabasco	...	9 y 10	...	5 a 8
De Tamaulipas	...	1	...	5 a 7, 9 a 11
De Tlaxcala	...	1 y 3	5 a 7	8 a 15
De Veracruz	39	2	9 a 19	2 a 27
De Yucatán	10	1 y 17	5 y 6	11 a 16
De Zacatecas	4	...	2, 3 y 18	5

<i>Constituciones</i>	<i>Territorio de la Federación y de los estados</i>	<i>Forma de gobierno</i>	<i>División de poderes</i>	<i>Poder electoral</i>
General de la República	42 a 49	40	50	...
De Aguascalientes	4	15	16 y 17	...
De Campeche	2	...	14	...
De Colima	40	42	43 a 47	...
De Chiapas	3	17	18	...
De Chihuahua	2	6	5	...
De Durango	37	38	39	...
De Guanajuato	23	33	34	...
De Guerrero	3 y 4	2	26	...
De Hidalgo	7	25	26	...
De Jalisco	2	6	6 y 7	...
De México	4	...	20	...
De Michoacán	13	...	14	...
De Morelos	4	2	27 y 28	...
De Nuevo León y Coahuila	30	32	38 y 39	40 a 48
De Coahuila de Zaragoza	5	23	24, 25 y 26	...
De Oaxaca	24	25	26	...
De Puebla	67	5	6	...
De Querétaro	7 a 9	20	22 y 28	22 y 23 a 29
De San Luis Potosí	1 y 2	15	15	...
De Sinaloa	3 y 50	15	16	...
De Sonora	30	41	42	...
De Tabasco	12 y 13	14	15	...
De Tamaulipas	2 y 3	4	12	...
De Tlaxcala	4	16	17	...
De Veracruz	3	28	28 y 31	...
De Yucatán	2	3	18	...
De Zacatecas	8	7	9	...

<i>Constituciones</i>	<i>Poder Legislativo</i>	<i>Elección, instalación y periodos de sesiones</i>	<i>Inviolabilidad de los diputados</i>	<i>Iniciativa, formación y promulgación de las leyes</i>
General de la República	51	52 a 64	58	65 a 71
De Aguascalientes	18	18 a 34	25	39 a 53
De Campeche	15 y 16	16 a 28	21	29 a 34
De Colima	45 y 48	48 a 57	...	58 a 60
De Chiapas	19 y 20	20 a 32	27	33 a 42
De Chihuahua	37	37 a 46 y 52 a 57	43	57 a 62
De Durango	40	40 a 45	43	46 a 48
De Guanajuato	35	36 a 46	40	49 a 53
De Guerrero	27 y 28	28 a 34, 45 a 49	33	37 a 44
De Hidalgo	27	27 a 38	32	41 a 50
De Jalisco	8	8 a 18	11	21
De México	21 y 22	22 a 42	27	43 a 54
De Michoacán	15	16 a 29	20	35 a 45
De Morelos	29	29 a 44	35	52 a 64
De Nuevo León y Coahuila	49	49 a 61, 64, 65 y 116	56	69 a 79
De Coahuila de Zaragoza	27	28 a 45	35	46 a 56
De Oaxaca	27	28 a 40	35	41 a 47
De Puebla	23 y 24	24 a 35	30	38 a 47
De Querétaro	22, 23 y 30	30 a 51	49	52 a 61, 70 y 71
De San Luis Potosí	16	17 a 30	23	34 a 46
De Sinaloa	17	18 a 28	23	30 a 37
De Sonora	43	43 a 59	48 y 49	60 a 66
De Tabasco	17	17 a 29	22	30 a 34
De Tamaulipas	13	14 a 37	23	40 a 53
De Tlaxcala	18	18 a 28	24	29 a 37
De Veracruz	29	34, 35 a 56, 59, 60, 112, 113 y 117	57 y 58	63 a 70
De Yucatán	10 y 20	21 a 23	24	35 a 44
De Zacatecas	10	11 a 24	16	25 y 30

<i>Constituciones</i>	<i>Facultades del Poder Legislativo</i>	<i>Diputación Permanente</i>	<i>Poder municipal</i>	<i>Poder Ejecutivo</i>
General de la República	72, 104 y 105	73 y 74		75
De Aguascalientes	37, 100 y 102	35, 36 y 38		54
De Campeche	35 y 68 a 71	...		36
De Colima	61 a 62, 167 y 168	63 y 64		46
De Chiapas	43 y 44, 106, 107 y 109	45 y 46		47
De Chihuahua	30, 47 a 50, 88, 89, 90 y 101	63 y 64		65
De Durango	49, 50 y 77	51 y 52	...	53
De Guanajuato	48, 105 y 106	47 y 54		55
De Guerrero	35, 36, 49, 88 y 89	44 y 50	...	51
De Hidalgo	2, 39, 40 y 108	51 a 54	26	55
De Jalisco	19	16, 17 y 20	...	24
De México	55, 99 y 101	56 a 58	...	59
De Michoacán	30 y 106	31 a 34	...	47
De Morelos	45 a 47 y 129 a 131	48 a 51	...	65
De Nuevo León y Coahuila	66, 67, 104 y 105	62, 63 y 68	...	80
De Coahuila de Zaragoza	24, 57, 112 y 113	24, 58 y 59	...	60
De Oaxaca	48, 84 y 85	49 y 50	...	51
De Puebla	36, 37, 107, 109	48 a 52	...	53
De Querétaro	62, 63, 108, 109	64 a 69	...	22
De San Luis Potosí	31, 107, 108	32 y 33	...	47
De Sinaloa	29 y 74	27 y 38	...	39
De Sonora	67, 109 y 110	57 y 68	...	69
De Tabasco	35, 36 y 62 a 64	37	...	38
De Tamaulipas	38, 108 y 109	33, 34 y 39	...	54
De Tlaxcala	38, 73, 74 y 76	39 y 40	61 a 67	41
De Veracruz	61, 62 y 111	71 a 74	...	30
De Yucatán	34, 88 y 89	...	...	44
De Zacatecas	31 y 65 a 67	23 y 32	...	33

<i>Constituciones</i>	<i>Elección, cualidades y periodo de gobierno</i>	<i>Faltas y modos de sustituirlas</i>	<i>Facultades y obligaciones</i>	<i>Secretarios de despacho</i>
General de la República	76 a 78, y 83	79 a 82, y 82	85	86 a 89
De Aguascalientes	55 a 60 y 64	61, 62 y 99	63 a 67	68 y 69
De Campeche	37 a 42	39, 42 y 43	44 a 46, 47 y 58	48 a 51 y 80
De Colima	65 a 66	67 y 167	68 a 71	81 a 85
De Chiapas	48 a 50 y 53	51, 52 y 54	55 a 57	58 y 59
De Chihuahua	65 a 69	69 y 71	70 y 74 a 76	72
De Durango	53	66	57 a 61	62
De Guanajuato	56 a 60	65	61 y 62	63 y 64
De Guerrero	55, 52 y 56	53	54, 55, 57 a 59	55, 60 y 61
De Hidalgo	55 a 58	59 y 60	61 a 63	64 a 68
De Jalisco	24 a 27	29	28	30
De México	60 a 65	66 a 69	62 a 72	73 a 76
De Michoacán	47, 48, 50 y 51	49	52 y 53	54 a 59
De Morelos	65 a 68 y 71 a 74	69 y 70	75 a 77	78 a 82
De Nuevo León y Coahuila	81 a 83, 116	88 a 90	84 y 85	86 y 87
De Coahuila de Zaragoza	61 a 66	66	68 y 69	70 a 75
De Oaxaca	52 a 54 y 57	55, 56 y 58	59 a 62	63 a 64
De Puebla	54 y 57	58 y 59	60 a 62	63 a 66
De Querétaro	72, 75, 77, 78 y 82	73, 76, 79 a 81 y 84	83 y 85 a 87	68 a 91
De San Luis Potosí	47 a 50 y 53	51 y 52	54 y 55	56 a 58
De Sinaloa	39 a 42	43 a 45	46 y 47	48 y 49
De Sonora	70 a 72	77	73 y 74	75 y 76
De Tabasco	38 a 40	38	41	42 a 45
De Tamaulipas	54 a 65	66 a 68	69 a 73 y 75	74, 79 a 81
De Tlaxcala	42 a 44 y 47	45, 46 y 48	50 y 51	52 y 53
De Veracruz	75 y 76	81, 112, 114 y 115	76 a 81	82 a 84
De Yucatán	45, 46 y 48 a 51	47, 52 a 56 y 69	58, 59 y 71	60 a 64
De Zacatecas	33 a 35	36	37 a 40	41 a 46

<i>Constituciones</i>	<i>Consejo de Gobierno</i>	<i>Jefes políticos, prefecturas y jefes de distrito</i>	<i>Ayuntamientos, asambleas y autoridades municipales</i>	<i>Poder Judicial</i>
General de la República	...	...	...	90, 91 y 96
De Aguascalientes	...	70 a 73	70, 74 y 75	86
De Campeche	52 a 58	...	...	59
De Colima	72 a 80	86 a 94	95 a 105	47, 106, 107
De Chiapas	...	60 y 61	60 y 62 a 64	65, 66 a 68
De Chihuahua	...	77 a 79	77	80 y 81
De Durango	...	63 a 66	64	39, 67 y 72
De Guanajuato	...	66 a 68	69 a 77, 87, 89 y 90	78, 79 y 84
De Guerrero	61 y 62	63	63 a 67, 76 y 77	68
De Hidalgo	...	69	70 a 79 y 96 a 99	80, 85 y 92
De Jalisco	31 y 32	33 a 35	33 a 36	36
De México	77 y 78	109	109	79 a 81, 87 y 90
De Michoacán	...	60 a 62	63 a 69 y 83 a 85	70, 72 y 78
De Morelos	83 y 84	85 a 87	88 a 95	69 y 119
De Nuevo León y Coahuila	...	...	102 y 108	91 y 92
De Coahuila de Zaragoza	...	...	79 a 84 y 103 a 105	85 y 99
De Oaxaca	...	65 a 66	65, 67 a 70 y 80 a 82	71, 72 y 79
De Puebla	...	68 a 73	74 a 80, 88, 89, 112 y 119	6, 81 y 82
De Querétaro	...	92, 93 y 113 a 118	103, 104 y 119 a 133	94 y 95
De San Luis Potosí	...	59 a 61	62 a 69 y 86 a 88	70, 71, 81, 86, 89 y 91
De Sinaloa	...	50 a 52	53 a 58 y 66	60 y 61
De Sonora	...	78 a 80 y 86	81 a 86	87, 88 y 93
De Tabasco	...	56 y 60	57 a 60	48 y 55
De Tamaulipas	76 a 78	83, 84 y 86	85 y 86	87, 95, 104 y 105
De Tlaxcala	...	54, 55, 118	54, 61 a 67 y 118	56
De Veracruz	...	85 a 87	88, 89 y 100 a 103	31 y 9
De Yucatán	65 a 71	74	75 a 77	79, 79, 85 y 86
De Zacatecas	...	47 y 48	49 a 51	59



<i>Constituciones</i>	<i>Elección, cualidades y periodo</i>	<i>Facultades y deberes del Poder Judicial</i>	<i>Disipaciones generales sobre administración de justicia</i>	<i>Hacienda</i>
General de la República	92 a 95	97 a 102 y 105	...	...
De Aguascalientes	87 a 90 y 93	91 y 100	76 a 85	94 a 96
De Campeche	60 a 65	66, 69 a 71	...	...
De Colima	110 a 120	108, 109, 121 a 129 y 168	130 a 149	150 a 156
De Chiapas	69 a 72 y 75 a 78	73, 74, 77 y 107	79 a 97	98 a 104
De Chihuahua	81 a 82 y 86	83 a 85 y 88	...	95 a 88
De Durango	67 y 68	69 a 71 y 77	...	73, 74 y 84
De Guanajuato	79, 81, 85, 86 y 88	82, 83, 105 y 106	...	91 a 98
De Guerrero	68 a 75	69 y 88	...	78 a 84
De Hidalgo	85 a 88, 93 a 95 y 99	81 a 84, 89 y 106	100 a 103	107 a 111
De Jalisco	37	38 y 39	40	41 y 42
De México	81 a 85, 88, 91, 92, 98, 94 y 101	86, 89 y 93	92 a 96	103 a 108
De Michoacán	78 a 81, 86 y 87	70, 71, 76, 77, 82, 106 y 107	88 a 104	113 a 120
De Morelos	102 a 104, 120 a 127	98, 106 a 118, 129, 130 y 132	99 a 101	140 a 148
De Nuevo León y Coahuila	94 a 97, 101 y 116	92, 98 a 100, 104 y 105	93	109, 110 y 115
De Coahuila de Zaragoza	92 a 96 y 100 a 110	86 a 91, 97, 98, 112 a 114	...	76 a 78 y 122
De Oaxaca	73 a 76 y 80 a 82	77, 78, 84 y 85	94 y 95	...
De Puebla	83 a 89	90, 107, 108, 109 y 111	...	91 a 97
De Querétaro	96 a 106	108 y 109	...	62
De San Luis Potosí	71 a 77, 82 a 94, 86, 90	78 a 80, 85, 92, 107 y 108	...	93 a 99
De Sinaloa	62 a 66	67 a 69 y 75	...	70 a 72
De Sonora	88 a 90 y 95	91, 92 a 95 y 110	...	98 a 102
De Tabasco	47 a 49, 51 y 52	52 a 54, 62 a 64	...	...
De Tamaulipas	96 a 101, 104 y 105	102, 103, 108 y 109	87 a 94	82, 115 a 118
De Tlaxcala	57 a 60	73 a 75	...	68 a 71
De Veracruz	90 a 96, 98, 99, 116 y 117	97 y 121	132 a 141	104 a 111
De Yucatán	79 a 86	88 a 90	98 y 104 a 107	...
De Zacatecas	60 a 63	52	52 y 65 a 67	72 y 73

<i>Constituciones</i>	<i>Guardia nacional</i>	<i>Instrucción pública</i>	<i>Sueldos de los empleados</i>	<i>Responsabilidad de los funcionarios públicos</i>
General de la República	...	3	122	103 a 108
De Aguascalientes	105 y 106	...	...	97 a 104
De Campeche	...	...	...	67 a 72
De Colima	...	6, 157 a 162	...	163
De Chiapas	...	112 a 114	118	105 a 111
De Chihuahua	...	...	...	87 a 94
De Durango	...	...	25 y 82	75 a 80
De Guanajuato	99 a 101	102 y 103	102	104 a 110
De Guerrero	85	86	...	87
De Hidalgo	...	...	117	104 a 106
De Jalisco	...	...	...	43 a 45
De México	...	110 y 111	...	97 a 102
De Michoacán	123 y 124	121 y 122	130	105 a 112
De Morelos	...	...	155 y 157	128 a 139
De Nuevo León y Coahuila	...	3	...	103 a 105 y 111
De Coahuila de Zaragoza	...	118 y 119	121	111 a 117
De Oaxaca	91	...	93	83 a 89
De Puebla	101 a 103	98 a 100 y 132	123 y 124	104 a 116
De Querétaro	...	...	136	107 a 112
De San Luis Potosí	100 a 102	104	115	105 a 110
De Sinaloa	...	...	...	73 a 80
De Sonora	103 a 105	106 y 107	115	108 a 113
De Tabasco	...	...	71	31 a 67
De Tamaulipas	114	...	125 y 126	106 a 113
De Tlaxcala	...	...	83	72 a 78
De Veracruz	...	142 a 140	130	119 a 124
De Yucatán	...	...	57	87 a 94, 96, 97 y 99
De Zacatecas	74	...	...	64 a 71

<i>Constituciones.</i>	<i>Reforma de la Constitución</i>	<i>Inviolabilidad y juramento de la Constitución</i>
General de la República	127	121, 128 y transitorio
De Aguascalientes	107 y 108	109 y 110
De Campeche	86 a 88	85, 89 y 90
De Colima	175 a 182	173 y 183
De Chiapas	122	119, 121 y 124
De Chihuahua	102	99, 100, 103 y 104
De Durango	85	81 y 86
De Guanajuato	116	117 y 118
De Guerrero	92 y 93	91 y 94
De Hidalgo	112	113 y 118
De Jalisco	46	...
De México	115 a 119	112 a 114
De Michoacán	138	131 y 137
De Morelos	149 a 152	...
De Nuevo León y Coahuila	117 a 121	122
De Coahuila de Zaragoza	127 y 128	126 y 129
De Oaxaca	97	96 y 98
De Puebla	117 y 118	120 y 131
De Querétaro	143 a 146	147
De San Luis Potosí	121 y 122	116, 117 y 120
De Sinaloa	81	...
De Sonora	120	119, 121 y 123
De Tabasco	75 y 76	77
De Tamaulipas	127 a 129	121 y 130
De Tlaxcala	79	80 y 910
De Veracruz	126	125 y 131
De Yucatán	112 y 113	110, 111 y 114
De Zacatecas	82	...

**ERRATA.**

*Página 250, capítulo XXIV, dice:*

*“El grado de preferencia a que puede llegar la humanidad.”*

*Léase: “El grado de perfección a que puede llegar la humanidad.”*

*Parece no ser necesario corregir algunas otras erratas,*

*por la poca importancia de ellas.*



5 de febrero de 1857

Constitución Política de la República Mexicana

Ignacio Comonfort, Presidente sustituto de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed:

En el nombre de Dios y con la autoridad del pueblo mexicano.

Los representantes de los diferentes Estados, del Distrito y Territorios que componen la República de México, llamados por el plan proclamado en Ayutla el 1 de Marzo de 1854, reformado en Acapulco el día 11 del mismo mes y año, y por la convocatoria expedida el 17 de Octubre de 1855, para constituir a la Nación bajo la forma de república democrática, representativa, popular, poniendo en ejercicio los poderes con que están investidos, cumplen con su alto encargo decretando la siguiente:

Constitución

Política de la República Mexicana sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de setiembre de 1810, y consumada el 27 de setiembre de 1821.

Título I

Sección I

De los derechos del hombre

*Artículo 1.* El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara: que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.

*Artículo 2.* En la República todos nacen libres. Los esclavos que pisen el territorio nacional, recobran, por ese solo hecho, su libertad, y tienen derecho a la protección de las leyes.

*Nota:* Texto conforme a Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, edición oficial, México, 1877, T. VIII, pp. 384-399.

*Versión actual:* Se modificó la ortografía y se conservó la fonética y el estilo original del documento.

- Artículo 3.* La enseñanza es libre. la ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir.
- Artículo 4.* Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad.
- Artículo 5.* Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. la ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro.
- Artículo 6.* La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque a algún crimen o delito, o perturbe el orden público.
- Artículo 7.* Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho, y por otro que aplique la ley y designe la pena.
- Artículo 8.* Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito, de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas sólo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República. A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, y ésta tiene obligación de hacer conocer el resultado al peticionario.
- Artículo 9.* A nadie se le puede coartar el derecho de asociarse o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.
- Artículo 10.* Todo hombre tiene derecho de poseer y portar armas para su seguridad y legítima defensa. la ley señalará cuáles son las prohibidas y la pena en que incurren los que las portaren.
- Artículo 11.* Todo hombre tiene derecho para entrar y salir de la República, viajar por su territorio y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otro requisito semejante. El ejercicio de este derecho no perjudica las legítimas facultades de la autoridad judicial o administrativa, en los casos de responsabilidad criminal o civil.
- Artículo 12.* No hay, ni se reconocen en la República, títulos de nobleza, ni prerrogativas, ni honores hereditarios. Sólo el pueblo, legítimamente representado, puede decretar recompensas en honor de los que hayan prestado o prestaren servicios eminentes a la patria o a la humanidad.

*Artículo 13.* En la República Mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales. Ninguna persona ni corporación, puede tener fueros, ni gozar emolumentos que no sean compensación de un servicio público, y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra solamente para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar: la ley fijará con toda claridad los casos de excepción.

*Artículo 14.* No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley.

*Artículo 15.* Nunca se celebrarán tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden comun que hayan tenido en el país en donde cometieron el delito la condición de esclavos; ni convenios ó tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos que esta Constitución otorga al hombre y al ciudadano.

*Artículo 16.* Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En el caso de delito *infraganti*, toda persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata.

*Artículo 17.* Nadie puede ser preso por deudas de un carácter puramente civil. Nadie puede ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia. Esta será gratuita, quedando en consecuencia abolidas las costas judiciales.

*Artículo 18.* Sólo habrá lugar a prisión por delito que merezca pena corporal. En cualquier estado del proceso en que aparezca que al acusado no se le puede imponer tal pena, se pondrá en libertad bajo de fianza. En ningun caso podrá prolongarse la prision o detención por falta de pago de honorarios, o de cualquiera otra ministración de dinero.

*Artículo 19.* Ninguna detención podrá exceder del término de tres días, sin que se justifique con un auto motivado de prision y los demás requisitos que establezca la ley. El sólo lapso de este término, constituye responsables a la autoridad que la ordena o consiente, y a los agentes, ministros, alcaides o carceleros que la ejecuten. Todo maltratamiento en la aprehension o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución en las cárceles, es un abuso que deben corregir las leyes y castigar severamente las autoridades.

*Artículo 20.* En todo juicio criminal, el acusado tendrá las siguientes garantías:

- I. Que se le haga saber el motivo del procedimiento y el nombre del acusador, si lo hubiere.
- II. Que se le tome su declaración preparatoria dentro de cuarenta y ocho horas, contadas desde que esté a disposición de su juez.
- III. Que se le caree con los testigos que depongan en su contra.

- IV. Que se le faciliten los datos que necesite y consten en el proceso, para preparar sus descargos.
- V. Que se le oiga en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos, según su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio, para que elija el que, o los que le convengan.

*Artículo 21.* La aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial. la política o administrativa sólo podrá imponer como corrección, hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley.

*Artículo 22.* Quedan para siempre prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquiera especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas o trascendentales.

*Artículo 23.* Para la abolición de la pena de muerte queda a cargo del poder administrativo el establecer, a la mayor brevedad, el régimen penitenciario. Entre tanto, queda abolida para los delitos políticos, y no podrá extenderse a otros casos más que al traidor a la patria en guerra extranjera, al salteador de caminos, al incendiario, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, a los delitos graves del orden militar y a los de piratería que definiere la ley.

*Artículo 24.* Ningún juicio criminal puede tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda abolida la práctica de absolver de la instancia.

*Artículo 25.* La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, está libre de todo registro. la violación de esta garantía es un atentado que la ley castigará severamente.

*Artículo 26.* En tiempo de paz ningún militar puede exigir alojamiento, bagaje ni otro servicio real o personal, sin el consentimiento del propietario. En tiempo de guerra sólo podrá hacerlo en los términos que establezca la ley.

*Artículo 27.* La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. la ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.

*Artículo 28.* No habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptúanse únicamente, los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.

*Artículo 29.* En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con

aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo.

Si la suspensión tuviere lugar hallándose el congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, la diputación permanente convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

## Sección II De los mexicanos

*Artículo 30.* Son mexicanos:

- I. Todos los nacidos dentro o fuera del territorio de la República, de padres mexicanos.
- II. Los extranjeros que se naturalicen conforme a las leyes de la federación.
- III. Los extranjeros que adquieran bienes raíces en la República o tengan hijos mexicanos, siempre que no manifiesten la resolución de conservar su nacionalidad.

*Artículo 31.* Es obligación de todo mexicano:

- I. Defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de su patria.
- II. Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

*Artículo 32.* Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para todos los empleos, cargos o comisiones de nombramiento de las autoridades, en que no sea indispensable la calidad de ciudadanos. Se expedirán leyes para mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distinguen en cualquier ciencia o arte, estimulando al trabajo y fundando colegios y escuelas prácticas de artes y oficios.

## Sección III De los extranjeros

*Artículo 33.* Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías otorgadas en la sección 1ª título 1º de la presente Constitución, salva (*sic*) en todo caso la facultad que el gobierno tiene para expeler al extranjero pernicioso. Tienen obligación de contribuir para los gastos públicos, de la manera que dispongan las leyes, y de obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los



fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos, que los que las leyes conceden a los mexicanos.

## Sección IV De los ciudadanos mexicanos

*Artículo 34.* Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además las siguientes:

- I. Haber cumplido dieciocho años siendo casados, o veintiuno si no lo son.
- II. Tener un modo honesto de vivir.

*Artículo 35.* Son prerogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares.
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que la ley establezca.
- III. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país.
- IV. Tomar las armas en el ejército o en la guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones.
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

*Artículo 36.* Son obligaciones del ciudadano de la República:

- I. Inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste.
- II. Alistarse en la guardia nacional.
- III. Votar en las elecciones populares, en el distrito que le corresponda.
- IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la federación, que en ningún caso serán gratuitos.

*Artículo 37.* La calidad de ciudadano se pierde:

- I. Por naturalización en país extranjero.
- II. Por servir oficialmente al gobierno de otro país, o admitir de él condecoraciones, títulos o funciones, sin previa licencia del Congreso Federal. Exceptúanse los títulos literarios, científicos y humanitarios, que pueden aceptarse libremente.

*Artículo 38.* La ley fijará los casos y la forma en que se pierden o suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

## Título II

### Sección I De la soberanía nacional y de la forma de gobierno

*Artículo 39.* La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo

tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

*Artículo 40.* Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente á su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

*Artículo 41.* El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior; en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal.

## Sección II

### De las partes integrantes de la federación y del territorio nacional

*Artículo 42.* El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación, y además el de las islas adyacentes en ambos mares.

*Artículo 43.* Las partes integrantes de la federación, son: los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo-León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de la Baja California.

*Artículo 44.* Los Estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, México, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y el Territorio de la Baja California, conservarán los límites que actualmente tienen.

*Artículo 45.* Los Estados de Colima y Tlaxcala conservarán, en su nuevo carácter de Estados, los límites que han tenido como territorios de la Federación.

*Artículo 46.* El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección solo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar.

*Artículo 47.* El Estado de Nuevo León y Coahuila comprenderá el territorio que ha pertenecido a los dos distintos Estados que hoy lo forman, separándose la parte de la hacienda de Bonanza, que se reincorporará a Zacatecas, en los mismos términos en que estaba antes de su incorporación a Coahuila.

*Artículo 48.* Los Estados de Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, recobrarán la extensión y límites que tenían en 31 de diciembre de 1852, con las alteraciones que establece el artículo siguiente.

*Artículo 49.* El pueblo de Contepec, que ha pertenecido a Guanajuato, se incorporará a Michoacán. la municipalidad de Ahualulco, que ha pertenecido a Zacatecas, se incorporará a San Luis Potosí. Las municipalidades de Ojocaliente y San Francisco de los Adames, que han pertenecido a San Luis, así como los

pueblos de Nueva Tlaxcala y San Andrés del Teul, que han pertenecido a Jalisco, se incorporarán a Zacatecas. El departamento de Tuxpan continuará formando parte de Veracruz. El cantón de Huimanguillo, que ha pertenecido a Veracruz, se incorporará a Tabasco.

### Título III De la división de poderes

*Artículo 50.* El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.

#### Sección I Del Poder Legislativo

*Artículo 51.* Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión.

#### Párrafo I De la elección e instalación del Congreso

*Artículo 52.* El Congreso de la Unión se compondrá de representantes, elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos.

*Artículo 53.* Se nombrará un diputado por cada cuarenta mil habitantes, o por una fracción que pase de veinte mil. El territorio en que la población sea menor de la que se fija en este artículo, nombrará sin embargo un diputado.

*Artículo 54.* Por cada diputado propietario se nombrará un suplente.

*Artículo 55.* La elección para diputado será indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral.

*Artículo 56.* Para ser diputado se requiere: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener veinticinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones; ser vecino del Estado o Territorio que hace la elección; y no pertenecer al estado eclesiástico. la vecindad no se pierde por ausencia en desempeño de cargo público de elección popular.

*Artículo 57.* El cargo de diputado es incompatible con cualquiera comisión o destino de la Unión en que se disfrute sueldo.

*Artículo 58.* Los diputados propietarios desde el día de su elección, hasta el día en que concluyan su encargo, no pueden aceptar ningún empleo de nombramiento del Ejecutivo de la Unión, por el que se disfrute sueldo, sin previa licencia del Congreso. El mismo requisito es necesario para los diputados suplentes, que estén en ejercicio de sus funciones.

*Artículo 59.* Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

*Artículo 60.* El Congreso califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas que ocurran sobre ellas.

*Artículo 61.* El congreso no puede abrir sus sesiones, ni ejercer su encargo, sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes, bajo las penas que ella designe.

*Artículo 62.* El Congreso tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias: el primero comenzará el 16 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; y el segundo, improrogable, comenzará el 1 de abril y terminará el último de mayo.

*Artículo 63.* A la apertura de sesiones del congreso asistirá el presidente de la Unión, y pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el país. El presidente del congreso contestará en términos generales.

*Artículo 64.* Toda resolución del Congreso no tendrá otro carácter que el de la ley o acuerdo económico. Las leyes se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el presidente y dos secretarios, y los acuerdos económicos por sólo dos secretarios.

## Párrafo II

### De la iniciativa y formación de las leyes

*Artículo 65.* El derecho de iniciar leyes compete:

- I. Al Presidente de la Unión.
- II. A los diputados al Congreso Federal.
- III. A las Legislaturas de los Estados.

*Artículo 66.* Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, las legislaturas de los Estados o las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

*Artículo 67.* Todo proyecto de ley que fuere desechado por el congreso, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

*Artículo 68.* El segundo periodo de sesiones se destinará, de toda preferencia, al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente; a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior, que presente el Ejecutivo.

*Artículo 69.* El día penúltimo del primer periodo de sesiones, presentará el Ejecutivo al congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otra pasarán a una comisión compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, la cual tendrá la obligación de examinar ambos documentos y presentar el dictamen sobre ellos, en la segunda sesión del segundo periodo.

*Artículo 70.* Las iniciativas o proyectos de ley deberán sujetarse a los trámites siguientes:

- I. Dictamen de comisión.
- II. Una o dos discusiones en los términos que expresan las fracciones siguientes.
- III. La primera discusión se verificará en el día que designe el presidente del Congreso, conforme a reglamento.
- IV. Concluida esta discusión se pasará al Ejecutivo copia del expediente, para que en el término de siete días manifieste su opinión, o exprese que no usa de esa facultad.
- V. Si la opinión del Ejecutivo fuere conforme, se procederá sin más discusión, a la votación de la ley.
- VI. Si dicha opinión discrepare en todo o en parte, volverá el expediente a la comisión, para que, con presencia de las observaciones del gobierno, examine de nuevo el negocio.
- VII. El nuevo dictamen sufrirá nueva discusión, y concluida ésta se procederá a la votación.
- VIII. Aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes.

*Artículo 71.* En el caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el congreso puede estrechar o dispensar los trámites establecidos en el artículo 70.

### Párrafo III De las facultades del Congreso

*Artículo 72.* El Congreso tiene facultad:

- I. Para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal, incorporándolos a la nación.
- II. Para erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.
- III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siempre que lo pida una población de ochenta mil habitantes, justificando tener los elementos necesarios para proveer a su existencia política. Oirá en todo caso a las legislaturas de cuyo Territorio se trate, y su acuerdo sólo tendrá efecto, si lo ratifica la mayoría de las legislaturas de los Estados.
- IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcación de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.
- V. Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación.
- VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

- VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federacion que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.
- VIII. Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.
- IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado, se establezcan restricciones onerosas.
- X. Para establecer las bases generales de la legislacion mercantil.
- XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación: señalar, sumentar (*sic*) o disminuir sus dotaciones.
- XII. Para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional.
- XIII. Para aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo.
- XIV. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.
- XV. Para reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso, para dictar leyes, segun las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra.
- XVI. Para conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el Territorio de la Federación; y consentir la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la República.
- XVII. Para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República.
- XVIII. Para levantar y sostener el ejército y la armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio.
- XIX. Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional; reservando a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.
- XX. Para dar su consentimiento a fin de que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional, fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria.
- XXI. Para dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía.
- XXII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos.
- XXIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas.
- XXIV. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.

- XXV. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.
- XXVI. Para conceder premios y recompensas por servicios eminentes prestados a la patria o a la humanidad, y privilegios por tiempo ilimitado a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.
- XXVII. Para prorrogar por treinta días útiles el primer periodo de sus sesiones ordinarias.
- XXVIII. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes, y corregir las faltas u omisiones de los presentes.
- XXIX. Para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la contaduría mayor, que se organizará según lo disponga la ley.
- XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

#### Párrafo IV De la Diputación permanente

*Artículo 73.* Durante los recesos del Congreso de la Unión, habrá una diputación permanente, compuesta de un diputado por cada Estado y Territorio, que nombrará el Congreso la víspera de la clausura de sus sesiones.

*Artículo 74.* Las atribuciones de la Diputación permanente son las siguientes:

- I. Prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional, en los casos de que habla el artículo 72, fracción 20.
- II. Acordar por sí sola, o a petición del Ejecutivo, la convocación del Congreso a sesiones extraordinarias.
- III. Aprobar en su caso los nombramientos a que se refiere el artículo 85, fracción 3<sup>a</sup>.
- IV. Recibir el juramento al presidente de la República y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, en los casos prevenidos por esta Constitución.
- V. Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que la legislatura que sigue tenga desde luego de que ocuparse.

#### Sección II Del Poder Ejecutivo

*Artículo 75.* Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, en un solo individuo que se denominará “Presidente de los Estados-Unidos Mexicanos”

*Artículo 76.* La elección de presidente será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral.

*Artículo 77.* Para ser presidente se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de verificarse la elección.

*Artículo 78.* El presidente entrará a ejercer sus funciones el primero de diciembre, y durará en su encargo cuatro años.

*Artículo 79.* En las faltas temporales del presidente de la República, y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo, entrará a ejercer el poder, el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

*Artículo 80.* Si la falta del presidente fuere absoluta, se procederá a nueva elección con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76, y el nuevamente electo, ejercerá sus funciones hasta el día último de noviembre del cuarto año siguiente al de su elección.

*Artículo 81.* El cargo de presidente de la Unión, sólo es renunciable por causa grave, calificada por el Congreso, ante quién se presentará la renuncia.

*Artículo 82.* Si por cualquier motivo la elección de presidente no estuviere hecha y publicada para el 1 de diciembre en que debe verificarse el reemplazo, o el electo no estuviere pronto a entrar en el ejercicio de sus funciones, cesará sin embargo el antiguo, y el Supremo Poder Ejecutivo se depositará interinamente en el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

*Artículo 83.* El presidente al tomar posesión de su encargo, jurará ante el Congreso, y en su receso ante la diputación permanente, bajo la fórmula siguiente: “Juro desempeñar leal y patrióticamente el encargo de presidente de los Estados-Unidos Mexicanos, conforme a la Constitución, y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión.”

*Artículo 84.* El presidente no puede separarse del lugar de la residencia de los poderes federales, ni del ejercicio de sus funciones, sin motivo grave calificado por el Congreso, y en sus recesos por la diputación permanente.

*Artículo 85.* Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.
- III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Congreso, y en sus recesos de la diputación permanente.
- IV. Nombrar con aprobación del Congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de hacienda.
- V. Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes.



- VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.
  - VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción 20 del artículo 72.
  - VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados- Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.
  - IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso.
  - X. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal.
  - XI. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras.
  - XII. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la diputación permanente.
  - XIII. Facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.
  - XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.
  - XV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales.
- Artículo 86.* Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría.
- Artículo 87.* Para ser secretario del despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener veinticinco años cumplidos.
- Artículo 88.* Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, deberán ir firmados por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponde. Sin este requisito no serán obedecidos.
- Artículo 89.* Los secretarios del despacho, luego que estén abiertas las sesiones del primer periodo, darán cuenta al congreso del estado de sus respectivos ramos.

### Sección III Del Poder Judicial

- Artículo 90.* Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y Circuito.
- Artículo 91.* la Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.
- Artículo 92.* Cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia durará en su encargo seis años, y su elección será indirecta en primer grado, en los términos que disponga la ley electoral.

*Artículo 93.* Para ser electo individuo de la Suprema Corte de Justicia, se necesita: estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores, ser mayor de treinta y cinco años y ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos.

*Artículo 94.* Los individuos de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, prestarán juramento ante el Congreso, y en sus recesos ante la diputación permanente, en la forma siguiente: “¿Juráis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de magistrado de la Suprema Corte de Justicia, que os ha conferido el pueblo, conforme a la Constitución, y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?”

*Artículo 95.* El cargo de individuo de la Suprema Corte de Justicia sólo es renunciable por causa grave, calificada por el Congreso, ante quien se presentará la renuncia. En los recesos de éste la calificación se hará por la diputación permanente.

*Artículo 96.* La ley establecerá y organizará los tribunales de Circuito y de Distrito.

*Artículo 97.* Corresponde a los tribunales de la Federación, conocer:

- I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.
- II. De las que versen sobre derecho marítimo.
- III. De aquellas en que la federación fuere parte.
- IV. De las que se susciten entre dos o más Estados.
- V. De las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro.
- VI. De las del orden civil o criminal que se susciten a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.
- VII. De los casos concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules.

*Artículo 98.* Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte.

*Artículo 99.* Corresponde también a la Suprema Corte de Justicia dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación; entre éstos y los de los Estados, o entre los de un Estado y los de otro.

*Artículo 100.* En los demás casos comprendidos en el artículo 97, la Suprema Corte de Justicia será tribunal de apelación, o bien de última instancia, conforme a la graduación que haga la ley de las atribuciones de los tribunales de Circuito y de Distrito.

*Artículo 101.* Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.
- III. Por las leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

*Artículo 102.* Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

#### Título IV De la responsabilidad de los funcionarios públicos

*Artículo 103.* Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por la infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

*Artículo 104.* Si el delito fuere común, el Congreso erigido en gran jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

*Artículo 105.* De los delitos oficiales conocerán el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

*Artículo 106.* Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.

*Artículo 107.* La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.

*Artículo 108.* En demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.

## Título V De los Estados de la Federación

*Artículo 109.* Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular.

*Artículo 110.* Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión.

*Artículo 111.* Los Estados no pueden en ningún caso:

- I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras. Exceptúase la coalición, que pueden celebrar los Estados fronterizos, para la guerra ofensiva o defensiva contra los bárbaros.
- II. Expedir patentes de corso ni de represalias.
- III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, ni papel sellado.

*Artículo 112.* Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- I. Establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puerto; ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.
- II. Tener en ningún tiempo tropa permanente, ni buques de guerra.
- III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera. Exceptúanse los casos de invasión o de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediatamente al presidente de la República.

*Artículo 113.* Cada Estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otros Estados a la autoridad que los reclame.

*Artículo 114.* Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

*Artículo 115.* En cada Estado de la federación se dará entera fé y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso puede, por medio de leyes generales, prescribir la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos.

*Artículo 116.* Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.

## Título VI Previsiones generales

*Artículo 117.* Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

*Artículo 118.* Ningún individuo puede desempeñar a la vez dos cargos de la Unión de elección popular; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar.

- Artículo 119.* Ningún pago podrá hacerse que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.
- Artículo 120.* El presidente de la República, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los diputados y demás funcionarios públicos de la Federación, de nombramiento popular, recibirán una compensación por sus servicios, que será determinada por la ley y pagada por el tesoro federal. Esta compensación no es renunciable, y la ley que la aumente o la disminuya, no podrá tener efecto durante el periodo en que un funcionario ejerce el cargo.
- Artículo 121.* Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará juramento de guardar esta Constitución y las leyes que de ella emanen.
- Artículo 122.* En tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones, que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.
- Artículo 123.* Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes.
- Artículo 124.* Para el día 1 de Junio de 1858 quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la República.
- Artículo 125.* Estarán bajo la inmediata inspección de los Poderes Federales los fuertes, cuarteles, almacenes de depósitos y demás edificios necesarios al gobierno de la Unión.
- Artículo 126.* Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el presidente de la República, con aprobación del Congreso; serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

## Título VII

### De la reforma de la Constitución

- Artículo 127.* La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

## Título VIII

### De la inviolabilidad de la Constitución

*Artículo 128.* Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por un trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los hubieren cooperado a ésta.

#### Artículo transitorio

Esta Constitución se publicará desde luego y será jurada con la mayor solemnidad en toda la República; pero con excepción de las disposiciones relativas a las elecciones de los Supremos Poderes Federales y de los Estados, no comenzará a regir hasta el día 16 de septiembre próximo venidero, en que debe instalarse el primer Congreso constitucional. Desde entonces el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, que deben continuar en ejercicio hasta que tomen posesión los individuos electos constitucionalmente, se arreglarán en el desempeño de sus obligaciones y facultades a los preceptos de la Constitución.

Dada en el salón de sesiones del Congreso, en México, a cinco de febrero de mil ochocientos cincuenta y siete, trigésimo séptimo de la Independencia. —Valentín Gomez Farías, diputado por el Estado de Jalisco, Presidente. —León Guzmán, diputado por el Estado de México, Vicepresidente. —Por el Estado de Aguascalientes, Manuel Buenrostro. —Por el Estado de Chiapas, Francisco Robles, Matías Castellanos. —Por el Estado de Chihuahua, José Eligio Muñoz, Pedro Ignacio Irigoyen. —Por el Estado de Coahuila, Simón de la Garza y Melo. —Por el Estado de Durango, Marcelino Castañeda, Francisco Zarco. —Por el Distrito federal, Francisco de P. Cendejas, José María del Río, Ponciano Arriaga, J. M. del Castillo Velasco, Manuel Morales Puente. —Por el Estado de Guanajuato, Ignacio Sierra, Antonio Lémus, José de la Luz Rosas, Juan Morales, Antonio Aguado, Francisco P. Montañez, Francisco Guerrero, Blas Balcárcel. —Por el Estado de Guerrero, Francisco Ibarra. —Por el Estado de Jalisco, Espiridion Moreno, Mariano Torres Aranda, Jesus Anaya y Hermosillo, Albino Aranda, Ignacio Luis Vallarta, Benito Gomez Farías, Jesus D. Rojas, Ignacio Ochoa Sanchez, Guillermo Langlois, Joaquin M. Degollado. —Por el Estado de México, Antonio Escudero, José L. Revilla, Julian Estrada, I. de la Peña y Barragan, Estéban Paez, Rafael María Villagran, Francisco Fernandez de Alfaro, Justino Fernandez, Eulogio Barrera, Manuel Romero Rubio, Manuel de la Peña y Ramirez, Manuel Fernandez Soto. —Por el Estado de Michoacán, Santos Degollado, Sabás Iturbide, Francisco G. Anaya, Ramon I. Alcaraz, Francisco Diaz Barriga, Luis Gutierrez Correa, Mariano Ramirez, Mateo Echaiz. —Por el Estado

de Nuevo Leon, Manuel P. de Llano. —Por el Estado de Oaxaca, Mariano Zavala, G. Larrazabal, Ignacio Mariscal, Juan N. Cerqueda, Félix Romero, Manuel E. Goytia. —Por el Estado de Puebla, Miguel María Arrijoja, Fernando María Ortega, Guillermo Prieto, J. Mariano Viadas, Francisco Banuet, Manuel M. Bargas, Francisco Lazo Estrada, Juan N. Ibarra, Juan N. de la Parra. —Por el Estado de Querétaro, Ignacio Reyes. —Por el Estado de San Luis Potosí, Francisco J. Villalobos, Pablo Tellez. —Por el Estado de Sinaloa, Ignacio Ramirez. —Por el Estado de Sonora, Benito Quintana. —Por el Estado de Tabasco, Gregorio Payró. —Por el Estado de Tamaulipas, Luis García de Arellano. —Por el Estado de Tlaxcala, José Mariano Sanchez. —Por el Estado de Veracruz, José de Empáran, José María Mata, Rafael Gonzalez Paez, Mariano Vega. —Por el Estado de Yucatan, Benito Quijano, Francisco Iniestra, Pedro de Baranda, Pedro Contreras Elizalde. —Por el Territorio de Tehuantepec, Joaquin García Granados. —Por el Estado de Zacatecas, Miguel Auza, Agustín López de Nava, Basilio Perez Gallardo. —Por el Territorio de la Baja California, Mateo Ramirez. —José María Cortés y Esparza, por el Estado de Guanajuato, diputado secretario. —Isidoro Olvera, por el Estado de Mexico, diputado secretario. —Juan de Dios Arias, por el Estado de Puebla, diputado secretario. —J. A. Gamboa, por el Estado de Oaxaca, diputado secretario.

*Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento, en los términos que ella prescribe. Palacio del gobierno nacional en México, febrero doce de mil ochocientos cincuenta y siete.* —Ignacio Comonfort. —Al ciudadano Ignacio de la Llave, secretario de Estado y del despacho de Gobernación.

Y lo comunico a usted para su publicación y cumplimiento.

Dios y libertad. México, 12 de febrero de 1857. —Llave.



## Diciembre de 1857\*

### Plan de Tacubaya

Considerando: Que la mayoría de los pueblos no ha quedado satisfecha con la Carta fundamental que le dieran sus mandatarios, porque ella no ha sabido hermanar el progreso con el orden y la libertad, y porque la oscuridad en muchas de sus disposiciones ha sido el germen de la guerra civil:

Considerando: Que la República necesita de instituciones análogas a sus usos y costumbres, y al desarrollo de sus elementos de riqueza y prosperidad, fuente verdadera de la paz pública, y del engrandecimiento y respetabilidad de que es tan digna en el interior y en el extranjero:

Considerando: Que la fuerza armada no debe sostener lo que la Nación no quiere, y sí ser el apoyo y la defensa de la voluntad pública, bien expresada ya de todas maneras, se declara:

*Artículo 1.* Desde esta fecha cesará de regir en la República la Constitución de 1857.

*Artículo 2.* Acatando al voto unánime de los pueblos, expresado en la libre elección que hicieron del Exmo. Sr. Presidente D. Ignacio Comonfort, para Presidente de la República, continuará encargado del mando Supremo con facultades omnímodas, para pacificar a la Nación, promover sus adelantos y progreso, y arreglar los diversos ramos de la Administración pública.

*Artículo 3.* A los tres meses de adoptado este Plan por los Estados en que actualmente se halla dividida la República, el encargado del poder ejecutivo convocará un Congreso extraordinario sin más objeto que el de formar una Constitución que sea conforme con la voluntad nacional, y garantice los verdaderos intereses de los pueblos. Dicha Constitución, antes de promulgarse, se sujetará por el Gobierno al voto de los habitantes de la República.

*Artículo 4.* Sancionada con este voto, se promulgará, expidiendo enseguida por el Congreso la ley para la elección de Presidente constitucional de la República. En el caso en que dicha Constitución no fuere aprobada por la mayoría de los habitantes de la República, volverá al Congreso para que sea reformada en el sentido del voto de esa mayoría.

\* Relacionado en el listado documental con el número 114.

*Documentos Básicos de la Reforma.* Partido Revolucionario Institucional (1854-1875) - Federación Editorial Mexicana. México, 1982, 2a. ed., t II, d. 158.



*Artículo 5.* Mientras tanto se expida la Constitución, el Exmo. Sr. Presidente procederá a nombrar un Consejo, compuesto de un propietario y un suplente por cada uno de los Estados, que tendrá las atribuciones que demarcará una ley especial.

*Artículo 6.* Cesarán en el ejercicio de sus funciones las autoridades que no secunden el presente Plan.

Tacubaya, Diciembre 17 de 1857.

FÉLIX ZULOAGA.



15 de septiembre de 1858\*

Discurso de Melchor Ocampo

Por urbanidad y por gratitud a las personas que me han distinguido encargándome de contribuir a una festividad como ésta, tengo hoy que decir algo en público, a fin de que conste siquiera mi buena voluntad de hacer lo que me sea posible. Creo también un deber mío, propagar mis convicciones. Pero... ¿qué diré?

Venir a explicar ahora que la independencia de México entraba en los designios de Dios y que, puesto que los héroes que nos la procuraron fueron sus elegidos y merecieron tal calificación de héroes, debemos honrarlos y reverenciarlos, sería trabajo que vuelve inútil el hecho mismo de esta reunión. En efecto, si no se tuviese la debida gratitud por el gran bien recibido, no estaríamos hoy reunidos aquí y latiendo nuestros corazones por el recuerdo de sus sacrificios.

No es pues a nuestra historia ni a nuestra tradición a lo que debo ocurrir, porque vivos están en nuestros pechos la gloria y los esfuerzos de nuestros héroes así como el reconocimiento del beneficio inmenso que nos hicieron.

Podría acaso, dividiendo en tres puntos clásicos lo que hubiera de decir, y puesto que de independencia se trata, mostrando por amplificaciones lo que en 1821 se entendió por tal palabra y por las no menos respetables de *religión y unión*, cómo el trabajo de los hombres que se llamaron de segunda época fue la primera transacción de nuestra política, el primer ardid con que la interesada astucia de los vencidos estafó, si así puedo decirlo, estafó el triunfo a la ignorancia y magnánimo candor de los vencedores, volviéndolo estéril. Independencia, bello ideal de todos los corazones generosos de entonces, medio precioso sin el cual todo adelanto era imposible; pero que en la realidad de las circunstancias no era sino para que los españoles no recibiesen ya de España ni corrección, ni dirección, ni superiores. Religión y unión, cómo el trabajo de los hombres de sí mismo, entregándose más impunemente a toda especie de abusos, hasta llegar el caso increíble de que uno de los *príncipes* resabio del régimen monárquico de la Iglesia mexicana (ya hay Iglesia *mexicana*), se atreviese a decir oficialmente y dirigiéndose al Gobierno Supremo de la República, que el Clero era independiente del poder civil y que con el Clero tenía que tratarse como de potencia a potencia... *Unión*, para que la abyecta humildad de los antes conquistados perdonara el vilipendio y opresión de tres siglos y no extrañase ni procurara reprimir la elación, el orgullo de los que aún se

\* Relacionado en el listado documental con el número 133.

*Documentos Básicos de la Reforma*. Partido Revolucionario Institucional (1854-1875), Federación Editorial Mexicana. México, 1982, 2a. ed., t II, d. 229.

juzgaban conquistadores y de los que aún hoy mismo se creen si no triunfantes, sí muy superiores a los hijos del país.

Buena sería la ocasión, por haber sido este año en que algunos maniqués ignorantes, pero accidentalmente poderosos, prestándose a la hipócrita maña de hábiles raposas han atrevídose a robar al pueblo sus libertades y a exhumar el Plan de Iguala, creyendo o aparentando creer, que nada hemos aprendido en los últimos siete lustros. No, el polvo de más de un tercio de siglo ha caído sobre tal Plan que no revivirá. Disimulable era en su tiempo y circunstancias: pero renacer... jamás... Pero hoy es día de gloria y bendiciones. ¿Para qué recordar pasiones ruines, indignas enteramente de lucirse.

No, más que en declamaciones laudatorias debemos ocupar unos cuantos minutos en esas reflexiones sencillas de sentido común que pueden tener alguna útil aplicación práctica en nuestra marcha sucesiva.

Pudiera igualmente examinar, como dignos de la contemplación en este día, los tres principales desarrollos del hombre, sin cuyo paralelismo ni el individuo ni las naciones pueden considerarse completos: El desarrollo de la cabeza, o del entendimiento para la posesión de la *verdad* y consiguiente independencia de toda preocupación, de todo error en el desarrollo del corazón o del sentimiento del *bien* para adquirir la independencia de todo odio, de toda mala pasión, depurando, elevando y extendiendo el amor: el desarrollo de la mano o de la industria para dominar a la naturaleza por las aplicaciones del saber llamadas artes e independerse así de toda sujeción, de toda incomodidad, de toda molestia.

No faltan otros asuntos igualmente dignos del día y del auditorio; pero mi situación de circunstancias circunscribe a límites muy estrechos de elección del asunto y el modo de procurar su desempeño.

Sólo, pues, trataré de hacer algunas indicaciones sobre estos dos puntos. Porque se ha descuidado nuestra educación civil, no somos ni justos, ni consecuentes, ni laboriosos; si no entramos en el sendero de la justicia y de un arreglo económico, perdemos con México la independencia y la libertad.

¡Quiera Dios bendecir mi buena voluntad e inspirarme en las pocas indicaciones que haré, alguna idea útil que sobreviva a este momento! ¡Pueda yo, en memoria y reverencia de los esforzados, magnánimos y abnegados libertadores nuestros, arrojar desde esta tribuna en el seno del porvenir, alguna semilla que fecunde para el bien de nuestra desgraciada patria! Cuidaré de ser breve; esperando se me perdone si no lo consigo, porque el asunto es a mi entender tan importante como vasto.

Excelentísimo señor, señores todos: Tres son los fundamentos filosóficos del cristianismo que siempre precederán y acompañarán perpetuamente los adelantos de la especie humana. *Fe, esperanza, caridad*. Sin la primera no hay resorte interno que mueva al individuo o a las masas; sin la esperanza, el resorte no tendría objeto; sin la última, el resorte y el impulso no serían benéficos.

La religión y la política son una mismísima cosa bajo uno de los aspectos de aquélla. La religión se ocupa de las relaciones del hombre con Dios y de las del hombre con los otros hombres. El sacerdocio de todas las religiones no tiene más objeto que el de enseñar estas cosas sagradas. A nosotros los laicos, los profanos, poco nos es lícito

decir sobre la primera especie de estas relaciones, porque creyendo que son cuenta que cada individuo debe arreglar con Dios y que a cada individuo ha dado el mismo Dios la razón y la conciencia, sin más objeto que el de guiarlo, nos contentamos con instruir al hombre en sus primeros años sobre lo que creemos bueno, y luego que está ya formada su conciencia, lo dejamos que conforme a ella arregle tales relaciones, con tal de que no se sirva de su creencia como pretexto para perjudicar a un tercero.

Pero en las relaciones por las cuales el hombre se llama prójimo, en el precepto magno *Ama a Dios sobre todas las cosas y al prójimo como a ti mismo*, en las relaciones necesarias que dan origen al derecho y al deber, como en las libres que se llaman caridad, amor, fraterno, filantropía, en una palabra, sobre las relaciones de justicia y benevolencia, que los hombres deben tener entre sí, la religión y la política no tienen ni pueden tener más que un objeto; procurar que cada hombre sea lo más benéfico posible para los demás. *No hagas a otro lo que no quieras que te hagan*, base de la moral; *Haz a otro lo que desearías te hiciesen*, base de la virtud, son fórmulas que a pesar de su vaguedad, conservan el mismo fondo de su esencia en la boca y en el corazón del más mustio y devoto de los místicos y del más despreocupado hombre de mundo, si suponemos a ambos, como hay tantos, sinceros y hombres de bien.

Nuestro dogma político es la soberanía del pueblo, la voluntad de la mayoría. Pero ¿tenernos fe en él? Seguramente que sí, sin lo cual, no habría tantos que desinteresadamente lo defendieran, que por él sufriesen persecuciones, que por él hiciesen sacrificios, que por él diesen su sangre en los campos de batalla y en los cadalsos. Pero aún no es bastante robusta esta fe, porque a muchos les fallan las profundas convicciones que da la instrucción en estas materias, habiéndoles faltado ocasión de estudiarlas. Es una fe naciente semejante a la del primero de los apóstoles, que a veces reniega, a veces flaquea. Los que nunca nos hemos separado de esta creencia, los que hemos tenido la fortuna de no dudar siquiera de ella, podíamos preguntar a la República ¿por qué vacilas? como el Divino Maestro preguntó a aquel, al andar sobre el lago: ¡Hombre de poca fe! ¿Por qué no creíste? Nos diría, por lo mismo que erré, no volveré a errar.

Y, no siendo firme la fe, ¿cuál podrá ser la esperanza? Incierta y variable también. Hemos llegado hasta la desgracia de que un buen número de mexicanos ha desesperado de México, olvidando que Focion decía que *no es ilícito al ciudadano desesperar de la salvación de la patria*. Y aún hay ¡oh vergüenza! hasta infames traidores que pretenden maniatarlo y entregarlo así a los extraños.

En todas partes y épocas la moral no ha sido una emanación del dogma. La Grecia tuvo por dogma la salud del Estado y por eso Atenas y Lacedemonia y Esparta sacrificaron el individuo a la sociedad. Roma tuvo por dogma el bien de la ciudad y así era *bueno* lo que la favorecía y *malo* lo que podría perjudicarla; y como la ciudad misma no era un Dios, todos los dioses cabían en su recinto, y aun había un templo, como si fuese hospicio preparado para transeúntes y viajeros, dedicado al Dios desconocido (*Deo ignoto*).

Notad, señores, que la intolerancia se va trasladando de la religión a la política. Eso prueba, diréis, que hay fe y esperanza en ésta. Convenido; pero también prueba que renace y se exagera esta antigua y periódica enfermedad del espíritu humano, cuyo

único remedio es la ilustración. Hoy, en la República de México, lo mismo que en la mayor parte de los pueblos del mundo, sea cual fuere la civilización a que pertenezcan, ni posible quiere creerse, pueda existir ninguna virtud, sino en el que profesa nuestras mismas opiniones. De bribones y pillos se tratan mutuamente los bandos contendientes, olvidando que en todas las comuniones, políticas o religiosas, puede haber buena fe y por lo mismo simple error, sin miras siniestras. Otra cosa es el cálculo sobre tales o cuales creencias o el aparentar que se tienen para explotarlas. Esto sí es punible.

Nace de la poca firmeza en la fe de nuestro dogma político, la voluntad conocida de la mayoría, que esta voluntad haya sido mudable. Mudable también ha sido entre nosotros la parte de la moral que más directamente se roza con la política. Lo que en un día se tuvo por bueno, al siguiente se ha vuelto malo y así se pasa alternativamente del derecho divino del rey, de Iturbide, del serenísimo don Antonio, del *pío y esclarecido varón* don Félix, a la soberanía nacional, del influjo y preponderancia de las clases, a las aspiraciones a la igualdad.

Reflexionad sin embargo que el derecho divino comienza a hacer transacciones: ya se le ve capitular, pues que los mismos que se erigen en tutores invocan el voto de la mayoría o lo suponen como único título valedero. Sería, en efecto, difícil conservarse uno serio ante un decreto que comenzase con la fórmula consagrada de: don Félix, por la gracia de Dios.

Pero ¿será cierto que la voluntad nacional se reconozca y cambie tan rápidamente como del 17 de diciembre al 11 de enero último? ¿Es posible que primero la Constitución de 1857 y después la persona del Presidente que llevaba ya varios días de traidor, fuesen santas la víspera y se volvieran nefandas en el día? ¿Es posible que los elegidos de la mayoría reunidos en congreso, representasen menos bien la voluntad de sus comitentes, el dogma de la soberanía del pueblo, y que la mayoría de la República tuviese por legal y buena una cosa, hasta que el genio de los Zuloaga, Cuevas y cómplices le iluminase el entendimiento para que conociera, por revelación súbita, que el dogma debía ser el plan de las tres garantías?

Regocijaos sin embargo, señores: las oscilaciones que la voluntad nacional ha tenido entre la consagración de los privilegios y la adquisición de la igualdad legal, van siendo cada día menores en duración y en importancia, lo que augura un feliz término y que dentro de pocos años cesarán del todo. Si ha habido errores, patrimonio triste de nuestra condición humana, no ha habido perseverancia en ellos. La luz se ha esparcido y dominado todos los espíritus, la fe renace y sólo se conservan como enemigos del pueblo y armados contra él, los directamente interesados en los abusos y los que no tienen, por esa singular fascinación que ejerce lo que se llama disciplina militar, libertad para unírseles. Cada uno va quedando en su lugar y esto es una grandísima ventaja para el porvenir.

El gran trabajo de que hoy se ocupa y que tiene que desempeñar el espíritu humano, es el de hermanar el dogma político, la soberanía del pueblo, con la moral, haciendo conocer sus enlaces y volviéndola perceptiva, para que en la vida interna rija al hombre por la convicción, que es la verdadera autoridad. Ya para la externa se tienen la policía y el deseo de conservar la reputación, deseo que el vulgo llama el *¿qué dirán?* como correctivos de los que se separan del sendero de lo recto.

Nosotros estamos mal educados, señores. Toda la tradición del mundo, que en sus varias civilizaciones, con rara excepción, es toda del imperio del terror y de la fuerza, toda la enseñanza del despotismo teocrático y guerrero, es también el pasto espiritual de nuestra infancia, de nuestra juventud y edad madura. Apenas comienzan a sentarse los nuevos principios que formen la regeneración de lo que puede llamarse la nueva humanidad, de la que se conduzca por sólo la razón y el amor; y sus apóstoles son tan combatidos y a la menor posibilidad tan perseguidos como los del Cristo. La guerra es ahora más terrible. Jesús luchaba solamente contra los vicios del altar; nosotros tenemos que luchar contra los mismos vicios del altar y además, contra los del trono. Jesucristo se airaba de que los mercaderes del templo hubieran vuelto caverna de ladrones la casa de Dios. ¿Qué diría hoy si viese a una parte de los guardianes mismos del templo empuñar la espada contra el César o emplear los tesoros del templo en volverse asesinos, dije mal, fraticidas mandantes?

La humanidad de entonces reverenciaba como la de hoy miles de abusos en que se le había educado, y, como la de hoy, perseguía a los hombres generosos que desinteresadamente la advertían el error con que se hallaba bien avenida. Hoy no hay Cristo: bastan las doctrinas que él sembró: a nadie pueden atribuirse los nuevos adelantos del espíritu humano. Crecen éstos y se desarrollan a sí mismos, porque son la obra de muchos: son la obra de la democracia y a nadie será dado imponerles su nombre, aunque formen ya cuerpo de doctrina.

¿Qué ha de enseñarnos la tradición antigua que no esté manchado con el servilismo, con el miedo, con la renuncia de la dignidad humana? Recordad, señores, que durante muchos años, siglos enteros, la prudencia de nuestros mayores estaba encerrada en esta villana fórmula: *Con el Rey y la Inquisición... ¡Chitón!*

Mirad las lenguas que hoy se hablan y que son al tiempo mismo que el resumen de todos los conocimientos humanos, la recopilación de todos los errores, necedades y absurdos que han pesado sobre nuestra especie. ¿Quién de nosotros y desde niño no oyó nombrar a Dios mil veces *Rey de Reyes y Señor de Señores?*

¿Quién, si no habrá sido por rara contingencia le ha oído llamar Padre de los *Padres o Amante entre los amantes?* Se ha preferido decirle *el Dios de los ejércitos y no el Dios de los consejos*. Aunque por fortuna, sí ha habido una monstruosa institución que haya tenido la sacrílega y blasfema audacia de azuzarlo (dispensad tal palabra que uso para expresar mejor tal audacia) diciéndole: *Levántate, Señor, y juzga tu causa*, todas las generaciones lo han visto siempre levantado, prodigando su inagotable amor, su indeficiente misericordia, Abundan los caracteres que atribuyen a Dios para representarlo como cruel y rencoroso con el pretexto de justiciero. ¡He aquí mal comprendido, o cuando menos mal expuesto a las miradas de la mayoría el primer elemento de todo dogma religioso, la idea de lo infinito, la idea de la perfección, la idea de Dios!

Ello es necesario confesarlo, aunque sea triste reconocerlo, el mayor número de nosotros se mueve más eficazmente por el temor, que por el convencimiento sólo de lo razonable.

Estamos mal educados, señores. En los gravísimos puntos que tan someramente voy indicando, la enseñanza se confunde con la educación. Al otro elemento de la moral, a

lo finito, a lo imperfecto, al individuo, al hombre no nos han enseñado a verlo bajo mejor aspecto. Sería mucho detenerme, si me pusieras a refutar el absurdo casi fundamental de que el hombre es más inclinado al mal que al bien. Sin embargo, ésta es la idea que quieren que nos formemos del hombre, los mismos que nos enseñan que ha sido criado a imagen y semejanza de Dios. Tal aseveración de que el hombre la copia, es más malo que bueno ¿no es una blasfemia flagrante contra el original?

¿Qué podré yo decir de esa otra pretendida regla de sano criterio, del evangelio chiquito, como algunos llaman a los refranes, por ser, dicen, el fino extracto de la experiencia de nuestros mayores, sobre la máxima de: piensa mal y acertarás? ¿No es más bien la fórmula más misantrópica del hastío de un corazón ulcerado o de un entendimiento en extravío doloroso? ¿Se puede concebir una cosa más inmoral y más absurda que la de dar a todas las acciones como móvil una mala pasión o un cálculo vituperable? *El buey solo bien se lame; La letra con sangre entra; Trata al amigo como si hubiera de ser tu enemigo; Con lo que no puedas comer granjéate amigos*, etcétera, no son por cierto máximas que den muy aventajada idea del prójimo.

Estamos mal educados, señores. Se nos ha enseñado a observar cierta serie de deberes artificiales en los que somos muy exactos, como quitarnos el sombrero cuando tocan ciertas campanas, recemos o no, y otras exterioridades de esa especie; y los deberes naturales y civiles están del todo abandonados. El extravío que sobre esto se ha producido en los entendimientos llega hasta el punto de que hayamos dislocádolos de sus oportunidades. Matan por robar a un hombre en un camino. y aunque no lo decimos, obramos, como si pensásemos: *No importa, al cabo era hombre honrado, al cabo era hombre pacífico y laborioso, al cabo sus hijos tienen buenas costumbres*, Pero si el juez condena a muerte a su asesino, porque aprehendido se le probó alevosía, premeditación, ventaja, reincidencia por haber muerto ya a otros, todos nos alborotamos: los señores abogados aconsejan y formalizan el indulto, los neofilántropos hablan de la supresión de la pena de muerte, sin considerar que es parte de todo un sistema penal y que sola no pueda andar, como no anda una rueda sin eje: las personas influyentes se atropellan por interés del condenado, las cámaras y los gobiernos discuten, y si se niega el indulto nos dan ataques nerviosos a la sola consideración del patíbulo. ¿Y el occiso?...

Nos han educado en la adoración del yo y héchonos creer que el yo es el todo y que el prójimo es el simple medio de alcanzar tal o cual satisfacción, tal o cual ventaja. Aún no aplica la humanidad para el uso de cada individuo, pero si siguiese el camino de los místicos: sálveme yo y el mundo quémese, llegaría a practicar el desahogo que la saciedad de todos los placeres y el desprecio a todas las personas, dio a Luis XV en la cínica, misantrópica y execrable exclamación de *¡Tras de mi el diluvio!* La tendencia de tales doctrinas ha hecho que en México quiera resolverse este insoluble problema; hacer que la administración pública ande con la misma regularidad que los astros, a condición de que yo (dice cada ciudadano o habitante) *no contribuya, en nada, ni con mi fortuna, ni con mi persona*. Aún es peor: ha producido, que en el concepto de muchísimos el no interesarse en las cosas de la patria, y esto aun cuando vivan del tesoro público, se tenga por una especie de virtud... ¿Virtud el egoísmo? Y hay gentes tan faltas de todo decoro, que se jactan de no pensar más que en ese *yo*, presentado así en su más asquerosa desnudez.

Estamos mal educados, señores. Por yo no sé qué interpretación de un pasaje bíblico tenemos por maldito el trabajo. ¡El trabajo, la fuente de la independencia personal, de la acumulación, de la riqueza, de la prosperidad y poderío de las naciones! El trabajo, arbitrio único para dominar la naturaleza por medio del arte y de continuar y mejorar la creación, como se ve en la dalia de nuestros jardines y la papa de nuestras mesas, mil veces mejores que sus tipos de nuestros bosques, en el toro de Durham, en el caballo de carrera y el de tiro y en tantos otros animales que bien pueden llamarse artificiales y que tanto superan a sus troncos salvajes. Ya se ve, en aquel tiempo aún no había mandado el trabajo a la luz que hiciese la tarea del dibujante en el daguerrotipo, ni al vapor que sustituyese a los mudables vientos en el océano, ni la electricidad que nulificara el tiempo y el espacio por el telégrafo! ¡El trabajo, el medio principal, para no enumerar ya sus otras excelencias, de conservar nuestro organismo y la salud! ¡El trabajo maldecido! ¿Qué tiene entonces de extraño que haya tantos que procuren exceptuarse del anatema? ¿Qué tiene de singular que muchos juzguen al trabajo vil y deshonesto? Clases enteras de la sociedad han encontrado el medio de eludir el anatema, eximiéndose del trabajo; y lo que es peor, han tenido maña de sacar doble sudor del rostro de los que en algo útil nos ocupamos, para que así baste el producto a mantenernos y a mantenerlos.

Deseamos colonos y nos quejamos de falta de brazos. Somos pocos en efecto, comparados con un territorio fértil que puede mantener diez veces mayor número de habitantes. Pero el mal está principalmente en que no queremos trabajar. ¡Haced, señores, una lista de los primeros cien individuos que os ocurran!, preguntaos en seguida ¿cuántos de ellos trabajan, cuántas horas cada uno; qué especie de bien hacen a la sociedad? y os admiraréis del resultado, ¡Cuántos que no trabajan! ¡Cuántos cuyos trabajos son inútiles! ¡Cuántos cuyo trabajo es perjudicial?

Estos son el reverso de los que no trabajan y son sin embargo más perjudiciales. Hablo de la profesión de pronunciado, de la explotación de los pronunciamientos. ¡Cuadro inmenso!, cuyos principales rasgos llenarían una amplia desertación que por lo mismo omito. Básteme decir que, cuando de repente amanece un libertador, un regenerador, un restaurador, un inspirado de lo alto, declarando por sí y ante sí que la nación no puede progresar sino cuando a él y a los suyos se entreguen sus destinos, de necesidad en necesidad, de inducción en inducción, se lleva al país a un punto de delirio frenético que le hace insumir la mayor parte de sus recursos en destruir el mayor número posible de prójimos e impedir hasta el menor desarrollo de cualquiera industria.

Hoy, pues, pesan sobre México cuatro o cinco mil pensionistas, cuyos progenitores o deudos no hicieron más que pronunciarse para ir adquiriendo grados. Hoy pesan sobre México treinta o cuarenta mil combatientes, ocupados con todo empeño en exterminarse y acelerar la ruina de la patria. ¡Y esto por qué! Porque Félix Zuloaga y cómplices declararon que era impracticable, aun antes de ensayarla, la Constitución de 1857 que habían *jurado* plantear y porque la República que comienza a afirmarse en su fe y a reanimar su esperanza, no ha querido sufrir la usurpación, y los buenos ciudadanos han tenido que dejar sus ocupaciones y familias y abandonar sus intereses para alcanzar el reinado de la ley.



Mientras, el número y calidad de los deudores se aumenta; los plazos se cumplen; los intereses se acumulan; el descrédito se afirma y perfecciona, faltándose a todas las obligaciones. Resulta, de aquí, injusticia para todos. El bueno y el mal servidor quedan confundidos en los mismos miserables prorratados. Todos pendientes de la satisfacción de derechos, bien o mal adquiridos, pero que les hacen creerse dispensados de toda industria honesta, industria además que en el sentido de muchos deshonraría la dignidad de tal empleo militar o civil que obtuvieron. Todos los acreedores, de buena o de mala fe engañados en todos sus plazos y cálculos. El tesoro empeñado por anticipos ruinosos para hacer efectivo hoy lo que aun sin negociarse no alcanzaría mañana. Todas las industrias casi perseguidas a fuerza de ser gravadas; y nuestros nietos y bisnietos vendidos o empeñados por yo no sé cuántas generaciones para el pago de deudas que no han traído al país más que oprobio y baldón, miseria y ruina: Y cuando llegue a faltar del todo aun lo más indispensable para que ande la máquina administrativa ¿será posible conservar la nacionalidad? Enmendarnos o perecer civilmente.

Es, pues, indispensable, si es que queremos conservar la patria, que entremos con paso firme en el camino de la justicia; que respetemos toda convicción sincera, pero que le impidamos alistar fuerzas y querer imponerse con las armas; que distingamos el llamado delito político de todos los crímenes que han sido siempre reprobados por toda la humanidad, como la traición, como el perjurio, como el abuso de confianza, el robo, el asesinato; que protejamos todos los intereses legítimos, pero nada más que los legítimos.

Es ejecutivo, preminente, que demos a nuestros hijos una buena educación civil, honrosas y productoras ocupaciones; que consideremos los destinos públicos como cargos de conciencia y de temporal desempeño y no como sinecuras y patrimonios explotables; que por estrictas economías y justas distribuciones gastemos menos de lo que ganamos para ir cubriendo nuestras deudas.

Aún es tiempo, pero es acaso la última de las oportunidades de que México se salve. No se necesita más que justicia plena y policía alta y baja.

¡Oh México! ¡Oh infeliz y por lo mismo para mí venerada patria mía! ¡Oh digna cuna de los Guatimoczin y Jicoténcal, de los Hídalgo, Rayones y Morelos, de los Guerreros y Victoria, dignos modelos de fe y esperanza en tus destinos, de amor y abnegación por tus hijos! ¡Tú, dueño de todos los climas y por lo mismo de todos los productos posibles! ¡Tú, la más rica en metales de todas las tierras del globo! ¡Todo te lo dio Dios y casi todo hemos sabido desaprovecharlo! ¡Calma, señora, el extravío febril que te consume y hazte el ánimo de entrar en la senda de la justicia, del trabajo, de la economía! ¡Pocas probabilidades te quedan ya de salvarte; pero si Dios te ayuda y te ayudas a ti misma, siguiendo a los guías que te dio en la razón y la conciencia, aún puedes levantarte!

¡Tienes la tradición de los pueblos más cultos de este Continente sembrado de las colosales ruinas de su tesón! ¡Tienes la aptitud para las artes y el trabajo de sus razas indígenas! ¡Tienes el desprendimiento y la imaginación de la raza latina que se cruzó con ella, sólo te falta la laboriosidad y energía de la raza sajona! Morigérate y tus apenas entrevistas riquezas, tu posición geográfica entre la civilización cristiana y las civilizaciones del Asia, harán de ti, no la señora del mundo, que el mundo ya no sufre

señores, sino el emporio del comercio, de la riqueza y bienandanza. Serás el país por excelencia, en que a la variedad de climas y belleza del cielo, a la infinita variedad de productos, se reúnan la magnanimidad, altas miras y brillante imaginación de los pueblos del mediodía, con la pureza de costumbres, amor al trabajo, y el espíritu de incansable adelanto de los pueblos del Norte.

Tú llegarás a ser así, si bien comprendes y cumples tu destino, el núcleo en derredor del cual se forme la futura humanidad cuyas solas fórmulas sean: *Ciencia, Justicia, Industria*, como los más importantes resultados del pleno desarrollo de la libertad en el entendimiento, en el corazón, en la mano. Así harás fecundos los esfuerzos de tus buenos hijos por darte independencia, que no es más que el medio de que seas útil a las otras naciones por el uso noble y debido de la libertad.

NOTA: El norte que empezó a soplar desde antes de que el paseo cívico comenzara, impidió a muchas señoras concurrir. Aun las que se dignaron asistir a la alameda no se colocaron de manera que el orador las viese, ayudando en parte a esto la multitud de personas que de pie rodearon a cierta distancia la tribuna. No pudo, pues, el orador dirigir al bello sexo la especie de dedicatoria que le hacía; pero, como cree que no por eso deja de ser cierto lo que en ella les dice y como juzga importante que tomen parte en las cosas públicas, ha insistido en que, aun cuando sea como nota, se inserte este apóstrofe:

SEÑORAS: Vosotras que son el sostén de nuestra infancia, la adoración y encanto de nuestra juventud, el consejo y compañía de nuestra edad madura, el consuelo y alivio de nuestra vejez y en todas épocas de nuestra vida, la belleza, la ternura y el descanso de ella, de vosotras depende el bienestar futuro de México, del mundo, de la humanidad. Sois el arca que encierra las generaciones futuras. ¡Educadlas en el amor de una libertad que las vuelva justas y benéficas: y os habréis acercado, más que vuestra mitad grosera, el hombre, a ser la imagen y semejanza de Dios!

15 Septiembre, 1858.



20 de diciembre de 1858\*

Plan de Ayotla

Personajes de ambos bandos, preocupados por lo largo y enconado de la guerra de reforma, propusieron sin éxito, varios planes de pacificación. Miguel María de Echegaray (-1891), desconoció al gobierno de Zuloaga por ese motivo:

El buen juicio nacional ha condenado ya con una reprobación general la peligrosa exageración de las dos teorías insensatas que han intentado plantearse entre nosotros, desconociendo por una parte la situación y el carácter particular de México, y olvidándose por otra de que vivimos en la segunda mitad del siglo XIX. El instinto popular, que raras veces se extravía, ha reprobado igualmente la Constitución de 1857 con sus principios de progreso exagerado, y el programa del gobierno de México, insostenibles por sus ideas retrógradas, repugnantes a la ilustración de la época y a los intereses creados en el país por los gobiernos que nos han precedido. Hoy día se odia tanto el libertinaje encubierto con la bandera de una constitución ultrademocrática como el retroceso servil, que procura solaparse con los tres nombres respetables con que la gratitud nacional consagró los recuerdos gloriosos del año de 1821. Los excesos de la libertad y del despotismo están igualmente detestados, y el único fruto que se ha obtenido de las inmensas desgracias sufridas en este año aciago ha sido la creación de un espíritu público, que anatemiza las pretensiones extremas y ansía los goces de la libertad justa y prudente bajo la acción enérgica de un gobierno moderador de los partidos, mientras no pasen de la esfera de tales. Guiado por estas inspiraciones y resuelto sobre todo a salvar la nacionalidad en riesgo de perderse si continúa la guerra civil, me he decidido a proclamar el presente plan, para cuyo buen éxito cuento con la decisión y valor de la división de mi mando y con el patriotismo de los mexicanos sensatos y juiciosos de todos los partidos, que no tardarán en agruparse alrededor de una bandera de conciliación y de paz, enarbolada por mí con la recta intención de poner fin a nuestras disensiones, convidando con la participación en el gobierno a todas las inteligencias y notabilidades del país, sin distinción de colores políticos.

Tiempo es ya de que cesen los odios, para que, unidos sincera y fraternalmente los mexicanos, demos a nuestra desgraciada patria un día de satisfacción y gloria.

Como mi fin no es lisonjear aspiraciones, sino curar los graves males que aquejan a la República, me abstengo de promesas pomposas y quiero que alguna vez se entre en el camino de los hechos, porque se ha burlado tantas ocasiones la esperanza de mejorar

\* Relacionado en el listado documental con el número 137.

*Documentos Básicos de la Reforma.* Partido Revolucionario Institucional (1854-1875) - Federación Editorial Mexicana. México, 1982, 2a. ed., t. II, d. 240.

la condición del país, que éste ha adquirido el derecho de Dudar de todo y de no creer sino en los hechos. ¡Quiera la Providencia auxiliarme en el logro de esta empresa por la sinceridad y buena fe con que procuro la salvación de mi patria!

*Artículo 1.* Luego que la división sostenedora del presente plan ocupe la capital de la República, se convocará la reunión de una asamblea nacional, compuesta de tres diputados nombrados en cada departamento, conforme a la ley electoral que se expedirá desde luego bajo las garantías de que puedan votar y ser votados los ciudadanos todos, sin excepción de clases ni personas.

*Artículo 2.* La misión de la asamblea nacional es dar una constitución al país, sin otras restricciones que las que ella misma se imponga, pues al efecto se le deja en la más amplia libertad de bases y tiempo para formarla.

*Artículo 3.* A los seis meses de publicada la Constitución, se someterá al voto público y sólo comenzará a regir si obtuviere la mayoría de sufragios. El gobierno provisional reglamentará la emisión de éstos.

*Artículo 4.* Se excitará a los jefes de los partidos beligerantes para que secunden el presente plan, bajo la base de que se respetarán sus empleos y olvidará todo lo pasado.

*Artículo 5.* Entretanto comience a regir la constitución, depositará el poder supremo el general en jefe que suscribe en cuanto baste para mantener la independencia en el exterior y la paz en el interior de la República.

Cuartel general en Ayotla, Diciembre 20 de 1858.

—Miguel María de Echegaray.



12 de julio de 1859

Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos

Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública. —El excelentísimo señor presidente interino constitucional de la República, se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

El C. Benito Juárez, presidente interino constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a todos sus habitantes sabed: que con acuerdo unánime del consejo de ministros, y

*Considerando:* que el motivo principal de la actual guerra promovida y sostenida por el clero, es conseguir el sustraerse de la dependencia a la autoridad civil:

Que cuando ésta ha querido, favoreciendo al mismo clero, mejorar sus rentas, el clero, por sólo desconocer la autoridad que en ello tenía el soberano, ha rehusado aun el propio beneficio:

Que, cuando quiso el soberano, poniendo en vigor los mandatos mismos del clero sobre obvenciones parroquiales, quitar a éste la odiosidad que le ocasionaba el modo de recaudar parte de sus emolumentos, el clero prefirió aparentar que se dejaría perecer antes que sujetarse a ninguna ley:

Que como la resolución mostrada sobre esto por el Metropolitano, prueba que el clero puede mantenerse en México, como en otros países, sin que la ley civil arregle sus cobros y convenios con los fieles:

Que si en otras veces podía dudarse por alguno que el clero ha sido una de las rémoras constantes para establecer la paz pública, hoy todos reconocen que está en abierta rebelión contra el soberano:

Que dilapidando el clero los caudales que los fieles le habían confiado para objetos piadosos, los invierte en la destrucción general, sosteniendo y ensangrentando cada día más la lucha fratricida que promovió en desconocimiento de la autoridad legítima, y negando que la República pueda constituirse como mejor crea que a ella convenga:

Que habiendo sido inútiles hasta ahora los esfuerzos de toda especie por terminar una guerra que va arruinando la República el dejar por más tiempo en manos de sus jurados enemigos los recursos de que tan gravemente abusan, sería volverse su cómplice, y

Que es un imprescindible deber poner en ejecución todas las medidas que salven la situación y la sociedad;

*Nota:* El texto fue tomado de *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, ordenadas por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano, México, 1877.

*Versión actual:* Se modificó la ortografía y se conservó la fonética y el estilo original del documento.

He tenido a bien decretar lo siguiente:

- Artículo 1.* Entran al dominio de la Nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que haya tenido.
- Artículo 2.* Una ley especial determinará la manera y forma de hacer ingresar el tesoro de la Nación todos los bienes de que trata el artículo anterior.
- Artículo 3.* Habrá perfecta independencia entre los negocios del Estado y los negocios puramente eclesiásticos. El gobierno se limitará a proteger con su autoridad el culto público de la religión católica, así como el de cualquiera otra.
- Artículo 4.* Los ministros del culto, por la administración de los Sacramentos y demás funciones de su ministerio, podrán recibir las ofrendas que se les ministren, y acordar libremente con las personas que los ocupen, la indemnización que deban darles por el servicio que les pidan. Ni las ofrendas ni las indemnizaciones podrán hacerse en bienes raíces.
- Artículo 5.* Se suprimen en toda la República las órdenes de los religiosos regulares que existen, cualquiera que sea la denominación o advocación con que se hayan erigido, así como también todas las archicofradías, cofradías, congregaciones o hermandades anexas a las comunidades religiosas, a las catedrales, parroquias o cualesquiera otras iglesias.
- Artículo 6.* Queda prohibida la fundación o erección de nuevos conventos de regulares; de archicofradías, cofradías, congregaciones o hermandades religiosas, sea cual fuere la forma o denominación que quiera dársele. Igualmente queda prohibido el uso de los hábitos o trajes de las órdenes suprimidas.
- Artículo 7.* Quedando por esta ley los eclesiásticos regulares de las órdenes suprimidas reducidos al clero secular, quedarán sujetos, como éste, al ordinario eclesiástico respectivo, en lo concerniente al ejercicio de su ministerio.
- Artículo 8.* A cada uno de los eclesiásticos regulares de las órdenes suprimidas que no se opongan a lo dispuesto en esta ley, se le ministrará por el gobierno la suma de quinientos pesos por una sola vez. A los mismos eclesiásticos regulares que por enfermedad o avanzada edad estén físicamente impedidos para el ejercicio de su ministerio, a más de los quinientos pesos, recibirán un capital, fincado ya, de tres mil pesos, para que atiendan a su cóngrua sustentación. de ambas sumas podrán disponer libremente como de cosa de su propiedad.
- Artículo 9.* Los religiosos de las órdenes suprimidas podrán llevarse a sus casas los muebles y útiles que para su uso personal tenían en el convento.
- Artículo 10.* Las imágenes, paramentos y vasos sagrados de las iglesias de los regulares suprimidos, se entregarán por formal inventario a los obispos diocesanos.
- Artículo 11.* El gobernador del Distrito y los gobernadores de los Estados, a pedimento del muy reverendo arzobispo y de los reverendos obispos diocesanos, designarán los templos de los regulares suprimidos que deban quedar expeditos para los oficios divinos, calificando previa y escrupulosamente la necesidad y utilidad del caso.

- Artículo 12.* Los libros impresos, manuscritos, pinturas, antigüedades y demás objetos pertenecientes a las comunidades religiosas suprimidas, se aplicarán a los museos, liceos, bibliotecas y otros establecimientos públicos.
- Artículo 13.* Los eclesiásticos regulares de las órdenes suprimidas, que después de quince días de publicada esta ley en cada lugar, continúen usando el hábito o viviendo en comunidad, no tendrán derecho a percibir la cuota que se les señala en el artículo 8º; y si pasado el término de quince días que fija este artículo, se reunieren en cualquier lugar para aparentar que siguen la vida común, se les expulsará inmediatamente fuera de la República.
- Artículo 14.* Los conventos de religiosas que actualmente existen, continuarán existiendo y observando el reglamento económico de sus claustros. Los conventos de estas religiosas que estaban sujetos a la jurisdicción espiritual de alguno de los regulares suprimidos, quedan bajo la de sus obispos diocesanos.
- Artículo 15.* Toda religiosa que se exclaustre recibirá en el acto de su salida la suma que haya ingresado al convento en calidad de dote, ya sea que proceda de bienes parafernales, ya que la haya adquirido de donaciones particulares, o ya en fin, que la haya obtenido de alguna fundación piadosa. Las religiosas de órdenes mendicantes que nada hayan ingresado a sus monasterios recibirán, sin embargo, la suma de quinientos pesos en el acto de su exclaustación. Tanto del dote como de la pensión, podrán disponer libremente como de cosa propia.
- Artículo 16.* Las autoridades políticas y judiciales del lugar, impartirán, a prevención, toda clase de auxilios a las religiosas exclaustadas para hacer efectivo el reintegro de la dote, o el pago de la cantidad que se les designa en el artículo anterior.
- Artículo 17.* Cada religiosa conservará el capital que en calidad de dote haya ingresado al convento. Este capital se le afianzará en fincas rústicas o urbanas, por medio de formal escritura, que se otorgará individualmente a su favor.
- Artículo 18.* A cada uno de los conventos de religiosas, se dejará un capital suficiente para que con sus réditos se atienda a la reparación de fábricas y gastos de las festividades de sus respectivos patronos. Natividad de Nuestro Señor Jesucristo, Semana Santa, Hábeas, Resurrección y Todos Santos, y otros gastos de comunidad. Los superiores y capellanes de los conventos respectivos, formarán los presupuestos de estos gastos, que serán presentados dentro de quince días de publicada esta ley, al gobernador del Distrito, o a los gobernadores de los estados respectivos para su revisión ya aprobación.
- Artículo 19.* Todos los bienes sobrantes de dichos conventos ingresarán al tesoro general de la Nación, conforme a lo prevenido en el artículo 1º, de esta ley.
- Artículo 20.* Las religiosas que se conserven en el claustro pueden disponer de sus respectivos dotes, testando libremente en la forma que a toda persona le prescriben las leyes. En caso de que no hagan testamento o de que no tengan ningún pariente capaz de recibir la herencia *ab intestato*, el dote ingresará al tesoro público.

*Artículo 21.* Quedan cerrados perpetuamente todos los noviciados en los conventos de señoras religiosas. Las actuales novicias no podrán profesar, y al separarse del noviciado se les devolverá lo que hayan ingresado al convento.

*Artículo 22.* Es nula y de ningún valor toda enajenación que se haga de los bienes que se mencionan en esta ley, ya sea que se verifique por algún individuo del clero, o por cualquiera persona que no haya recibido expresa autorización del gobierno constitucional. El comprador, sea nacional o extranjero, queda obligado a reintegrar la cosa comprada o su valor, y satisfará además una multa de cinco por ciento, regulada sobre el valor de aquella. El escribano que autorice el contrato, será depuesto e inhabilitado perpetuamente en su ejercicio público, y los testigos, tanto de asistencia como instrumentales, sufrirán la pena de uno a cuatro años de presidio.

*Artículo 23.* Todos los que directa o indirectamente se opongan o de cualesquiera manera enerven el cumplimiento de lo mandado en esta ley, serán según que el gobierno califique la gravedad de su culpa, expulsados fuera de la República o consignados y castigados como conspiradores. de la sentencia que contra estos reos pronuncien los tribunales competentes, no habrá lugar al recurso de indulto.

*Artículo 24.* Todas las penas que impone esta ley, se harán efectivas por las autoridades judiciales de la Nación, o por las políticas de los estados, dando éstas cuenta inmediatamente al gobierno general.

*Artículo 25.* El gobernador del Distrito y los gobernadores de los estados, a su vez, consultarán al gobierno las providencias que estimen convenientes al puntual cumplimiento de esta ley.

Por tanto, mando se imprima, publique y circule a quienes corresponda. Dado en el palacio de gobierno general de Veracruz, a 12 de julio de 1859. —Benito Juárez. —Melchor Ocampo, presidente del gabinete, ministro de Gobernación, encargado del despacho de Relaciones y del de Guerra y Marina. —Lic Manuel Ruiz, ministro de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública. —Miguel Lerdo de Tejada, ministro de Hacienda y encargado del ramo de Fomento.

Y lo comunico a vuestra excelencia para su inteligencia y cumplimiento. Palacio del gobierno general en Veracruz, a 12 de julio de 1859. —Ruiz.

## Número 5054

*Julio 13 de 1859. —Reglamento para el cumplimiento de la ley de nacionalización.*

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. —Excelentísimo señor. —El excelentísimo señor Presidente Interino Constitucional de la República, se ha servido dirigirme el decreto que sigue:



El C. Benito Juárez, Presidente Constitucional Interino de la República, a los habitantes de ella, sabed:

Que con el objeto de que la enajenación de los bienes de que habla la ley de 12 del actual, contribuya eficazmente a la subdivisión de la propiedad territorial y ceda en beneficio general de la Nación, que es el gran fin de la reforma que ella envuelve, he tenido a bien decretar, con acuerdo unánime del gabinete, lo siguiente:

*Artículo 1.* La ocupación de los bienes que por la citada ley entran al dominio de la Nación, se hará en el Distrito Federal por una oficina especial que al efecto establecerá el gobierno, y en los estados por las jefaturas superiores de hacienda, auxiliadas por las administraciones principales y colecturías de rentas en sus respectivos distritos.

*Artículo 2.* El día siguiente al de la publicación de esta ley, en cada lugar donde existan algunos de dichos bienes, la primera autoridad política nombrará el comisionado o comisionados que crea necesarios, para que con un escribano o dos testigos, procedan inmediatamente a recoger del procurador, síndico, administrador o mayordomo respectivo, las escrituras, libros de cuentas y demás documentos relativos a los intereses que han tenido a su cargo, en el estado en que se hallen, así como el numerario existente, haciendo el inventario y cortes de caja respectivos, que firmarán el comisionado, el procurador o síndico, mayordomo o administrador, y el escribano o testigos.

*Artículo 3.* Si los procuradores, síndicos, mayordomos o administradores, no quisieren firmar los inventarios y cortes de caja de que habla el artículo anterior, o de cualquier modo rehusaren hacer la entrega que en él se previene, la primera autoridad política mandará aprehenderlos y ponerlos a disposición del juez de hacienda para que los juzgue por su desobediencia a la ley e injusta detención de los bienes públicos. En los casos que expresa este artículo, o en aquellos en que se oponga resistencia, procederá por sí dolo el comisionado con el escribano o testigos, pidiendo el auxilio de la policía o fuerza armada, siempre que fuere necesario.

*Artículo 4.* Los comisionados procederán sin interrupción, dando diariamente a la autoridad que los nombró, noticia de lo que practiquen en el desempeño de su encargo; y tan luego como lo terminen, harán entrega de todo, con el inventario y cortes de caja, a la oficina respectiva de que habla el artículo 1º, la cual se hará cargo entonces de lo que reciba por cuenta de la Nación, para obrar conforme a lo que esta ley dispone.

*Artículo 5.* Igualmente nombrará la primera autoridad política uno o más peritos, para que dentro del preciso término de ocho días formen planos de división en los edificios que ocupaban las comunidades suprimidas, y los sometan a la aprobación de dicha autoridad. En estos planos se excluirán únicamente aquellos templos que se destinen por el gobierno para que continúen empleándose en el servicio divino, conforme al artículo 14 de la repetida ley de 12 del actual, y una vez aprobados los planos de división, se valorará separadamente cada una de las fracciones que resulten.

- Artículo 6.* Hecho este avalúo, se venderán dichas fracciones en subasta pública, verificándose los remates en el Distrito Federal, por el jefe de la oficina que establezca el gobierno, o por otras personas que éste nombre al efecto, y en los estados por los jefes superiores de hacienda, administradores o receptores de rentas.
- Artículo 7.* Para estos remates se publicarán avisos con términos de nueve días, señalando después de ese término tres días que se sucedan con el intervalo de uno en cada uno de ellos, para que se verifiquen las tres almonedas. Estos avisos se publicarán en la cabecera del partido en que estén situados los edificios, con la designación clara y expresa de lo que ha de enajenarse, su avalúo, y el lugar, días y horas en que han de celebrarse las tres almonedas, haciéndose la publicación en los lugares de costumbre y en el periódico oficial, si lo hubiere.
- Artículo 8.* En dichas almonedas se tendrán por buenas las posturas que ofrezcan una tercera parte del avalúo en dinero efectivo y otra tercera parte en créditos de la deuda nacional, reconocida, cualquiera que sea su origen o denominación. la base de entregar la tercera parte del dinero será inalterable, y las pujas deberán hacerse únicamente sobre la parte que ha de darse en créditos, admitiéndose como mejor postura la que ofrezca mayor cantidad de éstos.
- Artículo 9.* Desde la primera almoneda se hará el remate, si en ella hubiere postura admisible, y si no se presenta ésta en las tres almonedas, el jefe de la oficina del Distrito Federal, y los jefes de hacienda o los administradores de rentas en los estados, aceptarán después en lo privado la primera postura admisible que se les presente.
- Artículo 10.* El pago de los valores de los remates que se verifiquen con arreglo a los cuatro artículos anteriores, así en la parte de numerario como en la de créditos deberán hacer en el acto que se firme la escritura respectiva; pero también podrá el gobierno, en todos los casos en que lo juzgue conveniente, admitir que la parte de numerario quede reconociéndose sobre el mismo edificio o fracción que se enajena, por el término de cinco o nueve años, y con el rédito de seis por ciento anual. Sin embargo de lo dispuesto en este artículo, se dará preferencia en las almonedas a las posturas en que se ofrezca exhibir de contado la parte de numerario, cuando estén en igualdad de precios, incluyendo la parte de créditos con las que pretendan quedar a reconocer aquélla. la parte de créditos deberá en todos los casos exhibirse cuando se otorgue la escritura.
- Artículo 11.* Todos los capitales que se reconozcan a favor del clero secular y regular, ya se a que procedan de imposiciones hecha antes de la ley de 25 de junio de 1856, o de las adjudicaciones, ventas convencionales o remates que en virtud de ella se hayan celebrado hasta la fecha de la publicación de esta ley, podrán ser redimidos por los actuales censatarios en esta forma: tres quintas partes en títulos o créditos de la deuda nacional, cualesquiera que sea su origen y denominación, y dos quintas partes en dinero efectivo, pagaderas en abonos mensuales y por parte iguales, durante cuarenta meses, contados desde la en que se haga el contrato de redención.

*Artículo 12.* Para que dichos censatarios puedan disfrutar la gracia que se les concede en el artículo anterior, deberán ocurrir a la oficina de hacienda respectiva de las que se citan en esta ley, y antes de treinta días contados desde el de su publicación, a manifestar su voluntad de redimir la cantidad que reconozcan, entregando la parte de créditos correspondientes y una obligación de pagar la parte de numerario en los términos que expresa el mencionado artículo anterior.

*Artículo 13.* Estas obligaciones serán al portador y conservarán la misma hipoteca del capital que ha de redimirse, haciéndose constar esta circunstancia en el documento, y anotándose la escritura respectiva, la cual no se cancelará sino cuando se haga constar que ha sido cumplida en todas sus partes aquella obligación ante el jefe de la oficina de hacienda respectiva, quien librará entonces la orden correspondiente para la cancelación.

*Artículo 14.* En los lugares foráneos en donde no haya crédito de la deuda nacional, podrán los jefes de las oficinas de hacienda a quienes corresponda, admitir una obligación de que serán entregados dentro de un término prudente, según la distancia, ya en la capital del estado a que pertenezcan, o ya en la capital de la República, cuando aquella vuelva al orden legal. Estas obligaciones se remitirán al jefe de hacienda respectivo, o a la oficina del Distrito Federal, para que sean recogidos o inutilizados los créditos en la forma que previene la ley.

*Artículo 15.* Si transcurrieren los treinta días de que habla el artículo 12 sin que los actuales censatarios hayan ocurrido a hacer la redención de los capitales que reconocen, se tendrá por renunciado su derecho, y se admitirá la redención al primero que la solicite dentro de los diez días siguientes, subrogándose éste en lugar del erario. Para los efectos de este artículo, la oficina especial del Distrito y las jefaturas superiores y demás oficinas de hacienda encargadas de la ejecución de esta ley, publicarán en los periódicos, si los hay, o en los lugares de costumbre, una relación de todas las imposiciones que deben redimirse en su respectiva demarcación, y cada semana publicarán también, del mismo modo, una noticia de las que durante ella se rediman. de ésta y de la otra se mandarán copias, por los conductos respectivos, al Ministerio de Hacienda.

*Artículo 16.* Los que, en virtud de lo dispuesto en el artículo anterior, se subroguen en lugar del erario, pagarán el capital que rediman en los mismos términos prevenidos para los actuales censatarios, con la sola diferencia de que su obligación, para cubrir la parte de numerario, deberá ser afianzada a satisfacción del jefe de la oficina de hacienda respectiva.

*Artículo 17.* Una vez transcurrido el plazo de los diez días, el jefe de la oficina especial del Distrito, y los jefes de hacienda, administradores o receptores de rentas en sus respectivas demarcaciones, procederán a vender, en subasta pública, los capitales impuestos observando para las almonedas las mismas prevenciones que contiene el artículo 7º, de esta ley.

- Artículo 18.* En estas almonedas se tendrá por buena postura la que ofrezca entregar en numerario, en los plazos señalados en el artículo 11, las dos quintas partes del capital que se ponga en remate, y las otras tres quintas en créditos, debiendo hacerse las pujas sobre éstos y no sobre la parte de dinero efectivo.
- Artículo 19.* Las obligaciones que sobre pago de numerario otorguen los que rematen capitales impuestos, conforme al artículo anterior, deberán ser afianzadas a satisfacción del jefe de la oficina de hacienda respectiva, y la parte del crédito deberá exhibirse en el acto de otorgarse la escritura.
- Artículo 20.* En la misma forma y términos que expresan los artículos anteriores, con la sola diferencia de que servirán de base para los remates, los avalúos o declaraciones hechas anteriormente para el pago de contribuciones, se procederá a vender, en subasta pública, todas las fincas que, con diversos títulos, ha administrado el clero regular y secular, y que a la fecha de la publicación de esta ley no hayan sido desamortizadas porque no se haya formalizado ni pedido la adjudicación de ellas, conforme a la ley de 25 de junio de 1856.
- Artículo 21.* En estas enajenaciones, lo mismo que en las que tratan los artículos 6º, 7º, 8º y 9º, de esta ley, todos los gastos serán pagados por el comprador. Mas en ninguno de los casos de la redención, subrogación, remates u otro acto oficial, podrán los jefes de las oficinas de hacienda de que habla esta ley, cobrar derechos a los interesados. Todas estas operaciones estarán libres del pago de alcabala.
- Artículo 22.* Los actuales censatarios que dentro de treinta días que les concede el artículo 12, hagan la redención de capitales que reconozcan, quedarán exentos de pagar los créditos que a la fecha estén adeudando. En el caso de no hacerlo así, el gobierno ejercerá directamente su acción contra ellos por las sumas adeudadas o las cederá, en virtud de convenio, a los que adquieran dichos capitales.
- Artículo 23.* Siempre que algunos de los que adquieran bienes de los que habla esta ley, ya por redención directa, o ya por subrogación y remate, no quieran disfrutar de los plazos que concede el artículo 11 por la parte de dinero efectivo, el gobierno admitirá su pago al contado, haciéndoles el descuento correspondiente por tal anticipación.
- Artículo 24.* Los que, por subrogación o remate, adquieran capitales impuestos de plazo cumplido, o que haya de cumplirse antes de un año, contado desde la fecha de esta ley, no podrán exigir su redención de los censatarios actuales antes de dicho año. Respecto de las imposiciones que tengan estipulado para la redención del capital un plazo que exceda del año, los que las adquieran en virtud de esta ley, deberán respetar los contratos, no exigiendo la redención sino a la fecha convenido en ellos.
- Artículo 25.* Los que, conforme al artículo 20, adquieran fincas de las que debieron desamortizarse con arreglo a la ley de 25 de junio de 1856, tendrán la obligación de respetar en sus actuales inquilinos los derechos que la misma ley les concedió.

*Artículo 26.* Las fincas rústicas que, en virtud de haber sido devueltas al clero por los arrendatarios que aparentaron adjudicárselas conforme a la citada ley de 25 de junio, deben ser puestas en venta de nuevo, se dividirán en lotes de la extensión que juzgue más conveniente el gobernador del estado respectivo. En la enajenación de estos lotes se preferirá a los actuales subarrendatarios y vecinos de la misma finca, y sólo en el caso de que éstos no hagan la adquisición en el término que para ello les fije el gobierno del estado, se venderán al mejor postor, según lo prevenido en esta ley.

*Artículo 27.* Pasados los treinta días que por el artículo 11 se otorgan a los actuales censatarios para redimir por sí los capitales que reconozcan, y los diez días que por el artículo 17 se conceden a los que quieran subrogarse en lugar del erario, todo el que denuncie una imposición no redimida, y de que no tenga conocimiento la oficina de Hacienda respectiva, tendrá derecho a subrogarse en lugar del erario, entregando el sesenta por ciento de su valor en títulos de la deuda pública, y el resto en dinero a los plazos que establece el citado artículo 11.

*Artículo 28.* Los que denuncien fincas que no hayan sido desamortizadas conforme a la ley de 25 de junio de 1856, y de que no tenga noticia la oficina de hacienda respectiva, tendrán el derecho a que se les adjudique por el valor declarado para el pago de contribuciones, o a falta de éste, por el que corresponda a la renta que actualmente ganen, entregando el setenta por ciento de su importe en créditos y el treinta en numerario, a los plazos que fija el repetido artículo 11 de esta ley.

*Artículo 29.* La gracia que por los artículos anteriores se concede a los denunciados, sólo tendrá lugar en el caso de que dentro de los veinte días siguientes al de la denuncia formalicen para sí o para la persona a quien representen la subrogación o adjudicación, en la forma que ellos previenen. Pasado este término sin que así lo verifiquen, perderán sus derechos, y la oficina respectiva procederá sin demora a vender en subasta pública los censos o fincas de que se trate, bajo las reglas prescritas en esta ley.

*Artículo 30.* Dichas denuncias se presentarán por escrito, en el Distrito Federal a la oficina que en él establezca el gobierno, y en los estados a los jefes de hacienda, administradores o receptores de rentas en su respectiva demarcación.

*Artículo 31.* Respecto de los bienes que, conforme a esta ley, deben enajenarse en la parte de la República que se halla hoy bajo el dominio del gobierno usurpador de México, los actuales censatarios, o los que quieran sustituir a éstos, cada uno en su caso, se dirigirán al supremo gobierno constitucional para hacer la redención, conforme a lo que esta misma ley dispone, y los contratos de estas operaciones se harán ante escribano público, reservando el anotar a cancelar las escrituras respectivas, para cuando vuelvan al orden las poblaciones en que se hallan los protocolos en que consten las imposiciones así redimidas. Transcurridos los plazos que para las redenciones conceden los artículos 12 y 15 de esta ley, el gobierno podrá disponer la venta de los bienes en subasta pública, cuando lo crea conveniente, en los términos prevenidos en el artículo 17.

*Artículo 32.* Para fijar las cantidades de capitales impuestos que han de conservar las comunidades de religiosas, conforme a los artículos 8º, 17 y 18 de la repetida ley de 12 de actual, si los mayordomos o capellanes de dichas comunidades no presentaren dentro de quince días una noticia del número de religiosas que han introducido su dote y el monto de dichos dotes, así como el presupuesto de los gastos anuales de que habla el citado artículo 18, la oficina de hacienda a quien corresponda, en unión de la primera autoridad política del lugar, y con vista de los datos necesarios, fijará la suma que deba quedar a cada comunidad para ambos objetos, y señalará las imposiciones que a ellos hayan de aplicarse, poniéndolas a disposición del mayordomo o administrador de la comunidad, con su respectivo inventario.

*Artículo 33.* De la cantidad de numerario que produzcan al contado y a plazo las ventas y redenciones de los bienes todos de que habla esta ley, corresponderá a los Estados el veinte por ciento de lo vendido y redimido invertir este producto en la mejora de caminos y demás vías de comunicación, así como en otros objetos de notoria utilidad pública. Para hacer efectiva esta disposición, las jefaturas de hacienda en cada Estado cuidarán de entregar al tesoro del mismo la porción del numerario y obligaciones que le corresponda, a medida que se vayan recaudando.

*Artículo 34.* La oficina especial que se establezca en el Distrito, y las jefaturas de hacienda, administraciones y receptorías de rentas, disfrutarán el cinco por ciento del numerario que cada una de ellas colecte al contado o a plazos, en virtud de lo que dispone esta ley. El gobierno federal en el Distrito, y los gobernadores de los Estados en cada uno de ellos dispondrán la distribución que ha de hacerse del cinco por ciento entre los empleados de dichas oficinas.

*Artículo 35.* Para la admisión y amortización que ha de hacerse de la deuda nacional, por lo dispuesto en esta ley, se observarán todas las reglas establecidas en las leyes vigentes de la materia, quedando autorizado el supremo gobierno para dictar cuantas medidas crea convenientes, con el objeto de asegurar los intereses de la Nación en todas las operaciones que conforme a esta misma ley han de ejecutarse. En ninguna de las operaciones que emanen de esta ley se admitirán como créditos contra el erario, los documentos expedidos por la Tesorería general del México, después del 16 de diciembre de 1857, ni por ninguna de las oficinas que hayan estado o estén sometidas al llamado gobierno de la capital.

*Artículo 36.* A fin de evitar las ocultaciones que, con fraude de todo lo dispuesto en esta ley, pudieran verificarse, todos los escribanos públicos y los registradores de hipotecas deberán presentar a la oficina de hacienda a quien corresponda, dentro de los veinte días contados desde la publicación de esta ley, una noticia nominal de las imposiciones de capitales que consten en sus protocolos, correspondientes a los bienes que ella menciona.

La falta de cumplimiento de esta disposición, será motivo de suspensión de oficio por uno o dos años, según la gravedad del caso.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en el palacio del gobierno nacional en Veracruz, a 13 de julio de 1859. —*Benito Juárez*. —al *C. Miguel Lerdo de Tejada*, Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Y lo comunico a usted para su inteligencia y cumplimiento. Palacio del gobierno nacional de Veracruz a 13 de julio de 1859. —*Lerdo de Tejada*.



4 de diciembre de 1860<sup>1</sup>

Ley sobre Libertad de Cultos

Precedida de la nota con que fue circulada  
por el Ministerio de Justicia.

México, imprenta de Vicente García Torres,  
Calle de S. Juan de Letrán núm. 3, 1861.

Ministerio de justicia e instrucción pública. Circular

Un motín escandaloso y la guerra que produjo, más cruenta y asoladora que cuantas habían desgarrado el seno de la patria después de su independencia, impusieron al gobierno de la Unión el imperioso deber de sancionar las leyes de la Reforma. La paz en cuyas aras se habían sacrificado tantas veces los grandes principios que esas leyes proclamaron, estaba turbada ya, más hondamente que nunca, gracias al furor insano desplegado por los eternos enemigos de la democracia en México.

El poder en quien la nación había depositado su confianza hubiera cometido un error funesto, reduciéndose a promover la restauración de la paz incierta y miserable que dejaban por el tiempo de su voluntad los hombres de los privilegios a la República, ya fatigada con razón, de su inmensa y mal pagada generosidad. Jamás en ningunas circunstancias ha dudado el gobierno federal del glorioso vencimiento que habrá de coronar el heroico esfuerzo de la nación; pero aunque sólo hubiese fijado la vista en los desastres infinitos de esta guerra, no podía sin manifiesta falta de patriotismo y de cordura olvidar un momento, que la tranquilidad y la dicha, el honor y la independencia de la nación, todo quedaría terriblemente comprometido si el porvenir de México después de la indefectible pero costosísima victoria del pueblo, continuara todavía expuesto a nuevas turbulencias y alborotos. Debía por lo mismo completarse sin demora el programa de la libertad, de la igualdad y del progreso.

La República ha puesto el sello de su voluntad soberana a las leyes de Reforma y los sacrificios que ha prodigado por sostenerlas, hacen de ellas una parte muy preciosa del derecho nacional. Constitución y Reforma ha sido el grito de guerra, mil y mil veces repetido en esta embravecida contienda, cuyo fausto desenlace tocamos ya con

<sup>1</sup> Relacionado en el listado documental con el número 201.

M. Payno. Colección de las Leyes, Decretos, Circulares y Providencias Relativas a la desamortización eclesiástica, a la nacionalización de los bienes de corporaciones y a la Reforma de la Legislación Civil que tenía relación con el culto y con la Iglesia, México, Imp. de J. Abadiano. 1861. t. II, pp. 281 a 342.



las manos, puesto que dentro de breves días la Constitución y la Reforma inicua y rechazadas, serán una verdad hasta en el último atrincheramiento de los rebeldes.

La prolongación de esta lucha no prueba falta de una voluntad generalizada en todo el país para defender sus instituciones; acusa sí, la existencia y las profundas ramificaciones de esos abusos seculares que formaban el patrimonio y el orgullo de las clases prepotentes, y que no era posible arrancar de raíz sino a costa de esfuerzos grandes y reiterados. La suerte de las batallas que en los primeros tiempos de la contienda se declaró varias veces en nuestro daño, argüía, como tantos hechos brillantes han venido a ponerlo de manifiesto, no la abyección y cobardía de las masas, sino sus ensayos laboriosos, entonces todavía imperfectos, para dar a sus legiones improvisadas, la organización y las hábitos de la guerra. Débese por último la duración de ésta a la demencia increíble de la facción retrógrada, que ha querido soñar con su impunidad ya que con su triunfo, sacando de su despecho una obstinación y un linaje de conducta, que se habían vedado a sí mismas todas las facciones de que hacen memoria nuestros anales.

Pero contra esta ciega porfía, contra estos medios insólitos, la nación ha desplegado un poder formidable, que dejará en los ánimos de los oligarcas, altísimos recuerdos de la firme base que sustenta la libertad de los mexicanos.

Muy cerca está el día en que la causa de la Reforma nada tenga que temer de la resistencia armada. Otras son sus exigencias, otros sus peligros, que toca a las leyes ante-ter y remediar. Proclamando los luminosos y fecundos principios de libertad religiosa y de perfecta independencia entre las leyes y los negocios eclesiásticos, la Reforma hizo lo que en este ramo importantísimo era más difícil y más urgente; y no se limitó a eso, porque desentrañó de aquellos principios muchas consecuencias de práctica y muy útil aplicación. Pero queda todavía mucho por hacer: y el gobierno ha creído que debía proveer eficazmente a la consolidación de la Reforma, dictando resoluciones adecuadas y previsoras que cierren para siempre la entrada de aquellos torpes y extraños conflictos, de aquellos trastornos y escándalos perdurables, y de aquellos abusos irritantes que tan abundantemente surgían de nuestra antigua legislación. Porque ésta hizo de la nación y de la Iglesia católica, una amalgama funesta, que entre nosotros importaba la renuncia de la paz pública, la negación de la justicia, la rémora del progreso, y la sanción absurda de obstáculos invencibles para la libertad política, civil y religiosa.

La Reforma destruyó este ominoso sistema. En vez de la incierta libertad religiosa que parecía concedida a los habitantes de la República, vino la nueva institución a levantar del pensamiento que se refiere a Dios y de los homenajes que se le tributan, el extraño peso de las leyes puramente humanas. Pero tan mezclados andaban y confundido nuestro derecho público y civil con la teología y los cánones que si el legislador no expresase por lo menos los principales corolarios del principio que estableció la libertad de conciencia, sobre la base de una perfecta separación entre las leyes y los asuntos puramente religiosos, debería temerse que en muchas ocasiones aquel principio salvador viniese a ser ilusorio y vano, por la desidia, la irreflexión, la fácil e imprevisiva condescendencia y el ciego instinto de rutina en diversos funcionarios públicos; mientras los enemigos de la libertad una vez perdida su esperanza en los motines, emplearían todos los sofismas y todos los artificios imaginables para impedir la entera y general planteación de la Reforma.

Esa institución reciente, innovadora en sumo grado, fecunda en trascendencias gravísimas, y tan esencial para la felicidad de la patria, como tenazmente combatida por los hombres de los privilegios, no debía quedar a merced de la suerte que le deparasen autoridades sin normas, y doctrinas y prácticas desconocidas. Aun las que fuesen mejores, ¿podrían suplir nunca el silencio de las leyes en los puntos que necesitaban de un arreglo expreso para llenar los vacíos del sistema que por dicha caducó?

Además los acontecimientos exigían ya la expedición de una ley que desarrollara el principio de la libertad religiosa. La nación toda sabe cuáles eran las pretensiones que en nombre del obispo de Linares fueron dirigidas por su secretario al gobierno de Tamaulipas. Verdad es que los diarios de México dieron a luz una declaración de aquel prelado, negando que semejante solicitud fuese hecha con arreglo a sus instrucciones; pero el gobierno general, sin perjuicio de las órdenes libradas para que se esclarezca la insigne falsedad que de todos modos se ha cometido en este conato perfectamente frustrado, ha debido ver en él y en otros que tienen el propio blanco, no menos que en diversas prácticas, resoluciones y aspiraciones, cuán urgente era establecer con claridad y precisión los lindes naturales del Estado y de la Iglesia, y arreglar el ejercicio de la libertad religiosa, en términos de que fuese amplia, igual para todos, y por lo tanto sin reservas ni preferencias, y sin más restricciones que las inherentes a toda especie de libertad reconocida por las leyes.

Con lo dicho hasta aquí se comprenderán sin esfuerzo los principios más cardinales que han presidido a la formación de la ley anexa a esta circular. De la libertad en materia de religión proceden los cultos, como la derivación y la más generalizada manifestación de ese derecho ejercido por muchos hombres que profesan unos mismos principios religiosos. De consiguiente, la libertad mencionada y su ejercicio gozan de igual protección, mientras no afecten los derechos de la sociedad política o de los individuos que la forman. Una iglesia no podrá ni deberá constituirse sino por la espontánea voluntad de sus miembros, ni ejercer sobre ellos más que una autoridad pura y simplemente espiritual, si bien por lo relativo a sus negocios económicos goza (con excepción del derecho para adquirir bienes raíces) de todas las facultades que una asociación legítima puede tener y disfrutar. Como el Estado garantiza la libertad de conciencia, prohíbe a las iglesias, a sus ministros, a las mismas leyes, imponer coacción y penas del orden civil en asuntos meramente religiosos. Pero así los actos vedados por las reglas de los cultos como los que éstos permitan u ordenen se colocan forzosamente bajo el imperio de la potestad pública, si envuelven una violación de las leyes: y en tal caso éstas consideran tan sólo aquello que les incumbe, sin tocar para nada la calidad y trascendencia que las religiones atribuyan a los actos referidos. Separando la Reforma al Estado y a la Iglesia, y restituyendo a entreambos la plenitud de acción que tan viciosa y fatalmente habían compartido y contar lo que hizo que desaparecieran de nuestra legislación los llamados recursos de fuerza. No se mezclará el Estado en las cosas de religión; pero tampoco permitirá ni una sombra de competencia, en el pleno régimen de la sociedad: y cualquiera usurpación de la autoridad que ella sola puede conferir, no será asunto de ninguna controversia y declaraciones que embarquen la averiguación y castigo de un atentado semejante, bajo las reglas generalmente establecidas en esta razón.

Por los mismos principios debe considerarse caduco el privilegio de asilo en los templos. Aquellos preámbulos embarazosos para la plena y expedita administración de la justicia: aquellas discusiones con la autoridad eclesiástica para la consignación llana de los reos: aquellas injustas gracias que era preciso conceder, son cosas tan opuestas a la majestad de las leyes, y a la independencia y justificación de la autoridad civil, que sería perder el tiempo detenerse a demostrarlo. Ni hubiera sido posible dejar esa inmunidad como favor a un culto, sin extenderla a todos los demás, cuando es constante que a ninguno de ellos se debe conceder, si se han de seguir los dictados de la razón y de la pública conveniencia. Hubo un tiempo en que por esa institución lograban los infelices abrumados de vejaciones o perseguidos por enemigos poderosos, un refugio contra los rigores de su destino.

Transcurrieron los siglos y los reos acogidos a sagrado pudieron por la intervención y solícitos cuidados de los obispos, redimirse de la pena legal con penitencias y con la enmienda de su índole y de sus costumbres, Más tarde, por una extraña confusión de ideas falsas y heterogéneas, creyeron muchos que los lugares dedicados al Ser Supremo debían proporcionar inviolable seguro a los reos de los mayores crímenes. Pero en la República no hay ninguna opresión autorizada o permitida por nuestro derecho: y el hombre que por acaso fuera víctima de esta violencia, lejos de temer que se le extraiga de ningún lugar en nombre de las leyes para someterlo a nuevos ultrajes, tiene libre el acceso a las autoridades para alcanzar de ellas su legítima satisfacción y desagravio. Lo que es laudable empeño de los antiguos obispos para dedicarse a la corrección de los retraídos, es una cosa bien olvidada largo tiempo hace. Por otra parte nadie piensa hoy día que el Supremo Autor y Legislador de las sociedades se complazca en ver que la justicia, base y norma de todas ellas, sea rudamente quebrantada en prueba de insigne religión. Por último, las reglas eternas de la justicia, y las garantías de su aplicación, alcanzan y deben alcanzar a todas partes: las leyes deben ser poderosas en los templos, en los altares, en donde quiera que puedan ser ofendidas. A este resultado se aproximaba nuestro antiguo derecho limitando el número de los templos que gozaban del privilegio de asilo y extendiendo el catálogo de los delitos exceptuados de esa protección. Las formidables preocupaciones religiosas iban disipándose aunque lentamente, a la voz incesante de la justicia, que al fin hubo de ser atacada por las leyes de la Reforma.

La misma separación del Estado y de la Iglesia conduce a declarar, que si bien los hombres en quienes la nación ha depositado su poder y su fuerza, tienen la misma libertad religiosa que todos los habitantes del país, no deben con todo eso, y aun por causa de aquella libertad, unir su representación oficial con el culto aceptable para su conciencia. Los miserables conflictos que ese extraño empeño de la autoridad ha producido en otro tiempo, bastarían para decidirnos a colocarla en su propia y digna esfera; y por lo demás no puede revocarse a duda que las demostraciones de esta clase ordenadas por la ley en obsequio de un culto, serían abiertamente incompatibles con la libertad religiosa.

¿Qué significa la publicidad de los cultos garantizada por las leyes de la Reforma? En el estado presente de las sociedades humanas, aquella publicidad presupone la libertad de poseer templos, en que los actos y oficios religiosos puedan celebrarse con

la solemnidad que a los interesados pareciese conveniente. Pero la manifestación de esta clase en lugares destinados al uso común, es a todas luces una cuestión de policía, cuya solución compete a la autoridad social. Creada ésta para velar en la conservación del orden y de la justicia, no concederá su licencia para semejante ampliación graciosa, sino cuando le pareciere que por virtud o con ocasión de ella, no recibirán detrimento alguno aquellos objetos cardinales de su institución. Otorgada la libertad de conciencia, los desacatos hechos fuera de los templos a los objetos de un culto, no serían punibles por su naturaleza sola: y esta contrariedad sería demasiado probable en muchísimos casos, lo mismo que sus results, porque los hombres hacen alarde con frecuencia de parecer hostiles o por lo menos tan despreciadores de los cultos que no profesan, como irritables y exigentes en lo que pertenece al que han abrazado. A estas consideraciones han debido agregarse otras sacadas del espíritu de la nación en general, y de nuestras diversas poblaciones en particular, sobre las prácticas solemnes religiosas fuera de los templos: y por último se ha tenido muy presente que junto a las muestras de generosidad prodigadas por el pueblo en la guerra terrible que le han declarado las clases privilegiadas, está el cambio profundo de la opinión sobre la respetabilidad y pureza de miras del clero, pues en gran parte ha sostenido con toda su influencia y recursos, la empresa de acabar con la soberanía de la nación y la igualdad republicana. La memoria de esta cooperación empeñosísima nunca mostrada para salvar la patria en sus más duros conflictos, naturalmente se despertará con la ostentación de las funciones sacerdotales fuera de los templos, y es muy fácil calcular los resultados. Por el extremo opuesto se ha previsto que de día en día crecerá el número de clérigos católicos sumisos y obedientes a las leyes.

Pesándolo todo, el gobierno federal se ha persuadido de que si en diversos lugares y en muchos casos no se pulsará inconveniente para otorgar la licencia de que se trata, más deben ser todavía las ocasiones en que con buenos fundamentos deba rehusarse. La ley por lo mismo quiere que en cada caso ejerza su prudente arbitrio la autoridad local, no abandonada a sí misma, sino guiada por las luces superiores de los gobierno cuyas órdenes obedezca, y por las reglas que la misma ley fija para evitar en lo posible que el orden y la justicia padezcan detrimento por estas concesiones, y que se repita el mal, si por acaso llegue a suceder.

De la experiencia propia y extraña hemos aprendido cuán poderosa suele ser la influencia de los malos sacerdotes en daño del público y de los particulares. Nosotros teníamos en esta materia leyes terminantes que han sido corroboradas añadiéndose ahora diversas prevenciones para que en ningún caso queden impunes las incitaciones y menos las órdenes criminosas, que los sacerdotes de un culto se permitan, abusando horriblemente de su ministerio. La ley está en eso justificada por la frecuencia, la gravedad y trascendencia de los abusos que castiga.

Declarando la misma ley que el poder civil no intervendrá en las prestaciones de los hombres para sostener el culto de su elección y los ministros que lo dirigen, salvo cuando se intente hacer el pago en bienes raíces, o cuando la protección legal se haya de dispensar contra la fuerza y el dolo, comprendió claramente los diezmos en esas prestaciones: y la ley preexistente que hizo cesar la obligación civil de pagar aquéllos,

quedó de esta manera plenamente confirmada. Ninguna alteración hace en este sentido el artículo que limita la validez de las cláusulas testamentarias sobre pagos de diezmos, a la parte de bienes que las leyes abandonan a la libre voluntad del testador; pues el objeto de esta restricción para los diezmos y para las demás cosas que abraza, es únicamente impedir que se repitan los abusos experimentados ya, de calificarse en los testamentos y considerarse luego estas responsabilidades de pura conciencia, como deudas del testador, para que se dedujesen de su caudal como todas las otras sin la menor consideración al derecho hereditario.

Más aunque la nueva ley ha consultado a las exigencias del orden público y de la justicia, no se ha olvidado de proteger con especial solicitud el libre ejercicio de los cultos en los templos, ni de conceder a los sacerdotes aquellas extensiones que la civilización autoriza y convienen a ese ministerio; el cual no queda por eso singularizada, pues vemos concedidas las mismas franquezas a diversas personas con motivo de sus cargos y profesiones.

Para no hablar de otros puntos menos interesantes que esta misma ley arregla por decisiones cuyo espíritu y motivos fácilmente se comprenderán, sólo me debo fijar en lo que ella dispone con relación a sepulcros, matrimonios y juramentos.

Bien está que la religión intervenga en las exequias de los muertos: y si los sacerdotes de un culto concedieran o negaren estos oficios religiosos, no sólo por espíritu de secta, más también por espíritu de justicia; si no tributasen esa consideración a los públicos delinquentes; si de la negación de sepultura no hiciesen un acto de sedición, si nunca mostraran menosprecio a los cadáveres de los pobres, y mucho menos difiriesen su inhumación como un medio coactivo para que los deudos pagasen la cantidad fijada en los aranceles; entonces podría pensarse que los ministros de ese culto ejercían en el particular una intervención de buena ley, porque la sola y única disposición extraña a la moral universal, es decir, la negativa de una iglesia para ejercer actos funerales con los restos de un hombre que al morir no hubiese estado en su comunión, estaría en la naturaleza misma de las religiones. Pero en todo eso a la sociedad incumben dos cosas nada más: en primer lugar la policía relativa a los cadáveres y sus sepulcros, por consideración al público; y en segundo lugar la represión de todo ultraje y de todo destino impropio a los restos del hombre; y eso por la dignidad de la naturaleza humana. En lo demás bien claro es que ninguna decisión, ninguna repulsa de un carácter religioso, puede entorpecer la acción plenísima de la autoridad civil en ambos objetos.

Relativamente al matrimonio sabe todo el mundo que el contrato a que debe su origen, fue y debió ser objeto de las leyes, hasta que por el abandono de la autoridad pública y el desarrollo disforme de los principios teocráticos, las preces y bendiciones religiosas que con todo el respeto a ellas tributado, no se consideraban sino como formalidades accesorias al contrato constitutivo de esta unión, se convirtieron en su parte más principal y quedó todo lo concerniente al matrimonio bajo la dependencia exclusiva del sacerdocio. La Reforma no podía olvidarse de restituir a la sociedad su incomunicable poder sobre el primero de los contratos, dejando a la religión las prácticas que ella destine a santificarlo. Por causa de ellas, el clero había traído a sí la plena dirección del contrato mismo que constituye la unión legítima de ambos sexos; y nosotros no teníamos

por matrimonio válido sino el que pluguiese a nuestros sacerdotes admitir y autorizar. La Reforma volvió a sus quicios esta institución, que sólo podía mantenerse fuera de ellos mientras lo consintiese la autoridad civil. Restauración era esta no sólo justa y lógica, sino altamente requerida por los enormes abusos que el espíritu de facción y otras causas no menos vituperables habían introducido en la administración del matrimonio por el clero. ¿Qué derecho, cuál razón plausible podía recomendar que el fundamento de la sociedad y las más interesantes relaciones en la vida del hombre quedasen a la merced y arbitrio de los obispos conjurados contra la Libertad y las leyes de la nación? ¿debía tolerarse por más tiempo que en sus manos fuese el matrimonio una arma de sedición, y que los hombres cuyo solo e inaudito crimen ha sido obedecer las leyes de su patria, no pudiesen legitimar como todos los otros la elección de la compañera de su suerte y de toda su vida? ¿continuaría siendo en muchos casos el dinero una de las buenas causas para dispensar impedimentos en los matrimonios? ¿y debía por el contrario sufrirse que en una democracia fuese a menudo la indigencia un impedimento positivo para matrimonios irreprochables en el sentido de la moral y de la justicia?

Después de la Reforma, el único matrimonio legítimo y valedero es el civil, para el cual no hacen las leyes distinción de personas: el pobre y el rico, el que profesa los principios liberales y el que los reprueba, todos con perfecta igualdad son admitidos a contraerlo: y como la justicia ha dictado las excepciones, el dinero nada puede contra ellas. ¿Cuáles principios ofende el matrimonio civil? ¿Serían por ventura los de algún culto? Pero la ley ha tenido especial cuidado de no intervenir en las prácticas puramente religiosas concernientes al matrimonio. Sin duda el que se contrajere con menosprecio de las formalidades que prescribe la ley, es nulo, y de él no puede dimanar ninguno de los efectos civiles que produce el matrimonio legítimo con relación a los esposos, a sus bienes y descendencia. Tal pena es análoga, merecida y eficaz; por eso y por otras razones concluyentes no fija otras la nueva ley, a no ser cuando en los matrimonios que anula intervengan los graves delitos enumerados por el artículo 20. Y si el clero católico rehúsa todavía observar sus propios máximas y limitarse, como ellas prescriben, a las preces y bendiciones que consagren las uniones legítimas; si niega a las leyes de este país en orden a los matrimonios, el poder que reconoce en las de otras naciones; en una palabra, si persiste en estimar buenos y regulares aquellos enlaces que desconoce nuestro derecho, sucederá una de dos cosas: o que le haga cambiar de rumbo la opinión que ha de formarse por fuerza con arreglo al interés de los hombres por lo que más aman, o que pierda en los ánimos de todos su importancia y sus prestigios una intervención, que por culpa exclusiva del clero dejaría éste de ejercer en lo concerniente a la santificación del matrimonio, en que todos los cultos tienen por la ley amplísima libertad.

Vengamos al juramento. Su prestación en obsequio de la carta fundamental, no menos que las retractaciones de que ha sido objeto, figuran demasiado en la historia de las últimas revueltas, gracias a la funesta interpolación de los principios religiosos en las leyes de la república. En un tiempo ya remoto, cuando los superiores, los padres y maridos lo mismo que los jefes de la sociedad, cada uno en su esfera, desataban sin contradicción los juramentos adheridos a obligaciones imprudentes o ilegales, no podía suceder, y eso se comprende con perfecta claridad, que este vínculo religioso y su

anulación turbasen el orden público ni la exacta observancia del derecho privado. Más tarde, cuando por encargo de los empaedores, ejercieron los obispos la facultad de resolver sobre la validez o insubsistencia del juramento en los negocios civiles; la alta consistencia del poder social no menos que la conducta generalmente recomendable de las personas a quienes se investía de esta facultad, estorbaron que los abusos se hicieran sentir desde luego. Después, cuando esta delegación se quiso hacer valer como derecho propio, y el fuero eclesiástico se declaró el solo competente para conocer de los innumerables negocios civiles en que el juramento debía prestarse y se prestaba de hecho; los estados en que la opinión favorecía estos avances no podían quejarse de agravio alguno; y los soberanos que no aceptaron el nuevo derecho tuvieron la cordura de prohibir los juramentos en los negocios particulares. Pero no hubo género de males que no sufrieran las naciones, cuando los Papas se arrogaron la facultad de anular los juramentos adheridos a las instituciones que eran fundamentales de la sociedad civil. Evidentemente necesitaba ella de garantías; y se creyó encontrarlas y extinguir esas discordias y otras muchas entre el sacerdocio y el imperio, ya con el expediente que discutieron algunos príncipes de establecer la concordia sobre la base de su propia humillación, hacienda pleito homenaje en favor de los Papas, ya recabando de ellos concesiones o celebrando concordatos; ya fortificando a más de eso la autoridad civil no sólo en su esfera privativa sino en la que se estimó dimanada del encargo de proteger los cánones; ya instituyendo los famosos recursos que nosotros llamamos de *protección y de fuerza*, y que con la misma naturaleza y objetos, aunque bajo diversas denominaciones fueron creados en todas partes; ya fijando el requisito del pase para la admisión y cumplimiento de las bulas, breves y rescriptos pontificios; ya, en fin, desplegando aparte de todos estos medios un despotismo que se conceptuaba excelente y digno del gobierno real, y que produjo esas penas terribles y violentas que ponían a los sacerdotes merecedores del real desagrado fuera del derecho común en sus delitos de desobediencia al soberano, como habían gozado en lo demás de grandes ventajas y prerrogativas contrarias al mismo derecho. Con esos medios, con ese poder tiránico se sostuvieron las monarquías contra los embates de una institución desbordada, que varía de medios sin cambiar de designios, y que vuelve cuando le place, a las pretensiones y doctrinas que al parecer había abandonado, porque lleva la máxima invariable de no retractarlas ni condenarlas jamás.

Nadie ignora que los reyes de España lograron y ejercieron en las regiones americanas una autoridad tan grande sobre las instituciones de la Iglesia, que bien pudieron haberse llamado en innumerables ocasiones verdaderos pontífices de las Indias; y en verdad que bajo esta dominación sobre los cuerpos y las almas, ni el obispo más sedicioso ni el más santo hubieran soñado siquiera que podían execrar públicamente las leyes, ni inculcar la retractación de un juramento por ellas requerido, ni menos entrar de lleno y a las claras en la senda criminosa de las facciones.

Algunas veces la democracia misma ha tomado armas del arsenal del clero, forzándole a jurar ciertas instituciones sociales, como sucedió en Francia y como estuvo a punto de suceder en Jalisco, al publicarse su primera constitución, que reservó al estado el derecho de fijar y costear los gastos del culto.



¿Qué respeto ha merecido al sacerdocio católico el juramento que consagraba la independencia y las instituciones de la patria? León XII, como lo sabe todo el mundo, expidió una encíclica para exhortarnos a colocar otra vez sobre nuestros cuellos el yugo del virtuoso Fernando VII, sin curarse mucho del juramento prestado ni de la obediencia debida a los nuevos gobiernos americanos. Más tarde Pío IX hizo publicar su alocución, en que colmaba de improprios una constitución política que no teníamos, y que en su proyecto era diversa de la que plugo al pontífice hacer objeto de su severa reprobación, mientras por el contrario, colmaba de elogios a los que suponía que más violentamente la habían rechazado. Ni en esta, ni en la otra vez fue desatado por expresa declaración, el juramento que debió creerse adherido a las novedades que el jefe del catolicismo daba por altamente pecaminosas; pero muy bien puede decirse, o que en los despachos de Roma venía intencionada aunque implícitamente decidida aquella relajación; o que si allá se hubiese tenido noticia del juramento no por eso hubiera sido menos hostil para la República, la conducta de los pontífices romanos. Sólo que a la venida de la encíclica, nosotros habíamos entrado a banderas desplegadas por la senda del ultramontanismo, y por eso los mismos preladados católicos dieron honorífica sepultura a la carta del Papa, diciendo todos o casi todos, que no constaba de su autenticidad, ni descansaba en verídicos informes; mientras que la alocución de Pío IX llegó cuando había estallado la guerra entre las ideas liberales y aquellas añejas instituciones en que todavía se reflejaba el antiguo realismo, y sobre todo la oligarquía insoportable del gobierno colonial. Así con ser esa alocución una cosa menos resuelta y menos formal que la encíclica de León XII, hicieron de ella una tea incendiaria que todavía mantiene el fuego de la guerra intestina. Los obispos fueron mucho más lejos que los papas; y en vez de limitarse como éstos a exhortaciones y alabanzas por un lado, y a vehementes acriminaciones y desaprobaciones por el otro, declararon el juramento de la constitución ilícito y detestable, haciendo de su retractación una obligación tan estrecha y precisa, que sin cumplirla no podían esperar los juramentados que los sacerdotes de la Iglesia católica les administrasen los sacramentos, ni concediesen a sus cadáveres sepultura. Esto era una especie de excomunión lanzada contra todos los funcionarios y empleados públicos desde el más alto hasta el último en el orden civil y militar. No quisieron nuestros obispos guardar con su patria las reglas que les mandan abstenerse de estas demostraciones, cuando se tema que produzcan graves perturbaciones en la paz pública. Y la rompieron a sabiendas; pero será esta la última vez en que puedan tanto. Por lo demás, para completar el cuadro de la abyección a que ha venido el juramento, gracias a la conducta observada por los obispos mexicanos, ¿podría yo omitir que la retractación impuesta como satisfacción espiritual, se declaró luego dignamente sustituida con la adhesión al motín de Tacubaya; y que éste conservó su virtud expiatoria aun después que sus directores y caudillos se declararon pretendientes de gobierno, manifestando con toda solemnidad, que para dar al poder establecido en la ciudad de México algo de verdad y de forma, necesitaban de la aquiescencia de los pueblos que tuvieran a bien respetarlo y reconocerlo? ¿y quién ha podido olvidar que esa extraña conmutación dura todavía después que la política expectante de los amotinados, se convirtió en propaganda de sangre y de exterminio? ¡Tal es ahora la garantía del juramento para las



leyes mexicanas! Éstas lo habían respetado, pues en muchos casos lo mandaban hacer; pero los prelados católicos, invocando la religión, han descargado sobre él un golpe tan rudo que ya no sería posible mantener aquella institución en nuestro derecho público y privado. Los que en la mitad del siglo XIX se creyeron tan pujantes como los papas en la época tenebrosa de la edad media, lograron tan sólo con sus ensayos liberticidas irritar la democracia, de cuyo vigor no se habían apercibido; y ella tan fuerte y avisada como nunca, no sólo decidió vencer a los rebeldes sino cegar los más fecundos manantiales de las sediciones.

Tal es el grande objeto de la Reforma. La nueva ley, como arriba se dijo, no hace más que aplicar con franqueza los principios que aquélla consagró, y resolver a la luz de ellos, no sólo la cuestión del juramento, sino otras de las más graves en que los intereses y las doctrinas eclesiásticas habían fijado el espíritu y la letra de nuestras leyes. Para comenzar por el juramento, si quisiéramos desviarnos de las resoluciones que en la ley adjunta le conciernen, ¿dónde hallaríamos el medio de armonizar aquel acto religioso con la Reforma, con la libertad, con la estabilidad de la República? El gobierno democrático de un país en que el libre ejercicio de los cultos, y la independencia entre ellos y el poder civil, son cosas bien definidas y garantizadas, ¿hollaría sus títulos y quebrantaría sus máximas, para asumir el sacerdocio como los jefes de la antigüedad, como los zares, como los gobiernos protestantes; y se introducirá hasta el sagrado mismo de la conciencia humana, con la espada de la ley y con la virtud de la santificación y del anatema, para ordenar un acto esencialmente religioso, para confirmarlo o darlo por vituperable y nulo? ¿Sería esto lógico? ¿Sería justo? ¿Sería posible siquiera? ¿Y nos estaría mejor desempeñar a medias las funciones sacerdotales, e imponer la obligación de prestar juramentos, cuyo valor intrínseco habría de ser para los católicos el que fijase el pontífice o los obispos de esta nación, aun más decididos que el papa mismo, a declarar intempestivamente, que el vínculo religioso con que la sociedad creía que estaba ligado el deber de observar sus leyes, era nada menos que la perdición de las almas? ¿Y quién podría decir que el remedio estaba en castigar estas declaraciones, así como las negativas y retractaciones del juramento? Ante todas cosas era preciso saber si después de la Reforma debía quedar el juramento como condición esencial de un acto cualquiera en el orden civil, y como lo contrario es lo cierto a todas luces; como el Estado no puede ya prescribir ni un solo acto religioso, resulta con perfecta claridad que su exigencia en este sentido sería tiránica, y sus penas insoportables.

El juramento debía formularse con arreglo a la creencia religiosa del que lo prestaba. Ese era el derecho de España con ser ella más católica que Roma: ese era el derecho de México, que por mucho tiempo fue más católico que España. El legislador igualaba en esto al culto que tenía por verdadero con los que desechaba y proscibía: y perfeccionando nosotros esta nivelación, estaríamos obligados a pasar porque los ministros de todos los cultos decidieran en su caso la cuestión religiosa del juramento como lo han hecho los obispos católicos. Mal nos ha probado un error; ¿y nos precipitaríamos a cometer innumerables de la misma naturaleza?

Por otra parte, ¿cómo nosotros que hemos reconocido la libertad de conciencia impondríamos la obligación de jurar a los hombres cuyos principios religiosos conde-

nan ese acto? ¿Daríamos en favor de esas gentes una ley excepcional? ¿Daríamos en su daño una de proscripción?

¡Tantos afanes, tantas colisiones, tantos absurdos e injusticias, para ir en pos de una quimera! Porque apenas quedan restos de aquel espíritu religioso que en otros siglos hizo del juramento un vínculo superior a todas las pasiones y a todos los intereses. Las cosas han cambiado tanto, que muchos hombres eminentes han deseado con ardor que desaparezca al fin la condición de jurar los actos y obligaciones legales como germen fecundo de desacatos al Soberano Ser que todos los cultos veneran. El resfriamiento del antiguo ardor que exaltaba el juramento sobre todo decir, ha llegado hasta nosotros, y cualquiera puede certificarse de ello; pero además es tan dura la enseñanza que sobre juramentos encierra nuestra historia, que bastaría para suprimirlos aunque fueran compatibles con los principios de la Reforma.

Es verdad que en los negocios civiles el juramento no tiene la funesta nombradía que justamente ha alcanzado en la política del país; y con todo eso ha debido extinguirse sin excepción alguna; porque cualquiera que se aceptara sería absurda, supuestos nuestros principios y los del clero; porque si éste no muestra hoy la aspiración que realizó en otros tiempos de atraer a sí las causas todas en que había intervenido juramento, nadie nos asegura que no tornará cuando le convenga a sus antiguas máximas, principalmente cuando no los ha dado expresamente por atentatorias: porque si no parece probable esta retrogradación de su parte; no era menos inverosímil y sin embargo se verificó de hecho, su desatentada oposición contra el juramento prestado en obsequio de la carta fundamental y porque la República debe prever ella sola y con sus propios medios a todas las atenciones del gobierno civil, sin dependencia de una voluntad extraña por buena que se le quiera suponer; si ha de regirse por principios y doctrinas a que las leyes no pueden alcanzar.

¿A qué otra causa si no es el olvido de los buenos principios, se debe, que el juramento de la Constitución y las retractaciones de éste, hayan dado margen a tantas agitaciones y a tantas aflicciones profundas? ¿Por qué ese acto que en el orden político y civil no debía ser más que una seguridad religiosa de obligaciones legítimas y por lo mismo perfectas, había de convertirse en requisito esencial para constituir las y observarlas? ¿por qué el invocar a Dios o contradecir esta invocación, había de producir un título de derechos o un objeto de penas? ¿por qué el orden público había de tener como una de sus bases las versátiles inspiraciones religiosas, que ora daban por lícito y bueno el juramento legal, ora inclinaban los hombres a contradecirle públicamente, y dolerse de su prestación, ora les inducía a mostrarse pesarosos de haber manifestado aquel dolor, como tantas veces ha sucedido? El deber de guardar la Constitución ¿será menos entero y trascendental en todas las relaciones que abraza, porque tenga o le falte un juramento que lo corrobore? ¿no están sometidos a las prescripciones de ese código los juramentados lo mismo exactamente que los que han omitido jurar, sin hacer sobre este punto ninguna manifestación, y los que la hayan formulado, y los sacerdotes que la recomienden e impongan? Qué importan al poder público esas demostraciones y emisiones religiosas y todas las opiniones y juicios del mismo género, puesto que la ley no puede interpretar las doctrinas de los cultos ni interponerse entre Dios y el hombre? En resolución todos los derechos, todas las obligaciones, todas las penas legales, deben

ser para la sociedad reales y efectivas, cualquiera que sea el dictamen de los sacerdotes sobre la bondad religiosa de ellas.

No es menester la dureza del despotismo ni el ejercicio de facultades extraordinarias para castigar la resistencia criminal que puedan oponer los ministros de los cultos a la observancia de nuestras leyes. Tampoco podemos ya sostener ninguna de aquellas instituciones que precavían con la sumisión del estado, sus conflictos con el sacerdocio, o pretendían vigorizar al primero con recursos exóticos, reconociendo siempre a la iglesia como partícipe del poder soberano. En consecuencia, la república no permitirá que se prolongue la serie de humillaciones tantas veces impuestas a sus agentes en Roma, ni pedirá gracias al pontífice ni le propondrá ajustes y transacciones para adquirir con respecto a algunos habitantes del territorio nacional, y a varios de los negocios civiles y criminales que dentro de él se susciten una autoridad que el papa no tiene y a la nación sobra, desde que con el heroísmo y la sangre de sus hijos conquistó su independencia. La república no admitirá para sí ningún derecho, ninguna obligación que tenga un carácter puramente religioso, ni protegerá los cánones o reglas de una iglesia; porque debe atender a la realización de un objeto mucho más elevado y justo; quiero decir, la protección de todos los derechos y la exacta observancia de las leyes por todos los hombres que en México existan, cualquiera que sea su símbolo sagrado y la dignidad o encargo de la misma naturaleza que sus correligionarios les atribuyan y reconozcan; fuera de que la tuición y defensa de los cánones que hemos tenido mil ocasiones de examinar, ¿no podría llevarnos como en otros tiempos hasta el exterminio de los disidentes? ¿Y qué nos quedaría entonces de la libertad de cultos y de todas las demás? No sucederá que nuestros altos funcionarios suspendan el pase a los despachos de Roma, para ver si son inofensivos a las prerrogativas del poder soberano, porque ni el papa tiene que mezclarse en nuestra política o en nuestras leyes, ni nosotros en sus decisiones puramente religiosas. Hemos garantizado la emisión libre de las ideas sobre todos los asuntos que puedan ocupar el entendimiento humano; pero el que las publique violando los mandamientos de la ley, no se eximirá de las penas que ella hubiese establecido, con decir que sólo repite lo que hayan declarado el papa, los obispos o cualquiera sacerdotes a quienes venere y obedezca por un principio de religión. No tendrá el gobierno de la Unión lo que se llamaba patronato, ni ejercerá por consiguiente la menor intervención en el nombramiento de los obispos, en la provisión de los beneficios eclesiásticos o en la institución de cualesquiera sacerdotes. La influencia que en esta materia había conservado la autoridad civil, no puede absolutamente combinarse con los nuevos principios y aparte de eso ha sido tan estéril y de tan enojosas memorias, como el juramento que exigíamos a los obispos antes de su consagración; no obstante que alguno de ellos lo hubiese prodigado de una manera asombrosa, después de calmar él mismo los escrúpulos que había mostrado como invencibles.

En una palabra; todas las instituciones y prácticas de los cultos quedan bajo la salvaguardia de las leyes, a condición de que éstas no sean infringidas y semejante salvedad no envuelve el más ligero menoscabo de la libertad concedida al catolicismo y a todas las religiones; porque no es más que el justo límite de todos los derechos que la sociedad humana puede garantizar. La misma prohibición de adquirir bienes raíces, no es una disposición especialmente dirigida contra las corporaciones eclesiásticas, pues

abrazaba también a las civiles; y solamente la nacionalización de los bienes antes administrados por el clero, tenía que ser excepcional y única, como lo era el mal inmensurable causado por la inversión de esa riqueza colosal. Como la ley que extirpó esos abusos es penal en la significación rigurosa de la palabra, todos los conatos de los sacerdotes por eludirla o violarla, toda cooperación manifestada por ellos en este sentido, no deben quedar y no quedarán impunes. Por lo demás, difícilmente hubieran podido justificar mejor que nosotros la nacionalización de estos bienes aquellos gobiernos que después de haberla decretado, figuran entre los más ilustrados del globo.

No se lisonjea el supremo magistrado de la República con la esperanza de haber hecho enteramente imposible la turbación de la paz a pretexto de religión; pero sí tiene la convicción más profunda de haber contribuido a poner la libertad de cultos en armonía con los mejores principios y con la opinión y necesidades del país: y cree haber impedido que nuestra misma legislación proveyera de armas a los rebeldes. De hoy más la soberanía de México y la institución republicana sólo tendrán enemigos impotentes, porque el Estado ha reasumido toda su potestad y no permitirá que ninguna voluntad particular se sobreponga a ella.

Para comprender todo lo que vale la Reforma y el espíritu recto que ha inspirado sus bases y desarrollo, es preciso considerar profundamente nuestra terrible historia por una parte, y por la otra, los extremos a que en varios países ha llegado la idea de innovación progresista, luchando con resistencias menos furiosas que las apuestas al paso de la democracia en México. Mas nosotros en medio de una guerra que no acaba todavía, nos hemos contentado con excluir de nuestro sistema social todo favor y persecución a instituciones que no están en la órbita del poder civil, y con dar leyes que sin distinción de ortodoxos y de incrédulos, protejan a todos los habitantes del país con la égida santa de la justicia.

No es de utilidad práctica la investigación del rumbo que hubieran podido tornar nuestros acontecimientos, si el clero mexicano en vez de la conducta que se ha complacido en seguir, hubiera favorecido como el de otros países, como el de Italia en estos momentos, el vuelo majestuoso de la democracia, para probar así que la religión cristiana se conforma grandemente con la elevación de la libertad, con los derechos de la soberanía, con el movimiento del progreso y con los títulos eternos de la humanidad. No es inverosímil que la mayoría de nuestros sacerdotes vuelva sobre sus pasos; pero cualquiera que haya sido y fuese en adelante su comportamiento, él no cambiaría en lo más leve la predestinación de la causa popular.

México terminará su glorioso levantamiento contra la oligarquía secular que lo abrumaba, logrando la última victoria que le falta en la guerra, y mostrando después una conducta que le engrandecerá más todavía, porque no se la inspirará una débil condescendencia ni un despotismo ciego y feroz, sino la resolución firme de hacer que reine al fin sobre todos la ley que él imponga, ley que será justa porque se fundará en la igualdad, por la que han combatido tres generaciones mexicanas.

Tengo el honor de ofrecer a V, las seguridades de mi particular consideración.

Dios y Libertad. H. Veracruz, Diciembre 4 de 1860.

Fuente.

## Ministerio de justicia e instrucción pública

El Exmo. Sr. Presidente interino constitucional de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

*“El Ciudadano Benito Juárez, Presidente interino constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a todos sus habitantes hago saber: Que en uso de las amplias facultades de que me hallo investido, he tenido a bien decretar lo siguiente:*

*Artículo 1.* Las leyes protegen el ejercicio del culto católico y de los demás que se establezcan en el país, como la expresión y efecto de la libertad religiosa, que siendo un derecho natural del hombre, no tiene ni puede tener más límites que el derecho de tercero, y las exigencias del orden público. En todo lo demás, la independencia entre el Estado por una parte, y las creencias y prácticas religiosas por otra, es y será perfecta e inviolable. Para la aplicación de estos principios se observará lo que por las leyes de la Reforma y por la presente se declara y determina.

*Artículo 2.* Una iglesia o sociedad religiosa se forma de los hombres que voluntariamente hayan querido ser miembros de ella, manifestando esta resolución por sí mismos, o por medio de sus padres o tutores de quienes dependan.

*Artículo 3.* Cada una de estas sociedades tiene libertad de arreglar por sí o por medio de sus sacerdotes, las creencias y prácticas del culto que profesa, y de fijar las condiciones con que admita los hombres a su gremio o los separe de sí; con tal que ni por estas prevenciones, ni por su aplicación a los casos particulares que ocurran, se incide en falta alguna o delito de los prohibidos por las leyes, en cuyo caso tendrá lugar y cumplido efecto el procedimiento y decisión que ellas prescribieren.

*Artículo 4.* La autoridad de estas sociedades religiosas y sacerdotes suyos, será pura y absolutamente espiritual, sin coacción alguna de otra clase, ya se ejerza sobre los hombres fieles a las doctrinas, consejos y preceptos de un culto, ya sobre los que habiendo aceptado estas cosas, cambiaren luego de disposición.

Se concede acción popular para acusar y denunciar a los infractores de este artículo.

*Artículo 5.* En el orden civil, no hay obligación, penas, ni coacción de ninguna especie, con respecto a los asuntos, faltas y delitos simplemente religiosos: en consecuencia, no podrá tener lugar, aun precediendo excitación de alguna iglesia, o de sus directores, ningún procedimiento judicial, o administrativo por causa de apostasía, cisma, herejía, simonía, o cualesquiera otros delitos eclesiásticos. Pero si a ellos se juntare alguna falta o delito de los comprendidos en las leyes que ahora tienen fuerza y vigor y que no son por ésta derogadas, conocerá del caso la autoridad pública competente, y lo resolverá sin tomar en consideración su calidad y trascendencia en el orden religioso. Este mismo principio se observará cuando las faltas o delitos indicados resultaren de un acto que se estime propio y autorizado por un culto cualquiera. En consecuencia, la manifestación de las ideas sobre puntos religiosos, y la publicación

de bulas, breves, rescriptos, cartas pastorales, mandamientos, y cualesquiera escritos que versen también sobre esas materias, son cosas en que se gozará de plena libertad, a no ser que por ellas se ataque el orden, la paz o la moral pública, o la vida privada, o de cualquiera otro modo los derechos de tercero, o cuando se provoque algún crimen o delito; pues en todos estos casos, haciéndose abstracción del punto religioso, se aplicarán irremisiblemente las leyes que vedan tales abusos; teniéndose presente lo dispuesto en el artículo 23.

*Artículo 6.* En la economía interior de los templos y en la administración de los bienes cuya adquisición permitan las leyes a las sociedades religiosas, tendrán éstas en lo que corresponde al orden todas las facultades, derechos y obligaciones que cualquiera asociación legítimamente establecida.

*Artículo 7.* Quedan abrogados los recursos de fuerza.

Si alguna iglesia o sus directores ejecutaren un acto peculiar de la potestad pública, el autor o autores de este atentado, sufrirán respectivamente las penas que las leyes imponen a los que separadamente o en cuerpo lo cometieren.

*Artículo 8.* Cesa el derecho de asilo en los templos; y se podrá y deberá emplear la fuerza que se estime necesaria para prender y sacar de ellos a los reos declarados o presuntos, con arreglo a las leyes; sin que en esta calificación pueda tener intervención la autoridad eclesiástica.

*Artículo 9.* El juramento y sus retractaciones no son de la incumbencia de las leyes. Se declaran válidos y consistentes todos los derechos y obligaciones y penas legales, sin necesidad de considerar el juramento a veces conexo con los actos del orden civil. Cesa por consiguiente la obligación legal de jurar la observancia de la constitución, el buen desempeño de los cargos públicos y de diversas profesiones, antes de entrar al ejercicio de ellas. Del mismo modo cesa la obligación legal de jurar ciertas y determinadas manifestaciones ante los agentes del fisco, y las confesiones, testimonios, dictámenes de peritos y cualesquiera otras declaraciones y aseveraciones que se hagan dentro o fuera de los tribunales. En todos estos casos y en cualesquiera otros en que las leyes mandaban hacer juramento, será éste reemplazado en adelante por la promesa explícita de decir la verdad en lo que se declara o de cumplir bien y fielmente las obligaciones que se contraen: y la omisión, negativa y violación de esta promesa, causarán en el orden legal los mismos efectos que si se tratara conforme a las leyes preexistentes, del juramento omitido, negado o violado.

En lo sucesivo no producirá el juramento ningún efecto legal en los contratos que se celebren y jamás en virtud de él, ni de la promesa que lo sustituya, podrá confirmarse una obligación de las que antes necesitaban jurarse para adquirir vigor y consistencia.

*Artículo 10.* El que en un templo ultrajare o escarneciere de palabra o de otro modo explicado por actos externos, las creencias, prácticas u otros objetos del culto a que ese edificio estuviere destinado, sufrirá según los casos, la pena de prisión o destierro, cuyo *maximum* será de tres meses. Cuando en un templo se hiciese una injuria, o se cometiere cualquiera otro delito en que mediare violencia o deshonestidad, la pena de los reos será una mitad mayor que la

impuesta por las leyes al delito de que se trate, considerándolo cometido en lugar público y frecuentado. Pero este aumento de pena se aplicará de tal modo que en las temporales no produzca prisión, deportación o trabajos forzados por más de diez años.

Queda refundido en estas disposiciones el antiguo derecho sobre sacrilegio: y los demás delitos a que se daba este nombre, se sujetarán a lo que prescriban las leyes sobre casos idénticos sin la circunstancia puramente religiosa.

*Artículo 11.* Ningún acto solemne religioso podrá verificarse fuera de los templos sin permiso escrito concedido en cada caso por la autoridad política local, según los reglamentos y órdenes que los gobernadores del Distrito y Estados expidieren, conformándose a las bases que a continuación se expresan:

- 1<sup>a</sup>. Ha de procurarse de toda preferencia la conservación del orden público.
- 2<sup>a</sup>. No se han de conceder estas licencias cuando se tema que produzcan o den margen a algún desorden, ya por desacato a las prácticas y objetos sagrados de un culto, ya por motivos de otra naturaleza.
- 3<sup>a</sup>. Si por no abrigar temores en este sentido, concediere dicha autoridad una licencia de esta clase y sobreviniere algún desorden con ocasión del acto religioso permitido; se mandará cesar éste y no se podrá autorizar en adelante fuera de los templos. El desacato en estos casos no será punible, sino cuando degenerare en fuerza o violencia.

*Artículo 12.* Se prohíbe instituir heredero o legatario al director espiritual del testador, cualquiera que sea la comunión religiosa a que hubiere pertenecido.

*Artículo 13.* Se prohíbe igualmente nombrar cuestores para pedir y recoger limosnas con destino a objetos religiosos, sin aprobación expresa del gobernador respectivo, quien la concederá por escrito o la negará según le pareciere conveniente; y los que sin presentar una certificación de ella practicaren aquellos actos, serán tenidos como vagos y responderán de los fraudes que hubiesen cometido.

*Artículo 14.* Cesa el privilegio llamado de competencia, en cuya virtud podían los clérigos católicos retener con perjuicio de sus acreedores una parte de sus bienes. Pero si al verificarse el embargo por deuda de los sacerdotes de cualesquiera cultos, no hubiese otros bienes en que conforme a derecho pueda recaer la ejecución si no es algún sueldo fijo, sólo se podrá embargar éste en la tercera parte de sus rendimientos periódicos. No se considerarán sometidos a secuestro los libros del interesado, ni las cosas que posea pertenecientes a su ministerio, ni los demás bienes que por punto general exceptúan de embargo las leyes.

*Artículo 15.* Las cláusulas testamentarias que dispongan el pago de diezmos, obvenciones o legados piadosos de cualquiera clase y denominación, se ejecutarán solamente en lo que no perjudiquen la cuota hereditaria forzosa con arreglo a las leyes; y en ningún caso podrá hacerse el pago con bienes raíces.

*Artículo 16.* La acción de las leyes no se ejercerá sobre las prestaciones de los fieles para sostener un culto y los sacerdotes de éste; a no ser cuando aquéllas consistan en bienes raíces, o interviniere fuerza o engaño para exigir las o aceptarlas.



*Artículo 17.* Cesa el tratamiento oficial que solía darse a diversas personas y corporaciones eclesiásticas.

*Artículo 18.* El uso de las campanas continuará sometido a los reglamentos de policía.

*Artículo 19.* Los sacerdotes de todos los cultos estarán exentos de la milicia y de todo servicio personal coercitivo; pero no de las contribuciones o remuneraciones que por estas franquicias impusieren las leyes.

*Artículo 20.* La autoridad pública no intervendrá en los ritos y prácticas religiosas concernientes al matrimonio. Pero el contrato de que esta unión dimanara, queda exclusivamente sometido a las leyes. Cualquiera otro matrimonio que se contraiga en el territorio nacional, sin observarse las formalidades que las mismas leyes prescriben, es nulo, e incapaz por consiguiente de producir ninguno de aquellos efectos civiles que el derecho atribuye solamente al matrimonio legítimo. Fuera de esta pena, no se impondrá otra a las uniones desaprobadas por este artículo; a no ser cuando en ellas interviniere fuerza, adulterio, incesto o engaño, pues en tales casos se observará lo que mandan las leyes relativas a esos delitos.

*Artículo 21.* Los gobernadores de los Estados, Distritos o Territorios, cuidarán bajo su más estrecha responsabilidad de poner en práctica las leyes dadas con relación a cementerios y panteones, y de que en ningún lugar falte decorosa sepultura a los cadáveres, cualquiera que sea la decisión de los sacerdotes o de sus respectivas iglesias.

*Artículo 22.* Quedan en todo su vigor y fuerza las leyes que castigan los ultrajes hechos a los cadáveres y sus sepulcros.

*Artículo 23.* El ministro de un culto, que en ejercicio de sus funciones ordene la ejecución de un delito o exhorte a cometerlo, sufrirá la pena de esta complicidad si el expresado delito se llevare a efecto. En caso contrario, los jueces, tomarán en consideración las circunstancias para imponer hasta la mitad o menos de dicha pena, siempre que por las leyes no esté señalada otra mayor.

*Artículo 24.* Aunque todos los funcionarios públicos en su calidad de hombres gozarán de una libertad religiosa tan amplia como todos los habitantes del país, no podrán con carácter oficial asistir a los actos de un culto, o de obsequio a sus sacerdotes, cualquiera que sea la jerarquía de éstos. La tropa formada está incluida en la prohibición que antecede.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le de el debido cumplimiento. Dado en el palacio del gobierno nacional en Veracruz, a 4 de Diciembre de 1860.—*Benito Juárez.*—Al C. Juan Antonio de la Fuente, ministro de Justicia e Instrucción Pública.

Y lo comunico a V. para su inteligencia y cumplimiento.

Dios y libertad. H. Veracruz, Diciembre 4 de 1860.—*Fuente.*





10 de enero de 1861\*

Proclama de Juárez al volver a la Ciudad de México

¡Mexicanos!

Al restablecer el Gobierno legítimo en la antigua capital de la nación, os saludo por la restauración de la paz y por los óptimos frutos de las victorias que lograron vuestras huestes valerosas. En desahogo de mis sentimientos, debo mostrar a la faz del mundo, el orgullo que me cabe de tener por Patria un pueblo tan grande en el primer siglo de los pueblos.

¡Mexicanos! Cuarenta años hace que el jefe de las tres garantías dijo a nuestros padres que les había enseñado el modo de ser libres. Mas vosotros, de nadie sino de vosotros mismos, aprendisteis a acometer y rematar la empresa gigantesca de la democracia en México. Vosotros domasteis una facción audaz y poderosa y arrojasteis a los cientos sus títulos. Gracias a vosotros, gracias a vuestras legiones inmortales, no existe ya en la tierra de Hidalgo y Morelos la oligarquía armada, ni la otra más temible del clero que parecía incontrastable por la influencia del tiempo, de los intereses y de los prestigios.

¡Honor y gloria a los guerreros del pueblo y a sus insignes jefes, por haber peleado hasta conseguir que la Patria no sea más el objeto de cruel ansiedad para sus hijos, de compasión para sus amigos, de menosprecio y de asechanzas para los especuladores de sus desaciertos! En adelante no será posible mirar con desdén a la República Mexicana, porque tampoco será posible que haya muchos pueblos superiores a ella, ni en amor y decisión por la libertad, ni en el desenvolvimiento de sus hermosos principios, ni en la realización de la confraternidad con los hombres de todos los pueblos y de todos los cultos.

¡Mexicanos! En el estruendo de las batallas proclamasteis los principios de libertad y Reforma, y mejorasteis con ellas vuestro Código fundamental. Fue la Reforma el paladín de la democracia y el pueblo ha derramado profusamente su sangre por hacerla triunfar de todos sus enemigos. Ni la libertad, ni el orden constitucional ni el progreso, ni la paz, ni la independencia de la nación, hubieran sido posibles fuera de la Reforma y, es evidente, que ninguna institución mexicana ha recibido una sanción popular más

\* Relacionado en el listado documental con el número 208.

Informes y manifiestos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de 1821 a 1904. Publicación hecha por J.A. Castillón, Imprenta del Gobierno Federal, México, 1905, t. III, p. 4343.

*Benito Juárez, documentos, discursos y correspondencia.* Selección y notas de B.J. Tamayo, México, 1965, t. IV, p. 136.

solemne ni reunido más títulos para ser considerada como base de nuestro derecho público. Por eso mi Gobierno la ha sostenido con vigor y ha desarrollado con franqueza sus principios saludables.

Durante la terrible lucha del pueblo contra la aristocracia trasplantada de la colonia española a México independiente, nada ha tenido que hacer, sino apoyar el espontáneo y vigoroso impulso de la opinión. La buena senda era clara y segura, porque un pueblo denodado marchaba por ella. Mil veces más difícil hubiera sido realizar el criminoso empeño de una defección y, por otra parte, el mundo entero no hubiera podido ofrecerme un galardón que igualase a la conciencia de haberme identificado con las leyes y con la suerte de mi Patria en los días tormentosos de que ha salido con tanta gloria.

¡Mexicanos! Inmensos sacrificios han santificado la libertad en esta nación. Sed tan grandes en la paz como lo fuisteis en la guerra que llevasteis a un término tan feliz y la República se salvará. Que se consolide, pasada la lucha, esa unión admirable con que los Estados hicieron propicia la victoria. Que sea más profundo que nunca el respeto a la legalidad y a la Reforma, tan heroicamente defendidas, y la obediencia a los poderes generales, que son la garantía de la Federación y de la nacionalidad mexicana. Si ofrecéis el ejemplo de un pueblo libre que sabe darse y cumplir sus propias leyes; si cooperáis con vuestra voluntad potentísima al buen éxito de las medidas emanadas de una administración que ha sostenido con lealtad vuestra causa en tiempos azarosos, ¡mexicanos! las enormes dificultades de la gobernación, aglomeradas por la guerra, serán vencidas irremisiblemente: una amnistía tan amplia como la sana política puede aconsejarla y que, por lo mismo, no alcanzará a aquellos crímenes cuya impunidad sería una falta gravísima y de todo punto injustificable, restituirá la calma a los ánimos y restaurará el imperio de la moral arruinado por las sediciones; la justicia reinará en nuestra tierra; la paz labrará su prosperidad; la libertad será una realidad magnífica y la nación atraerá y fijará sobre sí la consideración de todos los Gobiernos y las simpatías de todos los pueblos libres o dignos de serlo.

En cuanto a mí, dentro de muy breve tiempo entregaré al elegido del pueblo el poder, que sólo he mantenido como un depósito confiado a mi responsabilidad por la Constitución. Dos cosas colmarán mis deseos: la primera el espectáculo, de vuestra felicidad y la segunda merecer de vosotros, para legarle a mis hijos, el título de buen ciudadano.

México, Enero 10 de 1861.

*Benito Juárez*



11 de junio de 1861\*

Decreto del Congreso, se declara presidente constitucional  
de la República al C. Benito Juárez

El Excmo. Sr. Presidente se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

El C. Benito Juárez, presidente interino constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el soberano congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo siguiente:

Es presidente constitucional de la República mexicana, por voto de la nación, el C. Benito Juárez.

Dado en el salón de sesiones del congreso de la Unión en México, a once de junio de mil ochocientos sesenta y uno.—Gabino F. Bustamante, diputado presidente.—G. Valle, diputado secretario.—E. Robles Gil, diputado secretario.

Por tanto, mando se imprima, publique y circule. Palacio nacional de México, a 11 de Junio de 1861.—Benito Juárez.—Al C. León Guzmán, ministro de Relaciones y Gobernación.

Y lo comunico a V. E. para su inteligencia y fines consiguientes.

Dios y Libertad. México, etc.—Guzmán.



\*Relacionado en el listado documental con el número 254.

Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación Mexicana*, Imp. del Comercio, México, 1876-1972. t. 9, p. 233.

Tratado de Londres

“S.M. la Reina del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda, S.M. la Reina de España y S.M. el Emperador de los franceses, considerándose obligados, por la conducta arbitraria y vejatoria de las autoridades de la República de México, a exigir de esas autoridades una protección más eficaz para las personas y propiedades de sus súbditos, así como el cumplimiento de las obligaciones que la misma República tiene contraídas para con ellas, han convenido en concluir entre sí una convención con el fin de combinar su acción común, y con este objeto han nombrado sus plenipotenciarios, a saber: S.M. la Reina del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda, al muy honorable Juan, Conde Russell, Vizconde Amberley de Amberley y Ardsalla, par del Reino Unido, miembro del Consejo privado de S.M. Británica, y primer Secretario de Estado de S.M. encargado del despacho de Relaciones Extranjeras: S.M. la Reina de España a D. Xavier de Istúriz y Montero, caballero de la orden insigne del Toisón de Oro, Gran Cruz de la real y distinguida orden de Carlos III, de la orden imperial de la Legión de Honor de Francia, de las órdenes de la Concepción de Villaviciosa y del Cristo de Portugal, Senador del Reino, ex presidente del Consejo de ministros y primer Secretario de S.M. Católica, y su Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario cerca de S.M. Británica: y S.M. el Emperador de los franceses, a S.E. el Conde de Flahaut de la Billarderie, Senador, General de división, Gran Cruz de la Legión de Honor y Embajador Extraordinario de S.M. Imperial cerca de S.M. Británica:—Quienes, después de haberse comunicado recíprocamente sus plenos poderes respectivos, los cuales encontraron en buena y debida forma, han convenido en los artículos siguientes:

”*Artículo 1.* S.M. la Reina del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda, S.M. la Reina de España y S.M. el Emperador de los franceses, se comprometen a adoptar inmediatamente después de que sea firmada la presente convención, las medidas necesarias para enviar a las costas de México fuerzas combinadas de mar y tierra, cuyo efectivo se determinará en las comunicaciones que se cambien en lo sucesivo entre sus gobiernos, pero cuyo conjunto deberá ser suficiente para poder tomar y ocupar las diversas fortalezas y posiciones militares del litoral mexicano. Además, se autorizará a los comandantes de las fuerzas aliadas para practicar las demás operaciones que se juzguen más a propósito, en el lugar de los sucesos, para realizar el objeto indicado en

\* Relacionado en el listado documental con el número 268.

*México a través de los siglos*, Barcelona, Espasa y Cía. Editores (s.p.i.), t. 5, p. 478.

la presente convención, y especialmente para garantir la seguridad de los residentes extranjeros. Todas las medidas de que se trata en este artículo se dictarán en nombre de las altas partes contratantes, y por cuenta de ellas, sin excepción de la nacionalidad particular de las fuerzas empleadas en su ejecución.

”*Artículo 2.* Las altas partes contratantes se comprometen a no buscar para sí, al emplear las medidas coercitivas previstas por la presente convención, ninguna adquisición de territorio ni ventaja alguna particular, y a no ejercer en los asuntos interiores de México ninguna influencia que pueda afectar el derecho de la nación mexicana, de elegir y constituir libremente la forma, de su gobierno.

”*Artículo 3.* Se establecerá una comisión compuesta de tres comisionados, cada uno de los cuales será nombrado por cada una de las potencias contratantes, y quienes serán plenamente facultados para resolver todas las cuestiones que pudieran suscitarse, con motivo del empleo o de la distribución de las sumas de dinero que se recobren en México, teniendo en consideración los derechos respectivos de las tres potencias contratantes.

”*Artículo 4.* Deseando, además, las altas partes contratantes, que las medidas que se proponen adoptar no tengan un carácter exclusivo, y sabiendo que los Estados Unidos tienen como ellas reclamaciones que hacer por su parte contra la República mexicana, convienen en que inmediatamente después de que sea firmada la presente convención, se remita copia de ella al gobierno de los Estados Unidos, y que se invite a dicho gobierno a adherirse a ella: y que previniendo esa adhesión, se faculte desde luego ampliamente a sus respectivos ministros en Washington, para que celebren y firmen colectivamente o por separado, con el Plenipotenciario que designe el Presidente de los Estados Unidos, una convención idéntica a la que ellas firman en esa fecha, a excepción del presente artículo. Pero como las altas partes contratantes se expondrían a no conseguir el objeto que se proponen, si retardasen en poner en ejecución los artículos 1º y 2º de la presente convención, en espera de la adhesión de los Estados Unidos, han convenido en no diferir el principio de las operaciones arriba mencionadas, más allá de la época en que pueden estar reunidas sus fuerzas combinadas en las cercanías de Veracruz.

”*Artículo 5.* La presente convención será ratificada, y el canje de las ratificaciones deberá hacerse en Londres dentro de quince días.

”En fe de lo cual los Plenipotenciarios respectivos la han firmado y sellado con sus armas. Hecho en Londres por triplicado a los treinta y un días del mes de Octubre del año del Señor de mil ochocientos sesenta y uno.—(Lugar del sello).—Russell.—(Lugar del sello).—Xavier de Istúriz.—(Lugar del sello).—Flahaut.”



24 de enero de 1861<sup>1</sup>  
Número 5165

Reformas a la Constitución Política de la República Mexicana de 1857

*Enero 24 de 1861.* —Decreto del gobierno. —Cesación del cobro de alcabalas. —Derecho de traslación de dominio. —Derogación de la pauta de comisos en el Distrito. —Efectos que quedan libres de alcabala y derecho municipal.

Excmo. Sr. —El Excmo. Sr. presidente se ha servido dirigirme el decreto que sigue: El C. Benito Juárez, presidente interino constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a todos sus habitantes, hago saber:

Que en uso de las amplias facultades de que me hallo investido, he tenido a bien decretar lo siguiente:

Art. 1. El día 1 de enero de 1862 cesará en toda la República el cobro de alcabalas por los efectos nacionales.

2. Seguirá cobrándose solamente la de traslación de dominio de propiedades raíces en las recaudaciones de contribuciones directas.

3. Queda derogada en el Distrito la pauta de comisos que entorpece el libre tránsito de los efectos nacionales por toda la República.

4. Los efectos que por ahora quedan gravados con la alcabala, pueden caminar sin guías ni pases, y dicho derecho lo pagarán precisamente en las garitas, sin otro requisito que la manifestación verbal del interesado, expresando la cantidad total de los efectos; después de lo cual, tomada razón por escrito en los casos necesarios, por ser considerable el cargamento, se procederá a reconocerlo.

5. En caso de ocultación o fraude, quedan sujetos los introductores a la pena de perder una tercera parte del cargamento si han querido defraudar un 20 p00 (*sic*), y a la de la totalidad si han querido defraudar más.

6. Los efectos aprehendidos en el acto de querer ser introducidos, salvando los fosos o barreras, o que se encuentren por caminos o veredas extraviadas y cercanas a las garitas, y que por este hecho se conozca que quieren eludirlas, o en todo otro caso de fraude manifiesto, se perderán en su totalidad.

7. Para la aplicación de estas penas, se promoverá por los aprehensores un juicio sumario ante el juzgado de Distrito sin apelación a tribunal superior si se versaren menos de quinientos pesos. El interesado puede establecer el juicio administrativo ante los jefes de oficinas.

8. la distribución de los efectos secuestrados o del dinero que importen, si se rescatan, se hará solamente entre los aprehensores denunciadores por partes iguales.

<sup>1</sup> Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, edición oficial, México, 1878, tomo IX, pp. 18-20.

9. Inmediatamente que se publique este decreto quedan libres de alcabala y derecho municipal, los efectos siguientes:

Aceites de todas clases: —Ajonjolí —Alegría —Almagre, Almidón —Alpiste —Alquitrán —Alumbre de todas clases —Anís limpio y sucio —Aparejos de cuero de todas clases —Armas de agua —Atarreas de cuero de todas clases —Azafrancillo —Azufre de todas clases —Badanas de todas clases —Bagre —Barniz —Barriles vacíos de todos tamaños —Bateas —Batidillo —Bobo (pescado) —Botas de campana —Botellas y botijas de jarabes —Botellas y botijas vacías —Brasil (palo) —Bronce —Buche y cola de pescado —Burros —Caballos —Cabestros de cerda —Cabritos —Cacao de todas clases —Calabaza tacha —Calabazate —Camarón —Camote tachado y pasado —Caña fístula —Caparrosa —Carbón —Carey —Carnes muertas de todas clases —Cascalote —Cáscara de encino —Ídem de palo picante —Ídem de timbre —Cebada germinada —Cera de Campeche —Cerote —Cerveza —Chía —Chipotle —Chiltepiquí —Chitle blanco y prieto —Chocolate —Cigarreras de badana —Ciruela pasada —Cobre labrado nuevo y viejo —Comino limpio y sucio —Conservas —Copalchi —Corambres —Corderitos de leche —Cordobanes —Coyundas —Cuartas de peal y otras materias —Cuerno —Culantro —Cuñetes y latas de escabeche de todas clases —Curbina (pescado) —Destiladeras de piedra y de barro —Dátil cubierto, pasado o azucarado —Dulces secos de todas clases —Esencias de todas clases —Extracto de palo de Campeche —Estribos de todas materias —Fideo y toda clase de masas de harina —Flor de naranjo fresco o seca —Fustes —Gamuzas de todos tamaños —Gengibre —Gomas de todas clases —Guayabate —Higo pasado —Hueva —Jabón corriente y de olor —Jaldre —Jamón —Jáquimas de todas clases —Lardo o pudrición de tocino —Lechoncitos (cerdos) —Lenteja —Leña —Linaza —Liquidámbar —Magnesia en piedra o molida —Manteca de cacao —Melado —Mostaza —Mulas —Nieve —Ocre —Ocrillo —Orégano —Palos de tinte —Pastas de harina —Peales de todas clases y tamaños —Peines y peinetas de todas clases —Pescado de todas clases —Pimienta —Plátano asoleado o pasado —Polvillo de Oaxaca —Quesito fresco o de Ixtapa —Ídem de tuna —Raíz de Jalapa —Ropa hecha —Sal catártica beneficiada o sin beneficiar —Salitrón —Salitre —Sebo lamparilla —Semilla de alfalfa —Semilla de nabo —Sillas de montar —Sobrenjalmas —Sombra parda —Sulfato de fierro y otros —Tequezquite —Tescalama —Tierra roja —Trigo de centeno —Hule en pasta o liquido —Uvate —Vainilla —Valeriana —Venados de todos tamaños —Vino de tuna, de perón y otras frutas —Hierba de Puebla —Yesca —Yeso en piedra y calcinado —Zaleas curtidas, sin curtir y morriñas —Zapatos de todas clases —Zarzaparrilla —Zumo de perón.

El frijol queda reducido a tres reales carga, y el municipal a seis centavos.

Dado en el palacio del gobierno federal en México, a 24 de enero de 1861. —Benito Juárez —Al C. Guillermo Prieto, ministro de Hacienda y Crédito público.

Y lo comunico a V.S. para su inteligencia y fines consiguientes.

Dios y Libertad. México, etc. —Guillermo Prieto.



Abril 14 de 1862<sup>2</sup>  
Número 5600

*Abril 14 de 1862.* —Decreto del gobierno. —Se restablecen las alcabalas.

El C. presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

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

Que en atención al desnivel que se nota en el comercio, y deseando evitar los perjuicios que esto ocasiona al mismo, y en consideración al estado que guarda la República con motivo de la guerra extranjera; haciendo uso de las facultades concedidas al Ejecutivo por el congreso de la Unión en 11 de Diciembre último, he venido en decretar lo siguiente:

Artículo único. Se restablecen por ahora las alcabalas en los Estados de la República donde no las haya actualmente.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Palacio de gobierno federal en México, a 14 de abril de 1862. —Benito Juárez. —Al C. Manuel Doblado, ministro de Relaciones y Gobernación, y encargado de la Secretaría de Hacienda y Crédito público.

Y lo comunico a ud. para su inteligencia y cumplimiento.

Libertad y Reforma. México, etc. —Por ocupación del Sr. ministro, José H. Núñez.



Abril 29 de 1863<sup>3</sup>  
Número 5858

*Abril 29 de 1863.* —Decreto del gobierno. —Se ratifica la erección del Estado de Campeche.

El C. presidente constitucional de la República ha tenido a bien dirigirme el decreto que sigue:

Benito Juárez, presidente constitucional, etc., sabed que:

Considerando que ha emitido ya su voto en favor de la erección del Estado de Campeche, la mayoría de las legislaturas de los Estados, a saber: Aguascalientes, Colima, Chiapas, Durango, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Zacatecas, he tenido a bien decretar lo siguiente:

Artículo único. El gobierno de la Unión, en uso de las amplias facultades de que se halla investido, ratifica la erección del Estado de Campeche.

México, 29 de Abril de 1863. —Benito Juárez. —Al C. Juan Antonio de la Fuente, ministro de Relaciones y Gobernación.

Y tengo la honra de comunicarlo, etc. —México. —Fuente.



<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 434.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 613.



Noviembre 20 de 1868<sup>4</sup>  
Número 6457

*Noviembre 20 de 1868.* —Ministerio de Gobernación. —Decreto del Congreso erigiendo el Estado de Coahuila.

Secretaría de Estado del despacho de Gobernación. —El ciudadano presidente de la Republica se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

Benito Juárez, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a todos sus habitantes, sabed:

Que el congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo que sigue:

El Congreso de la Unión, habiendo observado los requisitos prescritos en la fracción 3<sup>a</sup> del Art. 72 de la Constitución, decreta:

Queda definitivamente erigido el Estado de Coahuila, con el nombre de: “Coahuila de Zaragoza.”

Salón de sesiones del congreso de la Unión. México, Noviembre 18 de 1868. —Guillermo Valle, diputado presidente. —Joaquín Varanda, diputado secretario. —Juan Sánchez Azcona, diputado secretario.

Por tanto, mando imprima, publique y circule. Dado en el palacio nacional en México, a 20 de noviembre de 1868. —Benito Juárez. —Al C. José Maria Iglesias, ministro de Gobernación.

Y lo comunico a ud. Para su inteligencia y fines consiguientes.

Independencia y Libertad. México, noviembre 20 de 1868. —Iglesias. —Ciudadano gobernador del Estado de...



Enero 16 de 1869<sup>5</sup>  
Número 6507

*Enero 16 de 1869.* —Ministerio de Gobernación. —Decreto del Congreso erigiendo el Estado de Hidalgo.

Secretaría del Estado y del despacho de Gobernación. —Sección 2<sup>a</sup>. —El ciudadano presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

Benito Juárez, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a todos sus habitantes, sabed:

Que el congreso de la Unión ha tenido a bien dirigirme el decreto que sigue:

El congreso de la Unión, habiendo observado las prevenciones de la fracción III del Art. 72 de la Constitución, decreta:

Artículo único. Queda definitivamente erigido en nuevo Estado de la Federación con el nombre de Hidalgo, la porción de territorio del antiguo Estado de México, compren-

<sup>4</sup> *Ibid.*, tomo X, p. 459.

<sup>5</sup> *Ibid.*, tomo X, pp. 517, 518.

dida en los distritos de Actopam, Apam, Huascaloya, Huejutla, Huichapam, Pachuca, Tula, Tulancingo, Ixmiquilpan, Zacualtipan y Zimapan, que formaron el segundo distrito militar, creado por decreto de 7 de junio de 1862.

Transitorios.

Art. 1. El Ejecutivo, con aprobación del congreso, nombrará un gobernador provisional que se encargue de expedir la convocatoria para el nombramiento de diputados a la legislatura y gobernador del nuevo Estado, y de regirlo mientras se instalan los poderes que se elijan popularmente. Para expedir la convocatoria y gobernar el Estado, se sujetará a las prescripciones de la Constitución, ley electoral y demás disposiciones vigentes en el Estado de México. En casos extraordinarios podrá obtener del presidente de la Republica las autorizaciones necesarias para afrontar la situación; pero sin que en ningún caso ellas comprendan la suspensión de las garantías otorgadas por la Constitución general o la del Estado de México.

2. El gobernador provisional no podrá ser electo popularmente para el mismo cargo, y quedará obligado a dar cuenta de los actos de su administración ante la legislatura que se elija en el Estado.

3. Se convocará a la legislatura con el doble carácter de constituyente y constitucional. Usará de sus facultades constitutivas para formar la constitución propia y adecuada al nuevo Estado, dentro del preciso e improrrogable término de un año contado desde su instalación. Para funcionar como constitucional, se sujetará a los preceptos de la constitución del Estado de México, que se reputará vigente hasta que se expida la nueva.

4. El Ejecutivo nombrará cinco magistrados para que formen el tribunal superior del Estado.

5. Cesa la representación en la legislatura del Estado México, de los diputados electos por los distritos que se agregan.

Salón de sesiones del congreso de la Unión. México, Enero 15 de 1869. —Manuel M. de Zamacona, diputado presidente. —Julio Zárate, diputado secretario. —Gabriel M. Islas, diputado secretario.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Palacio del gobierno nacional en México, a 16 de enero de 1869. —Benito Juárez. —Al C. José María Iglesias, ministro de Gobernación.

Y lo comunico a ud. para su conocimiento y efectos correspondientes.

Independencia y Libertad. México, 16 de enero de 1869. —Iglesias. —Ciudadano...



Abril 17 de 1869<sup>6</sup>  
Número 6571

Abril 17 de 1869. —Ministerio de Gobernación. —Decreto del Congreso erigiendo el Estado de Morelos.

Secretaría del Estado y del despacho de Gobernación. —Sección 2<sup>a</sup>. —El ciudadano presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

Benito Juárez, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a todos sus habitantes, sabed:

Que el congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo siguiente:

El Congreso de la Unión decreta:

Artículo único. Queda definitivamente erigido en Estado de la Federación, con el nombre de “Morelos” la porción de territorio del antiguo Estado de México, comprendida en los distritos de Cuernavaca, Cuautla, Jonacatepec, Tetecala y Yauatepec, que formaron el tercer distrito militar, creado por decreto de 7 de junio de 1862.

*Transitorios.*

Art. 1. El Ejecutivo, con aprobación del congreso, nombrará un gobernador provisional que se encargue de expedir la convocatoria para el nombramiento de diputados a la legislatura y gobernador del nuevo Estado; y de regirlo mientras se instalan los poderes que se elijan popularmente. Para expedir la convocatoria y gobernar el Estado, se sujetará a las prescripciones de la Constitución, ley electoral y demás disposiciones vigentes en el Estado de México, con la sola alteración de que por cada veinte mil habitantes se nombrará un diputado a la legislatura del Estado. En casos extraordinarios, podrá obtener del presidente de la República las autorizaciones necesarias para afrontar la situación; pero sin que en ningún caso ellas comprendan la suspensión de las garantías otorgadas por la Constitución general o la del Estado de México.

2. El gobernador provisional no podrá ser electo popularmente para el mismo cargo, y quedará obligado a dar cuenta de los actos de su administración ante la legislatura que se elija en el Estado.

3. Se convocará a la legislatura con el doble carácter de constituyente y constitucional. Usará de sus facultades constitutivas, para formar la Constitución propia y adecuada al nuevo Estado, dentro del preciso e improrrogable término de un año contado desde su instalación. Para funcionar como constitucional, se sujetará a los preceptos de la constitución del Estado de México, que se reputará vigente hasta que se expida la nueva.

4. Dentro de cuatro meses de publicada esta ley, se instalarán los poderes legislativo y ejecutivo del Estado, que deben ser electos popularmente, fijándose por el gobernador provisional el lugar en que deba hacerse esa instalación.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 570.

5. El Ejecutivo nombrará cinco magistrados para que formen el tribunal superior del Estado.

6. Cesa la representación en la legislatura del Estado de México, de los diputados electos por los distritos que se segregan.

Salón de sesiones del congreso de la Unión. México, Abril 16 de 1869. —Nicolás Lemus, diputado vicepresidente. —Joaquín Baranda, diputado secretario. —Julio Zárate, diputado secretario.

Por tanto, mando se imprima, publique y circule. Dado en el palacio nacional en México, a los diez y siete días del mes de Abril de mil ochocientos sesenta y nueve. —Benito Juárez. —Al C. Lic. José María Iglesias, ministro de Gobernación.

Y lo comunico a ud. para su inteligencia y fines consiguientes.

Independencia y Libertad. México, 17 de Abril de 1869. —Iglesias. —C. gobernador del Estado de...



Septiembre 25 de 1873<sup>7</sup>  
Número 7200

*Septiembre 25 de 1873.* —Congreso de la Unión. —Declara algunas adiciones y reformas de la Constitución federal.

Secretaría de Estado y del despacho de gobernación. —Sección 1<sup>a</sup> —El C. presidente de la República, ha tenido a bien dirigirme el decreto siguiente:

“Sebastián Lerdo de Tejada, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el congreso de la Unión, ha decretado lo siguiente:

El congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede el Art. 127 de la Constitución política promulgada el 5 de febrero de 1857 y previa la aprobación de la mayoría de las legislaturas de la República, declara:

Son adiciones y reformas a la misma Constitución:

Art. 1. El Estado y la Iglesia son independientes entre sí. El congreso no puede dictar leyes, estableciendo o prohibiendo religión alguna.

2. El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

3. Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el artículo 27 de la Constitución.

<sup>7</sup> *Ibid.*, tomo XII, pp. 502-504.

4. La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sustituirá al juramento religioso con sus efectos y penas.

5. Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. la ley en consecuencia no reconoce Ordenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse. Tampoco puede admitir convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro.

### *Transitorio.*

Las anteriores adiciones y reformas a la Constitución serán publicadas desde luego con la mayor solemnidad en toda la República.

[...]

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

Dado en el palacio nacional de México, a 25 de septiembre de 1873. —Sebastián Lerdo de Tejada. —Al C. Lic. Cayetano Gómez y Pérez, oficial mayor encargado del despacho del ministerio de gobernación.

Y lo comunico a ud. para su conocimiento y efectos consiguientes.

Independencia y libertad. México, septiembre 25 de 1873. —Cayetano Gómez y Pérez, oficial mayor.

Manuel Dublán



Noviembre 13 de 1874<sup>8</sup>  
Número 7311

*Noviembre 13 de 1874.* —Decreto del Congreso. —Declara estar aprobadas por la mayoría de las Legislaturas, las Reformas constitucionales que se expresan.

Secretaría de Estado y del despacho de gobernación. —El C. presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue.

“Sebastián Lerdo de Tejada, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed.

Que el congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo siguiente:

El congreso de la Unión decreta:

El congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le concede el Art. 127 de la Constitución federal, declara: estar aprobadas por la mayoría de las legislaturas

<sup>8</sup> *Ibid.*, tomo XII, pp. 635-641.

de los Estados y ser parte de la misma Constitución, las reformas que a continuación se expresan. Estas reformas comenzarán a regir el 16 de septiembre del año próximo de 1875.

### *Título III.*

#### *Sección I.*

##### *Del poder legislativo.*

51. El poder legislativo de la nación se deposita en un congreso general, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

##### *Párrafo I.*

De la elección e instalación del Congreso.

52. La cámara de diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad, cada dos años, por los ciudadanos mexicanos.

57. Los cargos de diputado y de senador, son incompatibles con cualquiera comisión o empleo de la Unión por el que se disfrute sueldo.

58. Los diputados y los senadores propietarios, desde el día de su elección hasta el día en que concluya su encargo, no pueden aceptar ninguna comisión ni empleo de nombramiento del ejecutivo federal, por el cual se disfrute sueldo, sin previa licencia de su respectiva cámara. El mismo requisito es necesario para los diputados y senadores suplentes en ejercicio.

A. El senado se compondrá de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito federal. la elección de senadores será indirecta en primer grado. la legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos, o elegirá entre los que hubieren obtenido mayoría relativa, en los términos que disponga la ley electoral. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

B. El senado se renovará por mitad cada dos años. Los senadores nombrados en segundo lugar, cesarán al fin del primer bienio, y en lo sucesivo los más antiguos.

C. Para ser senador se requieren las mismas calidades que para ser diputado, excepto la de la edad, que será la de treinta años cumplidos el día de la apertura de las sesiones.

59. Los diputados y senadores son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus encargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

60. Cada cámara califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas que hubiere sobre ellas.

61. Las cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de senadores de las dos terceras partes, y en la de diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán

reunirse el día señalado por la ley, y compeler a los ausentes bajo las pena que la misma ley designe.

62. El congreso tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias; el primero prorrogable hasta por treinta días útiles, comenzará el 16 de septiembre; y terminará el 15 de diciembre; y el segundo, prorrogable hasta por quince días útiles, comenzará el 1 de abril y terminará el último día del mes de mayo.

64. Toda resolución del congreso tendrá el carácter de ley de o decreto. Las leyes y decretos se comunicarán al ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras, y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma:

“El congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:” —(Texto de la ley o decreto).

## *Párrafo II.*

### *De la iniciativa y formación de las leyes.*

65. El derecho de iniciar leyes o decretos, compete:

- I. Al presidente de la Unión.
- II. A los diputados y senadores al congreso general.
- III. A las legislaturas de los Estados.

66. Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasará desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

67. Todo proyecto de ley o de decreto que fuere desechado en la cámara de su origen, antes de pasar a la revisora no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

69. El día penúltimo del primer período de sesiones presentará el ejecutivo a la cámara de diputados el proyecto de presupuestos del año próximo siguiente y las cuentas del anterior. Estas y aquel pasarán a una comisión de cinco representantes, nombrada en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar dichos documentos, y presentar dictamen sobre ellos, en la segunda sesión del segundo periodo.

70. La formación de las leyes y de los decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la cámara de diputados.

71. Todo proyecto de ley o de decreto cuya resolución no sea exclusiva de una de las dos cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A. Aprobado un proyecto en la cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra cámara. Si ésta lo aprobare, se remitirá al ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B. Se reputará aprobado por el poder ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que estuviere reunido.

C. El proyecto de ley o de decreto desechado en todo o en parte por el ejecutivo deberá ser devuelto con sus observaciones a la cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuere confirmado por la mayoría absoluta de votos, pasará otra vez a la cámara revisora. Si por ésta fuere sancionada con la misma mayoría, el proyecto es ley o decreto, y volverá al ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o de decreto, serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o de decreto fuere desechado en su totalidad por la cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiere hecho. Si examinado de nuevo fuere aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobase por la misma mayoría, pasará al ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobase no podrá volver a presentarse hasta las sesiones siguientes.

E. Si un proyecto de ley o de decreto fuere solo desechado en parte, o modificado o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión en la cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poderse alterar en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al ejecutivo para los efectos de la fracción A. Pero si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren desechadas por la mayoría de votos en la cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por la mayoría absoluta de los votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al ejecutivo para los efectos de la fracción A; mas si la cámara revisora insistiere por la mayoría absoluta de votos presentes en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta las sesiones siguientes, a no ser que ambas cámaras acuerden por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto solo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Ambas cámaras residirán en un mismo lugar, y no podrán trasladarse a otro, sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación difieren en cuanto al tiempo, modo o lugar, el ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los extremos en cuestión. Ninguna cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.



H. Cuando el congreso general se reúna en sesiones extraordinarias, se ocupará exclusivamente del objeto u objetos designados en la convocatoria; y si no los hubiere llenado el día en que deban abrirse las sesiones ordinarias, cerrará sin embargo aquellas, dejando los puntos pendientes para ser tratados en éstas.

El ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del congreso, cuando éste prorrogue sus sesiones o ejerza funciones de cuerpo electoral o de jurado.

### *Párrafo III.*

#### *De las facultades del congreso general.*

72. El congreso tiene facultad:

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1°. que la fracción o fracciones que piden erigirse en Estado, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes por lo menos.

2°. que se compruebe ante el congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3°. que sean oídas las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación relativa.

4°. que igualmente se oiga al ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de 7 días, contados desde la fecha en que le sea pedido.

5°. que sea votada la erección del nuevo Estado por dos tercios de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.

6°. que la resolución del congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los Estados, con vista de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los Estados, de cuyo territorio se trate.

7°. Si las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por los dos tercios de las legislaturas de los demás Estados.

A. Son facultades exclusivas de la cámara de diputados:

I. Erigirse en colegio electoral para ejercer las facultades que la ley le señale respecto al nombramiento de presidente constitucional de la República, magistrados de la suprema corte y senadores por el Distrito federal.

II. Calificar y decidir sobre las renunciaciones que hagan el presidente de la República o los magistrados de la suprema corte de justicia; igual atribución le compete tratándose de licencias solicitadas por el primero.

III. Vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la contaduría mayor.

IV. Nombrar a los jefes y demás empleados de la misma.

V. Erigirse en jurado de acusación para los altos funcionarios de que trata el artículo 103 de la Constitución.

VI. Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretar para cubrir aquél.

B. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo con las potencias extranjeras.

II. Ratificar los nombramientos que el presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército y armada nacional, en los términos que la ley disponga.

III. Autorizar al ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en las aguas de la República.

IV. Dar su consentimiento para que el ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados o territorios, fijando la fuerza necesaria.

V. Declarar cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales legislativos y ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el ejecutivo federal, con aprobación del senado, y en sus recesos, con la de la comisión permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere.

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso, el senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución general de la República y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

VII. Erigirse en jurado de sentencia conforme al artículo 105 de la Constitución.

C. Cada una de las cámaras puede, sin la intervención de la otra:

I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.

II. Comunicarse entre sí y con el ejecutivo de la Unión por medio de comisiones de su seno.

III. Nombrar los empleados de su secretaría, y hacer el reglamento interior de la misma.

IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias, oon (*sic*) el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

*Párrafo IV.**De la diputación permanente.*

73. Durante los recesos del congreso habrá una comisión permanente compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serán diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de las sesiones.

74. Son atribuciones de la comisión permanente:

II. Acordar por sí o a propuesta del ejecutivo oyéndolo en el primer caso la convocatoria del congreso o de una sola cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. la convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias.

El artículo 103 de la Constitución quedará en estos términos:

“Los senadores, los diputados, los individuos de la suprema corte de justicia y los secretarios del despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.”

Se agregará al artículo anterior, 103 de la Constitución, lo siguiente:

“No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme a la ley, se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá con respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el Art. 104 de la Constitución.”

Los artículos 104 y 105 de la Constitución, quedarán en estos términos:

104. Si el delito fuere común, la cámara de representantes, erigida en gran jurado, declarará a mayoría absoluta de votos si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

105. De los delitos oficiales conocerán la cámara de diputados como jurado de acusación, y la de senadores como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la cámara de senadores. Esta, erigida en gran jurado de sentencia y con audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

*Transitorio.*

Esta declaración será promulgada por bando nacional.

Palacio del poder legislativo. México, Noviembre 6 de 1874. —R. G. Guzmán, diputado por el Estado de Puebla, presidente; Guillermo Valle, diputado por el Estado de Oaxaca, vicepresidente. —[...]

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

Dado en el palacio nacional de México, a 13 de Noviembre de 1874. —Sebastián Lerdo de Tejada. —Al C. Lic. Cayetano Gómez y Pérez, encargado del ministerio de gobernación.”

Y lo comunico a ud. para su conocimiento y efectos consiguientes.

Independencia y libertad. México, Noviembre 13 de 1874. —Cayetano Gómez y Pérez. —C...



Mayo 5 de 1878<sup>9</sup>  
Número 7778

*Mayo 5 de 1878.* —Ley del Congreso. —Reforma de los artículos 78 y 109 de la Constitución.

Secretaría de Gobernación. —Sección 1<sup>a</sup>. —El presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

Porfirio Díaz, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el congreso de la Unión ha decretado lo siguiente:

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede el Art. 127 de la Constitución federal, y previa la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, declara reformados los artículos 78 y 109 de la Constitución, en los siguientes términos:

Art. 78. El presidente entrará a ejercer su encargo el 1 de Diciembre, y durará en él cuatro años, no pudiendo ser reelecto para el período inmediato, ni ocupará la presidencia por ningún motivo sino hasta pasados cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones.

Art. 109. Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, y determinarán en sus respectivas constituciones los términos en que queda prohibida la reelección de sus gobernadores.

El carácter de gobernador de un Estado, cualesquiera que sean los títulos con que ejerza el poder, es incompatible en todo caso con su elección para el siguiente período. Las constituciones locales precisarán este precepto en los términos que las legislaturas lo estimen convenientes.

<sup>9</sup> *Ibid.*, tomo XIII, pp. 508-510.

*Transitorio.*

Esta declaración será promulgada por bando nacional el 5 de mayo próximo.

Manuel Ortega, diputado por el Estado de Zacatecas, presidente. —Prisciliano María Díaz González, senador por el Estado de Morelos, presidente. —Francisco Sada, diputado por el Estado de Nuevo León, vicepresidente. —A. Del Río, senador por el Estado de Yucatán, vicepresidente.

[...]

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

Dado en el palacio nacional de México, a 5 de Mayo de 1878. —Porfirio Díaz. —Al C. Trinidad García, secretario del Estado y del despacho de gobernación.

Y lo comunico a ud. para su inteligencia y fines consiguientes.

Libertad y Constitución. México, Mayo 5 de 1878. —García.



Mayo 17 de 1882<sup>10</sup>  
Número 8580 (bis)

*Mayo 17 de 1882.* —Decreto del Congreso. —Reforma del Art. 124 de la Constitución.

Secretaría de Estado y del despacho de gobernación. —Sección 1<sup>a</sup>. —El presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto siguiente:

“Manuel González, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien dirigirme el siguiente decreto:

El congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede el Art. 127 de la Constitución federal y previa la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, declara reformado el Art. 124 de la misma Constitución, en los siguientes términos:

“Art. 124. Para el día 1 de Diciembre de 1884 a más tardar, quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en el Distrito y territorio de la Federación, y en los Estados que nos las hayan suprimido.”

Palacio del Congreso de la Unión. México, a 17 de mayo de 1882. —Julio Zárate, diputado por el Estado de Puebla, presidente. —J. Baranda, senador por el Distrito federal, presidente. —Manuel Dublán, diputado por el Distrito federal, vicepresidente. [...]

Por tanto, mando se imprima, publique y circule para su debido cumplimiento.

Dado en el palacio nacional de México, a 17 de Mayo de 1882. —Manuel González. —Al C. Lic. Manuel A. Mercado, oficial mayor, encargado de la secretaría de Estado y del despacho de gobernación.”

<sup>10</sup> *Ibid.*, tomo XVI, pp. 252-254.

Y lo comunico a ud. para su conocimiento y efectos consiguientes. —M. A. Mercado, oficial mayor.

■

Junio 2 de 1882<sup>11</sup>  
Número 8619

*Junio 2 de 1882.* —Decreto del Congreso. —Reforma de la fracc. 26 del Art. 72 y del Art. 85 de la Constitución.

Secretaría de Estado y del despacho de gobernación. —Sección 1<sup>a</sup>. —El presidente de la República ha tenido a bien dirigirme el siguiente decreto:

“Manuel González, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el congreso de la Unión se ha servido expedir el decreto que sigue:

El congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le concede el Art. 127 de la Constitución federal, y previa la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, declara reformada la fracc. XXVI del Art. 72 y adicionado el 85 de la Constitución, en los siguientes términos:

Art. 1. Se reforma la fracc. XXVI del Art. 72 de la Constitución, que quedará en los términos siguientes:

“XXVI. Para conceder premios o recompensas por servicios eminentes prestados a la patria o a la humanidad.”

2. Se reforma el Art. 85 de la Constitución, agregando la fracción siguiente:

“XVI. Conceder privilegios exclusivos por el tiempo limitado y con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de industria.”

[...]

Por tanto, mando se imprima, publique y circule para su cumplimiento.

Dado en el palacio nacional de México, a 2 de Junio de 1882. —Manuel González. —Al C. Lic. Manuel A. Mercado, oficial mayor encargado de la secretaría de Estado y del despacho de gobernación.

Lo comunico a ud. para sus efectos.

Libertad en la Constitución. México, junio 2 de 1882. —Manuel A. Mercado, oficial mayor. —Al C...

<sup>11</sup> *Ibid.*, tomo XVI, pp. 282-284.

Octubre 3 de 1882<sup>12</sup>  
Número 8654

*Octubre 3 de 1882.* Decreto del Congreso. —Reforma de los artículos 79, 80 y 82 de la Constitución.

Secretaría de Estado y del despacho de gobernación. —Sección 1ª. —El presidente de la República ha tenido a bien dirigirme el siguiente decreto:

“Manuel González, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo que sigue:

El congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede el Art. 127 de la Constitución Federal, y previa la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, declara reformados los arts. 79, 80 y 82 de la Constitución, en los siguientes términos:

‘79. En las faltas temporales de presidente de la Republica, y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo, entrará a ejercer el poder ejecutivo de la Unión, el ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente o vicepresidente del senado o la comisión permanente en los períodos de receso, durante el mes anterior a aquel en que ocurran dichas faltas.

’A. El presidente y el vicepresidente del senado y de la comisión permanente, no podrán ser reelectos para esos cargos, sino después de un año de haberlos desempeñado.

’B. Si el periodo de sesiones del senado o de la comisión permanente, comenzare en la segunda quincena de un mes, las faltas del presidente de la República serán cubiertas por el presidente o vicepresidente que haya funcionado en el senado o en la comisión permanente, durante la primera quincena del propio mes.

’C. El senado y la comisión permanente renovarán el día último de cada mes, su presidente y su vicepresidente. Para estos cargos la comisión permanente elegirá alternativamente, en un mes, dos diputados y en el siguiente dos senadores.

’D. Cuando la falta del presidente de la República sea absoluta, el funcionario que entre a sustituirlo constitucionalmente, deberá expedir dentro del término preciso de quince días, la convocatoria para proceder a nueva elección, que se verificará en el plazo de tres meses y con arreglo a lo dispuesto en el Art. 76 de esta Constitución. El presidente interino no podrá ser electo propietario en las elecciones que se verifiquen para poner fin a su interinato.

’E. Si por causa de muerte o cualquier otro motivo no pudiesen de modo absoluto, sustituir al presidente de la República los funcionarios a quienes corresponda según estas reformas, lo sustituirá en los términos prevenidos, el ciudadano que haya sido presidente o vicepresidente en ejercicio del senado o de la comisión permanente, en el mes anterior al en que ellos desempeñaron estos oficios.

<sup>12</sup> *Ibid.*, tomo XVI, pp. 321-324.

'F. Cuando la falta absoluta del presidente de la República ocurra dentro de los seis meses últimos del período constitucional, terminará éste el funcionario que sustituya al presidente.

'G. Para ser presidente o vicepresidente del senado o de la comisión permanente, se necesita ser ciudadano mexicano por nacimiento.

'H. Si la falta del presidente de la República ocurriese cuando estén funcionando a la vez la comisión permanente y el senado en sesiones extraordinarias, entrará a suplirla el presidente de la comisión en los términos señalados en este artículo.

'I. El vicepresidente del senado o de la comisión permanente entrarán a desempeñar las funciones que este artículo les confiere, en las faltas absolutas del presidente del senado o de la comisión permanente, y en las temporales, solo mientras dure el impedimento.

'J. El presidente nuevamente electo, entrará a ejercer sus funciones a más tardar sesenta días después del de la elección. En caso de no estar reunida la cámara de diputados, será convocada a sesiones extraordinarias para hacer la computación de votos dentro del plazo mencionado."

'80. En la falta absoluta del presidente, al nuevamente electo se le computará su período desde el 1 de diciembre del año anterior al de su elección, siempre que no haya tomado posesión de su cargo en la fecha que determina el Art. 87."

'82. Si por cualquier motivo la elección de presidente no estuviese hecha y publicada para el 1 de diciembre, en que debe verificarse el reemplazo, o el electo no estuviese pronto a entrar en el ejercicio de sus funciones, cesará, sin embargo, el antiguo, y el supremo poder ejecutivo se depositará interinamente en el funcionario a quien corresponda, según lo prevenido en el Art. 79 reformado de esta Constitución.'

### *Artículo transitorio.*

Las anteriores reformas serán publicadas por bando nacional en toda la República. —M. Dublán, diputado por el Estado de Oaxaca, presidente. —M. Romero Rubio, senador por el Estado de Tabasco, presidente. —Carlos Rivas, diputado por Jalisco, vice-presidente. —Rafael Cravioto, senador por el Estado de Puebla, vicepresidente.

[...]

Por tanto, mando se imprima, publique y circule para su cumplimiento.

Dado en el palacio nacional de México, a 3 de Octubre de 1882. —Manuel González. —Al C. General Carlos Diez Gutiérrez, secretario de Estado y del despacho de gobernación."

Y lo comunico a ud. para sus efectos.

Libertad y Constitución. México, Octubre 3 de 1882. —Diez Gutiérrez.





Mayo 15 de 1883<sup>13</sup>  
Número 8782

*Mayo 15 de 1883.* —Decreto del Congreso. —Publica la reforma del Art. 7º de la Constitución, sobre libertad de escribir:

Secretaría de Estado y del Despacho de gobernación. —Sección 1ª. —El presidente de la República se ha servido dirigirme el siguiente decreto:

“Manuel González, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

”Que el congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo que sigue:

”El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le concede el Art. 127 de la Constitución federal, y previa la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, declara reformado el Art. 7º de la Constitución en los siguientes términos:

‘Art. 7º. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos que se cometan por medio de la imprenta, serán juzgados por los tribunales competentes de la Federación o por los de los Estados, los del Distrito federal y territorio de la Baja California, conforme a su legislación penal.’

”[...]

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

”Dado en el palacio nacional de México, a 15 de Mayo de 1883. —Manuel González. —Al C. general Carlos Diez Gutiérrez, secretario de Estado y del despacho de gobernación.”

Lo comunico a ud. para sus efectos.

Libertad y Constitución. México, mayo 15 de 1883. —Diez Gutiérrez. —Al...



Diciembre 15 de 1883<sup>14</sup>  
Número 8885

*Diciembre 15 de 1883.* —Decreto del Congreso. —Autoriza al Ejecutivo para expedir los Códigos de Comercio y de Minería.

Secretaría de Estado y del despacho de fomento, colonización, industria y comercio de la República mexicana. —Sección 4ª. —El presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

<sup>13</sup>*Ibid.*, pp. 501-503.

<sup>14</sup>*Ibid.*, pp. 659, 660.

“Manuel González, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

”Que el congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo siguiente:

”El congreso de los Estado Unidos Mexicanos, decreta:

”Artículo único. Se autoriza al ejecutivo para expedir los Códigos de minería y comercio obligatorios en toda la República, incluyendo en el último las instituciones bancarias.

”*Transitorio.*

”El ejecutivo dará cuenta del uso de la facultad que se le concede por esta ley. —Francisco J. Bermúdez, diputado presidente. —R. J. Riveroll, diputado secretario. —Enrique María Rubio, senador secretario.

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

”Dado en el palacio del poder ejecutivo de la Unión en México, a 15 de diciembre de 1883. —Manuel González. —Al ciudadano general Carlos Pacheco, secretario de Estado y del despacho de fomento, colonización, industria y comercio.”

Y lo comunico a ud. para su conocimiento y fines consiguientes.

Libertad y Constitución. México, Diciembre 15 de 1883. —Pacheco. —Al...



Mayo 29 de 1884<sup>15</sup>

Número 8985

*Mayo 29 de 1884.* —Decreto del Congreso. —Declara la reforma del Art. 97 de la Constitución.

Secretaría de Estado y del despacho de gobernación. —El presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

“Manuel González, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

”Que el congreso de la Unión ha tenido a bien enviarme el decreto siguiente:

”El congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede el Art. 127 de la Constitución federal, y previa la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, declara reformada la fracc. I. del Art. 97 de la misma Constitución, en los siguientes términos:

‘Art. 97. Corresponde a los tribunales de la federación conocer:

I. de todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación solo afecte intereses de

<sup>15</sup>*Ibid.*, pp. 752-754.

particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito federal y territorio de la Baja California.’

”[...]”

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

”Dado en el palacio nacional de México, a 29 de Mayo de 1884. —Manuel González. —Rúbrica. —Al C. general Carlos Diez Gutiérrez, secretario de Estado y del despacho de gobernación. —Presente.”

Y lo comunico a ud. para su inteligencia y fines consiguientes.

Libertad y Constitución. México, Mayo 29 de 1884. —Diez Gutiérrez. —Al...



### Noviembre 26 de 1884<sup>16</sup> Número 9104

Noviembre 26 de 1884. —Decreto del Congreso. —Publica la reforma del Art. 124 de la Constitución.

Secretaría de Estado y del despacho de hacienda y crédito público. —El presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

“Manuel González, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el congreso de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido a bien decretar lo siguiente:

El congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede el Art. 127 de la Constitución Federal y previa aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, declara reformado el Art. 124 de la misma Constitución, en los siguientes términos:

Art. 124. Para el día 1 de diciembre de 1886, a más tardar, quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en el Distrito federal y territorios de la Federación, y en los Estados que nos las hayan suprimido. —G. Enríquez, diputado por el Estado de México, presidente. —F. Loaeza, senador por el Estado de Chiapas, presidente. —S. Fernández, diputado por el Estado de Michoacán, vicepresidente. —Ignacio Escudero, senador por el Estado de Sinaloa, vicepresidente.

[...]”

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

Dado en el palacio nacional de México, a 25 de Noviembre de 1884. —Manuel González. —Al general Miguel de la Peña, secretario de Estado y del despacho de hacienda y crédito público.”

Y lo comunico a ud. para su inteligencia y fines consiguientes.

Libertad en la Constitución. México, Noviembre 26 de 1884. —Peña. —Al...



<sup>16</sup> *Ibid.*, tomo XVII, pp. 76 y 77.

Diciembre 12 de 1884<sup>17</sup>  
Número 9117

*Diciembre 12 de 1884.* —Decreto del Congreso. —Reforma el Art. 43 de la Constitución. Secretaría de Estado y del despacho de Gobernación. —El presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

“Porfirio Díaz, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

”Que el congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo que sigue:

”El congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede el Art. 127 de la Constitución Federal, y previa la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, declara reformado el Art. 43 de la misma Constitución, en los siguientes términos:

”Art. 43. Las partes integrantes de la Federación son: los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, el Territorio de la Baja California y el de Tepic, formado con el 7º Cantón del Estado de Jalisco. —Faustino Michel, diputado presidente. —M. Romero Rubio, senador presidente. —Ignacio Pombo, diputado vicepresidente. —Guillermo Palomino, senador vicepresidente.

”[...]

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

”Dado en el palacio nacional de México, a 12 de Diciembre de 1884. —Porfirio Díaz. —Al C. Lic. Manuel Romero Rubio, secretario de Estado y del despacho de gobernación. —Presente.”

Y lo comunico a ud. para su inteligencia y demás fines.

Libertad y Constitución. México, Diciembre 12 de 1884. —Romero Rubio. —Al ...



Noviembre 22 de 1886<sup>18</sup>  
Número 9718

*Noviembre 22 de 1886.* —Decreto del Congreso. —Reforma del Art. 124 de la Constitución.

Secretaría de Estado y del despacho de hacienda y crédito público. —Sección 1ª. —El presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

“Porfirio Díaz, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 83-85.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 660-662.

”Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo siguiente:

”El congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede el Art. 127 de la Constitución Federal, y previa la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, declara reformado el Art. 124 de la expresada Constitución, en los siguientes términos:

‘Art. 124. Los Estados no podrán imponer ningún derecho por el simple tránsito de mercancías en la circulación interior. Solo el gobierno de la Unión podrá decretar derechos de tránsito, pero únicamente respecto de efectos extranjeros que atraviesen el país por líneas internacionales e interoceánicas, sin estar en el territorio nacional más tiempo que el necesario para la travesía y salida al extranjero.

’No prohibirán directa ni indirectamente la entrada a su territorio ni la salida de él, de ninguna mercancía a no ser motivo de policía; ni gravarán los artículos de producción nacional por su salida para el extranjero o para otro Estado.

’Las exenciones de derechos que concedan serán generales; no pudiendo decretarlas en favor de los productos de determinada procedencia.

’La cuota del impuesto para determinada mercancía, será una misma, sea cual fuere su procedencia, sin que pueda asignársele mayor gravamen que el que reportan los frutos similares de la entidad política en que se decrete el impuesto.

’La mercancía nacional no podrá ser sometida a determinada ruta, ni a inspección o registro en los caminos ni exigirse documento fiscal alguno para su circulación interior.

’No gravarán la mercancía extranjera con mayor cuota que aquella cuyo cobro les haya sido consentido por la ley federal.’

”Trinidad García, diputado por el Distrito federal, presidente. —F. Ibarra, diputado por el Estado de Puebla, vicepresidente. —Octavio Rosado, senador por el Estado de Yucatán, presidente. —Emilio Velasco, senador por el Estado de Tamaulipas, vicepresidente.

”[...]

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

”Dado en el palacio nacional del poder ejecutivo federal en México, a 22 de Noviembre de 1886. —Porfirio Díaz. —Al Lic. Manuel Dublán, secretario de Estado y del despacho de hacienda y crédito público.”

Y lo comunico a ud. para su inteligencia y demás fines.

Libertad en la Constitución. México, 22 de noviembre de 1886. Dublán.



Octubre 21 de 1887<sup>19</sup>

Número 9975

*Octubre 21 de 1887.* —Decreto del Congreso. —Declara la reforma de los artículos 78 y 109 de la Constitución.

<sup>19</sup> *Ibid.*, tomo XVIII, pp. 394 y 395. (Cfr. *Diario Oficial* de 21 de Octubre de 1887).

Secretaría de gobernación. —El presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto siguiente:

Porfirio Díaz, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien decretar la siguiente:

El congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

El congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede el Art. 127 de la Constitución Federal y previa la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, declara reformados los arts. 78 y 109 de la misma Constitución, en estos términos.

Art. 78. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1 de Diciembre y durará en él cuatro años, pudiendo ser reelecto para el periodo constitucional inmediato; pero quedará inhábil en seguida para ocupar la presidencia por nueva elección, a no ser que hubiesen transcurrido cuatro años, contados desde el día en que cesó en el ejercicio de sus funciones.

Art. 109. Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, y podrán establecer en sus respectivas constituciones la reelección de los gobernadores, conforme a lo que previene el Art. 78 para la del presidente de la República.



Diciembre 20 de 1890<sup>20</sup>

*Diciembre 20.* —Secretaría de Gobernación. —Decreto. —Reforma del Art.78 de la Constitución Federal.

El Presidente de la República se ha servido dirigirme el siguiente decreto:

Porfirio Díaz, Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo siguiente:

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede el Art. 127 de la Constitución federal y previa aprobación unánime de las Legislaturas de los Estados, declara reformado el Art. 78 de la Constitución en estos términos:

Art. 78. El Presidente entrará a ejercer sus funciones el 1 de Diciembre y durará en su encargo cuatro años.

México, Diciembre 10 de 1890. —Justino Fernández, diputado por el Estado de San Luis Potosí, presidente. —Joaquín Redo, senador por el Estado de Colima, presidente. —Benito Juárez, diputado por el Estado de Oaxaca, vicepresidente. —Octavio Rosado, senador por el Estado de Yucatán, vicepresidente. [...]

<sup>20</sup> Pablo Macedo y Miguel S. Macedo, *Anuario de legislación y jurisprudencia, sección de legislación, año de 1890, año VII*, Imprenta del Sagrado Corazón de Jesús, México, 1890, pp. 905-907. (Cfr. *Diario Oficial* de 27 de diciembre 1890).

Por tanto, mando se imprima, publique y circule, promulgándose por bando nacional.

Dado en el palacio nacional de México, a 20 de Diciembre de 1890. —Porfirio Díaz. Al C. Lic. Manuel Romero Rubio, secretario de Estado y del Despacho de Gobernación. —Presente.

Y lo comunico a ud. para su conocimiento y fines consiguientes.

Libertad y Constitución, México, Diciembre 20 de 1890. —Romero Rubio.



Abril 24 de 1896<sup>21</sup>

El Presidente de la República se ha servido dirigirme el siguiente decreto:

Porfirio Díaz, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos en ejercicio de la facultad que le concede el Art. 127 de la Constitución Federal y previa la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, declara reformados los arts. 79, 80, 82 y 83 de la Constitución y adicionado el 72 de la misma, en los siguientes términos:

Art. 72. —El Congreso tiene facultad:

XXXI. —Para nombrar, funcionando al efecto ambas Cámaras reunidas, un Presidente de la República, ya con el carácter de sustituto, ya con el de interino, en las faltas absolutas o temporales del Presidente Constitucional. Asimismo la tiene para reemplazar en los respectivos casos y en igual forma, tanto al sustituto como al interino, si estos a la vez faltaren.

XXXII. —Para calificar y decidir sobre la solicitud de licencia que hiciere el Presidente de la República.

Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados:

II. —Calificar y decidir sobre las renunciaciones del presidente de la República y los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia.

Art. 79. I. —En las faltas absolutas del Presidente, con excepción de la que proceda de renuncia, y en las temporales, con excepción de la que proceda de licencia, se encargará desde luego del Poder Ejecutivo el Secretario de Relaciones Exteriores, y si no lo hubiere o estuviere impedido, el Secretario de Gobernación.

II. —El Congreso de la Unión se reunirá en sesión extraordinaria al día siguiente, en el local de la Cámara de Diputados, con asistencia de más de la mitad del número total de los individuos de ambas Cámaras, fungiendo la Mesa de la Cámara de Diputados. Si por falta de quórum u otra causa no pudiere verificarse la sesión, los presentes compelerán diariamente a los ausentes, conforme a la ley, a fin de celebrar sesión lo más pronto posible.

<sup>21</sup> Miguel S. Macedo y Agustín Rodríguez, *Anuario de legislación y jurisprudencia, sección de legislación, año de 1896*, Año XIII, México, 1897, pp. 166-171. (Cfr. *Diario Oficial* de 24 de abril de 1896).

III. —En esta sesión se elegirá Presidente sustituto por mayoría absoluta de los presentes y en votación nominal y pública, sin que pueda discutirse en ella proposición alguna, ni hacerse otra cosa que recoger la votación, publicarla, formar el escrutinio y declarar el nombre del electo.

IV. —Si ningún candidato hubiere reunido la mayoría absoluta de los votos, se repetirá la elección entre los dos que tuvieron mayor número, y quedará electo el que hubiere obtenido dicha mayoría. Si los competidores hubiesen tenido igual número de votos y al repetirse la votación se repitiere el empate, la suerte decidirá quien deba ser el electo.

V. —Si hay igualdad de sufragios en más de dos candidatos, entre ellos se hará la votación; pero si hubiere al mismo tiempo otro candidato que haya obtenido mayor número de votos, se le tendrá como primer competidor, y el segundo se sacará por votación de entre los primeros.

VI. —Si no estuviere en sesiones el Congreso, se reunirá sin necesidad de convocatoria el 14º día siguiente al de la falta, bajo la dirección de la Mesa de la Comisión Permanente que esté en funciones, y procederá como queda dicho.

VII. —En caso de falta absoluta por renuncia del Presidente, el Congreso se reunirá en la forma expresada para nombrar al sustituto, y la renuncia no surtirá sus efectos sino hasta que quede hecho el nombramiento y el sustituto preste la protesta legal.

VIII. —En cuanto a las faltas temporales, cualquiera que sea su causa, el Congreso nombrará un Presidente interino, observando el mismo procedimiento prescrito para los casos de falta absoluta. Si el Presidente pidiere licencia, propondrá al hacerlo al ciudadano que deba reemplazarlo, y concedida que sea, no comenzará a surtir sus efectos sino hasta que el interino haya protestado, siendo facultativo por parte del Presidente hacer o no uso de ella o abreviar su duración. El interino ejercerá el cargo tan solo mientras dure la falta temporal.

La solicitud de licencia se dirigirá a la Cámara de Diputados, la cual la pasará inmediatamente al estudio de su Comisión respectiva, citando a la vez a la Cámara de Senadores para el siguiente día a sesión extraordinaria del Congreso, ante quien dicha Comisión presentará su dictamen.

La proposición con que este dictamen concluya, en caso de ser favorable, comprenderá en un solo artículo de decreto, que se resolverá por una sola votación, el otorgamiento de la licencia y la aprobación del propuesto.

IX. —Si el día señalado por la Constitución no entrare a ejercer el cargo de Presidente el elegido por el pueblo, el Congreso nombrará desde luego Presidente interino. Si la causa del impedimento fuere transitoria, el interino cesará en las funciones presidenciales cuando cese dicha causa y se presente a desempeñar el cargo el Presidente electo. Pero si la causa fuere de aquellas que producen imposibilidad absoluta, de tal manera que el presidente electo no pudiese entrar en ejercicio durante el cuatrienio, el Congreso, después de nombrar al Presidente interino, convocará sin dilación a elecciones extraordinarias. El Presidente interino cesará en el cargo tan luego como proteste el nuevo Presidente electo, quien terminará el periodo constitucional. Si la acefalía



procediere de que la elección no estuviere hecha o publicada el 1 de diciembre, se nombrará también presidente interino, el cual desempeñará la Presidencia mientras quedan llenados esos requisitos y proteste el Presidente electo.

X. —Las faltas del Presidente sustituto y las interino se cubrirán también de la manera prescrita, salvo, respecto del segundo, el caso de que el Presidente constitucional temporalmente separado, vuelva al ejercicio de sus funciones.

Art. 80. —Si la falta de Presidente fuere absoluta, el sustituto nombrado por el Congreso terminará el periodo constitucional.

Art. 82. —Tanto para ser Presidente sustituto como para ser Presidente interino, son indispensables los requisitos que exige el Art. 77.

Art. 83. —El Presidente, al tomar posesión de su encargo, protestará ante el Congreso, bajo la fórmula que sigue:

“Protesto desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos: guardar y hacer guardar, sin reserva alguna, la Constitución de 1857, con todas su adiciones y reformas, las leyes de Reforma y las demás que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión.”

Queda exceptuado de este requisito el Secretario del Despacho que se encargue provisionalmente, en su caso, del Poder Ejecutivo.

[...]

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

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, a 24 de Abril de 1896. —Porfirio Díaz. —Al C. General Manuel González Cosío, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación.

Y lo comunico a ud. Para su conocimiento y efectos consiguientes.

México, 24 de abril de 1896. —González Cosío.



## Mayo 1 de 1896<sup>22</sup>

*Mayo 1º.* —Secretaría de Gobernación. —Decreto. —Adiciones y reformas a los arts. 111 y 124 de la Constitución Federal:

El señor Presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

Porfirio Díaz, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el Congreso General ha decretado lo que sigue:

En Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 127 de la Constitución Federal y previa la aprobación de todas las Legislaturas de los Estados, declara adicionados y reformados los arts. 111 y 124 de la misma Constitución en los siguientes términos:

<sup>22</sup> *Ibid.*, pp. 182-185. (Cfr. *Diario Oficial* de 1 de mayo de 1896).

1ª. Se reforma la fracc. III del Art. 111 de la Constitución Federal, y se adiciona el mismo artículo en los términos siguientes:

Los estados no podrán [...]

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado.

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe a la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

2ª. Se reforma el Art. 124 de la Constitución Federal en los términos siguientes:

Art. 124. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracs. VI y VII del Art. 111.

Artículo transitorio.

Estas reformas y adiciones comenzarán a regir el día 1 de Julio del año de 1896.

México, a 23 de Abril de 1896. —[...]

Por tanto, mando se imprima, publique y circule, promulgándose por bando nacional.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, a 1 de Mayo de 1896. —Porfirio Díaz. —Al C. General Manuel González Cosío, secretario de Estado y del Despacho de Gobernación.

Y lo comunico a ud. para su conocimiento y efectos consiguientes.

México, 1 de mayo de 1896. —González Cosío.



Junio 10 de 1898<sup>23</sup>

*Junio 10.* —Secretaría de Gobernación. —Decreto. —Reforma de los arts. 5º, 31 y 35 Constitucionales.

El Presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

<sup>23</sup> Miguel S. Macedo y Agustín Rodríguez, *Anuario de legislación y jurisprudencia, sección de legislación, año de 1898*, año XV, México, 1899, pp. 586-589. (Cfr. *Diario Oficial* de 14 junio de 1898).

Porfirio Díaz, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo siguiente:

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede el Art. 127 de la Constitución Federal, y previa la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, declara reformados los arts. 5º, 31 y 35 de la misma Constitución, en estos términos.

Art. 5º. Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial. —En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser en los términos que establezcan las leyes respectivas, obligatorio el de las armas, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales, las cargas concejiles y las de jurado. —El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio, que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. —La ley en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse. —Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro.

Art. 31. Es obligación de todo mexicano: —I. Defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de su patria. —II. Prestar sus servicios en el Ejército o Guardia Nacional, conforme a las leyes orgánicas respectivas. —III. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Art. 35. Son prerrogativas del ciudadano: —I. Votar en las elecciones populares. —II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que la ley establezca. —III. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país. —IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República o sus instituciones, en los términos que prescriban las leyes. —V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.— [...]

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

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, a 10 de Junio de 1898. —Porfirio Díaz. —Al C. General Manuel González Cosío, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación.

Y lo comunico a ud. para su conocimiento y demás fines.

Libertad y Constitución, México, Junio 10 de 1898. —González Cosío. —al C. Gobernador del Distrito.



22 mayo de 1900<sup>24</sup>

Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación. —Sección primera. —El Presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

“Porfirio Díaz, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

”Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo siguiente:

”El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede el Art. 127 de la Constitución Federal, y previa la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, declara reformados los artículos 91 y 96 de la misma Constitución, en estos términos:

”Art. 91. la Suprema Corte de Justicia se compondrá de quince Ministros y funcionará en Tribunal Pleno o en Salas de la manera que establezca la ley.

”Art. 96. la ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación.

”Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo.

”*Transitorio.*

‘Las reformas anteriores comenzarán a regir al expirar el período para el que fueron electos los actuales Fiscal y Procurador General.’

”[...]

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

”Dado en el Palacio Nacional de México, a veintidós de mayo de mil novecientos. —Porfirio Díaz. —Al C. General Manuel González Cosío, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación. —Presente.”

Y lo comunico a usted para su inteligencia y demás fines.

Libertad y Constitución. México, Mayo 22 de 1900. —González Cosío.



<sup>24</sup> *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos expedida por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857 con sus adiciones y reformas, leyes orgánicas y reglamentarias, texto vigente de la Constitución*, Imprenta del Gobierno Federal, México, 1911, pp. 119-122.

Mayo 14 de 1901<sup>25</sup>

Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación.

*Sección primera.*

El Presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

“Porfirio Díaz, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

”Que el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, ha tenido a bien decretar lo siguiente:

”El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 127 de la Constitución Federal, y previa la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, declara reformado el artículo 23 de la misma Constitución en los siguientes términos:

”Artículo 23 Queda abolida la pena de muerte para los delitos políticos. En cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.

”México, a 26 de abril de 1901.

—José López Portillo y Rojas, diputado por el Estado de Nuevo León, presidente. —J. de Teresa Miranda, senador por el Estado de Yucatán, presidente. —M. Leví, diputado por el Estado de Veracruz Llave, vicepresidente. —José Ramos, senador por el Estado de San Luis Potosí, vicepresidente.

”[...]

”Por tanto, mando se imprima, publique y circule para su debido cumplimiento.

”Dado en el Palacio Nacional de México, a catorce de Mayo de mil novecientos uno. —Porfirio Díaz. —Al C. General Manuel González Cosío, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación. —Presente.”

Y lo comunico a ud. para su inteligencia y fines consiguientes.

Libertad y Constitución. México, Mayo 14 de 1901. —González Cosío. —Al...



Mayo 14 de 1901<sup>26</sup>

Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación. —México. —Sección 1<sup>a</sup>.

El Presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

“Porfirio Díaz, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

<sup>25</sup> *Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, tomo LIV, número 15, México, viernes 17 de mayo de 1901, pp. 1-3.

<sup>26</sup> *Ibid.*, pp. 3-5.

”Que el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, ha tenido a bien decretar lo siguiente:

”El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 127 de la Constitución Federal, y previa la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, declara reformada la última parte del artículo 27 de la misma Constitución, en estos términos.

”Artículo 27 [...]

”Las corporaciones e instituciones religiosas, cualesquiera que sean su carácter, denominación, duración u objeto, y las civiles cuando estén bajo el patronato, dirección o administración de aquéllas o de ministros de algún culto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar más bienes raíces que los edificios que se destinen inmediata y directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

”Las corporaciones e instituciones civiles, que no se encuentren en el caso expresado, podrán adquirir y administrar, además de los referidos edificios, los bienes inmuebles y capitales impuestos sobre ellos, que se requieran para el sostenimiento y fin de las mismas, para con sujeción a los requisitos y limitaciones que establezca la ley federal que al efecto expida el Congreso de la Unión.

”México, a 24 de Abril de 1901. —José López Portillo y Rojas, diputado por el Estado de Nuevo León, presidente. —J. de Teresa Miranda, senador por el Estado de Yucatán, presidente. —M. Leví, diputado por el Estado de Veracruz Llave, vicepresidente. —José Ramos, senador por el Estado de San Luis Potosí, vicepresidente.

”[...]

”Por tanto, mando se imprima, publique y circule para su debido cumplimiento.

”Dado en el Palacio Nacional de México, a 14 de Mayo de 1901. —Porfirio Díaz. —Al C. General Manuel González Cosío, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación. —Presente.”

Y lo comunico a ud. Para su inteligencia y fines consiguientes.

Libertad y Constitución. México, Mayo 14 de 1901. —González Cosío. —Al...



Octubre 31 de 1901<sup>27</sup>

Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación.

*Sección primera.*

El presidente de la república se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

“Porfirio Díaz, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp. 509-512.

”Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien decretar:

”El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede el Art. 127 de la Constitución Federal, y previa la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, declara reformados la fracción VI del Art. 72, y el Art. 125 de la misma Constitución, en los siguientes términos:

”Art. 72 Fracción VI. ‘Para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios.’

”Art. 125. ‘Los fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los poderes federales, en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiriera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la Legislatura respectiva.’

”México, a 19 de octubre de 1901. —Francisco de P. Gochicoa, diputado presidente, diputado por el Estado de Guanajuato. —Alfonso Lancaster Fones, senador por el Estado de Jalisco, presidente. —Víctor Manuel Castillo, diputado por el 2º distrito del Estado de Chiapas, vicepresidente. —Bernabé Loyola, senador vicepresidente, senador por el Estado de Querétaro.

”[...]

”Por tanto, mando se imprima, publique y circule para su debido cumplimiento.

”Dado en el palacio del poder Ejecutivo Federal, en México; a 31 de Octubre de 1901. —Porfirio Díaz. —Al C. general Manuel González Cosío, secretario de Estado y del despacho de Gobernación. —Presente.”

Y lo comunico a ud. Para su inteligencia y fines consiguientes.

Libertad y Constitución, México, 31 de octubre de 1901. —González Cosío. —Al...



Diciembre 18 de 1901<sup>28</sup>

### *Sección primera.*

El presidente de la república se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

“Porfirio Díaz, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

”Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien decretar:

”El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le conceda el Art. 127 de la Constitución Federal, y previa la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, declara reformado el Art. 53 de la misma Constitución, en los siguientes términos:

<sup>28</sup> *Ibid.*, pp. 677-680.

”Art. 53 Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y territorio. la población del Estado o territorio que fuere menor de la que se fija en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario.

”Rosendo Pineda, diputado por el Estado de Oaxaca, presidente. —Rafael Dondé, senador por el Estado de Sonora, presidente. —José Castellot, diputado por el Estado de Hidalgo, vicepresidente. —Emilio Rabasa, senador por el Estado de Sinaloa, vicepresidente.

”[...]

”Por tanto, mando se imprima, publique y circule para su debido cumplimiento.

”Dado en el Palacio Nacional de México, a 18 de diciembre de 1901. —Porfirio Díaz. —Al C. general Manuel González Cosío, secretario de Estado y del despacho de Gobernación. —Presente.”

Y lo comunico a usted para su inteligencia y demás fines.

Libertad y constitución. México, 18 de diciembre de 1901. —González Cosío. —Al...



## Diciembre 18 de 1901<sup>29</sup>

### *Sección primera.*

El presidente de la república se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

“Porfirio Díaz, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

”Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien decretar:

”El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede el Art. 127 de la Constitución Federal y previa la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, declara adicionado el Art. 111 de la misma Constitución, en los siguientes términos:

”Art. 111 Los Estados no pueden en ningún caso [...]

”...

”VIII. Emitir títulos de la Deuda Pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos extranjeros, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

”Alfredo Chavero, presidente, diputado por el Estado de Zacatecas. —Eduardo Rincón Gallardo, senador por el Estado de San Luis Potosí, presidente. —Félix Díaz,

<sup>29</sup> *Ibid.*, pp. 680-683.



diputado vicepresidente por el Estado de Veracruz Llave. —Francisco Albistegui, senador por el Estado de Guanajuato, vicepresidente.

”[...]”

”Por tanto, mando se imprima, publique y circule para su debido cumplimiento.

”Dado en el Palacio Nacional de México, a 18 de diciembre de 1901. —Porfirio Díaz. —al C. general Manuel González Cosío, secretario de Estado y del despacho de Gobernación. —Presente.”

Y lo comunico a Ud. Para su inteligencia y demás fines.

Libertad y Constitución. México, 18 de diciembre de 1901. —González Cosío. —Al...



Noviembre 24 de 1902<sup>30</sup>

Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación.

*Sección primera.*

El Presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

“Porfirio Díaz, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

”Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo siguiente:

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 127 de la Constitución Federal, previos los requisitos que el mismo artículo establece, declara haber sido aprobada por las Legislaturas de todos los Estados la reforma del artículo 43 constitutivo, en los siguientes términos:

“Art. 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, el Territorio de la Baja California, el territorio de Tepic, formado con el séptimo cantón del Estado de Jalisco, y el de Quintana Roo.

El territorio de Quintana Roo se formará de la porción oriental de la península de Yucatán, la cual quedará limitada por una línea divisoria que, partiendo de la Costa Norte del Golfo de México, siga el arco del meridiano 87° 32' (longitud Oeste de Greenwich), hasta su intersección con el paralelo 21°, y de allí continúe a encontrar el paralelo que pasa por la torre Sur de Chemax, veinte kilómetros al Oriente de este punto; y llegando después al vértice del ángulo formado por las líneas que dividen los

<sup>30</sup> *Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, tomo LXIII, número 20, México, lunes 24 de noviembre de 1902, pp. 2-4.

Estados de Yucatán y Campeche, cerca de Put, descienda al Sur hasta el paralelo límite de las Repúblicas de México y de Guatemala.

Gabriel Mancera, diputado por el Estado de Hidalgo, presidente. —M. Molina Solís, senador por el Estado de Oaxaca, presidente. —Enrique C. Creel, diputado por el Estado de Chihuahua, vicepresidente. —V. Carranza, senador por el Estado de Coahuila, vicepresidente.

[...]

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

“Dado en el Palacio Nacional de México, a veinticuatro de noviembre de mil novecientos dos. —Porfirio Díaz. —Al C. General Manuel González Cosío, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación. —Presente.”

Y lo comunico a ud. para su inteligencia y demás fines.

Libertad y Constitución. México, noviembre 24 de 1902. —González Cosío. —Al...



Mayo 6 de 1904<sup>31</sup>

Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación.

*Sección primera.*

El Presidente de la República se ha servido dirigirme el siguiente decreto:

“Porfirio Díaz, Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

”Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien expedir el siguiente decreto:

”El congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le confiere el Art. 127 de la Constitución Federal, y en virtud de la aprobación unánime de las Legislaturas de los Estados, declara reformados los arts. 72, 74, 78, 79 a 84 inclusive, y la primera parte del 103 de la misma Constitución, en los siguientes términos:

”Artículo Único. Se derogan las fracciones XXXI y XXXII del Art. 72, se reforman los arts. 72, inciso A, 74, 78, 79 a 84 inclusive, y la primera parte del 103, en los términos siguientes:

”Art. 72. A. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

”I. Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las facultades que la ley señale respecto a la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y senadores por el Distrito Federal.

”II. Calificar y decidir sobre las renunciaciones y licencias del Presidente y del Vicepresidente de la República, y sobre las renunciaciones de los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia.

<sup>31</sup> *Diario Oficial*, tomo LXXII, número 5, México, viernes 6 de mayo de 1904, pp. 68-71.

”Art. 74. Las atribuciones de la Comisión Permanente, sin perjuicio de las demás que le confiere esta Constitución, son las siguientes:

”[...]

”Art. 78. El Presidente y el Vicepresidente de la República entrarán a ejercer sus funciones el 1 de Diciembre, y durarán en su cargo seis años.

”Art. 79. Los electores que designen al Presidente de la República, elegirán también, el mismo día y de igual modo, en calidad de Vicepresidente, a un ciudadano en quien concurren las condiciones que para el Presidente exige el artículo 77.

”El Vicepresidente de la República será el Presidente nato del Senado, con voz, pero sin voto, a no ser en caso de empate. El Vicepresidente podrá, sin embargo, desempeñar algún cargo de nombramiento del Ejecutivo, y en este caso, lo mismo que en sus otras faltas, será substituido en la presidencia del Senado de la manera que disponga la ley respectiva.

”Art. 80. Cuando el Presidente de la República no se presente el día designado por la ley a tomar posesión de su encargo, cuando ya en él ocurra su falta absoluta, o se le conceda licencia para separarse de sus funciones, el Vicepresidente de la República asumirá el ejercicio del Poder Ejecutivo, por ministerio de la ley, sin necesidad de nueva protesta.

”Si la falta del Presidente fuere absoluta, el Vicepresidente le substituirá hasta el fin del periodo para el que fue electo, y en los demás casos, hasta que el Presidente se presente a desempeñar sus funciones.

”Art. 81. Si al comenzar un periodo constitucional no se presentaren el Presidente ni el Vicepresidente electos, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1 de diciembre, cesará sin embargo, el Presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará desde luego el Poder Ejecutivo en calidad de Presidente interino, el Secretario del Despacho de Relaciones Exteriores, y si no lo hubiere o estuviere impedido, uno de los demás Secretarios, siguiendo el orden de la ley que establezca su número.

”De la misma manera se procederá cuando en caso de falta absoluta o temporal del Presidente no se presentare el Vicepresidente, cuando a éste se le conceda licencia para separarse de sus funciones, si las estuviere desempeñando, y si en el curso de un período ocurriere la falta absoluta de ambos funcionarios.

”En caso de falta absoluta del Presidente y del Vicepresidente, el Congreso de la Unión, o en sus recesos la Comisión Permanente, convocará desde luego a elecciones extraordinarias.

”Cuando la falta de uno y otro funcionario tuviere lugar en el último año del período constitucional, no se hará tal convocatoria, sino que el Secretario que desempeñe el Poder Ejecutivo seguirá encargado de él hasta la toma de posesión del nuevo Presidente, o de quien deba substituirlo conforme a los preceptos anteriores.

”Los ciudadanos designados en las elecciones extraordinarias, tomarán posesión de sus cargos luego que se haga la declaración correspondiente, y los desempeñarán por el tiempo que falte para la expiración del periodo constitucional.

”Cuando uno de los Secretarios del Despacho deba encargarse del Poder Ejecutivo, lo desempeñará sin necesidad de protesta, entretanto la otorga.

”Art. 82. Los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, sólo son renunciabile por causa grave, que calificará la Cámara de Diputados, ante quien se presentará la renuncia.

”Art. 83. El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: “Protesto sin reserva alguna guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con sus adiciones y reformas, las Leyes de Reforma, las demás que de aquélla emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión.

”El vicepresidente de la República protestará en la misma sesión, en términos semejantes, desempeñar la Vicepresidencia, y en su caso, la Presidencia de la República; pero si estuviere impedido para hacer la protesta en esa sesión, deberá hacerlo en otra.

”Art. 84. El Presidente y el Vicepresidente de la República no pueden ausentarse del territorio nacional sin permiso de la Cámara de Diputados.

”Art. 103. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados son responsables por infracción de la Constitución y Leyes Federales. El Presidente y el Vicepresidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrán ser acusados por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

”Trinidad García, Diputado por el Estado de Veracruz, Presidente. —Emilio Rabasa, Senador por el Estado de Sinaloa, Presidente. —Bartolomé Carbajal y Serrano, Diputado por el Estado de Jalisco, Vicepresidente. —Francisco de P. del Río, Senador por el Estado de Hidalgo, Vicepresidente.

”[...]

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

”Dado en el palacio nacional de México, a seis de mayo de mil novecientos cuatro. —Porfirio Díaz. —Al C. Ramón Corral, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación. —Presente.”

Y lo comunico a ud. para su inteligencia y demás fines.

Libertad y Constitución. México, mayo 6 de 1904. —Corral. —Al...



Junio 20 de 1908<sup>32</sup>

Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación.

*Sección primera.*

El Presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

“Porfirio Díaz, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

”Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo siguiente:

”El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le confiere el Art. 127 de la Constitución Federal, y en virtud de la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, declara adicionada la fracción XXII del Art. 72 de la misma Constitución en los términos siguientes:

”Fracción XXII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para definir, determinar cuales son las aguas de jurisdicción federal y expedir leyes obre el uso y aprovechamiento de las mismas.

”[...]

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

”Dado en el palacio del Poder Ejecutivo Federal, en México, a 20 de junio de 1908. —Porfirio Díaz. —Al C. Ramón Corral, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación. —Presente.”

Y lo comunico a usted para su inteligencia y demás fines.

Libertad y Constitución. México, junio 20 de 1908. —Corral. —Al...



Noviembre 12 de 1908<sup>33</sup>

Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación.

*Sección primera.*

El Presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

“Porfirio Díaz, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

”Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo siguiente:

”El congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 127 de la Constitución Federal y previa la aprobación de las vein-

<sup>32</sup> *Diario Oficial*, tomo XCVI, número 44, México, sábado 20 de junio de 1908, pp. 819 y 820.

<sup>33</sup> *Diario Oficial*, tomo XCIX, número 10, México, jueves 12 de noviembre de 1908, pp. 127 y 128.

tisieste Legislaturas de los Estados, declara reformados los artículos 11 y 72, fracción XXI, y adicionado el artículo 102 de la misma Constitución, en los siguientes términos:

”Artículo 11. Todo hombre tiene derecho para entrar y salir de la República, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto, u otro requisito semejante. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial y administrativa, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las limitaciones que imponga la ley sobre emigración e inmigración y salubridad general de la República.

”Artículo 72. El Congreso tiene facultad:

”[...]

”XXI. Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

”Artículo 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. la sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

”Cuando la controversia se suscite con motivo de violación de garantías individuales en asuntos judiciales del orden civil, solamente podrá ocurrirse a los Tribunales de la Federación, después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la ley ningún recurso, cuyo efecto pueda ser la revocación.

”México, octubre 27 de 1908. —[...]

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

”Dado en el palacio del Poder Ejecutivo Federal, en México, a 12 de noviembre de 1908. —Porfirio Díaz. —Al C. Ramón Corral, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación. —Presente.”

Y lo comunico a usted para su inteligencia y demás fines.

Libertad y Constitución. México, noviembre 12 de 1908. —Corral. —Al...



Noviembre 27 de 1911<sup>34</sup>

Poder Ejecutivo.

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación. —México. —Sección primera.

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos se ha servido dirigirme el siguiente decreto:

<sup>34</sup> *Diario Oficial*, tomo CXVII, número 24, México, Martes 28 de noviembre de 1911, pp. 329 y 330.

“Francisco I. Madero, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

”Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo siguiente:

”El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 127 de la Constitución Federal y, previa aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, declara reformados los artículos 78 y 109 de la Constitución, en los siguientes términos:

”Artículo 78. El Presidente y el Vicepresidente entrarán a ejercer sus encargos el 1 de diciembre, durarán en él seis años y nunca podrán ser reelectos.

”El Presidente nunca podrá ser electo Vicepresidente. El Vicepresidente no podrá ser electo Presidente para el periodo inmediato.

”Tampoco podrá ser electo Presidente ni Vicepresidente el Secretario del Despacho encargado del Poder Ejecutivo al celebrarse las elecciones.

”Artículo 109. Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular. El periodo para el cargo de Gobernador no podrá exceder de seis años. Son aplicables a los Gobernadores de los Estados y a los funcionarios que los substituyan, las prohibiciones que para el Presidente, el Vicepresidente y el Presidente interino de la República establece respectivamente el artículo 78.

”México, 7 de noviembre de 1911. —[...]

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

”Dado en el palacio nacional, a 27 de noviembre de 1911. —Francisco I. Madero. —Al C. Abraham González, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación.”

Lo que comunico a usted para su inteligencia y demás fines.

México, noviembre 27 de 1911. —Abraham González. —Al C...



## Febrero de 1862\*

### Tratado de la Soledad y circular anexa

Preliminares en que han convenido el Sr. Conde de Reus y el Sr. Ministro de Relaciones Exteriores de la República Mexicana.

- 1º. Supuesto que el gobierno constitucional que actualmente rige en la República mexicana, ha manifestado a los comisarios de las potencias aliadas, que no necesita del auxilio que tan benévolamente han ofrecido al pueblo mexicano, pues tiene en sí mismo los elementos de fuerza y de opinión para conservarse contra cualquiera revuelta intestina, los aliados entran desde luego en el terreno de los tratados para formalizar todas las reclamaciones que tienen que hacer en nombre de sus respectivas naciones.
- 2º. Al efecto, y protestando como protestan los representantes de las potencias aliadas, que nada intentan contra la independencia, soberanía e integridad del territorio de la República, se abrirán las negociaciones en Orizaba, a cuya ciudad concurrirán los señores comisarios y dos de los señores ministros del gobierno de la República, salvo el caso en que, de común acuerdo, se convenga en nombrar representantes delegados por ambas partes.
- 3º. Durante las negociaciones, las fuerzas de las potencias aliadas ocuparán las tres poblaciones de Córdoba, Orizaba y Tehuacán, con sus radios naturales.
- 4º. Para que ni remotamente pueda creerse que los aliados han firmado estos preliminares para procurarse el paso de las posiciones fortificadas que guarnece el ejército mexicano, se estipula que en el evento desgraciado, de que se rompieren las negociaciones, las fuerzas de los aliados desocuparán las poblaciones antes dichas y volverán a colocarse en la línea que está adelante de dichas fortificaciones, en rumbo a Veracruz, designándose como puntos extremos principales el de Paso Ancho, en el camino de Córdoba, y Paso de Ovejas, en el de Jalapa.
- 5º. Si llegare el caso desgraciado de romperse las negociaciones y retirarse las tropas aliadas a la línea indicada en el artículo precedente, los hospitales que tuvieren los aliados quedarán bajo la salvaguardia de la nación mexicana.
- 6º. El día en que las tropas aliadas emprendan su marcha para ocupar los puntos señalados en el artículo 2º se enarbolará el pabellón mexicano en la ciudad de Veracruz y en el castillo de San Juan de Ulúa.

\* Relacionado en el listado documental con el número 277.

Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación Mexicana*, Imp. del Comercio, México, 1876-1972, t. 9, p. 386.



La Soledad, diecinueve de febrero de mil ochocientos sesenta y dos.—El conde de Reus.—Manuel Doblado,—Approved C. Lennox Wyke.—Approved.—Hugh Dunlop.—Aprouvé les preliminaires ci dessus, A. de Saligny.—Aprouvé les preliminaires cidessus, E. Jurien.—Apruebo estos preliminares en uso de las amplias facultades de que me hallo investido. México, febrero veintitrés de mil ocho cientos sesenta y dos.—Benito Juárez, presidente de la República.—Como encargado... del Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación, Jesús Terán.

### Circular de la Secretaría de Relaciones

#### *Estipulaciones entre los Comisarios de las Potencias Aliadas y el Gobierno Mexicano, febrero 23 de 1862*

Tengo el honor de acompañar a ud. copia de las bases firmadas por el C. Manuel Doblado, ministro de Relaciones, y por los señores comisarios de las potencias aliadas, las cuales han sido aprobadas en esta fecha por el C. presidente de la República.

Los comisarios de dichas potencias, con vista de las circunstancias del país y de las explicaciones dadas por el gobierno acerca de sus elementos, de su fuerza y de la estabilidad que le asegura la consumación de la reforma hecha en todas las naciones a costa de sacrificios más sangrientos y duraderos que los que ha costado a la República, pero sólida base en todas ellas de estabilidad, paz y prosperidad, han comprendido que los súbditos de sus gobiernos no necesitan el apoyo de la fuerza para gozar las garantías que les aseguran los tratados y manteniéndose extraños a la política interior de la nación, se reducirán a tratar sobre las reclamaciones pendientes y diferencias habidas entre aquellas potencias y la República.

Como el gobierno constitucional está dispuesto a satisfacer esas reclamaciones en cuanto la justicia lo exige y se promete que dichas potencias pondrán el mismo límite a sus pretensiones, espero que todas las cuestiones exteriores de la República tendrán un arreglo pronto y satisfactorio. Entonces podrá consagrarse exclusivamente a extinguir los pocos elementos de discordia y de desorden que ha dejado en pos de sí la reciente gloriosa guerra de reforma, y afianzando más y más las garantías y el bienestar nacionales y extranjeros, espera que comience para la República la era de prosperidad que en todas partes ha seguido a la reforma.

El C. presidente, cuya fe en el porvenir de la patria no ha vacilado jamás, confía en que ud. y todos los habitantes de ese Estado lo secundarán vigilando porque los extranjeros gocen completa seguridad en sus personas o intereses, y porque el espíritu público se sostenga hasta aquí, firme y resuelto, para el caso, que no espera, de que fuera imposible un arreglo pacífico de las cuestiones que van a ventilarse.

Protesto a ud. mi aprecio y consideración.

Dios y Libertad. México, etc.—*Terán*.—C. gobernador del Estado de...

10 de abril de 1864\*

Tratado de Miramar

*Artículo 1.* Las tropas francesas que se hallan actualmente en México serán reducidas lo más pronto posible a un cuerpo de 25,000 hombres, inclusa la legión extranjera.

Este cuerpo, para garantizar los intereses, que han motivado la intervención, quedará temporalmente en México en las condiciones arregladas por los artículos siguientes:

*Artículo 2.* Las tropas francesas evacuarán a México, a medida que S.M. el Emperador de México pueda organizar las tropas necesarias para reemplazarlas.

*Artículo 3.* La legión extranjera al servicio de la Francia, compuesta de 8,000 hombres, permanecerá, sin embargo, todavía durante seis años en México, después que las demás fuerzas francesas hayan sido llamadas con arreglo al artículo 2º. Desde este momento la expresada legión extranjera pasará al servicio y a sueldo del gobierno mexicano. El gobierno mexicano se reserva la facultad de abreviar la duración del empleo de la legión extranjera en México.

*Artículo 4.* Los puntos del territorio que hayan de ocupar las tropas francesas, así como las expediciones militares de estas tropas, si tienen lugar, serán determinados de común acuerdo y directamente, entre S. M. el Emperador de México y el Comandante en jefe del cuerpo francés.

*Artículo 5.* En todos los puntos cuya guarnición no se componga exclusivamente de tropas mexicanas, el mando militar será devuelto al comandante francés. En caso de expediciones combinadas de tropas francesas y mexicanas, el mando superior de las fuerzas pertenecerá igualmente al comandante francés.

*Artículo 6.* Los comandantes franceses no podrán intervenir en ramo alguno de la administración mexicana.

*Artículo 7.* Mientras las necesidades del cuerpo de ejército francés requieran cada dos meses, un servicio de transportes entre Francia y el puerto de Veracruz, el costo de este servicio, fijado en la suma de 400,000 francos por viaje de ida y vuelta, será a cargo del Gobierno mexicano y satisfecho en México.

*Artículo 8.* Las estaciones navales que Francia mantiene en las Antillas y en el Océano Pacífico, enviarán frecuentemente buques a mostrar el pabellón francés en los puertos de México.

\* Relacionado en el listado documental con el número 318.

Francisco de Paula Arrangoiz, *México desde 1808 hasta 1867*, Imprenta Estrada, Madrid, 1872, t. 3, p. 204.

*Artículo 9.* Los gastos de la expedición francesa en México, que debe reembolsar el Gobierno mexicano, quedan fijados en la suma de 270 millones por todo el tiempo de la duración de esta expedición hasta 1 de Julio de 1864. Esta suma causará interés a razón de un 3 por 100 anual.

Del 1 de julio en adelante, los gastos del ejército mexicano quedan a cargo de México.

*Artículo 10.* La indemnización que debe pagar a la Francia el Gobierno mexicano, por sueldo, alimento y manutención de las tropas del cuerpo de ejército, a contar del 1 de julio de 1864, queda fijada en la suma de 1,000 francos anuales por plaza.

*Artículo 11.* El Gobierno mexicano entregará inmediatamente al Gobierno francés la suma de 66 millones en títulos del empréstito, al precio de emisión, a saber: 54 millones en deducción de la deuda mencionada en el artículo 9º, y 12 millones en abono de las indemnizaciones debidas a franceses, en virtud del artículo 14 de la presente convención.

*Artículo 12.* Para el pago del exceso de los gastos de guerra y para el cumplimiento de los cargos mencionados en los artículos 7, 10 y 14, el Gobierno mexicano se obliga a pagar anualmente a la Francia la suma de 25 millones en numerario. Esta suma será abonada: primero, a las sumas debidas en virtud de los expresados artículos 7 y 10; segundo, al monto en interés y capital de la suma señalada en el artículo 9º; tercero, a las indemnizaciones que resulten debidas a súbditos franceses en virtud de los artículos 14 y siguientes.

*Artículo 13.* El Gobierno mexicano entregará el último día de cada mes en México, en manos del pagador general del ejército, lo debido a cubrir los gastos de las tropas francesas que hayan quedado en México, con arreglo al artículo 10.

*Artículo 14.* El Gobierno mexicano se obliga a indemnizar a los súbditos franceses, de los perjuicios que indebidamente hayan resentido y que motivaron la expedición.

*Artículo 15.* Una comisión mixta, compuesta de tres franceses y de tres mexicanos, nombrados por sus respectivos Gobiernos, se reunirá en México dentro de tres meses, para examinar y arreglar esas reclamaciones.

*Artículo 16.* Una comisión de revisión, compuesta de dos franceses y de dos mexicanos, designados del mismo modo, establecida en París, procederá a la liquidación definitiva de las reclamaciones admitidas ya por la comisión en el artículo precedente, y resolverá respecto de aquéllas cuya decisión le haya sido reservada.

*Artículo 17.* El Gobierno francés pondrá en libertad a todos los prisioneros de guerra mexicanos, luego que el Emperador entre en sus Estados.

*Artículo 18.* La presente Convención será ratificada, y las ratificaciones serán cambiadas lo más pronto posible.

Hecho en el palacio de Miramar, el 10 de Abril de 1864.

—Firmado:—Herbet.—Joaquín Velázquez de León.

*Artículos adicionales secretos*

*Artículo 1.* Habiendo aprobado S. M. el Emperador de México, los principios y las promesas anunciadas en la proclama del general Forey, de once de junio de 1863, y las medidas adoptadas por la Regencia y por el General en jefe francés, con arreglo a esta declaración ha resuelto S.M. hacer saber sus intenciones sobre el particular en un Manifiesto a su pueblo.

*Artículo 2.* S.M. el Emperador de los franceses declara, por su parte, que la fuerza efectiva actual de treinta y ocho mil hombres del cuerpo francés, no la reducirá sino gradualmente y de año en año; de manera que el número de las tropas francesas que quede en México, comprendiendo la legión extranjera, sea de  
28,000 hombres en 1865.  
25,000 hombres en 1866;  
20,000 hombres en 1867.

*Artículo 3.* Cuando con arreglo a lo pactado en el artículo 3 de la Convención, pase la legión extranjera al servicio de México, y sea pagada por este país, como continuará sirviendo a una causa que a Francia le interesa, el general y los oficiales que formen parte de ella, conservarán su calidad de franceses y su derecho a ascensos en el ejército francés, con arreglo a la ley.

Hecho en el palacio de Miramar, el 10 de Abril de 1864.  
—Firmado.—Herbet. —Velázquez de León.



1 de abril de 1865

Estatuto para preparar la organización definitiva del Imperio

Se decretó el Estatuto que a continuación se halla  
*Maximiliano, Emperador de México*

A fin de preparar la organización definitiva del Imperio, habiendo oído a nuestros  
Consejos de Ministros y de Estado, decretamos el siguiente:

## Estatuto Provisional del Imperio Mexicano

### Título I

#### Del Emperador y de la forma de gobierno

*Artículo 1.* La forma de gobierno proclamada por la Nación, y aceptada por el Emperador, es la monárquica moderada hereditaria, con un príncipe católico.

*Artículo 2.* En caso de muerte o cualquier otro evento que ponga al Emperador en imposibilidad de continuar en el ejercicio del mando, la Emperatriz, su augusta esposa, se encargará, *ipso facto*, de la Regencia del Imperio.

*Artículo 3.* El Emperador o el regente, al encargarse del mando, jurará en presencia de los grandes cuerpos del Estado, bajo la fórmula siguiente: “Juro a Dios, por los Santos Evangelios, procurar por todos los medios que estén a mi alcance, el bienestar y prosperidad de la Nación, defender su independencia y conservar la integridad de su territorio”.

*Artículo 4.* El Emperador representa la soberanía nacional, y mientras otra cosa no se decreta en la organización definitiva del Imperio la ejerce en todos sus ramos por sí, o por medio de las autoridades y funcionarios públicos.

*Artículo 5.* El Emperador gobierna por medio de un Ministerio, compuesto por nueve Departamento ministeriales, encomendados:

Al ministro de la Casa Imperial;

Al ministro de Estado;

Al ministro de Negocios Extranjeros y Marina;

*Nota:* El texto fue tomado de *Boletín de las leyes del Imperio Mexicano, o sea Código de la Restauración*. Tomo IV, México, Imprenta Literaria, 1865.

*Versión actual:* Se modificó la ortografía y se conservó la fonética y el estilo original del documento.

Al ministro de Gobernación;  
 Al ministro de Justicia;  
 Al ministro de Instrucción Pública y Cultos;  
 Al ministro de Guerra;  
 Al ministro de Fomento;  
 Al Ministro de Hacienda;

Una ley establecerá la organización de los Ministerios y designará los ramos que hayan de encomendárseles.

*Artículo 6.* El Emperador, además, oye al Consejo de Estado en lo relativo a la formación de las leyes y reglamentos, y sobre las consultas que estime conveniente dirigirle.

*Artículo 7.* Un tribunal especial de cuentas, revisará y glosará todas las de las oficinas de la Nación, y cualesquiera otras de interés público que le pase el Emperador.

*Artículo 8.* Todo mexicano tiene derecho para obtener audiencia del Emperador, y para presentarle sus peticiones y quejas. Al efecto, ocurrirá a su Gabinete en la forma dispuesta por el reglamento respectivo.

*Artículo 9.* El Emperador nombra, cuando lo juzgue conveniente y por el tiempo que lo estime necesario, comisarios imperiales que se colocan a la cabeza de cada una de las ocho grandes divisiones del Imperio, para cuidar del desarrollo y buena administración de los Departamentos que forman cada una de estas grandes divisiones.

Nombra, además, visitadores para que recorran en su nombre el Departamento o lugar que merezca ser visitado; o para que le informen acerca de la oficina, establecimiento o negocio determinado que exija eficaz remedio.

Las prerrogativas y atribuciones de estos funcionarios, se establecen en el decreto de su creación.

## Título II Del ministerio

*Artículo 10.* Los ministros toman posesión de sus cargos en la forma prevenida en el título XVII.

El Emperador da la posesión al ministro de la Casa Imperial y al de Estado; y éste a sus colegas, en presencia del Emperador.

*Artículo 11.* Un reglamento fija los días de sesiones ordinarias del Consejo de Ministros y el orden que en ellas debe guardarse. Y otro reglamento establece el buen orden y servicio en los Ministerios, señala los días y horas de audiencia de los ministros, y prohíbe a éstos injerirse en el despacho de los negocios que no tocan a sus Departamentos.

*Artículo 12.* Los ministros son responsables ante la ley y en la forma que ella determina, por sus delitos comunes y oficiales.

*Artículo 13.* En el caso de ausencia, enfermedad o vacante de un ministro, el Emperador designará al que lo deba sustituir, o autorizará por un decreto al subsecretario del ramo para el despacho temporal de los negocios, en cuyo caso éste concurrirá al Consejo de ministros, con las mismas prerrogativas que ellos.

### Título III Del Consejo de Estado

*Artículo 14.* La formación, atribuciones y nombramiento del Consejo de Estado, son los que determina la ley de su creación.

### Título IV De los tribunales

*Artículo 15.* La justicia será administrada por los tribunales que determina la ley orgánica.

*Artículo 16.* Los magistrados y jueces que se nombraren con el carácter de inamovibles, no podrán ser destituidos en los términos que disponga la ley orgánica.

*Artículo 17.* Los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones judiciales gozarán de absoluta independencia.

*Artículo 18.* Los tribunales no podrán suspender la ejecución de las leyes ni hacer reglamentos.

Las audiencias de todos los tribunales serán públicas, a no ser que la publicidad sea peligrosa para el orden y las buenas costumbres, en cuyo caso el tribunal lo declarará así por medio de un previo acuerdo.

*Artículo 19.* En ningún juicio civil o criminal habrá más de dos instancias, sin perjuicio de los recursos de revisión y de nulidad que autoricen las leyes.

### Títulos V Del tribunal de cuentas

*Artículo 20.* El examen y liquidación de las cuentas de que habla el artículo 7º, se harán por un tribunal de cuentas con autoridad judicial.

*Artículo 21.* La jurisdicción del tribunal de cuentas se extiende a todo el Imperio. Este tribunal conoce, con inhibición de cualquier otro, de los negocios de su competencia, y no se admite apelación de sus fallos a otro tribunal.

Resuelve sobre lo relativo a las cuentas, pero no procede contra los culpables en ellas, sino que los consigna al juez competente; más si puede apremiar a los funcionarios a quienes corresponda, a la presentación de las cuentas a que están obligados.

Vigila sobre la exacta observancia del presupuesto; comunica con el Emperador por medio del Ministerio de Estado, y sus miembros y presidente son nombrados por el Emperador.

## Título VI De los comisarios imperiales y visitadores

*Artículo 22.* Los comisarios imperiales son instituidos temporalmente para precaver y enmendar los abusos que puedan cometer los funcionarios públicos en los Departamentos; e investigar la marcha que siga el orden administrativo, ejerciendo las facultades especiales que en cada caso les cometa el Emperador en sus instrucciones.

*Artículo 23.* Los visitadores recorren el Departamento, visitan la ciudad, tribunal u oficina que se les señala, para informar sobre los puntos que les demarcan sus instrucciones, o para enmendar el determinado yerro o abuso cometido, cuyo conocimiento y examen se les encomienda. Los visitadores, ya generales que visitan los Departamentos, ya especiales a quienes se fija localidad o asunto determinado, ejercen las facultades solas que les comunica el Emperador en sus títulos.

## Título VII Del cuerpo diplomático y consular

*Artículo 24.* El cuerpo diplomático, representa, conforme a la ley, en el extranjero al gobierno imperial, para defender vigorosamente y velar por los intereses y derechos de la nación, procurar su mayor prosperidad y proteger especial y eficazmente a los ciudadanos mexicanos.

*Artículo 25.* El cuerpo consular protege el comercio nacional en país extranjero, y coadyuva a su prosperidad conforme a la ley.

*Artículo 26.* Una ley especial arreglará el cuerpo diplomático y consular.

## Título VIII De las Prefecturas marítimas y capitanías de puertos

*Artículo 27.* Habrá prefecturas marítimas y capitanías de puertos, cuyos número, ubicación y organización, determinará una ley.

Las prefecturas vigilan la ejecución de las leyes, decretos y reglamentos concernientes a la marina, así como el perfecto ejercicio de la justicia marítima.



Los capitanes de puerto están encargados de todo lo concerniente a la policía de la rada y del puerto, y de la ejecución de los reglamentos marítimos sobre la navegación y el comercio.

## Título IX

### De los prefectos políticos, sub-prefectos y municipalidades

*Artículo 28.* Los prefectos son los delegados del Emperador para administrar los Departamentos, cuyo gobierno se les encomienda, y ejercer las facultades que las leyes les demarcan.

*Artículo 29.* Cada prefecto tendrá un Consejo de Gobierno departamental, compuesto del funcionario judicial más caracterizado, del administrador de rentas, de un propietario agricultor, de un comerciante y de un minero o industrial, según más convenga a los intereses del Departamento.

*Artículo 30.* Las atribuciones del Consejo departamental son:

- I. Dar dictamen al prefecto en todos los negocios en que lo pida.
- II. Promover los medios de cortar abusos e introducir mejoras en la condición de los pueblos y en la administración departamental.
- III. Conocer de lo contencioso-administrativo en los términos que la ley disponga.

*Artículo 31.* El Consejo formará un reglamento que fije los días de sus sesiones y lo demás concerniente a su régimen interior, el cual podrá desde luego poner en práctica, pero remitiéndolo al Ministerio de Gobernación para que sea revisado.

*Artículo 32.* La residencia ordinaria y el asiento del gobierno del prefecto, será en la capital de su Departamento, sin que esto obste a las visitas frecuentes que deberá hacer a los lugares del mismo Departamento.

*Artículo 33.* Los prefectos serán nombrados por el Emperador, y sus faltas temporales serán cubiertas por el suplente que en cada Departamento se designe para reemplazarlo.

*Artículo 34.* En cada Distrito los sub-prefectos son los subdelegados del poder imperial, y los representantes y agentes de sus respectivos prefectos.

*Artículo 35.* El nombramiento del sub-prefecto se hará por el prefecto departamental, salva la aprobación del Emperador.

*Artículo 36.* Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes.

*Artículo 37.* La administración municipal estará a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales.

*Artículo 38.* Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales. El de la capital será nombrado y removido por el Emperador, los demás por los prefectos en cada Departamento, salva la ratificación soberana. Los alcaldes podrán renunciar su cargo después de un año de servicio.

*Artículo 39.* Son atribuciones de los alcaldes:

Primera. Presidir los ayuntamientos.

Segunda. Publicar, comunicar y ejecutar las leyes, reglamentos o disposiciones superiores de cualquiera clase.

Tercera. Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley.

Cuarta. Representar judicial y extrajudicialmente la municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley.

*Artículo 40.* El Emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los ayuntamientos respectivos. Estos proyectos se elevarán al gobierno por conducto y con informe del prefecto del Departamento a que la municipalidad corresponda.

*Artículo 41.* En las poblaciones que excedan de veinticinco mil habitantes, los alcaldes serán auxiliados en sus labores y sustituidos en sus faltas temporales, por uno o más tenientes. El número de éstos se determinará conforme a la ley.

*Artículo 42.* En las poblaciones en que el gobierno lo estime conveniente, se nombrará un letrado que sirva de asesor a los alcaldes y ejerza las funciones de síndico procurador en los litigios que deba sostener la municipalidad. Este asesor percibirá sueldo de la municipalidad.

*Artículo 43.* Los ayuntamientos formarán el Consejo de Municipio, serán elegidos popularmente en elección directa, y se renovarán por mitad cada año.

*Artículo 44.* Una ley designará las atribuciones de los funcionarios municipales, y reglamentará su elección.

## Título X

### De la división militar del Imperio

*Artículo 45.* El territorio del Imperio se distribuirá, conforme a la ley, en ocho divisiones militares, encomendadas a generales o jefes nombrados por el Emperador.

*Artículo 46.* Corresponde a los jefes que mandan las divisiones territoriales, la supervigilancia enérgica y constante de los cuerpos puestos bajo sus órdenes; la observancia de los reglamentos de policía, de disciplina, de administración y de instrucción militar, cuidando con eficaz empeño de todo lo que interesa al bienestar del soldado.

*Artículo 47.* Un reglamento militar especial determinará las facultades en el mando y relaciones entre los jefes de divisiones con las fuerzas en movimiento.

*Artículo 48.* La autoridad militar respetará y auxiliará siempre a la autoridad civil: nada podrá exigir a los ciudadanos, sino por medio de ella, y no asumirá las funciones de la misma autoridad civil, si no en el caso extraordinario de declaración de estado de sitio, según las prescripciones de la ley.

*Artículo 49.* En las plazas fuertes, campos retrincherados, o lugares en que sea necesario publicar la ley marcial, o que se declare el estado de sitio, una disposición especial designará las garantías que han de gozar sus habitantes.

## Título XI De la dirección de obras públicas

*Artículo 50.* La dirección de obras públicas ejercerá su vigilancia sobre todas las que se ejecuten, a fin de precaver los peligros de su construcción. Una ley determinará su organización y facultades.

## Título XII Del territorio de la Nación

*Artículo 51.* Es territorio mexicano la parte del continente septentrional americano, que limitan:

Hacia el Norte las líneas divisorias trazadas por los convenios de Guadalupe y la Mesilla, celebrados con los Estados-Unidos;

Hacia el Oriente, el Golfo de México, el mar de las Antillas y el establecimiento inglés de Walice, encerrado en los límites que le fijaron los tratados de Versalles;

Hacia el Sur, la República de Guatemala, en las líneas que fijará un tratado definitivo;

Hacia el Poniente, el mar Pacífico, quedando dentro de su demarcación el mar de Cortés o Golfo de California;

Todas las islas que le pertenecen en los tres mares;

El mar territorial conforme a los principios reconocidos por el derecho de gentes y salvas las disposiciones convenidas en los tratados.

*Artículo 52.* El territorio nacional se divide, por ahora, para su administración, en ocho grandes divisiones; en cincuenta Departamentos, cada Departamento en distritos, y cada Distrito en municipalidades. Una ley fijará el número de distritos y municipalidades, y su respectiva circunscripción.

## Título XIII De los mexicanos

*Artículo 53.* Son mexicanos:

Los hijos legítimos nacidos de padre mexicano dentro o fuera del territorio del Imperio,

Los hijos legítimos nacidos de madre mexicana, dentro o fuera del territorio del Imperio;

Los extranjeros naturalizados conforme a las leyes;

Los hijos nacidos en México de padres extranjeros, que al llegar a la edad de veintiún años, no declaren que quieren adoptar la nacionalidad extranjera;

Los nacidos fuera del territorio del Imperio, pero que establecidos en él antes de 1821, juraron la Acta de Independencia;

Los extranjeros que adquieran en el Imperio propiedad territorial, de cualquier género, por el sólo hecho de adquirirla.

*Artículo 54.* Los mexicanos están obligados a defender los derechos e intereses de su patria.

#### Título XIV De los ciudadanos

*Artículo 55.* Son ciudadanos, los que teniendo la calidad de mexicanos reúnan además las siguientes:

Haber cumplido veintiún años de edad;

Tener un modo honesto de vivir;

No haber sido condenados judicialmente a alguna pena infamante.

*Artículo 56.* Los ciudadanos están obligados a inscribirse en el padrón de su municipalidad, y a desempeñar los cargos de elección popular, cuando no tengan impedimento legal.

*Artículo 57.* Se suspenden o pierden los derechos de mexicano y ciudadano, y se obtiene la rehabilitación en los casos y forma que dispone la ley.

#### Título XV De las garantías individuales

*Artículo 58.* El gobierno del Emperador garantiza a todos los habitantes del Imperio, conforme a las prevenciones de las leyes respectivas.

La igualdad ante la ley;

La seguridad personal;

La propiedad;

El ejercicio de su culto;

La libertad de publicar sus opiniones.

*Artículo 59.* Todos los habitantes del Imperio disfrutan de los derechos y garantías, y están sujetos a las obligaciones, pago de impuestos y demás deberes fijados por las leyes vigentes o que en lo sucesivo se expidieren.

*Artículo 60.* Ninguno será detenido sino por mandato de autoridad competente, dado por escrito y formado, y sólo cuando obren contra él indicios suficientes para

presumirle autor de un delito. Se exceptúa el caso de delito *in fraganti*, en el que cualquiera puede aprehender al reo para conducirlo a la presencia judicial o de la autoridad competente.

*Artículo 61.* Si la autoridad administrativa hiciese la aprehensión, deberá poner dentro del tercero día al presunto reo a disposición de la que deba juzgarle, acompañando los datos correspondientes; y si el juez encontrare mérito para declararlo bien preso, lo hará a más tardar dentro de cinco días, siendo caso de responsabilidad la detención que pase de estos términos.

Pero si la aprehensión se hiciere por delitos contra el Estado, o que perturben el orden público, la autoridad administrativa podrá prolongar la detención hasta dar cuenta al comisario imperial o al ministro de Gobernación, para que determine lo que convenga.

*Artículo 62.* Ninguno puede ser sentenciado, sino en virtud de leyes anteriores al hecho porque se le juzgue.

*Artículo 63.* No será cateada la casa ni registrados los papeles de ningún individuo, sino en virtud de mandato por escrito y en los casos y con los requisitos literalmente prevenidos por las leyes.

*Artículo 64.* No existiendo la esclavitud ni de hecho ni de derecho en el territorio mexicano, cualquier individuo que lo pise es libre por sólo ese hecho.

*Artículo 65.* En todo juicio criminal, el acusado tendrá derecho a que se le haga saber el motivo del procedimiento y el nombre del acusador si lo hubiere. También lo tendrá para exigir que se le faciliten, concluido el sumario, los datos del proceso que necesite para preparar sus descargos.

*Artículo 66.* Las cárceles se organizarán de modo que sólo sirvan para asegurar a los reos, sin exacerbar innecesariamente los padecimientos de la prisión.

*Artículo 67.* En las cárceles habrá siempre separación entre los formalmente presos y los simplemente detenidos.

*Artículo 68.* La propiedad es inviolable y no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública comprobada, mediante previa y competente indemnización, y en la forma que disponen las leyes.

*Artículo 69.* A ninguno pueden exigirse servicios gratuitos ni forzados, sino en los casos que la ley disponga.

*Artículo 70.* Nadie puede obligar sus servicios personales, sino temporalmente, y para una empresa determinada. Los menores no lo pueden hacer sin la intervención de sus padres o curadores, y a falta de ellos, de la autoridad política.

*Artículo 71.* Queda prohibida para siempre la confiscación de bienes.

*Artículo 72.* Todos los impuestos para la Hacienda del Imperio serán generales y se decretarán anualmente.

*Artículo 73.* Ningún impuesto puede cobrarse sino en virtud de una ley.

*Artículo 74.* Ninguna carga ni impuesto municipal puede establecerse sino a propuesta del Consejo municipal respectivo.

*Artículo 75.* Ninguna exención ni modificación de impuestos puede hacerse sino por una ley.

*Artículo 76.* A nadie puede molestarle por sus opiniones ni impedirle que las manifieste por la prensa, sujetándose a las leyes que reglamentan el ejercicio de este derecho.

*Artículo 77.* Solamente por decreto del Emperador o de los comisarios imperiales, y cuando lo exijan la conservación de la paz y orden público, podrá suspenderse temporalmente el goce de algunas de estas garantías.

## Título XVI Del pabellón nacional

*Artículo 78.* Los colores del pabellón nacional son el verde, blanco y rojo. la colocación de éstos, las dimensiones y adornos del pabellón imperial, del de guerra, del nacional, del mercante y del gallardete de marina, así como el escudo de armas, se detallarán en una ley especial.

## Título XVII De la posesión de los empleos y funciones públicas

*Artículo 79.* Todos los empleados y funcionarios públicos tomarán posesión de sus cargos compareciendo ante la autoridad que deba dárselo conforme a la ley. la autoridad los interpelará en estos términos. ¿Aceptáis el empleo (aquí su denominación) que se le ha confiado con los deberes y atribuciones que le corresponde? la respuesta para quedar en posesión, deberá ser “Acepto”. En seguida la autoridad pronunciará esta fórmula: “Queda N. En posesión del empleo de... y responsable desde ahora a su fiel y exacto desempeño.

## Título XVIII De la observancia y reforma del estatuto

*Artículo 80.* Todas las leyes y decretos que en lo sucesivo se expidieren, se arreglarán a las bases fijadas en el presente Estatuto y las autoridades quedan reformadas conforme a él.

*Artículo 81.* Sin perjuicio de regir desde luego cuanto el Estatuto y sus decretos y leyes concordantes determinan, las autoridades y funcionarios públicos deberán, dentro de un año, elevar al Emperador las observaciones que su buen juicio, su anhelo por el mejor servicio y la experiencia les sugieran para que se pueda alterar el Estatuto en todo aquello que convenga al mayor bien y prosperidad del país.

Cada uno de nuestros ministros queda encargado de la ejecución de esta ley en la parte que le concierne, debiendo expedir a la mayor brevedad los reglamentos necesarios para su exacta observancia.

*Dado en el Palacio de Chapultepec, a 10 de abril de 1865.*

(Firmado)  
MAXIMILIANO

El ministro de Negocios Extranjeros y encargado del de Estado, José F. Ramírez. —El ministro de la Guerra, Juan de D. Peza. —El ministro de Fomento, Luis Robles Pezuela. —El ministro de Justicia, Pedro de Escudero y Echánove. —El ministro de Gobernación, José M. Cortés y Esparza. —El sub-secretario de Hacienda, Félix Campillo.



2 de octubre de 1865

Proclama de su Majestad el Emperador

Mexicanos:

La causa que con tanto valor y constancia sostuvo don Benito Juárez, había ya sucumbido, no sólo a la voluntad nacional, sino ante la misma ley que este caudillo invocaba en apoyo de sus títulos. Hoy hasta la bandería en que degeneró dicha causa, ha quedado abandonada por la salida de su jefe del territorio patrio.

El gobierno nacional fue por largo tiempo indulgente, y ha prodigado su clemencia para dejar a los extraviados, a los que no conocían los hechos, la posibilidad de unirse a la mayoría de la Nación y colocarse nuevamente en el camino del deber. Logró su intento: los hombres honrados se han agrupado bajo su bandera y aceptado los principios justos y liberales que norman su política. Sólo mantienen el desorden algunos jefes descarriados por pasiones que no son patrióticas, y con ellos la gente desmoralizada que no está a la altura de los principios políticos, y la soldadesca sin freno, que queda siempre como último y triste vestigio de las guerras civiles.

De hoy en adelante la lucha solo será entre los hombres honrados de la Nación y las gavillas de criminales y bandoleros. Cesa ya la indulgencia, que sólo aprovecharía al despotismo de las bandas, a los que incendian los pueblos, a los que roban y a los que asesinan ciudadanos pacíficos, míseros ancianos y mujeres indefensas.

El gobierno, fuerte en su poder, será desde hoy inflexible para el castigo, puesto que así lo demandan los fueros de la civilización, los derechos de la humanidad y las exigencias de la moral.

México, octubre 2 de 1865. —*Maximiliano.*



*Nota:* El texto fue tomado de *Boletín de las leyes del Imperio Mexicano*, Primera parte, tomo segundo, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1866.

*Versión actual:* Se modificó la ortografía y se conservó la fonética y el estilo original del documento.



3 de octubre de 1865

Ley para castigar las bandas armadas y guerrilleros

Maximiliano, Emperador de México:

Oído nuestro Consejo de Ministros y Nuestro Consejo de Estado, decretamos:

*Artículo 1.* Todos los que pertenecieren a bandas o reuniones armadas, que no estén legalmente autorizadas, proclamen o no algún pretexto político, cualquiera que sea el número de los que formen la banda, su organización y el carácter y denominación que ellas se dieren, serán juzgados militarmente por las Cortes Marciales, y si se declarase que son culpables, aunque sea sólo del hecho de pertenecer a la banda, serán condenados a la pena capital, que se ejecutará dentro de las primeras veinticuatro horas después de pronunciada la sentencia.

*Artículo 2.* Los que perteneciendo a las bandas de que habla el artículo anterior, fueren aprehendidos en función de armas, serán juzgados por el jefe de la fuerza que hiciere la aprehensión, el que en un término, que nunca podrá pasar de las veinticuatro horas inmediatas siguientes a la referida aprehensión, hará una averiguación verbal sobre el delito, oyendo al reo sus defensas. De esta averiguación levantará una acta que terminará con su sentencia, que deberá ser pena capital, si el reo resultare culpable, aunque sea sólo del hecho de pertenecer a la banda. El jefe hará ejecutar su sentencia dentro de las veinticuatro horas referidas, procurando que el reo reciba los auxilios espirituales. Ejecutada la sentencia, el jefe remitirá la acta de la averiguación al Ministerio de la Guerra.

*Artículo 3.* De la pena decretada en los artículos anteriores, sólo se eximirán los que sin tener más delito que andar en la banda, acrediten que estaban unidos a ella por la fuerza, o que sin pertenecer a la banda, se encontraban accidentalmente en ella.

*Artículo 4.* Si de la averiguación que habla el artículo 2º resultaren datos que hagan presumir al jefe que la instruye que el reo andaba por la fuerza unido a la banda, sin haber cometido otro delito, o que sin pertenecer a dicha banda

*Nota:* El texto fue tomado de *Boletín de las leyes del Imperio Mexicano*, Primera parte, tomo segundo, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1866.

*Versión actual:* Se modificó la ortografía y se conservó la fonética y el estilo original del documento.

se encontraba accidentalmente en ella, se abstendrá el jefe de sentenciar, y consignará al presunto reo con la acta respectiva, a la Corte Marcial que corresponda, para que ésta proceda al juicio conforme al artículo 1º.

*Artículo 5.* Serán juzgados y sentenciados con arreglo al artículo 1º de esta ley:

- I. Todos los que voluntariamente auxiliaren a los guerrilleros con dinero o cualquier otro género de recursos.
- II. Los que les dieran avisos, noticias o consejos.
- III. Los que voluntariamente y con conocimiento de que son guerrilleros, les facilitaren o vendieren armas, caballos, pertrechos, víveres o cualesquiera útiles de guerra.

*Artículo 6.* Serán también juzgados con arreglo a dicho artículo 1º.

- I. Los que mantuvieren con los guerrilleros relación que pueda importar connivencia con ellos.
- II. Los que voluntariamente y a sabiendas los ocultaren en sus casas o fincas.
- III. Los que virtieren de palabra o por escrito especies falsas o alarmantes, con las que se pueda alterar el orden público, o hicieren contra éste cualquier género de demostración.
- IV. Todos los propietarios o administradores de fincas rústicas que no dieran oportuno aviso a la autoridad más inmediata del tránsito de alguna banda por la misma finca.

Los comprendidos en las fracciones 1ª y 2ª de este artículo. Serán castigados con la pena de seis meses a dos años de prisión, o de uno a tres años de presidio, según la gravedad del caso.

Los que hallándose comprendidos en la fracción 2ª, fueren ascendientes, descendientes, cónyuges o hermanos del ocultado, no sufrirán la pena anteriormente señalada, pero quedarán sujetos a la vigilancia de la autoridad por el tiempo que señale la Corte Marcial.

Los comprendidos en la fracción 3ª de este artículo, serán castigados con una multa desde 25 a 1,000 pesos, o con prisión de un mes a un año, según la gravedad del delito.

Los comprendidos en la fracción 4ª de este artículo, serán castigados con multa de 200 pesos a 2,000.

*Artículo 7.* Las autoridades locales de los pueblos que no dieran aviso a su inmediato superior, de que ha pasado por dichos pueblos alguna gente armada, serán castigados gubernativamente por dicho superior con multa de 200 pesos a 2,000, o con reclusión de tres meses a dos años.

*Artículo 8.* Cualquier vecino de un pueblo que teniendo noticia de la aproximación o tránsito de gente armada por el pueblo, no diere aviso a la autoridad, sufrirá una multa de 5 a 500 pesos.

*Artículo 9.* Todos los vecinos de un pueblo amenazado por alguna gavilla, que fueren de edad de diez y ocho a cincuenta y cinco años y no tuvieran impedimento físico, están obligados a presentarse a la defensa luego que fueren llamados,

y por el hecho de no hacerlo, serán castigados con una multa de 5 a 200 pesos, o con prisión de quince días a cuatro meses. Si la autoridad creyese más conveniente castigar al pueblo por no haberse defendido, podrá imponerle una multa de 200 a 2,000 pesos, y la multa será pagada entre todos los que estando en el caso de este artículo, no se presentaren a la defensa.

*Artículo 10.* Todos los propietarios o administradores de fincas rústicas, que pudiendo defenderse no impidieren la entrada a ellas a guerrilleros u otros malhechores, o que en caso de haber entrado no lo avisaren inmediatamente a la autoridad militar más próxima, o que reciban en la finca los caballos cansados o heridos de las gavillas, sin dar parte en acto a dicha autoridad, serán castigados por ésta con una multa de 100 a 2,000 pesos, según la importancia del caso; y si éste fuere de mayor gravedad, serán reducidos a prisión y consignados a la Corte Marcial, para que los juzgue con arreglo a esta ley. La multa será enterada por el causante en la administración principal de rentas a que pertenezca la finca. Lo dispuesto en la primera parte de este artículo, es aplicable a las poblaciones.

*Artículo 11.* Cualquier autoridad, sea del orden político, del militar o municipal, que se desentendiere de proceder conforme a las disposiciones de esta ley contra los que fueren indicados de los delitos de que ella trata, o contra los que se supiere que han incurrido en ellos, será castigada gubernativamente con una multa de 50 a 1,000 pesos; y si apareciere que la falta es de tal naturaleza, que importe complicidad con los delincuentes, será sometida dicha autoridad por orden del gobierno a la Corte Marcial, para que la juzgue y le imponga la pena que corresponda a la gravedad del delito.

*Artículo 12.* Los plagiarios serán juzgados y sentenciados con arreglo al artículo 1º de esta ley, sean cuales fueren la manera y circunstancias del plagio.

*Artículo 13.* La sentencia de muerte que se pronuncie por delitos comprendidos en esta ley, será ejecutada dentro de los términos que ella dispone, quedando prohibido dar curso a las solicitudes de indulto.

Si la sentencia no fuere de muerte y el sentenciado fuese extranjero, cumplida que sea su condena podrá el gobierno usar respecto de él de la facultad que tiene para expulsar del territorio de la Nación a los extranjeros perniciosos.

*Artículo 14.* Se concede amnistía a todos los que hayan pertenecido y pertenezcan a bandas armadas, si se presentaren a la autoridad antes del 15 de noviembre próximo, siempre que no hayan cometido ningún otro delito, a contar desde la fecha de la presente ley. La autoridad recogerá las armas a los que se presentaren a acogerse a la amnistía.

*Artículo 15.* El gobierno se reserva la facultad de declarar cuándo deben cesar las disposiciones de esta ley.

Cada uno de nuestros ministros queda encargado de la ejecución de esta ley en la parte que le concierne, dictando las órdenes necesarias para su exacta observancia.

Dado en el Palacio de México, a 3 de octubre de 1865. —*Maximiliano*. El ministro de Negocios Extranjeros y encargado del Estado, *José F. Ramírez*. —El ministro de Guerra, *Juan de Dios Peza*. —El ministro de Fomento, *Luis Robles Pezuela*. —El ministro de Justicia, *Pedro Escudero y Echanove*. —El ministro de Gobernación, *José María Esteva*. —El ministro de Instrucción Pública y Cultos, *Manuel Siliceo*. —El subsecretario de Hacienda, *Francisco de P. César*.

(Publicado en el núm. 228 del *Diario del Imperio*, fecha 8 de octubre de 1865).



1 de noviembre de 1865

Garantías individuales de los habitantes del Imperio

Maximiliano, Emperador de México

Visto lo prevenido en los artículos del título 15° del Estatuto provisional del Imperio<sup>1</sup> y oído nuestro Consejo de Ministros, Hemos tenido a bien decretar lo siguiente:

Garantías individuales de los habitantes del imperio

*Artículo 1.* El gobierno del emperador garantiza a todos los habitantes del Imperio la libertad, la seguridad, la propiedad, la igualdad y el ejercicio de su culto.

Libertad

*Artículo 2.* En el territorio del Imperio todo hombre nace libre, y en ningún punto de él se podrá establecer la esclavitud. Los esclavos de otros países quedan en libertad por el hecho de pisar el territorio mexicano.

*Artículo 3.* Nadie puede obligar sus servicios personales sino temporalmente y para una empresa determinada. la ley de 1 de noviembre, que arregla el trabajo, ordena la manera con que pueden celebrarse esta clase de contratos. En los de aprendizaje de los menores, los padres, tutores, o la autoridad política en su caso, fijarán el tiempo que han de durar, no pudiendo exceder de cinco años; determinarán las horas en que diariamente se ha de emplear el menor; y se reservarán el derecho de anular el contrato siempre que el amo o el maestro use de malos tratamientos para que con el menor, no provea a sus necesidades según lo convenido, o no le instruya convenientemente.

*Artículo 4.* A nadie puede privarse del derecho de escoger el lugar de su residencia, de mudarlo cuando le convenga y de salir de territorio nacional y transportar fuera de él sus bienes, salvo el derecho de tercero y el cumplimiento de los deberes del empleo o encargo que se ejerza.

*Nota:* El texto fue tomado de *Boletín de las leyes del Imperio Mexicano, o sea Código de la Restauración*, Tomo IV, México, Imprenta Literaria, 1865.

*Versión actual:* Se modificó la ortografía y se conservó la fonética y el estilo original del documento.

<sup>1</sup> Publicado en el núm. 83 del *Diario del Imperio*, fecha 10 de abril de 1865.

*Artículo 5.* A nadie puede molestarle por sus opiniones: la exposición de éstas sólo puede ser calificada de delito en el caso de provocación a algún crimen, de ofensa a los derechos de un tercero, o de perturbación del orden público. El ejercicio de la libertad de imprenta se arreglará a la ley vigente.

*Artículo 6.* La correspondencia privada es inmune, y ella y los papeles particulares sólo pueden ser registrados por mandato escrito de la autoridad competente. La autoridad judicial no decretará el registro en materia criminal sino en el caso de que haya datos suficientes para creer que en las cartas o papeles se contiene la prueba de algún delito. El registro se hará en los términos que se expondrán adelante. La correspondencia escrita por las personas incomunicadas y la que se aprehenda procedente de algún punto enemigo, puede ser registrada por la autoridad respectiva y en ausencia del interesado. Quedará en todo caso la autoridad obligada a guardar el secreto de los negocios privados.

*Artículo 7.* Todo empleado del correo, convenido de haber violado la seguridad de la correspondencia, o auxiliado su violación, además de la pena que la ley señala, sufrirá la de destitución e inhabilidad perpetua para obtener empleo.

## Seguridad

*Artículo 8.* Ninguno será aprehendido sino por los agentes que la ley establezca o por las personas comisionados al efecto y en virtud de orden escrita de autoridad competente y cuando contra él obren indicios por los cuales se presuma ser reo de determinado delito que se haya cometido.

*Artículo 9.* El delincuente *infraganti*, el reo que se fuga de la cárcel o del lugar en que se ha cometido el delito, y el reo ausente que sea llamado por pregones públicos, pueden ser aprehendidos por cualquier particular, quien en el acto los presentará a la autoridad competente.

*Artículo 10.* La autoridad judicial puede librar órdenes para la aprehensión de reos de otro fuero, siempre que aparezcan como cómplices de algún delito de su conocimiento, poniendo al detenido dentro de cuarenta y ocho horas a disposición del juez competente.

*Artículo 11.* La autoridad administrativa deberá poner los detenidos a disposición del juez de la causa dentro de tres días, salvo lo dispuesto en el final del artículo 61 del Estatuto.<sup>2</sup>

*Artículo 12.* La autoridad judicial no puede detener a ningún acusado por más de cinco días sin dictar el auto motivado de prisión, del que dará copia al reo y a su custodio, y para el cual se requiere: que esté averiguando el cuerpo del delito: que haya datos suficientes según las leyes para creer que el detenido es responsable; y que se le haya tomado declaración preparatoria, impuesto de la causa de su prisión, y de quién es su acusador si lo hubiere.

<sup>2</sup> Publicado en el núm. 83 del *Diario del Imperio*, fecha 10 de abril de 1865.

- Artículo 13.* En el caso de que se mande hacer la aprehensión de un acusado que se encuentre ausente, luego que se realice, la autoridad administrativa, si de su orden se hubiera hecho la aprehensión, avisará a la autoridad judicial respectiva dentro del tercer día, poniendo al acusado a su disposición, pero sin sacarlo del lugar donde fue habido, remitiéndole todos los datos que obren contra él. Si la autoridad judicial creyere que debe continuar el reo preso, dispondrá su traslación cuando más tarde al día siguiente de haber recibido los datos, y en tal caso el término señalado en el artículo anterior para proveer el auto de bien preso se contará desde el día en que el reo llegare al lugar de la residencia del juez.
- Artículo 14.* Será de la responsabilidad de las autoridades administrativas en el caso de que trata el artículo anterior, proporcionar los auxilios necesarios para la conducción del reo con la prontitud conveniente, a fin de que no sufra dilaciones vejatorias.
- Artículo 15.* El reo sometido a la autoridad judicial, que pasados los términos legales, no hubiese sido declarado bien preso, podrá ocurrir al Tribunal Superior, y éste decidirá el recurso dentro de veinticuatro horas.
- Artículo 16.* La detención que excede de los términos legales, es arbitraria y hace responsable a la autoridad que la comete, y a la judicial que la deja sin castigo. El funcionario que por tercera vez sea condenado por detención arbitraria, además de la pena que las leyes establecieren, sufrirá la de quedar inhábil para todo empleo público.
- Artículo 17.* Se arreglarán las prisiones de manera que los detenidos estén separados de los presos, y que a ninguno se obligue a la comunicación con los demás presos o detenidos; y ni a unos ni a otros podrá sujetarse a tratamiento alguno que importe una pena. Las leyes fijarán los trabajos útiles a que puede obligarse a los presos, y los medios estrictamente necesarios para la seguridad y policía de las prisiones.
- Artículo 18.* En los delitos que las leyes no castiguen con pena corporal, se pondrá el reo en libertad bajo de fianza.
- Artículo 19.* El término de la detención para los efectos que expresa el artículo 12 y excepción de lo prevenido en el 13 se comenzará a contar desde la hora en que el juez mismo haga la aprehensión del reo o desde la en que lo reciba, si otra persona la hiciere. Declarado el reo bien preso, podrá el juez, de oficio o a petición de la autoridad administrativa, trasladarlo, cuando la cárcel no fuere segura, a la que lo sea y esté más inmediata al lugar de la residencia del juez, quedando el preso sujeto en todo caso a las exclusivas órdenes de su juez.
- Artículo 20.* En todo proceso criminal el acusado tiene derecho, concluida la sumaria, de que se le hagan saber cuantas constancias obren contra él; de que se le permita el careo con los testigos cuyo dicho le perjudique, y de que después de rendidas las pruebas, se escuche su defensa. Ninguna ley puede restringir ésta a determinadas personas, ni a cierta clase de argumentos.

- Artículo 21.* Todas las causas criminales serán públicas en la forma que ordene el Código de procedimientos, con excepción de los casos en que la publicidad sea contraria a la moral o peligrosa para el orden público.
- Artículo 22.* A nadie se tomará juramento sobre hecho propio en materia criminal, ni podrá emplearse género alguno de apremio para que el reo se confiese delincuente, quedando en todo caso prohibido el tormento.
- Artículo 23.* Quedan prohibidos los azotes, la marca, la mutilación, la infamia trascendental y la confiscación de bienes.
- Artículo 24.* Ni la pena de muerte ni ninguna otra grave que determine la ley de administración de justicia, pueden imponerse sino en virtud de pruebas que acrediten plenamente la criminalidad del acusado; ni ejecutarse por solo la sentencia del juez de primera instancia.
- Artículo 25.* A nadie puede imponerse una pena si no es por la autoridad judicial competente, en virtud de ley anterior al acto prohibido, y previas las formalidades establecidas por las mismas leyes para todos los procesos, quedando prohibido todo juicio por comisión especial y toda ley retroactiva. La autoridad administrativa sólo podrá castigar las faltas de su resorte (*sic*) con la suspensión de empleo, penas pecuniarias y demás correccionales para que sea facultada expresamente por la ley.
- Artículo 26.* El lugar doméstico en un asilo inviolable. La ley, o una orden de la autoridad pública, establecen las excepciones de esta regla.
- Artículo 27.* Los agentes de la autoridad pública en su calidad oficial, pueden penetrar en una casa, aun contradiciéndolo el que en ella mora, para asegurar a un individuo que persiguen y va huyendo, o para recoger los objetos que en su fuga arrojó a la casa, sea ésta o no el domicilio del mismo prófugo. En estos casos, la misión de los agentes de la autoridad se limita a la busca de la persona u objeto perseguidos.
- Artículo 28.* Los agentes de la autoridad pueden penetrar sin previa orden, en los expendios de licores, en los cafés, fondas, figones, tiendas y demás casas sujetas por la ley a la vigilancia de la autoridad, aun en las horas en que estén cerradas al público, cuando sospechen que se comete alguna contravención a las leyes y reglamentos, o busquen a las personas que se hayan señalado a la justicia como sospechosas.
- Artículo 29.* Asimismo, pueden penetrar en las casas los agentes públicos durante el día, desde la salida hasta la puesta del sol, para la formación de padrones, verificación de datos para los impuestos, cobranza de éstos, y en general en todos aquellos casos en que sin entrar a la casa no pudiera ejecutarse un mandamiento de la ley o de la autoridad; pero queda limitado el ejercicio de esta facultad para entrar al domicilio de la persona respecto de la que verse el mandamiento.
- Artículo 30.* También podrán penetrar los agentes de la autoridad a todo hora en una casa en que se descubra incendio, se verifique desplome del todo o parte de ella, o cuando los gritos del interior indiquen la existencia de un desorden o



calamidad, o cuando simplemente se le llame por alguno de los moradores, aun cuando otro de ellos lo contradiga, o cuando tengan fundada sospecha de que se está cometiendo en ella algún crimen.

*Artículo 31.* Siempre que haya que proceder al registro de una casa, para buscar a un delincuente o algún objeto que se diga sustraído, fuera del caso del artículo 27, la autoridad que haya acordado la providencia, si ella misma no la practica, dará un mandamiento por escrito o un agente del Poder Público titulado y reconocido para la ejecución, ya se trate de la casa misma del presunto o verdadero reo, ya de otro u otros. Este mandamiento se mostrará al morador de la casa si lo pidiere.

*Artículo 32.* El registro se practicará siempre a presencia del jefe de la familia, en cuya habitación se encuentren, si pudiese ser habido, o de cualquiera de la misma familia, o del comisionado de aquél que al efecto se presentare. En defecto de esas personas, el agente autorizado para el cateo nombrará dos testigos que presencien el acto.

*Artículo 33.* El registro de la casa o papel de uno que no está sospechado delincuente, sólo se decretará cuando obren indicios de que en ella existe el presunto reo o los objetos o pruebas que se buscan.

*Artículo 34.* El registro de la casa o papeles de uno que no está sospechado delincuente, sólo se decretará cuando obren indicios de que en ella existe el presunto reo o los objetos o pruebas que se buscan.

*Artículo 35.* Cuando la autoridad que practique el cateo y reconocimiento pueda recoger y recoja algunos objetos y papeles, ya porque sean los buscados, ya porque sirvan para el cargo o descargo del reo, levantará una acta en que haya constar los que sean, y dejará copia autorizada de ella en la misma casa.

*Artículo 36.* La autoridad, o sus agentes, al practicar cualquiera de las diligencias a que se refieren los artículos anteriores, obrará con el decoro y circunspección debidos y en la forma prevenida en el artículo 32.

*Artículo 37.* El procedimiento contrario al marcado en esta ley, constituye el abuso de autoridad que se castigará conforme a las leyes.

*Artículo 38.* Toda diferencia que se suscite sobre asuntos de interés privado, será decidida, o por árbitros que las partes elijan, o por los jueces y tribunales establecidos con generalidad y por leyes anteriores al hecho de que proceda la obligación, sin que las autoridades administrativas puedan avocarse el conocimiento de una causa civil o criminal, abrirla de nuevo ni mezclarse en su sustanciación o decisión. Se exceptúan de lo dispuesto en ese artículo los negocios que se refieran a lo contencioso-administrativo, y se sujetarán a la ley de 1 de noviembre de 1865.

*Artículo 39.* Tanto en los negocios civiles como en los criminales se observarán las siguientes reglas:

1<sup>a</sup>. Nunca podrá haber más de dos instancias.

2<sup>a</sup>. El juez que haya fallado en una instancia, no podrá hacerlo en otra.

3<sup>a</sup>. Todo cohecho o soborno produce acción popular.

4ª. Ningún juez puede con título alguno representar ni defender los derechos de otro, a no ser que sea su hijo, o su padre o mujer.

5ª. El juez letrado y el asesor serán responsables: el juez lego lo será cuando obre sin consulta o separándose de lo consultado, y en los demás casos que fijen las leyes.

## Propiedad

*Artículo 40.* Todo habitante del Imperio tiene libertad para emplear su trabajo o capital en el giro o profesión honesta que mejor le pareciere, sometiéndose a las disposiciones generales que las leyes establecen.

*Artículo 41.* La propiedad es inviolable, sea que consista en bienes, derechos, o en el ejercicio de alguna profesión o industria.

*Artículo 42.* Los empleos o cargos públicos no son propiedad de las personas que los desempeñan: sobre el tiempo de su duración y la manera de perderlos, se estará a lo que dispongan las leyes comunes.

*Artículo 43.* La propiedad podrá ser ocupada en caso de exigirlo así la utilidad pública, y la ocupación se verificará conforme a la ley de 7 de julio de 1853,<sup>3</sup> entendiéndose que las facultades concedidas en ella a los gobernadores, las ejercerán los prefectos políticos, y las que se conceden a los prefectos serán ejercidas por los subprefectos.

*Artículo 44.* Todos los impuestos a las personas o a las propiedades, serán generales y se decretarán anualmente.

*Artículo 45.* Se podrán conceder privilegios para el uso y aprovechamiento de la propiedad, a los introductores, inventores y perfeccionadores de algún ramo de industria, y a los autores de obras literarias y artísticas, en los términos que previene la ley especial de la materia, o las que se dieren.

*Artículo 46.* Los extranjeros que obtuvieron estos privilegios o los adquieran por transmisión, quedarán por el mismo hecho sujetos, en cuanto a los mismos privilegios, a las leyes y tribunales del país, como los nacionales. En consecuencia, todas las cuestiones que puedan suscitarse sobre adquisición, uso, conservación, traslación o pérdida de estos privilegios, y cualesquiera otras de la misma naturaleza, serán terminadas por las vías ordinarias y comunes de las leyes nacionales, con exclusión de cualquiera otra intervención, sea la que fuere.

## Igualdad

*Artículo 47.* La ley, sea que obligue, que premie o que castigue, debe hacerlo con generalidad, salvo el derecho de conceder premios y recompensas personales a los que hubieren hecho grandes servicios públicos.

<sup>3</sup> *Semanario judicial*, publicado por Lara, tomo IV, p. 317.

## Disposiciones generales

*Artículo 48.* Cualquier atentado contra estas garantías de parte de los funcionarios del orden administrativo o judicial, es caso de responsabilidad, produce acción popular y debe castigarse de oficio.

Al efecto, en todo proceso o expediente en que se advierta alguna infracción, se deberá mandar sacar copia de lo conducente, y remitirse a la autoridad competente, para que ésta proceda a exigir la responsabilidad del que aparezca culpado.

Dado en México, a 1 de noviembre de 1865.- *Maximiliano*. —Por el emperador, el ministro de Gobernación, *José María Esteva*.



1 de noviembre de 1865

Derechos y obligaciones de los habitantes y ciudadanos del Imperio

Maximiliano, Emperador de México:

Vistos los títulos 13 y 14 del Estatuto orgánico del Imperio,<sup>1</sup> y oídos nuestros Consejos de Ministros y de Estado,

*Decretamos* lo siguiente:

Sección primera  
De los habitantes del imperio

- Artículo 1.* Son habitantes del Imperio todos los que estén en puntos que él reconoce por su territorio, y desde el momento en que lo pisan, quedan sujetos a sus leyes, y gozan de los derechos que respectivamente se les concedan.
- Artículo 2.* Son obligaciones de los habitantes del Imperio observar el Estatuto, cumplir las leyes, obedecer a las autoridades, pagar los impuestos y las contribuciones y cumplir con los demás deberes fijados por las leyes vigentes o que se dieran en lo sucesivo.
- Artículo 3.* El ejercicio de los derechos civiles es independiente de la calidad de ciudadano. En consecuencia, a excepción de los casos en que se exija dicha calidad, todos los habitantes del Imperio gozarán de los derechos civiles conforme a las leyes, y de las garantías que se declaran por el Estatuto del Imperio; los extranjeros disfrutaran en México de los derechos y garantías que se concedan conforme a los tratados.
- Artículo 4.* Los extranjeros que residan en el territorio mexicano durante un año, se tendrán domiciliados para los efectos legales. Los que no tengan este tiempo de residencia, se considerarán como transeúntes.

*Nota:* El texto fue tomado de *Boletín de las leyes del Imperio Mexicano*, Primera parte, tomo segundo, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1866.

*Versión actual:* Se modificó la ortografía y se conservó la fonética y el estilo original del documento.

<sup>1</sup> Publicado en el núm. 83 del *Diario del Imperio*, fecha 10 de abril de 1865.

## Sección segunda De los mexicanos

- Artículo 5.* Son mexicanos los que expresa el artículo 53 del Estatuto, con la aclaración de 18 de mayo de 1865.<sup>22</sup>
- Artículo 6.* Los hijos ilegítimos de madre mexicana, nacidos fuera del territorio del Imperio, para gozar de los derechos de mexicanos, han de manifestar que así lo quieren. Esta manifestación la harán al llegar a la edad de veintiún años ante la primera autoridad política del lugar, si el interesado reside en el territorio del Imperio, o ante el ministro o cónsul respectivo si reside fuera del país.
- Artículo 7.* La mexicana que casare con extranjero, seguirá la condición de su marido; pero si enviuda, podrá recobrar su nacionalidad, haciendo la manifestación prevenida en el artículo anterior.
- Artículo 8.* A los extranjeros casados o que casaron con mexicana, o que fueren empleados en alguna comisión científica o en los establecimientos industriales del Imperio, o que adquieran bienes raíces en él conforme a la ley, se les dará carta de naturaleza, sin otro requisito, si la pidieren.
- Artículo 9.* El extranjero que quiera naturalizarse, deberá acreditar previamente, en forma legal, buena conducta y que ejerce alguna profesión o industria útil para vivir honradamente. Los documentos que acrediten estas circunstancias, se presentarán ante el Ministro de Negocios Extranjeros, quien extenderá la carta de naturaleza.
- Artículo 10.* Los extranjeros empleados en servicio del Imperio, los que aceptaren algún cargo público o fueren admitidos al servicio del ejército o de la marina, se tendrán por naturalizados.
- Artículo 11.* Se tendrán también por naturalizados la mujer y los hijos no emancipados del naturalizado, residentes en el país, y los colonos pasados un año de haberse establecido, salvo lo dispuesto o que se dispusiere en las leyes y contratos sobre colonización.
- Artículo 12.* No se concederán cartas de naturaleza a los súbditos de otra nación que se halle en guerra con el Imperio.
- Artículo 13.* Tampoco se concederán a los habitados reputados y declarados judicialmente en otros países por piratas, traficantes de esclavos, incendiarios, monederos falsos o falsificadores de billetes de banco u otros papeles que hagan veces de moneda, así como a los parricidas y envenenadores.
- Artículo 14.* La calidad del mexicano se pierde:
- I. Por naturalizarse legalmente en país extranjero.
  - II. Por servir bajo la bandera de otra nación sin licencia del gobierno.
  - III. Por admitir empleo o condecoración de otro gobierno sin permiso del mexicano: se exceptúa la admisión de los empleos y condecoraciones literarias.

<sup>22</sup> Publicada en el núm. 117 del *Diario del Imperio*, fecha 22 de mayo de 1865.

IV. Por enarbolar en sus casas algún pabellón extranjero en caso de ocupación por el enemigo exterior.

*Artículo 15.* El mexicano que pierde la calidad de tal, puede ser rehabilitado por decreto del Emperador, previa la renuncia de la naturalización o servicio extranjero en los dos primeros casos del artículo anterior, y de las condiciones que se tenga a bien imponer en el 3º y 4º.

*Artículo 16.* Son obligaciones de los mexicanos, además de las impuestas a los habitantes del Imperio, defender los derechos e intereses de su patria.

### Sección tercera De los ciudadanos

*Artículo 17.* Son ciudadanos mexicanos los que expresa el artículo 55 del Estatuto del Imperio.

*Artículo 18.* Los mexicanos por naturalización, para ejercer los derechos de ciudadanos, necesitan obtener cartas de ciudadanía.

*Artículo 19.* Para obtenerla, deberán acreditar los requisitos que exige el artículo 55 del Estatuto, haber adquirido alguna propiedad raíz o ser propietario de algún establecimiento o giro industrial o comercial, y tener dos años de residencia en el territorio del Imperio. Con estos requisitos, el ministro de Negocios Extranjeros extenderá la carta de ciudadanía.

*Artículo 20.* Nos reservamos conceder en casos especiales, cartas de naturaleza y ciudadanía, sin sujeción a los requisitos de esta ley.

*Artículo 21.* Son derechos de los ciudadanos ser nombrados para los empleos o cargos públicos de cualquiera clase, conforme a las leyes, votar y ser votados en las elecciones populares.

*Artículo 22.* Se suspenden los derechos de ciudadano:

- I. Por el estado de interdicción legal.
- II. Por estar procesado criminalmente, desde el auto motivado de prisión, o desde la declaración de haber lugar a la formación de causa, a los funcionarios públicos, hasta la sentencia, si fuere absolutoria, y si fuere condenatoria, hasta que cumpla la condena si la pena no fuere infamante.
- III. Por ser ebrio consuetudinario, o tahúr de profesión, o vago, o por tener casa de juegos prohibidos, mediante declaración de autoridad competente.
- IV. Por no desempeñar los cargos concejiles y de elección popular, careciendo de causa justificada, en cuyo caso durará la suspensión el tiempo que debería durar el cargo.
- V. Por no inscribirse en el padrón de su municipalidad, hasta que lo verifique.

*Artículo 23.* Se pierden los derechos de ciudadano:

- I. Por sentencia que imponga pena infamante.
- II. Por quiebra declarada fraudulenta.

III. Por malversación o deuda fraudulenta contraída en la administración de cualquier fondo público, declaradas conforme a las leyes.

*Artículo 24.* El ciudadano que haya perdido sus derechos, puede ser rehabilitado por nos, en atención a los méritos y conducta posterior, cuya calificación nos reservamos.

*Artículo 25.* Son obligaciones del ciudadano:

I. Inscribirse en el padrón de su municipalidad.

II. Votar en las elecciones populares.

III. Desempeñar los cargos consejiles y los de elección popular, cuando no tenga impedimento físico o moral, o excepción legal.

*Artículo 26.* Los ciudadanos mexicanos no podrán ser expulsados del territorio del Imperio, sino por sentencia formal dada por tribunal competente.

*Artículo 27.* Tampoco pueden ser expulsados los mexicanos naturales o naturalizados, sino en la forma prevenida en el artículo anterior.

*Artículo 28.* El gobierno tiene en todo tiempo derecho para expulsar del territorio del Imperio al extranjero no naturalizado, cuya permanencia califique, el mismo, gobierno pernicioso para el país.

Dado en México, a 1 de noviembre de 1865.- *Maximiliano*. —Por el Emperador, el ministro de Gobernación, *José María Esteva*.

(Publicado en el núm. 291 del *Diario del Imperio*, fecha 18 de diciembre de 1865).



## 1 de noviembre de 1865

### Decreto sobre la libertad del trabajo en la clase de jornaleros

Maximiliano, Emperador de México:

Atendiendo a los artículos 58, 69 y 70 del Estatuto Orgánico del Imperio,<sup>1</sup> y oído nuestro Consejo de Ministros,

*Decretamos:*

*Artículo 1.* Los trabajadores del campo son libres para separarse en cualquier tiempo de las fincas en que hallen ocupados, con tal que no tengan ninguna deuda a su cargo, o satisfaciéndola en dinero al contado en caso de tenerla. Los dueños o arrendatarios de las fincas tienen igual libertad para despedir a sus trabajadores cuando les pareciere conveniente.

*Artículo 2.* El día de trabajo se cuenta desde la salida hasta el ocaso del sol, restándose dos horas de este período para el almuerzo y comida de los trabajadores. Si por la molestia del calor en las costas o en cualquier otro lugar se comenzaren más temprano los trabajos, se restarán del fin de la tarde o entre día las horas que se hubieren anticipado.

*Artículo 3.* No se podrá obligar a los jornaleros a trabajar los domingos y días feriados reconocidos por el Estado.

*Artículo 4.* A los menores de doce años sólo podrá hacérseles trabajar, pagándoseles el salarios respectivo, en las obras llamada de tajo o en aquellas otras labores proporcionadas a sus fuerzas, durante medio día solamente, pudiendo dividirse este tiempo en dos periodos que correspondan a las horas menos molestas de la mañana y de la tarde.

*Artículo 5.* El pago de los jornaleros se hará precisamente en moneda corriente y de ningún modo en efectos; bien que cualquier propietario o arrendatario de una finca podrá tener en ella una tienda a que los trabajadores ocurrirán a surtirse, si quieren, sin que el propietario en ningún caso pueda obligarlos a ello.

*Artículo 6.* Los trabajadores del campo no podrán ser compelidos judicialmente al pago de las deudas contraídas desde la fecha de este decre-

*Nota:* El texto fue tomado de *Boletín de las leyes del Imperio Mexicano*, Primera parte, tomo segundo, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1866.

*Versión actual:* Se modificó la ortografía y se conservó la fonética y el estilo original del documento.

<sup>1</sup>Publicado en el núm. 83 del *Diario del Imperio*, fecha 10 de abril de 1865.



- to, y que procedan de haber recibido efectos del dueño o arrendatario de la finca o de sus administradores, ni por las que hayan contraído en la tienda de la finca y que exceden de diez pesos.
- Artículo 7.* Los dueños o arrendatarios de las fincas no tienen derecho para impedir que los comerciantes ambulantes entren a las fincas y vendan sus efectos a los trabajadores.
- Artículo 8.* En todas las fincas se dará a los trabajadores agua y habitación.
- Artículo 9.* Quedan abolidos en las haciendas la prisión o tlapixquera y el cepo, los latigazos, y en general todos los castigos corporales.
- Artículo 10.* Los instrumentos de labranza serán suministrados por el dueño de la explotación, siendo responsable el jornalero por el extravío de los instrumentos que reciba.
- Artículo 11.* Las deudas contraídas por los jornaleros de las haciendas, serán pagadas descontándoles la quinta parte del jornal.
- Artículo 12.* Los hijos no son responsables al pago de las deudas que contraiga el padre, sino hasta la cantidad que hereden de él.
- Artículo 13.* Los propietarios tienen obligación de dar a cada jornalero una libreta foliada, en la que se asentarán con la mayor claridad todas las cantidades que reciba y deba el jornalero, cuya cuenta debe siempre estar conforme con los libros de la hacienda.
- Artículo 14.* Se prohíbe que los padres empeñen a sus hijos, y se prohíbe del mismo modo que los dueños o arrendatarios de las fincas acepten estos contratos.
- Artículo 15.* En caso de enfermarse un jornalero, el amo le proporcionará la asistencia y medicinas necesarias si el jornalero mismo las quiere, y estos gastos se pagarán descontando al operario una cuarta parte de su jornal.
- Artículo 16.* Todo agricultor en cuya finca residan para su explotación más de veinte familias, deberá tener una escuela gratuita donde se enseñe la lectura y escritura. la misma obligación se hace extensiva a las fábricas, así como a los talleres que tengan más de cien operarios.
- Artículo 17.* Toda contravención al presente decreto en cualquiera de sus partes, se castigará por los prefectos o subprefectos con una multa que designará, según las circunstancias, desde diez hasta doscientos pesos, y que se cobrará duplo en los casos de reincidencia, aplicándose su producto a obras de beneficencia o utilidad pública. Mas si la falta importare un delito común del cual deba conocer la autoridad judicial, se le remitirá la queja municipal del lugar en que se haya verificado el delito o contravención.
- Artículo 18.* Se fijarán ejemplares de este decreto en los despachos de todas las haciendas y en las puertas de las casas consistoriales.
- Artículo 19.* Se nombrarán comisarios de policía que continuamente recorran los distritos para asegurarse de la ejecución y cumplimiento de estas disposiciones.
- Artículo 20.* En las ciudades y demás poblaciones, se arreglarán a las disposiciones de este decreto los contratos, modo de satisfacer las deudas y tiempo de

trabajo, en las panaderías, tocinerías y fábricas de jabón; por consiguiente, el pago a los operarios y el de las deudas de éstos, se hará como previenen los artículos 5, 6 y 11.

*Artículo 21.* Cada uno de nuestros ministros queda encargado, en la parte que le toca, de la ejecución de este decreto.

Dado en México, a 1 de noviembre de 1865. —*Maximiliano* Por el Emperador, el ministro de Gobernación, *José María Esteva*.

(Publicado en el núm. 291 del *Diario del Imperio*, fecha 18 de diciembre de 1865).



1 de noviembre de 1865

Ley para dirimir las diferencias sobre terrenos y aguas entre los pueblos

Maximiliano, emperador de México:

Oído nuestro Consejo de Ministros, decretamos lo siguiente:

Ley para dirimir las diferencias sobre  
Terrenos y Aguas entre los Pueblos

*Artículo 1.* Todo el pueblo que tenga que demandar la propiedad o posesión de tierras o aguas a otro pueblo o propietario particular, presentará a la prefectura política superior del Departamento, una exposición de su pretensión, acompañada de los documentos en que se funde, y copias de ellos en papel común, para que confrontadas y certificadas por la secretaría de la prefectura, se devuelvan. Igual exposición, documentada de la misma manera, presentarán los particulares que tengan que demandar la posesión o propiedad de tierras y aguas a algún pueblo.

*Artículo 2.* La prefectura política trasladará la sola exposición de que se habla en el artículo anterior, al propietario o pueblo a quien se intente demandar, para que dentro del término de un mes conteste, presentando, en la forma prevenida, los documentos en que funde la oposición, si la hiciere. Este término no podrá prorrogarse, a juicio de los prefectos, por los días absolutamente necesarios para la adquisición de documentos existentes a largas distancias.

*Artículo 3.* A los individuos o pueblos que no presentaren la exposición que previene el artículo anterior, dentro del término señalado, se considerará que renuncian todo derecho a las tierras o aguas en cuestión; y sin ser oídos en juicio y previo pedimento del agente del Ministerio Público, gubernativamente se dictarán las providencias necesarias para que entre en posesión el pueblo o particular promovente, si no la tuviere.

*Artículo 4.* Los documentos que no se presenten con las exposiciones a que se refieren los artículos precedentes, no podrán ya hacerse valer en caso de juicio; y si

*Nota:* El texto fue tomado de *Boletín de las leyes del Imperio Mexicano*, Primera parte, tomo segundo, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1866.

*Versión actual:* Se modificó la ortografía y se conservó la fonética y el estilo original del documento.

entonces se presentaren, no podrán los jueces y tribunales apoyar en ellos sus sentencias, salvo que la parte jurase y probase hacerlos adquirido nuevamente.

*Artículo 5.* Los expedientes así instruidos, se pasarán al agente del Ministerio Público que corresponda, para que dentro de ocho días haga su pedimento.

*Artículo 6.* Los Conejos Departamentales, presididos precisamente por los prefectos, resolverán a verdad sabida, con arreglo a las prevenciones siguientes:

- I. Cuando la disputa versase entre dos pueblos, declararán la propiedad o mandarán dar la posesión al que tenga mejor derecho. En consecuencia, en ningún caso se dará licencia para litigar a dos pueblos entre sí.
- II. Otorgarán licencia a los pueblos para demandar a particulares, si del examen de los documentos resultare que hay justicia para ello; o la denegarán en caso contrario. Al conceder las licencias, nombrarán abogados defensores de notaria probidad, los cuales, así como los demás curiales, cobrarán derechos sencillos a los pueblos.
- III. Concederán licencia para litigar a los pueblos, cuando el examen de documentos que hubieren presentado resultare que tienen mejor derecho que el de los particulares que intenten demandarlos; haciendo el nombramiento de defensor abogado. Si encontraren mejor el derecho de particular, no concederán licencia al pueblo, y dictarán las providencias necesarias para dar aquél la posesión, si no la tuviere.
- IV. En los casos en que concedan a los pueblos licencia para demandar o defenderse, según las prevenciones anteriores, si resultare que la posesión de hecho está disputada y haya temor de que se altere la tranquilidad pública, declararán quién deba disfrutarla mientras por sentencia se manda dar a quien corresponda.

*Artículo 7.* Los pueblos que no se conformen con la resolución del Consejo Departamental, podrán promover, si el valor de las tierras o aguas excediere de mil pesos, la revisión del expediente por el ministerio de Gobernación, manifestando su intención a la prefectura dentro de ocho días siguientes al recibo de la comunicación que se les dirija. El ministerio, en vista del expediente y oyendo al procurador general, resolverá definitivamente sobre la pretensión del pueblo.

*Artículo 8.* Los particulares podrán, en su caso promover la revisión por el ministerio en el mismo término, renunciando la vía judicial.

*Artículo 9.* Cuando la disputa versare entre pueblos de distintos Departamentos, el expediente se instruirá por la prefectura cuya capital estuviere más próxima a ellos; y si fuere entre un pueblo y un particular, en todo caso ante la prefectura a que se esté sujeto el primero.

*Artículo 10.* Las disposiciones anteriores no privan a los pueblos ni a los particulares contra éstos, del uso de los interdictos posesorios para conservar o recobrar la posesión momentánea; pero en ningún caso se intentará el juicio plenario

sobre posesión o propiedad, sin llenar previamente los requisitos prevenidos por esta ley.

Dada en México, a 1 de noviembre de 1865. —*Maximiliano* —por el Emperador; el ministro de Gobernación, *José María Esteva*.

(Publicado en el núm. 291 del *Diario del Imperio*, fecha 18 de diciembre de 1865).



26 de junio de 1866

Ley sobre Terrenos de Comunidad y de Repartimiento

Maximiliano, Emperador de México:

Oído nuestro Consejo de Ministros, decretamos la siguiente:

LEY SOBRE TERRENOS DE COMUNIDAD Y DE REPARTIMIENTO

Título I

De la división y adjudicación de los terrenos  
de comunidad y de repartimiento

- Artículo 1.* El Emperador cede en plena propiedad los terrenos de comunidad y de repartimiento a los naturales y vecinos de los pueblos a que pertenecen.
- Artículo 2.* Los terrenos de repartimiento se adjudicarán en absoluta propiedad a sus actuales poseedores, sin perjuicio del derecho del derecho anterior de propiedad adquirido por otro.
- Artículo 3.* Las tierras de comunidad se dividirán en fracciones y se adjudicarán en propiedad a los vecinos de los pueblos a que pertenezcan, y tengan derecho a ellas, prefiriéndose los pobres a los ricos, los casados a los solteros, y los que tienen familia a los que no la tienen.
- Artículo 4.* Cuando los terrenos de comunidad fueren muy cuantiosos, respecto de la población de los pueblos a que pertenecen, después de adjudicados a los vecinos los que les correspondan, se podrá dar a cada familia hasta media caballería de tierra. Si aún sobrasen algunas tierras, se enajenarán a los vecinos de los mismos pueblos, o a los que en éstos se avecindaren. El precio de las tierras se quedará a reconocer con el rédito de un cuatro por ciento anual, que se invertirá precisamente en obras útiles a los pueblos a que pertenezcan.
- Artículo 5.* Los terrenos que los vecinos de los pueblos han destinado al culto de algún santo, y que por las leyes de 12 y 13 de junio de 1859,<sup>1</sup> entraron al dominio

*Nota:* El texto fue tomado de *Boletín de las leyes del Imperio Mexicano*, Número 11, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1866.

*Versión actual:* Se modificó la ortografía y se conservó la fonética y el estilo original del documento.

<sup>1</sup> *Archivo Mexicano*, tomo 4º, pp. 93 y 101.

de la Nación, se dividirán y adjudicarán conforme a la presente ley, si no estuviesen adjudicados ni redimidos.

*Artículo 6.* No se repartirán ni adjudicarán los terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones, las aguas y los montes, cuyos usos se hacen directamente por los vecinos de los pueblos a que pertenecen. Las autoridades respectivas podrán permitir que los terrenos exceptuados se rompan al cultivo, o se destinen a otros usos por los vecinos de los mismos pueblos; pero en este caso se adjudicarán en propiedad, quedando a reconocer el precio anual. la distribución de las aguas se hará siempre por la autoridad que se designan las leyes.

## Título II De los títulos de dominio

*Artículo 7.* Los ayuntamientos de cada municipalidad, y los comisarios municipales, asociados de dos vecinos honrados, formarán, dentro del primer mes de publicada esta ley, los estados siguientes: El primero contendrá los nombres de los poseedores de tierras de repartimiento y de los pueblos o barrios a que pertenecen; la extensión, linderos, calidad y precio de los terrenos. El segundo, las familias o individuos que carecen de tierras, y el número, extensión, linderos, calidad y precio de los terrenos de comunidad, o destinados al culto de algún santo, que existan en los términos de sus municipios respectivos.

*Artículo 8.* La valuación y medida de los terrenos a que se refiere el artículo anterior, se harán por dos vecinos honrados de la municipalidad, nombrados por los ayuntamientos y comisarios municipales. Los medidores y valuadores, en remuneración de sus trabajos, estarán exentos por dos años de todo cargo concejil y de cualquier contribución puramente personal.

*Artículo 9.* Los ayuntamientos y comisarios remitirán, en los primeros ocho días del segundo mes de publicada esta ley, a la subprefectura correspondiente, los estados de que habla el artículo 7º En vista de éstos, los subprefectos otorgarán a cada uno de los individuos a quienes se adjudiquen tierras, un título de dominio, para que en virtud de él puedan hacer uso que quieran de sus propiedades.

*Artículo 10.* El título de dominio se extenderá a nombre del Emperador, y se expedirá gratuitamente, sin imponer a los adjudicatarios gravamen de ninguna especie. Dicho título se conservará en el archivo de la subprefectura, del que se dará al interesado el testimonio correspondiente en papel simple, timbrado con el sello del Imperio y el de la oficina respectiva.

*Artículo 11.* En cada título se expresarán los nombres de los adjudicatarios, la extensión, linderos, calidad y precio de los terrenos adjudicados, y la municipalidad, pueblo o barrio a que pertenezcan.

*Artículo 12.* Los subprefectos remitirán, a fin de cada semana, a la junta protectora de las clases menesterosas, una copia de los títulos que expidieren. Pasarán igualmente al notario, o al juzgado de la Instancia o de Instrucción del distrito respectivo, un extracto de dichos títulos de dominio para que lo inserten en sus protocolos.

### Título III Disposiciones Generales

*Artículo 13.* Los dueños de terrenos de comunidad y de repartimiento, pagarán por única contribución municipal el uno por ciento anual sobre su valor, cuyo producto se invertirá precisa y exclusivamente en el establecimiento o fomento de las escuelas de primeras letras de los pueblos a que pertenezcan los terrenos, o en objetos de utilidad común a sus vecinos.

*Artículo 14.* Los que adquieran terrenos en virtud de esta ley, sólo podrán venderlos o arrendarlos a individuos que no tengan otra propiedad territorial. Las enajenaciones que se verifiquen con posterioridad a esta ley, se celebrarán con arreglo al derecho común, ante el notario o juez de primera instancia o de Instrucción del Distrito respectivo. Los que contravinieren a lo dispuesto en este artículo, perderán todo derecho a los terrenos.

*Artículo 15.* Los terrenos de repartimiento que no tengan poseedor actual, y los que queden sin dueño en virtud de lo dispuesto en la parte final del artículo anterior, se adjudicarán conforme a lo prevenido en el artículo 3º de esta ley.

*Artículo 16.* Sólo podrá adjudicarse a cada familia de las que tienen derecho a las tierras de comunidad y de repartimiento, hasta media caballería de tierra de labor. Los que estén en posesión de mayor cantidad, devolverán el exceso para adjudicarlos a los vecinos más necesitados, conforme a lo dispuesto en el artículo 3º de esta ley.

*Artículo 17.* Los títulos expedidos en virtud de la ley de 25 de junio de 1856<sup>2</sup> se recogerán a los interesados y se les expedirán otros nuevos, con arreglo a la presente ley. Los que hubiesen redimido el precio de los terrenos, no tendrán derecho a devolución alguna.

*Artículo 18.* Los individuos en cuyo perjuicio se hubiese violado algún derecho adquirido por su parte antes de la publicación de la ley de 25 de junio de 1856, el de preferencia a la adjudicación establecido en ésta y en el artículo 3º de su reglamento de 30 de julio,<sup>3</sup> o las prescripciones de la circular de 9 de octubre<sup>4</sup> del mismo año, podrán entablar sus respectivas reclamaciones dentro de seis meses, ante la junta de que habla el artículo siguiente.

<sup>2</sup> Archivo Mexicano, tomo 2º, p. 187.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 254.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 400.



*Artículo 19.* Una junta, compuesta del subprefecto, del alcalde de la cabecera del distrito, y del comisario o alcalde del municipio en que estén situados los terrenos, conocerá de las reclamaciones a que se refiere el artículo anterior. Con audiencia de los interesados e informe del ayuntamiento o del comisario, asociado de dos vecinos honrados del municipio respectivo, pronunciará su fallo a verdad sabida y buena fe guardada. Si los interesados se conformaren con la sentencia, se ejecutará desde luego, y en caso contrario se remitirá inmediatamente el expediente, y previas las diligencias que estimare oportuno practicar para el perfecto esclarecimiento de la verdad, dictará la resolución definitiva, que se ejecutará sin admitirse contra éste recurso de ninguna especie.

*Artículo 20.* Los alcaldes y comisarios de cada municipalidad, remitirán a la junta protectora una noticia pormenorizada de los individuos que sin ser arrendatarios de tierras de comunidad y de repartimiento, las adquirieron por vía de denuncia. la junta, oyendo a los denunciantes y a los representantes legítimos de los pueblos a que pertenezcan los terrenos, resolverá definitivamente y sin recurso alguna especie, sobre la subsistencia o insubsistencia de la adquisición de los expresados terrenos.

*Artículo 21.* Las reclamaciones de que habla el artículo 18 de esta ley, se entablarán en el término de seis meses, pasado el cual no serán admisibles y se desecharán de plano.

*Artículo 22.* Los prefectos y subprefectos, bajo su más estricta responsabilidad, cuidarán de que dentro de seis meses de publicada esta ley en cada lugar, queden repartidas y adjudicadas todas las tierras a que se refiere. Cuidarán igualmente de reprimir con una multa de diez a cincuenta pesos, aplicables a los fondos de instrucción primaria de los municipios respectivos, a los ayuntamientos y comisarios que infringiesen alguna de las disposiciones de la presente ley.

*Artículo 23.* Ninguna autoridad podrá exigir a los dueños de tierra de comunidad y de repartimiento, prestación alguna gratuita de servicios personales o de dinero.

Dado en México, a 26 de junio de 1866. —*Maximiliano* —Por el Emperador; el ministro de Gobernación, *José Salazar Ilarregui*.



25 de enero de 1867

Ley para castigar los delitos contra la nación,  
el orden, la paz pública y las garantías individuales

El C. Presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

Benito Juárez, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, *sabed*:

Que en uso de las amplias facultades con que me hallo investido, he decretado la siguiente ley para castigar los delitos contra la Nación, contra el orden, la paz pública y las garantías individuales.

*Artículo 1.* Entre los delitos contra la independencia y seguridad de la Nación se comprenden:

- I. La invasión armada, hecha al territorio de la República por extranjeros y mexicanos, o por los primeros solamente, sin que haya precedido declaración de guerra por parte de la potencia a que pertenezcan.
- II. El servicio voluntario de mexicanos en las tropas extranjeras enemigas, sea cual fuere el carácter con que las acompañen.
- III. La invitación hecha por mexicanos o por extranjeros residentes en la República, a los súbditos de otras potencias, para invadir el territorio nacional, o cambiar la forma de gobierno que se ha dado la República, cualquiera que sea el pretexto que se tome.
- IV. Cualquiera especie de complicidad para excitar o preparar la invasión o para favorecer su realización y éxito.
- V. En caso de verificarse la invasión, contribuir de alguna manera a que en los puntos ocupados por el invasor se organice cualquiera simulacro de gobierno, dando su voto, concurrido a juntas, formando actas, aceptando empleo o comisión, sea del invasor mismo o de otras personas delegadas por éste.

*Artículo 2.* Entre los delitos contra el derecho de gentes, cuyo castigo correspondiente imponer a la Nación, se comprenden:

- I. La piratería y el tráfico de esclavos en las aguas de la República.
- II. Los mismos delitos, aunque no sean cometidos en dichas aguas, si los reos son mexicanos, o si, caso de ser extranjeros, se consignaren legítimamente a las autoridades del país.

*Nota:* El texto fue tomado de *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, ordenadas por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano, México, 1878.

*Versión actual:* Se modificó la ortografía y se conservó la fonética y el estilo original del documento.

- III. El atentar a la vida de los ministros extranjeros.
- IV. Enganchar a los ciudadanos de la República, sin conocimiento y licencia del supremo gobierno, para que sirvan a otra potencia o invadir su territorio.
- V. Enganchar o invitar a los ciudadanos de la República para que se unan a los extranjeros que intenten invadir o hayan invadido sus territorio.

*Artículo 3.* Entre los delitos contra la paz pública y el orden se comprenden:

- I. La rebelión contra las instituciones políticas, bien se proclame su abolición o reforma.
- II. La rebelión contra las autoridades legítimamente establecidas.
- III. Atentar a la vida del supremo jefe de la Nación o a la de los ministros de Estado.
- IV. Atentar a la vida de cualquiera de los representantes de la Nación en el local de sus sesiones.
- V. El alzamiento sedicioso, dictando alguna providencia propia de la autoridad, o pidiendo que ésta la expida, omita, revoque o altere.
- VI. La desobediencia formal de cualquiera autoridad civil o militar a las órdenes del Supremo Magistrado de la Nación transmitidas por los conductos que señalan las leyes y la Ordenanza del ejército.
- VII. Las asonadas y alborotos públicos, causados intencionalmente, con premeditación o sin ella, cuando tienen por objeto la desobediencia o el insulto a las autoridades, perpetrado por reuniones tumultuarias que intenten hacer fuerza en las personas o en los bienes de cualquiera ciudadano; vociferando injurias; introduciéndose violentamente en cualquier edificio público o particular; arrancando los bandos de los lugares en que se fijan para conocimiento del pueblo; fijando en los mismos proclamas subversivas o pasquines, que de cualquiera manera inciten a la desobediencia de alguna ley o disposición gubernativa que se haya mandado observar. Serán circunstancias agravantes, en cualesquiera de los casos referidos, forzar las prisiones, portar armas o repartirlas, arengar a la multitud, tocar las campanas, y todas aquellas acciones dirigidas manifiestamente a aumentar el alboroto.
- VIII. Fijar en cualquier paraje público, y distribuir y comunicar abierta o clandestinamente copia de cualquiera disposición verdadera o apócrifa que se dirija a impedir el cumplimiento de alguna orden suprema. Mandar hacer tales publicaciones y cooperar a que se verifiquen, leyendo su contenido en ellos expresiones ofensivas e irrespetuosas contra las autoridades.
- IX. Quebrantar el presidio, destierro o la confinación que se hubiere impuesto por autoridad legítima a los ciudadanos de la República o el extrañamiento hecho a los que no lo fueren; así como separarse los militares sin licencia del cuartel, destino o residencia que tengan señalados por autoridad competente.
- X. Abrogarse el poder supremo de la Nación, el de los Estados o Territorios, el de los Distritos, partidos y municipalidades, funcionando de propia autoridad o por comisión de la que no lo fuere legítima.

- XI. La conspiración, que es el acto de unirse algunas o muchas personas, con objeto de oponerse a la obediencia de las leyes, o al cumplimiento de las órdenes de las autoridades reconocidas.
- XII. Complicidad en cualesquiera de los delitos anteriores, concurriendo a su perpetración de un modo indirecto, facilitando noticias a los enemigos de la Nación o del gobierno, especialmente si son empleados públicos los que las revelen; ministrando recursos a los sediciosos o al enemigo extranjero, sean de armas, víveres, dinero, bagajes, o impidiendo que las autoridades los tengan; sirviendo a los mismo enemigos de espías, correos o agentes de cualesquiera clase, cuyo objeto sea favorecer la empresa de ellos o de los invasores, o que debiliten el entusiasmo público, suponiendo hechos contrarios al honor de la República, o comentándolos de una manera desfavorable a los intereses de la patria.

*Artículo 4.* Entre los delitos contra las garantías individuales se comprenden:

- I. El plagio de los ciudadanos o habitantes de la República para exigirles rescate. la venta que de ellos se haga o el arrendamiento forzado de sus servicios o trabajo.
- II. La violencia ejercida en las personas con objeto de apoderarse de sus bienes y derechos que constituyan legítimamente su propiedad.
- III. El ataque a las mismas personas, a mano armada, en las ciudades o en despoblado, aunque de este ataque no resulte el apoderamiento de la persona o de sus bienes.

*Artículo 5.* Todos los ciudadanos de la República tienen derecho de causar ante la autoridad que establece esta ley, juzgar los delitos que ella expresa, a los individuos que los hayan cometido.

*Artículo 6.* La autoridad militar respectiva es la única competente para conocer los delitos especificados en esta ley; a cuyo efecto, luego que dicha autoridad tenga conocimiento de que se ha cometido cualquiera de ellos, bien por la fama pública, por denuncia o acusación, o por cualquiera otro motivo, procederá a instruir la correspondiente averiguación con arreglo a la Ordenanza general del ejército, y a la ley de 15 de septiembre de 1857; y la causa, cuando tenga estado, se verá en consejo de guerra ordinario, sea cual fuere la categoría, empleo o comisión del procesado. En los lugares donde no hubiere comandantes militares o generales en jefe, harán sus veces los gobernadores de los Estados.

*Artículo 7.* El procedimiento hasta poner la causa en estado de defensa quedará terminado por el fiscal dentro de sesenta horas; y en el plazo de veinticuatro, evacuada aquélla; acto continuo se mandará reunir el consejo de guerra.

*Artículo 8.* Siempre que una sentencia del consejo de guerra ordinario sea conformada por el comandante militar respectivo, generales en jefe o gobernadores en su caso se ejecutará desde luego, sin ulterior recurso, y como está prevenido para el tiempo de guerra o estado de sitio.

*Artículo 9.* En los delitos contra la Nación, contra el orden, la paz pública y las garantías individuales que se han especificado en esta ley, no es admisible el recurso de indulto.

- Artículo 10.* Los asesores militares nombrados por el supremo gobierno, asistirán necesariamente a los consejos de guerra ordinarios, como está prevenido en la ley de 15 de septiembre de 1857, para ilustrar con su opinión a los vocales de dicho consejo. Los dictámenes que dieren a los comandantes militares, generales en jefe o gobernadores, fundados legalmente, deberán ejecutarse conforme a la circular de 6 de octubre de 1860, pues como asesores necesarios, son los verdaderamente responsables por las consultas que dieren.
- Artículo 11.* Los generales en jefe, comandantes militares o gobernadores a quienes incumba el exacto cumplimiento de esta ley, y sus asesores, serán responsables personalmente de cualquiera omisión en que incurran, por tratarse del servicio nacional.
- Artículo 12.* La invasión hecha al territorio de la República de que habla la fracción 1ª del artículo 1º de esta ley, y el servicio de mexicanos en tropas extranjeras enemigas, de que habla la fracción II, serán castigados con pena de muerte.
- Artículo 13.* La invitación hecha para invadir el territorio, de que hablan las fracciones III y IV del artículo 1º se castigará con pena de muerte.
- Artículo 14.* Los capitanes de los buques que se dedican a la piratería o al comercio de esclavos, de que hablan las fracciones I y II del artículo 2º, serán castigados con pena de muerte; los demás individuos de la tripulación serán condenados a trabajos forzados por el tiempo de diez años.
- Artículo 15.* Los que invitaren o engancharen a los ciudadanos de la República para los fines que expresan las fracciones IV y V del artículo 2º, sufrirán la pena de cinco años de presidio: si el enganche o la invitación se hiciera para invadir el territorio de la República la pena será de muerte.
- Artículo 16.* Los que atentaren a la vida del supremo jefe de la Nación, hiriéndolo de cualquier modo, o sólo amagándolo con armas, sufrirán la pena de muerte. Si el amago es sin armas y se verifica en público, la pena será de ocho años de presidio: si se verifica en actos privados, la pena será de reclusión por cuatro años.
- Artículo 17.* Los que atentaren a la vida de los ministros de Estado y de los ministros extranjeros, con conocimiento de su categoría, sufrirán la pena de muerte si llegan a herirlos, y si sólo los amagaren con armas, la pena será de diez años de presidio: entendiéndose siempre que no hayan sido los primeros agresores, de hecho, los mismos ministros; pues en tales casos, el delito será considerado y sentenciado conforme a las leyes comunes sobre riñas.
- Artículo 18.* El atentado contra la vida de los representantes de la Nación de que habla la fracción IV del artículo 3º, será castigado con pena de muerte, si llegare a ser herido el representante; si lo fuere amagado con armas, la pena será de cuatro a ocho años de presidio, al arbitrio del juez: entendiéndose, siempre que no haya sido el primer agresor, de hecho, el mismo representante, pues en tal caso el delito será considerado y sentenciado conforme a las leyes comunes sobre riñas.

- Artículo 19.* Los delitos de que hablan las fracciones I, II y V del artículo 3º, serán castigados con pena de muerte.
- Artículo 20.* La desobediencia formal de que habla la fracción VI del artículo 3º, será castigada con pérdida de empleo y sueldo que obtenga el culpable, y cuatro años de trabajos forzados, siempre que por tal desobediencia no haya sobrevenido algún perjuicio a la Nación, el cual, si se verifica, se tomará en cuenta para aumentar la pena al arbitrio del juez.
- Artículo 21.* Los que preparen las asonadas y alborotos públicos, de que habla la fracción VII del artículo 3º, y los que concurren a ellos en los términos expresados en dicha fracción, u otros semejantes, sufrirán la pena de diez años de presidio, o la de muerte, si concurren las circunstancias agravantes referidas al final de dicha fracción; sin perjuicio de responder con sus bienes por los daños que individualmente causaren.
- Artículo 22.* Los que cometieren los delitos de que habla la fracción VIII de artículo 3º, sufrirán la pena de seis años de presidio.
- Artículo 23.* A los que evaden el presidio que se les hubiere impuesto por autoridad legítima, se les duplicará la pena; y por segunda vez reincidieren se les impondrá pena de muerte, así como a los extranjeros que expulsados una vez del territorio nacional, volvieren a él sin permiso del gobierno supremo. Los militares que se separen del cuartel, destino, o residencia que tengan señalados, sufrirán la pérdida de empleo y cuatro años de presidio.
- Artículo 24.* Los que se arroguen el poder público de que habla la fracción X del artículo 3º, será castigado con pena de muerte.
- Artículo 25.* El delito de conspiración de que habla la fracción XI del artículo 3º, será castigado con pena de muerte.
- Artículo 26.* A los que concurren a la perpetración de los delitos de que habla la fracción XII del artículo 3º, facilitando noticias a los enemigos de la Nación o del gobierno, ministrando recursos a los sediciosos, o al enemigo extranjero, sean de armas, víveres, dinero, bagajes, o impidiendo que las autoridades los tengan; sirvan de espías a los enemigos, de correos, guías o agentes de cualesquiera clase, cuyo objeto sea favorecer la empresa de aquellos, o de los invasores, sufrirán la pena de muerte. Los que esparcieren noticias falsas alarmantes, o que debilitaren el entusiasmo público, suponiendo hechos contrarios al honor de la república, o comentándolos de una manera desfavorable a los intereses de la patria, sufrirán la pena de ocho años de presidio.
- Artículo 27.* Los que incurran en los delitos especificados en las fracciones I, II y III del artículo 4º, sufrirán la pena de muerte.
- Artículo 28.* Los reos que sean cogidos *infraganti* delito, en cualquiera acción de guerra, o que hayan cometido los especificados en el artículo anterior, serán identificados sus personas y ejecutados acto continuo.

## Disposiciones Generales

*Artículo 29.* Los receptores de los robos en despoblado, sufrirán la pena de muerte; serán castigados con seis años de trabajos forzados los que lo hicieren en las poblaciones.

*Artículo 30.* Los individuos que tuvieren en su poder armas de munición, y no las hubieren entregado conforme a los dispuesto en el decreto del día 25 de mes próximo pasado, si no las presentan dentro de ocho días después de publicada esta ley, serán: los mexicanos, tratados como a traidores, y como a tales se les impondrá la pena de muerte; los extranjeros sufrirán la de diez años de presidio.

*Artículo 31.* Los jefes y oficiales de la guardia nacional que fueren llamados al servicio en virtud de esta ley, percibirán su haber del erario federal durante el tiempo de la comisión que se les diere.

Por tanto, mando se imprima, publique y observe. Palacio Nacional de México, a 25 de enero de 1862. —*Benito Juárez*. —Al *C. Manuel Doblado*, ministro de Relaciones y gobernación.

Y lo comunico a usted para su inteligencia y cumplimiento.

Libertad y Reforma. —México, etc. —*Doblado*.



15 de julio de 1867

Manifiesto del Presidente de la República al ocupar la capital

Benito Juárez, Presidente Constitucional de la República Mexicana

*Mexicanos:*

El Gobierno nacional vuelve hoy a establecer su residencia en la ciudad de México, de la que salió hace cuatro años. Llevó entonces la resolución de no abandonar jamás el cumplimiento de sus deberes, tanto más sagrados, cuanto mayor era el conflicto de la Nación. Fue con la segura confianza de que el pueblo mexicano lucharía sin cesar contra la inicua invasión extranjera, en defensa de sus derechos y de su libertad.

Salió el Gobierno para seguir sosteniendo la bandera de la patria por todo el tiempo que fuera necesario, hasta obtener el triunfo de la causa santa de la independencia y de las instituciones de la República.

Lo han alcanzado los buenos hijos de México, combatiendo solos, sin auxilio de nadie, sin recursos, sin los elementos necesarios para la guerra. Han derramado su sangre con sublime patriotismo, arrojando todos los sacrificios, antes que consentir en la pérdida de la República y de la libertad.

En nombre de la patria agradecida, tributo el más alto reconocimiento a los buenos mexicanos que la han defendido, ya sus dignos caudillos. El triunfo de la patria, que ha sido el objeto de sus nobles aspiraciones, será siempre su mayor título de gloria y el mejor premio de sus heroicos esfuerzos.

Lleno de confianza en ellos, procuró el Gobierno cumplir sus deberes, sin concebir jamás un solo pensamiento de que le fuera lícito menoscabar ninguno de los derechos de la nación. Ha cumplido el Gobierno el primero de sus deberes, no contrayendo ningún compromiso en el exterior ni en el interior, que pudiera perjudicar en nada la independencia y soberanía de la República, la integridad de su territorio o el respeto debido a la Constitución y a las leyes. Sus enemigos pretendieron establecer otro gobierno y otras leyes, sin haber podido consumar su intento criminal. Después de cuatro años, vuelve el Gobierno a la ciudad de México, con la bandera de la Constitución y con las mismas leyes, sin haber dejado de existir un solo instante dentro del territorio nacional.

*Nota:* El texto fue tomado de *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, ordenadas por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano, México, 1878.

*Versión actual:* Se modificó la ortografía y se conservó la fonética y el estilo original del documento.



No ha querido, ni ha debido antes el Gobierno, y menos debiera en iahora del triunfo completo de la República, dejarse inspirar por ningún sentimiento de pasión contra los que lo han combatido. Su deber ha sido, y es, pesar las exigencias de la justicia con todas las consideraciones de la benignidad. la templanza de su conducta en todos los lugares donde ha residido, ha demostrado su deseo de moderar en lo posible el rigor de la justicia, conciliando la indulgencia con el estrecho deber de que se apliquen las leyes, en lo que sea indispensable para afianzar la paz y el porvenir de la nación.

Mexicanos: Encaminemos ahora todos nuestros esfuerzos a obtener y a consolidarlos beneficios de la paz. Bajo sus auspicios, será eficaz la protección de las leyes y de las autoridades para los derechos de todos los habitantes de la República.

Que el pueblo y el Gobierno respeten los derechos de todos. Entre los individuos, como entre las Naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz.

Confiemos en que todos los mexicanos, afeccionados por la prolongada y dolorosa experiencia de las calamidades de la guerra, cooperaremos en lo de adelante al bienestar y a la prosperidad de la Nación, que sólo pueden conseguirse con un inviolable respeto a las leyes, y con la obediencia a las autoridades elegidas por el pueblo.

En nuestras libres instituciones, el pueblo mexicano es árbitro de su suerte. Con el único fin de sostener la causa del pueblo durante la guerra, j mientras no podía elegir sus mandatarios, he debido, conforme al espíritu de la Constitución, conservar el poder que me había conferido. Terminada ya la lucha, mi deber es convocar desde luego al pueblo, para que sin ninguna presión de la fuerza y sin ninguna influencia ilegítima, elija con absoluta libertad a quien quiera confiar sus destinos.

Mexicanos: Hemos alcanzado el mayor bien que podíamos desear, viendo consumada por segunda vez la independencia de nuestra patria. Cooperemos todos para poder legarla a nuestros hijos en camino de prosperidad, amando y sosteniendo siempre nuestra independencia y nuestra libertad.

México, julio 15 de 1867. —*Benito Juárez.*



20 de abril de 1869\*

Manifiesto a todos los oprimidos de México y el universo

Ciudadanos mexicanos —dijo en su manifiesto Julio López—: Ha llegado la hora de conocer a los hombres con el corazón bien puesto; ha llegado el día en que los esclavos se levanten como un solo hombre reclamando sus derechos pisoteados por los poderosos. Hermanos: ha llegado el momento de despejar el campo, de pedir cuentas a los que siempre nos las han exigido; es el día de imponer deberes a quienes sólo han querido tener derechos.

Vamos a una contienda de sangre. ¿Pero qué importa si esta sangre es generosa? Fertilizará nuestros campos; dará exuberancia a las plantas y dejará un rastro a la humanidad del futuro.

Infinidad de años y de siglos hemos caminado penosamente agobiados por el cansancio, por la miseria, por la ignorancia y por la tiranía, y el día de la venganza sagrada es con nosotros.

¿Qué poseemos sobre la superficie del universo, los que vivimos clavados en el trabajo? ¿A quién deja beneficios el sudor de nuestras frentes, las lágrimas de nuestros ojos, el dolor en nuestras espaldas, el cansancio en nuestros brazos, la fatiga en nuestros pies y la angustia en nuestros corazones? ¿Quién ha pensado alguna vez en recoger lo que siembra, cuando todo se nos arrebató?

Los que se han aprovechado de nuestra debilidad física, moral e intelectual, se llaman latifundistas o terratenientes o hacendados. Los que pacientemente nos hemos dejado arrebató lo que nos corresponde, nos llamamos trabajadores, proletarios o peones. Los peones hemos entregado nuestras vidas e intereses a los hacendados y éstos nos han sometido a los mayores abusos; han establecido un régimen de explotación por el que estamos condenados a no disfrutar de la vida. ¿En qué consiste el régimen de explotación establecido? Es un sistema que exclusivamente se dirige a mancillar la existencia de un peón. Nuestros padres fueron comprados por la hacienda, al precio de un real diario de jornal, y como no era posible poder subsistir con un REAL, porque en los mercados establecidos en las haciendas se compraban los artículos a los precios más exagerados, aun aquellos artículos que nosotros hacemos producir con nuestra mano, mes por mes y año por año, se iba haciendo una deuda, a cargo de nuestros padres. ¿Quién podría solventar aquella deuda cuando el jornal no pasaba de ser el misérrimo real? ¿Quién había de prestar a nuestros padres para cubrir sus adeudos? ¿Quién les había de abrir crédito, cuando el crédito siempre está en manos de los detentadores de la producción?

\* Fuente: Gastón García Cantú, *El socialismo en México, siglo XIX*, México, Era, 1969, pp. 58-61.

Cuando nosotros venimos a este mundo, nos encontramos con que las deudas de nuestros padres, pasaban a nuestro cargo, y que por lo visto, habíamos nacido esclavos y con la obligación de seguir trabajando en el mismo lugar, bajo el mismo sistema, a título de cubrir la famosa deuda. Pero nuestro jornal tampoco aumentaba; nuestro crédito tampoco se abría y teníamos que conformarnos con la misma situación.

¿Y quién ha cooperado a mantenernos en el silencio, en la humillación, en la ignorancia y en la esclavitud? La iglesia y solamente la iglesia que por medio de sus hipócritas misiones, ha tejido la mentira de la salvación espiritual en un lugar que no es la tierra. Nuestras madres, nuestras hermanas, nuestras esposas y nuestras hijas, rezan con fervor pidiendo a todos los santos que nos salven de esta situación horrenda.

Mas todo ha sido en vano, por que según ellos, los frailes, hemos venido a padecer a este valle de lágrimas y tenemos que esperar para que en el cielo nos premien la resignación. Lo más curioso del caso, es que los que nos piden resignación son los menos que se resignan a una existencia penosa, ya que han adquirido propiedades inmensas, las han explotado a sus anchas y con grandes beneficios y también con toda paciencia nos han explotado: HAN COMIDO OPÍPARAMENTE DEL SUDOR DE NUESTRA FRENTE.

Los curas nos han engañado profanando la doctrina del gran Cristo, a quien hay que reivindicar, ya que sus promesas de caridad, de paz y de concordia siempre han sonado en nuestros corazones con inmensa alegría. Por desgracia, no se ha llegado el momento de hacerlas efectivas porque sus llamados representantes desempeñan el papel de judas, que el Cristo bondadoso siempre condenó por ser el mal frente a la razón que predicaba.

Que reine la religión pero nunca la Iglesia y menos los curas. Por eso las Leyes de Reforma, a las que nosotros apoyamos desde hoy y para siempre, son tan grandes, lástima que no se practiquen en todo su rigor, debido a que los mismos gobiernos que las proclaman hacen al fin causa común con los enemigos del pueblo víctima de traiciones.

En el Estado libre y soberano de Puebla, se ha visto que los curas han acarreado con todo para los altares y después para sus casas. Han llevado grano por grano de nuestras cosechas, diciéndonos que cada grano era una indulgencia que se concedería a nuestros pecados en la otra vida, y así, de acuerdo con los hacendados nos han dejado en la ruina más espantosa.

Si los curas son malos, también lo son todos los hombres que mandan. ¿Qué diremos de eso que hemos dado en llamar gobierno, y es tiranía? ¿Dónde está el gobierno bueno?

Juárez, a pesar de llamarse republicano y enemigo de la Iglesia, es un mocho y déspota: es que todos los gobiernos son malos.

Por eso, ahora nos pronunciamos contra todas las formas del gobierno: queremos la paz y el orden.

Hemos pedido tierras y Juárez nos ha traicionado. ¿Por qué no tener el pedacito de tierra que labramos? ¿Con qué derecho se han apropiado algunos individuos, unos cuantos, de la tierra que debería ser de todos?

¿Quién ha sido ese atrevido que con lujo se hizo señalar sus propiedades, cuando éstas no tenían más dueño que la naturaleza?

Los hacendados han sido los hombres fuertes, que validos del ejército que ellos mismos sostienen para asegurar sus propiedades, han señalado sus posesiones en los lugares que han deseado, sin que el pueblo proteste.

Habíamos creído que el triunfo de la república sería el verdadero triunfo del pueblo, ya que todos los hacendados se habían refugiado en los faldones del imperio; pero con suma tristeza hemos visto, que estos mismos hacendados han tenido refugio en los faldones republicanos, lastimándose así los intereses que deberían ser inviolables; los de los pobres. Esto indica que es menester emprender una lucha más justa y más racional, que venga a asegurar lo que nosotros queremos. ¿Qué queremos nosotros?

Hermanos nuestros:

Queremos el socialismo, que es la forma más perfecta de convivencia social; que es la filosofía de la verdad y de la justicia, que se encierra en esa tríada incommovible: Libertad, Igualdad y Fraternidad.

Queremos destruir radicalmente el vicioso estado actual de explotación, que condena a unos a ser pobres y a otros a disfrutar de las riquezas y del bienestar; que hace a unos miserables a pesar de que trabajan con todas sus energías y a otros les proporciona la felicidad en plena holganza.

Queremos la tierra para sembrar en ella pacíficamente y recoger tranquilamente, quitando desde luego el sistema de explotación; dando libertad a todos, para que siembren en el lugar que más les acomode, sin tener que pagar tributo alguno; dando libertad para reunirse en la forma que más crean conveniente, formando grandes o pequeñas sociedades agrícolas que se vigilen en defensa común, sin necesidad de un grupo de hombres que les ordene y castigue.

Queremos abolir todo lo que sea señal de tiranía entre los mismos hombres viviendo en sociedades de fraternidad y mutualismo, y estableciendo la República Universal de la Armonía.

¡Pueblo Mexicano!

Este es nuestro plan sencillo, que haremos triunfar en alguna forma y en pos del verdadero triunfo de la libertad.

Seremos perseguidos; tal vez acribillados ¡no importa! cuando en nuestro pecho laten esperanzas. Qué más tenemos en nuestra vida si no es morir antes que seguir perpetuando el agobio de la miseria y de los padecimientos. Se nos desprecia como liberales, se nos mancilla como socialistas y se nos condena como hombres. Es indispensable salvar el momento, y levantar nuestros esfuerzos en torno de esa sacrosanta bandera de la revolución socialista, que dice desde lo más alto de la República: “Abolición del gobierno y de la explotación.”

Alcemos nuestra cara buscando con serenidad nuestra salvación que radica en nosotros mismos.

Querernos tierras, queremos trabajo, queremos libertad. Necesitamos salvarnos de todos los padecimientos, necesitamos salvar el orden, en fin, lo que necesitamos es el establecimiento de un pacto social entre los hombres, a base de respeto mutuo.

¡VIVA EL SOCIALISMO! ¡VIVA LA LIBERTAD!

Dado en Chalco, en el día 20 del mes de abril del año de 1869.



## Año de 1906\*

### Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación

#### Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano *Programa del Partido Liberal Mexicano y Manifiesto a la Nación*

Mexicanos:

La Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, en nombre del Partido que representa, proclama solemnemente el siguiente

#### PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL

##### Exposición

Todo partido político que lucha por alcanzar influencia efectiva en la dirección de los negocios públicos de su país está obligado á declarar ante el pueblo, en forma clara y precisa, cuáles son los ideales por que lucha y cuál el programa que se propone llevar á la práctica, en caso de ser favorecido por la victoria. Este deber puede considerarse hasta como conveniencia para los partidos honrados, pues siendo sus propósitos justos y benéficos, se atraerán indudablemente las simpatías de muchos ciudadanos que para sostenerlos se adherirán al partido que en tales propósitos se inspira.

El Partido Liberal, dispersado por las persecuciones de la Dictadura, débil, casi agonizante por mucho tiempo, ha logrado rehacerse, y hoy rápidamente se organiza. El Partido Liberal lucha contra el despotismo reinante hoy en nuestra Patria, y seguro como está de triunfar al fin sobre la Dictadura, considera que ya es tiempo de declarar solemnemente ante el pueblo mexicano cuáles son, concretamente, los anhelos que se propone realizar cuando logre obtener la influencia que se pretende en la orientación de los destinos nacionales.

En consecuencia, el Partido Liberal declara que sus aspiraciones son las que constan en el presente Programa, cuya realización es estrictamente obligatoria para el Gobierno que se establezca á la caída de la Dictadura, siendo también estricta obligación de los miembros del Partido Liberal velar por el cumplimiento de este Programa.



\* Archivo Digital de Ricardo Flores Magón, INAH, Dirección de Estudios Históricos.

En los puntos del Programa no consta sino aquello que para ponerse en práctica amerita reformas en nuestra Legislación ó medidas efectivas del Gobierno. Lo que no es más que un principio, lo que no puede decretarse, sino debe estar siempre en la conciencia de los hombres liberales, no figura en el Programa, porque no hay objeto para ello. Por ejemplo, siendo rudimentarios principios de liberalismo que el Gobierno debe sujetarse al cumplimiento de la Ley é inspirar todos sus actos en el bien del pueblo, se sobreentiende que todo funcionario liberal ajustará su conducta a este principio. Si el funcionario no es hombre de conciencia ni siente respeto por la Ley, la violará aunque en el Programa del Partido Liberal se ponga una cláusula que prevenga desempeñar con honradez los puestos públicos. No se puede decretar que el Gobierno sea honrado y justo: tal cosa saldría sobrando cuando todo el conjunto de leyes, al definir las atribuciones del Gobierno, le señalan con bastante claridad el camino de la honradez; pero para conseguir que el Gobierno no se aparte de ese camino, como muchos lo han hecho, sólo hay un medio: la vigilancia del pueblo sobre sus mandatarios, denunciando sus malos actos y exigiéndoles la más estrecha responsabilidad por cualquier falta en el cumplimiento de sus deberes. Los ciudadanos deben comprender que las simples declaraciones de principios, por muy altos que éstos sean, no bastan para formar buenos gobiernos y evitar tiranías; lo principal es la acción del pueblo, el ejercicio del civismo, la intervención de todos en la cosa pública.

Antes que declarar en este Programa que el Gobierno será honrado, que se inspirará en el bien público, que impartirá completa justicia, etc., etc., es preferible imponer á los liberales la obligación de velar por el cumplimiento del Programa, para que así recuerden continuamente que no deben fiar demasiado en ningún Gobierno, por ejemplar que parezca, sino que deben vigilarlo para que llene sus deberes. Ésta es la única manera de evitar tiranías en lo futuro y de asegurarse el pueblo el goce y aumento de los beneficios que conquiste.

Los puntos de este Programa no son ni pueden ser otra cosa que bases generales para la implantación de un sistema de Gobierno verdaderamente democrático. Son la condensación de las principales aspiraciones del pueblo y responden a las más graves y urgentes necesidades de la Patria.

Ha sido preciso limitarse a puntos generales y evitar todo detalle, para no hacer difuso el Programa, ni darle dimensiones exageradas; pero lo que en él consta, basta, sin embargo, para dar a conocer con toda claridad lo que se propone el Partido Liberal y lo que realizará tan pronto como, con la ayuda del pueblo mexicano, logre triunfar definitivamente sobre la Dictadura.



Desde el momento que se consideran ilegales todas las reformas hechas a la Constitución de 57 por el Gobierno de Porfirio Díaz, podría parecer innecesario declarar en el Programa la reducción del período presidencial á cuatro años y la no reelección. Sin embargo, son tan importantes estos puntos, y fueron propuestos con tal unanimidad y empeño, que se ha considerado oportuno hacerlos constar expresamente en el Programa. Las ventajas de la alternabilidad en el poder y las de no entregar éste a un

hombre por un tiempo demasiado largo no necesita demostrarse. La Vicepresidencia, con las modificaciones que expresa el artículo 3, es de notoria utilidad, pues con ella las faltas del Presidente de la República se cubren desde luego legal y pacíficamente, sin las convulsiones que de otra manera pudieran registrarse.

El servicio militar obligatorio es una tiranía de las más odiosas, incompatible con los derechos del ciudadano de un país libre. Esta tiranía se suprime, y en lo futuro, cuando el Gobierno Nacional no necesite, como la actual Dictadura, tantas bayonetas que lo sostengan, serán libres todos los que hoy desempeñan por la fuerza el servicio de las armas, y sólo permanecerán en el Ejército los que así lo quieran. El Ejército futuro debe ser de ciudadanos, no de forzados y para que la nación encuentre soldados voluntarios que la sirvan, deberá ofrecerles una paga decente y deberá suprimir de la ordenanza militar esa dureza, ese rigor brutal que estruja y ofende la dignidad humana.

Las manifestaciones del pensamiento deben ser sagradas para un Gobierno liberal de verdad; la libertad de palabra y de prensa no deben tener restricciones que hagan inviolable al Gobierno en ciertos casos y que permitan a los funcionarios ser indignos y corrompidos fuera de la vida pública. El orden público tiene que ser inalterable bajo un buen Gobierno, y no habrá periodista que quiera y mucho menos que pueda turbarlo sin motivo, y aun cuanto a la vida privada no tiene por qué respetarse cuando se relaciona con hechos que caen bajo el dominio público. Para los calumniadores, chantajistas y otros pícaros que abusen de estas libertades, no faltarán severos castigos. No se puede, sin faltar á la igualdad democrática, establecer tribunales especiales para juzgar los delitos de imprenta. Abolir por una parte el fuero militar y establecer por otra el periodístico, será obrar no democrática sino caprichosamente. Establecidas amplias libertades para la prensa y la palabra, no cabe ya distinguir y favorecer a los delincuentes de este orden, los que, por lo demás, no serán muchos. Bajo los gobiernos populares, no hay delitos de imprenta.

La supresión de los tribunales militares es una medida de equidad. Cuando se quiere oprimir, hacer del soldado un ente sin derechos, y mantenerlo en una férrea servidumbre, pueden ser útiles estos tribunales con su severidad exagerada, con su dureza implacable, con sus tremendos castigos para la más ligera falta. Pero cuando se quiere que el militar tenga las mismas libertades y derechos que los demás ciudadanos, cuando se quita a la disciplina ese rigor brutal que esclaviza a los hombres, cuando se quiere dignificar al soldado y a la vez robustecer el prestigio de la autoridad civil, no deben dejarse subsistentes los tribunales militares que han sido, por lo general, más instrumentos de opresión que garantía de justicia. Sólo en tiempo de guerra, por lo muy especial y grave de las circunstancias, puede autorizarse el funcionamiento de esos tribunales.

Respecto a los otros puntos, sobre la pena de muerte y la responsabilidad de los funcionarios, sería ocioso demostrar su conveniencia, que salta a la vista.



La instrucción de la niñez debe reclamar muy especialmente los cuidados de un Gobierno que verdaderamente anhele el engrandecimiento de la Patria. En la escuela

primaria está la profunda base de la grandeza de los pueblos, y puede decirse que las mejores instituciones poco valen y están en peligro de perderse, si al lado de ellas no existen múltiples y bien atendidas escuelas en que se formen los ciudadanos que en lo futuro deben velar por las instituciones. Si queremos que nuestros hijos guarden incólumes las conquistas que hoy para ellos hagamos, procuraremos ilustrados y educados en el civismo y el amor á todas las libertades.

Al suprimirse las escuelas del Clero, se impone imprescindiblemente para el Gobierno la obligación de suplidas sin tardanza, para que la proporción de escuelas existentes no disminuya y los clericales no puedan hacer cargo de que se ha perjudicado la instrucción. La necesidad de crear nuevas escuelas hasta dotar al país con todas las que reclame su población escolar la reconocerá a primera vista todo el que no sea un enemigo del progreso.

Para lograr que la instrucción laica se imparta en todas las escuelas sin ninguna excepción, conviene reforzar la obligación de las escuelas particulares de ajustar estrictamente sus programas a los oficiales, estableciendo responsabilidades y penas para los maestros que falten a este deber.

Por mucho tiempo, la noble profesión del magisterio ha sido de las más despreciadas, y esto solamente porque es de las peor pagadas. Nadie desconoce el mérito de esta profesión, nadie deja de designarla con los tan honrosos epítetos; pero, al mismo tiempo, nadie respeta la verdad ni guarda atención á los pobres maestros que, por lo mezquino de sus sueldos, tienen que vivir en lamentables condiciones de inferioridad social. El porvenir que se ofrece a la juventud que abraza el magisterio, la compensación que se brinda a los que llamamos abnegados apóstoles de la enseñanza, no es otra cosa que una mal disfrazada miseria. Esto es injusto. Debe pagarse a los maestros buenos sueldos como lo merece su labor; debe dignificarse el profesorado, procurando a sus miembros el medio de vivir decentemente.

El enseñar rudimentos de artes y oficios en las escuelas acostumbra al niño a ver con naturalidad el trabajo manual, despierta en él afición a dicho trabajo, y lo prepara desarrollando sus aptitudes, para adoptar más tarde un oficio, mejor que emplear largos años en la conquista de un título. Hay que combatir desde la escuela ese desprecio aristocrático hacia el trabajo manual, que una educación viciosa ha imbuido á nuestra juventud; hay que formar trabajadores, factores de producción efectiva y útil, mejor que señores de pluma y de bufete. En cuanto a la instrucción militar en las escuelas, se hace conveniente para poner a los ciudadanos en aptitud de prestar sus servicios en la Guardia Nacional, en la que sólo perfeccionarán sus conocimientos militares. Teniendo todos los ciudadanos estos conocimientos, podrán defender a la Patria cuando sea preciso y harán imposible el predominio de los soldados de profesión, es decir, del militarismo. La preferencia que se debe prestar a la instrucción cívica no necesita demostrarse.



Es inútil declarar en el Programa que debe darse preferencia al mexicano sobre el extranjero, en igualdad de circunstancias, pues esto está ya consignado en nuestra



Constitución. Como medida eficaz para evitar la preponderancia extranjera y garantizar la integridad de nuestro territorio, nada parece tan conveniente como declarar ciudadanos mexicanos a los extranjeros que adquieran bienes raíces.

La prohibición de la inmigración china es, ante todo, una medida de protección a los trabajadores de otras nacionalidades, principalmente a los mexicanos. El chino, dispuesto por lo general a trabajar con el más bajo salario, sumiso, mezquino en aspiraciones, es un gran obstáculo para la prosperidad de otros trabajadores. Su competencia es funesta y hay que evitarla en México. En general, la inmigración china no produce a México el menor beneficio.



El Clero Católico, saliéndose de los límites de su misión religiosa, ha pretendido siempre erigirse en un poder político, y ha causado grandes males a la Patria, ya como dominador del Estado con los gobiernos conservadores, o ya como rebelde con los Gobiernos liberales. Esta actitud del Clero, inspirada en su odio salvaje a las instituciones democráticas, provoca una actitud equivalente por parte de los gobiernos honrados que no se avienen ni a permitir la invasión religiosa en las esferas del poder civil, ni a tolerar pacientemente las continuas rebeldías del clericalismo. Observara el Clero de México la conducta que sus iguales observan en otros países —por ejemplo, en Inglaterra y los Estados Unidos—: renunciara a sus pretensiones de gobernar al país; dejara de sembrar odios contra las instituciones y autoridades liberales; procurara hacer de los católicos buenos ciudadanos y no disidentes o traidores; resignárase a aceptar la separación del Estado y de la Iglesia, en vez de seguir soñando con el dominio de la Iglesia sobre el Estado; abandonara, en suma, la política y se consagrara sencillamente a la religión; observara el Clero esta conducta, decimos, y de seguro que ningún Gobierno se ocuparía de molestarlo ni se tomaría el trabajo de estarlo vigilando para aplicarle ciertas leyes. Si los gobiernos democráticos adoptan medidas restrictivas para el Clero, no es por el gusto de hacer decretos ni por ciega persecución, sino por la más estricta necesidad. La actitud agresiva del Clero ante el Estado liberal, obliga al Estado a hacerse respetar enérgicamente. Si el Clero en México, como en otros países, se mantuviera siempre dentro de la esfera religiosa, no lo afectarían los cambios políticos; pero estando, como lo está, a la cabeza de un partido militante —el conservador— tiene que resignarse a sufrir las consecuencias de su conducta. Donde la Iglesia es neutral en política, es intocable para cualquier Gobierno; en México, donde conspira sin tregua, aliándose a todos los despotismos y siendo capaz hasta de la traición a la Patria para llegar al poder, debe darse por satisfecha con que los liberales, cuando triunfan sobre ella y sus aliados, sólo impongan algunas restricciones á sus abusos.

Nadie ignora que el Clero tiene muy buenas entradas de dinero, el que no siempre es obtenido con limpios procedimientos. Se conocen numerosos casos de gentes tan ignorantes como pobres, que dan dinero a la Iglesia con inauditos sacrificios, obligados por sacerdotes implacables que exigen altos precios por un bautismo, un matrimonio, etc.; amenazando a los creyentes con el infierno si no se procuran esos sacramentos al precio señalado. En los templos se venden, a precios excesivos, libros o folletos de

oraciones, estampas y hasta cintas y estambritos sin ningún valor. Para mil cosas se piden limosnas, y espoleando el fanatismo, se logra arrancar dinero hasta de gentes que disputarían un centavo si no creyeran que con él compran la gloria. Se ve con todo esto un lucro exagerado a costa de la ignorancia humana, ya es muy justo que el Estado, que cobra impuesto sobre todo lucro o negocio, los cobre también sobre éste, que no es por cierto de los más honrados.

Es público y notorio que el Clero para burlar las Leyes de Reforma ha puesto sus bienes a nombre de algunos testaferros. De hecho, el Clero sigue poseyendo los bienes que la Ley prohíbe poseer. Es, pues, preciso, poner fin a esa burla y nacionalizar esos bienes.

Las penas que las Leyes de Reforma señalan para sus infractores son leves, y no inspiran temor al Clero.

Los sacerdotes pueden pagar tranquilamente una pequeña multa, por darse el gusto de infringir esas Leyes. Por tanto, se hace necesario, para prevenir las infracciones, señalar penas que impongan respeto á los eclesiásticos atrevidos.

La supresión de las escuelas del Clero es una medida que producirá al país incalculables beneficios. Suprimir la escuela clerical es acabar con el foco de las divisiones y los odios entre los hijos de México; es cimentar sobre la más sólida base, para un futuro próximo, la completa fraternidad de la gran familia mexicana. La escuela clerical, que educa a la niñez en el más intolerable fanatismo, que la atiborra de prejuicios y de dogmas caprichosos, que le inculca el aborrecimiento a nuestras más preclaras glorias nacionales y le hace ver como enemigos a todos los que no son siervos de la Iglesia, es el gran obstáculo para que la democracia impere serenamente en nuestra Patria y para que entre los mexicanos reine esa armonía, esa comunidad de sentimientos y aspiraciones, que es el alma de las nacionalidades robustas y adelantadas. La escuela laica, que carece de todos estos vicios, que se inspira en un elevado patriotismo, ajeno a mezquindades religiosas, que tiene por lema la verdad, es la única que puede hacer de los mexicanos el pueblo ilustrado, fraternal y fuerte de mañana, pero su éxito no será completo mientras que al lado de la juventud emancipada y patriota sigan arrojando las escuelas clericales otra juventud que, deformada intelectualmente por torpes enseñanzas, venga a mantener encendidas viejas discordias en medio del engrandecimiento nacional. La supresión de las escuelas del Clero acaba de un golpe con lo que ha sido siempre el germen de amargas divisiones entre los mexicanos y asegura definitivamente el imperio de la democracia en nuestro país, con sus naturales consecuencias de progreso, paz y fraternidad.



Un Gobierno que se preocupe por el bien efectivo de todo el pueblo no puede permanecer indiferente ante la importantísima cuestión del trabajo. Gracias a la Dictadura de Porfirio Díaz, que pone el poder al servicio de todos los explotadores del pueblo, el trabajador mexicano ha sido reducido a la condición más miserable; en dondequiera que presta sus servicios, es obligado a desempeñar una dura labor de muchas horas por un jornal de unos cuantos centavos. El capitalista soberano impone sin apelación las condiciones del trabajo, que siempre son desastrosas para el obrero, y éste tiene

que aceptarlas por dos razones: porque la miseria lo hace trabajar a cualquier precio o porque, si se rebela contra el abuso del rico, las bayonetas de la Dictadura se encargan de someterlo. Así es como el trabajador mexicano acepta labores de doce o más horas diarias por salarios menores de setenta y cinco centavos, teniendo que tolerar que los patrones le descuenten todavía de su infeliz jornal diversas cantidades para médico, culto católico, fiestas religiosas o cívicas y otras cosas, aparte de las multas que con cualquier pretexto se le imponen.

En más deplorable situación que el trabajador industrial se encuentra el jornalero de campo, verdadero siervo de los modernos señores feudales. Por lo general, estos trabajadores tienen asignado un jornal de veinticinco centavos o menos, pero ni siquiera este menguado salario perciben en efectivo. Como los amos han tenido el cuidado de echar sobre sus peones una deuda más o menos nebulosa, recogen lo que ganan esos desdichados a título de abono, y sólo para que no se mueran de hambre les proporcionan algo de maíz y frijol y alguna otra cosa que les sirva de alimento.

De hecho, y por lo general, el trabajador mexicano nada gana; desempeñando rudas y prolongadas labores, apenas obtiene lo muy estrictamente preciso para no morir de hambre. Esto no sólo es injusto: es inhumano, y reclama un eficaz correctivo. El trabajador no es ni debe ser en las sociedades una bestia macilenta, condenada a trabajar hasta el agotamiento sin recompensa alguna; el trabajador fabrica con sus manos cuanto existe para beneficio de todos, es el productor de todas las riquezas y debe tener los medios para disfrutar de todo aquello de que los demás disfrutan. Ahora le faltan los dos elementos necesarios: tiempo y dinero, y es justo proporcionárselos, aunque sea en pequeña escala. Ya que ni la piedad ni la justicia tocan el corazón encallecido de los que explotan al pueblo, condenándolo a extenuarse en el trabajo, sin salir de la miseria, sin tener una distracción ni un goce, se hace necesario que el pueblo mismo, por medio de mandatarios demócratas, realice su propio bien obligando al capital inmovible a obrar con menos avaricia y con mayor equidad.

Una labor máxima de ocho horas y un salario mínimo de un peso es lo menos que puede pretenderse para que el trabajo esté siquiera a salvo de la miseria, para que la fatiga no le agote, y para que le quede tiempo y humor de procurarse instrucción y distracción después de su trabajo. Seguramente que el ideal de un hombre no debe ser ganar un peso por día, eso se comprende; y la legislación que señale tal salario mínimo no pretenderá haber conducido al obrero a la meta de la felicidad. Pero no es eso de lo que se trata. A esa meta debe llegar el obrero por su propio esfuerzo y su exclusiva aspiración, luchando contra el capital en el campo libre de la democracia. Lo que ahora se pretende es cortar de raíz los abusos de que ha venido siendo víctima el trabajador y ponerlo en condiciones de luchar contra el capital sin que su posición sea en absoluto desventajosa. Si se dejara al obrero en las condiciones en que hoy está, difícilmente lograría mejorar, pues la negra miseria en que vive continuaría obligándolo a aceptar todas las condiciones del explotador. En cambio, garantizándole menos horas de trabajo y un salario superior al que hoy gana la generalidad, se le aligera el yugo y se le pone en aptitud de luchar por mejores conquistas, de unirse y organizarse y fortalecerse para arrancar al capital nuevas y mejores concesiones.

La reglamentación del servicio doméstico y del trabajo. á domicilio se hace necesaria, pues a labores tan especiales como éstas es difícil aplicarles el término general del máximo de trabajo y el mínimo de salario que resulta sencillo para las demás labores. Indudablemente, deberá procurarse que los afectados por esta reglamentación obtengan garantías equivalentes a las de los demás trabajadores.

El establecimiento de ocho horas de trabajo es un beneficio para la totalidad de los trabajadores, aplicable generalmente sin necesidad de modificaciones para casos determinados. No sucede lo mismo con el salario mínimo de un peso, y sobre esto hay que hacer una advertencia en extremo importante. Las condiciones de vida no son iguales en toda la República: hay regiones en México en que la vida resulta mucho más cara que en el resto del país. En esas regiones los jornales son más altos, pero a pesar de esto el trabajador sufre allí tanta miseria como la que sufren con más bajos salarios los trabajadores en los puntos donde es más barata la existencia. Los salarios varían, pero la condición del obrero es la misma: en todas partes no gana, de hecho, sino lo preciso para no morir de hambre. Un jornal de más de \$1.00 en Mérida como de \$0.50 en San Luis Potosí mantiene al trabajador en el mismo estado de miseria, porque la vida es doblemente o más cara en el primer punto que en el segundo. Por tanto, si se aplica con absoluta generalidad el salario mínimo de \$1.00 que no los salvan de la miseria, continuarían en la misma desastrosa condición en que ahora se encuentran sin obtener con la ley de que hablamos el más insignificante beneficio. Es, pues, preciso prevenir tal injusticia, y al formularse detalladamente la ley del trabajo deberán expresarse las excepciones para la aplicación del salario mínimo de \$1.00, estableciendo para aquellas regiones en que la vida es más cara, y en que ahora ya se gana ese jornal, un salario mayor de \$1.00. Debe procurarse que todos los trabajadores obtengan en igual proporción los beneficios de esta ley.

Los demás puntos que se proponen para la legislación sobre el trabajo son de necesidad y justicia patentes. La higiene en fábricas, talleres, alojamientos y otros lugares en que dependientes y obreros deben estar por largo tiempo; las garantías á la vida del trabajador; la prohibición del trabajo infantil; el descanso dominical; la indemnización por accidentes y la pensión a obreros que han agotado sus energías en el trabajo; la prohibición de multas y descuentos; la obligación de pagar con dinero efectivo; la anulación de la deuda de los jornaleros; las medidas para evitar abusos en el trabajo a destajo y las de protección á los medieros; todo esto lo reclaman de tal manera las tristes condiciones del trabajo en nuestra Patria, que su conveniencia no necesita demostrarse con ninguna consideración.

La obligación que se impone a los propietarios urbanos de indemnizar a los arrendatarios que dejen mejoras en sus casas o campos es de gran utilidad pública. De este modo, los propietarios sórdidos que jamás hacen reparaciones en las pocilgas que rentan serán obligados á mejorar sus posesiones con ventaja para el público. En general, no es justo que un pobre mejore la propiedad de un rico, sin recibir ninguna compensación, y sólo para beneficio del rico.

La aplicación práctica de esta y de la siguiente parte del Programa Liberal, que tienden a mejorar la situación económica de la clase más numerosa del país, encierra

la base de una verdadera prosperidad nacional. Es axiomático que los pueblos no son prósperos sino cuando la generalidad de los ciudadanos disfrutan de particular y siquiera relativa prosperidad. Unos cuantos millonarios, acaparando todos las riquezas y siendo los únicos satisfechos entre millones de hambrientos, no hacen el bienestar general sino la miseria pública, como lo vemos en México. En cambio el país donde todos o los más pueden satisfacer cómodamente sus necesidades será próspero con millonarios o sin ellos.

El mejoramiento de las condiciones del trabajo, por una parte, y por otra, la equitativa distribución de las tierras, con las facilidades de cultivarlas y aprovecharlas sin restricciones, producirán inapreciables ventajas a la nación. No sólo salvarán de la miseria y procurarán cierta comodidad a las clases que directamente reciben el beneficio, sino que impulsarán notablemente el desarrollo de nuestra agricultura, de nuestra industria, de todas las fuentes de la pública riqueza, hoy estancadas por la miseria general. En efecto; cuando el pueblo es demasiado pobre, cuando sus recursos apenas le alcanzan para mal comer, consume sólo artículos de primera necesidad, y aun estos en pequeña escala. ¿Cómo se han de establecer industrias, cómo se han de producir telas o muebles o cosas por el estilo en un país en que la mayoría de la gente no puede procurarse ningunas comodidades? ¿Cómo no ha de ser raquítica la producción donde el consumo es pequeño? ¿Qué impulso han de recibir las industrias donde sus productos sólo encuentran un reducido número de compradores, porque la mayoría de la población se compone de hambrientos? Pero si estos hambrientos dejan de serlo; si llegan a estar en condiciones de satisfacer sus necesidades normales; en una palabra, si su trabajo les es bien o siquiera regularmente pagado, consumirán infinidad de artículos de que hoy están privados, y harán necesaria una gran producción de esos artículos. Cuando los millones de parias que hoy vegetan en el hambre y la desnudez coman menos mal, usen ropa y calzado y dejen de tener petate por todo ajuar, la demanda de mil géneros y objetos que hoy es insignificante aumentará en proporciones colosales, y la industria, la agricultura, el comercio, todo será materialmente empujado a desarrollarse en una escala que jamás alcanzaría mientras subsistieran las actuales condiciones de miseria general.



La falta de escrúpulos de la actual Dictadura para apropiarse y distribuir entre sus favoritos ajenas heredades, la desatentada rapacidad de los actuales funcionarios para adueñarse de lo que a otros pertenece, ha tenido por consecuencia que unos cuantos afortunados sean los acaparadores de la tierra, mientras infinidad de honrados ciudadanos lamentan en la miseria la pérdida de sus propiedades. La riqueza pública nada se ha beneficiado y sí ha perdido mucho con estos odiosos monopolios. El acaparador es un todopoderoso que impone la esclavitud y explota horriblemente al jornalero y al mediero; no se preocupa ni de cultivar todo el terreno que posee ni de emplear buenos métodos de cultivo, pues sabe que esto no le hace falta para enriquecerse: tiene bastante con la natural multiplicación de sus ganados y con lo que le produce la parte de sus tierras que cultivan sus jornaleros y medieros, casi gratuitamente. Si esto

se perpetúa, ¿cuándo se mejorará la situación de la gente de campo y se desarrollará nuestra agricultura?

Para lograr estos dos objetos no hay más que aplicar por una parte la ley del jornal mínimo y el trabajo máximo, y por otra la obligación del terrateniente de hacer productivos todos sus terrenos, so pena de perderlos. De aquí resultará irremediablemente que, o el poseedor de inmensos terrenos se decide a cultivarlos y ocupa miles de trabajadores y contribuye poderosamente a la producción, o abandona sus tierras o parte de ellas para que el Estado las adjudique a otros que las hagan producir y se aprovechen de sus productos. De todos modos, se obtienen los dos grandes resultados que se pretenden: primero, el de proporcionar trabajo, con la compensación respectiva a numerosas personas, y segundo, el de estimular la producción agrícola. Esto último no sólo aumenta el volumen de la riqueza general sino que influye en el abaratamiento de los productos de la tierra.

Esta medida no causará el empobrecimiento de ninguno y se evitará el de muchos. A los actuales poseedores de tierras les queda el derecho de aprovecharse de los productos de ellas, que siempre son superiores a los gastos de cultivo; es decir, pueden hasta seguir enriqueciéndose. No se les van a quitar las tierras que les producen beneficios, las que cultivan, aprovechan en pastos para ganado, etc., sino sólo las tierras improductivas, las que ellos mismos dejan abandonadas y que, de hecho, no les reportan ningún beneficio. Y estas tierras despreciadas, quizá por inútiles, serán, sin embargo, productivas, cuando se pongan en manos de otros más necesitados o más aptos que los primitivos dueños. No será un perjuicio para los ricos perder tierras que no atienden y de las que ningún provecho sacan, y en cambio será un verdadero beneficio para los pobres poseer estas tierras, trabajarlas y vivir de sus productos. La restitución de ejidos a los pueblos que han sido despojados de ellos es clara justicia.

La Dictadura ha procurado la despoblación de México. Por millares, nuestros conciudadanos han tenido que traspasar las fronteras de la Patria, huyendo del despojo y la tiranía. Tan grave mal debe remediarse, y lo conseguirá el Gobierno que brinde a los mexicanos expatriados las facilidades de volver a su suelo natal, para trabajar tranquilamente, colaborando con todos a la prosperidad y engrandecimiento de la nación.

Para la cesión de tierras, no debe haber exclusivismos; debe darse a todo el que las solicite para cultivarlas. La condición que se impone de no venderlas tiende a conservar la división de la propiedad y a evitar que los capitalistas puedan de nuevo acaparar terrenos. También para evitar el acaparamiento y hacer equitativamente la distribución de las tierras se hace necesario fijar un máximo de las que se pueden ceder a una persona. Es, sin embargo, imposible fijar ese máximo, mientras no se sepa aproximadamente la cantidad de tierras de que pueda disponer el Estado para distribución entre los ciudadanos.

La creación del Banco Agrícola, para facilitar a los agricultores pobres los elementos que necesitan para iniciar o desarrollar el cultivo de sus terrenos, hace accesible á todos el beneficio de adquirir tierras y evita que dicho beneficio esté sólo al alcance de algunos privilegiados.



En lo relativo á impuestos, el Programa se concreta a expresar la abolición de impuestos notoriamente inicuos y a señalar ciertas medidas generales de visible conveniencia. No se puede ir más adelante en materia tan compleja, ni trazar de antemano al Gobierno todo un sistema hacendario. El impuesto sobre sueldos y salarios y la contribución personal son verdaderas extorsiones. El impuesto del Timbre, que todo lo grava, que pesa aun sobre las más insignificantes transacciones, ha llegado hasta hacer irrisoria la declaración constitucional de que la justicia se impartirá gratuitamente, pues obliga a litigantes a desembolsar cincuenta centavos por cada foja de actuaciones judiciales, es una pesada carga cuya supresión debe procurarse. Multitud de serias opiniones están de acuerdo en que no se puede abolir el Timbre de un golpe, sin producir funestos desequilibrios en la Hacienda pública, de los que sería muy difícil reponerse. Esto es verdad; pero sí no se puede suprimir por completo y de un golpe ese impuesto oneroso, sí se puede disminuir en lo general y abolir en ciertos casos, como los negocios judiciales, puesto que la justicia ha de ser enteramente gratuita, y sobre compras y ventas, herencias, alcoholes, tabacos y en general sobre todos los ramos de producción o de comercio de los Estados que éstos solamente pueden gravar.

Los otros puntos envuelven el propósito de favorecer el capital pequeño y útil, de gravar lo que no es de necesidad o beneficio público en provecho de lo que tiene estas cualidades y de evitar que algunos contribuyentes paguen menos de lo que legalmente les corresponde. En la simple enunciación llevan estos puntos su justificación.



Llegamos a la última parte del Programa, en la que resalta la declaración de que se confiscarán los bienes de los funcionarios enriquecidos en la presente época de tiranía. Esta medida es de la más estricta justicia. No se puede ni se debe reconocer derecho de legítima propiedad sobre los bienes que disfrutaban individuos que se han apoderado de esos bienes abusando de la fuerza de su autoridad, despojando a los legítimos dueños, y aun asesinandolos muchas veces para evitar toda reclamación. Algunos bienes han sido comprados, es verdad; pero no por eso dejan de ser ilegítimos, pues el dinero con que se obtuvieron fue previamente substraído de las arcas públicas por el funcionario comprador. Las riquezas de los actuales opresores, desde la colosal fortuna del Dictador hasta los menores capitales de los más ínfimos caciques, provienen sencillamente del robo, ya a los particulares, ya a la nación; robo sistemático, y desenfrenado, consumado en todo caso á la sombra de un puesto público. Así como a los bandoleros vulgares se les castiga y se les despoja de lo que habían conquistado en sus depredaciones, así también se debe castigar y despojar a los bandoleros que comenzaron por usurpar la autoridad y acabaron por entrar a saco en la hacienda de todo el pueblo. Lo que los servidores de la Dictadura han defraudado a la nación y arrebatado á los ciudadanos, debe ser restituido al pueblo, para desagravio de la justicia y ejemplo de tiranos.

La aplicación que haga el Estado de los bienes que confisque a los opresores debe tender a que dichos bienes vuelvan a su origen primitivo. Procediendo muchos de ellos de despojos a tribus indígenas, comunidades de individuos, nada más natural que hacer la restitución correspondiente. La deuda enorme que la Dictadura ha arrojado sobre la



nación ha servido para enriquecer á los funcionarios: es justo, pues, que los bienes de éstos se destinen a la amortización de dicha deuda. En general, con la confiscación de que hablamos, el Estado podrá disponer de las tierras suficientes para distribuir entre todos los ciudadanos que la soliciten.

Un punto de gran importancia es el que se refiere a simplificar los procedimientos del juicio de amparo, para hacerlo práctico. Es preciso, si se quiere que todo ciudadano tenga a su alcance este recurso cuando sufra una violación de garantías, que se supriman las formalidades que hoy se necesitan para pedir un amparo, y las que suponen ciertos conocimientos jurídicos que la mayoría del pueblo no posee. La justicia con trabas no es justicia. Si los ciudadanos tienen el recurso del amparo como una defensa contra los atentados de que son víctimas, debe este recurso hacerse práctico, sencillo y expedito, sin trabas que lo conviertan en irrisorio.

Sabido es que todos los pueblos fronterizos comprendidos en lo que era la Zona Libre sufrieron, cuando ésta fue abolida recientemente por la Dictadura, inmensos perjuicios que los precipitaron á la más completa ruina. Es de la más estricta justicia la restitución de la Zona Libre, que detendrá las ruinas de las poblaciones fronterizas y las resarcirá de los perjuicios que han padecido con la torpe y egoísta medida de la Dictadura.

Establecer la igualdad civil para todos los hijos de un mismo padre es rigurosamente equitativo. Todos los hijos son naturalmente hijos legítimos de sus padres, sea que éstos estén unidos ó no por contrato matrimonial. La Ley no debe hacer al hijo víctima de una falta que, en todo caso, sólo corresponde al padre.

Una idea humanitaria, digna de figurar en el Programa del Partido Liberal y de que la tenga presente para cuando sea posible su realización, es la de substituir las actuales penitenciarías y cárceles por colonias penitenciarias en las que sin vicios, pero sin humillaciones, vayan á regenerarse los delincuentes, trabajando y estudiando con orden y medida, pudiendo tener el modo de satisfacer todas las exigencias de la naturaleza y obteniendo para sí los colonos el producto de su trabajo, para que puedan subvenir a sus necesidades. Los presidios actuales pueden servir para castigar y atormentar á los hombres, pero no para mejorarlos, y por tanto, no corresponden al fin a que los destina la sociedad que no es ni puede ser una falange de verdugos que se gozan en el sufrimiento de sus víctimas, sino un conjunto de seres humanos que buscan la regeneración de sus semejantes extraviados.

Los demás puntos generales se imponen por sí mismos. La supresión de los Jefes Políticos que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los municipios y su robustecimiento. Todo lo que tienda a combatir el pauperismo, directa o indirectamente, es de reconocida utilidad. La protección a la raza indígena que, educada y dignificada, podrá contribuir poderosamente al fortalecimiento de nuestra nacionalidad, es un punto de necesidad indiscutible. En el establecimiento de firmes lazos de unión entre los países latinoamericanos, podrán encontrar estos países —entre ellos México— una garantía para la conservación de su integridad, haciéndose respetables por la fuerza de su unión ante otros poderes que pretendieran abusar de la debilidad



de alguna nación latinoamericana. En general, y aun en el orden económico, la unión de estas naciones las beneficiaría a todas y cada una de ellas: proponer y procurar esa unión es, por tanto, obra honrada y patriótica.

Es inconcuso que cuanto consta en el Programa del Partido Liberal necesita la sanción de un Congreso para tener fuerza legal y realizarse: se expresa, pues, que un Congreso Nacional dará forma de Ley al Programa para que se cumpla y se haga cumplir por quien corresponda. Esto no significa que se dan órdenes al Congreso, ultrajando su dignidad y soberanía, no. Esto significa sencillamente el ejercicio de un derecho del pueblo, con el cual en nada ofende a sus representantes. En efecto, el pueblo liberal lucha contra un despotismo, se propone destruirlo aun a costa de los mayores sacrificios, y sueña con establecer un gobierno honrado que haga más tarde la felicidad del país, ¿se conformará el pueblo con derrocar la tiranía, elevar un nuevo gobierno y dejarlo que haga en seguida cuando le plazca? ¿El pueblo que lucha, que tal vez derramará su sangre por constituir un nuevo gobierno, no tiene el derecho de imponer algunas condiciones a los que van a ser favorecidos con el poder, no tiene el derecho de proclamar sus anhelos y declarar que no elevará mañana a determinado gobierno sino con la condición de que realice las aspiraciones populares? Indudablemente que el pueblo liberal que derrocará la Dictadura y elegirá después un nuevo gobierno tiene el más perfecto derecho de advertir a sus representantes que no los eleva para que obren como les plazca, sino para que realicen la felicidad del país conforme a las aspiraciones del pueblo que los honra colocándolos en los puestos públicos. Sobre la soberanía de los congresos, está la soberanía popular.



No habrá un solo mexicano que desconozca lo peligroso que es para la Patria el aumento de nuestra ya demasiado enorme Deuda Extranjera. Por tanto, todo paso encaminado a impedir que la Dictadura contraiga nuevos empréstitos o aumentar de cualquier modo la Deuda Nacional no podrá menos que obtener la aprobación de todos los ciudadanos honrados que no quieran ver envuelta a la nación en más peligros y compromisos de los que ya ha arrojado sobre ella la rapaz e infidente Dictadura.



Tales son las consideraciones y fundamentos con que se justifican los propósitos del Partido Liberal, condensados concretamente en el Programa que se insertará a continuación.



### Programa del Partido Liberal Reformas constitucionales

1. Reducción del periodo presidencial á cuatro años.
  2. Supresión de la reelección para el Presidente y los gobernadores de los Estados.
- Estos funcionarios sólo podrán ser nuevamente electos hasta después de dos periodos del que desempeñaron.

3. Inhabilitación del Vicepresidente para desempeñar funciones legislativas o cualquier otro cargo de elección popular, y autorización al mismo para llenar un cargo conferido por el Ejecutivo.

4. Supresión del servicio militar obligatorio y establecimiento de la Guardia Nacional. Los que presten sus servicios en el Ejército permanente lo harán libre y voluntariamente. Se revisará la ordenanza militar para suprimir de ella lo que se considere opresivo y humillante para la dignidad del hombre, y se mejorarán los haberes de los que sirvan en la Milicia Nacional.

5. Reformar y reglamentar los artículos 6º y 7º Constitucionales, suprimiendo las restricciones que la vida privada y la paz pública imponen a las libertades de palabra y de prensa, y declarando que sólo se castigarán en ese sentido la falta de verdad que entrañe dolo, el chantaje, y las violaciones de la ley en lo relativo á la moral.

6. Abolición de la pena de muerte, excepto para los traidores a la Patria.

7. Agravar la responsabilidad de los funcionarios públicos, imponiendo severas penas de prisión para los delincuentes.

8. Restituir a Yucatán el territorio de Quintana Roo.

9. Supresión de los tribunales militares en tiempo de paz.

### Mejoramiento y fomento de la instrucción

10. Multiplicación de escuelas primarias, en tal escala que queden ventajosamente suplidos los establecimientos de instrucción que se clausuren por pertenecer al Clero.

11. Obligación de impartir enseñanza netamente laica en todas las escuelas de la República, sean del Gobierno o particulares, declarándose la responsabilidad de los directores que no se ajusten a este precepto.

12. Declarar obligatoria la instrucción hasta la edad de catorce años, quedando al Gobierno el deber de impartir protección en la forma que le sea posible a los niños pobres que por su miseria pudieran perder los beneficios de la enseñanza.

13. Pagar buenos sueldos a los maestros de instrucción primaria.

14. Hacer obligatoria para todas las escuelas de la República la enseñanza de los rudimentos de artes y oficios y la instrucción militar, y prestar preferente atención á la instrucción cívica que tan poco atendida es ahora.

### Extranjeros

15. Prescribir que los extranjeros, por el solo hecho de adquirir bienes raíces, pierden su nacionalidad primitiva y se hacen ciudadanos mexicanos.

16. Prohibir la inmigración china.

## Restricciones a los abusos del clero católico

17. Los templos se consideran como negocios mercantiles, quedando, por tanto, obligados a llevar contabilidad y pagar las contribuciones correspondientes.

18. Nacionalización, conforme a las leyes, de los bienes raíces que el Clero tiene en poder de testaferos.

19. Agravar las penas que las Leyes de Reforma señalan para los infractores de las mismas.

20. Supresión de las escuelas regentadas por el Clero.

## Capital y trabajo

21. Establecer un máximo de ocho horas de trabajo y un salario mínimo en la proporción siguiente: \$1.00 para la generalidad del país, en que el promedio de los salarios es inferior al citado, y de más de \$1.00 para aquellas regiones en que la vida es más cara y en las que este salario no bastaría para salvar de la miseria al trabajador.

22. Reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio.

23. Adoptar medidas para que con el trabajo a destajo los patronos no burlen la aplicación del tiempo máximo y salario mínimo.

24. Prohibir en lo absoluto el empleo de niños menores de catorce años.

25. Obligar a los dueños de minas, fábricas, talleres, etc., a mantener las mejores condiciones de higiene en sus propiedades y a guardar los lugares de peligro en un estado que preste seguridad a la vida de los operarios.

26. Obligar a los patronos o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores, cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patronos o propietarios.

27. Obligar á los patronos a pagar indemnización por accidentes del trabajo.

28. Declarar nulas las deudas actuales de los jornaleros de campo para con los amos.

29. Adoptar medidas para que los dueños de tierras no abusen de los medieros.

30. Obligar á los arrendadores de campos y casas a que indemnizen a los arrendatarios de sus propiedades por las mejoras necesarias que dejen en ellas.

31. Prohibir á los patronos, bajo severas penas, que paguen al trabajador de cualquier otro modo que no sea como dinero efectivo; prohibir y castigar que se impongan multas a los trabajadores o se les hagan descuentos de su jornal o se retarde el pago de raya por más de una semana o se niegue al que se separe del trabajo el pago inmediato de lo que tiene ganado; suprimir las tiendas de raya.

32. Obligar a todas las empresas o negociaciones a no ocupar entre sus empleados y trabajadores sino una minoría de extranjeros. No permitir en ningún caso que trabajos de la misma clase se paguen peor al mexicano que al extranjero en el mismo establecimiento, o que a los mexicanos se les pague en otra forma que á los extranjeros.

33. Hacer obligatorio el descanso dominical.

## Tierras

34. Los dueños de tierras están obligados a hacer productivas todas las que posean; cualquier extensión de terreno que el poseedor deje improductiva la recobrará el Estado y la empleará conforme a los artículos siguientes.

35. A los mexicanos residentes en el extranjero que lo soliciten los repatriará el Gobierno pagándoles los gastos de viaje y les proporcionará tierras para su cultivo.

36. El Estado dará tierras a quien quiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola, y no venderlas. Se fijará la extensión máxima de terreno que el Estado pueda ceder á una persona.

37. Para que este beneficio no sólo aproveche a los pocos que tengan elementos para el cultivo de las tierras, sino también a los pobres que carezcan de estos elementos, el Estado creará o fomentará un Banco Agrícola que hará a los agricultores pobres préstamos con poco rédito y redimibles a plazos.

## Impuestos

38. Abolición del impuesto sobre capital moral y del de capitación, quedando encomendado al Gobierno el estudio de los mejores medios para disminuir el impuesto del Timbre hasta que sea posible su completa abolición.

39. Suprimir toda contribución para capital menor de \$100.00, exceptuándose de este privilegio los templos y otros negocios que se consideren nocivos y que no deben tener derecho a las garantías de las empresas útiles.

40. Gravar el agio, los artículos de lujo, los vicios y aligerar de contribuciones los artículos de primera necesidad. No permitir que los ricos ajusten igualas con el Gobierno para pagar menos contribuciones que las que les impone la ley.

## Puntos generales

41. Hacer práctico el juicio de amparo, simplificando los procedimientos.

42. Restitución de la Zona Libre.

43. Establecer la igualdad civil para todos los hijos de un mismo padre, suprimiendo las diferencias que hoy establece la ley entre legítimos é ilegítimos.

44. Establecer, cuando sea posible, colonias penitenciarias de regeneración, en lugar de las cárceles y penitenciarias en que hoy sufren el castigo los delincuentes.

45. Supresión de los jefes políticos.

46. Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal.

47. Medidas para suprimir o restringir el agio, el pauperismo y la carestía de los artículos de primera necesidad.

48. Protección a la raza indígena.

49. Establecer lazos de unión con los países latinoamericanos.

50. Al triunfar el Partido Liberal, se confiscarán los bienes de los funcionarios enriquecidos bajo la Dictadura actual, y lo que se produzca se aplicará al cumplimiento del capítulo de Tierras —especialmente a restituir a los yaquis, mayas, y otras tribus, comunidades o individuos, los terrenos de que fueron despojados— y al servicio de la amortización de la Deuda Nacional.

51. El primer Congreso Nacional que funcione después de la caída de la Dictadura anulará todas las reformas hechas a nuestra Constitución por el Gobierno de Porfirio Díaz; reformará nuestra Carta Magna, en cuanto sea necesario para poner en vigor este Programa; creará las leyes que sean necesarias para el mismo objeto; reglamentará los artículos de la Constitución y de otras leyes que lo requieran, y estudiará todas aquellas cuestiones que considere de interés para la Patria, ya sea que estén enunciadas o no en el presente Programa, y reforzará los puntos que aquí constan, especialmente en materia de Trabajo y Tierra.

### Cláusula especial

52. Queda a cargo de la Junta Organizadora del Partido Liberal dirigirse á la mayor brevedad a los gobiernos extranjeros, manifestándoles, en nombre del Partido, que el pueblo mexicano no quiere más deudas sobre la Patria y que, por tanto, no reconocerá ninguna deuda que bajo cualquiera forma o pretexto arroje la Dictadura sobre la nación ya contratando empréstitos, o bien reconociendo tardíamente obligaciones pasadas sin ningún valor legal.

Reforma, libertad y justicia

St. Louis, Mo., Julio 1º de 1906.

Presidente, RICARDO FLORES MAGÓN .— Vicepresidente, JUAN SARABIA.—  
Secretario, ANTONIO I. VILLARREAL. Tesorero.— ENRIQUE FLORES MAGÓN.—  
1er. Vocal, PROF. LIBRADO RIVERA.— 2º Vocal, MANUEL SARABIA.



## 1 de junio de 1906\*

Huelga de Cananea, Sonora  
ESTEBAN BACA CALDERÓN

En la noche del 31 de mayo, dos mayordomos de la mina *Oversight* informaron a los rezagadores y carreros que desde el día siguiente la extracción del metal quedaría sujeta a contrato. Esto no quería decir que los obreros se convertirían en contratistas ni que se les obligaría a trabajar en lo sucesivo a destajo, por los consabidos tres pesos de salario. El contrato de extracción de metal se celebraba entre los dos mayordomos citados y la compañía. En consecuencia, los mayordomos quedaban facultados para reducir el número de trabajadores y recargar la fatiga en los que continuaran en servicio. Se le daba a los contratistas la oportunidad de alcanzar muy fuertes ingresos metálicos a costa del esfuerzo de los mexicanos.

Tal intento de explotación desenfadada, que humillaba más a los hombres de nuestra raza, no sólo causó indignación entre los trabajadores afectados sino también entre los barreteros y ademadores nacionales y despertó, además, las simpatías entre los unionistas extranjeros que trabajaban en la *Oversight*.

En la madrugada del 1 de junio, antes de que llegara la hora de dar por terminada la jornada de trabajo, aquel conglomerado de mineros integrado por rezagadores y carreros, por barreteros y ademadores, todos mexicanos, se amotinaron a la salida de la mina precisamente a las puertas de la oficina de la misma y prorrumpieron en gritos: “¡Cinco pesos y ocho horas de trabajo! ¡Viva México!”; resurgieron otros gritos por los que se nos llamaba a Diéguez y al que habla para que encabezáramos aquella manifestación de enérgica protesta contra los abusos de la compañía. Álvaro L. Diéguez, que vivía también en Buenavista, fue el encargado de llamarnos. A. Diéguez le causó contrariedad la intempestiva resolución de los mineros, porque consideró, y con plena razón, que sin una organización general y sin una fuerte suma de dinero para satisfacer las necesidades de los trabajadores durante la suspensión de labores en la mina, la huelga estaba condenada al fracaso.

Yo le manifesté mi resolución de acudir al llamado de los mineros y le expresé también mi opinión en el sentido de que si no obsequiábamos sus deseos quedaríamos descalificados como hombres de acción ante el concepto público.

Al llegar yo a la mina *Oversight* el jefe de la policía de los campos mineros, un tal Fermín Villa, arbitrario y altanero, modelo de esbirro de la dictadura, pretendió capturarame apoyado por diez o doce policías que comandaba. En el acto lo rodearon los

\* Fuente: *La Revolución Mexicana: Textos de su historia*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1985, tomo I, pp. 343-357.

mineros, amenazándolo con los candeleros de mina, que tienen la forma de alcayata y como 30 cms. de longitud. Le dijeron: “A este hombre no lo toca usted”.

Pocos minutos después se presentó el doctor Filiberto V. Barroso, presidente municipal del mineral, acompañado de don Pablo Rubio y del señor Arturo Carrillo, comisario y juez auxiliar del Ronquillo, respectivamente. Los mineros le manifestaron la causa de aquella airada protesta, denunciadora de los abusos de la compañía y de la nueva humillación que sufríamos en el trabajo, retribuido sin equidad, y el funcionario mencionado dispuso que todos los motivos de queja los expusiéramos a la empresa, por conducto de los delegados que los mineros deberían designar en el momento. Diéguez y yo fuimos elegidos desde luego, y a iniciativa nuestra fueron designados doce delegados más. La misma autoridad municipal nos recomendó que a las 10 de la mañana nos presentáramos en la comisaría del Ronquillo para que discutiéramos con los representantes de la empresa, en presencia de las mismas autoridades, la organización del trabajo y el pago de salarios. A esa hora los mexicanos que trabajaban en otras minas, *El Capote, La Demócrata*, etc., ya tenían conocimiento de que en la *Oversight* se había declarado una huelga, por la falta de justicia y de equidad en el pago de salarios y sin vacilar la secundaron. En la misma mañana el movimiento de huelga se propagó a la concentradora de metales y a la fundición. Lo que indica que el resentimiento de los mexicanos contra la compañía era general.

Antes de que los centenares de trabajadores agrupados en el exterior de la oficina de la mina *Oversight* se retiraran a sus hogares, les hablé en representación de los delegados y en nombre propio, agradeciéndoles la confianza que en nosotros depositaban y exhortándolos para que desde ese momento se constituyeran en agentes del orden público a fin de impedir que elementos malsanos, mal intencionados, cometieran actos de violencia contra las personas, contra la propiedad, dando pretexto a las autoridades para disolver la huelga, acontecimiento inusitado que les infundía alarma [...]

En las primeras horas de la mañana, más de dos mil trabajadores recorrían los talleres y las minas, haciendo engrosar sus filas con todos los trabajadores mexicanos, y aprestándose a verificar una gran manifestación.

Escribí sobre la marcha con el fin de someterlo a la consideración de los delegados y que sirviera de orientación en la discusión que pronto entablaríamos con los representantes de la empresa, un memorándum en estos términos:

- I. Queda el pueblo obrero declarado en huelga.
- II. El pueblo obrero se obliga a trabajar sobre las condiciones siguientes:
  - 1) La destitución del empleo del mayordomo Luis (nivel 19).
  - 2) El mínimo sueldo del obrero, será cinco pesos, por ocho horas de trabajo.
  - 3) En todos los trabajos de la Cananea Consolidated Copper, Co., se ocuparán el 75 por ciento de mexicanos y el 25 por ciento de extranjeros, teniendo los primeros las mismas aptitudes que los segundos.
  - 4) Poner hombres al cuidado de las jaulas, que tengan nobles sentimientos, para evitar toda clase de fricción.
  - 5) Todo mexicano, en los trabajos de esta negociación, tendrá derecho a ascenso, según se lo permitan sus aptitudes [...]

A las diez de la mañana, los 14 representantes de los huelguistas que eran: Manuel M. Diéguez, justo Félix, Enrique Ibáñez, Francisco Méndez, Álvaro L. Diéguez, Juan N. Río, Manuel S. Sandoval, Valentín López, Juan C. Bosh, Tiburcio Esquer, Jesús J. Batrás, Mariano Mesina, Ignacio Martínez y el que habla, nos presentamos en las oficinas de la comisaría del Ronquillo, en donde nos esperaba el apoderado de la negociación, licenciado Pedro D. Robles, y las autoridades del lugar, representadas por el presidente municipal, doctor Filiberto B. Barroso, el comisario Pablo Rubio y el juez menor Arturo Castillo.

Una multitud de obreros en número que calculo en 1,200, se instaló frente a la comisaría del Ronquillo, con el deseo de conocer pronto el resultado de nuestras gestiones.

Fue Manuel M. Diéguez, quien dio a conocer las pretensiones de los obreros, haciendo saber que estaban inconformes con la preponderancia y la diferencia de los salarios que los extranjeros gozaban, con las largas jornadas de 10 y 11 horas y con los salarios de \$3.00 diarios; que en cambio pedían \$5.00 como sueldo mínimo uniforme; 8 horas como jornada máxima de trabajo y la destitución y cambio de algunos capataces que se significaban por su odio hacia los mexicanos. Diéguez ajustó su demanda al deseo expresado por la inmensa mayoría de los obreros mexicanos. Los delegados en general reforzaron la demanda de Diéguez. El abogado de la empresa calificó de absurdas las peticiones, pero yo insistí en que era injusto que mientras los mineros mexicanos, que ascendían a la respetable suma de 5,300 ganaban, en una inmensa mayoría, \$3.00 diarios, los extranjeros en número muy aproximado a 3,000 disfrutaban de un sueldo mínimo de \$7.00 diarios.

Ante la resistencia con que tropezaban los delegados para que los representantes de la empresa comprendieran la justicia en que nos apoyábamos, creyeron conveniente formular una petición escrita y más conciliadora, la que si no alcanzaba el éxito deseado, pondría en mayor evidencia a la compañía, haría más monstruosa su injusticia, y robustecería la indignación popular para que la clase obrera pudiera ajustarle tarde o temprano las cuentas a la compañía, que por lo visto, se consideraba omnipotente gozando del apoyo oficial.

Nosotros éramos la parte débil, carecíamos de fondos para sostener la huelga.

El pliego definitivo conteniendo las demandas obreras, escrito por el que habla y con la anuencia de los delegados, dice así:

Señor presidente de la Cananea Consolidated Copper Co., S.A.

Los que suscribimos, delegados designados por los mineros mexicanos para representarlos ante usted, manifestamos, que con menoscabo de nuestros intereses y nuestro decoro personal, hemos servido a la compañía que usted preside, porque nunca hemos encontrado estímulo ni bases de equidad en el sueldo asignado a los mexicanos.

Con verdadera pena comunicamos a usted que dos mayordomos de la mina *Oversight* recibieron un contrato para la extracción de metal, y en consecuencia muchos de nuestros compatriotas quedarán sin trabajo; por tal motivo, los mineros mexicanos han decidido no trabajar más en las condiciones en que hasta hoy han servido.

Es preciso, urgente, que sean únicamente los trabajadores quienes sirvan de árbitro en los destinos del obrero mexicano; en bien de la justicia, creemos que es muy conveniente que



también los mexicanos tengan jefes entre sus mismos compatriotas, escogidos con atingencia a fin de garantizar nuestro porvenir.

El pueblo minero ha demostrado siempre su amor al trabajo, porque así se ha educado; pero las aspiraciones de ese pueblo, en el orden actual, se han encaminado a la muerte, porque como no existe equidad en la distribución de sueldos, los extranjeros tienen la preferencia, y ese pueblo, amante del trabajo, en condiciones de dignidad daría mejores utilidades a la compañía.

Deseamos pues, que se utilice la inteligencia de los mexicanos y se mejore la organización a que han estado sujetos.

Desde luego proponemos a usted que a todos los mexicanos en general se les pague un peso más sobre el sueldo que han disfrutado. Nosotros creemos que son muy justas nuestras pretensiones, y que si la compañía accede a nuestras peticiones, nada perderá en sus intereses y el beneficio que resulte de esa liberalidad será de gran significación para esta ciudad. Esta proposición beneficia también a los mexicanos que ganarán más de \$3.00 al día.

No debemos omitir otra consideración de orden superior; si a los mineros mexicanos se les otorgara justicia en el caso que nos ocupa, ocho horas de trabajo serán suficientes para que, el trabajo de todos rinda tantos o más productos de los que hasta hoy se han obtenido y, por otra parte, será un beneficio que los pueblos de día disfruten más libertad.

Respecto a los señores mayordomos que con su conducta originaron la presente manifestación, nada pedimos contra ellos; pero consideramos que usted hará la más cumplida justicia [...].

Mientras [...], una columna de huelguistas, en número de más de 1,500, se dirigió serpenteando por entre lomas y cuevas hacia Ronquillo.

A su paso por frente a Buenavista, camino allá, abajo, se les unieron por lo menos otros 500 trabajadores y a poco caminar, como 200 más de la Concentradora de Metales, capitaneados por Plácido Ríos.

El paso de esta tumultuosa manifestación tenía que ser por frente a la fundición, donde cerca de mil hombres seguían atareados en sus labores. Todo fue que unos cuantos comisionados les demandaran a gritos su solidaridad al movimiento aquél para que los trabajos empezaran a paralizarse y para que los obreros lanzando “hurras” a la huelga se aprestaran a engrosar las filas. Así de espontáneo fue este movimiento.

En más de una docena se podían calcular las banderas mexicanas y los estandartes con diversas inscripciones alusivas, desplegadas por los huelguistas. Resaltaban variados estandartes: uno con la siguiente inscripción, “Cinco pesos, ocho horas”; una bandera grande, blanca y una roja al frente de la columna.

Cuando esta columna de huelguistas, que parecía interminable, desfiló frente a la tienda de raya y el edificio de las oficinas generales de la compañía, todas las labores se paralizaron, y numerosos empleados, reverentes unos y amedrentados los más, parecían hacerle guardia a los manifestantes.

Los “vivas” a la huelga y a México partían lo mismo del seno de la manifestación que de los entusiastas transeúntes.

Ningún acto de violencia; ningún insulto procaz; nada que denunciara inconsciencia o indisciplina en todos aquellos trabajadores de tosca y sucia indumentaria, de manos y rostros oscurecidos por el trabajo.

Y el desfile seguía por el centro de El Ronquillo. Era aquel el centro comercial, nacido de la actividad viril de esforzados hombres de empresa. Mexicanos, árabes, griegos, chinos, de todo había entre los comerciantes. Todos participando de la alegría producida por aquel acto de redención obrera.

Y continúa el desfile, cada vez más imponente; por el número de obreros, por el entusiasmo, por el orden. Y porque confiaban en la justicia de su causa y en la honestidad de sus procedimientos, su optimismo parecía saturar el ambiente. Jamás se imaginaron que se encontraban a unos cuantos minutos del principio de la tragedia.

La columna, en orden perfecto, cruzaba la Mesa Norte por las calles de Chihuahua, iba rumbo a la maderería donde numerosos trabajadores mexicanos prestaban sus servicios a la misma compañía inconformes, la mayoría de ellos, por la forma humillante en que era tratada por el gerente del departamento.

Tras la manifestación, pero a respetable distancia, dos automóviles, tripulados por 30 norteamericanos provistos de magníficos rifles, escoltaban a mister Greene y a mister Dwight —alto empleado de la compañía—, que seguían con toda atención el desarrollo de los acontecimientos.

Los manifestantes hicieron alto al llegar a la maderería; los que iban a la cabeza empezaron a llamar a gritos a los trabajadores a los que se les había cerrado el portón para impedir que se unieran a los huelguistas. Jorge A. Metcalf había recibido aviso, por teléfono, dado por Greene o por alguno de los altos jefes de la empresa —seguramente con las instrucciones del caso— sobre el próximo arribo de aquéllos y se había preparado convenientemente para destruir, a todo trance, sus planes. Sin esperar a que los huelguistas trataran de forzar la entrada a sus dominios, entre él y su hermano William, hicieron funcionar una de las poderosas mangueras de presión —destinadas a apagar los incendios— bañando a numerosos huelguistas, inclusive las banderas que portaban.

Se les acababa de arrojar el guante y ahora no había más remedio para los provocadores, que atenerse a las consecuencias. Al forzar los huelguistas el portón varios disparos de rifle hechos por el gerente, George A. Metcalf, mataron a uno de sus compañeros e hirieron a varios más.

Uno de los huelguistas, con el fin de desalojar de su parapeto a los agresores, le prendió fuego a la oficina, la que era de madera. George saltó hacia afuera por una de las ventanas para ser recibido a pedradas, una de las cuales lo hizo rodar por tierra con todo y arma para ser rematado con su propia arma.

Ahora era William el que vengaba a su hermano allí muerto. Empezó a disparar su rifle con certera puntería y fueron unos obreros de apellido Silva, Ledezma y Amavisca, los que lo persiguieron y al darle alcance William hirió en un brazo a Ledezma, pero al fin fue despojado de su arma y muerto con ella misma. Mientras tanto el fuego se propagó rápidamente al departamento de maderas, leña y forrajes. La gigantesca pira formada por aquel enorme combustible, con valor no menor de \$250,000.00, iluminó el espacio en una área increíble, siendo vista desde las poblaciones fronterizas de los dos Nacos, donde la impresión los hizo suponer que Cananea entera estaba siendo devorada por el fuego [...].

## Habla León Díaz Cárdenas:

Mientras esta lucha se desarrollaba en el edificio y los almacenes de la maderería, empezaban a levantarse llamas rojizas y espesas nubes de humo. “El fuego se hacía lenguas, como queriendo hablar...” y hablaba, gritaba el coraje proletario que, inerte, había destruido sin conmiseración la riqueza que antes había fabricado.

Fue ésta la señal de una lucha dura y encarnizada.

Los automóviles tripulados por Greene y Dwight, ante el cariz que los acontecimientos tomaban, retrocedieron y premeditadamente fueron a parapetarse cerca del palacio municipal. Los obreros, llevando sus heridos y muertos a la cabeza, prosiguieron su manifestación, que desde ese momento no fue pacífica sino que estaba animada de un coraje proletario sublimado dirigiéndose al palacio municipal para demandar justicia.

Ya se acercaba la manifestación al palacio cuando una descarga cerrada de fusilería, desde el cruzamiento de las calles de Chihuahua y tercera Este, abrió brechas sangrientas en la carne proletaria. Seis personas cayeron muertas en el acto, entre ellas un niño de apenas once años. La masacre fría y premeditada empezaba... Los obreros indignados, no podían repeler la agresión. Inermes, contestaban a los disparos con maldiciones y con piedras, trabándose una lucha desesperada y desigual.

Mientras que algunos obreros se parapetaban en las esquinas, otros se dirigieron a las casas de empeño, las asaltaron y tomaron todos los rifles, pistolas y cartuchos que a la mano encontraron.

Ya armados, los obreros arremetieron furiosos contra los empleados armados por la compañía, quienes ante el empuje vigoroso de sus rivales que ejecutaban un movimiento envolvente, empezaron a retroceder con intenciones de parapetarse en las oficinas de la empresa.

Mientras tanto, frente al Palacio, se amotinaba la gente pidiendo armas. No pedía misericordia, ni protección, de antemano sabía que las autoridades aliadas con el capitalismo, no les defenderían, pero ellos no lo necesitaban: solos podían bastarse.

Un señor Murrieta [¿Antonio?], que iba en un carro repartidor de leche, abandonando su vehículo corrió a la comandancia pidiendo armas para defender al pueblo que estaba siendo miserablemente asesinado. Inmediatamente fue encerrado en la cárcel por orden del licenciado Isidro Castañedo, ex juez de Primera Instancia, quien a caballo, pistola en mano, recorría la plaza echándose sobre los grupos huelguistas que se acercaban al palacio pidiendo armas. Así como Murrieta fueron encarcelados muchos ciudadanos, que sin ser obreros huelguistas, indignados por el atropellamiento y la masacre al pueblo inerte, protestaban, enérgicamente contra los norteamericanos, quienes en nada fueron molestados.

Cerca de una hora duró el encarnizado combate y se dio por terminado sólo porque los cartuchos en las armas de los obreros se habían agotado. Los trabajadores, con rabia impotente, se retiraron a una loma cercana.

El número de muertos en este segundo combate llegó a diez, ocho de los cuales eran mexicanos. Los heridos eran mexicanos. Los heridos eran más de diecisiete y su muerte era casi inevitable. Los norteamericanos habían usado balas *dum-dum*, prohibidas en todos los ejércitos del mundo, por lo terrible de sus destrozos, ya que toda bala que atraviesa el cuerpo o algún miembro, donde hace la salida se llevan hueso y carne, dejando un agujero enorme. Así terminó el primer día de lucha en las calles de Cananea.

Pero los fieles perros del capitalismo no se contentaron con lo hecho. El señor Pablo Rubio acompañado de los señores Castañedo y un señor Carrillo, juez menor de Ronquillo, sustituyeron la guardia de la alcaldía municipal y de la cárcel por un grupo de catorce

norteamericanos armados, tomados de los treinta que habían asesinado vilmente, momentos antes al pueblo indefenso.

Los particulares que cerca de la escena se encontraban no dejaron de mostrar su indignación por hecho tan vergonzoso. Castañedo, que se había tomado atribuciones oficiales que no le correspondían, pudo oír y darse cuenta de que se criticaba su proceder, y en un arrebatado de cólera mal contenida ordenó a voz en cuello que fueran disueltos todos los grupos de personas cercanos a la alcaldía y que a los que se rehusaran a hacerlo “se les matara como a un perro”. Algunos de los amenazados se refugiaron en sus casas y otros en algunas oficinas particulares hasta ya bien entrada la noche. Desde su escondite pudieron darse muy bien cuenta, como la mayor parte de los habitantes de Cananea, de los aprestos bélicos de Greene que convirtió su casa en un verdadero arsenal. Por las calles de la ciudad se veían pasar los automóviles conduciendo a la casa del gerente de la compañía, situada en la parte noroeste de La Mesa a las familias norteamericanas.

Y el cuadro se cargó de oprobio y vergüenza cuando se vio a “un grupo de mexicanos” armados de rifles y escopetas dirigirse a la casa de Greene, con el objeto de pasar la noche al lado de los norteamericanos, quizá para defenderlos o para pedir protección abandonando sus familias...

Cuando cayó la noche, sólo las oficinas de la compañía y la casa del gerente estaban iluminadas. Bien entrada la noche, un furgón de ferrocarril, custodiado por cerca de 150 individuos, desembarcó su cargamento de armas y parque.

Un pobre mexicano que llegaba de Naco, a pie, desconociendo los acontecimientos del día, al pasar frente a la casa de Greene, convertida en fortaleza, fue asesinado de la manera más cobarde e inmisericorde por algunos norteamericanos que guarnecían la casa.

Mientras tanto Izábal, el gobernador del estado, iba rumbo a Cananea. En el camino, Greene, en mensajes que ya habían dejado de ser corteses para convertirse en secos y autoritarios, le recordaba su deber: “Venga inmediatamente...” “Desembarque sus fuerzas en Ibures...” “Envíeme soldados...”, eran las órdenes que recibía el gobernador. Más de doce mensajes recibió Izábal de Greene aquella noche, todos por el mismo tenor.

Pero Greene no se contentó con esto sino que pidió auxilio a sus amigos del otro lado y éste no se hizo esperar. A las once de la noche el administrador de la aduana en Naco tuvo conocimiento de que como a dos kilómetros al oriente de la población, un grupo de norteamericanos armados pretendían cruzar la línea divisoria.

Destacó cinco celadores, quienes minutos después trababan combate con ellos, pero que no pudiendo resistir su avance, ya que venían a caballo y bien pertrechados, pidieron auxilio a la aduana, habiéndose destacado el propio administrador acompañado de seis celadores más. Aparentemente hicieron huir a los norteamericanos, pero más tarde, se supo que habían pasado un poco más al oriente de Naco.

Izábal hizo todo lo posible por cumplir las órdenes del capitalista extranjero: desembarcó en Naco con 30 rurales, habiendo con anterioridad ordenado al coronel Kosterlitsky, con 20 rurales y 30 gendarmes fiscales mexicanos, que avanzaran al mineral desde Magdalena.

El gobernador del estado de Sonora llegó a Naco, Arizona, entre seis y siete de la mañana del día 2; más de doscientos hombres, norteamericanos en su mayoría, perfectamente armados y municionados, perteneciendo a las fuerzas fiscales (*rangers*) de los

Estados Unidos, estaban allí. Los comandaba el coronel Thomas Rynning, con quien el gobernador Izábal celebró en los andenes de la estación una breve conferencia [...].

Izábal, al llegar a Naco se puso en comunicación telefónica con el gerente de la compañía minera y éste, conociendo la preponderancia que sobre el gobernador tenía, a pesar de su investidura oficial, conociendo, además, su ignorancia y pusilanimidad, explotó su cobardía con falsas alarmas: “45 muertos”, “intentan volar con dinamita la negociación”, “es necesaria su presencia”, “hay muchos obreros armados”.

Utilizando otros conductos, Greene sembraba la alarma. Los periódicos norteamericanos ostentaban cabezas llamativas y noticias mentirosas: “La casa de Greene fue volada con dinamita escapando el gerente y su familia milagrosamente... han muerto como cien norteamericanos... los mexicanos matan gringos como a perros...”

Galbraith, el cónsul norteamericano en Cananea ayudaba por medio de sus informes amarillistas a acrecentar la alarma: “los norteamericanos están siendo asesinados y las propiedades destruidas con dinamita...”. “Urge que se preste inmediato auxilio a los ciudadanos norteamericanos... muchos norteamericanos han muerto... manden tropas inmediatamente... yo como cónsul debo ser protegido...”

Izábal, en el colmo del terror, ordenó a las autoridades de Cananea armaran gente bastante para contener el desorden, pero la contestación fue como una bofetada en el rostro de aquel gobernador de petate, impotente para comprender a los mexicanos y torpe para saber lo que era la solidaridad proletaria. La respuesta tajante y lacónica decía: “Es imposible conseguir un solo hombre a ningún precio.”

Amaneció el día 2 de junio de 1906 en Cananea. Desde temprana hora en las esquinas de las calles se reunía la gente a comentar los acontecimientos de la víspera y pudo presenciar el encarcelamiento de nuevos grupos de huelguistas que se atrevían a manifestar su descontento.

Los norteamericanos, en actitud provocativa, recorrían las calles armados de rifles, y portando cananas de tiros cruzadas en el pecho.

Poco después de las nueve de la mañana se supo que el gobernador Izábal llegaría en tren especial, y con fuerzas mexicanas, para desarmar a los norteamericanos. Todos los empleados municipales y del estado así como muchos vecinos del pueblo se apresuraron a ir a la estación y cuando a las diez y media sonó el silbato del tren anunciando su llegada todos buscaron acomodo para presenciar el arribo de Izábal.

Llegó el tren formado de seis carros de pasajeros, y al apearse el señor gobernador, a quien acompañaban varios personajes oficiales de Hermosillo, comenzaron a oírse hurras y gritos de entusiasmo de los norteamericanos allí congregados, pues los cinco carros restantes venían plétóricos de norteamericanos armados, encontrándose entre ellos 275 soldados de las fuerzas rurales del Distrito de Arizona, al mando del capitán Rynning.

La indignación y el coraje del pueblo llegó a su máximo. Hasta “gente bien” que estaba presente no pudo menos que exteriorizar su desaprobación y su indignación al ver hollado el suelo mexicano por esbirros extranjeros que venían, como perros, a defender la casa del patrón.

Todo el mundo lamentó la larga guerra del Yaqui, que prohibía la entrada de armas al estado. De haber habido facilidades para armarse el pueblo obrero y no obrero pero

mexicano hubiera rechazado dignamente la agresión que sancionaba con su presencia aquel gobernador mentecato y estúpido.

Lázaro Gutiérrez de Lara, a quien no le dolía la boca para decir verdades, con voz tronante y frase dura y enérgica, imprecó, rojo de indignación, a los que consumaban aquella fechoría contra la patria. Tanto él como Rafael J. Castro fueron a los pocos momentos, a terminar su acceso de coraje a un oscuro calabozo.

Ya empezaban a bajar las tropas norteamericanas cuando Greene, que era quien verdaderamente mandaba allí, ordenó que reembarcaran... pero para ir a Ronquillo, donde se encontraban las principales oficinas de la compañía. Ya en Ronquillo, divididos en grupos, los norteamericanos fueron a resguardar la tienda de raya, el banco, la oficina general, la fundición, la nueva concentradora y el depósito de maderas.

Sigue en el uso de la palabra León Díaz Cárdenas:

Indiscutiblemente, la huelga de Cananea fue la iniciación primordial de las luchas sociales en México, y ella fue obra en conexión con los trabajos de la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano.

Las actitudes de todos los que en ella tomaron parte, directa o indirectamente, fueron características: los obreros encontrando en la huelga y en la organización sindical una forma natural y lógica de lucha; los capitalistas internacionales, representados por Greene, tomando primero una actitud llena de falsedad y marrullería, ordenando, con insolencia, a las autoridades nacionales que protegieran sus botines del saqueo y, más tarde, ordenando la masacre de los trabajadores, sin piedad ninguna; las autoridades venales sirviendo incondicionalmente a los intereses capitalistas y extranjeros sin el menor asomo de nacionalismo y de equidad; la prensa vendida, justificando la conducta antipatriótica y antiobrera de un funcionario y siguiendo toda una línea de conducta característica: *El Imparcial* publicó, por varios días, datos biográficos del coronel Greene, haciéndolo pasar ante la opinión pública como un hombre honrado, trabajador y de empresa, gracias al cual Cananea era un emporio de felicidad y progreso y, por otra parte, contagiado del pavor que invadió a los hombres de la dictadura, por aquella actitud resuelta de los trabajadores, se convirtió falaz y tendenciosamente en consejero de los obreros, insinuándoles que quienes padecían con las huelgas no eran los capitalistas sino los trabajadores; que las huelgas eran hechas por los líderes y sólo en su provecho; que todos aquellos movimientos eran inspirados en el anarquismo y en el socialismo, que eran doctrinas exóticas, importadas y en descrédito.

Por su parte, los valientes mineros, que de una manera tan viril habían despertado su conciencia de clase, acosados por el hambre empezaron a bajar del lomerío volviendo a sus trabajos unos, emigrando a otros minerales y a los Estados Unidos otros, rumiando todos dolorosamente, su coraje proletario... pero no tuvieron que esperar mucho: cinco años después, impetuosa, desbordante, con las armas en la mano, alistados bajo las rojas banderas de la Revolución Social Mexicana, salían a exigir justicia para los trabajadores...



3 de diciembre de 1906\*

Río Blanco  
JOHN KENNETH TURNER

En la línea del Ferrocarril Mexicano, que trepa más de 150 kilómetros desde el puerto de Veracruz hasta 2,250 metros de altura al borde del Valle de México, se encuentran algunas ciudades industriales. Cerca de la cima, después de esa maravillosa ascensión desde los trópicos hasta las nieves, el pasajero mira hacia atrás desde la ventanilla de su vagón, a través de una masa de aire de más de 1,500 metros que causa vértigo, y distingue abajo la más elevada de estas ciudades industriales —Santa Rosa—, semejante a un gris tablero de ajedrez extendido sobre una alfombra verde. Más abajo de Santa Rosa, oculta a la vista por el titánico contrafuerte de una montaña, se halla Río Blanco, la mayor de estas ciudades, escenario de la huelga más sangrienta en la historia del movimiento obrero mexicano.

A una altitud media entre las aguas infestadas de tiburones el puerto de Veracruz y la meseta de los Moctezuma, Río Blanco es un paraíso no sólo por su clima y paisaje, sino por estar perfectamente situado para las manufacturas que requieren energía hidráulica. En el Río Blanco se junta un pródigo abastecimiento de agua procedente de las copiosas lluvias y las nieves de las alturas; con la velocidad del Niágara, las corrientes bajan por las barrancas de la sierra hasta la ciudad.

Se dice que el mayor orgullo del gerente Hartington —inglés de edad mediana y ojos acerados, quien vigila el trabajo de seis mil hombres mujeres y niños—, estriba en que la fábrica de textiles de algodón de Río Blanco no sólo es la más grande y moderna en el mundo, sino también la que produce mayores utilidades respecto a la inversión.

En efecto, la fábrica es grande. De Lara y yo la visitamos de punta a punta; seguimos la marcha del algodón crudo desde los limpiadores, a través de los diversos procesos y operaciones, hasta que al fin sale en tela cuidadosamente doblada con estampados de fantasía o en tejidos de colores especiales. Incluso llegamos a descender cinco escaleras de hierro, hacia las entrañas de la tierra, para ver el gran generador y las encrespadas aguas oscuras que mueven todas las ruedas de la fábrica. También observamos a los trabajadores, hombres, mujeres y niños.

Eran todos ellos mexicanos con alguna rara excepción. Los hombres, en conjunto, ganan 75 centavos por día; las mujeres, de \$3 a \$4 por semana; los niños, que los hay de siete a ocho años de edad, de 20 a 50 centavos por día. Estos datos fueron proporcionados por un funcionario de la fábrica, quien nos acompañó en nuestra visita, y fueron confirmados en pláticas con los trabajadores mismos.

\* Fuente: *Antología: México en el siglo XX*, México, UNAM, 1983, pp. 137-144, Lecturas Universitarias No. 22.

Si se hacen largas 13 horas diarias —desde las 6 a.m. hasta las 8 p.m.— cuando se trabaja al aire libre y a la luz del sol, esas mismas 13 horas entre el estruendo de la maquinaria, en un ambiente cargado de pelusa y respirando el aire envenenado de las salas de tinte... ¡qué largas deben de parecer! El terrible olor de las salas de tinte nos causaba náuseas, y tuvimos que apresurar el paso. Tales salas son antros de suicidio para los hombres que allí trabajan; se dice que éstos sólo logran vivir, en promedio, unos 12 meses. Sin embargo, la compañía encuentra muchos a quienes no les importa suicidarse de ese modo ante la tentación de cobrar 15 centavos más al día sobre el salario ordinario.

La fábrica de Río Blanco se estableció hace 16 años... ¡16 años! pero la historia de la fábrica y del pueblo se divide en dos épocas: antes de la huelga y después de la huelga. Por dondequiera que fuimos en Río Blanco y Orizaba —esta última es la ciudad principal de ese distrito político—, oímos ecos de la huelga, aunque su sangrienta historia se había escrito cerca de dos años antes de nuestra visita.

En México no hay leyes de trabajo en vigor que protejan a los trabajadores; no se ha establecido la inspección de las fábricas; no hay reglamentos eficaces contra el trabajo de los menores; no hay procedimiento mediante el cual los obreros puedan cobrar indemnización por daños, por heridas o por muerte en las minas o en las máquinas. Los trabajadores, literalmente, no tienen derechos que los patrones estén obligados a respetar. El grado de explotación lo determina la política de la empresa; esa política, en México, es como la que pudiera prevalecer en el manejo de una caballeriza, en una localidad en que los caballos fueran muy baratos, donde las utilidades derivadas de su uso fueran sustanciosas, y donde no existiera sociedad protectora de animales.

Además de esta ausencia de protección por parte de los poderes públicos, existe la opresión gubernamental; la maquinaria del régimen de Díaz está por completo al servicio del patrón, para obligar a latigazos al trabajador a que acepte sus condiciones.

Los seis mil trabajadores de la fábrica de Río Blanco no estaban conformes con pasar 13 horas diarias en compañía de esa maquinaria estruendosa y en aquella asfixiante atmósfera, sobre todo con salarios de 50 a 75 centavos al día. Tampoco lo estaban con pagar a la empresa, de tan exiguos salarios, \$2 por semana en concepto de renta por los cuchitriles de dos piezas y piso de tierra que llamaban hogares. Todavía estaban menos conformes con la moneda en que se les pagaba; ésta consistía en vales contra la tienda de la compañía, que era el ápice de la explotación: en ella la empresa recuperaba hasta el último centavo que pagaba en salarios. Pocos kilómetros más allá de la fábrica, en Orizaba, los mismos artículos podían comprarse a precios menores entre 25 y 75 por ciento; pero a los operarios les estaba prohibido comprar sus mercancías en otras tiendas.

Los obreros de Río Blanco no estaban contentos. El poder de la compañía cernía sobre ellos como una montaña; detrás, y por encima de la empresa, estaba el gobierno. En apoyo de la compañía estaba el propio Díaz, puesto que él no sólo era el gobierno, sino un fuerte accionista de la misma. Sin embargo, los obreros se prepararon a luchar. Organizaron en secreto un sindicato: el “Círculo de Obreros”; efectuaban sus reuniones, no en masa, sino en pequeños grupos en sus hogares, con el objeto de que las autoridades no pudieran enterarse de sus propósitos.



Tan pronto como la empresa supo que los trabajadores se reunían para discutir sus problemas, comenzó a actuar en contra de ellos. Por medio de las autoridades policíacas, expidió una orden general que prohibió a los obreros, bajo pena de prisión, recibir cualquier clase de visitantes, incluso a sus parientes. Las personas sospechosas de haberse afiliado al sindicato fueron encarceladas inmediatamente, además de que fue clausurado un semanario conocido como amigo de los obreros y su imprenta confiscada.

En esta situación se declaró una huelga en las fábricas textiles de la ciudad de Puebla, en el Estado vecino, las cuales también eran propiedad de la misma compañía; los obreros de Puebla vivían en iguales condiciones que los de Río Blanco. Al iniciarse el movimiento en aquella ciudad —según me informó un agente de la empresa—, ésta decidió “dejar que la naturaleza tomase su curso”, puesto que los obreros carecían de recursos económicos; es decir, se trataba de rendir por hambre a los obreros, lo cual la empresa creía lograr en menos de 15 días.

Los huelguistas pidieron ayuda a sus compañeros obreros de otras localidades. Los de Río Blanco ya se preparaban para ir a la huelga; pero, en vista de las circunstancias, decidieron esperar algún tiempo, con el objeto de poder reunir, con sus escasos ingresos, un fondo para sostener a sus hermanos de la ciudad de Puebla. De este modo, las intenciones de la compañía fueron frustradas por el momento, puesto que a media ración, tanto los obreros que aún trabajaban como los huelguistas, tenían manera de continuar la resistencia, pero en cuanto la empresa se enteró de la procedencia de la fuerza que sostenía a los huelguistas poblanos, cerró la fábrica de Río Blanco y dejó sin trabajo a los obreros. También suspendió las actividades de otras fábricas en otras localidades y adoptó varias medidas para impedir que llegara cualquier ayuda a los huelguistas.

Ya sin trabajo, los obreros de Río Blanco formaron pronto la ofensiva; declararon la huelga y formularon una serie de demandas para aliviar hasta cierto punto las condiciones en que vivían; pero las demandas no fueron atendidas. Al cesar el ruido de las máquinas, la fábrica dormía al sol, las aguas del Río Blanco corrían inútilmente por su cauce; y el gerente de la compañía se reía en la cara de los huelguistas.

Los seis mil obreros y sus familias empezaron a pasar hambre. Durante dos meses pudieron resistir explorando las montañas próximas en busca de frutos silvestres; pero éstos se agotaron y después, engañaban el hambre con indigeribles raíces y hierbas que recogían en las laderas. En la mayor desesperación, se dirigieron al más alto poder que conocían, a Porfirio Díaz, y le pidieron clemencia; le suplicaron que investigara la justicia de su causa y le prometieron acatar su decisión.

El presidente Díaz simuló investigar y pronunció su fallo; pero éste consistió en ordenar que la fábrica reanudara sus operaciones y que los obreros volvieran a trabajar jornadas de 13 horas sin mejoría alguna en las condiciones de trabajo.

Fieles a su promesa, los huelguistas de Río Blanco se prepararon a acatar el fallo; pero se hallaban debilitados por el hambre, y para trabajar necesitaban sustento. En consecuencia, el día de su rendición, los obreros se reunieron frente a la tienda de raya de la empresa y pidieron para cada uno de ellos cierta cantidad de maíz y frijol, de manera que pudieran sostenerse durante la primera semana hasta que recibieran sus salarios.

El encargado de la tienda se rió de la petición. “A estos perros no les daremos ni agua”, es la respuesta que se le atribuye. Fue entonces cuando una mujer, Margarita Martínez, exhortó al pueblo para que por la fuerza tomase las provisiones que le habían negado. Así se hizo. La gente saqueó la tienda, la incendió después y, por último, prendió fuego a la fábrica, que se hallaba enfrente.

El pueblo no tenía la intención de cometer desórdenes; pero el gobierno sí esperaba que éstos se cometieran. Sin que los huelguistas, lo advirtieran, algunos batallones de soldados regulares esperaban fuera del pueblo, al mando del general Rosalío Martínez, nada menos que el subsecretario de guerra mismo. Los huelguistas no tenían armas; no estaban preparados para una revolución; no habían deseado causar daño; su reacción fue espontánea y, sin duda, natural. Un funcionario de la compañía me confió después que tal reacción pudo haber sido sometida por la fuerza local de policía, que era fuerte.

No obstante, aparecieron los soldados como si surgieran del suelo. Dispararon sobre la multitud descarga tras descarga casi a quemarropa. No hubo ninguna resistencia. Se ametralló a la gente en las calles, sin miramientos por edad ni sexo; muchas mujeres y muchos niños se encontraron entre los muertos. Los trabajadores fueron perseguidos hasta sus casas, arrastrados fuera de sus escondites y muertos a balazos. Algunos huyeron a las montañas, donde los cazaron durante varios días; se disparaba sobre ellos en cuanto eran vistos. Un batallón de *rurales* se negó a disparar contra el pueblo; pero fue exterminado en el acto por los soldados en cuanto éstos llegaron.

No hay cifras oficiales de los muertos en la matanza de Río Blanco; si las hubiera, desde luego serían falsas. Se cree que murieron entre 200 y 800 personas. La información acerca de la huelga de Río Blanco la obtuve de muchas y muy diversas fuentes: de un funcionario de la propia empresa; de un amigo del gobernador, que acompañó a caballo a los *rurales* cuando éstos cazaban en las montañas a los huelguistas fugitivos; de un periodista partidario de los obreros, que había escapado después de ser perseguido de cerca durante varios días; de supervivientes de la huelga y de otras personas que habían oído los relatos de testigos presenciales.

—Yo no sé a cuántos mataron —me dijo el hombre que había estado con los *rurales*—; pero en la primera noche, después que llegaron los soldados, vi *dos plataformas de ferrocarril repletas de cadáveres y miembros humanos apilados. Después de la primera noche hubo muchos muertos más. Esas plataformas —continuó— fueron arrastradas por un tren especial y llevadas rápidamente a Veracruz, donde los cadáveres fueron arrojados al mar para alimento de los tiburones.*

Los huelguistas que escaparon a la muerte, recibieron castigos de otra índole, apenas menos terribles. Parece que en las primeras horas del motín se mataba a discreción sin distinciones; pero más tarde se conservó la vida de algunas personas entre las que eran aprehendidas. Los fugitivos capturados, después de los primeros dos o tres días fueron encerrados en un corral; 500 de ellos fueron consignados al ejército y enviados a Quintana Roo. El vicepresidente y el secretario del Círculo de Obreros fueron ahorcados y la mujer que agitó al pueblo, Margarita Martínez, fue enviada a la prisión de San Juan de Ulúa.

Entre los periodistas que sufrieron las consecuencias de la huelga están José Neira, Justino Fernández, Juan Olivares y Paulino Martínez. Los dos primeros fueron encarce-

lados durante largo tiempo; el último fue torturado hasta que perdió la razón. Olivares fue perseguido durante muchos días; pero logró evadir la captura y pudo llegar a los Estados Unidos. Ninguno de los tres primeros tenía relación alguna con los desórdenes. En cuanto a Paulino Martínez, no cometió otro delito que comentar de modo superficial sobre la huelga en favor de los obreros, en su periódico publicado en la ciudad de México, a un día de ferrocarril desde Río Blanco. Nunca se acercó en persona a los acontecimientos de Río Blanco, ni se movió de la capital; sin embargo, fue detenido, llevado a través de las montañas hasta aquella población y encarcelado, se le mantuvo incomunicado durante cinco meses sin que fuera formulado cargo alguno en su contra.

El gobierno realizó grandes esfuerzos para ocultar los hechos de la matanza de Río Blanco; pero el asesinato siempre se descubre. Aunque los periódicos nada publicaron, la noticia corrió de boca en boca hasta que la nación se estremeció al conocer lo ocurrido. En verdad se trató de un gran derramamiento de sangre; sin embargo, aun desde el punto de vista de los trabajadores, no fue totalmente en vano ese sacrificio; la tienda de la empresa era tan importante, y tan grande fue la protesta en su contra, que el presidente Díaz concedió a la diezmada banda de obreros que se clausurase.

De esta manera, donde antes había una sola tienda, ahora hay muchas y los obreros compran donde quieren. Podría decirse que al enorme precio de su hambre y de su sangre los huelguistas ganaron una muy pequeña victoria; pero aún se duda de que sea así, puesto que en algunas formas los tornillos han sido apretados sobre los obreros mucho más duramente que antes. Se han tomado providencias contra la repetición de la huelga, las cuales, en un país que se dice república democrática, son —para decirlo con suavidad— asombrosas.

Tales medidas preventivas son las siguientes: 1) una fuerza pública de 800 mexicanos —600 soldados regulares y 200 *rurales*—, acampada en terrenos de la compañía; 2) un jefe político investido de facultades propias de un jefe caníbal.

La vez en que De Lara y yo visitamos el cuartel, el chaparro capitán que nos acompañó nos dijo que la empresa daba alojamiento, luz y agua a la guarnición y que, a cambio de ello, las fuerzas estaban de manera directa y sin reservas a disposición de la compañía.

El jefe político es Miguel Gómez; lo trasladaron a Río Blanco desde Córdoba, donde su habilidad para matar, según se dice, había provocado admiración en el hombre que lo designó: el presidente Díaz. Respecto a las facultades de Miguel Gómez, no habría nada mejor que citar las palabras de un funcionario de la compañía, con quien De Lara y yo cenamos en una ocasión:

—Miguel Gómez tiene órdenes directas del presidente Díaz para censurar todo lo que leen los obreros y para impedir que caigan en manos de ellos periódicos radicales o literatura liberal. Más aún, tiene orden de matar a cualquiera de quien sospeche malas intenciones. Sí, he dicho matar. Para eso Gómez tiene carta blanca y nadie le pedirá cuentas. No pide consejo a nadie y ningún juez investiga sus acciones, ni antes ni después. Si ve a un hombre en la calle y le asalta cualquier caprichosa sospecha respecto de él, o no le gusta su manera de vestir o su fisonomía, ya es bastante: ese hombre desaparece. Recuerdo a un trabajador de la sala de tintes que habló con simpatía del

liberalismo; recuerdo también, a un devanador que mencionó algo de huelga; ha habido otros... muchos otros. Han desaparecido repentinamente; se los ha tragado la tierra y no se ha sabido nada de ellos; excepto los comentarios en voz baja de sus amigos.

Desde luego, por su propio origen es imposible verificar esta afirmación; pero vale la pena hacer notar que no proviene de un revolucionario.



4 de marzo de 1908\*

La entrevista de James Creelman a Díaz

*El Imparcial*

JAMES CREELMAN

Con especial complacencia hemos traducido del “PEARSON’S MAGAZINE”, de Nueva York, del mes de marzo anterior, el brillante artículo de Mr. James Creelman, publicista norteamericano muy afamado, en el cual estudia con elevado espíritu de justicia y de imparcialidad la obra portentosa del general Díaz en Méjico.

“El señor Creelman llama al general Porfirio Díaz EL HÉROE DE LAS AMÉRICAS, y declara que es el hombre más grande que éstas han producido en los tiempos modernos, por encima de todas las notabilidades de la América del Norte; y si tal hace un anglosajón, de cuya imparcialidad nadie puede dudar, natural es que los latinoamericanos hagamos lo mismo y apoyemos declaración tan honrosa para un hombre de nuestra raza.

“Nosotros recordando, además, que el severo escritor Tolstoi considera al general Díaz como el contemporáneo más notable que haya producido la humanidad. Unimos nuestra voz a la del señor Creelman y pedimos a toda la prensa de este hemisferio que haga otro tanto y acoja el aludido artículo, que dice:

### El héroe de las Américas

“Desde la prominencia del Castillo de Chapultepec contemplaba el Presidente Díaz la venerada capital de su país, que se extiende sobre una vasta llanura rodeada de montañas imponentes, mientras que yo, que había realizado un viaje de cuatro mil millas desde Nueva York, para ver al héroe y señor de Méjico moderno, al hábil conductor en cuyas venas corren mezcladas la sangre de los aborígenes mixtecas, con la de los invasores españoles, admiraba con interés inexplicable aquella figura esbelta y marcial, de fisonomía dominante y al mismo tiempo dulce. La frente ancha coronada de níveos cabellos lacios, los ojos oscuros y hundidos que parecen sondear nuestra alma, se tornan tiernos por momentos, lanzan miradas rápidas a los lados, se muestran ya terribles y amenazadores, ya amables, confiados o picarescos; la nariz recta y ancha con ventanillas que se dilatan o se contraen a cada nueva emoción, fuertes quijadas que se desprenden de unas orejas grandes, bien formadas, pegadas a la cabeza y que terminan en una barba cuadrada y viril; una barba de combate; la boca firme que esconde bajo el bigote blanco; el cuello corto y musculoso; los hombros anchos, el pecho levantado;

\* Fuente: José López Portillo y Rojas, *Elevación y caída de Porfirio Díaz*, México, Librería Española [1921], pp. 362-369.

el porte rígido imparte a la personalidad un aire de mando y dignidad; tal es Porfirio a los setenta y siete años, como lo ví hace pocos días de pie, en el mismo lugar en donde cuarenta años antes, esperaba con, firmeza el final de la intervención de la monarquía europea en las repúblicas americanas, mientras su ejército sitiaba la ciudad de Méjico, y el joven Emperador Maximiliano moría en el campo de Querétaro, más allá de las montañas que se levantan hacia el Norte.

“Algo magnético en la mirada serena de sus grandes ojos oscuros, y en el aparente desafío de las ventanillas de su nariz, trae a la imaginación cierta misteriosa afinidad entre el hombre portentoso y el inmenso panorama que se extiende a la vista.

“No hay en el mundo una figura más romántica y marcial, ni que despierte tanto interés entre los amigos y los enemigos de la democracia, como la del soldado estadista cuyas aventuras, cuando joven, superaban a las descritas por Dumas en sus obras, y cuya energía en el gobierno ha convertido al pueblo mejicano de revoltoso, ignorante, paupérrimo y supersticioso, oprimido durante varios siglos por la codicia y la crueldad españolas, en una nación fuerte, pacífica y laboriosa, progresista, y que cumple sus compromisos.

“El general Díaz ha gobernado la República de Méjico durante veintisiete años con tal poder, que las elecciones nacionales han venido a convertirse en mera fórmula. Bien pudiera haber colocado sobre su cabeza la corona imperial. Sin embargo, ese hombre sorprendente, primera figura del Continente Americano, hombre enigmático para los que estudian la ciencia de gobernar, declara ante el mundo que se retirará de la Presidencia de la República a la expiración de su periodo actual, para poder ver a su sucesor pacíficamente posesionado, y para que con su cooperación, pueda el pueblo mejicano demostrar al mundo que ha entrado de manera pacífica y bien preparado, en el goce completo de sus libertades; que la nación ha salido del periodo de las guerras civiles y de la ignorancia. y que puede escoger y cambiar gobernantes sin humillaciones ni revueltas.

“Ya es bastante, en el corto espacio de una semana, abandonar la maleante atmósfera de las oficinas de Wall Street y los jugadores de bolsa, para hallarse de pie sobre las agrias rocas de Chapultepec, contemplando un paisaje de belleza casi fantástica, al lado de un hombre que con sólo su valor y su firmeza de carácter ha transformado una república en país democrático, y oírle disertar sobre la democracia como la esperanza de bienestar de las naciones. Y esto precisamente, cuando el pueblo de los Estados Unidos tiembla ante la perspectiva de una tercera reelección para Presidente.

“El general Díaz contempló un momento el majestuoso paisaje que se extendía al pie del antiguo castillo, y luego, sonriendo ligeramente, se internó por una galería, rozando a su paso una cortina de llorones rojos y geranios rosa, amorosamente enlazados, al jardín interior, en cuyo centro una pila rodeada de palmeras y flores, lanzaba plumas de agua, de la misma fuente en que Moctezuma apagó su sed bajo los gigantescos cipreses que aun levantan sus ramas alrededor de las rocas que pisábamos.

“Es un error suponer que el porvenir de la democracia en Méjico se haya puesto en peligro por la continua y larga permanencia de un Presidente en el poder”, dijo con calma. “Por mí, puedo decirlo con toda sinceridad, el ya largo periodo de la Presidencia

no ha corrompido mis ideales políticos, si no antes bien, he logrado convencerme más y más de que la democracia es el único principio de gobierno, justo y verdadero; aunque en la práctica es sólo posible para los pueblos ya desarrollados.”

“Callóse por un instante. Sus oscuros ojos se fijaron en el lugar donde el Popocatepetl coronado de nieve, hunde su volcánica cima entre las nubes a una altura de cerca de diez y ocho mil pies, al lado de los nevados cráteres del Ixtacítuatl, y en seguida añadió:

“Puedo separarme de la Presidencia de Méjico sin pesadumbre o arrepentimiento; pero no podré, mientras viva, dejar de servir a este país.

“A pesar de que los rayos del sol daban de lleno en la cara del Presidente, sus ojos permanecían completamente abiertos. El verde esmeralda del paisaje, el humo de la ciudad, la azulosa cadena de las montañas, la diafanidad, pureza y perfume del ambiente parecían excitarlo; sus mejillas se coloreaban y con las manos cogidas a la espalda, la cabeza echada hacia atrás, aspiraba a pulmón lleno el aire aromoso y puro, que batía suavemente los abanicos de las palmas.

“Sabrá usted, le dije, “que en los Estados Unidos nos preocupamos hoy por la reelección de Presidente para un tercer periodo”.

“Sonríó ligeramente, púsose luego serio, movió la cabeza en señal de afirmación, y en su semblante lleno de inteligencia y firmeza, apareció una expresión de supremo interés difícil de describir.

“Sí, sí, lo sé” me contestó. “Es muy natural en los pueblos democráticos, que sus gobernantes se cambien con frecuencia. Estoy perfectamente de acuerdo con ese sentimiento.

“Difícil era persuadirse de que escuchaba a un militar que ha gobernado una república durante más de un cuarto de siglo con un poder desconocido para muchos monarcas. Sin embargo, hablaba con la convicción y sencillez del que ocupa un alto y seguro puesto, que le pone a cubierto de toda sospecha hipócrita.

“Es cierto”, continuó, que cuando un hombre ha ocupado un puesto, investido de poder por largo tiempo, puede llegar a persuadirse de que aquel puesto es de su propiedad particular, y está bien que un pueblo libre se ponga en guardia contra tales tendencias de ambición personal: sin embargo, las teorías abstractas de la democracia y la práctica y aplicación efectiva de ellas, son a menudo necesariamente diferentes, quiero decir, cuando se prefiere la sustancia a la forma.

“No veo yo la razón por qué el Presidente Roosevelt no sea reelegido, si la mayoría del pueblo de los Estados Unidos desea que continúe en el poder...”

“Aquí, en Méjico, las condiciones han sido muy diferentes. Yo recibí el mando de un ejército victorioso, en época en que el pueblo se hallaba dividido y sin preparación para el ejercicio de los principios de un gobierno democrático. Confiar a las masas toda la responsabilidad del gobierno, hubiera traído consecuencias desastrosas, que hubieran producido el descrédito de la causa del gobierno libre.

“Sin embargo, aunque yo obtuve el poder primitivamente del ejército, tan pronto como fue posible, se verificó una elección y el pueblo me confirió el mando; *varias veces he tratado de renunciar la Presidencia, pero se me ha exigido que continúe en el ejercicio del Poder, y lo he hecho en beneficio del Pueblo que ha depositado en mí su confianza.*

*El hecho de que los bonos mejicanos bajaran once puntos cuando estuve enfermo en Cuernavaca, es una de las causas que me han hecho vencer la inclinación personal de retirarme a la vida privada.*

*Hemos conservado la forma de gobierno republicano y democrático; hemos defendido y mantenido intacta la teoría; pero hemos adoptado en la administración de los negocios nacionales una política patriarcal, guiando y sosteniendo las tendencias populares, en el convencimiento de que bajo una paz forzosa, la educación, la industria y el comercio desarrollarían elementos de estabilidad y unión en un pueblo naturalmente inteligente, sumiso y benévolo.*

*“He esperado con paciencia el día en que la República de Méjico esté preparada para escoger y cambiar sus gobernantes en cada periodo sin peligro de guerras. ni daño al crédito y al progreso nacionales. Creo que ese día ha llegado...”*

“Generalmente se sostiene que en un país que carece de clase media no son posibles las instituciones democráticas”, dije yo.

“El Presidente Díaz volvióse con ligereza, y mirándome fijamente me contestó:

“Es cierto. Méjico tiene hoy clase media, lo que no tenía antes. La clase media es, tanto aquí como en cualquiera otra parte, el elemento activo de la sociedad. Los ricos están siempre harto preocupados con su dinero y dignidades para trabajar por el bienestar general. y sus hijos ponen muy poco de su parte para mejorar su educación y su carácter, y los pobres son ordinariamente demasiado ignorantes para confiarles el poder. La democracia debe contar para su desarrollo con la clase media, que es una clase activa y trabajadora, que lucha por mejorar su condición y se preocupa con la política y el progreso general.

“En otros tiempos no había clase media en Méjico, porque todos consagraban sus energía y sus talentos a la política y a la guerra. La tiranía española y el mal gobierno habían desorganizado la sociedad; las actividades productivas de la Nación, se abandonaban en las continuas luchas, reinaba la confusión, no había seguridades para la vida ni para la propiedad Bajo tales auspicios, ¿cómo podía surgir una clase media?

“General Díaz, interrumpí, “Usted ha tenido una experiencia sin precedente en la historia de la República; ha tenido en sus manos la suerte de esta nación por treinta años, para amoldarla a su voluntad; pero los hombres perecen y los pueblos continúan viviendo; ¿cree usted que Méjico seguirá su vida de República pacíficamente? ¿Cree usted asegurado el porvenir de esta nación bajo instituciones libres:

“Bien valía la pena de haber venido desde Nueva York hasta el Castillo de Chapultepec para contemplar la expresión del héroe en este momento; sus ojos se encendieron con la llama del patriotismo, de la fuerza, del genio militar y del profeta.

“El porvenir de Méjico está asegurado”, dije con voz enérgica. “Temo que los principios de la democracia no hayan echado raíces profundas en nuestro pueblo; pero la nación se ha levantado a gran altura y ama la libertad. Nuestra mayor dificultad estriba en que *el pueblo no se preocupa suficientemente por los negocios públicos en beneficio de la democracia*, El mejicano, por regla general, estima en alto grado sus derechos y está siempre listo para defenderlos. La fuerza de voluntad para vencer las propias tendencias, es la base del gobierno democrático, y esa fuerza de voluntad sólo la tienen los que reconocen los derechos de sus vecinos.



“Los indios, que constituyen más de la mitad de nuestra población, se preocupan muy poco de la política. Están acostumbrados a dejarse dirigir por los que tienen en las manos; las riendas del poder, en lugar de pensar por sí solos. Esta tendencia la heredaron de los españoles, quienes les enseñaron a abstenerse de tomar parte en los asuntos públicos y a confiar en el gobierno como su mejor guía. Sin embargo, creo firmemente que los principios de la democracia se han extendido y seguirán extendiéndose en Méjico.”

“Pero usted no tiene partido de oposición en la República, señor Presidente, y ¿cómo pueden progresar las instituciones cuando no hay oposición que refrene al partido que está en el Poder?”

“Es cierto que no hay partido de oposición. Tengo tantos amigos en la República, que mis enemigos no se muestran deseosos de identificarse con la minoría. Aprecio la bondad de mis amigos y la confianza que en mí deposita el país; pero una confianza tan absoluta, impone responsabilidades y deberes que me fatigan más y más cada día. *Tengo firme resolución de separarme del poder al expirar mi periodo, cuando cumpla ochenta años de edad, sin tener en cuenta lo que mis amigos y sostenedores opinen, y no volveré a ejercer la Presidencia.*

“Mi país ha depositado en mí su confianza y ha sido bondadoso conmigo; mis amigos han alabado mis méritos y han callado mis defectos; pero quizá no estén dispuestos a ser tan generosos con mi sucesor, y es posible que él necesite de mis consejos y de mi apoyo; por esta razón *deseo estar vivo cuando mi sucesor se encargue del Gobierno.*”

“Al decir esto, cruzó los brazos sobre el pecho y continuó con énfasis.

*“Si en la República llegase a surgir un partido de oposición, le miraría yo como una bendición y no como un mal, y si ese partido desarrollara poder, no para explotar, sino para dirigir, yo le acogería, le apoyaría, le aconsejaría y me consagraría a la inauguración feliz de un gobierno completamente democrático.*

“Por mí, me contento con haber visto a Méjico figurar entre las naciones pacíficas y progresistas. *No deseo continuar en la Presidencia. La nación está bien preparada para mirar definitivamente en la vida libre.* Yo me siento satisfecho de gozar a los setenta y siete años, de perfecta salud, beneficio que no pueden proporcionar ni las leyes ni el Poder, y el que no, cambiaría por todos los millones de vuestro rey del petróleo.” El color de su piel, el brillo de sus ojos y la firmeza y elasticidad de sus piernas, confirmaban sus palabras. Esto parece increíble en un hombre que ha sufrido las privaciones de la guerra y los tormentos de la prisión, y sin embargo, este hombre se levanta a las seis de la mañana, trabaja con ahínco hasta muy avanzada la noche; es aún hoy día, un notable cazador y generalmente sube de dos en dos los peldaños de las escaleras del Palacio.

“Los ferrocarriles han desempeñado importante papel en la conservación de la paz en Méjico”, continuó. “Cuando por primera vez me posesioné de la Presidencia, sólo existían dos pequeñas líneas que comunicaban la capital con Veracruz y con Querétaro. Hoy tenemos más de diez y nueve mil millas de vía férrea. El servicio de correos se hacía en diligencia, y a menudo sucedía que ésta era saqueada dos o tres veces entre la capital y Puebla, por salteadores de caminos, aconteciendo generalmente que los últimos asaltantes no encontraran ya qué robar. Hoy tenemos establecido un servicio barato, seguro y rápido en todo el país, y más de dos mil doscientas oficinas correo. El telégrafo

en aquellos tiempos casi no existía: en la actualidad tenemos una red telegráfica de más de cuarenta y cinco mil millas. Empezamos por castigar el robo con pena de muerte, y esto de una manera tan severa, que momentos después de aprehenderse al ladrón, era ejecutado. Ordenamos que dondequiera que se cortase la línea telegráfica y el guardia cogiera al criminal, se castigara a aquél, y cuando el corte ocurriera en una plantación cuyo propietario no lo impidiera, se colgara a éste en el primer poste teleográfico. Recuerde usted que éstas eran órdenes militares. Fuimos severos y en ocasiones hasta la crueldad; pero la severidad era necesaria en aquellos tiempos para la existencia y progreso de la nación. Si hubo crueldad, los resultados la han justificado.” Al decir esto dilatábanse las ventanillas de su nariz, y su boca contraída, formaba una línea recta.

“Para evitar el derramamiento de torrentes de sangre, fue necesario derramarla un poco. La paz era necesaria, aun una paz forzosa, para que la nación tuviese tiempo para pensar y para trabajar. La educación y la industria han terminado la tarea comenzada por el ejército...”

“¿Cuál juzga usted entre la Escuela y el Ejército, elemento de mayor fuerza para la paz?” le pregunté.

“La Escuela, si usted se refiere a la época actual. Quiero ver la educación llevada a cabo por el gobierno en toda la República, y confío en satisfacer este deseo antes de mi muerte. Es importante que todos los ciudadanos de una misma República reciban la misma educación, porque así sus ideas y métodos pueden organizarse y afirmar la unión nacional. Cuando los hombres leen juntos, piensan de un mismo modo, es natural que obren de manera semejante.”

“¿Cree usted que la mayoría india de la población de Méjico, sea capaz de un alto desarrollo intelectual?”

“Lo creo, porque los indios, con excepción de los yaquis, y algunos de los mayas, son sumisos, agradecidos e inteligentes, tienen tradiciones de una antigua civilización propia, y muchos de ellos figuran entre los abogados, ingenieros, médicos, militares y otras profesiones.”

“El humo de gran número de fábricas cerníase sobre la ciudad. “Es mejor, le dije, ese humo, que el de los cañones.”

“Sí, me contestó, “y sin embargo, hay épocas en que el humo de los cañones es preciso. La clase pobre y trabajadora de mi país se ha levantado para sostenerme, pero yo no puedo olvidar lo que mis compañeros de armas y sus hijos han hecho por mí en horas de prueba.” Los ojos del veterano se nublaron.

“Aquello, le dije señalando un moderno circo de toros, situado cerca del Castillo, es la única institución española que desde aquí se divisa.”

“¡Ah! exclamó, usted no ha visto las casas de empeño que España nos legó con sus circos de toros.”

“Las naciones son como los hombres, y éstos son, más o menos, lo mismo en todo el mundo; hay, pues, necesidad de estudiarlos para comprenderlos. Un gobierno justo es, sencillamente la colectividad de aspiraciones de un pueblo traducidas en una forma práctica. Todo se reduce a un estudio individual. El individuo que apoya a su Gobierno en la paz y en la guerra, tiene algún móvil personal; ese móvil puede ser bueno

o malo; pero siempre, siempre es en el fondo una ambición personal. El fin de todo buen gobierno debe ser el descubrimiento de ese móvil, y el hombre de Estado debe procurar encarrilar esa ambición, en lugar de extirparla. Yo he procurado ese sistema con mis gobernados, cuyo natural dócil y benévolo, préstase más para el sentimiento que para el raciocinio, cuando se quiere hacer llegar a ellos la convicción. He tratado de comprender las necesidades del individuo. El hombre espera alguna recompensa aun en su adoración a Dios, ¿cómo puede un Gobierno exigir un absoluto desinterés?...

“La dura experiencia de la juventud me enseñó muchas cosas. Cuando yo manejaba dos compañías de soldados, se pasaron seis meses sin que recibiera instrucciones, consejo ni apoyo del gobierno; vime obligado entonces a pensar y a disponer, y a convertirme en gobierno, y encontré que los hombres eran lo que he encontrado después que son. Creía en los principios democráticos como creo todavía, aunque *las condiciones han exigido la adopción de medidas fuertes para conservar la paz y el desarrollo que deben preceder al gobierno libre. Las teorías políticas aisladas no forman una nación libre...*

“El progreso actual de Méjico, dice a Porfirio Díaz que su tarea en América ha terminado con éxito.

“Su obra llevada a término feliz, con muy poco esfuerzo ajeno, y en pocos años, ha sido inspirada por el Panamericanismo y constituye la esperanza de las Repúblicas latinoamericanas.

“Ya se vea al general Díaz en el Castillo de Chapultepec, en su despacho del Palacio Nacional, ora en el elegante salón de su modesta casa particular rodeado de su joven y bella esposa, de sus hijos de la primer mujer, o bien al frente de sus tropas con el pecho cubierto de condecoraciones conferidas por grandes naciones, siempre es el mismo: sencillo, recto, digno y lleno de la majestad que le imparte la conciencia de su poder.

“Hace pocos días el Secretario de Estado Mr. Root, juzgaba al Presidente Díaz así:

“Creo que de todos los grandes hombres que viven en la actualidad, el general Porfirio Díaz, es el que más vale la pena de conocer. Sea que uno considere las aventuras, atrevimiento y caballerosidad de su juventud, o el inmenso trabajo de gobierno que han llevado a feliz término su inteligencia, valor y don de mando, o ya sea que sólo se considere su especialmente atractiva personalidad, no conozco persona alguna en cuya compañía prefiera estar. Si yo fuera poeta, escribiría poemas épicos; si músico, compondría marchas triunfales, y si mejicano, consideraría que la lealtad de toda una vida no sería suficiente para corresponder a los inmensos servicios que ha procurado a mi país. Como no soy poeta, músico ni mejicano, sino únicamente un americano que ama la justicia y la libertad, considero a Porfirio Díaz, Presidente de Méjico, como uno de los hombres a cuyo heroísmo debe rendir culto la humanidad entera.”



5 de octubre de 1910\*

Plan de San Luis

Manifiesto a la Nación  
*5 de octubre de 1910*

Los pueblos, en su esfuerzo constante porque triunfen los ideales de libertad y justicia, se ven precisados en determinados momentos históricos a realizar los mayores sacrificios.

Nuestra querida Patria ha llegado a uno de esos momentos: una tiranía que los mexicanos no estábamos acostumbrados a sufrir; desde que conquistamos nuestra independencia, nos oprime de tal manera, que ha llegado a hacerse intolerable. En cambio de esta tiranía se nos ofrece la paz, pero es una paz vergonzosa para el pueblo mexicano, porque no tiene por base el derecho, sino la fuerza; porque no tiene por objeto el engrandecimiento y prosperidad de la Patria, sino enriquecer un pequeño grupo que, abusando de su influencia, ha convertido los puestos públicos en fuente de beneficios exclusivamente personales, explotando sin escrúpulos las concesiones y contratos lucrativos.

Tanto el Poder Legislativo como el Judicial están completamente supeditados al Ejecutivo; la división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna; pero, de hecho, en México casi puede decirse que reina constantemente la Ley Marcial; la justicia, en vez de impartir su protección al débil, sólo sirve para legalizar los despojos que comete el fuerte; los jueces, en vez de ser los representantes de la Justicia, son agentes del Ejecutivo, cuyos intereses sirven fielmente; las cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del Dictador; los gobernadores de los Estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera las autoridades municipales.

De esto resulta que todo el engranaje administrativo, judicial y legislativo obedecen a una sola voluntad, al capricho del general Porfirio Díaz, quien en su larga administración ha demostrado que el principal móvil que lo guía es mantenerse en el poder y a toda costa.

Hace muchos años se siente en toda la República profundo malestar; debido a tal régimen de Gobierno; pero el general Díaz, con gran astucia y perseverancia, había

\* Documento: Biblioteca MAP.

Transcripción: *Documentos para la historia del México independiente*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010.

logrado aniquilar todos los elementos independientes, de manera que no era posible organizar ninguna clase de movimiento para quitarle el poder de que tan mal uso hacía. El mal se agravaba constantemente, y el decidido empeño del general Díaz de imponer a la nación un sucesor, y siendo éste el señor Ramón Corral, llevó ese mal a su colmo y determinó que muchos mexicanos, aunque carentes de reconocida personalidad política, puesto que había sido imposible labrársela durante 36 años de Dictadura, nos lanzáramos a la lucha, intentando reconquistar la soberanía del pueblo y sus derechos en el terreno netamente democrático.

Entre otros partidos que tendían al mismo fin, se organizó el Partido Nacional Antirreleccionista proclamando los principios de SUFRAGIO EFECTIVO Y NO REELECCIÓN, como únicos capaces de salvar a la República del inminente peligro con que la amenazaba la prolongación de una dictadura cada día más onerosa, más despótica y más inmoral.

El pueblo mexicano secundó eficazmente a ese partido y, respondiendo al llamado que se le hizo, mandó a sus representantes a una Convención, en la que también estuvo representado el Partido Nacional Democrático, que asimismo interpretaba los anhelos populares. Dicha Convención designó sus candidatos para la Presidencia y Vicepresidencia de la República, recayendo esos nombramientos en el señor Dr. Francisco Vázquez Gómez y en mí para los cargos respectivos de Vicepresidente y Presidente de la República.

Aunque nuestra situación era sumamente desventajosa porque nuestros adversarios contaban con todo el elemento oficial, en el que se apoyaban sin escrúpulos, creímos de nuestro deber, para servir la causa del pueblo, aceptar tan honrosa designación. Imitando las sabias costumbres de los países republicanos, recorrí parte de la República haciendo un llamamiento a mis compatriotas. Mis giras fueron verdaderas marchas triunfales, pues por donde quiera el pueblo, electrizado por las palabras mágicas de SUFRAGIO EFECTIVO Y NO REELECCIÓN, daba pruebas evidentes de su inquebrantable resolución de obtener el triunfo de tan salvadores principios. Al fin, llegó un momento en que el general Díaz se dio cuenta de la verdadera situación de la República y comprendió que no podía luchar ventajosamente conmigo en el campo de la Democracia, y me mandó reducir a prisión antes de las elecciones, las que se llevaron a cabo excluyendo al pueblo de los comicios por medio de la violencia, llenando las prisiones de ciudadanos independientes y cometiendo los fraudes más desvergonzados.

En México, como República democrática, el poder público no puede tener otro origen ni otra base que la voluntad nacional, y ésta no puede ser supeditada a fórmulas llevadas a cabo de un modo fraudulento.

Por este motivo el pueblo mexicano ha protestado contra la ilegalidad de las últimas elecciones; y queriendo emplear sucesivamente todos los recursos que ofrecen las leyes de la República en la debida forma, pidió la nulidad de las elecciones ante la Cámara de Diputados, a pesar de que no reconocía al dicho cuerpo un origen legítimo y de que sabía de antemano que, no siendo sus miembros representantes del pueblo, sólo acatarían la voluntad del general Díaz, a quien exclusivamente deben su investidura.

En tal estado las cosas, el pueblo, que es el único soberano, también protestó de un modo enérgico contra las elecciones en imponentes manifestaciones llevadas a cabo

en diversos puntos de la República, y si éstas no se generalizaron en todo el territorio nacional fue debido a la terrible presión ejercida por el gobierno, que siempre ahoga en sangre cualquiera manifestación democrática, como pasó en Puebla, Veracruz, Tlaxcala, México y otras partes.

Pero esta situación violenta e ilegal no puede subsistir más.

Yo he comprendido muy bien que si el pueblo me ha designado como su candidato para la Presidencia, no es porque haya tenido la oportunidad de descubrir en mí las dotes del estadista o del gobernante, sino la virilidad del patriota resuelto a sacrificarse, si es preciso, con tal de conquistar la libertad y ayudar al pueblo a librarse de la odiosa tiranía que lo oprime.

Desde que me lancé a la lucha democrática sabía muy bien que el general Díaz no acataría la voluntad de la nación, y el noble pueblo mexicano, al seguirme a los comicios, sabía también perfectamente el ultraje que le esperaba; pero a pesar de ello, el pueblo dio para la causa de la Libertad un numeroso contingente de mártires cuando éstos eran necesarios, y con admirable estoicismo concurrió a las casillas a recibir toda clase de vejaciones.

Pero tal conducta era indispensable para demostrar al mundo entero que el pueblo mexicano está apto para la democracia, que está sediento de libertad, y que sus actuales gobernantes no responden a sus aspiraciones.

Además, la actitud del pueblo antes y durante las elecciones, así como después de ellas, demuestra claramente que rechaza con energía al Gobierno del general Díaz y que, si se hubieran respetado esos derechos electorales, hubiese sido yo electo para la Presidencia de la República.

En tal virtud, y haciéndome eco de la voluntad nacional, declaro ilegales las pasadas elecciones, y quedando por tal motivo la República sin gobernantes legítimos, asumo provisionalmente la Presidencia de la República, mientras el pueblo designa conforme a la ley sus gobernantes. Para lograr este objeto es preciso arrojar del poder a los audaces usurpadores que por todo título de legalidad ostentan un fraude escandaloso e inmoral.

Con toda honradez declaro que consideraría una debilidad de mi parte y una traición al pueblo que en mí ha depositado su confianza no ponerme al frente de mis conciudadanos, quienes ansiosamente me llaman, de todas partes del país, para obligar al general Díaz, por medio de las armas, a que respete la voluntad nacional.

El Gobierno actual, aunque tiene por origen la violencia y el fraude, desde el momento que ha sido tolerado por el pueblo, puede tener para las naciones extranjeras ciertos títulos de legalidad hasta el 30 del mes entrante en que expiran sus poderes; pero como es necesario que el nuevo gobierno dimanado del último fraude no pueda recibirse ya del poder, o por lo menos se encuentre con la mayor parte de la nación protestando con las armas en la mano, contra esa usurpación, he designado el DOMINGO 20 del entrante noviembre para que de las seis de la tarde en adelante, en todas las poblaciones de la República se levanten en armas bajo el siguiente

## Plan

- 1°. Se declaran nulas las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, Magistrados a la Suprema Corte de la Nación y Diputados y Senadores, celebradas en junio y julio del corriente año.
- 2°. Se desconoce al actual Gobierno del general Díaz, así como a todas las autoridades cuyo poder debe dimanar del voto popular, porque además de no haber sido electas por el pueblo, han perdido los pocos títulos que podían tener de legalidad, cometiendo y apoyando, con los elementos que el pueblo puso a su disposición para la defensa de sus intereses, el fraude electoral más escandaloso que registra la historia de México.
- 3°. Para evitar hasta donde sea posible los trastornos inherentes a todo movimiento revolucionario, se declaran vigentes, a reserva de reformar oportunamente por los medios constitucionales aquellas que requieran reformas, todas las leyes promulgadas por la actual administración y sus reglamentos respectivos, a excepción de aquellas que manifiestamente se hallen en pugna con los principios proclamados en este Plan. Igualmente se exceptúan las leyes, fallos de tribunales y decretos que hayan sancionado las cuentas y manejos de fondos de todos los funcionarios de la administración porfirista en todos los ramos; pues tan pronto como la revolución triunfe, se iniciará la formación de comisiones de investigación para dictaminar acerca de las responsabilidades en que hayan podido incurrir los funcionarios de la Federación, de los Estados y de los Municipios.  
 En todo caso serán respetados los compromisos contraídos por la administración porfirista con gobiernos y corporaciones extranjeras antes del 20 del entrante.  
 Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.
- 4°. Además de la constitución y leyes vigentes, se declara Ley Suprema de la República el principio de NO REELECCIÓN del Presidente y Vicepresidente de la República, de los Gobernadores de los Estados y de los Presidentes Municipales, mientras se hagan las reformas constitucionales respectivas.
- 5°. Asumo el carácter de Presidente Provisional de los Estados Unidos Mexicanos con las facultades necesarias para hacer la guerra al Gobierno usurpador del general Díaz.

- Tan pronto como la capital de la República y más de la mitad de los Estados de la Federación estén en poder de las fuerzas del Pueblo, el Presidente Provisional convocará a elecciones generales extraordinarias para un mes después y entregará el poder al Presidente que resulte electo, tan luego como sea conocido el resultado de la elección.
- 6°. El Presidente Provisional, antes de entregar el poder, dará cuenta al Congreso de la Unión del uso que haya hecho de las facultades que le confiere el presente Plan.
  - 7°. El día 20 de noviembre, desde las seis de la tarde en adelante, todos los ciudadanos de la República tomarán las armas para arrojar del poder a las autoridades que actualmente gobiernan. Los pueblos que estén retirados de las vías de comunicación lo harán desde la víspera.
  - 8°. Cuando las autoridades presenten resistencia armada, se les obligará por la fuerza de las armas a respetar la voluntad popular, pero en este caso las leyes de la guerra serán rigurosamente observadas, llamándose especialmente la atención sobre las prohibiciones relativas a no usar balas explosivas ni fusilar a los prisioneros. También se llama la atención respecto al deber de todo mexicano de respetar a los extranjeros en sus personas e intereses.
  - 9°. Las autoridades que opongan resistencia a la realización de este Plan serán reducidas a prisión para que se les juzgue por los tribunales de la República cuando la revolución haya terminado. Tan pronto como cada ciudad o pueblo recobre su libertad, se reconocerá como autoridad legítima provisional al principal jefe de las armas, con facultad de delegar sus funciones en algún otro ciudadano caracterizado, quien será confirmado en su cargo o removido por el Gobierno Provisional. Una de las principales medidas del Gobierno Provisional será poner en libertad a todos los presos políticos.
  - 10°. El nombramiento de Gobernador Provisional de cada Estado que haya sido ocupado por las fuerzas de la revolución será hecho por el Presidente Provisional. Este Gobernador tendrá la estricta obligación de convocar a elecciones para Gobernador Constitucional del Estado, tan pronto como sea posible, a juicio del Presidente Provisional. Se exceptúan de esta regla los Estados que de dos años a esta parte han sostenido campañas democráticas para cambiar de gobierno, pues en éstos se considerará como Gobernador provisional al que fue candidato del pueblo siempre que se adhiera activamente a este Plan.  
En caso de que el Presidente Provisional no haya hecho el nombramiento de Gobernador, que este nombramiento no haya llegado a su destino o bien que el agraciado no aceptara por cualquiera circunstancia, entonces el Gobernador será designado por votación de todos los Jefes de las armas que operen en el territorio del Estado respectivo, a reserva de que su nombramiento sea ratificado por el Presidente Provisional tan pronto como sea posible.
  - 11°. Las nuevas autoridades dispondrán de todos los fondos que se encuentren en todas las oficinas públicas para los gastos ordinarios de la administración; para los gastos de la guerra, contratarán empréstitos voluntarios o forzosos. Estos últimos sólo con ciudadanos o instituciones nacionales. De estos empréstitos se llevará una cuenta



escrupulosa y se otorgarán recibos en debida forma a las interesados a fin de que al triunfar la revolución se les restituya lo prestado.

TRANSITORIO. A. Los jefes de las fuerzas voluntarias tomarán el grado que corresponda al número de fuerzas a su mando. En caso de operar fuerzas voluntarias y militares unidas, tendrá el mando de ellas el mayor de graduación, pero en caso de que ambos jefes tengan el mismo grado, el mando será del jefe militar.

Los jefes civiles disfrutarán de dicho grado mientras dure la guerra, y una vez terminada, esos nombramientos, a solicitud de los interesados, se revisarán por la Secretaría de Guerra, que los ratificará en su grado o los rechazará, según sus méritos.

B. Todos los jefes, tanto civiles como militares, harán guardar a sus tropas la más estricta disciplina, pues ellos serán responsables ante el Gobierno Provisional de los desmanes que cometan las fuerzas a su mando, salvo que justifiquen no haberles sido posible contener a sus soldados y haber impuesto a los culpables el castigo merecido.

Las penas más severas serán aplicadas a los soldados que saqueen alguna población o que maten a prisioneros indefensos.

C. Si las fuerzas y autoridades que sostienen al general Díaz fusilan a los prisioneros de guerra, no por eso y como represalias se hará lo mismo con los de ellos que caigan en poder nuestro; pero en cambio serán fusilados, dentro de las veinticuatro horas y después de un juicio sumario, las autoridades civiles y militares al servicio del general Díaz que una vez estallada la revolución hayan ordenado, dispuesto en cualquier forma, transmitido la orden o fusilado a alguno de nuestros soldados.

De esa pena no se eximirán ni los más altos funcionarios, la única excepción será el general Díaz y sus ministros, a quienes en caso de ordenar dichos fusilamientos o permitirlos, se les aplicará la misma pena, pero después de haberlos juzgado por los tribunales de la República, cuando ya haya terminado la Revolución.

En caso de que el general Díaz disponga que sean respetadas las leyes de guerra, y que se trate con humanidad a los prisioneros que caigan en sus manos, tendrá la vida salva; pero de todos modos deberá responder ante los tribunales de cómo ha manejado los caudales de la nación y de cómo ha cumplido con la ley.

D. Como es requisito indispensable en las leyes de la guerra que las tropas beligerantes lleven algún uniforme o distintivo y como sería difícil uniformar a las numerosas fuerzas del pueblo que van a tomar parte en la contienda, se adoptará como distintivo de todas las fuerzas libertadoras, ya sean voluntarias o militares, un listón tricolor; en el tocado o en el brazo.

CONCIUDADANOS: Si os convoco para que toméis las armas y derroquéis al Gobierno del general Díaz, no es solamente por el atentado que cometió durante las últimas elecciones, sino para salvar a la Patria del porvenir sombrío que le espera continuando bajo su dictadura y bajo el gobierno de la nefanda oligarquía científica, que sin escrúpulo y a gran prisa están absorbiendo y dilapidando los recursos nacionales, y si permitimos que continúe en el poder, en un plazo muy breve habrán completado su obra: habrá llevado al pueblo a la ignominia y lo habrá envilecido; le habrán chupado todas sus

riquezas y dejado en la más absoluta miseria; habrán causado la bancarrota de nuestra Patria, que débil, empobrecida y maniatada se encontrará inerme para defender sus fronteras, su honor y sus instituciones.

Por lo que a mí respecta, tengo la conciencia tranquila y nadie podrá acusarme de promover la revolución por miras personales, pues está en la conciencia nacional que hice todo lo posible para llegar a un arreglo pacífico y estuve dispuesto hasta a renunciar mi candidatura siempre que el general Díaz hubiese permitido a la nación designar aunque fuese al Vicepresidente de la República; pero, dominado por incomprensible orgullo y por inaudita soberbia, desoyó la voz de la Patria y prefirió precipitarla en una revolución antes de ceder un ápice, antes de devolver al pueblo un átomo de sus derechos, antes de cumplir, aunque fuese en las postrimerías de su vida, parte de las promesas que hizo en la Noria y Tuxtepec.

Él mismo justificó la presente revolución cuando dijo: “Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder y ésta será la última revolución”.

Si en el ánimo del general Díaz hubiesen pesado más los intereses de la Patria que los sórdidos intereses de él y de sus consejeros, hubiera evitado esta revolución, haciendo algunas concesiones al pueblo; pero ya que no lo hizo... ¡tanto mejor!, el cambio será más rápido y más radical, pues el pueblo mexicano, en vez de lamentarse como un cobarde, aceptará como un valiente el reto, y ya que el general Díaz pretende apoyarse en la fuerza bruta para imponerle un yugo ignominioso, el pueblo recurrirá a esa misma fuerza para sacudirse ese yugo, para arrojar a ese hombre funesto del poder y para reconquistar su libertad.

San Luis Potosí, octubre 5 de 1910.  
Francisco I. Madero



28 de enero de 1911\*

Para después del triunfo  
*Regeneración*  
RICARDO FLORES MAGÓN

No, compañeros, no hay que dejar, para cuando caiga el tirano, la implantación de los salvadores principios del Partido Liberal. Algunos revolucionarios creen que basta con derribar a Díaz para que caiga sobre el pueblo una lluvia de bendiciones. Otros piensan que es indiferente luchar bajo la bandera de cualquiera de los dos partidos revolucionarios: pues dicen que lo primero es derribar al tirano, y que, una vez conseguido esto y hecha la paz, los dos partidos revolucionarios —el Liberal y el Antirreeleccionista— convocarían al pueblo a elecciones, se reuniría un congreso que estudiase el programa del Partido Liberal y se tendría ya listo un flamante presidente que ejecutase la voluntad del no menos flamante congreso.

El pueblo es el eterno niño: crédulo, inocente, candoroso. Por eso siempre ha sido burlado en sus aspiraciones, y por eso, también dolorosos sacrificios han sido estériles.

Abramos bien los ojos, compañeros desheredados. No confiemos a ningún gobierno la solución de nuestros problemas. Los gobiernos son los representantes del capital, y, por lo mismo, tienen que oprimir al proletariado. De una vez por todas, sabedlo: ningún congreso aprobará el programa del Partido Liberal, por que no seréis, vosotros los desheredados, los que vayáis a sentaros en los bancos del congreso sino vuestros amos, y vuestros amos tendrán el buen cuidado de no dejaros resollar. Vuestros amos rechazarán indignados el programa liberal de primero de julio de 1906, porque en él se habla de quitarles sus tierras, y las aspiraciones de los proletarios quedarán burladas. A los bancos del congreso no van los proletarios, sino los burgueses.

Pero aun suponiendo que por un verdadero milagro todos los bancos del congreso estuvieran ocupados por proletarios, y que, por esa razón, se aprobase el programa del Partido Liberal Mexicano, y se decretase la expropiación de la tierra para entregarla al pueblo; aun suponiendo que al frente de los destinos del país se encontrase un ángel bajado del cielo para hacer cumplir la voluntad del congreso, ¿creéis que los señores hacendados obedecerían la ley y se dejarían quitar las tierras? Suponer eso, creer que los ricos se someterían a la humillación de quedar en la misma posición social que los trabajadores, es una verdadera niñería. No; los señores hacendados se levantarían en armas si algún congreso tuviera la audacia de decretar la entrega de la tierra al pueblo, y entonces el país se vería envuelto de nuevo en las llamas de una revolución, en la que tal vez naufragasen las sanas aspiraciones de los trabajadores inteligentes.

\* Fuente: *Antología: México en el siglo XX*, México, UNAM, 1983, pp. 335-538, Lecturas Universitarias No. 22.

¿Qué necesidad hay de aplazar la expropiación de la tierra para cuando se establezca un nuevo gobierno? En la presente insurrección, cuando el movimiento esté en toda su fuerza y el Partido Liberal haya logrado la preponderancia necesaria, esto es, cuando la fuerza del Partido pueda garantizar el éxito de la expropiación, es cuando debe hacerse efectiva la toma de posesión de la tierra por el pueblo, y entonces ya no podrán ser burladas las aspiraciones de los desheredados.

Compañeros: Benito Juárez fue instado, durante la revolución de Reforma, a que no quitase al clero sus bienes sino hasta que se hiciera la paz. Pero Benito Juárez vio bastante lejos, y comprendió que si se expropiaban al clero sus bienes cuando se hiciera la paz, el clero volvería a trastornarla y el país se vería envuelto en una nueva revuelta. Quiso ahorrar sangre y dijo: “es mejor en una revolución lo que tendría que hacerse en dos”. Y así se hizo.

Hagámoslo así los liberales. En una sola insurrección dejemos como un hecho consumado la toma de posesión de la tierra.

No hagamos aprecio a los que aconsejan que se deje la expropiación de la tierra “para después del triunfo”. Precisamente el triunfo debe consistir en la consumación del acto más grande que han visto las naciones desde que comenzaron a vivir: la toma de posesión de la tierra por todos los habitantes de ella, hombres y mujeres.

Pero si, ofuscada nuestra razón por las promesas de los que todo lo aplazan “para después del triunfo”, nos afiliamos a las banderas de esas sirenas que nos hablan de leyes libérrimas, de democracia, de derechos políticos, de boletas electorales y de todas esas fuerzas que sólo sirven para desviar al proletariado del camino de su verdadera emancipación: la libertad económica; si de nada nos sirven las elocuentes lecciones de historia, que nos habla de que ningún hombre puede hacer la felicidad del pueblo pobre cuando está ya al frente del gobierno; si queremos seguir siendo esclavos de los ricos y de las autoridades “después del triunfo”, no vacilemos, volemós a engrosar las filas de los que pelean por tener un nuevo amo que se haga pagar bien caros sus “servicios”.

Compañeros: despertad, despertad, hermanos desheredados. Vayamos a la revolución, enfrentémonos al despotismo; pero tengamos presente la idea de que hay que tomar la tierra en el presente movimiento, y que el triunfo de este movimiento debe ser la emancipación económica del proletariado, no por decreto de ningún gobernante, sino por la fuerza del hecho; no por la aprobación de ningún congreso, sino por la acción directa del proletariado.

Me imagino qué feliz será el pueblo mexicano cuando sea dueño de la tierra, trabajándola todos en común como hermanos y repartiéndose los productos fraternalmente, según las necesidades de cada cual. No cometáis, compañeros, la locura de cultivar cada quien un pedazo. Os mataréis en el trabajo, exactamente como os matáis hoy. Uníos y trabajad la tierra en común; pues, todos unidos, la haréis producir tanto que estaréis en aptitud de alimentar al mundo entero. El país es bastante grande y pueden producir sus ricas tierras todo lo que necesiten los demás pueblos de la tierra. Mas eso, como digo, sólo se consigue uniendo los esfuerzos y trabajando como hermanos. Cada quien, naturalmente —si así lo desea— puede reservarse un pedazo para utilizarlo en la producción según sus gustos e inclinaciones, hacer en él su casa, tener un jardín;

pero el resto debe ser unido a todo lo demás si se quiere trabajar menos y producir más. Trabajada en común la tierra, puede dar más de lo suficiente con unas dos o tres horas de trabajo al día, mientras que cultivando uno solo un pedazo, tiene que trabajar todo el día para poder vivir. Por eso me parece mejor que la tierra se trabaje en común, y esta idea creo que será bien acogida por todos los mexicanos.

¿Podrá haber criminales entonces? ¿Tendrán las mujeres que seguir vendiendo sus cuerpos para comer? Los trabajadores llegados a viejos, ¿tendrán que pedir limosna? Nada de eso: el crimen es el producto de la actual sociedad basada en el infortunio de los de abajo en provecho de los de arriba. Creo firmemente que el bienestar y la libertad son fuentes de bondad. Tranquilo el ser humano; sin las inquietudes en que actualmente vive por la inseguridad del porvenir; convertido el trabajo en un simple ejercicio higiénico, pues trabajando toda la tierra bastarán dos o tres horas diarias para producirlo todo en abundancia con el auxilio de la gran maquinaria de que entonces se podrá disponer libremente; desvanecida la codicia, la falsedad de que hay que hacer uso ahora para poder sobrevivir en este medio maldito, no tendrán razón de ser el crimen, ni la prostitución, ni la codicia y todos como hermanos gozaremos la verdadera Libertad, Igualdad y Fraternidad que los burgueses quieren conquistar por medio de la boleta electoral.

Compañeros, ¡a conquistar la tierra!  
*Regeneración*, 28 de enero de 1911.



## 18 de marzo de 1911\*

Plan Político Social: proclamado por los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal

Considerando que la situación que pesa sobre los mexicanos es verdaderamente aflicta, debido a los gobernantes que hoy suspenden las garantías individuales, sólo para derramar a torrentes la sangre de los mexicanos dignos, no bastándoles para sofocar el actual movimiento revolucionario, a que han dado lugar con sus incesantes abusos, haber suprimido la prensa independiente, cerrado clubes, prohibido toda manifestación reveladora de la opinión pública y llenado las cárceles, sin respetar ni a las mujeres, de ciudadanos enemigos de la tiranía;

Considerando que estos gobernantes se entronizaron, en un principio, por medio del engaño, pues proclamaron, para ello, lo mismo que hoy combaten: “Sufragio Efectivo y No Reelección” y establecieron, en lugar de estos principios a que debieron el triunfo, la más absoluta, la más abusiva, la más sangrienta de las dictaduras, siendo por lo mismo reos de estafa, respecto de los puestos que ocupan, de traición a sus propias doctrinas y de abuso de poder unidos al fraude en las pasadas elecciones.

Considerando que en nuestro ser político y social es preciso llevar a cabo ciertas reposiciones y reformas, exigidas por las necesidades de la generación contemporánea, las cuales son imposibles de realizar bajo el régimen de un gobierno dictatorial y plutócrata, como el que tenemos;

Considerando, en fin, que el pueblo es el SOBERANO ÚNICO y el SUPREMO LEGISLADOR, pues todo el que expide leyes o gobierna en algún sentido es porque ha recibido del pueblo el poder para ello, nos hemos reunido varios grupos, cuyo número pasa de 10,000 de esa gran colectividad, pertenecientes a los Estados de Guerrero, de Tlaxcala, de Michoacán, de Campeche, de Puebla y el Distrito Federal, los cuales, por medio de nuestros representantes, cuyos nombres no se expresan por ahora, en atención a que NO TENEMOS GARANTÍAS, proclamamos el siguiente plan, invitando a todos nuestros conciudadanos para que le adopten, por convenir así a las necesidades de la Nación y a una época de regeneración y reforma:

- I. Se desconoce al Presidente y Vicepresidente de la República, a los senadores y diputados, así como a todos los demás empleados que son electos por el voto popular en virtud de las omisiones, fraudes y presiones que tuvieron lugar en las elecciones pasadas;

\* Fuente: *Planes políticos y otros documentos*. Prólogo de Manuel González Ramírez, México, FCE, 1954, pp. 68-70. Fuentes para la historia de la Revolución Mexicana No. 1.

Documento tomado de: *Emiliano Zapata y el Agrarismo en México*. Gral. Gildardo Magaña, México, Editorial Ruta, 1951, tomo I. Fuente: Manuel González Ramírez, pp. 106-108.

- II. El general Díaz con sus ministros, Miguel Macedo, que desempeña el puesto de Subsecretario de Gobernación, los miembros de las comisiones unidas que votaron por la SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS, los jueces que, teniendo a su cargo los procesos de los llamados reos políticos, han violado la Ley por obedecer una consigna o han, por lo mismo, retardado una sentencia justa, LOS TRAI-  
DORES A LA CAUSA Y TODOS LOS JEFES DEL EJÉRCITO QUEDAN FUERA DE LA LEY; SE  
LES JUZGARÁ SEGÚN LAS DISPOSICIONES QUE ELLOS HAN TOMADO RESPECTO DE LOS  
INSURRECTOS;
- III. Se reconoce, como Presidente provisional y jefe supremo de la revolución, al  
señor Francisco I. Madero;
- IV. Se proclama, como Ley suprema, la Constitución de 1857, el Voto libre y la No  
Reelección;
- V. Se reformará la Ley de Imprenta, de un modo claro y preciso, determinando los  
casos en que una persona puede quejarse justamente de difamación, así como  
también los casos en que es un delito trastornar el orden público, atendiendo a  
las causas y fines del hecho, para castigar debidamente al culpable, si el trastorno  
mencionado constituye efectivamente un delito;
- V. SE REORGANIZARÁN LAS MUNICIPALIDADES SUPRIMIDAS;
- VII. QUEDA ABOLIDA LA CENTRALIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA, ESTABLECIENDO, EN SU LUGAR,  
LA FEDERACIÓN DE LA MISMA;
- VIII. Se protegerá en todo sentido a la raza indígena, procurando por todos los medios  
su dignificación y su prosperidad;
- IX. TODAS LAS PROPIEDADES QUE HAN SIDO USURPADAS PARA DARLAS A LOS FAVORECIDOS  
POR LA ACTUAL ADMINISTRACIÓN SERÁN DEVUELTAS A SUS ANTIGUOS DUEÑOS;
- X. SE AUMENTARÁN LOS JORNALES A LOS TRABAJADORES DE AMBOS SEXOS, tanto del campo  
como de la ciudad, EN RELACIÓN CON LOS RENDIMIENTOS DEL CAPITAL, para cuyo  
fin se nombrarán comisiones de personas competentes para el caso, las cuales  
dictaminarán, en vista de los datos que necesiten para esto;
- XI. LAS HORAS DE TRABAJO NO SERÁN MENOS DE OCHO HORAS NI PASARÁN DE NUEVE;
- XII. LAS EMPRESAS EXTRANJERAS establecidas en la República EMPLEARÁN EN SUS TRA-  
BAJOS LA MITAD CUANDO MENOS DE NACIONALES MEXICANOS, tanto en los puestos  
subalternos como en los superiores, con los mismos sueldos, consideraciones y  
prerrogativas que concedan a sus compatriotas;
- XIII. Inmediatamente que las circunstancias lo permitan, se revisará el valor de las  
fincas urbanas, a fin de establecer la equidad en los alquileres, evitando así que  
los pobres paguen una renta más crecida, relativamente al capital que estas fincas  
representan, a reserva de realizar trabajos posteriores para la construcción de  
habitaciones higiénicas y cómodas, pagaderas en largos plazos para las clases  
obreras;
- XIV. TODOS LOS PROPIETARIOS QUE TENGAN MÁS TERRENOS DE LOS QUE PUEDAN O QUIERAN  
CULTIVAR, ESTÁN OBLIGADOS A DAR LOS TERRENOS INCULTOS A LOS QUE LOS SOLICITEN,

teniendo, por su parte, derecho al rédito de un 6 por ciento anual, correspondiente al valor fiscal del terreno;

- XV. Quedan abolidos los monopolios de cualquiera clase que sean.

*¡Abajo la Dictadura! Voto Libre y No Reección.*

Sierra de Guerrero. Marzo 18 de 1911.

LOS REPRESENTANTES





## 28 de noviembre de 1911\*

### Plan de Ayala

Plan libertador de los hijos del Estado de Morelos, afiliados al Ejército Insurgente que defiende el cumplimiento del Plan de San Luis Potosí, con las reformas que ha creído conveniente aumentar en beneficio de la Patria Mexicana.

Los que suscribimos, constituidos en junta Revolucionaria, para sostener y llevar a cabo las promesas que hizo la Revolución de 20 de noviembre de 1910 próximo pasado, declaramos solemnemente ante la faz del mundo civilizado que nos juzga y ante la nación a que pertenecemos y amamos, los principios que hemos formulado para acabar con la tiranía que nos oprime y redimir a la Patria de las dictaduras que se nos imponen, las cuales quedan determinadas en el siguiente Plan:

*1º.* Teniendo en consideración que el pueblo mexicano acaudillado por don Francisco

I. Madero fue a derramar su sangre para reconquistar sus libertades y reivindicar sus derechos conculcados y no para que un hombre se adueñara del poder violando los sagrados principios que juró defender bajo el lema de “Sufragio Efectivo, No Reelección”, ultrajando la fe, la causa, la justicia y las libertades del pueblo; teniendo en consideración que ese hombre a que nos referimos es don Francisco I. Madero, el mismo que inició la precitada Revolución, el cual impuso por norma su voluntad e influencia al Gobierno Provisional del ex Presidente de la República, licenciado don Francisco L. de la Barra, por haberlo aclamado el pueblo su Libertador, causando con este hecho reiterados derramamientos de sangre y multiplicadas desgracias a la Patria de una manera solapada y ridícula, no teniendo otras miras que el satisfacer sus ambiciones personales, sus desmedidos instintos de tirano y su profundo desacato al cumplimiento de las leyes preexistentes, emanadas del inmortal Código de 57, escrito con la sangre de los revolucionarios de Ayutla; teniendo en consideración que el llamado jefe de la Revolución Libertadora de México, don Francisco I. Madero, no llevó a feliz término la Revolución que tan gloriosamente inició con el apoyo de Dios y del pueblo, puesto que dejó en pie la mayoría de poderes gubernativos y elementos corrompidos de opresión del gobierno dictatorial de Porfirio Díaz, que no son ni pueden ser en manera alguna la legítima representación de la Soberanía Nacional, y que por ser acérrimos adversarios nuestros y de los principios que hasta hoy defendemos está provocando el malestar del país y abriendo nuevas heridas al seno de la Patria para darle a beber su propia sangre; teniendo en consideración que el supradicho señor Francisco I. Madero,

\* Documentos para la historia del México independiente, 1808-1938, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010.

actual Presidente de la República, tras de eludir el cumplimiento de las promesas que hizo a la nación en el Plan de San Luis Potosí, ciñendo las precitadas promesas a los convenios de Ciudad Juárez, ya nulificando, encarcelando, persiguiendo o matando a los elementos revolucionarios que le ayudaron a que ocupara el alto puesto de Presidente de la República por medio de sus falsas promesas y numerosas intrigas a la nación; teniendo en consideración que el tantas veces repetido don Francisco I. Madero ha tratado de acallar con la fuerza bruta de las bayonetas y de ahogar en sangre a los pueblos que le piden, solicitan o exigen el cumplimiento de sus promesas a la Revolución, llamándoles bandidos y rebeldes, condenándolos a una guerra de exterminio, sin concederles ni otorgarles ninguna de las garantías que prescriben la razón, la justicia y la ley.

Teniendo en consideración que el Presidente de la República señor don Francisco I. Madero ha hecho del Sufragio Efectivo una sangrienta burla al pueblo, ya imponiendo contra la voluntad del mismo pueblo en la Vicepresidencia de la República al licenciado José María Pino Suárez, ya a los Gobernadores de los Estados designados por él, como el llamado general Ambrosio Figueroa, verdugo y tirano del pueblo de Morelos, ya entrando en contubernio escandaloso con el partido científico, hacendados feudales y caciques opresores, enemigos de la Revolución proclamada por él, a fin de forjar nuevas cadenas y de seguir el molde de una nueva dictadura más oprobiosa y más terrible que la de Porfirio Díaz; pues ha sido claro y patente que ha ultrajado la soberanía de los Estados, conculcando las leyes sin ningún respeto a vidas e intereses, como ha sucedido en el Estado de Morelos y otros, conduciéndonos a la más horrorosa anarquía que registra la historia contemporánea; por estas consideraciones declaramos al susodicho Francisco I. Madero, inepto para realizar las promesas de la revolución de que fue autor, por haber traicionado los principios con los cuales burló la fe del pueblo y pudo haber escalado el poder, incapaz para gobernar por no tener ningún respeto a la ley y a la justicia de los pueblos y traidor a la Patria por estar humillando a sangre y fuego a los mexicanos que desean sus libertades, por complacer a los científicos, hacendados y caciques que nos esclavizan, y desde hoy comenzaremos a continuar la revolución principiada por él, hasta conseguir el derrocamiento de los poderes dictatoriales que existen.

2º. Se desconoce como Jefe de la Revolución al C. Francisco I. Madero y como Presidente de la República, por las razones que antes se expresan, procurando el derrocamiento de este funcionario.

3º. Se reconoce como Jefe de la Revolución Libertadora al ilustre general Pascual Orozco, segundo del caudillo don Francisco I. Madero, y en caso de que no acepte este delicado puesto, se reconocerá como Jefe de la Revolución al C. general Emiliano Zapata.

4º. La Junta Revolucionaria del Estado de Morelos manifiesta a la nación bajo formal protesta:

Que hace suyo el Plan de San Luis Potosí con las adiciones que a continuación se expresan en beneficio de los pueblos oprimidos y se hará defensora de los principios que defiende hasta vencer o morir.

5º. La Junta Revolucionaria del Estado de Morelos no admitirá transacciones ni componendas políticas hasta no conseguir el derrocamiento de los elementos dictato-

- riales de Porfirio Díaz y don Francisco I. Madero, pues la nación está cansada de hombres falaces y traidores que hacen promesas como libertadores pero que, al llegar al poder, se olvidan de ellas y se constituyen en tiranos.
- 6°. Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a estas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.
  - 7°. En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.
  - 8°. Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan se nacionalizarán sus bienes, y las dos terceras partes que a ellos les correspondan se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha por este Plan.
  - 9°. Para ajustar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados, se aplicarán leyes de desamortización y nacionalización según convenga, pues de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor por el inmortal Juárez a los bienes eclesiásticos, que escarmentaron a los déspotas y conservadores que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y del retroceso.
  - 10°. Los jefes militares insurgentes de la República que se levantaron con las armas en la mano, a la voz de don Francisco I. Madero, para defender el Plan de San Luis Potosí, y que ahora se opongan con fuerza armada al presente Plan, se juzgarán traidores a la causa que defendieron y a la Patria, puesto que en la actualidad muchos de ellos, por complacer a los tiranos, por un puñado de monedas, o por cohecho o soborno, están derramando la sangre de sus hermanos que reclaman el cumplimiento de las promesas que hizo a la nación don Francisco I. Madero.
  - 11°. Los gastos de guerra serán tomados conforme a lo que prescribe el Artículo XI del Plan de San Luis Potosí, y todos los procedimientos empleados en la Revolución que emprendemos serán conforme a las instrucciones mismas que determine el mencionado Plan.
  - 12°. Una vez triunfante la Revolución que hemos llevado a la vía de la realidad, una junta de los principales jefes revolucionarios de los distintos Estados nombrará o designará un Presidente Interino de la República, quien convocará a elecciones

- para la nueva formación del Congreso de la Unión y éste, a su vez, convocará a elecciones para la organización de los demás poderes federales.
- 13°. Los principales jefes revolucionarios de cada Estado, en junta, designarán al Gobernador Provisional del Estado a que correspondan y este elevado funcionario convocará a elecciones para la debida organización de los poderes públicos, con el objeto de evitar consignas forzadas que labran la desdicha de los pueblos como la tan conocida consigna de Ambrosio Figueroa, en el Estado de Morelos, y otros que nos conducen a conflictos sangrientos sostenidos por el capricho del dictador Madero y el círculo de científicos y hacendados que lo han sugestionado.
- 14°. Si el Presidente Madero y demás elementos dictatoriales del antiguo régimen desean evitar las inmensas desgracias que afligen a la Patria, que hagan inmediata renuncia de los puestos que ocupan, y con eso en algo restañarán las grandes heridas que han abierto al seno de la Patria; pues, de no hacerlo así, sobre sus cabezas caerá la sangre derramada de nuestros hermanos.
- 15°. Mexicanos: considerad que la astucia y la mala fe de un hombre está derramando sangre de una manera escandalosa por ser incapaz para gobernar; considerad que su sistema de gobierno está agarrotando a la Patria y hollando con la fuerza bruta de las bayonetas nuestras instituciones; y así como nuestras armas las levantamos para elevarlo al poder, ahora las volveremos contra él por haber faltado a sus compromisos con el pueblo mexicano y haber traicionado a la Revolución iniciada por él; no somos personalistas, somos partidarios de los principios y no de los hombres. Pueblo mexicano: apoyad con las armas en la mano este Plan y haréis la prosperidad y bienestar de la Patria.

*Justicia y Ley.*  
Ayala, Nov. 28-1911.

General Emiliano Zapata. General Otilio E. Montaña. General José Trinidad Ruiz. General Eufemio Zapata. General Jesús Morales. General Próculo Capistrán. General Francisco Mendoza.

Coroneles: *Amador Salazar. Agustín Cázares. Rafael Sánchez. Cristóbal Domínguez. Fermín Omaña. Pedro Salazar. Emigdio L. Marmolejo. Pioquinto Galis. Manuel Vergara. Santiago Aguilar. Clotilde Sosa. Julio Tapia. Felipe Vaquero. Jesús Sánchez. José Ortega. Gonzalo Aldape. Alfonso Morales.*

Capitanes: *Manuel Hernández. Feliciano Domínguez. José Pineda. Ambrosio López. Apolinar Adorno. Porfirio Cázares. Antonio Gutiérrez. Odilón Neri. Arturo Pérez. Agustín Ortiz. Pedro Valbuena Huertero. Catarino Vergara. Margarita Camacho. Serafín Rivera. Teófilo Galindo. Felipe Torres. Simón Guevara. Avelino Cortés. José María Carrillo. Jesús Escamilla. Florentino Osorio. Camerino Menchaca. Juan Esteves. Francisco Mercado. Sotero Guzmán. Melesio Rodríguez. Gregorio García. José Villanueva. L. Franco. J. Estudillo. F. Galarza. O. González. F. Caspeta. P. Campos.*  
Teniente: *Alberto Blumenkron.*

26 de marzo de 1913\*

Plan de Guadalupe

### Manifiesto a la Nación

Considerando que el general Victoriano Huerta, a quien el Presidente Constitucional don Francisco I. Madero había confiado la defensa de las instituciones y legalidad de su Gobierno, al unirse a los enemigos rebelados en contra de ese mismo Gobierno, para restaurar la última dictadura, cometió el delito de traición para escalar el poder, aprehendiendo a los C.C. Presidente y Vicepresidente, así como a sus Ministros, exigiéndoles por medios violentos las renunciaciones de sus puestos, lo cual está comprobado por los mensajes que el mismo general Huerta dirigió a los Gobernadores de los Estados comunicándoles tener presos a los Supremos Magistrados de la Nación y su Gabinete. Considerando que los Poderes Legislativo y Judicial han reconocido y amparado en contra de las leyes y preceptos constitucionales al general Victoriano Huerta y sus ilegales y antipatrióticos procedimientos, y considerando, por último, que algunos Gobiernos de los Estados de la Unión han reconocido al Gobierno ilegítimo impuesto por la parte del Ejército que consumó la traición, mandado por el mismo general Huerta, a pesar de haber violado la soberanía de esos Estados, cuyos Gobernadores debieron ser los primeros en desconocerlo, los suscritos, Jefes y Oficiales con mando de fuerzas constitucionalistas, hemos acordado y sostendremos con las armas el siguiente:

#### *Plan*

- 1º. Se desconoce al general Victoriano Huerta como Presidente de la República.
- 2º. Se desconocen también a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación.
- 3º. Se desconocen a los Gobiernos de los Estados que aún reconozcan a los Poderes Federales que forman la actual Administración, treinta días después de la publicación de este Plan.
- 4º. Para la organización del Ejército encargado de hacer cumplir nuestros propósitos, nombramos como Primer jefe del Ejército que se denominará “Constitucionalista”

\* Documento original ubicado en Secretaría de Cultura-INAH-Méx.

Reproducción autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Transcripción: *Documentos para la historia del México Independiente*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010. Museo Casa Carranza, INAH.

- lista” al ciudadano Venustiano Carranza, Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila.
- 5°. Al ocupar el Ejército Constitucionalista la Ciudad de México se encargará interinamente del Poder Ejecutivo el ciudadano Venustiano Carranza, o quien lo hubiere substituido en el mando.
  - 6°. El Presidente Interino de la República convocará a elecciones generales, tan luego como se haya consolidado la paz, entregando el Poder al ciudadano que hubiere sido electo.
  - 7°. El ciudadano que funja como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista en los Estados cuyos Gobiernos hubieren reconocido al de Huerta asumirá el cargo de Gobernador Provisional y convocará a elecciones locales, después que hayan tomado posesión de sus cargos los ciudadanos que hubiesen sido electos para desempeñar los altos Poderes de la Federación, como lo previene la base anterior.

Firmado en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila,  
a los 26 días de marzo de 1913.

Teniente Coronel, Jefe del Estado Mayor, *Jacinto B. Treviño*; Teniente Coronel del Primer Regimiento, “Libres del Norte”, *Lucio Blanco*; Teniente Coronel del Segundo Regimiento, “Libres del Norte”, *Francisco Sánchez Herrera*; Teniente Coronel del 38° Regimiento, *Agustín Millán*; Teniente Coronel del 38° Regimiento, *Antonio Portas*; Teniente Coronel del “Primer Cuerpo Regional”, *Cesáreo Castro*; Mayor, Jefe del Cuerpo de “Carabineros de Coahuila”, *Cayetano Ramos Cadelo*; Mayor, Jefe del Regimiento “Morelos”, *Alfredo Ricaut*; Mayor Médico del Estado Mayor, Doctor *Daniel Ríos Zertuche*; Mayor *Pedro Vázquez*; Mayor *Juan Castro*; Mayor del E. M., *Aldo Baroni*; Mayor del 38° Regimiento, *Adalberto Palacios*; Mayor *Tieso González*; Mayor *Adolfo Palacios*; Capitán Primero, *Ramón Caracas*; Capitán Primero, Secretario Particular del Gobernador de Coahuila, *Alfredo Breceda*; Capitán Primero *Feliciano Menchaca*; Capitán Primero *Santos Dávila Arizpe*; Capitán Primero *F. Garza Linares*; Capitán Primero *Guadalupe Sánchez*; Capitán Primero *F. Candez Castro*; Capitán Primero *F. Cantú*; Capitán Primero de Estado Mayor, *Rafael Saldaña Galván*; Capitán Primero de Estado Mayor, *Francisco J. Múgica*; Capitán Primero *Gustavo Elizondo*; Capitán Segundo *Nemesio Calvillo*; Capitán Segundo *Armando Garza Linares*; Capitán Segundo, *Camilo Fernández*; Capitán Segundo, *Juan Francisco Gutiérrez*; Capitán Segundo *Manuel Charles*; Capitán Segundo, *Rómulo Zertuche*; Capitán Segundo, *Carlos Osuna*; Capitán Segundo *Antonio Vila*; Capitán Segundo *José Cabrera*; Capitán Segundo *Manuel H. Morales*; Teniente *Manuel M. González*; Teniente *B. Blanco*; Teniente de Estado Mayor *Juan Dávila*; Teniente de Estado Mayor *Lucio Dávila*; Teniente de Estado Mayor *Francisco Destenave*; Teniente de Estado Mayor *Andrés Saucedo*; Teniente *Jesús R. Cantú*; Teniente *José de la Garza*; Teniente *Francisco A. Flores*; Teniente *Jesús González Morín*; Teniente *José E. Castro*; Teniente *Alejandro Garza*; Teniente *José N. Gómez*; Teniente *Pedro A. López*; Teniente *Baltasar M. González*; Teniente *Benjamín Garza*; Teniente *Cenobio López*; Teniente *Venancio López*; Teniente *Petronilo A. López*; Teniente *Ruperto Boone*; Teniente

*Ramón J. Pérez; Teniente Álvaro Rábago; Teniente José María Gámez; Subteniente Luis Reyes; Subteniente Luz Menchaca; Subteniente Rafael Limón; Subteniente Reyes Castañeda; Subteniente Francisco Ibarra; Subteniente Francisco Aguirre; Subteniente Pablo Aguilar; Subteniente A. Cantú; Subteniente A. Torres; Subteniente Luis Martínez; Subteniente A. Amezcua; Subteniente Salomé Hernández.*

Los que subscribimos, Jefes y Oficiales de guarnición en esta plaza, nos adherimos y secundamos en todas sus partes el Plan firmado en la Hacienda de Guadalupe, Coah., el 26 de los corrientes.

Piedras Negras, Coah., marzo 27 de 1913.

Jefe de las armas, *Gabriel Calzada*; Jefe de las armas de Allende, *A. Barrera*; Jefe del Cuerpo de Carabineros del Río Grande, *Mayor R. E. Múzquiz*; Mayor del Cuerpo de A. del D. de Río Grande, *Mayor Dolores Torres*; Capitán 1º *Manuel B. Botello*; Capitán 2º *I. Zamarripa*; Capitán 2º *Julián Cárdenas*; Capitán 1º del Batallón “Leales de Coahuila”, *Feliciano Mendoza*, *Teniente J. Flores Santos*; *Teniente Adolfo Treviño*; *Subteniente Juan G. González*; Capitán 2º *Federico Garduño*; *Subteniente A. Lozano Treviño*.

Los Jefes y Oficiales en el campo de operaciones de Monclova se adhieren y secundan el Plan firmado el día de ayer en la Hacienda de Guadalupe. *Mayor Teodoro Elizondo*, Capitán 1º *Ramón Arévalo*, Capitán 2º *Francisco Garza Linares*, Capitán 2º *F. G. Galarza*, Capitán 2º *Miguel Ruiz*.



30 de mayo de 1913\*

Reformas al Plan de Ayala

PRIMERO. Se reforma el artículo primero de este plan en los términos que en seguida se expresan:

*Artículo 1º.* Son aplicables, en lo conducente, los conceptos contenidos en este artículo AL USURPADOR DEL PODER PÚBLICO, GENERAL VICTORIANO HUERTA, cuya presencia en la Presidencia de la República acentúa cada día más y más su carácter contrastable con todo lo que significa ley, la justicia, el derecho y la moral, hasta el grado de reputársele mucho peor que Madero; y en consecuencia la revolución continuará hasta obtener el derrocamiento del pseudo mandatario, por exigirlo la conveniencia pública nacional, de entero acuerdo con los principios consagrados en este Plan; principios que la misma revolución está dispuesta a sostener con la misma entereza y magnanimidad con que lo ha hecho hasta la fecha, basada en la confianza que le inspira la voluntad suprema nacional.

SEGUNDO. Se reforma el artículo tercero de este Plan, en los términos siguientes:

*Artículo 3º.* Se declara indigno al general Pascual Orozco del honor que se le había conferido por los elementos de la revolución del Sur y del Centro, en el artículo de referencia; puesto que POR SUS INTELIGENCIAS Y COMPONENTAS EN EL ILÍCITO, NEFASTO, PSEUDOGOBIERNO DE HUERTA, ha decaído de la estimación de sus conciudadanos, hasta el grado de quedar en condiciones de un cero social, esto es, sin significación alguna aceptable; como traidor que es a los principios juramentados.

Queda, en consecuencia, reconocido como jefe de la Revolución de los principios condensados en este Plan el caudillo del Ejército Libertador Centro-Suriano general Emiliano Zapata.

Campamento Revolucionario en Morelos, mayo 30 de 1913.

El general en Jefe, *Emiliano Zapata*, rúbrica. Generales: *ingeniero Ángel Barrios, Otilio E. Montaña, Eufemio Zapata, Genovevo de la O., Felipe Neri, Cándido Navarro, Francisco V. Pacheco, Francisco Mendoza, Julio A. Gómez, Amador Salazar, Jesús Castrián, Mucio Bravo, Lorenzo Vázquez, Bonifacio García*, rúbricas. Coroneles: *Aurelio*

\* Fuente: *Planes políticos y otros documentos*. Prólogo de Manuel González Ramírez, México, FCE, 1954, pp. 84-85. Fuentes para la historia de la Revolución Mexicana No. 1.



*Bonilla, Ricardo Torres Cano, José Alfaro, José Hernández, Camilo Duarte, Francisco Alarcón, Francisco A. García, Emigdio H. Castrejón, Jesús S. Leyva, Alberto Estrada, Modesto Rangel, rúbricas. Teniente Coronel: Trinidad A. Paniagua, rúbrica. Secretario, M. Palafox, rúbricas.*

Es copia auténtica de su original y la certifico:

*Emiliano Zapata, rúbrica.*



19 de junio de 1914\*

Ratificación al Plan de Ayala, San Pablo Oxtotepec

Los suscritos, jefes y oficiales del Ejército Libertador que lucha por el cumplimiento del Plan de Ayala, adicionado al de San Luis.

CONSIDERANDO: que en estos momentos en que el triunfo de la causa del pueblo es ya un hecho próximo e inevitable, *precisa ratificar los principios que forman el alma de la Revolución y proclamarlos una vez más ante la Nación*, para que todos los mexicanos conozcan los propósitos de nuestros hermanos levantados en armas.

CONSIDERANDO: que si bien esos propósitos están claramente consignados en el Plan de Ayala, estandarte y guía de la Revolución, hace falta aplicar aquellos principios a la nueva situación creada por el derrocamiento del maderismo y la implantación de la dictadura huertista, toda vez que el Plan de Ayala, por razones de la época en que fue expedido, no pudo referirse sino al régimen creado por el general Díaz y a su inmediata continuación, el gobierno maderista, que sólo fue la parodia de la burda falsificación de aquél.

CONSIDERANDO: que si los revolucionarios no estuvimos ni pudimos estar conformes con los procedimientos dictatoriales del maderismo y con las torpes tendencias de éste, que sin escrúpulo abrazó el partido de los poderosos y engañó cruelmente a la gran multitud de los campesinos, a cuyo esfuerzo debió el triunfo, tampoco hemos podido tolerar, y con mayor razón hemos rechazado, la imposición de un régimen exclusivamente militar basado en la traición y el asesinato, cuya única razón ha sido el furioso deseo de reacción que anima a las clases conservadoras, las cuales, no satisfechas con las tímidas concesiones y vergonzosas componendas del maderismo, derrocaron a éste con el propósito bien claro de substituirlo por un orden de cosas ya sin compromiso alguno con el pueblo, y sin el pudor que a todo gobierno revolucionario impone su propio origen, ahogase para siempre las aspiraciones de los trabajadores y les hiciese perder toda esperanza de recobrar las tierras y las libertades a que tienen indiscutible derecho.

CONSIDERANDO: que ante la dolorosa experiencia del maderismo, que defraudó las mejores esperanzas, es oportuno, es urgente, hacer constar a la faz de la República que la Revolución de 1910, sostenida con grandes sacrificios en las montañas del Sur y en las vastas llanuras del Norte, *lucha por nobles y levantados principios, busca, primero que nada, el mejoramiento económico de la gran mayoría de los mexicanos,*

\* Fuente: *Planes políticos y otros documentos*. Prólogo de Manuel González Ramírez, México, FCE, 1954, pp. 86-89. Fuentes para la historia de la Revolución Mexicana No. 1.

*y está muy lejos de combatir con el objeto de saciar vulgares ambiciones políticas o determinados apetitos de venganza.*

CONSIDERANDO: que la Revolución debe proclamar altamente que sus propósitos son en favor, *no de un pequeño grupo de políticos ansiosos de poder*, SINO EN BENEFICIO DE LA GRAN MASA DE LOS OPRIMIDOS Y QUE, POR TANTO, SE OPONE Y SE OPONDRÁ SIEMPRE A LA INFAME PRETENSÓN DE REDUCIRLO TODO A UN SIMPLE CAMBIO EN EL PERSONAL DE LOS GOBERNANTES, *del que ninguna ventaja sólida, ninguna mejoría positiva, ningún aumento de bienestar ha resultado ni resultará nunca a la inmensa multitud* de los que sufren.

CONSIDERANDO: que la única bandera honrada de la Revolución ha sido y sigue siendo la del Plan de Ayala, complemento y aclaración indispensable del Plan de San Luis Potosí, pues sólo aquel Plan consigna principios, condensa con claridad los anhelos populares y *traduce en fórmulas precisas las NECESIDADES ECONÓMICAS Y MATERIALES DEL PUEBLO MEXICANO, para lo cual huye de toda vaguedad engañosa*, de toda reticencia culpable y de esa clase de escarceos propios de los políticos profesionales, hábiles siempre para seducir a las muchedumbres con grandes palabras, vacías de todo sentido y de tal modo elásticas, que jamás comprometen a nada y siempre permiten ser eludidas.

CONSIDERANDO: que el Plan de Ayala no sólo es la expresión genuina de los más vivos deseos del pueblo mexicano, sino que ha sido aceptado, expresa o tácitamente, por la casi totalidad de los revolucionarios de la República, como lo comprueban las cartas y documentos que obran en el archivo del Cuartel General de la Revolución.

CONSIDERANDO: que sería criminal apartarse a última hora de los principios para ir, una vez más, en pos de las personalidades y de las mezquinas ambiciones de mando.

CONSIDERANDO: que la reciente renuncia de Victoriano Huerta no puede modificar en manera alguna la actitud de los revolucionarios, toda vez que el presidente usurpador, en vez de entregar a la Revolución los Poderes Públicos, sólo ha pretendido asegurar la continuación del régimen por él establecido al imponer en la presidencia, por un acto de su voluntad autócrata, al licenciado Francisco Carbajal, persona de reconocida filiación científica y que registra en su obscura vida política el hecho, por nadie olvidado, de haber sido uno de los principales instigadores de los funestos Tratados de Ciudad Juárez, lo que lo acredita como enemigo de la causa revolucionaria.

CONSIDERANDO: que la Revolución no puede reconocer otro Presidente Provisional que el que se nombre por los jefes revolucionarios de las diversas regiones del país en la forma establecida por el artículo 12 del Plan de Ayala, sin que pueda transigir en forma alguna con un presidente impuesto por el usurpador Victoriano Huerta ni con las espurias cámaras legislativas nombradas por éste.

CONSIDERANDO: que por razón de la debilidad del Gobierno y la completa desmoralización de sus partidarios, así como por el incontenible empuje de la Revolución, el triunfo de ésta es únicamente cuestión de días, y precisamente por esto es hoy más necesario que nunca reafirmar las promesas y exigir las reivindicaciones, los suscritos cumplen con su deber de lealtad hacia la República al hacer las siguientes declaraciones, que se obligan a sostener con el esfuerzo de su brazo, si es preciso aun a costa de su sangre y de su vida.

PRIMERA. La Revolución ratifica todos y cada uno de los principios consignados en el Plan de Ayala y declara solemnemente que no cesará en sus esfuerzos sino hasta conseguir que aquéllos, EN LA PARTE RELATIVA A LA CUESTIÓN AGRARIA, QUEDEN ELEVADOS AL RANGO DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.

SEGUNDA. De conformidad con el Artículo 3º del Plan de Ayala, y en vista de que el ex general Pascual Orozco, que allí se reconocía como jefe de la Revolución, ha traicionado villanamente a ésta, se declara que asume en su lugar la jefatura de la Revolución el C. Gral. EMILIANO ZAPATA, a quien el referido artículo 3º designa para ese alto cargo, en defecto del citado ex general Orozco.

TERCERA. La Revolución hace constar que no considerará concluida su obra sino hasta que, derrocada la administración actual y eliminados de todo participio en el poder los servidores del huertismo y las demás personalidades del antiguo régimen, se establezca un Gobierno compuesto de hombres adictos al Plan de Ayala que lleven desde luego a la práctica las reformas agrarias, así como los demás principios y promesas incluidos en el referido Plan de Ayala, adicionado al de San Luis.

Los suscritos invitan cordialmente a todos aquellos compañeros revolucionarios que por encontrarse a gran distancia no se hayan aún expresamente adherido al Plan de Ayala, a que desde luego firmen su adhesión a él, para que la protesta de su eficaz cumplimiento sirva de garantía al pueblo luchador y a la nación entera, que vigila y juzga nuestros actos.

*Reforma, Libertad, Justicia y Ley.*

Campamento revolucionario  
en San Pablo Oxtotepec, 19 de junio de 1914.

Generales: *Eufemio Zapata, Francisco V. Pacheco, Genovevo de la O., Amador Salazar, Ignacio Maya, Francisco Mendoza, Pedro Saavedra, Aurelio Bonilla, Jesús H. Salgado, Julián Blanco, Julio A. Gómez, Otilio E. Montaña, Jesús Capistrán, Francisco M. Castro, S. Crispín Galeana, Fortino Ayaquica, Francisco A. García, ingeniero Ángel Barrios, Enrique Villa, Heliodoro Castillo, Antonio Barona, Juan M. Banderas, Bonifacio García, Encarnación Díaz, licenciado Antonio Díaz Soto y Gama, Reynaldo Lecona.* Coroneles: *Santiago Orozco, Jenaro Amezcua, José Hernández, Agustín Cortés, Trinidad A. Panigua, Everardo González, Vicente Rojas.*



8 de julio de 1914\*

Pacto de Torreón. Torreón, Coahuila

### Reformas al Plan de Guadalupe

En la ciudad de Torreón, Estado de Coahuila de Zaragoza, a las diez de la mañana del día cuatro de julio de mil novecientos catorce, a iniciativa de los ciudadanos jefes de la División del Norte, se reunieron en la parte alta del edificio del Banco de Coahuila, situado en las calles de Zamora, número cuatrocientos veintitrés, los señores general José Isabel Robles, doctor Miguel Silva, ingeniero Manuel Bonilla y coronel Roque González Garza, los tres primeros, delegados de la División del Norte, y el último, como secretario de estos señores delegados, y los señores generales Antonio I. Villarreal, Cesáreo Castro y Luis Caballero, como representantes de la División del Noreste, siendo secretario de ellos el señor Ernesto Meade Fierro, con el objeto de zanjar las dificultades surgidas entre los jefes de la División del Norte y el ciudadano Primer jefe del Ejército Constitucionalista. Revisadas las credenciales extendidas por los ciudadanos generales de las dos mencionadas Divisiones, se procedió a elegir desde luego un presidente, habiendo resultado electo el doctor Miguel Silva. Abiertos los debates, y después de haber exhortado el presidente de la asamblea a los señores delegados para que en todas sus resoluciones sólo mirasen por el bien de la Patria, el señor ingeniero don Manuel Bonilla interrogó a los señores representantes de la División del Noreste para que explicaran cuáles eran sus facultades y si venían con la aquiescencia del señor Carranza. El señor general Antonio I. Villarreal contestó que, según se podía ver por las credenciales exhibidas, solamente venían en representación de los ciudadanos jefes de la División del Noreste. Acordóse después que los señores secretarios, durante las discusiones, tuvieran voz informativa. Acto continuo hizo uso de la palabra el señor ingeniero Manuel Bonilla, manifestando que la División del Norte no ha desconocido ni desconocerá al C. Venustiano Carranza como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista; que dicha División sólo desea que el jefe supremo ejerza su autoridad justificadamente y sin poner obstáculo alguno a las operaciones militares. El ciudadano delegado José Isabel Robles apoyó lo asentado anteriormente por el ingeniero Bonilla, agregando que era conveniente que el ciudadano general Francisco Villa continuara como jefe de la División del Norte. Como resultado de esta discusión tomáronse los acuerdos siguientes: *Primero*: La División del Norte reconoce como Primer Jefe del

\* Fuente: *Planes políticos y otros documentos*. Prólogo de Manuel González Ramírez, México, FCE, 1954, pp. 152-157. Fuentes para la historia de la Revolución Mexicana No. 1.

Ejército Constitucionalista al señor don Venustiano Carranza y solemnemente le reitera su adhesión. *Segundo*: El señor general don Francisco Villa continuará como jefe de la División del Norte. Para ilustrar el criterio de los señores delegados, la secretaría dio lectura a los mensajes y notas cambiadas entre el ciudadano Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y los señores generales de la División del Norte. Con esto terminó la sesión, habiéndose señalado las cuatro de la tarde de este mismo día para reanudarla.

Reunidos los señores delegados a la hora antes mencionada, el presidente preguntó a la asamblea si no había inconveniente en poner a discusión este punto: *Que a la División del Norte se le suministre todo lo necesario para continuar sin entorpecimiento alguno sus operaciones militares*. Después de una amplia discusión, y no habiendo llegado a ningún acuerdo, se suspendió la sesión para continuarla al día siguiente.

Reunidos a las diez de la mañana, desde luego continuó discutiéndose la proposición de que se hace mérito. Habiendo tomado parte en la discusión todos los señores delegados, se llegó a este acuerdo, el cual fue aprobado por unanimidad de votos: *Las Divisiones del Ejército Constitucionalista recibirán de la Primera Jefatura todos los elementos que necesiten para la pronta y buena marcha de las operaciones militares, dejando a la iniciativa de sus respectivos jefes libertad de acción en el orden administrativo y militar cuando las circunstancias así lo exijan; pero quedando obligados a dar cuenta de sus actos con la debida oportunidad para su ratificación o rectificación por parte de la Primera Jefatura*.

Con esto terminó la sesión de la mañana del día cinco de julio, habiéndose convocado para continuarla al día siguiente.

A las diez a. m. se abrió la sesión. Los señores delegados de la División del Norte, en concreto, hicieron la siguiente proposición: *Que el ciudadano Primer Jefe del Ejército Constitucionalista nombre un gabinete responsable, es decir, ministros con plena autoridad, indicados por los gobernadores, para el manejo de los negocios*. Los señores delegados de la División del Noreste hicieron varias objeciones a la proposición anterior, alegando, entre otras cosas, la libertad constitucional que tiene el Ejecutivo de la República para designar a sus ministros. Por las razones que se expusieron, los señores representantes de la División del Norte modificaron su proposición, presentándola en este sentido:

*Las Divisiones del Norte y Noreste se permiten presentar a la consideración del ciudadano Primer Jefe la siguiente lista de personas, entre las cuales estima que podrían designarse algunas para integrar la Junta Consultiva de Gobierno: señores Fernando Iglesias Calderón, licenciado Luis Cabrera, general Antonio I. Villarreal, doctor Miguel Silva, ingeniero Manuel Bonilla, ingeniero Alberto Pani, general Eduardo Hay, general Ignacio L. Pesqueira, licenciado Miguel Díaz Lombardo, licenciado José Vasconcelos, licenciado Miguel Alessio Robles y licenciado Federico González Garza*. Los señores Villarreal, Bonilla y Silva suplicaron atentamente fueran retirados sus nombres de la lista anterior, haciendo presentes diversos motivos. Los demás señores delegados expusieron que habiendo sido los ciudadanos generales de la División del Norte, y no los interesados mismos, los que habían indicado sus nombres, no se podía acceder a su solicitud. Por tal motivo, la lista de candidatos para integrar el Gabinete del ciudadano

Primer Jefe del Ejército Constitucionalista quedó aprobada tal como fue presentada a la consideración de la Asamblea.

A continuación se pasó a discutir las siguientes reformas al Plan de Guadalupe, propuestas por los delegados de la División del Norte.

*Segunda.* Que se reforme el Plan de Guadalupe en sus cláusulas sexta y séptima, como sigue:

*Sexta.* El Presidente Interino de la República convocará a elecciones generales, tan luego como se haya efectuado el triunfo de la Revolución, y entregará el poder al ciudadano que resulte electo.

*Séptima.* De igual manera, el primer jefe militar de cada Estado donde hubiere sido reconocido el gobierno de Huerta convocará a elecciones locales tan luego como triunfe la Revolución.

La misma delegación pidió que se adicione dicho Plan de la manera que sigue:

*Octava.* Ningún jefe constitucionalista figurará como candidato para Presidente o Vicepresidente de la República, en las elecciones de que trata la cláusula anterior.

*Novena.* Sin perjuicio de la convocatoria a que refiere el artículo sexto, se reunirá, al triunfo de la Revolución, una Convención donde se formulará el programa que deberá desarrollar el Gobierno que resulte electo.

*En esa Convención estarán representados a razón de uno por cada mil hombres.*

Al ser discutida la primera cláusula se expusieron por los señores delegados varias consideraciones de orden constitucional, militar y político, habiéndose llegado al acuerdo que en seguida se expresa:

*Al tomar posesión el ciudadano Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, conforme al Plan de Guadalupe, del cargo de Presidente Interino de la República, convocará a una Convención que tendrá por objeto discutir y fijar la fecha en que se verifiquen las elecciones, el programa de gobierno que deberán poner en práctica los funcionarios que resulten electos y los demás asuntos de interés general. La Convención quedará integrada por delegados del Ejército Constitucionalista nombrados en junta de jefes militares, a razón de un delegado por cada mil hombres de tropa. Cada delegado a la Convención acreditará su carácter por medio de una credencial, que será visada por el jefe de la División respectiva.*

Levantóse la sesión, citándose para reanudarla a las cuatro de la tarde, hora en que dio principio con la lectura de la proposición que en seguida se cita, presentada por los señores delegados de la División del Norte: “El Conflicto de Sonora debe ser resuelto por el Primer Jefe sin que se viole la soberanía del Estado y respetando la persona del gobernador constitucional, C. José Maytorena”. Habiéndola discutido de una manera detenida y amplia por todos los señores delegados, fue aprobada por unanimidad de votos, como en seguida se transcribe:

*SEXTA. En bien del triunfo de las armas revolucionarias y para calmar los ánimos en el Estado de Sonora, se sugiere respetuosamente al ciudadano Primer Jefe que obre de la manera que crea más conveniente para solucionar el conflicto que existe en dicho Estado, sin violar su soberanía ni atacar la persona del gobernador electo constitucionalmente, C. José María Maytorena. Se excitará al patriotismo del señor Maytorena para que se separe*

del puesto de Gobernador del Estado, si estima que de esa manera puede ponerse fin al conflicto interior, proponiendo una persona prestigiada, imparcial y constitucionalista, para que se encargue del Gobierno de Sonora y dé garantías al pueblo, cuyos sagrados intereses están en peligro. Con esto se dio por terminada la sesión.

Reanudada el martes, siete, a las diez de la mañana, los señores delegados de la División del Noreste suplicaron a la asamblea que tuviera a bien aprobar esta cláusula, que literalmente dice:

SÉPTIMA. *Es facultad exclusiva del ciudadano Primer Jefe el nombramiento y remoción de empleados de la Administración Federal en los Estados y Territorios dominados por las fuerzas constitucionalistas, asignándoles su jurisdicción y atribuciones.* Como las veces anteriores, el punto se discutió detenida y ampliamente, habiendo sido aprobada en la misma forma en que se presentó. A continuación, los propios señores delegados presentaron otra cláusula, que dice:

Las Divisiones del Norte y Noreste, comprendiendo que la actual es una lucha de los desheredados contra los poderosos, se comprometen a combatir hasta que desaparezca por completo el Ejército ex Federal, substituyéndolo por el Ejército Constitucionalista; a impulsar el régimen democrático en nuestro país; a castigar y someter al clero católico romano, que ostensiblemente se alió a Huerta, y a emancipar económicamente al proletariado, haciendo una distribución equitativa de las tierras y procurando el bienestar de los obreros. Puesta a discusión, los señores delegados de la División del Norte la aceptaron en principio, y con las adiciones y correcciones consiguientes, fue aprobada de esta manera.

OCTAVA. *Siendo la actual contienda una lucha de los desheredados contra los abusos de los poderosos, y comprendiendo que las causas de las desgracias que afligen al país emanan del pretorianismo, de la plutocracia y de la clerecía, las Divisiones del Norte y del Noreste se comprometen solemnemente a combatir hasta que desaparezca por completo el Ejército ex Federal, el que será substituido por el Ejército Constitucionalista; a implantar en nuestra nación el régimen democrático; a procurar el bienestar de los obreros; a emancipar económicamente a los campesinos, haciendo una distribución equitativa de las tierras o por otros medios que tiendan a la RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA AGRARIO, y a corregir, castigar y exigir las debidas responsabilidades a los miembros del clero católico romano que material e intelectualmente hayan ayudado al usurpador Victoriano Huerta.*

Con lo anterior, los señores delegados de la División del Norte dieron por terminadas las conferencias, habiendo aprobado por unanimidad de votos las cláusulas que se consignan en la presente acta, la cual se levantó por cuadruplicado y firmaron de conformidad en unión de los señores secretarios.

Constitución y Reformas. Torreón, Coahuila, julio 8 de 1914.

Antonio I. Villarreal. Miguel Silva. Manuel Bonilla. Cesáreo Castro. Luis Caballero. José Isabel Robles. E. Meade Fierro. R. González Garza.





12 de diciembre de 1914\*

Adiciones al Plan de Guadalupe y Decretos dictados conforme  
a las mismas, Veracruz

Secretaría de Gobernación

Venustiano Carranza, Primer jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la República Mexicana,

*Considerando:*

Que al verificarse, el 19 de febrero de 1913, la aprehensión del Presidente y Vicepresidente de la República por el ex general Victoriano Huerta, y usurpar éste el Poder Público de la Nación el día 20 del mismo mes, privando luego de la vida a los funcionarios legítimos, se interrumpió el orden constitucional, y quedó la República sin Gobierno Legal;

Que el que suscribe, en su carácter de Gobernador Constitucional de Coahuila, tenía protestado de una manera solemne cumplir y hacer cumplir la Constitución General, y que en cumplimiento de este deber y de tal protesta estaba en la forzosa obligación de tomar las armas para combatir la usurpación perpetrada por Huerta, y restablecer el orden constitucional en la República Mexicana;

Que este deber le fue, además, impuesto, de una manera precisa y terminante, por decreto de la Legislatura de Coahuila en el que se le ordenó categóricamente desconocer al Gobierno usurpador de Huerta y combatirlo por la fuerza de las armas, hasta su completo derrocamiento;

Que, en virtud de lo ocurrido, el que suscribe llamó a las armas a los mexicanos patriotas, y con los primeros que lo siguieron formó el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, que ha venido sirviendo de bandera y de estatuto a la Revolución Constitucionalista;

Que de los grupos militares que se formaron para combatir la usurpación huertista, las Divisiones del Noroeste, Noreste, Oriente, Centro y Sur operaron bajo la dirección de la Primera jefatura, habiendo existido entre ésta y aquéllas perfecta armonía y completa coordinación en los medios de acción para realizar el fin propuesto; no habiendo sucedido lo mismo con la División del Norte que, bajo la dirección del general Francisco Villa, dejó ver desde un principio tendencias particulares y se sustrajo al cabo,

\* Fuente: *Planes políticos y otros documentos*. Prólogo de Manuel González Ramírez, México, FCE, 1954, pp. 158-164. Fuentes para la historia de la Revolución Mexicana No. I.

por completo, a la obediencia del Cuartel General de la Revolución Constitucionalista, obrando por su sola iniciativa al grado de que la Primera jefatura ignora todavía hoy, en gran parte, los medios de que se ha valido el expresado general para proporcionarse fondos y sostener la campaña, el monto de esos fondos y el uso que de ellos haya hecho;

Que una vez que la Revolución triunfante llegó a la Capital de la República, trataba de organizar debidamente el Gobierno Provisional y se disponía, además, a atender las demandas de la opinión pública, dando satisfacción a las imperiosas exigencias de reforma social que el pueblo ha menester cuando tropezó con las dificultades que la reacción había venido preparando en el seno de la División del Norte, con propósitos de frustrar los triunfos alcanzados por los esfuerzos del Ejército Constitucionalista;

Que esta Primera jefatura, deseosa de organizar el Gobierno Provisional de acuerdo con las ideas y tendencias de los hombres que con las armas en la mano hicieron la Revolución Constitucionalista, y que, por lo mismo, estaban íntimamente penetrados de los ideales que venía persiguiendo, convocó en la ciudad de México una asamblea de generales, gobernadores y jefes con mando de tropas, para que éstos acordaran un programa de Gobierno, indicaran en síntesis general las reformas indispensables al logro de la redención social y política de la Nación, y fijaran la forma y época para restablecer el orden constitucional;

Que este propósito tuvo que aplazarse pronto, porque los generales, gobernadores y jefes que concurrían a la Convención Militar en la ciudad de México estimaron conveniente que estuvieran representados en ella todos los elementos armados que tomaron parte en la lucha contra la usurpación huertista, algunos de los cuales se habían abstenido de concurrir, a pretexto de falta de garantías y a causa de la rebelión que en contra de esta Primera Jefatura había iniciado el general Francisco Villa, y quisieron, para ello, trasladarse a la ciudad de Aguascalientes, que juzgaron el lugar más indicado y con las condiciones de neutralidad apetecidas para que la Convención Militar continuase sus trabajos.

Que los miembros de la Convención tomaron este acuerdo después de haber confirmado al que suscribe en las funciones que venía desempeñando como primer jefe de la Revolución Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de la República del que hizo entonces formal entrega, para demostrar que no le animaban sentimientos bastardos de ambición personal, sino que, en vista de las dificultades existentes, su verdadero anhelo era que la acción revolucionaria no se dividiese, para no malograr los frutos de la Revolución triunfante;

Que esta Primera Jefatura no puso ningún obstáculo a la translación de la Convención Militar a la ciudad de Aguascalientes, aunque estaba íntimamente persuadida de que, lejos de obtenerse la conciliación que se deseaba, se había de hacer más profunda la separación entre el Jefe de la División del Norte y el Ejército Constitucionalista, porque no quiso que se pensara que tenía el propósito deliberado de excluir a la División del Norte de la discusión sobre los asuntos más trascendentales, porque no quiso tampoco aparecer rehusando que se hiciera el último esfuerzo conciliatorio y porque consideró que era preciso, para el bien de la Revolución, que los verdaderos propósitos del general Villa se revelasen de una manera palmaria ante la conciencia nacional, sacando de su error a los que de buena fe creían en la sinceridad y en el Patriotismo del general Villa y del grupo de hombres que le rodean;

Que, apenas iniciados en Aguascalientes los trabajos de la Convención, quedaron al descubierto las maquinaciones de los agentes villistas, que desempeñaron en aquélla el papel principal, y se hizo sentir el sistema de amenazas y de presión que, sin recato, se puso en práctica, contra los que, por su espíritu de independencia y sentimientos de honor, resistían las imposiciones que el Jefe de la División del Norte hacía para encaminar a su antojo los trabajos de la Convención;

Que, por otra parte, muchos de los jefes que concurrieron a la Convención de Aguascalientes no llegaron a penetrarse de la importancia y misión verdadera que tenía dicha Convención y, poco o nada experimentados en materias políticas, fueron sorprendidos en su buena fe por la malicia de los agentes villistas, y arrastrados a secundar inadvertidamente las maniobras de la División del Norte sin llegar a ocuparse la causa del pueblo, esbozando siquiera el pensamiento general de la evolución y el programa de Gobierno Preconstitucional, que tanto se deseaba;

Que, con el propósito de no entrar en una lucha de carácter personalista y de no derramar más sangre, esta Primera Jefatura puso de su parte todo cuanto le era posible para una conciliación ofreciendo retirarse del poder siempre que se estableciera un Gobierno capaz de llevar a cabo las reformas políticas y sociales que exige el país. Pero no habiendo logrado contentar los apetitos de poder de la División del Norte, no obstante las sucesivas concesiones hechas por la Primera Jefatura, y en vista de la actitud bien definida de un gran número de jefes constitucionalistas que, desconociendo los acuerdos tomados por la Convención de Aguascalientes, ratificaron su adhesión al Plan de Guadalupe, esta Primera Jefatura se ha visto en el caso de aceptar la lucha que ha iniciado la reacción que encabeza por ahora el general Francisco Villa.

Que la calidad de los elementos en que se apoya el general Villa, que son los mismos que impidieron al Presidente Madero orientar su política en un sentido radical, fueron, por lo tanto, los responsables políticos de su caída y, por otra parte, las declaraciones terminantes hechas por el mismo Jefe de la División del Norte, en diversas ocasiones, de desear que se restablezca el orden constitucional antes de que se efectúen las reformas sociales y políticas que exige el país, dejan entender claramente que la insubordinación del general Villa tiene un carácter netamente reaccionario y opuesto a los movimientos del Constitucionalista, y tiene el propósito de frustrar el triunfo completo de la Revolución, impidiendo el establecimiento de un Gobierno Preconstitucional que se ocupara de expedir y poner en vigor las reformas por las cuales ha venido luchando el país desde hace cuatro años;

Que, en tal virtud, es un deber hacia la Revolución y hacia la Patria proseguir la Revolución comenzada en 1913, continuando la lucha contra los nuevos enemigos de la libertad del pueblo mexicano;

Que teniendo que substituir, por lo tanto, la interrupción del orden constitucional durante este nuevo periodo de la lucha, debe, en consecuencia, continuar en vigor el Plan de Guadalupe, que le ha servido de norma y bandera, hasta que, cumplido debidamente y vencido el enemigo, pueda restablecerse el imperio de la Constitución;

Que no habiendo sido posible realizar los propósitos para que fue convocada la Convención Militar de octubre, y siendo el objeto principal de la nueva lucha, por parte de las tropas reaccionarias del general Villa, impedir la realización de las reformas

revolucionarias que requiere el pueblo mexicano, el Primer Jefe de la Revolución constitucionalista tiene la obligación de procurar que, cuanto antes, se pongan en vigor todas las leyes en que deben cristalizar las reformas políticas y económicas que el país necesita expidiendo dichas leyes durante la nueva lucha que va a desarrollarse.

Que, por lo tanto, y teniendo que continuar vigente el Plan de Guadalupe en su parte esencial, se hace necesario que el pueblo mexicano y el Ejército Constitucionalista conozcan con toda precisión los fines militares que se persiguen en la nueva lucha, que son el aniquilamiento de la reacción que renace encabezada por el general Villa y la implantación de los principios políticos y sociales que animan a esta Primera Jefatura y que son los ideales por los que ha venido luchando desde hace más de cuatro años el pueblo mexicano;

Que, por lo tanto, y de acuerdo con el sentir más generalizado de los jefes del Ejército Constitucionalista, de los Gobernadores de los Estados y de los demás colaboradores de la Revolución e interpretando las necesidades del pueblo mexicano, he tenido a bien decretar lo siguiente:

*Artículo 1º.* Subsiste el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 hasta el triunfo completo de la Revolución y, por consiguiente, el C. Venustiano Carranza continuará en su carácter de Primer Jefe de la Revolución Constitucionalista y como Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, hasta que vencido el enemigo quede restablecida la paz.

*Artículo 2º.* El Primer jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del Poder judicial Independiente, tanto en la Federación como en los Estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las leyes de Reforma; revisión de los códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, y evitar que se formen otros en lo futuro; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República, y en general todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley.

*Artículo 3º.* Para poder continuar la lucha y para poder llevar a cabo la obra de reformas a que se refiere el artículo anterior el Jefe de la Revolución, queda expresamente autorizado para convocar y organizar el Ejército Constitucionalista y dirigir las operaciones de la campaña; para nombrar a los gobernadores y comandantes militares de los Estados y removerlos libremente; para hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública, que sean necesarias para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos; para contratar empréstitos y expedir obligaciones del Tesoro Nacional, con indicación de los bienes con que han de garantizarse; para nombrar y remover libremente los empleados federales de la administración civil y de los Estados y fijar las atribuciones de cada uno de ellos; para hacer, directamente, o por medio de los jefes que autorice, las requisiciones de tierras, edificios, armas, caballos, vehículos, provisiones y demás elementos de guerra; y para establecer condecoraciones y decretar recompensas por servicios prestados a la Revolución.

*Artículo 4º.* Al triunfo de la Revolución, reinstalada la Suprema Jefatura en la ciudad de México y después de efectuarse las elecciones de Ayuntamientos en la mayoría de los Estados de la República. El Primer Jefe de la Revolución, como Encargado del Poder Ejecutivo, convocará a elecciones para el Congreso de la Unión, fijando en la convocatoria la fechas y los términos en que dichas elecciones habrán de celebrarse.

*Artículo 5º.* Instalado el Congreso de la Unión, el Primer Jefe de la Revolución dará cuenta ante él del uso que haya hecho de las facultades de que por el presente se halla investido, y especialmente le someterá las reformas expeditas y puestas en vigor durante la lucha, con el fin de que el Congreso las ratifique, enmiende o complemente, y para que eleve a preceptos constitucionales aquellas que deban tener dicho carácter, antes de que se restablezca el orden constitucional.

*Artículo 6º.* El Congreso de la Unión expedirá las convocatorias correspondientes para la elección del Presidente de la República y, una vez efectuada ésta, el Primer Jefe de la Nación entregará al electo el Poder Ejecutivo de la Nación.

*Artículo 7º.* En caso de falta absoluta del actual Jefe de la Revolución y mientras los generales y gobernadores proceden a elegir al que deba substituirlo, desempeñará transitoriamente la Primera Jefatura el Jefe del Cuerpo del Ejército, del lugar donde se encuentre el Gobierno Revolucionario al ocurrir la falta del Primer Jefe.

Constitución y Reformas.

H. Veracruz, diciembre 12 de 1914.

V. Carranza

Al. C. Oficial Mayor Encargado del Despacho de Gobernación. Presente.

Y lo comunico a usted para su conocimiento y fines consiguientes.

Veracruz, diciembre 12 de 1914.

El Oficial Mayor,

Adolfo de la Huerta



## 6 de enero de 1915

Ley del 6 de enero de 1915, que declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856\*

Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos y Jefe de la Revolución, en virtud de las facultades de que me encuentro investido, y

CONSIDERANDO: Que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidos por el Gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, y que, a pretexto de cumplir con la Ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores;

Que en el mismo caso se encuentran multitud de otros poblados de diferentes partes de la República y que, llamados congregaciones, comunidades o rancherías, tuvieron origen en alguna familia o familias que poseían en común extensiones más o menos grandes de terrenos, los cuales siguieron conservándose indivisos por varias generaciones, o bien en cierto número de habitantes que se reunían en lugares propicios, para adquirir y disfrutar, mancomunadamente, aguas, tierras y montes, siguiendo la antigua y general costumbre de los pueblos indígenas;

Que el despojo de los referidos terrenos se hizo no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas en contravención abierta de las leyes mencionadas, sino también por concesiones, composiciones no ventas concertadas con los ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes, para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías, y las llamadas compañías deslindadoras; pues de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia;

Que, según se desprende de los litigios existentes, siempre han quedado burlados los derechos de los pueblos y comunidades, debido a que, careciendo ellos, conforme al artículo 27 de la Constitución Federal, de capacidad para adquirir y poseer bienes raíces, se les hacía carecer también de personalidad jurídica para defender sus derechos, y por otra parte, resultaba enteramente ilusoria la protección que la ley de terrenos baldíos, vigente, quiso otorgarles al facultar a los síndicos de los ayuntamientos de las

\* Fuente: Jesús Silva Herzog, *Breve historia de la Revolución Mexicana: la etapa constitucional y la lucha de facciones*, México, FCE, 1960, tomo II, pp. 203-211.

municipalidades para reclamar y defender los bienes comunales en las cuestiones en que esos bienes se confundiesen con los baldíos, ya que, por regla general, los síndicos nunca se ocuparon de cumplir esa misión, tanto porque les faltaba interés que los excitase a obrar, como porque los jefes políticos y los gobernadores de los Estados estuvieron casi siempre interesados en que se consumasen las explotaciones de los terrenos de que se trata:

Que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y montes que el Gobierno colonial les concedió, así como también las congregaciones y comunidades de sus terrenos, y concentrada la propiedad rural del resto del país en pocas manos, no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso para proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto, como resultado inevitable, el estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho, en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía;

Que en vista de lo expuesto, es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres, sin que a esto obsten los intereses creados a favor de las personas que actualmente poseen los predios en cuestión; porque, aparte de que estos intereses no tienen fundamento legal, desde el momento en que fueron establecidos con violación expresa de las leyes que ordenaron solamente el repartimiento de los bienes comunales entre los mismos vecinos, y no su enajenación en favor de extraños, tampoco han podido sancionarse o legitimarse esos derechos por una larga posesión, tanto porque las leyes antes mencionadas no establecieron las prescripciones adquisitivas respecto de esos bienes, como porque los pueblos a que pertenecían estaban imposibilitados de defenderlos por falta de personalidad necesaria para comparecer en juicio;

Que es probable que, en algunos casos, no pueda realizarse la restitución de que se trata, ya porque las enajenaciones de los terrenos que pertenecían a los pueblos se hayan hecho con arreglo a la ley, ya porque los pueblos hayan extraviado los títulos o los que tengan sean deficientes, ya porque sea imposible identificar los terrenos o fijar la extensión precisa de ellos, ya, en fin, por cualquiera otra causa; pero como el motivo que impide la restitución, por más justo y legítimo que se le suponga, no arguye en contra de la difícil situación que guardan tantos pueblos, ni mucho menos justifique que esa situación angustiosa continúe subsistiendo, se hace preciso salvar la dificultad de otra manera que sea conciliable con los intereses de todos;

Que el modo de proveer a la necesidad que se acaba de apuntar, no puede ser otro que el de facultar a las autoridades militares superiores que operen en cada lugar, para que, efectuando las expropiaciones que fueren indispensables, den tierras suficientes a los pueblos que carecían de ellas, realizando de esta manera uno de los grandes principios inscriptos en el programa de la Revolución, y estableciendo una de las primeras bases sobre que debe apoyarse la reorganización del país;

Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran los que necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes sino so-

lamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ellas, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la Revolución de Ayutla.

Por lo tanto, he tenido a bien expedir el siguiente decreto:

*Artículo 1º.* Se declaran nulas:

- I. Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;
- II. Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y
- III. Todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades, de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

*Artículo 2º.* La división o reparto que se hubiera hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad, y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificado cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes.

*Artículo 3º.* Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

*Artículo 4º.* Para los efectos de esta ley y de más leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

- I. Una Comisión Nacional Agraria de nueve personas y que, presidida por el secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas le señalen;



- II. Una comisión local agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen;
- III. Los comités particulares ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen.

*Artículo 5º.* Los comités particulares ejecutivos dependerán en cada Estado de la comisión local agraria respectiva, la que a su vez, estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria.

*Artículo 6º.* Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieran sido invadidos u ocupados ilegítimamente, y a que se refiere el artículo 1º de esta ley, se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores, y en los territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores, pero en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultare la acción de los gobiernos locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el encargado del Poder Ejecutivo; a estas solicitudes se adjudicarán los documentos en que se funden.

También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesión de tierras para dotar de ejidos a los pueblos que carecieren de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación.

*Artículo 7º.* La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas, oír el parecer de la comisión local agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión en las concesiones de tierras para dotar de ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita; en caso afirmativo, pasará el expediente al comité particular ejecutivo que corresponda, a fin de que, identificándose los terrenos, deslinándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados.

*Artículo 8º.* Las resoluciones de los gobernadores o jefes militares, tendrán el carácter de provisionales, pero serán ejecutadas en seguida por el Comité particular ejecutivo, y el expediente, con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirá después a la comisión local agraria, la que, a su vez, lo elevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria.

*Artículo 9º.* La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación, de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictamen que rinda el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos.

*Artículo 10.* Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término ninguna reclamación será admitida.

En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente.

En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles.

*Artículo 11.* Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entretanto los disfrutarán en común.

*Artículo 12.* Los gobernadores de los Estados o, en su caso, los jefes militares de cada región autorizada por el encargado del Poder Ejecutivo, nombrarán desde luego la comisión local agraria y los comités particulares ejecutivos.

TRANSITORIO. Esta ley comenzará a regir desde la fecha de su publicación mientras no concluya la actual guerra civil. Las autoridades militares harán publicar y pregonar la presente ley en cada una de las plazas o lugares que fueren ocupando.

*Constitución y Reformas.* H. Veracruz,  
enero seis de mil novecientos quince. V. Carranza. Rúbrica.



24 de mayo de 1915\*

Ley agraria del general Francisco Villa.  
León, Guanajuato

Francisco Villa, general en jefe de Operaciones del Ejército Convencionista, a los habitantes de la República hago saber:

Que en virtud de las facultades extraordinarias contenidas en el Decreto de 2 de febrero del presente año, expedido en la ciudad de Aguascalientes, y de las cuales estoy investido, y

CONSIDERANDO: Que siendo la tierra en nuestro país la fuente, casi la única de la riqueza, la gran desigualdad en la distribución de la propiedad territorial ha producido la consecuencia de dejar a la gran mayoría de los mexicanos, a la clase jornalera, sujeta a la dependencia de la minoría de los terratenientes, dependencia que impide a aquella clase el libre ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

Que la absorción de la propiedad raíz por un grupo reducido es un obstáculo constante para la elevación de los jornales en la justa relación con la de los artículos de primera necesidad, prolonga así la precaria situación económica de los jornaleros y los imposibilita para procurar su mejoramiento intelectual y moral;

Que la concentración de la tierra en manos de una escasa minoría es causa de que permanezcan incultas grandes extensiones de terreno y de que, en la mayoría de éstos, sea el cultivo tan deficiente que la producción agrícola nacional no basta a menudo para satisfacer el consumo; y semejante estorbo a la explotación de los recursos naturales del país redunde en perjuicio de la mayoría del pueblo;

Que la preponderancia que llega a adquirir la clase propietaria en virtud de las causales anotadas y bajo el amparo de gobiernos absolutistas favorece el desarrollo de abusos de todo género que obligan finalmente al pueblo a remediarlos por la fuerza de las armas, haciéndose así imposible la evolución pacífica del país.

Que por estas consideraciones ha venido a ser una apremiante necesidad nacional el reducir las grandes propiedades territoriales a límites justos, distribuyendo equitativamente las excedencias.

Que la satisfacción de esta necesidad ha sido una solemne promesa de la Revolución; y por tanto, debe cumplirlas sin demora el Gobierno Provisional emanado de ella, conciliando en lo posible los derechos de todos;

Que una reforma social como la que importa la solución del problema agrario, que no sólo afecta a todo el país sino que trascenderá a las generaciones venideras, debe

\* Fuente: Jesús Silva Herzog, *Breve historia de la Revolución Mexicana: la etapa constitucional y la lucha de facciones*, México, FCE, 1960, tomo II, pp. 262-270.

realizarse bajo un plan sólido y uniforme en sus bases generales, rigiéndose por una misma ley;

Que la Ley Federal no debe sin embargo contener más que los principios generales en los que se funda la reforma agraria dejando que los Estados, en uso de su soberanía, acomoden esas bases a sus necesidades locales; porque la variedad de los suelos y de las condiciones agronómicas de cada región requieren diversas aplicaciones particulares de aquellas bases; porque las obras de reparto de tierras y de las demás que demanda el desarrollo de la agricultura serían de difícil y dilatada ejecución si dependieran de un centro para toda la extensión del territorio nacional; y porque las cargas consiguientes a la realización del reparto de tierras deben, en justicia, reportarlas los directamente beneficiados y quedan mejor repartidos haciéndolas recaer sobre cada región beneficiada;

Que no obstante la consideración contenida en el párrafo anterior para exonerar a la Federación del supremo deber de cuidar que en todo el territorio nacional se realice cumplidamente la reforma agraria y de legislar en aquellas materias propias de su incumbencia, según los antecedentes jurídicos del país que complementan la reforma.

En tal virtud he tenido a bien expedir la siguiente:

### Ley General Agraria:

*Artículo 1º.* Se considera incompatible con la paz y la prosperidad de la República la existencia de las grandes propiedades territoriales. En consecuencia, los gobiernos de los Estados, durante los tres primeros meses de expedida esta Ley, procederán a fijar la superficie máxima de tierra que, dentro de sus respectivos territorios, pueda ser poseída por un solo dueño; y nadie podrá en lo sucesivo seguir poseyendo ni adquirir tierras en extensión mayor de la fijada, con la única excepción que consigna el artículo 18.

*Artículo 2º.* Para hacer la fijación a que se refiere el artículo anterior, el Gobierno de cada Estado toma en consideración la superficie de éste, la cantidad de agua para el riego, la densidad de su población, la calidad de sus tierras, las extensiones actualmente cultivadas y todos los demás elementos que sirvan para determinar el límite más allá del cual la gran propiedad llega a constituir una amenaza para la estabilidad de las instituciones y para el equilibrio social.

*Artículo 3º.* Se declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales en la porción excedente del límite que se fije conforme a los artículos anteriores. Los Gobiernos de los Estados expropiarán, mediante indemnización, dicho excedente, en todo o en parte, según las necesidades locales. Si sólo hicieren la expropiación parcial, el resto de la porción excedente deberá ser fraccionada por el mismo dueño con arreglo a lo prescrito en el inciso IV artículo 12 de esta Ley. Si este fraccionamiento no quedare concluido en el plazo de tres años, las tierras no fraccionadas continuarán sujetas a la expropiación decretada por la presente Ley.

*Artículo 4º.* Se expropiarán también los terrenos circundantes de los pueblos de indígenas en la extensión necesaria para repartirlos en pequeños lotes entre los habi-

tantes de los mismos pueblos que estén en aptitud de adquirir aquéllos, según las disposiciones de las leyes locales.

*Artículo 5º.* Se declara igualmente de utilidad pública la expropiación de los terrenos necesarios para fundación de poblados en los lugares en que se hubiere congregado o llegare a congregarse permanentemente un número tal de familias de labradores, que sea conveniente, a juicio del gobierno local, la erección del pueblo; y para la ejecución de obras que interesan al desarrollo de la agricultura parcelaria y de las vías rurales de comunicación.

*Artículo 6º.* Serán expropiadas las aguas de manantiales, presas y de cualquiera otra procedencia, en la cantidad que no pudiere aprovechar el dueño de la finca a que pertenezcan, siempre que esas aguas pudieran ser aprovechadas en otra. Si el dueño de ellas no las utilizare, pudiendo hacerlo, se le señalará un término para que las aproveche, bajo la pena de que si no lo hiciera, quedarán dichas aguas sujetas a expropiación.

*Artículo 7º.* La expropiación parcial de tierras comprenderá, proporcionalmente, los derechos reales anexos a los inmuebles expropiados, y también la parte proporcional de muebles, aperos, máquinas y demás accesorios que se necesiten para el cultivo de la porción expropiada.

*Artículo 8º.* Los gobiernos de los Estados expedirán las leyes reglamentarias de la expropiación que autoriza la presente y quedará a su cargo el pago de las indemnizaciones correspondientes. El valor de los bienes expropiados, salvo en el caso de convenio con el propietario, será fijado por peritos nombrados uno por cada parte y un tercero para caso de discordia. Éste será designado por los primeros peritos y si no se pusieran de acuerdo, por el juez local de Primera Instancia. En todo caso en que sea necesario ocurrir al tercer perito, se fijará el valor definitivo de los bienes expropiados, tomando la tercera parte de la suma de los valores asignados, respectivamente, por los tres valuadores.

*Artículo 9º.* Si la finca en que se verifique la expropiación reportare hipotecas u otros gravámenes, la porción expropiada quedará libre de ellos mediante el pago que se hará al acreedor o acreedores de la parte del crédito que afectare a dicha porción, proporcionalmente, y en la forma en que se haga el pago al dueño. Si hubiere desacuerdo acerca de la proporcionalidad de la cancelación, será fijada por peritos. La oposición del deudor al pago se ventilará en juicio con el acreedor sin suspender la cancelación, depositándose el importe del crédito impugnado.

*Artículo 10.* Se autoriza a los Gobiernos de los Estados para crear deudas locales en la cantidad estrictamente indispensable para verificar las expropiaciones y sufragar los gastos de los fraccionamientos a que se refiere esta Ley, previa aprobación de los proyectos respectivos por la Secretaría de Hacienda.

*Artículo 11.* Los gobiernos de los Estados no podrán decretar la ocupación de las propiedades objeto de esta Ley, ni tomar posesión de los terrenos expropiados, sin que antes se hubiere pagado la indemnización correspondiente en la forma que disponga la Ley local; pero podrán decretar las providencias convenientes para asegurar los muebles necesarios de que habla el artículo 7º. Los dueños de las fincas que puedan

considerarse comprendidos, en esta Ley, tendrán obligación de permitir la práctica de los reconocimientos periciales necesarios para los efectos de la misma Ley.

*Artículo 12.* Las tierras expropiadas en virtud de esta Ley se fraccionarán inmediatamente en lotes que serán enajenados a los precios de costo además de gastos de apeo, deslinde y fraccionamiento, más un aumento de diez por ciento que se reservará a la Federación para formar un fondo destinado a la creación del crédito agrícola del país.

Compete a los Estados dictar las leyes que deban regir los fraccionamientos y las adjudicaciones de los lotes para acomodar unos y otras a las conveniencias locales; pero al hacerlo, no podrán apartarse de las bases siguientes:

- I. Las enajenaciones se harán siempre a título oneroso, con los plazos y condiciones de pago más favorables para los adquirentes en relación con las obligaciones que pesen sobre el Estado a consecuencia de la deuda de que habla el artículo 10.
- II. No se enajenará a ninguna persona una porción de tierra mayor de la que garantice cultivar.
- III. Las enajenaciones quedarán sin efecto si el adquirente dejare de cultivar sin causa justa durante dos años la totalidad de la tierra cultivable que se le hubiere adjudicado; y serán reducidas si dejare de cultivar toda la tierra laborable comprendida en la adjudicación.
- IV. La extensión de los lotes en que se divida un terreno expropiado no excederá en ningún caso de la mitad del límite que se asigne a la gran propiedad en cumplimiento del artículo 1º de esta Ley.
- V. Los terrenos que se expropian conforme a lo dispuesto en el artículo 4º se fraccionarán precisamente en parcelas cuya extensión no exceda de veinticinco hectáreas y se adjudicarán solamente a los vecinos de los pueblos.
- VI. En los terrenos que se fraccionen en parcelas se dejarán para el goce en común de los parcelarios los bosques, apostaderos y abrevaderos necesarios.

*Artículo 13.* Los terrenos contiguos a los pueblos que hubieren sido cercenados de éstos a título de demasías, excedencias o bajo cualquiera otra denominación y que habiendo sido deslindados no hubieren salido del dominio del Gobierno Federal, serán fraccionados desde luego en la forma que indica el inciso V del artículo anterior.

*Artículo 14.* Los gobiernos de los Estados modificarán las leyes locales sobre aparcería en el sentido de asegurar los derechos de los aparceros en el caso de que los propietarios abandonen el cultivo de las labores o de que aquéllos transfieran sus derechos a un tercero. Los aparceros tendrán en todo caso el derecho de ser preferidos en la adjudicación de los terrenos que se fraccionen conforme a esta Ley o por los propietarios respecto de las parcelas que hubieren cultivado por más de un año.

*Artículo 15.* Se declaran de jurisdicción de los Estados las aguas fluviales de carácter no permanente que no formen parte de límites con una país vecino o entre los Estados mismos.

*Artículo 16.* Los gobiernos de los Estados, al expedir las leyes reglamentarias de la presente, decretarán un reavalúo fiscal extraordinario de todas las fincas rústicas de sus respectivos territorios y se tomará como base de los nuevos avalúos el valor comercial de las tierras, según su calidad, sin gravar las mejoras debidas al esfuerzo del labrador. Sólo quedarán exentos, del impuesto los predios cuyo valor resulte inferior a quinientos pesos oro mexicano.

*Artículo 17.* Los gobiernos de los Estados expedirán leyes para constituir y proteger el patrimonio familiar sobre las bases de que éste sea inalienable, que no podrá gravarse ni estará sujeto a embargos. La transmisión de dicho patrimonio para herencia, se comprobará con la simple inscripción en el Registro Público de la Propiedad, del certificado de defunción del jefe de la familia y de su testamento o en casa de intestado, de los certificados que acrediten el parentesco. Se considerará parte integrante del patrimonio familiar todo lote de veinticinco hectáreas o menos adquirido en virtud de los fraccionamientos que ordena esta Ley.

*Artículo 18.* El Gobierno Federal podrá autorizar la posesión actual o adquisición posterior de tierras en cantidad mayor que la adoptada como límite, según el artículo lo., en favor de empresas agrícolas que tengan por objeto el desarrollo de una región, siempre que tales empresas tengan carácter de mexicanas y que las tierras y aguas se destinen al fraccionamiento ulterior en un plazo que no exceda de seis años. Para conceder tales autorizaciones se oír al Gobierno del Estado al que pertenezcan las tierras de que se trate y a los particulares que manifiesten tener interés contrario a la autorización.

*Artículo 19.* La Federación expedirá las leyes sobre crédito agrícola, colonización y vías generales de comunicación y todas las demás complementarias del problema nacional agrario. Decretará también la exención del Decreto del Timbre a los títulos que acrediten la propiedad de las parcelas a que se refiere esta Ley.

*Artículo 20.* Serán nulas todas las operaciones de enajenación y de fraccionamiento que verifiquen los Estados contraviniendo las bases generales establecidas por esta Ley. Cuando la infracción perjudicare a un particular, dicha nulidad será decretada por los tribunales federales en la vía procedente conforme a la Ley de Administración de justicia del Orden Federal.

Dado en la ciudad de León, a los veinticuatro días del mes de mayo de 1915.  
*Francisco Villa.*

Al C. Lic. Francisco Escudero,  
encargado del Departamento de Hacienda y Fomento. Chihuahua.



18 de abril de 1916\*

Manifiesto a la Nación y Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución  
aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria en Jojutla, Morelos

### Manifiesto a la Nación:

Después de maduro estudio y prolongados debates, en que vibró la noble pasión del revolucionario y atronó al ambiente la protesta colérica del derecho conculcado, que fue a chocar con la inevitable resistencia de los viejos prejuicios, para hacer triunfar a la postre la idea regeneradora y fecunda, la Soberana Convención Revolucionaria presenta al país, como fruto de sus labores, el adjunto Programa de Reformas Sociales y Políticas.

En él descuella como principio el más alto y el más hermoso, la devolución de tierras a los despojados y el reparto de las haciendas y de los ejidos entre los que quieran hacerlos producir con el esfuerzo de su brazo.

Nada más grande, ni más trascendental para la Revolución, que la cuestión agraria, base y finalidad suprema del movimiento libertador, que, iniciado en 1910, ha sido ya dos veces traicionado: la primera, por el maderismo, que fue fácil en olvidar sus promesas; y la segunda, por la funesta facción de Venustiano Carranza, que después de repetidos alardes de radicalismo, de pureza y de intransigencia, ha degenerado en una forma absurda de la reacción, en un pacto oprobioso e increíble con los grandes poseedores de tierras.

Combatir a esos poderosos terratenientes, verdaderos señores feudales que en nuestro país han sobrevivido, a despecho de la civilización y a la retaguardia del progreso; emancipar al campesino, elevándolo de la humillante situación de esclavo de la hacienda, a la alta categoría de hombre libre, ennoblecido por el trabajo remunerador y empujado hacia adelante por el mayor bienestar adquirido para sí y para los suyos; redimir a la olvidada raza indígena, creándole aspiraciones, haciéndole sentir que es dueña de la tierra que pisa y provocando en su alma la sed del ideal y el afán del mejoramiento; crear, en una palabra, una nación de hombres dignos, de ciudadanos encariñados con el trabajo, amantes del terruño, deseosos de ilustrarse y de abrir a sus hijos amplios horizontes de progreso; tales son las finalidades que persigue esta gran Revolución, santificada por el sacrificio de tantos mártires y amada con ferviente entusiasmo por todos los que piensan y saben sentir.

El hacendado se había constituido en el acaparador de todos los recursos naturales (tierras, aguas, canteras, bosques, plantíos, producciones de toda especie); era el señor

\* Fuente: *La Revolución Mexicana: textos de su historia*. Recopilación: Graziella Altamirano y Guadalupe Villa, México, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, 1985, vol. III, pp. 427-438.



de horca y cuchillo, que disponía a su capricho de la existencia de sus vasallos, el magnate todopoderoso que manejaba jueces y gobernadores, el sibarita sin escrúpulos, que derrochaba en lupanares, francachelas y orgías, el producto del trabajo de sus jornaleros; era el parásito que nada producía; era un rodaje inútil y estorbo en la máquina social, un cáncer roedor en el organismo del pueblo, una úlcera que agotaba lentamente la vitalidad nacional.

De allí que la Revolución no transija con el latifundista. Acepta de buen grado al industrial, al comerciante, al minero, al hombre de negocios, a todos los elementos activos y emprendedores que abren nuevas vías a la industria proporcionan trabajo a grandes grupos de obreros, que algún día, con su propio esfuerzo, han de crear a su vez la humanidad del futuro.

Pero al hacendado, el monopolizador de las tierras, el usurpador de las riquezas naturales, el creador de la miseria nacional, el infame negrero que trata a los hombres como bestias de trabajo; al hacendado, ser improductivo y ocioso, no lo tolera la Revolución. Contra él es la lucha, contra él va dirigida la intransigencia: para destruirlo y aniquilarlo se ha hecho la Revolución.

El Programa de ésta es, por lo mismo, bien sencillo: guerra a muerte al hacendado; ampliar garantías para todas las demás clases de la sociedad.

Pero, aquí cabe una salvedad. Como los gobiernos anteriores, el de Díaz y el de Huerta especialmente, fueron parciales en favor del poderoso y extorsionaron y dejaron sin sostén al trabajador —al obrero, al hombre humilde—, la Revolución otorgará a éstos, a los de abajo —a los que luchan en condiciones de notoria desigualdad—, una protección especial, la que necesitan y merecen los débiles. Por lo tanto, les garantizará amplia y cumplidamente sus libertades de asociación, de huelga y de boicotaje; acudirá en su ayuda con leyes justicieras que aseguren sus derechos en el caso de accidentes ocurridos en el trabajo, le proporcionen pensiones de retiro en los casos de ancianidad o agotamiento prematuro, y con medidas oportunas eviten la insalubridad en los talleres, las catástrofes en las minas, las explosiones en las fábricas, los mil y mil peligros que asedian la vida del trabajador. Todo esto y más, hará el gobierno revolucionario, en acatamiento a los derechos de la clase trabajadora, cuyas necesidades y problemas le preocupan tanto, como interesan y hacen pensar a los filántropos y a los hombres de estudio de Europa y de América.

En interés del desarrollo manufacturero y mercantil, y para el fomento de industrias tan importantes como la petrolera y la minera, el Programa contiene numerosas disposiciones, encaminadas todas ellas a la protección de los intereses legítimos; pero dejando siempre a salvo el derecho supremo de la colectividad, las conveniencias y las necesidades de las mayorías.

El Programa atiende también las exigencias de la educación popular, tan descuidada hasta hoy, así como las relativas al mejoramiento del ramo de la justicia, tan corrompido como desorganizado bajo los regímenes anteriores. No se olvida tampoco, y sí dedica especial estudio a las urgentes reformas que son indispensables en materia hacendaria.

Las reformas políticas que el Programa contiene, especialmente la independencia de los municipios, el voto directo y la supresión de la Vicepresidencia, del Senado y de las Jefaturas Políticas, se definen por sí solas y no necesitan mayor explicación.

Nuestras tendencias, como se ve, son bien diversas de las que animan a la facción carrancista. Ésta ataca la libertad de cultos y las creencias religiosas, y nosotros las respetamos profundamente, lo mismo en la persona de los católicos que en la de los protestantes, los libre-pensadores, los mahometanos y los budistas.

El carrancismo arrasa hogares, incendia, viola doncellas, destruye sembrados, se apodera de las cosechas, fusila o deporta a los neutrales y a la gente pacífica, comete atentados contra la libertad de comercio, y en todo y por todo deja ver una incurable propensión a la destrucción y al saqueo.

Nosotros procuramos ante todo dar garantías a las poblaciones, respetamos al comercio, repartimos tierras, fomentamos su cultivo y establecemos en la zona revolucionaria cajas rurales para el beneficio de la agricultura. Procuramos reedificar y no destruir; dar trabajo al pueblo, en vez de robarle sus cosechas; preparar el porvenir, en vez de retrogradar a las peores épocas del pasado.

El carrancismo, para sostenerse, ocurre al apoyo de un gobierno extranjero y contrae con él bochornosos compromisos. El gobierno Convencionista está libre de ese oprobio; él no vende a la Patria ni pacta convenios para la invasión del país por tropas norteamericanas, como acaba de hacerlo el carrancismo, coro un impudor hasta hoy desconocido en la historia de México.

Debemos decirlo muy alto: nosotros contamos con la fuerza de nuestro derecho y con el apoyo de la opinión nacional; nuestro triunfo no estará manchado ni con la traición ni con la infamia. Las efímeras victorias de nuestros enemigos, las deben a su impúdica alianza con *mister* Wilson, a las armas y el parque que éste les envía, a la protección que concede a sus fuerzas, para que entren y salgan por el territorio americano.

El triunfo final será de nosotros, porque con nosotros está el pueblo, están las multitudes sufrientes, está la noble raza indígena, cuya salvación está vinculada con el problema de la tierra.

Nosotros repartimos las haciendas entre los campesinos; los carrancistas las devuelven a los hacendados y se unen con ellos para combatir a: los que piden pan y tierras.

El carrancismo, es dos veces traidor: traidor, porque ha vendido a la Patria; traidor, porque se ha vendido a los hacendados.

Carranza, Wilson y los grandes terratenientes, son pues, los enemigos que el pueblo mexicano tiene que vencer.

A esa gran lucha lo invita la Convención Revolucionaria.

## Cuestión agraria

La Revolución se propone realizar las siguientes reformas:

*Artículo 1.* Destruir el latifundismo, crear la pequeña propiedad y proporcionar a cada mexicano que lo solicite la extensión de terreno que sea bastante para subvenir a sus necesidades y a las de su familia, en el concepto de que se dará la preferencia a los campesinos.

- Artículo 2.* Devolver a los pueblos los ejidos y las aguas de que han sido despojados, y dotar de ellos a las poblaciones que, necesitándolos, no los tengan o los posean en cantidad insuficiente para sus necesidades.
- Artículo 3.* Fomentar la agricultura, fundando bancos agrícolas que provean de fondos a los agricultores en pequeño, e invirtiendo en trabajos de irrigación, plantío de bosques, vías de comunicación y en cualquiera otra clase de obras de mejoramiento agrícola todas las sumas necesarias, a fin de que nuestro suelo produzca las riquezas de que es capaz.
- Artículo 4.* Fomentar el establecimiento de escuelas regionales de agricultura y de estaciones agrícolas de experimentación para la enseñanza y aplicación de los mejores métodos de cultivo.
- Artículo 5.* Facultar al Gobierno federal para expropiar bienes raíces, sobre la base del valor actualmente manifestado al Fisco por los propietarios respectivos, y una vez consumada la reforma agraria, adoptar como base para la expropiación el valor fiscal que resulte de la última manifestación que hayan hecho los interesados. En uno y en otro caso se concederá acción popular para denunciar las propiedades mal valorizadas.

### Cuestión obrera

- Artículo 6.* Precaver de la miseria y del futuro agotamiento a los trabajadores, por medio de oportunas reformas sociales y económicas, como son: una educación moralizadora, leyes sobre accidentes del trabajo y pensiones de retiro, reglamentación de las horas de labor, disposiciones que garanticen la higiene y seguridad en los talleres, fábricas y minas, y en general por medio de una legislación que haga menos cruel la explotación del proletariado.
- Artículo 7.* Reconocer personalidad jurídica a las uniones y sociedades de obreros, para que los empresarios, capitalistas y patrones tengan que tratar con fuertes y bien organizadas uniones de trabajadores, y no con el operario aislado e indefenso.
- Artículo 8.* Dar garantías a los trabajadores, reconociéndoles el derecho de huelga y el de boicotaje.
- Artículo 9.* Suprimir las tiendas de raya, el sistema de vales para el pago del jornal, en todas las negociaciones de la República.

### Reformas sociales

- Artículo 10.* Proteger a los hijos naturales y a las mujeres que sean víctimas de la seducción masculina, por medio de leyes que les reconozcan amplios derechos y sancionen la investigación de la paternidad.

*Artículo 11.* Favorecer la emancipación de la mujer por medio de una juiciosa ley sobre el divorcio, que cimente la unión conyugal sobre la mutua estimación o el amor, y no sobre las mezquindades del prejuicio social.

### Reformas administrativas

*Artículo 12.* Atender a las ingentes necesidades de educación e instrucción laica que se hacen sentir en nuestro medio, y a este fin realizar las siguientes reformas:

- I. Establecer, con fondos federales, escuelas rudimentarias en todos los lugares de la República adonde no lleguen actualmente los beneficios de la instrucción, sin perjuicio de que los Estados y los Municipios sigan fomentando las que de ellos dependan.
- II. Exigir que en los institutos de enseñanza primaria se dedique mayor tiempo a la cultura física, y a los trabajos manuales y de instrucción práctica.
- III. Fundar escuelas normales en cada Estado, o regionales donde se necesiten.
- IV. Elevar la remuneración y consideración del profesorado.

*Artículo 13.* Emancipar la Universidad Nacional.

*Artículo 14.* Dar preferencia, en la instrucción superior, a la enseñanza de las artes manuales y aplicaciones industriales de la ciencia, sobre el estudio y fomento de las profesiones llamadas liberales.

*Artículo 15.* Fomentar las reformas que con urgencia reclama el derecho común, de acuerdo con las necesidades sociales y económicas del país; modificar los códigos en ese sentido y suprimir toda embarazosa tramitación para hacer expedita y eficaz la administración de justicia, a fin de evitar que en ella encuentren apoyo los litigantes de mala fe.

*Artículo 16.* Establecer procedimientos especiales que permitan a los artesanos, obreros y empleados el rápido y eficaz cobro del valor de su trabajo.

*Artículo 17.* Evitar la creación de toda clase de monopolios, destruir los ya existentes y revisar las leyes y concesiones que los protejan.

*Artículo 18.* Reformar la legislación sobre sociedades anónimas, para impedir los abusos de las juntas directivas y proteger los derechos de las minorías de accionistas.

*Artículo 19.* Reformar la legislación minera y petrolífera, conforme a las siguientes bases:

Favorecer las exploraciones mineras y petrolíferas; promover el establecimiento de bancos refaccionarios de la minería, impedir el acaparamiento de vastas zonas; conceder amplios y eficaces derechos a los descubridores de yacimientos metalíferos; otorgar al Estado una participación proporcional de los productos brutos en las dos industrias mencionadas; declarar caducas las concesiones relativas, en caso de suspensión o posible reducción de trabajos por más de cierto tiempo, sin causa justificada, lo mismo que en los casos de desperdicio de dichas riquezas, o de infracción de las leyes que protejan la vida y la salud de los trabajadores y habitantes comarcanos.

*Artículo 20.* Revisar las leyes, concesiones y tarifas ferrocarrileras, abolir las cuentas diferenciales en materia de transportes, y garantizar al público en los casos de accidentes ferroviarios.

*Artículo 21.* Declarar que son expropiables por causa de utilidad pública los terrenos necesarios para el paso de oleoductos, canales de irrigación y toda clase de comunicación destinada al servicio de la agricultura y de las industrias petroleras y mineras.

*Artículo 22.* Exigir a las compañías extranjeras que quieran hacer negocios en México cumplan con los siguientes requisitos:

- I. Establecer en la República juntas directivas suficientemente capacitadas para el reparto de dividendos, rendición de informes a los accionistas, y exhibición de toda clase de libros y documentos.
- II. Cumplir con el precepto hasta hoy inobservado de someterse a la jurisdicción de los tribunales mexicanos, que serán los únicos competentes para resolver sobre los litigios que se susciten con motivo de los intereses aquí radicados y, por lo mismo, sobre las demandas judiciales que contra las compañías se presenten.

*Artículo 23.* Revisar los impuestos aduanales, los del Timbre y los demás tributos federales, a efecto de establecer mejores bases para la cotización; destruir las actuales franquicias y privilegios en favor de los grandes capitalistas y disminuir gradualmente las tarifas protectoras, sin lesionar los intereses de la industria nacional.

*Artículo 24.* Librar de toda clase de contribuciones indirectas a los artículos de primera necesidad.

*Artículo 25.* Eximir de toda clase de impuestos los artesanos y comerciantes en pequeño, así como a las fincas de un valor ínfimo.

*Artículo 26.* Suprimir el impuesto llamado personal o de capitación y los demás similares.

*Artículo 27.* Abolir el sistema de igualas, tanto en la Federación como en los Estados.

*Artículo 28.* Establecer el impuesto progresivo sobre las herencias, legados y donaciones.

*Artículo 29.* Gravar las operaciones de préstamo ya concertadas, tengan o no garantías hipotecarias, con un impuesto que recaiga exclusivamente sobre los acreedores, y que cubrirán éstos al recibir el importe de su préstamo.

*Artículo 30.* Gravar con fuertes impuestos la venta de tabacos labrados y bebidas alcohólicas, establecerlos prohibitivos sobre éstos cuando su fabricación se haga con artículos de primera necesidad.

*Artículo 31.* Formar el catastro y la estadística fiscal en toda la República.

## Reformas políticas

*Artículo 32.* Realizar la independencia de los municipios, procurando a éstos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y locales.

*Artículo 33.* Adoptar el parlamentarismo como forma de Gobierno de la República.

*Artículo 34.* Suprimir la Vicepresidencia de la República y las Jefaturas Políticas.

*Artículo 35.* Suprimir el Senado, institución aristocrática y conservadora por excelencia.

*Artículo 36.* Reorganizar sobre nuevas bases el Poder judicial para obtener la independencia, aptitud y responsabilidad de sus funcionarios y hacer efectivas también las responsabilidades en que incurran los demás funcionarios públicos que falten al cumplimiento de sus deberes.

*Artículo 37.* Implantar el sistema de voto directo, tanto en las elecciones federales como en las locales, y reformar las leyes electorales de la Federación y de los Estados, a fin de evitar que se falsifique el voto de los ciudadanos que no saben leer ni escribir.

*Artículo 38.* Castigar a los enemigos de la causa revolucionaria, por medio de la confiscación de sus bienes y con arreglo a procedimientos justicieros.

### Artículos transitorios

*Primero.* La designación de gobernadores que se ha hecho, o que en lo sucesivo se haga, por las juntas locales de los Estados, deberá someterse para su validez a la ratificación de la Soberana Convención Revolucionaria.

Ésta podrá negar su ratificación:

- I. Si el nombramiento no se ha efectuado con absoluta sujeción al artículo 13 del Plan de Ayala.
- II. Si el candidato carece de antecedentes revolucionarios.

*Segundo.* Los gobernadores podrán ser removidos por la Convención previo proceso en forma, cuando violen los preceptos del Plan de Ayala o del presente Programa de Reformas, cometan delitos graves del orden común, toleren o dejen impunes los abusos que cometan sus subordinados o den cabida a elementos reaccionarios en el seno del Gobierno.

*Tercero.* Sólo tendrán derecho a tomar parte en las elecciones locales para el nombramiento de gobernadores los jefes que hayan empezado a revolucionar antes de la caída de Victoriano Huerta.

*Reforma, Libertad, Justicia y Ley, Jojutla,*  
Estado de Morelos, 18 de abril de 1916.

*Jenaro Amezcua,* representante del general Eufemio Zapata; *Agustín Arriola Valadez,* representante de la División Everardo González; *Donaciano Barba,* representante del general Jesús Capistrán; *Vidal Bolaños Villaseñor,* representante del general Maximino V. Iriarte; *Enrique M. Bonilla,* representante de la Brigada Cal y Mayor, *Aurelio Briones,* *Pedro Buelna,* representantes del general Rafael Buelna; *Baudilio B. Caraveo,* representante del general Agustín Estrada; *Amador Cariño,* representante de la División

Amador Salazar; *Luis Casteli Blanch*, representante del general Pedro Saavedra; *José H. Castro*, representante del general Magdaleno Cedillo; *Zervín R. Cordero*, representante del general Dr. Antonio F. Cevada; *Joaquín M. Cruz*, representante del general Adolfo Bonilla; *Antonio Díaz Soto y Gama*, representante del general Emiliano Zapata; *Ramón Espinosa*, *Leobardo Gallón*, representantes de la Brigada Galván; *Severino Gutiérrez*, representante de la División Francisco Mendoza; *Juan H. Ponce*, representante de la Brigada Enrique S. Villa; *Cipriano Juárez*, representante del general Miguel Salas; *Juan Ledesma*, representante de la Brigada Querétaro; *Macario López*, *Reynaldo Lecona*, representantes del general Miguel Morales; *Modesto Lozano*, *José López Guillermín*, representantes del general S. Crispín Galeana; *Rodolfo Magaña*, representante de la Brigada Camarena; *Mucio Marín*, representante del general Mucio C. Bravo; *Melesio Méndez*, representante de la División Genovevo de la O; *Manuel Oscura*, representante del general Guillermo Santana Crespo; *Albino Ortiz*, representante del general M. Palafox; *Agustín Preciado*, representante del general Juan G. Cabral; *Alberto L. Paniagua*, representante de la División Domingo Arenas; *Quintín A. y Pérez*, representante del general Epigmenio Jiménez; *Félix Rodríguez*, *José Pozos Rodríguez*, representantes del general Francisco A. García; *Leopoldo Reynoso Díaz*, representante de la División Lorenzo Vázquez; *Antonio Ruiz*, representante del general Leandro Arcos; *Francisco Alfonso Salinas*, representante del general Tomás Urbina; *Gumersindo M. Sánchez*, representante del general Rodolfo Rodríguez; *Josué S. Vega*, representante del general Vicente Rodríguez; *Benjamín Villa*, representante del general Ramón Babena; *Ángel Zenteno*, representante del general Zenteno; *Luis Zubiría y Campa*.



1 de diciembre de 1916

Discurso del C. Venustiano Carranza al entregar  
al Congreso su proyecto de Constitución<sup>1</sup>

*Ciudadanos diputados:*

Una de las más grandes satisfacciones que he tenido hasta hoy, desde que comenzó la lucha que, en mi calidad de gobernador constitucional del Estado de Coahuila, inicié contra la usurpación del gobierno de la República, es la que experimento en estos momentos, en que vengo a poner en vuestras manos, en cumplimiento de una de las promesas que en nombre de la revolución hice en la heroica ciudad de Veracruz al pueblo mexicano: el proyecto de Constitución reformada, proyecto en el que están contenidas todas las reformas políticas que la experiencia de varios años, y una observación atenta y detenida, me han sugerido como indispensables para cimentar, sobre las bases sólidas, las instituciones, al amparo de la que deba y pueda la nación laborar últimamente por su prosperidad, encauzando su marcha hacia el progreso por la senda de la libertad y del derecho, porque si el derecho es el que regulariza la función de todos los elementos sociales, fijando a cada uno su esfera de acción, ésta no puede ser en manera alguna provechosa, si en el campo que debe ejercitarse y desarrollarse, no tiene la espontaneidad y la seguridad, sin las que carecerían del elemento que, coordinando las aspiraciones y las esperanzas de todos los miembros de la sociedad, los lleva a buscar en el bien de todos la prosperidad de cada uno, estableciendo y realizando el gran principio de la solidaridad, sobre el que deben descansar todas las instituciones que tienden a buscar y realizar el perfeccionamiento humano.

La Constitución Política de 1857, que nuestros padres nos dejaron como legado precioso, a la sombra de la cual se ha consolidado la nacionalidad mexicana; que entró en el alma popular con la guerra de Reforma, en la que se alcanzaron grandes conquistas, y que fue la bandera que el pueblo llevó a los campos de batalla en la guerra contra la Intervención, lleva indiscutiblemente, en sus preceptos, la consagración de los más altos principios reconocidos al fulgor del incendio que produjo la revolución más grandes que presencié el mundo en las postrimerías del siglo XVIII, sancionados por la práctica constante y pacífica que de ellos se ha hecho por dos de los pueblos más grandes y más poderosos de la tierra: Inglaterra y los Estados Unidos.

Mas, desgraciadamente, los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica, acomodándolos

<sup>1</sup>Félix F. Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917*, Tomo I, Col. Clásicos del Derecho Mexicano, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, pp. 144-161.



a las necesidades del pueblo mexicano para darles pronta y cumplida satisfacción; de manera que nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva.

En efecto, los derechos individuales que la Constitución de 1857 declara que son la base de las instituciones sociales, han sido conculcados de una manera casi constante por los diversos gobiernos que desde la promulgación de aquélla se han sucedido en la República; las leyes orgánicas del juicio de amparo ideado para protegerlos, lejos de llegar a un resultado pronto y seguro, no hicieron otra cosa que embrollar la marcha de la justicia, haciéndose casi imposible la acción de los tribunales, no sólo de los federales, que siempre se vieron ahogados por el sinnúmero de expedientes sino también de los comunes, cuya marcha quedó obstruida por virtud de los autos de suspensión que sin tasa ni medida se dictaban.

Pero hay más todavía. El recurso de amparo, establecido con un alto fin social, pronto se desnaturalizó, hasta quedar, primero, convertido en arma política; y después, en medio apropiado para acabar con la soberanía de los estados; pues de hecho quedaron sujetos de la revisión de la Suprema Corte hasta los actos más insignificantes de las autoridades de aquéllos; y como ese alto tribunal, por la forma en que se designaban sus miembros, estaba completamente a disposición del jefe del Poder Ejecutivo, se llegó a palpar que la declaración de los derechos del hombre al frente de la Constitución Federal de 1857, no había tenido la importancia práctica que de ella se esperaba. En tal virtud, la primera de las bases sobre que descansa toda la estructura de las instituciones sociales, fue ineficaz para dar solidez a éstas y adaptarlas a su objeto, que fue relacionar en forma práctica y expedita al individuo con el estado y a éste con aquél, señalando sus respectivos límites dentro de los que debe desarrollarse su actividad, sin trabas de ninguna especie, y fuera de las que se hace perturbadora y anárquica si viene de parte del individuo, o despótica y opresiva si viene de parte de la autoridad. Mas el principio de que se acaba de hacer mérito, a pesar de estar expresa y categóricamente formulado, no ha tenido, en realidad, valor práctico alguno, no obstante que en el terreno del derecho constitucional es de una verdad indiscutible. Lo mismo ha pasado exactamente con los otros principios fundamentales que informan la misma Constitución de 1857, los que no han pasado, hasta ahora, de ser una bella esperanza, cuya realización se ha burlado de una manera constante.

Y en efecto, la soberanía nacional, que reside en el pueblo, no expresa ni ha significado en México una realidad, sino en poquísimas ocasiones, pues si no siempre, sí casi de una manera rara vez interrumpida, el poder público se ha ejercido, no por el mandato libremente conferido por la voluntad de la nación, manifestada en la forma que la ley señala, sino por imposiciones de los que han tenido en sus manos la fuerza pública para investirse a sí mismos o invertir a personas designadas por ellos, con el carácter de representantes del pueblo.

Tampoco ha tenido cumplimiento y, por lo tanto, valor positivo apreciable, el otro principio fundamental claramente establecido por la Constitución de 1857, relativo a la división del ejercicio del poder público, pues tal división sólo ha estado, por regla

general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad, en la que, de hecho, todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona habiéndose llegado hasta el grado de manifestar, por una serie de hechos constantemente repetidos, el desprecio a la ley suprema, dándose sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido a esto la función del Poder Legislativo, el que de hecho quedó reducido a delegar facultades y aprobar después lo ejecutado por virtud de ellas, sin que haya llegado a presentarse el caso, ya no de que reprobese, sino al menos de que hiciese observación alguna.

Igualmente ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la Federación de los estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben de ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél. Finalmente, ha sido también vana la promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los Estados la forma republicana, representativa y popular, pues a la sombra de este principio, que también es fundamental en el sistema de gobierno federal adoptado para la nación entera, los poderes del centro se han ingerido en la administración interior de un estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquéllos, o sólo se ha dejado que en cada entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la nación desfilar en aquéllas.

La historia del país que vosotros habéis vivido en buena parte en estos últimos años, me prestaría abundantísimos datos para comprobar ampliamente las aseveraciones que dejo apuntadas; pero aparte de que vosotros, estoy seguro, no las pondréis en duda, porque no hay mexicano que no conozca todos los escándalos causados por las violaciones flagrantes a la Constitución de 1857, esto demandaría exposiciones prolijas del todo ajenas al carácter de una reseña breve y sumaria, de los rasgos principales de la iniciativa, que me honro hoy en poner en vuestras manos, para que la estudiéis con todo el detenimiento y con todo el celo que de vosotros espera la nación, como el remedio a las necesidades y miserias de tantos años. En la parte expositiva del decreto de 14 de septiembre del corriente año, en el que se modificaron algunos artículos de las adiciones al Plan de Guadalupe, expedidas en la heroica Veracruz el 12 de diciembre de 1914, expresamente ofreció el gobierno de mi cargo que en las reformas a la Constitución de 1857, que iniciaría ante este Congreso, se conservaría intacto el espíritu liberal de aquélla y la forma de gobierno en ella establecida; que dichas reformas sólo se reducirían a quitarle lo que la hace inaplicable, a suplir sus deficiencias, a disipar la obscuridad de algunos de sus preceptos, y a limpiarla de todas las reformas que no hayan sido inspiradas más que en la idea de poderse servir de ella para entronizar la dictadura.

No podré deciros que el proyecto que os presento sea una obra perfecta, ya que ninguna que sea hija de la inteligencia humana puede aspirar a tanto; pero creedme, señores diputados, que las reformas que propongo son hijas de una convicción sincera,

son el fruto de mi personal experiencia y la expresión de mis deseos hondos y vehementes porque el pueblo mexicano alcance el goce de todas las libertades, la ilustración y progreso que le den lustre y respeto en el extranjero, y paz y bienestar en todos los asuntos domésticos.

Voy, señores diputados, a hacerlos una síntesis de las reformas a que me he referido, para daros una idea clara de los principios que me han servido de guía, pues así podréis apreciar si he logrado el objetivo que me he propuesto, y qué es lo que os queda por hacer para llenar debidamente vuestro cometido.

Siendo el objeto de todo gobierno el amparo y protección del individuo, o sea de las diversas unidades de que se compone el agregado social, es incuestionable que el primer requisito que debe llenar la Constitución Política tiene que ser la protección otorgada con cuanta precisión y claridad sea dable, a la libertad humana, en todas las manifestaciones que de ella derivan de una manera directa y necesaria, como constitutivas de la personalidad del hombre.

La Constitución de un pueblo no debe procurar, si es que ha de tener vitalidad que le asegure larga duración, poner límites artificiales entre el Estado y el individuo, como si se tratara de aumentar el campo a la libre acción de uno y restringir la del otro, de modo que lo que se le da a uno sea la condición de la protección de lo que se reserva el otro; sino que debe buscar que la autoridad que el pueblo concede a sus representantes, dado que a él no le es posible ejercerla directamente, no pueda convertirse en contra de la sociedad que la establece, cuyos derechos deben quedar fuera de su alcance, supuesto que ni por un momento hay que perder de vista que el gobierno tiene que ser forzosa y necesariamente el medio de realizar todas las condiciones sin las cuales el derecho no puede existir y desarrollarse.

Partiendo de este concepto, que es el primordial, como que es el que tiene que figurar en primer término marcando el fin y objeto de la institución del gobierno, se dará a las instituciones sociales su verdadero valor, se orientará convenientemente la acción de los poderes públicos y se terminarán hábitos y costumbres sociales y políticas, es decir, procedimientos de gobierno que hasta hoy no han podido fundamentarse debido a que si el pueblo mexicano no tiene la creencia en un pacto social en que repose toda la organización política ni en el origen divino de un monarca, señor de vidas y haciendas, sí comprende muy bien que las instituciones que tiene, si bien proclaman altos principios, no se amoldan a su manera de sentir y de pensar y que lejos de satisfacer necesidades, protegiendo el pleno uso de la libertad, carecen por completo de vida, dominados como han estado por un despotismo militar enervante, y por explotaciones inicuas, que han arrojado a las clases más numerosas a la desesperación y a la ruina.

Ya antes dije que el deber primordial del gobierno es facilitar las condiciones necesarias para la organización del derecho, o, lo que es lo mismo, cuidar de que se mantengan intactas todas las manifestaciones de libertad individual, para que desarrollándose el elemento social, pueda, a la vez que conseguirse la coexistencia pacífica de todas las actividades, realizarse la unidad de esfuerzos y tendencias en orden a la prosecución del fin común: la felicidad de todos los asociados.

Por esta razón, lo primero que debe hacer la Constitución política de un pueblo, es garantizar, de la manera más amplia y completa posible, la libertad humana, para evitar que el gobierno, a pretexto del orden o de la paz, motivos que siempre alegan los tiranos para justificar sus atentados, tengan alguna vez que limitar el derecho y no respetar su uso íntegro, atribuyéndose la facultad exclusiva de dirigir la iniciativa individual y la actividad social, esclavizando al hombre y a la sociedad bajo su voluntad omnipotente.

La Constitución de 1857 hizo, según antes he expresado, la declaración de que los derechos del hombre son la base y objeto de todas las instituciones sociales; pero con pocas excepciones, no otorgó a esos derechos las garantías debidas, lo que tampoco hicieron las leyes secundarias, que no llegaron a castigar severamente la violación de aquéllas, porque sólo fijaron penas nugatorias, por insignificantes, que casi nunca se hicieron efectivas. De manera que sin temor a incurrir en exageración, puede decirse que a pesar de la Constitución mencionada, la libertad individual quedó por completo a merced de los gobernantes.

El número de atentados contra la libertad y sus diversas manifestaciones, durante el periodo en que la Constitución de 1857 ha estado en vigor, es sorprendente; todos los días ha habido quejas contra los abusos y excesos de la autoridad, de uno a otro extremo de la República; y sin embargo de la generalidad del mal y de los trastornos que constantemente ocasionaba, la autoridad judicial de la Federación no hizo esfuerzos para reprimirlo, ni mucho menos para castigarlo.

La imaginación no puede figurarse el sinnúmero de amparos por consignación al servicio de las armas, ni contra las arbitrariedades de los jefes políticos, que fueron, más que los encargados de mantener el orden, los verdugos del individuo y de la sociedad; y de seguro que causaría, ya no sorpresa, sino asombro, aun a los espíritus más despreocupados y más insensibles a las desdichas humanas, si en estos momentos pudieran contarse todos los atentados que la autoridad judicial federal no quiso o no pudo reprimir.

La simple declaración de derechos, bastante en un pueblo de cultura elevada, en que la sola proclamación de un principio fundamental de orden social y político, es suficiente para imponer respeto, resulta un valladar ilusorio donde, por una larga tradición y por usos y costumbres inveterados, la autoridad ha estado investida de facultades omnímodas, donde se ha atribuido poderes para todo y donde el pueblo no tiene otra cosa que hacer más que callar y obedecer.

A corregir ese mal tienden las diversas reformas que el gobierno de mi cargo propone, respeto a la sección primera del título primero de la Constitución de 1857, y abrigo la esperanza de que con ellas y con los castigos severos que el código penal imponga a la conculcación de las garantías individuales, se conseguirá que los agentes del poder público sean lo que deben ser: instrumentos de seguridad social, en vez de ser lo que han sido, los opresores de los pueblos que han tenido la desgracia de caer en sus manos.

Prolijo sería enumerar una por una todas las reformas que sobre este particular se proponen en el proyecto que traigo a vuestro conocimiento; pero séame permitido hablar de algunas, para llamar de una manera especial vuestra atención sobre la importancia que revisten.

El artículo 14 de la Constitución de 1857, que en concepto de los constituyentes, según el texto de aquél y el tenor de las discusiones a que dio lugar, no se refirió más que a los juicios del orden penal, después de muchas vacilaciones y de resoluciones encontradas de la Suprema Corte, vino definitivamente a extenderse a los juicios civiles, lo que dio por resultado, según antes expresé, que la autoridad judicial de la Federación se convirtiese en revisora de todos los actos de las autoridades judiciales de los estados; que el poder central, por la sujeción en que tuvo siempre a la corte, pudiera ingerirse en la acción de los tribunales comunes, ya con motivo de un interés político, ya para favorecer los intereses de algún amigo o protegido, y que debido al abuso del amparo, se recargasen las labores de la autoridad judicial federal y se entorpeciese la marcha de los juicios del orden común.

Sin embargo de esto, hay que reconocer que en el fondo de la tendencia a dar al artículo 14 una extensión indebida, estaba la necesidad ingente de reducir a la autoridad judicial de los estados a sus justos límites, pues bien pronto se palpó que convertido los jueces en instrumentos ciegos de los gobernadores, que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera del alcance de sus atribuciones, se hacía preciso tener un recurso, acudiendo a la autoridad judicial federal para reprimir tantos excesos.

Así se desprende de la reforma que se le hizo, en 12 de diciembre de 1908, al artículo 102 de la Constitución de 1857, reforma que, por lo demás estuvo muy lejos de alcanzar el objeto que se proponía, toda vez que no hizo otra cosa que complicar más el mecanismo del juicio de amparo, ya de por sí intrincado y lento, y que la suprema corte procuró abrir tantas brechas a la expresada reforma que en poco tiempo la dejó enteramente inútil.

El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los jueces, que el gobierno de mi cargo ha creído que sería no sólo injusto, sino impolítico, privarlo ahora de tal recurso, estimando que bastará limitarlo únicamente a los casos de verdadera y positiva necesidad, dándole un procedimiento fácil y expedito para que sea efectivo, como se servirá ver la Cámara en las bases que se proponen para su reglamentación.

El artículo 20 de la Constitución de 1857 señala las garantías que todo acusado debe tener en un juicio criminal; pero en la práctica esas garantías han sido enteramente ineficaces, toda vez que, sin violarlas literalmente, al lado de ellas se han seguido prácticas verdaderamente inquisitoriales, que dejan por regla general a los acusados sujetos a la acción arbitraria y despótica de los jueces y aun de los mismos agentes o escribientes suyos.

Conocidas son de ustedes señores diputados, y de todo el pueblo mexicano, las incomunicaciones rigurosas, prolongadas en muchas ocasiones por meses enteros, unas veces para castigar a presuntos reos políticos, otras para amedrentar a los infelices sujetos a la acción de los tribunales del crimen y obligarlos a hacer confesiones forzadas, casi siempre falsas, que sólo obedecían al deseo de librarse de la estancia en calabozos inmundos, en que estaban seriamente amenazadas su salud y su vida.

El procedimiento criminal en México ha sido hasta hoy, con ligerísimas variantes, exactamente el mismo que dejó implantado la dominación española, sin que se haya

llegado a templar en lo más mínimo su dureza, pues esa parte de la legislación mexicana ha quedado enteramente atrasada, sin que nadie se haya preocupado en mejorarla. Diligencia secretas y procedimientos ocultos de que el reo no debía tener conocimiento, como si no se tratase en ellos de su libertad o de su vida; restricciones del derecho de defensa, impidiendo al mismo reo y a su defensor asistir a la recepción de pruebas en su contra, como si se tratase de actos indiferentes que de ninguna manera podrían afectarlo, y por último, dejar la suerte de los reos casi siempre entregada a las maquinaciones fraudulentas y dolosas de los escribientes, que por pasión o por vil interés alteraban sus propias declaraciones, las que los testigos que deponían en su contra, y aun las de los que se presentaban a declarar en su favor.

La ley concede al acusado la facultad de obtener su libertad bajo fianza durante el curso de su proceso; pero tal facultad quedó siempre sujeta al arbitrio caprichoso de los jueces, quienes podrían negar la gracia con sólo decir que tenían temor de que el acusado se fugase y se substrañera a la acción de la justicia.

Finalmente, hasta hoy no se ha expedido ninguna ley que fije, de una manera clara y precisa, la duración máxima de los juicios penales, lo que ha autorizado a los jueces penales para detener a los acusados por tiempo mayor del que fija la ley al delito de que se trata, resultando así prisiones injustificadas y enteramente arbitrarias.

A remediar todos esos males tienden las reformas del citado artículo 20. El artículo 21 de la Constitución de 1857 dió a la autoridad administrativa la facultad de imponer como corrección hasta quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión en los casos y modo que expresamente determine la ley, reservando a la autoridad judicial la aplicación exclusiva de las penas propiamente tales.

Este precepto abrió una anchísima puerta al abuso, pues la autoridad administrativa se consideró siempre en posibilidad de imponer sucesivamente y a su voluntad, por cualquiera falta imaginaria, un mes de reclusión, mes que no terminaba en mucho tiempo.

La reforma que sobre este particular se propone, a la vez que confirma a los jueces la facultad exclusiva de imponer penas, sólo concede a la autoridad administrativa castigar la infracción de los reglamentos de policía, que por regla general sólo da lugar a penas pecuniarias y no a reclusión, la que únicamente se impone cuando el infractor no puede pagar la multa.

Pero la reforma no se detiene allí, sino que propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias.

Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia.

Los jueces mexicanos han sido, durante el periodo corrido desde la consumación de la independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han

considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura.

La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley.

La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados, y la aprehensión de los delincuentes.

Por otra parte, el Ministerio Público, con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy ha tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas, sin más méritos que su criterio particular.

Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada; porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige.

El artículo 27 de la constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del gobierno de mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades los exijan.

La única reforma que con motivo de este artículo se propone, es que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata.

El artículo en cuestión, además de dejar en vigor la prohibición de las Leyes de Reforma sobre la capacidad de las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir bienes raíces, establece también la incapacidad en las sociedades anónimas, civiles y comerciales, para poseer y administrar bienes raíces, exceptuando de esa incapacidad a las instituciones de beneficencia pública y privada, únicamente por lo que hace a los bienes raíces estrictamente indispensables y que se destinen de una manera inmediata y directa al objeto de dichas instituciones, facultándolas para que puedan tener sobre los mismos bienes raíces capitales impuestos e intereses, los que no serán mayores, en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de diez años.

La necesidad de esta reforma se impone por sí sola, pues nadie ignora que el clero, incapacitado para adquirir bienes raíces, ha burlado la prohibición de la ley,



cubriéndose de sociedades anónimas; y como por otra parte, estas sociedades han emprendido en la República la empresa de adquirir grandes extensiones de tierra, se hace necesario poner a este mal un correctivo pronto y eficaz, porque, de lo contrario, no tardaría el territorio nacional en ir a parar, de hecho o de una manera ficticia, en manos de extranjeros.

En otra parte se os consulta la necesidad de que todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país, renuncie expresamente a su nacionalidad con relación a dichos bienes, sometiéndose en cuanto a ellos, de una manera completa y absoluta, a las leyes mexicanas, cosa que no sería fácil de conseguir respecto de las sociedades, las que, por otra parte, constituyen, como se acaba de indicar, una amenaza seria de monopolización de la propiedad territorial de la República.

Finalmente, el artículo en cuestión establece la prohibición expresa de que las instituciones de beneficencia privada puedan estar a cargo de corporaciones religiosas y de los ministros de los cultos, pues de lo contrario, se abriría nuevamente la puerta al abuso.

Con estas reformas al artículo 27, con la que se consulta para el artículo 28 a fin de combatir eficazmente los monopolios y asegurar en todos los ramos de la actividad humana la libre concurrencia, la que es indispensable para asegurar la vida y el desarrollo de los pueblos, y con la facultad que en la reforma de la fracción 20 del artículo 72 se confiere al Poder Legislativo federal, para expedir leyes sobre el trabajo, en las que se implantarán todas las instituciones del progreso social en favor de la clase obrera y de todos los trabajadores; con la limitación del número de horas de trabajo, de manera que el operario no agote sus energías y sí tenga tiempo para el descanso y el solaz y para atender al cultivo de su espíritu, para que pueda frecuentar el trato de sus vecinos; el que engendra simpatías y determina hábitos de cooperación para el logro de la obra común; con las responsabilidades de los empresarios para los casos de accidentes; con los seguros para los casos de enfermedad y de vejez; con la fijación del salario mínimo bastante para subvenir a las necesidades primordiales del individuo y de la familia y para mejorar su situación; con la ley del divorcio que ha sido entusiastamente recibida por las diversas clases sociales como medio de fundar la familia sobre los vínculos del amor y no sobre las bases frágiles del interés y de la conveniencia del dinero; con las leyes que pronto se expedirán para establecer la familia sobre bases más racionales y más justas, que eleven a los consortes a la alta misión que la sociedad y la naturaleza ponen a su cargo, de propagar la especie y fundar la familia; con todas estas reformas, repito, espera fundadamente el gobierno de mi cargo que las instituciones políticas del país responderán satisfactoriamente a las necesidades sociales, y que esto, unido a que las garantías protectoras de la libertad individual serán un hecho efectivo y no meras promesas irrealizables y que la división entre las diversas ramas del poder público tendrá realización inmediata, fundará la democracia mexicana, o sea el gobierno del pueblo de México, por la cooperación espontánea, eficaz y consciente de todos los individuos que la forman, los que buscarán su bienestar en el reinado de la ley y en el imperio de la justicia, consiguiendo que ésta sea igual para todos los hombres, que defienda todos los intereses legítimos y que ampara a todas las aspiraciones nobles.



En la reforma al artículo 30 de la Constitución de 1857, se ha creído necesario definir, con toda precisión y claridad, quiénes son los mexicanos por nacimiento y quiénes tienen esa calidad por naturalización, para dar término a la larga disputa que en épocas no remotas se estuvo sosteniendo sobre si el hijo de un extranjero nacido en el país, que al llegar a la mayor edad opta por la ciudadanía mexicana, debía de tenerse o no como ciudadano mexicano.

Al proyectar la reforma de los artículos 35 y 36 de la Constitución de 1857, se presentó la antigua y muy debatida cuestión de si debe concederse el voto activo a todos los ciudadanos sin excepción alguna, o si, por el contrario, hay que otorgarlo solamente a los que están en aptitud de darlo de una manera eficaz, ya por su ilustración o bien por su situación económica, que les dé un interés mayor en la gestión de la cosa pública.

Para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, es indispensable que sea general, igual para todos, libre y directo; porque faltando cualquiera de estas condiciones, o convierte en una prerrogativa la clase, o es un mero artificio para disimular usurpaciones de poder, o da por resultado imposiciones de gobernantes contra la voluntad clara y manifiesta del pueblo.

De esto se desprende que, siendo el sufragio una función esencialmente colectiva, toda vez que es la condición indispensable del ejercicio de la soberanía, debe ser atribuido a todos los miembros del cuerpo social, que comprendan el interés y el valor de esa altísima función.

Esto autorizaría a concluir que el derecho electoral sólo debe otorgarse a aquellos individuos que tengan plena conciencia de la alta finalidad a que aquél tiende; lo que excluiría, por lo tanto, a quienes por su ignorancia, su descuido o indiferencia sean incapaces de desempeñar debidamente esa función, cooperando de una manera espontánea y eficaz al gobierno del pueblo por el pueblo.

Sin embargo de esto, y no dejando de reconocer que lo que se acaba de exponer es una verdad teórica, hay en el caso de México factores y antecedentes históricos que obligan a aceptar una solución distinta de la que lógicamente se desprende de los principios de la ciencia política.

La revolución que capitanearon los caudillos que enarbolaron la bandera de Ayutla, tuvo por objeto acabar con la dictadura militar y con la opresión de las clases en que estaba concentrada la riqueza pública; y como aquella revolución fue hecha por las clases inferiores, por los ignorantes y los oprimidos, la Constitución de 1857, que fue su resultado, no pudo racionalmente dejar de conceder a todos, sin distinción, el derecho de sufragio, ya que habría sido una inconsecuencia negar al pueblo todas las ventajas de su triunfo.

La revolución que me ha cabido en suerte dirigir, ha tenido también por objeto destruir la dictadura militar, desentrañado por completo sus raíces, y dar a la nación todas las condiciones de vida necesarias para su desarrollo; y como han sido las clases ignorantes las que más han sufrido, por que son ellas sobre las que han pesado con toda su rudeza el despotismo cruel y la explotación insaciable, sería, ya no diré una simple inconsecuencia, sino un engaño imperdonable, quitarles hoy lo que tenían anteriormente conquistado.

El gobierno de mi cargo considera, por tanto, que sería impolítico e inoportuno en estos momentos, después de una gran revolución popular, restringir el sufragio, exigiendo para otorgarlo la única condición que racionalmente puede pedirse, la cual es que todos los ciudadanos tengan la instrucción primaria bastante para que conozcan la importancia de la función electoral y puedan desempeñarla en condiciones fructuosas para la sociedad.

Sin embargo de esto, en la reforma que tengo la honra de proponeros, con motivo del derecho electoral, se consulta la suspensión de la calidad de ciudadano mexicano a todo el que no sepa hacer uso de la ciudadanía debidamente. El que ve con indiferencia los asuntos de la República, cualesquiera que sean, por lo demás, su ilustración o situación económica, demuestra a las claras el poco interés que tiene por aquella y esta indiferencia amerita que se le suspenda la prerrogativa de que se trata.

El gobierno de mi cargo cree que en el anhelo constante demostrado por las clases inferiores del pueblo mexicano, para alcanzar un bienestar de que hasta hoy han carecido, las capacita ampliamente para que, llegado el momento de designar mandatarios, se fijen en aquellos que más confianza les inspiren para representarlas en la gestión de la cosa pública.

Por otra parte, el gobierno emanado de la revolución, y esto le consta a la República entera, ha tenido positivo empeño en difundir la instrucción por todos los ámbitos sociales; y yo creo fundadamente que el impulso dado, no sólo se continuará, sino que se intensificará cada día, para hacer de los mexicanos un pueblo culto, capaz de comprender sus altos destinos y de prestar al gobierno de la nación una cooperación tan sólida y eficaz, que haga imposible, por un lado, la anarquía y, por otro, la dictadura.

El municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena ley electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.

De la organización del poder electoral, de que se ocupará de manera preferente el próximo Congreso Constitucional, dependerá en gran parte que el Poder Legislativo no sea un mero instrumento del Poder Ejecutivo, pues electos por el pueblo sus representantes, sin la menor intervención del poder central, se tendrán Cámaras que de verdad se preocupen por los intereses públicos, y no camarillas opresoras o perturbadoras, que sólo van arrastradas por el afán de lucro y medro personal, porque no hay que perder de vista ni por un momento, que las mejores instituciones fracasan y son letra muerta cuando no se practican y que sólo sirven, como he dicho antes y lo repito, para cubrir con el manto de la legalidad la imposición de mandatarios contra la voluntad de la nación.

La división de las ramas del poder público obedece, según antes expresé, a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, a

fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere; por lo tanto, no sólo hay la necesidad imprescindible de señalar a cada departamento una esfera bien definida sino que también la hay de relacionarlos entre sí, de manera que el uno se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos o choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aún llegar hasta alterar el orden y la paz de la República.

El Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857, de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos.

Encaminadas a lograr ese fin, se proponen varias reformas de las que, la principal, es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al Presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación, facultad que fue, sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles, a quienes manejaban como autómatas.

El Poder Legislativo tiene incuestionablemente el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del gobierno, a fin de llenar debidamente su cometido, tomando todas las medidas que juzgue convenientes para normalizar la acción de aquél; pero cuando la investigación no debe ser meramente informativa, para juzgar de la necesidad e improcedencia de una medida legislativa, sino que afecta a un carácter meramente judicial, la reforma faculta tanto a las Cámaras como al mismo Poder Ejecutivo, para excitar a la suprema corte a que comisione a uno o alguno de sus miembros, o a un magistrado de circuito, o a un juez de distrito, o a una comisión nombrada por ella para abrir la averiguación correspondiente, únicamente para esclarecer el hecho de que se desea conocer; cosa que indiscutiblemente no podrían hacer los miembros del Congreso, los que de ordinario tenían que conformarse con los informes que quisieran rendirles las autoridades inferiores.

Esta es la oportunidad, señores diputados, de tocar una cuestión que es casi seguro se suscitará entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte, contra la dictadura, y por otra contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber: el régimen parlamentario. Creo no sólo conveniente, sino indispensable, deciros, aunque sea someramente, los motivos que he tenido para aceptar dicho sistema entre las reformas que traigo al conocimiento de vosotros.

Tocqueville observó en el estudio de la historia de los pueblos de América de origen español, que éstos van a la anarquía cuando se cansan de obedecer, a la dictadura cuando se cansan de destruir; considerando que esta oscilación entre el orden y el desenfreno, es la ley fatal que ha regido y regirá por mucho tiempo a los pueblos mencionados.

No dijo el estadista referido cuál sería, a su juicio, el medio de librarse de esa maldición, cosa que le habría sido enteramente fácil con sólo observar los antecedentes del fenómeno y de las circunstancias en que siempre se ha reproducido.

Los pueblos latinoamericanos, mientras fueron dependencias de España, estuvieron regidos por mano de hierro; no había más voluntad que la del virrey; no existían derechos para el vasallo; el que alteraba el orden, ya propalando teorías disolventes o que simplemente socavaban los cimientos de la fe o de la autoridad, o ya procurando dar pábulo a la rebelión, no tenía más puerta de escape que la horca.

Cuando las luchas de independencia rompieron las ligaduras que ataban a esos pueblos de la metrópoli, deslumbrados con la grandiosidad de la revolución francesa, tomaron para sí todas sus reivindicaciones, sin pensar que no tenían hombres que los guiasen en tan ardua tarea, y que no estaban preparados para ella. Las costumbres de gobierno no se imponen de la noche a la mañana; para ser libre no basta quererlo, sino que es necesario también saberlo ser.

Los pueblos de que se trata, han necesitado y necesitan todavía de gobiernos fuertes, capaces de contener dentro del orden a poblaciones indisciplinadas, dispuestas a cada instante y con el más fútil pretexto a desbordarse, cometiendo toda clase de desmanes; pero por desgracia, en ese particular se ha caído en la confusión, y por gobierno fuerte se ha tomado el gobierno despótico. Error funesto que ha fomentado las ambiciones de las clases superiores, para poder apoderarse de la dirección de los negocios públicos.

En general, siempre ha habido la creencia de que no se puede conservar el orden sin pasar sobre la ley, y ésta y no otra es la causa de la ley fatal de que habla Tocqueville; porque la dictadura jamás producirá el orden, como las tinieblas no pueden producir la luz.

Así, pues, disípese el error, enséñese al pueblo a que no es posible que pueda gozar de sus libertades si no sabe hacer uso de ellas, o lo que es igual, que la libertad tiene por condición el orden, y que sin éste aquélla es imposible.

Constrúyase sobre esa base el gobierno de las naciones latinoamericanas y se habrá resuelto el problema.

En México, desde su independencia hasta hoy, de los gobiernos legales que han existido, unos cuantos se apegaron a este principio, como el de Juárez, y por eso pudieron salir avantes; los otros como los de Guerrero y Madero, tuvieron que sucumbir por no haberlo cumplido. Quisieron imponer el orden enseñando la ley, y el resultado fue el fracaso.

Si, por una parte, el gobierno debe ser respetuoso de la ley y de las instituciones, por la otra debe ser inexorable con los trastornadores del orden y con los enemigos de la sociedad; sólo así pueden sostenerse las naciones y encaminarse hacia el progreso.

Los constituyentes de 1857 concibieron bien el Poder Ejecutivo: libre en su esfera de acción para desarrollar su política, sin más limitación que respetar la ley; pero no completaron el pensamiento, porque restaron al Poder Ejecutivo prestigio, haciendo mediata la elección del presidente, así su elección fue, no la obra de la voluntad del pueblo, sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales.

La elección directa del presidente y la no reelección, que fueron las conquistas obtenidas por la revolución de 1910, dieron, sin duda, fuerza al gobierno de la nación, y

las reformas que ahora propongo coronarán la obra. El presidente no quedará más a merced de Poder Legislativo, el que no podrá tampoco invadir fácilmente sus atribuciones.

Si se designa al presidente directamente por el pueblo y en contacto constante con él por medio del respeto a sus libertades, por la participación amplia y efectiva de éste en los negocios públicos, por la consideración prudente de las diversas clases sociales y por el desarrollo de los intereses legítimos, el presidente tendrá indispensable su sostén en el mismo pueblo; tanto contra la tentativa de cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos. El gobierno, entonces, será justo y fuerte. Entonces la ley fatal de Tocqueville habrá dejado de tener aplicación.

Ahora bien, ¿qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario? Se quiere nada menos que quitar al Presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno, denominada “gabinete”. En otros términos, se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura colectiva.

¿En dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? En el parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado.

El parlamento se comprende en Inglaterra y en España, en donde ha significado una conquista sobre el antiguo poder absoluto de los reyes; se explica en Francia, porque esta nación, a pesar de su forma republicana de gobierno, está siempre influida por sus antecedentes, sería cuando menos imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno de presidente personal, que nos dejaron los constituyentes de 1857.

Por otra parte, el régimen parlamentario supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados, y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos, entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales.

Ahora, bien, como nosotros carecemos todavía de las dos condiciones a que acabo de referirme, el gobierno se vería constantemente en la dificultad de integrar el gabinete, para responder a las frecuentes crisis ministeriales.

Tengo entendido que el régimen parlamentario no ha dado el mejor resultado en los pocos países latinoamericanos en que ha sido adoptado; pero para mí la prueba más palmaria de que no es un sistema de gobierno del que se puedan esperar grandes ventajas, está en que los Estados Unidos del Norte, que tienen establecido en sus instituciones democráticas el mismo sistema de presidente personal, no han llegado a pensar en dicho régimen parlamentario, lo cual significa que no le conceden valor práctico de ninguna especie.

A mi juicio, lo más sensato, lo más prudente y a la vez lo más conforme con nuestros antecedentes políticos, y lo que nos evitará andar haciendo ensayos con la adopción de sistemas extranjeros propios de pueblos de cultura, de hábitos y de orígenes diversos del nuestro, es, no me cansaré de repetirlo, constituir el gobierno de la República respetando escrupulosamente esa honda tendencia a la libertad, a la igualdad y a la seguridad de sus derechos, que siente el pueblo mexicano. Porque no hay que perder

de vista, y sí, por el contrario, tener constantemente presente que las naciones, a medida que más avanzan, más sienten la necesidad de tomar su propia dirección para poder conservar y ensanchar su vida dando así a todos los elementos sociales el goce completo de sus derechos y todas las ventajas que de ese goce resultan, entre otras, el auge poderoso de la iniciativa individual.

Este progreso social es la base sobre lo que debe establecerse el progreso político; porque los pueblos se persuaden muy fácilmente de que es el mejor arreglo constitucional, es el que más protege el desarrollo de la vida individual y social, fundado en la posesión completa de las libertades del individuo, bajo la ineludible condición de que éste no lesione el derecho de los demás.

Conocida os es ya, señores diputados, la reforma que recientemente hizo el gobierno de mi cargo a los artículos 78, 80, 81 y 82 de la Constitución federal, suprimiendo la vicepresidencia y estableciendo un nuevo sistema para subsistir al presidente de la República tanto en sus faltas temporales, como en las absolutas; y aunque en la parte expositiva del decreto respectivo se explicaron los motivos de dicha reforma, creo, sin embargo, conveniente llamar vuestra atención sobre el particular.

La vicepresidencia, que en otros países ha logrado entrar en las costumbres y prestado muy buenos servicios, entre nosotros, por una serie de circunstancias desgraciadas, llegó a tener una historia tan funesta, que en vez de asegurar la sucesión presidencial de una manera pacífica en caso inesperado, no hizo otra cosa que debilitar al gobierno de la República.

Y en efecto, sea que cuando ha estado en vigor esta institución haya tocado la suerte de que la designación de vicepresidente recayera en hombres faltos de escrúpulos, aunque sobrados de ambición; sea que la falta de costumbres democráticas y la poca o ninguna honradez de los que no buscan en la política la manera de cooperar últimamente con el gobierno de su país, sino solo el medio de alcanzar ventajas reprobadas, con notorio perjuicio de los intereses públicos, es lo cierto que el vicepresidente, queriéndolo o sin pretenderlo, cuando menos lo esperaba en este caso, quedaba convertido en el foco de la oposición, en el centro a donde convergían y del que irradiaban todas las malquerencias y todas las hostilidades, en contra de la persona a cuyo cargo estaba el poder supremo de la República.

La vicepresidencia en México, ha dado el espectáculo de un funcionario, el presidente de la República, al que se trata de lanzar de su puesto por inútil o por violador de la ley; y de otro funcionario que trata de operar ese lanzamiento para sustituirlo en el puesto, quedando después en él, sin enemigo al frente.

En los últimos periodos del gobierno del general Díaz, el vicepresidente de la República sólo fue considerado como el medio inventado por el cientificismo para poder conservar, llegado el caso de que aquél faltase, el poder, en favor de todo el grupo, que lo tenía monopolizado.

La manera de substituir las faltas del presidente de la República, adoptada en el sistema establecido por las reformas de que he hecho referencia, llena, a mi juicio, su objeto, de una manera satisfactoria.

Es de buena política evitar las agitaciones a que siempre dan lugar las luchas electorales, las que ponen en movimiento grandes masas de intereses que se agitan alrededor de los posibles candidatos.

El sistema de suplir las faltas de que se trata por medio de los secretarios de estado, llamándolos conforme al número que les da la ley que los establece, dejaba sencillamente a la voluntad absoluta del presidente de la República la designación de su sucesor.

El sistema adoptado por el gobierno de mi cargo no encontrará ninguno de esos escollos; pues la persona que conforme a él debe suplir las faltas temporales o absolutas del presidente de la República, tendrá un origen verdaderamente popular, y puesto que siendo los miembros del Congreso de la Unión representantes legítimos del pueblo, recibirán, con el mandato de sus electores, el de proveer llegada la ocasión, de Presidente de la República.

Otras reformas sobre cuya importancia y trascendencia quiero, señores diputados, llamar vuestra atención, es la que tiende a asegurar la completa independencia del Poder Judicial, reforma que, lo mismo que la que ha modificado la duración del cargo de Presidente de la República, está revelando claramente la notoria honradez y decidido empeño con que el gobierno emanado de la revolución está realizando el programa proclamado en la heroica Veracruz el 12 de diciembre de 1914, supuesto que uno de los anhelos más ardientes y más hondamente sentidos por el pueblo mexicano, es el de tener tribunales independientes que hagan efectivas las garantías individuales contra los atentados y excesos de los agentes del poder público y que protejan el goce quieto y pacífico de los derechos civiles de que ha carecido hasta hoy.

Señores diputados, no fatigaré por más tiempo vuestra atención, pues larga y cansada sería la tarea de hablaros de las demás reformas que contiene el proyecto que tengo la honra de poner en vuestras manos, reformas todas tendientes a asegurar las libertades públicas por medio del imperio de la ley, a garantizar los derechos de todos los mexicanos por el funcionamiento de una justicia administrada por hombres probos y aptos, y a llamar al pueblo a participar, de cuantas maneras sea posible, en la gestión administrativa.

El gobierno de mi cargo cree haber cumplido su labor en el límite de sus fuerzas, y si en ello no ha obtenido todo el éxito que fuera de desearse, esto debe atribuirse a que la empresa es altamente difícil y exige una atención constante que me ha sido imposible consagrarle, solicitado, como he estado constantemente, por las múltiples dificultades a que he tenido que atender.

Toca ahora a vosotros coronar la obra, a cuya ejecución espero os dedicaréis con toda la fé, con todo el ardor y con todo el entusiasmo que de vosotros espera nuestra patria, la que tiene puestas en vosotros sus esperanzas y aguarda ansiosa el instante en que le déis instituciones sabias y justas.

[1 de diciembre de 1916]

Venustiano Carranza



5 de febrero de 1917

Proyecto de Constitución sometido por el C. Venustiano Carranza  
al Congreso Constituyente de Querétaro\*

## Título primero

### *Sección I*

#### *De las garantías individuales*

- Art. 1o.* En la República Mexicana, todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución, las que no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.
- Art. 2o.* Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos de otros países que entrasen al territorio nacional, alcanzarán por ese solo hecho su libertad y la protección de las leyes.
- Art. 3o.* Habrá plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos.
- Art. 4o.* A ninguna persona se le podrá impedir que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito, ni privarla de sus productos, sino por determinación judicial cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad.

La ley determinará en cada estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, y las autoridades que han de expedirlo.

- Art. 5o.* Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurado y los cargos de elección popular, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales.

El estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación con que pretendan erigirse.

\* Félix F. Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917*, Tomo I, Col. Clásicos del Derecho Mexicano, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, pp. 164-200.



Tampoco puede admitirse convenio en el que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por un período que no exceda de un año, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles.

*Art. 6o.* La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito o perturbe el orden público.

*Art. 7o.* Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos que se cometan por medio de la imprenta, serán juzgados por los tribunales competentes de la Federación o por los de los estados, los del Distrito Federal y Territorios, conforme a su legislación penal; pero en ningún caso podrá secuestrarse la imprenta, como cuerpo del delito.

*Art. 8o.* Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de una manera pacífica y respetuosa; pero en materia política, sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la que tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

*Art. 9o.* No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la república podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Sólo podrá considerarse como ilegal una reunión convocada con objeto ilícito y ser, en consecuencia, disuelta inmediatamente por la autoridad, cuando en ella se cometieren desórdenes que alteren o amenacen alterar el orden público por medio de la fuerza o violencia contra las personas o propiedades, o por amenazas de cometer atentados, que puedan fácilmente ser seguidas de ejecución inmediata, o se cause fundadamente temor o alarma a los habitantes; o se profieran injurias o amenazas contra la autoridad o alguno o varios particulares, si la persona que preside la reunión o las que de ella formaren parte no redujeran al orden al responsable o lo expulsaran inmediatamente; o cuando hubiere en ella individuos armados, si requeridos por la autoridad, no dejaren las armas o no se ausentaren de la reunión.

No se considerará ilegal una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición a una autoridad o presentar una protesta por algún acto, si no se profieren injurias contra ella, ni se hiciere uso de violencia o de amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desea.

*Art. 10.* Los habitantes de la República Mexicana son libres de poseer armas de cualquiera clase para su seguridad y legítima defensa, hecha la excepción de las prohi-

bidas expresamente por la ley, y de las que la nación reserve para el uso exclusivo del ejército, armada y guardia nacional; pero no podrán portarlas en las poblaciones, sin sujetarse a los reglamentos de policía.

*Art. 11.* Todo hombre tiene derecho para entrar a la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que imponga la ley sobre emigración, inmigración y salubridad general de la república, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

*Art. 12.* En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas u honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país.

*Art. 13.* Nadie podrá ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un civil, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

*Art. 14.* A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones, o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho.

*Art. 15.* No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieren el delito, la condición de esclavos; ni convenios ni tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

*Art. 16.* No podrán librarse órdenes (*sic*) de arresto contra una persona, sino por la autoridad judicial y siempre que se haya presentado acusación en su contra por un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y que esté, además, apoyada por declaración bajo protesta de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable su responsabilidad, hecha excepción de los casos de flagrante delito, en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata.

Solamente en casos urgentes podrá la autoridad administrativa decretar, bajo su más estrecha responsabilidad, la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial.

En toda orden de cateo se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe sujetarse la diligencia, levantándose en el acto de concluir ésta, una acta circunstancial, en presencia de los testigos que intervinieron en ella y que serán cuando menos dos personas honorables. La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias, únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía. También podrá la misma autoridad exigir la exhibición de libros y papeles, para comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales.

*Art. 17.* Nadie puede ser preso por deudas de un carácter puramente civil. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán expeditos para administrar la justicia en los plazos y términos que fije la ley, y su servicio será gratuito, quedando en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

*Art. 18.* Sólo habrá lugar a prisión por delito que merezca pena corporal o alternativa de pecuniaria y corporal. El lugar de prevención o prisión preventiva será distinto y estará completamente separado del que se destinare para la extinción de las penas.

Toda pena de más de dos años de prisión se hará efectiva en colonias penales o presidios que dependerán directamente del gobierno federal, y que estarán fuera de las poblaciones, debiendo pagar los estados a la Federación, los gastos que correspondan por el número de reos que tuvieren en dichos establecimientos.

*Art. 19.* Ninguna detención podrá exceder del término de tres días, sin que se justifique con un auto de formal prisión, en el que se expresarán el delito que se impute al acusado, los elementos que constituyen aquél, lugar, tiempo y circunstancias de ejecución y los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado. La infracción de esta disposición hace responsable a la autoridad que ordena la detención o la consiente, y a los agentes, ministros, alcaides o carceleros que la ejecuten.

Los hechos señalados en el auto de formal prisión serán forzosamente la materia del proceso, y no podrán cambiarse para alterar la naturaleza del delito. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de acusación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

Todo maltrato en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución en las cárceles, es un abuso que será corregido por las leyes y reprimido por las autoridades.

*Art. 20.* En todo juicio del orden criminal tendrá el acusado las siguientes garantías:

- I. Será puesto en libertad, inmediatamente que lo solicite, bajo fianza hasta de diez mil pesos, según sus circunstancias personales y la gravedad del delito que se le

- impute, siempre que dicho delito no merezca ser castigado con una pena mayor de cinco años de prisión, y sin más requisitos que poner la suma de dinero respectiva a disposición de la autoridad, u otorgar caución hipotecaria o personal, bastante para asegurarla;
- II. No podrá ser compelido a declarar en su contra, por lo cual queda rigurosamente prohibida la incomunicación o cualquier otro medio que tienda a aquel objeto;
  - III. Se le hará saber en audiencia pública y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación a la justicia, el nombre del acusador y la naturaleza y causa de la acusación, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo, rindiendo en este acto su declaración preparatoria;
  - IV. Será careado con los testigos que depongan en su contra, los que declararán en su presencia si estuvieren en el lugar del juicio, para que pueda hacerles todas las preguntas conducentes a su defensa;
  - V. Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofreciere, concediéndole el tiempo que la ley estime necesario al efecto y se le auxiliará para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encontraren en el lugar del proceso;
  - VI. Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiera el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión;
  - VII. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso;
  - VIII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo;
  - IX. Se le oirá en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos según su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio, para que elija el o los que le convengan. Si el acusado no quisiere nombrar defensores, después que se le requiriere para ello, al rendir su declaración preparatoria, el juez le nombrará uno de oficio. El acusado podrá nombrar defensor desde el momento en que sea aprehendido, y tendrá derecho a que éste se halle presente en todos los actos del juicio; pero tendrá obligación de hacerlo comparecer cuantas veces se necesite; y
  - X. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo.

Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia se computará el tiempo de la detención.

*Art. 21.* La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los regla-

mentos de policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la policía judicial, que estará a la disposición de éste.

*Art. 22.* Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquiera especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas o trascendentales.

No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas.

Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a las demás, sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata, al violador y a los reos de delitos graves del orden militar.

*Art. 23.* Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver en la instancia.

*Art. 24.* Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituya un delito o falta penada por la ley.

*Art. 25.* La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, será libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

*Art. 26.* En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad de su dueño; tampoco podrá exigir prestación alguna. En tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

*Art. 27.* La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial, en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados. Las corporaciones e instituciones religiosas, cualquiera que sea su carácter, denominación, duración y objeto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o para administrar más bienes raíces que los destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirirlo o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces. Las instituciones de beneficencia pública o privada para el auxilio de los necesitados, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los individuos que a ellas pertenezcan, o para cualquier otro objeto lícito, en ningún caso podrán estar bajo el patronato, dirección o administración de corporaciones religiosas ni de los ministros de los cultos, y tendrán capacidad para adquirir bienes raíces, pero únicamente los que fueren indispensables y que se destinen de una manera directa e inmediata al objeto de las instituciones de que se trata.

También podrán tener sobre bienes raíces, capitales impuestos a interés, el que no será mayor, en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de diez años.

Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la ley de desamortización, ya que se les restituyan o que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entretanto se reparten conforme a la ley que al efecto se expida.

Ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución.

Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales, dentro y fuera de las poblaciones; lo mismo que explotaciones mineras, de petróleo o de cualquiera otra clase de substancias que se encuentren en el subsuelo, así como también vías férreas u oleoductos; pero no podrán adquirir ni administrar por sí, propiedades rústicas en superficie mayor de la que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en cada caso.

Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de asociaciones de crédito, podrán obtener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes.

*Art. 28.* En la República Mexicana no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos, radiotelegrafía, y a los privilegios que por determinado tiempo se concederán a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora, para el uso exclusivo de sus inventos.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario, con el objeto de obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación de cualquiera manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de determinada clase social.

*Art. 29.* En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el consejo de ministros y con la aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, de la comisión permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado, las garantías que fueren obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión

se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

## Sección II De los mexicanos

*Art. 30.* Los mexicanos lo serán por nacimiento o por naturalización:

- I. Son mexicanos por nacimiento, los hijos de padres mexicanos que nacieren dentro o fuera de la República.
- II. Son mexicanos por naturalización:
  - A. Los que nacieren de padres extranjeros dentro de la República, si al mes siguiente a su mayor edad no manifiestan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores su propósito de conservar la nacionalidad de su origen.
  - B. Los extranjeros que teniendo modo honesto de vivir e hijos nacidos de madre mexicana o naturalizados mexicanos, manifiesten a la Secretaría de Relaciones Exteriores su propósito de quedar también nacionalizados.
  - C. Los que hubieren residido en el país cinco años consecutivos, tengan modo honesto de vivir y obtengan carta de naturalización de la Secretaría de Relaciones.

En los casos de esta fracción y de la anterior, la ley determinará la manera de comprobar los requisitos que en ellas se exigen.

*Art. 31.* Son obligaciones de todo mexicano:

- I. Concurrir a las escuelas públicas o privadas, los menores de diez años, durante el tiempo que marque la ley de instrucción pública en cada estado, a recibir la educación primaria elemental y militar.
- II. Asistir, en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residan, a recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar.
- III. Alistarse y servir en la guardia nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior; y
- IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

*Art. 32.* Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para todos los empleos, cargos o comisiones de nombramiento del gobierno, en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el ejército ni en las fuerzas de policía o seguridad pública.

### Sección III De los extranjeros

*Art. 33.* Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga la Sección I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Las determinaciones que el Ejecutivo dictare en uso de esa facultad, no tendrán recurso alguno.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país. Tampoco podrán adquirir en él bienes raíces, si no manifiestan antes, ante la Secretaría de Relaciones, que renuncian su calidad de extranjeros y a la protección de sus gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiere, quedando enteramente sujetos respecto de ellos a las leyes y autoridades de la nación.

### Sección IV De los ciudadanos mexicanos

*Art. 34.* Son ciudadanos de la República todos los que teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido dieciocho años siendo casados, o veintiuno si no lo son, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

*Art. 35.* Son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado por todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que la ley establezca;
- III. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país;
- IV. Tomar las armas en el ejército o guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

*Art. 36.* Son obligaciones del ciudadano de la República:

- I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, la industria, profesión o trabajo de que subsista, así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes;
- II. Alistarse en la guardia nacional;
- III. Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que corresponda;
- IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación y de los estados, que en ningún caso serán gratuitos; y
- V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.



*Art. 37.* La calidad de ciudadano mexicano se pierde:

- I. Por naturalización en país extranjero; y
- II. Por servir oficialmente al gobierno de otro país o admitir de él condecoraciones, títulos o funciones, sin previa licencia del Congreso federal, exceptuando los títulos literarios, científicos y humanitarios que pueden aceptarse libremente.

*Art. 38.* Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

- I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá, además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;
- II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal o alternativa de pecuniaria o corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;
- III. Durante la extinción de una pena corporal;
- IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
- V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y
- VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión. La ley fijará los casos en que se pierden o suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

## Título segundo

### *Sección I*

#### *De la soberanía nacional y de la forma de gobierno*

*Art. 39.* La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

*Art. 40.* Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

*Art. 41.* El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los estados en lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal.

### Sección II

#### De las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional

*Art. 42.* El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación, y además, el de las islas adyacentes en ambos mares.

- Art. 43.* Las partes integrantes de la Federación son los estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo.
- Art. 44.* El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, más el de los distritos de Chalco, de Ameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlán y la parte de Tlanepantla que queda en el valle de México, fijando el lindero en el Estado de México, sobre los ejes geográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y del Monte Bajo.
- Art. 45.* Los estados y territorios de la Federación conservarán la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos, hecha excepción del Estado de México, del que se segregan los distritos que se aumentan al Distrito Federal.
- Art. 46.* Los estados que tuvieren pendientes cuestiones de límites, las arreglarán o solucionarán en los términos que establezca la Constitución.
- Art. 47.* El Estado de Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende ahora el Territorio de Tepic.
- Art. 48.* Las islas adyacentes de ambos mares que pertenezcan al territorio nacional, dependerán directamente del gobierno de la Federación.

### Título tercero De la división de poderes

- Art. 49.* El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

### Sección I El Poder Legislativo

- Art. 50.* El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

*Párrafo primero**De la elección e instalación del Congreso*

*Art. 51.* La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos.

*Art. 52.* Se elegirá un diputado propietario por cada cien mil habitantes o por una fracción que pase de treinta mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada estado y territorio. La población del estado o territorio que fuere menor que la que se fija en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario.

*Art. 53.* Por cada diputado propietario se nombrará un suplente.

*Art. 54.* La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

*Art. 55.* Para ser diputado, se requieren los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos políticos, y saber leer y escribir.
- II. Tener veinticinco años cumplidos el día de la elección.
- III. Ser originario del estado o territorio en que se haga la elección, o vecino de él, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargo público de elección popular.
- IV. No estar al servicio activo en el ejército federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos sesenta días antes de ella.
- V. No ser secretario o subsecretario de estado ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe de sus funciones sesenta días antes del día de la elección. Los gobernadores de los estados, sus secretarios, los magistrados y jueces federales o del estado, no podrán ser electos en los distritos de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan de sus cargos sesenta días antes del día de la elección; y
- VI. No ser ministro de algún culto religioso.

*Art. 56.* La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La legislatura de cada estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta del total de los votos que debieron emitirse, conforme a los respectivos padrones electorales, y en caso de que ningún candidato hubiere obtenido dicha mayoría, elegirá entre los dos que tuvieren más votos.

*Art. 57.* Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

*Art. 58.* La Cámara de Senadores se renovará por mitad cada dos años.

*Art. 59.* Para ser senador se requieren las mismas calidades que para ser diputado, excepto la de la edad, que será de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.

*Art. 60.* Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere de ellas.

Su resolución será definitiva e inatacable.

*Art. 61.* Los diputados y senadores son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

*Art. 62.* Los diputados y senadores propietarios, durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los estados por el cual se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas mientras dura la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes cuando estuvieren en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

*Art. 63.* Las Cámaras no puede abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de senadores, de las dos terceras partes, y en la de diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que, si no lo hicieren, se entenderá por este solo hecho que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hicieren, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, de la cual se dé conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiere quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su encargo, entretanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

*Art. 64.* Los diputados y senadores que no concurran a una sesión sin causa justificada o sin permiso del presidente de la cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día que faltaren.

*Art. 65.* El Congreso se reunirá el día primero de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

- I. Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiera lugar.  
No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios, por acuerdo escrito del presidente de la República.
- II. Examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlos; y
- III. Estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presentaren y resolver los demás asuntos que estuvieren pendientes.

- Art. 66.* El período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar de todos los asuntos mencionados en el artículo anterior; pero no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año. Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el presidente de la República.
- Art. 67.* El Congreso tendrá sesiones extraordinarias cada vez que el presidente de la República lo convoque para ese objeto; pero en tal caso, no podrá ocuparse más que del asunto o asuntos que el mismo presidente sometiere a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva. El Ejecutivo puede convocar a una sola Cámara a sesiones extraordinarias, cuando se trate de asunto exclusivo de ella.
- Art. 68.* Ambas Cámaras residirán en el mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra.
- Art. 69.* A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el primer caso, sobre el estado general que guarde la administración pública del país, y en el segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieron necesaria su convocación y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria.
- Art. 70.* Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta: (Texto de la ley o decreto)”.

### *Párrafo segundo*

#### *De la iniciativa y formación de las leyes*

- Art. 71.* El derecho de iniciar leyes o decretos compete:
- I. Al presidente de la Unión.
  - II. A los diputados y senadores al Congreso General; y
  - III. A las legislaturas de los estados:
- Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.
- Art. 72.* Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento

de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

- A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra Cámara. Si ésta lo aprobaré, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.
- B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que estuviere reunido.
- C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, deberá ser devuelto con sus observaciones a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuere confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuere sancionado por la misma mayoría, el proyecto es ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

- D. Si algún proyecto de ley o decreto fuere desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiere hecho. Si examinado de nuevo fuere aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.
- E. Si un proyecto de ley o decreto fuere sólo desechado en parte o modificado o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión en la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poderse alterar en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Pero si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren desechadas por mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta y si por mayoría absoluta de los votos presentes se desechare en esta segunda revisión dichas adiciones y reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; mas si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones y reformas, todo el proyecto no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de su miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados para su examen y votación en las sesiones siguientes.
- F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.
- G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

- H. La formación de las leyes y los decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.
- I. Cuando se presentare en una Cámara una iniciativa de ley o decreto, preferentemente se discutirá primero en ésta, a menos que hubiese transcurrido un mes desde que se pasó a la comisión dictaminadora sin que haya presentado dictamen, pues en tal caso, el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.
- J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerza funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

### *Párrafo tercero*

#### *De las facultades del Congreso*

*Art. 73.* El Congreso tiene facultad:

- I. Para admitir nuevos estados o territorios a la Unión Federal.
- II. Para erigir los territorios en estados, cuando tengan una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.
- III. Para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:
  - 1º. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes por los menos.
  - 2º. Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.
  - 3º. Que sean oídas las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación relativa.
  - 4º. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido.
  - 5º. Que sea votada la erección del nuevo estado por dos tercios de los diputados o senadores presentes en sus respectivas Cámaras.
  - 6º. Que la resolución del Congreso sea rectificada por la mayoría de las legislaturas de los estados, con vista de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate.
  - 7º. Si las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por los dos tercios de las legislaturas de los demás estados.

- IV. Para arreglar definitivamente los límites de los estados, determinando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.
- V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.
- VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:
- 1<sup>a</sup>. El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades, cada una de las que tendrá la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.
  - 2<sup>a</sup>. Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular, directa, hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley.
  - 3<sup>a</sup>. El gobierno del Distrito Federal y el de cada uno de los territorios, estará a cargo de un gobernador, que dependerá directamente del Presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la República y el de cada territorio, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio y los comisionados a cuyo cargo esté la administración de la ciudad de México, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República.
  - 4<sup>a</sup>. Los magistrados y los jueces de primera instancia del Distrito Federal y los de los territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión en los mismos términos que los magistrados de los Suprema Corte y tendrán, los primeros, el mismo fuero que éstos.  
Las faltas temporales y absolutas de los magistrados se substituirán por nombramientos del Congreso de la Unión y, en sus recesos, por nombramientos provisionales de la comisión permanente. La ley orgánica determinará la manera de suplir las faltas temporales de los jueces y la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran.
  - 5<sup>a</sup>. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los territorios, estará a cargo de un procurador general que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la República, el que lo nombrará y removerá libremente.
- VII. Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.
- VIII. Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.
- IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones.
- X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo.
- XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación; señalar, aumentar y disminuir sus dotaciones.
- XII. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.



- XIII. Para reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra.
- XIV. Para levantar y sostener el ejército y la armada de la Unión y para reglamentar su organización y servicio.
- XV. Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.
- XVI. Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.
- XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para definir, determinar cuáles son las aguas de jurisdicción federal y expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas.
- XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta debe tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.
- XIX. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.
- XX. Para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicano.
- XXI. Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.
- XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.
- XXIII. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes.
- XXIV. Para expedir la ley orgánica de la contaduría mayor.
- XXV. Para constituirse en colegio electoral y nombrar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la nación, los magistrados y jueces del Distrito Federal y territorios.
- XXVI. Para aceptar las renunciaciones de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y de los magistrados y jueces del Distrito Federal y territorios, y nombrar los substitutes de dichos funcionarios en sus faltas temporales o absolutas.
- XXVII. Para establecer escuelas profesionales, de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entretanto dichos establecimientos pueden sostenerse por la iniciativa de los particulares. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República.

XXVIII. Para constituirse en colegio electoral y elegir al ciudadano que debe substituir al presidente de la República en caso de falta absoluta de éste, así como para designar un presidente interino cuando la falta del presidente constitucional fuere temporal, o no se presentare a hacerse cargo de su puesto, o la elección no estuviere hecha el primero de diciembre en que debe tomar posesión de dicho cargo.

XXIX. Para aceptar la renuncia del cargo de presidente de la República.

XXX. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el presupuesto de egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.

XXXI. Para expedir las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades, antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión.

*Art. 74.* Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- I. Erigirse en colegio electoral para ejercer las facultades que la ley le señale respecto a la elección de presidente de la República.
- II. Vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la contaduría mayor.
- III. Nombrar a los jefes y demás empleados de la misma.
- IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones, que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél.
- V. Tomar conocimiento de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores, y erigirse en gran jurado para declarar si hay o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional cuando sean acusados por delitos del orden común.
- VI. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

*Art. 75.* La Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que estuviere establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omitiere fijar la remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

*Art. 76.* Son facultades exclusivas del senado:

- I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras.
- II. Ratificar los nombramientos que el presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército y armada nacional, en los términos que la ley disponga.

- III. Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la república, el paso de tropas extranjeras para el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la República.
  - IV. Dar su consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional, fuera de sus respectivos estados o territorios, fijando la fuerza necesaria.
  - V. Declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones, conforme a las leyes constitucionales del mismo. El nombramiento de gobernador se hará por el Ejecutivo Federal, con aprobación del senado, y en sus recesos con la de la comisión permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere.
  - VI. Erigirse en gran jurado para conocer los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución.
  - VII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.
- Art. 77.* Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:
- I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.
  - II. Comunicarse entre sí y con el Ejecutivo de la Unión por medio de comisiones de su seno.
  - III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.
  - IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias, con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

#### *Párrafo Cuarto*

##### *De la comisión permanente*

- Art. 78.* Durante el receso del Congreso, habrá una comisión permanente compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serán diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de las sesiones.
- Art. 79.* La comisión permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:
- I. Protestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV.
  - II. Recibir en su caso la protesta al presidente de la república, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los magistrados del Distrito Federal y a los de los territorios, si éstos se encontraren en la ciudad de México.
  - III. Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que en el inmediato período de sesiones sigan tramitándose.

## Sección II Del Poder Ejecutivo

*Art. 80.* Se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión, en un solo individuo, que se denominará “presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

*Art. 81.* La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

*Art. 82.* Para ser presidente se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos políticos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento.
- II. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección.
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al de la elección.
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, dos meses antes del día de la elección.
- VI. No ser secretario o subsecretario de estado, a menos que se separe de su puesto sesenta días antes de la elección.

*Art. 83.* El presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre, durará en él cuatro años, y nunca podrá ser reelecto.

El ciudadano que substituyere al presidente constitucional en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo presidente para el período inmediato.

Tampoco podrá ser electo presidente en el período inmediato, el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del presidente constitucional, si estuviere en funciones en los sesenta días anteriores al día de las elecciones presidenciales.

*Art. 84.* En caso de falta absoluta del presidente de la república, si dicha falta tuviere lugar estando en sesiones el Congreso de la Unión, éste se constituirá inmediatamente en colegio electoral y, concurriendo cuando menos dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos al ciudadano que deba substituirlo durante el tiempo que le faltare para cumplir su período.

Si la falta del presidente de la república ocurriere no estando reunido el Congreso, la comisión permanente designará un presidente interino, el que durará en ejercicio del Poder Ejecutivo hasta que el Congreso se reúna en el inmediato período de sesiones y haga la elección correspondiente, la que podrá recaer en la persona designada como presidente interino.

*Art. 85.* Si al comenzar un período constitucional se presentare el presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el primero de diciembre, cesará, sin embargo, el presidente cuyo período haya concluido, y se encargará desde luego

del Poder Ejecutivo en calidad de presidente interino, el ciudadano que designare el Congreso de la Unión, o, en su falta, la comisión permanente.

Cuando la falta del presidente fuere temporal, el Congreso de la Unión, si estuviere reunido, o, en su defecto, la Comisión Permanente, designará un presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

Si la falta temporal se convirtiere en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

*Art. 86.* El cargo de presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia.

*Art. 87.* El presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la comisión permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión”.

*Art. 88.* El presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional, sin permiso del Congreso de la Unión.

*Art. 89.* Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los territorios, al procurador general de justicia del Distrito Federal y territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes.
- III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.
- IV. Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada nacional y los empleados superiores de Hacienda.
- V. Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes.
- VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.
- VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.
- IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso.
- X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiénolos a la ratificación del Congreso Federal.
- XI. Convocar al Congreso o alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias cada vez que lo estimare conveniente.

- XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.
- XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.
- XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal y territorios.
- XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado y con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.
- XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el presidente de la República podrá hacer, provisionalmente, los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida.
- XVII. Las demás que le confiera expresamente esta Constitución.
- Art. 90.* Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso, por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría.
- Art. 91.* Para ser secretario del despacho, se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener veinticinco años cumplidos.
- Art. 92.* Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, deberán ir firmados por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponde, y sin este requisito, no serán obedecidos, exceptuándose los dirigidos al gobierno del Distrito, que enviará directamente el presidente al gobernador.
- Art. 93.* Los secretarios del despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado de sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría.

### Sección III Del Poder Judicial

*Art. 94.* Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una corte suprema de justicia y en tribunales de circuito y distrito, cuyo número y atribuciones fijará la ley. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se compondrá de nueve ministros, y funcionará siempre en tribunal pleno, siendo sus audiencias públicas, hecha excepción de los casos en que la moral o el interés público así lo exigieren, debiendo verificar sus sesiones en los períodos y términos que determine la ley.

Para que haya sesión de la corte se necesita que concurren, cuando menos, la mitad más uno de sus miembros, y las resoluciones se tomarán por mayoría absoluta de votos.

Cada uno de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durará en su cargo cuatro años a contar desde la fecha en que prestó la protesta, y no podrá ser removido durante ese tiempo, sin previo juicio de responsabilidad, en los términos que establece la Constitución.

*Art. 95.* Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- II. Tener treinta y cinco años cumplidos en el momento de la elección.
- III. Poseer título profesional de abogado, expedido por autoridad o corporación legalmente facultada para ello.
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por un delito que merezca pena corporal de más de un año de prisión, a no ser que se trate de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público.
- V. Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República, o por un tiempo menor de seis meses.

*Art. 96.* Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, serán nombrados por las Cámaras de diputados y senadores reunidas, celebrando sesiones de colegio electoral, siendo indispensable que concurren a aquéllas las dos terceras partes, cuando menos, del número total de diputados y senadores. La elección será en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos.

Si no se obtuviere ésta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos. La elección se hará previa la discusión general de las candidaturas presentadas, de las que se dará conocimiento al Ejecutivo para que haga observaciones y proponga, si lo estimare conveniente, otros candidatos. La elección deberá hacerse entre los candidatos admitidos.

*Art. 97.* Los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los requisitos que exija la ley, durará cuatro años en el ejercicio de su cargo y no podrán ser removidos de éste sin previo juicio de responsabilidad, o por incapacidad para desempeñarlo, en los términos que establezca la misma ley.

La Suprema Corte de Justicia podrá cambiar de lugar a los jueces de un distrito a otro, fijando su residencia en otra población, según lo estime conveniente para el mejor servicio del público. Lo mismo podrá hacer tratándose de magistrados de circuito.

Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar magistrados de circuito y jueces de distrito supernumerarios, que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo federal o alguna de las Cámaras de la Unión o el gobernador de algún

Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de una garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal. Los tribunales de circuito y juzgados de distrito se distribuirán entre los ministros de la Suprema Corte, para que los visiten periódicamente, vigilen la conducta de los magistrados y jueces, reciban las quejas que hubiere contra ellos y ejerzan las demás atribuciones que señale la ley.

La suprema Corte de Justicia nombrará y removerá libremente a su secretario y demás empleados que fije la planta respectiva aprobada por la ley. Los magistrados de circuito y jueces de distrito nombrarán y removerán también a sus respectivos secretarios y empleados. La Suprema Corte cada año designará a uno de sus miembros como presidente, el que podrá ser reelecto.

Cada ministro de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Congreso de la Unión, y en sus recesos ante la comisión permanente, en la siguiente forma: Presidente: “Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido, y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella dimanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?” Ministro: “Sí protesto”. Presidente: “Si no lo hiciéreis así, la nación os lo demande.”

Los magistrados de circuito y los jueces de distrito protestarán ante la Suprema Corte o ante la autoridad que determine la ley.

*Art. 98.* Las faltas temporales de un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que no excedieren de un mes, no se suplirán si aquélla tuviere quórum para sus sesiones; pero si no lo hubiere, el Congreso de la Unión o en su receso la Comisión permanente, nombrará un suplente por el tiempo que dure la falta.

Si faltare un ministro por muerte, renuncia o incapacidad, el Congreso de la Unión hará nueva elección.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la comisión permanente hará un nombramiento provisional mientras se reúne aquél y hace la elección correspondiente.

*Art. 99.* El cargo de ministro de la Suprema Corte de justicia de la Nación, sólo es renunciable por causa grave, calificada por el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia. En los recesos de éste, la calificación se hará por la diputación permanente.

*Art. 100.* Las licencias de los ministros, que no excedan de un mes, las otorgará la Suprema Corte de Justicia de la Nación; pero las que excedieren de ese tiempo, las concederá la Cámara de Diputados, o, en su defecto, la comisión permanente.

*Art. 101.* Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y secretarios de aquélla y de éstos, no podrán, en ningún caso, aceptar ninguna comisión, encargo o empleo de la Federación o de los estados, por la que se disfrute sueldo. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del cargo.



*Art. 102.* La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un procurador general, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte.

Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación, la persecución ante los tribunales, de todos los delitos de orden federal y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas, e intervenir en todos los negocios que la misma ley determine.

El procurador general de la República intervendrá personalmente en todos los negocios que la Federación fuere parte y en los casos de los ministros, diplomáticos y cónsules generales y en aquellos que se suscitaren entre dos o más estados de la Unión, entre un estado y la Federación, o entre los poderes de un mismo estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el procurador general podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

El procurador general de la República será el consejero jurídico del gobierno, y tanto él como sus agentes, se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta u omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones.

*Art. 103.* Corresponde a los tribunales de la Federación, conocer:

- I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras; pero cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y los estados, del Distrito Federal y territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia podrá suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y sustanciándose el recurso en los términos que determine la ley.
- II. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo.
- III. De aquéllas en que la Federación fuere parte.
- IV. De las que susciten entre dos o más estados, o un estado y la Federación.
- V. De las que surjan entre un estado y uno o más ciudadanos de otro.
- VI. De los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular.

*Art. 104.* Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado con motivo de sus respectivas atribuciones o sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más estados, así como aquéllas en que la Federación fuere parte.

*Art. 105.* Corresponde también a la Suprema Corte de Justicia dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o entre los de un estado y los de otro.

- Art. 106.* Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:
- I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad, que violen las garantías individuales.
  - II. Por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados.
  - III. Por las leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.
- Art. 107.* Todas las controversias de que habla el artículo anterior se seguirán a instancia de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley, la que se ajustará a las bases siguientes:
- I. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.
  - II. En los juicios civiles o penales, salvo los casos de la regla IX, el amparo sólo procederá contra las sentencias definitivas, respecto de las que no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas, siempre que la violación de la ley se someta en ellas, o que, cometida durante la secuela del procedimiento, se haya reclamado oportunamente y protestado contra ella por negarse su separación, y que cuando se haya cometido en primera instancia, se haya alegado en la segunda por vía de agravio.  
La Suprema Corte, no obstante esta regla, podrá suplir la deficiencia de la queja en un juicio penal, cuando encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de una ley que no es la exactamente aplicable al caso, y que sólo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación.
  - III. En los juicios civiles o penales sólo prosperará el amparo contra la violación de las leyes del procedimiento, cuando se afecten las partes sustanciales de él, y de manera que su infracción deje sin defensa al quejoso.
  - IV. Cuando el amparo se pida contra la sentencia definitiva en un juicio civil, sólo procederá, además del caso de la regla anterior, cuando, llenándose los requisitos de la regla segunda, dicha sentencia sea contraria a la letra de la ley aplicable al caso o a su interpretación jurídica, cuando comprenda personas, acciones, excepciones o cosas que no han sido objeto del juicio, o cuando no las comprenda todas por omisión o negativa expresa.
  - V. En los juicios penales, la ejecución de la sentencia definitiva contra la que se pida amparo, se suspenderá por la autoridad responsable, a cuyo efecto el quejoso le comunicará, dentro del término que fije la ley y bajo la protesta de decir verdad, la interposición del recurso, acompañando dos copias, una para el expediente y la otra que se entregará a la parte contraria.
  - VI. En los juicios civiles, la ejecución de la sentencia definitiva sólo se suspenderá si el quejoso da fianza de pagar los daños y perjuicios que la suspensión ocasionare, a menos que la otra parte diera contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban, si se concediere el amparo y pagar los daños y perjuicios consiguientes. En este caso, se anunciará la interposición del recurso, como indica la regla anterior.

- VII. Cuando se quiera pedir amparo contra una sentencia definitiva, se solicitará de la autoridad responsable copia certificada de las constancias que el quejoso señalare, la que se adicionará con las que indicare la otra parte, dando en ella la misma autoridad responsable, de una manera breve y clara, las razones que justifiquen el acto que se va a reclamar, de las que se dejará nota en los autos.
- VIII. Cuando el amparo se pida contra una sentencia definitiva, se interpondrá directamente ante la Suprema Corte, presentándole el escrito con la copia de que se habla en la regla anterior o remitiéndolo por conducto de la autoridad responsable o del juez de distrito del estado a que pertenezca. La corte dictará sentencia sin más trámite ni diligencia que el escrito en que se interponga el recurso, el que produzca la otra parte y el procurador general o el agente que al efecto designare, y sin comprender otra cuestión legal que la queja contenga.
- IX. Cuando se trate de actos de autoridad distinta de la judicial, o de actos de ésta ejecutada fuera de juicio o después de concluído, o de actos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación o que afecten a personas extrañas al juicio, el amparo se pedirá ante el juez de distrito bajo cuya jurisdicción esté el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, limitándose la tramitación al informe de la autoridad, a una audiencia para la cual se citará en el mismo auto en que se mande pedir el informe y que se verificará a la mayor brevedad posible, recibiendo en ella las pruebas que las partes interesadas ofrecieron y oyéndose los alegatos, que no podrán exceder de una hora para cada uno, y a la sentencia que se pronunciará en la misma audiencia. La sentencia causará ejecutoria si los interesados no ocurrieren a la Suprema Corte dentro del término que fija la ley y de la manera que expresa la regla VIII.
- La violación de las garantías de los artículos 16, 19 y 20, se reclamará ante el superior tribunal que la cometa o ante el juez de distrito en uno y otro caso a la corte contra la resolución que se dicte.
- Si el juez de distrito no residiere en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado en los casos y términos que la misma ley establezca.
- X. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado, debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resultare ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos solidaria la responsabilidad penal y civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare.
- XI. Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el juez de distrito que corresponda, para que la juzgue.
- XII. Los alcaides y carceleros que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión de un detenido, dentro de las setenta y dos horas que señala el artículo 19, contadas desde que aquél esté a disposición de su juez, deberán llamar la

atención de éste sobre dicho particular, en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben la constancia mencionada, dentro de las tres horas siguientes lo pondrán en libertad.

Los infractores del artículo citado y de esta disposición, serán consignados inmediatamente a la autoridad competente. También será consignada la autoridad o agente de ella que, verificada una aprehensión, no pusiere al detenido a la disposición de su juez, dentro de las veinticuatro horas siguientes. Si la detención se verificare fuera del lugar en que resida el juez, al término mencionado se agregará el suficiente para recorrer la distancia que hubiere entre dicho lugar y en el que se verificó la detención.

#### Título cuarto De la responsabilidad de los funcionarios públicos

*Art. 108.* Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del despacho y el procurador general de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

El presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

*Art. 109.* Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en gran jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado, queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del presidente de la República; pues en tal caso sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

*Art. 110.* No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que, conforme a la ley, se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

*Art. 111.* De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en gran jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

Si la Cámara de Senadores declarare por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, que el acusado es culpable, después de oírlo y de practicar las diligencias que estime convenientes, éste quedará privado de su puesto por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el término que determinare la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del anterior, las resoluciones del gran jurado y la declaración en su caso de la Cámara de Diputados, son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante éste la acusación de que se trate.

*Art. 112.* Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.

*Art. 113.* La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.

*Art. 114.* En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

## Título quinto De los estados de la Federación

*Art. 115.* Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado.

El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de una legislatura local, no podrá ser menor de siete diputados propietarios.

En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento.

*Art. 116.* Los estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos, sin la aprobación del Congreso de la Unión.

*Art. 117.* Los estados no pueden, en ningún caso:

- I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado, ni con potencias extranjeras.
- II. Expedir patentes de corso ni de represalias.
- III. Acuña moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado.
- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.
- V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.
- VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.
- VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.
- VIII. Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera, o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos extranjeros, o contraer obligaciones a favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

*Art. 118.* Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- I. Establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.
- II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.
- III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos, darán cuenta inmediata al presidente de la República.

*Art. 119.* Cada estado tiene obligación de entregar, sin demora, los criminales de otro estado o del extranjero, a la autoridad que los reclame. En estos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria de extradición será bastante para motivar la detención por un mes, si se trata de extradición entre los estados, y por dos meses cuando fuere internacional.

*Art. 120.* Los gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

*Art. 121.* En cada estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos delitos, registros y procedimientos y al efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

- I. Las leyes de un estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.
  - II. Los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación.
  - III. Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste, cuando así lo dispongan las propias leyes.  
Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otro estado cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio a la justicia que las pronunció, y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio.
  - IV. Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un estado, tendrán validez en los otros.
  - V. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un estado, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros.
- Art. 122.* Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

## Título sexto

### Prevenciones generales

- Art. 123.* Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.
- Art. 124.* Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos de la Federación o uno de la Federación y otro de un estado, de elección popular; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar.
- Art. 125.* Ningún pago podrá hacerse, que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.
- Art. 126.* El presidente de la República, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los diputados, los senadores y demás funcionarios públicos de la Federación, de nombramiento popular, recibirán una compensación por sus servicios, que será determinada por la ley y pagada por el tesoro federal. Esta compensación no es renunciable, y la ley que la aumente o disminuya, no podrá tener efecto durante el período en que un funcionario ejerce el cargo.
- Art. 127.* Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar esta Constitución y las leyes que de ella emanen.
- Art. 128.* En tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependen inmediatamente del gobierno de la Unión, o en los campamentos,

cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de tropas.

*Art. 129.* Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes.

El estado y la iglesia son independientes entre sí.

El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna.

El matrimonio, es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas le atribuyen. La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

*Art. 130.* Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pase de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la república de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el distrito y territorios federales los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VIII del artículo 117.

### Título séptimo

#### De las reformas a la Constitución

*Art. 131.* La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, o que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas por las adiciones o reformas.

### Título octavo

#### De la inviolabilidad de la Constitución

*Art. 132.* Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por algún trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.



## Artículos transitorios

- Art. 1º.* Esta Constitución se publicará desde luego y con la mayor solemnidad se protestará guardarla y hacerla guardar en toda la República, pero con excepción de las disposiciones relativas a las elecciones de los supremos poderes federales y de los estados que desde luego entran en vigor, no comenzará a regir sino hasta el día primero de abril del año próximo de 1917, en cuya fecha deberá instalarse solemnemente el Congreso Constitucional y prestar la protesta de ley el ciudadano que resultare electo en las próximas elecciones para ejercer el cargo de presidente de la República.
- Art. 2º.* El Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, inmediatamente que se publique esta Constitución, convocará a elecciones de poderes federales, procurando que éstas se verifiquen de tal manera, que el Congreso quede constituido en tiempo oportuno, a fin de que hecho el cómputo de los votos emitidos en las elecciones presidenciales, pueda declararse quién es la persona designada como presidente de la República, a efecto de que pueda cumplirse lo dispuesto en el artículo anterior.
- Art. 3º.* El próximo período constitucional comenzará a contarse para los diputados y senadores desde el primero de septiembre próximo pasado, y para el presidente de la República, desde esta fecha.
- Art. 4º.* Los senadores que en las próximas elecciones lleven el número par, sólo durarán dos años en el ejercicio de su encargo, para que la Cámara de Senadores pueda removerse en lo sucesivo, por mitad cada dos años.
- Art. 5º.* El Congreso de la Unión elegirá a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la nación en el mes de abril de 1917, para que este alto cuerpo quede solemnemente instalado el primero de mayo del mismo año.
- Art. 6º.* El Congreso de la Unión tendrá un período extraordinario de sesiones que comenzará el primero de abril de 1917, para expedir todas las leyes que consultare el Poder Ejecutivo de la Nación, y además la ley orgánica de los tribunales del Distrito Federal y territorios, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haga inmediatamente los nombramientos de magistrados de circuito y jueces de distrito del mismo Congreso de la Unión las elecciones de magistrados y jueces de primera instancia del Distrito Federal y territorios. Los magistrados de circuito y jueces del Distrito Federal y territorios, deberán tomar posesión de su cargo antes del primero de julio de 1917, cesando entonces los que hubieren sido nombrados por el actual Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión.
- Art. 7º.* Por esta vez, el cómputo de los votos para senadores se hará por la junta computadora del 1er. distrito electoral de cada estado o del Distrito Federal, que se formare para la computación de los votos de diputados, expidiéndose por dicha junta a los senadores electos las credenciales correspondientes.
- Art. 8º.* La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá los amparos que estuvieren pendientes, sujetándose a las leyes actualmente en vigor.

*Art. 9º.* Los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión en contra del legítimo de la República o cooperado a ésta, o combatido después con las armas en la mano, o sirviendo empleos o cargos de las facciones que han combatido al gobierno constitucionalista, serán juzgados por las leyes actualmente en vigor, siempre que no hubieren sido indultados por éste.

[*Querétaro, 1 de diciembre de 1916.*]

V. Carranza



3 de febrero de 1917

Ley relativa a los representantes de los pueblos en materia agraria

El C. General Emiliano Zapata, Jefe supremo de la revolución, a los habitantes de la República hago saber:

Considerando que: es de urgente necesidad el establecimiento de una autoridad especial, con facultades y obligaciones bien definidas, para que se encargue única y exclusivamente de representar y defender los derechos de los pueblos en asuntos de tierras, montes y aguas.

Considerando que: si bien algunos pueblos, desde tiempo inmemorial han acostumbrado nombrar representantes para esas cuestiones, nunca hubo una ley que determine y haga respetar las facultades de esos representantes, por lo que éstos se han visto con frecuencia burlados, o bien sus atribuciones invadidas por los Ayuntamientos o estorbada, en fin, su acción por toda clase de autoridades.

Considerando que: así como hay que conceder amplia personalidad a esos representantes, es preciso evitar que ellos abusen de las facultades que se les confieren, como en épocas pasadas lo hicieron los Ayuntamientos, vendiendo indebidamente los terrenos propiedades comunales, sea estableciendo distinciones odiosas entre los vecinos, o bien celebrando contratos ruinosos para los intereses de los municipios.

Considerando que: los abusos más comunes consistían en otorgar a los vecinos más influentes o a poderosos contratistas el privilegio de explotar grandes extensiones de terreno o de monte o pasto, y para evitar que en lo futuro se registren casos análogos es preciso conceder al vecindario la intervención que de hecho le corresponde en esos contratos sometiéndolos a su aprobación o rectificación, con lo cual se apartará el peligro de que sus representantes sean sobornados por los particulares o por las compañías interesadas en la explotación y se conseguirá a la vez que los pueblos obtengan utilidades muchas veces cuantiosas, por medio del arrendamiento de aquellos terrenos de monte o pasto que no sean necesarios para las atenciones comunales, o que resultan sobrantes después de hecho entre los vecinos el reparto de lotes de conformidad con el Plan de Ayala y la Ley Agraria expedida por el ministerio del ramo.

Considerando que: respecto de los terrenos de labor hay que hacer la salvedad de que si bien conviene arrendar a los vecinos o a personas extrañas los que sobren una vez hecho el reparto de lotes, debe evitarse que esos arrendamientos abarquen grandes extensiones, lo que sería contrario al espíritu de la revolución que tiende a suprimir el acaparamiento de tierras, por lo cual debe establecerse que si un extraño quiere explotar parte de esos terrenos sobrantes o un vecino desea cultivar a más del terreno que por derecho le corresponda, otra porción de terreno, podrá hacerlo mediante el pago de la

renta respectiva siempre que el terreno que se le permita cultivar, no exceda de cuatro lotes iguales a los que repartan entre las familias campesinas conforme a la Ley Agraria.

Considerando que: en previsión del caso de que los representantes de un pueblo no se conduzcan con la debida equidad y honradez debida en el desempeño de sus funciones, hay que reconocer al vecindario el derecho de sustituirlos para que no sigan causando daño a la comunidad.

Por todas estas consideraciones, he creído necesario expedir el siguiente decreto:

*Artículo 1º.* Todos los pueblos de la República cualquiera que sea la categoría de ellos, procederán a nombrar sus representantes para las cuestiones de tierras, montes y aguas, en el concepto de que aquéllos deberán ser dos por lo menos.

*Artículo 2º.* Los nombramientos serán hechos por todos los vecinos de la localidad que tengan el carácter de ciudadanos y las elecciones serán directas en todo caso.

*Artículo 3º.* Las elecciones serán convocadas por los actuales representantes y a falta de éstos por la autoridad municipal respectiva. En las elecciones subsiguientes la convocatoria será hecha precisamente por los representantes.

*Artículo 4º.* Las elecciones se verificarán el primero de diciembre de cada año y los representantes electos tomarán posesión de sus cargos el primero de enero del siguiente año, siendo la duración del periodo hasta el 31 de diciembre del mismo año.

*Artículo 5º.* Los representantes podrán ser reelectos pasados dos periodos.

*Artículo 6º.* El cargo de representante será gratuito y honorífico.

*Artículo 7º.* Para ser representante se requiere: ser mayor de veinticinco años, ser notoriamente honrado, ser nativo del lugar y estar avecindado en él por espacio de cinco años por lo menos.

*Artículo 8º.* Los deberes de los representantes son los siguientes:

- I. Cuidar bajo su más estricta responsabilidad de los títulos y planos del ejido; cuidar de los terrenos del pueblo; cuidar del fundo legal; de los terrenos de monte o pasto; de los terrenos de labor que resulten sobrantes después de hecho entre los vecinos el reparto de lotes de que habla la Ley Agraria.
- II. Cuidar de la conservación y explotación de los terrenos que pertenecen al pueblo.
- III. Concertar la explotación de los terrenos de monte o pasto, excluyendo aquellos que el pueblo se reserva para los usos comunales.
- IV. Arrendar a los vecinos y a personas extrañas los lotes de labor que resulten sobrantes después de hecho el reparto entre los vecinos a que se refiere la Ley Agraria.

Los contratos de que hablan los dos incisos anteriores, tendrán que ser aprobados y ratificados por el pueblo para que surtan sus efectos.

Los terrenos de labor sobrantes que posea el pueblo y que cita el presente inciso, podrán ser alquilados siempre que la parte de terreno que solicita una sola persona no exceda de cuatro lotes de labor iguales a los que correspondan a cada labrador, en el reparto respectivo.

- V. Proteger a los agricultores cuando las autoridades civiles o militares, en contravención a los principios revolucionarios, exijan el pago de rentas por los lotes o parcelas de terrenos que la revolución cede o restituye a los campesinos.
- VI. Impedir que uno o más vecinos del pueblo se aprovechen exclusivamente de la explotación de grandes extensiones de terrenos de montes o pasto con perjuicio del resto del vecindario, pues los terrenos referidos deben ser aprovechados por todos los vecinos de la localidad, salvo el caso de que el pueblo por medio de sus representantes, contrate o arregle la explotación o alquiler de una parte de esos terrenos, previa reserva de los que el pueblo necesite para los fines comunales de corte de leña, manutención de ganados y aprovechamiento de maderas para construcción de casas.  
Al efecto deberá cumplirse el requisito de ratificación por el pueblo, a que se refiere el inciso cuarto.
- VII. Vigilar que los productos que se obtengan de la explotación o alquiler de los terrenos de monte o pasto, o lo sobrante de labor, se aprovechen de preferencia en la instrucción pública.
- VIII. Los representantes podrán ser destituidos por acuerdo de la mayoría del vecindario.  
Para llevar a cabo la destitución, el mismo pueblo será convocado debidamente y nombrará al efecto una Mesa Directiva bajo cuya presidencia procederá a la destitución de dichos mandatarios y a la elección de los substitutos.

*Artículo 9º.* (Ilegible en el original).

*Artículo 10.* Cuando las responsabilidades que resulten contra los representantes ameriten penas mayores que la destitución, se les consignará ante las autoridades respectivas, para que depuren su conducta.

*Artículo 11.* Este decreto surtirá efecto desde la fecha de su publicación.

Por lo tanto mando que se publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.  
Dado en el Cuartel General en Tlaltizapán, Morelos, el 3 de febrero de 1917.

El General en Jefe,  
Emiliano Zapata



1916-1917

Crónica del Constituyente  
Juan de Dios Bojórquez\*  
(Djed Bórquez)

## Intenciones

*A veintiún años del Constituyente de Querétaro, me pongo a escribir la crónica de sus labores. Como actor en la jornada de la Constitución y testigo de muchos acontecimientos históricos, creo que voy a producir un libro de interés.*

*Lo cierto es que ni durante los debates del Constituyente se publicaron versiones de lo ocurrido, que se apegaran a la verdad. Había el compromiso de presentar los hechos en forma que no permitiera poner en duda la autoridad y los triunfos del iniciador del IV Congreso Constituyente. Las mayorías de Querétaro aceptaron esa disciplina, porque les interesaba más lograr que el articulado de la Constitución respondiera a sus ideales, que aparecer como opositores al Primer Jefe. Ya se verá en el curso de esta narración, cómo el ciudadano Carranza fue derrotado por los constituyentes en lo que le afectaba hondamente y de qué manera la figura del caudillo de Cuatro Ciénegas se engrandeció, al promulgar sin reservas la carta fundamental de 1917, que dio forma escrita a la filosofía revolucionaria de ese periodo de nuestra historia.*

*No tengo a la mano colecciones, ni siquiera algunos ejemplares, de aquellos dos pequeños periódicos en que varios compañeros del Congreso de Querétaro, comentaron con oportunidad lo sucedido en las sesiones. Uno de esos periódicos se llamó El Constituyente y fue dirigido por Heriberto Jara y Rafael Vega Sánchez. El otro, tuvo como dirigentes a Salvador Cuzmán y Pedro A. Chapa. Aun cuando El Zancudo picaba más, no puede decirse que sus redactores ganaran en ironía o buen humor al general Jara, en las páginas de El Constituyente.*

*A falta de los periódicos testigos, creo poseer buena memoria. Siempre me ha pasado algo curioso: cuando presencio un hecho de importancia histórica, se me graban todos sus detalles en la mente. No los olvido hasta después de escribirlos. Esta facultad u obsesión, no creo que sea exclusivamente mía. Sé de otras personas a quienes sucede algo semejante.*

*Voy a zurcir los recuerdos de aquellas horas de emociones intensas y de trabajo tenaz. Los setenta días de Querétaro fueron de una actividad febril. Muchas veces celebramos hasta tres largas sesiones en un solo día. Yo tomé la votación sobre el Artículo 27 constitucional a las tres y media de la madrugada. Nadie escatimó esfuerzos ni se quejó de sacrificios. Se laboraba por la patria, con el ansia incontenible de forjar una Ley para responder a los anhelos populares y que viniese a conjurar la lucha armada, uniendo a los revolucionarios de todos los matices.*

\* Diputado del Congreso Constituyente de 1916-1917 por Sonora y cronista del mismo. Autor de varios libros que firmó con el pseudónimo de Djed Bórquez, entre ellos *Crónica del Constituyente*.

*Se discutió sin descanso, en los momentos en que muy pocas Entidades de la República disfrutaban de paz completa. Cuando en todas partes había cabecillas de algún prestigio, se volaban trenes y se saqueaban poblaciones; y cuando Pancho Villa, haciendo gala de sus facultades de guerrillero, se rehacía en la frontera apoderándose de Chihuahua.*

*Pero, hay que ir con método. Entusiasmado por los recuerdos, he abordado temas que deben venir después. Ordenaré el relato. Procederé cronológicamente.*

*Este libro lo forman dos partes, cuyo contenido enuncio en seguida.*

PRIMERA PARTE: *Para hacer más inteligible la crónica del Constituyente, es necesario referirse a los antecedentes de la revolución mexicana, desde sus brotes esporádicos, hasta el Plan de Guadalupe. En seguida hemos de ocuparnos de la lucha armada y de algunas campañas militares sobresalientes. Y, por último, de las primeras manifestaciones de la contienda social, hasta llegar a los preparativos del Constituyente.*

SEGUNDA PARTE: *La crónica propiamente dicha. Desarrollo de las asambleas de Querétaro. Las reformas a la Constitución. Frutos obtenidos con la vigencia de nuestra Carta Magna.*

*Para la obra en que me he metido —este libro de la Revolución— pongo al comenzar los términos que le sirven de lema: VERDAD-SINCERIDAD-JUSTICIA.*

*Tú mismo —oh, lector— serás el juez. Te emplazo para que encuentres en este trabajo, que falto a la verdad, que no procedo con justicia, o que no soy sincero en mis apreciaciones.*

*Basta de preámbulos. He aquí la crónica del Constituyente de Querétaro, escrita por el diputado que representó al IV Distrito Electoral de Sonora en tan memorable Congreso.*

*México, D. F.*

*XXVII Aniversario de la Revolución.*

## Primera parte

### *Albores del siglo XX*

Al comenzar el siglo XX, la dictadura de Porfirio Díaz ya se había desprestigiado por sí misma. En años anteriores fue atacada por los restos del lerdismo. Los opositores, que se iban multiplicando después de cada reelección, eran numerosos y decididos; estaban en espera de la primera oportunidad y de un hombre, para emprender la jornada de la revolución.

En 1901 fue disuelto en San Luis Potosí el club “Ponciano Arriaga”, que se dedicaba a trabajos políticos independientes, bajo la dirección de Juan Sarabia y del ingeniero Camilo Arriaga. El general Bernardo Reyes dirigió la disolución de ese club, para lo cual tuvo que enviar desde Monterrey a Heriberto Barrón. El mismo año de 1901 se fundó en Hermosillo, Sonora, el “Club Verde”, que tomó parte con elementos de la oposición, en una campaña municipal. El Club “García Morales” o “Club Verde”, fue el primer brote de un organismo popular, contrario a la política del triunvirato que en Sonora formaron Corral, Torres e Izábal.

De 1900 a 1910 los hermanos Flores Magón fueron los jefes más visibles de la oposición. Desde su exilio de los Ángeles —California— enviaban propaganda anti-porfirista y su periódico *Regeneración*, que circulaba subrepticamente en la República. En el año de 1906 se registró un levantamiento magonista en el Estado de Coahuila. Los focos de esa insurrección estuvieron en Viesca y Las Vacas. Aun cuando estas pequeñas chispas fueron apagadas en seguida, no por eso carecen de importancia cuando se intenta hacer un estudio sobre la revolución mexicana. En el levantamiento de Las Vacas, tomaron parte elementos que después se han distinguido en la vida mexicana. Citaremos, sin ir más lejos, a don Antonio I. Villarreal, quien llegó a general durante la revolución constitucionalista, siendo después el presidente de la Convención de Aguascalientes y figurando años más tarde como candidato a la Presidencia de la República.

Otros acontecimientos pusieron de relieve la impopularidad de la dictadura: las huelgas obreras de Cananea (1906) y de Río Blanco (1907). Tanto una como otra fueron reprimidas en forma brutal, por medio de las armas, y dejando a la soldadesca que saciara sus apetitos de sangre. Los martirios de obreros huelguistas, sirvieron para aumentar el odio que las masas proletarias sentían por los hombres del poder público. Una ola de indignación se esparció por el país, como consecuencia de los crímenes de Río Blanco. El pueblo se sentía más que nunca ansioso de libertad, disponiéndose a conquistarla por el medio que las circunstancias requirieran.

El descontento se manifestaba en todos los ámbitos del país. En Acayucan se levantó Hilario Salas en 1906. Poco tiempo después Santa Ana Rodríguez paseó su nombre de “Santanón”, en los límites de Veracruz y Oaxaca, haciendo justicia primitiva. Fue de los primeros “bandoleros” que iban a trocarse en “libertadores”.

A principios de 1910, en la ciudad de Valladolid, Yucatán, Miguel Ruz Ponce encabezó la primera protesta armada del campesinado indígena de la península, que fue ahogada en sangre por tres batallones, que mandaron los generales Blanquet y Luque, sancionando la matanza un tribunal enviado “ad hoc” desde la metrópoli, bajo la presidencia del licenciado José María Lozano.

Para mantener la tiranía, se hablaba en todos los tonos de la paz. Se predicaba en pro de la paz, en los púlpitos y en las ceremonias cívicas. Los periódicos del dictador encomiaban los progresos logrados por el país “en treinta años de paz”. Se publicaron a gran tamaño fotografías de don Porfirio, con esta inscripción: “El héroe de la paz”.

Apoteosis de la paz porfiriana y del brillo oropelesco de la época, fueron las fiestas del Centenario de 1910, en las que, ocultando las miserias de la mayor parte de la población, se dieron cita las familias de la aristocracia mexicana, que tenían la exclusiva del poder y del dinero. Aquellas fiestas rumbosas fueron el “último grito”. El descontento era cada vez más visible. No pasaría mucho tiempo antes de que el fermento revolucionario cundiera por el país.

Antes de 1910, el hombre que hubiese podido dar al traste con la dictadura porfiriana, se llamó Bernardo Reyes. El general Reyes adquirió prestigio por sus dotes administrativas y, aunque en una triste ocasión el general Díaz aplaudió su forma enérgica de proceder contra el pueblo, de todas maneras conservó cierta popularidad y no le tenía como el jefe más capacitado para encabezar un movimiento contra la dictadura



larga. Don Bernardo no supo aprovechar su momento. A las primeras de cambio reiteró su adhesión al tirano. Se dejó ganar la partida, al ser obligado a disolver la segunda reserva del ejército. No respondió, después, como se esperaba, a las manifestaciones de simpatía que recibiera en forma de “claveles rojos”. ¿Tendría el General Reyes algún compromiso secreto con don Porfirio? ¿Le debería algún favor especial? Lo cierto es que el hombre de barba y penacho puntiagudos, aparece ante nosotros como falto de visión política. Cuando pudo, no quiso; y cuando quiso, no pudo. Su insurrección de Galeana en tiempos de Madero, fue tan inoportuna como su participación en los días aciagos de la Ciudadela.

Estaba escrito que el hombre de quien menos se cuidaron don Porfirio y los científicos, iba a terminar con su poderío e influencia en los destinos nacionales. Madero llegó al corazón de las masas, porque pudo entrever el porvenir de México; y para lograr sus fines, no se puso a medir las consecuencias que le traería su participación en la gesta heroica. Se había propuesto conquistar la libertad política de los mexicanos y no habría poder humano que detuviera sus pasos.

La campaña presidencial de Madero, que sirvió de burla a los porfiristas, puso de relieve la personalidad de un apóstol con alma de niño y voluntad de gigante. Se rieron de él cuando fue a decir la buena nueva. Lo creyeron ingenuo y loco. Don Francisco I. Madero, sin embargo, era un predestinado. Cumplió su misión histórica honradamente. Nadie duda ahora de su hombría de bien. Era un iluminado. Surgió a la vida pública para liberar al pueblo, llevándolo, primero, a la lucha cívica y luego a los campos de batalla. Nada le arredraba ni podía contener su espíritu. Fue a las elecciones, con la seguridad de ser engañado. De antemano contaba con la célebre frase del viejo Dictador: “El pueblo está apto para la democracia”, solo era una figura literaria para la exportación; y que no se respetaría en 1910 la voluntad popular, como no se respetó en años anteriores. Madero llegó a las elecciones convencido de que una vez más el voto sería burlado. Decidido a resolver la situación en la forma que fuera necesario, tenía el propósito firme de ir a la lucha armada, en su pugna por hacer que se respetase la voluntad popular. El Partido Antirreeleccionista y la nación, habían encontrado al hombre.

No en apéndices o notas marginales, sino en el texto mismo de esta síntesis de la revolución, hay que leer con detenimiento la exposición de motivos del Plan de San Luis Potosí, lanzado por Madero el 5 de octubre de 1910. Repasemos este documento y meditemos sobre las frases subrayadas en su texto. Dice así el famoso Plan, punto de partida de la revolución mexicana:

### *Manifiesto a la Nación* *Plan de San Luis*

“Los pueblos, en su esfuerzo constante por que triunfen los ideales de libertad y justicia, se ven precisados en determinados momentos a realizar los mayores sacrificios”.

“Nuestra querida patria ha llegado a uno de esos momentos: una tiranía que los mexicanos no estábamos acostumbrados a sufrir, desde que conquistamos nuestra

independencia, nos oprime de tal manera que ha llegado a hacerse intolerable. En cambio de esa tiranía se nos ofrece la paz, pero es una paz vergonzosa para el pueblo mexicano, porque no tiene por objeto el engrandecimiento y prosperidad de la patria, sino enriquecer a un pequeño grupo que, abusando de su influencia, ha convertido los puestos públicos en fuente de beneficios exclusivamente personales, explotando sin escrúpulos todas las concesiones y contratos lucrativos”.

“Tanto el Poder Legislativo como el Judicial están completamente supeditados al Ejecutivo; la división de los Poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos del ciudadano, solo existen escritos en nuestra Carta Magna; pero de hecho, en México casi puede decirse que reina constantemente la Ley Marcial; la justicia en vez de impartir su protección al débil, solo sirve para legalizar los despojos que comete el fuerte; los jueces, en vez de ser los representantes de la Justicia, son agentes del Ejecutivo, cuyos intereses sirven fielmente; las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del Dictador; los Gobernadores de los Estados son designados por él, y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera las autoridades municipales”.

“De esto resulta que todo el engranaje administrativo, judicial y legislativo, obedece a una sola voluntad, al capricho del General Porfirio Díaz, quien en su larga administración ha demostrado que el principal móvil que lo guía es mantenerse en el poder a toda costa”.

“Hace años se siente en toda la República profundo malestar, debido a tal régimen de gobierno, pero el general Díaz con gran astucia y perseverancia, había logrado aniquilar todos los elementos independientes, de manera que no era posible organizar ninguna clase de movimiento para quitarle el poder de que tan mal uso hacía. El mar se agradaba constantemente y el decidido empeño del general Díaz era de imponer a la nación un sucesor y siendo este el señor Ramón Corral, llevó ese mal a su colmo y determinó que muchos mexicanos, aunque carentes de reconocida personalidad política, puesto que había sido imposible labrársela durante 36 años de dictadura, nos lanzásemos a la lucha, intentando reconquistar la soberanía del pueblo y sus derechos en el terreno netamente democrático”.

“Entre otros partidos que tendían al mismo fin, se organizó el PARTIDO ANTIRREELECCIONISTA proclamando los principios de SUFRAGIO EFECTIVO Y NO REELECCIÓN, como únicos capaces de salvar a la República del inminente peligro con que la amenaza la prolongación de una dictadura cada día más onerosa, más despótica y más inmoral.

“El pueblo mexicano secundó eficazmente a ese partido y respondiendo al llamado que se le hizo, mandó sus representantes a una convención, en la que también estuvo representado el Partido Nacionalista Democrático, que asimismo interpretaba los anhelos populares. Dicha convención designó sus candidatos para la Presidencia y Vicepresidencia de la República, recayendo esos nombramientos en el señor doctor Francisco Vázquez Gómez y en mí, para los cargos respectivos de Vicepresidente y Presidente de la República”.

“Aunque nuestra situación era sumamente desventajosa, porque nuestros adversarios contaban con todo el elemento oficial en el que se apoyaban sin escrúpulos,

creímos de nuestro deber, para mejor servir la causa del pueblo, aceptar tan honrosa designación. Imitando las sabias costumbres de los países republicanos, recorrí parte de la República haciendo un llamamiento a mis compatriotas. Mis giras fueron verdaderas marchas triunfales, pues por doquiera el pueblo, electrizado con las palabras mágicas de Sufragio Efectivo y No Reelección, daba pruebas evidentes de su inquebrantable resolución de obtener el triunfo de tan salvadores principios. Al fin, llegó un momento en que el general Díaz se dio cuenta de la verdadera situación de la República y comprendió que no podría luchar ventajosamente conmigo en el campo de la democracia y me mandó reducir a prisión antes de las elecciones, las que se llevaron a cabo excluyendo al pueblo de los comicios por medio de la violencia, llenando las prisiones de ciudadanos independientes y cometiéndose los fraudes más desvergonzados”.

“En México, como República democrática, el poder público no puede tener otro origen ni otra base que la voluntad nacional y esta no puede ser supeditada a fórmulas llevadas a cabo de un modo fraudulento”.

“Por este motivo, el Pueblo Mexicano ha protestado contra la ilegalidad de las últimas elecciones y queriendo emplear sucesivamente todos los recursos que ofrecen las leyes de la República, en la debida forma pidió la nulidad de las elecciones ante la Cámara de Diputados, a pesar de que no reconocía en dicho cuerpo un origen legítimo y de que sabía de antemano que no siendo sus miembros representantes del pueblo, solo acatarían la voluntad del general Díaz, a quien exclusivamente deben su investidura”.

“En tal estado las cosas, el Pueblo, que es el único soberano, también protestó de un modo enérgico contra las elecciones, en imponentes manifestaciones llevadas a cabo en diversos puntos de la República, y si estas no se generalizaron en todo el territorio nacional, fue debido a la terrible presión ejercida por el gobierno, que siempre ahoga en sangre cualquiera manifestación democrática, como pasó en Puebla, Veracruz, Tlaxcala, México y otras partes”.

“Yo he comprendido muy bien que si el Pueblo me ha designado como su candidato para la Presidencia, no es porque haya tenido oportunidad de descubrir en mí las dotes del estadista o del gobernante, sino la virilidad del patriota resuelto a sacrificarse, si es preciso, con tal de conquistar la libertad y ayudar al pueblo a librarse de la odiosa tiranía que lo oprime”.

“Desde que me lancé a la lucha democrática sabía muy bien que el general Díaz no acataría la voluntad de la nación, y el noble Pueblo Mexicano, al seguirme a los comicios, sabía también perfectamente el ultraje que le esperaba; pero a pesar de ello, el pueblo dio para la causa de la libertad un numeroso contingente de mártires cuando estos eran necesarios, y con admirable estoicismo concurrió a las casillas a recibir toda clase de vejaciones”.

“Pero tal conducta era indispensable para demostrar al mundo entero que el Pueblo Mexicano está apto para la democracia, que está sediento de libertad y que sus actuales gobernantes no responden a sus aspiraciones”.

“Además, la actitud del pueblo antes y durante las elecciones, así como después de ellas, demuestra claramente que rechaza con energía al gobierno del general Díaz y que si hubieran respetado sus derechos electorales, hubiese sido yo el electo para Presidente de la República”.

“En tal virtud, y haciéndome eco de la voluntad nacional, declaro ilegales las pasadas elecciones y quedando por tal motivo la República sin gobernantes legítimos, asumo provisionalmente la Presidencia de la República, mientras el pueblo designa, conforme a la ley, sus gobernantes. Para lograr este objeto es preciso arrojar del poder a los audaces usurpadores, que por todo título de legalidad ostentan un fraude escandaloso e inmoral”.

“Con toda honradez declaro que consideraría una debilidad de mi parte y una traición al pueblo que en mí ha depositado su confianza, no ponerme al frente de mis conciudadanos, quienes ansiosamente me llaman de todas partes del país, para obligar al general Díaz, por medio de las armas, a que respete la voluntad nacional”.

“El gobierno actual, aunque tiene por origen la violencia y el fraude, desde el momento que ha sido tolerado por el pueblo, puede tener para las naciones extranjeras ciertos títulos de legalidad hasta el 30 del mes entrante en que expiran sus poderes; pero como es necesario que el nuevo gobierno dimanado del último fraude no pueda recibirse ya del poder o por lo menos se encuentre con la mayor parte de la nación protestando con las armas en la mano, contra esa usurpación, he designado el domingo 20 del entrante noviembre para que de las seis de la tarde en adelante, todas las poblaciones de la República se levanten en armas”.

Leyendo con cuidado esta exposición de ideas, se verá por qué los ciudadanos de México, especialmente los más explotados por la tiranía porfiriana, se aprestaron a empuñar el 30-30 respondiendo al llamado del apóstol. Se explica, además, por qué se considera a Madero como un visionario. Se necesita tener una gran confianza en sí mismo y en el efecto que producirán las palabras, para ordenar a la nación que se levante en armas en una hora y fecha determinadas: el 20 de noviembre. Y esa fecha es, desde 1914 en adelante, día de fiesta nacional.

Para hacer abortar el movimiento en Puebla, donde Mucio Martínez y sus feroces secuaces temían la ira popular, se obligó a los hermanos Serdán a presentar desigual combate, en las calles de Santa Clara, el 18 de noviembre de 1910. Aquiles Serdán no vaciló en sacrificar su vida por la revolución. Su nombre es símbolo de hombría y de valor indómito. Su ejemplo y su sacrificio no fueron estériles.

Como prueba de que la revolución de 1910 obedeció a un plan pre-establecido, nada mejor que reproducir los artículos del Plan de San Luis, así como el llamamiento de Madero, lanzados desde la Penitenciaría de la capital potosina el 5 de octubre de 1910. Otra vez, la lectura de estos párrafos históricos hemos de hacerla con interés y detenimiento. Dice así el

### *Plan de San Luis*

“1º.—Se declaran nulas las elecciones para Presidente de la República, Magistrados a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Diputados y Senadores, celebradas en junio y julio del corriente año.”

“2º.—Se desconoce al actual gobierno del General Díaz, así como a todas las autoridades cuyo poder debe dimanar del voto popular; porque además de no haber sido electas por el pueblo, han perdido los pocos títulos que podían tener de legalidad, cometiendo y apoyando con los elementos que el pueblo puso a su disposición para la defensa de sus intereses, el fraude electoral más escandaloso que registra la historia de México.”

“3º.—Para evitar hasta donde sea posible los trastornos inherentes a todo movimiento revolucionario, se declaran vigentes, a reserva de reformar oportunamente por los medios constitucionales, aquellas que requieren reforma, todas las leyes promulgadas por la actual administración y sus reglamentos respectivos, a excepción de aquellas que manifiestamente se hallen en pugna con los principios proclamados en este plan. Igualmente se exceptúan las leyes, fallos de tribunales y decretos que hayan sancionado las cuentas y manejos de fondos de todos los funcionarios de la administración porfirista en todos sus ramos; pues tan pronto como la revolución triunfe se iniciará la formación de comisiones de investigación para dictaminar acerca de las responsabilidades en que hayan podido incurrir los funcionarios de la Federación, de los Estados, y de los Municipios.”

“En todo caso serán respetados los compromisos contraídos por la administración porfirista con gobiernos y corporaciones extranjeros antes del 20 del entrante”.

“Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, ya por acuerdos de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetos a revisión tales disposiciones y fallos y se exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Solo en el caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo”.

“4º.—Además de la Constitución y Leyes vigentes, se declara ley suprema de la República el principio de No-Reelección del Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales, mientras se hacen las reformas constitucionales respectivas”.

“5º.—Asumo el carácter de Presidente Provisional de los Estados Unidos Mexicanos, con las facultades necesarias para hacer la guerra al Gobierno usurpador del General Díaz”.

“Tan pronto como la capital de la República y más de la mitad de los Estados de la Federación estén en poder de las fuerzas del Pueblo, el Presidente Provisional convocará a elecciones generales extraordinarias para un mes después y entregará el poder al Presidente que resulte electo, tan pronto como sea conocido el resultado de la elección”.

“6º.—El Presidente Provisional antes de entregar el poder, dará cuenta al Congreso de la Unión del uso que haya hecho de las facultades que le confiere el presente plan”.

“7º.—El día 20 del mes de noviembre, de las seis de la tarde en adelante, todos los ciudadanos de la República tomarán las armas para arrojar del poder a las autoridades que actualmente la gobiernan”.

“Los pueblos que estén retirados de las vías de comunicación, lo harán desde la víspera)”.

“8º.—Cuando las autoridades presenten resistencia armada, se les obligará por la fuerza de las armas a respetar la voluntad popular; pero en este caso, las leyes de la guerra serán rigurosamente observadas, llamándose especialmente la atención sobre las prohibiciones relativas a no usar balas expansivas, ni fusilar a los prisioneros. También se llama la atención respecto al deber de todo mexicano de respetar a los extranjeros en sus personas e intereses”.

“9º.—Las autoridades que opongan resistencia a la realización de este plan, serán reducidas a prisión para que se les juzgue por los tribunales de la República cuando la revolución haya terminado. Tan pronto como cada ciudad o pueblo recobre su libertad, se reconocerá como autoridad legítima provisional, al principal Jefe de las armas, con facultad para delegar sus funciones en algún otro ciudadano caracterizado, quien será confirmado en su cargo o removido por el Gobierno Provisional”.

“Una de las primeras medidas del gobierno provisional será poner en libertad a todos los presos políticos.”

“10.—El nombramiento del Gobernador de cada Estado que haya sido ocupado por las fuerzas de la revolución, será hecho por el Presidente Provisional. Este Gobernador tendrá estricta obligación de convocar a elecciones para Gobernador Constitucional del Estado tan pronto como sea posible, a juicio del Presidente Provisional. Se exceptúan de esta regla los Estados que de dos años a esta parte han sostenido campañas democráticas para cambiar de gobierno, pues en éstos se considerará como Gobernador Provisional al que fue candidato del pueblo, siempre que se adhiera activamente a este plan”.

“En caso de que el Presidente Provisional no haya hecho el nombramiento de gobernador, que este nombramiento no hubiere llegado a su destino o bien que el agraciado no aceptare por cualquiera circunstancia, entonces el Gobernador será designado por votación entre todos los jefes de las armas que operen en el territorio del Estado respectivo, a reserva de que su nombramiento sea ratificado por el Presidente Provisional tan pronto como sea posible”.

“11.—Las nuevas autoridades dispondrán de todos los fondos que se encuentren en las oficinas públicas, para los gastos ordinarios de la administración y para los gastos de la guerra, llevando las cuentas con toda escrupulosidad. En caso de que esos fondos no sean suficientes para los gastos de la guerra, contratarán empréstitos, ya sean voluntarios o forzosos. Estos últimos sólo con ciudadanos o instituciones nacionales. De estos empréstitos se llevará también cuenta escrupulosa y se otorgarán recibos en debida forma a los interesados, a fin de que al triunfar la revolución se les restituya lo prestado”.

“Transitorio. A.—Los jefes de fuerzas voluntarias tomarán el grado que corresponda al número de fuerzas a su mando. En caso de operar fuerzas militares y voluntarias

unidas, tendrá el mando de ellas el Jefe de mayor graduación, pero en caso de que ambos jefes tengan el mismo grado, el mando será del Jefe militar”.

“Los Jefes civiles disfrutarán de dicho grado mientras dure la guerra, y una vez terminada, esos nombramientos, a solicitud de los interesados, se revisarán por la Secretaría de Guerra que los ratificará en su grado o los rechazará, según sus méritos”.

“B.—Todos los Jefes, tanto civiles como militares, harán guardar a sus tropas, la más estricta disciplina; pues ellos serán responsables ante el Gobierno Provisional de los desmanes que cometan las fuerzas a su mando, salvo que justifiquen no haberles sido posible contener a sus soldados y haber impuesto a los culpables el castigo merecido”.

“Las penas más severas serán aplicadas a los soldados que saque en alguna población o que maten a prisioneros indefensos.”

“C.—Si las fuerzas y las autoridades que sostienen al General Díaz fusilan a los prisioneros de guerra, no por eso y como represalia se hará lo mismo con los de ellos que caigan en poder nuestro; pero en cambio, serán fusilados dentro de las veinticuatro horas y después de un juicio sumario, las autoridades civiles y militares al servicio del General Díaz, que una vez estallada la revolución hayan ordenado, dispuesto en cualquier forma, transmitido la orden o fusilado a alguno de nuestros soldados”.

“De esta pena no se eximirán ni los más altos funcionarios; la única excepción será el General Díaz y sus ministros, a quienes en caso de ordenar dichos fusilamientos o permitirlos, se les aplicará la misma pena, pero después de haberlos juzgado por los tribunales de la República, cuando haya terminado la revolución”.

“En el caso de que el General Díaz disponga que sean respetadas las leyes de la guerra, y que se trate con humanidad a los prisioneros que caigan en sus manos, tendrá la vida salva, pero de todos modos deberá responder ante los tribunales de cómo ha manejado los caudales de la nación y de cómo ha cumplido con la ley”.

“D.—Como es requisito indispensable en las leyes de la guerra que las tropas beligerantes lleven algún uniforme o distintivo y como sería difícil uniformar a las numerosas fuerzas del pueblo que van a tomar parte en la contienda, se adoptará como distintivo de todas las fuerzas libertadoras, ya sean voluntarias o militares, un listón tricolor, en el tocado o en el brazo”.



“Conciudadanos: Si os convoco para que toméis las armas y derroquéis al gobierno del General Díaz, no es solamente por el atentado que cometió durante las últimas elecciones, sino por salvar a la patria del porvenir sombrío que la espera continuando bajo su dictadura y bajo el gobierno de la nefanda oligarquía científica, que sin escrúpulos y a gran prisa está absorbiendo y dilapidando los recursos nacionales, y si permitimos que continúen en el poder, en un plazo muy breve habrán completado su obra: habrán llevado al pueblo a la ignominia y le habrán envilecido; le habrán chupado todas sus riquezas y dejándolo en la más absoluta miseria; habrán causado la bancarrota de nuestras finanzas y la deshonra de nuestra patria, que débil, empobrecida y maniatada, se encontrará inerte para defender sus fronteras, su honor y sus instituciones”.

“Por lo que a mí respecta, tengo la conciencia tranquila y nadie me podrá acusar de promover la revolución por miras personales, pues está en la conciencia nacional que hice todo lo posible para llegar a un arreglo pacífico y estuve dispuesto hasta a renunciar mi candidatura, siempre que el General Díaz hubiese permitido a la nación designar aunque fuese al Vicepresidente de la República; pero dominado por incomprensible orgullo y por inaudita soberbia, desoyó la voz de la Patria y prefirió precipitarla en una revolución antes de ceder un ápice, antes de devolver al pueblo un átomo de sus derechos, antes de cumplir, aunque fuese en las postrimerías de su vida, parte de las promesas que hizo en la Noria y Tuxtepec”.

“Él mismo justificó la presente revolución cuando dijo: Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder y esta será la última revolución”.

“Si en el ánimo del General Díaz hubiesen pesado más los intereses de la Patria que los sórdidos intereses de él y de sus consejeros, hubiera evitado esta revolución haciendo algunas concesiones al pueblo; pero ya no lo hizo... itanto mejor!, el camino será más rápido y más radical, pues el pueblo mexicano en vez de lamentarse como un cobarde, aceptará como un valiente el reto, y ya que el General Díaz pretende apoyarse en la fuerza bruta para imponerle un yugo ignominioso, el pueblo recurrirá a la misma fuerza para sacudir ese yugo, para arrojar a ese hombre funesto del poder y para reconquistar su libertad”.

“Conciudadanos: No vaciléis, pues, un momento; tomad las armas, arrojad del poder a los usurpadores, recobrad vuestros derechos de hombres libres, y recordad que nuestros antepasados nos legaron una herencia de gloria que no podemos mancillar. Sed como ellos fueron: invencibles en la guerra, magnánimos en la victoria”.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN  
San Luis Potosí, octubre 5 de 1910  
FRANCISCO I. MADERO

Desgraciadamente, no se cumplió el Plan de San Luis en lo que se refería a la substitución inmediata de las autoridades porfiristas de todo el país, con lo que se hubiera evitado la componenda de Ciudad Juárez que trajo como consecuencia el establecimiento del gobierno de De la Barra, quien, desde su primer día de vida, se dedicó a anular los deseos de transformación política que anhelaba el pueblo mexicano.

Después de la muerte heroica de Aquiles Serdán, se iniciaron los levantamientos por Madero: en Chihuahua, Pascual Orozco; en Veracruz, Rafael Tapia; en Durango, Luis Moya; en Sonora, Juan G. Cabral; en Sinaloa, Ramón F. Iturbe; en Guerrero, Ambrosio Figueroa; en... ien todas partes! Ya para entonces, los paniaguados del cientificismo no reían como antes, ni se burlaban tanto de Madero. La chispa prendía. El país era una hoguera y “los libertadores” (o soldados maderistas) se multiplicaban por todos los ámbitos de la República.

Ante la avalancha popular y el incremento increíble de las fuerzas revolucionarias, el viejo dictador tuvo que reconocer su impopularidad. Los “científicos” o sean los principales mangoneadores del porfirismo, tuvieron la agudeza de pactar con la revolución,



consiguiendo algunas ventajas por medio del tratado de Ciudad Juárez. El canto de la paz seguía siendo el biombo tras el cual ocultaban sus intenciones aviesas, aquellos hombres que veían cómo se les iba de las manos el poder. Por medio del tratado que se firmó en Ciudad Juárez, obtuvieron una renovación política y tomaron su tiempo para planear el cercenamiento de las cabezas del maderismo y preparar la contrarrevolución.

Don Porfirio se fue a Europa en el “Ipiranga”, para no regresar más. Desentendiéndose de su pseudónimo, R. I. P., R. I. P. se empeña en repatriar los restos del dictador. Eso no tiene objeto. ¿Quién iría a recibirlos? La intervención y el imperio están mucho más lejos de nosotros que Río Blanco y el fastuoso Centenario de 1910.

Del mes de mayo de 1911, en que el general Díaz partiera al exilio, hasta el 30 de noviembre del mismo año, el Lic. Francisco León de la Barra fue el presidente interino de la República. Para ocupar el puesto más alto de la administración pública, se le nombró de antemano Secretario de Relaciones Exteriores. Hombre del pasado régimen, el señor De la Barra buscó la forma de ayudar a sus amigos, cuidándose de enseñar las uñas a los “libertadores”, quienes ya comenzaban a tomar posiciones en el gobierno. Figura de relumbrón y de mucho protocolo, esta de don Francisco León de la Barra, no pasó de la penumbra. Es un personaje borroso de la historia, que ha sabido acomodarse mejor en el extranjero que en su país.

Madero fue recibido triunfalmente por la Ciudad de México. Fue tan notable su llegada, que hasta la tierra tembló en el Valle, como nunca lo había hecho. Desde aquel movimiento telúrico, hasta nuestros días, se tiene como un punto de comparación “el temblor de cuando llegó Madero”.

Madero entró al poder entre recelos y desconfianzas. Por una parte, los elementos del antiguo régimen, pensando en la revancha, criticaban todos sus actos, buscando el desprestigio de la nueva administración; y por la otra, entre los hombres que llegaban victoriosamente a la capital, hubo muchos impacientes que querían que la transformación del país fuese realizada al minuto. El presidente Madero se halló en seguida entre dos fuegos: el de los radicales, que exigían reformas; y el de los reaccionarios, que luchaban por hacer que persistiera el engranaje social de la época porfiriana.

Sin tener confianza en los hombres que lo ayudaron a hacer su revolución, el señor Madero, al llegar a la presidencia, continuó utilizando a los funcionarios del porfirismo, entreverándolos con familiares suyos, en regular número. Pronto fue acusado de nepotista. Quizás este sea el único cargo serio que se hizo a su administración. Lo demás fue ridiculizarlo y abusar de la libertad de imprenta, en desprestigio del hombre que había conseguido esa libertad.

Los revolucionarios más impacientes, se levantaron en armas antes de que Madero completase un año de gobierno y se fueron al Norte con Pascual Orozco y al Sur con Emiliano Zapata. Los “colorados” orozquistas apoyaron su movimiento en los hombres del capital de Chihuahua. Fomentaron la insurrección zapatista del Sur los hermanos Vázquez Gómez, especialmente don Emilio. Ante la crítica revolucionaria, el zapatismo se salva por el ideal agrarista que lo animó.

La actuación de Pascual Orozco hijo, fue tan funesta para la Revolución, que la campaña de Chihuahua sirvió primero de pedestal a la gloria efímera del bandolero

Victoriano Huerta y después de pretexto para acusar de debilidades al apóstol y señalarlo como incapacitado para consolidar la paz nacional. La traición de Orozco lo llevó hasta la ignominia, llegando a ser solo un instrumento del ejército federal, que él mismo había derrotado en Ciudad Juárez.

¡Pobre Pascual Orozco, figura representativa del fronterizo sano y franco! Su brillo duró solamente unas semanas. No supo resistir las tentaciones de la reacción, que lo explotó a su antojo, hasta hacerlo traicionar al jefe y servir los intereses de los enemigos de “la causa”.

Para los revolucionarios bien definidos, la trayectoria de la revolución mexicana iniciada en 1910 tiene estos nombres históricos: Madero, Carranza, Obregón... No debemos tocar por ahora a los representativos de actividades más recientes.

### *Agricultura*

Pertenezco a la generación que entró a la vida ciudadana con la Revolución. Nacimos a tiempo. Nuestra primera juventud coincide con la mayor efervescencia del país. Si nos dijera: ¿preferirías haber nacido antes o después?, responderíamos que no.

Los estudiantes de la Escuela Nacional de Agricultura y Veterinaria, nos distinguimos en beisbol y por nuestras simpatías a la causa de Madero. De San Jacinto salieron al Norte, tres compañeros que participaron en la toma de Ciudad Juárez: José Llerenas, Segundo Iturríos y Guillermo Fuentes D. Otro grupo se fue a Veracruz y militó a las órdenes del general maderista Rafael Tapia. Este conjunto fue capitaneado por el estudiante de la Escuela Nacional de Ingenieros Enrique Estrada y figuraban en él, Hilario López, Ezequiel Betanzos, Nemesio Vargas, Luis Rascón, “el Cafre” Fernández y Salvador Herrejón López. Con ellos iban, además, Luis T. Navarro y Rafael Buelna. Salieron por Texcoco llevando armas y parque para los rebeldes.

Nos tocó también participar en las manifestaciones tumultuosas con que el pueblo de la capital pedía la renuncia del viejo dictador. Las olas humanas se movieron hacia la Cámara de Diputados y rumbo a la calle de Cadena, donde residía el tirano a punto de caer.

Cuando don Francisco I. Madero hizo su entrada triunfal en México, después de la transacción de Ciudad Juárez, muchos alumnos de Agricultura estuvimos largas horas frente a la estación de Colonia sufriendo apreturas y pisotones, sin conseguir ver el paso del apóstol.

Durante nuestra primera huelga, los alumnos de San Jacinto abandonamos el plantel en que éramos internos. Entonces, los camaradas de otras escuelas —principalmente de Medicina y Bellas Artes— nos dieron alojamiento en casas particulares, en clubes, y en el Casino del Estudiante, que estaba en las calles del Reloj. La gran mayoría de los huelguistas dormimos en ese casino, a suelo raso o sobre las mesas de billar. Una noche llegó a visitarnos el estudiante de ingeniería Enrique Estrada, quien pronunció vibrante discurso, invitándonos a firmar un documento que llevaba en su poder. Era la primera vez que oíamos a un buen orador, hacer uso de un principio de peroración

que ya está muy gastado por el uso: “Hay momentos en la vida de los pueblos... en que callar es un crimen”. El discurso de Estrada nos emocionó, dejándonos plenamente convencidos de que se hacía inaplazable la caída del dictador. Por eso, en la petición de la renuncia de don Porfirio, enviada por los estudiantes metropolitanos, más del 50 por ciento de las firmas eran nuestras: de los huelguistas de Agricultura.

En los días del interinato de aquel señor que no tenía más cosa blanca que la camisa, fue cuando realizamos la “huelga de Agricultura” para pedir muchas cosas y entre ellas la renuncia del director.

Ya en tiempos del señor Madero, tuvimos una huelga más en Agricultura: contra la implantación del régimen militar. En esta vez no triunfamos. Ganó la dirección de la Escuela. Jesús M. Garza fue expulsado del establecimiento y a mí me dieron la oportunidad de recibirme de Agrónomo para que me fuera a mi tierra.

Con el título de Agrónomo, me dediqué en Sonora a trabajos de topografía. Era por demás pensar en que los hacendados utilizaran nuestros servicios. Los terratenientes eran enemigos de la técnica y se dedicaban más a explotar a los peones que sus tierras. Por otro lado, los de Agricultura ya empezábamos a tener fama de revoltosos.

Cuando el cuartelazo de Huerta, yo me encontraba midiendo una extensa propiedad, a veinticinco leguas al noreste de Hermosillo. Hasta el primero de marzo de 1913 me enteré de la traición de Victoriano, de la reiterada infidencia de Félix Díaz (recién perdonado por Madero) y del asesinato de los señores Presidente y Vicepresidente de la República. A los tres días, es decir, el cuatro de marzo, asistí, entre el público a la memorable sesión en que el Congreso del Estado de Sonora desconoció al gobierno del usurpador, suspendiendo los efectos del pacto federal. Haciéndose eco del sentir de las masas, convocó aquel Congreso a todos los ciudadanos a la lucha contra los autores del cuartelazo, que en forma tan artera y criminal habían asaltado el poder.

### *El cuartelazo*

De la semana trágica y la caída y muerte de Madero, me fui enterando posteriormente. En el norte se publicaron reseñas incompletas sobre esos acontecimientos. Los diarios que mejor dieron a conocer los hechos e hicieron propaganda en favor de la revolución, fueron los siguientes: *La Voz de Sonora* de Hermosillo; *El Paso del Norte*, de El Paso, Texas; y *El Progreso*, de Laredo.

Desde antes de que don Venustiano Carranza fuera a refugiarse en Sonora para dar mayor fuerza y cohesión al movimiento constitucionalista, comenzaron a llegar a Hermosillo connotados elementos políticos, que huían del territorio controlado por los traidores, o regresaban del extranjero.

Uno de los hombres que condenó en aquellos días el cuartelazo de la Ciudadela, fue el gran poeta de América José Santos Chocano, quien llegaba de La Habana repitiendo sus “palabras de oro y fuego”. Por entonces se publicó la controversia Jesús Flores Magón-Roberto V. Pesqueira, que arrojó luz sobre la tragedia que estábamos viviendo y

sirvió para que Pesqueira explicara la justicia y las finalidades del constitucionalismo. Entre los buenos oradores que llegaron a Sonora, recuerdo a Miguel Alessio Robles, quien lleno de juventud y de bríos, pronunció varios discursos valientes, vibrantes y bellos; y a Juan Sánchez Azcona, el culto y respetado amigo fraternal de Madero, que en la celebración cívica de las fiestas patrias en Hermosillo, lanzó tres anatemas: contra el ejército pretoriano, el capitalismo insaciable y el clero corrompido. Por cierto que su último anatema sirvió para llenar un cartelón, que se colocó sobre la puerta del obispado, en la calle de Serdán: “Anatema contra el clero corrompido”.

¿Qué había pasado en México?

“El vencedor de Bachimba” (imúsica!), jugando a la política con infidelidad y cinismo, había logrado tejer una maraña de intrigas, de la cual no pudo salir el Presidente apóstol. Más astuto que Félix Díaz, más asesino que Blanquet, el dipsómano se valió de la confianza del Ejecutivo para preparar la trama que lo llevaría al poder. En sus malabarismos, fueron muñecos el embajador Lane Wilson —con justicia maldecido por los mexicanos—, los senadores representativos del porfirismo, el efímero señor Lascuráin, el técnico Mondragón, el sobrino de su tío, Rodolfo Reyes y los comparsas del luminoso “cuadrilátero”.

Se necesita tener poco sentido de la vida para pensar que una “revolución” pueda hacerse sin otros elementos que los de la capital; y que, después de una orgía de alcohol y de sangre, la nación entera responda sumisa a la conservación de la paz. A raíz del festín en que se decapitó a los representativos de la democracia ¿qué otra cosa podía esperarse que un formidable movimiento armado para vengar a Madero y luchar por hacer tangibles los más altos ideales de la revolución?

En los campos de batalla del Norte se reprodujo mucho aquella fotografía en que Madero aparece llegando al palacio nacional, montado en brioso caballo blanco y sonriendo a la multitud entre los disparos de la fusilería.

Esa escena del 9 de febrero de 1913 representa, en anticipación, el paso del apóstol hacia el cadalso. Confiado en la rectitud de sus semejantes, el hombre de alma infantil no sospechaba hasta dónde llega la maldad humana. En los momentos de mayor peligro, se entregaba confiadamente al pueblo; y tenía para todos, un saludo acogedor y una sonrisa franca. Sus enemigos trabajaban en la sombra y él no les temía. Nunca imaginó que aquellos en quienes más confiaba, fueran los más pérfidos y desleales. La sonrisa de Madero en los días de la jornada cruenta, fue el mayor reproche para los infidentes; y ni en las noches de las orgías más intensas, pudieron los Lozanos o los Huertas borrar de sus mentes aquel saludo cordial, con que el apóstol respondía a las aclamaciones del pueblo, cuando estalló el infame cuartelazo. El alcohol no pudo disipar los remordimientos. Huerta y Lozano, entre otros, quisieron lavar al coñac el fango que los salpicó en los días de oprobio. La sonrisa de Madero en la jornada trágica no pudo olvidarse por quienes lo traicionaron, ni después de abandonar el país, al ser arrojados por la revolución victoriosa.

Entre las pocas figuras del antiguo ejército federal que se salvan ante la historia, están Gustavo Garmendia, intelectual y soldado, quien estuvo con los libertadores, fue

amigo leal de Madero y sirvió en las filas de la revolución hasta morir en ella; y Lauro Villar, veterano que tuvo un claro concepto del deber en los días aciagos, cuando el ejército al que pertenecía, daba a la nación el espectáculo macabro y triste de la infidencia criminal.

La reacción porfirista, apoyándose en el cuartelazo, creyó que podrían volver los tiempos idos. Fue al revés. El cuartelazo incitó al pueblo para que intensificara la revolución. Los jefes brotaron en el país con la sola mira de vengar la muerte de Madero, pero muy pronto empezaron a descubrir y sentir las causas hondas del malestar social. Así fue haciendo conciencia revolucionaria, para llegar a definir, poco a poco, un programa de reformas.

El hombre que recogió el guante lanzado a los libertadores por el vicioso Victoriano, era gobernador de Coahuila y tenía un gran prestigio en el Norte de la República. Don Venustiano Carranza figuró entre los primeros amigos de Madero y fue miembro del gabinete presidencial provisorio, que el apóstol tuvo en Ciudad Juárez. Hombre de estudio y gran observador, el Primer Jefe había estado en las Cámaras federales de la dictadura, preparándose cuidadosamente para ser un estadista. Había leído y profundizado en la historia universal y de México y se interesaba en las discusiones de los problemas sociales.

Como la mayoría de las gentes que lo siguieron, Carranza era un hombre de campo. Se levantaba antes que el sol, era un buen jinete y conocía el país, como todo ranchero: sus caminos y veredas, sus montañas y ríos, sus gentes y costumbres, sus climas y cultivos. Huerta y demás traidores del cuartelazo, creyeron en un principio que podrían aniquilar las fuerzas improvisadas de campesinos y rancheros. Hasta que sufrieron las derrotas más serias, no comenzaron a salir de su error. El ejército pretoriano iba a la guerra en cumplimiento de una disciplina mal entendida y se encontraba con la hostilidad de las gentes de todo el país. Los revolucionarios, por su parte, sabían que luchaban por un ideal y a dondequiera que iban, conocían el terreno que pisaban. Por eso Carranza acabó con los hombres del cuartelazo, en menos tiempo del que se pensara al principio.

### *La revolución constitucionalista*

Para encauzar el movimiento, Carranza y sus hombres pensaron, desde luego, en lanzar un manifiesto en que se expresaran al pueblo los motivos de la revolución, el programa por desarrollar y la invitación que habría de hacerse a todos los amantes de la libertad, a fin de que coadyuvaran en el levantamiento iniciado. Después del asedio a la plaza de Saltillo, Carranza se dirigió al norte del Estado de Coahuila. Al llegar a la hacienda de Guadalupe, conferenció con sus hombres y en esa reunión se dio forma al famoso Plan del constitucionalismo. A partir de ese momento, don Venustiano fue el Primer Jefe de la revolución. Buscando datos verídicos sobre la junta celebrada en la Hacienda de Guadalupe, encontré la siguiente crónica escrita por uno de los participantes: el general Francisco J. Múgica. La crónica del entonces capitán Múgica, dice así:

## *El Plan de Guadalupe*

“Serían las 11 de la mañana de un día caluroso, polvoriento y aburrido, cuando rodó por la llanura desértica el toque de llamada de jefes y oficiales con la contraseña del cuartel general y casi al mismo tiempo se fue llenando el cobertizo del taller de la hacienda, de oficiales jóvenes que saludaban interrogando. Todos traían chamarras de campaña, paliacates al cuello, botas rancheras y sendas pistolas en los cinturones no muy provistos de parque”.

“Aquella oficialidad era revolucionaria; aquella llanura, la de la Hacienda de Guadalupe del Estado de Coahuila; aquella mañana, la del día 26 de marzo de 1913”.

“Como los anales de esta fecha pasaron en definitiva a la historia y son casi desconocidos, es conveniente escribir pormenorizándolos para darlos al público y para valorarlos en su justo precio”.

“Es bien sabido que el gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza que presidía don Venustiano Carranza en aquellos tiempos, se negó terminantemente y de modo patriótico y enérgico a reconocer al Gobierno Federal que había emanado del vergonzoso cuartelazo de Huerta y que, en tal virtud, el gobernador de Coahuila había agrupado en su torno a las milicias del Estado, así como a un grupo de jóvenes entusiastas que conocían sus honestos antecedentes de hombre público, así como la entereza de su carácter; y con dichos elementos declaró en pie de guerra el territorio coahuilense, y activo y resuelto presentó desde luego las funciones de armas necesarias para demostrarle al país que la dignidad ciudadana y la majestad de la ley tenían resueltos defensores; Anhele, Espinazo, Saltillo, Cuesta del Cabrito y otros sitios de La Laguna ya olvidados, habían sido teatro de recios combates y de alardes bélicos que, aunque adversos al núcleo legalista del gobernador Carranza, empezaban a contagiar a otras entidades y a preocupar al usurpador y a sus camarillas que habían creído destruir impunemente un régimen popular asesinando al apóstol Madero con refinamiento de maldad. Sonora siguió muy pronto la actitud legalista del señor Carranza y aunque con modificaciones importantes en su personal de gobierno, se alistó resuelta y patriota a la lucha por la restauración del régimen constitucional interrumpido. En Durango y en Michoacán se iniciaron levantamientos de fuerzas maderistas organizadas en son de protesta contra el gran crimen; y el pueblo mexicano, a la expectativa, esperaba solo una palabra conminatoria para engrosar las filas”.

“Entre tanto se definía la actitud de las entidades soberanas que constituyen la Federación de los Estados Unidos Mexicanos frente al cuartelazo y se notaba con tristeza que la mayoría absoluta de ellas reconocía humildemente al usurpador, el señor Carranza meditaba la forma de unir y coordinar los pequeños pero valiosos elementos ya en acción y dispuestos a la lucha, pues con clara visión de estadista pensaba que una personalidad más vigorosa que la suya podría asumir sin dificultad alguna la suprema jefatura del movimiento, y para dicho efecto, dirigió atenta carta al antiguo patriota y prestigiada personalidad del señor general don Jerónimo Treviño, que por aquel entonces vacilaba en secundar el cuartelazo de la Ciudadela no obstante su

personalidad militar y el mando de las fuerzas que guarnecían extensa zona fronteriza. Pero el general Treviño, ya caduco y claudicante, por la influencia de la paz porfiriana y el espíritu aprensivo del ejército, rehusó de plano recibir la bandera de la revolución tan generosamente ofrecida por el señor Carranza y definió su actitud en el sentido de secundar el cuartelazo.”

“Mientras esto sucedía, se habló mucho y largo entre la juventud que rodeaba al gobernador coahuilense, de formular un plan revolucionario en que se proclamaran como razones de la lucha los principios sociales, que más tarde debían de ser la invencible bandera de la Revolución. En Mesillas, en Acatita de Baján, en estación Monclova, en los más insignificantes campamentos que servían de vivac [*sic*] transitorio a la columna legalista, en las marchas angustiosas por aquellos polvorientos desiertos fronterizos, en todas partes, departían los jóvenes compañeros de aventuras con el gobernador Carranza, sobre los varios temas sociales que la revolución debía de comprender en su plan y en su bandera; pero don Venustiano, con aquella prudencia y aquella solemnidad que caracterizó toda su vida de caudillo rebelde, replicaba a la impaciente juventud que lo seguía, con una prudente dilatoria que hiciera cristalizar antes que todo en la conciencia del país y en el juicio del exterior el fundamento legal de la lucha. Pensaba, con la entereza de hombre cuerdo, que la ley ultrajada era el argumento menos discutible para justificar la lucha sangrienta iniciada por él e iba, así, emplazando nuestra fogosidad y nuestra impaciencia sin negarnos la razón en la amplitud de nuestro ideal.”

“En esta constante pugna ideológica del sostenedor de la ley y de las aspiraciones juveniles que no eran otra cosa que las necesidades del pueblo, la lucha continuaba siempre adversa y cada día más difícil. El mes de marzo tocaba a su fin; el gobierno usurpador reforzaba el ejército de operaciones contra el gobierno legalista concentrando fuerzas y elementos en la capital del Estado y allá fuimos, cuando menos se esperaba la ofensiva, a hacer una demostración de fuerza y de presencia. Dos días duró el ataque a Saltillo; se peleó en las mismas calles de la ciudad; los arrabales estuvieron en poder de las fuerzas insurgentes todo el tiempo del asedio; pero, tan prolongado esfuerzo, tan desigual la lucha, tanto sacrificio de sangre que no se reponía muy fácilmente, hicieron nuestra derrota, imponiéndonos violenta retirada y por distintas rutas rumbo a Monclova.”

“Como si esto no fuera ya aniquilante, hubimos de luchar aún largas dos horas en la cuesta del Cabrito contra una columna federal salida de Monterrey, que pretendió ocupar lugar tan estratégico para evitarnos la retirada hacia nuestra base única de aprovisionamiento. La disputa de la posición fue dura y enérgica, quedando en nuestro poder, a costa de muchos dispersos y de casi la pérdida absoluta de la moral de nuestro ejército”.

“Desde aquella tarde azarosa y fatal se impusieron las grandes jornadas, por la estepa llena de cardos y lechuguilla; desposeída de todo oasis; llena de inmensidad y de penuria... Pero el día 25 llegamos a la Hacienda de Guadalupe colocada estratégicamente en el valle solitario que se inicia en las fecundas cañadas de Boca de Tres



Ríos. La Hacienda nos brindaba la seguridad estratégica de las cordilleras cercanas; el refrigerio de las escasas pero apreciabilísimas aguas de sus arroyos; la reparación del extenuamiento físico de hombres y bestias que apenas habían probado el sustento y descansado lo indispensable, a campo raso, para proseguir las marchas; y, por último, nos permitía el albergue de sus trojes y cobertizos destartados como una esperanza de mejores tiempos.”

“Ya limpios los cuerpos y tranquilos los nervios de las condiciones del lugar, el Jefe Carranza y su secretario particular el capitán Breceda se encerraron en la oficina de raya de la finca. Todos presentimos algo grato; conjeturamos que una nueva marcha se anunciaría en breve o que se trazaría un nuevo y más halagüeño plan de campaña. Pero no; el encierro del gobernador, de don Venus, como le decían, abreviando, los rudos fronterizos, fue largo y como siempre solemne, dando por resultado aquella voz imperativa del trompeta de órdenes del Cuartel General llamando a jefes y oficiales”.

“En el panorama del recuerdo pasan lista de presente los oficiales y jefes del Segundo de Carabineros de Coahuila al mando del modesto y sencillo teniente coronel Cesáreo Castro; los oficiales y jefes del Primer Regimiento ‘Libres del Norte’ al mando del apuesto y atractivo teniente coronel Lucio Blanco; los contados elementos del deshecho y aniquilado Segundo Regimiento de Carabineros de San Luis, cuyo jefe el teniente coronel Andrés Saucedo había quedado enfermo en Monclova; los contados oficiales del 28º Regimiento Federal en organización que había venido casi íntegro a nuestras filas del mando de su jefe el teniente coronel Luis Garfias; los contados y modestos oficiales de la pequeña escolta del Primer Jefe que al mando del mayor Aldo Baroni y del humilde pero bravo capitán Gaspar Cantú, estuvieron siempre en su sitio a la hora del peligro y de la refriega; la oficialidad indomable y el jefe heroico del Segundo Cuerpo de ‘Libres del Norte’, al mando de su serio, seco y bizarro teniente coronel Francisco Sánchez Herrera; los inolvidables soldados ya caídos, Agustín Millán, Antonio Portas y la entusiasta oficialidad veracruzana de los regimientos rurales por ellos comandados y, por último, los jóvenes ayudantes que bajo las órdenes del jefe del Estado Mayor, teniente coronel Jacinto B. Treviño, estaban ansiosos siempre de nuevas aventuras y del encausamiento social de la revolución”.

“Todos risueños, alegres, firmes, fueron pasando al pequeño cuarto en que horas antes se encerrara solamente con su secretario particular el jefe Carranza. La habitación era pequeña, cuadrangular, con una diminuta ventana, en el centro del muro, hacia el campo y una puerta angosta que daba acceso a una especie de vestíbulo medianero con los cobertizos donde estaban los talleres de herrar y carpintear, los aperos rudimentarios del rancho. Dos mesas mugrientas y apollilladas y dos sillas, eran todo el ajuar de aquella oficina en que la oficialidad descrita, de una columna inferior a setecientos hombres, iba a firmar un pacto con el gobierno constitucional de Coahuila y con el pueblo todo del país para defender y hacer triunfar el plan revolucionario que por arcanos y desconocidos decretos del destino, debía llamarse “PLAN DE GUADALUPE”.

“El secretario particular del señor Carranza puso en nuestras manos un pliego haciéndonos saber que aquello era el plan esperado y que debíamos de firmar aquella



mañana memorable. Se hizo el silencio, se leyó el documento. Era conciso, breve e iletrado como su autor. En todo él solo campeaba la idea legalista, motivo y principio de aquella campaña”.

“¿Qué pensaron aquellos jóvenes luchadores que habían seguido a Madero al impulso de grandes anhelos económicos, educacionales y sociales? No podría definirse y sería aventurado escrutar el cerebro de aquel núcleo de hombres incultos y semiilustrados; pero pasada la ofuscación de las palabras, transmitidas como procedentes del Primer Jefe, empezaron las propuestas para agregar al proyecto del señor Carranza, lineamientos agrarios, garantías obreras, reivindicaciones y fraccionamientos de latifundios, absolución de deudas y abolición de tiendas de raya. La algarabía era confusa en el pequeño ambiente de aquel cuarto histórico; las ideas se perdían en el espacio por el desorden con que eran emitidas; y, entonces, se propuso orden, método, serenidad y el nombramiento de una directiva que encauzara aquel entusiasmo. Un aplauso subrayó la idea y sonaron los nombres del teniente coronel Jacinto B. Treviño, del teniente coronel Lucio Blanco y de otros más humildes para presidir la asamblea. Blanco fue aclamado unánimemente y pasó a una de las sillas, al centro de la mesa, junto a la ventana ruin. Faltaba un secretario; el capitán Múgica fue designado y ocupó la otra silla en la cabecera de la mesa. La asamblea, organizada, tuvo un movimiento tumultuoso de acomodamiento dentro del estrecho recinto; y empezó, serena, reflexiva y patriota, a dictar los principios y los fundamentos filosóficos que habían de explicar a la opinión de aquel entonces y a las generaciones futuras, el fundamento de la lucha y las aspiraciones de los iniciadores”.

“Todo el anhelo popular que más tarde encarnó en la Constitución de 17, sonó en las palabras de aquellos modestos oficiales y jefes de aquella memorable asamblea; pues significaba el deseo fervoroso de acabar con aquel organismo carcomido, egoísta y torpe que había creado la dictadura porfiriana y el grupo de favoritos que disfrutaron el país como una propiedad privada y exclusiva. Todos queríamos que aquel documento abarcara la historia de las generaciones que iban a rebelarse y los anhelos que perseguían. Naturalmente que estas manifestaciones fueron hechas en forma nebulosa, con la confusión de gentes poco instruidas, pero con la videncia del que ha sufrido y con la sabiduría que da la explotación interminable”.

“Y pusimos manos a la obra. Enderezamos alambicados considerandos que expusieran nuestra filosofía y nuestros pensamientos para concluir con resoluciones firmes y enérgicas. Pero... el secretario Breceda velaba por los pensamientos del señor gobernador Carranza puestos en el documento en proyecto, y salió a rendir parte de nuestras pretensiones”.

“Don Venustiano se presentó, presto, en el recinto de la asamblea pidiendo informes de nuestra actitud. Fueron amplias las explicaciones; claros los conceptos; dignas las actitudes. Deseábamos hablarle al pueblo, no solo de la razón legal de la guerra, sino de la oportunidad, de la necesidad de vindicar las usurpaciones desde la tierra hasta la del poder, desde la económica hasta la política”.

“Ya sereno, el caudillo de la legalidad contestó así a nuestro entusiasmo: ¿Quieren ustedes que la guerra dure dos años, o cinco años? La guerra será más breve mientras

menos resistencia haya que vencer. Los terratenientes, el clero y los industriales, son más fuertes y vigorosos que el gobierno usurpador; hay que acabar primero con este y atacar después los problemas que con justicia entusiasman a todos ustedes, pero a cuya juventud no le es permitido escogitar, los medios de eliminar fuerzas que se opondrían tenazmente al triunfo de la causa”.

“La asamblea objetó aún que había juventud para luchar, no solo cinco años, sino diez si era preciso para llegar al triunfo; pero prevaleció la opinión del jefe y con agregado de los considerandos ya escritos y la promesa de formular el programa social al triunfo de la lucha, se suscribió el documento histórico que rememoro y pasó a la firma de todos aquellos jóvenes que han vivido una epopeya con la modestia de los iniciadores de todas las causas y el desinterés firme y sincero de todos los patriotas”.

“El Plan de Guadalupe fue la bandera de una lucha trascendental para nuestro progreso trascendental para las relaciones internacionales; trascendental para nuestra educación científica; trascendental para nuestro ejército; trascendentalísima para nuestros obreros y campesinos que han alcanzado, al fin, tener una personalidad vigorosa y un bienestar económico que tenían derecho a esperar desde que hicieron la revolución de Independencia y repitieron en las luchas de Reforma y del Segundo Imperio”.

En la crónica anterior faltó consignar que quien llevaba la palabra de la juventud en la sesión de Guadalupe, era el propio capitán Múgica. Desde entonces, este revolucionario michoacano era un fervoroso partidario de atacar la cuestión social. Apoyado por otros jóvenes impetuosos y decididos, de los que acompañaron al Primer Jefe desde el principio, había escrito una exposición de motivos con objeto de anteponerla al Plan de Guadalupe. En ese documento se hablaba de la inquietud de las masas proletarias, cuya situación debería mejorarse; de abatir el poder del clero, que con tanta habilidad se colaba en los gobiernos; y de resolver la cuestión agraria, dando ejidos a los pueblos y disolviendo los latifundios.

La prudencia del señor Carranza, hombre experimentado en política, aconsejó que se dejara el planteo de un programa así, para una segunda etapa de la revolución. Por el momento había que acabar con Huerta. Por eso la redacción del Plan de Guadalupe es tan sencilla y escueta. Triunfó en Guadalupe la opinión del Primer Jefe y se dejó para nueva oportunidad la tarea de delinear el programa revolucionario.

Derrotado amistosamente en Guadalupe, el ya mayor Múgica, pocos meses después, asesoraba al general Lucio Blanco para hacer la primera repartición de tierras en Matamoros, Tamaulipas. Allí se dieron las primeras tierras a los campesinos, por la revolución. El hecho valió la reprimenda a Blanco, por el Primer Jefe y el traslado de este buen elemento militar desde el extremo noreste del país hasta el noroeste, es decir, al Estado de Sonora. Desde entonces, Lucio Blanco estuvo a las órdenes del general Álvaro Obregón; y su jefe de Estado Mayor, el mayor Múgica, quedó comisionado en la Primera Jefatura.

El Plan de Guadalupe fue adoptado en seguida por todos los revolucionarios del Norte de la República: los de Monclova, los de Piedras Negras; y, después, los de Sonora. Era una bandera fácil de interpretar: “vamos a derrocar al asesino del Presidente

Madero y hacer que el país vuelva al orden constitucional”. Por eso fue apropiado y oportuno el título que se dieron a los nuevos luchadores: constitucionalistas.

He aquí el texto del

### *Plan de Guadalupe*

“CONSIDERANDO:—Que el general Victoriano Huerta, a quien el Presidente Constitucional don Francisco I. Madero, había confiado la defensa de las instituciones y legalidad de su gobierno, al unirse a los enemigos rebeldes en armas en contra de ese mismo gobierno, para restaurar la última Dictadura, cometió el delito de traición para escalar el Poder, aprehendiendo a los ciudadanos Presidente y Vicepresidente, así como a sus ministros, exigiéndoles por medios violentos la renuncia de sus puestos, lo cual está comprobado por los mensajes que el mismo general Huerta dirigió a los gobernadores de los Estados comunicándoles tener presos a los Supremos Magistrados de la Nación y su Gabinete;

“CONSIDERANDO:—Que los Poderes Legislativo y Judicial han reconocido y amparado en contra de las leyes y preceptos constitucionales al general Victoriano Huerta y sus ilegales y antipatrióticos procedimientos y;

“CONSIDERANDO, por último, que algunos gobiernos de los Estados de la Unión han reconocido al gobierno ilegítimo impuesto por la parte del ejército que consumó la traición mandado por el mismo general Huerta, cuyos gobernantes debieron ser los primeros en desconocerlo, los suscritos, Jefes y Oficiales con mando de fuerzas constitucionalistas, hemos acordado y sostendremos con las armas el siguiente:

### *Plan*

“1°. Se desconoce al general Victoriano Huerta como Presidente de la República”.

“2°. Se desconoce también a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación”.

“3°. Se desconoce a los gobiernos de los Estados que aún reconozcan a los Poderes Federales que forman la actual administración, treinta días después de la publicación de este plan”.

“4°. Para la organización del ejército encargado de hacer cumplir nuestros propósitos, nombramos como Primer Jefe del Ejército, que se denominará “CONSTITUCIONALISTA”, al ciudadano Venustiano Carranza, Gobernador del Estado de Coahuila”.

“5°. Al ocupar el Ejército Constitucionalista la Ciudad de México, se encargará interinamente del Poder Ejecutivo el ciudadano Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército, o quien lo hubiere substituido en el mando”.

“6°. El Presidente Interino de la República convocará a elecciones generales tan luego como se haya consolidado la paz, entregando el poder al ciudadano que hubiere sido electo”.

“7°. El ciudadano que funja como primer jefe del Ejército Constitucionalista en los Estados cuyos gobiernos no hubieren reconocido al de Huerta, asumirá el cargo de Gobernador Provisional y convocará a elecciones locales después de que hayan tomado

posesión de sus cargos, los ciudadanos que hubieren sido electos para desempeñar los Poderes de la Nación como lo previene la base anterior”.

“Firmado en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila, a los 26 días de marzo de 1913”.

“Teniente Coronel, Jefe del Estado Mayor, Jacinto Treviño; Tte. Cor. del 1er. Regimiento ‘Libres del Norte’; Lucio Blanco, Tte. Cor. del 2º Regimiento ‘Libres del Norte’; Francisco Sánchez Herrera; Tte. Cor. del 38º Regimiento, Agustín Millán; Tte. Cor. del 30 Regimiento, Antonio Portas; Tte. Cor. del ‘1er Cuerpo Regional’, Cesáreo Castro; Mayor Jefe del Cuerpo “Carabineros de Coahuila” Cayetano Ramos Cadelo; Mayor Jefe del Regimiento ‘Morelos’, Alfredo Ricaud; Mayor Médico de Estado Mayor, doctor Daniel Ríos Zertuche; Mayor Pedro Vázquez, Mayor Juan Castro, Mayor del Estado Mayor, Aldo Baroni, Mayor del 38º Regimiento, Adalberto Palacios; Mayor Tirso González; Mayor Adolfo Palacios; Capitán 1º Ramón Carretas; Capitán lo. Secretario Particular del Gobernador de Coahuila, Alfredo Breceda; Capitán lo. Feliciano Menchaca; Capitán 1º Santos Dávila Arista; Capitán lo. F. Garza Linares; Capitán 1º Guadalupe Sánchez; Capitán 1º F. Méndez Castro; Capitán lo. F. Cantú; Capitán 1º del Estado Mayor Rafael Saldaña Galván; Capitán 1º de Estado Mayor Francisco J. Múgica; Capitán 1º Gustavo Elizondo; Capitán 2º Nemesio Calvillo, Capitán 2º Armando Garza Linares; Capitán 2º Camilo Fernández; Capitán 2º Juan Francisco Gutiérrez; Capitán 2º Manuel Charles, Capitán 2º Rómulo Zertuche, Capitán 2º Carlos Osuna, Capitán 2º Antonio Villa, Capitán 2º José Cabrera, Capitán 2º Manuel H. Morales, Teniente Manuel M. González, Teniente B. Blanco, Tte. de Estado Mayor Juan Dávila, Tte. de Estado Mayor Lucio Dávila, Tte. de Estado Mayor Andrés Saucedo, Tte. de Estado Mayor Francisco Destenave, Teniente Jesús R. Cantú, Teniente José de la Garza, Teniente José A. Flores, Teniente Jesús González Morín, Teniente José E. Castro, Teniente Alejandro Garza, Teniente José N. Gómez, Teniente Pedro A. López, Teniente Baltasar M. González, Teniente Benjamín Garza, Teniente Cenobio López, Teniente Venancio López, Teniente Petronilo A. López, Teniente Ruperto Boone, Teniente Ramón J. Pérez; Teniente Roberto Rábago, Teniente José María Gómez, Subteniente Luis Reyes, Subteniente Luz Menchaca, Subteniente Rafael Limón, Subteniente Reyes Castañeda, Subteniente Francisco Ibarra, Subteniente Francisco Aguirre. Subteniente Pablo Aguilar, Subteniente A. Cantú, Subteniente A. Torres, Subteniente Luis Martínez, Subteniente A. Amezcua, Subteniente Salomé Hernández”.

“Los que suscribimos, Jefes y Oficiales de Guarnición en esta Plaza nos adherimos y secundamos en todas sus partes el Plan firmado en la Hacienda de Guadalupe, Coah., el 26 de los corrientes”.

“Piedras Negras, Coah., marzo 27 de 1913”.

“Jefe de las Armas, Gabriel Calzada; Jefe de las Armas en Allende, A. Barrera; Jefe del Cuerpo “Carabineros del Río Grande” Mayor Dolores Torres; Capitán lo. Manuel B. Botello; Capitán 2º I. Zamarripa; Capitán 2º Julián Cárdenas; Capitán 1º del Batallón “Leales de Coahuila” Feliciano Mendoza; Teniente J. Flores Santos; Teniente Adolfo Treviño; Subteniente Juan G. González; Capitán 2º Federico Garduño; Subteniente A. Lozano Treviño.”

“Los jefes y oficiales en el campo de operaciones de Monclova se adhieren y secundan el Plan firmado el día de ayer en la Hacienda de Guadalupe:—Mayor Teodoro Elizondo; Capitán 1º Ramón Arévalo; Capitán 2º Francisco Garza Linares; Capitán 2º T. G. Galarza; Capitán 2º Miguel Ruiz”.<sup>1</sup>

### *Sonora en 1913 y 1914*

Yo no he visto, ni creo que volveré a ver, un movimiento popular como el de Sonora a raíz del cuartelazo. De todas partes llegaban a Hermosillo grupos de ciudadanos que iban a pedir armas y que los filiaran para combatir a los usurpadores. De los pueblos más alejados del río de Sonora y del de San Miguel, entraban a la capital caravanas de campesinos en demanda del rifle y de órdenes para combatir. Por más esfuerzos que hacía el gobernador Pesqueira para dotar de armas a toda la gente que se le presentaba, siempre fueron más los hombres que los fusiles disponibles. Muchos campesinos tuvieron que regresar a sus aldeas, indignados con el gobierno, porque no había podido armarlos.

Se explica, así, que, en pocos meses, Sonora fuese limpiada de “pelones”. Fuera de los que quedaron embotellados en Guaymas, todos los demás habían sido derrotados, teniendo que huir. El hombre de la victoria era Álvaro Obregón; y con él estaban Cabral, Hill, Alvarado, Diéguez y muchos otros valientes jefes. En el noreste del Estado, Calles, Bracamontes y Alvarado habían sostenido la bandera de la legalidad. Los federales fueron batidos en Nogales, Cananea y Naco, en sucesivos días 13 del mes; pero las batallas más importantes fueron las de Santa Rosa y Santa María, en las que el general Obregón demostró que no era un soldado casual, sino el mejor estratega surgido de la revolución.

Las fuerzas de Sonora avanzaron al sur y en Sinaloa tomaron San Blas y Culiacán, poniendo después sitio al puerto de Mazatlán. Habiendo dejado a Mazatlán en las mismas condiciones que Guaymas, es decir, con federales embotellados, las tropas del noroeste avanzaron por Nayarit, tomando después de breves combates las plazas de Acaponeta y Tepic.

El esfuerzo no quedó ahí. Para julio de 1914, el general Obregón tomaba la ciudad de Guadalajara, después de las memorables batallas de Orendain y La Venta. Por méritos adquiridos en la campaña, el jefe de las fuerzas del noroeste fue comisionado para arreglar con las autoridades civiles y militares de la capital de la República, la rendición de esta plaza, y su habilidad reconocida por propios y extraños, cuando logró que la capital capitulara incondicionalmente.

Esta circunstancia valió al general Obregón la honra de ser el primero en ocupar la metrópoli, el 15 de agosto de 1914. El Primer Jefe Carranza, entró en la capital el día 20 del mismo mes y año.

A grandes rasgos, así fue la participación militar de Sonora en los años de 1913 y 1914. Pero hay que estudiar en la misma forma lo que nuestro Estado hizo en el terreno

<sup>1</sup> Este manifiesto se publicó en el No. 1 de *El Constitucionalista*, órgano oficial de la Primera Jefatura, en Hermosillo, Son., el 2 de diciembre de 1913.

cívico. Ya hemos dicho cómo se levantó el pueblo en demanda de armamentos. Veamos ahora cómo acogió a los prohombres de la revolución.

Desde junio de 1913 Sonora no tenía más fuerzas federales en su territorio, que las sitiadas en el puerto de Guaymas. Esas tropas eran socorridas por mar, por los cañoneros que hacían viajes desde Manzanillo. Limpio el Estado de huertistas, pudo organizarse no solamente para atender las necesidades locales, sino también para impulsar la revolución en otras entidades del país. A Sonora llegaron los principales jefes constitucionalistas y allá fueron atendidos con interés y eficacia. Hasta el mismo Primer Jefe tuvo que ir a Hermosillo, para reorganizar la campaña y organizar el gobierno nacional.

Recorriendo a caballo los Estados de Coahuila, Durango y Sinaloa, don Venustiano penetró al de Sonora por el sur; y la primera población sonorenses que le hizo cálida recepción popular fue Navojoa. De ahí marchó, revistando tropas, hacia la región del Yaqui, pasando después por Cruz de Piedra y Maytorena, donde estaban las avanzadas constitucionalistas que asediaban a Guaymas.

Llegó a Hermosillo el 19 de septiembre, por la noche, y la ciudad entera estaba en la estación para recibirlo cordialmente. Nunca a nadie se ha recibido con mayor entusiasmo en la capital de Sonora. Había gente en los andenes de la estación, en todos los carruajes y automóviles y en las casas cercanas a la vía del ferrocarril desde La Unión. Cuando el tren describía la gran curva de la entrada, se echaron a vuelo las campanas, se lanzaron al aire cohetes de luces y se dispararon pistolas y rifles en honor del señor Carranza. Con su modesto traje de kaki, empolvado, y el característico sombrero texano, el gran viejo recorrió a pie todo el trayecto entre la estación y el palacio de gobierno. Las aclamaciones surgían a su paso. El hombre era recibido como un vencedor.

Sonora se entregó a Carranza como ningún otro Estado lo había hecho. Puso en sus manos las tropas, el dinero, los recursos naturales de su suelo. Lo recibió como el hombre se merecía; como al jefe indiscutible y único de la revolución. De ahí viene que Carranza, para corresponder, haya declarado primera capital de la república del gobierno constitucionalista, a la ciudad de Hermosillo.

Antes y después de Carranza llegaron a Sonora los principales jefes del constitucionalismo; lo mismo civiles que militares. Iban a Hermosillo a pedir órdenes o elementos de guerra para impulsar la revolución en sus jurisdicciones.

La meca del constitucionalismo fue Hermosillo. Ciudad pequeña y limpia, siempre de buen humor, la capital de Sonora era un refugio grato para los luchadores. En mi tierra no habrá trabajo, no habrá dinero; pero siempre hay quien esté dispuesto a sacar la música de serenata o a contribuir para un baile, con uno o dos octavos de cerveza de barril o un galón de bacanora. Allá llegaron los políticos de todo el país y los militares que iban a pedir órdenes para reorganizar “el movimiento” en distintos lugares de la República. Gentes de todas partes discurrían por Hermosillo: fronterizos de anchos texanos, charritos del interior, profesionistas de sombrero de bola y costeños de jipi. Cuando la banda de Campodónico tocaba en la plaza “Zaragoza”, eran en mayor número los forasteros que los sonorenses. Las muchachas de moda tuvieron sus pretendientes entre los hombres de Carranza y muchas formaron su hogar con militares o civiles de la época. Eran muy pocas las señoritas que recordaban los tiempos pasados, de etiqueta,

y “high life” y que tenían expresiones denigrantes para la gente nueva. Los más enconados enemigos de la revolución rumiaban su despecho en Nogales-Arizona, teniendo a la vista el territorio nacional como una tentación.

El gran viejo don Venustiano (más viejo de apariencia que en la realidad), gustaba de montar a caballo todos los días, saliendo con su Estado Mayor muy de mañana. Recorría los suburbios de la ciudad, yendo a parar casi siempre al rancho de don Antonio Morales. Hombre de campo y ranchero por temperamento, don Antonio tenía siempre en su casa una ternera recién destasada, magníficas porciones de carne seca o adobada y antojitos que pueden hacerse con carne de res: las tripas de leche, las costillas de punta, la “manzana” confeccionada con menudencias. Como sabía la afición del señor Carranza por el cabrito, siempre le tenía buenos ejemplares para hacerlo “al pastor” o en su sangre.

Después del paseo matinal, el Primer Jefe se entregaba al trabajo intenso: dictando acuerdos, recibiendo comisiones, dando órdenes y discutiendo con los jefes de mayor importancia la forma de llevar adelante la revolución por los caminos trazados. Fue en Hermosillo donde el señor Carranza designó a los tres altos jefes a cuyo mando las columnas más poderosas avanzarían hacia el interior del país; Álvaro Obregón por el noroeste; Francisco Villa por el norte o centro; y Pablo González, por el noreste.

En Hermosillo se publicaron los primeros números del diario oficial de la revolución: *El Constitucionalista*. Este periódico fue dirigido por un campechano: Salvador Martínez Alomía. Poeta y prosista de una gran cultura, Martínez Alomía era un nombre trabajador, honrado y serio, pese a sus debilidades por Dyonisos. Dirigió con tino y una gran interés *El Constitucionalista*, cuya residencia fue cambiando con la Primera Jefatura, al mismo tiempo que se trasladaban a Chihuahua o rumbo al interior del país las oficinas del gobierno pre-constitucional.

Cuando en Hermosillo comenzaron a crearse las oficinas superiores de la Federación, parecía que aquello no era serio y que los ministros en embrión no llegarían nunca a desarrollarse. ¿Podríamos concebir ahora a una Secretaría de Gobernación, que no tuviera más empleados que el Secretario y el Oficial Mayor? ¿Se imaginan ustedes toda una Secretaría de Hacienda con cinco empleados en total? ¿A Relaciones Exteriores con dos? Pues la Secretaría de Gobernación no tuvo en Hermosillo más de dos cuartos para todas sus oficinas, ni otros funcionarios que el licenciado Rafael Zubarán Capmany como Secretario y Adolfo de la Huerta como Oficial Mayor. En Hacienda y Relaciones despachaba el licenciado Francisco Escudero, teniendo como empleados a don Carlos Ezquerro, Serapio Aguirre, Urbano Flores, Ernesto Perusquía, Pedro Carreño, y Francisco G. Rodríguez para toda la Secretaría de Hacienda; y en Relaciones al licenciado Isidro Fabela, como Oficial Mayor y empleado único. Para despachar las Secretarías de Fomento y Comunicaciones había un Oficial Mayor “dúplex”, el ingeniero Ignacio Bonillas; y un solo empleado, el secretario particular y todo: ingeniero Juan de Dios Bojórquez. Estos dos ministerios ocupaban un solo cuarto del Hotel Cohen, el número veinte. Bojórquez tomaba el acuerdo del ingeniero Bonillas, lo pasaba en máquina, obtenía la firma del Oficial Mayor y después iba al correo a depositar la correspondencia. No barría la oficina, porque estaban en un hotel.



El general Felipe Ángeles flamante Subsecretario de Guerra encargado del despacho, solo tenía un ayudante, el ingeniero militar Gonzalitos.

La particular del Primer Jefe era despachada con acierto por el entonces joven Gustavo Espinosa Mireles; y el Estado Mayor por el teniente coronel Jacinto B. Treviño. Fueron llamativos los bigotes del teniente coronel Francisco L. Urquizo, Jefe de la escolta del Primer Jefe.

Así era de embrionario el gobierno de la revolución a fines de 1913, en su primera capital de la República; la apenas ciudad de Hermosillo, con quince mil habitantes, ninguna calle pavimentada y sin un solo automóvil de alquiler.

Para los hombres que estuvieron con Carranza en Sonora, el recuerdo de Hermosillo ha sido siempre grato y evocador. A todos los he oído hablar con fruición de aquella época. Como que fueron tiempos más felices. ¿Qué importaban entonces las privaciones, los apuros económicos, si se llevaba por dentro un ideal puro? Hacer un México mejor de la patria befada y escarnecida, era la aspiración más alta de las gentes que rodeaban a Carranza. Hasta los funcionarios más importantes ganaban cinco pesos papel al día, y nadie se quejaba de pobreza. Triunfaban la juventud y el desinterés, en hombres que solo pensaban en el porvenir de la nación. Todavía no asomaban por allí las ambiciones personales. Dichosos tiempos en que se vivía al día, no se tenía otro afán que luchar en todas formas por “la causa” y todos permanecíamos unidos fuertemente porque las grandes victorias y los éxitos fáciles no habían dado lugar todavía a desenfrenos y envidias.

La vida intelectual de Hermosillo había subido a un nivel inesperado. Teníamos a mano periodistas como Heriberto Frías y Juan Sánchez Azcona; poetas como José Santos Chocano y Salvador Martínez Alomía; oradores como Miguel Alessio Robles y a escritores y artistas que después se han destacado en múltiples actividades de la vida nacional.

Cuando Hermosillo conmemoró el primer aniversario de la muerte de Madero, se pudo llenar un programa digno de ser escuchado en cualesquiera de las grandes capitales de la América Latina. Se formó una orquesta grande que tocó lo mejor que pudo. Tomaron la palabra Lorenzo Rosado e Isidro Fabela; y el poeta de América José Santos Chocano declamó impecablemente su poema “Sinfonía Heroica”.— En memoria de Madero y Pino Suárez. La impresión que dejó aquella velada fue imborrable. Días después, en los campamentos militares, a la hora de las confidencias, se oíría a los oficiales del estado mayor de Obregón recitar, conmovidos, los versos de Chocano:

“Hay en los violines,  
mientras que se callan bronces y timbales,  
súplicas que llegan desde los confines,  
como si balaran en la lejanía corderos pajcuales.”

Y decían así —pajcuales— para recalcar el dejo costeño del poeta del Perú.

Por fin hubo que emprender el viaje al norte, para entrar a Chihuahua. La capital de la República y de Sonora, quedaban atrás con sus muchachas, sus fiestas alegres y



sus naranjales en flor de azahar. Yendo hacia Nogales, el Primer Jefe se detuvo en Carbó a resolver asuntos inaplazables; pasó un día en Magdalena, donde tenían buen cartel él y los suyos entre las muchachas lugareñas; y llegó a la frontera para despedirse de Sonora. De Nogales, el gran viejo iba a partir hacia Cananea, Naco y Agua Prieta. De esta última seguiría a Ciudad Juárez, atravesando el cañón del Púlpito.

Puede decirse que la despedida de Carranza a Sonora, la dio en un estrecho abrazo al general Obregón, la mañana del 9 de marzo de 1914. Estábamos frente al convoy del jefe sonorensé, quien a las seis partiría al sur, para intensificar la campaña. En el momento mismo del abrazo, Obregón dijo al Primer Jefe estas palabras:

—A ver quien llega primero a México. Conste que en estos momentos nos damos el ¡Santiago!

Ya vimos antes cómo Obregón cumplió su anhelo de entrar primero a la capital, por derechos adquiridos en sucesivas campañas victoriosas. El 15 de agosto de 1914 hicieron su desfile triunfal, por las calles de la asombrada metrópoli, las fuerzas del noroeste. Los yaquis y los mayos golpearon fuertemente el asfalto con sus huaraches gruesos y empolvados. El 20 de agosto de ese mismo año, es decir, cinco días después, entraba don Venustiano al frente de sus tropas. ¡A su derecha venía Obregón!

### *¡Veracruz!*

Los éxitos de la campaña, el dominio de casi todo el país, y las camarillas que se fueron formando al derredor de los jefes militares de mayor prestigio, despertaron en estos la ambición del poder y del mando. A las batallas ganadas por Pancho Villa se les hizo la mayor publicidad y fueron objeto de grandes alabanzas y de admiración. Ciudad Juárez, Torreón, San Pedro de las Colonias, Saltillo y Zacatecas fueron los triunfos más resonantes de la poderosa División del Norte. A Pancho Villa se le elogiaba hasta el paroxismo. Santos Chocano le llamaba “bandolero divino” y Manuel Bauche Alcalde lo equiparaba con Napoleón. Las alabanzas desmedidas hicieron mella en el ánimo del célebre guerrillero. Pronto quedó convencido de que él era el único autor de la victoria del constitucionalismo. A Obregón lo llamaba “el perfumado” (porque vestía bien) y de don Pablo González ni se ocupaba.

De menos brillo, pero de mayor importancia estratégica, habían sido las batallas dadas por Obregón, en su marcha por la costa del Pacífico. Don Álvaro preparaba sus encuentros con el enemigo, como un general experimentado. Luchaba donde a él convenía. Sabía siempre a qué atenerse a la hora de librar una acción de guerra. Economizaba soldados. Eso nunca pudo aprenderlo Pancho Villa, quien solo supo dar golpes de gente. En cada combate, Villa perdía más tropas que su contrario; en tanto que Obregón tenía en sus filas mucho menor número de bajas que el enemigo. En la batalla de Santa María, por ejemplo, el general Obregón tuvo apenas un diez por ciento de las bajas que sufrieron los federales. ¿Quién no sabe que en Zacatecas, Villa perdió más gente que Medina Barrón?

Desde 1914, nosotros teníamos sobre estos dos grandes jefes de la revolución un concepto que después comprobaron los hechos; Villa era un guerrillero genial; Obregón

era un gran general. Ahora sabemos que el general Obregón es la figura más completa que produjo la revolución.

El nombre de Villa circuló, en esa época, con mayor abundancia por el mundo, debido a la publicidad que le hacían los corresponsales de prensa americanos, quienes acompañaban a los agentes confidenciales que el gobierno de Washington sostuvo desde un principio cerca de Villa.

La entrada de Carranza a México no se hizo con los tres cuerpos de Ejército que prepararon su captura. Con el del noroeste desfilaron algunas tropas de Pablo González; pero Villa se enfurruñó en el norte y presentó el problema.

Para resolverlo, hubo que recurrir a la práctica de las convenciones. Siguiendo los ordenamientos del Plan de Guadalupe, el Primer Jefe se había encargado interinamente del Poder Ejecutivo; pero tenía que contar con la anuencia de todos los jefes revolucionarios para convocar a elecciones y cumplir así con la cláusula VI del famoso Plan. A la convención de México, instalada en la Cámara de Diputados, asistieron delegados de casi todos los jefes que se encontraban con mando de fuerzas en el país. Como a las primeras de cambio se notaron las profundas divisiones que había en el seno de la asamblea y algunos delegados alegaron que no tenían libertad para deliberar estando tan cerca del Primer Jefe, este accedió a que la convención se trasladara a la ciudad de Aguascalientes. Allí, la presión fue ejercida por Villa y sus tropas de la División del Norte.

Desde antes de que el general Obregón partiera hacia Aguascalientes, ya conocía su manera de pensar. El capitán o mayor Jesús M. Garza, me había dicho:

—Si la Convención impone su autoridad y se retiran al mismo tiempo Villa y Carranza, el general apoyará a la Convención. Pero si las cosas vienen como van, y Villa se enfrenta a Carranza, mi general Obregón no tendrá ninguna duda: se pondrá del lado de Carranza sin vacilaciones.

Pronto pudo verse en la Convención que nada podría hacerse para que entraran en razón los ensoberbecidos jefes villistas. Fueron vanos todos los esfuerzos o infructuosas las gestiones de los comisionados que actuaran como “amigables componedores”. Carranza tuvo que abandonar la capital yéndose al puerto de Veracruz, como lo hiciera Juárez a mediados del siglo XIX.

Veracruz acogió a Carranza con los brazos abiertos. Acababa de librarse de la vergüenza del poderío yanqui. Se reintegraba a la patria, ascendiendo en seguida a capital provisional de la República. Con Carranza fueron los hombres del noroeste y del nordeste. Como antes a Hermosillo, al puerto llegaron incontables comisiones de militares y civiles, a recibir órdenes.

Las medidas de carácter legislativo tomadas por Carranza en Veracruz, en diciembre de 1914 y en enero de 1915 tienen significación semejante a las promulgadas por Juárez como Leyes de Reforma en 1859. Me refiero —claro está— al decreto de adiciones al Plan de Guadalupe, fechado el 12 de diciembre; y a la ley que anunciaba “Tierra para los Pueblos”, conocida desde que se promulgó con el título histórico de “Ley del 6 de enero”.

El decreto de adiciones al Plan de Guadalupe anuncia en su articulado, a la primera ley agraria de la revolución y demuestra cómo en la mente del Primer Jefe vino

cobrando forma su proyecto de hacer que el programa social de la revolución, se fuese resolviendo por etapas sucesivas. Esta ley del 12 de diciembre de 1914 es poco conocida y merece un estudio detenido por parte de los interesados en conocer el proceso ideológico de la revolución. Veámosla en seguida.

### *Decreto del 12 de diciembre de 1914*

“VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la República Mexicana,

“CONSIDERANDO:—Que al verificarse, el 19 de febrero de 1913, la aprehensión del Presidente y Vicepresidente de la República por el ex general Victoriano Huerta y usurpar este el Poder Público de la Nación el día 20 del mismo mes, privando luego de la vida a los funcionarios legítimos, se interrumpió el orden constitucional y quedó la República sin gobierno legal;

”QUE el que suscribe, en su carácter de Gobernador Constitucional de Coahuila, tenía protestado de una manera solemne cumplir y hacer cumplir la Constitución General y que, en cumplimiento de este deber y de tal protesta, estaba en la forzosa obligación de tomar las armas para combatir la usurpación perpetrada por Huerta, y restablecer el orden constitucional en la República Mexicana;

”QUE este deber le fue, además, impuesto de una manera precisa y terminante por decreto de la Legislatura de Coahuila, en el que se le ordenó categóricamente desconocer al gobierno usurpador de Huerta y combatirlo por la fuerza de las armas hasta su completo derrocamiento.

”QUE en virtud de lo ocurrido, el que suscribe llamó a las armas a los mexicanos patriotas y con los primeros que lo siguieron formó el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, que ha venido sirviendo de bandera y de estatuto a la Revolución Constitucionalista;

”QUE de los grupos militares que se formaron para combatir la usurpación huertista, las Divisiones del Noroeste, Noreste, Oriente, Centro y Sur operaron bajo la dirección de la Primera Jefatura, habiendo existido entre esta y aquellas perfecta armonía y completa coordinación en los medios de acción para realizar el fin propuesto; no habiendo sucedido lo mismo con la División del Norte, que, bajo la dirección del general Francisco Villa, dejó ver desde un principio, tendencias particulares y se sustrajo al cabo, por completo, a la obediencia del Cuartel General de la Revolución Constitucionalista, obrando por su sola iniciativa, al grado de que la Primera Jefatura ignora todavía hoy, en gran parte, los medios de que se ha valido el expresado general para proporcionarse fondos y sostener la campaña, el monto de esos fondos y el uso que de ellos haya hecho;

”QUE una vez que la revolución triunfante llegó a la capital de la República, trataba de organizar debidamente el Gobierno Provisional y se disponía, además, a atender las demandas de la opinión pública, dando satisfacción a las imperiosas exigencias de reforma social que el pueblo ha de menester, cuando tropezó con las dificultades que la

reacción había venido preparando en el seno de la División del Norte, con el propósito de frustrar los triunfos alcanzados por los esfuerzos del Ejército Constitucionalista;

”QUE esta Primera Jefatura, deseosa de organizar el Gobierno Provisional de acuerdo con las ideas y tendencias de los hombres que con las armas en la mano hicieron la Revolución Constitucionalista y que, por lo mismo, estaban íntimamente penetrados de los ideales que venía persiguiendo, convocó en la Ciudad de México una asamblea de Generales, Gobernadores y Jefes con mando de tropas, para que estos acordaran un programa de gobierno, indicaran en síntesis general las reformas indispensables al logro de la redención social y política de la nación y fijaran la forma y época para restablecer el orden constitucional;

”QUE este propósito tuvo que aplazarse pronto porque los Generales, Gobernadores, y Jefes que concurren a las sesiones de la Convención Militar en la Ciudad de México estimaron conveniente que estuviesen representados en ellas todos los elementos armados que tomaron parte en la lucha contra la usurpación huertista, algunos de los cuales se habían abstenido de concurrir a pretexto de falta de garantías a causa de la rebelión que en contra de esta Primera Jefatura había iniciado el general Francisco Villa, y quisieron para ello trasladarse a la ciudad de Aguascalientes, que juzgaron el lugar más indicado y con las condiciones de neutralidad apetecidas para que la Convención Militar continuase sus trabajos;

”QUE los miembros de la Convención tomaron este acuerdo después de haber confirmado al que suscribe en las funciones que venía desempeñando como Primer Jefe de la Revolución Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de la República, de que hizo entonces formal entrega para demostrar que no lo animaban sentimientos bastardos de ambición personal, sino que, en vista de las dificultades existentes, su verdadero anhelo era que la acción revolucionaria no se dividiese para no malograr los frutos de la Revolución triunfante;

”QUE esta Primera Jefatura no puso ningún obstáculo a la translación de la Convención Militar a la ciudad de Aguascalientes, aunque estaba íntimamente persuadida de que, lejos de obtenerse la conciliación que se deseaba, se había de hacer más profunda la separación entre el Jefe de la División del Norte y el Ejército Constitucionalista, porque no quiso que se pensara que tenía el propósito deliberado de excluir a la División del Norte de la discusión sobre los asuntos más trascendentales, porque no quiso tampoco aparecer rehusando que se hiciera el último esfuerzo conciliatorio, y porque consideró que era preciso, para bien de la Revolución, que los verdaderos propósitos del general Villa se revelasen de una manera palmaria ante la conciencia nacional, sacando de su error a los que de buena fe creían en la sinceridad y el patriotismo del general Villa y del grupo de hombres que le rodean;

”QUE apenas iniciados en Aguascalientes los trabajos de la Convención, quedaron al descubierto las maquinaciones de los agentes villistas, que desempeñaron en aquella el papel principal y se hizo sentir el sistema de amenazas y de presión que, sin recato, se puso en práctica contra los que por su espíritu de independencia y sentimientos de honor, resistían las imposiciones que el Jefe de la División del Norte hacía para encaminar a su antojo los trabajos de la Convención;

”QUE, por otra parte, muchos de los jefes que concurrieron a la Convención de Aguascalientes, no llegaron a penetrarse de la importancia y misión verdadera que tenía dicha Convención, y poco experimentados en materias políticas fueron sorprendidos en su buena fe por la malicia de los agentes villistas y arrastrados a secundar inadvertidamente las maniobras de la División del Norte sin llegar a ocuparse de la causa del pueblo, esbozando siquiera el pensamiento general de la Revolución y el programa de gobierno preconstitucional que tanto se deseaba;

”QUE con el propósito de no entrar en una lucha de carácter personalista y de no derramar más sangre, esta Primera Jefatura puso de su parte todo cuanto le era posible para una conciliación, ofreciendo retirarse del poder siempre que se estableciera un gobierno capaz de llevar a cabo las reformas políticas y sociales que exige el país. Pero no habiendo logrado contentar los apetitos de poder de la División del Norte, no obstante las sucesivas concesiones hechas por la Primera Jefatura y en vista de la actitud bien definida de un gran número de jefes constitucionalistas que, desconociendo los acuerdos tomados por la Convención de Aguascalientes, ratificaron su adhesión al Plan de Guadalupe, esta Primera Jefatura se ha visto en el caso de aceptar la lucha que ha iniciado la reacción que encabeza por ahora el general Francisco Villa;

”QUE la calidad de los elementos en que se apoya el general Villa, que son los mismos que impidieron al Presidente Madero orientar su política en un sentido radical y que fueron, por lo tanto, los responsables políticos de su caída y, por otra parte, las declaraciones terminantes hechas por el mismo Jefe de la División del Norte en diversas ocasiones, de desear que se restablezca el orden constitucional antes de que se efectúen las reformas sociales y políticas que exige el país, dejan entender claramente que la insubordinación del general Villa tiene un carácter netamente reaccionario y opuesto a los movimientos del Constitucionalismo y tiene el propósito de frustrar el triunfo completo de la Revolución, impidiendo el establecimiento de un gobierno preconstitucional que se ocupara de expedir y poner en vigor las reformas por las cuales ha venido luchando el país desde hace cuatro años;

”QUE, en tal virtud, es un deber hacia la Revolución y hacia la patria proseguir la revolución comenzada en 1913 por el pueblo mexicano;

”QUE teniendo que subsistir, por lo tanto, la interrupción del orden constitucional durante este nuevo periodo de la lucha debe, en consecuencia, continuar en vigor el Plan de Guadalupe, que le ha servido de norma y de bandera, hasta que, cumplido debidamente y vencido el enemigo, pueda restablecerse el imperio de la Constitución;

”QUE no habiendo sido posible realizar los propósitos para que fue convocada la Convención Militar de octubre y siendo el objeto principal de la nueva lucha por parte de las tropas reaccionarias del general Villa, impedir la realización de las reformas revolucionarias que requiere el pueblo mexicano, el Primer Jefe de la Revolución Constitucionalista tiene la obligación de procurar que cuanto antes se pongan en vigor todas las leyes en que deben cristalizar las reformas políticas y económicas que el país necesita, expidiendo leyes durante la nueva lucha que va a desarrollarse;

”QUE, por lo tanto y teniendo que continuar vigente el Plan de Guadalupe en su parte esencial, se hace necesario que el pueblo mexicano y el Ejército Constitucionalista

conozcan con toda precisión los fines militares que se persiguen en la nueva lucha, que son el aniquilamiento de la reacción que renace encabezada por el general Villa y los principios políticos y sociales que animan a esta Primera Jefatura;

”QUE, por lo tanto, y de acuerdo con el sentir más generalizado de los Jefes del Ejército Constitucionalista, de los Gobernadores de los Estados y de los demás colaboradores de la Revolución, e interpretando las necesidades del pueblo mexicano, he tenido a bien decretar lo siguiente:

”Artículo 1º.—Subsiste el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 hasta el triunfo completo de la revolución y, por consiguiente, el ciudadano Venustiano Carranza continuará en su carácter de Primer Jefe de la Revolución Constitucionalista y como Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, hasta que, vencido el enemigo, quede restablecida la paz.

”Artículo 2º.—El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del Ejército; reformas de los sistemas electorales para obtener la efectividad del sufragio; organización del Poder Judicial independiente, tanto en la Federación como en los Estados; revisión de las leyes relativas que garanticen el estricto cumplimiento de las Leyes de la Reforma; revisión de los Códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, para destruir los monopolios creados por el antiguo régimen y evitar que se formen otros en el futuro, reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República y, en general, asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley.

”Artículo 3º.—Para poder continuar la lucha y para poder llevar a cabo la obra de reformas a que se refiere el artículo anterior, el Jefe de la Revolución queda expresamente autorizado para convocar y organizar el Ejército Constitucionalista y dirigir las operaciones de la campaña; para nombrar a los gobernadores y comandantes militares de los Estados y removerlos libremente; para hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública que sean necesarias para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos; para contratar empréstitos y expedir obligaciones del Tesoro Nacional, con indicación de los bienes con que han de garantizarse; para nombrar y remover libremente los empleados federales de la administración civil y de los Estados y fijar las atribuciones de cada uno de ellos; para hacer directamente o por medio de

los jefes que al efecto autorice, las requisiciones de tierras, edificios, armas, caballos, vehículos, provisiones y demás elementos de guerra; y para establecer condecoraciones.

”Artículo 4º.—Al triunfo de la Revolución, reinstalada la Suprema Jefatura en la Ciudad de México y después de efectuarse las elecciones de Ayuntamiento en la mayoría de los Estados de la República, el Primer Jefe de la Revolución, como Encargado del Poder Ejecutivo, convocará a elecciones para el Congreso de la Unión, fijando en la convocatoria las fechas y los términos en que dichas elecciones habrán de celebrarse.

”Artículo 5º.—Instalado el Congreso de la Unión, el Primer Jefe de la Revolución dará cuenta ante él del uso que haya hecho de las facultades que por el presente se halla investido, y especialmente le someterá las reformas expedidas y puestas en vigor durante la lucha, con el fin de que el Congreso las ratifique, enmiende o complemente y para que eleve a preceptos constitucionales aquellas que deben tener dicho carácter, antes de que se restablezca el orden constitucional.

”Artículo 6º.—El Congreso de la Unión expedirá las convocatorias correspondientes para la elección de Presidente de la República, y una vez efectuada esta, el Primer Jefe de la Nación entregará al electo el Poder Ejecutivo de la Nación.

”Artículo 7º.—En caso de falta absoluta del actual Jefe de la Revolución y mientras los generales y gobernadores proceden a elegir al que deba substituirlo, desempeñará transitoriamente la Primera Jefatura, el Jefe de Cuerpo de Ejército del lugar donde se encuentre el Gobierno Revolucionario al ocurrir la falta del Primer Jefe.

“CONSTITUCIÓN Y REFORMAS. H.  
Veracruz, diciembre 12 de 1914.—V. Carranza”.

El documento anterior se explica por sí mismo. Sin embargo, deseo hacer hincapié acerca de un punto que señala: el relativo a ciertos elementos maderistas que rodeaban a Villa. Desde que don Venustiano comenzó a organizar el gobierno nacional en Hermosillo, se notó que algunos políticos maderistas buscaban siempre figurar en los puestos de primera línea. Sin dejarlos fuera de su gobierno, Carranza se negaba a admitir que esos elementos llegaran por fuerza a ser los directores del constitucionalismo. Por eso, casi todos los maderistas solo estuvieron de paso en Hermosillo. Se pueden citar algunos casos: el ingeniero Manuel Bonilla, el licenciado Francisco Escudero, el general Felipe Ángeles, Díaz Lombardo, el doctor Miguel Silva, Federico González Garza, etc.

En estas condiciones, puede afirmarse que en gran parte a los maderistas despechados y a los ex federales que en gran número incrustó en la revolución el general Ángeles, se debió el incremento del villismo como facción política.

Los hombres que intriguaron cerca del general Villa, no sabían ni se imaginaban siquiera hasta dónde llegaban la entereza y la decisión del Primer Jefe. Sin más escolta que los quinientos hombres del Cuarto Batallón de Sonora, don Venustiano regañó a Villa en el corazón del villismo —Chihuahua— cuando en esta plaza había como diez mil hombres de la División del Norte. Así lo obligó a respetar la vida y la calidad de Manuel Chao como gobernador. Villa había bajado la ruda cabeza ante la energía y las órdenes terminantes del Primer Jefe, repitiéndole:



—Se hará lo que usted mande, señor.

Pocos días después, Francisco Villa estaba con toda su División en La Laguna, insubordinándose al Primer Jefe, quien se encontraba a su paso, en Saltillo, con menos de mil hombres. Para hacer respetar su autoridad, el señor Carranza relevó a Villa del mando de la División del Norte y destituyó públicamente al general Felipe Ángeles del cargo de Subsecretario de Guerra, porque Ángeles era en aquellos momentos el principal consejero de la infidencia villista.

Deslindados los campos con el fracaso de la convención de Aguascalientes, Carranza iba a Veracruz para reorganizarse. Ya entonces, además de la preparación de las fuerzas militares, sabía él que era necesario preparar el terreno político para no perder la contienda. De ahí nacieron los decretos del 12 de diciembre de 1914 y del 6 de enero de 1915.

Se explica, así, por qué inmediatamente de promulgada en Veracruz la ley agraria del 6 de enero, se imprimió en grandes carteles con la leyenda: “Tierras para los pueblos”, colocando debajo un dibujo que representaba a un campesino con un arado del que tiran dos bueyes, alumbrado todo con la luz de un nuevo sol: aquella ley agraria que venía para redimir a los explotados del campo.

El puerto jarocho no ha vuelto a tener otra época tan próspera y fecunda como aquella de diciembre de 1914 y todo el año de 1915, en que fue capital de la República por decreto de Carranza. Su población aumentó considerablemente. Los negocios estuvieron en auge. Su movimiento comercial alcanzó cifras fantásticas. Veracruz fue en 1915, para Carranza, lo que para el mismo don Venustiano había sido Hermosillo en 1913: la ciudad que se entrega a un hombre y une con él su destino por una época determinada.

### *Las Grandes Batallas*

Durante la Revolución mexicana, que principió en 1910, no se libraron batallas más importantes que las de Celaya, Trinidad y Aguascalientes en 1915. Hubo acciones que rivalizaron con ellas por lo sangrientas, como las de Zacatecas (1914) y la Cuesta de Sayula (1915); pero no las igualan en magnitud y trascendencia.

Con la bandera de la reforma agraria en sus manos, la Ley del 6 de enero, Obregón derrotó a los convencionistas en enero de 1915, ocupando de nuevo la capital de la República el día 28. Ya en la metrópoli, se dedicó a organizar con cuidado sus tropas, para avanzar hacia el norte, y enfrentarse a Pancho Villa. A Obregón no le preocupaban ni los ataques aislados de las desorganizadas tropas zapatistas, ni la permanencia de estas en la capital. Sabía que el enemigo fuerte estaba en el norte y que sus campañas de mayor importancia las iba a sostener en El Bajío. (Desde que venía de Sonora, en julio de 1914, había escogido la estación de Cazadero para librar en ella su primer combate decisivo contra la División del Norte).

Durante su avance de México a Celaya, Obregón organizó con miembros de su Estado Mayor y algunos estudiantes que se le incorporaron, mítines de propaganda revolucio-



naria. En ellos se comenzaba a explicar la ideología de la revolución, se hablaba de reformas sociales y de la reivindicación de la tierra por medio de la Ley de 6 de enero. Entre uno y otro de los combates de Celaya (el primero terminó el 7 de abril y el segundo empezó el día 13), el general Obregón expidió el siguiente decreto, que fue ratificado el día 26 de abril de 1915 por el Primer Jefe Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación:

### *Decreto de Obregón sobre el salario mínimo*

“VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, a los habitantes de ella y a cuantos el presente vieren, hago saber:

“Que en uso de las amplias facultades de que estoy investido, conforme al Artículo 2 del decreto de 12 de diciembre de 1914; y teniendo en consideración:

“Que para hacer más intensa y fructuosa la campaña que en defensa del principio de legalidad y de los ideales nacionales encarnados en la Revolución Constitucionalista, está haciendo el señor general Álvaro Obregón en el interior de la República, fue ampliamente autorizado por esta Primera Jefatura, no solamente para dictar las medidas relacionadas directamente con las operaciones militares que tiene a su cargo, sino también para expedir las demás que tuvieren por fin el bienestar y mejoramiento de las clases sociales en general y especialmente el de las clases menesterosas, a quienes es debido hacer llegar desde luego los beneficios de la Revolución;

“Que en virtud de esta autorización, el señor general Obregón expidió en Celaya, con fecha 9 del corriente mes de abril un decreto relativo al tipo de jornal mínimo y a algunas relaciones entre patrones y obreros;

“Que examinando este decreto, se ha visto desde luego que responde a las necesidades del momento, las cuales llena de manera satisfactoria; y

“Que, si bien esta Primera Jefatura tiene en estudio una ley general sobre regulación del contrato de trabajo, en la que se establecen reglas sobre la jornada máxima de los trabajadores y sobre el salario mínimo que deben percibir, esa ley no se ha expedido todavía, por lo que el decreto de referencia expedido por el señor general Obregón, suple desde luego la falta de una ley especial de carácter general y puede regir la materia hasta la expedición de esa ley;

“He tenido a bien expedir el siguiente

### *Decreto*

“Artículo 1º.—Se confirma en todas sus partes, declarando que es perfectamente obligatorio el decreto expedido por el señor general Álvaro Obregón en Celaya, el día 9 del corriente mes de abril, cuyo tenor es el siguiente: “ÁLVARO OBREGÓN, General en Jefe del Ejército de Operaciones, en nombre de la Revolución y autorizado por el C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza, a los habitantes del Estado hago saber:

“1º.—Que desde hoy, el salario mínimo en efectivo de los jornaleros, deberá ser de setenta y cinco centavos cada día, aumentando la ración de cereales que actualmente se les tiene asignada en un veinticinco por ciento”.

“2º.—En este aumento de sueldo deben quedar comprendidos proporcionalmente los que hoy disfrutaban los mozos, cocineros, lavaderos y demás domésticos, cualesquiera que sea su carácter o denominación”.

“3º.—Este aumento de jornal no autoriza a los patrones para aumentar las horas de trabajo, de destajos o tareas”.

“4º.—En esta disposición están comprendidos los Estados de Michoacán, Querétaro, Hidalgo y Guanajuato, que están controlados por este Ejército de Operaciones”.

“5º.—Respecto a los jornaleros en las demás entidades federativas que aún están en poder de la reacción, se irán dictando las mismas disposiciones, en proporción con las ya establecidas, tan pronto como sean controladas”.

“Artículo 6º.—Al ser violadas estas disposiciones, el trabajador deberá presentar su queja a la autoridad constitucionalista correspondiente, quien ordenará el reintegro inmediato de la cantidad que se le haya dejado de pagar, más lo correspondiente al tiempo que haya empleado en sus gestiones, fijando la misma autoridad el castigo debido”.

“CONSTITUCIÓN Y REFORMAS. Dado en el Cuartel General en Celaya, Gto., a 9 de abril de 1915.—El General en Jefe, Álvaro Obregón”.

“Artículo 2º.—El decreto confirmado subsistirá hasta que se expida la ley general sobre el contrato de trabajo que ha de regir en toda la República”.

“Publíquese para su conocimiento”.

“Dado en H. Veracruz, Ver., el 26 de abril de 1915.—V. Carranza.—Rúbrica”.<sup>2</sup>

Además de preocuparse por el salario mínimo de los trabajadores, Obregón pensaba en 1915 en la repartición de las utilidades y comenzaba a dar forma a su proyecto del seguro obrero.

Todo esto demuestra que los hombres de la Revolución a quienes en 1910 solo preocupaba un cambio político en la fisonomía del país, se interesaron, a partir de 1915, en realizar verdaderas reformas sociales. Ya entonces, no solamente se discutían planes de campaña militar, sino proyectos bien meditados sobre reformas a todas las leyes, a fin de crear en el país un concepto nuevo de la justicia social. En el mismo año, el general Salvador Alvarado dictaba en Yucatán las leyes obrera, agraria, de relaciones familiares y de educación pública, que se conocieron con el nombre de “Las cuatro hermanas”. La Revolución había sido hecha por los pobres y a ellos principalmente tendría que beneficiar.

Con estos proyectos y habiendo encontrado el camino que debería tomar la contienda en el terreno ideológico, nada extraño es que Obregón y sus hombres hayan en-

<sup>2</sup> Este decreto fue publicado en el No. 26 de *El Constitucionalista*, en la H. Veracruz, Ver., el 27 de abril de 1915.

trado a los combates del Bajío mejor preparados y fortalecidos en su ánimo para obtener la victoria. En cambio, ¿dónde estaba el programa de Villa? Él peleaba “porque era muy hombre” y quería demostrar que a la División del Norte se debían todos los triunfos militares de la Revolución. Lucharía contra un rival sin méritos, que cuidaba mucho de su persona y no tenía ni las glorias ni el prestigio del hombre de Paredón y Zacatecas. Los estudios, las leyes, si acaso, deberían venir después. Por lo pronto, se pondrían de relieve la pujanza de la División del Norte y los arrestos de su famoso comandante.

“Conocedor del impulsivismo de Villa”, el general Obregón se encerró en Celaya y esperó el ataque. Antes había ascendido hacia el sur, cerca de Apaseo, las caballerías de Cesáreo Castro. A una señal, esas caballerías atacarían al enemigo por la retaguardia.

Y a pesar de los consejos de Ángeles y otros militares de carrera, no obstante que el número de villistas era mayor, la poderosa División del Norte se estrelló en Celaya la primera vez. Para la segunda batalla, Villa invitó a Obregón a combatir a campo raso (sin obtener respuesta) y lo amenazó con “el ejército del pueblo, compuesto de sesenta mil hombres y cien bocas de fuego que sembrarían lumbre y desolación en sus trincheras”. Y como a consecuencia del primer bombardeo lo que llegó para el segundo Celaya fue un aguacero, el general Obregón hizo este comentario: “Villa está como el calendario de Galván: ofrece lumbre y echa agua”.

A partir de los combates de Celaya, el general Francisco Villa perdió su antiguo prestigio; pues había quedado demostrado que Obregón era más general que él. No tenía Villa condiciones para mandar grandes núcleos de gente ni era un estratega. Su fuerte estaba en la movilización rápida de mil o dos mil hombres; y como guerrillero nadie puede discutirlo. Pero a la hora de las grandes batallas, se había confirmado lo que Obregón dijo a Carranza en un mensaje antes del primer Celaya: “Hónrome en comunicar a usted que Villa no pasa de Guaje”. (El Guaje es una estación colocada a pocos kilómetros al norte de la ciudad de las cajetas, pero en la fraseología popular mexicana, la palabra tiene también el significado de tonto).

Siguiendo hacia Chihuahua, el general Obregón derrotó a Villa en los largos combates de Trinidad, donde don Álvaro perdió el brazo derecho, y después en Aguascalientes, para tomar a sangre y fuego este importante centro ferrocarrilero. Y las fuerzas del noroeste ocuparon sucesivamente Torreón, Saltillo, Jiménez y Chihuahua. Se confirmaba así la profecía hecha por el mayor de los hermanos del general Obregón.

Estando preso don Francisco en la Penitenciaría de Chihuahua, se comentaba la situación política y militar con motivo de las próximas batallas que debían librar las fuerzas de Villa y Obregón; y un empleado villista de la prisión, para significar que el general Obregón estaba totalmente perdido, exclamó, dirigiéndose a don Francisco:

—Qué bárbaro es su hermano. No sabe en la que se ha metido. ¿Por dónde va a salir...?

Y el viejito don Pancho, indignado, respondió, golpeando el suelo con su bastón:

—Por aquí, por aquí va a salir. ¡Yo conozco mucho a mi hermano...!

Y por ahí, por Chihuahua, pasó don Álvaro en persecución de Pancho Villa.

*En México: 1916*

Los núcleos más importantes de enemigos del constitucionalismo habían quedado deshechos; pero había partidas considerables de jefes sin bandera, levantados en armas. Por todas partes surgían cabecillas audaces, entre los que se distinguió por asesino y cavernario, José Inés Chávez García. Sin embargo, poco a poco iba ganando terreno el gobierno preconstitucional, presidido por el señor Carranza. En varios Estados de la Federación funcionaban las comisiones agrarias de acuerdo con la ley del 6 de enero. Grupos de agrónomos, bastante numerosos, las formaban en Sonora y Yucatán.

La prensa afín al gobierno del señor Carranza, comenzó entonces a hacer una campaña en favor de la realización de un congreso para hacer reformas y adiciones a la Constitución de 1857. Esta labor se hizo, sobre todo, por “el Pueblo”, que era el órgano semioficial de la Primera Jefatura. El ingeniero Félix F. Palavicini publicó en un folleto once artículos en los que señalaba la necesidad de convocar a un Congreso Constituyente. Por fin, el 14 de septiembre de 1916, el Primer Jefe expidió el siguiente decreto en que definitivamente se anunció la celebración de tal Congreso.

*Decreto del 14 de septiembre de 1916*

“VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de la República, en uso de las facultades de que me hallo investido, y considerando:

“Que en los artículos 4º, 5º y 6º de las Adiciones al Plan de Guadalupe decretadas en la H. Veracruz con fecha 12 de diciembre de 1914, se estableció de un modo claro y preciso que al triunfo de la Revolución, reinstalada la Suprema Jefatura en la Ciudad de México y hechas las elecciones de Ayuntamientos en la mayoría de los Estados de la República, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo convocará a elecciones para el Congreso de la Unión fijando las fechas y los términos en que dichas elecciones habrían de celebrarse; que instalado el Congreso de la Unión, el Primer Jefe le daría cuenta del uso que hubiera hecho de las facultades de que el mismo decreto lo investió y le sometería especialmente las medidas expedidas y puestas en vigor durante la lucha, a fin de que las ratifique, enmiende y complete y para que eleve a preceptos constitucionales las que deban tener dicho carácter; y, por último, que el mismo Congreso de la Unión expedirá la convocatoria correspondiente para la elección de Presidente de la República y que, una vez efectuada esta, el Primer Jefe de la Nación entregaría al efecto el Poder Ejecutivo.

“Que esta Primera Jefatura ha tenido siempre el deliberado y decidido propósito de cumplir con toda honradez y eficacia el programa revolucionario delineado en los artículos mencionados y en los demás del decreto de 12 de diciembre y, al efecto, ha expedido disposiciones directamente encaminadas a preparar el establecimiento de aquellas instituciones que hagan posible y fácil el gobierno del pueblo y que aseguren la situación económica de las clases proletarias, que habían sido las más perjudicadas

con el sistema de acaparamiento y monopolio adoptado por gobiernos anteriores, así como también ha dispuesto que se proyecten todas las leyes que se ofrecieron en el Artículo 2º del decreto citado, especialmente las relativas a las reformas políticas que deben asegurar la verdadera aplicación de la Constitución de la República y la efectividad y pleno goce de los derechos de todos los habitantes del país; pero, al estudiar con toda atención estas reformas, se ha encontrado que si hay algunas que no afectan a la organización y funcionamiento de los poderes públicos, en cambio hay otras que sí tienen que tocar forzosamente este y aquella, así como también que de no hacerse estas últimas reformas se correría seguramente el riesgo de que la Constitución de 1857, a pesar de la bondad indiscutible de los principios en que descansa y del alto ideal que aspira a realizar el gobierno de la nación, continuara siendo inadecuada para la satisfacción de las necesidades públicas y muy propicia para volver a entronizar otra tiranía igual o parecida a las que con demasiada frecuencia ha tenido el país, con la completa absorción de todos los poderes por parte del Ejecutivo o que los otros, con especialidad el Legislativo, se conviertan en una rémora constante para la marcha regular y ordenada de la administración; siendo por todo esto de todo punto indispensable hacer dichas reformas, las que traerán como consecuencia forzosa la independencia real y verdadera de los tres departamentos del Poder Público, su coordinación positiva y eficiente para hacer sólido y provechoso el uso del poder, dándole prestigio y respetabilidad en el exterior y fuerza y moralidad en el interior.

”Que las reformas que no tocan a la organización y funcionamiento de los poderes públicos, y las leyes secundarias pueden ser expedidas y puestas en práctica desde luego sin inconveniente alguno, como fueron promulgadas y ejecutadas inmediatamente las Leyes de Reforma, las que no vinieron a ser aprobadas e incorporadas en la Constitución, sino después de varios años de estar en plena observancia; pues tratándose de medidas que, en concepto de los mexicanos son necesarias y urgentes, porque están reclamadas imperiosamente por necesidad cuya satisfacción no admite demora, no habrá persona ni grupo social que tome dichas medidas como motivo o pretexto serio para atacar al Gobierno Constitucionalista, o por lo menos ponerle obstáculos que le impidan volver fácilmente al orden constitucional; pero sucedería lo mismo con las otras reformas constitucionales, con las que se tiene por fuerza que alterar o modificar en mucho o en poco la organización del gobierno de la república.

”Que los enemigos del Gobierno Constitucionalista no han omitido medio para impedir el triunfo de aquella, ni para evitar que este se consolide, llevando a puro y debido efecto el programa por el que ha venido luchando; pues de cuantas maneras les ha sido posible lo han combatido, oponiendo a su marcha todo género de obstáculos, hasta el grado de buscar la mengua de la dignidad de la República y aun de poner en peligro la misma soberanía nacional provocando conflictos con la vecina República del Norte y buscando su intervención en los asuntos domésticos de este país, bajo pretexto de que no tienen garantías las vidas y propiedades de los extranjeros y aun pretexto de simples sentimientos humanitarios; porque con toda hipocresía aparentan lamentar el derramamiento de sangre que forzosamente trae la guerra, cuando ellos no han tenido el menor escrúpulo en derramarla de la manera más asombrosa y de cometer toda clase de excesos contra nacionales y extraños.

”Que en vista de esto, es seguro que los enemigos de la Revolución, que son los enemigos de la nación, no quedarían conformes con que el gobierno que se establezca se rigiera por las reformas que ha expedido o expidiere esta Primera Jefatura, pues de seguro lo combatirían como resultante de cánones que no han tenido la soberana y expresa sanción de la voluntad nacional.

”Que para salvar este escollo, quitando así a los enemigos del orden todo pretexto para seguir alterando la paz pública y conspirando contra la autonomía de la nación y evitar a la vez el aplazamiento de las reformas políticas indispensables para obtener la concordia de todas las voluntades y la coordinación de todos los intereses, por una organización más adaptada a la actual situación del país y, por lo mismo, más conforme al origen, antecedentes y estado intelectual, moral y económico de nuestro pueblo, a efecto de conseguir una paz estable implantando de una manera sólida el reinado de la ley, es decir, el respeto de los derechos fundamentales para la vida de los pueblos y el estímulo a todas las actividades sociales, se hace indispensable buscar un medio que, satisfaciendo a las dos necesidades que se acaban de indicar, no mantenga indefinidamente la situación extraordinaria en que se encuentra el país a consecuencia de los cuartelazos que produjeron la caída del gobierno legítimo, los asesinatos de los supremos mandatarios, la usurpación huertista y los trastornos que causó la defección del ejército del Norte y que todavía están fomentando la usurpación huertista y los trastornos que causó.

”Que planteado así el problema, desde luego se ve que el único medio de alcanzar los fines, es un Congreso Constituyente por cuyo conducto la nación entera exprese de manera indubitable su soberana voluntad, pues de este modo, a la vez que se discutirán y resolverán en la forma y vía más adecuadas todas las cuestiones que hace tiempo están reclamando solución que satisfaga ampliamente las necesidades públicas, se obtendrá que el régimen legal se implante sobre bases sólidas en tiempo relativamente breve y en términos de tal manera legítimos que nadie se atreverá a impugnarlos.

”Que contra lo expuesto no obsta que en la Constitución de 1857 se establezcan los trámites que deben seguirse para su reforma; porque, aparte de las reglas que con tal objeto contiene se refieren única y exclusivamente a la facultad que se otorga para ese efecto al Congreso Constituyente, facultad que este no puede ejercer de manera distinta que la que fija el precepto que se la confiere, ella no importa, ni puede importar ni por su texto ni por su espíritu una limitación al ejercicio de la soberanía por el pueblo mismo, siendo que dicha soberanía reside en este de una manera esencial y originaria, por lo mismo ilimitada, según lo reconoce el Artículo 39 de la misma Constitución de 1857.”

“Que en corroboración de lo expuesto, puede invocarse el antecedente de la Constitución que se acaba de citar, la que fue expedida por el Congreso Constituyente, convocado al triunfo de la revolución de Ayutla, revolución que tuvo por objeto acabar con la tiranía y usurpación de Santa Anna, implantada por la interrupción de la observancia de la Constitución de 1824; puesta en vigor con el acta de reformas de 18 de mayo de 1847; y como nadie ha puesto en duda la legalidad del Congreso Constituyente que expidió la Constitución de 1857, ni mucho menos puesto en duda la legitimidad de esta no obstante que para expedirla no se siguieron las reglas que la Constitución

de 1824 fijaba para su reforma, no se explicaría ahora que por igual causa se objetara la legalidad de un nuevo Congreso Constituyente y la legitimidad de su obra.”

“Que, supuesto que el sistema adoptado hasta hoy que los enemigos de la revolución de seguro recurrirán a la mentira, siguiendo su conducta de intriga y, a falta de pretexto plausible, atribuirán al gobierno propósitos que jamás ha tenido y miras ocultas tras de actos legítimos en la forma para hacer desconfiada la opinión pública, a la que tratarán de conmover indicando el peligro de tocar la Constitución de 1857 consagrada con el cariño del pueblo en la lucha y sufrimiento de muchos años, como el símbolo de su soberanía y el baluarte de sus libertades; y aunque no tienen ellos el derecho de hablar de respeto a la Constitución cuando la han vulnerado por cuantos medios les ha sido dable y sus mandatos solo han servido para cubrir con el manto de la legalidad los despojos más inicuos, las usurpaciones más reprobables y la tiranía más irritante, no está por demás prevenir el ataque por medio de la declaración franca y sincera de que con las reformas que se proyectan no se trata de fundar un gobierno absoluto; que se respetará la forma de gobierno establecida, reconociendo de la manera más categórica que la soberanía de la nación reside en el pueblo y que es este el que debe ejercerla para su propio beneficio; que el gobierno, tanto nacional como de los Estados, seguirá dividido para su ejercicio en tres poderes, los que serán verdaderamente independientes; y, en una palabra, que se respetará escrupulosamente el espíritu liberal de dicha Constitución, a la que solo se quiere purgar de los defectos que tiene, ya por la obscuridad o contradicción de algunos de sus preceptos, ya por los huecos que hay en ella o por las reformas que con el deliberado propósito de desnaturalizar su espíritu original y democrático se le hicieron durante las dictaduras pasadas”.

“Por todo lo expuesto, he tenido a bien decretar lo siguiente”:

“Artículo 1º.—Se modifican los artículos 4º, 5º y 6º del decreto de 12 de diciembre de 1914, expedido en la H. Veracruz, en los términos siguientes”:

“Artículo 4º.—Habiendo triunfado la causa: constitucionalista y estando hechas las elecciones de Ayuntamientos en toda la República, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, convocará a elecciones para un Congreso Constituyente, fijando en la convocatoria la fecha y los términos en que habrá de celebrarse y el lugar en que el Congreso habrá de reunirse”.

“Para formar el Congreso Constituyente, el Distrito Federal y cada Estado o Territorio nombrarán un diputado propietario y un suplente por cada sesenta mil habitantes o fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general de la República de 1910. La población del Estado o Territorio que fuere menor de la cifra que se ha fijado en esta disposición, elegirá, sin embargo, un diputado propietario y un suplente”.

“Para ser electo diputado al Congreso Constituyente, se necesitan los mismos requisitos exigidos por la Constitución de 1857 para ser Diputado al Congreso de la Unión; pero no podrán ser electos, además de los individuos que tuvieren los impedimentos que establece la expresada Constitución, los que hubieren ayudado con las armas o sirviendo empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa Constitucionalista”.

“Artículo 5º.—Instalado el Congreso Constituyente, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, le presentará el proyecto



de Constitución reformada para que se discuta, apruebe o modifique, en la inteligencia de que en dicho proyecto se comprenderán las reformas dictadas y las que se expidieren hasta que se reúna el Congreso Constituyente”.

”Artículo 6º.—El Congreso Constituyente no podrá ocuparse de otro asunto que el indicado en el artículo anterior; deberá desempeñar su cometido en un periodo de tiempo que no excederá de dos meses, y al concluirlo, expedirá la Constitución para que el Jefe del Poder Ejecutivo convoque, conforme a ella, a elecciones de poderes generales en toda la República. Terminados sus trabajos, el Congreso Constituyente se disolverá”.

”Verificadas las elecciones de los Poderes Federales e instalado el Congreso General, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, le presentará un informe sobre el estado de la administración pública, y hecha la declaración de la persona electa para Presidente, le entregará el Poder Ejecutivo de la Nación”.

“Artículo 2º.—Este decreto se publicará por bando solemne en toda la República”.

“CONSTITUCIÓN Y REFORMAS.

—Dado en el Palacio Nacional de México, a los catorce días del mes de septiembre de mil novecientos dieciséis.—V. CARRANZA”.

“Al C. Lic. Jesús Acuña, Secretario de Gobernación.—Presente.”

“Lo que comunico a usted para su conocimiento y efectos consiguientes, reiterándole las seguridades de mi atenta y distinguida consideración”.

“CONSTITUCIÓN Y REFORMAS.

—MÉXICO, SEPTIEMBRE 15 DE 1916”.

Cuando menos dentro del constitucionalismo, se había formado ambiente a la celebración del Cuarto Congreso Constituyente de México. En aquellos días, el gobierno de Carranza dominaba en más del ochenta por ciento del territorio nacional y había pocos gobiernos locales sustraídos a su dominio. Con la vaga esperanza de hacer una Constitución que uniera a los revolucionarios de todos los matices, se siguió haciendo campaña para la celebración de la asamblea de Querétaro. La situación había cambiado mucho desde 1914. Ya no era de temerse un fracaso como el de Aguascalientes. Se habían abierto paso ideas semejantes entre los hombres del constitucionalismo y todo parecía augurar que se pondrían de acuerdo al discutir la ley fundamental de la República.

En la preparación del Constituyente tuvo destacada participación el licenciado Jesús Acuña, joven distinguido profesionista coahuilense. Era entonces el Secretario de Gobernación. Antes había sido el sucesor de Carranza en el gobierno de su Estado natal.

Los decretos de Veracruz, así como las convocatorias para el Congreso de Querétaro, fueron firmados por Jesús Acuña, como Secretario de Gobernación. La convocatoria definitiva se expidió en la siguiente forma:



*Convocatoria al constituyente*

“VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de la República, en uso de las facultades de que me hallo investido, y de acuerdo con lo prescrito en el Artículo 4º, reformado, de las adiciones al Plan de Guadalupe expedido en la H. Veracruz el 12 de diciembre de 1914, he tenido a bien decretar lo siguiente”:

“Artículo 1º.—Se convoca al pueblo mexicano a elecciones de diputados al Congreso Constituyente, el que deberá reunirse en la ciudad de Querétaro y quedar instalado el primero de diciembre del corriente año”.

“Artículo 2º.—La elección para diputados al Congreso Constituyente, será directa y se verificará el domingo 22 del próximo octubre, en los términos que establece la ley electoral, que se expide por separado, con esta misma fecha”.

“Artículo 3º.—Servirán de base para la elección de diputados al Congreso Constituyente, el censo de 1910 y la división territorial que se hizo para la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión en el año de 1912, teniéndose como cabecera de cada distrito electoral, la misma que entonces fue designada con ese objeto”.

“Artículo 4º.—Los Gobernadores de los Estados, sus secretarios, los presidentes municipales y demás individuos que ejerzan autoridad, no podrán ser electos en los lugares sujetos a su jurisdicción”.

“Artículo 5º.—Las sesiones del Congreso Constituyente se regirán por el reglamento interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con las modificaciones que el mismo Congreso Constituyente creyere oportuno hacerle, por razón de su objeto especial, en sus tres primeras sesiones”.

“Artículo 6º.—El Congreso Constituyente calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas”.

“Artículo 7º.—Los diputados al Congreso Constituyente, no podrán ser molestados por las opiniones que emitieren en el ejercicio de su cargo y gozarán de fuero constitucional durante el tiempo de este, no pudiendo, por lo mismo, ser procesados por delitos de orden común, si no es previa la declaración de haber lugar a proceder en su contra”.

“Los delitos oficiales de los mismos diputados serán juzgados directamente por el Congreso Constituyente, conforme a la ley de responsabilidades vigente”.

“Artículo 8º.—Para los efectos del Artículo 56 de la Constitución de 1857, se considerarán vecinos del Estado:”

“I. Los ciudadanos de él”.

“II. Los que hayan nacido en su territorio, aun cuando hayan cambiado de residencia”.

“III. Los que residan en su territorio cuando menos desde seis meses antes de la fecha de las elecciones, y

“IV. Los que hayan tenido la calidad de ciudadanos o vecinos del Estado respectivo, en los días del cuartelazo de la Ciudadela, siempre que hayan demostrado después, con hechos positivos, su adhesión a la causa constitucionalista”.

“Artículo 9º. El Congreso Constituyente, no podrá ejercer sus funciones sin la concurrencia de la mitad más uno del número total de sus miembros”.

“La primera junta preparatoria tendrá lugar el 20 de noviembre de este año, comenzando a las diez de la mañana; y si en esa fecha no se hubieren presentado todos los diputados, los que concurren, aunque no constituyan la mayoría, podrán citar desde luego a los suplentes, apercibiendo a los diputados propietarios ausentes que de no presentarse el día de la instalación del Congreso, perderán el derecho de asistir en lo venidero, a las sesiones”.

“Los diputados presentes llamarán también a los suplentes cuando, estando ya en sus funciones el Congreso, los diputados propietarios faltaren a tres sesiones seguidas sin la licencia previa, o que sin esta, tuvieren cinco faltas ininterrumpidas en quince días. Si los faltistas fueren los suplentes, perderán las dietas correspondientes a los días que no concurrieren”.

“Artículo 10. Los diputados al entrar en el ejercicio de sus funciones, protestarán bajo la siguiente fórmula”:

“PRESIDENTE.—¿Protestáis cumplir leal y patrióticamente el cargo de Diputado al Congreso Constituyente que el pueblo os ha conferido, cuidando en todo por el restablecimiento del orden constitucional en la nación, de acuerdo con el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 y sus adiciones expedidas en la H. Veracruz el 12 de diciembre de 1914, reformadas el día 14 de septiembre del corriente año?”

“DIPUTADO.—Sí protesto”.

“PRESIDENTE.—Si no lo hiciereis así, la nación os lo demande”.

“Artículo 11. El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, concurrirá al acto solemne de la instalación del Congreso Constituyente y en él presentará el proyecto de Constitución reformada, pronunciando un discurso en que delinearé el carácter de las reformas y su verdadero espíritu, discurso que le contestará, en términos generales, el Presidente del Congreso”.

“Artículo 12. Luego que el Congreso Constituyente hubiere concluido sus labores, firmará la Constitución reformada y citará a sesión solemne, para que en ella sus miembros protesten cumplirla fiel y patrióticamente”.

“Artículo 13. Acto continuo, el Congreso citará al C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, para el día y hora que al efecto se señalen se presente ante el mismo Congreso a protestar, en sesión solemne, cumplir leal y patrióticamente la Constitución reformada, la que le será entregada en dicho acto, a fin de que la promulgue con las solemnidades debidas”.

“Artículo 14. Publicada la Constitución reformada, todas las autoridades y empleados civiles y militares de la República, protestarán, ante quien corresponda, cumplirla y hacerla cumplir leal y patrióticamente”.

“Artículo 15. Los diputados al Congreso Constituyente, percibirán, durante el tiempo de sus funciones, la cantidad de \$60.00 diarios y, en su caso, tendrán derecho además, a que se les abonen los gastos de viaje, tanto de ida como de regreso”.

“CONSTITUCIÓN Y REFORMAS.—Dado en el Palacio Nacional de la Ciudad de México, a los diecinueve días del mes de septiembre de mil novecientos dieciséis.—V. CARRANZA”.

“Al C. Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación.—Presente”.

“Lo que comunico a usted para su conocimiento y efectos consiguientes, reiterándole las seguridades de mi atenta y distinguida consideración”.

“CONSTITUCIÓN Y REFORMAS.—México, septiembre 15 de 1916.—El Secretario.—ACUÑA”.

El signatario de la convocatoria del Constituyente, Jesús Acuña, no llegó a Querétaro al frente de la cartera de Gobernación. Poco antes del congreso, renunció a su cargo, debido a las maniobras del grupo renovador que a toda costa se empeñaba en llevar la batuta durante las jornadas de Querétaro. Al licenciado Acuña no lo convencieron nunca las explicaciones que daban los renovadores sobre su permanencia en la capital durante el huertismo, ni creyó que anticipadamente don Venustiano los hubiese comisionado para hostilizar al pretoriano en la Cámara de Diputados. La verdad es que el señor Carranza se apoyó en los renovadores para preparar el Constituyente y fueron ellos quienes redactaron el proyecto de Constitución que fracasó en Querétaro. Acuña era un hombre inteligente, bien preparado y un buen revolucionario. La memoria que debió presentar al Constituyente, dejó de publicarse por órdenes del señor Carranza. La hemos conocido muchos años después. De acuerdo con ella, son pocos los renovadores que se salvan por su actuación en el seno de la cámara huertista.

El relato anterior y los documentos transcritos, demuestran que la revolución mexicana fue formando su ideología durante la lucha y que el anhelo de hacer una Constitución en consonancia con la época en que vivimos, brotó de todas partes: de las altas esferas oficiales, de los militares en servicio activo y de los civiles preocupados en dar forma coherente al movimiento iniciado en 1910. En resumen puede decirse: Madero realizó la revolución política; y Carranza hizo que cristalizaran en nuestra Carta Magna los mejores anhelos y las esperanzas de redención social de las clases desvalidas de México. El primer ejecutor decidido de los preceptos constitucionales que sintetizan las aspiraciones de la revolución mexicana, fue Álvaro Obregón. Por eso he dicho antes que la trayectoria de este movimiento, se describe con tres nombres: Carranza, Madero, Obregón.



## Segunda parte

### *Sesiones preliminares*

Fuimos llegando a la antigua Academia de Bellas Artes de Querétaro, tímidos y reservados. Entre los presuntos de otras partes, teníamos numerosos amigos. Yo conocía a casi todos los jefes militares de prestigio. Aunque nunca tuve grado militar, mi puesto de secretario particular del general yaqui Lino Morales, me hizo tratar no solamente a los hombres del noroeste, sino también a todos los que estuvieron bajo las órdenes del general Obregón en las memorables campañas del Bajío.

La sala de Bellas Artes era una antigua capilla, recién pintada de blanco. Tendría como diez metros de anchura y veintidós de largo. Estaba bien iluminada durante el día; por los tragaluces le entraba el sol.

Fuimos puntuales desde la primera junta preparatoria, que se celebró el 20 de noviembre, fecha para la cual se nos convocó. A esa junta no se le dio validez, porque don Venustiano Carranza había autorizado que se pospusiera, en vista de la suspensión del servicio de trenes de pasajeros. El mismo Primer Jefe, en parte por *sport*, hizo el viaje a caballo de la Metrópoli a Querétaro, en cinco días. Recorrió el histórico “camino de Maximiliano”.

Nos reunimos en número de *quorum* la mañana del 21 de noviembre, a las 10.30 horas. Aguirre Berlanga, diputado constituyente por Coahuila y Subsecretario de Gobernación, fue el orador inicial. Propuso, de acuerdo con el reglamento, que la primera junta previa fuese presidida por el diputado cuyo apellido comenzara con la letra “A” seguida de las primeras consonantes. Por no haber estado presente Adame Julián, de Zacatecas, nuestro primer presidente fue Aguilar Antonio, del Estado de México. Secretarios auxiliares del presidente, a quienes él mismo nombró, fueron los abogados Ramón Frausto de Guanajuato; y Juan Manuel Giffard, de México. En esa primera junta previa, estuvimos presentes ciento cuarenta presuntos diputados. Ya es número.

En el momento de inaugurar nuestros trabajos, una numerosa comisión del pueblo de Querétaro se presentó para saludarnos. La componían, en su mayor parte, trabajadores de las fábricas de hilados y tejidos, a quienes acompañaban mujeres y niños. Con la venia de la asamblea, habló así el obrero Rafael Jiménez:

Los trabajadores de las fábricas y talleres, que todo el día están agotando sus energías en las tareas diarias, ya sea en los telares o en la fragua y que a pesar de eso, mientras sus manos están entretenidas en manufacturar los artículos que más tarde vendrán a servir de comodidad... piensan también en las aflicciones de la patria... Estos que estamos aquí somos los representantes de todo el pueblo queretano, que vienen a decir a ustedes que espera que la Constitución sea verdadera, real, efectiva, liberal y fundada sobre bases incommovibles, a fin de que mejore un tanto la condición económica, política y social del pueblo mexicano.

En nombre del congreso contestó Aguirre Berlanga Manuel, quien entre otras cosas dijo, emocionado: “Estad seguros, id a decirlo a todos vuestros compañeros, que abrigamos el anhelo más grande, más intenso, para alcanzar el triunfo definitivo de la revolución”.

Se procede a la elección de mesa directiva de colegio electoral. Tras un incidente de poca importancia, se declara triunfante la siguiente fórmula: Presidente, Manuel Amaya; Vice-presidente, Heriberto Jara e Ignacio L. Pesqueira; y secretarios, los ciudadanos Rafael Martínez de Escobar, Alberto M. González, Luis Ilizaliturri e Hilario Medina.

Pasada la revisión de los inventarios del congreso y así que algunos presuntos diputados entregaron a la mesa sus credenciales, se procede a nombrar las comisiones revisoras. Todo marcha bien. No hay desorden. De los Santos Samuel habla mucho. Estas cosas de trámite no tienen mayor importancia.

Yo, que siempre me felicité por haber entrado a la revolución a las veintiuna primaveras, tengo que lamentar no haber ido a Querétaro con seis o siete años más de experiencia. Confieso que asistí al congreso sin la edad requerida. Otro tanto hicieron

varios compañeros: Luis Espinosa, Rafael de los Ríos, el doctor Guillén, Froylán Manjarrez, etcétera.

Ha comenzado el largo estudio de los dictámenes sobre las credenciales. Los renovadores ya recibieron el espaldarazo del primer Jefe para entrar al congreso. Con objeto de que no sean acusados de huertistas, el señor Carranza aclara que él ordenó que permanecieran en la metrópoli, en los días de la usurpación. Quizás fuera cierto...

Se votan en globo los dictámenes de las credenciales no objetadas. Los que van a ser discutidos se reservan. En estos casos habrá lucha. Ya está el primero: es Ezquerro, de Sinaloa. A Ezquerro se le echan encima los renovadores porque sirvió unos días a la Convención. No se acuerdan —no pueden acordarse— de que Carlos M. Ezquerro, con su numerosa familia, acompañó al Primer Jefe desde Sonora hasta la capital, sufriendo mil privaciones. Pero el caso Ezquerro serviría para fijar posiciones. Uno de los renovadores que había cumplido mejor con su deber en 13 y 14, iba a sufrir los ataques de sus compañeros que se quedaron en México. Pero triunfó don Carlos y nosotros, los de las mayorías, aplaudimos con estruendo.

A punto estuvo de perderse la aprobación de la credencial de nuestro amigo Ezquerro, quien fue defendido lírica y fogosamente por Martínez de Escobar y sesuda y contundentemente por el general Francisco J. Múgica. Sin la oratoria precisa de Múgica, quien demostró que eran mucho más culpables los renovadores aprobando la renuncia de Madero, que el señor Ezquerro al continuar en su cargo donde tenía responsabilidades fiscales, el viejo luchador de Sinaloa, Oficial Mayor de Hacienda en el gabinete mínimo de Carranza, hubiese salido del congreso con la cara al suelo. Solo así pudo contrarrestarse la oratoria brillante y aparentemente lógica de nuestro buen amigo Alfonso Cravioto. Con el caso Ezquerro, el diputado Múgica se reveló como uno de los oradores más pujantes del congreso.



En cuestión de trámites, lucen los renovadores su experiencia parlamentaria. A la hora en que nadie sabe lo que ha de hacerse, es José J. Reynoso el “reglamento viviente”. Los nuevos, no conocíamos de trámites. Por ser los más numerosos, pedíamos siempre que se acatara el voto de las mayorías.

Don Manuel Amaya quería presidir las sesiones en forma patriarcal. Como buen ranchero, pensaba: “Aquí se hace lo que yo mando, y nada más”. A ratos pretendía mandar a los diputados como “maestro” de escuela: “cállese”; o, “síéntese”, les decía. Muchos se le pusieron de fierros malos. Juan Aguirre Escobar, entonces coronel, con robusta y penetrante voz, increpó a nuestro presidente Amaya. Dijo poco más o menos: “Qué ironía, estar presididos en este congreso revolucionario por el lugarteniente de Garza Galán”. Empleando sorna ranchera y como sin dar importancia al caso, don Manuel contestó:

—Agua pasada no mueve molino.

Con esa frase se ganó Amaya nuestra simpatía y lo dejamos actuar sin molestarlo más.

Quiso don Manuel imponer el reglamento que prohíbe fumar durante las sesiones y se le pidió benevolencia para los fumadores empedernidos. Insistió él diciendo:

—Yo soporto toda la responsabilidad y todas las furias del congreso, con tal de cumplir con la ley.

Pero nadie le hizo caso. Los que no podían evitarlo, fumaban a hurtadillas y a los diputados fronterizos se les veía con frecuencia liar sus cigarrillos de hoja.

Desde que se votó la credencial de Ezquerro, cuyo dictamen desfavorable tanto se empeñaron en defender los renovadores, se vio que los incondicionales del señor Carranza estaban en el Congreso en reducida minoría. El resultado final fue de 39 votos contra 117. En proporción más o menos igual, les pegamos cada vez que se trató de votar algo de importancia en el Constituyente. No debemos olvidar una cosa: los renovadores eran los “nuevos” amigos de don Venustiano. Los otros, quienes lo acompañamos desde Sonora hasta la metrópoli, fuimos los independientes. Siempre se aprietan más al jefe, los que llegan a lo último. Hasta Aguirre Berlanga, tan cercano al señor Carranza, formó en las mayorías contra los hombres que a Macías tuvieron por capitán.

Las sesiones de colegio electoral se sucedieron con los pequeños pleitos y los ataques personales que les son inherentes. Marcharon, al principio, con torpeza y lentitud. Después, la práctica nos hizo acelerar las resoluciones y pronto tuvimos el número suficiente de diputados para integrar el congreso. Las cuestiones políticas más serias salieron a flote en las controversias que sostuvieron dos tabasqueños enérgicos, pasionales y batalladores: Rafael Martínez de Escobar y Félix F. Palavicini. A ratos parecía que iban a esgrimir, a guisa de argumento el machete tropical, como si estuvieran entre los plataneros del Grijalva. En un debate largo, larguísimo, Palavicini se defendió de los cargos que su paisano le hizo. La asamblea estaba en contra de don Félix F. Por agotamiento de los diputados y ciertas amenazas que lanzó Aguilar Cándido para que despacháramos pronto, el ingeniero Palavicini fue admitido como constituyente. La verdad es que hubiera sido injusto no hacerlo. En parte, a él se debía la realización del congreso y era él mismo uno de los hombres que iban a defender los puntos de vista de Carranza. Así fue más meritoria la obra de las izquierdas, de las infanterías que formaron el grupo avanzado del congreso.

Cuando se leen las crónicas de *El Universal* de aquellos días, parece que todos los casos fueron ganados por el grupo renovador y que el Constituyente aplaudía y aprobaba los discursos de los renovadores. Nada hay más falso. Que se estudien los resultados de las votaciones y se verá que en ningún caso triunfaron las minorías del “apostolado”, que presidieron don José N. Macías con su astucia y don Leopoldo Sepúlveda, con sus largas barbas blancas.

### *Colegio electoral*

Otra credencial que provocó discusiones acaloradas fue la del viejo periodista Heriberto Barrón, quien a la postre no fue admitido en el congreso. Tenía Barrón una historia larga, había escrito y actuado en demasía y aunque algunas cosas le resultaban derechas, la mayor parte le salían torcidas. Aun cuando los cargos que se hicieron a don Heriberto eran muy serios, hubo un momento en que pareció que iba a colarse en el congreso.

Entonces surgió Monzón Luis G., profesor normalista oriundo de Cerritos, SLP, y aclimatado en el norte de Sonora. El primer discurso de Monzón fue corto y contundente: “Soy el representante de la región más viril del viril Estado de Sonora”, dijo al comenzar; y terminó la breve perorata con esta admonición: “Pido en nombre del pueblo que represento, que al que disolvió el primer club liberal de San Luis Potosí en 1901, se le repudie en esta Cámara y se rechace también su credencial”. La oratoria fulminante de Monzón impresionó a todos y por unanimidad de votos la asamblea rechazó aquella credencial. Barrón salió de la sala con la cabeza baja. Solo se veía la reluciente calva, ancha y angulosa, avanzar hacia la puerta de salida. Aplausos nutridos.

Por el noveno distrito electoral de Puebla jugaron dos candidatos que eran miembros del ejército: el mayor Federico Jiménez O’Farril y el coronel Epigmenio A. Martínez. El debate que ambos sostuvieron para defender su credencial fue de los más interesantes. Ante la cultura y las argumentaciones sólidas de Jiménez O’Farril, se impusieron la agudeza y la gracia indígena de Epigmenio A., quien, a la postre, ganó la partida. El triunfo del coronel se debió principalmente a que comprobó haber estado en Puebla, al lado de Aquiles Serdán, el 18 de noviembre de 1910. Cuando se conoció el fallo de la asamblea, el derrotado Jiménez O’Farril dio la mano a su vencedor, con quien pocos momentos antes había cambiado palabras duras. Este gesto democrático que daban dos revolucionarios, provocó una larga ovación y calurosas felicitaciones para los contendientes.

Uno que se metió de contrabando al Constituyente, fue don Rubén Martí, quien desde un principio apoyó sus planes en los hombros del doctor José María Rodríguez, médico y amigo íntimo de don Venustiano. A pesar de que el mismo Martí confesó haber nacido en Cuba y de que pudo demostrarse que su ingreso a la revolución era muy reciente, la asamblea lo admitió, faltando así no solamente a lo que estipulaba la convocatoria al congreso, sino también a todos los precedentes. En su discurso, Martí declaró que había salido de su tierra, Cuba, a los ocho años; pero que amaba a México como a su patria. Martí entró al Constituyente con el apoyo de los renovadores. Halagaba mucho a Palavicini y fue defendido por Cravioto. Es hombre inteligente y dinámico. Entró a la Cámara no sin recibir un fuetazo, en esta frase del poeta hidalgense Rafael Vega Sánchez:

—Cuando se nace en Cuba y se apellida Martí, no se va a mendingar patria a otra parte.

(Hago constar que en este libro me estoy apegando en todo a la verdad histórica. “El *Diario de los Debates*” del Constituyente me va sirviendo de guía. En la actualidad no tengo motivos de animadversión para ningún compañero de Querétaro. Los que vamos quedando, ya que la muerte se ha llevado y continúa llevándose a muchos, cada vez apretamos más nuestras filas. Esta crónica se refiere al pasado. Al presente, las cosas han dado muchas vueltas).

El treinta de noviembre, cuando teníamos ya más de 180 credenciales aprobadas, se acordó hacer la votación de mesa directiva. Con anterioridad, en corrillos o grupos, habíamos discutido las candidaturas propuestas. El resultado del escrutinio fue el siguiente:

Luis Manuel Rojas, para presidente. Le siguió en la votación el licenciado Manuel Aguirre Berlanga.

Primer Vice-Presidente, Cándido Aguilar. En segundo lugar salió el general Francisco J. Múgica.

Segundo Vice-presidente, Salvador González Torres. Segundo lugar Esteban B. Calderón.

Primer Secretario, Fernando Lizardi.

Segundo Secretario, Ernesto Meade Fierro.

Tercer Secretario, José M. Truchuelo.

Cuarto Secretario, Antonio Ancona Albertos.

Primer Pro-secretario, Jesús López Lira.

Segundo Pro-secretario, Fernando Castaños.

Tercer Pro-secretario, Juan de Dios Bojórquez, y

Cuarto Pro-secretario, Flavio A. Bórquez.

La noche del día 30, el presidente Rojas rindió la protesta de ley y en seguida tomó la de todos los diputados que en esos momentos entraban en ejercicio.

La declaratoria de inauguración del congreso fue hecha por el propio presidente Luis Manuel Rojas, estando de pie todos los diputados y el público.

“El Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, convocado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, en decreto de 19 de septiembre próximo pasado, queda hoy legítimamente constituido.”

Después de esta declaratoria, se sucedieron en la tribuna los oradores que dijeron palabras de optimismo, de unión y de fraternidad. El primero fue Cravioto, conjurando a sus compañeros a olvidar resentimientos personales; el segundo fue Múgica, imprecando a la reacción con la frase histórica *Delenda est Cartago*; luego Juan N. Frías, hablando como queretano; después Miguel Alonzo Romero, pidiendo que la Constitución tenga un amplio espíritu revolucionario; luego el general Jara, poniéndose romántico para decir: “¡Qué bello es, señores, este momento solemne!”; después, Cándido Aguilar, dando una satisfacción cumplida a Juan Aguirre Escobar; luego Herrera Manuel, lanzando un ¡laboremos!; en seguida Nafarrate, Andrade, Dávalos, De la Barrera... hasta que se nombran las comisiones: una para participar al Encargado del Poder Ejecutivo la instalación del congreso y la otra para recibirlo cuando venga a la sesión solemne de apertura, que será el primero de diciembre.

Y a moción de Antonio de la Barrera, se aclara que ni en las sesiones más solemnes habrá etiqueta. ¡Curiosos hubiésemos estado en exigirla!

### *1 de diciembre de 1916*

A las tres y cincuenta de la tarde, hay una asistencia de 151 ciudadanos diputados. Lizardi lee el acta de la sesión anterior, y Madrazo pide que en ella se hagan dos aclaraciones. Céspedes reclama la L. en medio de su nombre. Protestan nuevos diputados.



A los pocos momentos se presenta el Primer Jefe y toma asiento a la izquierda del presidente Rojas. (Aplausos nutridos, dice el *Diario de los Debates*).

Luis Manuel Rojas, como presidente del Constituyente, declara: “El Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, abre hoy, primero de diciembre de mil novecientos dieciséis, el periodo único de sus sesiones”. Acto seguido, el Primer Jefe entrega al congreso su proyecto de constitución reformada y da lectura a su informe, del cual extracto lo que me parece más trascendental:

“Una de las más grandes satisfacciones...” etc. “desgraciadamente, los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que se procuraron llevar a la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano, para darles pronta y cumplida satisfacción; de manera que nuestro código político tiene en su aspecto fórmulas abstractas, en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva”.

“... El recurso de amparo, establecido con un alto fin social, pronto se desnaturalizó hasta quedar, primero convertido en arma política; y después, en medio apropiado para acabar con la soberanía de los Estados”...

“No podré deciros que el proyecto que os presento es una obra perfecta, ya que ninguna que sea hija de la inteligencia humana puede aspirar a tanto; pero creedme, señores diputados, que las reformas que propongo, son hijas de una convicción sincera, son el fruto de mi personal experiencia y la expresión de mis deseos hondos y vehementes, porque el pueblo mexicano alcance el goce de todas sus libertades, la ilustración y el progreso que le den lustre y respeto en el extranjero y paz y bienestar en todos los asuntos domésticos.”

Se refiere en seguida a la manera de asegurar en el nuevo código la libertad humana, estableciendo un verdadero pacto social entre el Estado y los individuos, y dice: “Lo primero que debe hacer la constitución política de un pueblo, es garantizar, de la manera más amplia y completa posible, la libertad humana, para evitar que el gobierno, a pretexto del orden o de la paz que siempre alegan los tiranos para justificar sus atentados, tenga alguna vez que limitar el derecho y no respetar su uso íntegro, atribuyéndose la facultad exclusiva de dirigir la iniciativa individual y la actividad social, esclavizando al hombre y a la sociedad bajo su voluntad omnipotente.”



“El Artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del gobierno de mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan”.

“La única reforma que con este motivo se propone, es que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando solo a la

autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata”.



“... y con la facultad que en la reforma de la fracción 20 del Artículo 72 se confiere al Poder Legislativo Federal para expedir leyes sobre el trabajo, en las que se implantarán todas las instituciones del progreso social en favor de la clase obrera y de todos los trabajadores: con la limitación del número de horas de trabajo, de manera que el operario no agote sus energías y sí tenga tiempo para el descanso y el solaz y para atender al cultivo de su espíritu, para que pueda frecuentar el trato de sus vecinos, el que engendra simpatías y determina hábitos de cooperación para el logro de la obra común; con las responsabilidades de los empresarios para los casos de accidentes; con los seguros para los casos de enfermedades y de vejez; con la fijación del salario mínimo bastante para subvenir a las necesidades primordiales del individuo y de la familia y para asegurar y mejorar su situación; con la ley del divorcio que ha sido entusiastamente recibida por las diversas clases sociales, como medio de fundar la familia sobre los vínculos del amor y no sobre las bases frágiles del interés y de la conveniencia del dinero; ... con todas estas reformas, espera fundadamente el gobierno de mi cargo que las instituciones políticas del país responderán satisfactoriamente a las necesidades sociales.”



Después el C. Carranza se extendió en consideraciones sobre el voto libre, declarándose enemigo de restringirlo, ya que la revolución se apoyó en las clases ignorantes y desvalidas para triunfar sobre los prevaricadores. Defiende después la institución del municipio independiente como “una de las grandes conquistas de la revolución” y como garantía de la libertad electoral.

Aboga por la verdadera independencia de los poderes, manteniéndose siempre la unidad y armonía en las instituciones y definiendo las facultades del Poder Legislativo, del Ejecutivo y del Judicial. Se declara enemigo de la implantación del parlamentarismo en nuestro país, mostrándose partidario de un sistema presidencial semejante al de Estados Unidos.

Más adelante condena la institución de la vicepresidencia en México, indicando que las faltas de Presidente de la República se suplan, no por los Secretarios de Estado, sino por la persona que designe el Congreso de la Unión llegado el caso.

Insiste después en la independencia del Poder Judicial, para que este pueda hacer “efectivas las garantías individuales contra los atentados y excesos del poder público”. Y el Primer Jefe terminó así su trascendental discurso:

“Toca ahora a vosotros, conocer la obra, a cuya ejecución espero os dedicareis con toda fe, con todo el ardor y con todo el entusiasmo que de vosotros espera vuestra patria, la que tiene puestas en vosotros sus esperanzas y aguarda ansiosa el instante en que le deis instituciones sabias y justas”. (Aplausos nutridos y prolongados).

El licenciado Rojas, nuestro presidente, contestó en la forma protocolaria de costumbre las primeras frases del ciudadano Carranza y después encomió la obra y la actitud del Primer Jefe en los términos más laudatorios, durante la mayor parte de su discurso. En seguida dijo: “Sería casi imposible, señor, que yo me refiriese en estos momentos a todos los puntos notables de vuestro importantísimo proyecto general de reformas a la Constitución (que el licenciado Rojas conocía de sobra), ni a los diversos principios que con tanta atingencia como claridad invocáis en vuestro discurso”... y, en efecto no se refirió a nada.

“Así pues, señor, me limito a darme por recibido del proyecto de reformas a la Constitución de 1857 y puedo asegurarnos que todos y cada uno... “(Y conste que a Rojas no le faltaba experiencia parlamentaria ni política; al contrario, para esa época era ya un político “machucho”). Terminó como había comenzado: “secundaremos con todo celo y patriotismo vuestra labor, satisfechos de haber tenido gloria de ser solidarios con usted en la obra grandiosa de la reconstrucción nacional”. (Aplausos).

¿Qué tiene de extraño que después de este discurso del presidente, la mayor parte de los diputados se haya ido a brindar a “El Puerto de Mazatlán” y a otras tabernas acreditadas? Nunca fue tan oportuno el tequila. ¡Salud!

### *Henos aquí*

Otra vez Aguirre Berlanga fue el primero. Ahora no para hablar, sino para pedir licencia e irse a poner al frente del despacho de Gobernación, que había quedado acéfalo desde que los renovadores obtuvieron la orden del Primer Jefe para que el licenciado Acuña los dejara en paz. Naturalmente, concedimos la licencia. Dos Alfonsos, Herrera y Cravioto, solicitan y les damos licencia para que se trasladen a México por asuntos de familia y oficiales, respectivamente. A don Manuel Amaya no se le concedió licencia a pesar de que la pedía “por fuerza mayor”.

Después —y estamos a diciembre 2— continúa la interminable presentación de dictámenes sobre las credenciales que nos quedan por aprobar. Este trabajo quita mucho tiempo. Ya es hora de entrar de lleno en la discusión principal.

Para encauzar los debates del Constituyente, hubo necesidad de hacer algunas adaptaciones especiales al reglamento interior del Congreso de la Unión. Formaron la comisión de reglamento tres intelectuales: Marcelino Dávalos, Alfonso Cravioto y Ciro B. Ceballos. Fuera de las comisiones de cajón, que habrían de formarse de conformidad con las ideas de los tres comisionados, surgía del proyecto una de singular importancia: la comisión de reformas a la Constitución, que debería integrarse con cinco diputados. Las otras tenían tres miembros cada una. Después de largas discusiones, se aprobaron las reformas al reglamento del Congreso General. Esto ocurría el 4 de diciembre. ¿Entraremos mañana en el estudio de la Constitución? ¡Vamos a ver!

Pretextando que por ser autor del proyecto de reformas el licenciado Macías, se ganaría tiempo, el presidente Rojas lo propuso para presidir la comisión de reformas. En seguida se vio que la asamblea estaba en contra de esa designación. Un hombre bueno y honesto, el viejo revolucionario Esteban B. Calderón, lo dijo francamente en

la tribuna: “Hemos visto —los que han visto conmigo— con profunda desconfianza aquí a José Natividad Macías, muy honorable, muy respetable, muy ilustre y muy sabio; pero esta desconfianza es muy nuestra”.

Román Alberto y Medina Hilario demuestran que precisamente por ser Macías el autor del proyecto de reformas, no debe ni puede presidir la comisión de constitución. Al fin, el presidente Rojas se convence de que va por mal camino y aplaza el nombramiento de la comisión de reformas. En cambio, todas las otras comisiones son aprobadas sin discusión.

Hasta el 6 de diciembre pudimos nombrar la importante comisión que faltaba. Ya para entonces, nos habíamos puesto de acuerdo los de las mayorías. Verificada la votación, se obtuvo el siguiente resultado: Francisco J. Múgica, Enrique Colunga, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román. En seguida comenzó a leerse el proyecto de constitución del Primer Jefe, formado por 132 artículos y nueve transitorios. Al terminar el secretario tan larga lectura, se levantó la sesión.



Al fin se da lectura al primer dictamen de la comisión de reformas, la mañana del lunes 11 de diciembre. Se refiere al preámbulo de la Constitución y con esto se plantea un asunto enconado; ¿nos llamaremos República Mexicana o Estados Unidos Mexicanos? Ya está Palavicini en la palestra. Pero no, todavía no ataca el punto. Trata de saber al cabo de cuánto tiempo han de discutirse los dictámenes y cuántas horas se dan para entrar al debate de las iniciativas. Son cuestiones que se resuelven sin tropiezo. Se siguen leyendo los dictámenes de la comisión: sobre los artículos primero y segundo; y sobre el tercero, para el cual Monzón presenta un voto particular. Se lee en seguida el dictamen sobre el artículo cuarto.

Palavicini propone, dizque para ahorrar tiempo, que la comisión de reformas presente primero un dictamen global con los artículos que acepte del proyecto de constitución del Primer Jefe. Colunga pide la palabra y la cede a su colega el general Múgica. En la parte medular de su discurso, el diputado Múgica dijo: “Nosotros al aceptar esta delicadísima tarea, indigna seguramente de nuestra ignorancia y de nuestra poca cultura, hemos tenido solamente una idea que la Constitución que este congreso le dé al pueblo mexicano, sea salvadora; que de una vez por todas, ratifique cuáles son las necesidades efectivas del pueblo y de ninguna manera vaya a darle una ilusión con principios enteramente falsos.”

De cuando en cuando, surgían las alusiones pintorescas. Al proponer Palavicini la presentación de dictámenes globales, hacía el cálculo de la cantidad de horas necesarias para votar artículo por artículo. Fue rebatido por el general Amado Aguirre. Refiriéndose al antiguo jefe de estado mayor de la división de occidente, Palavicini observó:

—Yo no sé si el señor general sabe aritmética, pero...

Y el diputado Aguirre le respondió, interrumpiendo:

—El Supremo Gobierno de mi patria hace veintinueve años que me otorgó título de ingeniero de minas, metalurgista.



Y seguían las sesiones de colegio electoral, que ya no interesaban sino a los presuntos en capilla o a sus amigos más íntimos. La credencial del general Vizcaíno, distrajo mucho tiempo. Duró tanto, que al final no supimos si se aprobó que el general Vizcaíno fuese nuestro colega en Querétaro. Lo cierto es que él no participó en el Constituyente.

### *Primeros debates sobre la Constitución*

Es el 12 de diciembre. Por la mañana, a las 9.40, asisten 140 ciudadanos diputados a la sesión. Hay *quorum*.

Siguen los dictámenes sobre credenciales. Pasa la del simpático amigo Alfredo Solares, quien fue actor en la compañía de Virginia Fábregas y a quien se acusaba de no haber actuado en la revolución. Se demuestra lo contrario y Solares es admitido con aplausos.

En la sesión de la tarde, hay 150 diputados. Se da lectura al dictamen sobre el Artículo 5º constitucional, que trata del Trabajo y que después ha de convertirse en el título VI, correspondiente al Artículo 123. Se da lectura a los dictámenes sobre los Artículos 8º y 6º. El 7º ha quedado pendiente.

Y ya tenemos la primera discusión formal. Está en la tribuna Rojas Luis Manuel. Se ha inscrito contra el dictamen de preámbulo.

En largo y sesudo discurso, preñado de citas históricas, el presidente Rojas se extraña de que en este congreso se traiga a discusión la vieja pugna entre el “centralismo” y el “federalismo” y termina abogando porque se conserve en la Constitución la frase propia del sistema federal: Estados Unidos Mexicanos. (Aplausos).

Sobre el tema hablan elocuentemente Martínez de Escobar, Castaños, Monzón, Palavicini. En seguida el general Múgica pronunció su primer discurso combativo, para apoyar el dictamen de la comisión que presidía. Con este discurso, el diputado Múgica, cuya actuación empeñosa merecía las consideraciones de todos sus compañeros, se ganó de plano la buena voluntad de la asamblea. Dijo así el representante michoacano:

“Señores diputados: tal parece que se trata de un asunto de vida o muerte según el empeño que hay aquí de parte de un grupo de la cámara, para aprovechar estos momentos de entusiasmo o de decaimiento en los diputados con relación a las ideas que se discuten.”

“Yo no creo que sea esto tan importante, ni que vaya a ser motivo de que se sienta el precedente en esta sesión de que una vez para todos los casos, quede la cámara totalmente seccionada en dos grupos perfectamente bien divididos; yo no quisiera esto, porque las ideas generales que aquí traemos son de intereses comunes, que atañen a todos igualmente; puede decirse que constituyen el ideal por el cual marchamos y sobre el cual hemos venido a este congreso. Repugno, pues, esos procedimientos que los parlamentarios experimentados están tratando de ejercer aquí, donde la mayoría de la cámara es enteramente nueva en estas lides; ya que la buena fe que a estos hombres guía, no es más que el patriotismo, ni es más que aquella idea que nos llevó a la revolución.” (Aplausos).

“Dice el señor Palavicini que la comisión debió haber hablado primero para informar. Señores, ¿qué las razones que la comisión expuso en ese dictamen no son de tomarse en consideración? ¿No equivale a la voz viva de uno de los miembros de la comisión, aun cuando no se haya presentado en persona a sostener las ideas que se han escrito? Dice el señor Ugarte que la comisión pretende aprovechar el momento para que los votos se emitan en determinado sentido. Yo no creo, señores, que esta asamblea esté compuesta de hombres inconscientes que se dejen engañar; creo que todos los diputados aquí reunidos, vienen a pensar y vienen a decir con toda serenidad y toda independencia su parecer; pero, señores, no quiero yo aprovecharme de ninguna impresión, no quiero absolutamente apelar a ningún sistema artificial para que el dictamen de la comisión se vote; yo quedaré muy contento si la asamblea repudia un dictamen, cuando este dictamen no esté conforme con el sentir nacional, con el sentir de la revolución; pero no seré yo, pues, quien pretenda, con mi palabra, impresionarlos en el sentido de un dictamen y voy a referirme y a concretar el motivo que me hizo tomar la palabra para demostrar que aquí quedó algo sin discusión, o confundido y que no ha sido objetado por nadie absolutamente; me refiero a las palabras del señor prosecretario Castaños, quien llamó a la redacción del dictamen “pesada”, quien la llamó “insípida”, quien la llamó “sin significación alguna”; y yo, señores diputados, quiero preguntar a ustedes: ¿qué significa la fecha del 26 de marzo de 1913? ¿No significa la alborada de esta revolución? ¿No significa un hecho por el cual habéis venido todos a este congreso? ¿No significa la protesta soberbia y viril del pueblo y de un gobernador ilustre contra la tiranía, contra la tiranía de todos aquellos que en esos momentos apoyaron la usurpación y el crimen?” (Aplausos).

“¿Por qué ha de ser pesada la fecha del 26 de marzo de 1913 en la redacción de esta Constitución? ¿No ha de contener este congreso su historia misma condensada en unas cuantas frases, aun cuando no sea un verso sonoro? ¿No son las demás fechas la rectificación que hace el Primer Jefe de los cargos terminantes que la División del Norte y la Convención le hicieron para separarse de él, diciendo que el Primer Jefe no tenía un programa revolucionario, que el Primer Jefe no había pretendido más que un restablecimiento del orden constitucional y entonces el Primer Jefe reformó el Plan de Guadalupe, cuya fecha está en este dictamen, diciendo que la revolución era una revolución social? ¿Y es eso pesado, señores, llevar a la conciencia de todo el pueblo y a la memoria de todas las edades, fechas gloriosas? Poco después, señores, el Primer Jefe consideró que para darle vida, para que cristalizaran todas las ideas de la revolución, era preciso hacer una nueva reforma, y entonces escribió una nueva fecha, que aquí está también considerada en este preámbulo, que está pesado, según ha dicho ligeramente uno de los impugnadores de este dictamen. ¿Qué, pues, señores, qué hay de pesado en esas fechas y que debe conocer el pueblo? ¿Que no son un cuento? Está muy bien: las constituciones de los pueblos son literatura árida y flamante que va a penetrar a las almas de las multitudes!...” (Aplausos).

El general Múgica estaba en la plenitud de su vida. Hablaba, además, sobre temas en los que había profundizado desde la discusión del Plan de Guadalupe. ¡Qué mejor oportunidad que esta para hacer propaganda a las ideas que guardó en su mente, cuando

el Primer Jefe lo convenció en Guadalupe de esperar algún tiempo para definir un plan de reformas sociales! La vieja inquietud le había salido a flote. No le importaban las palabras sino el hecho hondo y trascendental de la contienda social.

Luis Espinosa abordó después, brillantemente, el tema planteado por Rojas; y el licenciado Colunga pidió como el general Múgica, no insistir demasiado en un asunto al que se le estaba dando excesiva importancia. El resultado fue de 57 votos en favor del dictamen y 108 en contra. En tal virtud, íbamos a seguir llamándonos “Estados Unidos Mexicanos”.

### *Profundizando*

El miércoles 13 por la mañana entramos de lleno a los grandes debates. Se pone a discusión el dictamen sobre el Artículo primero constitucional. Hay dos Rafaelés Martínez que se inscriben, uno en pro, “de Escobar” y el otro en contra, “Rip Rip”. Principia el del contra, como debe ser.

Después de un discurso que pasa sin pena ni gloria, “Rip Rip” propone una adición al Artículo primero, en defensa de la gente humilde: que las “garantías no podrán renunciarse en ningún caso”. (Aplausos).

De Escobar Martínez, lanza el discurso que llevaba preparado para hablar en términos generales sobre la constitución y termina diciendo lo mismo que “Rip Rip”. A continuación, don José N. Macías dice su primer discurso catedrático, que es oído con reservas por las mayorías. Las palabras de don Natividad fueron para esclarecer algunos puntos contenidos en los primeros artículos constitucionales. “Rip Rip” contesta airado al señor Macías, y el general Múgica tercia en el debate produciendo un discurso, al mismo tiempo que conciliador contundente. Después de la hábil peroración del presidente de la comisión, el Artículo primero se aprueba por unanimidad.



El artículo segundo es aprobado sin discusiones. El único incidente provocado, se debió a que la comisión de reformas pedía tiempo para estudiar sus dictámenes y la asamblea se oponía a concedérselo, en vista del plazo tan corto de que disponíamos para estudiar toda la Constitución.



Y viene algo de lo más sensacional ocurrido en Querétaro. Tarde del 13. Diputados: 169. Hay *quorum* de sobra. Va a discutirse el artículo tercero, sobre la libertad de enseñanza.

Como la cosa se ponía dura para el proyecto original del Primer Jefe, sus amigos los renovadores hicieron que asistiera a esta sesión, suponiendo que con su presencia conjuraría la derrota que se les preparaba.

A las 4:40 de la tarde, después de que don Venustiano ha tomado asiento junto a la presidencia del congreso, el secretario Lizardi da lectura al dictamen de la comisión, así

como al voto particular del compañero Luis G. Monzón. La lectura de estos documentos se escucha atenta y severamente. En seguida se ponen a discusión.

El primero en hablar es Múgica, fundando el dictamen. Voy a transcribir solamente las ideas fundamentales del general Múgica, de este su discurso sobre la libertad de enseñanza. Lo mismo haré con las peroraciones de los oradores que lo siguieron:

“Señores diputados: estamos en el momento más solemne de la revolución... ni allá cuando en los finales del mes de febrero de 1913... ni allá cuando en los campos eriazos, donde se asienta la Hacienda de Guadalupe... ni allá, cuando uno de los más ilustres caudillos de la revolución derrotaba a Francisco Villa en Celaya... ni cuando la Convención... ningún momento, señores, de los que la revolución ha pasado, ha sido tan grande, tan palpitante, tan solemne como el momento en que el Congreso Constituyente, aquí reunido, trata de discutir el Artículo 3º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”. (Aplausos).

“...si así se me juzga, si con ese calificativo pasa a la historia mi palabra, no importa, señores, porque efectivamente soy enemigo del clero, porque lo considero el más funesto y el más perverso enemigo de la patria”. (Aplausos).



“Pero no es esto todo; el clero es el eterno rebelde; no se conforma con ser vencido una vez, quiere ser vencido siempre y está al acecho de ocasiones, está sembrando, está preparando el terreno para más tarde dar el golpe, y ¿será posible que el partido liberal, que vence cada vez que se le lleva a los campos de batalla, cada vez que se le obliga a tomar el arma para vencer a su eterno enemigo el partido conservador, será posible, digo, que después de sus triunfos y en esta vez más, abandone de nuevo sus conquistas?... Sí, señores, si dejamos la libertad de enseñanza absoluta para que tome participación de ella el clero con sus ideas rancias y retrospectivas, no formaremos generaciones nuevas de hombres intelectuales y sensatos, sino que nuestros pósteros recibirán de nosotros la herencia del fanatismo, de principios insanos y surgirán más tarde otras contiendas que ensangrentarán de nuevo a la patria, que la arruinarán y que quizá la llevarán a la pérdida total de la nacionalidad.” (Aplausos).

Después ocupa la tribuna el presidente Luis Manuel Rojas para hablar en favor de las ideas expuestas en el proyecto del Primer Jefe. He aquí algunos párrafos de Luis Manuel:

“Podrá suceder que de aquí salga un código netamente liberal, tolerante, progresista y moderno (*sic*); pero un código magno que sirva para restablecer cuanto antes la paz en México... Podrá suceder que por circunstancias especiales, revista un aspecto alarmante”.

Hizo en seguida el licenciado Rojas un estudio de la influencia nefasta que ha tenido el clero en la política de otros países y en el nuestro, pero abogando siempre por la tolerancia, y concluyó haciendo esta revelación:

“Señores diputados, la dificultad de esta cuestión y de estas controversias, viene de que ha habido alguna preparación inconveniente en los elementos de esta cámara,



por parte del grupo que dirige el señor licenciado Manuel Aguirre Berlanga, quien ha faltado por eso a sus deberes de revolucionario y a las consideraciones de la lealtad que debe al Primer Jefe”. (Voces: No, no es verdad).

Y siguió el presidente Rojas fomentando el desorden con sus intempestivas alusiones personales:

“...el señor general Obregón ha enviado un mensaje a los señores diputados de Jalisco y de occidente, recomendándoles una “actitud intransigente”. A esto contestó el diputado Amado Aguirre. “Nuestra labor es enteramente radical, enteramente revolucionaria y no creo que mi general Obregón, jefe militar tan grande, como gran ciudadano también, descienda a politiquerías de gabinete, de ningún género”. (Aplausos).

Sigue el presidente Rojas en el uso de la palabra: “Convengo con ustedes por un instante en que hubo falta de valor en algunos diputados maderistas de la XXVI Legislatura la noche del 19 de febrero de 1913”... “Tengo la seguridad, y lo digo con toda satisfacción, de que la mayoría de los individuos que forman el Congreso Constituyente son hombres de buena fe, con mucha independencia de carácter, con el deseo y la decisión de dejar huella de su criterio en la nueva constitución”.

Y después de un larguísimo discurso en que Rojas declara que no es incondicional del primer Jefe y en que explica su opinión sobre la forma en que se halla dividida la cámara, nuestro presidente termina con la curiosa proposición de una moción suspensiva, para que la comisión modifique su dictamen “en sentido más conveniente y simplificando los puntos a debate”. Lástima de tanta oratoria. Cuando se pregunta a la asamblea si se toma en cuenta la moción Rojas, se oyen fuertes voces de ¡no! ¡no! y se le desecha en votación económica.

Habla de nuevo el general Múgica, haciendo ver que la comisión de reformas no sirve a intereses políticos de ninguna personalidad y que ha obrado de acuerdo con sus convicciones, señalando de paso “su lealtad al Primer Jefe, a quien con hechos ha demostrado en repetidas ocasiones su adhesión y su cariño”. (Aplausos).

El doctor Román, miembro también de la comisión, defiende con buenas razones el dictamen, terminando con estas palabras: “No debe equivocarse el concepto, que no es igual que la enseñanza oficial sea laica, a decir: lo mismo para los establecimientos oficiales que para los particulares.” (Aplausos).

Sigue Cravioto Alfonso, quien para llegar a la conclusión retardataria del Primer Jefe, hace gala de jacobinismo con estos versos de su juventud: “Si cuerdas faltan para ahorcar tiranos, tripas de fraile tejerán mis manos”. Pero eso era en tiempos del “Ahuizote”, cuando a nuestro querido Alfonso no agujijoneaba todavía la “serenidad”. El discurso de Cravioto fue interesante y bien dicho. A ratos hacía reír, en otras pensar y arrancaba aplausos estruendosos. Pero defendía una tesis que iba al fracaso. Lástima de tan bellas frases para terminar pidiendo: “Señores diputados, rechazad el dictamen jacobino de la comisión”. (Aplausos del apostolado).

Hablan, después, el doctor López Lira y el licenciado Macías; aquel y este en contra del dictamen. Entre otras cosas, Matías dijo:

“Preside esa comisión el señor general Múgica, por quien siento particular estimación; y él sabe por qué; bien sabe que desde que yo tuve el gusto de conocerle,

desde ese momento le demostré mis simpatías, porque me cautivó su manera franca y sincera con que manifestaba sus ideas revolucionarias y todo el entusiasmo de sus ardores juveniles puestos al servicio de la revolución”. ¡Qué largo el discurso de Macías! ¡Cuánta erudición! Todo inútil, pues las izquierdas del congreso seguían en sus trece. Terminó así don José N.;

“Señores diputados, no os fatigaré más tiempo (todos estábamos rendidos y algunos iban en el séptimo sueño) únicamente me permitiré, para concluir, deciros que el jefe supremo de la revolución ha sabido estar a la altura de la situación en los momentos actuales, sosteniendo la bandera de la libertad con mano robusta, para que a su sombra pueda crecer y desarrollarse el pueblo mexicano; y no vamos, por darnos el placer de votar el dictamen jacobino, a mutilar uno de los derechos más preciosos del hombre”. (Aplausos).

Palabras, ipalabras!

### *Paréntesis A*

Vamos a descansar. Dejemos a un lado las tareas legislativas. Hablemos del ambiente queretano.

Ya se sabe que Querétaro es una ciudad levítica. Sus casas y sus árboles invitan a la meditación. La soledad de sus grandes edificios coloniales y hasta el aire que se respira, están insinuando a todas horas la vida conventual, el recogimiento. Los altos arcos del acueducto parecen piernas de gigantes: por debajo pasan trenes y automóviles. El Cerro de las Campanas, que no llega ni a loma, es sin embargo, un lugar estratégico: desde allí se domina la ciudad. Vaya nombre para dar idea de magnitud, este plural aplicado a un promontorio, que cuando mucho sería “de la campana”. La Cañada, paseo acogedor, triunfa por sus huertas —en las que predomina el rico aguacate— y por sus baños de agua clara y reconfortante.

Querétaro será, con el tiempo, una de las ciudades que más atraiga a los turistas. Para ello le falta la carretera, que ya se va a construir, y los hoteles que todavía no comienzan a modernizarse.

Lo que más vale de Querétaro son sus iglesias. Estos edificios majestuosos deben conservarse tal como están: impidiendo a los curas que los pinten y menos que cubran los sillares con enjarres nuevos. Dejemos que se recubran de musgo y que sus canteras sigan tomando la pátina del tiempo. Se necesita tener muy poco juicio para gastar dinero en lavar las paredes de mármol, como hizo un Subsecretario de Comunicaciones en el Palacio de Bellas Artes.

Las plazas de Querétaro tienen un ambiente provinciano y acogedor. Por ellas discurren los estudiantes del Instituto y las mozas asustadizas. Los fresnos frescos y los prados que cuidan jardineros expertos, dan a estos parques aire de señorío e inspiran confianza. Hasta los pájaros parleros se sienten como en casa en estas sombreadas alamedas. De recordar la “música” que tocaba en uno de estos sitios encantadores, surgieron los versos juveniles de aquel exquisito bohemio queretano Pepe Frías:

“...y mi alma es como  
un parque pueblerino  
en el que terminó la serenata”.



Los constituyentes hubimos hecho que Querétaro se transformara por varios meses. Ya no era la ciudad quieta, pacífica. El tráfico, triplicado y los habitantes, duplicados. Ya no cabían los fuereños en los pocos hoteles. Se alquilaban cuartos en todas las casas particulares. El comercio estaba en auge y los camotereros hacían su agosto. Querétaro era capital de la República, por habitarla don Venustiano y ser la sede del Constituyente. Los trenes militares y los especiales entraban y salían con frecuencia. No necesitaba más la ciudad para estar de fiesta. Mucha gente iba a visitar los templos artísticos, el convento de la Cruz, el museo histórico y todos los otros lugares que recordaban el sitio famoso y el fusilamiento de los tres.

En el viejo teatro Iturbide, que otrora fuera orgullo de la ciudad, se celebraron nuestras sesiones. El paso de los constituyentes por su escenario dejó la huella del cambio de nombre, a este coliseo: ahora se llama Teatro de la República.



Al inaugurar sus trabajos el congreso, los constituyentes comimos con el Primer Jefe, en la Cañada. Fue una comida de campo en que abundaron las carnitas y se libó pulque. Hubo algunos brindis cordiales y se inició desde ese momento la fraternidad entre los diputados. Don Venustiano iba con frecuencia a la Cañada. Se dirigía allá en sus paseos matutinos, a caballo. Le gustaba la fruta de esa región y casi siempre tomaba allá el baño y el desayuno reparadores. Gran madrugador y gran caballista, el viejo de Cuatro Ciénegas gustaba de salir diariamente al campo. Si en Hermosillo tuvo el rancho de don Antonio Morales para recordar su vida campesina, en Querétaro, fue la Cañada su refugio para pasar los ratos que más le agradaban.



Querétaro recibió de nosotros las primicias de relucientes hidalgos de oro. Ya estábamos acostumbrados al papel y los infalsificables nos parecían moneda muy decente. Pero hete aquí que desde las primeras sesiones llega el oro a la tesorería del Constituyente. El compañero Antonio Madrazo se encarga de pagarnos a razón de quince pesos diarios, ipero en oro nuevo, inesperado y deslumbrante!

Pero éramos muy jóvenes y había mucho en qué gastar. A los tres o cuatro días me quedaba sin un centavo, de la “decena”. Tenía pagado el alojamiento, pero no guardaba para las comidas. Todo podía arreglarse. En el antiguo exconvento de San Francisco, mi buen amigo y paisano el general Guillermo M. Palma, tenía su cuartel. En el cuartel había cocina para el Estado Mayor. La cocinera hacía grandes y delgadas tortillas de harina, muy buena carne con chile y ricos frijoles con queso. ¿Qué más podía pedir? Café

caliente, igual al de Sonora. Así fue como la mayor parte del tiempo yo me consideraba oficial del batallón Supremos Poderes, que mandaba “el Chapo” Palma. Gran amigo este, que me dio de comer sin medida y siempre con una amplia sonrisa en los labios.

Como yo, la mayor parte de los contribuyentes dejaban todo su dinero en Querétaro. Eran épocas en que se gastaba cuanto se tenía. ¿Quién iba a guardarlo? Dilapidábamos nuestra juventud y con ella hasta el último centavo.

Desde los días del congreso, Querétaro nos dejó un recuerdo grato. Y tanto, que no podemos pasar por esa ciudad sin sentir una emoción íntima.

### *Sigue el artículo tercero*

14 de diciembre, la sesión. A las cuatro de la tarde hay en la sala 185 ciudadanos diputados. Es muy grande el interés por estudiar el artículo sobre la libertad de enseñanza.

Ahora es el compañero Rosas y Reyes quien nos trae una declaración solemne “escrita de su puño y letra”. Nadie lo duda. Lee:

“La hora del triunfo ha sonado. Las campanas de Querétaro tocan en estos momentos a muerto...”

“Se os ha increpado en esta tribuna: se os ha llamado y se os seguirá llamando a los liberales, exaltados jacobinos; van a continuar amedrentándoos, haciéndoos presentir un peligro futuro de trascendentales consecuencias; van a desflorar a vuestros oídos esa palabrería parlamentaria sávida de mieles, que envuelve tanta suspicacia, que encierra tanta sutileza, que guarda tanta finura y que tan plétórica se encuentra de sofisma.”

“...hoy votamos una ley que derribe y sepulte en el polvo y para siempre la corrupción clerical”.

Después el general Nafarrate, quien no acabó su primaria, nos dice un discurso ininteligible. Habla Pedro A. Chapa en contra del dictamen de la comisión y propone una transacción que nadie acepta. Sigue Pérez Celestino, quien trae las obligadas citas de Víctor Hugo sobre la libertad. Grita “muy alto y muy grueso como nadie” (así lo dijo él). Lo curioso es que el compañero Pérez se había inscrito en pro y habló en contra del dictamen.

Palavicini sostiene el proyecto de artículo tercero presentado por el señor Carranza. Su discurso es el de un batallador; pero no conquista un solo voto en pro de su tesis. Con criterio excesivamente liberal, Palavicini termina así su largo e interesante discurso: “No pretendáis, como los opresores católicos del siglo XIV, extinguir la libertad por las persecuciones y la muerte; esforzaos por mantener en alto la encendida antorcha, dejando que el pueblo escoja entre las sombras y la luz; y, yo os lo grito desde aquí: el pueblo escogerá la luz”. (Aplausos). ¡Qué optimista!

Para hacer la réplica del discurso anterior, habla el presidente de la comisión, general Múgica, quien, entre otras cosas de importancia, asienta lo que sigue:

“El señor Palavicini nos ha dicho que es rudo el procedimiento de la comisión al decir: “se desecha de plano el proyecto del Artículo 3º presentado por el Primer Jefe”. Efectivamente, señores, la comisión ha sido ruda, la comisión ha sido incorrecta, la

comisión ha cometido quizás una falta de respeto muy grande a ese hombre que merece todos mis respetos, sí, señores; pero la comisión no lo ha hecho con el fin deliberado, con el propósito de aparecer ante el país como un dechado, como una flecha de radicalismo; no, señores; la comisión lo ha hecho porque vio, porque sintió que no estaba allí, en ese proyecto, todo el radicalismo que necesita la constitución para salvar al país; porque la comisión vio que en esa plena libertad de enseñanza que presentaba el artículo del Primer Jefe, no había, señores, suficiente garantía, no para la libertad, que no ha querido atacar, ni ataca, ni permitirá que se ataque jamás; sino que la comisión vio un peligro inminente, porque se entregaba el derecho del hombre al clero, porque se le entregaba el derecho de las masas y porque se le entregaba, señores, algo más sagrado, algo de que no podemos disponer nunca y que tenemos necesidad de defender: la conciencia del niño, la conciencia inerme del adolescente”. (Aplausos).

Después de tan largos debates, la comisión solicita permiso para retirar su dictamen con objeto de quitarle algunas palabras que “escuecen” a los diputados derechistas. El permiso es concedido.



Antes de seguir adelante, se aprueba por la enésima vez la credencial del general Fernando Vizcaíno, quien trabajó mucho por ser admitido y después no se presentó al congreso. Cuando menos yo no lo conocí. Sin discusiones, es decir, solo con una aclaración, se aprueban los artículos 6º y 8º El 4º, sobre la libertad profesional, había sido retirado para hacer un dictamen de acuerdo con el sentir de la asamblea.

Surge otra vez, la tarde del 16 de diciembre, el artículo 3º, tal como lo ha reformado la comisión, sin que pierda su esencia primitiva. Rojas y Palavicini maniobran para que se aplase la discusión; pero la asamblea vota porque los debates se abran en seguida. Y el presidente dice:

—Tiene la palabra el C. Múgica.

Avanza el general a sostener su dictamen. La comisión ha consultado con los diversos grupos que componen la cámara y sostiene que la enseñanza será laica, lo mismo en los establecimientos particulares que en los oficiales, para las escuelas primarias y secundarias; y agregó que subsistía la prohibición de que ninguna corporación religiosa ni ministros de ningún culto podrían impartir la enseñanza primaria.

Preside el diputado Cándido Aguilar y el presidente Rojas vuelve a la carga. A propósito de su discurso anterior, dijo don Luis Manuel:

“Yo creí oportuno decir, la tarde en que estuvo presente el señor Carranza, que él era un hombre de vasto talento y magnífico criterio, para comprender que la obra más perfecta que salga de hombres, es, siendo así, susceptible de perfeccionarse”.

Hace una extensa disquisición sobre la forma en que se ha venido discutiendo el artículo 3º y aboga por que las restricciones se coloquen en otro lugar de la constitución, al discutir las leyes de Reforma. La verdad es que el compañero Rojas está trabajando mañosamente para que no se apruebe el dictamen. Insiste, después, en atacar al licenciado Aguirre Berlanga, acusándolo de haber sido el centro de la oposición. Y luego de mucho hablar, Rojas no convence a nadie.

A sostener el dictamen sube el diputado yucateco Alonzo Romero. Comienza así: “Vengo a sostener el dictamen de la comisión con la misma entereza y la misma fe con que los girondinos subían cantando a la guillotina, puesto que no me han convencido ni las argumentaciones humorísticas y falsas del ‘divino orador Cravioto’, quien ha pastado apaciblemente en las selvas frondosas de Ignacio Ramírez, ni me convencen el valor civil ni los conceptos ultramontanos del licenciado Luis Manuel Rojas, ni mucho menos los terribles fantasmas que la alborotada imaginación del señor licenciado Macías ha forjado con el objeto de embaucar a la asamblea”.

Y después de lanzar terribles imprecaciones contra los renovadores, termina su fogoso discurso con estas palabras: “Cábenos la gloria, señores diputados, de haber venido a este Congreso con la frente muy alta y con el pensamiento fijo en el porvenir de la patria.” (Nutridos aplausos).

Y ahora es Palavicini quien vuelve a la carga. Se distrae largamente en contestar alusiones personales y en aludir a otros. Como Rojas le enseñó una salida, hacia ella va, pidiendo que las restricciones al clero se coloquen en otro lugar. Verdaderamente, el artículo les “escuece” a estos señores.

En favor del dictamen habla larga y tediosamente el compañero Truchuelo; y, en contra, va el secretario Lizardi, quien refiere una curiosa anécdota sobre lo que pasó entre sus tíos: Ireneo Albarrán y don Ismael Lozano. Es un cuento jocoso, semejante a los que se atribuyen al tío Laureano. En su ameno discurso, el licenciado Lizardi nos quiere hacer seguir las huellas que marcaron Rojas y Palavicini; pero las mayorías siguen decididas a votar el artículo 3º como lo presenta la comisión.

Habla, después, el general González Torres, segundo vicepresidente, y se declara en favor de la enseñanza “racional” apoyando el voto particular de mi paisano Monzón.

Hablan varios diputados más en pro y en contra; hay muchas aclaraciones y hasta palabras gruesas entre Ramos Praslow y Palavicini.

Luis Espinosa apoya el dictamen de la comisión y bautiza al compañero Macías con el mote de Monseñor. El discurso de Espinosa es bien meditado y su autor trata la cuestión con método y lógica, desbaratando cuantos argumentos presentaron los oradores del contra. Al fin se llega a la votación y con 99 votos por 58 de las derechas, se aprueba el dictamen de la comisión. El resultado de esta votación indica en qué proporción están los radicales, jacobinos, izquierdistas del congreso, frente a los liberales clásicos, tibios, de las derechas.

He aquí algunos nombres conocidos de quienes votaron en favor del dictamen: Aguilar Cándido, Alonzo Romero, Ancona, Bojórquez, Calderón, del Castillo, Céspedes, Colunga, Espinosa, González Alberto M., Ibarra, Jara, Madrazo, Manjarrez, Martínez de Escobar, Monzón, Postrana, Recio, etc., etc.

De los opositores van estos nombres: Amaya, Cravioto, Chapa, Guzmán, Herrera, Lizardi, Matías, Martí, Palavicini, Peralta, etc.

Así terminó, después de una semana de trabajo rudo y tenaz, la primera gran jornada del Constituyente. Se habían impuesto los revolucionarios más radicales. Ni la presencia del Primer Jefe, ni las amenazas de intervención americana con que pretendieron amedrentar Rojas y Palavicini, pudieron torcer la voluntad firme de las

mayorías de la izquierda. Múgica y Espinosa Luis, fueron los héroes de esa primera batalla parlamentaria. La revolución triunfaba.

### *División del Congreso*

Desde que se discutió la credencial del diputado Ezquerro, pudo presumirse la forma en que se dividiría el Constituyente. Los renovadores, que se quedaron en México en 1913 y 1914, sancionando los actos o dando fuerza legal al usurpador, habían rodeado en Veracruz a don Venustiano y se hacían pasar por sus amigos más íntimos. Estaban celosos de la amistad que tenían con el Primer Jefe, los hombres que lo venían acompañando desde el Plan de Guadalupe y que, por consiguiente, habían estado con él en la época más dura para el señor Carranza.

La votación del artículo 3º puso de relieve que el grupo radical de la cámara estaba formado por dos terceras partes del número total de constituyentes. En capítulos posteriores, veremos que los “jacobinos” llegaron a ganar votaciones con las cuatro quintas partes de la cámara. Los señores renovadores, en ese momento amigos incondicionales del señor Carranza, nunca han querido confesar la forma en que perdieron en Querétaro; pero más elocuente que todo lo que pudiéramos decir a este respecto, son los resultados de los escrutinios. Cada vez que el *Diario de los Debates* nos da las cifras finales de una votación, haremos hincapié en ellas, para que los lectores sigan viendo la forma en que el C. Primer Jefe y su grupo fueron derrotados en el Constituyente.

Luis Manuel Rojas, presidente del congreso, fue ameno en su discurso y dio pruebas de un gran valor civil. Fue sincero al definir la forma en que se hallaba dividida la cámara, aun cuando, para favorecer al grupo de sus simpatías (los renovadores) lo hizo figurar con un número igual al de los radicales. Por otra parte, el licenciado Rojas se empeñaba en llamar derechas (con toda intención) al grupo de las mayorías, que ocupaban precisamente los asientos de la izquierda y a la derecha se señalan desde la posición directiva; y así, es claro que al penetrar al salón de sesiones, lo que uno encuentra a su derecha no son los conservadores, sino precisamente los izquierdistas. Así fue como Luis Manuel invirtió los términos, para que el engaño se conservara en el *Diario de los Debates*. Empleando el sistema de Rojas, iba a resultar que el diputado Esteban B. Calderón era derechista y don José Natividad Macías izquierdista, y esto no puede creerse aun cuando el presidente del congreso haya logrado que su denominación de “derechas” aparezca sin comillas en el *Diario de los Debates*. He aquí la forma en que el diputado Rojas definió la división, en su discurso del 18 de diciembre:

“...en este recinto hay dos grandes grupos, dos grandes partidos, el de los individuos de la derecha y el de los de la izquierda, según que se les coloque al frente de, o en la tribuna. Estos dos grupos han venido representando una tendencia bien definida, bien marcada; sus aspiraciones forman la característica de este congreso y se han olvidado absolutamente de una circunstancia especial: ninguna de las dos agrupaciones puede reclamar el triunfo de los éxitos pasados. (Ya sabemos que los izquierdistas sí

podían reclamarlo). La verdadera composición del congreso es esta, señores diputados, y me admiro que haya pasado inadvertida para casi todos: hay un grupo de diputados de cerca de cincuenta o sesenta miembros, que son las personas que tienen, por circunstancias especiales, el propósito de sostener en este congreso el proyecto del C. Primer Jefe tal como fue presentado, y tienen esa obligación moral, por varias razones: algunos, porque han contribuido a darle forma jurídica: (Macías, Rojas, etc.) es natural que estos señores tengan la obligación de ser los mantenedores de sus ideas; otros, porque son adictos personales del Primer Jefe, que no quieren discrepar absolutamente en sus ideas; y otros, por circunstancias especiales que no pueden mencionarse, porque escapan en estos momentos a mi perspicacia; pero creo que todas estas circunstancias son dignas de encomio, forman lo que, a mi juicio, debe llamarse el grupo liberal carrancista. Hay, además, otro grupo formado por casi más o menos el mismo número de diputados. (Del doble número o un poco más, digo yo, apoyándome en la verdad). Yo creo que los señores muy apreciables de los bancos de la derecha (izquierda, señor Rojas) y que verdaderamente están formando otro grupo, son también cincuenta o sesenta (de cien a ciento veinte es lo exacto). Estos apreciables compañeros nuestros se han caracterizado porque representan el criterio francés en la política, en todos los casos, y lo han manifestado así hasta en sus pequeños detalles. Por consiguiente, cuando se clasifique históricamente a los partidos que indudablemente se han de formar, que han de nacer para bien de la república, de este congreso, porque se necesitan para que haya democracia, que no podría existir sin que haya varios partidos, esos partidos van a ser el liberal clásico, que representa los principios conquistados por los pueblos de habla inglesa y que tienen su aplicación en México y que reclaman los antecedentes de la Constitución de 57, y los que quieren o que toman como modelo a la culta y heroica Francia, que nos ha dado también libertad y hermosos modelos que imitar; pero creo que para la designación inmediata y transitoria, la denominación propia —no hablo de la denominación histórica que va a convenir— y que debe ser respetable, la denominación propia es: liberales carrancistas y jacobinos obregonistas”.

Admitida la clasificación, no el número, el estimable compañero Rojas no podría demostrar que los clásicos se sentaron a la izquierda y los jacobinos a la derecha, porque fue exactamente al revés; y porque, además, resultaría absurdo denominar derechos a los que él llamaba jacobinos e izquierdas a los tibios liberales.

Lo más curioso de todo esto, es que los hombres que habían estado con Carranza desde principios de la revolución y que seguían siendo sus amigos, votaban siempre como radicales: Múgica, Aguirre Berlanga, Jara y Cándido Aguilar. Quien hizo la mejor definición del grupo mayoritario fue uno de sus jefes más conspicuos, el general Esteban B. Calderón. Al contestar al licenciado Rojas, dijo así el viejo luchador de Cananea:

“Es por demás estar haciendo aclaraciones. Nosotros no vinimos a disputar, aquí, puesto de ninguna naturaleza. Nosotros queremos, simplemente, que se discuta esta Constitución con independencia de criterio, que no consideremos este proyecto como infalible, pues siendo así, no quiero decir, señor liberal clásico, que podamos ser considerados como opositoristas y, si nosotros no vamos a discutir con independencia de criterio el tal proyecto, no seremos leales al Primer Jefe”. (Aplausos prolongados)”.



Esta nota de aplausos prolongados puesta por los taquígrafos del congreso, demuestra dos cosas: primera, que los jacobinos formábamos la gran mayoría; y segunda, que el general Calderón había expresado literalmente el pensamiento de las izquierdas.

### *Libertad de imprenta*

Se da lectura al dictamen del Artículo 4º sobre la libertad de trabajo y las profesiones, poniéndose en seguida a discusión. El diputado Ibarra Federico E., habla en contra, para proponer que el artículo se adicione con esta restricción:

“...se declara ilícita y prohibida la elaboración del pulque, la importación y elaboración de alcohol para la preparación de bebidas, la del alcohol de cereales, cualquiera que sea su objeto; y el consumo de bebidas embriagantes en el lugar de su venta”.

Además, se declaraba contra las corridas de toros, los juegos de azar y las casas de lenocinio en comunidad, terminando por pedir la supresión de las tiendas de raya y similares.

Para fundar sus proposiciones, el ingeniero Ibarra pronuncia un largo discurso y le siguen en el uso de la palabra, Nafarrate, Machorro Narváez y Cepeda Medrano. Las ideas de Ibarra no prosperan, sobre todo porque no parece que deberían incluirse en el Artículo 4º. Se considera que se trata de restricciones muy discutibles, que quizás en otro lugar de la constitución podrían acomodarse. Se verifica la votación y con solo siete votos en contra, es aprobado el dictamen.

Cuando se pone a discusión el dictamen sobre el artículo quinto, un grupo de representantes, interesados en dar mayor importancia y amplitud al capítulo sobre el Trabajo, presenta la siguiente moción suspensiva:

“Los suscritos, diputados al Congreso Constituyente, pedimos a usted muy atentamente se digne hacer del conocimiento de esta honorable asamblea, la solicitud que hacemos para que sea retirado por la honorable comisión de reformas a la Constitución, el dictamen relativo al Artículo 5º, pues hemos sometido a la comisión de referencia algunas modificaciones al expresado artículo, de las que según entendemos no tendría inconveniente en ocuparse si se le da el tiempo necesario para ello. C. Aguilar, Rafael Vega Sánchez, H. Jara, Benito Ramírez G., Antonio Guerrero, Leopoldo Ruiz, Antonio Hidalgo, Héctor Victoria, Ascensión Tépal, Alfonso Mayorga, Rafael Martínez.—Rúbricas”.

Interpelada la comisión, esta acepta retirar su dictamen para oír a los peticionarios y ampliar el Artículo 5º a fin de que abarque otros puntos de interés para los trabajadores.

Se lee el dictamen del Artículo 10 sobre la libertad de portar armas y como no va a tener discusión, es aplazado para que se vote con otros artículos inobjetables. El Artículo 11 sobre libertad de tránsito, así como el 12 prohibiendo los títulos de nobleza, se votan conjuntamente con el décimo y son aprobados por unanimidad.

Miércoles 20.—Hay 131 diputados al abrirse la sesión. Hay *quorum*. Se pone a discusión el dictamen del Artículo 7º sobre la libertad de imprenta. Es Luis Manuel Rojas, viejo periodista, quien primero aborda la tribuna. Opina el diputado Rojas que

la discusión puede evitarse si la comisión accede a dejarlo como estaba en el proyecto original del Primer Jefe, reservando la parte relativa al jurado para consignarla en el Artículo 20. La comisión, por conducto de su presidente, el general Múgica, es de parecer que se abra la discusión sobre este tema, a fin de no dar pasos en falso y traer después el artículo reformado en el sentido que lo resuelva la asamblea.

El primero en hablar es Martínez Rafael (Rip-Rip), quien comienza así:

“El periodista hasta hoy no ha tenido garantías; no ha habido para él justicia, es él el que abre brecha para los grandes movimientos evolutivos; es él quien recibe los primeros golpes de los reaccionarios indignados y de los déspotas del poder.”

Y continúa por ese tenor, haciendo una gran defensa de los periodistas independientes, terminando de esta guisa:

“...ya que hoy se están dando garantías a todos los hombres, porque las necesitan, que se diga también que en este congreso ha sido votada una garantía para el humilde periodista”. (Aplausos).

“En seguida el diputado Rosas y Reyes da lectura a su discurso para esta ocasión, diciendo que prefiere llevar sus ideas escritas ‘antes que hablar como el diputado Nafarrate’.

Otro largo y tedioso discurso del compañero Truchuelo, quien se declara en favor del proyecto primitivo del Primer Jefe. Manjarrez habla en pro del dictamen, recordando las persecuciones de que han sido víctimas los periodistas, terminando fogosamente su peroración:

“...permitidme, por último, que salude a la futura prensa de la República, que vendrá a nacer al calor de esta grande y bendita revolución, de entre los escombros, de entre la epopeya que nos dejaron Olmos y Contreras y Argüelles y Ordóñez” (Aplausos).

Se continúa la discusión del Artículo 7º, versando toda sobre si los periodistas deberían ser juzgados por tribunales especiales —teniendo una especie de fuero— o si se les dejaba en manos de la justicia común. El general Jara aboga en un discurso por que se establezcan los tribunales especiales en la redacción del Artículo 7º, y de paso contesta alusiones personales de los derechistas, respondiendo en esta forma a quienes lo atacaban:

“Me refiero a los señores diputados Luis M. Rojas, José N. Macías e ingeniero Palavicini. Parece que estos tres señores han formado un triángulo rectángulo en que hacen de catetos los señores Palavicini y Rojas y de hipotenusa el señor Macías, que quieren en esta asamblea de hombres libres, que no se haga más que su soberana voluntad. Quieren privarnos del derecho de discutir, quieren gobernarnos, quieren más todavía: aterrarnos. Aquí, delante del C. Primer Jefe, el señor licenciado Rojas ha dicho: Todos estos señores que se sientan del lado de la izquierda nos atacan, están en nuestra contra porque nos creen incondicionales de usted, porque somos sus amigos. No, señor licenciado Rojas, yo soy muy amigo del C. Primer Jefe, le he dado pruebas de ello, no a la hora del festín, no cuando la augusta madre tesorería abre los brazos dulcemente, sino en momentos de prueba, cuando vacilante la barquilla del gobierno, cuando pareciendo que el mar proceloso de la intriga iba a tragarla haciéndola desaparecer entre sus ondas; entonces yo fui uno de los que valientemente se opusieron a la llamada convención...”

“...Yo quizás prefiera que aparezcamos en esas caricaturas de que hablaba el diputado Macías, como apaches con plumas y no que fuésemos a aparecer como una manada de humildes corderos guiados por tres pastores”. (Risas y aplausos).

Vienen en seguida aclaraciones de Ugarte y de Rojas, quienes se sintieron aludidos por el general Jara y después Martínez de Escobar con uno de sus eruditos discursos, cargado de furor tropical; después de mucha historia, solo contesta, y hace, alusiones personales.

Va de nuevo el diputado Múgica a hablar en nombre de la comisión que preside. Y dice:

“Cuando se inauguraron los debates de este congreso, la comisión sufrió los ataques maquiavélicos del señor diputado Rojas, cuando se puso al debate el Artículo 3º, el suave cingulo, el blanco cingulo de monseñor Macías tuvo a bien... (aplausos) posarse suavemente sobre las espaldas de la comisión”.

Después de exhibir a quienes atacaron el dictamen, el general Múgica prosigue:

“El señor Truchuelo dice que el jurado sería un privilegio, porque se va a juzgar a un periodista en un tribunal especial. Yo pienso esto: los juzgados están divididos en juzgados menores y de letras. Cuando se juzga a un individuo por la naturaleza de su delito en un juzgado menor, ¿es ese un privilegio?; y cuando el criminal, propiamente tal, comparece ante los juzgados de letras para ser juzgado, ¿disfruta de otro privilegio?; no, señores, es propio, es natural que conforme sean los delitos, sean los tribunales que los juzguen: los tribunales, en cierta esfera, están dentro de la jurisdicción de los juzgados menores; hay hasta juzgados de paz. Los delitos de otro orden caen bajo la férula, bajo la acción de los juzgados de letras que tienen mayor esfera de acción; yo digo, los delitos de imprenta no son enteramente iguales que los delitos del orden común; el periodista que trastorna la paz pública, el periodista que ataca la vida privada y la moral, no está en las mismas condiciones que está el que mata, el que roba, el que rapta; y los jueces, es indudable que tampoco estarán con el mismo espíritu jurídico para juzgar esta diversidad de delitos con una misma ley, y es por eso que la comisión ha tenido en cuenta el jurado popular”. Sigue rebatiendo a los opositores del dictamen y más adelante dice: “Otra de las razones que tuvimos para presentar esa enmienda al artículo a debate, fue que si es verdad que la revolución pensó establecer un tribunal de hombres honrados, un tribunal de justicia con todos sus atributos, con todas las condiciones necesarias para que haya allí hombres inmaculados, pensó la comisión que, por lo pronto, para que empiecen a funcionar esos tribunales, tendrá que suceder lo que sucedió cuando la revolución ya triunfante quiso establecer el régimen de justicia que por necesidades de la lucha había suprimido. Tendrá que haber muchos jueces, que haber muchos hombres que la revolución no ha sido suficiente a moralizar, que la revolución no ha sido suficiente a transformar de un día para otro, de chicaneros y bribones en hombres honrados y decentes”. (Aplausos).

“Vamos a tener, señores, y muy pronto tendremos, el convencimiento de ello; vamos a tener en nuestra justicia, en nuestros altos tribunales, otra vez, casi casi a los mismos abogados, porque la educación, señores, no se borra con un solo deseo revolucionario, ni es capaz de borrarla con un solo cañonazo el ejército de la revolución. No, señores,

la educación es lenta, la educación se viene condensando gradualmente y tienen que pasar algunos años para que tengamos magistrados rectos y probos, y mientras no los tengamos, ¿vamos a entregar la libertad de imprenta, la más grande de las conquistas del siglo XIX, en manos de la venalidad y en manos de los intereses de los funcionarios públicos?”. (Aplausos).



“No está, pues, señores, el remedio para la prensa venal en la mordaza por medio de la amenaza, en ir a parar a manos de jueces venales; no, señores, está en los principios, en la honradez, en los procedimientos, en la ecuanimidad, en todo eso que debe constituir la fuerza de un gobierno, en la confianza que debe inspirar en todos sus gobernados, en la confianza que debe inspirar por sus principios”.

Y termina pidiendo ayuda para la comisión, que solo aspira a cumplir con sentimientos patrióticos e ideas levantadas, el delicado encargo para que fuera electa.

El doctor Andrade habla en favor del dictamen y después de que la comisión pide permiso para adicionarlo en la forma solicitada por el general Jara, se aplaza la votación por falta de tiempo para tomarla.

21 de diciembre.—Hay 151 diputados. Lee el acta Truchuelo, y de los asuntos en cartera informa Lizardi. Rinde la protesta el suplente de Cándido Aguilar, un líder de los trabajadores: Carlos L. Gracidias.

El compañero Rivera hace notar que algunos de los diputados cuyas credenciales se aprobaron, no asisten a las sesiones. Cita el caso de Alfredo Robles Domínguez, quien nunca fue al Constituyente.

El C. Rodiles propone que el congreso se haga representar en la ceremonia ante el monumento a Morelos, en San Cristóbal Ecatepec. Se nombra comisión para que lleve una ofrenda floral al sitio en que cayó el iniciador y sostén del primer Congreso Constituyente de México.

Otra vez se pone a discusión el dictamen sobre el Artículo 7°. Calderón Esteban B. habla en contra y Bojórquez en pro:

“Yo vengo en estos momentos a hablar en pro de la libertad de imprenta, y, hablando más en concreto, vengo a sostener el dictamen en lo que se refiere al establecimiento del jurado, porque lo considero como una de las formas más democráticas para hacer justicia a esos hombres del periodismo, a esos hombres que, si hemos de hacer caso a los antecedentes que existen sobre ellos, han sido las eternas víctimas del gobierno. Hay una fábula francesa, o al menos traducida al francés, muy conocida, quizá conocida de todos vosotros, relativo a lo que hizo en cierta vez un filósofo notable: el esclavo Esopo; Jano, el amo o patrón de Esopo, le pidió, al invitar a ciertos amigos suyos a una comida, que en esa comida diera solo o mandara confeccionar únicamente el platillo más bueno que hubiera, y Esopo sirvió pura lengua en todas sus manifestaciones, a la parrilla, entomatada, etc. (Risas). Como se le hiciera la observación a Esopo de que había servido un solo platillo, él contestó filosóficamente que la lengua era lo mejor que había en el mundo, expresando ciertas ideas, entre otras, que la lengua, por ejem-

plo, puede servir para expresar la verdad, puede servir para defender a un inocente y otros argumentos por el estilo. ‘Bueno, le dijo su amo, mañana servirás el platillo más malo que hay’; y entonces Esopo, con la misma filosofía anterior, sirvió pura lengua en todas sus manifestaciones y demostró al día siguiente que la lengua era lo más malo que existía”.

“Eso mismo sucede con la prensa, señores diputados; la prensa puede ser lo más malo y lo más abyecto, lo más noble y lo mejor; puede ser, si sirve como arma rastrera a los gobiernos abyectos, el arma de todas las traiciones y el arma de todas las imposiciones; puede ser lo peor si está sujeta a todas las imposiciones, si es una prensa de consigna; por eso cabe, por eso es oportuna la fábula aquella del Filósofo Esopo al referirse a la prensa. Por esta misma razón, en este terreno de la discusión sobre el Artículo 7º, tienen que traerse tantas argumentaciones en pro del dictamen y tienen que traerse también muchísimas argumentaciones en contra del mismo dictamen. Yo vengo a hablar en su favor, porque, señores diputados, si nos atenemos a los antecedentes, debemos convenir en que los periodistas, los que verdaderamente son periodistas, han sido en todos los tiempos y en nuestro medio social, las eternas víctimas. Algunas personas que se oponen al establecimiento del jurado dicen que esto es establecer también un principio, es dar a los ciudadanos de la prensa una mayor representación o una mayor garantía. Admito, señores diputados, que aceptar esta circunstancia que establece para los periodistas el derecho al jurado popular, sea una mayor garantía; pero, señores diputados, debemos considerar que el periodista no tiene, como no deben tener los hombres públicos, una vida privada; el periodista tiene que vivir a la luz del día; las opiniones del periodista tienen que estar sujetas a cierto criterio; no es periodista el hombre que en un momento dado lanza una hoja suelta y expresa una opinión; es periodista el hombre que viene sosteniendo una misma idea y combate por un mismo principio, a despecho de todos los huracanes de la suerte y por eso son esas garantías; porque si nos fijamos bien, el jurado popular se establece para todos los casos en que el delito sea mayor de un año, o que amerite una pena mayor de un año de reclusión, de suerte que al periodista no se le da sino una sola ventaja al establecer el jurado popular y se le da muy justificadamente, porque lo sabemos, señores: generalmente se acusa a los periodistas cuando incurrir en delitos políticos y muy raras veces cuando incurrir en delitos del orden común, y sobre todo, señores diputados, cuando el periodista ha incurrido en un delito del orden común, es precisamente porque aquellos delitos se han hecho públicos, porque pertenecen al dominio de la opinión pública; de suerte que esos delitos ya caen bajo el dominio del pueblo, del pueblo mismo que ha de venir a juzgar a esos periodistas. Dice el C. diputado Calderón que no debemos dar estas garantías a los enemigos de la Carta Magna, es decir, a los enemigos de la revolución; que ellos no deben disfrutar de estas mismas garantías y yo digo: si en el Artículo 3º hemos hecho algunas restricciones al clero, es precisamente porque el clero trabaja en la sombra, señores diputados, el clero trabaja en la obscuridad, mientras que el periodista forzosamente, ineludiblemente, tiene que trabajar a la luz del día y sus opiniones, para que tengan fuerza, tienen que caer en la conciencia de la opinión pública”. “Algunos otros señores diputados han hecho la objeción de que si llegamos a caer bajo el

peso de gobiernos despóticos y tiránicos, de todas maneras tendremos la corrupción en el jurado popular y han dicho que, si es fácil corromper a un jurado, es más fácil corromper a un juez; y sencilla y numéricamente a mí me parece que esta es una objeción que no tiene lugar, porque es más fácil corromper a una sola persona que corromper a un grupo de ciudadanos”.

“Las observaciones que en la discusión de ayer hizo el C. diputado Jara me parecieron muy oportunas y por eso lo felicité; esas observaciones son justas. Hemos visto, o al menos tenemos conocimiento los que hasta ahora no hemos sido perseguidos por gobiernos despóticos en estos delitos de imprenta, que cuando se ha invadido el lugar en que se ha hecho una publicación, no solo se aprehende al autor del delito que se denuncia, sino también, como ha dicho muy bien el señor Jara, se han aprehendido a todos los hombres del pueblo, o a todos los ciudadanos que tomaron participación en aquella publicación. Por eso ha sido muy oportuna y se ha recibido con muestras de satisfacción la idea que ha tenido la comisión de reformas, o la idea que ha venido en el proyecto de reformas del C. Primer Jefe, que establece que por ningún motivo puede ser incautada la imprenta como un instrumento de delito; y por eso también esta nueva modificación al dictamen, esta nueva restricción hacia todos los atentados de la libertad de imprenta propuesta por el C. diputado Jara, ha causado magnífica impresión”.

“Ciudadanos diputados, estamos en el momento solemne en que debemos ver hacia el futuro y no hacia el pasado. Yo sé perfectamente que el pasado nos puede traer consecuencias, que puede traernos antecedentes que influyen en lo que el porvenir nos traiga; pero ciudadanos diputados, si nosotros no confiamos en nuestro mejoramiento, si no creemos que nuestro pueblo es susceptible de regenerarse y si no tenemos la convicción de que, regenerando a ese pueblo se podrá hacer que los jurados populares dicten un fallo consciente y patriótico, y si los hombres de la revolución no vamos a confiar en el fallo de la opinión pública, ciudadanos diputados, yo creo que nos ponemos a la altura de cualquier reaccionario, porque precisamente esa ha sido la mejor arma de combate de los enemigos de la revolución: que nosotros no estamos aptos para gobernarlos, que nuestro pueblo no está al tanto de todas las necesidades que él mismo tiene y que no puede ese mismo pueblo gobernarse. Yo confío en el porvenir”.

Ramírez Villarreal apoya la tesis del compañero Calderón y el general González Torres se expresa serenamente en favor del dictamen. El asunto está suficientemente discutido. Después de muchos pequeños incidentes, el artículo se vota en dos partes, estableciendo la segunda que “los delitos que se cometan por medio de la imprenta, serán juzgados por un jurado popular”. La primera parte había sido aprobada por 160 votos. La segunda es rechazada por 101 votos contra 61. Entre los que votamos en favor del jurado especial, he aquí algunos nombres: Alonzo Romero, Ancona Albertos, Andrade, Bojórquez, Bórquez, Cano, Colunga, Cravioto, Espinosa, González Torres, Góngora, Jara, López Lira, Manjarrez, Martínez Rafael, Meade Fierro, Monzón, Múgica, Prieto, Ramírez G., Recio, Rosas y Reyes, Rodiles, Vega Sánchez, etc.

El resultado final de estas votaciones, puso de relieve que los grupos de que se componía el congreso, no tomaron acuerdo entre ellos para la emisión de sus votos. Por eso se advierte una mezcla de nombres, al conocerse la votación nominal.

Así terminaron las jornadas sobre la libertad de expresión del pensamiento.

*Paréntesis B.*  
*El congreso por dentro*

Desde que don Manuel Amaya, con sus maneras de ranchero fronterizo, presidía las labores preparatorias, se había suscitado el tema de la libertad de fumar. Teníamos buenos fumadores en el congreso, entre los que podía citar a Rojas, Lizardi, Espinosa Bávara, Silva Herrera José, etc. Alguien recordó que el reglamento del Congreso prohíbe fumar durante las sesiones. El compañero Reynoso José J. fue el primero en protestar: “No somos niños de escuela”, dijo.

Y consta que para entonces Reynoso no pensaba en “El Buen Tono”, ni en que un día tendría que inventar marcas de cigarros como los “Jazz”, “No. 12”, etc.

Durante la presidencia de Rojas volvió a tratarse de esta prohibición y las cosas quedaron como al principio: para cumplir con el reglamento, los muy fumadores encendían sus cigarros a hurtadillas y fumaban disimuladamente. Solo cuando el humo era muy denso, había compañeros empeñados en recordar la disposición prohibitiva.

Don Manuel Amaya nos pareció, en un principio, un capataz. Nos condolimos de él cuando lo atacó tan rudamente Aguirre Escobar; pero como después tenía salidas muy graciosas y pudo convencernos de su buena fe, llegamos a estimarlo sin reservas. ¡Quién nos diría que don Manuel, con tan definidas maneras provincianas, iba a ser, llegado un día, el jefe del protocolo!

Luis Manuel Rojas nos simpatizó siempre, por su historial revolucionario, su hombría de bien y su valor civil. Sus discursos eran sólidos y los decía sin titubear, con voz agradable y ademanes nobles. Dirigiendo los debates era recto, inteligente y justiciero. Aun cuando fue acusado de ser parcial a un grupo en sus funciones de presidente nadie pudo quejarse de que el diputado Rojas le corriera algún desaire. Si a todo esto se agregan su modestia y su don de gentes, debemos concluir diciendo que nuestro congreso tuvo acierto al elegir a Luis Manuel para presidirlo.

El primer vicepresidente, Cándido Aguilar, se ganó nuestra simpatía cuando, a pesar de estar vinculado con el Primer Jefe, votó con las izquierdas en favor del dictamen de la comisión sobre el Artículo 3°.

El segundo vice- [*sic*] González Torres, era un general de buenas maneras, regular estatura y muy rectas intenciones.

De los secretarios, Lizardi y Ancona Albertos fueron los más populares. Amigos de Dionisios y camaradas cordiales, pronto fueron de los constituyentes a quienes más quería y apreciaba la mayoría de sus compañeros. A Fernando Lizardi —descendiente del Pensador Mexicano— casi nunca le alcanzaba el tiempo para comer en su casa y se llevaba a las sesiones varias tortas, que colocaba dentro de la tribuna, para ir las devorando mientras daba lectura al acta de la sesión anterior. Al “boshito” Ancona se le vio dormir algunas tardes con la lectura de un documento largo o un discurso de Truchuelo. Traía esta práctica de la XXVI Legislatura. Meade Fierro y Truchuelo fueron también dos secretarios trabajadores y cumplidos.

Los prosecretarios, de acuerdo con el reglamento, auxiliaron a la Secretaría. López Lira y Bojórquez pasaron y recogieron votaciones con frecuencia. Castaños y Bórquez tomaron votaciones o hicieron escrutinios.



Pintorescos fueron: Nafarrate, bravo general que hablaba sin ton ni son; Gilberto Navarro, llamado “el buen campesino”, y Valtierra, quien con voz de coronel ex federal, hacía retremblar la sala cuando contestaba, a la hora de la lista: “Valtierra Vicente, aquí!” Competidor de este último por la marcialidad de su voz, era Zavala Pedro R.

Tomaba muy en serio su papel, nuestro querido amigo el general Esteban B. Calderón, y para defender a “sus” generales Obregón y Diéguez, ninguno como don Amado Aguirre. Eran impetuosos Luis Espinosa y Froylán C. Manjarrez; pero no se desbordaban tan tropicalmente como Palavicini o Martínez de Escobar.

El “apostolado” o sea el cogollo de las derechas, tenía como representativos a don Nicéforo Zambrano, a don Leopoldo Sepúlveda, a don Manuel Amaya y al doctor don José María Rodríguez, todos ellos incondicionales y devotos de don Venustiano.

Gerzain Ugarte representaba un doble papel muy difícil: era constituyente y al mismo tiempo tenía que contar al señor Carranza todo lo que pasaba en las sesiones, como buen secretario particular.

Tipos cordiales y atractivos, eran Cravioto, Robledo, Dávalos, Pesqueira, Jara, Lozano, etc. Original, era Von Versen, quien subía a la tribuna con la pistola de fuera. Una pistola larga, agresiva, que siempre estaba a punto de caérsele de la funda.

De fibra fueron, Alonzo Romero, Del Castillo, Recio, Vega Sánchez y Monzón. Por sacarle jugo a su apellido, al compañero yucateco de la primera comisión de reformas, le gritaba Reynoso: “irecio, Recio!”

Buenos para la política interior, fueron Magallón, Fernández Martínez y Matías Rodríguez. Este último era admirador y casi secretario particular del general Jara. ¡Quién iba a decirnos que después lo superaría en posición política y en dinero!

Mis amigos viejos eran: Prieto, el de los ochocientos mil; Allende, jefe de estado mayor de Diéguez; Monzón, el primer profesor que tuve en la primaria y quien se robó el primer libro infantil de mi propiedad; y Peralta Alberto, compañero de colegio en Sonora, “devenido” michoacano por la revolución.

Los mejores discursos fueron dichos por Múgica, Medina, Colunga, Cravioto y Rojas. Entre los peores se contaron algunos que yo dije. Sin ser profesionista, pero dotado de una gran inteligencia y de una vasta cultura general, el diputado Múgica no solo fue el alma de la primera comisión de reformas, sino también uno de los oradores más fecundos, batalladores y elocuentes del congreso. Defendía sus puntos de vista con tal fe y ponía tanto corazón en sus palabras, que en seguida se ganaba al auditorio. Además, era lógico y metódico en la exposición de sus ideas, llevando el debate adonde quería presentar la batalla. Obtuvo grandes victorias por la convicción profunda que inspiraban sus palabras, su decidido amor a la justicia y a la verdad, y por su pasión revolucionaria. Venía de lo más puro del maderismo, había estado en Guadalupe al hacerse el plan, había insinuado y efectuado la primera repartición de tierras y era un general curtido en los combates y en las discusiones de los problemas que más hondamente afectaban al pueblo mexicano. De figura simpática, sobrio y correcto el ademán, hablaba con voz fluida y armoniosa, que a veces se volvía tipluda con la vehemencia de la peroración. Nunca perdió la ecuanimidad en la tribuna, ni dio muestras de la menor fatiga, a pesar de que ninguno trabajaba como él.



Envidio la labor que Múgica dejó en el Constituyente. En ese Congreso quedó consagrado como uno de los mejores intelectuales de la revolución. Fue a Querétaro en la flor de su vida, cuando se tiene una clara conciencia de los deberes y de la responsabilidad del ciudadano. Por eso su actuación no pudo ser ni más brillante, ni más perdurable.

No hablaré de quienes tenían algunos pequeños defectos físicos, como Hidalgo, el de Tlaxcala. Mejor será recordar a Góngora, uno de los más enterados en cuestiones sociales, o a Pastor Rouaix, el noble amigo que tanto contribuyó a la redacción del Artículo 27.

Palavicini era un diputado inquieto, nervioso y con gran experiencia parlamentaria. Estaba bien documentado y corregía sus discursos, que siempre aparecían como de primera importancia en *El Universal*, diario de su propiedad. Sostengo que su labor fue útil al Constituyente (la de Palavicini, se entiende) y que no hubiéramos sido justos al negarle su entrada al congreso. En lo personal siempre fue buen amigo y lo sigue siendo. Cuando lo veíamos discutir con Martínez de Escobar, parecía que al acabar la sesión iban a atacarse a machetazo limpio, como en su Tabasco nativo. Nada de eso pasó, afortunadamente. Hubo muy pocos incidentes personales de poscámara; y ninguno de consecuencias graves.

El licenciado Macías luchó honradamente por sus ideas; y si algunas veces le pegamos con dureza los de la izquierda, nunca dejamos de admirar su talento y su sabiduría. Pesados eran los discursos de Machorro Narváez, sobre todo cuando se metía en los dominios del Derecho. Ya lo hemos perdonado.

Buenos camaradas eran Cervera, Vidal, Curiel, Enríquez. De los Ríos, Perusquía, Cedano, De la Barrera, Gutiérrez, Ceballos Ciro B., etc. Ahora, que ya vamos para viejos, lo son todos los que convivieron con nosotros las jornadas del Constituyente.

Durante casi todas las sesiones, el público llenó las galerías del Congreso y no pocas veces intervino con sus aplausos o siseos, para inclinar la votación en el sentido que sus manifestaciones expresaban. Entre el público había muchos estudiantes queretanos, ahora profesionistas, quienes a veces, recuerdan con mayores detalles que los diputados los incidentes de los debates. Obreros de las fábricas de hilados y tejidos y campesinos comarcanos, estuvieron muy interesados en las discusiones, especialmente cuando se trató de los artículos relacionados con el trabajo y la cuestión agraria.

La mesa directiva actuaba en el foro del teatro, donde se había colocado una pequeña plataforma en que cabían una mesa y las sillas del presidente y los dos vices. Detrás se usaban dos telones: uno con mal dibujo del Zócalo de la metrópoli, viéndose parte de la catedral y del palacio; y el otro con los nombres de los más ilustres constituyentes del 57, pintados en toscas letras rojas. De esos nombres recuerdo los de Ponciano Arriaga, Francisco Zarco y Melchor Ocampo.

La tribuna era corriente imitación de la que hay en la Cámara de Diputados, del Factor. Hecha a la carrera, de ocote y mal pintada, al principio había que tomar precauciones para no ensuciarse las manos con su barniz. Estaba frente a la caseta del apuntador y tenía dos escalerillas para abordarla. Además de su tapa para colocar documentos, tenía una tabla interior, dejando una caja como de ocho pulgadas de altura.

Esta caja era precisamente la que servía al secretario Lizardi para colocar sus tortas compuestas, cuando tenía que dar lectura a las actas de las sesiones o a largos escritos en cartera. Sobre esta histórica tribuna se apoyaba con ambos codos el diputado De la Barrera al pronunciar un discurso, cuando alguien le gritó:

—“¡Párate derecho!”

El aludido contestó sin inmutarse:

—Yo me pararé como me dé la gana. (Esta expresión no es muy parlamentaria; pero es histórica).

Los empleados que tuvimos en el Congreso de Querétaro fueron muy eficientes. Desde luego el Oficial Mayor, don Fernando Romero García, quien sabía a perfección cómo habían de conducirse los debates, dictar los trámites y realizar los acuerdos. El cuerpo de taquígrafos, bajo la experta dirección del señor Joaquín Z. Valadez, trabajó incansablemente, acreditándose como uno de los mejores para las funciones parlamentarias. Atentos y corteses, aquellos notables taquígrafos nunca se negaron a trabajar horas extraordinarias en días extraordinarios. De los mozos también conservamos los más gratos recuerdos. Algunos de ellos habían sido meseros en la Escuela de Agricultura, como Felipe Pichardo, quien servía mi mesa en el internado de San Jacinto. Varios han continuado en la Cámara del Factor y sería una injusticia que los diputados actuales los abandonasen.

Entre los diputados no había elegantes ni vanidosos. Los que no se alojaban en casas de huéspedes u hoteles con restorán, comían en el Salón Verde, en el “Cosmos” o en el Jockey Club. El general Jara, humorista y buen gourmet, pidió una vez la carta en el “Cosmos”, advirtiéndole que no se refería a la magna sino al menú, para ver si tenían arroz con pescado. A pesar de sus dimensiones sanchezcas, Jara era uno de los Quijotes del Congreso.

Y por último, he aquí a los más bohemios del Constituyente: Ancona Albertos, Ceballos Ciro B., Frausto, Silva Herrera, Von Versen, Manjarrez, Monzón y Victoria.

### *Libertad de reunión*

Antes de terminar la sesión del 21 de diciembre, se votan tres artículos no objetados: el 14, sobre la no retroactividad de las leyes; el 15, prohibiendo la extradición de reos políticos; y el 17, estableciendo que nadie podrá ser preso por deudas de carácter puramente civil.

Día 22.—Hay 140 ciudadanos diputados, si Meade Fierro no contó mal.

Después de los asuntos en cartera, se lee un documento sensacional. Lo ha dirigido al congreso el señor general Álvaro Obregón, Secretario de Guerra y Marina. Ya sabemos que desde la discusión de credenciales, el general Obregón fue acusado por los renovadores, y después por el presidente Rojas, de haber hecho trabajos cerca de algunas diputaciones para que no se permitiera la entrada al congreso de los hombres que habían seguido en México durante la usurpación huertista, después de la muerte de Madero; y alentándolas para que su actitud fuese radical en la resolución de los problemas planteados al congreso. La nota dirigida por el vencedor de Villa, decía así:

“A los CC. Diputados al honorable Congreso Constituyente.—Querétaro, Qro.

”Al dirigirme a esa honorable asamblea, como lo hago, no me impulsa otro móvil que el hacer algunas declaraciones que, en mi concepto, son necesarias para que el grupo de diputados ex renovadores que figura en ese Congreso, grupo dirigido por J. Natividad Macías, Félix F. Palavicini y Luis Manuel Rojas, no continué lanzando cargos más o menos aventurados en la investigación que pretende hacer, sobre quién o quiénes son las personas que trataron de encauzar los criterios de los CC. Diputados revolucionarios radicales, para rechazar las credenciales de aquéllos a fin de que no formaran parte del Congreso Constituyente.”

”La prensa ha informado que en el seno de ese Congreso se han hecho imputaciones por varios de los CC. diputados con respecto a la oposición que se hizo sentir en la Cámara a la aceptación de las credenciales de los ex renovadores; algunos de los imputadores atribuyen esa oposición a intrigas ministeriales esgrimidas por el señor licenciado Jesús Acuña, por el señor licenciado Roque Estrada y por mí; otros, a intrigas del señor licenciado Manuel Aguirre Berlanga, etc., etc.”

”Con mi carácter de revolucionario y de ciudadano, declaro: que no hemos sido el señor licenciado Estrada, ni el señor licenciado Aguirre Berlanga, ni yo, sino la conciencia nacional, la que ha exigido y sigue exigiendo al grupo de diputados revolucionarios radicales el cumplimiento del deber, esa misma conciencia nacional que sancionó el fallo del C. Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, cuando este, por medio del Plan de Guadalupe, condenó la conducta de los diputados renovadores que invistieron al usurpador Huerta de una criminal apariencia de legalidad, fallo que fue ratificado por el mismo C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista en su decreto expedido en la ciudad de Durango el día siete de agosto de mil novecientos trece”, cuyos términos se reproducen fielmente a continuación:

### *Decreto*

”Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, a todos los habitantes de la república, sabed:

”Que en uso de las facultades extraordinarias de que estoy investido, he tenido a bien decretar lo siguiente:

”Art. 1º.—Los diputados y senadores al Congreso de la Unión, propietarios y suplentes en ejercicio que no concurrieren al próximo periodo de sesiones que empezará el quince de septiembre del corriente año, quedarán por ese solo hecho exentos de las penas en que hubieren incurrido conforme a la ley de veinticinco de enero de mil ochocientos sesenta y dos”.

”Art. 2º.—Los que no concurrieren por desempeño de encargos o comisiones, dentro o fuera de la república, del llamado gobierno de Huerta o de los gobiernos de los Estados que hubieren reconocido a este como presidente interino, no disfrutarán de las garantías que otorga el artículo anterior, y como consecuencia, quedarán sujetos en todo tiempo a las disposiciones de la ley mencionada”.

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

”Libertad y Constitución”.

”Dado en el cuartel general de Durango, a los siete días del mes de agosto de mil novecientos trece”.

“Venustiano Carranza”.

“Posteriormente, el C. Primer Jefe ha declarado que los diputados renovadores que continuaron al lado de Huerta lo hicieron así por virtud de instrucciones suyas (del C. Primer Jefe); pero como tales instrucciones no pudieron ser dadas con anterioridad al decreto condenatorio, porque de esta manera hubiera resultado falso el decreto, se deduce:

”1°. Que los repetidos diputados renovadores colaboraron con Huerta y de hecho sancionaron sus actos criminales por espacio de medio año”.

”2°. Que, si posteriormente hicieron alguna labor en contra de Huerta, son merecedores, en concepto mío, a un nuevo cargo que antes de ahora no se había hecho pesar sobre ellos; esto es, haber traicionado a Huerta”.

”Y esto viene precisamente a robustecer los cargos que yo he tenido siempre para ellos, pues tal hecho demuestra que esos personajes son ventajosamente utilizables como elementos de traición; dándonos todos esos antecedentes el derecho de suponer que, con instrucciones del señor Carranza traicionaron también a Huerta; sin ser remoto —y allá van encaminados los temores de los revolucionarios de verdad— que ahora simulen estar colaborando al lado del señor Carranza, con instrucciones del arzobispo Mora y del Río o de Emiliano Zapata”.

”Ningún hombre, aun con la intriga más hábilmente manejada, podría demostrar que los renovadores habían permanecido en el Congreso, después de los asesinatos cometidos por Huerta y después de la sentencia en contra de ellos, pronunciada por el C. Primer Jefe, si no fuera este un hecho que está en la conciencia misma de los que ahora quieren aparecer calumniados; como no habrá intriga que intente demostrar que el senador Belisario Domínguez y los diputados renovadores Gustavo Garmendia, ingeniero Alfredo Robles Domínguez, Roberto V. Pesqueira, Rafael Zubarán Capmany y otros, hayan faltado al cumplimiento de su deber, el primero, lanzando su viril acusación en contra del usurpador en pleno senado, y los últimos aprovechando la primera oportunidad para salir huyendo de la complicidad a incorporarse a la revolución”.

”Yo espero que, como hasta hoy, no se apartará de la conciencia de cada revolucionario honrado, la siguiente sentencia que dicta el deber: QUE SE MUTILEN Y SUCUMBAN LOS HOMBRES POR LOS PRINCIPIOS, PERO QUE NO SUCUMBAN NI SE MUTILEN LOS PRINCIPIOS POR LOS HOMBRES”.

“México, D. F., veinte de diciembre de mil novecientos dieciséis.—A. OBREGÓN.—Rúbrica”.

Gran sensación causó la lectura de este documento, al que la mesa directiva dio el siguiente trámite: acúsese recibo y al archivo. Entonces el diputado Francisco Ramírez Villarreal reclama el trámite y pide que, en vista de la acusación presentada, los ex renovadores sean consignados al gran jurado. La presidencia sostiene su trámite y dice que solo por una deferencia al general Obregón se dio lectura a su nota; pero que esta no puede entrañar iniciativa alguna.

Habla después uno de los aludidos, el diputado Gerzain Ugarte y expresa que la directiva no pudo dar otro trámite a la comunicación recibida, pidiendo que se aclare si de nuevo van a suscitarse las bajas pasiones; que no rehúye un debate sobre personalidades, pero que sería preferible seguir adelante los trabajos del congreso, dejando que la responsabilidad de cada uno se juzgue por la conciencia nacional. El general Calderón pronuncia, en seguida, palabras de concordia, manifestando que a su modo de ver la nota del general Obregón es en defensa de los cargos que en la Cámara se le hicieron. Dice, además, que no hay que continuar con discordias ni divisiones, echando un velo al pasado. (Aplausos).

Como símbolo de paz y concordia, penetra al recinto parlamentario una comisión de niños queretanos para invitarnos a la fiesta que, en honor del congreso, debían dar el domingo siguiente. El general Jara los anuncia y Cepeda Medrano los saluda en un discurso conmovido.

Se da lectura al Artículo 9º, que se pone a discusión. Se trata de la libertad de reunión. Chapa habla en contra, diciendo un buen discurso, con citas de gentes a quienes conoció en Europa. Aboga por el texto primitivo del artículo, es decir, por que se apruebe como la propuso el Primer Jefe. González Torres también habla en contra; y Von Versen en pro. Cedano aboga por una adición que ha propuesto.

El licenciado Colunga, a nombre de la comisión, defiende el dictamen. Habla, después, el diputado Cano para pedir que en el Artículo 9º se exprese que los huelguistas no son trastornadores del orden público. Las primeras frases del discurso del revolucionario Cano son muy significativas. Dijo: “Señores constituyentes: el mejoramiento del trabajador solamente el trabajador puede obtenerlo. He estudiado el proyecto que presentó el C. Primer Jefe y he visto que en él apenas si se mejora al trabajador, a los grupos militantes en el país se les restan privilegios y a otros se les dan para que la vida política del país esté en más armonía, pero en cuanto al trabajador, apenas si se acordaron de él”.

En pro del dictamen habla Fajardo; y Rubén Martí en contra. A defenderlo sube el presidente de la comisión, general Múgica, quien dice:

“Vengo a sostener con algunos razonamientos el dictamen de la comisión. Se trata del artículo que complementa las libertades del ciudadano y es preciso que digamos a su favor todo aquello que tengamos que decir en favor de la libertad”.

“Cuando Heriberto Barrón se coló en el partido liberal de San Luis Potosí y pistola en mano produjo un desorden, un tumulto en aquella asamblea de hombres libres, la autoridad tuvo pretexto para disolver aquella asamblea que desde entonces trabajaba ya por la redención del pueblo mexicano”. (Aplausos).



El diputado obrero Cano insiste en que el Artículo 9º debe garantizar la libertad de reunión de los huelguistas y sostiene que el proyecto del C. Primer Jefe, por conceder la libertad de reunión en forma más amplia, debe ser el aprobado por la asamblea. Otra vez el general Múgica habla en nombre de la comisión:

“Iba a contestar al señor diputado Cano, diciéndole que ya está garantizado el derecho que tienen los obreros de asociarse con un objeto lícito, y la comisión, que al tratar el Artículo 5º, como se dijo aquí cuando se leyó el dictamen, aseguró al hablar del derecho de huelga para los obreros, que buscaría un lugar a propósito, que no había renunciado a ponerlo en la Constitución, sino que buscaría y estudiaría el lugar más a propósito para ponerlo, desde luego tiene el señor diputado Cano este ofrecimiento ya escrito de la comisión, la garantía de que se procurará poner este derecho, que es una de las necesidades del medio ambiente social actual. En cuanto a la libertad que los obreros tengan para asociarse, ya está garantizada en la primera parte del Artículo 9º que dice:

“No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente, con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la república podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país”.

Habla el general Jara para apoyar el dictamen de la comisión, sosteniendo que está concebido en los mejores términos para garantizar la libertad de reunión. Puesto el artículo a votación, se aprueba por 127 contra 26.

En esa forma perdieron las derechas la oportunidad de sacar adelante el proyecto de Artículo 9º del C. Primer Jefe.

A las ocho menos cuarto se levanta la sesión.

### *El Artículo XVI*

Sábado 23 de diciembre. ¡Nada de semana inglesa!

Por la tarde hay una asistencia de 130 diputados. Se pone a discusión el dictamen del Artículo 16, el cual establece que nadie podrá ser aprehendido sin orden escrita de autoridad judicial. Rosas Reyes se despide del congreso, haciendo desde la tribuna el balance de las actividades que como diputado desarrolló hasta esa fecha. Predica armonía y cordialidad y nos dice adiós.

Nafarrate contesta a Rosas y Reyes llamándole “el señor ausente”. Sigue hablando Nafarrate y lo hace, como siempre en forma incongruente. Termina con estas palabras que se le aplauden: “Señores, en el campo de la discusión siempre cada uno se doblega, no quería pronunciar esta frase, pero es la verdad”.

En otra vuelta a la tribuna, Nafarrate llama al orador anterior un “señor joven” —“Me llamo Román Rosas y Reyes”, le replica el que se aleja y Nafarrate prosigue: “Lo conozco en su nombre, pero todo laconismo es económico”. (Risas y aplausos). De buena gana transcribiría yo íntegramente, el jocoso discurso del bravo general Nafarrate; pero por respeto a la memoria de tan aguerrido revolucionario, no insisto en repetir sus frases tan llenas de sabor como faltas de sentido.

Hablan varios oradores en contra y en pro del dictamen, que a nombre de la comisión es defendido por Recio Enrique primero, y el general Múgica después. He aquí algunos párrafos del discurso de Múgica:

“En este mismo proyecto de Constitución se previene la creación del ministerio público. El ministerio público, para que surta sus efectos y para que llene la necesidad a que está llamado, es necesario que esté vigilante en todos momentos, que esté tan pendiente de la justicia de la que es guardián, como el Poder Ejecutivo es el guardián de la sociedad y es indudable que no habrá ninguna dificultad para los interesados en la aprehensión de un delincuente, el que se efectúe aquella aprehensión en cualquier momento, supuesto que está allí el representante del ministerio público para pedirla desde luego, de la misma manera que puede estar presente o no, el representante de la autoridad judicial”.

“Esta necesidad de garantizar la libertad de los individuos cuando se trata de los delitos del orden común, ha nacido indudablemente de toda esa serie de atropellos que en tiempos pasados se vinieron cometiendo en la persona de los ciudadanos, y en los que indudablemente tenían una gran participación las autoridades políticas, no solo por su mala inclinación y su mala educación en aquellos tiempos, sino por lo fácil que es sorprender a una autoridad, principalmente en nuestros pueblos pequeños en que los representantes del poder son hombres ignorantes y no alcanzan a darse cuenta de la gravedad de un atropello y que solo tienen presente este pensamiento: el de que han de dar garantías; y así dictaban y pueden dictar en lo sucesivo órdenes de aprehensión a diestra y siniestra, con la idea de que están dando garantías”.

El general Jara insiste en que al Artículo 16 se le agregue un párrafo que diga: “Solo en casos de gran urgencia podrá la autoridad administrativa decretar, bajo su más estricta responsabilidad... etc.” y de paso, dice: “Insisto en que ha desaparecido el peligro, desde el momento en que han desaparecido los jefes políticos; yo estimo que ellos han sido una muy grave carga en el país, que han sido el vehículo de todas las infamias, como dijera Batalla en ocasión memorable: “donde pisa el jefe político no habrá ciudadanos con libertad ni mujeres con honra”.

Al contestar a Jara el general Múgica, dice:

“Si la mente de la Constitución es garantizar los derechos del hombre, principalmente aquellos que ven a la honra, y el robo es el acto más deshonesto para un ciudadano, la sociedad le retira su confianza y produce vergüenza hasta entre su familia, su mujer y sus hijos; es muy justo que nosotros seamos consecuentes y tratemos de conservar esa honra de los individuos, quitando a la autoridad administrativa la facultad de hacer una aprehensión, salvo el caso de que se trate de un delito *infraganti*”.

La discusión se prolonga y en ella toman parte; López Lira, Jara, Múgica, Silva Herrera, Recio, etc. Al final, la comisión obtiene permiso para retirar su dictamen y presentarlo después, en el sentido de las discusiones.

En vista de que el periodo para que fue convocado el Constituyente es muy corto, el general Múgica propone que se nombre una segunda comisión de reformas. Aprobada esta iniciativa, la presidencia formula una candidatura. Es la siguiente: José Silva Herrera, Ramón Castañeda y Castañeda (ivaya calvo!), Enrique O’Farril, Alberto Terrones B. y Manuel Cepeda Medrano. Se recibe con grandes voces de ino! ino!

Las mayorías de Querétaro estaban en contra de la proposición anterior, porque fue lanzada por los ex renovadores. Después de varias consultas al reglamento y muchas

mociones de orden, Bojórquez hace ver que tal proposición no había sido hecha por la mesa directiva, sino por su presidente. En esa virtud, la asamblea concede que la directiva delibere. Los nuevos nombres propuestos fueron recibidos con aplausos nutridos. La segunda comisión de constitución quedó así: Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González. De esta manera, la nueva comisión quedaba integrada, o por diputados de la izquierda, o cuando menos con representantes que se habían ganado simpatías entre los izquierdistas.

Así terminó la laboriosa sesión.

### *Aclaraciones y Artículo 18*

Lunes 25 de diciembre. Son las 3:50 de la tarde. El Secretario Ancona Albertos dice que están presentes 127 ciudadanos diputados. Hay *quorum*.

Como en todos los parlamentos, en este se pierde un poco el tiempo en hechos, en contestar alusiones personales y en rectificaciones. El general Calderón estuvo un poco violento en la sesión de ayer y quiere que en el acta de hoy aparezca en debida forma, la satisfacción que dio al presidente Rojas. De pasada, alude a su actitud en el Congreso, que contrasta con la parcialidad de la mesa directiva. Rojas insiste en querer demostrar que cuando el reglamento dice mesa directiva, se refiere a la presidencia, diciendo en seguida: "...demostré mi buena voluntad de ser conciliador, aceptando la proposición del diputado Bojórquez, tan luego como la presentó, pues encontré en ella un modo satisfactorio de salir del compromiso en que me encontraba con determinados compañeros de Cámara, al dejar de poner a discusión la candidatura que se había indicado antes. Y vuelve a pretender, con toda seriedad "apantallar" a las mayorías con esta peregrina afirmación, cuando se habla en el reglamento de "la mesa", se entiende que se alude al presidente: esa es la práctica reglamentaria". (Murmulló).

Y siguen más aclaraciones; pero de menor importancia.

Como consecuencia (así dice el secretario Truchuelo) de haberse dado lectura a la carta enviada por el general Obregón al congreso, se procede a poner en conocimiento de la asamblea una carta que C. Primer Jefe envía a Heriberto Barrón, director de *El Pueblo*, aclarando conceptos sobre la forma en que dio instrucciones a los renovadores para que permanecieran en México, hostilizando a Huerta; una misiva en que Rojas y Macías agradecen a don Venustiano sus declaraciones, relacionadas con la acusación que les hizo el general Obregón; y todavía otra, en que Palavicini explica a Macías y Rojas (sociedad de responsabilidad limitada) su viril actitud ante los cargos del general Obregón, a quien respaldan las mayorías del Constituyente.

El diputado Robledo, con muy buen juicio, advierte al presidente que en la asamblea no debe darse lectura a los periódicos, sino exclusivamente a los documentos enviados al congreso; y otro diputado celara, que el documento acusador del general Obregón, solo pudo leerse cuando el divisionario lo envió directamente al Constituyente.

Bojórquez coopera en la lectura de "documentos para la historia", con las colaboraciones suscritas por él, Cristóbal Limón, Amado Aguirre y Benito Ramírez G. En



esas declaraciones, se asienta que la actitud de los ex renovadores “dentro y fuera de la Cámara ha sido de tendencias dudosas”. Y más adelante:

“En la discusión de credenciales, el sentido general de la asamblea fue notoriamente contrario a la admisión de los elementos renovadores, que permanecieron en México durante la dictadura huertiana, pues, con justicia, se temía que, viciados en regímenes odiosos, su labor no fuera nacionalista, o francamente reaccionaria, como ha venido sucediendo”.

Después se asegura en esas declaraciones que Palavicini entró al congreso únicamente por un golpe teatral del general Cándido Aguilar, quien pidió sesión secreta para revelaciones graves y durante ella dijo que no se debería dar tanta importancia a los renovadores; que lo interesante era constituir en seguida el congreso y trabajar rápidamente, pues grandes peligros se cernían sobre la situación general del país: la entrada de Villa a Chihuahua y ciertas amenazas de intervención extranjera, terminan las declaraciones señalando a los ex renovadores como causantes de la división que ha surgido en el Congreso, porque se empeñan en hacer triunfar ideas atrasadas, en el texto de la Constitución a debate.

La primera comisión presenta su dictamen sobre el Artículo 18. Hay varios oradores inscritos. Pastrana Jaimes va en contra. Dice en síntesis: Vengo a pedirles, en nombre de la libertad, que no aprobemos el artículo, concediéndole al juez la facultad, el poder, de meter a un hombre a la cárcel cuando la ley le señale pena alternativa.

Defiende el dictamen el licenciado Colunga, y a combatirlo pasa don José Natividad. Durante su largo —y tan largo— discurso, el licenciado Macíces se refiere a discusiones pasadas, explica su retiro anterior a estos debates y, por fin, aboga en favor del proyecto del artículo presentado por el C. Primer Jefe. De paso ha dado cátedra sobre organización de penales, del régimen penitenciario, etc. Termina con aplausos porque dice: “Yo no volveré a hacer uso de la palabra sobre este particular”.

A damos una lección de derecho penal, sube a la tribuna el diputado Hilario Medina, quien en esta ocasión pronuncia uno de los discursos más brillantes del congreso. Medina ha defendido el dictamen de la comisión, terminando de esta guisa:

“... el ideal en los sistemas políticos modernos, es el de la descentralización administrativa, y la centralización política; y esto lo tendremos cuando demos a los Estados libertad para establecer el régimen penitenciario, porque es la base fundamental de todo sistema administrativo”.

Pastrana Jaimes insiste en su tesis, diciendo: “Exijamos que se precise, que solo puede reducirse a prisión a un individuo cuando la ley impone una pena que sea corporal”.

En buen discurso, el general Jara defiende el dictamen y, aunque no es licenciado en Derecho, aboga con razonamientos claros y convincentes por un humano régimen penitenciario.

Habla de nuevo el diputado Colunga y en seguida el general Múgica pasa a defender su dictamen. Rebate las ideas de Macías, quien sostiene que es preferible el sistema de colonias penales, al de establecer penitenciarías dependientes de los gobiernos de los Estados. La réplica de Múgica es contundente y finaliza así:

“Para no demorar más tiempo este debate, quiero simple y sencillamente que al votar este artículo, tengáis en cuenta la primera discusión que tuvimos en esta Cámara y en la cual dijeron ciertos señores que se trataba de federalistas y centralistas y entonces algún diputado dijo que cuando se tratara de la soberanía de los Estados, veríamos quiénes eran más partidarios de la Federación”. (Aplausos).

Va a la tribuna Terrones Benítez —más agrarista que abogado— y se pronuncia en favor del proyecto del Primer Jefe. De la Barrera, defiende el dictamen de la comisión y tiene frases como esta:

“...todos sabemos que las colonias penales no se van a establecer en la Ciudad de México ni en Aguascalientes; se van a establecer precisamente en las Islas Tres Marías, como lo ha dicho el señor licenciado Macías. Y ¿qué clima hay allí, señores? (Ahora que las conozco, puedo contestar a de la Barrera: excelente clima) ¿No es preferible darle un balazo a un delincuente, que mandarlo allí? (Risas, voces: ino! ino!) Pues yo así lo creo.”

Marcelino Dávalos interrumpe a De la Barrera con esta verdad: “No sabe usted geografía: las Islas Marías tienen un clima magnífico.”

De nuevo está don Nati en la tribuna. Para ganar adeptos en la asamblea, comienza por hacer un elogio del compañero Medina Hilario. Dice el diputado Macías: “Antes que nada, permitidme dirigir una calurosa felicitación a mi compatriota el señor Medina, que se ha revelado como un gran jurista y como un verdadero hombre de ciencia. Me siento orgulloso de tener un paisano tan inteligente como hoy se ha revelado.” (Aplausos)

Cansada la asamblea y teniendo como última impresión el discurso conciliador de don José Natividad, se desecha el proyecto de Artículo 18 de la comisión por 70 votos contra 69. ¿Contaríamos bien?

### *Hacia el Artículo 123*

140 diputados, la tarde del 26 de diciembre. Todavía sesiones de colegio electoral. Entre los que se aprueban, hay un dictamen que favorece la elección del ingeniero y coronel Adalberto Tejeda, por el 3er. distrito electoral de Veracruz. Su suplente, que sí vendrá al congreso, es el compañero Enrique Meza.

La segunda comisión de reformas presenta, con éxito, su primer dictamen. Se trata del que corresponde al Artículo 39: “La soberanía nacional reside esencial... etc.” Nadie lo discute. Se reserva para ser votado con otros que no se objetan. El segundo artículo presentado por la comisión, tiene igual suerte que el primero. Se trata del 40 constitucional. En cambio, el dictamen sobre el Artículo 41 es devuelto a la comisión, porque no se había impreso ni puesto en conocimiento de los diputados con la anticipación debida.

El 42, que señala las partes integrantes de la Federación, no es objetado. En tal virtud, la asamblea vota su validez, juntamente con los artículos 39 y 40.

Después se da lectura al dictamen sobre el Artículo 5º, suscrito por la primera comisión. Es el que se refiere al trabajo, y uno de los que el congreso estudia con mayor

interés. Prueba de la importancia que a este asunto dan los diputados, es el hecho de que inmediatamente se inscriben catorce oradores para discutirlo.

El primero en encontrar defectuoso el proyecto de la comisión es el licenciado Lizardi. Cree que la libertad que en él se establece ya está garantizada en el Artículo 4°. Estudia en seguida todos los párrafos del artículo, haciendo resaltar lo que tiene de malo y de bueno, a su entender; así como la colocación que debería darse a las ideas que contiene.

En pro del dictamen habla el compañero Cayetano Andrade, quien pronuncia un buen discurso en favor de las mujeres que trabajan, cerrándolo con estas frases: “Los elementales principios para la lucha constitucional, que traen como corolario las libertades públicas, fueron defendidos por las clases obreras; los trabajadores de los campos, ese fue el elemento que produjo este gran triunfo y por lo mismo, nosotros debemos interpretar esas necesidades y darles justo coronamiento”.

El diputado Martí pretende atacar el dictamen tomándolo a chungu; pero Giffard dice que “se trata de un congreso con la debida seriedad” y el presidente se ve obligado a llamar la atención del compañero cubano-mexicano con estas frases: “Suplico al señor Martí que sea un poco más serio”. Y termina Rubén con lo que ya nos imaginábamos: que se apruebe el artículo como lo presentó el C. Primer Jefe.

Hay después un incidente entre Jara y Martí. Al comenzar su discurso el general, dice que defenderá el dictamen especialmente en lo que toca al trabajo de los obreros. Y continúa: “Espero, el chaparrón que nos largue su paternidad el señor Macías”. Interrumpiendo a Jara, Martí dice: “suplico que le apliquen al señor la regla que me aplicaron a mí” y Jara le replica: “a usted es a quien debían aplicarle el 33.” (Aplausos).

Al abordar el fondo del asunto, el general Jara pronuncia uno de sus mejores discursos:

“Pues bien, los jurisconsultos, los tratadistas, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente encuentran hasta ridícula esta proposición: ¿cómo va a consignarse en una constitución la jornada máxima de trabajo?, ¿cómo se va a señalar allí que el individuo no debe trabajar más de ocho horas al día? Eso, según ellos, es imposible; eso, según ellos, pertenece a la reglamentación de las leyes; pero, precisamente, señores, esa tendencia, esa teoría, ¿qué es lo que ha hecho? Que nuestra constitución tan libérrima, tan amplia, tan buena, haya resultado, como la llaman los señores científicos, ‘un traje de luces para el pueblo mexicano’, porque faltó esa reglamentación, porque jamás se hizo. Se dejaron consignados los principios generales, y allí concluyó todo. Después, ¿quién se encarga de reglamentar? Todos los gobiernos tienden a consolidarse y a mantener un estado de cosas y dejan a los innovadores que vengán a hacer tal o cual reforma. De allí ha venido que, no obstante la libertad que aparentemente se garantiza en nuestra Carta Magna, haya sido tan restringida; de allí ha venido que los hermosos capítulos que contiene la referida Carta Magna, queden nada más como reliquias históricas allí en ese libro. La jornada máxima de ocho horas, no es sencillamente un aditamento para significar que es bueno que solo se trabaje ese número de horas, para garantizar la libertad de los individuos, es precisamente para garantizar su vida, es para garantizar sus energías, porque hasta ahora los obreros

mexicanos no han sido más que carne de explotación. Dejémosles en libertad para que trabajen así ampliamente, dejémosles en libertad para trabajar en la forma que lo conciben; los impugnadores de esta proposición quieren, sencillamente, dejarlo a merced de los explotadores, a merced de aquellos que quieren sacrificarlo en los talleres, en las fábricas, en las minas, durante doce, catorce o dieciséis horas diarias, sin dejarle tiempo para descansar, sin dejarle tiempo ni para atender a las más imperiosas necesidades de su familia. De allí resulta que día en día nuestra raza, en lugar de mejorarse, en lugar de vigorizarse, tiende a la decadencia. Señores, si ustedes han presenciado alguna vez la salida de los hombres que trabajan en las fábricas, si ustedes han contemplado alguna vez cómo sale aquella gleba, macilenta, triste, pálida, débil, agotada por el trabajo, entonces yo estoy seguro que no habrá ni un voto en contra de la jornada máxima que proponemos”. (Aplausos).

El discurso de Jara produce honda impresión. Ha hablado con conocimiento de causa y como un buen revolucionario. Finaliza con una exhortación: “y al emitir vosotros, señores diputados, vuestro voto, acordaos de aquellos seres infelices, de aquellos desgraciados que, claudicantes, miserables, arrastran su miseria por el suelo y que tienen sus ojos fijos en vosotros para su salvación”. (Aplausos).

El diputado por Yucatán, Héctor Victoria, habla en contra del dictamen, porque lo considere poco, para las aspiraciones del proletariado, aun cuando lo apoya en varios de sus aspectos. Otro obrero, Dionisio Zavala, habla en pro y sostiene que el dictamen debe ser votado por partes. Sus observaciones juiciosos le valen el aplauso de la asamblea.

Y ahora es el hombre de la pistola, el representante de los trabajadores de Rosita—Coahuila—, quien había votado en contra. Von Versen, entre otras cosas, dice: “...vengo a decir a los señores de la comisión que no teman a lo que decía el señor diputado Lizardi, que ese artículo se iba a parecer a un Santo Cristo con un par de pistolas; y desearía que los señores de la comisión no tuvieran ese miedo, porque si es preciso para garantizar las libertades del pueblo que ese Santo Cristo tenga polainas y 30-30 ibueno!” (Aplausos).

Habla en favor del dictamen Froylán C. Manjarrez, quien comienza así:

“Cuando la secretaría de este honorable congreso nos leyó la lista de diputados inscritos en pro y en contra, un sentimiento de animadversión hacia la misma asamblea comenzaba a incubarse en mi espíritu; creí que aquí muy pocos éramos los amigos de los obreros; pero afortunadamente todos aquellos que han venido a impugnar el dictamen, no han hecho sino aceptar la tesis del mejoramiento de las clases obreras, previas ciertas modificaciones, o mejor dicho, poniendo ciertas adiciones al dictamen”.

Y es ahora cuando Manjarrez va a poner el dedo en la llaga. A su iniciativa corresponde la gloria de lanzar por primera vez, la idea de hacer un título de la Constitución, del capítulo relativo al Trabajo. He aquí la forma en que llegó a cristalizar este pensamiento en el discurso del representante poblano-sonorense:

“No, señores, a mí no me importa que esta Constitución esté o no dentro de los moldes que previenen juriconsultos, a mí no me importa nada de eso, a mí lo que me importa es que se den las garantías suficientes a los trabajadores, a mí lo que me importa es que atendamos debidamente al clamor de esos hombres, que se levantaron en

la lucha armada y que son los que más merecen que nosotros busquemos su bienestar y no nos espantemos porque, debido a errores de forma, aparezca la Constitución un poco mala en la forma; no nos asustemos de esas trivialidades, vamos al fondo de la cuestión; introduzcamos todas las reformas que sean necesarias al trabajo; démosles los salarios que necesiten, atendamos en todas y cada una de sus partes lo que merecen los trabajadores y lo demás no lo tengamos en cuenta, pero repito, señores diputados, precisamente porque son muchos los puntos que tienen que tratarse en la cuestión obrera, no queremos que todo esté en el Artículo 5º; es imposible; esto lo tenemos que hacer más explícito en el texto de la Constitución y ya les digo a ustedes, SI ES PRECISO PEDIRLE A LA COMISIÓN QUE NOS PRESENTE UN PROYECTO EN QUE SE COMPRENDA TODO UN TÍTULO, TODA UNA PARTE DE LA CONSTITUCIÓN, YO ESTARÉ CON USTEDES PORQUE CON ELLO HABREMOS CUMPLIDO NUESTRA MISIÓN DE REVOLUCIONARIOS”. (Aplausos). Y que no vengan a decirnos que Manjarrez era de las derechas. Desde un principio estuvo con nosotros: ¡las mayorías izquierdistas!

Tiene la palabra en contra, Pastrana Jaimes; y aboga por una adición que ha presentado, en compañía de Porfirio del Castillo. Se refiere al salario del trabajador. Expresa: “El salario de los trabajadores en ningún caso será menor de la cantidad indispensable para la subsistencia y mejoramiento de él y de su familia...”

Así íbamos hacia el Artículo 123, o sea el título sexto de la Constitución.

### *Seguimos en el 5º*

Este 27 de diciembre, la asistencia al congreso es numerosa. A las 4:00 de la tarde, hay 163 ciudadanos diputados.

Entra primero una iniciativa del regiomontano Ramírez Villarreal, quien, como representante de Colima, propone que a tan diminuto Estado, se le agreguen varios municipios de Jalisco y el michoacano de Coalcomán. La iniciativa es recibida con hostilidad y un diputado de Jalisco pide que a ese Estado se agregue el de Colima; y uno de Michoacán solicita que se reparta Colima, entre los dos Estados que lo limitan.

Se da primera lectura a los dictámenes sobre los artículos 18, 16, 42, 47, 46 y 43. Se mandan imprimir para que sean discutidos en su oportunidad.

Sigue la discusión del Artículo 5º. Habla Márquez Josafat y tiene un bello párrafo en su discurso:

“No creo que haya en ningún pueblo nada más hermoso, que quien rija los destinos del país pueda declarar a la faz de todo el mundo: en mi patria, todos trabajan; todos los trabajadores están debidamente protegidos.” (Aplausos).

Porfirio del Castillo se expresa así: “Antes que todo y por los errores que pudiera cometer en la tribuna, permitidme que os pida una disculpa y principalmente a nuestro maestro de ceremonias. Vengo a impugnar el dictamen en dos conceptos; no porque yo lo encuentre detestable, como el señor Martí; no porque lo encuentre como él, sin pies ni cabeza. Sí tiene pies, arraigados en la justicia y tiene cabeza en una noble aspiración de justicia para el proletariado...”

Es brillante el discurso del compañero Del Castillo y a veces alcanza aplausos de la asamblea por su sinceridad. Pide justicia para el indio, ya que a esa raza pertenece, y para los trabajadores en general. Sus frases levantadas, llenas de aliento y dichas con robusta voz, provocan simpatía y se le escucha con gusto. He aquí cómo termina su discurso:

“Yo os pido que en este caso, no haya más digresiones ni distancias, que ni la columna histórica de la derecha, ni la de la izquierda, esta vez puedan alejarse; se trata de un acto de justicia; yo quisiera que, confundidos en un sentimiento generoso y justo, fuésemos todos una sola voluntad, una sola fuerza, para clamar justicia por el indio y que así como nos preocupamos porque su recinto sea sagrado y que en el penetre la luz de la civilización, la libertad y el respeto a sus garantías, hagamos, señores diputados, que penetre también con estos hermosos ideales algo más positivo, algo más práctico; que penetre un pedazo de pan que pueda el trabajador agradecido compartir con sus hijos, bendiciendo la memoria de los constituyentes de Querétaro.” (Aplausos).

En pro y en contra, habla después Fernández Martínez Luis, quien pregona que “haciendo de la Constitución que estamos elaborando, una bandera roja” se calmarán muchas miserias y se hará justicia a los desvalidos.

Ahora está en la tribuna un líder obrero: el suplente de Cándido Aguilar, Carlos L. Gracidas. Dice:

“La fatalidad para mí, la fortuna para ustedes, ha estado en que haga uso de la palabra y ustedes decidirán si al abordar esta tribuna es una fatalidad para ustedes o el uso de un derecho que me concedió el pueblo de Veracruz”. Después hace historia de las luchas del proletariado a partir de la Casa del Obrero Mundial y de las dificultades que tuvieron los tipógrafos en *El Pueblo* de Veracruz, cuando lo dirigía Palavicini. El discurso de Gracidas termina entre los aplausos de la asamblea. Son las siete y media de la noche. Se levanta la sesión.

28 de diciembre. A las cuatro en punto de la tarde, hay en el salón 154 diputados. Continúa la discusión del Artículo 5°. Cravioto va a la tribuna, comenzando de esta manera:

“En mis viejas andanzas por la tauromaquia, que perdí allá entre la bruma de la lejana juventud (¡qué barbaridad! ¿cuántos tendrá ahora?) conservo este precepto relativo a las corridas de toros, axiomático como una ley, inflexible como una tumba: ‘No hay quinto malo’; pero desgraciadamente. Y se va en contra del dictamen, durante su discurso, Cravioto lanza algunas maldiciones, como esta: ‘Maldito sea ante la historia y ante el pueblo, todo diputado que viniere aquí a no inspirarse principalmente en los intereses de la revolución, de la patria y de la raza!’ (Aplausos). Cravioto sigue diciendo un bello discurso y, de paso, se declara anarquista de corazón. Hace muchas aclaraciones, rectificaciones, etc. Termina con aplausos: “Ya ve el señor Victoria, ya veis mis distinguidos compañeros que en estas cuestiones altas, nosotros estamos con ellos, como están con nosotros a pesar de la famosa votación del Artículo 3° (¡tanto dolió a los renovadores!) que yo declaro en definitiva y para siempre que no fue hecho en favor de la clerigalla, sino en favor de la libertad formidable, sobre el egoísmo de los fuertes, siempre santa por la revolución, siempre pura por el ideal, sostén de paz, germen de amor, madre del arte!”.

Rivera Cabrera pasa a rebatir a Cravioto, haciendo la siguiente declaración: “Yo creo que los renovadores de la XXVI Legislatura, no son los mismos renovadores de ahora; aquéllos sí eran libertarios, si buscaban el bienestar de la sociedad mexicana; aquéllos sí expusieron sus vidas en beneficio de la nación; los de ahora están muy distantes de eso, han cambiado, son distintos, son otros seres; tal parece que están revestidos de otra investidura. ¿En qué consiste la rene-gación de que nos hablaba el señor Cravioto?”

Monzón defiende el dictamen de la comisión de que forma parte. En su peroración pide que los discursos sean menos elocuentes, menos brillantes; pero más lógicos y mejor intencionados. Se pronuncia por el radicalismo y de pasada dice, hablando de Cumpas, pequeña población liberal de Sonora: “La mayor parte de los habitantes de aquel lugar no están bautizados; mis hijos tampoco lo están, el señor Bojórquez sabe cómo se llaman mis hijos” (Yo no sabía nada) y al preguntársele los nombres, Monzón contestó: Uno, Dos, Tres, Cuatro... y después me contó que la sexta, como había resultado mujer, se llamaba Sextina. El camarada Monzón explica a la cámara los procesos realizados en los últimos meses en Sonora, en materia social y señala las prestaciones a que los obreros tienen derecho allí, conforme a la Ley del Trabajo promulgada por el general Plutarco Elías Calles. Refiere el estado en que se encuentran en Sonora la educación, los cultos, los salarios, la jornada máxima obligatoria, los trabajos nocturnos y el descanso hebdomadario, la supresión de tabernas y casas de juego; y termina con esta admonición:

“Señores diputados, no olvidemos que el gremio obrero es el nervio principal de las instituciones humanas; no olvidemos que los obreros son los que en tiempos de paz, con sus esfuerzos asiduos, isubvienen a nuestras necesidades; y en tiempos de guerra, derramando su sangre en los campos de batalla, nos dan la libertad y los derechos que necesitamos; no olvidemos que el obrero, con el sudor de su frente y las lágrimas de la madre, de la esposa y la hija, amasa la fortuna de ese pulpo insaciable que se llama el capitalista; no olvidemos que los obreros, con Hidalgo, tomaron Guanajuato, Morelia y Toluca y derrotaron a los tiranos en el monte de las Cruces; con González Ortega derrotaron a la reacción en los campos de Calpulalpan y Silero y con Álvaro Obregón escarmentaron a los traidores en Naco, en Nogales, en Santa María, en Santa Rosa, en Aca-pone-ta, en Orendain, en Guadalajara, en Celaya y en León. El “Pípila” que consumió esa acción heroica de incendiar un portón, fue un obrero, no fue un capitalista; Jesús García, que el 7 de noviembre de 1907, siendo yo director de la escuela de varones de Nacozari, fue voluntariamente a la muerte, por salvarnos de ella a más de cuatro mil de sus semejantes; fue un obrero, no fue un capitalista ni un fraile. Pues bien, el obrero, en su mayor parte, está todavía sumergido en la esclavitud; nuestro deber es redimirlo y creo que la principal misión del Congreso Constituyente de 1917, será esa. Para terminar, señores diputados, os suplico tengáis la bondad de dar vuestro voto al Artículo 5º en la forma en que lo hemos formulado o votéis en contra, pero con la condición de que lo tornéis más radical y yo estaré con vosotros”.

Habla González Galindo, ni en pro ni en contra; y luego va a la tribuna el batallador don Nati, tan fuerte en derecho e historia como largo y pastoso el hablar.



Hace una relación de los trabajos emprendidos en Veracruz por él y el licenciado Luis Manuel Rojas, para preparar la Legislación del Trabajo y arranca aplausos muy nutridos cuando anuncia: “Esta ley reconoce como derecho social económico, la huelga”. Es un discurso de resistencia este que pronuncia, ahora, el licenciado Macías y que a ratos tiene apariencia de radicalismo.

Un diputado de la izquierda (no de las derechas, señores Macías y Rojas) va impetuosamente a la tribuna y principia por decir:

“El licenciado Macías y el señor Cravioto han hecho la sugestión, cuando subieron a esta tribuna, que son tan radicales, que han sido tan radicales, como los que hemos sido designados en esta asamblea con la denominación de jacobinos, y este es un punto de verdadera importancia; quiero hacerlo constar en esta asamblea y muy especialmente a mis compañeros de diputación, que han compartido conmigo este honor. No es cierto que hayan sido radicales, aunque tal vez en este momento si lo sean; este hecho, quiero hacerlo constar, en la aplicación del verbo, es enteramente incierto. El Artículo 3º demostrará, como una comprobación irrefutable, que no han sido radicales...”

En este estado el deberte, pasa a la tribuna el presidente de la primera comisión de reformas, general Múgica, quien dice:

“Voy a empezar, señores diputados, por entonar un hossana al radicalismo, por pedir que se escriba la fecha de hoy como memorable en los anales del Congreso, porque del atrevimiento, del valor civil de los radicales, de los llamados jacobinos, ha venido esa declaración solemne y gloriosa de que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista es tan radical y es tan jacobino como nosotros, que pensamos y sentimos las libertades públicas y el bien general del país. El señor licenciado Macías nos acaba de decir elocuentemente, con ese proyecto de ley que someramente nos ha presentado aquí, que el Primer Jefe desea, tanto como los radicales de esta cámara, que se den al trabajador todas las garantías que necesita, que se dé al país todo lo que pide, que se dé a la gleba todo lo que le hace falta; y que lo que han pedido los radicales no ha sido nunca un despropósito, sino que cada una de sus peticiones ha estado inspirada en el bien general y en el sentir de la nación. Y sin embargo de esto, señores, el 5º no es malo todavía, aún no puede volver al corral; el Artículo 5º puede resistir otras varas, aunque no sean las del reglamento. En el Artículo 5º se han puesto algunas adiciones que no han sido combatidas por los oradores del contra, que no han sido tocadas fundamentalmente y que, por lo mismo, la comisión tiene el deber de considerar aún como buenas para subsistir donde han sido puestas, aunque la comisión cree que no son todas las adiciones que pudieron haberse agregado al mismo Artículo 5º pues partiendo ya del criterio sentado por el señor licenciado Cravioto y admitido por el señor licenciado Macías, la comisión pudo haber puesto en el artículo, a fuerza, como hubiesen cabido. Vedas las reformas que demanda la necesidad obrera en la República Mexicana”... Y más adelante añade: “La comisión creyó de su deber, repito, reservar algunas adiciones para ponerlas en otro lugar de la Constitución, donde fuese propio, a hacer como se ha insinuado, un capítulo especial para ponerlas allí todas completas, a fin de satisfacer esa necesidad que los diputados que han venido impugnando el proyecto desde hace tres días, señalaron una a una.”



Se refiere después a las objeciones presentadas por Lizardi, demostrando que no tienen mayor importancia. De otro impugnador dice: “El diputado Martí subió a esta tribuna a profanarla y a profanar su apellido, porque ni siquiera fue un hombre serio.” (Aplausos). Examina las objeciones de Von Versen, Fastrana Jaimes, del Castillo y Gracidas. Sigue explicando la forma en que se formuló el dictamen, tomando en cuenta las iniciativas de varios diputados.

“De la iniciativa de los CC. diputados Jara, Aguilar y Góngora, tomó la comisión lo que creyó más conveniente, con el criterio de que en los derechos del hombre deben ponerse partes declarativas, o al menos, aquellas cosas que por necesidad social del tiempo vinieren a constituir ya una garantía de los derechos del hombre, aunque hubiesen nacido al impulso de las relaciones sociales, como ha sucedido en las relaciones de los trabajadores con los capitalistas”. Más adelante el general Múgica explica otro punto del dictamen: “La comisión ha considerado, señores, que la jornada máxima debe establecerse en el proyecto que se presentó a vuestra consideración, porque la jornada máxima de trabajo debe ser una garantía para el trabajador, y debemos ponerla aquí como cortapisa, con objeto de evitar no solamente la especulación inmoderada que se ha hecho de los trabajadores, no solo el abuso que se ha cometido con esos hombres vigorosos de vuestra raza, para sacarles hasta la última gota de sudor, como decía el C. diputado Jara, por un salario mínimo, no, señores, sino porque es preciso poner a los trabajadores también una cortapisa a la ambición que pudiera producirles el mayor ofrecimiento de dinero, el ofrecimiento de más salario, si siguiesen trabajando todas las horas del día. Y esto, ¿por qué señores? Porque la naturaleza humana tiene un límite; la ciencia fisiológica ha definido perfectamente bien el desgaste del hombre en el esfuerzo que pone para el trabajo y las horas que necesita para recuperar ese vigor perdido”. Luego, el diputado Múgica asienta: “El descanso hebdomadario es otra de las reformas que trajo la comisión a este Artículo 5º”.

El discurso de Múgica interesa vivamente a la asamblea y se le escucha con gran atención. Ha deshecho los argumentos del contra; y razonando con lógica, defiende brillantemente las adiciones que la comisión ha puesto al proyecto primitivo de Artículo 5º. Dice después:

“Esta revolución debió haberse hecho para algo grande, para algo importante, y ese algo importante tiene una parte muy principal, quizá una parte máxima en el asunto en que se trata de garantizar a los trabajadores y de poner coto a la ambición desmedida del capitalismo, el capitalista que ha venido a México y que ha hecho su capital por medio de nuestros braceros, no ha sido más que un especulador que se ha aprovechado del esfuerzo humano; no ha sido más que un avariento insaciable; si ha traído su caudal a México ha sido para lucrar desmedidamente, porque de la misma manera que el capitalismo, ha habido el militarismo, porque en México no había ejército, señores: en México solo hubo militarismo, porque solo había habido la fuerza bruta en ese elemento, que debe ser el guardián de nuestras leyes; y lo mismo que digo de estos factores enemigos del pueblo mexicano, digo del clero, porque en México no ha habido religión cristiana, ni ministros rectos de esa religión, sino ha habido clericalismo, que ha tenido la pretensión de tener más privilegios todavía que el capitalismo y el militarismo y porque ha tenido el privilegio de gobernar absolutamente las conciencias.”

Para terminar su gran discurso, el general Múgica, dice: “La comisión declara que donde quiera que se resuelva el problema del trabajo bien definido, con claridad meridiana, allí la comisión se adherirá con toda la fuerza de sus convicciones y suplicará a la honorable asamblea que se una en masa para dar al pueblo obrero la única verdadera solución del problema, porque es su porvenir.” (Aplausos).

Habla en contra el diputado Ugarte, haciendo notar que en general toda la asamblea está preocupada por expedir una legislación que favorezca a los trabajadores. En seguida, Manjarrez presenta por escrito la iniciativa que lanzara de viva voz durante los primeros debates del Artículo 5º; que se haga un título de la Constitución, bajo el rubro de “Del Trabajo”; y propone, además, que se nombre una comisión especial para que recopile las iniciativas, datos oficiales, etc., a fin de que esta formule los artículos que ha de comprender el referido “título”.

Se aprueba la moción de Manjarrez y la comisión retira su dictamen para presentarlo después, con todas las sugerencias sobre del trabajo, que formulen los diputados.

Así quedó perfectamente preparado el ambiente para que surgiera, en el momento oportuno, una de las columnas básicas de la Constitución de 1917, el ya famoso Artículo 123, que trata “Del Trabajo y de la Previsión Social”.

### *Otros artículos*

Sesión del 29 de diciembre. A las 3:55 de la tarde hay 132 CC. diputados.

La segunda comisión de reformas lee sus dictámenes sobre los artículos 41, 46 y 47 que se reservan para su votación. Después los que se refieren a los artículos 50, 51 y 53. La primera comisión presenta su dictamen sobre el Artículo 19, que se reserva para ser vetado, ya que nadie pide la palabra para discutirlo.

Otra vez de tumo la segunda comisión, presenta su dictamen sobre el Artículo 52, que viene aumentado con un voto particular de dos de sus miembros: Jara y Medina. Se reserva para ser discutido.

Los artículos 46, 47, 50, 51, 53 y 19 son votados simultáneamente y se aprueban por unanimidad.

Pónese a discusión el Artículo 52, interviniendo Rodríguez Grajales, López Lira, Múgica, Jara, Machorro Narváez (en nombre de la comisión dictaminadora), Espinosa Luis, Martínez de Escobar, etcétera. El pro defiende la tesis de la comisión: que haya un diputado por cada cien mil habitantes; el contra, que por cada sesenta mil habitantes haya un representante popular.

Después del largo debate, la segunda comisión de reformas es derrotada en forma aplastante: solo votaron por el dictamen Garza González y Machorro Narváez. Es decir, ni siquiera tuvo el dictamen, el apoyo de los tres diputados que lo suscribieron.

Calderón da cuenta de la comisión que encabezó para felicitar al C. Primer Jefe por su onomástico, y se le aplaude. El presidente le da las gracias y lo felicita porque desempeño con tino tan grato encargo.

Son las 7:50 p.m. Se levanta la sesión.

Con la llegada del año nuevo hay una breve suspensión de los trabajos parlamentarios. El sábado 30 no hay sesiones, ni tampoco el lunes 1º de enero de 1917.

Apenas hay *quorum* al abrirse la sesión el 2 de enero. Se presentan los dictámenes sobre los artículos 20, 21, 54, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62 y 63; se señala el día 3 para la discusión de los 54, 57, 58, 59, 60, 61, 62 y 63; y el día 4 para que se discutan el 20, 21 y 55.

Se pone a discusión el Artículo 48 que establece que las islas de ambos mares “dependerán directamente del gobierno de la Federación”. Pide la palabra en contra el neoleonés Ramírez Villarreal, quien representa al pequeño Estado de Colima. Exponiendo datos y argumentos, pues iba bien documentado, el compañero Ramírez Villarreal pide que las islas sigan como están: perteneciendo a los Estados más cercanos, respetándose los derechos que esas entidades tienen sobre ellas. El licenciado Medina aclara, en nombre de la comisión, que la idea de Ramírez Villarreal encaja en el Artículo 42 y no en el 48. Después de varias aclaraciones, la segunda comisión de reformas pide permiso para retirar su dictamen. Concedido.

Con una breve discusión en la que interviene el diputado Adame Julián, se considera suficientemente discutido el Artículo 42 y se reserva para su votación.

Viene de nuevo el dictamen de la primera comisión sobre el Artículo 16 y ya está Pastrana Jaimes pidiendo la palabra en contra. En contra también, habla Marcelino Dávalos. A los dos rebate el licenciado Colunga. Es cosa de abogados y sin embargo interviene el doctor López Lira, Jesús. Colunga explica de nuevo y el debate se hace largo, con oradores como Espinosa Luis, casi abogado; Pastrana Jaimes, Dávalos, Colunga, Terrones, Silva Herrera, Mercado, Lizardi, Palavicini, etc., etc. Después de que se demuestra que el dictamen de la comisión presenta un Artículo 16 casi igual al del proyecto del Primer Jefe, por 68 votos en contra y 56 a favor, es rechazado el dictamen. La sesión pública se convierte en secreta a las 8 de la noche.

A partir de mañana habrá sesión matutina a las once horas; y la de la tarde comenzará a las 3:30.

A las 3:45 hay una asistencia de 134 ciudadanos diputados. Están a discusión los artículos 54, 57, 59, 60, 61 y 63. No hay quien pida la palabra. Se reservan para la votación. Pocos momentos después, son votados en conjunto con una adición al Artículo 42 y nominalmente se aprueban por 157 votos.

Otra vez viene al tapete de las discusiones el Artículo 18. Ugarte Gerzain se opone, airado, a que se discuta el nuevo dictamen, alegando que sería perder el tiempo, pues cree que el sentir de la asamblea está en contra del régimen penitenciario. El doctor Román contesta a nombre de la comisión, aludiendo de paso a la actitud de Palavicini en el seno de la asamblea. Román censura a Palavicini y califica de pernicioso su labor. Pero esta parte del debate se está poniendo de lo más interesante. Le dedicaré capítulo aparte.

*Triunfan las izquierdas*

Releyendo el *Diario de los Debates* del Constituyente, encuentra uno el empeño de los taquígrafos en llamar derechas —como don J. N. Macías— a los hombres de la izquierda. Estos hombres lo fueron, no solo por haber ocupado los asientos de la izquierda, sino especialmente porque sus ideas fueron avanzadas, radicales, o jacobinos, como les dijo Luis Manuel.

Se nota la influencia de la comisión del *Diario de los Debates*, y de la de Estilo, en esta flagrante contradicción. ¡Curioso sería que don José María Rodríguez, Amaya y Macías, se siguieran ostentando como izquierdistas, mientras que Jara, Monzón y Mújica figuraran a la derecha! Tengo noticias de que esta no es una de las menores aberraciones del *Diario de los Debates*. Hubo empeño decidido y terco, de parte de los ex-renovadores, por corregir o mutilar algunas secciones de ese diario, a fin de hacerlo aparecer en lo futuro menos acusador de los hombres que en Querétaro quisieron y no pudieron ser los mentores de los constituyentes; de aquellos hombres que siempre tuvieron la vista hacia atrás, al discutirse los postulados más radicales de la Constitución.

Esta pelea del Artículo 18 que perdieron estrepitosamente Palavicini y compañía, puso de relieve —como en el caso del Artículo 3º— que a los radicales no importaban amenazas ni podían ser convencidos con sofismas. El resultado de la votación, de 155 contra 37, demostró de nuevo, que más del 75 por ciento del Congreso era jacobino o rojo. Cada vez más estrechados en su pequeño círculo, los diputados que capitaneaba don Nati, ya no podían confiar en su elocuencia. Se dedicaron a otro género de maquinaciones. Por una parte, *El Universal*, dirigido dictatorialmente por Palavicini, les anotaba puras victorias; y por otra, hacían labor con los taquígrafos del Congreso para que anotaran como “aplausos de las derechas”, aquellas manifestaciones estruendosas que surgían precisamente de las izquierdas.

En seguida refiero la forma en que se llevó adelante la discusión del Artículo 18 que terminó con un triunfo tan rotundo de las mayorías izquierdistas.

Después de que el doctor Román hablo en defensa del dictamen, tocaba su turno a un diputado del contra, pero Palavicini no quiso hacer uso de la palabra en seguida, diciendo que se reservaba para cuando hubiese tiempo suficiente para ser escuchado. En esa virtud, el diputado Calderón pasó a la tribuna a fin de sostener los puntos de vista de la primera comisión de reformas. He aquí algunos de los párrafos más importantes del discurso del compañero Esteban B:

Nosotros, los que merecimos el dictado de centralistas cuando se discutió el artículo 1º, somos los que estamos resueltamente opuestos a que la Federación tenga control en la administración de los Estados... “Se ha dicho señores, que los Estados no tienen recursos para mejorar su sistema penitenciario o su sistema penal, pero ellos tienen la libertad y el derecho de establecerlo. Por lo que toca a los señores que están encariñados con esta tutela federal, pueden saber desde ahora, que nosotros, los neófitos del parlamentarismo, les preparamos todavía algunas sorpresas en el ramo de hacienda. Ya veremos”. (Aplausos).

Por fin, pasa a la tribuna el diputado Palavicini, quien con rodeos y sutilezas pretende desviar la atención de la asamblea y después se bate en retirada.

El diputado Truchuelo pronuncia uno de sus largos discursos, haciendo aclaraciones y rectificaciones y aunque es interrumpido varias veces en el uso de la palabra, él sigue adelante hasta terminar (en defensa del dictamen) un discurso en que ni los miembros de la primera comisión le escuchan. En seguida pasa a la tribuna el general Múgica quien, entre otras cosas, dice:

“Me afectan las aseveraciones contundentes de responsabilidad que el señor Palavicini, de una manera maquiavélica, como acostumbra siempre hacerlo, ha lanzado sobre la comisión: Por eso voy a contestar con toda energía. Para esto vengo a pedir a la Cámara, de una vez por todas, de una manera solemne y formal, ratifique la confianza que ha depositado en la comisión o dé un voto de censura para esta comisión... (Aplausos). Después de haber tratado de cumplir con sus principales deberes, después de haber tratado de calmar el radicalismo de los principios revolucionarios y en algunas ocasiones los mismos principios, vaya tranquila allí, al seno de la asamblea a impugnar desde hoy los dictámenes que se nos presenten aquí por una comisión complaciente, que pasara cabalgando por sobre los artículos del Primer Jefe, para que en obvio de tiempo y de las dificultades que tenemos tanto en el interior como en el exterior, hiciera un pan como unas hostias. (Aplausos). El señor Palavicini ha dicho que la comisión se ha propuesto entorpecer de una manera definitiva y sistemática, el que se concluya con la Constitución en el periodo de dos meses que se ha señalado en la convocatoria, y que, por otra parte, es un periodo angustioso por la tirantez de nuestras relaciones internacionales y por la precaria condición en que nos encontramos con respecto a nuestra situación interior. La comisión manifiesta que en patriotismo, puede desde luego sufrir el examen que se le quiera hacer por esta asamblea, por personas caracterizadas que no tengan mácula en sus principios, como lo tienen sus impugnadores en patriotismo, porque yo puedo decir que la comisión tiene más honrosos antecedentes revolucionarios y más bien sentado su prestigio de patriota que el señor Palavicini. (Aplausos). La verdadera labor malvada, la verdadera labor de obstrucción a que se refiere el señor Palavicini, está en ellos. En un principio se quiso dividir a esta asamblea en dos partidos antagónicos en sus ideales, lo cual es falso, ruin y cobarde; después, se quiso hacer aparecer a esta comisión como traidora ante el sentir de esta asamblea, presentándola como arbitraria e incapaz de interpretar los intereses de las discusiones aquí suscitadas, cuando se trató del Artículo 3º porque en el Artículo 3º se trataba del verdadero radicalismo, del verdadero principio del radicalismo y porque con aquel Artículo 3º se buscaba que esta Cámara definiera dónde estaban los verdaderos liberales y los hombres retardatarios, por más que se llamen renovadores. (Aplausos). Últimamente, señores, cuando la comisión estaba perfectamente bien y cuando la asamblea también lo sabía, que esta enmienda, que las reformas, que todo lo que se ha hecho al proyecto de Constitución, ha sido visto serenamente por el C. Primer Jefe, por el verdadero autor de esas ideas que se nos han presentado en este proyecto, que han sido aceptadas por él y que no nos ha retirado su confianza por haber impugnado sus ideas contenidas en el referido proyecto; se trata ahora de nulificar a esta comisión tan solo porque ha

tenido un rasgo que no puede tener el señor Palavicini, rasgo de absoluta independencia y de rectitud de criterio, rasgo de verdadero patriotismo. (Aplausos). Se trata pues, señores, de un dilema: de saber si la comisión está cumpliendo, y en este caso yo ruego a la asamblea que de la manera más solemne le ratifique su confianza y que también manifieste su inconformidad contra esos ataques que se vienen esgrimiendo y que solo tienden a obstruir la labor de patriotismo que se trata de llevar a cabo por esta asamblea. (La asamblea ratifica ostensiblemente su confianza a la comisión)”.

Pasa a la tribuna el diputado Ugarte, quien se defiende débilmente de la catilinaria lanzada por el general Múgica y solo consigue que su peroración sea interrumpida con siseos. El presidente del Congreso insiste en que el asunto pase a votación, sosteniendo su trámite, y después de una aclaración del prosecretario Bojórquez, la asamblea resuelve que se continúe el debate sobre el Artículo 18.

Antes de iniciarse la discusión en debida forma, el diputado Espinosa, aclara, para que conste en el *Diario de los Debates*, lo siguiente:

“Para recoger las palabras del C. diputado Ugarte y suplicar que se haga constar en el *Diario de los Debates* este hecho: que ya estamos cansados verdaderamente de que se nos venga aquí a pretender asustar, a que se nos traiga a cada instante el nombre respetable y venerable del C. Primer Jefe.”

El primero en hablar en defensa del dictamen es el presidente de la comisión, General Múgica, quien solo hace algunas aclaraciones respecto a los fundamentos que tuvo la primera comisión de reformas, para presentarlo en la forma propuesta. Tiene la palabra en contra el diputado Epígenio Martínez, quien propiamente habla en favor del dictamen. En seguida Hilario Medina pide que se defina al margen de esta discusión, si la Cámara está por el federalismo o por el centralismo, que es el punto principal a debate. Don José María Rodríguez no habla ni en pro ni en contra del dictamen, sino que encuentra una fórmula conciliatoria:

“Yo creo que lo único que hay que hacer, es conceder a los Estados el derecho de tener sus colonias penales para castigar a sus reos y la obligación de mandarlos a las colonias penales de la Federación, cuando carezcan de estos establecimientos. He dicho”. (Aplausos).

Pasa en seguida a la tribuna el diputado Colunga, quien en nombre de la comisión pronuncia uno de sus mejores discursos en el Constituyente. He aquí algunos párrafos de la brillante pieza oratoria de Colunga:

“Cuando veo que los liberales clásicos hacen consistir el clasicismo en volver sus miradas hacia el pasado, yo tengo que volver mis miradas hacia el porvenir, hacia esa clase de hombres que se llaman ignorantes y rudos y hacia esa otra legión de profesionales de pueblo que no han tenido oportunidad para dirigir su propio criterio en los manantiales de una erudición exterior. Por eso me dirijo a vosotros, soldados de la revolución, y os digo. La patria está en peligro, vosotros que la habéis salvado de la dictadura del sable en tiempo de Huerta; de la dictadura de la reacción en los gloriosos campos del Bajío; vosotros que la habéis salvado de la dictadura del clero, votando el Artículo 3º, acudid a salvarla una vez más, no consintáis que se injerte en la democracia mexicana un retoño de la autocracia rusa (aplausos ruidosos) y no permitáis que

caiga semejante vergüenza sobre nuestra patria, porque si se aceptara ese sistema penal, mañana tendríamos en las Islas Marías, en Quintana Roo, un siniestro reflejo de las deportaciones de la Siberia. A vosotros, los de esa clase a que yo pertenezco, manifiesto que no dejaremos tal vez una estela radiante en este congreso, porque no somos sino oscuros provincialistas de pueblo, venidos aquí obedeciendo el mandato imperioso del deber; a vosotros, humildes compañeros míos, a vosotros os digo Santa Anna ha vuelto a presentarse y ya los centralistas capitaneados por don Lucas Alamán se preparan a recibirlo; enarbolar, hermanos, la bandera gloriosa de Ayutla (Aplausos estruendosos)”.

Siguen después algunas aclaraciones de varios diputados y se provocan varios escándalos. La asamblea no toma en cuenta ni las ideas del diputado Ugarte ni la proposición del doctor Rodríguez. Todos están porque en seguida se vote el dictamen. Se inicia luego la votación nominal y el doctor Rodríguez desea salvar su voto porque no se admite su proposición conciliatoria. Cuando se le dice que conforme al reglamento tiene que votar en algún sentido, lo hace por la negativa. Es digno de mencionarse el hecho de que el presidente de la Cámara, Luis Manuel Rojas, vota por la afirmativa, es decir, en favor del dictamen de la comisión. En medio de grandes aplausos, se da a conocer el resultado de esta memorable votación que perdieron los ex renovadores con sus 37 votos, contra los 155 de las mayorías radicales.

Así terminó la jornada, la gloriosa jornada del 3 de enero de 1917. Eran las 7:45 de la noche cuando se levantó la sesión, entre el júbilo de los izquierdistas que felicitaron y vitorearon estruendosamente a Múgica y Colunga, paladines de las ideas radicales en el Congreso.

### *La lucha parlamentaria*

Para estas fechas ya nos conocíamos bastante. Estábamos a mitad del plazo señalado para las sesiones y ya sabíamos quiénes se inclinaban a la izquierda y cuáles eran los derechistas.

Los oradores que iban a la tribuna sabían que a su derecha se encontrarían con los hombres del “apostolado”, grupo de venerables diputados, cuyo mérito mayor era el decirse amigos íntimos de don Venustiano. Ahí estaban las barbas blancas de don Leopoldo Sepúlveda, junto a la “piocha” y el espeso bigote del general Reynaldo Garza. Estaban don Nicéforo y Amaya, inseparables nuevoleonese, Castañeda y Castañeda —con su calva interminable— Pesqueira y Rodríguez José María; Cravioto y Dávalos, a pesar de sus relativas juventudes; Silva Herrera y Juan N. Frías; Palavicini y Gerzain... y unos cuantos acólitos más. Este grupo “distinguido” del Congreso, se había propuesto, con impulsos dignos de mejor suerte, apoyar y sostener a toda costa el proyecto de reformas del Primer Jefe, declarando enemigos de Carranza a cuantos osaran discutir ese proyecto. Afortunadamente perdieron todas sus batallas. La mayoría radical se impuso y gracias a sus esfuerzos tuvimos artículos 3º, 27, 115, 123 y 130.

¿Quiénes formábamos las izquierdas? Los constitucionalistas de abolengo. Los firmantes del Plan de Guadalupe, como Múgica; los periodistas de combate en la



época dura, como Von Versen; los militares, fogueados como Jara; los obreros salidos del taller, como Cano y Gracidas; y los maestros de escuelas con ideas modernas, como Monzón Luis G.

Hubo momentos en que los luchadores con ejecutoria más limpia, que habían formado en las derechas por determinados compromisos, votaron con nosotros los asuntos de mayor trascendencia. ¿Ejemplos? Cándido Aguilar, acompañándonos con su voto en el caso del Artículo 3º; y Luis Manuel Rojas, dándolo en la última votación del Artículo 18.

Al camarada Antonio Ancona Albertos pronto se le olvidó que había sido renovador y desde los primeros combates parlamentarios se alineó en las izquierdas. Era el suyo un voto de calidad, pues venía del maderismo y de un tipo atrayente, con sólida cultura y bastante erudición. Los hombres mejor definidos de la hora que vivíamos, por la pureza de sus miras y su revolucionarismo bien probado, estaban en nuestras filas: Amado Aguirre, Esteban B. Calderón, Heriberto Jara, Pastor Rouaix...

¡Cómo desearon manejar aquella Cámara los seguidores del licenciado Macías! Se estrellaron, afortunadamente ante nuestras infanterías. Siempre oímos con prevención las frases elegantes de Cravioto, los retruécanos de Palavicini y las oraciones melosas de Gerzain. Teníamos material de sobra, para oponer a la oratoria insinuante de don José Natividad; ahí estaban, esperando el momento de lanzarse: Espinosa Luis, Martínez de Escobar Rafael y Manjarrez Froylán C... [y sobre todo Múgica].

Nada pudieron ni la experiencia ni la preparación de los viejos, ante la juventud arrolladora y el impulso revolucionario de quienes fuimos al Constituyente, apenas con la edad reglamentaria. Lo grave de toda esta cuestión, es que muy contadas personas conocen a fondo lo que pasó en Querétaro. Todavía hay quienes creen que el licenciado Macías hizo la Constitución, cuando “Monseñor” tuvo que batirse en retirada y que sufrir una enfermedad —quizá por la bilis derramada—, en los instantes en que se debatían cuestiones de gran interés en el seno de la Cámara.

Ahora han pasado los años, por ahí andan personas que se atribuyen la paternidad del Artículo 27 y del 123 de la Carla Magna. La verdad es que al 123 llegamos por iniciativa de la diputación veracruzana, dentro de la cual había gente bien enterada de la cuestión social: Góngora, Gracidas, Jara, etc. Ya recordamos antes que fue el poblano Froylán C., quien propuso que se reunieran los artículos sobre el trabajo en un mismo Título de la Constitución. Si seguimos examinando a los más interesados en dar forma y resolver las cuestiones sociales, encontraremos que todos ellos pertenecieron a las mayorías del Constituyente. Estas mayorías “jacobinas” no tuvieron líder; pero si recordamos a quienes mejor expusieron su manera de pensar, de seguro que llegaremos a esta conclusión: el batallador general Múgica, fue el abanderado de las izquierdas de Querétaro.

Si escudriñamos con el afán de definir quiénes contribuyeron más para la redacción del Artículo 27, encontraremos que sus autores principales están dentro de las mismas mayorías. La simple lectura del proyecto de Constitución del señor Carranza, y su cotejo con la aprobada, demuestra la diferencia que hay entre las ideas allí expuestas



y las que triunfaron en Querétaro. El 27 es precisamente uno de los artículos que mejor prueban este aserto. Además de la comisión especial, surgida de las izquierdas, trabajaron empeñosamente en forjar el artículo relacionado con la cuestión agraria: el ingeniero Pastor Rouaix, quien se hallaba al frente de la Secretaría de Agricultura y Fomento y en cuya casa se celebraron las juntas; y los licenciados José Inocente Lugo y Andrés Molina Enríquez, colaboradores del señor Rouaix en su Ministerio. A las juntas celebradas en casa del secretario de Fomento asistí dos veces y me consta que fueron como treinta personas (en su mayoría diputados) las que intervinieron en la confección del 27.

Todas estas aclaraciones no habría que hacerlas ahora, si desde los días de la celebración del congreso se hubiese dicho la verdad. Pero, entonces, Palavicini se despachaba con la cuchara grande y transformaba en victorias, para su diario *El Universal*, todas las vapuleadas que a él y a sus amigos les proporcionábamos tarde a tarde.

Eso fue entonces. Ahora, ya todos los constituyentes, como nos vamos haciendo viejos y cada vez somos menos, tenemos igual cariño y simpatía para los que estuvieron muy a la izquierda o demasiado a la derecha. Nos une cada día más la responsabilidad común, Juntos hicimos una obra más o menos perfecta, que sirvió para unir a los revolucionarios de diferentes matices. Nuestra labor rindió los frutos apetecidos y se ha estimado en lo que justamente vale. Ya no es tiempo de pelearnos. Pero es bueno —eso sí— recordar la forma en que estuvimos divididos en Querétaro, para impedir que los más retrasados ayer, pretendan ser ahora los radicales o se escuden con nuestra obra, para decir que ellos hicieron lo que de avanzado tiene nuestra Constitución, en materia social.

### *Sesiones borrascosas*

Para empezar con ellas, se da lectura a una iniciativa en que los diputados queretanos José M. Tiuchuelo, Juan N. Frías y Ernesto Perusquía, proponen que se les adjudiquen fracciones territoriales de Guanajuato y México, a fin de aumentar la extensión de Querétaro. La iniciativa es recibida con muestras de desagrado y cuando se ordena que pase a una comisión, el diputado jalisciense Marcelino Dávalos protesta diciendo:

“Reclamo el trámite. Debe pasar al archivo por una razón máxima; si el Estado de Querétaro tiene una corta área, tiene él la culpa, toda la tiene invertida en iglesias; que las derrumbe para sembrar. (aplausos nutridos).”

Se arma el escándalo. Muchos piden la palabra y se oyen gritos e imprecaciones. El doctor López Lira protesta airado, como buen guanajuatense. Hablan Frías, Lizardi, Bojórquez, otra vez López Lira. Por fin se aprueba el trámite de la mesa y la proposición se envía a la segunda comisión de reformas.

Se lee el dictamen sobre el Artículo 23. Luego el del Artículo 24, que viene seguido de un voto particular del yucateco Recio Enrique. Conforme a este voto, deben prohibirse las confesiones y “el ejercicio del sacerdocio se limitará a los ciudadanos

mexicanos por nacimiento, los cuales deben ser casados civilmente, si son menores de cincuenta años de edad”.

Se da lectura a los artículos 25 y 26 que quedan en la misma forma, que tenían en la Constitución de 57; y luego se lee el dictamen sobre el Artículo 20, el cual sí contiene reformas trascendentales.

Martínez de Escobar va a la tribuna y cosecha aplausos cuando exhibe las maniobras de Palavicini, quien en las columnas de su periódico *El Universal* se ha dedicado a denigrar a los diputados de la izquierda. Le contesta Palavicini, haciendo esta pregunta a la asamblea:

“*El Universal* debe o puede dejar impunes esos insultos, esas injurias a su director?”  
(Voces: no, no, sí.)

Después de Palavicini, pasa a tomar la palabra uno de los hombres más serios y respetados del Congreso: el general González Torres, segundo vice-presidente de la directiva. Dice así el general:

“El señor Palavicini, como de costumbre, ha venido a esgrimir única y exclusivamente el sofisma. Es cierto que dispone de un periódico político, que en la primera plana, con grandes letras, tiene inscrito que es un diario de política; es cierto que en ese periódico él, más que nadie, como director, como dueño del periódico, puede defenderse de los ataques políticos y de las injurias; pero también es cierto que no tiene autorización para engañar al público, a la nación y al mundo entero; para tergiversar los conceptos y presentar a individuos serios, honrados y, sobre todo, guiados de muy buena voluntad y patriotismo, como imbéciles, estultos, inconscientes de su labor en el Congreso. Perfectamente bien que el señor Palavicini se defienda, como es natural, de los ataques que se le dirijan; pero excito su patriotismo para que las crónicas de las sesiones del Congreso, se presenten diciéndose la verdad pura y limpia; y en cualquier otro lugar del periódico defienda su personalidad política, de los ataques que personalmente se le dirijan; pero que nunca en las crónicas que he mencionado, se exhiban respetables personalidades de muchos señores diputados, poniéndoseles en ridículo. Es eso perjudicial para la nación.”

Sube Von Versen a la tribuna y habla, como siempre, con vehemencia. Ahora lo hace pidiendo cordura y patriotismo a sus colegas del parlamento; y, por fin, se pone a discusión el Artículo 20.

Habla en contra Machorro y Narváez. [Qué discurso tan largo! Se opone al jurado especial para los periodistas. A defender el dictamen sube Von Versen. Calderón habla en contra y Manjarrez en pro. Les siguen González Galindo y Espinosa. Habla en seguida el general Múgica, quien hace la siguiente declaración:

“Por otra parte la comisión insiste en declarar que al reformar el proyecto de Constitución, se propone defender todo aquello que sea radicalismo de principios principalmente; y si la comisión tuviese alguna responsabilidad con este sistema, acepta la que le venga, con tal de salvar los principios que defiende.”

Para apoyar el dictamen de la comisión, el general Jara pronuncia un buen discurso, que termina así:

“Así, pues, debemos desechar esos temores, debemos hacer justicia en toda su majestad, en todo su esplendor, amparando con su manto hasta a los renegados, hasta a los mentecatos que usan de la prensa como vehículo de infamia, de perfidia y de traición.” (Aplausos).

El Artículo 20 es aprobado por unanimidad de 154 votos. Por 84 en contra 70, se aprobó la fracción que establece el jurado especial para los delitos de prensa.

A las ocho de la noche se levantó la sesión, que comenzó tan borrascosamente para terminar con una ordenada votación.

### *El lío territorial*

Viernes 5 de enero. Hay *quorum*. Se presenta una iniciativa para excitar a los diputados que tengan comisiones del Ejecutivo a fin de que renuncien el empleo o su representación, por ser incompatibles. La alusión iba directamente hacia el diputado Ugarte, secretario particular de don Venustiano, quien se defiende del ataque.

En seguida se leen varios artículos dictaminados: el 56, el 70, el 68, el 71, el 21, el 23, el 25 y el 26. En votación nominal son aprobados estos tres: 23, 25 y 26.

La anterior fue sesión matutina. Al reanudarse, por la tarde, la secretaría da lectura a una protesta que la diputación guanajuatense presenta, por la pretensión que tienen los queretanos de quitarles una faja de territorio. Reynoso J. J., se une a los de Guanajuato en su protesta y lo hace también por lo que se pretende quitar al Estado de México.

Juan N. Frías pide que se abra el debate sobre este sensacional lío. Truchuelo demuestra que es radical. Medina Hilario habla y sienta esta tesis:

“Que ningún Estado de la República tiene derecho a pretender una sola tajada de territorio, de ninguno de los Estados circunvecinos.” (Aplausos).

La moción guanajuatense pasa a la comisión de peticiones, como antes pasara la iniciativa queretana.

Se da lectura a los dictámenes sobre los artículos 64, 66 y 67 que no serán discutidos y luego entra a debate el proyecto de la comisión sobre el Artículo 21. En contra va Rivera Cabrera, el de “la mano de martillo”, como le puso Cravioto, aludiendo a su ademán. El representante del Istmo de Tehuantepec comienza de esta guisa:

“Señores diputados: no vengo a hacer un discurso largo, de esos de encerrona de tres días con sus noches, como lo acostumbra mi amigo en bancarrota, el licenciado Cravioto” (Siseos).

Intervienen después en el debate, la comisión, representada por Múgica, el ciudadano Palavicini, Machorro y Narváez, Macías y Colunga. Pero vayamos por partes. Múgica sostiene que hay una contradicción entre la exposición de motivos y el proyecto de Artículo 21 del C. Primer Jefe. Macías asegura que no hay tal contradicción. Colunga hace aclaraciones en el mismo sentido que Múgica.

Convencida la comisión con las explicaciones que da Marías, de que no hay incongruencia en el proyecto del Artículo 21 del ciudadano Carranza, por conducto de su presidente el general Múgica, pide permiso para retirar su dictamen. Se le concede.

Al compañero Cravioto le dan la oportunidad de contestar las alusiones de Rivera Cabrera y dice:

“Como quiera que se trata de una cosa menuda, voy a ser brevísimo. El señor Rivera Cabrera, desde hace algunos días, está buscando hacerse el blanco de nuestros ataques. Yo felicito a su señoría porque es muy legítimo su deseo estético de pretender hacerse blanco, siquiera sea él mismo. Ha dicho en esta tribuna que yo me encuentro en bancarrota. Es posible, y esto me honra, puesto que de la revolución, hasta ahora, no he sacado sino muy modestos pagos en papel y mi sencillez ingenua me ha impedido que tanto en la revolución, como en la vida privada, yo trate de hacerme de papeles. [Qué quieren ustedes] Todavía no me ha entrado la ventolera de erigirme en califa de Tehuantepec, pongo por caso (risas). En cuanto a que yo elabore mis discursos en encerronas de tres días y tres noches, lo único lamentable es que no pueda yo disponer de mayor tiempo para la meditación y el estudio, pues mi ideal sería traer siempre ante la asamblea un criterio serio y perfectamente documentado. No todos podemos profesar el lema del señor Cabrera, quien parece creer que la noche se hizo para dormir y el día para descansar”. (Risas y aplausos).

Y así terminó, entre alegría sana y buen humor, el incidente provocado por cuestión de territorios entre Guanajuato y Querétaro. Ya veremos, después, cómo la cuestión de límites siguió apasionando al Congreso, y tanto, que más de una vez salieron a relucir las pistolas. [Como en la Convención de Aguascalientes]

### *La ciudadanía continental*

Se presenta el dictamen sobre el Artículo 41. Pastrana Jaimes propone una adición relacionada con la cuestión agraria. La iniciativa de Pastrana, da oportunidad a Medina Hilario para pronunciar dos buenos discursos. Al final, se aprueba el Artículo 41, con un voto en contra, el de Jaimes, naturalmente. Por unanimidad es aprobado el 58.

Al día siguiente, 6 de enero, se leen los dictámenes de los artículos: 56, 66, 67, 68, 70 y 71 y sin discusión alguna se aprueban nominalmente los números 68, 70 y 71.

Por la tarde, hay más dictámenes. Desde luego, el del Artículo 55, que establece las condiciones requeridas para ser diputado. La presidencia ordena que se dé lectura a la opinión en contra, suscrita por el diputado Bojórquez: “Dice la comisión: “ser ciudadano mexicano por nacimiento”. Antes de entrar en materia quiero que se recuerde que yo me opuse a que se admitiera al C. Martí como representante del pueblo por tratarse de un extranjero nacionalizado mexicano. Pero hoy no se trata del señor Martí, de un caso particular. En estos momentos voy a hablar al Congreso no como mexicano, sino como ciudadano de la América Latina:”

“En el sentido más amplio del vocablo, las tendencias del revolucionario no deben tener limitaciones. Para el revolucionario consciente de su misión, el mundo no tiene fronteras por eso la revolución gloriosa del 89 no escribió en sus anales los derechos del francés, sino que proclamó los derechos del hombre.”

“Por eso los socialistas universales se unen a través de todas las creencias y de todas las naciones: el sufrimiento es uno; el clamor que se levanta en México por los mejoramientos, es el mismo que conmueve a Europa y será el mismo que venga a conmover a todas las naciones, mientras sigamos persiguiendo ese ideal lejano, porque el hombre no podrá jamás llegar a la perfectibilidad de las instituciones sociales.”

“El ideal marcha a la misma velocidad que nuestros deseos de conseguirlo.”

“Y sin embargo, es preciso luchar. Mientras seamos revolucionarios, tendremos que congobernarnos siempre ante las miserias universales. Nos será grato ayudar al trabajador de cualquier país y dar impulsos a los proletarios de cualquier nación.”

“La humanidad tiene que ser única ante quien sufre, para calmar las ansias de los oprimidos.”

“Por eso los revolucionarios mexicanos vemos con tanta simpatía a los negros de allende el Bravo, a pesar de que son ‘gringos’. Por eso los revolucionarios mexicanos nos sentimos satisfechos cuando se nos dice que nuestros émulos de Guatemala hacen progresos, en su marcha contra la tiranía del país vecino. Por eso los revolucionarios mexicanos ayudaríamos, si pudiéramos, a cualquiera otra nación americana que pretendiera desentronizar a un dictador.”

“¿Quién de los honorables constituyentes no tuvo simpatías por Rubén Darío, cuando vino a la República para hablarnos de confraternidad latinoamericana?”

“¿Quién de vosotros no acogió con beneplácito la conferencia de Manuel Ugarte, en que nos habló de ‘Ellos y Nosotros?’”

“¿Quién no recuerda a Solón Argüello, el viril centroamericano asesinado por esa aberración de la humanidad que se llamó Huerta?”

“Por otra parte, señores revolucionarios, ¿no aplaudimos la labor del C. Primer Jefe Carranza en pro del acercamiento de las naciones latinoamericanas?; ¿no creéis que es patriótico, que es político y que es pertinente abrir una puerta de nuestra Constitución a nuestros hermanos de América?”

“Yo sí. Y porque así lo considero, vengo a proponeros que la fracción I del Artículo 55 no se acepte como la comisión la presenta, sino en esta forma”:

“Artículo 55.— Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos”:

“I.— Ser ciudadano mexicano por nacimiento o latinoamericano nacionalizado, en el ejercicio de sus derechos y saber leer y escribir.”

“De esta manera el Congreso Constituyente, dará en América la primera llamada hacia el latinoamericanismo.”

“Obrando así, somos, conscientes, más liberales, más revolucionarios, más humanos.”

“De esta suerte podremos responder por primera vez al llamado de Simón Bolívar, en cuyo cerebro luminoso germinó el pensamiento que tenemos el sagrado deber de hacer porque se lleve a la práctica: ‘la unión de la América Latina’”.

En sentido semejante a la iniciativa anterior, habló el general Múgica, diciendo: —“Ciudadanos diputados:—De una manera indirecta, porque no es este el momento más preciso para discutir sobre la nacionalidad, sobre la ciudadanía, mejor dicho, de los que debemos considerarnos mexicanos, se presenta a la discusión en esta

tarde uno de los puntos más trascendentales que hemos de resolver en este Congreso Constituyente. Se trata, señores, de los requisitos que deben reunir los ciudadanos mexicanos para poder ser electos diputados. Y yo no vengo precisamente a concretar mi discurso sobre estos requisitos, lo que voy a exponer de una manera amplia tiene horizontes más lejanos. Se trata, señores, con un criterio de patriotismo, muy laudable, por cierto, de hacer que todos los representantes de nuestros congresos, en ese poder que significa la soberanía del pueblo de una manera muy esencial, sean mexicanos nacidos aquí creados aquí, educados en este suelo, para que sepan profundamente amarlo. Muy bien, señores diputados, pero nosotros no debemos considerar la cuestión de raza de una manera tan limitada, porque en este asunto en que se trata del patriotismo, también puede entrar una cuestión de raza. En todas las naciones cultas se acostumbra aceptar como ciudadano a aquellos individuos que llenan tales y cuales requisitos, sin exigirles el de nacimiento, y esto, por qué?; porque todos los pueblos tienen el anhelo grandioso de hacer que sus poblaciones crezcan para ser fuertes y tratar de asimilarse a los elementos sanos provenientes de otros países, con objeto de encariñarlos más con los intereses de la patria en que viven. Nosotros los mexicanos, que poseemos una gran extensión superficial en el país, tenemos indudablemente como una obligación traer a nuestro territorio algunas cantidades de hombres útiles, de ciudadanos honrados que puedan trabajar con empeño por la prosperidad de nuestro suelo. Y este problema, señores, que debe interesarnos, tiene indudablemente para nosotros muchas fases y una de ellas es la que puede presentarse bajo la forma de inmigración sin restricciones que hasta este momento ha venido ejercitándose en México; así hemos tenido inmigración muy poco útil. ¿A dónde debemos dirigir, pues, nuestros esfuerzos? Indudablemente que a la selección; pero no consiste la resolución de nuestros problemas solamente en la selección de la inmigración, sino que debemos provocar una corriente de esa inmigración fuerte y poderosa de individuos que cuadren con nuestras ideas, que cuadren con nuestras costumbres y que estén unidos a nosotros por vínculos de sangre y de raza. México, en la América del Norte donde está colocado tiene hacia el sur un amplio porvenir y un amplio campo, porque es allí donde debe buscar su alianza natural, porque es indudable que en aquellos lugares donde vive una población nueva e igual a la nuestra encontraremos los mexicanos, afectos, encontraremos los mexicanos decidido apoyo. Y por esto, señores, al tratar de permitir solamente a los mexicanos nacidos en México la facultad o el derecho de ser votados diputados, se lesionan los intereses comunes de la colectividad mexicana, siendo este el fundamento de mi impugnación al dictamen de la comisión; yo, señores, hubiera querido que al tratarse de la nacionalidad se hubiere debatido el asunto, pero se han anticipado los acontecimientos y es por lo que creo que mi iniciativa no logrará el éxito que ambiciono. Pero no importa, pues insistiré hasta conseguirlo. Tenedlo en cuenta, señores, y no olvidéis que nuestra Carta Fundamental debe procurar hacernos fuertes en el interior y hacernos fuertes en el exterior, ya que los pueblos libres no pueden vivir sin relaciones internacionales. Los esfuerzos de este congreso han tendido a darnos fortaleza moral en el interior arrebatándole al clero la corruptora forma de la enseñanza para hacernos conscientes, rara hacernos amar los principios liberales, para hacernos amar los principios

más progresistas, con objeto de crear una raza de individuos que, instruidos en la verdad, lo sean también en principios sanos... “en el Sur surgen alientos nuevos, se despierta el espíritu de aquella raza que es hermana nuestra y se inician movimientos populares allá, para estrechar los vínculos que deben unir a esas naciones del continente americano con esta nación mexicana, que está a la vanguardia de las necesidades y del progreso de toda la América Latina”. (Aplausos).

En contra de las ideas anteriores y favoreciendo el dictamen de la comisión, habló el yucateco Recio Lurique. Su discurso fue de un patriotismo subido, pero a nadie entusiasmó.

Después de una aclaración de Machorro Narváez, va a la tribuna don Félix Fulgencio Palavicini. No trata sobre el punto debatido anteriormente. Lleva una adición para el Artículo 55. Pide que además de ser mexicanos por nacimiento, los diputados tengan esta condición: haber terminado la instrucción primaria superior.

Al contestar las objeciones presentadas, sube Machorro Narváez, quien pronuncia un erudito discurso. Es una peroración llena de citas históricas y bien documentado. Al final se hace aplaudir diciendo:

“Señores diputados: —Como expresé en un principio, la invasión económica del extranjero en México ha sido una ola formidable, ha venido por todos lados; ha venido en nombre de la ciencia económica y nos ha arrebatado los bancos; ha venido en nombre del capital y nos ha arrebatado los ferrocarriles; ha venido en nombre de los matrimonios y casándose con nuestras ricas, nos ha arrebatado las tierras y las haciendas. (Aplausos). Y ante esa ola invasora del extranjero, los mexicanos nos hemos quedado como estábamos hace cien años, en los tiempos de Iturbide, solo con los derechos políticos, sin tener la riqueza. Pues bien, defendamos eso último que nos queda; estamos como en un islote en los derechos políticos, ante el océano que nos cerca, ahí plantemos la bandera de la nacionalidad, allí defendámonos y hagamos señas al porvenir, que no tardará en pasar la barca de la prosperidad, que nos llevará juntamente con la patria al porvenir glorioso que todos deseamos.” (Aplausos).

Martínez de Escobar se pronuncia en favor del dictamen, rechazando la idea de que puedan ser electos diputados, los latinoamericanos que se nacionalicen en el país. En seguida va a la tribuna González Galindo, quien discute fracciones del Artículo 55 que todavía no se han puesto a debatir. Durante su discurso es interrumpido varias veces:

Medina Hilario le dice:

“La comisión se permite informar, que está a discusión la fracción I del Artículo 55, nada más.”

González Galindo continúa:

“Acaba de hacer la aclaración la mesa de que, efectivamente se puso a discusión nada más la primera fracción del dictamen, es decir, del Artículo 55. Yo oí la lectura del dictamen en general de todo el artículo, pero cómo se van a seguir discutiendo todos los dictámenes de las otras fracciones.”

De la Barrera, interrumpiendo:

“Entonces, bájese usted”.

Y González Galindo:

“Sí, señor, ya sé que usted me va a impugnar, porque usted no viene electo por su tierra, sino por un distrito que no es el suyo.” (Aplausos).

“En ese concepto, señores diputados, solo voy a hablar unas palabras respecto a la fracción la.” (Voces: no se oye, no se oye!) Sin inmutarse, González continúa: “La mayor o menor densidad de la voz, depende del mayor o menor silencio que ustedes guarden.”

Después habla Rubén Martí en favor de los latinoamericanos nacionalizados y aunque su discurso fue bastante bueno, no logró convencer a nadie, pues venía de parte interesada.

Jara sostiene el dictamen de la comisión y el general Calderón Esteban B., habla en contra. El compañero Monzón apoya el dictamen, demostrando que el derecho de los latinoamericanos nacionalizados, para entrar a las Cámaras, debe ser recíproco, es decir, que México lo conceda cuando las Constituciones de otros países de Iberoamérica así lo establezcan. Palavicini habla después y su discurso es muy aplaudido. Dice de la unión de la América Latina y pide que se acoja la iniciativa que favorece el derecho de los latinoamericanos nacionalizados, terminando así su levantada peroración:

“Admitid nuestra proposición. Si no se logra provecho inmediato no importa; no importa que sea solo un atrevido lirismo, encendamos nosotros una pira alimentada con el fuego de todos nuestros sueños, para que surja mañana en triunfante realidad el ideal de la raza, señalado como con índice divino en la Constitución mexicana de 1917.” (Grandes aplausos).

En contra de la proposición habla el licenciado Hilario Medina y a defenderla sube de nuevo el general Múgica. He aquí algunas frases de este diputado, en relación con el asunto que tanto apasionó al Constituyente:

“Considero muy grande y noble ese deseo de los mexicanos de ser dentro de su país los primeros y los únicos; muy bien, cuando hubiese en mi distrito, en mi Estado, en la República, un hijo de la América del Sur, de los que más podemos querer, que me dispute un puesto, yo lucharía desesperadamente, pero con armas nobles; haría llegar hasta las más recónditas fibras de nuestros hermanos de terruño, la idea de que yo sería el primero en velar por sus intereses; pero eso no quita que respetara los derechos de mi competidor. Es preciso que abramos la puerta de la causa política, es preciso que un hijo de Uruguay, de El Salvador o de Honduras, un hijo de la América del Sur o del Centro venga a este país de México y no sienta que va a otra patria extraña, sino que sienta que va a su propia patria donde encontrará los mismos dolores que combatir, los mismos ideales a que aspirar, las mismas grandezas que poder expresar y sentir, porque esta será suficientemente, como es su patria aquella. Así señores diputados, contribuiremos con nuestra Carta Magna a esa grande obra que está llevando a cabo el señor Carranza. Respecto a lo que un diputado manifestó desde su sitial, cuyo nombre no pude saber, indicando que parecía que se trataba de alguna combinación política, manifiesto que mi independencia de criterio y el patriotismo de que he dado pruebas, me parece que son suficientes para llevar la confianza de aquellos que en mala hora hubiesen censado que se trataba de un ardid político. No se trata más que de estrechar los vínculos de raza que nos han de hacer fuertes, se trata de hacer grande a nuestra patria, procurando darle fuerza en su interior por medio de una administración



honrada, y en el exterior por medio de una alianza duradera que no tenga más que intereses comunes”. (Aplausos).

Hablando en el lenguaje que muchos años después ha popularizado “Cantinflas”, el general Nafarrate comenzó así su discurso:

“Es muy hermoso, hay un peligro muy grave, que es el secreto de estado. El secreto de estado solo puede tocarlo el mismo confederado, que es precisamente lo que significa la Constitución.”

Por fin se vota la debatida fracción la. Gana la comisión por 98 votos contra 55. Palavicini y Múgica votaron del mismo lado.

### *Mucho trabajo*

El lunes 8 de enero es día de gran trabajo. Por la mañana hay una sesión en la cual el diputado Martí presenta una solicitud para separarse del Congreso. Su determinación obedece a que en la última asamblea se votó que no pueden ser diputados los latinoamericanos nacionalizados. Martí quiere separarse desde luego. Puesta al debate su solicitud, los oradores dicen en favor de Martí, que lo aprobado en la última sesión regirá en legislaturas del futuro, elogian su gesto y piden que no se le autorice para retirarse. La asamblea da un voto de confianza a Martí y le niega el permiso para ausentarse de la Cámara. (*Tutti contenti*).

En la tarde, con una asistencia de 147 diputados, continúa la Lectura de dictámenes. Toca su turno al Artículo 13, que presenta la primera comisión, con un voto particular del general Múgica. Se leen después el 22, el 65, el 72, el 73, varias fracciones del 55 y se inicia la discusión.

Al referirse a la fracción II del discutido Artículo 55, el general Múgica hace una vigorosa defensa de la juventud con el siguiente discurso:

“Respetable asamblea: Quiero hablar en contra del requisito de que para ser diputado se requiere ser mayor de 25 años de edad. El proyecto de Constitución que es el mismo que ha presentado la comisión con un dictamen aprobatorio, señala 25 años cumplidos el día de la elección”.

“Como ustedes comprenderán desde luego, no vengo a defender intereses personales, porque afortunadamente voy ya en los 33 de la vida (risas); pero sí, señores diputados, vengo a defender en esta tribuna los fueros de la juventud. ¿Cuál es la razón fundamental que existe para exigir los 25 años cumplidos para ser diputado? ¿Qué es lo que se busca con eso de la edad? ¿Se exige la seriedad, la sabiduría, la sensatez, el reposo y todas esas cualidades que indudablemente debe tener el representante de un pueblo? Pues yo os digo, señores, y os lo puedo demostrar, que hay jóvenes de menos de 21 años, que son más serenos, más tranquilos y muchas veces de mayor capacidad y mejor entendimiento que los que han llegado a la mayor edad. ¿Por qué, pues, esta limitación a la juventud para que forme parte activa en el funcionamiento de nuestro gobierno? ¿Por qué razón se le quiere excluir de la representación nacional, no solo de la representación nacional sino del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial? Yo convengo

en que para ser jefe de Estado se necesita mayor edad, siquiera por la representación, por la personalidad que se debe tener; la personalidad física que desgraciadamente entre todos los hombres es indispensable reuniría para adularla con la seriedad y con la formalidad del puesto que se representa; pero en el puesto de diputado no encuentro absolutamente nada que justifique esa limitación. Por otra parte, nuestra revolución actual nos ha enseñado que quien ha seguido primero al C. Primer Jefe en la revolución, en esta lucha libertaria, ha sido la juventud; nos ha enseñado también la historia, que los hombres más audaces, los hombres más grandes, los que han llevado a cabo las más soberbias conquistas, lo han hecho en su primer periodo de juventud. Alejandro, Napoleón, Pompeyo y otros que no puedo citar porque no soy erudito, pueden dar fe de lo que estoy diciendo. La juventud, señores, va siempre en pos de un ideal; las cámaras populares no pueden representar más que los ideales del pueblo; esa es su esencia misma. Las cámaras no son más que el pueblo mismo reducido a su más mínima expresión para poder deliberar, para poder dar forma a sus aspiraciones sociales, para poder dar forma a todo el pensamiento popular. Y si el pueblo mismo es idealista, si el pueblo es audaz, si el pueblo es resistencia en un momento dado, si el pueblo es esa fuerza que anima a la generalidad de las naciones y que las hace vencer las más grandes dificultades, ¿por qué, señores, queremos quitar al pueblo en su representación, el elemento más adecuado, el más propicio para alcanzar esos ideales? Yo pido, señores, que no sigamos en este caso a la tradición. Yo creo que no hay en todas nuestras leyes constitucionales, desde que nos hemos constituido a la fecha, más que la gravitación que hemos encontrado en este mismo artículo. He estado buscando hasta conseguir algún libro y he encontrado que en la constitución española se exigió esa edad para los diputados españoles; que en la Constitución de 1812 se exigió la misma edad; que en la Constitución de 1836 se exigían 30 años y en las leyes que se llamaron “Las Siete Leyes Constitucionales” se exige la misma edad de 30 años. Yo creo que esas diferencias se registran en todas las legislaturas de los estados soberanos, en los cuales podremos encontrarnos más o menos el mismo requisito y yo creo que no más por inercia existe entre nosotros esta preocupación, de que para ser funcionario público, para servir cualquier puesto de autoridad, se necesita cierta edad. Señores, estamos en los tiempos de la verdad, hemos visto que en la juventud, mejor se pueden encontrar las cualidades que demandan los modernos sistemas de gobierno, y yo suplico, señores, que le quitemos este sambenito de la tradición y que le abramos las puertas francas a la juventud, para que venga a las cámaras populares a darnos nuestras leyes. Por otra parte, señores, la Constitución misma muestra este proyecto que es el dictamen de la comisión, nos presentará dentro de poco aquí un artículo en que se diga que el hombre es ciudadano desde los 21 años. En ese caso, señores, hay una contradicción: ser ciudadano es tener todos los derechos de ciudadano, poder votar, así como ser votado; eso constituye a los ciudadanos y si nosotros vamos a mutilar ese derecho en el artículo a discusión, la fracción II del Artículo 55, entonces es bueno declarar en el artículo relativo de nuestra Constitución que a los 21 años no se es más que mayor de edad, pero no se es ciudadano. Una obligación trae la correlativa. Ayer, que discutíamos la fracción III de este artículo, alguno de los oradores dijo que entre las razones que exponían los

constituyentes de 1857 al tratar este asunto, se citaba la falta de lógica, la falta de consecuencia que había entre dar al hombre, al joven de 21 años, el derecho para votar y quitarle el derecho de ser votado. Esto es una inconsecuencia manifiesta. Por otra parte, creo que el asunto no revista gravedad. Creo que no es necesario un gran debate para esta reforma en nuestra Constitución, que no es más que un honor a la justicia y un honor a la juventud, que en los momentos difíciles para la patria ha respondido siempre con vigor a su llamado, ha respondido siempre llena de entusiasmo y energía, sin necesidad de la mayor edad y sin necesidad de ostentar en su frente las arrugas de la edad”.

“Por tanto, señores diputados, haciendo honor a la juventud revolucionaria, principalmente a la de 1913, os pido que votéis en contra del artículo o que roguemos a la comisión que lo retire, presentándolo nuevamente ante vosotros con esa enmienda, que significa un homenaje de alta justicia”.

El diputado Méndez Arturo, apoya el dictamen de la comisión, sosteniendo que los ciudadanos deberán tener más de 25 años para poder ser electos diputados. Habla después González Galindo un poco difuso y Alonzo Romero bastante bien.

Sobre la fracción IV del 55 habla Ibarra Federico y pide que los militares, para poder ser diputados, se separen del servicio un año antes de las elecciones.

Este asunto de los requisitos para ser diputado anima el debate y hay muchos oradores para cada fracción del Artículo 55. Hasta compañeros que nunca habían hecho uso de la palabra, como Figueroa Francisco, lo hacen ahora con tino y elocuencia ¡Buen amigo este don Pancho, de Guerrero! Hablan Sánchez, Ibarra, Andrade, Rodríguez González, Von Versen y muchos más. Intervienen, después, Calderón, Machorro, Palavicini, Espinosa. Hay varios incidentes.

Por fin es votado el debatido 55 y se dan a conocer los resultados: la fracción II se aprueba por 169 votos contra 2; la III por 110 contra 61; la IV por 158 contra 13; la V por 163 contra 8; y la VI por unanimidad de 171 votos.

Cerca de las ocho de la noche se levanta la sesión, citándose para el día siguiente, por la tarde.

### *El fuero militar*

En la sesión del 9 de enero se da cuenta del arribo a Querétaro, de los excelentísimos Ministros de Chile y El Salvador, quienes fueron saludados en la estación por una comisión del congreso, que presidió Palavicini. Se presenta iniciativa para que los diputados asistan a la presentación de credenciales y otra para que se les invite a una sesión del congreso.

A discusión el dictamen sobre el Artículo 53. Habla en contra el diputado sinaleense Avilés Cándido. La comisión le contesta por boca de Machorro Narváez. A nadie convence su respuesta. Insiste Avilés, quien es secundado por Céspedes y Bojórquez. Al fin se vota el artículo y pierde la comisión por 134 votos de la negativa contra 19 de la afirmativa.

El Artículo 56, ya reformado en el sentido de la discusión, se aprueba por 105 votos contra 50; el número 64, que dio lugar a un pequeño debate, se aprueba por 132 contra 64.

El miércoles, por la tarde, se suscita un largo incidente, porque algunos diputados pretenden que el congreso intervenga para salvar del patíbulo al capitán Ramírez Llaca. Otros representantes se oponen a que se haga gestión alguna, ya que esto no está en las facultades del Constituyente.

Se vuelve a dar lectura al dictamen sobre el Artículo 13, así como al voto particular del general Múgica. En contra, el diputado Ancona Albertos recuerda que la diputación yucateca, de la que él forma parte, pidió que en el Artículo 13 se incluyera la institución de tribunales del trabajo, para juzgar los conflictos obreros. Al contestar el general Múgica, dice que esos tribunales quedarán establecidos en el capítulo especial dedicado al trabajo, que se presentará después.

En contra del fuero militar, habla Federico Ibarra. En pro se expresa Rivera José, diputado hidalguense y militar constitucionalista. Reforzando los argumentos de Rivera y como para presentar el problema en todos sus aspectos, el general Múgica pronuncia el siguiente discurso:

“Señores diputados: No vengo aquí animado por los temores de un militarismo que no existe y que espero de la benignidad del pueblo mexicano que no volverá a tolerar jamás en ningún tiempo de nuestra vida futura; vengo a hablar simple y sencillamente contra una mentira que se ha consignado desde hace mucho tiempo en nuestra Carta Fundamental y que se pretende hacer prevalecer. Efectivamente, señores, lo que la Constitución, lo que el mismo proyecto de Constitución que se nos ha presentado como proyecto, nos muestra como fuero, no es fuero. Muy bien lo ha dicho el señor diputado Rivera, que acaba de hablar; el fuero era algo que favorecía a las castas, algo así como un privilegio en favor, en pro de determinada institución. Decía el señor Rivera que cuando dos individuos delinquían dentro de un orden de cosas, el militar, por ejemplo, para el civil eran todos los rigores de la ley, para el militar todas las complacencias del gremio. Efectivamente, ahora no se trata de eso, ahora se trata de la aplicación de unas leyes excesivamente severas que no tratan de amparar, porque son desgraciadamente necesarias para mantener la disciplina, que es el principal argumento que se alega aquí para sostener o mantener eso que se llama fuero, y, en consecuencia, de un tribunal que aplique ese código. Allí es precisamente donde está la falsedad, el engaño, en los tribunales militares. Allí está precisamente, señores, el QUID de esta cuestión, porque en esos tribunales no es precisamente donde se conserva la disciplina, no es precisamente donde se obra con rapidez en los procesos militares. Los tribunales militares, a la manera de los civiles, embrollan también los procesos cuando se hacen cambios de intereses bastardos, los procesos están también retardando más de lo debido la solución de una sentencia. Cuando el personal no tiene la debida honorabilidad, los debidos principios que deben constituir un tribunal de justicia, en los tribunales también se tuerce la misma aplicación del código militar, y eso, señores, es lo que vengo a atacar. La misma forma en que fallan estos tribunales nos lo demuestra. Los jueces, llamados

jueces militares, no son propiamente jueces, no son más que instructores; estos instructores están subalternados a un jefe de graduación jerárquica superior del ejército y para que el instructor pueda proceder en contra de un individuo, necesita una orden terminante y expresa, en la cual se concreten los puntos a los cuales debe sujetarse la instrucción; el instructor, señores, no puede apartarse de ella y de allí una diferencia capital entre los verdaderos jueces. El juez del orden civil, el juez encargado de esclarecer un hecho y con la preocupación de antemano de hacer justicia, buscará, desentrañará si hay delito; buscará las circunstancias en que el delito se haya cometido; buscará todas aquellas atenuantes o agravantes del mismo delito para que el tribunal, ya sea consejo de guerra, ya sea consejo popular o ya sea el mismo juez, tenga fundamento legal sobre el cual se apoye para pronunciar su sentencia. El instructor no aporta nada de esto a los tribunales militares cuando lleva ya substanciada una causa para que se juzgue; desde este punto de vista, el tribunal militar, es no solo injusto, sino hasta infame. He visto, señores, en mi breve carrera militar, muchos ejemplos que pudiera citar, pero no quiero cansar vuestra atención; me basta nada más decir: señores, yo no sé si en este consejo de guerra que tan hondamente ha preocupado hoy a la honorable asamblea, haya justicia o injusticia; pero, señores diputados, os remito a ese proceso, a este solo caso práctico, para que veáis la inconveniencia de que subsistan esos llamados tribunales militares. Por otra parte, viene luego en el funcionamiento de esta justicia, la participación del asesor; el asesor es un consejero, es un guía del comandante militar en jefe, o militar que tiene mando supremo en una determinada jurisdicción. El asesor nunca tiene criterio personal, tiene responsabilidad ante la ley; la ley dice que de una sentencia fallada en un consejo de guerra extraordinario, no hay más que dos responsables: el comandante militar, el jefe militar, en general, confirma la sentencia, y el asesor que está adscrito a ese jefe militar. Los mismos miembros del consejo de guerra no son responsables de la sentencia que dictan. Y en esta forma, señores, los asesores militares se encuentran en un caso difícilísimo, en un caso en que es imposible que cumplan con su deber, porque son subalternos del comandante militar, estando subalternados a aquel jefe, que es el verdadero árbitro de un juzgado de esa naturaleza; y el asesor, ¿qué hace ante el gesto agrio de un jefe severo, de un jefe intransigente y apasionado? El asesor calla, el asesor se convierte en autómeta, no cumple con sus verdaderos fines, porque la disciplina militar le veda que se oponga al que tiene el mando supremo y, entonces, señores, la personalidad del asesor queda reducida todavía a menos, es una figura más ridícula que la del instructor. Viene luego el defensor, que es también un subalterno; el defensor, señores, en su peroración, en los recursos a que puede apelar para defender a un reo militar, no tiene la libertad que puede tener un verdadero defensor civil; el defensor civil alega razones, apela a todos los recursos que su deber le inspira y el defensor militar no puede traspasar ciertos límites, no puede traspasar los límites que le impone el respeto al superior, porque si lo hiciera, el defensor militar se haría reo dentro de la Ordenanza, dentro del código militar, de un delito de murmuración, cuando menos; de tal manera que el mismo defensor que media en un juicio, porque el papel de defensor es más importante quizá

que el del mismo juez, queda reducido a su más mínima expresión, queda reducido dentro de nuestro criterio, a otro monigote igual al instructor e igual al asesor. Viene, por último, señores, el consejo de guerra ordinario o extraordinario. El consejo de guerra ordinario se forma, dice la ley, por medio de sorteos. El consejo de guerra parece que fue creado en el ejército con el objeto de juzgar a los individuos que no estuvieran identificados con la disciplina militar y con todo lo que concierne a esa alta investidura que se llama ejército, a fin de que pudiera aportar en el momento de un juicio de esta naturaleza, un criterio perfectamente bien definido y de idoneidad tal, que no pudiera equivocarse al aplicar una pena por severa que fuera; que no pudiera descarriarse, como lo pudiera hacer cualquiera otra autoridad. Pues, señores diputados, en los momentos actuales nuestro glorioso ejército, y lo llamo glorioso no porque tenga el honor de pertenecer a él, sino porque verdaderamente ha sabido poner muy alto el honor de la patria en los momentos que el ejército corrompido la iba a dejar caer en el fango de la ignominia, nuestro glorioso ejército, digo, no está empapado en esas ideas que se alegan para constituir los tribunales militares por medio de los consejos de guerra. Nuestros consejos de guerra no tienen, efectivamente, la misma educación que tiene un soldado profesional, no tienen arraigadas por educación esas ideas de intransigencia y de dureza que caracterizan al soldadón; nuestros miembros del ejército, nuestros oficiales y jefes son hombres que tienen más tendencias ciudadanas que militares, que han atacado al ejército federal por sus vanos conceptos de honor militar. Recuerdo aquí un argumento que voy a traer a vuestra consideración para que veáis hasta qué grado esa educación militar dentro de sus moldes de hierro que hacen abjurar al hombre de su criterio personal y su conciencia libre, produce en esa agrupación que se llama ejército nacional fatales consecuencias. Recuerdo yo que durante la primera fase de la campaña, encontrándonos en un poblado del Estado de Coahuila, que se llama Arteaga, el C. Carranza tuvo una conferencia por teléfono con el general Casso López, que era entonces el comandante militar de la plaza de Saltillo, plaza que nosotros íbamos a atacar. El Primer Jefe creía que iba a encontrar en aquel jefe del ejército, altruismo; que iba a encontrar el verdadero honor militar, de que tanto blasonaba el ejército derrotado; se puso al habla con él; el Primer Jefe trataba de evitar un derramamiento inútil de sangre y pedía al general Casso López que se rindiese a discreción al ejército constitucionalista. El general Casso López contestó de una manera pacífica, y podemos decir, al principio de la conferencia, casi amistosa, que no podía. Y sabéis, señores, ¿cuál era la gran razón que alegaba Casso López? Su honor militar, el honor militar que es el que ha venido a constituir precisamente los tribunales militares; el honor militar que es el nervio de la disciplina del ejército; eso preocupaba a aquel individuo que no era militar, que estaba en la categoría de los bandoleros, de los salteadores del poder público. El honor militar le impedía ser consecuente con la voz del patriotismo que le llamaba al orden constitucional por medio de la voz autorizada del caudillo de la revolución constitucionalista. Pues, señores, lo que os he dicho es suficiente para que veáis que no serán los tribunales militares ni los consejos de guerra, los que puedan aplicar la ley militar con esa fiereza, con esa rudeza que les caracteriza. Pero no es esto todo,

señores, en este embrollo penal que se llama secuela de un juicio en el orden militar, no concurren solamente esos factores que ya señalé como obstruccionistas de la justicia mejor que como colaboradores de ella, sino que concurren, además, el capricho, la voluntad autoritaria y sola responsabilidad, que en ningún, caso se exige, del jefe supremo militar que ordena un procedimiento. El instructor no puede pasar más allá de los límites que se le señalan de una manera terminante en la orden de proceder. La orden de proceder se dicta siempre bajo la impresión individual que tiene el jefe militar que la dicta, y el jefe militar, señores, como hombre, está sujeto a muchísimas impresiones absurdas, a muchísimas pasiones que tienen que redundar y que redundan casi siempre, en perjuicio del infeliz reo militar, que por ser militar no solamente no goza del fuero, sino que ya no tiene garantías individuales. Por esas razones, señores diputados, os ruego que tengáis en cuenta que no son muchas las ocasiones de la vida en que los ciudadanos de una nación pueden enmendar un error. Esta es una oportunidad, señores, en el espacio de sesenta años y no debemos desaprovecharla; vamos dando este gran paso, el ejército no se sentirá lastimado, pues al contrario, el oficial subalterno, el jefe que delinca alguna vez por debilidad, tendrá mucho que agradecerle al Congreso Constituyente de 1917, que haya puesto los puntos sobre las íes y que haya quitado al superior jerárquico ese sentimiento de poder que lo hacía creerse por encima de los civiles, por eso vamos a quitárselo al general en jefe y al comandante militar de una región. Señores, nos hemos revelado en este congreso celosísimos de las garantías individuales, pues ya no está aquí el fuero, dejad esa palabra vana que ya no existe más que en la imaginación, en la historia militarista; ya no existe en nuestros tribunales y consideremos la garantía individual. Mientras el ejército esté formado por ciudadanos libres e independientes, tendrá una válvula de escape; la voluntad para servir. Aquellos ciudadanos que no estén conformes con la dureza de la disciplina militar, que debe ser intransigente en tiempo de paz y dura en campaña, no tendrán ningún obstáculo, porque ya no somos una tribu de galeotes sujetos por la necesidad y por las levas militares, sino que constituimos un ejército formado de hombres libres para sostén de nuestras instituciones y para defensa de la patria. Por eso, señores diputados, si hemos revelado ese gran celo por las garantías individuales, por las garantías que debe tener todo hombre que habite nuestra república y que viva honradamente en su domicilio, yo os pido para el ejército nacional las mismas garantías, porque dejando esto que se llama fuero, y no es más que infamia, y a la parte muy noble de nuestra sociedad, a la que sin vacilación da la vida por la patria y por las instituciones, así como por la honra de nuestros hogares, la dejamos sin garantías. Votan en favor del voto particular y quitemos para siempre este fantasma de nuestras instituciones; demos al César lo que es del César y llamemos las cosas por su verdadero nombre; demos justicia a todos los gremios, entre los que está el glorioso ejército nacional”. (Aplausos).

En contra del dictamen de la comisión y del voto particular de Múgica, habla el general Calderón. En cambio, Ramón Frausto, abogado militar, argumenta en favor del dictamen con algún éxito. Medina Hilario habla también en pro. Todavía habla el licenciado Alberto M. González; y, por fin, se aprueba el dictamen de la comisión por 122 votos contra 61.



*Protocolo*

El 11 de enero, jueves, poco después de abrirse la sesión, se presentan al congreso los Ministros de Chile y El Salvador y son recibidos con grandes aplausos. Rafael Martínez Escobar e Hilario Medina los saludan en nombre de la asamblea. He aquí sus discursos.

El C. Martínez de Escobar:

“Señores ministros de América: El Congreso Constituyente mexicano de 1916-17, genuina representación del pueblo de la república, eminentemente liberal, porque el liberalismo estalla en el corazón, en la conciencia de cada miembro que lo integra, gusta el placer íntimo y saborea la satisfacción honda de saludar por mi conducto, pleno de regocijo y entusiasmo, a la culta república del sur, que dignamente representáis, señor ministro de Chile. Sed, pues, el portavoz de nuestro saludo espontáneo y fraternal.”

“Los grandes ideales, como el sol naciente, doran siempre las blancas cimas de las más altas, de las más excelsas montañas. Grande ideal sintetiza la tendencia sublimada de laborar por el acercamiento de pueblos nimbados por las mismas doradas leyendas, bajo cuyo territorio materno arranca una herencia común y duermen los mismos épicos abuelos. Si nuestra pupila mira hacia la sombra nocturna, hacia el crepúsculo precortesiano, surge de las profundas entrañas de nuestra tierra primitiva, entre soles y planetas, ríos y cascadas, mares y torrentes, valles y volcanes, selvas y llanuras, una raza común: la raza indiana. Si solo volvemos la mirada al siglo heroico de la conquista y a los siglos virreinales, se levantan los mismos espectros de la dominación ibera; los mismos fantasmas de encomenderos siniestros, de diabólicos clericales mal llamados ‘gigantes del corazón’, y de pretorianos de la espada. Durante la pavorosa noche de la dominación española, una tenue solidaridad agrupa nuestras naciones semejantes: la continuidad de un mismo régimen político y de un mismo régimen social en que los unos, los conquistados, solo eran acreedores a llevar, como el corcel, sobre sus rústicas espaldas, la silla, y los otros, los conquistadores, a llevar como jinetes de civilización, en sus talones, las espuelas.”

“Y después los mismos anhelos y los mismos sueños: la santa y regeneradora emancipación; la común inquietud y la batalla unánime por la libertad.”

“Bolívar soñó, [esplendente sueño el de Bolívar] una confederación hispanoamericana; en loor a nuestro épico abolengo, a nuestros grandes muertos, florezca de nuevo ese ideal de fraternidad en nuestras mentes. Las supremas conquistas de la ciencia, ayer fueron utópicas visiones que anidaron en el alma de los más grandes soñadores de la humanidad. Nada debe la civilización a los escépticos. Surja la armonía internacional, fundada en una floración de ideas e intereses, sentimientos y acción, y sueños y quimeras cristalizarán en fascinantes realidades, obedeciendo fatalmente a nuestros comunes destinos históricos, eternamente supremos...”

“Acepte, pues, señor Ministro, y sed el portavoz del saludo espontáneo y cordial que el Congreso Constituyente de 1916-17, envía al culto gobierno y al demócrata pueblo de la república de Chile, y llevad la conciencia íntima de que en esta tierra, cuyo jugo lleve en mis venas y en mi sangre, de que bajo estas estrellas y este sol, de cuya luz llevo un beso inmortal en mi frente, porque aquí, en este ambiente se meció mi cuna, llevad la



conciencia, decía yo, de que en este país, sobre la alta idea de México-patria, existe la idea de patria excelsa y máxima, que se extiende desde el Golfo de México hasta los hielos sempiternos del sur.”

“Este Congreso, asimismo, hace votos porque vuestra permanencia entre nosotros os sea de júbilo y contento, os sea grata.” (Aplausos ruidosos).

El C. Medina:

“Señor Presidente del Congreso Constituyente: Su Señoría: (dirigiéndose al Excelentísimo señor Ministro de Chile). Excelentísimo señor: (dirigiéndose al excelentísimo señor Ministro de El Salvador). Señores diputados: Muy lisonjero es para mí en estos momentos, dar un saludo en nombre del Congreso Constituyente, y mis palabras, desprovistas de toda autoridad y de todo peso, llevan tras de sí la manifestación del sentimiento sincero de toda una colectividad que tiene, además, la representación nacional en estos momentos. Yo he juzgado, señores, que ante vuestra benevolencia podía más seguramente la consideración de las intenciones francas y de los sentimientos expresados con sinceridad y con toda vehemencia, más bien que el sentimiento de la ineptitud personal de quien tiene el honor de dirigiros la palabra, y más bien que las deficiencias que pudiera haber en estos momentos en la actual manifestación. Decía Karl Marx en su célebre manifiesto del partido comunista, que el libre desarrollo individual de cada uno, es la libre condición del desarrollo de todos los demás; pero no toquemos a Karl Marx, señores, porque es un dios cuyo templo está cerrado a los profanos, y yo soy un profano. Pero lo cierto es que en los pueblos, como en los individuos, el libre desarrollo de cada uno de ellos es la libre condición del desarrollo de todos los demás, y el primer deber de cada uno de los pueblos consiste en hacerse su personalidad, y una vez hecha, en vigorizarla y extenderla. Por esa razón, el derecho internacional moderno no está errado cuando ha sentado como principio esencial, el principio de la no intervención y eso es debido, señores, a que las personalidades deben respetarse mutuamente. El hecho de que el libre desarrollo de cada uno de ellos sea la libre condición del desarrollo de todos los demás, es al mismo tiempo un hecho muy esencial observado en las sociedades humanas consideradas en su aspecto individual...”

En México se padece, se sufre, pero hay una cosa que está por encima de todos los padecimientos, de todos los sufrimientos, y es esa esperanza inquebrantable en el porvenir, en los bellos días de la patria. Creed, señores, que ningún mexicano, hasta este momento, ha podido siquiera poner en duda los destinos que deben ser gloriosos, de la patria mexicana. (Aplausos nutridos). Yo os ruego, señores, que vayais y llevéis como un aliento, algo así como una bocanada de aire fresco, nuestra historia que pasa, como he dicho a vosotros, a veces arrastrándose entre escabrosidades que son causas de dolores, pero siempre, en todo el pueblo hay un sentimiento alto que nos hace fijar la mirada en un porvenir no muy lejano. Todos y cada uno de nosotros, repito y lo he dicho, tenemos fe en los destinos de la patria, y yo, para sintetizar ese gran sentimiento, ese hondo sentimiento, recuerdo aquellas frases admirables del poeta:

“Y al balcón de la vida se asoma el alma entera, a esperar que retorne la nueva primavera con sus dones floridos de amor y de ideal”. He dicho. (Aplausos estruendosos).

Y así terminó esta, la única sesión en que los Constituyentes nos pusimos protocolarios.

*Trabajos ordinarios*

Se da lectura al dictamen sobre el Artículo 29 y se reserva para discutirlo después. Otro tanto se hace con el dictamen sobre el Artículo 16. Se leen después los dictámenes relativos a los artículos 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73, fracción XXX, 74, 75, 76, 77, 78, 79 y 93 y se fija la fecha en que han de discutirse. En seguida, los Ministros de El Salvador y Chile, en sendos discursos, dan respuesta a las peroraciones con que fueron saludados por Martínez de Escobar e Hilario Medina.

Doce de enero. Sesión vespertina. — Se da lectura al proyecto de Artículo 21, con un voto particular del licenciado Colunga. Primera lectura del Artículo 28. Proyecto del Artículo 22. Pide la palabra Cravioto y solicita que la comisión explique los fundamentos de su dictamen: y, de paso, lo combate. Hablando sobre la violación como delito, el diputado Cravioto dice:

“Yo pregunto: ¿la comisión ignora acaso que, en nuestras costumbres arraigadas, todos nuestros jóvenes, casi, casi en su totalidad, tienen su iniciación pasional por medio de comercios violentos con las criadas y las cocineras? (Risas y aplausos). ¿Ha pensado la comisión en el chantaje abominable a que va a dar lugar ese artículo si se aprueba? ¿Yo quiero que me digan también en qué estadística tan formidable se han basado, para incorporar al violador entre los señalados para el patíbulo? ¿Estamos acaso amenazados de una epidemia de satiriasis? (Risas). ¿Temen los señores de la comisión que esté encima de nosotros, apremiante e indefinido, el Rapto de las Sabinas? ¿Será que Príapo está actualmente a las puertas de la república, cabalgando sobre el caballo de Atila?” Siguiendo la ironía del hidalguense Alfonso, Lizardi pregunta a la presidencia: “¿Se servirá decirnos si el señor Cravioto hizo uso de la palabra para interpelar a la comisión o para alusiones personales?” (Siseos y risas).

En nombre de la comisión, contesta el doctor Román. Hablan después Ilizaliturri, De los Ríes, Cedano y Del Castillo Porfirio. En el discurso de este último hay varios párrafos interesantes:

“Así cumple sus deberes la sociedad: egoísta y despiadada, no quiere que se turbe su tranquilidad y su paz; no quiere que se cometa una falta que la conmueva, se horroriza de los espectáculos inmorales y, en cambio, señores, no se horroriza de su indiferencia hacia la miseria y hacia el pobre”. (Aplausos).

“Es así como se explica la pena de muerte: al débil y al vencido; pues bien, yo vengo, señores diputados, en nombre de esos vencidos, en nombre de esa colectividad sujeta a todos los caprichos, a pedirlos que al votar sobre el dictamen llevéis la mano sobre vuestro corazón y que sintáis sus palpitations nobles y que hagáis justicia a esa colectividad. De lo contrario, cuando ella suba al cadalso, tendrá mucha razón en maldecir a la sociedad y de decirle: ¿es esta vuestra justicia?, pues es tiranía. Y en un gesto de infinito desprecio, y en comunión sublime con el sacrificio, os arrojará al rostro su primera bocanada de sangre”. (Aplausos).

Rivera José se declara en favor del dictamen y Jara en contra. Lizardi habla en pro y comienza su discurso así:

“No vengo a defender la pena de muerte en general, porque ya sabemos que el discurso más elocuente que se puede hacer a favor de la pena de muerte, lo hizo el Cerro de las Campanas, que al mismo tiempo que ha sido cadalso de un intruso, ha sido el Tabor [*sic*] del pueblo mexicano y de las dignidades nacionales”. (Aplausos).

Al fin se vota el artículo y se aprueba por 110 votos contra 71. Después se vota el inciso relativo a la violación, separado, desde antes, del resto del artículo y se rechaza por 119 contra 58 votos. La sesión termina poco antes de las ocho de la noche.

Al día siguiente —13 de enero— se leen los dictámenes de los artículos 16 y 29, recogiéndose la votación que arroja 147 por la afirmativa contra 12 de la negativa.

### *El congreso madura*

Ya están encarriladas las sesiones. Ya los diputados de las mayorías que llegaron titubeando a la cámara, aprendieron a decir sus discursos y a defender sus ideas con razonamientos y en juntas previas.

El trabajo principal no se hace solamente en la tribuna; mucho de él se prepara en corrillos, donde con frecuencia se aseguran las votaciones, con bastante anticipación. En esa labor extracámara, se distinguen Calderón Esteban B., Magallón Andrés y Ezquerro Carlos M.

Los exrenovadores están dominados. Los discursos de don Nati y de Palavicini son recibidos siempre con prevención. Puede decirse que para que un asunto se eche a perder ha de ser defendido por uno de esos dos señores. La asamblea no traga ni a Ugarte ni a Martí. En cambio, aun cuando defiendan ideas contrarias a la mayoría, son escuchados con interés y simpatías los camaradas Cravioto y Lizardi.

Por batalladores y tesoneros, se distinguen en la tribuna Luis Espinosa y Froylán C. Manjarrez. A borbotones habla Martínez de Escobar, quien es el verdadero representante del trópico fulgurante y tórrido. Agresivo es Miguel Alonzo Romero. El compañero Federico E. Ibarra se desespera porque nadie lo toma en serio. Es un hombre dado a lo trascendental. Frívolos son Ceballos y Zavala Pedro R. La voz de este resuena en el congreso, casi tanto como la de Valtierra Vicente M.

Tenemos de compañeros a muchos militares, entre quienes se distinguen el general Amado Aguirre (hablando siempre del combate de la cuesta de Sayula) y Emiliano P. Nafarrate, a quien lo que le falta de cultura le sobra de valor. Hay en el Congreso varios poetas; los mejores son Cravioto, Marcelino Dávalos y Cayetano Andrade. Hay un actor que se ha distinguido como buen inspector del timbre: Alfredo Solares. Abundan los abogados, algunos muy capaces como Macías, Lizardi, Colunga y Machorro. Son numerosos los ingenieros: Labastida, Izquierdo, Curiel, Rouaix, etc. Hay varios médicos: Román, Andrade, Rodríguez... Algunos profesores: Rodríguez González, Monzón, Romero Flores. Los periodistas son muchos: Ancona, “Rip-Rip”, Manjarrez, Luis Manuel Rojas, etc. Por último, he aquí a los obreros que salieron del taller para ir al Constituyente: Carlos L. Gracidias, Dionisio Zavala y Héctor Victoria.

De todas las comisiones que actuaron durante la celebración del Congreso, indudablemente que la más laboriosa fue la primera de reformas y entre sus miembros el más destacado, el general Francisco J. Múgica.

La verdad es que, cada quien en su esfera de acción, todos nos esforzamos en cumplir con el honroso cargo de constituyentes, midiendo la trascendencia y la responsabilidad de nuestra actuación. Luis Manuel Rojas fue un buen presidente del congreso y entre los secretarios, Lizardi y Truchuelo son los que más trabajaron.

A mediados de enero parecía increíble que fuésemos a concluir el trabajo que se nos había encomendado. Las sesiones nocturnas y la buena voluntad de todos, nos permitieron dar cima a una obra gigantesca, para cuya realización se impusieron el amor a México y la revolución.

### *Un proyecto memorable*

Es el 13 de enero cuando se da lectura, por primera vez, al proyecto de bases de legislación del Trabajo, formulado en casa del diputado Rouaix. Por la trascendencia que este documento alcanza, lo copio íntegramente a continuación:

“Los que subscribimos, diputados al Congreso Constituyente, tenemos el honor de presentar a la consideración de él, un proyecto de reformas al Artículo 5º de la Carta Magna de 1857 y unas bases constitucionales para normar la legislación del trabajo, de carácter económico en la República.”

“Nuestro proyecto ha sido estudiado detenidamente, siguiendo un plan trazado por el ciudadano diputado Ingeniero Pastor Rouaix, en unión del señor general y licenciado José I. Lugo, Jefe de la Dirección del Trabajo de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria.”

“Creemos, por demás, encarecer a la sabiduría de este Congreso Constituyente, la alta importancia de plantear en nuestra legislación los problemas relacionados con el contrato de trabajo, toda vez que una de las aspiraciones más legítimas de la revolución constitucionalista, ha sido la de dar satisfacción amplia a las urgentes necesidades de las clases trabajadoras del país, fijando con precesión los derechos que les corresponden en sus relaciones contractuales con el capital a fin de armonizar, en cuanto es posible, los encontrados intereses de este y del trabajo por la arbitraria distribución de los beneficios obtenidos en la producción, dada la desventajosa situación en que han estado colocados los trabajadores manuales de todos los ramos de la industria, el comercio, la minería y la agricultura.”

“Por otra parte, las enseñanzas provechosas que nos han dado los países extraños, acerca de las favorables condiciones en que se desarrolla su prosperidad económica, debido a las reformas sociales implantadas con prudencia y acierto, bastan a justificar la iniciativa a que nos venimos refiriendo, para que sea llevada a feliz efecto en esta ocasión y se llene el vacío existente en nuestros códigos, definiendo exactamente la naturaleza de contrato de trabajo, para mantener el equilibrio deseado en las relaciones jurídicas de trabajadores y patrones, subordinados a los intereses morales de

la humanidad en general, y de nuestra nacionalidad en particular, que demandan la conservación de la especie y el mejoramiento de su cultura en condiciones de bienestar y salubridad apetecibles.”

“En consecuencia, es incuestionable el derecho del Estado a intervenir como fuerza reguladora en el funcionamiento del trabajo del hombre, cuando es objeto de contrato, ora fijando la duración mínima que debe tener como límite, ora señalando la retribución máxima que ha de corresponderle; ya sea por unidad de tiempo o en proporción de la cantidad o calidad de la obra realizada tanto para que en el ejercicio del derecho de libertad de contratar, no se exceda con perjuicio de su salud y agotamiento de sus energías, estipulando una jornada superior a la debida, como que tampoco se vea obligado por la miseria, a aceptar un jornal exiguo que no sea bastante a satisfacer sus necesidades normales y las de su familia, sin parar mientes en que los beneficios de la producción realizada con su esfuerzo material permiten, en la generalidad de los negocios, hacer una remuneración liberal y justa a los trabajadores.”

“En los últimos tiempos ha evolucionado notablemente el contrato de trabajo, en relación con el progreso de las instituciones, que tienden a borrar las odiosas desigualdades entre las castas de la humana especie, tan marcadamente señaladas en la antigüedad con los regímenes de la esclavitud y de la nobleza. En el contrato de trabajo, considerado hasta hace pocos días como una de las modalidades del contrato de arrendamiento, en el que se entendía por cosa el trabajo humano, era natural que se considerase al trabajador una verdadera condición de siervo, ya que el trabajo no puede separarse del que lo ejecuta, y solo en fuerza de la costumbre, siempre difícil de desarreglar en un pueblo flagelado por la tiranía de las clases privilegiadas, se han mantenido hasta hoy comúnmente esas ignominiosas relaciones entre ‘amos y peones o criados’, que avergüenzan a los pueblos cultos y ofenden a la dignidad de la sociedad”.

“Reconocer, pues, el derecho de igualdad entre el que da y el que recibe el trabajo, es una necesidad de la justicia y se impone no solo el aseguramiento de las condiciones humanas del trabajo, como las de salubridad de locales, preservación moral descanso hebdomadario, salario justo y garantías para los riesgos que amenacen al obrero en el ejercicio de su empleo, sino fomentar la organización de establecimientos de beneficencia e instituciones de previsión social, para asistir a los enfermos, ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos, proteger a los niños abandonados y auxiliar a ese gran ejército de reserva de trabajadores para los involuntariamente, que constituyen un peligro inminente para la tranquilidad pública.”

“Sabido es cómo se arreglaban las desavenencias surgidas entre los patronos y los trabajadores del país: se imponía en todo caso la omnímoda voluntad de los capitalistas, por el incondicional apoyo que les brindaba el poder público. Se despreciaba el acervo cuando se atrevían a emplear medios colectivos, para disputar un modesto beneficio a los opulentos burgueses. Los códigos poco hablan de la prestación de servicios y consecuentes con los principios que los inspiraron, se desentienden de la manifiesta inferioridad del trabajador respecto del principal, al celebrar los contratos correspondientes. Hoy es preciso legislar sobre esta materia y cuidar de que la ley sea observada y que las controversias sean resueltas por organismos adecuados, para que

no sean interminables y onerosas las diligencias; la conciliación y el arbitraje satisfacen mejor que la intervención judicial esta necesidad, desde todos los puntos de vista que se considere este problema”.

“La facultad de asociarse está reconocida como un derecho natural, del hombre, y en caso alguno es más necesaria la unión que entre los individuos dedicados a trabajar para otro por un salario, a efecto de uniformar las condiciones en que se ha de prestar el servicio y alcanzar una retribución más equitativa. Uno de los medios eficaces para obtener el mejoramiento apetecido por los trabajadores cuando los patronos no acceden a sus demandas, es el de cesar en el trabajo colectivamente (HUELGA); y todos los países civilizados reconocen este derecho a los asalariados, cuando lo ejercitan sin violencia”.

“En nuestro proyecto va incluida una novedad que puede sorprender a los que desconocen las circunstancias que concurren en los centros de trabajo de la república, donde ha habido invariablemente la funesta tienda de raya, trampa inexorable en la que eran cogidos los trabajadores, perdiendo no solo el fruto que les pertenecía por el sudor de su frente, sino hasta su libertad y sus derechos políticos y civiles y encadenado por una delincuente y abominable práctica seguida en las administraciones patronales, a sus infelices descendientes, con las enormes deudas que pesaban sobre aquellos y aumentaban en razón directa del tiempo o duración de la servidumbre. La justicia exige que no sean reconocidos semejantes créditos, provenientes de suministros de mercancías de mala calidad y apreciadas a un tipo exorbitante, para esclavizar a un hombre cuyo trabajo, vilmente retribuido, enriquecía extraordinariamente al amo; la ley debe ser rigurosa en esta tardía reparación declarando extinguidas las deudas que los trabajadores, por razón de trabajo, hayan contraído con los principales o sus intermediarios y, aunque sea una redundancia, prohibir que las deudas futuras de esta índole, en ningún caso y por ningún motivo, podrán exigirse a los miembros de su familia”.

“No tenemos la pretensión de que nuestro estudio sea un trabajo acabado y mucho menos de que venga a aliviar por completo los penosos males sociales que afligen a nuestro país, el que, teniendo grandes recursos naturales para prometerse un porvenir envidiable de bienestar y prosperidad, ha tropezado con obstáculos en su desenvolvimiento económico y está perdiendo una riqueza considerable con la emigración creciente de los trabajadores a la vecina república, entre otras causas, por la carencia de una saludable legislación sobre el trabajo”.

“Nos satisface cumplir con un elevado deber como este, aunque estemos convencidos de nuestra insuficiencia, porque esperamos que la ilustración de esta honorable asamblea perfeccionará magistralmente el proyecto y consignará atinadamente en la Constitución política de la república las bases para la legislación del trabajo, que ha de reivindicar los derechos del proletariado y asegurar el porvenir de nuestra patria”.

“Artículo 5º. —Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial”.

“En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de arado y los cargos de elección popular, y obligatorios y gratuitas las funciones electorales”.

“El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse”.

“Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en el que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio”.

“El contrato de trabajo solo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador y no podrá extenderse en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles. La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, solo obligará a este a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona”.

#### *Título VI.— Del trabajo*

“El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, al legislar sobre el trabajo de carácter económico, en ejercicio de sus facultades respectivas, deberán sujetarse a las siguientes bases”:

“I.—La duración de la jornada máxima será de ocho horas en los trabajos de fábricas, talleres y establecimientos industriales, en los de minería y trabajos similares, en las obras de construcción y reparación de edificios, en las vías ferrocarrileras, en las obras de los puertos, saneamientos y demás trabajos de ingeniería, en las empresas de transporte, faenas de carga y descarga, labores agrícolas, empleos de comercio y en cualquier otro trabajo que sea de carácter económico”.

“II.—La jornada de trabajo nocturno será una hora menor que la diurna y estará absolutamente prohibida de las diez de la noche a las seis de la mañana para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años, en las fábricas, talleres industriales y establecimientos comerciales”.

“III.—Los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis, tendrán como jornada máxima la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato”.

“IV.—Para cada seis días de trabajo, deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos”.

“V.—Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo considerable. En el mes siguiente al parto, disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el periodo de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos”.

“VI.—El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere bastante, atendiendo a las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades

normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia”.

“VII.—Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad”.

“VIII.—El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento”.

“IX.—La fijación del tipo de salario mínimo se hará por comisiones especiales que se formarán en cada municipio, subordinándose a la junta central de conciliación que se establezca en cada Estado”.

“X.—El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido verificarlo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda”.

“XI.—Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario, por el tiempo excedente, un ciento por ciento más de los fijados para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas ni de tres días consecutivos. Los hombres menores de dieciséis años y las mujeres de cualquiera edad, no serán admitidos en esta clase de trabajos”.

“XII.—En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otro centro de trabajo que diste más de dos kilómetros de los centros de población, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que serán equitativas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad”.

“XIII.—Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos”.

“XIV.—Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridos con motivo o en ejercicio de la industria o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinan. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario”.

“XV.—El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad y adoptar las medidas adecuadas para evitar accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes”.

“XVI.—Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.”.

“XVII.—Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos las huelgas y los paros”.



“XVIII.—Las huelgas serán lícitas cuando, empleando los medios pacíficos, lleven por objeto conseguir el equilibrio entre los factores capital y trabajo, para realizar la justa distribución de los beneficios. En los servicios de interés público, será obligatorio para los huelguistas dar aviso, con diez días de anticipación, al consejo de conciliación y arbitraje, del acuerdo relativo a la suspensión del trabajo”.

“XIX.—Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación del consejo de conciliación y arbitraje”.

“XX.—Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de un consejo de conciliación y arbitraje, formado por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del gobierno”.

“XXI.—Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o aceptar el laudo pronunciado a virtud del escrito de compromiso se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto”.

“XXII.—El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, descendientes, ascendientes o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes que obren con el consentimiento o tolerancia de él.”

“XXIII.—Los créditos de los trabajadores que se les adeuden por salarios o sueldos devengados en el último año y por indemnización, tendrán preferencia sobre cualesquiera otros en los casos de concurso o quiebra.”

“XXIV.—De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos o de sus asociados, solo será responsable el mismo trabajador y en ningún caso y por ningún motivo se podrán exigir a los miembros de su familia.”

“XXVI.—Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:

“a).—Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.”

“b).—Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de los consejos de conciliación y arbitraje.”

“c).—Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.”

“d).—Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados de esos establecimientos.”

“e).—Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.”

“f).—Las que permitan retener el salario en concepto de multa.”

“g).—Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despido de la obra”.

“h). —Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero, en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.”

“XXVII. —Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas populares de seguro de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada Estado, deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.”

“XXVIII.—Asimismo, serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas destinadas a los trabajadores, cuando estos las adquieran en propiedad en un plazo determinado.”

“Constitución y Reformas.—Querétaro de Arteaga, a 13 de enero de 1917.—Pastor Rouaix, Victorio E. Góngora, E. B. Calderón, Luis Manuel Rojas, Dionisio Zavala, Rafael de los Ríos, Silvestre Dorador, Jesús de la Torre”.

“Conforme en lo general: C. L. Gracidas, Samuel de los Santos, José N. Macías, Pedro A. Chapa, José Álvarez, H. Jara, Ernesto Meade Fierro, Alberto Terrones B., Antonio Gutiérrez, Rafael Martínez de Escobar, A. Aguilar, Donato Bravo Izquierdo, E. O’Farril, Samuel Castañón. (Rúbricas).”

“Apoyamos el presente proyecto de reformas: Dr. Miguel Alonzo R., Cayetano Andrade, F. A. Bórquez, Alfonso Cabreia, F. Castaños, Cristóbal Ll. y Castillo, Porfirio del Castillo, Ciro B. Ceballos, Marcelino Cedano, Antonio Cervantes, Alfonso Cravioto, Marcelino Dávalos, Cosme Dávila, Federico Dinorín, Jairo R. Dyer, Enrique A. Enríquez, Juan Espinosa Bávara, Luis Fernández Martínez, Juan N. Frías, Ramón Frausto, Reynaldo Garza, José F. Gómez, Fernando Gómez Palacio, Modesto González Galindo, Antonio Hidalgo, Ángel S. Juaneo, Ignacio López, Amador Lozano, Andrés Magallón, José Manzano, Josafat F. Márquez, Rafael Martínez Mendoza, Guillermo Ordorica, Félix F. Palavicini, Leopoldo Payán, Ignacio L. Pesqueira, José Rodríguez González, José María Rodríguez, Gabriel Rojano, Gregorio A. Tello, Ascensión Tépal, Marcelo Torres, José Verástegui, Héctor Victoria, Jorge E. Von Versen, Pedro R. Zavala. (Rúbricas).”

A continuación se lee el proyecto del Artículo 21, con el voto particular del licenciado Colunga. Por 158 votos contra tres es aprobado el dictamen de la mayoría de la comisión.

### *Un voto particular de Jara*

Domingo 14 de enero. Dos sesiones. Por la tarde, a las 3:40, se pasa lista y hay *quorum*. El diputado E. Ibarra pretende separarse del Congreso porque no triunfaron sus ideas en una discusión. Lo curioso es que no quiere irse sin permiso. Insiste en que se lo den. Tras un breve debate, se niega lo que pide Ibarra. El más contundente en la tribuna, ha sido Alonzo Romero, quien dice:

“Si no tiene voluntad de seguir en la cámara, que se largue.”

Ni se otorgó el permiso, ni el compañero Ibarra se fue.

Pronto estaremos en la discusión de algo más interesante. El diputado Jara propone, en su voto particular, que sea modificada la fracción segunda del inciso VI, del Artículo 73. En su iniciativa, el general Jara pide que el municipio libre quede establecido hasta en la Ciudad de México, “devolviéndole la administración y manejo de los ramos que, indebidamente, han estado bajo la acción directa del gobernador del Distrito.”

Antes de entrar de lleno al debate del punto anterior, se leen otros artículos que están por votarse; y a los cuales se hacen pequeñas modificaciones. Se aprueban por unanimidad los artículos 65, 66 y 69; y por mayoría, el 67 y el 72.

Para fundar su voto particular, el diputado Jara Heriberto, dice, entre otras cosas:

“Así, pues, señores diputados, yo no considero que sea justa, que sea razonable, la determinación de segregar a la Ciudad de México, precisamente a la ciudad más populosa de nuestra república, la que debe tener un cuerpo que se dedique esencialmente a su atención y cuidado; repito, no estimo justo ni razonable que en ella se observen otros sistemas que con el resto de la república; y que a esa ciudad se le prive de tener su Ayuntamiento propio, que vele por sus intereses y que, en cambio, a otras ciudades de menor importancia, que tienen menos atenciones, se les conceda la libertad municipal, se les conceda tener su Ayuntamiento propio. Así, pues, señores diputados, yo os invito a que en nombre de la democracia y de la justicia, votemos en contra de la fracción a que me refiero”.

Contesta Palavicini en un discurso, apoyando el dictamen. Dice:

“Pero si los gobernantes de la Ciudad de México tienen que ser nombrados por el Ejecutivo con ayuda del Congreso de la Unión, la Federación estaría vigilándolos. No hay ninguna relación entre el gobierno de un Estado y el municipio de la Capital del Estado, porque esta no es residencia de un gobierno de Estado; porque tampoco tendrían que ver las municipalidades que rodean a la Ciudad de México, sino simplemente la propia Ciudad de México, residencia de los poderes federales, la confusión ha venido al C. Jara y a otros CC. diputados, de que creen que quitando el Ayuntamiento, y esto creo lo dijo el señor diputado Silva, se les prohíbe con esto la votación directa a los ciudadanos de México. No se les priva de nada, pero aun suponiendo que se les privara de algún derecho, como por ejemplo, para elegir munícipes, para administrar fondos que no son de la municipalidad, el derecho dado preferentemente a los habitantes de la Ciudad de México es enorme con relación a la representación de los Estados, y esta tesis la he tenido desde hace varios años. ¿Por qué razón el habitante de la Ciudad de México va a tener esas ventajas con las que no cuentan los Estados? Los habitantes del Distrito Federal en la Unión Americana, no pueden votar, conservan su vecindad del lugar de donde han salido para ir a votar allí en la elección general; pero ya se sabe que en la ciudad de Washington los habitantes no tienen voto y no deben tenerlo, porque, en realidad, no pueden administrar una ciudad que está pagada por la Federación. El gobierno de Washington está integrado por una comisión designada por el Ejecutivo y propuesta al Congreso de la Unión, de modo que el gobierno de aquella ciudad priva a los habitantes de votar para munícipes. En la Ciudad de México no se les quita el

voto en lo general, pues tienen su voto para otra clase de funcionarios de elección popular. Esta es, en síntesis, la explicación que yo puedo dar sobre la materia; claro es que esta disertación algo defectuosa y violenta para no salirme del término prescrito por la asamblea, no expresa perfectamente que la idea de municipio libre es la propia libertad económica y no puede haber autonomía donde no hay elementos suficientes para que subsista, que la razón de ser de los ayuntamientos, es que pueden vivir de sus recursos. Al dar la Ley Municipal, se expresó que los territorios se dividieran de tal manera, para que cada Ayuntamiento tuviera los recursos bastantes para subsistir y que se hiciera una nueva división municipal; pero en la Ciudad de México, no puede subsistir el municipio y yo digo aquí a los señores diputados, a los representantes de toda la República; a la representación nacional es a la que toca vigilar el progreso, el lujo y el adelanto de la Ciudad de México, que es una ciudad federal. Es a los representantes de la república a quienes les toca exclusivamente controlar los intereses de una ciudad donde residen los poderes federales; y es a los poderes federales a quienes les toca designar autoridades, para que respeten su poder y para que no dependan de una autoridad municipal que constantemente esté urgida de fondos, porque sabe que no vive de sus propios recursos, sino de los recursos de la Federación. (Aplausos).”

Contra las ideas anteriormente expuestas, habló Martínez de Escobar, defendiendo con calor el voto particular del general Jara. Terminó su discurso con estas palabras:

“En la Ciudad de México, no es posible que el pueblo deje de ejercer su soberanía. El Municipio Libre es el progreso de los pueblos, es el árbol secular a cuya sombra deben descansar la verdadera libertad y la verdadera democracia sobre nuestro fecundante suelo, esencialmente federativo.”

En favor del dictamen de la comisión, exponen sus puntos de vista Cabrera Alfonso, Rodríguez José M. y Palavicini. Los diputados Jara y Espinosa Luis, defienden la existencia del ayuntamiento metropolitano.

El Artículo 73 es votado por incisos; y cuando se llega al VI, este se divide en dos fracciones. La primera se aprueba por unanimidad y la segunda es una derrota para la comisión por 44 votos contra 90. En esa virtud, la asamblea, implícitamente, ha aprobado el voto particular de Jara. Otra vez, los renovadores habían sido derrotados; y se ponía de nuevo en evidencia, que los asuntos que defendían con más calor, eran perdidos sin remedio a la hora de las votaciones.

### *La división de poderes*

Tarde del 15 de enero. Hay *quorum* a las tres y media. Siguen siendo estudiadas las facultades del Congreso de la Unión; y esto da lugar a que se discuta sobre la independencia de los poderes. A propósito de la fracción IV del inciso VI, dice Martínez de Escobar:

“El principio de la división de poderes, señores diputados, es esencial en los sistemas republicanos, democráticos y representativos de carácter federal. Y digo esto, porque este sublime principio que entrevió Aristóteles, que fue definido y desarrollado

vigorosamente por Montesquieu, debe ser una verdad, una verdad completa, y no tratemos de escribirlo en nuestra Carta Magna con medias tintas y con aguas dulces, porque por una parte lo establecemos clara y definitivamente, como sabemos que es esencial, pues que el principio de la división de poderes, como existe en la filosofía, cabe en la política constitucional como una necesidad de la división del trabajo, como una necesidad de la especialización de funciones, como existe también en la economía política y en todos los órdenes de la actividad humana. El principio de la división de poderes, es un axioma en la ciencia constitucional; y tal parece, señores, que los ciudadanos que presentan el dictamen sobre esta cuestión, lo mutilan, lo truncan, y lo quieren, de una vez por todas, realmente, matar; de aquí la inconsecuencia en que incurrimos, después de haberlo establecido como idea-fuerza de nuestras instituciones.”

Sobre el mismo tema, y en defensa del Poder Judicial, habla el diputado Manuel Herrera. A continuación, Bojórquez presenta una moción suspensiva a fin de que este asunto sea tratado después de discutirse el Artículo 96, el cual establece la manera cómo deben hacerse las elecciones de magistrados de la Suprema Corte. Se suscita un incidente en que intervienen Palavicini y Truchuelo. Al fin se resuelve seguir discutiendo la fracción cuarta. Como si presintiera que al Judicial iba a pertenecer, el diputado Truchuelo hace la defensa del tercer poder. Dice el representante queretano:

“En tal virtud, señores, si nosotros tratamos de buscar el equilibrio armónico de todos los poderes; y si nosotros tratamos de robustecerlos en la misma armonía absolutamente, sin atrofiar a ninguno por engrandecer a los demás, ¿por qué vamos a quitar facultades al Poder Judicial y por qué investir eternamente al Ejecutivo de facultades omnímodas, para que aparezca que la Suprema Corte de Justicia, no es más que un tribunal sencillo, supeditado en todos sus actos al Poder Ejecutivo? No es, tampoco, el remedio, dar sus facultades al Poder Legislativo, si el mismo proyecto del Primer Jefe reconoce que es un absurdo dar tantas facultades al Poder Legislativo, como lo hemos visto en la vida práctica del país y que él mismo ha contribuido para que se haga política contra el mismo representante del Poder Ejecutivo como sucedió en la época del señor Madero. ¿Para qué darles más facultades que no estén en armonía con los principios de la Constitución con el proyecto del cual hemos aprobado varios artículos?”

“Por otra parte, señores, ¿por qué no garantizamos de una manera absoluta y completa la independencia del Poder Judicial, substrayendo los nombramientos de sus funcionarios de las intrigas políticas, de las efervescencias, de las pasiones que se agitan en una cámara, para llevarlos serenamente, para aplicar estos principios en la tranquila esfera de un nombramiento desinteresado y hecho a toda conciencia? ¿Cómo vamos a suponer que una cámara legislativa tenga mejor conocimiento de los funcionarios judiciales que la Suprema Corte de Justicia, que, precisamente por su funcionamiento, toma debida nota de quienes pueden ser más aptos para desempeñar tales puestos y para impartir debidamente la justicia? Si hasta por estas razones es más propio y vamos a asegurar la manera más perfecta del funcionamiento de la autoridad judicial, yo pido, señores, que, por espíritu de armonía, por principio constitucional, busquemos el equilibrio de todos estos poderes, y apliquemos el principio de dar a cada uno lo que es suyo y reservar al Poder Judicial los nombramientos relativos a ese mismo poder”. (Aplausos).

Palavicini y otros compañeros han pedido que varios artículos relacionados con el Poder Judicial, se discutan simultáneamente. El chiapaneco Espinosa se opone, diciendo que es materialmente imposible discutir en esa forma. Interviene Pastrana Jaimes, arguyendo:

“Para los obreros, se han pedido por la asamblea, ocho, diez, quince días. Yo, respetuosamente, me permito suplicar a la asamblea que para el Poder Judicial se sirva disponer, siquiera una noche de estudio. Es más importante el Poder Judicial que los obreros”. (Murmullos y siseos).

El Artículo 73, que establece las facultades del Congreso de la Unión, sigue dando material para prolongados debates. Cuando se llega a la fracción XV, que trata de la Guardia Nacional, el diputado Alberto M. González pronuncia un discurso abogando porque la facultad de organizar esa guardia “quede reservada exclusivamente a los Estados y no a la Federación”. En contra de estas ideas habla el Vicepresidente, general González Torres, diciendo que sería un gran trastorno para el país el dejar a cada Estado su Guardia Nacional, que organizaría conforme le pareciera. En favor del dictamen, habla también Jorge E. Von Versen, quien pronuncia el siguiente fogoso discurso:

“Señores diputados: La exposición del señor diputado González sobre el origen histórico de las guardias nacionales, no quiero meterme a juzgarla; pero en nuestras instituciones, en nuestra manera de ser, hay una necesidad mayor para que aceptemos esto de plano, tal y como lo previene el dictamen.”

“Nosotros, señores diputados, dadas nuestras condiciones económicas, no podemos mantener un ejército, y, sin embargo, para adquirir nuestra independencia y nuestra soberanía, necesitamos de un ejército grande y poderoso. ¿Vamos a tener, señores, fracciones en distintas partes de la república, que no obedezcan a una misma educación y a un mismo sistema de disciplina? ¿Qué sería de nosotros? Y no vayamos a suponer que no vamos a tener una guerra extranjera, sino que la tenemos, y vamos suponiendo que necesitamos de miles de hombres sobre las armas y que hay necesidad de disciplinar un millón de hombres. ¿Para cuándo? ¡quién sabe para cuándo! Si el Primer Jefe, en su previsión, ha querido que se eduque a la juventud en el ejercicio de las armas; si ha querido que se discipline, con cuánta más razón, señores, no debe educarse a hombres que formen las guardias nacionales en los diversos Estados de la República, bajo un sistema preciso, único, para que, dado el caso, sea exactamente igual al ejército de lineal. La Federación, señores, no puede, de ninguna manera, sostener un ejército poderoso y grande, y es preciso que los Estados atiendan a sus respectivas guardias; pero en tales condiciones que puedan servir en un momento dado para que formen parte del ejército federal, y esta, señores, no es la amenaza de que nos hablaba el señor licenciado González; no ha sido, no puede ser esa amenaza, puesto que, de aquí en adelante, no imperará, porque ya no puede imperar otro ideal que el de la revolución, el de hacer una patria fuerte y grande; fuerte por el sentimiento y fuerte por el ideal. Y si todos los gobernadores van, en sus respectivos Estados, a formar guardias a su antojo con la cantidad de hombres que ellos quieran, con la disciplina que ellos quieran, resulta que no tendremos nunca un ejército real en la república, porque es una verdad y no hay que desentendernos ni hacernos ilusiones, ni vagar por el campo del idealismo, que

tenemos en los puestos públicos gobernantes que suben al poder únicamente para lucrar, pero no para cumplir con su misión de patriotismo y honradez, y es preciso que la Carta Magna les señale sus obligaciones en ese sentido, para el futuro bienestar de la patria, para asegurar la soberanía y la independencia nacionales. Así es que, señores diputados, vengo a pedir a ustedes que voten por el dictamen, porque no solamente es cuestión de organización sino de patriotismo. Hay cosas que no pueden decirse; pero bien saben ustedes que hay grandes peligros y que debemos prepararnos para afrontar esos peligros. No podremos prepararnos como otras naciones, almacenando grandes cantidades de cereales o fabricando enormes cantidades de parque, o teniendo, por último, numerosos ejércitos de pie. Pero ¿por qué cada una de las entidades federativas no debe colaborar? Sí, señores, sí deben colaborar y deben hacerlo uniformemente, y de esa manera tendremos un ejército grande que oponer. Repito que se trata del porvenir y del aseguramiento de la independencia nacional, por esto es que yo vengo a suplicar a ustedes voten a favor del dictamen. Necesitamos un gran ejército para tener una patria grande.” (Aplausos nutridos).

Todavía sobre las facultades del Legislativo, es presentada la siguiente iniciativa:

El C. secretario Lizardi da cuenta con una iniciativa de adición al Artículo 73, suscrita por los CC. Bojórquez, Álvarez, Pintado Sánchez y seis firmantes más, que dice:

“Siendo conocido por la nación entera que algunos de los pasados gobiernos han otorgado concesiones y celebrado contratos contrarios a los preceptos de la Constitución, o a los intereses de la patria; y habiendo la revolución traído en su bandera corregir males trascendentales para la nación, a esa ilustre asamblea pedimos, con el respeto debido, incluya en la Constitución, en el Artículo 73, que trata de las facultades del congreso, la fracción siguiente:

“XXXII.—Para declarar nulo todo acto, contrato, privilegio o concesión verificado por los gobiernos posteriores al del presidente don Sebastián Lerdo de Tejada, que sea contrario a los preceptos de la Constitución y en cualquier forma perjudicial en los intereses de la patria.”

“Querétaro, 20 de diciembre de 1916. —J. de D. Bojórquez.—José Álvarez.—Ismael Pintado Sánchez.—L. G. Monzón.—Raí. Vega Sánchez.—C. L. Gracidas.—Matías Rodríguez.—Jairo R. Dyer. Julián Adame.—(Rúbricas)”.

La discusión de este asunto, ha quedado pendiente. En seguida se presentan otros que apasionan a la asamblea.

### *Contra la monotonía*

Ya para esta fecha, el 15 de enero, había que buscar la forma de interesar más vivamente a los compañeros en los debates. Tanta facultad al legislativo, tanta fracción del Artículo 73, todas de suma importancia, nos provocaron cierto desaliento. Parecía que nunca iban a terminar de discutirse los fragmentos del dichoso artículo. El plazo para concluir nuestro trabajo era cada vez más angustioso. Nadie cejaba. Nos habíamos propuesto realizar una labor ímproba y las tareas diarias eran cada vez más pesadas y largas.



Casi siempre por las tardes, el buen humor de los compañeros surgía espontáneamente. Se olvidaron los enconos y apasionamientos, que en más de una ocasión parecían que iban a llegar hasta convertirse en escándalos graves, con intervención de las pistolas. Estas situaciones habían surgido, sobre todo, cuando se trató de modificar los límites de las entidades federativas. Sobre los temores de tormenta, en estas sesiones de trabajo intenso, se imponía el deseo de fraternizar entre los constituyentes. Pasadas las borrascas del colegio electoral, ahora se llegaban a unir hasta los que parecían irreconciliables enemigos: una moción suspensiva fue presentada, por ejemplo, con las firmas, seguidas, de Palavicini y Martínez de Escobar. Durante las sesiones vespertinas y ya con mayor confianza entre unos y otros compañeros, se permitían las interrupciones, los murmullos y hasta expresar en voz alta las opiniones que iban a votarse.

Entre los constituyentes que hacían más ruido desde sus curules, se contaban José J. Reynoso —ya madurito— y Pedro R. Zavala, poeta sinaloense de impresionante voz militar. Eran alegres y guasones Ancona Albertos, Cravioto y Marcelino Dávalos. Circunspectos eran Ceballos “Cirobé”, con sus quevedos y la cinta negra colgada al cuello; y Alfredo Solares, veterano actor en la compañía de Virginia Fábregas.

El camarada Froylán C. Manjarrez, siempre estaba en plan de orador al revés de Sebastián Allende, quien parecía complacerse en no abrir el pico. Luis G. Monzón era oportuno e hiriente en sus discursos y Miguel Alonzo Romero era el tipo del batallador sensato y culto nos pareció siempre; Porfirio del Castillo, el mejor representante de la clase indígena en el congreso. Von Versen era agresivo y Medina Hilario orador elegante, de fácil palabra y muy erudito. Los discursos que más nos adormecieron fueron dichos por José Natividad, Truchuela y Paulino Machorro Narváez.

El general Calderón trabajaba mucho dentro y fuera del congreso: discutía en los debates y continuaba sus discursos en la calle o en su casa. Labor extracámara, de mérito, realizaron Andrés Magallón, Francisco Ramírez Villarreal y sobre todo el ingeniero Pastor Rouaix. No me cansaré de repetir que fue en el domicilio del compañero Rouaix, donde se elaboraron los textos de los dos artículos más importantes de la Constitución: el 123 primero y el 27 después. Cada vez que recuerdo al encargado del despacho de Agricultura y Fomento, asocio a su imagen las de dos estimabilísimos colaboradores suyos: el licenciado José Inocente Lugo y don Andrés Molina Enríquez.

En una de esas tardes en que la asamblea estaba “de vena”, varios compañeros la tomaron con el licenciado Cañete, representante poblano ya entrado en edad. Veamos en seguida algunas de las interrupciones que le hicieron: “Voces: ¡a la tribuna; a la tribuna; no se oye! campanilla; no se oye, a la tribuna y el atribulado compañero dice: —Voy señores, un momentito.

Siguen las interrupciones: “¡no se oye!, voces, ¡remover, remover!; voces: léalo todo, léalo todo” y a tal grado se había vuelto diálogo el discurso de Cañete y los gritos de algunos compañeros, que el prosecretario Bojórquez tuvo que pedir la palabra:

—Señores diputados: estoy haciendo una moción de orden.” (Aplausos).

Se advierte, desde luego, que esos aplausos no eran sinceros, sino expresión de buen humor. Por eco Bojórquez continuó de esta manera:



—Precisamente a eso se refiere la moción de orden, a que guardéis orden y compostura. (Aplausos).

Estos aplausos corroboran que la asamblea estaba de buenas.

Durante esa misma sesión, el poeta Marcelino Dávalos grita desde su curul, con voz de barítono:

—¡Pido la palabra!

Y de nuevo se oyen las voces ¡tribuna! Continuó el jalisciense:

—Es tan pequeño... (Sube a la tribuna).

—El día que nos aliviemos de la enfermedad de decir discursos, habremos avanzado muchísimo, mis queridos compañeros. (Risas y aplausos).

Nos deleitamos con los discursos del general Emiliano P. Nafarrete; las ocurrencias del “buen campesino” (Navarro Gilberto M.) y los cuentos con que salpicaba sus peroraciones el descendiente del Pensador Mexicano: Fernando M. Lizardi.

Palavicini se esforzó por activar las discusiones porque el tiempo se nos echaba encima y también porque los de su grupo deseaban que la Constitución quedara, en su parte política, tal como había sido presentada por el Primer Jefe. Sin embargo, la mayoría de los hombres pudieron reformar varios artículos de esta sección, de acuerdo con sus tendencias revolucionarias. Como una adición al Artículo 19, un grupo de diputados presididos por el general José Álvarez, propuso que una de las facultades de la comisión permanente del Congreso de la Unión, fuera la de convocar a sesiones extraordinarias “en caso de que la autonomía nacional se halle comprometida, o para juzgar de los delitos de carácter grave cometidos por alguno o algunos de los funcionarios de la Federación”.

Contra la iniciativa de Álvarez habló —inaturalmente!— Gerzain Ugarte, quien pidió a los proponentes que retiraran su moción; en cambio en su afán de atacar los regímenes dictatoriales, el diputado Bojórquez pronunció un discurso en el que afirmó:

“Señores diputados: voy a hacer una confesión ingenua: yo me inscribí para hablar en pro de la moción presentada por los señores diputados Álvarez y compañía... (Risas) porque desde luego me pareció oportuna y justa. En esos momentos no tenía argumentaciones precisas que poner de manifiesto en pro de esa proposición, pero ya el señor diputado Ugarte me las ha dado, y muy buenas. Desde un principio se ha venido hablando de robustecer, de dar mayor fuerza al Poder Ejecutivo, y cuando por primera vez se tuvieron estas ideas, yo, la verdad, me sentí preocupado porque, señores diputados, podemos tomar en consideración este hecho. El proyecto de reformas parte del C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, que es el Jefe Supremo de la Revolución, pero no es solamente el jefe supremo de la revolución, sino el futuro presidente de la república, y es natural, ciudadanos diputados, que él —no voy contra él— (risas) que él, en su proyecto, por el instinto de conservación, muy natural en todos los hombres (risas), intento que se den mayores facultades al Ejecutivo. Nosotros tenemos la representación del pueblo.”

El C. Álvarez, interrumpiendo:

“Es urgente una aclaración. Yo, como autor de la moción, hago constar que esas opiniones no tienen razón de ser”. (Aplausos).

El C. Bojórquez:

“Pero aún no termino, ciudadanos diputados; yo digo que es muy natural que el C. Primer Jefe haya tenido estas ideas, tanto más cuanto que ya se dio el caso, y se han dado varios casos en nuestra república, en que el Poder Legislativo ha sido un obstáculo para la buena marcha del Poder Ejecutivo. Nosotros hemos traído a esta asamblea la representación del pueblo mexicano y tenemos la obligación de hablar de acuerdo con las tendencias de ese pueblo de nuestra patria, y en estos momentos históricos tenemos también la obligación, lo digo profundamente convencido, de robustecer, de dar mayor fuerza al gobierno del señor Carranza, que es el que está llamado a salvar la revolución. La revolución no se ha terminado aún. Necesitamos que el Jefe del Poder Ejecutivo, que el futuro congreso que venga y que los jueces que se designen para el periodo constitucional que se va a iniciar, sean todos netamente revolucionarios.”

“Ciudadanos diputados: se trata de los Poderes de la Federación. En estos, en el seno de la asamblea se han tomado resoluciones trascendentales y revolucionarias; cada vez que se ha pretendido invadir la soberanía de un Estado, cada vez que se ha pretendido establecer un principio dictatorial, nos hemos opuesto a él. Necesitamos que haya un equilibrio armónico entre los Poderes, necesitamos que el pueblo tenga esa garantía; porque de qué manera se puede saber dónde está el vicio y dónde están los errores, si la comisión permanente no puede citar a sesiones y el congreso no puede sacar a luz algunos de los errores que se cometan por el otro Poder, y si el Poder Ejecutivo no puede hacer lo mismo con el Legislativo?”

“Entonces, ciudadanos diputados, no habremos conseguido dar esa garantía a nuestro pueblo, si no se establecen esos Poderes con el objeto de que se equilibren y al mismo tiempo puedan señalarse unos a otros sus errores. Yo creo que todos los ciudadanos diputados enemigos de la dictadura, todos los ciudadanos diputados que conscientemente son revolucionarios, deben aprobar la proposición que han hecho los ciudadanos Álvarez y compañeros. Así es, ciudadanos diputados, que yo os invito a votar en favor de esa proposición”. (Aplausos).

Después habló el licenciado Macías oponiéndose, como era de esperarse, a que se concediera tal facultad a la comisión permanente. Terminó con estas frases:

“Ahora, señores diputados, votad como creáis hacerlo en bien de las instituciones nacionales.”

Se oyeron aplausos y voces que repetían:

“¡A votar, a votar!”

Va a la tribuna el general José Álvarez y argumenta en favor de su iniciativa. Contra el ejemplo de un buen presidente de México —Benito Juárez— que presentara Macías, el diputado michoacano cita el de uno de los más nefastos que hemos padecido: Santa Anna. La cámara sigue repitiendo: ¡a votar, a votar!; pero hablan todavía Pastrana Jaimés y el general Múgica. Pastrana apoya la iniciativa de Álvarez y Múgica dice uno de sus mejores discursos en el congreso. El presidente de la primera comisión de reformas se expresa de la siguiente manera:

“Señores diputados. Aparte de los problemas nacionales que ven el mejoramiento del pueblo y de nuestras diferentes clases sociales, se han presentado en la Constitución problemas prácticamente trascendentales. Uno de ellos es el que estamos tratando, nada menos, señores, que el de corregir en nuestro régimen constitucional, en nuestro funcionamiento, en nuestra máquina legislativa, todo aquello que tienda a hacerla desequilibrar. Estamos, como si dijéramos, poniendo la válvula de escape que faltaba en la Constitución de 1857. Desde que empezamos a discutir las facultades del congreso, hemos ido encontrando puntos que se relacionan íntimamente con esta cuestión, que hasta los últimos momentos viene la cámara, en parte, a tratar de impedir, con fines rectos y buenos. Las dos terceras partes de los representantes de una y otra cámara, aprueban esas leyes con objeto de que hasta entonces sean promulgadas y no es eso otra cosa, señores, que el veto presidencial. Pues bien, señores diputados, ese veto era precisamente el que, según algún tratadista de derecho constitucional, era indispensable, junto con las restricciones de algunas de las facultades de la cámara, para que pudieran subsistir en nuestro medio indolantino, de por sí impulsivo e incipiente, las instituciones republicanas.”

“No sé, señores, si en esta exposición pueda yo cometer algunos errores por mi ignorancia, pero ya saben que, como siempre, mis argumentaciones las traigo a esta cámara con buena fe y con fines nobles. Pues bien, uno de los inconvenientes más serios que ha tenido el Ejecutivo para poder respetar al congreso, ha sido precisamente este: la facultad omnímoda del congreso de estar reunido cada vez que quiera estarlo y tratar, cada vez que se reúna, los asuntos que se le antoja tratar. Una prueba de que hay esa tendencia en todos los congresos, está en este mismo Congreso Constituyente. Varias veces, me decía el señor Macías, nos hemos salido enteramente del encargo que en la convocatoria se nos ha determinado de una manera muy precisa; mucho tiempo nos hemos venido saliendo del encargo que se nos confirió por nuestros comitentes al ser enviados a esta asamblea, se han aprobado muchas cosas que no están en las facultades del Congreso Constituyente aprobarlas y que saltan a la vista; pero, señores, ¿podemos decir que en esta asamblea compuesta de hombres revolucionarios, verdaderamente patriotas, hubiera habido alguna mala intención al tratar estos asuntos? No, señores; ha sido la tendencia de nuestra raza, de nuestra idiosincrasia la que nos impulsa a obrar así. Ahora, señores, vamos al congreso ordinario; en él tendrá que haber necesariamente oposición; es preciso, es urgente que la haya; yo, si fuera al congreso ordinario, nunca estaría al lado del gobierno sino siempre al lado de la oposición.”

“Es preciso que haya oposición en el gobierno. Esa oposición, señores, que debe existir en los congresos, es precisamente la que viene ocasionando ese peligro que constituye la facultad de que el congreso se reúna cada vez que quiera tratar los asuntos que se le ocurran. Para corregir esto viene la restricción. El congreso solo tendrá dos periodos de sesiones de tal fecha a tal fecha. En el primer periodo se tratará este asunto y este otro que señala la convocatoria del Ejecutivo, y en el segundo periodo se tratarán estos otros asuntos. Muy bien. Con esas dos sesiones, el congreso llena sus funciones, porque las funciones del Poder Legislativo están perfectamente bien determinadas en una Constitución y están perfectamente delineadas por las necesidades públicas.”

“Pero hay un tercer elemento para que el congreso pueda cumplir con las obligaciones que le corresponden y es poder ser convocado por el Ejecutivo para tratar de aquellos asuntos de palpitante interés y que el Ejecutivo no se atreva a resolver por sí mismo o que necesiten la sanción de la cámara para quedar perfectamente bien legalizados. Pues, señores, en ese caso, el congreso no puede desear más porque es indudable que el Ejecutivo le llamará muchas veces. El señor licenciado Macías decía ayer, que en el régimen del gobierno americano casi siempre está reunido el congreso a petición del presidente de la república, que le está consultando con frecuencia asuntos graves o de interna general. Pues bien, señores, yo estoy conforme en que al tratarse de esta fracción a discutir, nosotros seamos consecuentes con los principios que hemos venido sosteniendo siempre. Debemos robustecer al Poder Ejecutivo, precisamente para garantizar la estabilidad de nuestro régimen, porque yo creo, me inclino a creer con el señor diputado Álvarez, que de aquí en adelante haya muchos hombres dignos; quizá el congreso pueda estar constituido por muchos hombres dignos y que no encuentre el Ejecutivo un solo diputado a quien sobornar. Supongamos y demos por sentada esa hipótesis, que es un poco difícil, pero en fin, démosla por sentada y por buena; pero señores diputados, ¿qué recurso queda entonces al Ejecutivo, que se ve constreñido, que se ve estrechado a ciertos círculos, que se ve combatido con leyes bien encaminadas, pero que son contrarias al proyecto administrativo del gobierno? Entonces vendrá irremediablemente lo que ha venido siempre: el golpe de Estado. Es allí donde ha residido esencialmente, más que en nuestro temperamento de suyo invasor de facultades y de suyo absorbente del poder, es allí donde reside el motivo de las dictaduras. El señor presidente Juárez fue dictador por eso y por las circunstancias; don Porfirio Díaz fue un dictador porque encontró ese medio para poder serlo; porque el general Díaz aun con una cámara compuesta de bribones, si no hubiera tenido esa mano de hierro, el general Díaz hubiera gobernado con el Congreso de la Unión, si el Congreso de la Unión se hubiera sujetado a los límites de la Constitución.”

“Yo, señores, que ya he expresado en este sentido mis ideas, tengo una duda, una duda muy grande. No se trata de los casos que presentó el señor diputado Álvarez, de los delitos oficiales y de los delitos del orden común. Se trata de la moción del señor Chapa. El señor Chapa ha dicho que la comisión permanente tiene que nombrar al presidente substituto en el caso de que falte de una manera absoluta el propietario. Sí, señores, inmediatamente que hizo la rectificación el señor Ugarte, dijo que ese nombramiento solo sería duradero unos cuantos meses, que pueden ser como un maximum hasta ocho meses, y que después vendría el Congreso y haría nuevo nombramiento. Pues, señores diputados, aquí en esta maniobra es donde yo veo precisamente el peligro. El capítulo relativo a las facultades del Poder Ejecutivo, el Artículo 84 viene estableciendo precisamente esto: que se incluya en las facultades del congreso. Dice el Artículo 84 que se nombrará en caso de que falte el presidente, un presidente interino por la comisión permanente, en caso de que no esté reunido el congreso y que después que se reúna este, se nombrará al nuevo presidente que podrá ser el mismo nombrado interinamente por la comisión permanente. Bien, señores, inmediatamente recuerdo el caso de don Pancho León de la Barra. Yo creo, señores, que el fracaso del gobierno del

señor Madero fue ese interinato nefasto. El interinato del señor De la Barra vino a preparar de una manera propicia para que los malos elementos conservadores, los elementos reaccionarios que rodearon al señor Madero y que existieron desde el interinato del señor De la Barra, encontrarán, digo, un medio propicio para fecundar y el señor Madero, aún en el caso de que hubiese ya querido cambiar su orientación política, no le hubiera sido posible porque el interinato fijó ya bases indestructibles. ¿Señores, no podrá suceder que en el caso de nuestro régimen futuro pasara un caso semejante? ¿No podrá suceder que un presidente nombrado interinamente por la Comisión permanente del Congreso de la Unión se aferrara al poder de una manera sistemática, malvada, como lo hizo De la Barra y prepare un terreno de desprestigio para un futuro próximo? Yo creo que sí, señores, y en este caso quisiera yo que los oradores del pro y del contra, transaran en esta facultad que se trata de dar a la comisión permanente del Congreso de la Unión y decir: “para solo el caso y mientras funciona como colegio electoral; para el solo caso de nombrar al presidente interino, se le conceden facultades de convocar a la comisión permanente”. (Voces: ¡muy bien, muy bien!). “Yo creo, señores, que de esa manera sí habremos resuelto un problema importantísimo, sí habremos resuelto una enmienda, si le hemos quitado a la comisión permanente del congreso la facultad de reunirse cada vez que quiera tratar asuntos determinados y se la hemos dado al Ejecutivo precisamente porque el Ejecutivo le dirá: “Te convoco solamente para que trates estos asuntos.” No habrá ningún cuidado, señores diputados, de que durante un periodo muy pequeño, el Congreso se reúna de una manera extemporánea: para funcionar como colegio electoral y evitar el peligro funesto de ese interinato que para nosotros es tan funesto como la misma vicepresidencia. Os ruego, pues, señores diputados, que si es sensata esta proposición que hago, se vote en ese sentido el artículo en cuestión.” (Aplausos nutridos).

Se tomaron en seguida las votaciones pendientes y la sesión termina a las doce y diez minutos de la noche, es decir, cuando comenzaba ya el 16 de enero de 1917.

### *El banco único de emisión*

Martes 16 de enero. Por la tarde. Según lista que pasa Ancona Albertos, están presentes en el salón 149 ciudadanos diputados. ¡Hay *quorum*!

Tobías Soler envía un memorial pidiendo que al Estado de Nayarit se le llame Carranza. Esta iniciativa pasa, sin comentarios a la segunda comisión de reformas.

Múgica, Jara, Gracidas y Recio, presentan un proyecto de adiciones al Artículo 79. En seguida se da lectura al dictamen sobre el Artículo 49. Después se da cuenta con los dictámenes relacionados a los artículos 80 al 90 y 92, con un voto particular de Machorro Narváez relacionado con el 90. Conforme a la oportuna reforma de Machorro Narváez, no se determinarían por el Artículo 90 las Secretarías de Estado dependientes del Ejecutivo, sino que tanto las Secretarías como los Departamentos Administrativos serían establecidos conforme a una ley reglamentaria.

La primera comisión de reformas presenta sus dictámenes sobre los artículos 30, 31 y 32. Luego, se da cuenta con el hecho de que la segunda comisión se dividió al discutir en su seno el Artículo 76, que se refiere a la facultad del senado para resolver los casos de controversia entre los poderes de los Estados; y Machorro Narváez, como firmante del dictamen en que se omite esa fracción, pasa a la tribuna a defender su punto de vista. Dice el erudito abogado jalisciense:

“En este debate no vengo a sostener el punto del Artículo 76, lo que sostengo es que al Poder Judicial debe establecerse como el que da al Poder Ejecutivo el respeto.”

Y continúa de esta manera:

“...Si queremos para nuestro gobierno y para nuestras leyes todo el respeto y que toda la sociedad acate todas sus disposiciones gubernamentales, necesitamos darle una administración de justicia sólida; y para que esa justicia cumpla sus funciones, hay que someterle a ella los casos de conflictos entre los poderes públicos de los Estados; pero si comenzamos con que la Corte puede corromperse porque conoce de los conflictos con los Estados; si comenzamos por decir que tenemos una corte inútil e inservible, no debemos ni siquiera ocuparnos del caso; pero si queremos que haya un Poder Judicial verdadero, preocupémonos más por darle conocimiento de todos aquellos casos que, por naturaleza propia, pueden llevarse a su consideración. Y el hecho de que los conflictos sean políticos, no basta, porque precisamente la Corte es un cuerpo político judicial, cuyas resoluciones tienen una tendencia política. Expresamente se dice por las leyes que el juicio de amparo no es otra cosa que un juicio político; así se le ha llamado; la Corte conoce también de los conflictos entre dos Estados; esto es netamente político entre un Estado y otro, como si fueran dos naciones independientes y es de carácter netamente político y se versa en ella la soberanía interior de un Estado frente a la soberanía interior de otro Estado. No es, pues, un obstáculo, el que en la Corte se trate de conflictos políticos; la Corte puede conocer de esos conflictos porque es su esencia principal; porque ella fue creada precisamente por el genio de los Constituyentes del 57, siguiendo la pauta de los constituyentes americanos, que establecieron esta clase de tribunales precisamente para resolver conflictos políticos. Debemos establecer de hoy en adelante todas nuestras legislaciones, todas nuestras prácticas gubernamentales, sobre la base sólida del Poder Judicial; de otra manera, señores diputados, andaremos siempre a ciegas y nos cerraremos los ojos a lo que es la verdadera prosperidad, a la verdadera concordación del gobierno para confundirnos en el movimiento de las multitudes y en los movimientos enérgicos, si no se prosiguen las resoluciones del Senado, que es el único que da un sólido valor moral y que pesa en la conciencia del pueblo”. (Aplausos).

En un bello discurso, el vibrante orador Hilario Medina rebate a su colega de la segunda comisión:

“Voy a contestar la interpelación que hizo el distinguido señor De los Ríos, aprovechando que ya tenía pedida la palabra a la presidencia, para sostener el dictamen de la comisión y refutar los argumentos del señor Machorro y Narváez. El señor licenciado Machorro y Narváez invoca a la justicia y yo también, señores; como miembro de la comisión dictaminadora y como diputado al Congreso Constituyente declaro que yo

también estoy sediento de justicia. A la justicia se la ha representado en la forma de una mujer, símbolo de belleza esgrimiendo en una mano la espada que debe herir al culpable y sosteniendo en la otra la balanza donde deben pesarse los actos y la ley; y se la ha representado también vendada. La justicia, señores, no debe ver los mezquinos intereses de los hombres, las agitaciones pasionales de los pequeños humanos, sino que debe estar encerrada, enclaustrada en sí misma, para reflexionar serenamente y dictar luego su fallo. Es este el concepto de la justicia, del alto concepto de la justicia, que ha podido formarse esa mi educación profesional y cívica; y este alto concepto, señores, es el que me permito invocar en estos momentos para reclamar de ustedes una resolución serena y desapasionada de la grave cuestión que estamos tratando...”

“...Pues bien, se ha dicho que en conflicto de dos poderes en un Estado, no hay una ley que venga a resolver la cuestión, pero que habrá los principios de derecho público. Pues bien, llevando la cuestión a ese terreno, los principios de derecho público son aquellos que se refieren también a la parte política de la sociedad, y esos principios autorizarían, en todo caso, a tener en cuenta los intereses políticos para poder dar una resolución acertada... por otra parte, la objeción fundamental que nosotros hemos hecho para quitar a la corte suprema de justicia el conocimiento de las cuestiones políticas, ha sido el verdadero terror que hemos sentido, porque la corte suprema de justicia vaya a tener que conocer de intereses políticos, y, se haga política en el seno de la corte; esa ha sido idea fundamental que ha inspirado el criterio de la comisión...”

“...En cambio, señores, el senado es un órgano exclusivamente político, porque es de aquellos que tienen intervención en el poder público. El senado toma, en un momento dado, todos los datos que se le presentan para resolver una cuestión y, en ese momento, la resuelve, y si han llegado las cosas hasta el extremo de que desaparezca una de los poderes del Estado, el senado está en aptitud de promover, por medio del fallo que se dicte, en el término de veinticuatro horas...”

“Señores diputados: yo os ruego y os exhorto a que consideréis atentamente esta cuestión. Aún me parece que escucho todas las palabras del señor Dondé, aquel célebre y prestigiado abogado, que tenía tanto aprecio en el parlamento y que pudo demostrar, con una elocuencia de que yo carezco en estos momentos, los peligros a que estaba sometida nuestra más alta representación de la justicia y solo por el hecho de ir a involucrar con las cuestiones políticas que, entre nosotros, no han tomado un aspecto noble, sino que siempre han sido mezquinas y ruines. Esto debe estar fuera de la corte suprema de justicia, y así pido a vosotros que votéis.” (Aplausos).

Triunfó al final la mayoría de la comisión, es decir, Medina y los suyos, por 112 votos contra 42.

En seguida se pone a discusión el dictamen sobre el Artículo 28, que trata de los monopolios, el cual firman los cinco miembros de la primera comisión de reformas: Múgica, Recio, Colunga, Román y Monzón.

Habló en contra de la última frase del artículo, el diputado obrerista Von Versen. Le chocaba que se dijera: “...y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en



general o de determinada clase social”. Habla en favor de los trabajadores el representante de Rosita, Coahuila y al terminar, cosecha aplausos, cuando dice:

“...Yo pido que todos vosotros votéis en contra de ese dictamen en provecho de nuestra clase obrera, que es la que formará la base de nuestro porvenir nacional”.

El general Jara, al apoyar el dictamen de la comisión, demuestra que Von Versen está en un error. El representante veracruzano dice:

“Vengo a defender el dictamen de la comisión precisamente por los puntos en que se ha fijado el C. diputado Von Versen, nada más que yo voy por otro camino...”

Siguiendo en el uso de la palabra, el diputado Jara asienta:

“...Voy ahora, señores, a tratar del banco único, del banco de Estado, como ha dado en llamársele, y que encuentro muy benéfico para la república. En México se ha observado un verdadero desbarajuste en la cuestión bancaria; se ha observado que los timos por las asociaciones bancarias, se han repetido con frecuencia y que han estado expuestos al fraude los incautos que han depositado su confianza en varios bancos de emisión que no han prestado al público la suficiente garantía. El banco único de emisión, desde luego, hace que la confianza por el papel vuelva a reinar en el público, porque desde el momento que no hay esa masa de emisiones más o menos dudosas, desde el momento en que en el banco único de emisión hay la concurrencia de capitales para asegurar esa emisión más o menos poderosa, de los cuales tiene el control el gobierno, porque el hecho de que sea banco único de emisión no quiere decir que será fundado y fomentado por capitales exclusivamente del gobierno, sino que el gobierno tendrá el control en el número de las acciones; con ese hecho estará garantizado el público, estarán garantizados sus intereses y renacerá, como antes dije, la confianza en el papel. Acaso en su totalidad las naciones europeas han aceptado ese sistema bancario por ser el que ha dado mejor resultado; se habla frecuentemente del sistema americano y el sistema americano está sufriendo en la actualidad reformas tendientes a la implantación del banco único de emisión, precisamente porque la experiencia ha demostrado que el sistema bancario de Estados Unidos no es el que satisface las necesidades hacendarlas de una nación. Así, pues, señores diputados, yo quiero que toméis; en consideración lo que acabo de exponer, que meditéis detenidamente el artículo a debate y que después de ese examen concienzudo que hagáis, votéis en pro, porque creo que en esa forma defenderemos también a los trabajadores, por quienes se interesa el diputado Von Versen. Yo, respetando sus opiniones, estimo que en nada los perjudicamos con votar el dictamen, sino que, por el contrario, les damos la seguridad de que no habrá más tarde un motivo para destruir los sindicatos obreros, que, como he repetido, forman en la actualidad el ideal de asociación obrera para defensa de los intereses de esa clase.” (Aplausos).

En contra del dictamen habló el diputado Lizardi, refiriendo, de pasada, un sabroso chascarrillo. Después, Epigmenio Martínez da su opinión en este discurso mínimo:

“En mi concepto, el banco único que presenta la comisión, es lo único que puede salvar al país, creo yo...” (Murmillos, siseos, que impiden que el orador continúe).

Bojórquez habla en seguida, de esta manera:



“—Para una ligera proposición; es muy sencilla Y muy interesante. Señores diputados: se trata de contrarrestar los temores del C. Lizardi, quien nos ha venido a decir que ni la comisión, ni ninguno de nosotros tiene los conocimientos suficientes para opinar sobre un asunto trascendental de economía política. Yo puedo decir, y conmigo muchos señores diputados, que no solamente no tenemos esa preparación, sino que tampoco la tenemos en derecho constitucional ni en ninguno de los derechos; por tanto y en vista de que nosotros resolvemos estas cuestiones de trascendencia, después de oír el pro y el contra, porque para votar, más que nuestros conocimientos nos lleva nuestro instinto revolucionario, me permito sugerir a ustedes que sigamos la palabra del proponente: que permitamos que el C. Nieto nos dé su opinión y nos ilustre en esta materia”.

La directiva pregunta a la asamblea si se permita que hable el C. Nieto, a la sazón encargado del despacho de Hacienda, y entonces, el representante potosino pasa a fundar su iniciativa:

“Únicamente pretendo que se establezca en la Constitución el principio de un banco único de emisión, y no precisamente un banco de estado. La cuestión de si conviene a un país que se establezca un banco privado, un banco exclusivo de estado o un banco público controlado por el gobierno puede estar a discusión”.

Y más adelante añade:

“...El Congreso Constituyente cometería un grave error si dejara sin solucionar esta cuestión para el próximo congreso, porque indudablemente que todos los bancos actuales de emisión pretenderían defender a toda costa sus intereses y opondrían enérgicos esfuerzos en las próximas cámaras.”

Lizardi aclara que él no se opone al banco único, sino al hecho de que se pretenda colocarlo en el Artículo 28, que trata de “garantías individuales”; que estaría mejor en la fracción respectiva del Artículo 72. El licenciado Alberto M. González interpela al compañero Nieto, acerca de algunas dudas que tiene sobre el funcionamiento del banco único emisor y el encargado del despacho de Hacienda contesta satisfactoriamente.

A renglón seguido, se trata sobre el establecimiento de otros monopolios consignados en el Artículo 28, punto que defiende Ancona Albertos y Palavicini ataca, pidiendo que el general Múgica hable sobre las asociaciones de productores que dicho general conoció muy bien cuando estuvo como gobernador de Tabasco. Antes de abordar el tema de las asociaciones, el general Múgica estudia el problema de los bancos, manifestando su opinión favorable al único de emisión:

“Establezcamos de una vez, en la Constitución, el banco del estado, que beneficiará a la nación y que evitará, sobre todo, que en el mismo gobierno se trancen combinaciones que pudieran resultar en beneficio de los banqueros y en perjuicio, de los intereses nacionales”.

Después habla el diputado Múgica sobre las asociaciones de productores y se refiere a la forma en que se explota el plátano en Tabasco. Se declara en favor de esas asociaciones diciendo:

“...Otras veces pasa que, cuando está el barco a medio cargar, viene un norte, y entonces el trabajo es imposible, por la marejada tan fuerte y suspenden la carga y como el barco no puede hacer un viaje con media carga, se ve obligado a tirar la carga al mar

y se pierde aquella infinidad de plátanos en las playas de la barra de Frontera; y sin embargo, las compañías americanas han hecho negocio; ahora yo pregunto: si los productores de Tabasco se unieran, no para comprar, los productores en grande, a los productores en pequeño, sino para hacer lo que actualmente hace la Reguladora del Henequén, almacenándolo cuando el precio en los Estados Unidos donde se consume, está a bajo tipo por el capricho de los industriales o por el exceso de materia prima y conservándolo allí para que los agricultores no se vean obligados, por sus compromisos del cultivo de la tierra, a mal vender su libra, pues que entonces se les facilita dinero con un pequeño interés, y cuando se vende en los mercados de Estados Unidos, cuando llega la crisis, lo compran a como quiere el vendedor: entonces vienen a recibir el beneficio. Digo yo: si los plataneros de Tabasco hiciesen esta combinación, creo yo que era obligación del gobierno proteger esa clase de asociaciones de productores, cuando lo que produzcan no tenga un amplio mercado en México, cuando ese monopolio, si lo constituyera, no viniera en perjuicio de los consumidores, de los mismos mexicanos, sino que siempre fuera una defensa contra el capital del exterior.” (Aplausos).

Vuelve a la tribuna Luis Espinosa y contra la opinión de la asamblea, pronuncia un discurso para hacer gala de erudición. Con aquella voz pastosa y penetrante de Luis, la cámara, que no le reconoce conocimientos en la materia, se declara en contra del orador y le evidencia su deseo de que calle. Pero Espinosa Luis, además de charro era terco y sigue hablando cada vez más alto, para impedir que los siseos interrumpieran sus palabras. A los diputados no les queda otro recurso que abandonar el salón. Pocos son los que escuchan la última parte del discurso del chiapaneco:

“El banco único de emisión que se ha traído a la consideración de la asamblea, es un banco de estado y está bien definida su personalidad desde el momento que se dice que el gobierno tendrá el control de las acciones, es decir, la mayoría del capital que garantiza la emisión será del gobierno; y por tanto, es un banco de estado. El banco francés, que es un banco privado, tiene miembros nombrados por el gobierno, como son el gobernador y vicegobernador, pero no tienen injerencia en sus negocios en el sentido financiero. Así, pues, estando ya bien definidas las dos naturalezas de los bancos, me voy a permitir hacer breves consideraciones respecto...” (Voces: ¡No! ¡No!).

“El banco único de emisión de estado, dicen algunos tratadistas, trae el peligro de ser más bien político que financiero; que estos bancos, constituidos en tal forma, darían siempre predilección a tomar en cambio, las letras de los adictos al gobierno y rechazarían siempre las letras de los enemigos del gobierno” (Continúan los siseos y los diputados siguen abandonando el salón).

El C. Espinosa bajándose: “Me bajo de la tribuna para volver cuando quieran oírme.”

Cuando Luis dice sus últimas palabras, ya no quedan en la sala más de cien personas. La presidencia tiene que suspender la sesión por falta de *quorum*. Son las 8:20 de la noche. El último en abandonar el congreso, es el propio Espinosa. Va enojado, con libros y papeles bajo el brazo, que le hubieran servido para justificar su erudición... ¡Otro día volverá a la tribuna!

Miércoles 17.—Sesión vespertina. A las 3:30, según lista de Ancona Albertos, hay en el salón 137 ciudadanos diputados. Se aprueba el acta de la sesión anterior, leída por López Lira.

Varias damas de Monterrey envían un memorial protestando contra el Artículo 3º y piden que se considere el asunto. Algunos diputados solicitan que se lea ese documento. Otros se oponen. Marcelino Dávalos hace una alusión chusca;

—Ya que la asamblea lo pide, que se lea el escrito de las damas de Estropajosa.

José Rivera en contra:

—Ya nos imaginamos lo que podrán decir: “Que hemos hecho muy mal”. Lo mejor es que pase eso al archivo.

Palavicini aboga por las damas de Monterrey y dice que es “exigencia casi jacobina” el no querer escuchar las protestas. Se le ha olvidado a don Félix Fulgencio, que él ha sido uno de los que con mayor apremio pide a todas horas que activemos nuestros trabajos.

Por fin, se comienza la lectura del documento. Dávalos interrumpe a la secretaría, para pedir de nuevo que no se lea más el escrito. Hablan varios diputados a la vez. Jara dice:

—Tenemos cosas más importantes de qué ocuparnos. (Murmullos, confusión, campanilla... Se suspende la lectura).

El general Esteban B. Calderón, pide, en un memorial, que las Islas Marías pertenezcan al Estado de Nayarit. Lo apoyan —¡cómo no!— los tres representantes del Nayar: Cristóbal Limón, Marcelino Cedano y Juan Espinosa Bávara.

Después se da lectura a una iniciativa “peliaguda”. Crisóforo Rivera Cabrera y José F. Gómez, quieren que se constituya el Estado del Istmo de Tehuantepec. Toman como punto de partida la proposición, que hace unos días dirigió al congreso, en ese mismo sentido, el presidente municipal de Juchitán. Después fundamentan su iniciativa con: elementos constitucionales, elementos geográficos, elementos históricos, étnicos, psíquicos, de política interna, de política internacional; y terminan diciendo que:

“...ejecutando un acto de alta y trascendental justicia, dictaminen que deben erigirse en Estado de la Federación mexicana las fracciones territoriales antes designadas, o sean los cantones de Minatitlán y Acayucan, del Estado de Veracruz, con los mismos límites que actualmente tienen, denominándose en lo sucesivo ‘Estado del Istmo de Tehuantepec.’”

La lectura termina en medio de una gran confusión, hay protestas, gritos airados y hasta amenazas de que salgan a flote las pistolas. Inmediatamente, los veracruzanos formulan una contra iniciativa. Los afectados han perdido la serenidad. Varios diputados hablan al mismo tiempo. No se oye ni la campanilla que agita Luis Manuel.

Sigue gran desorden. Un grupo de diputados presidido por Palavicini, pide que ya no se lean más iniciativas. Que vayan directamente a la imprenta, aquellas que sean dignas de tomarse en consideración. Al fin, Jara y Céspedes pueden hablar:

“EL C. JARA:—Pido la palabra nada más que para decir que a nombre de la diputación de Veracruz, y a reserva de hacerlo cuando se discuta, protesto enérgicamente contra esa proposición, no obstante lo poético y decadentista de los términos en que está redactada.

(Varios ciudadanos diputados, nuevamente pretenden hacer uso de la palabra al mismo tiempo).

“EL C. CÉSPEDES.—En días pasados esta asamblea dio pruebas elocuentes de atinencia, al no aceptar proposiciones tendientes a modificar la división territorial de algún Estado de la República. (Aplausos). Los políticos, los signatarios de esta solicitud, han olvidado que ya está discutida”. (Voces, ¡No está discutida!).

“EL C. JARA:—Señores diputados: Es peligroso aceptar una proposición como la de Palavicini, porque bien pueden presentarse proposiciones, iniciativas benéficas para el proyecto de reformas a la Constitución y nosotros, aceptando una moción nos privaremos de cualquiera cosa buena que se pueda traer a la asamblea.” (Aplausos) (Voces: ¡No, se van a imprimir!).

En seguida hay un paréntesis tranquilo, de colegio electoral, para admitir al doctor Fidel Guillén, como representante por el segundo distrito de Guerrero. El aprobado entra entre aplausos. Se reanuda la sesión movida. Continúa la discusión del Artículo 28. El primero en hacer uso de la palabra es el compañero Luis Espinosa. Su discurso es la “coda” del que no pudo seguir anoche. Su discurso es largo. Solo reproduciré el principio y el fin:

“EL C. ESPINOSA:—Ustedes tienen la culpa porque no me dejaron hablar ayer. (Risas). Señores diputados: No viniera a esta tribuna en acatamiento al deseo bien manifiesto de muchas voces de que yo no hable, si viniese, como van los merolicos, a asaltar una carrera o a hablar en beneficio y en provecho de sus artículos, o si se tratara de un discurso populachero en una aldea el 15 o el 16 de septiembre; pero yo vengo aquí a cumplir con un deber, vengo a ejercer mis funciones de representante del pueblo, vengo a exponer mis ideas, que no son, precisamente ideas, como pudiera creerse, traídas aquí por el atrevimiento de la ignorancia; vengo con mi concurso, bien pequeño por cierto, pero muy legítimo; son conocimientos que he adquirido en las aulas y, aunque sean erróneos, os suplico respetéis mis ideas y mi modo de hablar, aunque os parezca bastante torpe. Voy a procurar ser lo más breve que me sea posible. El banco único de emisión, tiene dos características: hay bancos únicos de emisión del Estado o bancos de índole privada. Los primeros son aquellos cuyo capital, en su totalidad o en parte corresponde al Estado. Tal sucede en Rusia, Suiza y Suecia. Al contrario, los bancos de iniciativa privada, aunque de emisión única, como los de Francia, Inglaterra y Alemania, son de capital privado, es decir, de particulares. Está reunido el capital por medio de acciones. Estas son las dos características de los bancos de emisión. Pero aquí no viene al caso la naturaleza de las instituciones, sino únicamente saber si es conveniente para la nación que se instituya este banco único. Así, pues, sobre este aspecto, trataré la cuestión.”



“Muchas consideraciones pudiera hacer yo a este respecto para demostrar la conveniencia del Banco único de emisión; pero intencionalmente quiero ser breve sobre este asunto y pasaré a tratar el segundo punto del dictamen que es el que se retire a las asociaciones cooperativas. No es un monopolio, como bien lo dice el dictamen; es lo que se llama en lenguaje económico, una cartera, es decir, un contrato entre comerciantes; no viene a constituir un monopolio porque no se hace la operación entre el productor y el consumidor. Aquí la institución, como la institución de la Reguladora del precio del henequén en Yucatán, no es más que una intermediaria entre el productor y el consumidor. Es una institución que defiende precisamente los intereses tanto de los agricultores en pequeña como en grande escala; es una institución verdaderamente benéfica aceptada con aplauso por el mundo entero. Por estas consideraciones, CC. diputados, he venido a hablar en pro del dictamen. No quiero cansar más vuestra atención; solo quiero, para finalizar, deciros unas cuantas palabras: que yo no vendré en lo sucesivo a deshonar esta tribuna con asuntos que no conozco, pero que mañana cuando se necesite, lo mismo que ahora, sabré reclamar los derechos que me corresponden como representante del pueblo, en contra de todas las intrigas del grupo a quien no soy grato.”

Palavicini habla en contra del dictamen. Su discurso es fuerte, contundente; pero va en contra del sentir de las mayorías. Por eso pierde el punto. Se refiere a las organizaciones en producción y las ataca por las experiencias tenidas en Tabasco y en la Laguna. Sin embargo, reconoce que en algunos casos han dado buenos resultados. Al referirse a la península dice:

“La henequenera de Yucatán, ha tenido éxito, por muchas razones. En primer lugar, porque no se ha sujetado el gobierno a ninguna ley para organizarla; ha tenido el principio de la fuerza revolucionaria. El general Alvarado ha hecho progresar a Yucatán, pero lo ha hecho progresar por fuerza; el general Alvarado ha hecho con Yucatán grandes novedades como revolucionario: en la enseñanza, en la agricultura y en el comercio. El general Alvarado ha hecho intervenir la acción del gobierno revolucionario en todos los aspectos de la actividad humana; el general es un gran gobernante revolucionario.” (Voces: ¡muy bien!).

Y Palavicini, para salirse con la suya, termina pidiendo que se reserve la última parte del Artículo 28, para votarla por separado.

A pesar de su elogio al general Alvarado, el compañero Palavicini es acometido en forma violenta por la diputación yucateca, que entrevé en la maniobra de don Félix Fulgencio, el afán de ir indirectamente contra la Reguladora del Mercado del Henequén. El primero en atacar, es el brioso camarada Recio, quien habla de acuerdo con su nombre y es contundente en la réplica:

“EL C. RECIO. —Señores diputados: El señor Palavicini, en esta ocasión, ha hablado por boca de ganso; todas las deducciones que ha venido a hacer a la tribuna, han sido recibidas del juriconsulto Macías, que no se por qué no vino a hacerlas...”

“EL C. MACÍAS.—(Interrumpiendo): Falta usted a la verdad.”

“EL C. RECIO. (Continuando): Fue este último señor quien instruyó ampliamente al señor Lizardi. Este señor tampoco es partidario de los bancos de emisión, pero no lo quiso venir a manifestar aquí. La cuestión fue ampliamente discutida por el señor

Nieto con gran espíritu liberal y atinado saber. Y yo solo vengo a defender la parte del dictamen por lo que se refiere a sociedades cooperativas. El señor Palavicini no se cuidó siquiera de leer el dictamen; solo parece que ha venido con un fárrago de ideas que le habían sido sugestionadas. Dice que la segunda comisión pone esto entre las facultades de los congresos de los Estados.”



“El señor Palavicini no conoce este asunto y mucho menos el señor Lizardi, que se permitió tratar de conservadora la iniciativa que presentamos, cuando que aquí, en esta cámara, hemos dado muchas veces ejemplo de nuestra liberalidad y hemos votado con valor, con espíritu libre, todo lo que beneficia al pueblo; no así ustedes, señores, que se han ajustado estrictamente a cumplir con lo que trae el proyecto, sin ver si está bueno o si está malo.” (Aplausos).



”El que formó la Comisión Reguladora del Henequén fue el señor Pino Suárez, conocido por todos los revolucionarios por su amplio espíritu de libertad y por su deseo de libertar al pueblo de Yucatán de las garras de los *trusts* americanos. Inútil fue tratar de comprar a aquel hombre, que tenía todas sus energías puestas al servicio de la patria mexicana.” (Aplausos).



“Señores; Como se ve, aquí no se impone que esas asociaciones estén patrocinadas directamente por el gobierno; sencillamente se dice que sean vigiladas. En Yucatán se nos dirá que sí están patrocinadas por el gobierno, pero ha sido el resultado de una necesidad. La Comisión Reguladora del Henequén para hacer frente al *trust* americano, tuvo necesidad de apelar a un empréstito de diez millones de dólares que proporcionaron los banqueros del sur; pero estos banqueros no quisieron tratar directamente con los agricultores yucatecos; exigieron la garantía oficial y fue por lo que el general Alvarado, que había hecho abdicación de todo lo que significase su intromisión en aquellos asuntos se vio obligado a volver a aceptar la presidencia de la Comisión Reguladora, con autorización del Primer Jefe, quien también lo autorizó para contratar el empréstito de diez millones de dólares. Dijimos antes, que esta beneficiaba de una manera grande a la clase productora y también al pobre trabajador; como se verá, aquí no se trata precisamente de artículos de consumo necesario; por consiguiente, no tienen que asustarse para nada los señores de Sonora, porque de aquí no se llevarán frijoles, garbanzos ni harina; se trata sencillamente de que los productos industriales que no se consumen en México, que hay que mandar al extranjero como el henequén etc., ¿por qué vamos a ser eternamente explotados por los representantes de los *trusts* americanos cuando con una mano enérgica, con una sociedad perfectamente preparada podemos defender los intereses agrícolas de un país, esos diez o doce millones de dólares que se robaban los extranjeros y que eran el henequén de todo el grupo de hacendados?”

“El señor Palavicini ha estado ofuscado al tratar este asunto.”

“Nosotros, sencillamente nos hemos inspirado al hacer esta incitativa en el más amplio espíritu de libertad y con el deseo de mejorar la condición tanto de los pequeños productores de México, como del grupo de trabajadores que es bastante numeroso.”

“Así es, señores, que prescindiendo de todos estos renovadores trasnochados y atendiendo únicamente al grupo revolucionario que siempre se ha manifestado gustoso de apoyar lo que tienda al mejoramiento de las clases trabajadoras, pido a ustedes respetuosamente que den su voto al dictamen íntegro, como lo presenta la comisión. (Aplausos).

Palavicini se defiende. Quiere demostrar que él y los de su grupo han sostenido las ideas más avanzadas y no se concretan —como sostienen Recio y las mayorías— a defender el proyecto del Primer Jefe. En esta vez, como en otras, Félix Fulgencio es hábil; pero va hacia la derrota. Los cuatro representantes yucatecos pertenecen a nuestro grupo y están tratando de sostener a la institución vital de la península. No se dejarán ganar la partida. Ya enviaron a Recio a la tribuna. Ahora tienen al hombre de las tres A: Antonio Ancona Albertos. Si arrecia la pelea, ahí tienen de reserva al más fogoso de los cuatro: el doctor Miguel Alonzo Romero.

El secretario Ancona discute con razones:

“Pedí la palabra para rectificar un hecho y para destruir los temores del señor Palavicini, que creo yo de buena fe”.

“Las asociaciones de productores no pueden, en manera alguna, destruir la acción de los pequeños productores, si se llevan a cabo en la forma que persigue el proyecto de artículo”.

“Los grandes productores, mejor dicho, los productores en general, se asocian y esa asociación está controlada por el gobierno. El objeto del control del gobierno es que todos los acuerdos, es que todas las operaciones de esas asociaciones sean públicas, puesto que si esas asociaciones han fijado el precio del producto, claro está que se procurará que en el extranjero se pague mejor. Así es que grandes y pequeños productores, asociados o no asociados, forzosamente tienen que vender sus productos para la exportación, a la asociación de productores porque es la que paga mayor precio; esta experiencia obtenida de una manera clara en la Comisión Reguladora del Henequén de Yucatán es la que queremos aplicar constitucionalmente. No veo por qué pueda realizarse el temor del señor Palavicini; si todavía lo tiene, entraré en mayores detalles. Me parece suficiente lo dicho. No se ha aceptado de una manera oficial el nombre de comisiones reguladoras, porque indudablemente es más expresivo el nombre de asociaciones cooperativas de productores; pero el objeto en realidad es establecer, como está establecida en el Brasil, una comisión reguladora de los precios que sirva para defender el precio de productos que no se consumen en el interior y, naturalmente, lo que se trata de defender es el precio del artículo que se vende; además, el control del gobierno a estas asociaciones tiene una razón de peso que no conoce el señor Palavicini, pero que yo sí conozco. En el funcionamiento de la reguladora del henequén, como el gobierno tiene el control de la exportación y oficialmente se hacen las consignaciones, íntegramente se pagan los impuestos y ya no sucede lo que cuando don Olegario Molina, que



era a la vez monopolizador y exportador de henequén; por eso los administradores de la aduana de Progreso se harían ricos en dos años; se enviaban, por ejemplo, mercancías que pesaban 10,000 kilos y se pagaban por 5,000 y como ahora el gobierno es el que hace directamente la exportación, recauda íntegros sus impuestos; la manifestación de la mercancía exportada se hace íntegra e íntegramente se pagan los impuestos.”

Habla Lizardi. Después Cepeda Medrano, quien provoca desorden, gritos y campanilla. Va entonces a la tribuna Alonzo Romero, para decir entre otras cosas:

—“Somos más nacionalistas que muchos de los que aquí se ostentan con caretas y que vienen a exponer argumentos tan falsos y tan mal asentados, como lo voy a demostrar. (Aplausos)”.

—Usted, señor Palavicini, sabe perfectamente bien que en todos los países civilizados existe siempre el sistema proteccionista, que consiste en procurar de una manera amplia todos los medios para favorecer la libre exportación de sus productos naturales”.

—“Qué feliz fuera el suelo mexicano si esa misma actitud asumieran todos los que han ido a la revolución, inspirados por los más altos principios y tuvieron como lema reconstruir, haciendo a un lado criminales politiquerías; y si entonces eso fuera, el país estaría salvado, indudablemente, con la defensa del petróleo en Veracruz, del plátano en Tabasco, del algodón en Coahuila, del azúcar en Morelos, del henequén en Yucatán, etc., etc.”

En contra del artículo, va todavía Von Versen, quien al hablar de los gobernadores dice que solo siendo modelos pueden lograr el buen manejo de una asociación de productores. Le interrumpe Miguel Alonzo:

“—No necesitamos que sean modelos”.

Y el de Rosita-Coahuila, prosigue;

“EL C. VON VERSEN:—continuando. —No le pregunto a usted, señor; tengo la palabra; yo vengo en contra de los monopolios... (Se produce una confusión; el presidente agita la campanilla). Señores diputados, parece que hoy estamos de guasa (Voces, ¡no! ¡no!). Parece que hoy los intereses de la patria muy poco nos interesan. Parece que a vuestros oídos no ha llegado lo de los 25 millones de pesos que obtuvo la Secretaría de Hacienda con el algodón de La Laguna; pero tampoco han llegado a vuestros oídos los miles de pesos que se ganaron los representantes de la comisión y los otros cinco representantes que les siguieron. Es por eso, señores, que yo vengo a hablar a vuestras conciencias. Yo no vengo a impugnar a los de Yucatán; vengo únicamente a decir que esos monopolios pueden formarse también en otras partes y con otros individuos y convertirse en fraudes tremendos, en fraudes de que la patria está ya cansada. Allí está la sangre de nuestros hermanos que se ha derramado. No os apasionéis. No es solo Yucatán quien os habla; no es solo Coahuila quien os habla; hablan todos nuestros hermanos; habla la república entera”.

“¿Quiénes de ustedes, señores, no sabe que muchos generales sin tener acciones en los ferrocarriles, tienen más carros y locomotoras que los ferrocarriles mismos? ¿Quién de ustedes, señores, si sois de veras representantes de la revolución, no sabe que el ixtle que se produce en la república, no va a la bolsa de los dueños de los terrenos donde se produce el ixtle, sino a la bolsa de ciertos políticos que les ha tocado en suerte haber sido gobernadores y haber llegado a ministros? (Voces: ¿quién? ¿quién?)”.



“UN CIUDADANO DIPUTADO:—¿Quién?”

“VON VERSEN:—¿Ha sido usted gobernador y ministro?” (Risas).

“EL C. DIPUTADO:—No.”

“VON VERSEN:—Está bien. (Aplausos). También señores, en algunas partes se produce el guayule; en el territorio nacional se produce el guayule y alguien, en nombre de la revolución, se aprovecha de todo el guayule”. (Voces: ¿quién es?).

“VON VERSEN:—No estoy obligado a decirlo, señores.” (Aplausos).

UN CIUDADANO DIPUTADO:—Sí debe decirlo.

“VON VERSEN:—Qué se había creído usted, señor diputado, que había tenido miedo para decirlo. Voy a decírselo, si usted quiere, en estos momentos. Pero antes debo decir que hay que exceptuar al gobernador de Yucatán, porque ya no es de Yucatán, sino de los hombres que pertenecen a la república por su honradez, por su valor por su revolucionarismo dentro de nuestra revolución (aplausos). Pero eso no quiere decir, señores, que dentro del maremágnum de la revolución no haya mil pícaros por un honrado; es por eso que yo vengo a combatir esto; porque a los de Yucatán les dio buen resultado, también a Coahuila nos mandaron una comisión reguladora del algodón; y saben ustedes ¿qué decían los productores del algodón de La Laguna? Que valía más que se lo hubiera llevado Villa, que les pagaba a cinco pesos de metal por la tonelada de semilla; ¿porque, saben ustedes a cómo pagaba la comisión reguladora? a cincuenta pesos papel la tonelada cuando valía sesenta pesos oro en Estados Unidos. Más aún, señores, voy a hacer todavía declaraciones más importantes.”



“UN C. DIPUTADO:—Interrumpiendo: ¿me permite el señor Von Versen una interpelación?”

“VON VERSEN:—¿Me permite usted que tenga el uso de la palabra?” (Risas).



“VON VERSEN:—...Sí, señores, decía así don Luis Espinosa, ese señor maestro de economía política... (Risas), que nos hablaba de los bancos y que fue discípulo nada menos que de don José Natividad Macías.”

“EL C. MACÍAS, interrumpiendo:—No fue discípulo mío.”

“VON VERSEN:—Yo no sé a quién compadecer, si a él, o a don José Natividad Macías”.

“Pero señores, adelante. Yo sé bien que si toda la asamblea procede honradamente, sé muy bien que sin duda alguna, señores diputados, Yucatán seguirá por su misma marcha, porque en Yucatán hay una administración absolutamente honrada y donde nadie se ha entrometido en la administración política de ese Estado; pero en los demás, no sucede lo mismo. Señores diputados por Yucatán, creo libremente que sois tan nacionalistas como lo dice el señor Alonzo Romero, que sois tan nacionalistas como lo puede ser cualquiera. Para beneficiar a vuestro país, señores diputados de Yucatán, ¿vais a traer una calamidad para toda la república?”

Von Versen ha tomado muy a pecho la defensa del contra. Cree que en este caso solo se trata de favorecer a Yucatán y le parece que no deben sobreponerse los intereses de un Estado a los de todo el país. Habla mucho y con gran vehemencia. Insiste en que la comisión reforme su dictamen, con el fin de que la ley no sea únicamente para unos cuantos, según su opinión. Después de Von Versen varios diputados hablan a la vez. Se produce el desorden. Hay gritos y campanillazos. Rodríguez José María, pido que este asunto se reserve al Congreso General. Varios disputados pretenden hablar al mismo tiempo.

Restablecida un poco la calma, José Álvarez dice:

—“Estoy conforme con el dictamen de la comisión y creo que en nada se perjudican los intereses de mi Estado. Por eso el dictamen dice con perfecta claridad, que tendrá que solicitarse el permiso de la legislatura del Estado; yo tengo más confianza en la legislatura del Estado de Michoacán que en el Congreso General”. (Aplausos).

Se provoca un incidente entre Porfirio del Castillo y Von Versen, cuando el primero defiende a su jefe —el general Cesáreo Castro— de los ataques del diputado coahuilense. Se cruzan frases de color tan subido, que el presidente tiene que pedir a los dos oradores que retiren sus palabras. Al final, Von Versen conquista aplausos estruendosos con esta declaración:

—“Si he sido herido, yo perdono; si no he sido herido con intención, no lo tomo en cuenta; si yo he injuriado, suplico que se me perdone.” Preguntada la asamblea si el asunto se considera suficientemente discutido, se duda de que haya mayoría por la afirmativa y esto da lugar a que se haga un recuento de votos. La confusión aumenta. A pesar de las recomendaciones de la presidencia, el desorden continúa. Entre gran algarabía, antes de votar, hablan de los Santos, Recio, Ugarte, Palavicini, Bojórquez y Ancona Albertos. La asamblea no admite que el artículo se vote en dos partes. En votación nominal se aprueba totalmente el Artículo 28, por 120 votos contra 52. Una vez más, habían sido derrotados, en forma aplastante, los elementos que desde la sombra manejaba el licenciado Macías y que en la tribuna tenían como líder al ingeniero Palavicini.

Si el lector ha seguido en el orden apuntado, y que corresponde al *Diario de los Debates*, el desarrollo de las discusiones y los resultados obtenidos, podrá observar que en ningún caso los ex renovadores ganaron una votación. Sin embargo, quienes leyeron las crónicas de *El Universal* de aquellos días, con seguridad que tienen una impresión muy distinta. El señor Palavicini dio instrucciones a sus reporteros, para que presentaran las crónicas del Constituyente de tal manera, que siempre resaltarán: en primer término, su labor; después los éxitos del señor Carranza; y por último, las victorias discutibles de su grupo, es decir, los aplausos que alguna vez conquistaron Macías, Lizardi, Cravioto o Gerzain Ugarte.

Cuando comenzaba a desintegrarse el *quorum*, se levantó la sesión. Eran las 7:40 p.m. La presidencia ha citado para las nueve de la noche.

Varios artículos importantes

Sesión nocturna. López Lira pasa lista a las 9:10 p.m. y hay *quorum*.

Se abre el debate sobre el Artículo 49. Fajardo habla en contra y Machorro defiende el dictamen, la asamblea ya no quiere más discusión sobre este asunto. Se oyen voces de: “A votar, a votar”. Cerrado el debate, se reserva para ser votado al finalizar la sesión.

Pasa sin discusiones el dictamen sobre el artículo 30. En cambio, se inicia un debate sobre el 31. Machorro Narváez habla en contra, Colunga hace la defensa. Lo curioso es que la discusión ha vuelto a desarrollarse sobre el Artículo 30, ya reservado para votarse, y no sobre el 31. Como se advierte que la asamblea no se había preparado para la discusión, se aplaza su debate por 24 horas.

Después, se tratan varios asuntos relacionados con la marcha general de los trabajos; se da lectura al dictamen sobre el poder Judicial y solo se escuchan algunas salidas ingeniosas del general Jara, quien a veces es interrumpido por sus compañeros. He aquí varios trozos de los discursos del diputado orizabeño.

“JARA: —La comisión segunda no se comprometió a traer en seguida el dictamen relativo al Poder Judicial, como asegura el señor Palavicini; la comisión puede hacer todo, menos milagros, porque en los milagros no creen los jacobinos”. (Aplausos).



“Es tan sencilla la proposición que hice al rechazar lo que de una manera festinada hicimos esta tarde, que no creí necesario hacerla por escrito. No sé a qué llama el señor diputado Santos una proposición en el aire, no recuerdo haber tomado aeroplano para hacer esa proposición... (risas). Si se quiere, voy a hacerla en tierra, voy a escribirla.”

“Señores diputados:—no es tan santo lo que el señor diputado Santos nos ha venido a proponer aquí, es decir, rechazar lo que yo propongo en vista de la práctica, en vista de lo que estamos observando y no basándonos sobre hipótesis. Dice, para fundar su proposición, que nosotros no escuchamos la lectura de los dictámenes. Parece que no hay remedio, porque no hay peor sordo que el que no quiere oír. Si usted se distrae en conversaciones con sus colegas, no tiene la culpa de ello la asamblea. Si usted no cumple con su deber prestando atención a lo que debe, no tiene la asamblea la culpa de ello, sino usted”.

“El hecho de que esta tarde se haya suscitado algún escándalo en la Cámara con la lectura de un escrito, no significa que sirva de base para rechazar la lectura de todo lo que debemos conocer aquí. Provocó el escándalo de referencia la lectura de ese escrito por su naturaleza ridícula, por algo que pugnaba con el sentir de la asamblea. (Voces: ¡No! ¡sí!). Pero dice el señor diputado Santos que para qué nos sirve escuchar la lectura de los dictámenes o de una proposición? Siguiendo este orden de ideas, ¿para qué nos servirá escuchar un discurso en pro o en contra de determinado asunto que se presentará al debate? Nos bastaría con encerrarnos en nuestras casas, recibir allí los dictámenes y los discursos por escrito y venir a votar que sí o que no, porque ¿para qué sirven, si todo lo oral no va a servir? Porque la exposición, lectura de un dictamen, es la exposición de motivos en que se ha fundado la comisión o el autor de la iniciativa para proponer tal o cual proyecto y sirve naturalmente escuchar esa lectura, para darse cuenta de lo que se va a discutir; después, como afirmación a eso, viene el escrito, el

dictamen al cual va se dio lectura. Para no querer cumplir con nuestro deber como diputados al Congreso, tan mal efecto tiene el no querer escuchar lo que aquí se pronuncia, no querer escuchar la lectura del dictamen o de las proposiciones, como no querer leerlas. Yo conozco algunos de los buenos compañeros que reciben un dictamen y se lo guardan en el bolsillo para darle un uso posterior, que no es preciso saber a qué está destinado”.

“Contra el que no quiera cumplir con su deber no hay más que obligarlo por la fuerza, cosa que no podemos hacer. Si no hubiera razón para lo expuesto, poco me daría, o más bien sería para mí ahorro de trabajo, venir a sostener esta proposición, pero la acabamos de ver. No hubiéramos podido dar lectura a este dictamen si esta honorable asamblea no hubiera tomado en cuenta mi proposición y no hubiera admitido que se le diera lectura. Ahora ya cada uno de los señores diputados, los que no están en conversación, los que están atendiendo al curso de los debates, se han dado cuenta exacta, estoy seguro, del espíritu del dictamen, de los artículos que allí se ponen a discusión y poco más o menos están preparados para la discusión. Así pues, señores diputados, insisto en suplicar a ustedes se dignen aprobar mi proposición”. En esta sesión nocturna se avanza poco. El tiempo se pierde en proposiciones sobre la interpretación del reglamento. Hasta el general Nafarrate pide la palabra en estos momentos y se oyen voces de “Quiere hablar Nafarrate!” “¡Dejen hablar a Nafarrate!” A las once de la noche se levanta la sesión.

Jueves 18 de enero. A las 3:50 hay una asistencia de 142 ciudadanos diputados. Con algunas adiciones, se aprueba el acta de la sesión anterior. Cuando parecía que los renovadores habían dejado por la paz al licenciado Acuña, se presenta en esta sesión un ocurso, acusándolo de malversación de fondos. Manjarrez sale a su defensa. La presidencia da cuenta de este asunto en la siguiente forma:

“...El C. Antonio Llasca Serrano acusa de malversación de fondos y de imposición de algunos C.C. diputados al C. ex-Ministro de Gobernación, pidiendo que se le abra proceso. Por no poderse ocupar el Congreso de asuntos ajenos al fin para que fue convocado, no ha lugar y al archivo. (Voces: ¡que se lea! ¡que se lea!). La presidencia ha acordado precisamente que no se lea.”

“MANJARREZ:—Pido la palabra, señor presidente.” (Voces: ¡no, no, sí, sí!).

“EL C. PRESIDENTE:—Tiene la palabra el C. Manjarrez.”

“MANJARREZ:—Es muy sabido aquel refrán que dice: “Con el palo caído todos hacen leña”. Cuando el señor licenciado Jesús Acuña, amigo mío en lo particular, y esto no me avergüenza, señores, era Ministro de Gobernación, todo el mundo iba a rendirle. (Voces: ¡no! ¡no!). Hoy no es ya Ministro de Gobernación y aún parece que perdió la confianza del Primer Jefe, y a nosotros nos acusan de algo que, si fuera cierto, no sería un delito, ser amigos del que fue Ministro de Gobernación de un revolucionario sincero”.

“MANJARREZ: (Sube a la tribuna) (Campanilla). Yo me voy a permitir interpelar al general Calderón (campanilla). Señor presidente, yo necesito hablar”.

“PRESIDENTE: —Pero debe usted pedir la palabra. Puede usted hablar”.

“MANJARREZ: —Yo interpele al señor general Calderón, que fue el presidente de la comisión, que fue el que revisó mi expediente, para que diga si mi expediente estaba o

no con los votos de todos los ciudadanos libres del distrito de Atlixco, mi distrito natal, porque yo represento a mi tierra, que diga si es cierto si estaban o no allí esos votos. ¿No es verdad, señor Calderón?”.

Se lee el dictamen del Artículo 33, que se presenta con un voto particular de los diputados Múgica y Román.

Se da a conocer el dictamen de la segunda comisión, sobre la fracción IV del Artículo 79, de acuerdo con la iniciativa que presentaron Jara, Múgica y Gracidas. Queda a discusión para el día siguiente.

Se procede a discutir los artículos 80, que da poco quehacer y luego el 82. Sobre este último se hacen varias aclaraciones y se contestan ataques personales. Cepeda Medrano, uno de los incondicionales del señor Carranza, dice:

—“Nosotros debemos saber que el Primer Jefe tiene enemigos dentro de esta misma Cámara y es tamos dispuestos a combatirlos y, para combatirlos necesitamos saber cómo va a quedar el artículo transitorio; por lo tanto yo pido que se separe la fracción V del Artículo 82.”

Como movido por un resorte, Martínez de Escobar va a la tribuna y protesta así:

—“Señores diputados: Hay ciertas frases o palabras que se pronuncian en determinados momentos y que no tienen interés a primera vista, pero que en el fondo sí lo tienen. Si no me equivoco, el señor Cepeda Medrano acaba de decir que el C. Primer Jefe de la revolución, tiene enemigos tanto en la república como en el seno de esta Cámara. Como yo creo que esta es una falsa aseveración y una frase muy audaz del señor Cepeda Medrano, yo quiero que se haga constar, de una manera expresa, que no es verdad lo que ha dicho el señor Cepeda Medrano. Algunos individuos, aquí, tenemos nuestras ideas sanas y vigorosas y las sabemos exponer, porque siempre estamos por los principios, siempre estamos por los ideales; pero sepa usted de una vez por todas, señor Cepeda Medrano que en el seno de este Congreso todos, absolutamente todos, somos amigos y admiradores del Primer Jefe de la revolución”. (Aplausos).

Se pone a discusión el Artículo 83. Varios oradores abordan el tema de la no reelección, que da lugar a que pidan aclaraciones sobre el alcance de la palabra “nunca”. Hablan Múgica, Machorro Narváez, Cravioto, y otra vez Machorro. El general Calderón prefiere la palabra “no” en lugar de “nunca”, expresando su opinión en la siguiente forma:

“Señores diputados: —La expresión “nunca” indica ya la idea de que un presidente, un ciudadano que ocupa la presidencia por un periodo, nunca jamás la volverá a ocupar. El principio de “no reelección”, como vosotros lo sabéis, no es democrático: Nosotros lo hemos aceptado por una necesidad; los señores que creen más garantizada la libertad poniendo la palabra “nunca”, olvidan por un momento que vamos a instituir el municipio libre, que vamos a instituir la guardia nacional y vamos a tener una nueva organización que haga imposible el entronizamiento del despotismo, por consiguiente, la palabra “nunca” puede privarnos de los servicios de un gran ciudadano, que se haya distinguido por su buena labor de administración; basta que no sea electo para el siguiente periodo para que el pueblo mexicano quede en su pleno derecho para utilizar más tarde, si quiere, sus servicios. (Voces: ino, no!) Señores: pido entonces que se sujete a votación esa fracción.”

Rivera Cabrera refuta a Calderón y se declara por “nunca”. Martínez de Escobar también es “nunquista”. Al fin, el asunto se considera suficientemente discutido y se reserva para su votación.

Entramos al Artículo 84. Se trata de la forma de elegir al presidente sustituto de la República, facultad que se otorga al Congreso de la Unión. Algunos, como Rivera Cabrera, están en contra de que el Congreso tenga esa facultad. Hilario Medina defiende brillantemente el dictamen de la comisión.

El Artículo 85 no es objetado. El 86 provoca un ligero debate, pues Rivera José tiene el temor de que al calificar las causas graves de la renuncia de un presidente, se presente un caso semejante el de 1913, en que el Congreso calificó de grave la situación para aprobar la renuncia del señor Madero. Contesta Machorro y Narváez a nombre de la comisión y el asunto se considera suficientemente discutido.

Pasamos al Artículo 87 y Manjarrez propone sea reformada la fórmula de protesta:

—“Aquí se dice que la protesta habrá de hacerse en esta forma: “Protestáis guardar y hacer guardar la Constitución política, etc. ¿No creen ustedes que sea más correcto poner, como se puso en la convocatoria para diputados: “Protestáis cumplir y hacer cumplir... y no guardar y hacer guardar?”

En vez de responder seriamente, Chelino Dávalos aconseja en alta voz a Manjarrez:

—“A la escuela, ¡a la escuela!”

Se leen los artículos 88 y 89. A propósito de la fracción II del 89, el diputado Manjarrez pronuncia un discurso diciendo que, si todavía fuese tiempo oportuno, abogarí por el régimen parlamentario. Para él los secretarios de estado deben ser verdaderos ministros, con respetabilidad y responsabilidades. El licenciado Pastrana Jaimes propone una fórmula intermedia, es decir, que los nombramientos de Secretarios de estado, se hagan con la aprobación de la Cámara. Le parece que esta es una manera de ir hacia el régimen parlamentario. He aquí algunas frases del discurso de Pastrana:

“...El tratadista don Emilio Rabasa, en uno de sus capítulos, dice las siguientes palabras:— “La nación aspira a un régimen (Leyó) Los mismos tratadistas que recomiendan el sistema presidencial, hay algunos párrafos en que su conciencia los arrastra a adoptar como principio, que nosotros aspirantes al régimen parlamentario; pero en estos momentos, en el medio social en que vivimos, dadas nuestras condiciones políticas, dados nuestros antecedentes no podemos adoptar el sistema parlamentario, porque no estamos todavía en condiciones de aceptarlo; para hacerlo sería necesaria una larga preparación y no la tenemos, pero eso no quiero decir, señores, que porque no estamos en condiciones de adoptar el régimen parlamentario, no podamos, en esta Cámara, sentar la primera piedra para el porvenir. Por eso hemos pedido que los nombramientos de los ministros se hagan con la aprobación de la Cámara y que esos ministros sean solidariamente responsables con el presidente de la república. (Aplausos).”

Herrera Manuel defiende el dictamen de la comisión y dice:

—“No demos un pase al establecimiento del poder parlamentario; o establezcámoslo de una vez. Ya no es tiempo de que los que están por el sistema parlamentario lo apoyen; deberían haberlo propuesto y apoyarlo a su debido tiempo. Ahora estamos en el sistema presidencial, y el sistema presidencial rechaza la proposición que ustedes

hacen, enteramente, porque es una proposición que cabría perfectamente dentro del sistema parlamentario, pero no dentro del presidencial, porque lo desintegraría, dejaría de ser presidente y no queremos híbrides en nuestro gobierno. Hagamos que sea netamente de equilibrio...”

A pesar de ser partidario del parlamentarismo, Martínez de Escobar habla en favor del dictamen; pronuncia un largo y vehemente discurso, en el que hay intervención de campanilla. Al terminar, hace la siguiente profesión de fe:

“Tres palabras solamente voy a decir para terminar. A veces soy exaltado, bastante exaltado, demasiado exaltado, no lo niego (Voces: ¡no! ¡no!) y para mí es una gran satisfacción el serlo. Mis impulsos juveniles no los puedo detener ante un pensamiento, una idea o un sentimiento que me agite. Pues bien, hasta hoy, en México, solo ha existido un sistema semipresidencial; ¿no es verdad, señores diputados? Bajo la viviente forma de nuestras instituciones políticas, ha existido un régimen que está más cerca del sistema presidencial que del parlamentario. El verdadero sistema presidencial es como el de los Estados Unidos. ¿Qué sucede allá cuando las Cámaras quieren ponerse en contacto con un ministro? No lo hacen con el ministro directamente. Allá nunca va al Congreso un ministro a discutir con los diputados. Allá se comunica por conducto del presidente de la República. Igualmente cuando un ministro quiere obtener algo de la Cámara, lo hace por conducto del presidente de la república. Pues bien, para terminar, debo decir que yo me siento orgulloso de ser jacobino, porque jacobino es el que tiene una idea fuerte y cree que en ella está la felicidad del pueblo. Así vemos que el mayor de todos los jacobinos ha sido Jesucristo. Repito, pues, escuchadlo bien, que me siento orgulloso de ser jacobino. Yo, no solo deseo que exista en nuestras instituciones ese sistema semipresidencial sino presidencial completo, para que las facultades del Ejecutivo no puedan ser esterilizadas por ninguno de los otros poderes, como no deseo tampoco que el poder Ejecutivo pueda romper la convergencia armónica que debe existir entre las múltiples acciones de los otros poderes públicos. De manera que, seamos lógicos, vivamos nuestro medio, no nos embriaguemos con sueños, pues si nosotros disponemos que los ministros sean designados por el Congreso, entonces, señores constituyentes, ¿sabéis lo que determinamos? que no haya gobierno estable, sino una constante sucesión de gobiernos en México. Por eso pido a la asamblea que no se establezca el sistema parlamentario en este país.”

La sesión se suspende a las 7:15, para ser reanudada a las nueve de la noche. Está a discusión el Artículo 90, presentado con un voto particular de Machorro y Narváez. Habla el doctor José María Rodríguez y presenta un largo estudio sobre salubridad. Después, Fernando Pereyra diserta sobre telégrafos y Luis G. Monzón acerca de problemas educacionales. El discurso más aplaudido es el de Monzón, porque lo dice en forma irónica y con varias salidas ingeniosas. He aquí gran parte de la peroración del maestro potosino-sonorense:

“Señores diputados:—Todos vosotros sois republicanos federalistas; yo también lo soy. Espero, pues, no me tildéis de centralista por las ideas que voy a exponer. El Artículo 90, firmado por la segunda comisión dictaminadora, dice así:”



“Para el despacho de los negocios de competencia del Poder Ejecutivo, habrá las siguientes secretarías: de Estado, de Hacienda y Crédito Público; de Tierras y Aguas; Colonización e Inmigración; Trabajo, Industria y Comercio; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Guerra; de Marina. Habrá también, Departamentos Administrativos dependientes directamente del presidente para los ramos de Correos y Telégrafos, de Salubridad General e Instrucción Pública y los demás que lo requieran.

“La ley determinará la distribución de los negocios, tanto con relación a las Secretarías como de los Departamentos administrativos, tomando los negocios de que deban ocuparse de los que hayan quedado al conocimiento de las secretarías.”

“El voto particular del señor Machorro Narváez, dice así:”

“Para el despacho de los negocios de competencia del Poder Ejecutivo, habrá las Secretarías de Estado. Habrá también departamentos administrativos, dependientes directamente del Presidente, para los ramos que así lo requieran.”

“La ley determinará el número y denominación de las secretarías y departamentos administrativos y la distribución de los negocios, tanto en aquellas como entre estos; podrán crearse nuevos departamentos administrativos, tomando los negocios de que deben ocuparse de los que estén al corriente de las secretarías.”

“El artículo relativo del proyecto del C. Primer Jefe, dice así:”

“Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría.”

“Voto por el artículo del C. Primer Jefe, porque nos exime del compromiso de tener que poner, quitar, mutilar y refundir diversos ministerios. No acepto el voto del señor Machorro Narváez, porque él prescribe que el gabinete del presidente de la república conste de varios ministerios y pedazos de ministerio. Yo estoy intrigado por la supresión del ministerio de instrucción pública y bellas artes; alguno de mis honorables, colegas, tal vez esté intrigado por el ministerio de justicia y otro por la fusión de dos ministerios en uno solo. Yo creo, que estas intrigas se podrían haber evitado aprobando el artículo como aparece en el proyecto del Primer Jefe. Yo creo que el ministerio de instrucción pública es necesario para regentear las numerosas escuelas primarias, preparatorias y profesionales del Distrito y Territorios Federales, así como para relacionar las innumerables escuelas primarias de los Estados de la república. Conste que no soy centralista. En rigor de verdad, debemos decir en voz alta lo siguiente: el ramo de la educación popular en la República Mexicana se halla en un estado verdaderamente caótico, desde el río Gila hasta el no Suchiate. Es lo que procuraré demostrar. Los principales ramos de la enseñanza de la escuela primaria, en su organización, son los siguientes: parte material, clasificación táctica, reglamentación, disciplina, programas y metodología. Previamente, trataré cada punto dedicando un minuto a cada uno de ellos. Parte material: La mayor parte de los edificios destinados a escuelas son verdaderas, casas-habitaciones, absolutamente inacondicionados para el servicio escolar; no hay un sistema arquitectónico definido para las escuelas del país y debiera haber dos: uno para las regiones bajas o calurosas y otro para las regiones altas. Aquí comienza el caos. Clasificación: En este punto parece que sí están de acuerdo la mayor parte de los maestros



de escuela, porque la clasificación escolar la hacen descansar en estos dos principios: halagar la vanidad del padre de familia y engañar a los gobernantes (Risas). Por ejemplo: si un muchacho se presenta a examen en tercer año elemental y no domina el programa, invariablemente asciende al grupo superior para darle prestigio al plantel. Hace algunos años, un alumno de una escuela de Guanajuato, se presentó a una escuela potosina y exhibió un certificado de tercer año y lo matricularon en quinto. Al mes siguiente pasa a una escuela de Chihuahua y presenta un certificado de quinto y lo matriculan en cuarto; si hubiera ido a Sonora, la matriculan en segundo y si hubiera ido a Tlaxcala, lo matriculan en sexto. Esto es suficiente para expresar que todavía en este punto reina el caos. Táctica escolar: Acerca de este punto me limitaré solo a lo siguiente: En cada Estado hay dos, tres o cuatro sistemas de táctica escolar y en algunos no hay ninguno. Reglamentación: la reglamentación es la base de la disciplina. Una escuela marcha mejor, mientras mejor reglamentada esté. A propósito, si esta cámara tuviera un reglamento interior eficiente y nuestro presidente fuera más enérgico... (Risas y aplausos), entonces yo compararía a esta Cámara con un bajel que se deslizara dulcemente sobre las rizadas aguas de un mar tranquilo y apacible; pero no sucede así y entonces mejor la compararemos con un bajel que marcha sobre las turbulentas aguas de un mar encrespado y tumultuoso. Algunas escuelas tienen uno, dos, tres y cuatro sistemas; de reglamentación económica; pero, en desquite, otras no tienen ninguno. La reglamentación es la base de la disciplina; la disciplina, es el alma de la educación, es la piedra angular sobre la cual descansa el edificio majestuoso de la escuela. En los tiempos antiguos, los sistemas disciplinarios se basaban en el castigo; en aquellas épocas aciagas, los pequeñuelos ocurrían a los establecimientos educativos a recibir una mezquina ración de alfabeto y, en cambio, dejaban girones de su dignidad personal. En los tiempos modernos, la base de la disciplina es el amor. Antiguamente, en los tiempos arcaicos, los niños eran considerados como verdaderos diablillos; ahora los consideramos como ángeles bajados del cielo; en los tiempos antiguos, el maestro era un verdugo, el niño era un paria y en los tiempos modernos el verdugo es el niño y el paria es el maestro, mejor dicho, el maestro tiene tres verdugos que son: el niño, el padre del niño y la autoridad local. (Aplausos). Por eso, a los domines los vemos caminar prematuramente en dirección del hospital, del manicomio o del cementerio. ¿Qué sistema disciplinario está en uso en las escuelas del país? Todos y ninguno; de manera que en este punto de la organización de las escuelas primarias, reina también el caos. Programa: si recogemos los programas de todas las escuelas primarias de la nación, de las diurnas, nocturnas, rudimentarias, elementales, superiores, etc., formaríamos una colección polícroma y abigarrada digna de un museo. Metodología: en este punto también estamos de acuerdo todos los maestros de escuela, porque decimos: “el método es el maestro” y como en la República Mexicana hay veinte mil maestros, habrá veinte mil métodos; como cada maestro tiene cien procedimientos, resulta que habrá dos millones de procedimientos pedagógicos para impartir la instrucción. Creo que es suficiente para demostrar que reina el caos en las escuelas primarias. De las escuelas normales, tres palabras solamente. Cada Estado tiene una, dos, o tres, porque también los frailes católicos o protestantes tienen sus escuelas normales. Pero estoy seguro que

no hay dos escuelas normales que estén organizadas sobre un plan similar o parecido. En la ciudad de Hermosillo hay un gran colegio: el de Sonora. Hay veinte profesores que proceden de veinte escuelas normales distintas y cuando se reúnen a discutir producen el mismo efecto de veinte animalitos de veinte especies diversas, encerrados en un costal.” (Aplausos y risas).

“Esta es la situación de la enseñanza normal y voy a citar dos casos solamente: en 1909, el gobernador de Sonora, que era el general Torres, tuvo a bien expulsarme del Estado porque hacía ocho años que me había convertido en un sedicioso. Me acordé que era hijo de la escuela normal de San Luis Potosí, y dije: Vamos a que me dé una colocación; y me ofreció una ayudantía de treinta pesos mensuales; la séptima parte de lo que ganaba en Sonora. Salí para México; no hallé colocación allí, la ley no me lo permitía y si no hubiera sido por la clemencia de una linajuda dama tabasqueña que se llamaba Clementina y que me tomó por su secretario, me muero de hambre.” (Aplausos y risas).

Monzón esboza, después, lo que será la Secretaría de Educación en el futuro. Es un verdadero profeta. Se diría que está hablando utópicamente; sin embargo, él entrevió el porvenir:

—“Creo que lo dicho es suficiente para comprender que efectivamente reina el caos en este ramo que se llama instrucción pública. Hay que corregirlo; yo creo que mañana, cuando se reúna el Congreso pedagógico nacional, se llegará a los siguientes acuerdos: Primero, se confederarán las escuelas primarias de todo el país; no se federarán, se confederarán; segundo, se crearán cuatro escuelas normales bien arregladas y montadas y sostenidas, cada una de ellas por un gobierno de los Estados; por ejemplo: una en Monterrey, otra en San Luis Potosí, otra en Orizaba y otra en Guadalajara, que son cuatro regiones diversas; se suprimirán todas las escuelas normales que en la actualidad haya en los Estados y se convertirán en escuelas de aspirantes para cubrir los puestos humildes. Se formará una especie de núcleo en la capital de la República, que se denominará “dirección general de enseñanza popular nacional”, con un personal competente y cuando menos con treinta inspectores regionales. Y si tal se realizase, yo pregunto: ¿Esta institución se adherirá a cualquier ministerio? No debe de ser un retazo de ministerio, porque, o hay ministerios completos, o no los hay; probablemente será a un ministerio de instrucción pública y bellas artes. No sabemos si se llevará a cabo, pero más vale dejar el artículo en la forma que lo presenta el C. Primer Jefe y no exigir que se mutilen ministerios”.

El profesor José Rivera habla, también, en favor de la educación popular, y Palavicini pronuncia elocuente discurso, enalteciendo a los maestros de escuela. Contra lo que se esperaba, Palavicini se declara enemigo de la creación de una Secretaría de Educación Pública. He aquí cómo termina su peroración:

—“Yo no sostengo el dictamen ni el voto particular, ni los ataco, porque no los he estudiado ni tengo la preparación bastante, y yo entiendo que, en todo caso, debe admitirse el artículo tal como está en el proyecto del Primer Jefe, porque entonces deja en libertad de estudiar en qué forma se van a organizar las secretarías. En tal virtud, mi único objeto al distraer la atención de ustedes, fue explicarles que el ministerio de

instrucción pública no puede dar unidad ni tener influencia en la enseñanza y no es más que un peligro. La intervención de la política en la enseñanza es fatal”.

El general Jara también interviene en este debate, diciendo:

—“Vengo a sostener el dictamen de la segunda comisión en lo que toca a la creación de nuevas secretarías. La comisión ha tenido en cuenta, para dictaminar en esta forma, el funcionamiento deficiente que hasta la fecha ha habido en las distintas secretarías de Estado, en la forma en que han estado establecidas. Creemos que precisamente este es el momento propicio, es el momento oportuno para corregir esos defectos y, aunque parezca una festinación, aunque parezca violar una determinación, es preferible, como antes dije, proceder en estos momentos en que se presenta la oportunidad para corregir el mal, que ha venido causando el funcionamiento de las secretarías en la forma en que han estado establecidas. La secretaría de gobernación queda suprimida en nuestro proyecto. La secretaría de relaciones se encargará, si el dictamen de la comisión es aprobado, de sostener las relaciones interiores y exteriores en nuestro país. Las relaciones exteriores no demandan para una secretaría de estado una atención tal, que no le quede tiempo para atender las relaciones interiores del país. La secretaría de gobernación, ahora que se ha hecho en el proyecto de reformas a la Constitución todo lo posible por devolver a los Estados su autonomía, por respetar su soberanía, porque ese respeto sea efectivo, la secretaría de gobernación, repito, tendrá un carácter muy secundario, tendrá un trabajo muy limitado y, toda vez que se ha aceptado también el municipio de la Ciudad de México, de la secretaría de gobernación, tendrán que separarse muchos de los ramos que actualmente administra”.

El diputado Jara profetiza la creación del Departamento del Trabajo. En esto no le va en zaga al compañero Monzón. He aquí cómo entrevé el porvenir, el romántico representante de la región fabril de Orizaba:

—“Hasta ahora, el trabajo ha estado atendido por la secretaría de fomento, por conducto de un departamento muy secundario, de un departamento que se ha tenido como de última clase, un departamento en el que poca atención han concentrado, considerándolo de poco valimiento. El trabajo, señores, y más ahora en que el sindicalismo en la república se está desarrollando, en que el obrero no puede quedar conforme con simples promesas, sino que quiere ver la realidad, sin que vea tras de la consecución que se ha propuesto conquistar a costa de tanto sacrificio, a costa de tantas amarguras, no puede ser atendido si no es procurando que por medio de un ministerio se desarrolle una acción benéfica, una acción eficaz para tratar todos los asuntos relacionados con el problema del trabajo, que es un problema muy importante y que presenta distintas fases, muy variadas por cierto. No lograremos ni la aplicación de la nueva ley de trabajo que está en proyecto; no lograremos remediar efectivamente muchas de las necesidades del trabajador, si no hay un departamento especial, con un carácter de secretaría de estado, como lo proponemos nosotros, que se encargue de desarrollar esa acción benéfica y que se encargue también de aplicar la ley del trabajo en la forma que nosotros lo proponemos”.

Se da lectura a los dictámenes de los artículos 91 y 92 sobre los que se hacen algunas aclaraciones y en seguida se procede a la votación. A las 12:40 de la noche, se levanta la asamblea nocturna.

19 de enero. Viernes.—Bojórquez pasa lista a las 3:40 de la tarde y hay 139 ciudadanos diputados. Se aprueban las actas de ayer.

Magallón sube a la tribuna, indignado, y protesta porque el presidente Rojas ordenó, en la sesión de ayer, que se leyera un documento denigrante para el licenciado Jesús Acuña, ex secretario de gobernación. Luis Manuel Rojas pide a Magallón que le guarde las consideraciones debidas y dice que procedió de acuerdo con el reglamento. Magallón insiste, haciendo ver que en algunos casos de asuntos de mayor importancia, la presidencia se ha negado a dar la entrada a documentos. Intervienen Hidalgo y Pastrana Jaimés, quienes se quejan de haber presentado ocurso e iniciativas cuya lectura se ha impedido. Magallón ataca a Palavicini por la forma parcial de tratar este asunto en *El Universal*, periódico que ha aprovechado el incidente para seguir su campaña contra el licenciado Acuña. Manjarrez también se queja de esa parcialidad y pide a Palavicini que se aclare la forma en que él, Espeleta y Magallón, se defendieron de las acusaciones de que fueron objeto en el memorial contra Acuña. Como amigo personal de Manjarrez, Palavicini ofrece “influir” en *El Universal* para que se hagan las aclaraciones pedidas.

Terminado el enojoso incidente, el doctor José María Rodríguez da lectura a su proyecto de organización del departamento de salubridad, que suscriben, además, Miguel Alonzo Romero, Rubén Martí y 39 diputados constituyentes. Es una adición a la fracción XVI del Artículo 73, que pasa con dispensa de trámite y para el cual solo hay oradores en pro.

El primero en hablar es el doctor Miguel Alonzo Romero, quien apoya la proposición de su colega Rodríguez, que tiende a fortalecer al departamento de salubridad para que ejerza su influencia benéfica en todo el país. Pastrana dice que el asunto es grave, porque se atropella la soberanía de los Estados. Vuelve a la tribuna el doctor Rodríguez y responde a los temores de Pastrana Jaimés con el siguiente discurso:

“Señores diputados: He quedado verdaderamente asombrado de que haya una persona en la asamblea que proteste porque se le quiere llevar; la salud a su casa, a su tierra; he quedado asombrado, porque antes había dicho que indudablemente todos los individuos que dieron sus firmas, que dieron sus votos mandando sus representantes a este congreso para hacer la Constitución General de la república, se habían fijado en personas que tienen aspiraciones por el bien del pueblo y por el bien de la raza y quieren a su patria. Me ha llamado, pues, muchísimo la atención, ver que el señor Pastrana Jaimés no quiere al pueblo, ni quiere a la raza. (Aplausos). La primera condición para vivir, es vivir bien; lo primero es ser y luego la manera de ser. ¿De qué tierra es este señor diputado? (Voces; de Guerrero, donde no hay médicos). Así me explico que siendo diputado de Guerrero, donde acaso no se conoce la medicina, venga a oro tostar centra los elementos de salubridad que el Congreso Constituyente quiere llevar hasta los últimos confines de la república. Voy a contestar las aseveraciones de dicho señor. Dice que teme por la invasión de la soberanía de los Estados; no se trata de eso, señor diputado, se trata de algo distinto. La autoridad sanitaria debe ser ejecutiva, como lo es en todas las partes del mundo civilizado; si en la tierra del señor Pastrana no son civilizados, la culpa no es nuestra. Se trata de que sea ejecutiva la autoridad sanitaria, porque si no lo es, todas sus disposiciones serán burladas. Las

gentes no civilizadas, los pobres, en general, los puercos, como dice el señor diputado Alonzo Romero, tienen horror por la higiene, están perfectamente contentos con su suciedad; se albergan siempre en pocilgas llenas de microorganismos y de miserias humanas, estando expuestos a todas las enfermedades y a todas las degeneraciones. Aquí se trata de hacer que la autoridad sea ejecutiva para obligar a los que pudieran perjudicar a los demás. Bien sabido es que la autoridad administrativa se ocupa de las leyes, de la hacienda pública, del orden y seguridad, de todo; pero jamás en nuestro desventurado país se han ocupado las autoridades de la salubridad pública; de manera que queda demostrado que los agentes de sanidad deben ser ejecutivos”.

Pastrana quiere salir del paso, y dice:

—“He pedido la palabra nada más para contestar al señor doctor Rodríguez; yo, efectivamente, soy pinto de Guerrero; allí no hay doctores y no se mueren las gentes; pero cómo no hemos de protestar porque nos manden veterinarios, si no somos caballos: o ¿qué cosa somos nosotros...?” A Eliseo Céspedes también le parece que se dan demasiadas facultades a salubridad y que lesionan la soberanía de los Estados; pero Martí va a la tribuna y razona en favor de la iniciativa de Rodríguez. Ya la asamblea quiere votar. Después de varias aclaraciones, se hace el escrutinio y la proposición es aprobada con solo 3 votos en contra.

Vuelve a la palestra el Artículo 30, que establece la calidad de los ciudadanos mexicanos. Hay varios oradores para hablar en pro o en contra. El primero es Lizardi, quien ofrece ser breve. Le parece que el problema es serio y dificultoso, tanto para la comisión como para la asamblea. Termina pidiendo que se vote en contra del dictamen.

Saúl Rodiles conquista aplausos al hablar en pro. Defiende los derechos del suelo cuando dice:

—“Ya está plenamente demostrado por la ciencia que la educación influye poderosamente en la herencia; de aquí que aun cuando los hijos de extranjeros tengan por razón de sangre las mismas tendencias de sus padres, claro está que en ellos influye en mucho el medio en que están colocados; esta es, seguramente, una de tantas razones que han influido en las legislaciones de varios países para aceptar como nacionales a los que han nacido en los territorios de las respectivas naciones”.

La tesis de Rodiles conquista simpatías. Reproduzco en seguida algunos conceptos suyos:

“...Algún hombre de ciencia ha dicho que cuando un extranjero se nacionaliza en un país, no es el extranjero el que gana, sino el país donde se nacionaliza el individuo; esto es una gran verdad. Tenemos entre nosotros, en nuestro medio, en los elementos políticos que actualmente forman este congreso, forman esta Constitución, personas identificadas con nuestras ideas y que sin embargo son hijos de padres extranjeros. ¿Cómo es posible negar que en esas personas exista cariño a la patria, si en esta misma patria fue donde se formaron sus aspiraciones, fue donde surgieron sus sentimientos, donde se desarrollaron sus afectos, toda su manera de ser, todas sus energías, donde se formó su carácter; en donde, en fin, se consideraron como hombres, como ciudadanos? Vamos consignando de una vez para siempre el derecho de que la patria los considere como hijos suyos. Cuando un extranjero se casa con una mexicana o cuando

nace un hijo de mexicana y extranjero, aun cuando el matrimonio no sea legítimo, es natural que ese individuo ame muchísimo más a la patria de su progenitora que a la de su padre; así que es preciso ser más liberales; vamos viendo esto con mayor desapasionamiento. Yo, como dije, no vengo a sostener la tesis legal, yo vengo simplemente a pedir que se observe el punto desde la más rigurosa justicia. Señores diputados; cuenta Suetonio que el emperador Vitelio, después de haber sido proclamado, al regresar a su hogar se encontró con que el Pretorio estaba ardiendo; aquello era un presagio terrible; entonces él, dirigiéndose a los soldados para calmar la mala impresión que les había causado, les dijo: No temáis, esa luz brilla para nosotros.” Señores, que tanto los mexicanos como los extranjeros puedan decir de la Constitución de 1917 que es una luz que brilla para todos.” (Aplausos).

Martínez de Escobar habla en contra del dictamen. Su discurso es el de un juriconsulto, apoyado en varias citas y demostrando erudición. Cuando la asamblea ya pide, “a votar, ¡a votar!”, había González Galindo en contra, diciendo que es muy peligroso dejar la oportunidad para que algunos individuos disfruten de doble nacionalidad.

Antes de que se termine la sesión, el presidente de la primera comisión de reformas, el general Francisco J. Múgica, pronuncia uno de sus discursos de fondo, en el que, con seriedad y razonamientos de peso, lleva la discusión a un plano de serenidad, que permitirá votar esta importante materia con mayor conocimiento de causa. He aquí el discurso íntegro del representante por Zamora:

“Señores diputados: Como habéis visto el asunto es de verdadera importancia para la Constitución. El señor diputado Lizardi puso de manifiesto, de una manera muy clara y precisa la inconsecuencia que cometimos, habiendo aceptado primero el Artículo 55 en la forma en que fue votado y viniendo después a discutir el Artículo 30, él nota ese inconveniente que es serio, por ser irrevocable el fallo de la asamblea y que priva de aquellos derechos que debían tener los hijos de madre mexicana, que naciendo en México tuvieran la circunstancia, en contra, de ser hijos de un extranjero. El señor Martínez de Escobar ha venido a esta tribuna analizando la cuestión desde el punto de vista más cercano al jurídico, sin dejar de tomar en consideración las cuestiones sociales, y ha demostrado con verdadera claridad, que está conforme, que acepta que los hijos de extranjeros nacidos en México, sean reputados como mexicanos, si al llegar a la edad de veinte años manifiestan ante nuestra cancillería, estar dispuestos a aceptar la nacionalidad mexicana. Ha hecho una innovación en la forma del dictamen, que es de verdadera importancia y que la comisión ha recogido ya para tomarla en cuenta a la hora de la votación. Yo, señores, ya que no se trata de ninguna argumentación seria que pudiera tomar en cuenta la comisión, al informar a esta asamblea, quiero hablar en pro del principio que sugiere el Artículo 30, para procurar convencerlos de que debéis votar por la fracción I de este artículo en la forma en que lo presentó la comisión, previa a la reforma propuesta por el C. Martínez de Escobar. Efectivamente, señores, la comisión ha tomado en cuenta que al hacer la asamblea un verdadero esfuerzo, para poner en el Artículo 55 el requisito de ser mexicanos por nacimiento, con objeto de convencer a los que mantienen la tesis contraria, que yo conceptúo de verdadero patriotismo y la sigo considerando así, no se tuvo en consideración más que el inmenso amor a la

patria que abrigan los mexicanos; pero son dignas de tomarse en cuenta otras muchas circunstancias que, por razones de justicia, por razones de verdadero interés patrio, debemos no olvidar nosotros los mexicanos, al considerar a aquellos individuos que deben reputarse como tales”.

“Desde este punto de vista, señores, nos hemos encontrado una verdadera dificultad al aceptar el proyecto del Primer Jefe en la forma en que se había presentado, porque, además de hacer una innovación, este mismo proyecto, con relación a la Constitución de 57, no se establecía cuáles eran los mexicanos por nacimiento, sino simplemente hablaba de los mexicanos; venía a agregar esa dificultad más en la Constitución al tratar del Artículo 55. Reflexionemos que si la mujer, en todo el mundo, está postergada al hombre, y si el derecho internacional, el derecho público de un pueblo le da mayor representación al hombre que a la mujer, puede ser que los hijos tengan más parte substancial de la mujer que del hombre en su formación y, sin embargo, ella no tiene derecho de transmitir la herencia de su nacionalidad. Con esto se comete una verdadera injusticia y nosotros no queremos esta injusticia en la Constitución, porque para esto, señores, la estamos precisamente reformando”.

Se nos presenta también a consideración el caso de dos extranjeros radicados en nuestro país y tomamos en cuenta todo ese proceso que se produce en los individuos cuando cambian de un lugar a otro. Sabemos que, entonces, se modifican las costumbres, que se modifican los afectos; sabemos muy bien que hasta el idioma se modifica, porque aun dentro de nuestra misma república, tenemos diversidad de costumbres, no esenciales, ciertamente, pero sí variadas, lo que puede muy bien servir para mis argumentaciones. Tenemos el norte, el sur y el centro de la república, tres regiones perfectamente demarcadas y en ellas encontramos diferencias en las costumbres, diferencia en el modo de expresarse y aun diferencia en nuestros afectos; en el centro encontramos afectos religiosos arraigados con un fanatismo ancestral; en el sur, un indiferentismo absoluto a los principios religiosos y en el norte hallamos una conciencia liberal bien definida, enteramente diversa de la que se advierte en otras regiones del país. Muchas veces, vulgarmente se dice que cuando cambiamos de religión, adquirimos cierto modo peculiar de usar nuestro idioma que no es local; cuando vamos al extranjero y volvemos al país, se dice que venimos extranjerizados; tomamos alguna costumbre de allí, absolutamente en toda la escala de las costumbres. Los extranjeros sufren la misma modificación; de allí que haya cierta división, cierta diferencia del medio en que se vive, para ir adquiriendo algo que es peculiar, algo que identifica más tarde a aquellos individuos de una raza extraña con los individuos de la raza que habita donde se avecinan. Pero hay todavía más, señores: tenemos en nuestra historia casos verdaderamente elocuentes en que los hijos de los extranjeros asimilan todos nuestros sentimientos, aun aquellos que nos son más caros, como el de patria. En la guerra de emancipación, casi todos los caudillos son hijos de españoles que tienen como agravante la circunstancia de que sus padres, sus ancestros, eran nuestros conquistadores. Vemos a los Bravo, a los Galeana y otros muchos caudillos; vemos también a muchos extranjeros que vinieron a combatir en favor de nuestra independencia, a Francisco Javier Mina y a tantos



otros. En la época actual, tenemos ejemplos verdaderamente elocuentes que demuestran que nuestra nacionalidad no corre ningún peligro, tan solo porque algunos extranjeros tomen participación en nuestra cosa pública, porque puedan venir a nuestra representación, y es una injusticia, señores, que a esos extranjeros, que en un momento dado defienden nuestras instituciones hasta dar su sangre y sacrificar sus familias, sus intereses, les neguemos nosotros el recurso de nacionalizarse, porque una vez dándose por naturalización a la comunidad mexicana, admitamos a los que tienen ya el mismo derecho que llaman los abogados el *jus soli* por el hecho de haber nacido aquí en México. Podía yo, señores, señalar, en comprobación de esta tesis, el que las ideas de patriotismo y de libertad nos ponen aquí en peligro de fracasar. Un abogado me ponía esta objeción: me decía, ¿por qué no ponen ustedes hijos las ideas de patriotismo y de libertad nos ponen aquí en peligro de fracasar. Un abogado me ponía esta objeción decía, como medio de transacción en la fracción I esta idea: que cuando sean de madre mexicana, serán mexicanos; y cuando sean hijos de padre o madre mexicana? Yo creo, señores, sin embargo, que esta objeción queda destruida por sí misma por el derecho internacional, por el derecho público, porque este establece que la madre pierde su nacionalidad y pasa a obtener la nacionalidad del esposo; de manera que si nosotros consideramos ese caso no había lugar a las mismas reformas que se establecen; porque queda sentado perfectamente bien que los padres conservan la nacionalidad de su origen en el país donde se establecen; yo creo que para lograr una verdadera inmigración, en la actualidad, a nuestro territorio, dejásemos ciertos escrúpulos que no tienen razón fundamental y admitiésemos como mexicanos por nacimiento a todos aquellos hijos de extranjeros que, naciendo aquí, habiéndose educado aquí, aprendiendo nuestro idioma y nuestras costumbres manifiesten, cuando lleguen a la mayor edad, su deseo de adquirir la nacionalidad mexicana, en lugar de conservar la nacionalidad de origen de sus padres. Si hubiera algún diputado que hiciera algunas otras objeciones, la comisión procurará volver a establecer otras razones de derecho, si es preciso, para fundamentar su reforma y, entre tanto, si queréis que se vote desde luego la fracción I la votaremos con la reforma que propuso el señor Martínez de Escobar.

### *Comentarios*

Antes de entrar a la discusión técnica del Artículo 30 que dará la oportunidad a los abogados para remontarnos al derecho romano, deseo hacer algunos comentarios sobre la marcha de nuestros trabajos y referirnos a las impresiones que me causa el repaso que estoy dando al *Diario de los Debates* del Constituyente.

Si he de ser franco, hasta este momento me siento “ambientado” en Querétaro.<sup>3</sup> Estoy viendo de nuevo a los compañeros llegar a la Cámara con sus inquietudes y sus proyectos. Recuerdo a los mejores amigos cuando salían de la sesión a protestar por

<sup>3</sup> Me pongo a tono al escribir el primer borrador de esta obra, la cual significa que al hacer las correcciones y las ampliaciones necesarias estaré “en trance”; es decir, como si renaciera en Querétaro, dentro del ambiente aquel.



las parcialidades del presidente Rojas, quien siempre estaba dispuesto a dar la razón a Macías y compañía. Nos íbamos a la plaza de San Francisco a comentar lo ocurrido o a firmar las protestas que presentaríamos en la sesión próxima, o que enviaríamos a la prensa de la capital. Nunca tuvimos líder determinado; pero sabíamos que el general Calderón, por ejemplo, representaba dignamente a las mayorías. De manera tácita estábamos acordes en que nuestro pensamiento en la tribuna lo llevaba el general Múgica y en los trabajos de “picar piedra” (como dicen ahora los diputados), quien tenía nuestra opinión era el representante de Jalisco y ameritado revolucionario Esteban B. Calderón.

Entre los compañeros mejor documentados en cuestiones políticas y que hacían labor considerable en los pasillos, se contaba Andrés Magallón, Francisco Ramírez Villarreal y Cristóbal Limón, todos del grupo mayoritario, jacobino u obregonista, llamado de las tres maneras por Luis Manuel Rojas. Entre, los amigos que siempre traían un discuso a flor de labio, estaban Froylán C. Manjarrez, Rafael Martínez de Escobar y Luis Espinosa. El más “palabrero” de los tres era Martínez de Escobar; y el más terco. Espinosa Luis. Si no hubiese sido coahuilense, Jorge E. Von Versen hubiera estado con las mayorías en todo tiempo. Lo estuvo a ratos, porque es un revolucionario de principios, que no comenzó a actuar a fines de 1914 —como los renovadores— sino en los comienzos de 1913. Era obrerista, como Nicolás Cano y Carlos Gracidas, por haber salido del taller. Técnico en cuestiones obreras, era compañero de Victorio Góngora, quien estaba muy al tanto del movimiento socialista en Europa y había conocido a Vandervelde en Bélgica. El general Jara, regordete y melenudo, fue una de las figuras más simpáticas del Congreso, por sus intervenciones oportunas, su romanticismo y sus ideas de redención de las masas proletarias. A pesar de ser un poco tartamudo, se expresaba con gran claridad y soltaba los chispazos irónicos de sus discursos, como sin darles importancia.

Los diputados yucatecos, admiradores del general Alvarado y de su obra, vinieron a la cámara muy bien orientados y fueron de los más radicales y decididos. El más bravo fue Miguel Alonzo Romero, el más simpático Ancona Albertos; Recio fue el que trabajó más y Victoria se batió con éxito cuando hubo que defender los intereses de los trabajadores, especialmente de los ferrocarrileros.

De mis “paisanos”, el más distinguido fue Luis G. Monzón, profesor normalista de cultura sólida y uno de los más sinceros radicales. Este Monzón hablaba golpeado, adornaba sus discursos con observaciones ingeniosas y era contundente en el ataque. Para mí, fue una revelación. Yo lo creía maestro provinciano y resultó ser un revolucionario internacional. Don Flavio Bórquez se conquistó muchas simpatías, trabajando dentro de las izquierdas y “el chapo” Ross también se hizo de muchos amigos. Bórquez y Ross eran dos partidarios muy queridos del general Obregón y en Querétaro supieron interpretar siempre los deseos de su jefe, el divisionario del río Mayo.

La diputación veracruzana tuvo representantes distinguidos como Cándido Aguilar, Benito Ramírez G., Heriberto Jara, Victorio Góngora y Carlos L. Gracidas. El Estado de Guanajuato envió varios intelectuales de enjundia, entre los que se contaron Macías, Lizardi, Medina, Colunga y Fernández Martínez. Con ellos vino Ramón Frausto,

viejo revolucionario, que había acompañado a Carranza desde Sonora, organizando los tribunales militares.

Entre los representantes de Jalisco descollaban Luis Manuel Rojas y Marcelino Dávalos, quienes estuvieron con las derechas; y Esteban B. Calderón y Amado Aguirre, generales de Diéguez, que estuvieron en las mayorías izquierdas; a este mismo grupo pertenecieron dos antiguos oficiales del estado mayor de Diéguez: Sebastián Allende y Juan de Dios Robledo.

Por estar casi todo el Estado en poder de Villa, Chihuahua solo dio un diputado para Querétaro: Manuel M. Prieto, viejo revolucionario que venía desde el maderismo. Durante la lucha militar de 1913, Prieto había sido, en la frontera, uno de los hombres que mejor colaboraron en la introducción de armas y parque para los constitucionalistas. Desempeñó varias comisiones de importancia de don Venustiano, en plena lucha armada; y, después, sirvió en puestos fiscales: administrador y hasta director de aduanas; y en las oficinas federales de hacienda. Prieto perteneció también a las izquierdas y sus votos fueron dados en favor de las iniciativas más radicales. Baja California dio igualmente, solo un diputado el doctor Ignacio Roel, elemento de las derechas.

Las características de los diputados seguirán saliendo a flote en esta narración. Mi propósito es resumir sus actividades al final del libro, para hacer el balance de la actuación de cada uno. Por ahora baste repetir que en todos hubo voluntad y decisión para acometer el estudio y resolución de los problemas planteados, que nos llevará a forjar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### *Nacionalidades*

Sigue el estudio del Artículo 30. Don José Natividad Macías, en sesuda conferencia, disertar sobre el *jus sanguinis* y el *jus soli* y, aunque se declare partidario del primero, como sabe que si manifiesta su inclinación en un sentido las mayorías votarán por el opuesto, termina su discurso de la siguiente manera: “Así pues, señores, estos son los principios que exige la conveniencia propia; ahora os dejo; vosotros resolveréis lo que en vuestra conciencia creáis que conviene a los intereses nacionales.” (Aplausos).

Intervienen en el debate, Martínez de Escobar, Martí y otra vez el licenciado Macías. Esta parte de la discusión más parece plática, porque se han hecho preguntas y respuestas el licenciado Macías y Martínez de Escobar. Interrumpe Jara, para hacer una moción de orden:

—“Suplico a la presidencia ordene que se suspendan los diálogos.”

Sin embargo, hasta que el licenciado Colunga va a la tribuna, escuchamos de nuevo un verdadero discurso que es favorable a la tesis del *jus soli*, en apoyo a la comisión, de la cual forma parte:

“Señores diputados: Recojo las últimas palabras del señor diputado Macías, teniendo la pena de diferir de sus opiniones. Vosotros compararéis los de él con las mías y resolveréis conforme a vuestra conciencia honrada y lo más conveniente a los sagrados intereses de la patria. No tengo empeño en sostener mis opiniones tan solo porque

son mías, sino porque las creo conforme a los intereses de la república, y a los ideales de la humanidad. Al exponeros los principios, voy a procurar emplear el lenguaje más sencillo para poner esos principios al alcance de todos los señores diputados, aun de los profanos en la ciencia jurídica. Toda nación tiene perfecto derecho para dictar leyes a fin de resolver quiénes de sus habitantes son nacionales y quiénes extranjeros; pero esas leyes no pueden surtir efecto fuera del territorio de la nación. Para darles alcance extraterritorial, es preciso que la nación, se sujete, al legislar sobre extranjería, a los principios de derecho internacional. Los principios que rigen esta materia son principalmente estos dos; debe procurarse que un individuo no tenga al mismo tiempo dos nacionalidades o que se quede sin ninguna. Pueden ocurrir los dos casos. Según nuestra Constitución, el hijo de padres mexicanos, nacido en el extranjero, es mexicano; según la constitución de Venezuela, todo el nacido en su territorio, es venezolano; pues bien, si un matrimonio mexicano se establece en Caracas y allí tiene un hijo, ese hijo tendrá dos nacionalidades; es mexicano conforme a las leyes de México y venezolano conforme a las leyes de Venezuela. A esto se opone el derecho internacional. Puede darse el segundo caso: según el proyecto del Primer Jefe, un hijo, por ejemplo, de padres franceses que al llegar a la mayor edad manifieste su deseo de conservar la nacionalidad de su origen, sigue siendo francés; según la ley francesa no basta eso, se necesita que exprese categóricamente que desea conservar la nacionalidad de sus padres, Pero sobre estos principios, hay otro, capital, que rige esta materia y que es el que expresó el señor diputado Lizardi; se considera que la nacionalidad es un derecho personalísimo del individuo, que no puede imponérsele contra su voluntad, así como también no puede obligarse a nadie a que continúe con una nacionalidad cuando quiere optar por otra. Al hijo de padres extranjeros nacido en territorio mexicano, mientras por ser menor no puede manifestar su voluntad, ¿qué nacionalidad debe atribuírsele? Esta cuestión ha sido resuelta de manera distinta en el continente americano y en el continente europeo; los americanos han adoptado el *jus soli*, es decir, atribuyen la nacionalidad por el lugar donde se nace, y en Europa es al contrario, han optado por el *jus sanguinis*, esto es, ligando la voluntad del hijo con la nacionalidad del padre obedeciendo a las leyes de la herencia. Pero este principio del *jus sanguinis* no es absoluto; el mismo señor licenciado Matías nos ha dado la confirmación de esto; el principio del *jus sanguinis* se ha aceptado como un verdadero expediente para respetar los derechos de los padres, lo que se llama estatuto personal. El estatuto personal es el derecho que tiene un extranjero de regirse por las leyes de un país cuando va a otro, en determinados casos, cuando se trata de derechos personales. Supongamos que viene un alemán con un hijo adoptivo a establecerse en el país; aunque en nuestra ley no se reconoce la adopción, sin embargo aquel alemán tiene todos los derechos de padre sobre su hijo adoptivo. Como este caso hay otros muchos; el respeto a los intereses del padre ha hecho que se adopte en los países europeos el *jus sanguinis*. El principio no es absoluto y tan no lo es, que no se admite generalmente en las legislaciones europeas —lo ha dicho el señor licenciado Macías— no se admite que el cambio de nacionalidad del padre traiga consigo el cambio de nacionalidad del hijo. De suerte que si un mexicano se naturaliza francés, su hijo no es francés sino hasta que, al llegar a la mayor

edad, manifieste su voluntad de serlo. Pero en fin, una vez fijados los principios que acepte una nación para determinar quiénes son nacional y quiénes son extranjeros, aquí acaba la autoridad del derecho internacional y desaparece también ese fantasma para los que son profanos. La segunda cuestión, la subdivisión de la nacionalidad, quiénes la tienen por nacimiento y quiénes por naturalización, es una cuestión netamente interior que no tiene que ver con el derecho internacional sino que debe resolverse según los dictados de excedencia y de acuerdo con la observación, no necesitándose para esto tener conocimientos jurídicos. El interés práctico de la distinción entre mércanos por nacimiento y por naturalización, consiste en que sería peligroso dar acceso a los altos puestos públicos del país a los extranjeros naturalizados; de manera que la cuestión de saber quiénes son mexicanos por nacimiento, podrá reducirse a investigar a quiénes debe considerarse animados del profundo sentimiento patriótico, para tener acceso a los altos puestos públicos; es decir, se convierte en una cuestión de hecho que debe resolverse también conforme a la observación. Hay que hacer varias distinciones. Si el hijo que nace en el país procede de padres extranjeros pobres de individuos a quienes la necesidad arrastra a confundirse con la masa del pueblo, no solo el hijo, sino los mismos padres quedan bien pronto naturalizados; esto es un hecho de observación. Cuando los padres del hijo son extranjeros pertenecientes a alguna raza afín a la nuestra, hispanoamericanos, españoles, italianos, franceses, también sucede lo mismo; los hijos se mexicanizan porque nuestro medio es muy semejante al de su procedencia. En los casos que se han citado como ejemplos en contrario, se advierte que en todos ha habido de por medio un factor que no tiene patria, un factor cosmopolita, el dinero. Pero tan es cierto que cuando el hijo de padres extranjeros procede de alguna raza afín a la nuestra; tan es cierto que se mexicaniza, que aquí mismo en la cámara oímos apellidos extranjeros como Madrazo, Palavicini, Rouaix, Aillaud, etc. No nos debemos fijar en los casos de excepción, atengámonos a lo que hemos visto en lo general y principalmente fuera de la capital de la república, porque ya he expresado mi opinión acerca de que la Ciudad de México no es el mejor punto de observación. Cuando los padres del hijo nacido en el país pertenecen a la raza sajona, no se naturalizan, pero hay que notar que casi siempre los sajones que vienen a establecerse entre nosotros tienen alguna fortuna, buena posición y, sobre todo, que cuando tratan de educar a sus hijos los mandan invariablemente al extranjero. Es claro que a un hijo de sajones no se le ocurrirá cuando llegue a la mayor edad, venir a México simplemente para adquirir la nacionalidad mexicana cuando ya está impregnado de sentimientos extranjeros. Este es el único caso de excepción. Reflexionando un poco sobre la diferencia de principios —del *jus sanguinis* y del *jus soli*— que se advierte entre los países europeos y en los países latinoamericanos, se encuentra, con alguna meditación, cuál es el motivo de esta diferencia. Los países europeos, a excepción de los de oriente, son de poca extensión, las comunicaciones entre ellos son fáciles, el intercambio de ideas es consciente, de manera que el europeo que cambia de residencia, sin salir del territorio Europa, no pierde el contacto con el país de su origen, y, por consiguiente es justa la presunción de que el hijo desee seguir con la nacionalidad del padre. Pero cuando el europeo se establece en América, entonces se encuentra en América en un medio

enteramente diverso: aquí todo es diferente: la naturaleza, el clima, los hombres, la raza, las leyes, las instituciones, la religión, el idioma, y pierde el contacto con su país de origen, porque a ello se opone la inmensidad del océano. De manera que los países americanos tienen razón al presumir que el hijo de padres extranjeros nacido en territorio americano, prefiera la nacionalidad del lugar donde nació. Sentados estos principios, una vez que he apelado a la observación natural de todos vosotros, espero me digáis si tengo razón en asegurar que la mayor parte de los hijos de extranjeros se mexicanizan, con excepción de los de raza sajona, que están en minoría reducida, pues el mayor contingente de inmigración al país es de italianos, cubanos, españoles y franceses. No hay inconveniente, por tanto, en que los hijos de extranjeros nacidos en el país, se reputen mexicanos, ya que esto no se opone a los principios, porque como he dicho, el *jus sanguinis* es un simple expediente, es un subterfugio para hacer respetar los derechos de los padres, a fin de evitar conflictos internacionales. No veo pues, desde el punto de vista jurídico, nada que se oponga a que el hijo de padres extranjeros, si ha nacido en el país, y de alcanzar la mayor edad manifieste su voluntad de ser mexicano, sea considerado mexicano por nacimiento, retrotrayéndose los efectos de su declaración, porque estos efectos son simplemente en cuanto a los derechos políticos los cuales no se adquieren sino hasta llegar a la mayor edad. Lo que hace perder la claridad de juicio a algunos, es la sombra que proyectan los personajes que ha citado el señor Macías, como Limantour y Braniff; pero, señores, estos son casos que, examinados serenamente, no se oponen a la tesis de la comisión. Desde luego Limantour, conforme a nuestra constitución u otra cualquiera, no podrá llegar a ser presidente de la república, porque según el Artículo 82, para serlo, se necesita ser ciudadano mexicano por nacimiento, hijo de padres mexicanos por nacimiento; de manera que el hijo nacido en el país, de padres extranjeros, no podrá tener acceso a la presidencia de la república. Examinando el caso del señor José Ives Limantour, encontramos que fue una molécula del agregado “científico” que desarrolló una política nefasta para el país; pero, ¿acaso el señor Limantour tuvo esa política ruinosa para México debido a la sangre francesa que corre por sus venas? Si así fuere, tendríamos que convenir en el absurdo de que fue la sangre zapoteca que bullía en las arterias del general Díaz la causa de que se hubiera entregado en manos de los “científicos”. Por lo demás, la política del grupo científico estaba también apoyada por mexicanos de nacimiento como don Pablo Macedo, Casasús, Pimentel y Fagoaga y otros muchos que eran mexicanos por nacimiento e hijos de padres mexicanos. No fue por falta de patriotismo por lo que el general Díaz cometió errores; el patriota del día 5 de mayo y del 2 de abril, dejó de serlo cuando permitió que la juventud lo abandonara sin haber dejado la silla presidencial. De la misma manera, el abolicionista de las alcabalas no fue antipatriota porque a Limantour se le estremeciera el corazón al oír los acordes de “La Marsellesa”, sino porque dejó que su corazón se petrificara al toque de la avaricia. En último análisis, estos casos aislados no pueden derogar la regla general; contra estos casos de Limantour y Braniff están los muchos de hijos de padres extranjeros, nacidos en el país, que han prestado servicios eminentes a la patria y a la causa constitucionalista; no es justo ceñirlos al mismo molde, clasificarlos en globo y privarlos de sus deseos de seguir

sirviendo al país. Pero, señores diputados, si por esos casos aislados se quiere privar de una ambición legítima a mexicanos que son verdaderos patriotas, yo estaría conforme, pero siempre que se restableciera en el país aquella ley de Indias que castigaba con la pena de muerte a los extranjeros que venían a establecerse a nuestra patria sin permiso del monarca y siempre que pudieran borrarse de nuestra historia los nombres de Allende, Aldama, Abasolo y de toda esa pléyade de héroes mexicanos que fueron hijos de extranjeros.” (Aplausos).

González Alberto M. habla también en favor del dictamen, pero pide que sea adicionado en la forma propuesta por Martínez de Escobar. A estas alturas, la asamblea ya está dando señales de impaciencia y se oyen voces de: ¡a votar!, ¡a votar!

El general Múgica, como presidente de la primera comisión de reformas, pide permiso para retirar el dictamen, con objeto de presentarlo después con las reformas que la asamblea tácitamente ha aprobado. He aquí sus palabras:

“Señores diputados: Con objeto de no seguir un debate que ya es inútil, porque me parece que ya está suficientemente discutido este asunto, suplico nos permitáis retirar el dictamen para presentarlo en el sentido de la discusión, es decir, que se reputen mexicanos por nacimiento los nacidos dentro y fuera de la república, siempre que en este último caso sean hijos de mexicanos por nacimiento; ha sido la adición del señor Martínez de Escobar. Pero la comisión acepta una reforma en la segunda parte, que habla de los mexicanos siendo hijos de extranjeros, según la observación del señor Macías, con lo cual estaré conforme y votaré por el artículo que es este: se reputan mexicanos por nacimiento los que hubieren nacido en la república, de padres extranjeros, si dentro del año siguiente a la mayor edad, manifiestan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores que optan por la nacionalidad mexicana Y HAN RESIDIDO EN EL PAÍS CUANDO MENOS CINCO AÑOS. Con esa reforma, que se ponga a votación”.

El Artículo 30 se reserva para ser votado, cuando la comisión lo presente en la forma que ha anunciado. En seguida se da lectura al número 31 y se ponen a discusión sus dos últimas fracciones. No hay quien pida hacer uso de la palabra y se reserva para su votación.

Leído el proyecto del Artículo 32, el diputado Cravioto presenta la siguiente iniciativa:

“Señores diputados: El tema del artículo a debate, o sea el mexicanismo, es un tema que se presta para desarrollarlo en brillantes frases y hasta para hacer un bonito estudio, pasando en revisión nuestra psicología social y el desarrollo de este mexicanismo, desde los tiempos de la independencia hasta la época del decaimiento del general Díaz; pero desgraciadamente la premura del tiempo no me permite entrar en ese tema y solo quiero llamar la atención de ustedes sobre una omisión seria cuya corrección indudablemente satisfará el espíritu patriótico que la anima. Propongo, casi sin fundamento porque su solo enunciado bastará para convencer a la asamblea y a la comisión, que se agregue a este capítulo lo siguiente: “Los mexicanos serán preferidos... PARA TODA CLASE DE CONCESIONES”. Creo yo que esto satisfará la natural preferencia que queremos dar a los nacionales y contribuirá a responder la pregunta del señor Macías sobre qué cosa les damos a los extranjeros: damos preferencia a nuestros nacionales para todos

los empleos, cargos y comisiones y también para las concesiones; los nacionalizados disfrutarán de esas mismas ventajas. Para concluir, como dije, soy mexicanista; debo aclarar que entiendo este mexicanismo, no de ninguna manera como odio a los extranjeros, ni como repugnancia para ellos, puesto que los necesitamos y nos traen un gran acopio de riquezas, de inteligencias y de trabajo material. Entiendo el mexicanismo en esta forma: hay que preferir a los mexicanos en igualdad de circunstancias y en nombre de este mexicanismo pido también a la asamblea, como a la comisión, se sirvan aprobar lo que propongo”.

El Artículo 32 se presenta, inmediatamente, con la modificación propuesta por Cravioto y en seguida se vota junto con el 31. El resultado del escrutinio arroja 139 votos por la afirmativa, no habiendo quién votará en contra.

La sesión se levanta a las once y media de la noche. La jornada había sido provechosa. Para esas horas, Querétaro seguía teniendo alguna vida. No era, como en sus épocas normales, la ciudad provinciana que se acuesta entre nueve y diez de la noche. Su población flotante permitía que muchos establecimientos, —bares, restaurantes, etc.— permanecieran abiertos hasta las altas horas de la noche. Se sabía que entre los constituyentes había muchos solteros y que los casados eran también gente de empuje, acostumbrada no solo a trabajar mucho, sino, además, a divertirse bien.

La prolongación de las labores o de los esparcimientos hasta muy tarde, impedía que al día siguiente pudiera celebrarse sesión matutina. Por otra parte, las mañanas se ocupaban en preparar los dictámenes de las comisiones. Como en todos los parlamentos, durante las sesiones de la tarde se veían algunos compañeros entregados profundamente al sueño. Eran los de digestión difícil, de avanzada edad, o los pocos trasnochadores. Siempre fue un grupo reducido el influenciado por Morfeo a la hora de los debates.

### *Del Poder Judicial*

Sábado 20 de enero. Hay en el salón 132 ciudadanos diputados. El Secretario Truchuelo, después de obtener que sean aprobadas las dos actas de las últimas sesiones, comienza a dar lectura a los artículos 103, 104, 105, 106 y 107, del proyecto del C. Primer Jefe, que se refieren al Poder Judicial. El dictamen está firmado por los cinco miembros de la segunda comisión de reformas. Sobre el Artículo 107, los ciudadanos Jara y Medina presentan un voto particular, que también es leído.

El general Múgica propone que se aplaze la discusión de estos dictámenes relacionados con el Poder Judicial, para estudiar antes el que se refiere a la cuestión religiosa, diciendo:

—“En mi concepto, creo que es uno de los puntos verdaderamente revolucionarios, sobre los cuales han versado muchísimos actos de la revolución actual.”

El presidente Rojas no accede a esa petición, aduciendo que todavía no se ha presentado el dictamen correspondiente a la cuestión religiosa. Múgica insiste, y da este informe a la asamblea:



—“El dictamen sobre la cuestión del trabajo se presentará mañana y seguiremos con el de la cuestión religiosa; falta nada más dictaminar sobre la segunda parte y los presentaremos mañana; el Artículo 27, que tiene alguna parte de la reforma, está pendiente todavía en alguna comisión previa...”

Pastrana Jaimes apoya la moción de Múgica; pero enreda tanto las cosas, que Terrones Benítez, para aclarar la situación, habla en la siguiente forma:

—“Pido la palabra. Desde luego doy mi pésame al señor general Múgica por lo manera con que el señor Pastrana Jaimes sostuvo sus ideas. (Aplausos). Primero es el corazón y después es la circulación; primero es el cerebro y después son las ideas. El señor ha criticado a la asamblea porque primero comenzó a estudiar los órganos, que son las funciones. Así es que, en mi concepto, debemos estudiar los puntos aquí, no sucesivamente, sino que poniéndonos a estudiar una cuestión debemos definirla y luego seguir con otra; ese intercambio de cuestiones vendría o trastornar los debates; mi opinión es que, una vez tratado un asunto debemos discutirlo hasta terminar, porque de otra manera, si discutimos en la tarde la cuestión del clero y luego en la noche el Poder Judicial, se equivocan las ideas y el orden de los debates y naturalmente, resulta un embrollo. Eso, es mi manera de pensar en la cuestión”.

Se presenta después, el dictamen sobre el título IV que se refiere a los Estados de la Federación y comprende los artículos 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121 y 122. En seguida se presentan las fracciones 4ª y 5ª del Artículo 73, relacionadas con el funcionamiento del Poder Judicial. Por último, son presentados, con las reformas propuestas en discusiones anteriores, los artículos 94, 95, 96, 97, 98 y 99. Hay seis oradores para hablar en contra. Ninguno en pro.

Antes de iniciarse el debate, De los Ríos interpela a la comisión sobre la inamovilidad del Poder Judicial, que le parece un disparate. Hilario Medina aclara que esa interpelación va al fondo del debate, por lo cual considera que es preferible abrir de plano la discusión, en la inteligencia de que, a su debido tiempo, los miembros de la comisión de reformas harán las aclaraciones necesarias. En esta jornada dedicado al Poder Judicial, son principalmente los abogados quienes intervienen y a ellos atañe, más que a otros diputados, el asunto a debate. Por eso vemos que el primero en saltar a la palestra es el robusto representante queretano José María Truchuelo, quien nos suelta un largo y bien meditado discurso. ¡Ah, si Truchuelo, le diera menos vueltas a las cuestiones, cómo le aplaudiríamos! Solo algunos párrafos de este memorable discurso del colega José María, voy a transcribir. Ya veremos cómo, a pesar de lo mucho que dijo, Truchuelo se queja del reglamento, que le impide ser más explícito. Dijo así el abogado y secretario del Congreso:

—“Señores diputados: —La última reforma reglamentaria me impide tratar este asunto con toda la amplitud que merece por su importancia y cuestión de tanta trascendencia. Así es que entro al debate procurando el mayor laconismo posible.”

“Todas las revoluciones se han hecho por falta de justicia y cuando nosotros hemos venido a este recinto a proclamar el principio más liberal en todas las reformas constitucionales, ahora que tratamos de la Suprema Corte de Justicia, que es el poder más alto que deben tener los pueblos cultos, damos mucho más de cincuenta pasos atrás y hacemos una deformidad jurídica.”



“Señores diputados: yo no me explico cómo la comisión pudo venirnos a presentar aquí ideas que estuvieron muy bien antes del siglo XVIII, porque ya desde la época de Montesquieu en su sabia obra *Del Espíritu de las leyes* nos enseña esa marcada división de los tres poderes y da un gran paso en el adelante jurídico. No me explico, repito, cómo la comisión nos quiere hacer retroceder siglos y siglos para venir a sostener como principios de ese dictamen, teorías que han sido ya cubiertas con el polvo del olvido y del desprecio jurídico. Si examinamos cuáles pueden haber sido esos motivos, no encuentro otros, señores, sino la lectura de un libro reaccionario en muchos puntos: *La Constitución y la Dictadura*, de Emilio Rabasa. No necesito discutir aquí la personalidad de un hombre que con todo gusto voló hacia la Casa Blanca a representar al usurpador Huerta. (Voces: ¡muy bien dicho está eso!). Simple y sencillamente, señores, el anhelo, el entusiasmo con que ese hombre fue a cumplir los deseos de un usurpador, nos dicen que sus obras tienen que responder a sus aspiraciones, a sus principios, en fin, a todas aquellas tendencias que nos ha revelado por sus funciones políticas, Ahora bien, Emilio Rabasa es el que viene sentando la absurda idea de que el Poder Judicial no es poder, es un departamento judicial. Señores, esta es una teoría perfectamente abandonada, porque era departamento judicial precisamente cuando el monarca era dueño absoluto, no solo de la justicia, sino de la vida de los hombres y, en consecuencia, el departamento de justicia era verdaderamente una suprema concesión que velaba el rigor absoluto. En esa época es cuando debemos tomar el Poder Judicial como un departamento, como lo ha sido en todas las dictaduras.”



“Además de ese absurdo técnico, además de la dificultad en la práctica para nombrar ministros que toda la vida corresponden por su conducta y por su ciencia y por su aptitud a su elevado puesto; además de lo peligroso que resulta, tiene un inconveniente, porque forzosamente aquellos hombres que por equivocación hayan sido nombrado y que sean ineptos, no pueden jamás ser retirados sino en el caso de alguna responsabilidad y, señores, en ningún código hay el delito de torpeza o el delito de incompetencia, que muchas veces no puede precisarse dentro de los preceptos de un código. Estaríamos obligados a tener el organismo judicial peor que el que pudiera registrarse en todo el mundo. (Voces, muy bien). Señores, así es que, teniendo en cuenta todas estas ideas y no deseando cansar más la atención de esta honorable asamblea, yo pido que sentemos como principios los siguientes: primero, que los magistrados de la Suprema Corte de Justicia deben ser electos popularmente; segundo, que el número de esos magistrados sea uno por cada Estado. (Aplausos). Todos los sistemas los he examinado con cuidadosa atención; si hacemos que las legislaturas de los Estados nombren a los magistrados de la Suprema Corte, les quitamos su origen verdaderamente popular, atacamos los principios de la soberanía del pueblo y nos exponemos a que las legislaturas de los Estados sean instrumentos de determinados grupos sociales. Si permitimos que el Congreso de la Unión nombre a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, entonces tendremos a la justicia a merced de todas las intrigas de un parlamento; en-

tonces el partido triunfante será el que tenga derecho de imponer a los magistrados y esta forma será pues, defectuosa, y la elección quedará subordinada a la voluntad de aquella mayoría que no solamente dominará en el Congreso, sino que, contando también con el apoyo de la autoridad judicial, podrá imponerse al Ejecutivo y establecerá el desequilibrio.”

“Ahora bien, si esos magistrados los nombra cada Estado y uno por cada uno, nada significará que pueda decirse que la política ha tomado una intervención nociva, desde el momento que cada nombramiento no puede estar objetado sino por una minoría de los vecinos de aquel Estado. Resulta, pues, que siendo 31 magistrados, nada significaría para torcer la justicia, el voto del magistrado de la entidad federativa de donde procediera el asunto judicial, porque todas las resoluciones de la Corte se toman por mayoría absoluta de las dos terceras partes presentes.” (Voces: ¡Ya no! ¡vamos a votar!... el presidente agita la campanilla).



“Yo ruego a ustedes, señores diputados, que nos fijemos hondamente en estos principios que he sostenido y que votemos en contra del dictamen, teniendo presente, a propósito de la elección del Poder Judicial, el gran pensamiento de que no podremos hacer que la sociedad popular esté subordinada a la infalibilidad del voto, porque es absurdo.” (Aplausos).

Truchuelo es interrumpido varias veces con las voces de: ¡a votar! y parece que cuando termina ha expresado su pensamiento completo. Los abogados del Congreso se creen todos con la obligación de hablar. Ha llegado el momento en que deberán sacar a relucir sus conocimientos en Derecho. La oportunidad es única y así, cuando el debate parecía agotado, fueron surgiendo nuevos oradores porque todos los jurisconsultos querían “alumbrar” con sus luces la organización revolucionaria del Poder Judicial.

Que lástima que en una discusión de altura, como fue la del tercer poder, se hablara tanto de los sueldos de los magistrados. Los hombres de mala intención pedían pensar que algunos de los diputados con títulos en derecho, preparaban sus posiciones en la magistratura para la época constitucional. Francamente, no eran esas las intenciones. La prueba es que ahora el único constituyente que es sostenido en la Suprema Corte, es José María Truchuelo, quien sigue siendo largo en la exposición de sus ideas e infatigable para el trabajo, no importa que vaya en contra de las realizaciones más avanzadas de la revolución.

Del discurso que Lizardi pronunció después del representante queretano, he aquí dos párrafos:

“Señores diputados:— Después del brillante discurso hecho por el señor licenciado Truchuelo en el que ha demostrado sus conocimientos en Rabasa (risas) y en Derecho, no me va a ser posible entrar muy detalladamente en la cuestión, porque él ha expuesto ya los razonamientos generales y me bastará, sencillamente, analizar cuáles son los puntos del dictamen que ha objetado.”



“La inamovilidad del Poder Judicial está reconocida y siempre ha sido reconocida como la garantía para la independencia del funcionario que imparta justicia, y tan es así, que la única vez que se ha pretendido establecer en México la inamovilidad del Poder Judicial, cuando don Justo Sierra intentó hacerla, fue un tirano el que se opuso a ello. Fue el General Díaz, porque si el General Díaz hubiera permitido, hubiera concedido que los magistrados de la Corte fueran inamovibles, muy fácil es que, aun de aquella corte corrompida que tuvo, hubiera surgido un individuo que habiendo asegurado ya para toda su vida una posición desahogada, se hubiera enfrentado con el mismo tirano. Hay otra razón para no tener una Suprema Corte de Justicia numerosa y consiste precisamente en la alta investidura, en las funciones que va a desempeñar, decorosamente. Por la moral, por la buena administración de justicia y por el decoro de la nación, un magistrado de la Suprema Corte de Justicia no debe tener un sueldo inferior al que tiene un Secretario de Estado y una Suprema Corte de Justicia numerosa significaría una gran carga para la nación. Si no se ponen esos sueldos necesarios para la independencia del Poder Judicial, la administración de justicia se verá siempre completamente corrompida.” (Aplausos).

En centra de este dictamen habla don Alberto M. González (ya desde entonces era don) porque insiste en su actitud de abogar una corte numerosa. En su concepto los ministros de la corte deberían ser 31 —uno por cada Estado o Territorio— entre los cuales se diría quiénes eran los propietarios y quiénes los suplentes. El licenciado González expresa su opinión en el sentido de que a la corte vayan no solamente los titulados, sino que, como en la Constitución de 57, se permita que puedan integrarla “conocedores de la ciencia del Derecho.”

A esto se oponen —(¡claro!)— los abogados con título. De todos modos, el discurso de don Alberto M. González presenta varias observaciones de interés. “...Estos puntos se han debatido mucho en el mundo jurídico y en los foros de Europa y de los Estados Unidos y son ya tan conocidos que podemos dividir sus argumentos y clasificaciones en dos grupos. Los argumentos que son de restricción, netamente reaccionarios y los argumentos que son de libertad absoluta, netamente liberales. Así, pues la argumentación del señor licenciado Truchuelo agrada indudablemente a los señores liberales y la del señor licenciado Lizardi agrada al espíritu reaccionario. No es, señores diputados, la inamovilidad del Poder Judicial; no es tampoco, la fortuna respetable del magistrado, ni es tampoco su eficiencia jurídica, la que asegura una administración de justicia. La justicia se administra más por un sentido de amor a la humanidad que por un conocimiento exacto de la ley y una interpretación jurídica científica. Yo siempre he tenido más fe en un juez honrado que en un juez de talento; porque para ser magistrado se necesita amplio criterio racional, amplio criterio independiente y libre, y por último, un criterio de honradez y moralidad superior a todos los demás; si estos criterios no los tiene el magistrado, todos ellos unidos a la práctica judicial, indudablemente que aun cuando eso magistrado sea un profundo conocedor de la Ley y de los libros, aunque esté lleno de ciencia, nunca será un buen magistrado. Nosotros hemos tenido en la Suprema Corte de Justicia de la Nación elementos verdaderamente científicos, hombres que se han distinguido por su sapiencia, por sus conocimientos, por

su vasta erudición y, sin embargo, señores, todos los abogados que hemos litigado en esa Corte esperábamos siempre mejor el fallo de los hombres honrados que no eran tan científicos, que el de aquellos magistrados científicos que sabían poner lo negro blanco y lo blanco negro.”

“En la Suprema Corte de Justicia yo he tenido casos enteramente iguales, completamente iguales, que se han fallado en un lapso de ocho a diez días de una manera distinta. En el segundo fallo, cuando yo, después de haber recibido la derrota pregunté en qué había consistido, se me contestó que porque no había sido yo lo suficientemente listo para visitar a todos los magistrados y hacerles comprender la justicia que yo tenía. Que como la Corte estaba sumamente ocupada en negocios, que tenía muchas labores a que atender, no podía darse cuenta de todos con la amplitud necesaria y de allí provenían esos fallos tan diversos. ¡He ahí la justicia de aquel entonces! La Corte Suprema reducida a su mínima expresión; a muy pocos magistrados —el General Díaz hubiera deseado con toda seguridad que se hubiera reducido a menos de la mitad para poder dominar mejor—, no daba abasto a la cantidad de amparos y negocios, lo que era precisamente por la deficiencia del número y no por la mala reglamentación de los procedimientos judiciales. La Corte, dividida en salas, se ocupaba de los negocios de su competencia y nunca tenía tiempo para examinar con acierto y con cuidado los negocios que se le confiaban.”



“La justicia, institución en la que están depositados el honor, el crédito, los intereses de la Sociedad, y hasta la vida del ciudadano, es una cosa tan sagrada, que solo la nación y el pueblo pueden delegar a sus funcionarios para poderla ejercer. Si pues del pueblo puede dimanar la elección, hagamos las cosas como deben ser hechas y no vayamos a la teoría de la restricción. A mí me agrada que dentro de estos principios de libertad y una vez consagrada la fuente del poder, de allí dimanara precisamente la actuación judicial, viniera una ley electoral lo más perfecta posible a efecto de que la elección de magistrados, justificara la proporcionalidad de la elección y todos los demás elementos que debe tener, pero no basados en el cientificismo. No es el hombre científico el mejor magistrado; el mejor magistrado es el hombre práctico, conocedor de la ciencia del derecho, que ha luchado, que se ha acrisolado en esta lucha, que sabe lo que es el mundo, que sabe lo que son intereses, que sabe lo que cuesta ganar un peso y lo que cuesta perderlo y ese magistrado, efectivamente, será mejor que todos los émulos del señor Rabasa. La Constitución del 57 hablaba de conocedores de la ciencia del derecho y no pedía título profesional, precisamente para no establecer un privilegio. Sobre este particular tengo mis ideas enteramente propias; abogados me he encontrado que tienen su título profesional, y que sin embargo no saben casi nada de Derecho y, en cambio, me he encontrado con personas que no tienen este título y no son conocedoras de la ciencia del Derecho y, sin embargo, son de carácter más elevado y de espíritu más apto para entender todas las cuestiones y poder fallar en ellas. ¿Quién de ustedes duda que aquí, en el mismo Congreso Constituyente, haya hombres que sin ser abogados sean

superiores a muchos abogados que se encuentran en la sala? ¿Quién podría negar, por ejemplo, que el señor general Múgica pudiera ser un gran magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación? No os alarméis, señores diputados. Probablemente habrá pocos abogados que pudieran contender con el señor general Múgica y yo no he conocido al señor Múgica sino hasta que vine al seno del Congreso Constituyente. Los que han estudiado la ciencia jurídica no necesitan el título profesional.”

“Admírense ustedes, señores diputados, de un gran jurisconsulto que fue profesor de mi época y que no tenía título, el señor Jacinto Pallares. El señor Pallares no tenía título profesional. (Voces: ¡sí tenía! ¡sí tenía!)”.

“RIVERA CABRERA:—Es una falsedad lo que dice usted.”

“GONZALEZ ALBERTO:—...

“Ya se ha dicho qué labores tan grandes tenía la Corte anteriormente y aun cuando ahora en el proyecto de la comisión se ha restringido la ley de amparo, con lo que estamos perfectamente de acuerdo para evitar los abusos, y por consiguiente, tendremos ya menos amparos en la Suprema Corte de Justicia, pero no precisamente porque haya menos, vamos a tener tan pocos que no pudieron tener que hacer 31 magistrados. Efectivamente: se presentarán 31 magistrados, de los cuales se tomarían los suplentes, quedando los demás para propietarios; dividiéndose en salas, las cuales podrían conocer de todos los negocios, siendo públicas las audiencias, etc. Teniendo en cuenta todas estas circunstancias, no sería una Corte numerosa ni asombraría a América, porque en América hemos dado pasos muy avanzados en la democracia y los pueblos de América son los llamados a decir la última palabra en materia de repúblicas modernas.” (Aplausos).

En un debate como este, no podía faltar el discurso de Rafael Martínez de Escobar, quien produce una de sus más largas disertaciones para oponerse al dictamen de la comisión. Sin pena ni gloria, pasan las frases del agresivo representante tabasqueño, quien solo consigue fatigar a la asamblea. Ha dicho un discurso no preparado, en el que va de un tema a otro, como en sus citas de países, recorriendo la América de norte a sur. El resumen de las opiniones expuestas por Martínez de Escobar, se halla en sus palabras finales:

“...¿Qué es lo que pasa, señores constituyentes?; sabemos perfectamente que él queda obligado de manera que cuando el conjunto de individuos que forman la Corte espera que su nombramiento dependa de la elección que de ellos haga otro Poder, se subordinan a ese Poder por la esperanza de conservar su puesto; quedarán subordinados a aquel poder por temor de que se les quite su encargo, y aquí se presenta el caso que tenemos en estudio, si el nombramiento de los magistrados a la Suprema Corte en la forma que lo propone la comisión, dará lugar a que los magistrados no cumplan con su deber, indudablemente porque tendrán siempre compromisos políticos con el Congreso de la Unión y muy especialmente con el Ejecutivo, pero yo acepto aquella elección única y exclusiva, no obstante que sería discutible su conveniencia, porque el pueblo puede delegar la facultad de constituir un poder para otro poder; como el Legislativo puede delegar su facultad al Congreso de la Unión, es decir, al Poder Legislativo, para elegir la Corte, pero que el Ejecutivo sea quien constituya la Suprema Corte,

esto es esencialmente absurdo. Se me podrá argumentar en contrario solo ideológicamente; pero vamos al campo de la política nuestra y es imposible que podamos hacer que todos los poderes emanen del pueblo. Pues bien, usemos de otro medio y sistema e imitemos a Bolivia u otro país de Centro o Sudamérica; que se haga el nombramiento por el Senado, haciendo la proposición en terna la Cámara de Diputados, pero nunca, absolutamente nunca, debemos de admitir que sea el Poder Ejecutivo quien tenga una intervención directa ni indirecta en el nombramiento de magistrados de la Suprema Corte de Justicia”.

“¿Sois partidarios de que la Suprema Corte de Justicia sea esencialmente de justicia?, pues votad en contra del dictamen. ¿Sois partidarios de que sea una monstruosa Corte de abyección y servilismos?, pues votad a favor del dictamen, señores diputados.” (Aplausos).

Por la noche se reanuda la sesión, continuando el debate sobre el Poder Judicial. El compañero Silvestre Aguilar —no abogado— habla sobre la elección de magistrados y pugna porque sean electos directamente por el pueblo. De esta manera cree el hermano de Cándido que podrá garantizarse la independencia del Poder Judicial.

“...Estos dos requisitos se han considerado tan indispensables en el Poder Judicial, que aun en las monarquías europeas, al tratarse de los jueces del orden común y de los magistrados, siempre se ha tenido por norma el procurar que haya independencia en ese poder, y es así como en Inglaterra el mismo Jacobo I, si mal no recuerdo, al ir a un tribunal, los jueces le llamaron la atención respecto a que allí nada tenía que hacer, que su presencia era innecesaria; así lo asienta Green en su libro sobre la naturaleza y tendencias de las instituciones libres. El mismo Montesquieu vendió su puesto al mejor postor, para ir a escribir sus “leyes” de que nos habla el señor Truchuelo, y si en aquellas monarquías, en aquellos gobiernos monárquicos, se dictaron disposiciones para garantizar la independencia de los pueblos, en una república democrática y representativa como la nuestra, en la cual el Poder Judicial es uno de los ramos del poder público, debemos nosotros procurar por la independencia de ese poder, para que los magistrados puedan honradamente cumplir con sus importantes funciones; autorizar que el Poder Judicial no sea de elección, sino designado por el Congreso, por el Ejecutivo o por los Estados, equivale a que un poder elija al otro, lo cual es contrario a los principios que dominan en nuestra Constitución, tanto más cuanto que en otro orden se ha establecido dar la independencia a los ayuntamientos, es decir, dar independencia a los municipios; y para ser consecuentes con esas ideas, debemos nosotros procurar por que los magistrados sean de elección popular. (Aplausos). En algunos Estados de la Unión Americana se han establecido diversos principios para el nombramiento de los jueces en los Estados; pero esto en tratándose de los jueces del orden común, nunca en cuestión de magistrados de la Suprema Corte, y en algunos Estados, como el de Nueva York, si mal no recuerdo, ya los jueces son de elección popular. Así es que, señores, yo os exhorto a que veamos la manera de que estos magistrados sean electos por el pueblo.” (Aplausos).

A sostener el discutido dictamen de la comisión, sube el licenciado Machorro Narváez, quien rebate principalmente las ideas de Truchuelo. El diputado Machorro se opone abiertamente a la elección popular de los magistrados. Razona así:

“Si ponemos a elegir en cualquiera esfera social, para el ejercicio de cualquier arte, pongamos por ejemplo la música, y le decimos al pueblo, a una reunión, a una ciudad o a un Estado que elija el mejor músico; si sometemos esto al voto popular, ¿creéis acaso que resultará de aquella elección Manuel Ponce, Carlos del Castillo, Villaseñor u Ogazón? Seguramente que no; indudablemente que el pueblo no elegiría a uno de esos virtuosos; quizá elegiría a un murguista, a un guitarrista, que es el que le habla al corazón, pero no elegiría al músico principal, al más elevado, porque este es un asunto técnico que aquel no entiende. El pueblo no puede obrar como un sinodal que va a examinar; obra principalmente por la impresión; es llevado en las asambleas por los oradores, y los oradores hablan generalmente al sentimiento.

El representante de Jalisco, miembro de la segunda comisión de reformas, continúa de esta manera:

“El magistrado resultará entonces el representante del interés y no del órgano de la Justicia. El señor Truchuelo nos ha traído aquí una ciencia de hace 200 años... (aplausos), una ciencia de gran peluca empolvada y crinolina, vestida a la Pompadour... (aplausos). No se ha concretado a esto, sino que todavía a esa marquesa del siglo XVIII la ha hecho montar en rocinante y le ha dado un lanzón para que combata contra los molinos de viento, y el señor Truchuelo se ha forjado un molino de viento y ha ido arremetiendo heroicamente contra él. Ha presentado a Emilio Rabasa y ha ido con toda furia contra Rabasa, pero no ha ido contra el dictamen. De hecho, Rabasa no ha tenido que ver en la comisión. Quizá haya influido, pero pueden ustedes creer que, por mi parte, lo confieso a ustedes, hace muchos años leí esa obra y no la he recordado en estos días. Yo tengo observaciones enteramente propias que me ha dado el estudio, la historia en general y no precisamente la lectura de determinado libro. Recuerdo que al leer la historia del parlamento francés, que era una institución no elegida popularmente, recuerdo que en esa institución que pudiera llamarse aristocrática y que ya cuando llegó la revolución fue por ese motivo destruida; ese parlamento francés fue el primer rebelde, allí germinaron las primeras simientes de la revolución francesa. Cuando los reyes de Francia eran omnipotentes, cuando se daban el título de rey Sol; cuando hasta los pontífices se mostraban sumisos ante ellos y se hacía a un lado la moral para inclinarse ante sus amantes, entonces el parlamento francés, varias veces tuvo actos de verdadera energía y se rehusó a registrar edictos y a fallar en muchos negocios en el sentido que lo indicaba el poder real y llegó a conquistarse la mala voluntad del soberano y fue entonces cuando los reyes mandaban al parlamento en masa al destierro y encerraban a sus presidentes en Marly.”

“Así pues, señores diputados, la comisión espera que ustedes se desprenderán de todos sus prejuicios. No es la democracia, no es el interés del pueblo, de un modo directo, lo que está al debate en estos momentos. Por el contrario, el interés del pueblo, la justicia y la democracia misma, para tener un poder justiciero, un poder que sepa interpretar la ley, que no sea venal, un poder que no esté a disposición de las pasiones, un poder que no está manchado por las pasiones, que no tenga un origen viciado, solamente puede resultar por una elección que no sea popular.” (Aplausos).



Machorro y Narváez es rebatido sin éxito por Pastrana Jaimes y para poner un poco de pimienta a este debate, que se presenta desabrido, Emiliano P. Nafarrate habla desde su asiento:

—“Pido la palabra para una interpelación (aplausos): El señor diputado que tiene el uso de la palabra (se refiere a Pastrana) tenga la bondad de decirme en dónde se van a reunir los ayuntamientos para hacer la elección; si se reunirán en Cholula, porque si van a ser los ayuntamientos de la Ciudad de México, tienen el mismo peligro de corromperse, como los diputados que formen el Congreso de la Unión”,

Pastrana aclara las dudas de Emiliano P. y aunque el bravo general sinaloense no parece satisfecho, Jaimes termina entre aplausos su exposición, en que pide que los ayuntamientos elijan a los magistrados.

Sube a la tribuna Hilario Medina, quien pronuncia uno de sus más brillantes discursos. Conmueve a la asamblea. Levanta entusiasmos. Las palabras de Medina son interrumpidas con grandes y calurosos aplausos. Sin espacio para transcribir su peroración completa, copio en seguida dos de sus párrafos sobresalientes:

“Señores diputados: Cuando la memorable y épica lucha de la férrea Esparta en contra de la no menos heroica Mesenia, sucedió una vez que un soldado mesenio, camino de la derrota y cuando sus armas destrozadas yacían par el suelo, corría, señores diputados, perseguido por el enemigo implacable pronto a herirlo, el soldado mesenio vio a lo lejos destacarse la figura del amparo en un templo, en el templo de la diosa protectora de los vencidos, y quiso ir a guarecerse a las puertas, al interior de aquel templo, porque sabía que allí se le respetaría la vida y sabía que allí sería salvado, pero al llegar al templo, señores, las puertas estaban cerradas. Entonces el soldado, en el último gesto de desesperación, asióse a las aldabas de aquella puerta cerrada, llamando con la última voz de la desesperación en los momentos en que llegaba el enemigo, que, implacablemente, lo alcanzaba y lo hería, y entonces quedaron cortadas de un tajo sus manos y quedaron asidas al templo, pidiendo misericordia que no había podido obtener. Señores diputados: Cuando he visto el sentimiento de esta Cámara, relativo a la gravísima, a la trascendentalísima cuestión que estamos tratando en este momento, a mí —al fin humano— el desaliento ha venido a crispar mi corazón revolucionario y progresista. Yo, señores, he recordado este episodio y a mí también me encontrará la historia, me encontrará la opinión pública y el futuro, con las manos asidas a este Congreso Constituyente, pidiendo la salvación de una noble idea, de una gran idea, un noble y revolucionario principio.” (Aplausos).



“Pues bien, señores diputados, ya se ha venido a invocar a Montesquieu en estos momentos, yo también digo que la verdad científica en estos momentos, que la ponderación de los poderes significa la relación entre unos y otros. Cuando nosotros invocamos el pasado como una vergüenza, porque el pasado no nos ha dejado nada, absolutamente nada, acaso sí, la idea salvadora de que debemos corregir radicalmente el pasado y lanzarnos al porvenir; yo, señores diputados, desde la otra vez que tuve el honor de



venir a sostener aquí que la Corte no debía conocer de las cuestiones políticas, para quitarle a la Corte las manchas de la política, desde aquel momento, señores diputados, ya venía haciéndose en mí la idea de la conciencia augusta de la sociedad en el alto órgano que tiene por objeto impartir la justicia. Yo me supongo que la Corte Suprema de justicia entre nosotros debe ser algo así como lo era, señores, aquel senado romano cuando la invasión de los galos. Llegaron los galos tumultuosos, aguerridos y feroces a la ciudad abandonada; proscritas habían partido las divinidades con los vencidos; la ciudad estaba sola, abandonada. Penetraron los guerreros invasores; llegaron a todas partes, en todos los resquicios buscaron al enemigo que no encontraron; todo lo saquearon, todo lo devoraron; era el botín de guerra. Pero entonces llegaron a aquel lugar donde tenía sus sesiones el senado; penetraron los bárbaros, permanecieron espantados ante la majestad, ante el silencio, ante la soledad inmensa de aquella estancia y vieron las estatuas, las estatuas inmóviles con su varilla en las manos. Entonces, uno de ellos se acercó tembloroso, asustado de aquella inmovilidad, a tocar las barbas a una de aquellas estatuas y aquella estatua se animó y castigó al atrevido con un golpe de su varilla. Aquellas estatuas eran los senadores del pueblo romano. Así concibo yo a nuestros magistrados, a través de todas nuestras peripecias, a través de todas nuestras miserias: inmóviles en su sitio, firmes en el cumplimiento de su deber, serenos y altos como el vuelo de las águilas. Así los quiero, yo, señores (aplausos nutridos). Así los deseo y así los he soñado; y yo he querido también que todas las pasiones, que todas las agitaciones de esta revolución inmensa de los pequeños intereses humanos, no llegue a la alta Corte, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde los once magistrados deben estar serenos, incommovibles, inmóviles. He dicho.” (Aplausos nutridísimos).

A pesar de que la asamblea está cansada, habla el oaxaqueño Manuel Herrera, con su tono romántico y doctoral, para terminar entre los gritos que expresan la fatiga de los diputados: ¡a votar! ¡a votar! El abogado Herrera dice:

“Pues bien, señores, ¿qué puede haber, señores diputados, de analogía, entre lo que tiene que existir en el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial? Como ese mismo autor lo dice, lo que caracteriza a un poder es la iniciativa, es la unidad y es la generalidad. Pues ni iniciativa tiene el Poder Judicial, ni unidad en el ejercicio de sus funciones, ni tampoco tiene poder general. Entonces, señores diputados, ¿por qué vamos a persistir en querer elegir popularmente a la institución judicial? (Voces: ¡a votar! ¡a votar!). No, eso no puede ser; dejemos, pues, a un lado esas teorías que quedan únicamente para la lógica pura. Entremos o atengámonos únicamente a lo que la lógica de los hechos nos enseña; tengamos, por ejemplo, lo que nos enseña a este respecto el Poder Judicial en la república de Norteamérica y lo que nos enseña la república Argentina, la de Chile, la de Bolivia, lo que nos enseña la mayor parte de todas ellas; imitemos a ellas, no solamente seamos teorizantes y así asegurémonos de una vez por todas del funcionamiento recto, honrado de la administración de Justicia y, como dije en otra parte, habremos hecho, señores diputados, verdadera labor pro patria.” (Aplausos. Voces: ¡a votar!).

Después del discurso anterior, se hace la declaratoria de que el artículo se encuentra suficientemente discutido y se prepara la votación. Varios diputados hacen declaraciones y mociones de orden. Como es muy tarde, algunos pretenden retirarse. Nafarrate grita:

—“¡Que no se vaya Múgica!”

Y el presidente de la primera comisión de reformas, que tenía que trabajar desde muy temprano, tiene que permanecer en la sala de sesiones. Se leen los artículos que van a votarse y después de más aclaraciones e interrupciones, faltando cinco minutos para la media noche, se declara que no hay *quorum*. En esa virtud, las votaciones quedan pendientes.

### *Sesión dominical*

A las tres y cincuenta y cinco del domingo 21 de enero, el prosecretario Bojórquez declara una asistencia de 140 ciudadanos diputados y, por lo tanto, hay *quorum*. Como otras sesiones, esta se inicia con “hechos” y aclaraciones que a veces encienden los ánimos. Como ahora: Aguirre Escobar se encarga de prender la mecha. En son de protesta, dice:

“La nación exige que se diga la verdad y no lo que quieren esos dos tipos que están allí, Manuel Amaya y José Natividad Macías.” (Siseos, risas, campanilla).

Don Manuel Amaya lo interrumpe con estas palabras:

—“Ese hombre está loco, está extraviado, pues ¿qué tiene que ver conmigo? (Campanilla).

Como los ánimos están muy caldeados, el compañero Chapa —más joven, pero a la vez más reflexivo— exhorta a la asamblea para que obre con serenidad y ecuanimidad. Sin embargo, el herradero continúa. Entre muchas voces aisladas e interrupciones más o menos inoportunas, he aquí varias frases sueltas:

“AMAYA:— Oiga, señor Escobar, cuando usted estaba allí (señalando la curul) yo me vine aquí y supliqué al señor secretario tomara el nombre de usted; yo soy caballero, no soy como usted.” (Aplausos).

“AGUIRRE ESCOBAR:—Lo que pasó fue que se asentó un hecho falso y no le han dado lectura, por vergüenza a la Cámara, porque no lo han querido hacer constar”.

“CALDERÓN:—La asamblea no necesita explicaciones, señor coronel Escobar; no necesita explicaciones porque sabemos perfectamente bien que no han obrado de mala fe les que desintegraron el *quorum*; obraron obedeciendo a impulsos del patriotismo, porque uno de los artículos, el que le da facultades al Ejecutivo para hacer proposiciones al Congreso de la Unión en la designación de magistrados, no cabe en la conciencia de los federalistas; pero ya tiene la presidencia una proposición por escrito, de la cual se va a dar cuenta y por la cual se reconocerán las intenciones liberales de la asamblea. Esta asamblea tiene aquí, en estos momentos, esa proposición para solucionar esa cuestión, y estoy seguro de que todos vamos a obrar con patriotismo. La comisión, por su parte, se ha colocado a la altura de su deber y la asamblea decidirá si tiene o no razón.” (Aplausos).

“MANZANO:—Yo soy el único responsable y orgullosamente acepto la responsabilidad que me pueda venir por la desintegración de ayer. He creído obrar patrióticamente y he creído estar en mi papel de revolucionario; yo suplico a su señoría me consigne al gran jurado, porque no me convencen ni la exhortación ni alguna otra pena de amonestación para reincidir en la misma conducta, siempre que pueda presentarse el caso que ayer se me presentó”.

“RIVERA JOSÉ:—Yo fui uno de los que desintegraron el *quorum* y como este documento va a pasar a la historia, yo quiero hacer constar que nos salimos porque se trataba de discutir y votar el asunto concerniente al Poder Judicial, como si se tratara de formular un reglamento para el ayuntamiento de Santa Anita, y en defensa de los principios revolucionarios, quisimos que no se pasara sobre este asunto con festinación”.

La segunda comisión presenta su dictamen sobre los artículos 123, 124, 125, 126, 127, 128, 130, 131 y 132 que forman el 6º de la Constitución sobre prevenciones generales; el 133 que hace el título 7º sobre reformas a la Constitución, y el 134 que es el único del título 8º sobre la inviolabilidad de la Constitución. Todos estos artículos quedan a discusión para el día 23.

Se vuelve a tocar el tema de la elección de magistrados de la Suprema Corte y un grupo de representantes, encabezados por Esteban B. Calderón, propone que los ministros se designen de entre los que elijan las legislaturas de los Estados. Aceptada la idea por la comisión, esta le da forma por conducto de Machorro Narváez, quien la expone así:

“Señores diputados: Habiéndose acercado los firmantes de la iniciativa sobre la adopción de un nuevo sistema electoral del Poder Judicial de la Federación, la comisión ha hablado con ellos y se ha llegado al siguiente acuerdo, que sometemos a la deliberación de la cámara con el fin de conocer su opinión antes de redactar el dictamen y no tener que presentarlo y volver a retirarlo. Los puntos son los siguientes: El número de magistrados será el de once. Sistema electoral: las legislaturas de los Estados proponen un candidato y el Congreso elige dentro de esos candidatos los que deban ser: no interviene el Ejecutivo: Tercero: el periodo de prueba para llegar a la inamovilidad y ver si conviene, es de seis años hasta 1923, de manera que en estos seis años se verá si conviene o no este sistema, el que también en este lapso podrá discutirse en libros, en la prensa y por otros medios análogos.” (Voces: ¡muy bien! ¡muy bien!).

Entra a discusión el título 4º (Artículo 108) que establece las responsabilidades de los funcionarios públicos. Pastrana Jaimés reclama que tiene presentada una iniciativa sobre este mismo tema y pide que se tome en cuenta.

A favor del dictamen de la comisión pronuncia un discurso el licenciado Lizardi. Hablan en seguida Ibarra, Pintado Sánchez y Ugarte. El artículo se considera suficientemente discutido y se reserva para ser votado.

Se pone a discusión el Artículo 109 y Manjarrez pide que se aclare un punto sobre la interpretación de las mayorías. Resuelta la duda, el artículo se reserva.

Después se organiza la votación de los artículos 30 y del 108 al 114. Casi todos los artículos expresados se vetan por unanimidad. Los otros —el 108 y el 109— se ganan por gran mayoría.

Se van a votar de una vez los artículos relativos al Poder Judicial: el número 75, los incisos 5º y 6º; el 79; el 94, el 95, el 96, 97, 98, 99, 100, 101 y el 102. Casi todos fueron aprobados por unanimidad de 150 votos. La sesión se levantó a las 7:45 p.m. Así fue aprovechada la tarde de aquel tercer domingo de enero.

### *Libertad municipal*

Lunes 22. Según lista que Bojórquez pasa en la tarde, hay una asistencia de 126 ciudadanos diputados. Repetimos la frase consagrada: ¡hay *quorum*!

Se da lectura al dictamen sobre el Artículo 103. Se trata de las controversias que corresponde resolver a los tribunales de la Federación el guanajuatense Luis Fernández Martínez había propuesto a la comisión, que en dos fracciones se agregara: “la libertad de los municipios” y “o que vulneren o restrinjan la libertad de los municipios. Va a la tribuna a defender su iniciativa y protesta airadamente porque la segunda comisión no la ha tomado en cuenta. He aquí la réplica de Fernández Martínez y la contra-réplica de Machorro Narváez:

“FERNÁNDEZ MARTÍNEZ:—Pues bien, señores diputados, yo también he sentido gran tristeza, también yo he sentido que mis esperanzas se han secado; por decirlo así, al ver el proyecto de la 2ª comisión revisara; he visto, digo, con gran tristeza que la 2ª comisión revisora no escuchó mi voz y más todavía, no solo no escuchó mi voz, pero ni siquiera tuvo en cuenta mi iniciativa en su dictamen; prueba de ello es que no la tomó en cuenta, ni la menciona siquiera, tal vez porque mi nombre es un nombre de provincia, es un nombre de aldea, es un nombre que nunca ha sonado en los grandes círculos políticos, como nunca había sonado en el Vaticano el nombre del abate Fleumont. Por eso estoy aquí, señores diputados, a fin de pedirlos con todas las fuerzas de mi alma, justicia para el municipio libre; por eso estoy aquí para pedirlos que votéis en contra del dictamen del Artículo 103 y que pidáis sea reformado en el concepto que indico. Si mi voz tampoco es escuchada por vosotros, si mis anhelos se estrellan, como se estrellaron ante la 2ª comisión revisora, al volver a mi hogar, al volver a mi provincia, con las esperanzas muertas, con las tristezas en el alma, no tendré más que exclamen en medio de mi soledad: ¡la libertad del municipio ha muerto en el Congreso Constituyente! (Voces: ¡no! ¡no!). Eso vamos a ver, señores diputados: la libertad del municipio ha muerto en la asamblea constituyente, como murieron en el Calvario las doctrinas del Crucificado. (Voces: ¡no!). Esas son mis ideas. Pues bien, si por desgracia esto sucede, diré, no solo me resta decir que entonces, como dijo el diputado Medina, plagiándolo, que la historia me verá contemplar que mi iniciativa está quemándose y que su fuego va a unirse al fuego de las hogueras que devoraron la infinidad de los cadáveres de los revolucionarios que murieron defendiendo su bandera, sus ideales, la bandera roja de sus grandes rebeldías.” (Aplausos).

“MACHORRO NARVÁEZ:—El señor diputado Fernández Martínez puede estar tranquilo, porque no serán mutiladas sus manos y solamente han sufrido una pequeña herida de amor propio; pero aun esta, curada, supuesto que la prensa se ocupará mañana

de él, diciendo que ocupó esta tribuna y su nombre volará más que si en el dictamen hubiéramos tomado en cuenta su moción. No es verdad que nos hayamos desentendido de ella por el hecho de no incluirla en el artículo en que se trata del amparo, puesto que se ha tomado en cuenta donde corresponde, es decir, al tratar de los municipios. Así se ve en el dictamen relativo que dice:

“Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo periodo de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la comisión ha estudiado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición *sine qua non* de su vida y su independencia, condición de su eficacia”.

“La comisión tomó en cuenta la garantía que las autoridades municipales necesitan; pero, repito, lo hizo en el Artículo 115 y no en el que ahora se discute, porque no creyó conveniente que el procedimiento de amparo se extendiera al caso del municipio”.

Se pone a discusión el Artículo 104 y se reserva para ser votado, en vista de que nadie pide la palabra en contra. En seguida se da lectura al Artículo 105, que trata de las controversias que debe conocer la Suprema Corte.

Hablan González M., Machorro N. y Medina Hilario. El Artículo 106 se reserva, a su vez, para ser votado. Sobre el 107 se presentan el dictamen de la mayoría de la comisión y el voto particular de Medina, quien va a la tribuna a explicar la diferencia que hay entre el dictamen y el voto particular. El temor de los minoritarios es que, al ampliar las facultades de la Corte, se concentren en ella tantos asuntos, que le sea imposible actuar. El licenciado de Guanajuato dice:

“Se volvería a dar el caso de que toda clase de asuntos, penales y civiles, aun los más sencillos y aun cualquiera clase de asuntos, fueron a dar a la Suprema Corte para que ella pronunciara la última palabra; de esta manera habría una considerable concentración de negocios en la Ciudad de México...”

Un defensa del voto particular, que suscribió con el general Jara, el diputado Medina continúa:

“Las violaciones constitucionales que haya en un juicio civil o penal se corrigen por el amparo que va contra un acto aislado que se ha cometido violando una garantía individual; y en los juicios civiles y penales no hay violación de garantías individuales. Voy a explicar a ustedes: en un juicio civil se debaten cuestiones meramente civiles: uno reclama a otro el pago de cierta cantidad que la adeuda; el juez condena a pagar; eso es justo. Pero viene el litigante de mala fe buscando un pretexto: dice que la Ley no fue exactamente aplicada, y ya tiene un motivo para invocar una apelación para pedir amparo; entonces la Corte revisa la sentencia. En materia civil habrá amparo, decía el licenciado Vallarín, la personalidad más alta en derecho constitucional: si el juez decretara una prisión por deudas, esa es una violación de garantías constitucionales; pero como viene el amparo, recaería sobre el acto aislado, y no tendría la Corte que revisar la sentencia definitiva. En materia penal hay otras muchas garantías: que no se dé tormento al acusado; ese acto aislado es motivo de amparo, y la Corte o un juez de distrito tienen obligación de amparar a aquel reo que ha sufrido tormento para declarar en su contra; no es pretexto para que la Corte revise la sentencia pronunciada

en un juicio penal y examine todas las pruebas pronunciando nueva sentencia. En el proyecto se dice ya que la Corte no va a conocer en forma de juicio de los juicios fallados por los tribunales, sino que va a ver si hubo violación: esto es, sencillamente, engañar, esta es la palabra. Me pongo en el caso de un litigante vencido, sabe que de todos modos la Corte Suprema de Justicia revisará los actos del tribunal que falló en su contra; le basta invocar como pretexto, cualquiera violación de una garantía para que tenga competencia la Corte, se apodere de aquel litigio y revise la sentencia. Defiendo yo esto y no solo yo, sino también el señor diputado Jara, quien se ha compenetrado perfectamente de estos hechos: defendemos la justicia local, el prestigio de los tribunales locales; queremos que haya perfecta división entre las materias civiles y penales y las materias constitucionales de que debe conocer la Corte; queremos que todos los asuntos judiciales no se concentren en la Ciudad de México, en manos de cuatro o cinco abogados a quienes se considere como las notabilidades del foro mexicano y se les invoque como los únicos abogados de la república, cuando en provincia hay abogados bastante competentes; queremos que esos mismos abogados de la Ciudad de México que han concentrado todos los negocios, dejen de estar en posibilidad de corromper la administración de justicia, haciendo sugerencias a los magistrados de la Corte para que fallen en tal o cual sentido. Si continúa el debate, me veré en el caso de ampliar mis razonamientos. Mis ideas fundamentales son estas: respetemos la soberanía local, la justicia local, el prestigio de los tribunales locales y que ellos den su última palabra, dicten la sentencia y no haya poder humano que venga a revocarlas, tanto en materias civiles como penales, ya que constitucionales la Corte sí debe conocer de esos asuntos. Vosotros resolveréis.” (Aplausos).

En pro del voto particular se inscriben Enrique Meza y Jara; en contra lo hacen Pastrana Jaimes, González, Truchuelo y Macías. El primero en hablar es Pastrana en favor del dictamen y es rebatido por Meza, quien apoya el voto particular Jara-Medina. En concepto del licenciado Meza “los constituyentes de 57 incurrieron en un error que siempre tuvo centralizada a la justicia”. Y más adelante afirma: “El voto particular, al cual me adhiero, restituye uno de los más grandes ideales de los Estados: su independencia completa”. Después desarrolla su pensamiento de la siguiente manera:

“MEZA ENRIQUE:—Aquí tenemos, pues, las garantías individuales; sentado que habrá una ley, como dice este artículo, en vista del cual se sigue toda la secuela de un juicio y solo cuando esa secuela del juicio no está ajustada a las leyes relativas ni venga a dar una solución, entonces procederá el amparo. Yo quiero excitar a los señores que hayan pensado votar en pro del dictamen. No es, señores diputados, como lo dice el señor diputado Pastrana Jaimes, que habrá veintiocho poderes judiciales; si fuera como Francia, entonces sí sería una república centralista, aquí es una cosa enteramente distinta: la República Mexicana es una república federal en donde cada Estado es independiente con sus tres poderes independientes; en donde el Poder Judicial es un poder independiente dentro de la soberanía de los estados.” (Aplausos).

González Alberto se extiende en largas consideraciones sobre el *habeas corpus* y defiende el dictamen de la comisión. Considera él que uno de los grandes deberes de los poderes federales es: “la libertad del hombre en todo el territorio de la República” y dice:

“Si pues esa libertad que debe cuidarse tan generosamente, de una manera tan amplia y vigorosa, es atacada en cualquier rincón de la República, hasta allí debe ir la Federación para dar resguardo a la garantía que se ha sentido hollada”.

El licenciado González confiesa que se ha mirado en el terreno de las reglamentaciones, con el dictamen de la comisión. Y continúa:

“GONZALEZ:—Señores diputados: Si dejamos para después la reglamentación de la Ley de Amparo, si dejamos que una ley posterior venga a reglamentar este recurso tan importante, probablemente dejaremos sin resguardo las garantías individuales durante mucho tiempo. Además de esto, la ley que nos muestra el proyecto sobre el particular, puede ser más amplia que la que hoy tenemos, y si no es perfecta, se acerca mucho a la perfección. No dudéis de mis palabras, porque las vengo a producir con sinceridad. Yo no he sido devoto del proyecto traído a la cámara por los señores colaboradores del Primer Jefe y probablemente esta es la primera vez que defiendo un artículo del proyecto; pero lo defiendo con toda conciencia, con toda verdad, porque entiendo que la Ley de Amparo es bastante completa para que resguarde nuestras garantías individuales, vuestras libertades personales, como base de la libertad civil; vuestra propiedad, vuestra seguridad, vuestro honor, vuestros intereses estén perfectamente resguardados.” (Aplausos).

A defender su voto particular va de nuevo Hilario Medina y pronuncia el siguiente discurso:

“Bien, señores diputados, no quiero insistir en este incidente. Se ha conceptuado necesario que en el juego de las instituciones públicas, en las que hay dos categorías: por una parte, el individuo, y, por otra, el Estado, es indispensable proteger a ese individuo, en sus derechos ineludibles de hombre y de ciudadano. Todas las constituciones políticas de todos los países se han tomado el trabajo, parece evitar toda duda o mala interpelación, de explicar cuáles son los derechos del hombre y cuáles las garantías individuales. Este sistema aceptado por la Constitución de 1857, tomada de aquella civilización primera de los revolucionarios, cuando la Francia expidió su Constitución el año de 1879, tenía deberes, tenía derechos; pero, en cambio, ¿cuál era la situación del hombre, colocado enfrente del poder, en esas instituciones?; se le decía: tú eres hombre, tú eres libre, tú piensas, tú tienes derecho de manifestar tus ideas ante el público, tú tienes derecho de ir y venir, de salir y entrar por el territorio de la república; tienes derecho de hacer que tu propiedad sea respetada por todos y estos derechos te los garantiza el gobierno de la república; ninguna autoridad, ningún poder de la tierra puede vulnerarte esos derechos porque son sagrados. Por eso nuestra Constitución de 57 tiene en su primer artículo aquella grandiosa declaración de que el pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y objeto de las instituciones sociales. El pueblo mexicano, que concurrió a hacer el pacto constitucional, reconoció que todos los derechos humanos estaban garantizados en la Constitución, garantías que nadie ha podido tocar, ni nadie puede vulnerar; este es el sistema de las garantías individuales. Pero, ¿de qué manera se procede para que las garantías individuales sean electivamente respetadas? ¿Deben quedar en la Constitución? ¿Deben quedar en la Constitución solo como un pacto declaratorio y encomiástico de las libertades humanas? No, señores



diputados: era necesario el remedio eficaz; era preciso un remedio eficiente; aquel remedio fue inventado por el jurisconsulto Otero en el acto de las reformas, reglamentado y ampliado por la Constitución de 57, remedio que honra a la humanidad, ya no solo a México, porque es obra del espíritu humano y pertenece a todos los espíritus; ese remedio se llama el amparo. No es exacto que el juicio de amparo, tomando del *habeas Corpus* inglés, aplicado en los Estados Unidos, sea lo mismo que *habeas corpus* inglés. Se ha enaltecido el alto valor moral o intelectual de la constitución americana de 1776; se ha enaltecido mucho ese sistema que pone las leyes inglesas para sostener los derechos del hombre, pero se ha olvidado que en México hay ese juicio, no recurso, que se llama amparo y que es muy superior al *habeas Corpus*. En unas cuantas palabras voy a explicar que es infinitamente superior el juicio de amparo al *habeas corpus*, porque este solo se concreta a sostener las libertades humanas y el amparo se refiere a proteger toda clase de garantías que establece la constitución. Pues bien: el juicio de amparo puesto en la Constitución de 1857, debidamente preciso en sus elementos fundamentales y habiéndole criado el carácter que verdaderamente le corresponde, se tomó como un arma, como un movimiento de reacción defensiva contra el funcionamiento tiránico de Santa Anna. El juicio de amparo llegó a ser el remedio universal, llegó al vulgo, llegó a todas las inteligencias y a todas las conciencias. El sometido a la “leva y se veía que aquel que pedía amparo encontraba remedio en el todo aquel que veía violadas, sus propiedades, pedía amparo, y así sucesivamente; así este recurso quizá es el único que ha llegado hasta el fondo de las masas populares y por eso es que se ha recurrido siempre al amparo: pero debo decir a los señores abogados que no es el amparo un recurso, sino un juicio.”

Los oradores que se inscribieron en favor del dictamen, siguen hablando contra el voto particular. Ahora toca su turno a Fernando M. Lizardi, quien se aprovecha de ser el primer orador en la sesión nocturna para hacer un discurso largo y documentado, que termina así:

“LIZARDI:—El único argumento que pudiera haber en el proyecto de la comisión y que la favoreciera, es el ataque a la soberanía de los Estados; pero si se entiende cuál es la verdadera función del amparo y se comprende que no se trata de revisar, confirmar o modificar las resoluciones de los tribunales de los Estados, sino sencillamente de vigilar que no se violen las garantías individuales, en ese caso se vendrá a la consideración de que el amparo en asuntos civiles y criminales no implica de ninguna manera una violación a la soberanía de los Estados. Que se ha abusado del amparo, es cierto; pero si estudiamos el Artículo 107 del proyecto del C. Primer Jefe, se verá que por las reglamentaciones que se ponen en ese artículo, se evitarán estos abusos. Antiguamente se encontraba que si la ley abría el juicio a prueba por 10 días y se abría por 15, el actor venía a pedir amparo por inexacta aplicación de la ley. Hoy nos encontramos en la Constitución respectiva que solo se pedirá amparo, cuando se violen las garantías individuales. Por consiguiente, vemos que estamos perfectamente limitados en el amparo. Es cierto que del amparo se puede hacer un abuso, como se puede abusar de todas las cosas; no hay cosa mejor que una pistola para defenderse de una agresión, pero no hay cosa peor que el abuso de esa arma; por consiguiente, lo que debe hacerse



es estudiar la manera de hacer uso de esa pistola. Del mismo modo, el juicio de amparo, absolutamente en su fondo es bueno, pero puede ser malo cuando se abusa de él; y el sabio proyecto tiende a que no vaya a excederse el litigante en el juicio de amparo, a que no vaya a ‘pedirlo sin motivo ni necesidad’. El amparo bien establecido por sí solo, no viola la soberanía de los Estados; el abuso podrá violarla como el abuso de un Huerta pudo violar la soberanía de la nación; pero esto no quiere decir que la institución sea mala, como no es mala la institución de la presidencia de la república.” (Aplausos).

A Múgica le ha parecido prudente dejar que estas cosas del Poder Judicial y de los recursos legales, sean discutidas exclusivamente por abogados. En cambio, el general Jara, indocto en la materia, coma muchos más, se mete en la discusión por su afán de defender la soberanía de los Estados. Otra vez los que al principio de las sesiones acusaron de centralistas a las mayorías, defienden el predominio de la Federación en todo el país. Pero a Jara no lo amilanan. El onrizable obrero y general; pero ha leído mucho y se siente con agallas para terciar en cuestiones de derecho. En el discurso del general Jara se encuentran algunas afirmaciones trascendentales. Helo aquí;

“JARA:—Señores diputados: Perdonad que después de haber escuchado los brillantes razonamientos de nuestro distinguido compañero, licenciado Tiberio Lizardi, venga un profano en la materia a exponer aquí sus razonamientos para sostener nuestro voto particular. Tengo la obligación, supuesto que soy uno de los signatarios del referido voto, de exponer ante vuestra respetable consideración los motivos que he tenido para fundar ese voto particular. El señor licenciado Lizardi acaba de decir que no hemos traído nada nuevo ante vuestra consideración, que lo que atañe a nuestro voto particular se viene discutiendo desde hace muchos años, y por consiguiente, no es digno casi de tomarse en consideración. Yo, por lo que a mí toca, no he creído jamás traer nuevas ideas a este parlamento, ideas nuevas en el rigor de la palabra que puedan interpretarse como tales, supuesto que nada existe absolutamente nuevo bajo el sol; pero hemos creído que presentado nuestro voto en la forma conocida por vosotros, consigamos parte de lo que tanto se anhela en la república mexicana, consigamos un respeto mayor para la justicia, consigamos un respeto mayor para la soberanía de los Estados y consigamos también evitar que el juicio de amparo sea el filón que tan sabia y provechosamente han sabido explotar muchos de los abogados de la metrópoli. Se nos ha hablado del pacto federal; se nos ha dicho que para sostener ese pacto es indispensable que dejemos a la Suprema Corte de Justicia como invulnerable, que dejemos a la Suprema Corte de Justicia con toda facultad para invadir a los Estados de la Federación sin que con ella se pueda meter ninguno de los mismos Estados. Señores diputados: yo considero que estando los Estados de la Federación constituidos en su régimen gubernamental lo mismo que está la Federación, es decir, teniendo sus tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a esos tres poderes se les debe dejar toda la amplitud de su funcionamiento, a esos tres poderes se les debe conceder todo el respeto a que son acreedores. El pacto federal lo entiendo a base de un respeto mutuo, a base de una verdadera concordia y no a base de invasión a la soberanía. Hemos venido luchando por conseguir la soberanía, arrancando desde los municipios; de allí es que con todo entusiasmo, más bien

con ardor, hemos aceptado el proyecto del Primer Jefe en lo que atañe a este punto. ¿Por qué? Porque el municipio lo consideramos como la base de nuestras instituciones, porque son los pequeños organismos que forman, el gran conjunto; y ojalá, señores, que a los municipios, que también en pequeño tienen sus tres poderes y también en pequeño tienen su Poder Legislativo en el Cabildo, su Poder Ejecutivo en el Presidente Municipal y el Poder Judicial en los jueces, se les tenga el mismo respeto que ahora se tributa a los Estados de la Federación. Entonces habremos conseguido nuestro ideal, entonces habremos establecido una verdadera libertad, una verdadera soberanía. Ahora se ha conseguido en parte mucho de lo que se desea, de lo que se persigue; pero no hemos llegado ni con mucho a lo que debe ser la solución del problema de la soberanía en la grande, en la amplia acepción de la palabra. Señores diputados: ya se han citado aquí varios casos en que el amparo ha sido concedido a las dos partes litigantes, a los dos contendientes; de manera que eso ha traído como resultado que los juicios se perpetúen y que sufran en mucho los tribunales de los Estados; sufran en su soberanía y sufran en su dignidad, si cabe la frase. ¿Por qué hemos de tener nosotros el prejuicio constante de que en los Estados de la Federación, en los tribunales de los Estados se va a proceder con menos honradez que en la Suprema Corte de Justicia? y si esto llegare a suceder, si realmente los tribunales de los Estados se prestan para mayor corrupción, los Estados serán responsables de los perjuicios que reciban por haber hecho una mala elección de magistrados. Pero, por otra parte, ¿qué garantía tendrá un tribunal compuesto de personas de las más honorables, si después de haber pronunciado un fallo concienzudo, ese fallo, a fuerza de maquinaciones, a fuerza de dinero, es destruido allá en la Suprema Corte de Justicia? Por otra parte, señores nosotros sabemos que los Estados tienen su propia legislación en consonancia con el código fundamental de la república, en consonancia con nuestra Carta Magna; pero supuesto que están facultados para tener legislación propia, son distintos los procedimientos empleados para administrar justicia en los diversos Estados, y ninguno más apropiado para administrar justicia que el que conoce a fondo lo que ha hecho, que el que conoce la propia ley. Por consiguiente, los tribunales de los Estados en los juicios civiles, están en mejor condición para dictar su fallo en el mismo asunto que la Suprema Corte de Justicia. Se ha dicho, señores diputados, que algunos de los oradores del pro han esgrimido como argumento que los pobres no podrán defenderse ante la Suprema Corte de Justicia y que ese argumento no es digno de tomarse en cuenta. Yo creo que es al contrario, que sí es digno de tomarse en consideración; que nosotros, al tratarse de la ley del trabajo hemos querido que los Estados tengan facultades para legislar en asuntos de esta especie. ¿Por qué?, porque comprendemos que es un sacrificio, es un verdadero viacrucis lo que hacen los trabajadores, los necesitados, los que tienen hambre y sed de justicia, para ir desde un lejano pueblo hasta México en demanda de que se les imparta esa justicia. ¡Cuántas veces a costa de sacrificios sin cuento, van los pobres despojados desde un rincón de la república hasta la capital buscando un buen abogado que defienda su negocio, que los libre del despojo de que han sido víctimas; y después de andar aquí para allá, vienen nuevamente despojados y se les arranca hasta el último centavo de sus fonditos desuñados para los gastos que tienen que hacer y hasta la última noche la

pasan en el zócalo y al siguiente día, de limosna se regresan a su tierra sin haber conseguido más que dar un nuevo óbolo a los que explotan la justicia! Casos de esta naturaleza se han repetido con una insistencia verdaderamente abominable; ya el señor licenciado Medina nos citó un caso muy ruidoso, y aquí nada menos en Querétaro se sabe de otro en que se llevan gastados la friolera de ciento ochenta mil pesos nada más en estampillas, porque ha ido a la Corte y ha venido y ha vuelto a regresar. En estas condiciones, señores diputados, nosotros con nuestro voto particular, no impedimos el recurso de amparo para el ataque a las garantías individuales, sino queremos que eso quede perfectamente expedito; nosotros queremos precisamente que el amparo sea lo que debe ser, que permanezca con el respeto que debe tener, con la majestad que debe estar rodeado; es por lo que pretendemos evitar el recurso de amparo, evitar que a su sombra sigan los negocios y sigan enriqueciéndose los abogados, sigan también siendo despojados los pobres que no pueden tener recursos para permanecer en la capital esperando que al cabo de 10 o 12 años venga un fallo de la Suprema Corte de Justicia a significarles que han quedado despojados. Así, pues, señores diputados, y supuesto que en lugar de una profanación a la grande obra de nuestros antepasados, los ilustres constituyentes del 57, queremos precisamente la glorificación de esa obra, la glorificación de eso que ha sido el orgullo de la nación mexicana, que lleva el nombre de amparo, deseamos que ese amparo no siga sirviendo para lo que hasta ahora ha servido en muchos casos, para lo que acabo de asentar. Tened presente, señores diputados, la imposibilidad en que están muchos vecinos de la república para ir a México a demandar justicia; tened presentes los casos que se han citado y muchos que debéis conocer, en los cuales el amparo no ha sido más que el pretexto para llevar adelante el despojo en nombre de la ley. Por lo tanto, os invito a que votéis por nuestro voto particular.”

Con su discurso el general Jara provocó dos largas peroraciones de jurisprudencia: una de Truchuelo, en que termina pidiendo el voto favorable de todos, al dictamen y otro de don José Natividad Macías, quien pidió se le oyera pacientemente disertar sobre asunto de tan grande responsabilidad. Macías consigue su objetivo y comienza su discurso en el siglo XVI: “Cuando Hernán Cortés gobernaba esto que entonces era Nueva España...” Don Natividad habla brillante y elocuentemente. Al final ha derrotado a los del voto particular. Baja de la tribuna entre aplausos nutridos y felicitaciones. Como en casos anteriores, casi todos los artículos que se habían reservado para ser votados en conjunto, son aprobados por unanimidad. ¡Mala experiencia esta del general Jara, al incursionar por los campos del derecho!

La sesión se levantó a las 11:35 p.m.

### *Contra los vicios y en pro del trabajo*

Martes 23 de enero. A las cuatro de la tarde el secretario Ancona Albertos declara que hay *quorum*.

En algunos Estados de la república, al triunfo de la Revolución, se habían dictado disposiciones prohibitivas de bebidas embriagantes, de los juegos de azar y de los gallos

y contra el tráfico de drogas enervantes. Entre los Estados que más se distinguían por la forma radical que en ellos se combatían tales vicios, estaban Yucatán y Sonora. El abanderado de ese movimiento de represión en la península del sureste, era el general Salvador Alvarado y quien dictó las medidas más radicales contra los vicios en Sonora, fue el general Plutarco Elías Calles. La mayor parte de los diputados constituyentes éramos partidarios de la prohibición, porque nos parecía que la mejor manera de combatir los vicios consistía en extirparlos de cuajo. En esto había, naturalmente, mucho romanticismo, pues en nuestro proyecto de adiciones al Artículo 117 hablábamos de suprimir 103 males, sin referimos para nada a la forma de transformar la industria, desgraciadamente próspera, de la fabricación del pulque y aguardiente. Con el ejemplo angloamericano que demostró a nuestros vecinos del norte los inconvenientes de una medida extraña, no creo que hubiese ahora muchos partidarios de la prohibición absoluta. Sin embargo, el memorial que se presentó al Constituyente sobre esta materia sigue mereciendo nuestra simpatía, porque demuestra hasta qué grado los constituyentes nos preocupamos por la regeneración y mejoramiento de nuestra raza. Dice así la iniciativa:

“Honorable Congreso: La experiencia, constante y uniformemente repetida ha venido a ser ya una verdad axiomática, que los pueblos triunfan única y exclusivamente cuando están constituidos por elementos fuertes, capaces de influir directa o indirectamente en el progreso social.”

“De aquí ha resultado en las épocas modernas el empeño o esfuerzo de todos los gobiernos por combatir aquellas costumbres, hábitos o tendencias que llevan a la degradación o debilitamiento de los elementos componentes del cuerpo social, y, por el contrario, de favorecer el desarrollo y creación de todos aquellos hábitos, usos y costumbres que se encaminan de una manera directa e inmediata a elevar el valor social del individuo.”

“No es raro ver, pues, que en todos los pueblos cultos de la tierra, desde la infancia hasta la vejez, el Estado se preocupa por la conservación de todas aquellas cualidades que ennoblecen y fortifican al individuo y por la extirpación de todos aquellos vicios que lo degradan y lo nulifican y le hacen desgraciado.”

“Es por esto que nuestros observadores han asentado, que si la raza china tuviera los métodos y cultura y profilaxis social adoptados en los países más cultos de Europa, habrían ya llegado o llegarían en breve tiempo a constituir, por su número, uno de los pueblos más poderosos de la tierra, que en alud incontenible podría ya haber invadido todas las partes del viejo continente occidental.”

“En los mismos pueblos cultos a que nos acabamos de referir, pero sobre todo en los de raza sajona, la cultura física ocupa hoy de una manera principal la atención de la sociedad entera; pero a la vez la ocupa igualmente, de una manera también preferente, la extirpación del alcoholismo, de los juegos o diversiones propias de las épocas salvajes o que traen en ellas sus raíces y que a cada paso hacen retrogradar al individuo, porque mantienen en él los vicios de las épocas primitivas y constituyen obstáculo insuperable para entrar de lleno en una etapa de civilización más avanzada en que reinen ideas y sentimientos más nobles.”

“Nuestra raza autóctona, tal como la encontró la conquista española, era fuerte y vigorosa, y si bien tenía los vicios y cualidades que correspondían al estado de civili-

zación en que se hallaba; no conocía, en cambio, ni los vicios del servilismo, ni mucho menos los vicios: de la embriaguez, del juego y del ocio, que la conquista introdujo necesariamente en ella como medio para lograr conservarla en la obediencia.”

“El alcoholismo en México, para las razas autóctonas, fue, pues, un mal directo producido por la conquista española, como lo fue el servilismo impuesto en todas las esferas de la actividad social.”

“La actual revolución ha echado sobre sus hombros la noble tarea de despertar a todos los mexicanos retrasados en la civilización, llevando la luz a sus conciencias y el anhelo de bienestar y de progreso a sus voluntades, haciéndolos comprender que los hombres no pueden ser grandes ni dichosos sino cuando saben lo que quieren y cuando quieren el bien de una manera resuelta e inquebrantable.”

“La revolución constitucionalista, al realizar su programa de reformas sociales, habrá dignificado al obrero de los talleres, al trabajador de los campos y a los que vagan al azar como las aves del cielo buscando el sustento cotidiano; porque al educarlos llevará la verdad a su inteligencia y la bondad a sus corazones.”

“Así esta gran tarea necesarísima para la realización del ideal revolucionario, si no es estéril, sí indudablemente no será todo lo fructuosa que debe ser, si no se ponen todos los medios indispensables para que ellos produzcan todos los resultados que debe forzosa y necesariamente producir.”

“Efectivamente, de poco o nada serviría la cultura física y todos los métodos empleados para desarrollar la mente y voluntad de los hombres, si al lado de la escuela ha de seguir abierto y no solo tolerado sino protegido el templo del vicio. De poco o nada servirá que se establezca un buen sistema penal y buenos métodos de corrección si al lado de ellos se fomentan, toleran y propagan todas las causas que mantienen, fomentan y multiplican la criminalidad y hacen frecuente la reincidencia. Triste es confesarlo, señores diputados, pero en México nada se ha hecho durante el siglo que lleva de independiente para combatir todas esas plagas, que como verdaderas calamidades, como azote temible, han agobiado a sus habitantes.”

“El señor doctor Rodríguez acaba de traer y desarrollar, ante vuestra presencia, el cuadro tristísimo de degradación y de miseria en que se encuentra el pueblo mexicano por su falta de higiene y por el alcoholismo; y este cuadro de horror podría completarse con todos los negros colores que le corresponden, considerando los estragos que día a día causa el juego y aquellos espectáculos que solo sirven para despertar en el hombre sentimientos de ferocidad impropios de la época en que vivimos.”

“Vosotros, señores diputados, que tan celosos os habéis mostrado por resolver la cuestión obrera adoptando las medidas necesarias para asegurar a esa clase benemérita su sustento y bienestar, salvándola de la especulación avara y despiadada de los capitalistas, y con el mismo celo y entusiasmo estáis procurando resolver la cuestión agraria para acabar con el monopolio de las tierras y hacer así más abundantes y más baratos todos los artículos necesarios para la vida, no llenaréis por completo vuestra alta y noble misión a no tomáis medidas igualmente eficaces para corregir los vicios que dejamos apuntados.

“Es verdad que esta honorable cámara tiene ya aprobado el establecimiento de un Consejo Superior de Salubridad, que tenga a su cargo en toda la república el cuidado de la higiene pública, así como también el cuidado de combatir el alcoholismo; pero esto, que es indudablemente benéfico en sumo grado, no será más que una vana esperanza si no se impone a las autoridades el deber de no permitir cuando menos aquellos males que más han contribuido, según los datos de la experiencia, a la degradación y al embrutecimiento del pueblo.

“Efectivamente, el Consejo Superior de Salubridad prohibirá, a no dudarlo, muchas cosas que él juzgue perjudiciales; pero las autoridades superiores de seguro en muchos casos influenciadas por intereses que no concuerdan con los del bien público, por razones de libertad comercial e industrial, considerarán lícito o debido lo que el Consejo Superior de Salubridad juzgue contrario al bien de la comunidad.”

“No es esto, señores diputados, una mera suposición. El señor doctor don José María Rodríguez, que, sea dicho en verdad y justicia, ha sido el único director de la salubridad pública en México se ha preocupado por el bien del pueblo, logró no hace mucho tiempo se prohibiese la venta de pulque; pero, hay que decirlo con tristeza, esa prohibición que disminuyó notablemente la criminalidad y que discretamente favoreció a las clases pobres de la capital, quedó poco tiempo después abolida cuando las clases ricas productoras de pulque lograron por sus agencias que quedase de nuevo permitida la venta de ese líquido nauseabundo, que, como alguien ha dicho, causa en México más víctimas que la más terrible de las enfermedades.”

“Debe reconocerse también, en obsequio de la verdad y de la justicia, que la autoridad suprema de la revolución, con el aplauso de todos los buenos, ha procurado a la vez que la extirpación del vicio del juego, la supresión de las corridas de toros, pero a pesar de esto, uno y otro vicio subsisten desgraciadamente y de seguro que subsistirán en lo futuro si un precepto constitucional no los prohíbe.”

“Debéis, pues, señores diputados, completar vuestra obra y siguiendo el ejemplo que han dado muchos de los Estados de la Unión Norteamericana, establecer en la constitución que vais a dar y que será la base sobre la que se levantará el grandioso edificio del progreso mexicano, las medidas necesarias para extirpar los males que dejamos apuntados: de lo contrario, estad seguros, seguirá degenerándose el pueblo mexicano por el pulque y el mezcal, y seguirá haciéndose inútil la obra civilizadora, con el juego y con los espectáculos salvajes.”

“Por lo expuesto, tenemos la honra de suplicar a vuestra soberanía se adicione el Artículo 117 del proyecto de Constitución con la fracción siguiente:

“En los Estados, Distrito Federal y Territorios, se prohibirá siempre:

“1º.—La fabricación y venta de pulque lo mismo que la fabricación de alcohol de maguey y de caña de azúcar, para la preparación de bebidas embriagantes y la del de cereales con cualquier objeto que sea. La Federación impedirá la importación del alcohol para la preparación de bebidas embriagantes.”

“2º.—Los juegos de azar, los toros, peleas de gallos y toda clase de juegos o diversiones en que pueda haber ineludible derramamiento de sangre.

“3º.—La venta de drogas cuyo uso sea perjudicial a la salud o causen degeneración de la especie, las que solo podrán expendirse con prescripción de facultativos.”

“Las infracciones de las disposiciones que preceden, serán castigadas por la ley y perseguidas por las autoridades. Estas serán consideradas como coautoras de dichas infracciones en el caso que se cometan con permiso, autorización o disimulo de ellas; y se considerarán como cómplices cuando sean poco diligentes en su persecución.”

“Querétaro de Arteaga, 22 de enero de 1917.— Francisco J. Múgica, D. Pastrana Jaimes, Jesús de la Torre, L. G. Monzón, C. L. Gracidas, J. E. Von Versen, E. P. Nafarrate, Antonio Gutiérrez, Reynaldo Garza, Federico E. Ibarra, José Rodríguez González, F. M. del Campo, Zef. Fajardo, B. Moreno, José Álvarez, M. Herrera, Luis T. Navarro, N. Nicolás Cano, Antonio Cervantes, G. H. Casados, José Rivera, Saúl Rodiles, Emiliano G. García, Rafael de los Ríos, Celestino Pérez, López Lira, M. G. Aranda, J. de D. Palma, Victorio Góngora, Ángel S. Juarico, Ignacio López, Josafat F. Márquez, Santiago Ocampo, Vicente Valtierra, José N. Macías, Alfonso Herrera, C. Sánchez Magallanes, F. de Leija, F. Pereyra, Alfredo Solares, Epigmenio A. Martínez, Porfirio Sosa, E. L. Céspedes, Juan Sánchez, Leopoldo Payán, Luis Espinosa, Manuel Dávalos Ornelas, J. Ramírez Villarreal, D. Cervantes, F. C. Manjarrez, Fernández Juan D. Torres, Porf. del Castillo, Gilberto de la Fuente, Adolfo Villaseñor, Julián Adame, S. Manrique, Alfonso Mayorga, Lisandro López, Daniel A. Cepeda, Ascención Tepal, C. Avilés, G. R. Cervera, Uriel Avilés, F. A. Bórquez, José M. Truchuelo, Ramón Gómez, Raf. P. Cañete, J. de D. Bojórquez, Raf. Martínez Escobar, I. L. Pesqueira.—(Solo por la segunda y tercera proposiciones) Ramón Ross, M. Rosales y J. L. Gómez.—Rúbricas.”

Con motivo de la lectura del documento anterior, se suscitó un pequeño debate, pues los firmantes no estuvimos de acuerdo con el trámite de la mesa. El general Múgica creyó advertir alguna maniobra de parte de la directiva, pero con las explicaciones que dio el presidente todos convinieron en que esta cuestión deberá discutirse simultáneamente en el Artículo 117.

Se da lectura a los dictámenes de los artículos 34, 35, 36 y 37, armados por la primera comisión de reformas y se conviene en que la discusión correspondiente se haga el día 25.

Viene ahora uno de los dictámenes más trascendentales de la comisión que presidió el diputado Múgica, sobre el trabajo y la previsión social. Como hemos visto anteriormente, este asunto se vino conociendo desde que se hizo el primer estudio sobre el Artículo 5º, comprendido en el capítulo de las garantías individuales, el Artículo 5º por su importancia y el interés que pusieron los constituyentes en dejar sentadas las bases sobre legislación del trabajo, dio lugar a que surgiera el famoso artículo.

Las sugerencias anotadas al margen de la discusión del Artículo 5º, sirvieron de base al estudio de uno de los capítulos más importantes de la Carta Magna, para llegar después a la formación del título VI, o sea el Artículo 123.

Muchas personas han pretendido hacerse pasar como autoras del título sobre el Trabajo, que no es obra de un diputado sino de un grupo considerable de representantes. Ya oímos, desde que se trató el Artículo 5º, quiénes fueron los iniciadores de varias reformas tendientes a dejar sentadas, dentro del texto mismo de la Constitución, las bases legislativas del trabajo y de la previsión social.



Desde luego se notó que los diputados veracruzanos, seguidos de los yucatecos, fueron de los que mayor interés pusieron por estas reformas. Dentro de la diputación por Veracruz, el general Jara fue seguramente quien tuvo más entusiasmo y laboró con mayor ahínco por la legislación obrera. Había llegado al ejército saliendo de entre los trabajadores de Orizaba y conocía bien los principios de la organización a que perteneció así como sus altos ideales. En mi opinión Jara fue el constituyente que hizo más por el Artículo 123. Dentro de los veracruzanos hubo otros a quienes preocupó mucho este artículo pudiendo señalar entre los más distinguidos a Victorio Góngora y Cándido Aguilar. De los yucatecos se señalaron Enrique Recio y Héctor Victoria. Pero sobre todo había que reconocer esto: el Artículo 123 surgió del afán que pusieron las mayorías de Querétaro, en hacer que la nueva Constitución respondiera a las ansias populares de reforma social. Sin ese empeño decidido de los “jacobinos” no habiéramos llegado a tener un Artículo 123 ni tampoco un Artículo 27.

Bastaría establecer la comparación entre el proyecto de reformas de don Venustiano y el texto de la Carta Magna surgido del constituyente, para ver las diferencias fundamentales entre una y otra. Se evidenciaría, entonces, que el texto del primer Jefe se quedaba en un liberalismo quizás avanzado; pero muy lejos de las reformas sociales que en la Constitución preparan el advenimiento del socialismo en México. Es muy fácil de establecer la diferenciación leyendo los dos textos.

Obra de las mayorías fue el Artículo 123 y al presentar el dictamen correspondiente, la primera comisión de reforman interpretó el sentir de las izquierdas, a las cuales pertenecían los cinco miembros de la comisión. He aquí el texto del referido dictamen:

“CC. Diputados:

“En su primer dictamen sobre el Artículo 5º del proyecto de la Constitución, la comisión creyó oportuno proponer se incluyeran en dicho precepto algunas restricciones a la libertad absoluta de trabajo, por ser ellas de tal manera necesarias para la conservación del individuo y de la raza, que puedan fundarse en el mismo principio que sirve de base a las garantías individuales: el derecho de la vida completa. La Comisión se proponía, como lo hizo constar en su dictamen, estudiar los demás puntos relativos al contrato de trabajo en el lugar en que tuvieran amplia cabida. En el curso de los debates, y después de que la asamblea conoció en términos generales, el proyecto de legislación obrera elaborado minuciosamente por el C. Primer Jefe, proyecto que comprende las diversas ideas que fueron emitidas por los diversos oradores en beneficio de la clase trabajadora, se resolvió reunir en una sección constitucional las bases generales sobre el contrato de trabajo en la república, dejando, a los Estados, la libertad de desarrollarlas, según lo exijan las condiciones de cada localidad. Un grupo de diputados, trabajando independientemente de la comisión, tenía a su cargo el estudio de esa materia y formuló el proyecto que impreso ha circulado entre los representantes del pueblo y que fue aprobado por un gran número de ellos”.

“En vista de tales antecedentes, la comisión podría haberse limitado a votar el susodicho proyecto y presentarlo a la consideración de la Cámara; pero hemos creído que nuestro deber exigía que sometiéramos aquel a un análisis riguroso, para agotar el estudio de una materia tan ardua y delicada sobre la cual la comisión ha recibido numerosas iniciativas de diputados, corporaciones y particulares.”



“Examinado y discutido ampliamente el proyecto en el seno de la comisión, nos parece que aquel reúne en síntesis las ideas capitales desarrolladas en el curso de los debates, así como las que son aceptables, de las que contienen las iniciativas antes mencionadas, haciendo solamente las modificaciones y adiciones siguientes:

“Proponemos que la sección respectiva lleve por título ‘Del Trabajo y de la Previsión Social’, ya que a una y otra se refieren las disposiciones que comprende.”

“El primer artículo, a nuestro juicio, debe imponer al Congreso y a las legislaturas la obligación de legislar sobre el trabajo, según las circunstancias locales, dejando a esos cuerpos libertad para adoptar algunas bases más, siempre que no contravengan a las consignadas.”

“La legislación no debe limitarse al trabajo de carácter económico, sino al trabajo general, comprendiendo el de los empleados comerciales, artesanos y domésticos. En consecuencia, puede suprimirse la clasificación hecha en la fracción I”.

“Nos parece de justicia prohibir las labores insalubres o peligrosas a las mujeres y los niños, así como el trabajo nocturno en establecimientos comerciales a unas y otros.”

“Creemos equitativo que los trabajadores tengan una participación en las utilidades de toda empresa en que presten sus servicios. A primera vista parecerá esta una concepción exagerada y ruinoso para los empresarios; pero, estudiándola con detenimiento, se tendrá que convenir en que es provechosa para ambas partes. El trabajador desempeñará sus labores con más eficacia teniendo un interés personal en la prosperidad de la empresa; el capitalista podrá disminuir el rigor de la vigilancia y desaparecerán los conflictos entre uno y otro con motivo de la cuantía del salario.”

“La renta que tendrán derecho a cobrar los empresarios por las casas que proporcionen a los obreros, puede fijarse desde ahora en el interés de medio por ciento mensual. De la obligación de proporcionar dichas habitaciones no deben quedar exentas las negociaciones establecidas en algún centro de población, en virtud de que no siempre se encuentran en lugar poblado alojamientos higiénicos para la clase obrera.”

“Como un medio de combatir el alcoholismo y el juego, nos parece oportuno prohibir la venta de bebidas embriagantes y el establecimiento de casas de juego de azar en los centros obreros.”

“Las garantías para la vida de los trabajadores que establece la fracción XV deben extenderse un poco más, imponiendo a los empresarios la obligación de organizar el trabajo de manera tal que se asegure la salud y la vida de los operarios.”

“Creemos que queda mejor precisado el derecho de huelga fundándolo en el propósito de conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, en lugar de emplear los términos ‘Capital y Trabajo’, que aparecen en la fracción XVIII. Nos parece conveniente también especificar los casos en que puede considerarse lícita una huelga, a fin de evitar cualquier abuso de parte de las autoridades.”

“En la fracción XXI proponemos para mayor claridad, la supresión de las palabras ‘a virtud del escrito de compromiso’. Proponemos también la solución del caso, que alguna vez pudiera presentarse, de que los trabajadores no aceptasen el laudo del tribunal de arbitraje.”

“En la fracción XXII deben sustituirse, a nuestro juicio, las palabras descendientes y ascendientes por las de hijos y padres, y debe hacerse extensiva la responsabilidad de que trata la última parte de dicha fracción a los malos tratamientos que suelen recibir los obreros de los familiares del empresario.”

“Es conveniente, para garantía de empresarios y obreros, no autorizar entre ambos el contrato de préstamo o sea anticipo a cuenta de salario, sino por el importe de este en un mes, tal como lo proponemos por medio de una adición a la fracción XXIV.”

“Los abusos que se repiten constantemente en perjuicio de los trabajadores que son contratados para el extranjero, nos sugieren la idea de proponer la intervención de las autoridades municipales y consultar en esta clase de contratos el compromiso de parte del empresario de sufragar al trabajador los gastos de su viaje de repatriación.”

“El mismo género de abuso se ha venido cometiendo por las empresas llamadas de enganche, agencias de colocaciones y demás, por lo cual nos parece adecuado poner un límite definitivo a semejantes abusos, estableciendo que esas empresas no podrán hacer cobro alguno a los trabajadores.”

“Una medida de protección de las más eficaces para la clase de los trabajadores es la institución del *homestead* o patrimonio de familia; aunque tiene conexión con las leyes agrarias, puede tener cabida en la legislación del trabajo, por lo que proponemos se establezca en la forma y términos en que aconsejan las necesidades regionales.”

“Por último, aunque el proyecto que estudiamos propone la extinción de las deudas que los trabajadores hayan contraído por razón del trabajo, con los principales o sus intermediarios, no aparece la disposición relativa en el cuerpo del proyecto. Presentamos, para subsanar tal omisión, un artículo transitorio que se incluirá entre los que, con el mismo carácter, sirven de final a la Constitución”.

“Una vez formulada la legislación fundamental del trabajo, el Artículo 5º deberá quedar como aparece en el referido proyecto, suprimiendo solamente el último párrafo que es una redundancia.”

“En tal virtud, proponemos a esta honorable asamblea, la aprobación del Artículo 5º y de la sección VI, en los siguientes términos:

“Artículo 5º.—Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno conocimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.”

“En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurado y los cargos de elección popular, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales.”

“El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio, que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o voto religioso. La ley, en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto que pretendan erigirse.”

“Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en el que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.”

“El contrato de trabajo solo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles.

## *Título VI*

### *Del Trabajo y de la Prevision Social*

“Art. 123.—El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes las orales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo.”

“I.—La duración de la jornada máxima será de ocho horas.”

“II.—La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años. Queda también prohibido a unas y a otros el trabajo nocturno industrial y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche.”

“III.—Los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis años tendrán como jornada máxima la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato.”

“IV.—Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso cuando menos.”

“V.—Las mujeres durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el periodo de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.”

“VI.—El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere bastante, atendiendo a las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX.”

“VII.—Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.”

“VIII.—El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.”

“IX.— La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI se hará por comisiones especiales que se formaron en cada municipio, subordinadas a la junta central de conciliación que se establecerá en cada Estado.”

“X.—El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido verificarlo con mercancías ni con vales, fichas o cualquiera otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda.”

“XI.—Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el Tiempo excedente un ciento por ciento más de los fijados para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres días consecutivos. Los hombres de dieciséis años y las mujeres de cualquier edad, no serán admitidos en esta clase de trabajos.”

“XII.—En toda la negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.”

“XIII.—Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juegos de azar.”

“XIV.—Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar; de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.”

“XV.—El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos los preceptos legales sobre higiene y salubridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía, compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes.”

“XVI.—Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.”

“XVII.—Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y los patronos, las huelgas y los paros.”

“XVIII.—Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación a la junta de conciliación y arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas, única-

mente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del gobierno de la República no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al ejército nacional.”

“XIX.—Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costearable, previa aprobación del consejo de conciliación y arbitraje.”

XX.—Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de un Consejo de Conciliación y Arbitraje, formado por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del gobierno.”

“XXI.—Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por el consejo, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.”

“XXII.—El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber temado pone en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando se retire del servicio por falta de probidad por parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.”

“XXIII.—Los créditos de los trabajadores que se les adeuden por salarios o sueldos devengados en los últimos años y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualesquiera otros, en los casos de concurso o de quiebra.”

“XXIV.—De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados familiares o dependientes, solo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrán exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes.

“XXV.—El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para estos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas del trabajo o cualquiera otra institución oficial o particular.”

“XXVI.—Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.”

“XXVII.—Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes aunque se expresen en el contrato:”

“a).—Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesivo, dada la índole del trabajo.”

“b).—Las que fijen un salario que no sea remunerador, a juicio de los consejos de conciliación y arbitraje.”

“c).—Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.”

“d).—Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna o cantina, o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados de esos establecimientos.”

“e).—Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.”

“f).—Las que permitan retener el salario en concepto de multa.”

“g).—Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despido de la obra.”

“h).—Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.”

“XXVIII.—Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de familia, bienes que serán inalienables; no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos y serán transmisibles a título de herencia, con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios.”

“XXIX.—Se consideren de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual tanto el gobierno federal como el de cada Estado deberán fomentar la organización de instilaciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.”

“XXX.—Asimismo serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas destinadas para ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados.”

“TRANSITORIO.—Quedan extinguidas de pleno derecho las deudas que por razón de trabajo hayan contraído los trabajadores hasta la fecha de esta Constitución, con los patrones, sus familiares o intermediarios.”

“Sala de Comisiones.—Querétaro de Arteaga, 23 de enero de 1917.—Francisco J. Múgica.—Enrique Recio.— Enrique Colunga.— Alberto Ramón.— L. G. Monzón.—” (Aplausos).

La lectura del dictamen sobre el trabajo, aun cuando casi se conocía íntegramente de antemano, causa gran expectación. A renglón seguido se pide la dispensa de trámites, para que se inicie el debate sin esperar nueva lectura. El primero en pedir que se entre de lleno al asunto, es Héctor Victoria, el representante de los ferrocarrileros del sureste. De sus palabras se deduce que el dictamen era conocido por casi toda la asamblea, desde antes de que se presentara al debate.

Palavicini habla después y confiesa que en este dictamen se introducen “novedades que no están en el proyecto” del Primer Jefe. Reconoce, además que con este artículo “la Constitución de 1917 se hará solidaria en todo el país con la clase trabajadora.”

El general Calderón, antiguamente obrero en Cananea, pide asimismo que se aborde enseguida la discusión. A continuación inserto las palabras de Victoria, Palavicini y Calderón.

“VICTORIA:—En una de las sesiones más importantes del Congreso Constituyente, la asamblea, de una manera amplia y liberal, determinó su criterio acerca del asunto que motiva el dictamen cuya lectura acabamos de escuchar. En tal concepto, ya que en todos los corazones de los constituyentes palpita el deseo de poner a cubierto los intereses de la clase trabajadora, yo me permito suplicar respetuosamente a la presidencia, y aprovecho también dirigirme a la Cámara en general, pidiendo se conceda dispensa de trámites al dictamen, a fin de entrar de lleno al debate, que, por otra parte, espero no ha de ser tan tormentosa como cuando se discutió el Artículo 5º, ya que, como antes digo, el criterio de la Cámara está perfectamente uniformado.” (Aplausos).

“PALAVICINI:— Pido la palabra, señor presidente. El trámite de usted, en efecto es consecuente con la tradición admitida por la asamblea; pero precisamente hace unos minutos hemos desechado la dispensa de trámites a una iniciativa que fue presentada de sorpresa a la consideración de esta asamblea, y en este asunto hay dispensa alguna de trámites. Entre las novedades de la nueva Constitución está el capítulo relativo a la cuestión obrera, que, de no aprobarse, no quedará incluido en la Constitución, en tanto que todos los demás artículos están iguales al proyecto del C. Primer Jefe. Lo único que puede dar a esta Constitución firmeza en el país es que estén solidariamente en todas las clases sociales representados los intereses generales. Esta es una ocasión en que la Constitución de 1917 se hará solidaria en todo el país con la clase trabajadora. ¿Por qué no entrar al debate desde luego ya que todos conocemos en esencia el dictamen? El dictamen produce algunas novedades que no están en el proyecto: estas serán motivo de discusión.”

“CALDERON:—Hay una razón más para que desde luego entremos al debate sobre la cuestión obrera: creo que son muy pequeñas las alteraciones que puede haber hecho la comisión. La misma, comisión nos puede informar cómo fueron y qué motivos tuvo para hacer esas alteraciones. Hay, además, otra razón: el capítulo de garantías individuales, que creo tiene veintiocho artículos, no está acabado de discutir. Falta creo nada más el Artículo 5º (Voces: el 4º) pero aprobando de una vez el Artículo 5º ya podrán los señores calígrafos comenzar a trabajar en el manuscrito para promulgar la constitución.”

Por la liga que tiene el Artículo 5º constitucional con el título VI, se da lectura al proyecto de ese artículo y acto seguido se pone a discusión. En contra se ha inscrito el diputado Ibarra Federico. Este representante jalisciense pide mayor claridad en lo que se refiere a las responsabilidades exigibles al obrero, como consecuencia del contrato de trabajo. Fueron oportunas y atendibles las razones que tuvo el compañero Ibarra al combatir el dictamen de la comisión. En su discurso dijo lo siguiente:

“En un proyecto que presentamos y que se tomó en consideración, se agregaba lo que sigue:”

“La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, solo lo obligará a este a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.”

“Este párrafo se agregó después de tendidas y acaloradas discusiones, porque se vio que no obstante que en la Constitución de 57 no había ninguna cláusula que especificara que los contratos de trabajo eran obligatorios por determinado tiempo para los trabajadores, cuando se hacían estos contratos se les obligaba a cumplirlos hasta ejerciendo coacción en sus personas. Yo creo que no hay una sola persona en la Cámara que ignore, por ejemplo, que en los enganches, una vez firmado el contrato, para hacerlo cumplir a los trabajadores, hasta presos se les ponía, como presos se les trataba y así se les tenía hasta que cumplían con su contrato. Si esto ha sucedido hasta ahora en la Constitución, como ya dije, no hay ninguna cláusula que exprese que esos contratos sean obligatorios, imagínense ustedes lo que va a pasar ahora que se hace esa especificación, si no se hace la aclaración de que por ningún motivo se podrá ejercer coacción y solo se podrá exigir responsabilidad civil.”

Las observaciones de Ibarra se tomaron en cuenta, tanto por el licenciado Macías, quien había asistido a las juntas en que se formularon los capítulos del trabajo, como por la comisión que presidía el general Múgica. He aquí las palabras de Matías y del presidente de la primera comisión de reformas:

“El C. Matías:—Señores diputados, efectivamente, cuando se discutió en el seno de las reuniones privadas que se verificaron en la casa del señor diputado Rouaix, la forma definitiva en que había de quedar el Artículo 5º, se reconoció la necesidad de que se agregasen a la cláusula a que se refiere el señor diputado Ibarra las palabras ‘sin que en ningún caso pueda ejercerse coacción sobre las personas’. Rigurosamente bastaría la primera parte: ‘La falta de cumplimiento del contrato solo dará lugar a responsabilidad civil’, y como decía el señor diputado que acaba de hacer la aclaración, estando en otro artículo nulificadas las deudas de carácter meramente civil, eso sería bastante para garantizar suficientemente al trabajador. Pero podía quedar en duda este punto: que la autoridad judicial pudiera obligar al trabajador a cumplir forzosamente el contrato de manera que no hubiera temor de que fuera a la cárcel, pero sí ejercieran medidas coercitivas con el objeto de obligarlo a cumplir el hecho a que se había comprometido. En estas condiciones, para dar enteramente seguridad a los trabajadores, se reconoce la necesidad de agregar ‘sin que en ningún caso pueda ejercerse coacción alguna.’ Como se trata de dejar a la clase trabajadora perfectamente garantizada creo que no se pierde nada con agregar esa cláusula, porque el pensamiento queda enteramente completo. Hay un axioma que dice, lo que se entiendo sin decirlo, se entiendo mejor diciéndolo, y así, esto es muy beneficioso para la condición de los trabajadores, que se verían desalentados si se dejara su libertad al arbitrio de los poderosos.” (Voces, ¡que se agregue! Aplausos).

“El C. Múgica:—Esto es lo que la comisión iba a decir al señor Ibarra: que lo había considerado como una remembranza y por eso lo suprimió; pero si se quiere poner, la comisión no tiene ningún inconveniente.” (Voces: ¡muy bien! Aplausos).

Después se concede permiso a la comisión, para que presente su dictamen con la adición propuesta y cuando lo ha hecho a satisfacción de la asamblea, se reserva el Artículo 5º para votarse al final de la sesión.



Se pone a discusión, por fracciones, el título VI de la Constitución, formado por el Artículo 123. La fracción I, que establece la jornada máxima de ocho horas, pasa sin ser discutida y se reserva para ser votada. En seguida se leen las fracciones II y III. La I se reserva para ser votada. Sobre la III el C. Rodiles Saúl habla para proponer una adición: “que se creen en la República los tribunales especiales para menores”. El diputado Terrones sostiene que la adición Rodiles corresponde al Artículo 13 constitucional y la asamblea acuerda que la repetida proposición se presente por escrito para ser tomada en cuenta.

Sin discusión pasan las fracciones de la IV hasta la XIV. De la misma manera las fracciones XV, XVI y XVII. Sobre la XVIII se sostiene un debate, que inicia el compañero Cano. En su discurso, este obrero guanajuatense hace largas consideraciones sobre los peligros a que se exponen los obreros huelguistas, para pedir que en ningún caso se les considere como trastornadores del orden público. He aquí una parte de su peroración:

“El C. Cano, continuando: que al huelguista no se le considere trastornador del orden ni de la paz pública, pero que si comete algún delito que vaya en contra de la paz pública, que se le castigue. Nunca es trastornador del orden público el huelguista que vaya en la última fila; siempre los trastornadores son los que figuran en la primera. Aunque no vayan contra el orden ni la paz pública, la burguesía utiliza esto para poder hacer lo que ha hecho con nosotros hasta la fecha. Esto es fuera de duda, señores. Miren ustedes: el gobernador de Guanajuato expidió una disposición que a todos los obreros enfermos, aun cuando esa enfermedad no hubiese sido originada por el trabajo, se les pagase el tiempo que duraran enfermos y se les diera atención médica proporcionándoseles las medicinas necesarias. Miren ustedes: cuando los compañeros se enfermaron y fueron a exigir el cumplimiento de esa ley, fue necesario entrar en convenios con la confederación de obreros de Guanajuato y con el Departamento del Trabajo para hacer cumplir esa disposición a la compañía, a pesar de que se trataba de una insignificancia, porque ¿qué valen las medicinas en una compañía? Ahora, señores, consideren ustedes al obrero; un tanto por ciento de las utilidades van a darle el salario que le corresponda para que viva, ya no decentemente, pero ni siquiera como hombre; es indudable que van a mermar sus ganancias en una forma o en otra; pero en fin, señores, como esto es ahora más grave, van a poner en juego mayores recursos indudablemente, y nosotros estamos completamente desarmados: Nosotros, ya lo hemos dicho, no sabremos hacer leyes, pero sí sabemos cuándo nos apoya la Constitución. Veán ustedes: en Guanajuato los señores dueños de las negociaciones mineras no se dan por aludidos por las leyes que se dictan. Allí, como ya dije en alguna ocasión anterior, la población está muerta de hambre y los dueños de las minas se ponen a trabajar las minas. El gobierno constitucionalista tiene enfrente un problema terrible, porque la mayor parte de los obreros que se declararon en huelga fueron a buscar trabajo y fueron otros y empezaron a ser quitado: los primeros. ¿Quiénes son más responsables? ¿Ellos o nosotros? Indudablemente que ellos. Es verdad, ¿de qué modo los obliga la ley a ellos? (Voces: ¡ya, ya, que haga la proposición!). Yo únicamente lo que pido es esto y lo dejo a la consideración de ustedes y no quiero extenderme más porque aquí todo se

ha hecho de carrera; acabamos de prisa y ya veremos cómo acabamos. Pido esto; que se adicione la fracción que está a debate, la XVIII, con esta proposición mía: que a los huelguistas no se les considere trastornadores del orden público. Si ustedes no quieren considerar al trabajador, muy bien. Nosotros hemos aceptado la lucha y vamos a sufrir las consecuencias de ella. He dicho”.

En favor del dictamen de la comisión; pero sosteniendo una nueva iniciativa de adición, habla Ugarte Gerzain para lanzar lo que él llama “Previsión patriótica.” Dice así la adición que propone Gerzain: “Los obreros de les establecimientos fabriles militares del gobierno, se considerarán asimilados al ejército y... [sic]”

El general Jara también habla en pro del dictamen, produciendo el siguiente discurso:

“El C. Jara:—Señores diputados.—Vengo a defender el dictamen a discusión y para el efecto, voy a procurar disminuir los temores de nuestro compañero Cano, temores que tiene respecto a que los trabajadores sean víctimas de felonías y víctimas de intrigas.”

“Precisamente dejando al derecho de huelga esa amplitud, sin poner condición ninguna, consideramos nosotros, cuando la honorable comisión dictaminadora admitió en su seno para discutir la fracción a debate que pedían muy bien más tarde los gobiernos futuros considerar la huelga como un motivo de trastorno del orden público y proceder contra los huelguistas. Yo deseo que los trabajadores tengan las mayores garantías, yo deseo que sus intereses queden lo suficientemente asegurados, para que no estén sujetos a las alternativas de la política y a las malas interpretaciones. A la persecución de este fin he consagrado mis esfuerzos durante algunos años, pero jamás en mi lucha en este sentido he ofrecido nada a los trabajadores que sea utópico, que sea irrealizable y, por consiguiente, inconveniente; más aún, creo que cuando en el afán de captarse simpatías, en el afán de significarse como partidarios del trabajador, se recurre a ofrecimientos desmedidos, se recurre al engaño y al sofisma, entonces sencillamente se comete un delito y un delito contra una clase respetable por mil títulos, contra una clase digna de consideración y apoyo; pero vuelvo al caso, al caso concreto: creo hemos ido, y digo hemos, porque allí tomamos participación varios compañeros que estamos interesados en la cuestión relativa al trabajo, que nos hemos preocupado por estudiarla, por tratarla a fondo, hasta donde nuestros escasos conocimientos e inteligencia nos lo permiten. Nosotros convenimos, repito, en que quedará la fracción de referencia en el sentido presentado, porque hemos creído fundadamente que de esta manera queda asegurado el trabajador.”

“Aquí se dice, y esto es precisamente lo que estimo que hará que nuestro compañero Zavala, (Voces: Cano, Cano) deseche los temores que abriga sobre el particular: ‘Las huelgas serán consideradas ilícitas, únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas y las propiedades’, etc. De manera que en estas condiciones se establece que solo cuando la mayoría de los individuos lanzados a la huelga cometan una acción violenta contra determinada persona o propiedad, entonces es cuando se puede declarar la huelga ilícita, y, por consiguiente, proceder contra los huelguistas. Aquí no habrá el pretexto que se tomó en Chicago para los asesinatos de triste recordación, para aquellos asesinatos que todavía cuando se recuerdan crisan

los nervios y hacen que la cólera ruja en el pecho del trabajador. En estas condiciones, no habrá tampoco motivo para que se repitan hecatombes como la del 7 de enero en Río Blanco y para que, en una palabra, se pueda dar lugar a procedimientos infames a procedimientos perversos para detener el curso de la corriente del trabajador en la vía del progreso. Establece que la mayoría, que cuando la mayoría ejerciera una acción en el sentido indicada, es cuando hay derecho a considerar una huelga ilícita; los que quieran impedir que el trabajador por medio de la huelga, por medio del abandono del trabajo, que es uno de los recursos muy legítimos que tiene para su defensa, logre su objetivo, no podrán impedirlo haciendo que se mezclen entre los huelgistas cinco, seis y hacia diez agitadores, porque eso no se considerará como la acción de estar mezclados en una muchedumbre, no se considera como la actuación de la mayoría, y por consiguiente, no bastará que ellos pretendan ejercer determinada acción contra el orden o la propiedad, para que se declare una huelga ilícita. Habrá necesidad de que realmente la mayoría, de que el conjunto huelguista ejerza esa acción, para que entonces se pueda poner coto por las autoridades a los desmanes que se cometan. De otra manera, dejando amplio el concepto de la ley, como se pretende, habría lugar a que en los Estados, al reglamentar estas bases constitucionales, considerarán la huelga bajo distintos aspectos y entonces bastase recordar que el orden no puede alterarse, bastase invocar la conservación del orden para coartar el derecho de huelga. Señores diputados: voy a tratar ahora de la proposición real que ha presentado nuestro compañero Ugarte. Los trabajadores de las fábricas nacionales de armas y cartuchos, ha dicho él que están militarizados y, en consecuencia, están sujetos a la Ordenanza Militar; en consecuencia, cuando en esas condiciones en que han aceptado el trabajo cometen algún delito, deberán sujetarse a la Ordenanza Militar; como antes dije. No hay, pues, necesidad de consignarlo aquí en la Constitución, no hay necesidad de establecer entre las bases constitucionales una excepción para estos trabajadores, supuesto que ellos, al ir a desempeñar su labor en los establecimientos de la índole que menciono, aceptan el trabajo en esas condiciones como militares; de manera que podemos considerarlos como militares comisionados, ya que hay militares comisionados en diversas oficinas, como hay también militares comisionados en el extranjero para el estudio del armamento, de la táctica, etc.”

“Por consiguiente, en virtud de lo expuesto, yo estimo que no es de consignarse esta adición en las bases que establecemos como principio constitucional”.

Después del general Jara habló el diputado Palavicini para hacer aclaraciones sobre la fracción a debate y, en seguida, el general Múgica estableció los alcances del artículo en lo relativo a huelgas, admitiendo, a nombre de la comisión que presidía, la adición prepuesta por Ugarte. El discurso del representante michoacano, que permitió cerrar este debate, fue el siguiente:

“El C. Múgica:—Más que para traer palabras de convencimiento a esta cámara, tomó la palabra para poner de manifiesto a los obreros que se encuentran presentes en esta asamblea, la diferencia que establece la comisión entre la redacción que presenta al debate y la redacción correspondiente al proyecto de la comisión. Desde este punto de vista en que nos hemos colocado, desde luego debe considerarse que no debemos

llegar, como acaba de decir el señor diputado De la Barrera, al libertinaje. Creíamos nosotros que la fracción XVIII les ponía trabas o que más bien podía dar lugar a que hubiera más motivos para que se verificara una huelga, y por esta razón la comisión aceptó mejor la redacción que le ha dado al proyecto. Uno y otro dicen así.” Dice el proyecto:

“Las huelgas serán lícitas cuando empleando medios pacíficos, lleven por objeto conseguir el equilibrio entre los factores capital y trabajo, para realizar la justa distribución de los beneficios”.

Lo que hemos propuesto a vuestra consideración.

“Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital”.

“Como verá la asamblea, la última parte es la reformada. Es la que en nuestro concepto tiene mayor importancia, porque últimamente los ferrocarrileros, que son obreros, han dado en promover huelgas precisamente cuando sus servicios son más necesarios por las condiciones actuales. Nosotros quisimos comprenderlos aquí, dado que los ferrocarrileros, en cierto modo, en caso de guerra principalmente, pertenecen a departamentos que dependen del gobierno; en el mismo caso están los telegrafistas, por ejemplo, que son profesionales, y algunos otros elementos necesarios, indispensables mejor dicho, para la defensa nacional o para la defensa de un gobierno establecido. Pusimos aquí el límite de que se exigiese que solo cuando la mayor parte de los huelguistas cometiese abusos contra las personas y propiedades, solo en esos casos se pudiera disolver una huelga, con objeto de corregir el abuso. El señor diputado Cano decía aquí que él no recordaba que nunca los obreros hubiesen dado motivo para que se procediera en contra de ellos. En términos generales puede considerarse que es cierta la aseveración del señor diputado Cano, porque los obreros, antiguamente, cuando hacían uso del derecho de huelga, era ya más bien un movimiento de rebeldía, porque saltaban de la opresión en que se les tenía tanto por las autoridades como por el capital, y se dedicaban más bien a actos de violencia que a actos de verdadera huelga. Yo recuerdo que en el año de 1911, recién triunfante la revolución que acaudilló el señor Madero, hubo una huelga en México entre los empleados de tranvías —motoristas y conductores— y recuerdo perfectamente bien —podría citar varios casos, porque fui actor en las escenas que en la capital se desarrollaron en aquellos días— de que los huelguistas se entregaron a actos de verdadera violencia; detuvieron a un gran número de coches, apedrearon algunos carros que iban con servicio funerario y detuvieron a los conductores de ellos; estos son actos de violencia que la ley en ningún caso debe permitir y sí castigar con toda energía; por eso nosotros consideramos que alguna vez los huelguistas podrían entregarse a actos de violencia; pero para que no tengan como pretexto el simple hecho de la huelga y el temor que lleva a un grupo social, quisimos que se limitara la acción de la autoridad social a causa de que un grupo numeroso de huelguistas tomara participación en hechos violentos contra la propiedad y las personas. La comisión, que hubiera tenido el deseo de dar a esto una solución verdaderamente satisfactoria para todos, no ha podido conseguirlo. Algún diputado se ha acercado a la comisión en lo particular y le ha dicho que aun en este caso ve una amenaza contra los huelguistas. Es indudable,

señores diputados, que mientras no tengamos un medio perfectamente educado para las huelgas, mientras no estemos acostumbrados a ver que se apela a ese recurso como una medida eficaz para contrarrestar el esfuerzo del capital, que se defiende no solo en lo natural, sino aun de aquellas ambiciones bastardas que el capital siempre tiene; es natural, digo, que aquellos dos factores vayan ante la autoridad a promover; el capital, que se corrija a los huelguistas; los huelguistas, a pedir garantías; pero, repito, que estando en vigor una ley en donde se le da todo carácter legal a una huelga, las autoridades, aun en el caso de que se pueda suspender la huelga, esa manifestación de los huelguistas para hacer que la opinión pública refleje sobre ellos y cuando su peso formidable obligue a los capitalistas a ceder en el sentido de sus exigencias, no se perjudicarán los trabajadores, porque aun en el caso de que las autoridades cometan el desatino de reprimir esa manifestación, esa huelga, aun en ese caso, los huelguistas tendrían que permanecer separados del trabajo hasta que no tuviera una solución definitiva en justa demanda. En cuanto a lo que propone el señor diputado Ugarte, la comisión pensó que, dado el estado de guerra, era indudable que nuestros trabajadores, por patriotismo, no deberían separarse del trabajo; pero, señores diputados, la comisión dispone de tan pequeño tiempo para reformar su dictamen y la asamblea le da tan poco tiempo para deliberar, que así, a primera vista, la comisión no tiene ningún inconveniente en aceptar la adición que se propone, y que incluirá en la fracción XVIII, si la soberanía de esta asamblea así lo dispone.” (Aplausos).

Se concedió permiso a la comisión para adicionar su dictamen y tácitamente quedó aprobada la fracción XVIII, reservándose para su votación. La jornada había sido útil. A los cinco minutos para las ocho se levantó la sesión.

### *Noche del 23 de enero*

Poco después de las nueve hay una asistencia de 150 ciudadanos diputados. Truchuelo declara: ¡hay *quorum*!

Sigue la lectura de fracciones del Artículo 123. La XIX pasa sin discutirse. Sobre la XX, el diputado obrero Carlos L. Gracidas, de Veracruz, pide que la comisión aclare si los tribunales de conciliación y arbitraje serán permanentes o accidentales [*sic*]. Antes de copiar la respuesta dada por el general Múgica a esta interpelación, deseo hacer notar que en la fracción XX del 123 se estableció la forma de integrar las juntas de conciliación y arbitraje, en forma tripartita, tal como varios años después habrían de organizarse las labores dentro de la Oficina Internacional del Trabajo, de Ginebra.

Con la seriedad que lo caracteriza, el general Múgica provocó la hilaridad de la asamblea al iniciar su contestación al compañero Gracidas. Dijo:

“El C. Múgica.—Como ya en el seno de la comisión se discutió esto, aun cuando no oí al señor Gracidas en estos momentos, creo que se trata de lo mismo. (Risas). Algún ciudadano diputado se acercó a nosotros para decirnos que cómo iban a ser estos consejos de conciliación, si permanentes o accidentales, y el señor Gracidas nos ha dicho que en Veracruz eran accidentales y se formaba un consejo cada vez que los obreros

tenían un conflicto, y entonces la comisión creyó que era mejor dejar a la reglamentación de cada Estado esta facultad, con el objeto de que se pudiera tener mejor resultado”.

La sesión nocturna transcurre entre el buen humor de los diputados, quienes, como se han dado cuenta del éxito de sus trabajos, se animan a intensificarlos para terminar dentro del plazo fijado de antemano. Ahora sí parece ser un hecho que el 31 de enero podrá darse cima a estas labores, de tanta trascendencia para la revolución. Sin ser discutidas pasan otras fracciones del 123: la XXI, la XXII, las XXIII, XXIV, XXV y XXVI. Los incidentes que algunas provocan son de pequeña importancia. Cuando se ha leído la XXVI, Rivera Cabrera dice, desde su curul:

—“Pide la palabra.”

Los compañeros, por molestarlo, le exigen:

—“Tribuna, ¡tribunal!”

Y él, quien parece que iba a tratar algo de poca monta, permanece en su asiento, diciendo:

—“Mejor no hablo”.

Pasan las fracciones 27 y 28. Hay un ligero diálogo entre Múgica y Calderón:

“El C. Calderón.—La fracción XXV entiendo que no figura en el dictamen. La XXV del proyecto que se presentó.”

“El C. Múgica.—Voy a informar a su señoría Calderón”.

“El C. Calderón.—No, señor, no se moleste usted. (Risas).”

Pide la palabra el coronel Epigmenio Martínez y expone:

—“Para una aclaración, señor presidente. (Voces: no se oye, ¡tribunal!). No quería venir a la tribuna, porque nada más es una aclaración; pero como los señores jacobinos me lo exigen...” (Voces, ¡bravo!) (aplausos).

La asamblea sigue de chungu. Lo fructífero de sus labores ha puesto de buenas a los diputados.

Pasan sin objetarse las fracciones XXVII y XXVIII. Lo mismo sucede con las números XXIX y XXX y con el artículo transitorio.

Durante estos debates no ha habido propiamente discusión. El Artículo 123 se ha presentado al congreso después de haberse discutido ampliamente en “petit comité”, por una representación bastante numerosa en la que estuvieron: la primera comisión de reformas, en pleno; varios diputados de Veracruz, el licenciado Macías y otros representantes muy interesados en el artículo sobre el Trabajo. Las juntas se celebraron en casa del ingeniero Rouaix, quien también participó en ellas. Por eso es que al presentarse el texto del 123 a la cámara, solo se le hicieron aclaraciones o alguna corrección de estilo, si acaso. La aprobación de las fracciones de este artículo se hizo en armonía y cuando algún diputado pedía la palabra se le obligaba a pasar a la tribuna. El afán de las mayorías era molestarlos, para que las pocas objeciones que hubiese no se llevaran adelante, como sucedió en el caso de Rivera Cabrera, quien prefirió seguir en su asiento a ir a la tribuna para hacer una pequeña aclaración.

Aquel estado especial de la asamblea, regocijada porque estaba aprobando una ley tan revolucionaria y trascendental, fue rubricado con las siguientes frases del secretario Bojórquez:

—“Voy a hacer simplemente una aclaración. Como no ha habido ningún otro ciudadano representante de otra entidad que haga las mismas observaciones que el C. diputado Gracidas, y como quiera que se trata de una observación pertinente que beneficia a su Estado natal, es plausible su iniciativa; pero creo que no debe tomarse en cuenta en lo general, sino que habrá de considerarse por la legislatura que siga al constituyente. Y ya que he venido a la tribuna, voy a hacer algo en favor de la asamblea” (risas).

“Quiero simplemente poner de manifiesto que el buen humor de los ciudadanos diputados, no solamente se debe a un estado especial del espíritu que se ha venido notando después de la hora de cenar, sino también porque en estos momentos estamos aprobando una verdadera ley que responde a una de las grandes necesidades de la revolución y a una de sus más grandes promesas.”

“Yo quiero decir al público que asiste en estos momentos a la sesión, que todas nuestras manifestaciones de júbilo... (risas) son justas y oportunas. (Voces: ¡a votar! ¡a votar!). No; un momento. Nuestras manifestaciones de júbilo, a veces tan expresivas, no se deben tomar como un exceso de guasa al tratar tema tan trascendental, porque consta a ustedes que este mismo asunto se debatió en sesión anterior y en acaloradas discusiones y al mismo tiempo se ha tratado por más de un mes en juntas particulares, a las que han concurrido representaciones obreras. Estamos, pues, consumando uno de los actos más grandiosos de la revolución. ¡Es justificado el buen humor de la asamblea!” (Aplausos).

A continuación va a la tribuna “el buen campesino”.

“El C. Navarro Gilberto.—Señores diputados: Es muy corto lo que voy a decir. (Voces: ¡quítese la bufanda!). Únicamente vengo a dar al señor Bojórquez las gracias. (Voces: ¡no dé la espalda!)” (Aplausos).

Después se tomó la votación general de las fracciones separadas que dio como resultado 163 votos por la afirmativa.

A las diez y cuarto de la noche, el presidente Rojas levantó tan memorable sesión.

### *Últimos trabajos*

Ya estamos terminando la constitución. Faltan pocos artículos por aprobarse. La experiencia nos ha enseñado que es preferible discutirlos en asambleas pequeñas o en el seno de las comisiones para no entrar en largos debates en el congreso. De esta manera hemos logrado avanzar rápidamente y conseguiremos que la Constitución quede lista en el plazo fijado por el Primer Jefe: diciembre de 1916 y enero de 1917.

Los titubeos de los primeros días han desaparecido. Se sabe aprovechar el tiempo. Los discursos largos o tediosos se interrumpen con las voces de: ¡a votar! ¡a votar! Ahora sí se advierten los progresos del trabajo. Ya se va viendo más claro. Los “jacobinos” o “mayoritarios” se han impuesto. La desconfianza que tuvieron al principio de no triunfar en sus propósitos, se ha desvanecido. Radiantes de alegría, han visto cómo prosperan en el congreso sus ideas radicales. Contra lo que se esperaba, Carranza ha dejado hacer.



Las opiniones de Múgica y Monzón, de Jara y de Gracidas, de Calderón y de José Álvarez, se han ido imponiendo. Poco a poco se borraron los ex renovadores. Al final se dieron cuenta de que cualquier asunto que defendieran, iba a ser perdido irremisiblemente. Las conferencias o prédicas de monseñor Macías eran como un murmullo que no decía nada a la cámara. Lástima de erudición y de experiencia pre-porfiriana. Servían para ocuparse de otras cosas los discursos de Macías, de Machorro Narváez y los de Truchuelo. Vencida la resistencia de los “proyectistas” (partidarios del proyecto del Primer Jefe) fue muy sencillo después, conducir los debates y lograr que rápidamente se viera el éxito de las labores.

Independientemente de las luchas ideológicas, los diputados se estimaban más y se comprendían mejor. Como presagio de la desbandada próxima, un espíritu de verdadera camaradería se había impuesto. Se verificaba en el congreso ese fenómeno tan frecuente en los largos viajes por mar: al principio todos son recelos y desconfianzas, después empiezan a conocerse las gentes entre sí y al terminar la jornada todos son amigos íntimos, como si se hubiesen conocido de largos años atrás. Y como después de un viaje trasatlántico, los que trabajaron juntos durante diez semanas, sienten separarse de los compañeros, aun cuando en el desarrollo de los debates hayan tenido con ellos algún pequeño incidente.

Luis Manuel Rojas estaba muy satisfecho. Hombre raro y bonachón, tenía virtudes y defectos que se aprovecharon bien por el congreso. Su honradez política y su debilidad, sirvieron a los “jacobinos” para imponerse. Rojas era un político de la antigua escuela liberal, que simpatizaba con los impulsos renovadores de la juventud revolucionaria. Las circunstancias lo hicieron aparecer junto a Macías como su colaborador en la confección del proyecto de constitución; pero gustaba de los alardes oratorios de Martínez de Escobar y Manjarrez. Que fue débil la dirección de los debates, se demuestra por el hecho de no haber roto ninguna campanilla. Hubo momentos en que para imponerse necesitaba suspender las sesiones y no lo hizo por temor a las mayorías.

Sin embargo, demostró ser hombre de valor civil: cuando con toda sinceridad hizo la definición de la cámara, señalando las divisiones existentes. Ni los aplausos ni los fuertes siseos lograron conmoverlo. Se había propuesto decir “su” verdad y la dijo. A Rojas Luis Manuel le valió su amor a la democracia para triunfar en la presidencia del constituyente. Por ser demócrata pudo refrenar sus simpatías hacia sus colegas renovadores y hacer un papel menos parcial.

Entre los que se batieron del lado derecho, hay dos que merecen las más grandes simpatías: Alfonso Cravioto, el poeta revolucionario que venía desde *El Hijo del Ahuizote*, y Fernando M. Lizardi, guanajuatense que desciende del *Pensador Mexicano*. Los dos son hombres de talento y ganaron ovaciones con discursos que fueron verdaderas piezas oratorias.

Me imagino lo mal que caerían a los del apostolado nuestros colegas de la izquierda, Calderón, Magallón, Ezquerro y el general Amado Aguirre. Estos compañeros no dejaban vivir a los de la derecha. Interrupciones, alusiones personales, siseos... todo lo tenían a la mano para mortificar a los Macías, a los Gerzain. A Rivera Cabrera le decían “el de la mano de martillo”; pero quien verdaderamente era un martillo en la exposición de ideas fue Luis Espinosa: hombre terco, contundente y de gran valor civil.



En la comisión de estilo trabajaron con ahínco Cravioto y Marcelino Dávalos. Quizás un poco menos trabajó en ella Ciro B. Ceballos, quien no les iba en zaga por lo que a competencia atañe. A Ceballos “Cirobé” le caía muy bien el dios Baco y tuvo numerosos amigos del congreso al ejercer este rito. Nunca perdió la línea ni los quevedos con cintilla negra.

Voces de trueno tuvieron Valtierra Vicente M. y Zavala Pedro. Los dos venían del cuartel. Zavala era un poeta de altos vuelos, un poco tétrico en la concepción de sus ideas. Podía morir con su amada, confundiendo en tal forma que desaparecieran los dos “en un mismo banquete de gusanos”.

Entre los tipos que me eran familiares desde antes de Querétaro, se encuentran: Alberto Peralta, compañero de la primaria en Hermosillo; Manuel M. Prieto, inseparable amigo de 1914, y los militares de las campañas de Obregón. Amado Aguirre, Esteban B. Calderón, Manuel Aguirre Berlanga, Sebastián Allende, Juan de Dios Robledo, Donato Bravo Izquierdo, etcétera. Mis mejores amigos estuvieron en las izquierdas, de suerte que con ellos me hallaba unido ideológicamente y en lo personal.

El local en que actuó el constituyente no pudo ser más modesto. Un teatro viejo, de provincia, con sillas que apenas podía con nuestros cuerpos. Algunas se rompieron, humilladas bajo los pesos completos de Juan Aguirre Escobar o José J. Reynoso. La tribuna era de ocote corriente y su pintura era más corriente aún. El estrado de la presidencia se formaba con tablas usadas y los sillones se llevaron de la Cámara de Diputados de la metrópoli. Algunas de las sillas de los secretarios también fueron de la capital.

De la directiva, el más elegante era el general Salvador González Torres, ya vistiera de militar o de civil. Erguido, bien puesto, sabía lucir un bigote kaiseriano que le daba aire marcial. El más mal presentado: Antonio Ancona Albertos, a quien no le ayuda el cuerpo ni le importa la forma de vestir... a pesar de ser buen yucateco: gente que cuida su indumentaria.

En un ambiente de comprensión y de entendimiento mutuo, se celebraron las últimas sesiones. Para entonces nos eran familiares no solo los compañeros, sino, además, los taquígrafos parlamentarios y los mozos del congreso. Modelo de caballerosidad y buenas maneras fue el señor Valadez Z., jefe de los taquígrafos que tomaron nuestros discursos, para traducirlos después. Recordaremos siempre con profunda simpatía al oficial mayor del congreso, gran experto en trámites, confección de actas y dictámenes y en el ordenamiento de los debates. Aquel auxiliar tan eficaz falleció ya: se llamaba Fernando Romero García.

Durante las sesiones diurnas, el congreso trabajaba a media luz, porque el teatro “Iturbide” —ahora de la República— era semiobsuro en su interior. Por las noches la iluminación era completa e incandescente. ¿Dormían los diputados? Sí; pero por exceso de trabajo. Sobre todo cuando las sesiones eran tres y continuas o después de las comidas fuertes, se les veía entregarse sinceramente al sueño, como hacen todos los buenos parlamentarios del mundo entero.

Tan fue útil y eficaz la obra del constituyente que todos sus componentes, sin excepción, se enorgullecen de haber pertenecido a una asamblea tan laboriosa, que desempeñó brillantemente su papel en una de las épocas más trascendentales en el desarrollo ideológico de la revolución mexicana.

*El 115: municipio libre*

Tarde del miércoles 24.—Ancona Albertos cuenta 137 ciudadanos diputados. Hay *quorum*.

Dávalos informa de algunos trabajos de la comisión de estilo. El Artículo 33 da lugar a que la primera comisión de reformas presente dos dictámenes: el primero lo suscriben Monzón, Colunga y Recio; el segundo lo firman Múgica y Román. Según el voto particular de estos dos últimos representantes, la facultad de hacer salir del país a los extranjeros *non gratos*, se restringe para el Ejecutivo, señalando entre qué grupos puede hacer uso de esa facultad.

El diputado Reynoso hace uso de la palabra y pide que se restrinjan los derechos de los extranjeros en México. Concluye:

—“Si queremos que nuestra ciudadanía sea deseada por los extranjeros, dejad únicamente a los ciudadanos mexicanos el derecho de adquirir propiedades raíces y el derecho de denunciar minas, yacimientos de petróleo y todos los productos del subsuelo.” (Aplausos).

Como el Artículo 33 está íntimamente ligado con el 27, el representante de Guerrero, Pastrana Jaimes, propone que se suspenda la discusión de aquel hasta que se presente la del 27. Después de un pequeño debate triunfa Pastrana y se aprueba la moción suspensiva.

Se da lectura a los dictámenes sobre los artículos del 115 hasta el 122.

Se pone a discusión la fracción I del 115 y como nadie pide la palabra, se reserva para ser votado. La fracción II sí provoca el debate. El primero en hablar en contra es el profesor Rodríguez González, de Coahuila. Se opone a que los ayuntamientos nombren al profesorado. Esta preocupación le viene de la libertad que en este artículo se da a los municipios: “para administrar su hacienda”.

En defensa de la libertad municipal y como miembro de la comisión, habla el general Jara:

—“Señores diputados: si la comisión no hubiera traído al debate la fracción II del Artículo 115, en la forma en que está expuesta, seguramente que no hubiera sido consecuente con la idea expresada, que la referida comisión tiene para dar a los municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario. No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto refiriéndose a personas como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados, la sanción de los impuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los referidos Estados. En una palabra, al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque solo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes...”



—“Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser electiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado. (Aplausos). Así, pues, señores, pido respetuosamente a vuestra soberanía os digneis dar vuestro voto por el artículo a discusión, en la forma en que lo ha expuesto la comisión.” (Aplausos).

Habla en contra Martínez de Escobar. El fogoso tabasqueño dijo:

—“Señores diputados: Vengo a hablar en contra del dictamen de la comisión, en obediencia a un principio de intensa justicia. Parece mentira, dirán esos paladines de las libertades públicas que allí se sientan (señalando las curules de la 2ª comisión). Parece mentira, dirán el talentoso diputado Hilario Medina, el revolucionario consciente Heriberto Jara, que Martínez de Escobar hable en contra y, sin embargo, a pesar de sentirme orgulloso de pensar como ellos en general, vengo a producirme en contra de la fracción II que contiene el dictamen; pero antes, señores diputados, quiero decir algunas palabras, brote espontáneo de mi espíritu, porque estoy de buen humor (risas). Buen humor; decía ayer el inteligente y simpático diputado Bojórquez, flota en el ambiente de esta asamblea y como yo soy elemento integral de esta cámara, el buen humor flota también en mi yo íntimo; señores constituyentes: cuando el voto popular del Estado de Tabasco —como pueden asegurarlo los compañeros Magallanes y Ocampo— me designó diputado a este congreso, me sentí íntimamente satisfecho, pero cuando llegué a la capital de la república, a la Ciudad de México, confieso sinceramente con toda verdad, me sentí desilusionado y arrepentido de haberlo sido, mas la desilusión y el desencanto solo amaron un memento, un momento nada más, señores diputados. Allí en la capital supe, me dije, escuché en todos los tonos, que vendríamos los diputados a este congreso única y exclusivamente —sin espíritu de iniciativa— a sancionar el proyecto de la Primera Jefatura; yo, enérgicamente protesté contra tal aserto, desde las fibras más íntimas de mi alma, desde allí se levantó una intensa protesta contra aquel decir, y me dije a mí mismo: si vamos al congreso constituyente única y exclusivamente a aprobar lo que hiciera el Primer Jefe, seré quizás diputado un día, cuando más, y al otro día me saldré para no volver nunca; pero pronto recapacité: esto no podía ser verdad, sino solo un rumor infundado. Estas son palabras que únicamente brotan enclenques y enfermizas de labios de hombres serviles; al congreso constituyente iremos a hacer una labor colectiva y con ese gran hombre y ese gran carácter que se llama Venustiano Carranza; para ello nos ha convocado, no cabe duda, para que así fusionada con la obra individual de él, venga, con las reformas necesarias que nosotros hagamos, a dignificarse la obra colectiva que brote vigorosa de esta asamblea constituyente. También, repito, recuerdo muy bien, señores diputados, las últimas palabras de aquel gran poeta francés, supremas palabras que voy a pronunciar: aunque las tiranías ofrezcan a nuestro paladar

manjares delicados y exquisitos, a nuestros oídos cariciosas músicas de cielo y a nuestro olfato suaves aromas y delicados perfumes, yo siempre gritaré: “¡prefiero tu pan negro, libertad!” Y aquí, en esta cámara, señores diputados, pude convencerme bien pronto que muchos señores constituyentes sí venían perfectamente convencidos de que en quince días, quizás en menos tiempo, se aprobaría el proyecto de reformas de la Primera Jefatura, sin necesidad de un estudio analítico, sin necesidad de un estudio sintético, y prueba de ello fue que cuando se discutió aquí el Artículo 3º muchos hombres temblaron, hombres cuyo espíritu aún tiembla de espanto y de terror, porque ese precepto ha sido reformado por la asamblea constituyente con hondo espíritu de radicalismo revolucionario; pero pronto me sentí nuevamente satisfecho y contento, porque pude ver que las ideas eminentemente revolucionarias florecían en el cerebro de otros, de los hombres que aquí nos llamamos con orgullo jacobinos, creyendo de justicia manifestar que nos sentimos intensamente satisfechos de serlo y que pronto pudimos dominar a las ideas conservadoras, que aquí también florecían en los cerebros de hombres que ya señalé anteriormente y, señores diputados conservadores, no vayan ustedes a creer que vengo a atacarlos duramente; es natural que en una asamblea existan los diversos elementos necesarios que tienen que integrarla; ¿habéis visto alguna vez en un club, en un partido político, en una asamblea, habéis visto alguna vez hombres que tengan una sola idea, un solo pensamiento? Indudablemente que no...”



“Y existe un partido completamente conservador; sois vosotros, señores “renovadores”. Vosotros debéis estar satisfechos, plenos de júbilo, porque el revolucionarismo ha venido triunfando en este congreso (dirigiéndose al lado izquierdo). Vosotros, con vuestra testarudez, como oírían los conservadores y moderados, lo habéis impuesto a diestra y siniestra; con vuestro empuje incontrastable lo habéis impuesto como se imponen las ideas esencialmente revolucionarias, sobre las ideas completamente conservadoras.

Habla después José Álvarez y expone buenas razones en favor de la libertad municipal. Reynoso José J., aclara algunos conceptos relacionados con la administración de los fondos públicos por los ayuntamientos. El doctor Cayetano Andrade habla en favor de los maestros de escuela. Después se suceden en la tribuna Cepeda Mediano y Rodríguez González, ambos coahuilenses. En seguida pasa Medina Hilario, quien defiende el dictamen de la segunda comisión de reformas, a que pertenece. Después de estudiar la forma en que quedarán los municipios en relación a los estados a que pertenezcan, el compañero Medina dice:

“En parte dedico esta explicación al compañero Céspedes, recordándole la objeción que ha hecho el señor Martínez Escobar, en la que pido que no haya centralización económica, sino que sea un tribunal del estado el que conozca de estos asuntos y no la Suprema Corte. Nosotros, queriendo respetar la autonomía local hasta un grado extremo, y suponiendo que lo esencial de la vida municipal estriba en la cuestión económica, hemos creído que solo la cuestión económica era la que valía la pena que tuviera una intervención protectora de la Suprema Corte de Justicia. Los municipios, al salir a la vida

libre, van a tropezar con muchas dificultades, van a tener enemigos entre los antiguos elementos que probablemente, acaso lleguen a deslizarse entre los puestos públicos; de tal manera, que van a necesitar de un sistema de vigilancia legal para que no tropiecen desde un principio con dificultades y puedan tener autonomía propia, y de esta manera, y queriendo respetar hasta donde sea posible la soberanía local, hemos creído que era conveniente que solo en cuestiones hacendarias lo resuelva la Suprema Corte de Justicia. ¿Por qué no resuelve la legislatura local o el Supremo Tribunal de Justicia del Estado? Porque hemos conceptualizado que entre los tres poderes del estado hay una especie de solidaridad y si es un municipio el que está en lucha con un poder del estado, seguramente que los otros poderes se encuentran interesados, aunque no fuera más que por un espíritu de corporación, y de esta manera tal vez el municipio no podría alcanzar justicia, que es lo que nos proponemos. Por esta razón, señores diputados, hemos querido que sea la Suprema Corte de Justicia, como un alto cuerpo desinteresado, el que resuelva las cuestiones hacendarias. Con estas razones he creído haber contestado las objeciones de los señores diputados y yo exhorto a la asamblea muy atentamente, que tenga en cuenta que este es el más alto principio de la revolución, porque es la clave de nuestro porvenir político. Todos los países del mundo, señores, han debido lo que son, a la organización municipal. El verdadero principio de la organización municipal, es que el municipio tenga su hacienda libre y que sea el que contribuya, en los términos que fijan las leyes, para los gastos generales. Este es el único principio de todos los municipios, desde que el municipio existe, tomado de la vieja Inglaterra, pasado a la América del Norte y experimentado en todas las demás partes que tienen por base económica el régimen municipal.” (Aplausos).

A las 7:15 p.m. se suspende la sesión, para continuarla a las 9 de la noche.

Esa misma noche del miércoles 24 se reanuda la sesión. Asisten más de 124 diputados. Lizardi produce uno de sus amenos discursos en favor de la libertad municipal. Aboga porque los ayuntamientos sean numerosos, para que todas las clases sociales estén representadas en ellos. No es partidario de que la Suprema Corte de Justicia resuelva las dificultades que por manejos de fondos se susciten entre los municipios y los Estados.

Sobre el tema a debate solo difieren los constituyentes en algunos detalles. En esto puede aplicarse el cuento de Lizardi sobre el negro absoluto y el negro pardo. Como entre los diputados hay varios que han ido a la cámara desde oficinas de hacienda que tuvieron a su cargo, la discusión se anima precisamente por esos conocedores del ramo. Toca su turno al general Esteban B. Calderón, quien pasa a la tribuna y dice:

“Señores diputados: He notado que el señor Lizardi estaba inscrito en pro y ha hablado en realidad en contra del dictamen; el dictamen dice: “Artículo 115, fracción II.—Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la porción y término que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establece

la ley.” Deja a los municipios el derecho de administrar libremente su hacienda, recaudar todos los impuestos y contribuir a los gastos públicos del estado. Lo que se ha impugnado ha sido esto: que los municipios cobren todos los impuestos; en esa parte del dictamen, que es lo esencial, que es la que se debate, el señor licenciado Lizardi no estaba de acuerdo. Desde luego, señores, al dirigir a ustedes la palabra, comienzo haciendo un llamamiento a la benevolencia de ustedes, ya que carezco de palabras elocuentes por lo que algunas veces tropiezo con verdaderas dificultades para hacerme entender. Vengo aquí animado de un buen propósito y me siento impulsado a hablar en este sentido, que reconozco como un deber de expresar libre y francamente mis opiniones, cuando creo tener conocimiento en la materia. Los señores que conocen el ramo de hacienda, probablemente tienen su criterio bien formado sobre este punto a debate. Yo no estoy de acuerdo con la comisión, porque propone un desastre en el régimen hacendario y me permito, ante ustedes, hacer esta pregunta al señor Bórquez, que conoce perfectamente el ramo de hacienda por haber sido Jefe de Hacienda en Sonora. (Dirigiéndose al señor Bórquez): ¿Estoy en lo justo al suponer que usted está en contra del dictamen de la comisión?”

“BÓRQUEZ:—Sí, estoy en contra.”

“CALDERÓN:—Creo que en esta materia nosotros, los que hemos trabajado en el ramo de hacienda, somos los que debemos exponerla con alguna claridad ante ustedes, y haré, de paso, una rectificación al señor diputado Medina, por quien yo siento verdadera simpatía, por quien todos hemos de sentir reconocimiento y hasta admiración, puesto que, como miembro de una comisión dictaminadora, podemos decir que ha sido uno de los mártires de la asamblea, en cumplimiento de un deber y repito esta aclaración: sosteniendo él, quizás con algo de pasión, su dictamen esta tarde, puesto que era propio, por miedo de que se reprobara ese dictamen, nos tildó a los oradores que vinieran a impugnarlo de retardatarios o rutinarios, más bien dicho, en el ramo de hacienda.”

“En conclusión, señores, nuestro criterio, hablo de las personas que firman el memorándum, es este: que la legislatura del estado es el único cuerpo competente para dar leyes que deben obedecer los ciudadanos de un estado; que la legislatura del estado señale al municipio que sea abolida la odiosa institución de las injustas gabelas; que señale sus ramos de riqueza que debe gravar, y esto no lo debemos enumerar en la constitución, porque en cada región del país las fuentes de riqueza son diversas; que la legislatura le señale al municipio sus recursos y que se quede el estado con sus recursos propios para que cada quien mande en sus Oficinas de Rentas, y establecido este sistema se evitaría que en los conflictos se recurriera a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Yo no conozco derecho porque no soy abogado, pero creo que tengo buen sentido común en este respecto. Las dificultades del estado se resolverán dentro del estado; de otra manera nuestra república no será federal: será un conglomerado de municipios en el campo económico, que ocurrirán a resolver sus asuntos a México ante la Suprema Corte de Justicia.” (Aplausos).

“No voy a cansar vuestra atención y tengo derecho para hacer algunas rectificaciones a lo expresado por el señor Medina. Parece que hizo aquí, desde luego, una alusión a un incidente por la votación aquella relativa al amparo, la vez que se desechó el

dictamen. Yo, en esa ocasión, también fui de los que votaron contra el dictamen; pero yo, en esta tribuna, cuando aludí a la cuestión judicial, me referí solo a la ocasión aquella en que se discutió lo relativo a los nombramientos de la Suprema Corte y a la desintegración del *quorum* en la cámara. Dos son los puntos esenciales de este debate, y repito, pues parece que, o no se ha puesto atención a lo que dije o se vuelve a machacar sobre el mismo tema sin necesidad. Yo vengo a impedir, si ustedes opinan en contra del dictamen, vengo a impedir que sea decapitada la libertad municipal. No queremos la intromisión del estado en el municipio, el estado es libre para cobrar sus impuestos por medio de sus oficinas de rentas que tiene organizadas; ya he dado lectura a todos los ramos que grava el estado; de la misma manera el municipio tendrá el derecho ineludible de tener sus oficinas propias, su tesorería, y el ayuntamiento será quien tenga obligación de fiscalizar esa tesorería para ver si el tesorero cumple con la ley, si es honrado o si es un sinvergüenza. Esos documentos de la tesorería municipal irán para su revisión, a la oficina de glosa, que es la Contaduría Mayor de Glosa y que depende no del ejecutivo sino del legislativo del estado, que es el único cuerpo para dar leyes a los habitantes de todo el estado. Respecto a que el señor Medina no teme a la ignorancia de los ayuntamientos, esa es una opinión muy particular de él, puesto que él habrá vivido en Guanajuato o en México; pero nosotros que sabemos que en Jalisco hay 108 municipios y de esos 108 municipios habrá doce ayuntamientos educados, el de la capital y cabeceras de cantón, claro está que hay más de 90 ayuntamientos que necesitan la tutela de la legislatura del estado, que es la que debe revisar sus presupuestos, porque podrá suceder que un ayuntamiento, sugestionado por los tinterillos del pueblo, hiciera contratos ruinosos y ya hemos visto muchos casos de estos. Esa es una apreciación y, por último, debo decir que la legislatura del estado es la que tiene ese derecho, la única que puede discutir los impuestos dándole un plan de arbitrios al ayuntamiento, su presupuesto de egresos, etc. El ayuntamiento de pueblo, sugestionado así por la influencia de algunos tinterillos, digan ustedes si sería una garantía ese ayuntamiento. No, señores; estaría sujeto a los habitantes del municipio. He dicho.” (Aplausos).

El general Jara contradice a su colega Calderón y habla después Avilés Cándido, sinaloense, para argumentar a ratos en pro y a ratos contra el dictamen. Se entablan diálogos. Vuelve a tomar la palabra Calderón, habla González Alberto M. y al fin Palavicini, para hacer una proposición concreta. Por fin se reservan para ser votadas después las fracciones III, IV, V y VI del Artículo 115.

La segunda comisión de reformas da lectura al párrafo 5º de su dictamen sobre el Artículo 115, en el cual se establece que ninguna legislatura local puede integrarse con menos de quince representantes. Inmediatamente surge la duda. Terrones pregunta:

—¿Cree la segunda comisión que Aguascalientes, Colima y Morelia puedan sostener a quince representantes? Solo que no les paguen.

A la tribuna va Francisco Ramírez Villarreal, nuevoleonés que representa al minúsculo estado de Colima. Habla así:

“Señores diputados: Cuando la honorable comisión, o mejor dicho, cuando las honorables diputaciones de Jalisco y Michoacán quisieron hacer con Colima lo que la



soldadesca judía hizo con la capa del Justo, cuando un señor representante de Jalisco quería arrebatarlos el insignificante pedazo de volcán que nos queda, me había hecho el propósito desde entonces, de no volver a hablar en esta tribuna, sino para cuestiones que afectaran directamente a la entidad que tengo el honor de representar; y este es el caso, porque en el dictamen de la honorable segunda comisión, se establece que sean quince diputados para cada legislatura local, cuando menos. En Colima, señores, donde solo hay setenta y siete mil habitantes; en Campeche donde hay ochenta y cinco mil, en el estado de Tlaxcala, en el de Aguascalientes, en el nuevo de Nayarit, en todos estos donde el número de habitantes no asciende a la suma que pueda justificar ese número de representantes, el número de diputados establecido por la segunda comisión, es enorme. Voy a decir a ustedes los inconvenientes que le encuentro, que son de carácter económico y político. El económico, es el siguiente: el estado de Colima, que cuenta con siete municipios, que es uno de los estados más pequeños de la república, se encontrará con grandes dificultades para poder pagar esos quince diputados. Hay otro inconveniente, que es el político. Para el nombramiento de estos quince diputados, habría que dividir el estado en quince distritos y el estado solo tiene poco más de cinco mil kilómetros cuadrados; la única población de importancia es la capital, pues las otras que vienen en segundo lugar solo tienen de dos a tres mil habitantes y esto las más pobladas; de donde resulta que haciendo un distrito de cada municipio, tendríamos que solo se formarían seis distritos con los municipios foráneos y en la capital habría que establecer nueve distritos, lo que daría por resultado que tendríamos que poner un distrito por cada manzana y esto es absurdo. Por esta razón, señores diputados, teniendo en cuenta que el estado de Campeche, el de Colima y los demás que he mencionado, están en las circunstancias de imposibilidad material económica y política que ya he dicho, os ruego votéis en contra de esa fracción y creo más practicable lo que el proyecto del Primer Jefe expone, es decir, que sean siete diputados como mínimo por cada estado.”

En favor del dictamen de la comisión habla en forma contundente el general Múgica, quien se expresó de esta manera:

“Respetable asamblea: Como habéis oído, los razonamientos que el señor Ramírez Villarreal viene a traer a vuestra consideración para atacar el dictamen, no tiene ningún fundamento, porque nos ha venido a hablar de la pobreza del estado de Colima, de su escaso número de habitantes y de todas las condiciones que la Constitución exige, y que dicho estado no llena para ser estado; lo siento por Colima; pero yo sentiría más si con esos razonamientos esta asamblea rechaza el dictamen de la comisión. El Poder Legislativo, señores, como bien se ha dicho aquí en esta tribuna, es una representación del pueblo, es una de las tres ramas en que se divide la soberanía popular y debe estar constituido de una manera seria. La esencia misma del Poder Legislativo estriba en el número de sus representantes: un Poder Legislativo de siete miembros, como se propone, simple y sencillamente es ridículo, aparte de ser enteramente peligroso; es ridículo porque el conglomerado social que se llama pueblo, se viene a reducir a una minoría tan insignificante que casi no es representación, y es peligroso, porque, como dije aquí, cuando se trataba de restringir el número de habitantes por cada diputado que debía enviarse al Congreso de la Unión, es peligroso, digo, porque se constituyen las



diputaciones en uno de estos dos casos: o en una diputación servil o en una enteramente hostil al Ejecutivo, no llenan sus funciones desvirtuando las instituciones republicanas y en ambos casos, señores, no llenan los fines para que han sido electos y voy a demostrarlo; supongamos que una legislatura de siete individuos es hostil al Ejecutivo. ¿Cuántos miembros de esta legislatura es necesario reunir para que puedan trabajar? Cinco, esto es el *quorum* de siete. Muy bien, he estado más liberal de lo que debía, pues la mayoría en este caso puede ser de cuatro. De otro modo no tendríamos esa dificultad, pues si elegimos quince y cinco de ellos son hostiles al Ejecutivo, como tendría que ser, aunque no precisamente por sistema, sino muchas veces por razones de justicia o de algunos otros intereses locales y que hagan una fuerte oposición en el seno de esta asamblea local; en estos cinco la mayoría son tres. ¿Hay dificultades para que tres se pongan de acuerdo y puedan echar abajo a un Ejecutivo o puedan estar en contra de una ley autorizada por el Ejecutivo u oponerse al Ejecutivo sistemáticamente y dar al traste no solamente con el Poder Ejecutivo sino con las instituciones del gobierno en un estado? Esta consideración repito, señores, debe ser seriamente meditada por ustedes; pero ahora vamos al caso contrario. Supongamos que en la legislatura no hay oposición y si hay oposición es una minoría insignificante que no debe tenerse en cuenta y que el Ejecutivo necesita para él; en caso de que sean asuntos de verdadera importancia para el estado, no creo que encontráramos verdadera luz en una legislatura en que cinco representantes pueden resolver esos negocios, y en caso contrario, en caso de que se tratara de intereses personales, que muy bien pueden ocurrir en el curso de nuestra vida política, entonces tendríamos el caso de que un ejecutivo podría sobornar a tres diputados, y con tres diputados llevar a feliz término aquellos intereses por más descabellados que fueran. Ya veis, pues, señores diputados que es muy inconveniente una legislatura tan pequeña; en cambio, con una legislatura cuando menos de quince representantes, tendremos mayores garantías, se votarán reformas en las que habrá verdadera discusión y entonces de allí saldrán leyes que sean verdaderamente útiles, que condensen todas las necesidades del pueblo de una manera efectiva. Ruego a ustedes que tomen en consideración mis palabras y que si las encontráis fundamentadas votéis en favor del dictamen.” (Aplausos).

La discusión sobre este punto quedó aplazada y sin debate se reservó para su votación el párrafo VI.

La última parte del Artículo 115 también levanta la discusión. En el dictamen se establecía que para ser gobernador de un estado, solo se necesitaba ser ciudadano mexicano por nacimiento. Varios diputados piden la palabra para hablar en contra. El primero en hacerlo es Enríquez, quien refiere la maniobra burda de que se valieron los reaccionarios para hacer a De la Barra gobernador del estado de México. Pide que el gobernador de un estado sea oriundo de él y vecino cuando menos en un lapso de un año anterior a la fecha de su elección.

En pro del dictamen habla Manuel Herrera, de Oaxaca, y González Galindo en contra y cosecha aplausos. Enrique Recio habla *idem* en favor del dictamen. Pintado Sánchez lo hace en contra.

El general Jara defiende el dictamen de la comisión a que pertenece, sosteniendo que los demás requisitos para ser gobernador se establecerán en las constituciones locales de cada estado, de acuerdo con sus intereses. Intervienen después en el debate los ciudadanos Terrones y Rivera Cabrera, siendo este último quien descubre el juego que se traen algunos diputados, con la siguiente declaración sensacional:

“Señores diputados: Cuando los sagrados intereses de la patria están en peligro, no puedo menos de rebelarme y venir a decir aquí muchas verdades como en el presente caso. ¿Quiénes vinieron a pedir aquí que se dejara el artículo tal como está en el dictamen? El señor diputado Recio, de Yucatán, que tiene enfrente la sombra del general Alvarado. (Aplausos nutridos). El señor diputado Manuel Herrera, que tiene enfrente de sí también, la sombra del general Agustín Castro. ¿Hay algo más por lo que la comisión haya aceptado el dictamen? Tal parece, señores, como que se quiere satisfacer muchas ambiciones de muchos señores militares que están esparcidos por toda la república y esto hay que decirlo con todo valor y con toda virilidad, porque a mí no me arredra absolutamente ningún peligro.” (Aplausos nutridos).

En forma airada Bravo Izquierdo corrobora las afirmaciones de Rivera Cabrera y cosecha nutridos aplausos. En nombre de la comisión, Jara se bate en retirada y acepta que se reforme el párrafo a debate. Antes de terminar, hay un curioso incidente. Como Rivera Cabrera aludió en su discurso al diputado yucateco Enrique Recio, este le propone:

—Yo le pago el pasaje de ida y vuelta a Yucatán para presentarlo a cada uno de mis electores, a los 7,800 ciudadanos que han votado por mi candidatura.

¡En buen trabajo se hubiese metido el cabezón Enrique!

Varios diputados piden la palabra a la vez. Hay desorden, campanilla y voces, muchas voces sueltas. Arrecia la tormenta. Cuando el tumulto es mayor, el presidente Rojas corta por lo sano. A las 12:45 de la noche se levanta la sesión.

### *¿Estado seco?*

Tarde del jueves 25 de enero. Cuando se pasa lista, hay 130 ciudadanos diputados en el salón. Truchuelo lee el acta, que se aprueba sin reformas.

Se lee un dictamen sobre la fracción XVIII del Artículo 73 y los artículos 84 y 85 quedan para ser discutidos el día 27. El mismo trámite recibe el proyecto de Artículo 131 y para igual fecha quedan los artículos transitorios.

El poeta Marcelino Dávalos, a nombre de la comisión de estilo, informa a la asamblea sobre los trabajos que se le tienen encomendados. He aquí una parte del informe verbal de Dávalos, que puede mostrar la forma en que laboró la comisión de estilo:

“Por regla general, ninguna corrección deja de tener importancia, aun las que nos imaginábamos más pequeñas; una coma, un punto, una conjunción. Consta, he dicho, que hemos sido cuidadosos hasta donde ha sido posible en el desempeño de nuestro cometido. Dividimos en tres secciones los artículos; una serie, los no objetados; la otra, en la que hubo necesidad de hacer pequeñísimos cambios y algunos artículos en los

que hubo necesidad de invertir una cláusula o arreglarlas según las ideas afines. De la primera serie tenemos, además de los artículos de que ayer tuve el honor de daros cuenta, el 3º, 8º, 11, 15, 19, 21, 22, 23, 29, 39, 49, 52, 53, 55, 56, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 71 y 90; estos quedarán en la Secretaría a disposición de la honorable asamblea para hacer la comparación, porque, como les he dicho a ustedes, ha habido veces en que hemos tenido necesidad o bien de poner una coma, o bien de omitirla; y todos estos artículos, como digo, quedan a disposición de la asamblea para cualquiera indicación que se sirvan hacer, y les suplicamos a ustedes nos hagan el favor de hacerlos presentes las faltas que noten, a fin de dar la redacción que se tuviere por mejor. En la segunda, decía el artículo 1º: “En los Estados Unidos Mexicanos...” Habiendo sido el sentir de la asamblea decir: “República Mexicana”; pero como se adoptara la designación de Estados Unidos Mexicanos, hicimos ese cambio nada más, y quedó: “En los Estados Unidos Mexicanos”, en lugar de República Mexicana. Artículo 2º; decía el artículo: “Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos; los esclavos de otros países” etc.; no siendo esclavos de otros países sino tratándose de personas que hayan tenido esa condición, encontramos mejor poner: “Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos y los extranjeros que entren al territorio nacional”...

“MEDINA:—Interrumpiendo: ¿Qué no sería mejor poner: “Que entren en el territorio nacional”, en lugar de “al”? (Voces: “entren al”).

“DÁVALOS:—“Se rompería un tanto la armonía; pero si ustedes lo desean reservamos esto para mañana en que prometo a ustedes dar cuenta, siguiendo el sentir de la asamblea. La idea es ‘entrar a’ pero la corrección es ‘entrar en’. Mañana daré a ustedes cuenta, porque no soy el único miembro de esta comisión, ni tengo la mayor autoridad entre las personas que me acompañan en la comisión de estilo. El Artículo 5º decía: ‘Los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito...’ Tuvimos a bien quitar la palabra crimen, porque la palabra genérica “delito” basta en este caso. Es cuestión de grado y la palabra delito puede comprender diversas gradaciones más o menos intensas, de mayor o menor gravedad; basta, pues, la palabra delito que abarca a las dos. El Artículo 9º sufrió un cambio todavía más sencillo, y entiendo que se aprobará sin dificultad. El artículo primitivo dice: ‘No se considerará ilegal y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto...’ La palabra ‘esta’ se halla muy lejos de la autoridad a quien se refiere; tuvimos que invertir la cláusula colocando dicha palabra más cerca de su antecedente para estar con él en íntima relación, quedando así el artículo: ‘No se considerará ilegal ni podrá ser disuelta una asamblea... autoridad si no se profieren injurias contra esta’. El Artículo 10º dice: ‘Los habitantes de la República Mexicana...’ Hicimos el mismo cambio efectuado en el artículo lo. quedando así: ‘Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos...’ en este mismo artículo se dice: ‘son libres de poseer’. El giro no es español, es francés: por consiguiente en lugar de ‘son libres de poseer’ pusimos ‘tienen libertad de poseer’. Artículo 16: hacia el fin del artículo dice: ‘y exigir la exhibición de los libros y papeles... etc.’ Como hay otro ‘cumplido’ inmediatamente antes, se ha substituido uno de ellos por ‘acatado’”.

Vuelve de nuevo al tapete de la discusión el último párrafo del Artículo 115 y se observa que tiene buen ambiente la reforma que exige a los que no sean nativos de la entidad, una residencia no menor de cinco años anteriores a la fecha de la elección.

Se reservan para ser votados al final, por no haber discusión sobre ellos, los artículos 116 y 117. En seguida se da segunda lectura a la iniciativa formulada por el general Múgica y que sostenemos 72 diputados. Son adiciones al Artículo 117 estableciendo que en el territorio nacional se prohibirá siempre:

“1º.—La fabricación y venta de pulque, lo mismo que la fabricación de alcohol de maguey y caña de azúcar;”

“2º.—Los juegos de azar, toros, peleas de gallos, y todos aquellos en que haya derramamiento de sangre; y

“3º.—La venta de drogas perjudiciales a la salud.”

Los obreros de Santa Rosa, Veracruz, en mensaje dirigido al diputado Jara, aplauden las adiciones propuestas. Tres oradores en contra y tres en pro, hablarán sobre la sensacional iniciativa.

Es el doctor José María Rodríguez, Jefe de Salubridad, quien primero lo hace en contra. Es enemigo del alcoholismo; pero cree que no debe suprimirse de golpe. Habla del pulque como alimento y de la situación económica del erario, sin las entradas que tendría al suprimirse “el mal comprendido licor”. Al final, se manifiesta de plano en contra de la iniciativa. Dice:

—“Señores diputados: Yo alabo los deseos que tienen de acabar con los *sports* (llama *sports* a los toros, gallos, etc.) de esta naturaleza para evitar a los nobles brutos su sacrificio, pero esto de ninguna manera debe caber en la constitución. Esto vendrá obteniéndose con la ilustración, con el cambio paulatino también de este género de *sport* por otro, si queréis, cambiadlo por el *turkey-trot* o baile americano; cambiad entonces si queréis vuestra fiesta por la inocente fiesta del civilizado del norte. Copiadle desde sus bailes hasta sus cinematógrafos, en donde se enseña al público a burlar a las autoridades, a asesinar, a matar para robar; cambiadle por todo esto; enseñad al pueblo a dar patadas y a jugar al *foot ball*, pero no pongáis por pretexto que la corrida de toros es una fiesta inmoral, llamándola fiesta bárbara.”

“Empezad, señores diputados, por convertiros cada uno de vosotros en vegetarianos (¡hasta dónde ha ido don José María!) para evitar el sacrificio de los animales de abasto; ingresad también a una sociedad protectora de animales y haced cuanto queráis para acabar con la fiesta de los toros, pero no pongáis una prohibición por medio de la constitución, porque esto no cabe en ella.”

“Dejad a vuestros conciudadanos el derecho de divertirse como mejor les acomode, sin perjuicio de los demás; respetad el derecho que cada quien tiene para divertirse; dejadle que goce y se divierta sin afectar a la comunidad.”

“Esta es la verdadera libertad, señores; no pretendáis que los hombres deban divertirse únicamente como vosotros os parezca; respetad el derecho de todos, si queréis que todos respeten el vuestro.”

El doctor Cayetano Andrade, michoacano, habla en pro de la iniciativa. Le extraña la actitud de su colega Rodríguez, quien debe velar por la salud pública. Aludiendo al coahuilense, don Cayetano dice:

“Tal parece que el señor Rodríguez ha venido como si fuera un apoderado de las compañías; o bien que Rodolfo Gaona le cediera la coleta (aplausos). Por las conside-

raciones que ha hecho el doctor Rodríguez, si él se hubiera puesto a considerar que del arte de la tarao... tarao (una voz: tauromaquia) tauromaquia; digo muchos disparates, pero a veces los digo intencionalmente...”

El doctor Andrade termina pidiendo que sin fijarse en las víctimas que pueda traer la reforma, el congreso sea lo suficientemente radical para implantarla.

Ahora va contra la iniciativa nuestro amigo Rubén Martí, inseparable cofrade del doctor Rodríguez y casi, casi, su secretario particular.

Martí había venido exagerando su estilo zumbón en la tribuna y en esta vez no dejó de provocar hilaridad en la asamblea. Se pone en plan de hombre práctico y aludiendo a los firmantes de las adiciones al 117, dice:

“En primer término, voy a llamar la atención de ustedes a un caso curioso; yo tengo la seguridad que casi no habremos aquí arriba de dos o tres que no nos hayamos embriagado en la vida; tengo la seguridad de que más de diez firmantes de la iniciativa se pusieron ayer... (risas, murmullos). La risa de ustedes termina la frase.”

Siguió atacando la medida propuesta para combatir el alcoholismo. En esos momentos yo estaba sentado junto a mi paisano Monzón. Cuando Martí dudaba del éxito de las medidas de prohibición, como yo tenía el ejemplo reciente de Sonora, por lo que allá se había ganado con medidas radicales, sobre todo entre la gente del campo, interrumpí a don Rubén diciéndole que fuera a mi tierra a ver los efectos logrados. Entonces Monzón, apretándome una pierna, me dijo:

—“Ya metiste la pata, Juanito. Vas a ver el resultado.”

Leyendo la versión del discurso de Martí, se aprecia el resultado de mi interrupción, que tanto temía mi querido Luis G.:

“Voy a contar a grandes rasgos cuál es el fenómeno que se desarrolla detrás de una prohibición: los primeros días casi no hay borrachos, porque, como es natural, no tienen donde beber y no beben; al otro día, buscan la bebida, surgiendo en seguida muchos comerciantes que trafican a escondidas con la venta de esas bebidas, resultando que poco tiempo después, en lugar de haber una pulquería en cada esquina, hay un tinacalito en cada casa. Resulta que ustedes no saben en dónde están los expendios, pero es el caso que por todas partes encontrarán borrachos. Hago esta pregunta: ¿de dónde va a sacar el gobierno los miles de inspectores que se necesitan para impedir que la gente se emborrache? (Una voz: no se necesitan). Sí se necesitan; sí; yo no he encontrado individuos que no beban.”

“BOJÓRQUEZ.—Vaya a Sonora.”

“MARTÍ.—Yo le contestaría al señor que en la inmensa mayoría de los Estados, el pueblo en general, sí se embriaga; ojalá que sea cierto lo que indica el ciudadano Bojórquez; pero debo de referirle que uno de los representantes del mismo estado de Sonora, me invitó a tomar un refresco, porque yo completo treinta y no voy más que con veintiuno. Imagínense ustedes ahora que el señor don Venustiano Carranza, habiendo oído decir que en Sonora no se bebe, nombrará al señor Monzón inspector general de bebidas, pues yo creo que no desempeñaría bien su cometido...”



“¿Por qué no? No se necesita ser diputado. ¿No he de encontrar a alguno de los señores firmantes que me ayude a presentarla? Seguramente no los encontraré en lugares donde no se bebe, pero yo sé dónde los iré a buscar. (Risas y aplausos). Pues sí, señores, vamos a reglamentar la venta del pulque; vamos a tratar de que se produzca un pulque más bueno; vamos a tratar de que se produzca una cerveza más barata para transformar ese licor malo en uno bueno; vamos a hacerlo los aquí reunidos y les garantizo que yo sería el único que cumpliría el no volver a entrar a un lugar, en Querétaro, donde se venda aguardiente; yo les aseguro que cuando lleguen a México, beben. (Risas). No les pido que cumplan eso para toda la vida, no más mientras llegan a México; yo desde hoy no vuelvo a beber una copa. (Aplausos). Voy a comenzar por el compañero que todos los días me pide un frasquito de tequila, unos días curado de naranja...”

Descendiendo en el debate y con el único fin de hacer segunda a “su” doctor Rodríguez, el compañero Martí sigue en su afán de ser práctico y chistoso a la vez. De pasada conquista aplausos y risas. El tema de la bebida se presta para deslizar alusiones y entre sí va a las cantinas o no va, termina proponiendo que se deje al pulque en paz, que se reglamente su consumo y se le purifique.

Para defender su iniciativa, que suscribimos setenta y dos diputados, sube a la tribuna el general Múgica, quien con acento conmovido y pleno de sinceridad y buena intención, pronuncia el siguiente discurso:

“EL C. MÚGICA: Respetable asamblea: ya no firmemos la Constitución, señores diputados; mañana nos vamos cada quien a nuestros negocios habituales. ¿Por qué?, dirán ustedes. Porque para nada sirven las leyes, puesto que son letra muerta en todos los países, principalmente en México, cuando tratan de oponerse a intereses creados y cuando tratan de impugnar a costumbres arraigadas en nuestro medio social. Eso es, poco más o menos, lo que acaban de decir los señores diputados Martí y Rodríguez, al venir a hablar a esta tribuna en defensa de las bebidas embriagantes. Yo señores, por si acaso nos fuésemos de aquí sin firmar la Constitución y sin que diésemos cima a nuestros trabajos, deseo que se consigne en nuestra carta magna esta prohibición, porque los preceptos que se consignan en las constituciones de los pueblos, son los únicos que de alguna manera tienen vida perdurable. Las legislaciones que se hacen ordinariamente para corregir males están sujetas a muchísimos contratiempos; por ejemplo, la ley que nos propuso el señor diputado Rodríguez, como evolutiva, tiene todos estos inconvenientes: el primero, estar sujeta a la evolución natural de las cosas, es decir, tardía en sus resultados; el segundo, no ser perdurable, porque muy bien pudieran entrar en juego los grandes intereses vinculados con las fábricas de alcoholes y dar al traste con una disposición legal, por buena y honorable que fuese, aunque la diera el consejo superior de salubridad y aunque allí hubiera hombres muy honrados; y una prueba de esto estará en la respuesta a la interpelación que le voy a hacer al señor doctor Rodríguez. (Dirigiéndose al señor Rodríguez). ¿Cuánto le ofrecían a usted los fabricantes de pulque, solo porque no se opusiera a la introducción de pulque en la capital?”

—“El C. Rodríguez: Cuatrocientos mil pesos plata a mí solo.”

—“El C. Múgica, al mismo doctor Rodríguez: ¿Se acercaron los dueños de plantaciones de maguey a usted, ahora que se trataba de permitir la venta de pulque en

México, a suplicarle que no se permitiese la venta de pulque porque ya venían las maquinarias para instalar dos o tres fábricas para elaborar la fibra del maguey y la pulpa; se acercaron para suplicarle que viera al Primer Jefe, con objeto de que no permitiera la fabricación de pulque, porque ya venían en camino las grandes maquinarias?”

“El C. Rodríguez: Es cierto; pero no lo hice porque ya era tarde cuando quise acercarme al C. Primer Jefe.”

“El C. Múgica: Los argumentos de hecho, los argumentos prácticos, esos que se acaban de aducir, son los que debiéramos hacer valer en esta tribuna, no las teorías que no tienen valor; yo creo, señores, por las razones que hemos tenido del señor doctor Rodríguez, que con esa ley salvadora, con esa ley honrada, se garantizaría la felicidad de nuestro pueblo y el progreso de nuestro país y que pudieran ser muy bien dictadas, mientras que el primer Jefe permanezca en el poder con esas grandísimas y omnímodas facultades que le acabamos de dar al consejo superior de salubridad, y entonces, señores, no habríamos hecho más que esto: dar con las facultades omnímodas que le concedimos al consejo superior de salubridad, la facilidad a unos cuantos miembros de él para hacerse inmensamente ricos. Ya veis, señores, la ruina del país: la cuestión económica que se nos presenta aquí llena de inconvenientes, diciendo que se priva al erario de una fuente de recursos al cerrarse las fábricas de mezcal y tequila en Jalisco, en San Luis Potosí, en Zacatecas y en otras muchas regiones del país; pues no es cierto: todas esas fábricas de alcoholes, según se demuestra con las estadísticas hacendarias, producen muy poco dinero a la República no son un recurso cuya falta pueda producir un desequilibrio en los presupuestos. Por otra parte, también los impuestos...”

“El C. Rodríguez, interrumpiendo: A propósito de lo que dice el diputado Múgica, creo que el señor Perusquía, que sabe perfectamente lo que estos impuestos producen al gobierno, nos puede informar.”

“El C. Perusquía: Con permiso de la presidencia, tengo el honor de informar que, en los actuales momentos, los impuestos a la venta del pulque producen la suma de cuatro millones de pesos.”

“El C. Múgica: Muy bien: concedido que sean cuatro millones o que sea mucho más; pero, ¿cuántos millones de pesos gasta la nación manteniendo ebrios en las cárceles y enfermos en los hospitales, cuyos males los ha originado el uso excesivo del alcohol? El señor diputado Rodríguez, cuando hablaba de su iniciativa, leyó una estadística para sostener las facultades que pedía se otorgasen al consejo superior de salubridad, y entonces nos decía: ‘¿Cuántos miles de pesos se han economizado en México con solo la supresión temporal en unos cuantos días de la venta del pulque?’ Vuelvo a mi discurso, diciendo a ustedes que dichos impuestos también son defraudados; los impuestos, decían los impugnadores de esta idea, son una fuente de riquezas para el gobierno y el principal medio de subsistencia de que dispone el poder público; de allí es de donde recibe un auxilio, el más importante. Pues, señores, recuerdo sobre este particular aquel ruidosísimo proceso en contra de la compañía pulquera de México, cuando se le descubrieron todos los contrabandos de introducción de pulque que estaba efectuado y por cuyos contrabandos, que eran en grandísima escala, no pagaba ni un solo centavo al fisco. Esto mismo sucedería si viniéramos a gravar, como proponían los



impugnadores de esta idea, al pulque y al alcohol que se expende en las cantinas; pues entonces, de la misma manera que se hiciera la prohibición que nos proponíamos de la venta de pulque y de la elaboración de alcohol, no atendiendo a los argumentos que nos han señalado los señores, diciendo que cada individuo sería una cantina ambulante, yo, contra esos argumentos, esgrimo el de que esas producciones y esas ventas inmorales de vinos son nocivas y perjudiciales para el pueblo mexicano; porque entonces, señores, los expendedores que se vieran arruinados en sus intereses bastardos, en sus ambiciones de ganancias y que han hecho grandes fortunas, entonces, repito, apelarían al contrabando en otra forma distinta; entonces no sería cada individuo una cuba llena de pulque o una cantina con una botella en la bolsa; no, señores, entonces se introduciría el pulque en México como antiguamente, entonces se introducirían muchos millares de toneles a México, sin pagar ni un centavo. Por otra parte, señores, ¿qué vamos a hacer con todas esas disposiciones salvadoras que ha dictado la revolución, con el sable en la mano en muchas regiones del país? ¿Las vamos a dejar, como decía el señor licenciado Macías, como el alma de Garibaldi? ¿Qué haría Yucatán, qué haría Sonora, donde no se expenden bebidas embriagantes? En Sonora no se expende ni siquiera cerveza; en Yucatán no se expende ni una sola copa de alcohol. ¿Qué haría con esas disposiciones la revolución; las dejaría en ridículo; serían solamente para el tiempo en que el sable está imperando y no para cuando impere la ley? Yo creo, señores diputados, que en este Congreso Constituyente tenemos la obligación de consultar en forma lógica todas aquellas disposiciones que ha dictado la revolución y que se han implantado con muy buenos resultados para el pueblo en esas regiones; en el estado de Tabasco, de donde es el señor Palavicini, quien puede dar fe de estas palabras, se acostumbraba darles a los peones, todas las tardes, una copa de aguardiente, y no solamente a los adultos se les daba, sino también se les daba a los niños menores de seis años. En Yucatán, señores, se ejercitó el mismo medio para hacer degenerar a la gente del pueblo, a la raza mestiza, y en otras regiones del país mismo; tal vez ustedes saben que una de las carcomas mayores que hemos tenido en México, es la del vicio de la embriaguez. No creemos que vamos a solucionar de una sola plumada este gravísimo problema social, pero sí creemos que debemos dictar medidas radicales y no esperar a que la evolución, a que la educación, vengán poco a poco remediando este mal; debemos de una vez por todas empuñar la lanza, ponerla en ristre y acometer contra esas fábricas, que no son molinos de viento, sino efectivamente unos grandes enemigos de la raza mexicana. (Aplausos). Un diputado por Sinaloa me decía que en su estado está prohibida la elaboración y la venta de alcoholes procedentes del maguey, y que los brazos que antes se ocupaban en laborar veneno para sus congéneres y para ellos mismos, ahora están dedicados a la agricultura a fin de producir cereales; y que, a pesar del mayor contingente que ahora cuida de la tierra para producir el sustento, aún faltan brazos para hacer producir a aquella tierra propicia todos los frutos de que es capaz. ¿Qué quiere decir esto? En Sonora, según me lo decía un diputado de allí, está prohibida también la venta de bebidas embriagantes y no por esto han menguado los tributos; antes bien, las rentas municipales han ido en auge; y no solo eso, sino que se ha implantado una caja de ahorros donde los obreros, que antes, por sus vicios, no tenían



un centavo, hoy cuentan con el principio de una pequeña fortuna. ¿Qué quiere decir esto? ¿Se trata acaso de lirismos? No; son hechos prácticos que deben penetrar a vuestra consideración para que resolváis como es debido el gravísimo problema que ahora se debate y al que impugna, afortunadamente, un grupo reducido de representantes en esta asamblea. ¿Y quiénes serían los adversarios de esta ley prohibitiva en el campo de la práctica? Indudablemente los fabricantes de alcohol, que siempre han sido adversarios del gobierno, defraudándole cuantas veces han podido los tributos que legítimamente le corresponden por ese capítulo; serían ellos, los eternos enemigos del pueblo, a quien venden, no alcohol puro, sino venenoso, hecho químicamente, como sucede con el alcohol de maíz que no solo produce la embriaguez sino acarrea muy serios trastornos en los intestinos. Ellos, señores, serían nuestros enemigos, y si la revolución, para dictar esta ley, va a tener esos enemigos, como decía el primer orador que habló en pro de la idea; la revolución no debe temer una ruina que la misma ha producido para el bien del pueblo mexicano; no se puede producir ya”. (Campanilla. Voces: ¡Que hable!).

Yo les voy a hacer una aclaración: le supliqué al señor presidente que cuando faltasen unos cinco minutos para que yo terminase me llamara la atención por medio de un campanillazo. Pues, señores, por cuanto a las corridas de toros yo hubiera querido que el doctor Rodríguez, para terminar la semblanza, hubiese levantado sus hojas de papel a guisa de flámula roja y hubiese recorrido esta asamblea, recogiendo la oreja que se le concediese: yo no pido la oreja del toro, yo pido el voto de ustedes para esta gran idea que hemos traído a vuestra consideración. Sobre los juegos de azar y las peleas de gallos también huelga que yo trajese algunas consideraciones; pero quiero, señores, decirles, quiero leerles una parte muy pequeña, de nación extraña, pero indolatina, para que se vea cómo se juzga esta clase de juegos en el extranjero: dice así el veto del ex presidente de Costa Rica respecto de las peleas de gallos:

“Señores diputados: me veo en el muy penoso deber, cumpliendo el que me impone la Constitución en la elaboración de las leyes, de vetar vuestro decreto que transforma en acto lícito el juego de gallos y dispone que se derive de él una nueva renta municipal. A mis ojos esa ley, si llega a darse, significará que nuestras costumbres, bien necesitadas todavía de perfeccionamiento, sufren una nueva lamentable caída. Es mala esa ley porque fomenta el juego, escollo en que naufragan el amor al trabajo, el espíritu de ahorro y previsión, el bienestar del hogar y, no pocas veces, los sentimientos de honradez y compasión humana; es mala, porque si hoy se abriesen al público de par en par las puertas de las canchas de gallos, mañana, por la lógica fatal de las cosas habría que hacer lo mismo con las puertas de los garitos, porque ver correr dados es menos innoble que ver correr la sangre de animales, sacrificados para solaz o en aras de la codicia de los jugadores. En el juego de gallos no hay de noble sino el desnudo de los animales. Lo brutal está de parte de los hombres; que estos necesiten para emocionarse ver en el polvo sangriento de la cancha, animales heridos que se arrastran, o que arrastran, enredadas en la navaja, sus propias entrañas, o que ciegos, en un supremo esfuerzo de coraje, dan picotazos inútiles y sin tino, hasta perder la vida en medio de los clamores soeces de espectadores sin entrañas, es muy triste desconsolador. El pueblo

que se divierte así; el pueblo que goza torturando seres, es pueblo que está aún por civilizar. No creo, y sin embargo, que Costa Rica merezca clasificarse en esa categoría. Habrá un grupo de personas que no vean en el juego de gallos otra cosa que un inocente pasatiempo, y habrá también otro grupo de ultraindividualistas para quienes toda ley que restrinja la laxitud de costumbres es engendro de la tiranía; pero esos grupos no son el país, ni mucho menos. Bien veo que hay hombres que reclaman, como su derecho, el armar de navajas a los gallos para que se maten; pero al mismo tiempo vemos niñas que se congregan para abrir a las avecillas cautivas las puertas de sus jaulas; y así como esta manifestación de la ternura extrema hacia los seres inferiores despierta un sentimiento general de simpatía, así también la petición que representa la extrema crueldad en el trato de los animales provoca una corriente, más grande aún, de sorpresa y reprobación general.”

“Tenemos todavía muchos vicios de que corregirnos, muchas malas costumbres que enderezar, muchos instintos bestiales que domeñar, pero parecía que de este mal paso del juego de gallos habíamos, por fin, salido para siempre, y de allí mi pasmo cuando se me insta a que auxilie a quienes se esfuerzan en hundir de nuevo las costumbres en el vil atascadero de antaño. Hablaros de que cada uno es libre de arriesgar en las patas de un gallo el dinero que debería servir para sustento de la familia, para educación de la prole o aun para mejorar la propia condición; hablaros de que debemos tener libertad de ser crueles con nuestros animales, porque el derecho de propiedad nos lo da para usar y abusar de nuestras cosas; hablaros de que el derecho de emborracharse es uno de los derechos inalienables del hombre; hablaros de que si es verdad que no tenemos derecho de vivir en la inmundicia y hacer de nuestras cosas focos de infección, sí la tenemos para hacer focos ambulantes de infección moral; hablaros así de la libertad es humillarla, degradarla, prostituirla, como humilla y degrada al estado esta ley cuando lo obliga a que haga de baratero en la cancha de gallos. Estoy seguro de que no habría partido político que, en procesiones de propaganda electoral, usara en sus estandartes lemas como estos; ‘libertad de gallos’, ‘libertad de borrachera’, ‘vivan los vicios reglamentados’. Me parece, entonces que si antes de los votos, y para ganarlos, no habría partido que prometiera leyes inspirados en esos pseudoidealistas, después de los votos no debe haber partido en el poder que las promulgue. Los restablecedores de las riñas de gallos invocan el argumento de que, a pesar de la prohibición, con toda frecuencia y en muchas partes clandestinamente las hay y que, por lo tanto, es preferible que la ley las tolere y reglamente; que hay quienes tal vez juegan a salto de mata, es innegable; pero la insistencia con que los interesados se afanan porque se derogue la ley actual, evidencia que los jugadores viven en continua zozobra de las visitas intempestivas de la policía; y, por otra parte, si la ley se burla en esta materia, también se burlan, por desgracia con harta frecuencia, las que prohíben los hurtos, robos y asesinatos; pero a nadie se le ocurre, fundándose en esa impunidad, pedir la derogatoria de leyes penales, que se deje en paz a los delincuentes.”

“Pretender que el bien acabe de una vez con el mal es quimérico. Cuanto los hombres de buena voluntad podemos hacer, es perseverar en nuestros empeños de bien público, sin que se entibie nuestra fe porque haya ocasiones en que fallen, puesto que

debemos vivir conscientes de que en ellos, así como en todas las demás empresas humanas, siempre hay un tanto por ciento de esfuerzos estériles o perdidos; y si la corriente adversa no nos deja avanzar como fuera nuestro deseo, si no logramos que siempre “el mañana nos encuentre más lejos que el hoy” que, por lo menos, lo que se ganó en la brega hasta hoy ganado quede. Al expresar mi opinión, tal como lo veo en el fondo de mi conciencia, lo hago sin ánimo de menosprecio u ofensa para nadie; tengo muy presente la lección de humanidad que enseña el evangelio: “No juzguéis, porque también seréis juzgados”; y al examinar la opinión contraria mi pasado se levanta y me recuerda que yo fui también gallero. No lo olvido; y aunque hace veintidós años que dejé de serlo, con solo recordarlo siento que el rubor enciende mi rostro. Por lo mismo no pondré mi firma en el decreto que me habéis enviado; que sean otras las voluntades que lo autoricen. Ayudaré cuanto pueda a que Costa Rica sea una segunda Suiza —Suiza por lo pequeña, por lo montañosa, por lo culta, por lo libre—; pero ayudar a que Costa Rica se convierta en un segundo principado de Mónaco, eso nunca, jamás. —San José, 25 de junio de 1912”. (Aplausos).

“Yo señores, os digo que las fiestas de toros son todavía más salvajes, más crueles que las fiestas de gallos. ¿Creéis, señores, que alguno de los señores diputados que firmaron esa iniciativa se proponga no volver a entrar a una cantina a beber una copa? Sin embargo, señores, la idea es altruista y salvadora: ¡votad por ella!” (Aplausos).

El gran discurso de Múgica provoca atronadores aplausos y calurosos comentarios. El orador ha puesto el dedo en la llaga. Se gane o pierda su iniciativa, ha dicho cómo deben obrar los revolucionarios de México para salvaguardar la salud del pueblo.

Monzón es ahora quien pide la palabra y va a la tribuna a aclarar algo relacionado con el discurso de Martí. En su peculiar tono irónico, el representante de Nacozari de García dice:

—“Una ocasión manifesté a ustedes que en Sonora todas las tabernas están cerradas, con beneplácito de millares de familias que antes yacían sumidas en la mayor desgracia y ahora bendicen a la revolución y al autor del decreto número uno, que es el general Plutarco Elías Calles, y esa es la verdad de las cosas. Ayer la delegación sonorense, a la que pertenezco, dio una convivialidad al gremio jacobino de la cámara, la que, naturalmente, estuvo regada con sus correspondientes caldos. (Risas). ¿Sería posible que yo, después de catorce meses de una abstinencia cruel, despreciara la oportunidad? Probablemente el señor Martí se declaró intemperante, por algún dolorcillo que le causó el no haber sido invitado a la fiesta.”

Alonzo Romero y Ugarte hablan en contra de la moción Múgica, eludiendo el fondo del asunto y buscando la forma de dejar pendiente la cuestión, como algo que resolverían después los estados de la República en sus legislaciones particulares. Ugarte termina así:

—“Yo me opongo a que sigamos atacando el derecho que cada estado debe tener para que al constituirse en forma definitiva tenga toda su libertad de expresión en las nuevas leyes que elabore, para todo aquello que beneficie a los pueblos de cada entidad de la república, para todo aquello que signifique restricciones, para todo aquello que le perjudique en su absoluta libertad. Si las frases que os he traído a vuestra consideración,

que son muy de tomarse en cuenta porque no es posible transformar en unos cuantos días o en unos cuantos meses esos dos ramos de la producción, que son fuertes ramos de ingresos para el gobierno, si los tomamos en consideración, nada pierden los signatarios de la iniciativa, que yo hubiera suscrito en otro tiempo, para que conscientes, firmes, sin transigir, sigan en sus hermosos sueños y llegado su día, sea la más hermosa realidad, sintiéndose satisfechos de haberla iniciado y nosotros también nos sintamos satisfechos de no haber contribuido al debilitamiento económico del gobierno general y de los estados, si se aprueba esta iniciativa.” (Aplausos).

A las siete y media de la noche se levanta esta interesante sesión. Fueron aprobados el Artículo 115, menos la fracción II, el 116 y el 117. La iniciativa que se discutió tanto, quedó pendiente de votación.

Noche del jueves 25.—Según lista que pasa Bojórquez, a las 9:30 p.m. hay una asistencia de 128 diputados. Un poco más de los necesarios para formar *quorum*. Principian las labores.

La fracción II del Artículo 115 se rechaza por 110 votos de la negativa y solo 35 en su favor. En seguida se pone a votación la iniciativa Múgica, con adiciones al Artículo 117. Se rechaza por mayoría de 98 votos de la negativa por 54 de la afirmativa.

Así fue como en capítulo tan importante, resultaron fallidos los esfuerzos del batallador diputado Múgica, quien había reunido en favor de su moción a más de setenta diputados. El triunfo de los húmedos fue aplastante, a pesar de que, cuando menos en sus discursos, todos los diputados parecían estar de acuerdo en dictar medidas restrictivas del alcoholismo y otros vicios. Se perdió la iniciativa de Múgica; pero quedaron sus palabras redentoras en el *Diario de los Debates* y en las conciencias de numerosos representantes populares.

Los artículos 118, 119, 120, 121 y 122 no dan lugar a debate y se reservan para ser votados. El 123, que en un principio iba a referirse a “prevenciones generales” fue objetado en un discurso del diputado Fajardo Zeferino. Medina defiende el artículo y después de pequeños incidentes se reserva para su votación.

Sin dar lugar a debates se reservan para ser votados, los artículos 124, 125, 126, 127, 128, 130, 131, 132 y 133. En seguida se lee el Título Octavo, sobre la inviolabilidad de la constitución y tampoco provoca discusiones.

Todos los artículos mencionados anteriormente, se aprueban por unanimidad, con excepción del 123, que recibe 6 votos de la negativa.

Después de la sesión ordinaria, se celebra una pequeña, de colegio electoral, en que se aprueba la credencial del C. Bandera y Mata por el 14 distrito del estado de Puebla. Pasada la media noche, se entra a sesión secreta.

### 63<sup>a</sup> sesión ordinaria

Tarde del viernes 26. A las 3:40 hay una asistencia de 128 ciudadanos diputados. Después de la lectura del acta, Ibarra Federico protesta por la parcialidad del presidente Rojas y pide que sus protestas se hagan figurar en el *Diario de los Debates*. Ahí constan.

La segunda comisión rinde su dictamen sobre el Artículo 129 y después el correspondiente al Artículo 134. El diputado José Álvarez hace una moción muy oportuna, que sin discusiones y con dispensa de todo trámite se aprueba en seguida. He aquí el texto del artículo transitorio lanzado por Álvarez y que la asamblea aplaude y vota unánimemente:

“Entretanto el Congreso de la Unión y los de los estados legislan sobre los problemas agrario y obrero, las bases establecidas por esta constitución para dichas leyes se pondrán en vigor en toda la República.”

Los diputados Alonzo Romero, Calderón, Ancona Albertos, Álvarez, Bórquez y Bojórquez presentan una iniciativa pidiendo que se adicione el Artículo 117, en el sentido de que el Congreso de la Unión y las cámaras locales legislen sobre la supresión del alcoholismo. Aunque esta iniciativa pasó a la segunda comisión de reformas, pudo advertirse desde luego que sería aprobada, dado el ambiente que en la asamblea dejó el discurso del general Múgica en la sesión anterior. Posteriormente la adición fue aprobada en la forma propuesta.

Cuando se va a tomar la protesta del diputado y general Gabino Bandera y Mata, el coronel Epigmenio Martínez impugna su elección. No podía ser más extemporáneo su discurso. El tema correspondía al pasado colegio electoral, que aprobó la credencial de Bandera y Mata. El resultado de la agresión de don Epigmenio no pudo ser más triste para él: se le aclaró que después de haber estado con los Serdán en Puebla, había traicionado a Madero y servido en las filas del 29 cuerpo rural con la usurpación. Y no siguieron las alusiones personales, porque se estaba perdiendo un tiempo precioso, en vísperas de dar cima a la obra del constituyente.

Se da lectura a los dictámenes sobre los artículos 34 y 35. A propósito de estos el diputado Palavicini, quien ha sido partidario ferviente del voto femenino, pide a la primera comisión que aclare si, de acuerdo con la redacción del 35, las mujeres tienen derecho a voto. Monzón le contesta con evasivas. He aquí el diálogo provocado:

“PALAVICINI:—Suplico a la comisión se sirva informar por qué no ha tomado en consideración las iniciativas que se le han turnado, relativas al voto femenino.”

“MONZÓN:—A moción de varios ciudadanos no se tomó en consideración ese voto, o esa opinión de que la mujer tuviera voto en las elecciones, y nos también por cuestión tradicional. (Voces; ¿cuál es?). No se tomó en consideración y eso se hizo a moción de varios ciudadanos diputados que se acercaron a la comisión para ello.”

“PALAVICINI:—El señor Monzón no ha puesto atención, probablemente, a mi pregunta, o no la he podido hacer clara.”

“MONZÓN:—Sucederá que ahora podrá usted venir a defender el voto femenino...” (Risas).

“PALAVICINI:—El dictamen dice que tiene voto todos los ciudadanos; está el nombre genérico; esta misma redacción tenía la adición que existe en la Constitución del 57 y que se conserva hoy, y yo deseo que aclare la comisión en qué condiciones quedan las mujeres y si no estamos en peligro de que se organicen para votar y ser votadas. Parece que no he podido hacerme entender del señor Monzón.”

“MONZÓN:—No tomamos en consideración esa opinión de que la mujer debía también tener voto.” (Voces: no es esa la pregunta).

A pesar de las respuestas de Monzón, la asamblea en lo general era partidaria del voto femenino. En la prensa revolucionaria el ingeniero Palavicini había hecho propaganda a esas ideas y al aprobar el Artículo 35 como quedó, muchos pensamos que sería conveniente dejar la puerta abierta a las mujeres para cuando se organizaran y exigiesen su derecho al voto.

El diputado Calderón se muestra partidario de la restricción del voto y pronuncia un hermoso discurso en el que pide que pasados cuatro años de expedida la constitución, solo puedan votar los ciudadanos mexicanos que sepan leer y escribir. En abono de su tesis da lectura a sendos estudios del licenciado Roque Estrada y del general Eduardo Hay. El abogado dice:

“Nuestro país posee un enorme tanto por ciento de analfabetos; de ahí que no sería razonable conceder el ‘voto’ al individuo por solo el hecho de haber llegado a la edad de la ciudadanía. El general apunta: ‘Si yo hubiese tenido el honor de estar en ese Congreso Constituyente, con toda mi alma, sinceramente, habría apoyado el voto restringido, más ampliamente y con mayor vehemencia que como puedo hacerlo aquí.’”

El general Calderón estaba equivocado, tanto como los dos consejeros a que había recurrido. A defender el dictamen y con gran éxito sube a la tribuna el profesor Monzón, mi colega de Sonora. He aquí su discurso:

“Señores diputados:—En contra de la opinión o del dictamen de la comisión, el señor general Calderón es partidario de la restricción del voto, especialmente para los altos puestos. Voy a exponer aquí breves razones para apoyar el dictamen, que por su bondad misma se defiende por sí solo. Todos los señores diputados de verdadero impulso democrático, todos los señores diputados que sienten palpitar dentro del pecho un alma francamente revolucionaria, todos los señores diputados que hayan votado enérgicamente NO al dictatorial Artículo 108, deben ser partidarios acérrimos y convencidos de la efectividad del sufragio en las masas masculinas. Cuando México tuvo la forma de gobierno monárquico, esta misma forma de gobierno monárquico impidió la efectividad del sufragio. Cuando México adoptó la forma de gobierno republicano, el gobierno despótico y tirano, apoyado por los esbirros del militarismo, por la clerigalla infame y por la burguesía indolente también impidieron la efectividad del sufragio... (Dirigiéndose a un mozo que andaba repartiendo papeles a los CC. diputados). Oiga usted, joven repartidor; suspenda un momento su operación. Bien: cuando el sufragio efectivo fue más tiranizado, más vilipendiado, fue en los aciagos tiempos de la dictadura de Porfirio Díaz. Por eso, cuando Francisco Madero, desde las mazmorras de San Luis Potosí le dijo el pueblo mexicano: ‘Levántate y conquista tus derechos conculcados’, las primeras palabras que estampó en sus pendones fueron las siguientes: ‘Sufragio efectivo y no reelección’ (Aplausos). Y entonces pudo contemplarse un espectáculo admirable, sublime, enternecedor: de las minas, de los talleres, de los campos, de las ciudades, de las aldeas, de los villorrios, de las montañas y de los valles, surgieron millares y millares de patriotas, hombres fuertes y viriles, la mayor parte analfabetas, que volaron a los campos de batalla a ofrendar su vida por la efectividad del sufragio. (Aplausos). En la actualidad, decenas de miles de ciudadanos armados y millones de desheredados esperan del Constituyente de 1917 que se proclame la efectividad del

sufragio, (aplausos), porque saben que por eso y para eso, trescientos mil muertos quedaron tendidos en los campos de batalla, en los campos sangrientos de la revolución. Si matamos su esperanza, si aniquilamos sus creencias, esperemos los resultados.”

“Parece que el señor Calderón, que es un gran revolucionario a quien yo estimo mucho, manifestó que en el Estado de Sonora el pueblo analfabeto concurre con gusto a las elecciones municipales, pero que no demuestra interés o sea apego en las elecciones de los altos funcionarios, y no sucede así. La revolución ha levantado muy alto el espíritu de aquellos hombres y creo que lo mismo habrá sucedido en el resto del país. Lo vimos en las elecciones municipales de septiembre de 1916. Lo vimos en las elecciones para diputados al Congreso Constituyente en octubre del mismo año y en estos momentos es un volcán en erupción: traigo algunos periódicos que lo demuestran. De manera que la lucha electoral para gobernador de aquel estado asume rasgos muy interesantes y creo que lo mismo pasará en el resto del país.”

—“En lo que se refiere a las autoridades federales, diré que está preparándose ya el pueblo sonorensé para entrar en las elecciones con verdadero interés. No es cierto que los individuos que saben leer y escribir estén más aptos para la democracia que muchos analfabetos que son hombres conscientes; la observación y la experiencia así lo demuestran y también la opinión autorizada de eminentes estadistas, entre ellos el señor ingeniero Pani. Si es cierto que hay grandes irregularidades en la práctica del sufragio, es precisamente por la falta de costumbre; pero esas irregularidades no pueden subsanarse hoy ni dentro de dos o tres años, negando el voto a tres millones de hombres fuertes, viriles, aunque analfabetos. (Aplausos). Tal equivaldría a cortar las piernas a una criatura que no anduviera porque no pudiera andar, o bien tal equivaldría a arrancar las orejas a algún sordo porque no pudiera oír. (Aplausos y risas). Yo creo que el remedio consiste en esto y debemos ponerlo cuanto antes: en multiplicar la acción de la escuela (Aplausos) y en multiplicar también la acción de la prensa sana. Estos son los remedios que podemos hallar para subsanar estos males. La Constitución de 1857 consagraba la efectividad del sufragio en los varones; el proyecto del C. Primer Jefe también consagra la efectividad del sufragio. La comisión de la que formo parte, ha consagrado de igual manera la efectividad del sufragio. De manera que los señores diputados de impulsos verdaderamente democráticos, los señores diputados que sientan latir dentro de sus pechos un alma marcadamente revolucionaria, deben votar en pro del dictamen.” (Aplausos y voces: ¡a votar! ¡a votar!).

Después de que habló la comisión, conquistando las simpatías de la asamblea sobre sus puntos de vista, el general Calderón quiso volver a la tribuna, pero no se le permitió:

—“Quiero hacer una rectificación, dijo.”

Y un diputado cuyo nombre no pudieron anotar los taquígrafos, le replicó:

—“Ya habló mucho.”

Y hubo murmullos, desorden, campanilla, antes de que el presidente Rojas pudiera imponer su autoridad para que la secretaría dijese el trámite: se reservan los artículos para ser votados al finalizar la sesión.

Se da lectura a los dictámenes de los artículos 36, 37 y 38.



El diputado Álvarez pide que en el Artículo 37 se exprese que la nacionalidad se pierde por ser ministro de algún culto, ya que los curas son más ciudadanos romanos que mexicanos y desea que expresamente se les prohíba ejercer el derecho del voto.

Monzón le contesta de la manera siguiente:

“La comisión entendió, cuando redactamos el Artículo 34, que dice:”

“Artículo 34.—Son ciudadanos de la república todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:”

“I.—Haber cumplido dieciocho años siendo casados o veintiuno si no lo son, y

“II.—Tener un modo honesto de vivir.”

“Y como quiera que estos señores no tienen un modo honesto de vivir... (risas y aplausos).”

Todos los artículos que habían sido reservados para votarse después, fueron aprobados por unanimidad, con excepción del 34, que tuvo dos votos en contra; y del 35, que tuvo cinco votos contra su fracción I.

La segunda comisión presenta de nuevo su dictamen sobre los artículos 43, 44, 45 y 46. Como se trata de asuntos territoriales, la lectura de estos dictámenes provoca desorden y campanilla. Varios diputados hablan a la vez. Los que se sienten aludidos, por tratarse de sus entidades, no quieren dejar que pase el tiempo sin que quede constancia de sus palabras. En el *Diario de los Debates* se consignan: “voces, a votar, murmullos”; pero no se asientan los gritos, los insultos y el relucir de las pistolas cuando se trata de modificar los límites de un estado. Por eso la comisión desea cortar por lo sano. Se abstiene de proponer modificación alguna a los límites que ahora tienen las entidades de la República.

Cuando amaina el desorden, se da lectura a la iniciativa que suscriben Jara, Múgica, Recio y Gracidas, para que se agregue una nueva fracción al Artículo 79. Por medio de esta, el congreso tendrá derecho a convocar a sesiones extraordinarias, con el exclusivo objeto de conocer de los delitos oficiales o del orden común, cometidos por secretarios de estado, ministros de la corte, gobernadores, etc., a quienes previamente se les haya instruido proceso por la comisión del gran jurado. Esta iniciativa fue admitida sin más trámites y se reservó para ser votada después.

Las votaciones fueron hechas sin contratiempo. Después vinieron los hechos: Rivera Cabrera dijo que se había empeñado tanto en la erección del Estado del Istmo, porque fue un compromiso que contrajo con sus comitentes durante su elección. Truchuelo dice que por la misma razón quería él quitarle una parte de su territorio a Guanajuato.

Bien. Aclaradas las cosas y la situación delicada a que se llevó al congreso por meterlo en cuestiones territoriales, a las siete y media de la noche se levantó la sesión.

### *Experiencia adquirida*

Para estas alturas, los constituyentes ya no son aquellos diputados de fines de noviembre, que comenzaban a balbucir los trámites parlamentarios. Los ex renovadores ya no presumen de sus conocimientos a los novatos de ayer. Ahora todos saben cómo deben



presentar las iniciativas, conocen el reglamento y están dispuestos a sacar adelante sus ideas, encarrilándolas por el mejor de los caminos.

Grande es la labor que se realiza extracámara. Las comisiones reciben ayuda y consejos de los más enterados y dan sus informaciones o datos útiles para quienes van a discutir un dictamen en la sesión próxima. Es más: en el caso de los artículos de mayor trascendencia, no ha sido solo la comisión quien estudia el expediente: han estado con ella todos los diputados a los que interesa más el asunto por dictaminar y así, cuando estos casos se presentan a la asamblea, aun cuando van suscritos únicamente por los cinco miembros de la comisión respectiva, de hecho llevan el apoyo de veinte o treinta diputados.

Así se presentaron los dictámenes de los artículos 27 y 123.

Para ganar tiempo, durante las últimas sesiones no se leían los dictámenes. La asamblea era informada solo de los puntos resolutivos. Es que con toda oportunidad el estudio pasaba directamente de la comisión a la imprenta y se tenía un conocimiento previo de la forma en que vendrían los dictámenes antes de ponerlos a debate. De otra manera no hubiera sido posible acabar nuestro trabajo; se nos hubiera echado encima el 31 de enero sin esperanzas de terminar.

La comisión de estilo trabajó rápidamente: en ella se distinguieron Dávalos y Cravioto, dos poetas de la revolución.

Había pasado la época de los ataques personales. Aquellas molestas sesiones de colegio electoral, en las que se perdía tanto tiempo en hechos y contrarréplicas habían pasado a la historia. Los encuentros entre Martínez de Escobar y Palavicini ya se habían dado al olvido. Todo esto explica que sean precisamente las últimas sesiones las que dan mayor cantidad de material para hablar del congreso. Al principio hubo vacilaciones y titubeos. Al finalizar estaba tan entrenada la asamblea, que todos los diputados parecían viejos lobos del parlamento.

Durante las mañanas las comisiones se ocupaban de preparar sus dictámenes. Había diariamente dos sesiones: la vespertina y la nocturna. Es cosa bien sabida que a los diputados ataca Morfeo, especialmente cuando en sus organismos se hace la digestión. Sin embargo, en Querétaro no abundaron los que dormían la siesta a la hora de los debates y si alguna vez, a las altas horas de la noche, hubo que despertar a uno o a varios representantes, eso no se puede atribuir sino a la fatiga, por el exceso de labor a que se les sujetó.

Podrán los enemigos de la Constitución hablar todavía de incompetencia o de falta de preparación de los diputados, pero nadie podrá negarles su buena voluntad, su patriotismo y su espíritu revolucionario para discernir sobre los altos destinos del país.

No tuvimos oradores muy elocuentes, aun cuando pudiéramos exhibir algunos discursos de Múgica, de Colunga y de Medina; pero para los académicos ahí quedaron las bellas piezas oratorias de Cravioto y para los jurisconsultos, ahí están los razonamientos de Macías. Para valor civil tuvimos a Rojas y a Juan Aguirre Escobar. Como tesoneros y batalladores podemos presentar a Luis Espinosa y a Martínez de Escobar. Manejando la ironía tuvimos a Monzón y a Lizardi. Como tipos graciosos sin saberlo, recordaremos a Gilberto Navarro, llamado “el buen campesino”, y al aguerrido general —valiente como

el que más— Emiliano P. Nafarrate. Terco y bien intencionado fue el general Calderón y haciendo juegos de palabras se distinguió el orizabeño general Jara.

Los trabajos del Constituyente marchan ahora como sobre ruedas. Los que en un principio dudaron de que en dos meses podría concluirse la magna obra, son los más convencidos de su terminación en el plazo fijado. Sobre los matices de revolucionarismo, se han impuesto los altos intereses de la patria.

Sin decirlo públicamente se había establecido una tregua entre derechas e izquierdas. Dominadas las primeras por el radicalismo de las mayorías, se habían resignado a perder la batalla. El acuerdo tácito de no zaherirse más favorecía la posición de los “jacobinos”, quienes seguían imponiendo su voluntad en la hora de las votaciones. Por eso Palavicini no hablaba tanto como antes. Por eso el licenciado Macías dejó de concurrir a varias sesiones.

Buenos resultados dio la experiencia que adquirieron los constituyentes. En los últimos diez días su trabajo rindió más frutos que en todo un mes de labor anterior. ¿Le corresponde al presidente Rojas una parte del éxito obtenido? Indudablemente que sí. La presidencia y los secretarios de la directiva, eran los más obligados a mantener el ritmo en el esfuerzo que se iba incrementando. Sin precipitaciones ni urgencias, sino acelerando con regularidad la marcha de las labores, fue como se pudo lograr que la experiencia de los diputados se tradujera en trabajo efectivo y a tiempo.

### *64ª sesión ordinaria*

A las 3:50 Meade Fierro pasa lista. Hay en el salón 139 ciudadanos diputados. Con pequeñas aclaraciones se aprueba el acta de la sesión anterior; que leyó Truchuelo.

Entre los documentos en cartera se lee una felicitación para el congreso, suscrita por los obreros de Río Blanco.

A pesar de que se había convenido en que las cuestiones de límites no se tocarían, la asamblea permitió al general Múgica que defendiera su tesis: “Michoacán con los límites que tenía en 1905” por medio del siguiente discurso:

—“En mi concepto, no se trata aquí de la cuestión de límites, se ha tratado de la cuestión en que se afecta a la integridad territorial de los Estados, y no vengo a pedir para el Estado de Michoacán ni una pulgada de terreno; de manera que desde ese punto de vista puede quedar tranquilo el señor Terrones, porque no voy a pedir ni una pulgada de tierra para Michoacán, que tiene de sobra; vengo a referirme y a reclamar un acto de justicia que estoy seguro que la asamblea no me negará: en el año de 1906, unos buscadores de minas encontraron unos yacimientos en un lugar que se llama ‘La Orilla’; este lugar, que durante algunos años ha preocupado, por cuestiones de jurisdicción a Guerrero y a Michoacán, se encuentra en este lado del río de Las Balsas, que en algunas partes es límite entre los dos Estados. Pues bien: uno de los buscadores de minas hizo el denuncia de las minas en La Unión, la cabecera del departamento del Estado de Guerrero y otros hicieron el denuncia de la mina en Ario de Rosales, cabecera del distrito de su nombre. De esto, señores, se originó un verdadero litigio muy interesante,

porque al parecer, los yacimientos encontrados eran bastante ricos y se interesaron de esta manera los dos gobernadores de los Estados: el gobernador Flores, del Estado de Guerrero, y el gobernador Mercado, del Estado de Michoacán. Pues bien, para resolver cuál de los dos denunciantes tenía razón, se promovió el asunto de límites y de esta manera hicieron despertar la vieja cuestión que había entre los dos Estados y que no tenía importancia, pero por intereses particulares se promovió el asunto y entonces los gobernadores determinaron nombrar un árbitro que decidiera en propiedad de cuál de los dos Estados estaba 'La Orilla'; el árbitro fue don Porfirio Díaz. Porfirio Díaz, seguramente sin tomar en consideración los intereses generales del Estado, y sí tomando en consideración los intereses particulares del gobernador, porque, repito, que estos estaban interesados en la cuestión de las minas descubiertas falló de este modo: que los límites entre Michoacán y Guerrero fueran el río Balsas, partiendo desde su embocadura río arriba, y de esa manera quedaba el territorio de 'La Orilla', con su contenido, del lado de Michoacán; pero, en cambio, los municipios de Pungarabato y Cirándaro quedaban del lado de Guerrero, de una manera injusta. No tendría importancia si estos municipios hubiesen recibido alguna ventaja, pero sucedió lo contrario, pues el Estado de Michoacán, al quedar en posesión de 'La Orilla', no recibió ningún beneficio, pues los únicos beneficiados fueron los que habían denunciado las minas y de esta manera habían conseguido el denuncia. El gobernador de Michoacán quedaba beneficiado con algún tanto más cuanto por las gestiones que había hecho en el asunto y el Estado de Michoacán no ganaba absolutamente nada porque el territorio de 'La Orilla' es tan árido, tan peligroso, que ni el Estado de Guerrero que ya había ejercido jurisdicción en él, nunca pudo cobrar un solo centavo, pues los vecinos de ese lugar sacrificaban a los recaudadores. Hay algunos diputados que son de aquella región y que pueden dar fe de mi dicho. Por otra parte, repito que los distritos que se le segregaron al Estado de Michoacán no recibieron ningún beneficio, la prueba es que en esa época, hubo un movimiento de protesta tanto en el municipio de Pungarabato como en el municipio de Cirándaro, por el fallo arbitral del presidente Díaz, que seguramente aprobaron sin discusión tanto la Cámara de Michoacán como la de Guerrero. Actualmente, señores, se hacen trabajos en aquellos lugares para volver a pertenecer a Michoacán y puedo asegurar que por la lejanía a que se encuentran del centro y del gobierno de Guerrero y por los malos gobiernos que ha tenido, hay muchos vecinos, no solo de los que en 1906 pasaron al Estado de Guerrero, sino los mismos de Guerrero que desean pertenecer a Michoacán, con el cual tienen más afinidades, vías de comunicación e intereses de familia y educación, y todos los intereses sociales que hay en la región michoacana y por ese motivo venimos al Congreso Constituyente a pedir que los linderos limítrofes de los Estados de Guerrero y Michoacán vuelvan a ser los mismos que antes de 1906, pues son dos Estados que siempre se han querido y que se miran como hermanos, principalmente en la región fronteriza, porque hay familias que tienen intereses en uno y otro lado, perteneciente tanto al Estado de Guerrero como al de Michoacán y, por tanto, que las dos poblaciones ya citadas continúen perteneciendo a Guerrero sería una injusticia para el Estado de Michoacán. El Estado de Michoacán no piensa quitarle nada al Estado de Guerrero.

El Estado de Michoacán no quiere más que su territorio sea el mismo que tenía el año de 1905, el que de la manera más arbitraria se le arrebató en aquella época. Pido, pues, que esta adición se haga al artículo, porque es enteramente significativa y no perjudica a la soberanía de los Estados.”

El diputado Román, tan amigo de Múgica, es el primero en pedir que no se tome en cuenta la solicitud del general michoacano. Un guerrerense protesta así:

“La diputación de Guerrero protesta enérgicamente contra la proposición que hace el señor general Múgica y deseamos que así se haga constar. Este asunto ha pasado a la categoría de los hechos consumados y creo que no debemos nosotros tomarlo en consideración desde el momento que la asamblea ha tomado determinaciones sobre el particular y que en todo caso se reserve para el Congreso Constitucional para que sea discutido, porque este Congreso no tiene ninguna facultad para poder resolver. En el mismo caso se encuentra el Estado de Coahuila; el Estado de Zacatecas en iguales condiciones se encuentra en litigio con el Estado de Durango, por cuestiones parecidas en que fue árbitro Porfirio Díaz, y también se encuentran en litigio Guanajuato y Michoacán.” (Voces: ya, ya).

La presidencia da el trámite de “no ha lugar”. Múgica insiste. Antes de que el asunto caiga bajo el trámite de la mesa, expone todavía algunas razones de peso:

“El C. Múgica.—Señores: Yo creo que con protestas no es como se combaten las razones de justicia. El señor diputado de Guerrero no conoce a fondo esta cuestión, porque si la conociera, le haría justicia a Michoacán y no vendría a hacer una protesta que es ridícula cuando se trata de un asunto de justicia. Las diputaciones poderosas de algunos Estados han tenido miedo de tratar la cuestión territorial, cuando no se viene a imponer por la fuerza bruta una cuestión territorial; aquí se vienen a exponer razones de bien público y es muy triste que se rehúyan las contiendas sobre este asunto. Es lo que ha pasado en esta asamblea. Hay cuestiones de verdadera importancia para la revolución que se deberían considerar con verdadero patriotismo; una de ellas es la del Istmo, que nada tenía que se hubiera votado en contra, pero sobre la cual la revolución tiene un serio compromiso; pero ya que no se trata de esto, señores, quiero hacer constar que sin discusión, con protestas y gritos, es como se han resuelto las cuestiones territoriales de los Estados.” (Aplausos).

La verdad es que nada de eso se resolvió. Todo quedó pendiente. Si se hubiese insistido en esta clase de asuntos, las pistolas no solamente se hubieran desenfundado: de seguro habrían tenido que funcionar, poniendo en apuros la conclusión de la obra emprendida. Para hacer una verdadera reforma de la división territorial del país, se necesita realizar por adelantado una gran campaña de publicidad y convencimiento. Alguna vez se hará esto en una asamblea nacional que se dedique a resolver los numerosos problemas creados por la mala división territorial de la República.

Dávalos informa sobre trabajos de la comisión de estilo, de la que forma parte. Después de varias aclaraciones, la asamblea aprueba con aplauso la forma en que dicha comisión va cumpliendo sus obligaciones.

Se leen el Artículo 84, la fracción XVIII del 73, el 85 y el 131 bis. Se reservan para ser votados después. En seguida comienza la lectura de los artículos transitorios.

A propósito del número uno. Rivera José presenta un proyecto de adición. He aquí su discurso:

“Señores diputados: He pedido la palabra en contra con objeto de lograr una adición a la última parte del Artículo 1º transitorio. Esta mañana un buen grupo de diputados ha firmado una iniciativa para presentarla a vuestra soberanía; pero la premura del tiempo impidió que la Secretaría le diera los trámites debidos. Me refiero a esto, señores diputados: el congreso, con un buen sentir, con un buen tacto, con verdadero entusiasmo, acordó que en tratándose de la candidatura del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, se hiciera para el próximo periodo una excepción, referente a la fracción V del Artículo 82 que previene estar separado del Ejército noventa días antes de la elección, cuando menos. Y bien, señores diputados: fuera de aquí hay un grupo numeroso de revolucionarios honrados, dignos por todos conceptos de formar parte del congreso y con la fracción IV del Artículo 55 vendrían a quedar maniatados, porque el tiempo no alcanzaría para que ellos solicitaran la separación del Ejército, toda vez que contamos con un mes y días escasos y nosotros creemos necesario presentar la iniciativa para ilustrar el criterio de la asamblea, cuya iniciativa dice así:

“En las elecciones a que debe convocarse, conforme al artículo siguiente, no regirá la fracción V del Artículo 82, ni será impedimento para ser diputado o senador estar en servicio activo en el Ejército, siempre que no se tenga mando de fuerza en el distrito electoral respectivo”.

“Porque realmente sería imposible que entre el mes de febrero, que se promulga la Constitución, y el tiempo fijado para hacer las elecciones, se enteraran todos los habitantes de la nación de los requisitos necesarios para ser diputado y, por tanto, solicito de vuestra soberanía que se sirva acordar esta adición”.

A pesar de su carácter militar, el diputado González Galindo se opone a la adición Rivera. En favor de esta iniciativa habla Bojórquez, quien pronuncia el siguiente discurso:

—“Vengo a hablar en favor de la iniciativa presentada por el señor diputado Rivera, porque no solamente es justa sino que entraña una verdadera necesidad revolucionaria. (Voces: ¡no! ¡no!), a esos señores que expresan un no melindroso debo decirles que no tenemos civiles para los puestos públicos. Yo no creo en esa teoría que nos han traído aquí, de que los civiles seamos los únicos capacitados para desempeñar los puestos de elección popular. Creo que en estos momentos es una necesidad nacional contar antes que nada con los militares, porque los militares son los que han hecho la revolución. El dueño de una casa tiene derecho a habitarla. Yo desafío a vosotros a que me digáis en dónde están los servicios prestados por los civiles. (Voces: ¡muy bien! ¡Son los ciudadanos armados!). Bueno; precisamente por eso, porque son ciudadanos armados, por eso deben ir al congreso; no son militares en estos momentos. Yo sé que no se necesita precisamente empuñar las armas para ocupar una curul; pero sé también que los revolucionarios, que los hombres de convicción, son los que han ido a la línea de fuego. Yo sé que, en casos excepcionales, ha habido civiles que han ido al campo de batalla, han ido como civiles. Podría citar, por ejemplo, al C. Adolfo de la Huerta, que ha estado en muchos combates, entre los que recuerdo el de Santa Rosa, en Sonora,

y en los de Trinidad, siendo como es un perfecto civil. ¿Pero cuántos civiles me dais como ese señor, como don Adolfo de la Huerta? Por otra parte, señores, yo no vengo a hablar en favor de los militares porque toda mi vida he sido antimilitarista; yo casi fui expulsado de la Escuela de Agricultura porque promoví una huelga contra el régimen militar implantado allí; aquí hay personas que se dicen antimilitaristas, el señor Ibarra entre otros, y, sin embargo, ha soportado la disciplina del Colegio Militar. (Una voz: por eso es antimilitarista, porque conoce la disciplina). Él soportó la disciplina, pero yo no la soporté en la Escuela de Agricultura, ni la he soportado en ninguna otra parte. Cuando yo ingresé a la revolución, el Primer Jefe me ofrecía un puesto en el Ejército y lo rechacé inmediatamente. (Una voz: ¡por miedo! ¡por miedo!). Yo desafío a la persona que ha dicho miedo a que me demuestre que ha estado en mayores y más batallas que yo. (¡Aplausos!). He estado en los campos de batalla con el carácter de civil, pero aquí está precisamente el hecho: cuando se trató de los analfabetos, iba a hablar para justificarlos en nombre de esas clases desheredadas del pueblo, pues esas clases son las que han llevado al triunfo a la revolución. Los revolucionarios de hoy, todavía no son militares, todavía no los podemos considerar como militares, porque no existe el ejército permanente. Yo estimo oportuna la moción del diputado Rivera. Hay que convencerse de esto, y voy a hacer una declaración que es pertinente y que la hubiera hecho cuando se trató lo relativo a los analfabetos. Este derecho sagrado de todos los mexicanos...”

“Yo tengo la convicción de que los hombres más buenos, los más justos, los que mejor pueden expresar un sentimiento y defender un ideal, son los que tienen menos cultivada la inteligencia y esto no es un elogio a la estulticia, señores de *El Zancudo* (risas y aplausos); pero yo tengo un apotegma que es casi toda una verdad: ‘los tontos no hacen gracia con ser buenos’. Y yo, mejor que científicos, mejor que intelectuales, preferiría que en los congresos tuviéramos hombres sinceros, hombres puros, hombres revolucionarios; yo, antes que un Palavicini, estimo más en este congreso constituyente a un Porfirio del Castillo (aplausos prolongados)”.

Ibarra contesta alusiones y de paso apoya la iniciativa Rivera; este vuelve a la tribuna a reiterar su proposición y cosecha aplausos. Hablan dos o tres oradores más y al fin la comisión pide permiso para retirar su dictamen, con el objeto de adicionarlo en el sentido de la discusión.

Los artículos 2º y 3º transitorios se reservan para ser votados al final. Otro tanto se hace con el 4º y 5º. El número 6 provoca varias aclaraciones, dando lugar a que se suspenda la sesión mientras la segunda comisión lo reforma.

Al reanudarse las labores diez minutos después, pasan sin objetarse los artículos 1º y 6º transitorios y se reservan para su votación. Tampoco provocan debate el 7º, 8º, 8º bis y 9º transitorios. En seguida se recogen las votaciones que arrojan unanimidad de 168 votos. Se refieren a la fracción VII del Artículo 82, fracción XVIII del Artículo 72, artículos 84, 85 y 131 bis y a los transitorios del primero al noveno.

A las 7:10 p.m. se suspende la sesión y se cita para reanudarla a las 9 de la noche. La labor realizada en esta sesión vespertina demuestra nuestro aserto [*sic*] de este capítulo; que los constituyentes aprendieron ya a realizar sus trabajos parlamentarios, sacando el mayor jugo posible del poco tiempo de que disponen para terminar su obra.

## La lucha

Pero no todo fueron aplausos, abrazos, armonía. También tuvimos nuestras horas negras en el Constituyente. Éramos una inmensa mayoría los radicales o “jacobinos”. Ganábamos todas las votaciones. Hacíamos que en las resoluciones del congreso prevaleciera un criterio izquierdista. Pero...

Los ex renovadores, hombres que entraron a la Cámara pidiendo perdón, luchaban con malas artes. Controlaron la directiva, la imprenta y los taquígrafos.

Corregían a su antojo las versiones de sus discursos y Macías, seguido por Rojas, se empeñaba en llamarnos “derechas”, cuando no lo éramos ni siquiera porque equivocadamente hubiésemos tomado asiento en ese lado. El instinto nos llevó a ocupar la sillería colocada a la izquierda de la mesa directiva y eso es lo que en todo parlamento recibe el nombre de izquierdas. Tergiversando los hechos y hasta ridiculizando a veces a varios de nuestros mejores compañeros, *El Universal*, de Palavicini publicaba frecuentemente los pretendidos triunfos de los renovadores. Quienes leyeron ese diario en aquella época, se quedaron con la idea de que la Constitución fue obra de Macías, Palavicini y compañía. Nada más falso.

En el curso de esta crónica se habrá visto que, durante las últimas sesiones, monseñor Macías se abstuvo de tomar parte: estaba convencido de que cualquiera intervención suya tendría resultados contraproducentes. Se esfumó de las asambleas durante más de una semana. Ugarte y Palavicini insistieron en demostrar que podían ser útiles al congreso; pero siempre se tuvo prevención contra ellos y a nadie lograron impresionar con sus argumentaciones.

No obstante las repetidas protestas que los diputados “jacobinos” llevaron al congreso, los diarios de Palavicini y de Barrón continuaron su tarea de presentar al público crónicas que estaban muy lejos de la verdad. *El Universal* lo hacía porque su director formaba parte de las minorías; *El Pueblo* secundaba esa labor porque era periódico oficioso y a su director —don Heriberto Barrón— no lo admitimos como constituyente de Querétaro.

Cuando terminaron las labores del congreso, los mayoritarios nos dimos cuenta de la necesidad de exponer en alguna forma ante el país, cuál había sido la actitud de los ex renovadores entre nosotros, señalando las características que tuvieron los directores de ese grupo. Con este fin se redactaron las declaraciones que copio en seguida. Las tomo de la hoja original que circuló por toda la República.

Esas declaraciones expresan con exactitud cuál era nuestro estado de ánimo al clausurarse el congreso. No pudieron redactarse en otra forma, porque el disgusto de los “jacobinos” por la actitud francamente retardataria de las derechas, no podía ser menos vehemente y justificada.

Pasaron los años. Se olvidaron los odios del momento. Se han perdonado injurias y agravios. Todos los constituyentes nos vemos ahora con simpatía y cariño. Pero la situación en aquellos días, no pudo ser mejor expresada que en las declaraciones suscritas por noventa y cuatro compañeros. El número es muy respetable. Obtener de una asamblea a la que asisten, por término medio, de ciento cuarenta a ciento cincuenta



miembros, que se unan noventa y cuatro a firmar un documento, en que se hacen acusaciones graves, demuestra hasta qué punto se hallaban ofendidos los diputados de la izquierda, por la actitud de Macías y compañeros.

He aquí el texto original del documento a que me vengo refiriendo:

### *Manifiesto a la nación*

“Es bien sabido de la República entera que en el Congreso Constituyente que acaba de terminar su periodo único de sesiones, hubo dos grupos denominados liberal jacobino, el de la mayoría, y liberal clásico, el de la minoría; pero en realidad no hubo tales jacobinos ni tales clásicos, sino simple y sencillamente grupo revolucionario constitucionalista y grupo de renovadores; mejor dicho, grupo de retardatarios, de aduladores, de obstruccionistas, pues J. Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Félix F. Palavicini y Gerzain Ugarte, corifeos del último grupo, solo se ocuparon de hacer labor de calumnia, labor de obstruccionismo, labor de desorientación. En efecto:

“LUIS MANUEL ROJAS, a quien nuestra buena fe de políticos sanos elevó a la honorable Presidencia del Constituyente, defraudó por completo nuestras esperanzas con su parcialidad descarada, manifiesta en todos sus actos de Presidente en que estaba de por medio el grupo nefasto retardatario ex renovador, pues arbitrariamente ocultó las felicitaciones que los revolucionarios de todo el país enviaron a la Cámara por su labor radical, adulteró en favor de sus amigos las listas de inscripción de oradores, nunca cumplió con el reglamento, se abrogó siempre todas las facultades y atribuciones de la Mesa Directiva del Congreso e intentó producir una profunda escisión entre el elemento revolucionario puro y el C. Primer Jefe don Venustiano Carranza, pues en los últimos discursos que pronunció, no se cuidó de los principios sino en acusar al grupo liberal revolucionario, de tratar de derrotar políticamente al C. Carranza, de ser instrumento del C. General Obregón, de ser representante del Partido Liberal Constitucionalista de México, al que de antemano había presentado como enemigo del respetable Jefe de la nación. ¡Insensato! ¡Como si la mayoría de un gran número de los diputados radicales de la Cámara no hubiera manifestado con hechos elocuentísimos y en épocas de prueba su adhesión, respeto y cariño por el probo Gobernador de Coahuila! ¡Como si el patriota General sonorenses no hubiera puesto ejemplaridad de subordinación, respeto y desinterés para con el señor Carranza y para con la nación entera! ¡Como si el Partido Constitucionalista de México no hubiera lanzado la candidatura del mismo Primer Jefe para la Presidencia de la República, en el próximo periodo, evitando así una división en el glorioso partido de la Revolución y garantizando la paz futura de la patria.”

“J. NATIVIDAD MACÍAS, el caduco político gonzalista en tiempo de don Manuel González, porfirista y corralista en la etapa porfiriano-científica, maderista de la nueva era; huertista por miedo a la Revolución, en la época del terror, y carrancista en nuestros tiempos; pretendió engañar a los noveles diputados revolucionarios y desorientar la opinión pública atribuyéndose con su grupo, el honor de la reforma obrera y de ser el



portavoz del autor del proyecto de Constitución. Pero nada logró su cansada oratoria, sino poner de relieve su alma de lacayo oficioso, su mentida fama de sabiduría y su ninguna habilidad y supina torpeza para tratar a los diputados independientes deseosos de consejos sanos, hambrientos de enseñanzas, avaros de ciencia, para darle a la patria una ley salvadora.”

“FELIX F. PALAVICINI. Con su audacia *sui generis*, con su elocuencia oropelesca, con su cinismo sin ejemplo, pretendió aplastar, ridiculizar y contener, la sencilla, consciente, firme y patriótica labor radical, que el elemento revolucionario inició desde luego en pro de la nueva Carta Magna, pero sus recursos insanos de atavismo italiano, solo obtuvieron la viril protesta de los diputados honrados y la cohesión de todos los miembros del Congreso que han sentido, amado y luchado por la gran Revolución Constitucionalista y que no la han explotado ni gozado en los altos peldaños de los Ministerios, adonde este pavo real de la política llegó por sorpresa, dado que los hombres de la Revolución no han podido ni querido dejar las armas durante la larga lucha de salvación, para que el Primer Jefe hubiera tenido con quien suplir a estos mercaderes sin pudor e incondicionales oficiosos.”

“GERZAIN UGARTE. El más peligroso por su insinceridad, pues en la tribuna trató con afecto y respeto a los radicales, pero con su carácter de Secretario Particular del Encargado del Poder Ejecutivo, llevó siempre al ánimo sereno de don Venustiano, impresiones falsas, ya de oposicionismo, ya de irrespetuosidades, ya de acusaciones imaginarias, ya de infidencias. Pero una vez más el ánimo tranquilo y fuerte de Carranza dio tiempo a la verdad para abrirse paso y toda esa infame labor de esos hombres peligrosos e indignos de la confianza pública, cayó por tierra al ponerse los diputados revolucionarios en contacto con el ilustre Jefe de la Revolución, quien vio en la actitud de los llamados jacobinos solo un gran deseo: el de condensar en la Carta Fundamental las necesidades todas de la nación; solo un gran anhelo, el de satisfacer los sueños e ideales de los soldados muertos y de los soldados vivos, de la patria; solo una inmensa ambición, acabar completamente con el capitalismo, con la esclavitud económica, con el clericalismo y con la ignorancia. Y cuando el C. Primer Jefe vio por sí mismo, conmovido hondamente, confundido con nosotros en íntima convivialidad, rodeado de sus fieles generales y de sus verdaderos amigos, declaró lleno de alegría, de verdad y entusiasmo, que él no había encomendado a nadie la defensa de sus ideas en el parlamento, que él no había autorizado a ninguna persona para usar su nombre en defensa de su proyecto, ni había pretendido ni pensado siquiera coartar la libertad de la Cámara; y que ya terminada la labor del Congreso, declaraba que su único fin al enviar su proyecto de reformas, había sido con el ánimo de obviar las labores perentorias de la Asamblea, y agradecía profundamente la confianza que se había tenido hasta hoy en su persona. Agregó, que si algunos diputados habían defendido su proyecto, lo hicieron seguramente porque pensaban como él.”

“Estas declaraciones revelan elocuentemente que el señor Carranza sigue siendo el ciudadano ecuánime y digno; respetuoso siempre de las funciones que no le corresponden y que será el guardián enérgico de las instituciones que el país acaba de darse, en sus nuevos fundamentales principios.”

“Ya sabe, pues, el Pueblo Mexicano, qué labor tan nefasta pretendieron hacer los políticos de oficio, que perteneciendo a la XXVI Legislatura, no tuvieron valor para imitar a los renovadores que se fueron al campo de batalla, ni con mucho el de imitar a Belisario Domínguez en su labor resplandeciente y que perteneciendo al Congreso Constituyente, no supieron coadyuvar con los revolucionarios de verdad a hacer más completa y en mejor forma la Constitución que se acaba de firmar, sino que dedicaron todo su tiempo, su experiencia, sus decantadas luces y sus esfuerzos, desgraciadamente perseverantes, a intrigar, a entorpecer, a dividir para quedarse dueños del campo, para atribuirse todas las reformas, para apoderarse de la opinión pública, y hacerla instrumento de sus bastardas inclinaciones e insaciables ambiciones.”

“Los diputados que subscribimos el presente manifiesto en el último día de nuestra residencia en esta ciudad histórica, tenemos confianza que al leerse la nueva Constitución, obtendremos la aprobación de los buenos hijos de la República, el aplauso de los abnegados revolucionarios que están aún luchando por la patria y después de leer el presente manifiesto, se convencerán también de que esos nombres funestos, intrusos en la revolución, dueños de periódicos falsarios, explotadores del poder, no son dignos de figurar en ningún puesto de elección popular, ni en ningún empleo administrativo, porque solo atenderán a su interés y provecho personal.—Querétaro de Arteaga, 31 de enero de 1917.—General Reynaldo Garza, general Martín Castejón, licenciado Ciro B. Ceballos, general Amado Aguirre, coronel Porfirio del Castillo, general Heriberto Jara, general Esteban B. Calderón, licenciado Hilario Medina, coronel José Álvarez, general Francisco J. Múgica, coronel Gabriel Rojano, coronel Rafael Márquez, mayor José Rivera, Manuel Dávalos Ornelas, Onésimo López Couto, licenciado Ignacio Ramos Praslow, Uriel Avilez, coronel Gabriel R. Cordera, David Peñaflo, doctor Jesús López Lira, Ramón Gámez, G. A. Tello, Antonio García, Refugio Mercado, Alfonso Mayorga, Matías Rodríguez, Ismael Pintado Sánchez, Leopoldo Ruiz, teniente coronel Donato Bravo Izquierdo, Benito Ramírez G., Manuel A. Hernández, teniente coronel Cristóbal Limón, R. Rosas y Reyes, Juan de Dios Robledo, general G. Bandera y Mata, Ignacio Rodríguez, Bruno Moreno, J. Ruiz, licenciado Francisco M. del Campo, doctor Cayetano Andrade, Jesús Romero Flores, Froylán C. Manjarrez, Rafael Vega Sánchez, E. Martínez Solórzano, M. M. Prieto, Cándido Avilez, Antonio Hidalgo, Porfirio L. Sosa, coronel Luis T. Navarro, Arnulfo Silva, A. M. González, teniente coronel José Manzano, licenciado Rafael Martínez de Escobar, coronel Sebastián Allende, mayor Marcelino Cedano, Antonio Cervantes, Jairo R. Dyer, Julián Adame, licenciado Rafael Espeleta, Samuel Castañón, licenciado Antonio Garza Zambrano, A. L. Arteaga, doctor F. Díaz Barriga, coronel J. Aguirre Escobar, Modesto González Galindo, Manuel Llaca, F. A. Pereyra, Luis Fernández Martínez, coronel G. de la Fuente, ingeniero Amílcar Vidal, Flavio A. Bórquez, David Pastrana Jaimes, doctor Alberto Román, Adolfo Villaseñor, Antonio Ancona Albertos, Alberto Peralta, A. Magallón, Ascensión Tépal, C. L. Gracidas, Luis Espinosa, C. M. Ezquerro, E. A. Enríquez, L. G. Monzón, Héctor Victoria, doctor Miguel Alonso Romero, teniente coronel Antonio de la Barrera, Celestino Pérez, licenciado F. Ramírez Villarreal, licenciado Enrique Recio, J. D. Bojórquez, coronel Salvador Alcaraz Romero, licenciado Enrique Colunga, Lauro López Guerra, licenciado J. M. Truchuelo”.

Vuelvo a insistir en que estas cosas las vemos de diferente manera, a veintiún años del Congreso de Querétaro. A veces nos parece que fuimos demasiado duros con los hombres que permanecieron en la capital durante la usurpación de Huerta. De todas maneras la lucha fue útil y fructífera.

Sin el acicate de la opinión minoritaria, los de la izquierda no hubiésemos reparado en muchas adiciones que era necesario introducir en la constitución. Tampoco hubiéramos permanecido unidos. Teníamos en frente a un grupo reducido en número, pero fuerte por su experiencia y el saber. Los nuestros aprendieron a batirse en la tribuna y fuera de ella, pasadas varias sesiones. Los renovadores llegaron conociendo el reglamento y toda clase de artimañas para ganar un debate. Ni así pudieron con nosotros.

El triunfo de las mayorías comenzó a evidenciarse desde el artículo 3º, que no pudo ganar la minoría ni llevando a la Cámara al Primer Jefe para que su presencia imponente desarmara a los “jacobinos”. A partir de esa derrota, don Venustiano se abstuvo de volver a presentarse en el congreso y las noticias sobre la marcha de los trabajos le eran llevadas por Gerzain Ugarte, Macías, don José María Rodríguez, etc.

Habrán personas que pregunten: ¿por qué las mayorías de Querétaro no rectificaron a tiempo a quienes tergiversaban los resultados del congreso? Dos razones se pueden dar como respuesta: primera, porque no disponíamos de órganos de publicidad, con la capacidad suficiente para difundir en toda la República la verdad de los hechos; y segunda, eso que en México se llama desidia. A los que nos inquieten podríamos responderles con una interrogación:

—Es cierto; ¿por qué no rectificamos antes?

En uno de los aniversarios de la Constitución, los compañeros de las mayorías nos dijeron a Froylán C. Manjarrez y a mí, que escribiéramos un libro como el que ahora estoy terminando. No lo hicimos, porque ni siquiera la invitación se formalizó.

No me cansaré de repetir que a los camaradas renovadores los tuvimos como adversarios en Querétaro; pero desde hace algún tiempo son de nosotros tan buenos compañeros como puedan serlo los Jara o los Calderón. Sus acciones de entonces, como las nuestras, pasaron al dominio de la historia.

Yo las asiento aquí, debidamente documentadas, para que los hombres de mañana juzguen nuestras diferentes actitudes. Lo único que reclamo para los compañeros mayoritarios es que se nos trate con justicia. Creo que a nuestro radicalismo de entonces, se debe que la Constitución sea todavía respetada y observada en el país.

Y lo será por mucho tiempo todavía.

### 65ª sesión ordinaria

Sábado 27 de enero. A las 9:10 de la noche se registra una asistencia de 131 diputados. Hay *quorum*.

Se pone al debate el Artículo 24 presentado por la primera comisión y sobre el cual presenta un voto particular el compañero yucateco Enrique Recio. Conforme a este voto, deberá prohibirse la confesión auricular y los sacerdotes menores de cincuenta años deberán ser casados.

El diputado Alonzo Romero apoya la iniciativa de su paisano Recio. Escucha aplausos muy nutridos cuando dice:

—“Y bien, señores, esto es lo que se refiere a la parte histórica del asunto. En lo que se refiere a la parte moral, a esas contravenciones que existen entre el hombre y las leyes naturales de no llevar a cabo un acto natural, un acto que la naturaleza misma se ha impreso, ¿qué sucedería, señores, cuando un hombre dotado de carne y hueso, un hombre que tiene un sistema nervioso capaz de desarrollar funciones genésicas, no pueda llevarlas a cabo porque se le hubiese puesto un dique para desarrollarlas? ¿qué sucede? Que tiene que medrar en cercado ajeno. Esa es la razón de que haya tantos hogares en estado desastroso. No cabe duda, señores, de que si no se ponen los medios para que en esta ocasión, para que en este Congreso al que han venido hombres liberales, hombres verdaderamente sensatos, hombres que no pugnan contra los principios de la moralidad, con los principios de la misma naturaleza, si no se ponen los medios para evitar esos ultrajes a la moral, nunca llegaremos a una conclusión terminante y daríamos margen para que cada hogar sea un desastre, para que cada mujer sea una adúltera, como dije anteriormente, y cada sacerdote sea un sátiro suelto en el seno de la sociedad.”

Todavía no se apagaban los aplausos al doctor Alonzo Romero, cuando el presidente anuncia que Lizardi hablará en pro. El diputado por Guanajuato concede gran importancia al tema en debate. He aquí fragmentos de su discurso:

“Señores diputados: Hoy más que nunca reclamo la atención de ustedes a fin de que se resuelva con acierto uno de los problemas que calificó el C. Alonzo Romero, como uno de los más trascendentales y de los más importantes que tenemos que resolver. Ha dicho, y con muy justa razón, que mientras no se resuelva el problema obrero, mientras no se resuelva el problema agrario y mientras no se resuelva el problema religioso, no habremos hecho obra revolucionaria, y con este fin, para apoyar el voto particular del C. Recio, habló el señor Romero, y yo al inscribirme en pro del dictamen de la comisión, ya me imaginaba desde luego que los ataques a este dictamen se fundarían principalmente en el voto particular del señor Recio, de consiguiente, poco o nada tengo que decir en defensa del Artículo 24 del proyecto en sus lineamientos generales, porque esto no es sino consecuencia de la civilización. la consecuencia del adelanto. El problema religioso ha tenido tres fases evolutivas: primeramente existió la tolerancia religiosa; no quiero referirme a ella, porque me referiré principalmente a la libertad religiosa. Al mencionar las tres fases evolutivas, lo primero que hubo fue la tolerancia religiosa, y al evolucionar, se convirtió en la separación de la Iglesia y el Estado. Por eso hubiera sido muy acertado el discutir juntamente con el Artículo 24 y el Artículo 129, porque los dos son los que combinan el sistema adoptado por nuestra Constitución, que es el sistema libre de la separación de la Iglesia y el Estado. Mas como quiera que es necesario entrar al debate concreto del Artículo 24, solo tengo que decir, por lo que se refiere al dictamen de la comisión, que es la expresión genuina de la libertad de conciencia. Nos dice textualmente que todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo en los templos o domicilios particulares, siempre que no constituyan un delito o falta

penados por la ley. Todo acto religioso de culto público deberá celebrarse dentro de los templos, los cuales estarán bajo la vigilancia de la autoridad...”



—“Mientras que los católicos creen que es un acto moral, los que no somos creyentes creemos que es un acto inmoral, ¿quién tiene la razón? Yo creo que nosotros. Pero este acto inmoral no puede estar prohibido por la ley ni mucho menos por la Constitución, porque en este caso tendríamos que prohibir otra multitud de actos inmorales en la Constitución. Tendríamos que decir, por ejemplo, que quedaba prohibido el onanismo (Risas) que es tan inmoral como la confesión, pero sería absurdo ponerlo en la Constitución. (Aplausos)...”



—“Pues bien, señores, los sacerdotes, suponiendo que se les obligara a casarse, siguiendo así la imposición de la ley, aceptarían ser mártires del matrimonio y seguramente no les faltaría alguna hija de María o alguna hija de cualquiera otra cosa (Risas) y le diría: ‘vamos a hacer una obra de caridad verdaderamente interesante en pro de la religión si te casas conmigo’ y no faltaría, repito, esa hija de María que por hacer una obra de caridad al padrecito, se dedicara a casarse con él... esto sería tanto como dejar de ser nosotros Congreso Constituyente y convertirnos en una clase de concilio ecuménico bajo la presidencia del señor diputado Recio.” (Risas)...

—“Por lo que se refiere al ejercicio del sacerdocio por sacerdotes castos, la verdad es que ninguno de nosotros tendrá necesidad de buscarles novias a los señores curas.” (Aplausos).

En favor del voto particular habla el duranguense Alberto Terrones B. y es aplaudido al terminar. Hilario Medina defiende el dictamen de la comisión en un discurso lleno de erudición histórica y filosófica. Proclama el principio de la libertad religiosa, tal como lo establece el Artículo 24 y concluye de esta manera:

—“Robespierre, el intransigente Robespierre, el gran revolucionario Robespierre, aquel que instituyó la rebelión del Ser Supremo, aquel que se vistió un día con los oropeles del sacerdote y tributó el culto a la razón en el Campo Marte; aquel, convencido del matrimonio y constitución civil del clero, cayó también en la guillotina, como todos aquellos que no supieron comprender el movimiento histórico, como aquí hay algunos que no supieron darle el verdadero valor que le corresponde al pasado de cuarenta siglos que tenemos en nuestras conciencias y al aspecto moral que representa entre nosotros el fenómeno religioso”.

Medina recibe por este discurso una gran ovación y los aplausos que se le tributan son nutridos y entusiastas.

Recio va a la tribuna a sostener su voto particular y pregunta:

—“¿Hasta cuándo vamos a permitir, señores, que los ministros de los cultos de la República Mexicana estén supeditados a la autoridad del príncipe de Roma?”

Y a pesar de que su discurso fue subrayado con aplausos, el camarada Recio se había batido en retirada. Puesto a votación el Artículo 24, se aprueba por 93 votos afirmativos, contra 63 de la negativa.

Se da lectura al Artículo 129 que en el texto definitivo de la Constitución tomó el número 130. Es el que establece las condiciones para ejercer el culto religioso y regula el funcionamiento de las iglesias. Lo presenta la segunda comisión y en seguida Pastrana Jaimés, apoyado por varios compañeros, pide que se adicione, estableciendo que “el matrimonio es un contrato civil disoluble” y que los sacerdotes no podrán administrar los templos ni directa ni indirectamente”.

El primero en hablar contra el dictamen es González Galindo Modesto, quien viene agresivo y radical:

—“Antes pido excusas a los señores prominentemente católicos que se encuentran en esta Cámara, para que me dispensen las herejías que muchos van a escuchar y que me pondrán seguramente bajo la censura de la Iglesia a que pertenecen. Yo vengo a hablar aquí sin temor a las censuras, sin temor a la excomunión, sin temor al infierno, sin temor a la condenación eterna.” (Aplausos y risas).

Su discurso pasa entre risas, aplausos y siseos. Hace varias revelaciones y opina de varios compañeros lo que sigue:

—“Hay algunos que se llaman liberales y esos señores, ciertamente, usan escapularios, van a misa, se santiguan a la hora de acostarse, tienen su pila de agua bendita...”

González Galindo se sale del tema y se mete con la religión cristiana y discute el dogma. Provoca el desorden. Hay siseos y campanilla y un compañero comenta en alta voz:

—“El señor está comprometiendo el sentido común.”

De paso, don Modesto ataca a Medina y a Lizardi, defensores del Artículo 24 y se declara partidario del voto particular de Recio, que no está a discusión.

Terrones Benítez no desea hablar en pro del dictamen, porque no se ha escuchado ninguna voz del contra. Pero va Pastrana Jaimés decidido a argumentar en favor de la iglesia mexicana. Lo hace con varias citas históricas y cosecha aplausos.

El diputado José Álvarez pronuncia un buen discurso teniendo por tema el Artículo 129 y termina haciendo una proposición concreta:

“Yo pido la principal reforma al Artículo 129, que en mi concepto es la medida más radical, y es que se puede limitar el número de sacerdotes en el ejercicio del culto, pues de lo contrario, aunque se diga aquí que tiene que ser de tal o cual manera, cada uno de ellos continuará siendo un enemigo de nuestro gobierno, de nuestra nacionalidad; cada uno de ellos seguirá siendo un propagandista de la intervención americana y nosotros no lo podemos permitir. Es necesario que pongamos un hasta aquí a nuestros ridículos fanatismos, que explotan esos individuos y continuemos luchando por la realización de nuestros ideales, que encarnan la razón y la justicia, puesto que debemos legislar para una multitud de analfabetos que tienen que ser víctimas, precisamente por su ignorancia, de las astucias de esos individuos explotadores. Demos una ley prohibitiva, demos una ley que ponga a salvo nuestra nacionalidad; demos una ley en que no vayamos a entregarnos a esos buitres que dominan desde hace tiempo el alma po-

pular, y hagamos comprender al pueblo que ellos han tratado de que no se instruya, para que pueda ser el eterno sufrido, para que en México pueda gobernar lo mismo un Porfirio Díaz que un Victoriano Huerta; por eso nuestro pueblo no da importancia a los asuntos políticos, porque ellos creen que lo esencial es pasar por este mundo sufriendo y dejando los bienes terrenales, para que vayan a ingresar a las arcas del tesoro del clero y fijándose en otro mundo que no es este, que está en otra parte, para poder después, el clero, explotar este, en tanto llega el momento en que la humanidad se convenza de que está en un error, en que una legislación más avanzada cree una ley en que se persiga a esos envenenadores populares, que propagan doctrinas que tienden a fomentar la ignorancia de nuestro pueblo. Demos una ley que garantice que nuestro pueblo no será tan explotado, ya que tenemos que tolerar todavía que haya esos explotadores en nuestra patria.”

Álvarez es muy aplaudido por sus ideas y ya sabemos cómo, su propósito de limitar el número de sacerdotes, triunfó en Querétaro. Son las legislaturas de cada entidad las que limitan ese número.

Palavicini habla en favor del dictamen y de pasada hace este gran elogio del Presidente de Estados Unidos:

“Woodrow Wilson, el gobernante más grande del mundo en los momentos actuales, porque no ha heredado el mando, porque no está investido como el jefe del poder de Alemania, ni como el jefe del poder en Rusia, de un grado religioso, sino que viene de la votación popular, de la elección democrática de su país; Woodrow Wilson, ese alto estadista”...y después de exaltar al mandatario anglo-americano, se refiere a la propaganda contraria a México que se hace allende el Bravo, y termina por pedir que se demuestre con hechos que en la república no son perseguidas las religiones. Termina pidiendo que se hagan las siguientes aclaraciones: “En el dictamen de la segunda comisión no encuentro graves deficiencias, son solamente de forma, porque sustancialmente no hay quien discuta este dictamen. ¿Y sabéis por qué?, porque estas son las leyes de Reforma admitidas previamente por nosotros. Es verdad que se ha agregado algo al Artículo 129, pero la iniciativa del señor Álvarez no entraña ninguna novedad, pues son cosas perfectamente admitidas; que si no se ponía en vigor el Artículo 129 no era por culpa de las leyes ni del gobierno, sino porque el pueblo no admitía que se atacaran sus creencias. De modo que contra el Artículo 129 solamente queremos hacer algunas observaciones de forma; solamente pedimos la reforma de algunos de sus conceptos. Dice el dictamen que para ejercer el ministerio de cualquier culto, se necesita ser mexicano de nacimiento. Y bien, estamos conformes; pero ¿por qué de cualquier culto? Si no vamos a hacer una constitución teológica vamos poniendo cuáles cultos, porque no vamos a encontrar un mexicano que predique la religión de Confucio a los chinos residentes en México; que predique su culto a los japoneses, su religión a los griegos o a los rusos. ¿O vamos a suprimir la inmigración extranjera? Lo práctico, señores diputados, es precisar los cultos. Debería decirse: ‘En México, para ejercer el ministerio de los cultos católico o protestante, se necesita ser mexicano por nacimiento.’ Dejemos a los griegos que tengan su culto; dejemos a los rusos que tengan el suyo y que tengan su culto los japoneses. Dice el dictamen que debe haber un encargado de



cada templo, y que este sea responsable de lo que en él exista. Este artículo está mal redactado, pues precisamente aquí sí se necesita el requisito de mexicano para el encargo de los templos, porque son los sacerdotes extranjeros los que han robado nuestras iglesias y se han llevado los objetos de arte, todas las obras de arte, los cuadros y las esculturas.” (Aplausos.)

Palavicini es interrumpido por Álvarez, quien insiste en que debe limitarse el número de curas para cada estado. El representante de Tabasco continúa rebatiendo a los radicales. Cita a Castelar, que era católico y se opone a la limitación de sacerdotes. Dice:

“Hagamos, pues, encargados de todos nuestros templos a sacerdotes mexicanos por nacimiento; cuidemos la piedra labrada por los sueños de la raza. Acabamos de descubrir los mismos mexicanos, al quitar los árboles frente a la Catedral de México, que se había cometido la estupidez de dejar a las yerbas ocultarnos un monumento superior, a muchos italianos y franceses.”

“Llegamos a la designación del número de sacerdotes por las legislaturas. Encuentro, señores diputados, que no cabe esto por completo en el dictamen; hemos admitido en todos los incisos del mismo artículo que exista la separación de la iglesia y el estado. No podemos clasificar qué cantidad de oraciones necesita cada individuo, nosotros no podemos especificar esto, ni ninguna legislatura lo podrá hacer. Aunque sea el señor Álvarez presidente de la legislatura local, no podrá especificar cuántas oraciones debe hacer cada uno de los creyentes de Morelia, de Uruapan y de Zamora.” Álvarez rectifica diciendo que no trata de clasificar las oraciones, sino el número de frailes que pueda tolerar un pueblo. Palavicini sigue en la tribuna. Concluye así:

“Celebro eso; el señor González Torres podrá volver con la conciencia tranquila después de haber visto que la moción metódica, que la proposición hecha por mí para dar preferencia a los debates de los grandes problemas de la revolución, no solo ha sido aceptada por la asamblea sino aprovechada por la misma, puesto que hemos terminado la Constitución y no faltan más que dos artículos y eso, antes del plazo fijado, para el 31 de enero. Hecha esta aclaración, debo decir, señores, al fogoso diputado de Sonora, al hijo de esa raza indomable y bravía que vive en las riberas del Yaqui, que muchas veces me ha aludido en esta sesión llamándome contradictorio, que al contrario, la más ecuánime disciplina mental ha mantenido mis propósitos dentro de la asamblea; que nunca me habréis visto flaquear en ninguno de los casos en que he creído de mi deber, responder a las necesidades de mi conciencia y a las aspiraciones de mi espíritu, y creo, señores diputados, que al tributaros un aplauso general, al deciros que todos, a mi juicio, han cumplido con su deber y que si ha habido discrepancia, en todas las asambleas las hay, y que mañana nadie quedará satisfecho de esta constitución, porque tampoco quedaron satisfechos los americanos que habían estudiado con frialdad sus asuntos y todos salieron descontentos de la carta, porque cada uno pensó que era seguro que podía reformarse tal o cual artículo, pero que al mismo tiempo era necesario renunciar al derecho propio en beneficio de los derechos de los demás; así, os aseguro que algunas veces, hemos renunciado a aspiraciones de cierta índole, en beneficio de propósitos de ustedes, y ustedes, a la inversa, por propósitos de nosotros.”



“Mañana, cuando salgamos de este recinto para exigir el respeto y el cumplimiento de la nueva constitución, señores diputados, quiero que llevéis el recuerdo de que cada uno ha hecho lo que ha podido; los silenciosos de la Cámara han resuelto, en verdad, todos los grandes problemas de la misma; los que hemos venido a la tribuna, apenas si hemos podido explicar o bosquejar lo que ellos pensaban y tenían en su conciencia de hombres cultos. Ninguno de esta Cámara ha venido a sostener novedades. Cuanto hemos hablado ha sido precisamente para sostener la fórmula parlamentaria de satisfacer una necesidad ingente de explicaciones; pero aquí, señores diputados, los problemas los han resuelto, los silenciosos. A estos doy mi aplauso más caluroso y si mañana recuerdan al que tiene el honor de dirigiros la palabra, quiero que vaya el señor Pérez a decirles a sus indios de Oaxaca que aquí hemos pensado por sus dolores, por sus penas; quiero que vaya Epigmenio Martínez a decir a sus electores que hemos combatido y hemos luchado por las aspiraciones de los hombres que murieron en la gloriosa jornada al lado de Aquiles Serdán, y quiero que vosotros cuando os retiréis de esta asamblea, no llevéis el recuerdo ni de pasiones personales ni de odios mezquinos, sino el ideal de la salvación de la patria y la convicción de que habéis sabido darle leyes altas, buenas y generosas.” (Aplausos).

Después de Palavicini habla en contra del dictamen el compañero Múgica, quien pronuncia el siguiente discurso:

“Señores diputados: Es indudable, señores, que ya habrá cansancio en vuestras personas, aunque seguro estoy que no lo habrá en vuestros espíritus. El asunto que se trajo a debate esta noche es interesante, es un hondo problema social; es uno de aquellos problemas que de quedar irresuelto, dejaría a la patria sumida en uno de los más grandes desconsuelos y a la revolución, señores, en uno de los más profundos desprestigios. Es preciso que la resolución sea intensamente radical, como hemos resuelto todos aquellos problemas que el pueblo levantó como un haz de luz, que escribió en las banderas de la revolución, y los paseó de uno a otro extremo del país, y los impuso en todas las conciencias, aun en las más retardatarias; por eso, señores, no os prometo ser breve, creo que voy a hablar mucho, diré quizás muchas razones que no sean precisamente las más propias para llevar a vuestros cerebros una convicción que ya no es dudosa. Sí, señores, hablaré mucho, y os leeré algunos documentos importantes, que aunque no harán falta para que votéis en pro del dictamen, sí servirán para que sepan allende el Bravo donde existe nuestro problema religioso, para que sepan conocer a fondo todas las razones y motivos que los mexicanos hemos tenido, no solo para perseguir, sino aun para exterminar a esa hidra que se llama clero. Efectivamente, señores, se nos ha dicho que dentro de nuestro país no existe el problema religioso; es verdad, cada vez que la revolución, que los revolucionarios, se han visto obligados a volar con las salvadoras bombas de mano algún edificio destinado al culto, jamás ha habido un grito de protesta entre nuestros hombres incultos, entre nuestros hombres rudos que han sido instrumento del clero para todas las ofuscaciones y maquinaciones del fanatismo, no se han arrepentido ni vacilado un solo momento en penetrar al interior de un templo para matar a los enemigos de la libertad y para derribar esos edificios cuando ha sido necesario, sepultando en las ruinas y escombros de esos templos al enemigo que se oponía al

progreso salvador de la revolución. Yo, señores, he visto prácticamente que desde Sonora, en donde he estado, en Chihuahua, en Nuevo León y en las fronteras con Guatemala, no existe ese fanatismo en el pueblo, que ha sido engañado. Quitad la causa, la hidra negra, y habrán desaparecido todos esos efectos, que no han sido más que momentáneos. He visto muchos hechos de la sugestión y de la educación que nos han legado nuestros antepasados y he visto que ese pueblo ha hecho todas aquellas cosas con gusto, que muchos de los que están aquí presentes, tal vez no se hubieran atrevido a hacer. Hay algunos revolucionarios con quienes estuve en campaña, que se sentían horrorizados cuando veían que alguno de los soldados revolucionarios hacía pedazos los ídolos de los templos, y al pueblo, lo he visto con delirio, con fruición, en Michoacán, en Tamaulipas, en la frontera del norte, lo he visto presenciar la incineración de las imágenes que días antes adoraba en los altares. Eso, señores, es consolador, eso viene a revelar que efectivamente el problema religioso no existe en México, sino que existe allá del otro lado del Bravo. Y si Wilson ha sabido que aquí no se pasean las cabezas de los canónigos, que no se ha violado a las monjas, si es verdad que ha sabido que hemos sido tolerantes con toda esa canalla, que ha venido a hacer que la sociedad mexicana sea retardataria en una época de su vida nacional, es preciso también que sepa, que la prensa le transcriba todo lo que dicen estos papeles auténticos que os voy a leer esta noche, porque este es el proceso que os ofrecí daros a conocer en los principios de este congreso; proceso escrito, no por los liberales, no por los impíos, no por los jacobinos, no por ninguno de esos hombres, sino por los clérigos mismos. Hace un momento, señores, que me sonrojaron los siseos, aunque muy bien supe que era una demostración amistosa y los aplausos que esta asamblea me tributó en conjunto cuando vote “sí” por el Artículo 24. Yo creo, señores diputados, que con el debate del Artículo 129 volveré a levantar mi bandera de radical. Creo, señores, que los jacobinos de esta asamblea volverán a considerar que soy el mismo, que ni por un momento, ni siquiera fingidamente, me he quedado a la zaga de los jacobinos más avanzados de esta asamblea, y esto lo digo solo con el ánimo de hacer una rectificación. Yo creí de mi deber respetar las garantías otorgadas por el Artículo 24, no porque acepte la confesión, pues soy el enemigo más acérrimo que pueda tener esa práctica, y creo que toda la asamblea ve con indignación esa práctica inmoral y que con la lectura de esos documentos que si yo hubiese querido los hubiese leído en esos momentos, hubiese puesto en peligro una garantía interesante que precisamente ha venido a responder con un mentís a los que nos han juzgado inconscientes. Por eso quiero leer esos documentos, en los cuales se establecen argumentos que más efectivamente se pudiesen esgrimir en pro del aplauso positivo que obtuvo el voto particular del C. diputado Recio. Ahora, señores diputados, estos documentos servirán para afianzar en vuestro criterio lo inmoral que es la institución clerical en México, lo perverso de cada uno de los miembros, desde los mitrados hasta el último individuo de los que llevan el traje talar, ese traje negro y fatídico que no revela más que el espíritu sucio de quienes lo portan. Estos documentos revelarán la perversión a que han llegado. Yo, señores, pido perdón de antemano a algunos oídos castos, que muy bien se pudieran sentir heridos al escuchar esta lectura descarada de estos documentos, pero es preciso que desde la mujer más pura, que desde el obrero más ingenuo

hasta el liberal más descamisado oigan cómo el clero mismo llamaba al pan pan y al vino vino cuando se trataba de escribir y consignar las pústulas de que adolecen. Estos documentos, señores, fueron substraídos por la revolución en el momento del triunfo y la hora del terror de la canalla, fueron extraídos de los archivos mismos episcopales; estas copias son documentos originales que están en poder de la Primera Jefatura y están certificados por notario netamente clerical; de tal manera que está comprobada su autenticidad. Uno de los documentos dice así: (leyó). Sus señorías han visto, este documento revela la inmoralidad del clero en las prácticas religiosas y en su vida íntima, así como el tentáculo que tienen sobre la propiedad. Esta hacienda de El Limón, es una hacienda muy importante del Estado de Michoacán, que se compone de tres sitios de ganado mayor, que tienen los tres climas dentro de la misma hacienda, el frío, el templado y el caliente, y se produce desde la caña de azúcar hasta los productos propios de los climas fríos, y los dueños de esta hacienda estaban muy arruinados, de manera que ya verán ustedes que por la alusión que hace aquí se trataba de algo de gran interés y muy especial para el clero. Otro documento dice: (leyó). Este Luis Arceo es el juez eclesiástico. En este pueblo de Sahuayo no hay una familia donde no haya un fraile y ya ven ustedes cómo se portan los frailes de Sahuayo con la propiedad ajena. Otro documento dice: (leyó).

“Señores diputados: si esto no revela una degradación moral de estos vampiros, que es el calificativo correcto que se les debe dar, esta carta nos incitaría a risa. Lo siento profundamente, con toda sinceridad, siento profunda lástima por un hombre que anteponiendo las ideas religiosas sacrifica el honor de su familia, en aras de una idea que lo va a afrentar. Señores diputados, yo quisiera que no olvidarais estos documentos, debemos grabarlos en el alma y salir de aquí con el propósito sincero y firme de no descansar hasta que no hagamos desaparecer el pequeño número de vampiros que tenemos en México, y hasta que no consigamos exterminarlos, porque para mí, señores, lo confieso, sería el ideal. Ahora hay otros documentos en donde se ve de manifiesto cómo estos individuos, tomaban una parte muy activa en el movimiento histórico y político en que estamos todavía. Dicen así: (leyó tres documentos). Este Manuel Sandoval es todavía el actual cura de Uruapan, de donde es diputado el señor Álvarez. Pues bien, señores, creo que con lo dicho basta y sobra para que cualquier escrúpulo que hubiera todavía en la conciencia de esta asamblea, quedara desvanecido. Yo ruego que la prensa, no solo la prensa del país, sino también la Prensa Asociada, que tiene aquí un representante, transcriba estos documentos si es posible íntegros al extranjero, para que se vea cuál ha sido la gran justicia que el pueblo mexicano ha tenido, cuando ha procedido con tanta saña, con tanta crueldad, a veces con ferocidad increíble, para perseguir lo que aquí llamamos clero y que debía llamarse una banda de ladrones, de forajidos y estafadores, porque los curas en México no han sido otra cosa que estafadores del dinero de los trabajadores, para poder enriquecerse y darse una gran vida. Esto, señores diputados, os hará cuando menos votar con más conciencia. Yo no me opongo a que del dictamen arriba vaya la asamblea hasta donde guste, pero vería con agrado aquellas adiciones más radicales que las que rechazamos en el Artículo 24 y las votaría con mucho gusto y las pondría en el Artículo 129, porque yo comprendo que en la confesión auricular

es donde está el peligro, es donde reside todo el secreto del poder omnímodo que estos hombres negros y verdaderamente retardatarios, han tenido durante toda su vida de corporación en México. Pido, pues, señores diputados, que seáis inflexibles, que cuando menos votéis por el dictamen del Artículo 129 en la forma en que lo ha presentado esa patriótica comisión.” (Aplausos nutridos y voces: ¡A votar! ¡A votar!).

Esta ha sido una de las más felices intervenciones de Múgica en todos los debates. Se ha mostrado como es: concluyente y radical. Cosecha aplausos entusiastas y a renglón seguido todos piden: ¡a votar! ¡a votar!

En vista de que varios diputados hacen aclaraciones antes de que se proceda a la votación, se pierde el tiempo y el Artículo 129 queda pendiente de votarse.

Son las dos y cuarto de la mañana del día 28 de enero, cuando se disuelve tan interesante sesión.

### *66<sup>a</sup> sesión ordinaria*

Bojórquez pasa lista a las cuatro de la tarde. Hay una asistencia de 152 ciudadanos diputados.

La segunda comisión presenta un proyecto de adición al Artículo 104 y en seguida su dictamen sobre la fracción II del 115, que lleva un voto particular de Jara y de Medina. La discusión se hará el día 30.

Se lee una proposición sobre adiciones al Artículo 117 y al 9º transitorio. Esta iniciativa que tiene por objeto, sobre todo, la supresión de la renta del timbre —impuesto odioso— es presentada por los cuatro diputados de Sonora. Apoyan la moción treinta y seis representantes de otras entidades.

Se da cuenta en seguida de un proyecto de bases para la organización del Ejército. Lo suscriben Amado Aguirre, Martínez de Escobar y Francisco Espinosa.

A continuación se presenta el dictamen de la primera comisión de reformas sobre el Artículo 27, uno de los más trascendentales de la Constitución. La lectura de este documento se escucha con toda atención y gran interés y se aplaude calurosamente al terminar. He aquí el texto del dictamen definitivo:

“Ciudadanos diputados. El estudio del Artículo 27 del proyecto de Constitución abarca varios puntos capitales: si debe considerarse la propiedad como derecho natural; cuál es la extensión de este derecho; a quiénes debe reconocerse capacidad para adquirir bienes raíces y qué bases generales pueden plantearse siquiera como preliminares para la resolución del problema agrario, ya que el tiempo angustioso de que dispone el Congreso no es bastante para encontrar una solución completa de problema tan trascendental. Conforme a este plan emprendió su estudio la comisión, teniendo a la vista las numerosas iniciativas que ha recibido, lo mismo que el trabajo que presentó a la cámara el diputado Pastor Rouaix, quien ayudó eficazmente a la comisión tomando parte en sus deliberaciones.”

“Si se considera que todo esfuerzo, todo trabajo humano, va dirigido a la satisfacción de una necesidad; que la naturaleza ha establecido una relación constante entre

los actos y sus resultados y que, cuando se rompe invariablemente esa relación, se hace imposible la vida, fuerza será convenir en que la propiedad es un derecho natural, supuesto que la apropiación de las cosas para sacar de ellos los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable. El afán de abolir la propiedad individual inmueble, no puede considerarse en su esencia sino como una utopía; pero ese deseo es revelador de un intenso malestar social, al cual nos referimos después, que está reclamando remedio sin haber llegado a obtenerlo.”

“Claro está que el ejercicio del derecho de propiedad no es absoluto, y que así como en el pasado ha sufrido modalidades, es susceptible de admitir otras en el porvenir, basadas en el deber que tiene el Estado de conservar la libertad igual de todos los asociados; deber que no podría cumplir sin el derecho correlativo. Es un principio admitido sin contradicción, que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originariamente a la nación; que lo que constituye y ha constituido la propiedad privada, es el derecho que ha cedido la nación a los particulares, cesión en la que no ha podido quedar comprendido el derecho a los productos del subsuelo ni a las aguas, como vías generales de comunicación. En la práctica, se tropieza con grandes dificultades al tratarse de especificar los elementos que quedan eliminados de la propiedad privada: la comisión encuentra aceptables sobre este punto las ideas desarrolladas por el señor diputado Rouaix.”

“Como consecuencia de lo expuesto, la comisión, después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública, ha fijado las restricciones a que está sujeto ese derecho.”

“La capacidad para adquirir bienes raíces se funda en principios de derecho público y de derecho civil. Los primeros autorizan a la nación para prohibir la adquisición de tierras a los extranjeros, si no se sujetan a las condiciones que el mismo artículo prescribe. En cuanto a las corporaciones, es también una teoría generalmente admitida, que no pueden adquirir un verdadero derecho de propiedad, supuesto que su existencia se funda en una ficción legal. Con estos fundamentos, la comisión ha determinado la capacidad de adquirir bienes raíces, de las instituciones de beneficencia, las sociedades comerciales y las corporaciones que forman centros poblados.”

“Hace más de un siglo se ha venido palpando en el país el inconveniente de la distribución exageradamente desigual de la propiedad privada y aún espera solución el problema agrario. En la imposibilidad que tiene la comisión, por falta de tiempo, de consultar alguna solución en detalle, se ha limitado a proponer, cuando menos, ciertas bases generales, pues sería faltar a una de las promesas más solemnes de la revolución pasar este punto en silencio.”

“Siendo en nuestro país la tierra casi la única fuente de riqueza y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquieren un poder formidable y constituyen, como lo demuestra la historia, un estorbo constante para el desarrollo progresivo de la nación. Por otra parte, los antecedentes históricos de la concentración de la propiedad raíz, han creado entre los terratenientes y jornaleros una situación que, hoy en día, tiene mucho de semejanza con la situación establecida durante la época colonial entre los conquistadores y los indios encomendados; y de esta situación proviene el estado depresivo en

que se encuentra la clase trabajadora de los campos. Semejante estado de cosas tienen una influencia desastrosa en el orden económico, pues con frecuencia acontece que la producción agrícola nacional no alcanza a satisfacer las necesidades del consumo. Corregir este estado de cosas es, en nuestro concepto, resolver el problema agrario, y las medidas que al efecto deben emprenderse consisten en reducir el poder de los latifundistas y en levantar el nivel económico, intelectual y moral de los jornaleros.”

“El primer paso en esta vía se dio al expedir el decreto de 6 de enero de 1915, que propone sea elevado a la categoría de ley constitucional, con la extensión de proveer a todos los pueblos y comunidades de los terrenos que pueden ser cultivados por los vecinos que en ellos residan. Una vez dado este primer paso, el siguiente debe consistir en acabar con los latifundios, respetando los derechos de los dueños por medio de la expropiación. No será preciso para esto cargar a la nación con una deuda enorme, pues los terrenos expropiados se pagarán por los mismos adquirentes, reduciendo la intervención del Estado a la simple garantía. Sería pueril buscar la solución del problema agrario convirtiendo en terratenientes a todos los mexicanos; lo único que puede y debe hacerse es facilitar las condiciones para que puedan llegar a ser propietarios todos los que tengan voluntad y aptitud de serlo. La realización práctica del fraccionamiento de los latifundios, tiene que variar en cada localidad, supuesta la diversidad de las condiciones agrícolas en diversas regiones del país, así es que esta cuestión debe dejarse a las autoridades locales, una vez fijadas las bases generales que pueden adaptarse indistintamente en toda la extensión de la república, las cuales deben ser, en nuestro concepto, las siguientes: fijación de la superficie máxima que debe tener en cada localidad un solo individuo o corporación; fraccionamiento de la superficie excedente, sea por el mismo propietario o por el gobierno, haciendo uso de su facultad de expropiación; adquisición de las fracciones en plazos no menores de veinte años y haciendo el pago los adquirentes por medio de anualidades que amorticen capital e interés, sin que este pueda exceder del tipo de cinco por ciento anual. Si bajo estas condiciones se lleva a cabo el fraccionamiento, tomando todas las precauciones que exija la prudencia para que produzca el resultado apetecido, la situación de las clases trabajadoras de los campos mejorará indudablemente; los jornaleros que se conviertan en propietarios disfrutarán de independencia y de la comodidad necesaria para elevar su condición intelectual y moral, y la reducción del número de jornaleros obtenida por medio del fraccionamiento, hará que su trabajo sea más solicitado y mejor retribuido. El resultado final será elevar la producción agrícola en cantidad superior a las necesidades del consumo.”

“Como consecuencia de lo expuesto, ponemos a la consideración de ustedes el siguiente proyecto:

“Artículo 27.—La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”

“La propiedad privada no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.”

“La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías o comunidades que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora, de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.”

“Corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria, los yacimientos de piedras preciosas, de sal gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.”

“Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; la de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes, desde el punto en que brote la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que crucen dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas, y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores, en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviesen; pero el aprovechamiento de las aguas cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.”

“En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y solo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para



la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.”

“La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

“I.—Solo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio directo de tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros cuando manifiesten ante la Secretaría de Relaciones que renuncian a la calidad de tales y a la protección de sus gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiera, quedando enteramente sujetos, respecto de ellos, a las leyes y autoridades de la nación.”

“II.—La iglesia, cualquiera que sea su credo, no podrá en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuviere actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la nación, representada por el gobierno federal, quien determinará los que deban continuar dedicados a su objeto. Los obispos, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasará desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la nación, para destinarlo exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la nación si fueren construidos por suscripción pública; pero si fueren construidos por particulares, quedarán sujetos a las prescripciones de las leyes comunes para la propiedad privada”.

“III.—Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquiera otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos, de sus asimilados, aunque estos o aquellos no estuvieren en ejercicio”.

“IV.—Las sociedades comerciales de títulos al portador no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados fijarán en cada caso”.

“V.—Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de



acuerdo con las prescripciones de dichas leyes; pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.”

“VI.—Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido, conforme a la ley de 6 de enero de 1915. La ley determinará la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.”

“VII.—Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los territorios, lo mismo que los municipios de toda la República tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos”.

“Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido el manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de este valor que haya tenido la propiedad particular, por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas”.

“Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado parcial o totalmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a estas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediere por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso dejen de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El

exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Solo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento, y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad cuando se haya hecho el fraccionamiento”.

“El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate y todas las accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada”.

“Durante el próximo periodo constitucional del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades conforme a las bases siguientes:

“a).—En cada Estado o Territorio, se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida”.

“b).—El excedente de extensión deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes”.

“c).—Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará este a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación”.

“d).—El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos, en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquellas. El tipo del interés no excederá del cinco por ciento anual”.

“e).—El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expresada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley, facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

“f).—Los mexicanos que hayan militado en el Ejército Constitucionalista, los hijos y viudas de estos y las demás personas que hayan prestado servicios a la causa de la revolución o de la instrucción pública, tendrán preferencia para la adquisición de fracciones y derecho a los descuentos que las leyes señalarán”.

“g).—Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable, no estará sujeto a embargo ni gravamen alguno”.

“Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público”.

“Sala de sesiones.—Querétaro de Arteaga, 29 de enero de 1917.—Francisco J. Múgica.—Alberto Román.—L. G. Monzón.—Enrique Recio.—Enrique Colunga”.

Ya he dicho anteriormente, que el dictamen del Artículo 27 no fue obra exclusiva de la primera comisión. En él intervinieron diputados que se interesaban vivamente por la cuestión agraria y hasta algunos particulares que colaboraban en la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Las juntas para elaborar el Artículo 27, se celebraban en la casa del ingeniero Pastor Rouaix, quien ejerció la más notoria de las influencias en la redacción de ese documento. El mismo ingeniero Rouaix presidió las reuniones del grupo de diputados que más empeño pusieron en definir la cuestión agraria dentro de la Carta Magna. He aquí una lista de honor. La componen los constituyentes que colaboraron en la confección del Artículo 27: Pastor Rouaix, Julián Adame, licenciado D. Pastrana J., Pedro A. Chapa, José Álvarez, José N. Macías, Porfirio del Castillo, Federico G. Ibarra, Rafael L. de los Ríos, Alberto Terrones B., S. de los Santos, Jesús de la Torre, Silvestre Dorador, Dionisio Zavala, E. A. Enríquez, Antonio Gutiérrez, Rafael Martínez de Escobar y Rubén Martí. A esta lista hay que añadir dos nombres: los de los licenciados José Inocente Lugo y Andrés Molina Enríquez, colaboradores prominentes del ingeniero Pastor Rouaix en la Secretaría de Fomento, quienes también tomaron parte en la redacción del Artículo 27.

Es una verdadera lástima que no se hayan conservado las versiones taquigráficas de las juntas de los pequeños bloques que discutieron los artículos 27 y 123 de la Constitución. Los verdaderos debates se verificaron precisamente en esas juntas. Cuando los artículos sobre las cuestiones agraria y social se presentaron al Congreso, llevaban ya la opinión unificada de los constituyentes más interesados en ellos.

A raíz de la lectura del dictamen sobre el 27, se produjo un incidente entre Magallón y Palavicini. Helo aquí:

“MAGALLÓN: Señores diputados, hace un momento tuve ocasión de oír al señor Palavicini, parado allí a la entrada de este salón, exponiendo la idea a varios CC. diputados, de que no se discutiera en este Congreso la cuestión agraria: estimo, señores, que este Congreso Constituyente no terminaría debidamente su obra, si no diera cima a la labor relativa a poner la base para asegurar de una manera definitiva la cuestión agraria en la República Mexicana. Indudablemente que una de las cuestiones más necesarias de la revolución ha sido el capítulo relativo a la cuestión del trabajo; ese capítulo ha sido traducido en hechos por este Congreso Constituyente, y después de haber asegurado la realización del asunto del trabajo, la resolución del asunto religioso, la resolución del asunto militar, este Congreso Constituyente no daría verdadera cima a sus labores, si no discutiera inmediatamente el asunto relativo a la cuestión agraria; tenemos dos días para terminar nuestras labores y la más importante de estas es la cuestión que nos ocupa y, por consiguiente, yo propongo que se discuta inmediatamente, no importa que no esté impreso el dictamen; que se vote cláusula por cláusula.”

“PALAVICINI: Nadie ha autorizado al C. diputado Magallón, para venir a impugnar en este congreso lo que, enteramente en lo privado, conversé hace pocos momentos en la calle con algunos compañeros de cámara. Opinaba yo que los artículos 27 y 33 del proyecto del C. Primer Jefe aseguran los principios generales del asunto y que la legislación agraria, hecha con detalle, con reglamentación y en la forma como se propone en el dictamen de la comisión sobre el Artículo 27, va a ser muy difícil que pueda

discutirse y votarse a conciencia, no digo hoy, pero ni mañana, ni dentro de ocho días, puesto que no solo se habla en ese dictamen de la cuestión agraria, sino que se hace una minuciosa reglamentación. Fui yo quien sostuvo que se diera preferencia a este asunto; la comisión, como ustedes recordarán, tuvo muchas dificultades para presentar su dictamen, habiendo tenido que hacer un estudio determinado de la materia, a pesar de lo cual la discusión del mismo dictamen, dará margen a serias controversias que requieren mayor tiempo que el limitadísimo de que disponemos. No tengo inconveniente en que el debate sobre el particular tenga lugar desde luego o mañana; no lo impugno; vengo sencillamente a censurar el absurdo procedimiento del diputado Magallón, que no está autorizado para decir aquí las órdenes que he dado a mi cocinera y qué como en mi mesa...”

“MAGALLÓN: (Interrumpiendo). Se trata de los asuntos del congreso.”

“PALAVICINI: Los asuntos del congreso se tratan en el congreso; lo que yo converso en la calle no afecta a los espías que yo cargo por detrás; yo manifiesto a la asamblea que mi opinión en este asunto la expondré a la hora del debate. La cuestión de que se trata es de suma importancia, por esto recomiendo a los señores diputados que discutan esto con suma serenidad, y me permito llamarles la atención sobre la seriedad de este asunto, porque esta es una ley reglamentaria que no solo resuelve la cuestión agraria, sino que compromete grandes intereses nacionales; yo voy a votar como el más exaltado en lo que se refiere a repartición de terrenos; pero yo no voy a aceptar que se crea un procedimiento excelente, el de votar en dos horas una cuestión en que se despoja a unos y en que se beneficia a otros, y que esto se resuelva sin que nos demos absolutamente cuenta del asunto.”

“EL C. SECRETARIO: Habiendo hablado un diputado en pro y otro en contra, la presidencia desea conocer el sentir de la asamblea; en tal virtud, se suplica a las personas que estén porque se discuta, se sirvan ponerse de pie. En atención a que falta luz para hacerse cargo de si hay o no mayoría, se comisiona a cuatro CC. Diputados, dos para que se sirvan contar a los que están sentados y dos para los que están de pie. Hay mayoría.”

La presidencia ha concedido el uso de la palabra, para aclaraciones, al C. Magallón.

“MAGALLÓN: Señores diputados, el señor Palavicini hace un momento ha expresado que yo era un espía. El señor Palavicini está equivocado. El señor Palavicini estaba en la puerta del salón y allí también estaba yo de casualidad y lo oí tratar este asunto que se relaciona íntimamente con la cuestión agraria, con la cuestión que está al debate en este congreso; por lo tanto no es una indiscreción la que he cometido al venir a hablar aquí sobre este asunto. Por otra parte, el señor Palavicini en su último discurso, asentó en esta tribuna que a él, que quizás principalmente a él y más que a nadie, se debía la resolución de los más importantes asuntos que ha votado esta asamblea; también, señores diputados, *El Universal* así lo ha proclamado *urbi et orbe*, es decir, que el señor Palavicini ha sido el principal “leader” de este congreso en la resolución de los asuntos más importantes.

Por eso creí conveniente exponerlo aquí, dando cuenta de las opiniones subrepticias del señor Palavicini. (Una voz: ¡ese es un chisme!).”

Después del “round” entre el melenudo sinaloense Magallón y el tabasqueño calvo Palavicini, se presentó una iniciativa de Terrones y Jara, pidiendo —con dispensa de trámites— que el congreso se declarase en sesión permanente hasta finalizar sus labores. Nadie la objeta. Se dispensan los trámites. Se vota en seguida y se aprueba en votación económica.

Acto continuo se declara el congreso en sesión permanente, para resolver todos los asuntos que faltan para terminar la constitución. (Aplausos).

### *La sesión permanente*

Conforme al *Diario de los Debates*, la sesión permanente abarca los días 29, 30 y 31 de enero de 1917. La reunión se había suspendido como a las siete y media de la noche, y se reanuda a las nueve p.m. El primer asunto a que entra el congreso, en su única sesión permanente, es nada menos que el debate sobre la cuestión agraria.

La presidencia consulta a la asamblea si para este caso decide que haya discusión libre. A pesar de la protesta de Palavicini, el secretario declara que una mayoría de ciudadanos diputados, acaba de votar por el debate libre. Este se inicia con un discurso de subido color zapatista. Lo pronuncia el ingeniero Luis T. Navarro. Recomendando su lectura, porque demuestra que en el constituyente de Querétaro, se escuchó la voz de un representante de la revolución del sur”.

—“El C. Navarro Luis T.: Señores diputados: he pedido la palabra en contra del primer párrafo del Artículo 27, precisamente porque no quiero ser más radical todavía que la comisión. En ese artículo se dice que la nación ha tenido y tiene el derecho sobre la tierra, pero que lo ha sido y lo seguirá siendo para la formación de la pequeña propiedad. Como es bien sabido por todos nosotros, desde el tiempo de la dominación española, la nación tenía, pues, el derecho sobre todas las tierras; pero todos los gobiernos que ha habido en México, desde la conquista hasta nuestros días, la mayor parte de ellos han sido ilegales, puesto que si comparamos todos esos tiempos en que hubo gobiernos legales, venimos a la conclusión de que la mayoría, el noventa por ciento de las tierras enajenadas, fueron acaparadas por unos cuantos individuos o lo han sido por gobiernos ilegítimos. De manera que la nación, en estas condiciones, no tenía derecho para enajenar esas tierras que deben volver al dominio de la nación, para que de aquí en adelante las vaya enajenando en pequeños pedazos de terreno, para que no se pueda crear nuevamente la gran propiedad de unos cuantos privilegiados. Y esto debe ser así, porque de otra manera, si se deja como en otras fracciones de este artículo, verán ustedes que se pueden considerar como propiedades legítimamente adquiridas aquellas poseídas a nombre propio, a título de dominio, por más de diez años, de lo que resulta que la mayoría de los terrenos quedarían en manos de los científicos, lo que es completamente contrario a los principios de la revolución. Hemos visto por dolorosa experiencia, que siempre ha habido movimientos armados en la república; a su triunfo, todos los ricos, los científicos, los convenencieros, se han unido a los jefes de los movimientos o a los que están cerca de ellos, para valerse de ellos y así salvar sus derechos

y conservar en su poder las tierras que legítimamente corresponden al pueblo. Para no cansar vuestra atención, voy a citar tan solo dos casos verdaderamente típicos, que probablemente son conocidos por algunos diputados. En el Estado de Guanajuato existe una hacienda llamada “La Saucedá”, si mal no recuerdo; un peón de esa hacienda, que es ahora uno de los principales dueños de la finca; ese individuo se hizo jefe de una cuadrilla de bandidos, de una partida de rurales que fueron a incendiar los pueblos que estaban en esa hacienda, para así poder adueñarse de los terrenos y justificar que habían tenido la posesión pacífica; todas las quejas que presentaron los indios, no fueron oídas en la mayoría de los casos; para evitar que los indios siguieran quejándose con las autoridades y demostrar que pacíficamente habían poseído esos terrenos, consejeros jurídicos de este individuo, que por sus crímenes fueron declarados herederos únicos de esos terrenos, aconsejaron que destruyeran las milpas y arrancaran las casas, y él mismo, horrorizado, contó hace poco, que al ir a arrancar uno de esos jacales de los infelices indios, encontró que estaba suspendida del techo una cuna con un recién nacido, que fue destrozado al levantar el jacal. Así les arrancaron las milpas en estos lugares y muchos de los indios hicieron viaje hasta México para poner su queja ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”

—Un C. Diputado, interrumpiendo: “¿Cómo se llama ese asesino?”

—El C. Navarro, continuando: Un momento... no recuerdo en este instante. Para evitar que los indios pudieran reclamar sus derechos, se han usado procedimientos poco escrupulosos; no muy lejos de la capital de la república, a unos diez y seis kilómetros, en la población de Tlalpan, han sido robados los terrenos de los indios, y los dueños de esos terrenos han venido a ser los gachupines que tuvieron siempre autoridades serviles, que se prestaron para todas sus combinaciones; así lograron hacerse de esos terrenos. En la época del señor Madero, como la revolución había ofrecido devolver los ejidos del pueblo, los dueños de esos terrenos se acercaron a personalidades influyentes de la política del señor Madero, para evitar que esos terrenos fueran devueltos. En tiempo de las tiranías, les quitaron a los habitantes del pueblo de Santa Úrsula, el agua que poseían desde tiempo inmemorial, y para zanjar dificultades, el gobierno del señor Madero consideró conveniente introducir el agua de otra parte, para que el pueblo tuviese agua y completar así la otra cantidad de agua que les faltaba, con el objeto de que las fábricas, para las que se había aprovechado esa agua, no suspendiesen sus trabajos. Cuando el gobierno de la Convención estuvo en México, entonces se le dio posesión al pueblo de Tlalpan de esas tierras y de esas aguas; pero al volver las fuerzas constitucionales, los dueños de aquellas estudiaron la manera de consolidar el derecho de propiedad que pretendían tener, y para encontrar la manera de conseguirlo, formaron una sociedad anónima en la cual mezclaron a algunos revolucionarios honrados; sorprendiéndolos y logrando que esa negociación pasara a manos de estos, que estoy seguro, de haber conocido los antecedentes, no habrían entrado en él, porque no puedo creer que sea de otra manera, puesto que ellos han luchado siempre por el bienestar del pueblo. El socio principal de esa negociación, actualmente no solo se ha adueñado de los terrenos de los indígenas, sino que ha acabado de robarse también el agua. El socio principal que probablemente fue sorprendido por los dueños de esa negociación,

lo es el señor general Pesqueira que está aquí presente, a quien suplico diga si es cierto que es el principal socio de la “Fama Montañesa”.

—El C. Pesqueira: “No es verdad.”

—El C. Navarro: “Pero sí es usted socio.”

El C. Pesqueira: “Sí, soy socio.”

El C. Navarro: “Es verdaderamente triste que revolucionarios honrados sean sorprendidos para entrar en negocios en que se robe, puede decirse, o se les quite cuando menos el derecho a los pueblos; por eso yo pido que se ponga una taxativa a esos abusos, que la nación sea la única dueña de los terrenos y que no los venda, sino que dé nada más la posesión a los que puedan trabajarlos. De otra manera, a la larga, volverán todas esas tierras a formar las grandes propiedades, y la pequeña propiedad volverá a ser acaparada por unas cuantas manos. Está plenamente comprobado que esos terrenos son del pueblo y también que esas aguas son del pueblo; y precisamente porque hay esa ley de que se pueden vender esos terrenos, los han adquirido unos cuantos terratenientes, los cuales han sido sorprendidos por los españoles, por los gachupines, que viéndose descubiertos en esos hechos, los han querido vender a los hombres de la revolución; así, pues, juzgo conveniente consignar en la Constitución un párrafo que diga que la nación tiene el derecho o ha tenido el derecho de vender; en último caso, yo pediría a la comisión que reformara este inciso diciendo: que la nación es la única dueña de los terrenos de la república, de las tierras, de las aguas y bosques, pero que de aquí en adelante ella se reserva el derecho de vender y que las propiedades adquiridas por medio de despojos, por medio de infamias, deben desaparecer de nuestra Constitución, y que en lo sucesivo todo el que quiera adquirir un pedazo de terreno, deberá adquirirlo conforme a las bases que establezcamos aquí; de esa manera, cuando nuestros indios puedan hacer una casa y sepan que nadie se las podrá arrancar, porque no la podrán vender, entonces habrán desaparecido las revoluciones en México. Existe en la república el problema agrario desde hace mucho tiempo; la mayor parte de las revoluciones han sido originadas precisamente por la escasez de terrenos para que los individuos puedan cultivar un pedazo de tierra. El día que todos los mexicanos de la república hayan logrado tener una pequeña parcela donde poder hacer sus casas, que dejar a sus hijos, entonces cesarán las revoluciones, porque cuando alguno se presente a nuestro indio y le proponga levantarse en armas, este preferirá vivir en su pequeña choza a ir a exponer su vida en combates, en revoluciones que a la larga resultan estériles, puesto que hemos visto con profunda tristeza, no ahora, sino desde tiempo inmemorial; desde la guerra de independencia, tenemos que Iturbide no fue al sur a unirse con Guerrero, sino cuando vio que lo podía derrotar, y se fue a unir con todos los científicos para traicionar al pueblo cuando estuviera en el poder. Por esa razón, todos los pueblos desconfían ya de todas las revoluciones, y prefieren mejor irse a las montañas y estar en rebeldía constante, a tener que venir a las poblaciones después del triunfo de la revolución, para ser despojados de sus terrenos, precisamente porque los más pícaros, una vez que triunfa un movimiento revolucionario, se cuelan en él como víboras y van a sorprender a los revolucionarios, a solicitar su apoyo para robarse así lo que corresponde legítimamente al pueblo. (Aplausos). Podrían citarse muchísimos



casos de movimientos verificados en la república pero para no cansar vuestra atención, voy a limitarme a citar un solo caso de revolución que hasta la fecha no se ha podido dominar, porque en el fondo de ella hay, como en todas, un principio de justicia. Me quiero referir al problema del estado de Morelos. Pocos, sin duda, de los que se encuentran en esta honorable asamblea, han tenido ocasión, como yo, de estar en contacto íntimo, no solo con los revolucionarios, sino con todas las clases sociales de Morelos. Cuando el cuartelazo de Huerta, era yo diputado al Congreso de la Unión, y, por lo mismo, era uno de los perseguidos por el tirano, no solo por ser diputado, sino porque formaba parte de los redactores de una publicación que existía en México y que atacó duramente a Huerta. Quise salir para el norte, porque allá estaban mis amigos; pero no pude hacerlo, porque cuando arreglé mi viaje para Veracruz, *La Tribuna* publicaba la noticia de mi marcha; al día siguiente, *El País* dio a luz un telegrama de su corresponsal, dando la falsa noticia de que me había embarcado para la Habana. Se quería hacerme aparecer como que ya no estaba en el país, probablemente para asesinar-me; entonces, no teniendo otra salida y estando en esa época el movimiento del sur en contra de Huerta, opté por salir por el rumbo del sur para llegar hasta Guanajuato, para unirme con el general Cándido Navarro. Salimos del estado de México y de allí pasamos al estado de Michoacán y habiendo sufrido una derrota, quedé con siete individuos únicamente y tuve que regresar al estado de Morelos; allí tuve ocasión de ver a los principales revolucionarios, y, sobre todo, de estar en contacto íntimo con el pueblo, porque todos los revolucionarios allí son sumamente desconfiados; al principio, y durante mucho tiempo y por más de seis meses, no quisieron admitirme en sus filas, creían que yo era uno de tantos que iban allí a hacerse de elementos y luego los traicionaban. Por esa circunstancia, tuve más bien que hacer una vida de simple soldado en los campamentos, o como ellos llaman, pacíficos; así, tuve ocasión de estar cerca del pueblo y de conocer que ha sido muy calumniado. Generalmente, los habitantes del estado de Morelos están levantados en armas, porque en los pueblos no tienen absolutamente un pedazo de terreno. En el pueblo de Jonacatepec, a ocho metros de distancia de la última calle, comienza la hacienda de Santa Clara; de manera que los infelices indios prefieren estar en las montañas, porque allí disponen de todo el terreno que quieren para sembrar, aun en las serranías más escarpadas, en los bosques donde encuentran un pedacito de terreno, allí plantan una mata de maíz y allí están viviendo, y es curioso ver que los revolucionarios del sur, andan por todas partes del estado de Morelos y respetan precisamente a todos los pequeños propietarios; así se explica que cuando llegan a un pequeño poblado los respetan, les dan provisiones y les dan señales, indicaciones, en dónde se encuentra el enemigo; no tienen fe en los demás gobiernos que han ido a combatir al estado de Morelos, porque han ido a quemarles sus casas y a destruirles sus pueblos, y los infelices, en estas circunstancias, no tienen otro recurso que irse con los zapatis-tas; por eso es por lo que ha crecido la revolución en el estado de Morelos. Pues bien, señores, yo tuve ocasión de ver que ese pueblo de trabajadores está cansado de la guerra, y si tuviera la seguridad de que se le diera un pedazo de terreno para sembrar y un lugar donde construir su casa, dejaría las armas y se sometería al gobierno que realmente le diera garantías; pero, repito, desgraciadamente todos los gobiernos, in-



clusive el nuestro, han cometido el error de permitir que se arrasen esos miserables pueblos, y así, en lugar de atraerse a los elementos pacíficos que pudieran volver al buen camino, han hecho que estos aumenten las filas del enemigo. En los momentos actuales, en el estado de Morelos hay revolucionarios honrados, de principios e ideales, pero hay también muchos bandidos, entre quienes se encuentran los rateros de México y todos los individuos que han ido a gastar lo que se han robado.”

—El C. Martí: “Como dentro de poco voy a Morelos a las operaciones militares, deseo que el orador me diga quiénes son esos revolucionarios convencidos, para si los encuentro, no matarlos.”

—El C. secretario: “La presidencia llama la atención del diputado Martí, sobre que no se le ha concedido el uso de la palabra.”

—El C. Navarro: “Hay revolucionarios zapatistas más honrados que el diputado Martí. Voy a citar un caso. Cuando se tomó el pueblo de Jojutla, entró un revolucionario zapatista, y tengo razón para decir que son más honrados que el señor Martí; por eso la revolución zapatista ha prosperado tanto; voy a explicar lo que hacen los revolucionarios zapatistas; al entrar a una población, dan garantías a los habitantes de aquel pueblo, y así se explica por qué el zapatismo en el estado de Morelos no ha podido ser combatido, porque en cada individuo hay un espía que les da noticias, porque consideran al gobierno como enemigo. Cuando un jefe zapatista llega a un pueblo, llama al jefe de la población, al jefe de ese pueblo y le dice: “Tú, que conoces este lugar, dime quiénes pueden ayudarme con tanto más cuanto”, y ese individuo indica quiénes pueden ayudar; ya con esos antecedentes, se dirige el jefe zapatista a los individuos que le han indicado y ellos, de buena voluntad, les dan de comer y les ayudan en lo que pueden; pero al soldado que comete una falta lo fusilan. En uno de los pueblos cercanos a Jonacatepec, se dictó la medida de que serían pasados por las armas todos aquellos que se robaran alguna casa en la población; se fijaron que muchas de las tiendas que había allí eran de los enemigos de la revolución; estas tiendas las tomaron por cuenta de la revolución y se pusieron a vender durante el día todas las mercancías; en la tarde se recogió el dinero y se repartió por partes iguales desde el soldado hasta el último jefe; de manera que no se disputaba una sola casa de esa tienda, de aquí que si esto no es llamarse honrado, no sé qué será lo que llame honrado el señor Martí, cosa que no ha sucedido con muchos carrancistas, pues está en la conciencia de todos que hay muchas partes en donde hemos entrado saqueando y asesinando, sin objeto, y esto se explica si tenemos en cuenta que en nuestro ejército se han metido ex federales individuos revolucionarios, o más bien dicho villistas, todos los malos elementos que, lejos de venir a ayudar al constitucionalismo, han venido a desprestigiarlo. Allí se puede ver también que tienen un pedazo de terreno los indios en algunos pueblos, allí ellos siembran y miran aquello como si fuera de ellos; se ponen a trabajar y así se explica que todas las fuerzas revolucionarias que andan en el estado de Morelos, tengan que comer, porque los pueblos pacíficos les dan de comer a los zapatistas que les dan garantías, y les niegan hasta el agua a los revolucionarios que les saquean sus casas. Pues bien, señores, yo he visto a multitud de hombres que se han lanzado a la revolución por el solo deseo de poder contar con un pedazo de terreno para sembrar y dedicarse

a su trabajo, y ellos mismos se prestarán a ayudarnos para acabar con las partidas de bandidos que hay, porque ellos también los persiguen. Por eso yo desearía que la comisión retirase ese inciso, poniéndolo de tal manera que expresara que de aquí en adelante la nación podrá vender pedazos de terreno, pero con la condición de que los terrenos pasen de padres a hijos y no haya más acaparadores que de ellos se apoderen, ya que estos pueden ponerse de acuerdo con el gobierno para robárselos.”

El valiente discurso del compañero Navarro causó expectación. Había gustado por la sinceridad con que fue dicho. Al congreso penetraba la voz de los revolucionarios surianos. Esas palabras fueron tomadas en cuenta por la asamblea. No sabemos si premeditadamente, el caso es que Luis T. había conquistado simpatías para Zapata y sus hombres.

Después del diputado Navarro pide la palabra Bojórquez. Trae al congreso la voz de los revolucionarios nortños, en relación con el problema agrario. Bojórquez había fundado en Sonora una de las primeras comisiones locales agrarias, de acuerdo con la Ley del 6 de enero. Véase en qué forma tan expedita fundó aquella comisión:

Un día, a principios de 1916, el gobernador Plutarco Elías Calles dijo a Bojórquez:

—¿Qué necesitamos para organizar la Comisión local Agraria?

—Ingenieros e instrumentos.

—¿Dónde los hay?

—En la capital de la república.

—Entonces, váyase a México. Dentro de veinte minutos sale el general Serrano para allá. Voy a decirle que lo espere.

Salí al sur a los veinte minutos y en Guaymas se convino en que Diéguez viniera a Querétaro en lugar de Serrano. Viajé feliz a bordo del “Guerrero”. Veníamos numerosos amigos, el estado mayor del viejo Diéguez y la famosa banda militar del “13 brillador”. En esa travesía nos acompañaron Juan Banderas —“El Agachado”— el Bachomo y un grupo de indios yaquis, rebeldes, a quienes dejamos en las Islas Marías, a pasar una temporada.

Me hice amigo de Banderas. Hércules tenía unas manazas temibles. En Manzanillo usó una, poniéndola sobre el rostro de un capitán a quien sorprendió enamorando a una de las señoritas Banderas.

Colima, Guadalajara, Irapuato... Querétaro, capital provisional. Fui a buscar al general Obregón, quien tenía la súplica del Gobernador Calles para que me proporcionara fondos:

—¿Cuánto necesitas?

—Por ahora solo cinco mil pesos. (Eran de papel, infalsificables.)

Con esos cinco mil pesos hice los primeros gastos en México. Al cabo de una semana tenía contratados a más de veinte ingenieros y adquiridos quince teodolitos y una dotación completa de equipos de topografía. Necesitaba más fondos. Telegrafíe al general Obregón, a Querétaro, como a las diez de la mañana, y por la tarde, a las cinco, ya tenía en mi poder veinte mil pesos más.

Regresé a Sonora, con el personal y los instrumentos, vía Guadalajara. El “Guerrero” me esperaba en Manzanillo. En ese cañonero fuimos hasta Mazatlán y de ahí a Hermo-

sillo, por ferrocarril. Antes del 10 de febrero había quedado instalada, en el histórico palacio de gobierno de Sonora, su primera Comisión Local Agraria.

Es por todo eso que Bojórquez puso especial empeño en comunicar sus experiencias a la asamblea en Querétaro, en los momentos en que se discutía la cuestión agraria. Su discurso comprende los más grandes anhelos de los agraristas salidos de la Escuela de Agricultura, quienes fueron a Sonora a restituir la tierra a los campesinos.

“El C. Bojórquez: Señores diputados: en estos momentos se ha iniciado el debate más importante de este Congreso; tenemos a nuestra vista, tenemos que estudiar, durante estos debates, el problema capital de la revolución, que es la cuestión agraria. Digo que la cuestión agraria es el problema capital de la revolución, y que más debe interesarnos, porque ya en la conciencia de todos los revolucionarios está que si no se resuelve debidamente este asunto, continuará la guerra. Vengo a hablar en pro del dictamen, porque he encontrado que contiene las ideas que vendría a exponer yo mismo ante esta honorable asamblea cuando se tratara la cuestión. Sabemos perfectamente desde dónde ha venido presentándose este problema; en los tiempos de la dictadura, los grandes propietarios eran no solo los dueños de la tierra, sino también eran los dueños de los hombres; durante la primera fase de la revolución, durante la revolución maderista, se escribió mucho en contra de las citadas instituciones y sabemos perfectamente las ligas tan estrechas que mantenían los prefectos políticos y los presidentes municipales, con los grandes terratenientes; sabemos también que en esta época las tierras crecieron noche a noche al antojo de los propietarios; sabemos que las cercas fueron avanzando poco a poco y que los grandes latifundios absorbieron no solo la pequeña propiedad, sino también los ejidos de los pueblos; sabemos de muchos casos en los que grandes hacendados han acaparado la propiedad de una manera desmedida, y por eso la revolución constitucionalista trae escrita en su bandera esta divisa: “tierra para todos”. Ahora bien, es un deber nuestro poner las bases para la pronta resolución de la cuestión agraria. Ha sido una magnífica idea de la comisión, el sostener como precepto constitucional, el decreto de 6 de enero de 1915, que fue una de las promesas más grandes de la revolución y uno de los documentos que, en un momento histórico, sirvió como bandera, sirvió como fundamento para que los verdaderos revolucionarios comprendieran dónde se encontraba la justicia. En mi concepto, el decreto de 6 de enero de 1915 fue uno de los que trajeron el mayor contingente al seno de la revolución, precisamente porque era una consecuencia, era la respuesta a esa interrogación eterna de los pueblos, de los pueblos que han querido sus ejidos; pero en la cuestión agraria no hay que ver simplemente por la restitución de los ejidos a los pueblos; tenemos, como dice el proyecto, que crear, que fomentar la pequeña propiedad, y la mejor manera de fomentarla, será dando facultades a las legislaturas de los Estados para que puedan verificar la reglamentación de los títulos de muchos grandes terratenientes e implantar por todos los medios posibles la mejor ley para la fundación de colonias agrícolas; porque si creamos simplemente la pequeña propiedad, no habremos logrado el objetivo; necesitamos llevar a los agricultores la idea de la asociación, necesitamos llevarles enseñanzas para fomentar entre ellos el ahorro, hacer que entre los pequeños agricultores se formen asociaciones y lleguen a constituirse verdaderas

sociedades cooperativas agrícolas. Por otra parte, el proyecto trae otra innovación que creo muy oportuna y muy justa: es la relativa a que las legislaturas de los Estados podrán dictar leyes sobre la materia, y, por lo tanto, los Estados mismos podrán titular la propiedad, aunque entiendo que provisionalmente. Digo que se necesita que la resolución de este problema sea pronta y por eso aplaudo el proyecto de la comisión, en lo relativo a que, tanto el Congreso de la Unión, como las legislaturas locales, están obligadas a legislar sobre la cuestión agraria en su primer periodo de sesiones. Puedo asegurar, porque estoy al tanto de lo que se ha hecho en materia agraria hasta estos momentos, que los trabajos son casi insignificantes. Esto se debe, principalmente, a que la comisión nacional agraria, establecida como centro en la capital de la república, no ha podido despachar con prontitud todos los asuntos que se han presentado. Ustedes recordarán que, desde hace año y medio, en la prensa, al tratar de los trabajos llevados a cabo por la comisión nacional agraria, no se ha hablado más que de la restitución de los ejidos al pueblo de Ixtapalapa. En Sonora se estableció conforme al decreto de 6 de enero de 1915, la comisión local agraria, con el propósito de trabajar de una manera formal, de una manera decidida y de la manera más violenta que fuera posible, en la restitución de los ejidos a los pueblos y en la formación de colonias agrícolas; pero hasta ahora no se ha reglamentado la ley agraria, que es precisamente el decreto de 6 de enero de 1915, y cuya reglamentación no pueden hacer los Estados, por una disposición dictada el 29 de enero de 1916 por la comisión nacional agraria. Debido a esto, sucedió que todos los asuntos quedaron pendientes hasta el momento que tenían que tramitarse con la comisión nacional agraria; porque, desde antes de mi venida a esta capital, no había llegado a Hermosillo el representante o delegado de la comisión nacional agraria. Todos los asuntos que se despachan en las secretarías de estado son muy dilatados; consta a todos nosotros las dificultades enormes que se pasan para resolver el asunto más sencillo en una secretaría de estado; sabemos perfectamente que la secretaría de Hacienda es una iniquidad, allí, para cobrar un recibo de cincuenta pesos, se necesitan doce firmas, veinte sellos, veinte “visto buenos”, treinta “páguese”, para que el pago se efectúe a los seis meses; sucede también en la secretaría de Fomento, y yo vengo a llamar la atención de ustedes hacia este punto de peso, porque precisamente la revolución fue hecha para resolver el problema agrario, el problema religioso, el del trabajo. Sabemos que el Ejecutivo ha ido constantemente en contra de los grandes latifundistas; pero ha ido también precisamente en contra de este procedimiento tan trascendental por la lentitud de toda clase de asuntos. Sabemos que las oficinas públicas están atestadas de empleados que casi siempre están sin qué hacer; y sin embargo, vemos que en esas secretarías no se despachan los asuntos que están en cartera, de asuntos que duermen seis meses; por eso soy partidario de que las facultades que se den a los Estados, sean las mayores posibles con el objeto de dejar terminados todos los asuntos allí. Hemos visto también en este Congreso que hay una tendencia muy marcada para crear el pequeño gobierno; todos somos partidarios de la libertad municipal, hemos sido partidarios también de la descentralización del poder público, y ya lo hemos conseguido en parte; hagamos que en la materia agraria la descentralización sea un hecho. Así como se ha venido a crear en esta Constitución y

se ha venido a fomentar el pequeño gobierno, creo que dentro de la cuestión agraria nosotros debemos ser partidarios de la pequeña propiedad; pero hay algunos ciudadanos diputados y también algunos particulares, que están obsesionados en estos momentos con las ideas georgistas, y pretenden que en lugar de dar el dominio pleno sobre la propiedad, el dominio privado se dé el dominio útil. Probablemente algunos de los puntos de este dictamen serán atacados con relación a las objeciones que estos señores tienen. Desde hace mucho, nosotros hemos discutido esta materia y hemos llegado a la siguiente conclusión: si el pueblo no ha sido educado previamente para que tenga ese concepto de la propiedad, debe saber que la tierra es de quien la trabaja. Sobre todo, la revolución, habiendo llevado en su bandera el lema “tierra para todos”, nos obliga a que seamos consecuentes con las promesas hechas y que sigamos dando, como se ha hecho constantemente, el dominio pleno, creando la pequeña propiedad privada. Nuestros trabajos no terminarán ni mañana ni pasado; al salir de este Congreso todos tenemos la obligación precisa, la obligación ineludible de ir al pueblo y decirle cuáles son las reformas hechas a nuestra Constitución y llevarle toda clase de enseñanzas relacionadas con los temas que se han tratado aquí; debemos ir a decir por qué se han aceptado determinadas ideas, por qué se ha creído mejor, por ejemplo, poner restricciones en el caso de la libertad de enseñanza, por qué se ha creído conveniente poner en el Artículo 28 la creación de un banco único de emisión, y así respecto de todas las demás ideas que se han sostenido en esta tribuna. Esa es la obligación que tenemos saliendo de aquí; vamos a ser forzosamente los apóstoles de la Carta Magna. Creo que en esta cuestión capital, en lo que se relaciona con el problema más trascendental de la revolución, con la cuestión agraria, todos nosotros tenemos la obligación precisa de ir a los gobiernos de los Estados, a hacer que cuanto antes, siguiendo estas bases generales, establezcamos que se resuelva el problema agrario; debemos prestar nuestro contingente de ideas, debemos hacer propaganda de los principios aquí establecidos y, sobre todo, hay que ir al pueblo nuestro, a hacerle ver que su verdadera felicidad, que la riqueza suya, que su porvenir está precisamente en la agricultura, en la agricultura bien entendida, porque en México realmente no hemos tenido agricultura, hemos tenido explotadores del pueblo. No han sido agricultores los grandes terratenientes, esos que se han conformado con la riqueza del pulque, por ejemplo, el cual no necesita ningún cultivo ni ninguna ciencia, y que han pagado diez y ocho centavos como jornal diario a los pobres campesinos, no se ha tenido la enseñanza previa, no se tiene la preparación en los hombres de campo para explotar la tierra debidamente. El problema es serio y hay que trabajar mucho; necesitamos convencernos de que la agricultura es la base del progreso de las naciones; en estos momentos podemos decir que México es un país esencialmente minero, pero todos sabemos que la minería es una riqueza transitoria, y que para que podamos tener la verdadera riqueza, el verdadero bienestar, el progreso efectivo, necesitamos ir al campo a fomentar la agricultura. Por eso, CC. diputados yo os invito a votar en favor del proyecto, primero, y después a ir hacia la gente de nuestro pueblo, hacia esos pobres hombres que en la ciudad se conforman con ser comerciantes, no diré al menudeo, sino comerciantes en ínfima escala, que no ganan siquiera para el sustento diario, y trabajar por lograr que tengamos el regreso al campo; hacer

que en nuestro pueblo triunfen las ideas agrícolas, llevarle toda clase de conocimientos relativos a la agricultura. Hay que emprender una verdadera campaña efectiva; necesitamos buscar a todos los hombres de buena voluntad y darles un pedazo de tierra. Antes vi esto como un quijotismo; tenía la idea de que en el Artículo 27 se colocara un precepto en esta forma: todo mexicano que desee dedicarse a la agricultura, tiene derecho a que el gobierno le proporcione la tierra que necesita. Pero he visto que no se necesita decirlo de una manera tan explícita, tanto más cuanto que todos los artículos de la Constitución han sido discutidos ampliamente. Además, hay otro punto capital. Cuando vayamos al pueblo a expresar todas estas ideas nuestras, debemos tener muy presente que la resolución del problema agrario no estriba solamente en dar tierras, porque quizá la tierra sea lo de menos en estas cuestiones agrícolas; sabemos perfectamente que los agricultores necesitan previamente capital para poder trabajar; para emprender una labranza cualquiera, se necesita agua, se necesita muchas veces la ayuda de otros campesinos. Por todo esto, si se quiere fomentar la agricultura, debe tenerse presente que a los hombres que quieran dedicarse al campo, a la vida rural, no hay que darles solo un pedazo de tierra; hay que procurar —el gobierno tiene la obligación precisa—, que la agricultura se establezca sobre la base de un pequeño capital para ayudar a los hombres de buena voluntad, especialmente a los revolucionarios. (Murmullos y ruido hecho con los pies). ¿Qué significa ese pateo? Señores diputados... (Una voz: ¡no se destantee!) .No; si no me he destanteado. Para poner punto final, quiero hacer simplemente esta declaración; creo que todavía la revolución tiene en pie todos sus problemas: la verdadera obra reconstructiva comienza ahora; la revolución no ha terminado, al contrario, creo que en estos momentos es cuando se debe ser más revolucionario, más radical, más intransigente. Señores: yo os invito a que vayamos al pueblo.” (Voces: ¡Vamos, vamos! Campanilla. ¡No se oye!) ¿Cómo se va a oír, si no digo nada? Señores diputados: las patadas... (Aplausos) las patadas del apost... (Una voz: ¡Del apostolado!). Esas patadas del apostolado me impiden continuar. (Voces: ¡No, no; que hable!).

“El C. secretario; la presidencia manifiesta textualmente a la asamblea, que tratándose de un asunto tan trascendental no quisiera que el Congreso se convirtiera en un herradero.” (Aplausos).

“El C. Bojórquez: Para terminar, voy a permitirme simplemente decir lo que ya he dicho. (Risas). Tenemos la obligación precisa, la obligación ineludible, de ir ante los gobiernos locales, ante los gobiernos de los Estados, a exigir, a pedir en nombre del pueblo, que se lleven a la práctica las ideas que vamos a aceptar aquí. Debemos justificar esta gran revolución, debemos justificar el derramamiento de tanta sangre hermana, debemos demostrar que las promesas no fueron vanas, y para ello se necesita, antes que nada, antes que otra cosa, fomentar la agricultura, crear la pequeña propiedad, fundar colonias agrícolas.” (Aplausos).

Después del discurso de Bojórquez, el asunto se considera suficientemente discutido, y el primer párrafo del Artículo 27, se reserva para su votación. Puesto a debate el segundo, Epigmenio Martínez habla en contra, pidiendo que la expropiación fuese hecha con plata y no con bonos. Nadie le hace caso. Se reserva ese párrafo.

En seguida se da lectura al inciso segundo del 27, que entre otras cosas importantes trae esta: “Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora, de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915”. Lástima grande es que no hubiésemos confirmado, como lo pidió el general Múgica, todas las dotaciones de tierra hechas durante la época revolucionaria. Entonces hubiéramos legalizado aquella que hicieron Lucio Blanco y Múgica, en Matamoros —1913— y que fue la primera entre todas las que llevó a cabo la revolución mexicana.

Pasan sin discusión, el inciso tercero y el cuarto. Acerca del quinto, pide la palabra Ibarra, a quien preocupa que se establezca un porcentaje alto, como impuesto a las compañías que explotan minas o petróleo. Interpela al ingeniero Rouaix, quien contesta:

“Señores: de aceptar la idea del señor ingeniero Ibarra, creo que sea más conveniente que la nación fije directamente lo que le parezca adecuado. En la actualidad las minas pagan un tanto por ciento por exportación, y la nación está facultada para cobrar hasta el uno y medio por ciento; no creo que fuera conveniente en estos momentos, que marcaran desde luego la cantidad que debería corresponder a la nación, sino que se estudie perfectamente el caso, y entonces, con más datos, decir la cantidad que le corresponda y si deben pagar impuestos sobre las utilidades o solo han de cubrir el impuesto sobre sus pertenencias”.

Ibarra insiste. Calderón pide que la comisión opine. Colunga dice, a nombre de la comisión, que no hay necesidad de consignar en el artículo, lo que pide Ibarra. Don Amado Aguirre —viejo minero— apoya a la comisión y a Rouaix.

Ibarra insiste. Le contesta el ingeniero Aguirre. Al fin se pide al proponente que haga por escrito su moción.

Pasa sin debate el inciso sexto. Al presentarse el séptimo, el compañero Terrones (agrarista hasta por su nombre) interpela a la comisión; ¿“Por qué agregó estas palabras: Por conducto de los agentes o representantes diplomáticos?”—Múgica va a contestar:

“Fue por esto. Hay algunas teorías, han corrido algunas opiniones en boca de varios diputados, de que la forma de renunciación parcial de los derechos de extranjería en los casos de adquirir propiedades, es un acto que en el derecho internacional está condenado por un fallo del tribunal de La Haya. Otros señores diputados, con anterioridad se acercaron a la comisión y le sugirieron la idea de que, para que fuera efectiva esa renunciación parcial, se hiciese por los conductos diplomáticos del individuo, del extranjero que renunciase a sus derechos de extranjería en este acto particular. La comisión, que no ha tenido tiempo suficiente para meditar seriamente en todo lo que se le proponga, y que solo tiene el deseo de presentar lo más conveniente posible esta reforma, la incluyó allí; pero habiéndose presentado ya la adición en el proyecto, no es posible que la comisión lo quite sin el permiso de la asamblea. Esa es la explicación que doy a su señoría.”

Terrones da “un millón” de gracias y Enrique Enríquez pide la palabra. Este compañero recuerda la iniciativa que en unión de su paisano Giffard presentó, respecto del Artículo 33 y que ahora, estudiando bien el asunto, ven que corresponde al 27. Es una iniciativa que prospera y se recibe con aplausos.



—“El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, cuando manifiesten ante la seretaría de Relaciones que renuncian a la calidad de tales y a la protección de sus gobiernos, en todo lo que a dichos bienes se refiera, quedando enteramente sujetos, respecto de ellos, a las leyes y autoridades de la nación”.

Este interesante asunto sigue apasionando a los diputados. Es ahora cuando el general Jara, conocedor de la materia, va a la tribuna a pronunciar uno de sus buenos discursos:

“El C. Jara: Señores diputados: ... vengo a sostener el dictamen de la comisión, porque algo que ha pasado por mi vista me demuestra que en este artículo principalmente, se ha tratado de poner el dedo en la llaga para defender la nacionalidad en lo que respecta a tierras. Cuando se erigió en capital del estado de Veracruz a la ciudad de Tuxpan, provisionalmente, cuando íbamos en plena revolución avanzando hacia el sur, el señor general Aguilar, siendo gobernador y comandante militar del Estado, y yo secretario de él, dictó un decreto relativo a que todas las propiedades rústicas —principalmente señalaba allí las que estaban en el seno petrolífero, que era el que dominábamos—, estaban sujetas para los contratos de compraventa al veto del Ejecutivo, es decir, que no se pudiera hacer ningún contrato de arrendamiento de compraventa si no eran con la autorización del Ejecutivo. Esta idea exhibió el verdadero afán de rapiña y de despojo de determinadas compañías, que teniendo a su servicio abogados poco escrupulosos e ingenieros de igual índole, iban a sorprender a los pequeños terratenientes para que su heredad, para que su pequeña propiedad, pasara a manos de extranjeros, regularmente, a cambio de un puñado de dinero que no equivalía, en muchas ocasiones, más que a un grano de oro a cambio de una verdadera corriente del mismo metal; más aún: mirando que en esa disposición se precipitaron muchos con el objeto de burlarla, haciendo contratos con fechas anticipadas en los protocolos, hubo necesidad de clausurar temporalmente las notarías, sellando sus puertas, a fin de que la disposición dada por el gobierno del Estado, a fin de que ese decreto saludable para la salvación de la propiedad nacional, no fuera burlado. Creo que la comisión ha estado ahora en lo justo, ha estado en su papel, ha procurado defender la tierra nacional, ha procurado asegurar, en fin, al propietario mexicano contra el despojo de que ha sido víctima en tiempos anteriores. Las regiones petrolíferas son muy codiciadas, se ponen en juego muchos elementos, muchas malas artes, muchas influencias para adueñarse de los terrenos; se ha observado que gran parte de los cantones de Tuxpan y Minatitlán ha pasado de una manera rápida a manos de extranjeros, percibiendo los nacionales una cantidad ínfima. Al pasar a manos de extranjeros ha sido en pésimas condiciones, en condiciones fatales, al grado de que cualquier señor extranjero que tiene una pequeña propiedad por la que ha pagado unos cuantos pesos, se siente con el derecho, cuando no se hace su soberana voluntad, hasta de impetrar fuerza extraña para hacer respetar sus derechos de propiedad, adquiridos por una cantidad verdaderamente irrisoria. (Aplausos). Por eso, señores diputados, yo verdaderamente sentía angustia al ver que se pasaba el tiempo y no venía al tapete de la discusión una ley tan salvadora como es la ley agraria y cuando se pretendía posponer para las legislaturas venideras, sentía verdadero pesar aunque no le parezca al diputado Macías.”



“El C. Macías: Señor, yo no he dicho nada.”

“El C. Jara: Porque sé que allí, en el Congreso general, pesarán mucho las influencias, pesará mucho el dinero de los que traten de torcer el buen camino que lleva la revolución. Esto lo digo con experiencia; el C. diputado Macías recordará, así como también los diputados Ugarte, Rouaix, Rojas, y todos los que pertenecieron a la XXVI Legislatura, que allí se presentaron más de veinte proyectos sobre la cuestión agraria, ¿no es cierto? y ninguno llegó a discutirse, ninguno llegó a tocarse siquiera, todos iban al tonel de las Danaides, allí se perdía todo lo que se relacionaba con la ley agraria; nunca llegó a ponerse a discusión ante la Cámara un proyecto de esa naturaleza ¿por qué? Por la grande influencia de los terratenientes, porque les importaba mucho a los señores Terrazas, a los Creel, a todos esos grandes terratenientes, que no se discutiesen leyes de esa naturaleza, porque sabían que no habían adquirido sus grandes propiedades a fuerza de trabajo, porque sabían que ellos eran responsables del delito de robo ante la nación. (Aplausos). ¿Quién nos asegura, pues, que en el próximo Congreso no se van a poner en juego todas esas malas influencias? ¿Quién nos asegura que en el próximo Congreso va a haber revolucionarios suficientemente fuertes para oponerse a esta tendencia que sin hacer caso del canto de la sirena, sino poniendo la mano en el pecho, cumplan con su deber? Nadie será capaz de asegurarlo. Ahora, señores, aquí se ha traído a colación que dentro del marco, digamos, de la Constitución, no puede haber esto que tiene mucho de legal; lo mismo se decía acerca de la ley del trabajo, cuando nosotros, digo nosotros: el señor diputado, el compañero Góngora, el diputado Aguilar y yo, presentamos una iniciativa relativa a la ley del trabajo, iniciativa que mereció o que fue recibida con cierto aire despectivo por su señoría el señor Macías, considerándola como algo muy pequeño, porque él traía algo muy grande; pero esa pequeña iniciativa fue la piedra de toque, hizo el papel de la vara de David hiriendo la roca, para que de ella saliera el chorro de agua cristalina que fuera a apagar la sed de los trabajadores. (Voces: ¡Vara de Moisés! Aplausos). Se hubiera quedado el señor Macías con su ley hermosa en el bolsillo y nosotros aquí esperando que por casualidad se tratara el asunto. Pero insisto sobre lo que cabe o lo que debe haber y no debe haber en la Constitución. Yo quiero que alguien nos diga, alguien de los más ilustrados, de los científicos (risas), de los estadistas, ¿quién ha hecho la pauta de las Constituciones? ¿Quién ha señalado los centímetros que debe tener una Constitución?, ¿quién ha dicho cuántos renglones, cuántos capítulos y cuántas letras son las que deben formar una Constitución? Es ridículo sencillamente; eso ha quedado reservado al criterio de los pueblos, eso ha obedecido a las necesidades de los mismos pueblos; la formación de las Constituciones no ha sido otra cosa, sino el resultado de la experiencia, el resultado de los deseos, el resultado de los anhelos del pueblo, condensados en eso que se ha dado en llamar Constitución.” (Aplausos).

“Ahora es tiempo de que tomemos medidas radicales para corregir nuestros males, ahora que es tiempo de que dictemos bases sólidas, bases sabias y para asegurar ese futuro, para asegurar un porvenir risueño para la patria, no debemos detenernos ante los escrúpulos, sino seguir adelante. Si hemos de tener dificultados internacionales por algunos capítulos de la Constitución que no agraden a los extraños, no nos libramos

de estas dificultades restándole capítulos, ni aumentará si le agregamos otro capítulo; estad seguros de que, si con perfidias, con anhelos de expansionismo, quieren oponerse a que se lleve adelante la obra de nuestra Constitución, ellos llevarán adelante su mismo propósito: con nuestra Constitución o sin ella llegaría la guerra a este país; así, pues, no nos amedrentemos, cumplamos nuestro deber como mexicanos y no nos fijemos para firmar nuestra Constitución más que en nuestra bandera de tres colores, sin tener presente la de las barras y las estrellas.” (Aplausos).

“Si hubiera tenido en cuenta esa el cura Hidalgo cuando proclamó la independencia, hubiera dicho: Es una costumbre de tres siglos que estemos esclavizados. ¿Cómo vamos a romper estas cadenas? Pero no se quiso poner la censura allí, evitando una inmoralidad que daña a los pequeños, una inmoralidad que se traduce en muchos perjuicios verdaderamente graves; no se quiso admitir allí la censura, pero en cambio se admitió para las reuniones de trabajadores; se aceptó que esté al arbitrio de un gendarme poder designar si una reunión es de carácter nocivo o no lo es. Mirad nuestra inconsecuencia: hemos hecho más respetable al fraile en el confesonario, que al obrero en su tribuna. (Aplausos). No cansaré vuestra atención, señores diputados, solo suplico tengáis presente, que el grito de tierra fue el que levantó a muchos mexicanos, a muchos que antes permanecían esclavos; el grito de tierra proporcionó el mayor contingente a la revolución; ese grito fue al que debemos que ahora tengamos la gloria de asistir a este congreso Constituyente. Así pues, señores diputados, votad por el dictamen como lo ha presentado la comisión, seguros de que votaréis por la verdadera libertad de la patria mexicana”. (Aplausos).

Después de Jara vuelve a hablar Terrones. El general Aguilar pide que se autorice a la comisión para retirar estas palabras: “por conducto de sus representantes diplomáticos”. La asamblea accede y con esa supresión al inciso se reserva para ser votado.

La sesión se suspende durante una hora. Hay tiempo para ir a cenar. A las diez y media se reanuda y continúan los debates del 27.

Reynoso considera que no es práctico pedir a los extranjeros que renuncien a sus derechos como tales, para que se les adjudiquen tierras y pide que esto solo se conceda a los naturalizados mexicanos.

Macías habla en seguida. Insiste en que los extranjeros deben renunciar a sus derechos y se comprometerán ante la secretaría de Relaciones a que no tendrán dificultades respecto de ese bien, con la nación. Múgica recuerda a Macías, que esa prevención ya la tiene el dictamen y observa que quizás por no haberse hecho la impresión de este, el licenciado Macías no la conozca.

La fracción II del dictamen es recibida con aplausos, sobre todo su párrafo final: “los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público serán propiedad de la nación si fueran construidos por suscripción pública; pero si fueren construidos por particulares quedarán sujetos a las leyes comunes para la propiedad privada”. Sin embargo, esta fracción se modifica, de acuerdo con una iniciativa del licenciado Medina.

Se siguen varias aclaraciones y enmiendas a las fracciones I y II; pero solo son cuestiones de detalle. En el fondo la opinión de los diputados se encuentra unificada.

Se da lectura a la fracción III. Con un pequeño debate se reserva, tal como lo presentó la comisión.

Se lee la fracción IV. El poblano Cañete pide que se le agregue algo y la comisión acepta. Sobre la V, interviene el diputado Nieto y en seguida la comisión presenta esta fracción, modificada con el sentir de la asamblea. Se reserva.

Es presentada la fracción VI y, como la VII, se reserva para ser votada.

En un ambiente de franca cooperación, siguen presentándose las demás fracciones del 27. Solo se aclaran o corrigen sobre la marcha, algunos conceptos. El trabajo avanza rápidamente. Entre los mejores discursos que entonces escuchamos está el siguiente, del general Múgica, presidente de la comisión:

—“Si se toman en cuenta los argumentos del diputado Medina, con sus prejuicios profesionales, que ha traído a la consideración de esta asamblea, indudablemente, señores, que destruirán uno de los principios de la revolución, de este gran problema que nos ocupa. Para ilustrar el criterio de esta asamblea, con hechos que he visto, voy a referir lo siguiente: tenemos el caso del Estado de Tamaulipas, ‘La Sauteña’, que ocupa las dos terceras partes...”

—“El C. Nafarrete, interrumpiendo: no precisamente las dos terceras partes, pero una sí.”

—“El C. Múgica, continuando: pues yo creo que es más, porque ‘La Sauteña’ todavía invade el Estado de Nuevo León. Pues esa hacienda de ‘La Sauteña’ se formó por medio de esas malas artes, por concesiones del centro a los capitalistas protegidos por las dictaduras de los gobiernos pasados, valiéndose de artimañas ilegales, porque aunque las leyes hayan sido dictadas por medio de los órganos de nuestras instituciones, por individuos, por gobiernos legales, o que nosotros mismos les dimos esa significación, sin embargo de eso, señores, repito, esos actos deben ser enteramente nulos precisamente porque se hacían nada más que con apariencia de ley. En el Estado de Tamaulipas, por ejemplo, había un don Iñigo Noriega, persona influyente en aquel entonces, que valiéndose de su situación se metió a una propiedad y la declaró baldía. Es bien sabido que el origen de nuestras propiedades es enteramente falso, como si dijéramos, porque tanto los naturales como los mestizos, que poco a poco se fueron posesionando de la propiedad territorial de la nación, después de la conquista, no tenían más título para proceder que el consentimiento de los reyes de España, que se les daba como una merced porque no tenía necesidad de disponer de aquellos terrenos la corona de España; de esa manera, ninguna colonia, ningún pueblo, ninguna tribu, dispuso en un principio de documentación, y es bien sabido que Iñigo Noriega explotó esa falta de títulos para declarar baldíos esos terrenos y de esa manera hacerse de las propiedades, despojando a los primeros pobladores de aquellas comarcas. Pero si esto no fuese bastante, tenemos el caso de las tribus tarascas de Michoacán. Esos pueblos, que constituyen una gran parte de la población del Estado, que principalmente en el Distrito de Uruapan, tienen grandes propiedades que no significan otra riqueza que la que puede dar la flora de aquellos sitios, que es exuberante a pesar de la zona tan fría donde está, cuentan con terrenos que producen un maíz enteramente raquíutico, un trigo que no compensa la ardua labor que tienen que realizar los agricultores. ¿Dónde está la

riqueza de esas tierras? En sus bosques; porque allí hay bosques milenarios, de los que, por la rapacidad de algunos americanos y malos mexicanos, y principalmente del gobierno de aquel entonces, fueron despojados los legítimos propietarios, sirviéndose de esta artimaña. Ustedes comprenderán que si estas cuestiones se llevaran a los tribunales, ante el más severo, constituido por revolucionarios de verdad, que quisieran hacer justicia, esos tribunales tendrían que verse obligados a obrar dentro del cartabón de que ha hablado el diputado Medina, fallando en contra de los indios, condenándolos a perder sus propiedades, que les fueron villanamente arrebatadas. El procedimiento fue este: las comunidades disfrutaban en mancomún sus bosques, extraían madera y de sus productos vivían. Un día el gobierno dijo: estos indios, para formar una “herética” de tejamanil, un pequeño fardo de tablas delgadas, van a destruir cuatro o cinco árboles, lo que es indebido, cuando de un árbol solo pueden sacar lo suficiente para los gastos de una semana, sin destruir cuatro o cinco como ahora lo hacen para obtener los que consumen en un día; pues bien, el gobierno, con esos fines aparentemente filantrópicos, expidió una ley por la cual se obligó a los indios a nombrar un representante que tuviera capacidad legal, para que los representara en todos los contratos sobre explotación de bosques. Así se hizo, señores, y siendo el final nada legal, nada filantrópico, sino bastardo, las autoridades se propusieron desde ese momento a hacer que la representación recayese en algunos mestizos, o cuando menos en un indio de aquellos que tienen alguna civilización, y que pudiese fácilmente ser sobornado por el gobierno por medio del interés; y así sucedió en toda esa multitud de pueblos que forman el distrito de Uruapan y el distrito de Zamora, en el Estado de Michoacán, en donde se nombraron esas representaciones; entonces el gobierno los llamó a la capital del Estado y les hizo firmar contratos absolutamente legítimos que explotadores de bosques se negaban a reconocer, y entonces se contaron por centenares y millares las maderas ya aserradas y listas para la exportación; y aquellos indios recibían cada mes, por conducto de los jefes políticos y de los jefes de hacienda, una retribución que nunca llegó a sumar más allá de veinticinco centavos por cada individuo. Esto es ilegítimo; se nombró un representante y este representante a nombre de esos pueblos con capacidad legal para contratar, enajenó esos bosques en cantidades irrisorias; pero ¿qué importaba? ¿Qué importa —dice el señor Medina—, que hayan enajenado en una cantidad pequeña esas propiedades? ¡Ellos tenían conciencia, tenían capacidad, tenían facultades para hacerlo, y eran dueños de venderlas no solo en una cantidad miserable, sino hasta de regalarlas! Este hecho los indujo, señores diputados, a mendigar la caridad pública en las ciudades, cosa que no habían hecho porque jamás se han dejado dominar por la miseria. Y ¿vamos a dejar eso de esa manera nada más porque la Ley lo permite? ¿Vamos a consentirlo? Entonces, imaldita la revolución, mil veces maldita, si fuésemos a consentir en esa injusticia! (Aplausos). Algunas veces, hombres revolucionarios que en aquel tiempo habían sido consecuentes con sus principios, escribían en la prensa: ‘Si para que se haga justicia estorba la ley, abajo la ley’. Esto explica lo que venimos a hacer esta noche, al reivindicar todas esas propiedades despojadas al amparo de una ley creada para favorecer a los poderosos, y bajo cuyo amparo se cometieron grandes injusticias, deshagamos nosotros ahora esas injusticias y devolvamos a cada quien lo suyo, votando esta fracción como la hemos presentado”.

Antes de llegar a la votación final del 27, se presentó una iniciativa suscrita por Cándido Aguilar, Salvador González Torres, J. de D. Bojórquez, Adolfo Villaseñor y D. Pastrana J., que es aprobada en los siguientes términos: “...nos permitimos proponer que el inciso F, de la última fracción del Artículo 27, inciso que se refiere al privilegio que se establece para los miembros del ejército constitucionalista y de otras personas, se separe del Artículo 27 y sea colocado entre los artículos transitorios”.

La sesión se prolonga por varias horas más y las votaciones se toman cerca de las tres y media de la mañana. A Bojórquez le correspondió anotar a quienes votaron “sí” por el ya famoso Artículo 27 constitucional.

### *Continúa la sesión permanente*

Son las 3:30 p.m. del 30 de enero. Todavía no hay *quorum*. Por encargo de la presidencia, Von Versen suplica a los diputados que se hallan en los pasillos que pasen al salón de sesiones. A las 3:50 se completa el *quorum* y se reanuda la sesión permanente.

Machorro Narváez, Jara y Medina, como miembros de la segunda comisión de reformas dan cuenta de un artículo transitorio en que se establece cuáles serán las leyes orgánicas que deberá expedir de preferencia el próximo congreso constitucional.

Los diputados y militares Juan Aguirre Escobar, Cándido Aguilar y Heriberto Jara, presentan una iniciativa pidiendo que el estudio de las bases sobre la organización del ejército, no se haga en el constituyente sino que se reserve para el próximo congreso constitucional.

En contra de esa proposición piden la palabra Nafarrete e Ibarra y en pro Rivera, Múgica, Frausto y Aguirre Escobar.

El primero en hablar es el general sinaloense Nafarrete Emiliano P. Lo hace, como siempre, en su estilo confuso, pero sincero y bien intencionado. Copiaré varias frases de su discurso:

“...porque desgraciadamente a la revolución no solo hemos ido a pelear por los intereses del pueblo como lo hemos dicho en nuestra primera proclama, iniciando una revolución que tendría por lema un gobierno del pueblo y para el pueblo. (Aplausos)... Más tarde, cuando ya comprendemos la facilidad y pasamos de la categoría de pueblo a la de libertadores, a héroes, a... ¡como nos aplican tantos nombres! (Risas)... Como he dicho antes a ustedes, si en estos momentos es posible, yo creo que mañana, tal vez yo mismo no hable con la honradez que hablo a ustedes ahora. (Aplausos)... Tampoco estoy conforme con la moción suspensiva, ni con declararme yo, junto con las personas que así lo han afirmado, incompetente para tratar el punto en estos momentos, pues si como he dicho a ustedes, si no ahora, no será nunca, señores.” (Aplausos).

El general Múgica habla en favor de la moción suspensiva, lamentando que no tenga tiempo el congreso, para tratar en debida forma el problema trascendental de organizar el ejército sobre nuevas bases. Termina de esta manera:

—“Yo pido, señores, que por patriotismo aplacemos esta cuestión, que la dejemos como una herencia al Congreso Constitucional, para que tenga una solución patriótica, para que tenga una solución adecuada”. (Aplausos).

La presidencia desea que se vote la moción suspensiva, pero varios diputados desean hablar. Se entablan diálogos. Hay desorden. Por fin se concede la palabra al Ing. Federico Ibarra. A este señor le parece que la cuestión militar es una de las más delicadas y que deberá tratarse en seguida. Ibarra continúa hablando en medio de la hostilidad de todos y a cada momento es interrumpido. Asegura que el congreso no cumplirá con su deber, si no aborda resueltamente este tema.

Machorro Narvéez defiende la moción suspensiva y esta es aprobada casi por unanimidad, quedando así pendiente el estudio sobre la reorganización del ejército nacional.

Se da lectura a la adición propuesta para el Artículo 117, que establece que “el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo”. Calderón desea que en vez de combatir se ponga suprimir, pero no encuentra eco en la asamblea. Se reserva para su votación.

Se da lectura al Artículo 9º transitorio. Reservado.

Múgica, Cravioto y Álvarez presentan un proyecto de artículo transitorio, por medio del cual se faculta al encargado del Poder Ejecutivo, para que expida una ley de responsabilidad civil, aplicable a los autores y cómplices del cuartelazo. Sin discusión se dispensan los trámites a esta iniciativa y se reserva para ser votada después.

Álvarez, Aguirre Escobar y otros, presentan iniciativa para que la calidad de ciudadano mexicano se pierda también “por comprometerse en cualquier forma a no observar la Constitución”.

Se dispensan los trámites y se reserva.

Con aplausos es recibida otra adición al Artículo 129, en que se declara que “el matrimonio es un contrato civil”.

De nuevo vuelve al tapete de la discusión, el artículo transitorio propuesto por las diputaciones de Oaxaca y Yucatán, para que en las próximas elecciones de gobernadores puedan jugar personas que no sean nativas de las entidades respectivas.

Habla en contra el coronel José Álvarez. En concepto de este diputado, si se establece la excepción debe ser para todos los Estados de la república, pues no hay motivo para hacer distinciones.

Gerzaín Ugarte habla en pro del transitorio, exponiendo que hay Estados de la república en que, por determinadas circunstancias, se necesita sostener a elementos valiosos de la revolución, para que hagan efectivos sus principios y combatan a la reacción y al bandolerismo. (Aplausos).

En contra de la iniciativa habla el oaxaqueño Rivera Cabrera. En su estilo grave y contundente, protesta por la medida que trata de tomarse en favor de cuatro o cinco Estados de la república. Dice que como oaxaqueño se siente avergonzado, cuando aseguran que no hay en su tierra valores revolucionarios para gobernar aquel Estado. De paso cita varios nombres: García Vigil, Liekens, Juan Sánchez... Es aplaudido el representante de Tehuantepec cuando dice:

El C. Rivera Cabrera: —“...si queremos que los principios aquí inscritos, si queremos que los principios que se escribieron en la bandera gloriosa de la revolución sean un hecho, hagamos que se cumplan estrictamente esos principios; y uno de ellos, el más sagrado, es el de que no pueden ser gobernadores de los Estados, aquellas personas que

no tienen con ellos ni vínculos de sangre, ni vínculo de tierra. Y precisamente, señores, ya que de militares se habla, ellos son realmente los llamados a pacificar el país, los que deben emprender una campaña activa y vigorosa en contra de los reaccionarios, pero como militares; señores, esa es la tarea que les está encomendada; y si se quieren nulificar sus efectos vigorosos, démosles el gobierno de un Estado, y entonces, plácidamente, se quedarán en sus sillones rellenos de pluma y no perseguirán con eficacia al enemigo, que es el que se pretende echar por tierra. (Aplausos). Por tanto, suplico a ustedes atentamente se sirvan desechar la iniciativa presentada por los señores yuca-tecos y oaxaqueños”. (Aplausos).

Las palabras del compañero Rivera Cabrera causaron buena impresión en la mayoría de la asamblea; pero muy mal efecto entre las diputaciones aludidas. El doctor Alonzo Romero se lanza a la tribuna para contestar:

—“Señores diputados: después de haber oído las argumentaciones fundadas, los conceptos perfectamente sentados y expresados con toda ingenuidad por el señor diputado Ugarte, no puedo menos que sentir un profundo desprecio por las frases vertidas por el señor diputado Rivera Cabrera, quien ha venido a festinar el asunto que en este momento está a debate. (Voces. ¡No, no!). Sí, señores; tengan la bondad de escucharme. El señor Rivera Cabrera ha venido a sentar argumentos completamente falsos; ha venido a decir que en esos Estados de que habla la iniciativa no hay personas aptas, capaces de poder regentear los destinos. Nosotros, en nuestra iniciativa, no hemos confesado ridículamente que en dichos Estados no existe un hombre capaz de regentearlos. (Voces: ¿Entonces?). Lo que sí, que en esos Estados, en estos momentos, atendiendo a la situación política en que se encuentran, no existen hombres identificados con la revolución debido a las circunstancias especiales por que han atravesado. Entre ellos se cuentan Yucatán, Oaxaca, Chiapas y otros que ha señalado el señor Ugarte. Nuestro propósito, nuestra tendencia, es demostrar que somos más patriotas que aquellas personas. (Voces: ¡No, no!). Sí, señores; porque queremos demostrar de una manera evidente, que no tenemos más tendencia que conservar la unidad revolucionaria. En estos momentos difíciles es imposible conservar la armonía de estos Estados, debido a que, por circunstancias especiales, necesariamente tendrá que existir representantes militares y gobernadores civiles, y se va establecer un verdadero conflicto entre ambos individuos (Voces: ¡no!), que tendrán que acarrear al Ejecutivo de la nación serias controversias. Nosotros queremos demostrar de una manera clara y terminante, que somos más revolucionarios que el señor Rivera Cabrera, que no es más que un despechado, un hombre en cuya imaginación plebeya cruzará la idea de constituirse en Califa de Tehuantepec. (Voces, desorden, campanilla). ¡Sí, señores!”

“Nosotros, como dijo el señor Ugarte, no tenemos la pretensión de que se consideren únicamente los Estados que se han señalado, no tenemos la pretensión de que sean exclusivamente esos Estados, con objeto de que la revolución no pierda su armonía y para que la república se encuentre en paz, con objeto de que esos Estados estén regidos por hombres identificados con la revolución, porque nunca llegaremos a una conclusión y eternamente seremos los verdaderos responsables y los hombres que nunca trabajaremos en pro de la paz de esos Estados si no ponemos todos nuestros esfuerzos y todas nuestras energías para conservar la unidad revolucionaria.” (Aplausos).



Epigmenio Martínez habla en contra y su discurso produce hilaridad. Dirigiéndose a Miguel Alonzo Romero, le dice:

—“... Acaba de asentar aquí vuestra señoría de sangre azul...” (Risas).

Después pretende demostrar que en todas partes hay buenos revolucionarios; pero la asamblea lo interrumpe a cada rato. Más adelante tiene expresiones como esta:

—“...pero nosotros hemos dado para eso, en uno de los artículos, facultades extraordinarias al Ejecutivo para que cuando los Estados estén en estado anormal, se consideren esos Estados en estado de sitio...” (Risas).

Y termina sin que el concurso lo haya tomado en serio.

El chiapaneco Espinosa Luis, pronuncia su último discurso en el congreso. Lo promete con toda formalidad:

—“Esta es la última vez que tengo el honor de dirigiros la palabra, supuesto que estamos ya para levantar el campo.”

Sigue haciendo un exordio, que es su propia defensa adelantada:

“Mi actitud en esta cámara, mi actitud radical como la del que más lo haya sido, me pone a cubierto de cualquiera consideración indecorosa hacia mis ideas personalistas, que no las tengo ni las he tenido nunca, porque precisamente en esta tribuna es donde más he hecho hincapié de que yo nunca he seguido banderías personalistas de nadie.” (Voces: ¡Ahora!).

Después, nuestro amigo Luis pide que sean benevolentes con él. Dice que en el fondo es partidario de la restricción impuesta, para que solo puedan ser gobernadores de un Estado los nativos de él o que tengan varios años de residir en su territorio; pero a nombre de cinco diputaciones, pide que en la Constitución haya un artículo transitorio permitiendo que ese requisito no se exija en las próximas elecciones de gobernador. Espinosa lo hace en favor de “su” general J. Agustín Castro, presunto candidato para Oaxaca. Se extiende en referir las condiciones políticas de la entidad en que predominó Meixueiro [*sic*] y logra conquistar aplausos al terminar así:

—“Este es un problema que no se resolverá mientras no exista allí un gobierno fuerte, mientras no exista allí un hombre lo suficientemente capaz de dirigir aquella campaña contra los rebeldes serranos, hasta llegar a aniquilarlos. Si se encuentra un hombre que sea nativo del Estado de Oaxaca y pueda hacer frente a esta situación tan difícil, es seguro que el pueblo oaxaqueño, siempre digno a pesar de que ha tenido también muy malos mexicanos, sabrá sacar adelante a este individuo que represente nuestras aspiraciones”.

Hay en seguida aclaraciones enojosas entre Bravo Izquierdo y los oaxaqueños Pérez Celestino y Herrera Manuel. Hasta se cruzan palabras de color subido. Hay desorden, campanilla y la presidencia tiene que intervenir varias veces para calmar los ánimos exaltados.

Por fin se vota el dictamen, que se refiere al transitorio propuesto, y es rechazado por 141 votos, con solo 10 por la afirmativa. Después se verifican otras votaciones: de la adición al 9º transitorio, el 10º transitorio, adiciones al 104 y adiciones al 129. Todos los artículos fueron aprobados con gran mayoría de votos. La última adición que se vota, es la propuesta para el Artículo 37, que dice:



—“III. Por comprometerse en cualquiera forma ante ministros de algún culto o ante cualquiera otra persona a no observar la presente constitución o las leyes que de ella emanen”.

Se nombran las comisiones siguientes: Para participar al C. Primer Jefe la clausura del congreso, a los ciudadanos Roel, Cabrera Alfonso y Aguirre Escobar; para acompañar al C. Primer Jefe desde su casa al congreso y a su regreso, a los CC. diputados Sepúlveda, Lozano y González Alberto y para recibirlo a las puertas de la cámara... etc.

Quién sabe con qué fines ocultos o cuál extraña preocupación, el diputado guanajuatense Fernández Martínez Luis, pregunta:

—“Suplico al señor presidente nos diga si el fuero constitucional termina hoy, a las doce de la noche.” (Risas y voces: ¡Naturalmente, hombre!).

Momentos después se discute la fórmula que servirá para rendir su protesta de la constitución, al C. Primer Jefe y a los diputados. Esto da lugar a un debate, en el que intervienen: la secretaria, Palavicini, Ugarte, Cravioto, etc.

Los discursos de clausura, en los últimos instantes del congreso, fueron pronunciados por Gerzain Ugarte, representativo de las derechas o de los “liberales clásicos” y por el general Francisco J. Múgica, paladín de las izquierdas o sean las mayorías radicales. En estos discursos hubo más y mejor protocolo, que cuando recibimos en el constituyente a los ministros de Chile y El Salvador. He aquí el discurso de Gerzain:

—“Señores diputados: felizmente para la república, hemos dado cima a la trascendental obra que nos encomendara el pueblo mexicano. Nuestra Constitución de hoy, para lo futuro, va a ser el lábaro de nuestras libertades y el principio —así lo anhelamos ardientemente— de la reconstrucción nacional, sobre la base de la libertad y el respeto al derecho de todos. No nos queda por hacer más que, al abandonar esta histórica ciudad, ir, como heraldos de la nueva Constitución, a hacer que sus doctrinas y sus principios libertarios, que contienen las enseñanzas salvadoras que lleva para el pueblo en lo que respecta al derecho ajeno, sean para el alma nacional el nuevo horizonte de su vida política futura; pero cumplo un grato deber, disfruto una satisfacción íntima al venir a dirigiros la palabra en esta última ocasión, como diputado, a pedir os perdón sinceramente por cualquiera labor que pudiera haberse interpretado de un modo desfavorable a mi recta intención, pero además, para cumplir también con otra satisfacción muy grande, con algo que va a rememorarse en nuestra historia, y es esto: por encargo del C. Primer Jefe os entrego, para la firma de la nueva Constitución, una valiosa joya, la pluma con que fuera firmado el plan de Guadalupe en la hacienda de su nombre, del Estado de Coahuila, el 26 de marzo de 1913. (Aplausos nutridos). Es realmente de una significación histórica enorme esa pluma, ese objeto sagrado que sirvió para que los hombres resueltos y patriotas, hombres sin tacha, sin miedo, fueran en contra de la usurpación y suscribieran con pulso firme el glorioso plan de Guadalupe, que debía traer para la república días de ventura, anhelos de progreso, reivindicaciones del honor ultrajado de la patria. (Aplausos). Y esa pluma, señores diputados, que acompañó durante toda la campaña al C. Primer Jefe, que supo de sus vicisitudes, que sabe de los tropiezos, de las necesidades de la lucha, de las dificultades para la reorganización, del patriotismo de todos, pero que también ha sabido que bajo aquel uniforme en que

se ostentaba dicha pluma no hubo jamás ni un decaimiento, ni un fracaso, y servirá para que los constituyentes de 1917 entreguen, como epílogo de esta sangrienta jornada, a la república, el testamento más grande que la revolución pueda legarle. (Aplausos). Así, pues, señores diputados, con veneración tomaremos en nuestras manos esa joya histórica, para suscribir con nuestra firma, con la protesta más solemne de cumplir y hacer cumplir la Constitución, esa misma Constitución. Yo sé de la devoción infinita que para vosotros van a tener todos estos actos, el recuerdo imperecedero que dejará en nuestras conciencias, y aquí creo oportuno dirigirme al señor general Múgica, porque sé que su corazón palpitará en estos momentos presa de una emoción intensa. La salutación que el Congreso Constituyente debe enviar a aquellos esforzados paladines que el 26 de marzo de 1913 iniciaron la gran cruzada. (Aplausos). Hoy, general Múgica, que estáis presente en este Congreso, que traéis en vuestro recuerdo y en vuestro corazón la firma del plan de Guadalupe, sabréis también cumplir, al firmar la Constitución de la república y al recibir la salutación, el aplauso y el cariño de este Congreso para quienes firmaron el plan de Guadalupe, reivindicador y sagrado, la recibiréis con ese entusiasmo juvenil que os caracteriza, con esa fuerza de convicción que tenéis. Y al saludar en vos a los heroicos paladines de aquella jornada, el Congreso Constituyente anhela vivamente y pone su más grato ensueño en que la Constitución política de 1917, sea el broche de oro con que termine la sangrienta jornada emprendida el 26 de marzo de 1913. Hagamos el voto más grande porque nuestra república inicie hoy su era de felicidad, su era de engrandecimiento, su era de respeto en toda la América y en todo el mundo; y que nosotros, al cumplir como ciudadanos con nuestro deber, nos llevemos la íntima convicción de que, si los iniciadores de la revolución contra el usurpador, si los iniciadores del 26 de marzo de 1913 pusieron a contribución su sangre, nosotros hemos puesto a contribución nuestro esfuerzo, buena intención y patriotismo, para que el pueblo mexicano, del que hemos salido y al que volvemos satisfechos, tenga en el futuro con su Carta Magna todas las satisfacciones, todos los anhelos, todos los propósitos de progreso que él anhela, y que, vueltos a su seno, les lleven la nueva de paz y el intenso deseo de su engrandecimiento futuro. Y al despedirnos como hermanos, vayamos solidariamente confundidos a la masa social, a hacer que se respete y cumpla lo que el pueblo nos encomendara, y que al firmar la nueva Constitución le devolvemos, deseando haber cumplido lo mejor que fue posible, el sagrado compromiso que con él contrajimos.” (Aplausos nutridos y voces: ¡Viva Carranza! ¡Viva la revolución! ¡Vivan los constituyentes!).

Terminados los aplausos y vítores a la constitución, el general Múgica avanza a la tribuna y pronuncia su último discurso de Querétaro:

—“Ciudadanos diputados: este acto y las palabras del diputado Ugarte, han producido en mí una profunda conmoción. Yo quería ser extraño absolutamente a los sentimientos del corazón, pero es imposible, señores, en estos momentos solemnes en que se ha traído al seno de esta asamblea una pluma que ya es histórica; es imposible, digo, que mi voluntad, que en muchos casos es intransigente, que casi siempre es dominadora cuando se trata de mis impulsos, pueda, por ahora, contener los sentimientos que han venido a mi alma, con los recuerdos de aquella época gloriosa, que ha

pasado a la historia ya condensada en hechos y en forma de libertad. (Aplausos). Efectivamente, señores, están en mi mente, frescos y latentes aún, los recuerdos de aquella fecha memorable del 26 de marzo, en que derrotados después de una jornada sangrienta, después de que los federales se habían ensañado en nuestras tropas novicias, aunque patriotas e impotentes en la ciudad de Saltillo, íbamos en fuga, con la esperanza en pie y como bandera, pero con la voluntad ya hecha jirones, porque al llegar a Monclova muchos de nuestros compañeros, de aquellos que se habían batido dos días en Saltillo, defecionaron desgraciadamente; pero en cambio otros corazones encontramos allí y otras voluntades, que alrededor de la voluntad férrea de Venustiano Carranza, siguieron sobre la palestra y llegaron y consiguieron al fin ponerse al habla con los hermanos de Sonora, y de esa manera salieron los nuestros al sur, los otros por el occidente, los otros por el oriente, trayendo a toda la patria y a toda la república el chispazo reivindicador de aquel plan, que sin ser un plan de promesas ni lleno de halagos, era, sin embargo, algo que hablaba al corazón de la patria y a la dignidad de los mexicanos, que los hizo empuñar las armas para reivindicar las instituciones ultrajadas por un borracho consuetudinario. (Aplausos). Sí, señores, recuerdo claramente: una pieza pequeña, en una finca modesta, asentada esta en medio de un valle eriazo, como son todas aquellas tierras del norte de Coahuila, y allí, señores, debajo de un cobertizo, nosotros encerrados, deliberando sobre el plan de Guadalupe. Una asamblea tumultosa, una asamblea en que había subordinados de don Venustiano Carranza, pero en que había patriotas también que conservaban todo su criterio íntegro y que libremente, francamente, sin presión de ninguna especie, sin temor ninguno, sin tomar en consideración ninguna opinión, sino con toda la libertad y con toda la fuerza de nuestra voluntad, escribimos ese plan de Guadalupe que adolece de muchísimos defectos literarios, que no tiene ni siquiera hilación gramatical, pero que, sin embargo, condensó en aquellos momentos la voluntad nacional, representada en unos cuantos patriota. Señores: recuerdo perfectamente bien todas aquellas escenas allí desarrolladas; recuerdo perfectamente bien el interés que, desde el subteniente más ignorado hasta el teniente coronel, porque allí no había otros grados más altos, pusieron en la discusión, en el estudio de lo que íbamos a levantar como bandera, para que el pueblo mexicano se agrupase alrededor del C. Primer Jefe y cumpliera con su deber de patriota. Sí, señores; al recordar estas escenas, recuerdo muchos rostros, recuerdo a muchos compañeros que los tengo grabados en mi imaginación y que ya han muerto; recuerdo a Galván, a Flores y a otros muchos, cuyos nombres no vienen a mi mente en estos instantes; pero que yo quiero que por mi conducto, que por mi voz, hablen a esta asamblea y le digan que los diputados al Congreso Constituyente, al consolidar en la forma de principios constitucionales la cuestión agraria, que los diputados del Congreso Constituyente, al darle forma en la ley constitucional a la ley obrera, que los diputados al Congreso Constituyente, al matar sin clemencia y de una manera completa la obra del clero, cumplieron con su deber al interpretar los pensamientos de aquellos hombres que cayeron en el campo de batalla y de otros, que ahora están en los puestos más altos del ejército, aquellos que tuvieron esa honra. Señores constituyentes: yo que he oído de vosotros un aplauso para los que firmaron el plan de Guadalupe, yo os correspondo de la misma manera y con el mismo

entusiasmo, y os digo que habéis cumplido con vuestro deber y os exhorto a que caigáis en el campo de batalla, defendiendo esta Constitución de la misma manera que aquellos cayeron en el campo de batalla defendiendo las cláusulas del plan de Guadalupe”. (Vivas y aplausos estruendosos).

Después se procede a firmar la Constitución. Pasan, por orden alfabético, los diputados. La pluma del Plan de Guadalupe les sirve para rubricar. Durante este acto, se advierte el regocijo que invade a los diputados y se escuchan exclamaciones de entusiasmo como estas:

“¡Viva el Plan de Guadalupe! ¡Viva la Constitución de 1917! ¡Viva el Primer Jefe! ¡Viva Obregón!”

La sesión permanente, iniciada el día 29, se levanta a las 3:45 p.m. del 31 de enero. A las cuatro y media volverán los diputados, para la sesión solemne de clausura.

### *Al terminar*

El regocijo que se apoderó de los diputados al firmar la nueva Constitución, tuvo como causas las siguientes:

1<sup>a</sup>.—Se había terminado la obra en el plazo prefijado.

2<sup>a</sup>.—Se hicieron figurar en el texto de la Constitución, varias reformas de carácter social que eran los más grandes anhelos de redención, defendidos en el campo de batalla por todos los buenos revolucionarios.

3<sup>a</sup>.—Se habían impuesto las opiniones de las mayorías “jacobinas”, que lucharon por el triunfo de las ideas radicales.

Respetando de la Carta Fundamental de 1857 aquellos principios básicos que tienen carácter inconvencible, en la nueva Constitución se inscribieron doctrinas modernas, que le permiten figurar entre los códigos más avanzados del mundo.

La revolución mexicana tuvo como causa primordial la situación política del país, bajo la férrea dictadura de Porfirio Díaz. Treinta años de tiranía habían hecho que en el poder se enseñorearan las camarillas de incondicionales; y que allá abajo el pobre pueblo se debatiera en la miseria y la ignominia. El impulso inicial de los revolucionarios mexicanos, fue resolver el problema político del país.

El primer paso de la revolución fue la caída del viejo dictador, quien se marchó al extranjero cuando pudo ver la forma en que era odiado por el pueblo. Pero entonces la revolución no tenía programa. Se creía que el cambio de hombres en los altos puestos de la administración pública, sería suficiente para que se operara una renovación en las ideas y los procedimientos. Vino en seguida la lucha sorda entablada por los servidores y simpatizadores del antiguo régimen, para desprestigiar a la revolución y dominarla en el gobierno.

El señor Madero no supo reprimir a tiempo las acometidas del enemigo, que estaba dispuesto a ir hasta la lucha armada por defender sus privilegios. La prensa abusó de su libertad y el ejército recién derrotado se preparó sin recato para tomar la revancha.

Así vino el cuartelazo.

Con todos sus horrores y sus crímenes, el cuartelazo sirvió para que la revolución adquiriera consistencia y eficacia. Ya no fue solamente obra de soñadores. Espíritus mejor preparados la encauzaron por un sendero seguro.

Ya vimos cómo, al discutir el Plan de Guadalupe, don Venustiano Carranza contuvo los impulsos de los jóvenes que le rodeaban para reservar aquellos puntos del programa revolucionario de mayor interés y lanzarlos en ocasión más propicia. Entonces no era conveniente atacar los intereses de la burguesía y del clero. Si la lucha había venido como consecuencia del cuartelazo, lo natural era dirigir las operaciones militares contra la soldadesca y concentrar la atención pública en los pretorianos que acababan de martirizar a nuestra incipiente democracia. Se guardaron, pues, aquellos puntos del programa social de la revolución, cuyo enunciado hubiese traído por el momento otras complicaciones.

El programa de la revolución se venía balbuciendo de tiempo atrás. Cuando la huelga de Cananea, los Flores Magón pusieron en su manifiesto de primero de julio esta promesa redentora: se devolverán las tierras del Yaqui, a la tribu que lucha por reconquistarlas desde hace tantos años. Después, en su Plan de Texcoco, don Andrés Molina Enríquez se ocupó preferentemente de la necesidad que había de resolver el problema agrario. En el Plan de Ayala, Emiliano Zapata predicó también la emancipación del campesino.

Los anhelos de liberación económica del campesinado y de otros avances sociales en materia obrera, fueron recogidos por el Primer Jefe Carranza en su decreto de 12 de diciembre de 1914, fechado en Veracruz. Por medio de este decreto Carranza preparó el terreno, para lanzar la famosa ley del 6 de enero de 1915, publicada bajo este rubro: tierras para los pueblos.

Los revolucionarios del sur, que pelearon a las órdenes de Zapata, pretenden que la ley del 6 de enero está copiada del Plan de Ayala y aseguran que este plan sirvió para dar su carácter agrario a la revolución.

En la redacción de la ley del 6 de enero tomó parte el licenciado Luis Cabrera, quien había presentado un proyecto de restitución de tierras ejidales a los pueblos, en la XXVI. No fue necesario, pues, contar con el Plan de Ayala para hacer el decreto de 6 de enero. Por otra parte, era tan restringido el territorio dominado por Zapata, que el Plan de Ayala apenas lo conocieron los jefes de la revolución del sur. Para la marcha general del movimiento en la república, tuvo mucho mayor importancia la ley del 6 de enero, repartida profusamente por el constitucionalismo en todo el vasto territorio que dominaba.

Entre los jefes militares a las órdenes de Carranza en 1915, hubo muchos que pensaron y discutieron la forma de dar un carácter social a la revolución. Entre esos jefes se cuenta el general Obregón, quien tuvo contacto directo con los obreros de la capital, cuando estos se alistaron en dos batallones rojos, para pelear contra Villa en la zona del Bajío. De este trato con los trabajadores surgieron las ideas de Obregón sobre el salario mínimo y seguro obrero. Recordó entonces la época en que estuvo trabajando como mecánico, en el ingenio de Navolato; y sus días de agricultor en pequeño, muy cerca de Huatabampo.

La comisión legislativa nombrada por Carranza en Veracruz, de la que formaron parte Luis Manuel Rojas y José Natividad Macías, se ocupó de ir dando forma al pensamiento revolucionario de la época.

De ahí surgieron las leyes que prepararon la realización del Constituyente y una serie de reformas de carácter social, entre las cuales pueden recordarse las siguientes:

*Decreto reformando el Artículo 109 de la Constitución, que restablecía el municipio libre como base de las instituciones.* (Veracruz, 26 de diciembre de 1914).

*Ley del divorcio. Se permite la disolución del vínculo matrimonial.* (Veracruz, 29 de diciembre de 1914).

*Aumentando en un 35 por ciento los salarios a los obreros de las fábricas de tejidos de algodón, lana, yute y henequén.* (Veracruz, 22 de mayo de 1915).

*Se declara de utilidad pública la erección de edificios municipales, mercados, cementerios, etc., en poblados, centros fabriles, mineros, etc.* (Veracruz, 28 de mayo de 1915).

*Se prohíben las corridas de toros en el Distrito y territorios federales.* (México, 7 de octubre de 1916).

Tan era vivo el deseo de Carranza de dar forma y consistencia al movimiento constitucionalista, que cuando organizó su gobierno provisional —en Hermosillo, 1913— adoptó como símbolo estos dos términos reveladores: Constitución y Reformas. Cronológicamente quizás el lema del constitucionalismo debió de haberse presentado al revés: Reformas y Constitución; pero hasta en esto se advierte que entre las grandes preocupaciones del Primer Jefe estaba la del imperio de la Constitución, reformada de acuerdo con las grandes aspiraciones de transformación, que alentaban todos los revolucionarios de ideales y pensamientos elevados.

Así fue cómo, al mismo tiempo que se alcanzaban las victorias militares, el constitucionalismo formulaba su programa, teniendo como objetivo la nueva Constitución. El empirismo de 1910, tan extendido entre los revolucionarios maderistas, se substituía con principios definidos de revolución social, entre los constitucionalistas de 1915. Y esto no se advertía únicamente en el gobierno federal: había varios Estados de la república que iniciaban reformas de trascendencia, dando entrada a las nuevas ideas en materia social. Entre esos Estados, se distinguieron los dos más opuestos en situación geográfica: el de Sonora, donde dictó una serie de disposiciones legislativas el gobernador provisional, el futuro estadista Plutarco Elías Calles; y el de Yucatán, que sirvió de campo de experimentación al buen revolucionario, el de los grandes ideales, Salvador Alvarado. Lo notable es que a una distancia tan considerable, estos dos jefes coincidieran en muchos puntos de su legislación: estado seco, primeras leyes sobre el trabajo, supresión de los contratos con pacto de retroventa, dotación de tierras, etcétera.

¿Qué significaba todo esto? Sencillamente que el pensamiento revolucionario se iba unificando. Ponía de relieve que los hombres de la revolución, después de examinar las condiciones del país, llegaban a tomar medidas muy semejantes para resolver los problemas fundamentales, con criterio avanzado. Recuerdo que en los campamentos militares, lo mismo en Celaya que en Trinidad, en Saltillo o Agua Prieta, el tema de la conversación era siempre el mismo: qué leyes habría que dictar, para resolver la condición precaria en que se hallaban las clases laborantes de México.

Con todas estas preocupaciones y la propaganda realizada por los hombres de Carranza en favor de una nueva Constitución, nada tiene de raro que al expedirse la convocatoria respectiva, en todos los ámbitos de la república se hayan preparado con entusiasmo las elecciones de constituyentes.

Al congreso de Querétaro fuimos con la seguridad de que las reformas que íbamos a introducir en la Constitución de 1857, la transformarían en una nueva Carta Magna. A pesar del respeto que teníamos para nuestros predecesores de 60 años atrás, no podíamos desconocer que en este siglo era necesario meter tantas reformas en el código fundamental, que valía la pena darle otro aspecto y nueva denominación. La Carta Magna del 57 murió en Querétaro. Un día se borrará también la de 1917.

Para que llegue ese día faltan algunos años. Muchas innovaciones de la Carta de Querétaro ni siquiera se han llevado a la práctica. La administración del señor Presidente Cárdenas, ha puesto de relieve que en la Constitución de 1917 hay todavía numerosas medidas revolucionarias por implantarse en el país.

Falta bastante por legislar en consonancia con la Constitución. Las leyes reglamentarias que todavía no se dictan, darán tema para muchas reformas en nuestra vida institucional.

Cuando hago memoria de mi primera campaña política, precisamente de la que me llevó al constituyente, pienso en que la gente humilde, mi paisana de la frontera, no se dio cuenta de la enorme importancia que tuvo nuestra modesta elección. Los hombres de Magdalena, Santa Anna, El Llano, El Altar, Tubutama, Atil, Pitiquito, Caborca, etc., etc., pertenecientes al 4º distrito electoral de Sonora, votaron por mí como lo hubiesen hecho por otro. Fui candidato único; pero hice propaganda activa y desperté el interés por los puntos de programa que vendría a defender a Querétaro. Con qué sencillez hicimos aquella campaña eleccionaria. Un automóvil nos llevó por todas partes. Contratábamos la mejor música o charanga, para reunir a la gente. Desde el estribo del coche hablábamos a los hombres del campo: se iba a realizar una obra de gran trascendencia, para poner al día la Constitución y convertir en leyes las grandes aspiraciones populares.

Altar fue la cabecera del 4º distrito electoral. Allí se reunió la computadora y me extendió la credencial. Por el primer distrito vino Luis G. Monzón, por el segundo Flavio A. Bórquez y por el tercero Ramón Ross.

El viaje a Querétaro tuve que hacerlo por la vía de Piedras Negras, pues casi todo el Estado de Chihuahua se encontraba en poder de Pancho Villa. Salí a Hermosillo, a Nogales, yendo después a Cananea y Agua Prieta, pues tuve la representación del gobernador de Sonora, para asistir en Nacozari al 9º aniversario de la muerte de Jesús García: el 7 de noviembre de 1916. Ante el monumento del Héroe de Nacozari pronuncié unas palabras de homenaje. Después me interné en los Estados Unidos, por Douglas, Arizona, para entrar al territorio nacional por Eagle Pass, Texas. En Saltillo pasé con el licenciado Trinidad Sánchez Benítez, del Estado Mayor del general Obregón, una de las noches más terribles de mi vida. Sin cuarto en el hotel y sin poder tomarlo porque nadie sabía la hora de salida del tren, tuvimos que dormir sentados, con una sola cobija para los dos y con un frío de varios grados bajo cero, cierzo que se colaba por el coche de ferrocarril y un reducido espacio para estirar nuestros cuerpos adoloridos. (¿Serían así las noches toledanas?).



Pero teníamos salud y juventud. Era tanta mi juventud, que me faltaban unos meses para completar la edad reglamentaria del diputado. Pero en Querétaro no se dieron cuenta. Otros llegaron con menos años que yo... y pasaron.

Toda esta digresión para referir mi entrada al Congreso tiene su importancia. Es que deseo decir cómo llegué y cómo salí. No fui a Querétaro tan “en payo” como algunos otros compañeros. Mis andanzas con el Cuerpo del Ejército del Noroeste me habían dado la oportunidad de conocer bien la ciudad. Yo ya sabía de los camotes, de los templos soberbios y de las mansiones señoriales de esa tierra colonial.

Me faltaba —¿por qué lo voy a negar?— el conocimiento de los trucos parlamentarios y la sangre fría suficiente para hablar ante un auditorio en que hay gente docta. Todo se fue resolviendo en las primeras sesiones. El trato con los compañeros, entre quienes encontré magníficos amigos, me fue poniendo sobre el terreno. Al finalizar el congreso, no digo yo que ya era un perfecto parlamentario, pero sí un diputado mexicano que conoce el reglamento de la Cámara y sabe que pidiendo la palabra para hechos al comenzar la sesión, puede ir a la tribuna y hablar en el sentido que más le acomode.

Cuántas veces en la Cámara, con el pretexto de estos hechos, se atacó a un gobernador; a un jefe de operaciones, o al presidente municipal de un pueblo, que ni de nombre (el pueblo, se entiende) conocían los demás diputados. Con esos “hechos” se desahogaron muchos colegas e hicieron perder el tiempo al congreso.

Después del constituyente regresé a Sonora, con la satisfacción más completa de un deber cumplido y con la absoluta seguridad de que habíamos realizado una obra perdurable y digna. Como dije al comenzar este libro, para mí el triunfo más grande que se obtuvo con la Constitución fue el de dar bandera al movimiento revolucionario y unir bajo el mismo estandarte a muchas facciones que peleaban en la república sin saber por qué ni para qué. Después de promulgada la Constitución no hubo grupo rebelde que no encontrara escritos en ella, sus más caros anhelos. Por eso la consecuencia más saludable traída por el constituyente, fue la consolidación de un gobierno serio y fuerte, que tenía, para ser respetado, un programa de acción revolucionaria escrito en la Carta Magna.

¿Se explican hora [*sic*] el regocijo y la emoción de los constituyentes, al terminar sus labores, el 31 de enero de 1917?

### *La despedida*

Don Venustiano Carranza promulgó la Constitución el 5 de febrero de 1917, por sostener esa fecha histórica (el 5 de febrero de 1857) como el día de la Carta Magna.

La gran jornada fue para los constituyentes de 1917, el 31 de enero, porque en esa fecha terminaron sus labores y firmaron la carta fundamental. La firma se llevó a cabo por la tarde, en el salón de sesiones del congreso y se hizo con la pluma que había servido para escribir y firmar, el 26 de marzo de 1913, el histórico Plan de Guadalupe.

Con objeto de patentizar al Primer Jefe su gratitud por las deferencias que había tenido para ellos, los constituyentes le ofrecieron un banquete, que se celebró a las



diez y media de la noche, en el “Centro Fronterizo”. La cena fue solemne y cordial. Asistieron con el señor Carranza, muchos hombres distinguidos de la revolución. Señalaremos a los principales: Álvaro Obregón, Manuel M. Diéguez, Cesáreo Castro, Pablo González, Alfredo Rodríguez, Benjamín Hill, Eduardo Hay, Jacinto B. Treviño, Agustín Millán, Enrique Estrada, Francisco de P. Mariel, Fernando Dávila, Federico Montes, Roque Estrada, Manuel Aguirre Berlanga, Ernesto Garza Pérez, Eliseo Arredondo, Jesús Rodríguez de la Fuente, Gustavo Espinosa Mireles, etc., etc. Esto quiere decir que al banquete concurrió la plana mayor del constitucionalismo. A la hora de los brindis, fue Luis Manuel Rojas quien ofreció el homenaje, por medio del siguiente discurso:

“Señor don Venustiano Carranza:

Felizmente hemos llegado al término de la épica lucha emprendida un día allí, en los lindes septentrionales de la República Mexicana, contra la usurpación y la tiranía del antiguo ejército que encabezó Victoriano Huerta, continuando luego en las playas de Veracruz contra las huestes de la reacción convencionista, llena de gloria en los campos de Celaya, de León, de México, del Ébano, de Guadalajara y de 100 nombres más y esculpida hoy en bronce inmortales en las 12 tablas del pueblo mexicano.

Mas en esa grandiosa odisea de la viril juventud mexicana que os ha seguido en la lucha, en esa gira interminable de fatigas, contratiempos y peligros que, sin embargo, era la senda espinada y llena de luz que lleva hacia la inmortalidad, la figura ya legendaria de usted, señor Carranza, se destaca en primer término, no ya como la del simple gobernante que sabe cumplir honradamente sus deberes, sino como la de extraordinario conductor de un pueblo que ha sabido darle fe, cuando la fe le iba faltando, esperanza cuando ya todo parecía perdido, abnegación en las horas de sufrimiento y seguridad en el triunfo final de la justicia y de su derecho contra los más formidables enemigos del interior o del extranjero.

En este solemne instante en que el mundo entero acaso nos contempla, cuando se acaba de formular la nueva ley suprema de México, nacido al amparo de vuestra voluntad de hierro y bajo la égida de vuestra prudencia y sabiduría, vengo a estrecharos la mano y a levantar mi copa haciendo votos por vuestro éxito definitivo, que será también el de la revolución y el de la patria.

A nombre de todos y cada uno de los señores diputados al Congreso Constituyente de Querétaro, quienes han pedido ofrecer a usted este banquete como un homenaje a vuestros méritos excepcionales y en señal de su grande adhesión personal y política muy satisfechos de haber tenido el honor sin igual de ser solidarios con usted en la tarea culminante de la reconstrucción nacional, estando todos unidos para siempre ante las generaciones futuras del país como autores de su Carta Fundamental.

Notables son, en efecto, señor Carranza, los rasgos definitivos que os han dado una talla especial entre vuestros conciudadanos. La conciencia grande del deber que ha tenido usted, no es común en la mayoría de los hombres. Muchos protestaron en 1911 y 1912 respetar la ley y la voluntad del pueblo y solo usted supo cumplirlo con oportunidad después de los odiosos atentados cometidos en la capital de la república, por los funestos hombres de febrero de 1913. Hay también en usted una voluntad perfectamente ecuánime y por tanto inquebrantable, aun en medio de las más grandes tempestades y dolores de la vida.

Ni el sacrificio de un hermano querido pudo hacer que cesara usted en una sola línea de sus convicciones o de sus compromisos con la revolución y la república. Además, solamente lucha contra el destino aquel que tiene voluntad bastante para domeñarlo. Los cobardes y los débiles están vencidos de antemano. Solamente la voluntad heroica de usted unida a la incalculable fuerza moral que da el sentimiento del derecho y la dignidad nacionales ofendidos, pudieron haber sido capaces de operar un milagro: que la debilidad y pobreza de los mexicanos, comparada con los enormes recursos del coloso del norte, hicieron retroceder palmo a palmo y lentamente, de las aguas y tierras de México, el amago insolente de una de las potencias más formidables que registra la historia, con pasma indescriptible del mundo contemporáneo.

Todavía debo hacer justicia a usted como Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión. Ninguno de vuestros antecesores en el poder ni de vuestros compañeros o amigos en la lucha de ahora, sintieron jamás de una manera tan enérgica y feliz como usted, lo que significaba la dignidad y soberanía de México.

Hay en usted una gran moralidad, y cuando en los fulgores siniestros de la lucha fratricida, al choque de las pasiones más brutales, parecía que todos los sentimientos humanos y todo respeto al derecho ajeno había desaparecido en este país, usted, señor Carranza, ambicionando otra cosa que los honores o las riquezas, se levantaba muy alto en el concepto universal por su probidad manifiesta y por su gran respeto a la vida humana, aun cuando se tratase de sus mismos enemigos.

No ha ido usted, señor, efectivamente, tras del oro que mancha las conciencias ni tras la venganza que ensangrienta las manos y marca la faz con la maldición de Caín.

Usted conoce a fondo las necesidades y aspiraciones del pueblo mexicano, usted conoce muy bien la fecunda y práctica historia de este país, y ha vivido muchas de sus páginas angustiosas y amargas; usted conoce muy bien a los hombres con sus naturales pasiones y flaquezas, porque 5 años de lucha enseñan más que 5 siglos de la vida tranquila de los pueblos.

Es por esto, señor Carranza que usted pudo ser ahora un grande y afortunado legislador; la prueba más palmaria de esta verdad es que todo vuestro pensamiento en la obra legislativa, en lo que tenía de fundamental, ha podido surgir con valor puro, después de haber pasado por el crisol candente de la libre y apasionada discusión, que en el seno de la asamblea constituyente de Querétaro, una de cuyas mayores satisfacciones de sus miembros fue siempre la de tener conciencia plena de su completa independencia.

La nación espera, señor, que mañana, cuando se acabe ya el fulgor del combate y se extinga la tea de la discordia, entréis a gobernar la nación, al amparo de la ley suprema que todos acabamos de jurar. Volverá a renacer la paz y la prosperidad, cubriendo con un manto de esmeralda y oro los campos de la patria, y entonces surgirá de todos los rincones de ese suelo querido un himno de gratitud y se os proclamará, como ya en otra vez al inmortal Washington en Norteamérica, el primero en la paz, el primero en la guerra y el primero en el corazón de todos sus conciudadanos.”

El presidente del congreso fue muy aplaudido al terminar y en seguida se levantó don Venustiano, para responder a las palabras de Luis Manuel.

Con la solemnidad que le era característica y al mismo tiempo con sencillez, el gran viejo comenzó por agradecer la prueba de afecto y solidaridad de que era objeto.

Sus frases sencillas y severas se vieron interrumpidas varias veces con aplausos, pues causaron satisfacción y regocijo entre los constituyentes.

El Primer Jefe aseguró que su propósito al enviar al congreso el proyecto de Constitución, fue el de ahorrar trabajo a los diputados y encauzar sus labores. Dejó a la cámara que obrara con absoluta libertad, porque estaba convencido de que esa era la mejor manera de hacer que cristalizara una obra congruente. Que varios amigos suyos se inspiraron en sus ideas para defender el proyecto, “pero sin que yo encomendara a nadie la defensa de los artículos de ese proyecto”.

Dijo después el ciudadano Carranza que del éxito o fracaso de la nueva Constitución, serían responsables los diputados y él mismo, expresando además que en algunos puntos se había ido más allá de las fronteras de nuestro medio social. En los efectos que produzca la Constitución de 1917 compartirán también cierta responsabilidad los constituyentes de 1857, especialmente por los artículos que se conservaron del antiguo código.

Don Venustiano afirma que nuestro país tiene derecho a aspirar siempre a algo mejor; y que la Carta Magna de Querétaro no solamente defiende los derechos de los mexicanos, sino también los derechos de la humanidad.

Por último el Primer Jefe vuelve a dar las gracias a todos los diputados, por la confianza que les ha inspirado hasta hoy.

Las palabras del patriarca de Cuatro Ciénegas se pierden entre ovaciones clamorosas y los representantes populares se disponen a dejar a Querétaro, muy satisfechos por la obra realizada. Así fue la despedida oficial.

He de referir ahora la forma en que me tocó actuar en aquella noche inolvidable.

Yo tenía una frase para contestar a quienes no preguntaban:

—¿Vas al banquete de hoy?

—No iré, porque tengo hambre. Cuando uno tiene hambre no va a los banquetes, donde todo el tiempo se va en beber, sino a los restaurantes y mejor todavía a las fondas.

Esa noche, como a las ocho, me encontraba en el coche especial del general Benjamín Hill, libando cerveza de buena calidad, entre los tres estados mayores de Obregón, Hill y Diéguez. Nunca fui militar; pero me consideré fuertemente ligado a esos tres jefes. Desde Celaya tuve mi cama en el carro dormitorio “Pachuca”, del estado mayor obregoniano; muchas veces viajé con el general Hill en su “Irapuato”; y en Jalisco frecuentemente estuve a la derecha del viejo Diéguez, en su comedor de campaña.

Con los tres estados mayores nos pusimos a beber cerveza, haciendo reminiscencias de la campaña militar y comentando el suceso del día: la firma de la nueva Constitución.

Cerca de las diez de la noche, hicimos un alegre recorrido por las calles de Querétaro, desde la antigua estación del Central hasta el salón “Verde”, frente al “Centro Fronterizo”. Íbamos en dos filas, entre veinte o treinta militares de baja graduación, marchando marcialmente a tiempo que cantábamos el himno de la libertad: La Marsellesa. Nos embriagamos de alegría patriótica. En el salón “Verde” cantamos “Adelitas” y “Valentinas” y algunos recitaron versos revolucionarios. El júbilo se apoderó de todos y en ese momento hubiésemos dado con gusto nuestras vidas, por el triunfo de los altos ideales de la revolución.

Después de la jornada en el salón “Verde” y ya como a la medianoche, salimos hacia el “Centro Fronterizo” para escuchar los brindis. Cuando llegué al banquete, la atmósfera estaba caldeada y varios compañeros pidieron mi firma en las fotografías que acababan de obtener. Así fui de mesa en mesa, saludando y despidiéndome de los camaradas, en nuestra última reunión de Querétaro.

Ignoro cómo estuvo el caso; pero cuando el presidente Rojas pronunció su brindis, yo estaba detrás del Primer Jefe y recuerdo que ante los reiterados elogios de Luis Manuel, no pude evitar la exclamación:

—¡Eso es barba!

Momentos después, al contestar don Venustiano al brindis de los diputados, yo me encontraba detrás del compañero Rojas. Cuando el señor Carranza declaró que no había mandado a nadie, para que defendiera su proyecto en el congreso, yo grité entusiasmado:

—¡Bravo! El Primer Jefe es puro “jacobino”.

A la salida del “Centro Fronterizo” no sé cómo volví a encontrarme con don Venustiano, quien se retiraba rodeado de varios diputados: Entonces lo abordé, le di un abrazo y le dije:

—Desde octubre de 1913 ando con usted y usted apenas me conoce. Yo no hubiera sido capaz de decirle, a metro y medio de distancia, los elogios que acaba de prodigarle Luis Manuel. Sin embargo, estoy con usted y le repito lo que le aseguré en Hermosillo: si usted se ve en peligro, estoy dispuesto a exponer mi vida por defenderlo.

Luego nos fuimos por las calles de Querétaro, con un gozo inefable y la seguridad de estar viviendo momentos trascendentales en la historia de México. Otra vez, sin saber por qué, me encontraba parado en la esquina del hotel Internacional, cuando pasó en un coche abierto el general Obregón con otras personas. Al punto le grité:

—¡Párate, Álvaro! Llévame a dormir a tu carro.

—Bueno, sube, me contestó él.



Al día siguiente, como a las siete de la mañana me levanté apresuradamente, con deseos de no ver a nadie. Salía de una pesadilla, lleno de remordimientos. Corrí hacia uno de los gabinetes del coche, para asearme; pero el general Obregón, que ya estaba tomando su desayuno, me descubrió y me dijo riendo a grandes carcajadas:

—¡Caray! Bojórquez, qué jalón de barbas le diste a don Venustiano, anoche.



Nuestro adiós a Querétaro fue triste. En dos meses ya habíamos aprendido a querer a la ciudad, con su buen clima, sus edificios coloniales y su ambiente de historia patria. Nos habíamos familiarizado con el cerro de las Campanas, el convento de La Cruz y las huertas de La Cañada. La gente nos había tratado bien.

Como los hoteles no tuvieron cuartos bastantes para todos los diputados, algunos fuimos a vivir en casas particulares. Manuel M. Prieto y yo nos hospedamos en una

casa de la calle Cinco de Mayo con una familia muy honorable. Prieto se fue a vivir después con Juan de Dios Robledo, en el Gran Hotel.

La casa que habité en Querétaro sirvió de alojamiento a don Adolfo de la Huerta, gobernador interino de Sonora, durante los días que pasó en Querétaro, coincidiendo con el Constituyente. Esto dio lugar a que nos visitaran muchos políticos y generales de renombre. Ahí estuvieron Obregón, Pesqueira, Calderón, Bórquez, Magallón, Perusquia, Espinosa Mireles, José María Rodríguez, Barragán y muchos más.

Cuando me despedí de la familia en cuya casa había pasado setenta días queretanos, la señora me ofreció una merienda a la usanza del interior: chocolate, tamales, buñuelos... Agradecí el agasajo por varias razones, siendo la principal el buen trato recibido, a pesar de mi actuación radical en el congreso. Como la mayoría de las familias de Querétaro, aquella que me despedía afectuosamente era muy dada a la iglesia y en consecuencia temerosa de la revolución.

Querétaro me dejó recuerdos muy gratos y su nombre me trae en todo momento evocaciones íntimas, que perduran y se vuelven cada vez más sentidas a través de los años.

En mi primer libro —*Sonot*, 1917— dediqué una sección especial a Querétaro y en ella algunos recuerdos frescos de nuestra vida en esa época inolvidable.

En diciembre de 1916 escribí esta crónica sobre la entonces capital del constitucionalismo y de la república. La publiqué en *El Constituyente*, de Jara y Vega Sánchez, y después en *Sonot*:

“Es una ciudad levítica. Buen clima. La cruzan los dos ferrocarriles más largos del país. Ha sido la capital provisional de la república en varias ocasiones. Pintoresca. Pobre. Vieja... Interesante para los historiadores y para los turistas.”

“En la estación los vendedores vocean la cajeta de Celaya —“la chiclosa, jefe-cito”—, los camotes legendarios, que permanecen muy serios, muy resignados, en la batea del comerciante luchón; los tamales, el café, los ópalos, el pollo, la fruta de horno...”

“Hay en la ciudad algunos ocho coches destartados, tirados por rocines o mulillas flacas, flaquísimas. Pululan los cargadores *de número*. Hay un regular número de autos particulares u oficiales. Las calles son estrechas, muy estrechas, estrechísimas. En las banquetas caben más de una persona y menos de dos. La plaza principal es chica; pero muy bonita. La alameda, aunque está un poco descuidada, vale la pena; es una de las más hermosas que conozco. Hay algunas calles recientemente asfaltadas y con alumbrado moderno (ícosa de la revolución!). Hay varios hoteles malos y muchas fondas pésimas.”

“Querétaro cuenta con algunas residencias suntuosas, en el interior. Hay casas antiquísimas con elegantes corredores y artísticos patios; pero todas ellas ostentan una fachada vulgar, fea, antiestética. Las calles sin asfalto están empedradas a la antigua. Lo mejor para hacer bien la digestión, es tomar un coche y dar un paseo por las calles de superficie rugosa, donde la piedra cruda hace que las muelles del vehículo den pruebas de su resistencia.”

“El Cerro de las Campanas no es ni siquiera una loma, es una lomita. Sin embargo, está colocado tan estratégicamente, que desde él se dominan todas las entradas de la ciudad. Donde fusilaron a los tres, hay una capilla. Según dicen, la capilla fue

construida por el gobierno austriaco. Un hombre, que no parece tan viejo, le da a uno detalles de los combates famosos. Se acuerda del sitio. Recuerda nombres, fechas y lugares. Cuenta que todos los años viene a la capilla el ministro de Austria a depositar una corona en nombre del imperio, y que se dice misa solemne y que discurren por el cerrito algunos imperialistas, que aún “conservan” las huellas de la traición y guardan títulos nobiliarios y se la dan de aristócratas ‘pur sang’.”

“El convento de la Cruz es otro lugar histórico famoso. Frente a él hay un jardincito. Está en una loma. En sus alrededores crece un árbol que da espinas en forma de cruz, y cura todos los males... ¡hasta el mal humor!”

“La cañada es bonita; pero no tanto. Lo mejor que tiene es una señora gorda que prepara succulentos comelitones y hasta banquetes. Hay también buenos baños de agua tibiecita.”

“El acueducto sí es una obra grandiosa, monumental. ‘Solo viéndolo se puede creer’ que hayan sido tan artistas, tan arquitectos y tan prodigiosos los constructores gachupines que lo erigieron. Por debajo de uno de sus arcos pasa el Central.”

“En el Palacio de Gobierno hay un museo de antigüedades. En él dos banderas del general Arteaga, retratos de Hidalgo, Allende, etc... de doña Josefa Ortiz, de Miramón y de otros héroes y traidores célebres; documentos auténticos de inapreciable valor; la chapa de hierro por donde habló la Corregidora, para avisar a Hidalgo que ya se había descubierto la conspiración; otros muchos objetos importantes y la caja mortuoria en que se colocó al archiduque recién fusilado. La caja conserva todavía huellas de la sangre ‘rojo-oscura’ del hermano de Francisco José.”

“En el Museo se encuentran también los banquillos donde Miramón y Mejía estuvieron ante el Consejo de Guerra. Nájera se sentó en uno de ellos para ver ‘cómo se sentía’. Yo no quise hacerlo.”

“Se aburre uno en Querétaro. Los constituyentes de 1917 no tuvieron aquí otro refugio que ‘El Puerto de Mazatlán’”.

“Parece vida de claustro la que se pasa en esta ciudad. Si no fuera por el Congreso, donde los diputados seguidos están ‘de vena’, Querétaro no tendría atractivos: para ahuyentar el tedio, para despertar el interés”.

El 19 de enero de 1917 publiqué en *El Constituyente* la historieta que copio a continuación. Al transcribirla solo he suprimido tres o cuatro palabras que le sobraban. Mi plan fue, como ha de advertirse, combinar los nombres de los compañeros con todo lo de actualidad en el congreso. La “palma” a que me referí, que iríamos a recoger “allende el mercado” eran las dietas, porque en la antigua academia de Bellas Artes, donde fueron las sesiones preparatorias, siguió funcionando la Tesorería del Constituyente, bajo las órdenes del compañero Antonio Madrazo. He aquí la

### *Historieta re-constituyente*

“Vengo del MONZÓN de Mapimí a presenciar el advenimiento de un nuevo MACÍAS: la Constitución de 1917.

Mi color MORENO indica claramente los SOLARES de donde procedo. Me llamo ONÉSIMO ILIZALITURRI y TRUCHUELO. Sin embargo, no soy un PAYÁN.

El ALCÁZAR de las Bellas Artes, está rodeado de artísticos CÉSPEDES. Ahí, sin muchos RODILES, se recibe el DORADOR metal. Un día, al salir del Congreso encontréme “pisto” GRACIAS a las copiosas visitas que había hecho al “PUERTO DE MAZATLÁN”. Fuimos hacia el REYNOSO de la Tesorería, y díjele:

—ADAME un anticipo aunque sea de un HIDALGO.

Contestóme el poderoso:

—Imposible. DÁVALOS un MADRAZO anteriormente porque tenía DINORÍN y autorización. Hoy no podemos hacer una SOSA que pasar los DÍAZ BARRIGA en ristre... ¡Ah, si se tratara de un artículo del Reglamento!...

Quedé triste y abatido porque ya no podría sentarme a la MEZA del “Cosmos”, a comer revoltijo a la JARA con LIMÓN y carnes FRÍAS. El momento fue propicio para abrir la CHAPA de la LIRA sentimental y reconstruir el pasado pesimista. Y hube de decir lo que mi compañero jacobino:

“Estaba muy LOZANO y púseme PRIETO por volverme AMADOR. Está la cosa CASTAÑOS oscuros y no será difícil que el MANZANO de la discordia acabe por quitarnos los MANJARREZ de la boca.”

“Por más que estén haciendo la PALA... VICINI y nos hablen DE LOS SANTOS, hay que echar todo eso a un gran CALDERÓN y dejar que las injurias vayan por el CAÑETE lo más RECIO posible, hasta que el gusano que les ROEL la conciencia los vuelva hacia la ESPINOSA senda de la VICTORIA”.

No hay remedio, me dije. Necesito ponerme en manos de la reacción... de VASSERMANN. Hay que SALVARSAN la vida y olvidar los ROMAN ... ticismos.

Antes de ponerme CANO, reflexioné:

—No hay otro recurso. Yo me FAJARDO los pantalones. No estoy para ir a la CASTAÑEDA. Y, como buen GUERRERO, acostumbrado a la lucha y al trabajo como GERZAIN, tomé el propósito definitivo. Con fe y entusiasmo, mi pensamiento se deshilo así:

Traspasaré la BARRERA de la injusticia y como un BRAVO IZQUIERDO iré a la FUENTE de la verdad a recoger los ROSALES de la ley en la VEGA SÁNCHEZ.

¡SILVA, HERRERA MANUEL, que ya estamos de triunfo! Ya se disipan las ROJAS llamadas del combate. Ya podemos recoger la PALMA allende el MERCADO.

Como un ROBLEDO ha estado el CONGRESO. Por él han corrido RÍOS de discordia; pero las energías VON VERSEN hacia las TORRES del honor y resultará que ni PINTADO SÁNCHEZ. Pronto celebraremos tan FRAUSTO acontecimiento”.

### *Las reformas a la Constitución*

Al principiar este libro, había pensado yo terminarlo con un juicio crítico de las reformas hechas a la Carta Magna desde 1917 hasta nuestros días. Ahora pienso que este tema no corresponde a mi obra. Puesto que se trata de la crónica del Constituyente, mi trabajo debe terminar con las labores desarrolladas en Querétaro, hasta el 31 de enero de 1917.



Los reaccionarios de México, quienes siempre fueron enemigos de la nueva Constitución, baten palmas diciendo a cada paso: “Y se le han hecho tantas reformas que ni sus autores la reconocen”.

Eso es mentira. Las reformas impresas en varios artículos de nuestra carta fundamental, no afectan su conjunto. Están en pie sus postulados de mayor importancia. Hay en ella preceptos y disposiciones tan avanzados, que todavía en los momentos actuales no han podido ponerse en práctica. La Constitución de 1917 tiene todavía material para ir regulando la vida del país sobre nuevas normas. Aún es un código de futuro.

La mayor parte de las reformas introducidas en la Constitución, han servido para aclarar algunos conceptos o para poner a tono unos capítulos con otros. Modificaciones de verdadera trascendencia, no se le han hecho.

Lo que pasa en nuestro país, es que somos muy dados a cambiar las cosas y nuestro afán innovador nos lleva a veces hasta pedir que se modifiquen las leyes fundamentales. No siempre ha sido necesaria la reforma constitucional y en ocasiones, se ha cometido el error de introducir como reformas a un artículo, verdaderos preceptos reglamentarios.

Para que la Constitución adquiera toda su fuerza, en la vida práctica, se requiere estudiar concienzudamente todas las leyes reglamentarias que no se han dictado aún. Se verá, entonces, todo el vigor que tiene la Carta Magna de Querétaro.

No deseo, como dije antes, entrar en detalles sobre las reformas que se han introducido en la Constitución. Voy a referirme únicamente al caso del artículo tercero. Aprobado en Querétaro con la exigencia de que en todos los establecimientos (oficiales y particulares) se debería impartir la enseñanza laica don Venustiano quiso, en sus primeros meses de gobierno, que el artículo se reformara quedando como en el texto primitivo del proyecto de Constitución que él mismo había enviado al constituyente. La reforma no se aprobó y el tercero seguía con su texto de 1917, hasta que en el año de 1934 pudo ser transformado. La oleada de radicalismo que en 34 llegó hasta la modificación del artículo tercero, hizo que el texto constitucional adquiriera verdadero carácter de ley reglamentaria. Y así lo tenemos desde entonces.

En los días de mayor efervescencia radical, cuando se obtuvo en todo el país la aprobación de un Artículo 3º que tenía mucho de ley reglamentaria, me permití escribir una opinión en *El Nacional*, bajo este título: “Nadie se acuerda de Monzón...” Yo creía, y lo sigo creyendo aún, que para satisfacer a los más radicales de 1934, hubiese bastado resucitar el voto particular que Monzón presentó al constituyente, cuando allá fue discutido el artículo tercero. Este hubiese quedado, entonces, con esta redacción:

“...pero será RACIONAL la que se imparta en los establecimientos oficiales y particulares...”

A la mayoría de los constituyentes que aún vivimos, nos interesa que las modificaciones que se hagan a la Constitución sean para modernizarla.

Eso sí, desearíamos que los legisladores actuales tuviesen cuidado en no seguir introduciendo en el texto de la Carta Magna, disposiciones de carácter reglamentario. Recomendamos que se estudien primero las leyes orgánicas de tanto artículo que todavía no la tienen. ¿Desde cuándo se está hablando de reglamentar el 4º constitucional?



No me cansaré de insistir en que la Constitución de 1917, tiene todavía muchos preceptos fundamentales que no se han llevado a la práctica. En vez de pensar en innovaciones, valdría la pena que se interpretaran las ideas que la Constitución contiene, para hacerla que sirviera de norma con majestad y en toda su plenitud, a la vida política y social del país.

Pasarán muchos años, una o dos generaciones más antes de que nuestra Constitución requiera reformas de verdadera importancia. Entonces, sucederá, seguramente, que en vez de modificar la Constitución, se piense en discutir otra totalmente distinta, que se amolde mejor a la vida nueva en que habremos de entrar. Mientras tanto, respetemos la Carta Magna de Querétaro.

### *Frutos obtenidos*

Con la vigencia de la Carta Magna de 1917, la nación mexicana pudo volver al orden constitucional. Ese es, desde luego, el primer triunfo obtenido. Los revolucionarios de diferentes banderías se acogieron a la Constitución, cuando pudieron percatarse de que en su texto se hallaban las aspiraciones más altas del pueblo mexicano. Los principios que habían servido de bandera a la mayor parte de los grupos levantados en armas, se encontraban enunciados y resueltos en el código de Querétaro.

El país volvió al orden constitucional, el primero de mayo de 1917. Sostenida su candidatura por el PLC (Partido Liberal Constitucionalista) y teniendo como programa de gobierno el imperio de la Constitución, el ciudadano Carranza ganó las elecciones con una fortísima votación popular. El día del trabajo, rindió la protesta de ley y en seguida se puso a organizar su gobierno, de acuerdo con las nuevas normas.

En los días en que la república volvía al orden constitucional, los viejos revolucionarios, entre chanzas y veras, lanzaban exclamaciones como estas:

—Yo soy preconstitucionalista.

—Desde que la revolución degeneró en gobierno...

—Ya esto no sirve, se volvió gobierno...

Y en efecto, la administración pública adquiría respetabilidad. Cada vez escaseaban más los “embutes” y los gastos “para el desempeño de una comisión confidencial”. Se exigía el trabajo, durante las horas de oficina. Se empezaba a respetar a la policía por los revolucionarios que antes no atendían más órdenes que las de sus “superiores jerárquicos”. Los asuntos se despachaban después de un acuerdo y previo estudio.

Muchos jefes revolucionarios que peleaban sin programa o que vieron sus aspiraciones resueltas por la nueva Constitución, depusieron las armas y se dedicaron al trabajo. Otros ofrecieron sus contingentes para coadyuvar en la pacificación del país. Pancho Villa en el norte y Emiliano Zapata en el sur, eran de los pocos jefes con algún prestigio y elementos que seguían sin reconocer al gobierno nacional de Carranza.

Las relaciones internacionales de México se fueron reanudando con los gobiernos de Europa y América. El prestigio de México como pueblo de avanzada, iba en aumento entre los países de la América Latina. Varias de estas naciones, como Brasil y Uruguay,

tomaron de nuestro Artículo 123 ideas para sus legislaciones sobre el trabajo. El prestigio de Carranza también se fue haciendo continental.

La Constitución dio más respetabilidad al gobierno de México, y poco a poco, a su influjo bienhechor, se pudo ir haciendo que el país entrara en un régimen de instituciones. Con el tiempo Villa se acogió a la nueva ley, yéndose a explotar, con sus antiguos soldados, un latifundio que se dividió, para él y los suyos. Los hombres de Zapata, se rindieron también ante la evidencia del imperio de una Ley justa. Al volver de las montañas no pudieron pedir más: en la Constitución de Querétaro estaban el programa y los anhelos redentores de los campesinos del sur y de todo el país.

Esto pudo obtenerse con la vigencia de la nueva Carta Magna. Sobre todo, pudieron volver a nuestra patria el orden y la tranquilidad, bajo un código de justicia social y política, que tiende a garantizar cada vez más el desarrollo de la paz orgánica en México. De una paz que los ciudadanos mexicanos de 1910 ni siquiera pudieron entrever. ¡Paz orgánica. Algo muy distinto a lo que imponía “el Héroe de la Paz”!

Y ha sido así que solo con la Constitución de 1917, hemos podido soportar a la revolución hecha gobierno.

### *Cinco siluetas de constituyentes*

Antes de poner punto final a este libro, deseo esbozar cinco biografías de igual número de camaradas de Querétaro. Son bocetos de hombres distinguidos no solamente en las asambleas históricas de 1916-1917, sino también en otros momentos vitales para la revolución mexicana.

Tuve muchos candidatos para llenar este capítulo final. Circunstancias diversas y especialmente la falta de oportunidad para encontrarlos, me hizo concretar estos apuntes a cinco compañeros. Me quedé con las ganas de obtener datos biográficos de Hilario Medina, Manuel Aguirre Berlanga, Esteban B. Calderón, Alfonso Cravioto, Carlos Gracidas, Antonio Gutiérrez, Nicolás Cano y Pastor Rouaix. Con gusto hubiese escrito sobre ellos.

A la carrera —como que el libro se ha ido a la imprenta mucho antes de lo que esperaba— he reunido mis apuntes acerca de los cinco camaradas a quienes voy a referirme. Se trata, desde luego, de ciudadanos destacados en la gesta de la Constitución.

Para que nadie se ofenda, voy a ocuparme de estos cinco constituyentes presentándolos por orden alfabético de apellidos. Lo haré, pues, conforme a las listas de asistencia del Congreso.

### *Jara*

Más que general, parecía un poeta. Su melena ensortijada no necesitó nunca del rizado permanente. Como gordo legítimo, era un hombre de buen humor. Hasta en sus discursos más serios se le saltó la nota jocosa. A él debo aquella parte de mi historieta reconstituyente que dice: “Aunque estén haciendo la Pala... vicini, y nos hablen de los Santos...”

Jara llegó al constituyente en plena madurez, “en madurez completa”, diríamos ahora. Tenía treinta y seis años. Ya era general ameritado, y su nombre conocido en varias regiones del país.

Para mí, Jara representó uno de los papeles más brillantes en Querétaro. Fue, en mi concepto, la segunda figura en aquel congreso histórico. Sonriendo siempre y con ganas de hacer juegos de palabras a todas horas, Jara fue un orador ameno, a quien se oyó con simpatía en la tribuna.

Su ademán era sobrio, la voz robusta —voz de mando militar— y la dicción casi correcta. Y digo casi, porque el hombre tartamudeaba con frecuencia.

Jara nació en Pluviosilla, el 10 de julio de 1880. Vino al mundo el mismo año que el general Obregón.

Don Heriberto estudió su primaria en Orizaba. Figuró entre los buenos alumnos del profesor Enrique Laubscher, en la Escuela Modelo. Laubscher en Orizaba, como Rébsamen en Jalapa, fue de los renovadores de la escuela primaria. Introdujo al país el método de la enseñanza objetiva. ¡Buena primaria la que estudió el niño Jara!

Años después, en Pachuca, hizo su bachillerato en el Instituto Científico y Literario del Estado de Hidalgo. Quizá de allí le venga su amistad con Matías Rodríguez y Rafael Vega Sánchez.

Como todo buen revolucionario, Jara comenzó por ser magonista de acción. En 1906, era simpatizador de los obreros de Cananea. Obrero él mismo, puesto que ya trabajaba en la fábrica de Río Blanco, tomó parte en la memorable huelga de 7 de enero de 1907. Con estos antecedentes, ¿qué de raro tiene que en 1910 haya sido de los primeros maderistas y en 1913 de los más activos constitucionalistas?

En diciembre de 1914, era Jara el comandante militar de la plaza de Veracruz. Un día, yo fui con “mi” general Lino Morales al teatro “Olimpia”. El pequeño coliseo estaba repleto de concurrencia. Nos vendieron los boletos, pero al querer entrar, nos impidieron seguir adelante. El buen yaqui Lino, protestó indignado.

—Si sabían que no cabíamos, ¿para qué nos vendieron los boletos? Ahora verán cómo les quemó el teatro...

Y fue por una escolta. Se armó el escándalo. Nos llevaron a presencia de Jara, comandante militar.

—Entrégume su pistola, coronel... (pidió don Heriberto.)

—No, mi general... (le respondió Lino). Esta pistola me costó mi dinero y al único que podría entregársela quizás fuera a mi general Obregón.

Pero Jara tenía mano izquierda. (Desde entonces era izquierdista). Hizo que Lino obedeciera sus órdenes y se lo ganó amigo para siempre. Por allá en Celaya y Trinidad, el jefe de los yaquis se acordaba de Jara y me decía:

—¿Te acuerdas de aquella noche en Veracruz? A un hombre como el general Jara sí se le puede entregar el arma de uno.

Con experiencia bastante y magníficas intenciones, Jara llegó al constituyente a realizar una brillante labor. No sabía leyes; pero conocía las necesidades del pueblo. Expresaba sus pensamientos con claridad y estaba en aptitud de discernir sobre los más graves problemas de la patria.

Hombre culto y de gran corazón, el general Jara dejó una huella imborrable en las jornadas de Querétaro. Jara, Jara... ¿con qué arco nos dispararía esa jara sobre el constituyente? Porque, a veces, hirió y punzó aun sin quererlo y aun cuando lo hizo con la más suave de las ironías.

### *Lizardi*

Entre los elementos de las derechas que más se distinguieron en el congreso, figuró el guanajuatense licenciado Fernando M. Lizardi. Recordaba al Pensador Mexicano, con quien tiene un remoto parentesco, para hacer en la tribuna cuentos chispeantes. Refería anécdotas y chascarrillos como buen “causeur” y oyéndolo, se acordaba uno de Benito Garza, el imponderable creador de “Tío Laureano”.

Hasta en los momentos más enojosos de una discusión, el compañero Lizardi ponía un grano de pimienta, la nota irónica bien colocada, que serenaba hasta los más acalorados debates.

Fue un elemento conciliador. No dijo nunca los pesados discursos de los juriscultos, que cuando se meten al terreno de la ley y emplean tecnicismos, ¡no hay quien los soporte!

Tomo al azar un discurso de Lizardi y leo los renglones que anteceden a esta anotación de los taquígrafos: risas. Veamos dos párrafos:

—“Pues bien, aconteció que habiéndosele ocurrido a este señor gobernador don Joaquín Obregón González, establecer la clase de estadística para los estudiantes de la carrera de abogado y después de investigar y de mucho pensar y de poco dormir, se le secó el cerebro...”

El otro pasaje de este discurso dice:

—“... ¿qué nos va usted a enseñar? Y el señor licenciado Chico les contestó con toda ingenuidad, porque debo decir que es un hombre muy inteligente e ilustrado: señores, ¿qué quieren ustedes que les enseñe de estadística, si lo único que conozco de ella es al señor Ibargüengoitia parado en la puerta de la oficina de estadística?”

Fernando M. Lizardi nació en la ciudad de Guanajuato, en el barrio de Pastita, el 23 de mayo de 1883. Hizo su escuela primaria en Celaya, una de las perlas del Bajío. Estudió la preparatoria y los dos primeros años de la profesional, en Guanajuato, la minera capital del Estado. El resto de jurisprudencia lo estudió en la metrópoli. Su título de abogado le fue concedido el 11 de septiembre de 1906.

El licenciado Lizardi es fuerte en Derecho y ha sido abogado de prestigio. Antes y después del constituyente, fue Director de la Escuela de Leyes.

Durante la última campaña presidencial de don Porfirio, Lizardi estuvo en la oposición, distinguiéndose como anticorralista. Se levantó en armas en 1911, con el ahora general Fernando Franco. Este levantamiento tuvo lugar en Jaral del Valle. Ha servido varias ocasiones en el ramo de Justicia Militar y en 1915 estuvo en Pachuca, con el carácter de Secretario General de Gobierno.

Lizardi llegó al constituyente con algunos compromisos con Palavicini y el licenciado Macías. A pesar del padrinazgo, no se hizo odioso a las izquierdas.

Mesurado. Correcto. Con bastante cultura y rectas intenciones, el licenciado Lizardi hizo un buen papel en el congreso. Le tuvimos estimación desde los primeros días del constituyente, porque encontramos en él a un bohemio sincero, un compañero cordial y un amigo noble.

### *Monzón*

Fue una de las figuras más pintorescas del constituyente. Venía de la revolución y su palabra hiriente hizo mella desde que comenzó a ser escuchada. Con su pequeño discurso inicial, hizo polvo a Heriberto Barrón, quien tuvo que marcharse de Querétaro sin ser admitido por el congreso.

Luis G. Monzón es un tipo raro, extravagante. Viste, casi siempre, de negro. Usa sombrero de anchas alas. Es aficionado a usar pistola y armas punzo-cortantes.

Monzón ha sido de los primeros bolshevikos mexicanos. Su casa la tiene casi toda cubierta de papel rojo. Su esposa y seis hijos militan en las filas del comunismo.

Monzón maneja la sátira como pocos. En un mismo tono de voz y aparentando no dar importancia a sus conceptos, dice las mayores groserías o vierte las ideas más estrafalarias. Parece muy mansito. Hay que temerle aun cuando no se altere su semblante.

De mediana estatura. La frente alta. Mirada penetrante. El bigote de largas guías. El profesor Monzón fue uno de los diputados más interesantes del congreso. Su influencia se dejó sentir en muchos artículos de la Constitución. En el tercero, fue más lejos que la primera comisión de reformas, a la cual perteneció. En un formidable discurso anunció y hasta declinó un programa para la Secretaría de Educación Pública, que años después había de fundarse como Monzón lo predijo.

Este don Luis G. vio la primera luz en la hacienda de Santiago, colocada a quince leguas al suroeste de la ciudad de San Luis Potosí. El acontecimiento tuvo lugar el 15 de noviembre de 1872, el año en que murió Juárez. Se educó en SLP; pero nunca ha tenido muy buena educación. Es un talentoso profesor normalista. Es culto y piensa bien. Siempre ha sido un rebelde.

Luis G. ha trabajado en muchas escuelas: San Luis Potosí, Hermosillo, Estación Torres, Nogales, Nacozari de García, etc., etc. Ha sido muchas veces inspector escolar y alguna vez dirigió la Normal de Hermosillo, espantando con sus ideas modernas a la burguesía sonoreense.

Monzón es un verdadero precursor de la revolución. Fue magonista. Después, figuró en el maderismo. En marzo de 1913 se le ocurrió atacar la plaza de Álamos, defendida por federales huertistas. Lo derrotaron y fue a dar a la cárcel. Cuando Hill tomó la ciudad en abril del mismo año, Monzón quedó libre para seguir sirviendo en el constitucionalismo.

En Hermosillo dirigió el diario revolucionario *Reforma Social*. No lo aguantaron porque tenía un criterio extremadamente independiente.

Apoyado por sus antiguos discípulos de la región más minera de Sonora, fue electo para el constituyente en 1916.

Monzón descolló entre los diputados radicales del congreso. Estaba en la plenitud de sus facultades físicas o intelectuales. Sorprendió a todos por la justeza de sus conceptos. Era lacónico e hiriente. Nunca dijo palabras de más. Conocedor del país y de las debilidades humanas como pocos, sabía exponer, con su pensamiento, los males por remediar, los vicios por corregir y los anhelos de redención social que iban a tornarse en leyes fundamentales.

¡Ah qué Monzón!

¡Cómo le gusta el bacanora! Pero qué recto en sus intenciones, y qué fortaleza interior la suya, para defender, como sea necesario, las ideas más avanzadas de la revolución internacional. ¡Arriba el querido y viril camarada de 1917! (Conste que ya le perdí el respeto a uno de mis primeros maestros de la primaria: Monzón mismo, por allá en 1900).

### *Música*

He aquí al verdadero paladín del constituyente. Líder de las mayorías y conductor de la primera comisión de reformas, el general Francisco J. Música fue, sin lugar a duda, la figura más conspicua del congreso. Sin ser abogado, sabía legislar como ninguno; sin ser orador etiquetado, en la tribuna arrancaba las ovaciones más largas y estruendosas; sin ser higienista, entendía los problemas de la salubridad; sin ser maestro de escuela, podía dar una conferencia sobre sistemas de enseñanza.

¿De dónde salió con tanta preparación? De la provincia, de allá donde se tiene tiempo para estudiar y meditar y donde se forman los autodidactas. Alguna vez intentaré hacer una biografía completa del general Música. Ahora me voy a concretar a la anotación de varios datos interesantes de su vida.

Es de Tingüindín, pueblecillo colonial cercano a Zamora, en Michoacán. Recostado en la montaña, Tingüindín es un pueblo agrícola, con muy buena agua de manantiales. Está sobre el ramal de ferrocarril que va de Yurécuaro a Los Reyes.

El padre del general Música fue un competente maestro de escuela. A él debe Francisco J. sus primeras enseñanzas. Como el profesor era cambiado con frecuencia de un pueblo a otro, el niño Francisco tuvo que hacer su primaria en todas estas escuelas: de Zináparo, de la Piedad de Cabadas, de Purépero, de Chilchota, y, al fin, concluyó en la de Sahuayo.

En Sahuayo mismo, estudió la escuela superior; hizo algunos cursos de preparatoria e ingresó al seminario. Estudió con ahínco el latín y era muy dado a recitar en esa lengua las composiciones poéticas de Ovidio y de Horacio, así como los elocuentes discursos de Cicerón. A todos ellos los tradujo. En esta época, no había libro que cayera en manos del joven Música, que no devorara con fruición. Como en el caso de Basilio Vadillo, la estancia de Música en el seminario sirvió para desarrollar sus antipatías por el clero, que tanto mal hace al pueblo mexicano. Aquellos que lo han conocido más

de cerca, saben todo lo que perjudica al país la actuación del mal clero católico que padecemos.

Antes de que se olvide, debo decir que Múgica nació el 3 de septiembre de 1884. Quiere esto decir que al constituyente fue con treinta y dos años, magnífica edad para realizar grandes cosas en la vida.

Conocí a Múgica en 1913. Había ido a Sonora en comisión del señor Carranza, poco después de la repartición de tierras que organizó en Matamoros, con Lucio Blanco. Era entonces Mayor y usaba una “piocha” que le hacía aparecer con el aspecto de León Trotsky en los días de la revolución rusa. En aquel viaje a Sonora, apenas crucé unas palabras con el Mayor Múgica. Lo volví a encontrar en Veracruz, en diciembre de 1914. Era ya general y administraba la aduana. Supe que después lo mandaron, como gobernador y comandante militar, a Tabasco. Hizo allí una gran campaña de pacificación y una labor encomiable desde la gubernatura del Estado. Su obra legislativa de aquellos tiempos, es un modelo. Introdujo en la administración pública varias innovaciones y trabajó por asegurar, en las leyes que dictaba, las más caras conquistas del pueblo en su lucha por la emancipación social y política. Siendo gobernador, ayudó a los revolucionarios guatemaltecos que intentaban derrocar a Estrada Cabrera. La actitud del general Múgica en aquellos días, es igual a la que tomó en el constituyente y la misma que ha seguido en todos los actos de su vida. Es un hombre de una pieza. Es un revolucionario que se propuso seguir una línea recta y de ella no se ha salido ni un ápice. Sin importarle los trastornos que pueda traerle su conducta, esta se apega siempre a cumplir con su deber y a que no se pierda jamás la ruta señalada: de revolucionario intransigente y pensador radical.

He aquí cómo coincide en esta apreciación mía, el licenciado Dionisio Montelongo, quien ha estudiado varios aspectos de la personalidad de Múgica:

“Si el pensamiento y la acción de un hombre hace más de veinte años, sigue siendo su pensamiento y su acción en la actualidad, porque son todavía una aspiración, ya podemos alinearlos definitivamente en una tesis sobre todo si durante esos veinte años ha pasado por todas las pruebas que reducen el brío en el pensar y acobardan la marcha. Y las pruebas han sido amargas, brutales, de esas que lanzan toda la vida a ganarse el sustento, con olvido de la obra colectiva. Muchos hombres de la revolución de 1910 y 1914, grandes destructores de resistencias materiales, terminaron allí su misión, porque fueron débiles para continuar su obra construyendo el porvenir. Es más fácil exponer la vida, que se puede dar en un momento de pasión, que destinarla toda, en la calma del laboratorio mental, a la construcción de una tesis de partido y a sostener esa tesis a través de todas las tribulaciones. Encontrarse en posibilidad moral y material de seguir siempre la línea recta, no es abnegación; lo es, no perder jamás esa línea recta a pesar de todas las curvas que nos haga dar nuestro destino individual”.

“Vemos al ciudadano Francisco J. Múgica salir de la obscuridad bajo la presión de sus ideas-fuerza [*sic*], en el significado sociológico del término: lo vemos incursionar con su dinamismo individual en todos los problemas de la colectividad, dejando en todas partes una señal inequívoca de que se trata de un hombre nacido para desempeñar una función colectiva, con desprecio quizá del arreglo de su vida interna. La masa

no lo empujó; él empujó a la masa. Mientras para otros, la atención de su yo, constituye la preocupación constante, para este hombre su yo, solo se prepara para cumplir una misión social. En el naufragio de los valores morales de los hombres, uno que conserva esos valores a través de los años, debe ser destacado, puesto de relieve, porque su palabra y su acción, son constructores de nuevos espíritus de clase”.

No podía definirse mejor la actuación de Múgica en todos los momentos de su vida. La forma en que desempeñó su cometido en Querétaro, fue verdaderamente ejemplar. Nadie trabajó más que él, ninguno estudió tanto como él, nadie rindió mayor labor que la suya, ninguno le superó en la tribuna defendiendo los más altos ideales del pueblo mexicano. Batallador de los más radicales en la izquierda, fue seguido entusiásticamente por las mayorías y respetado por los hombres de la derecha. Palavicini lo elogió varias veces en público y en privado. Macías le rindió sus homenajes. El licenciado Colunga hizo un alto elogio de su actuación, en memorable momento.

A pesar de que los discursos del general Múgica no fueron corregidos por él (no tuvo tiempo), en el *Diario de los Debates* aparecen con una gran congruencia y demuestran la diafanidad de pensamiento de quien los pronunció.

Como prueba definitiva de que Múgica fue el verdadero líder del constituyente, basta recordar lo que sucedió después de la cena de despedida la noche del 31 de enero. Poseídos de un entusiasmo sin límite, cuando se abrazaban y aplaudían varios compañeros por la obra realizada, alguien propuso que se llevara en triunfo al general Múgica hasta su domicilio. Inmediatamente fue tomado en peso por tres compañeros y conducido en hombros rumbo a su residencia, por el numeroso grupo que lo aclamaba.

A la Constitución dio Múgica lo mejor de su vida; pero él no puede quejarse: por esa sola obra, su nombre perdurará a través de varias generaciones.

## Rojas

El presidente del congreso contaba, para dirigir los debates, con la consideración y el respeto de la mayor parte de los diputados. Hombre recto y bien intencionado, si no hubiera tenido compromisos con don José Natividad, de seguro habría sumado más voluntades en su derredor.

Rojas demostró ser un hombre de valor civil, poniendo de relieve las divisiones del congreso. A él se debe la declaración de que quienes formamos en las mayorías, fuimos “jacobinos”, radicales u obregonistas; y aquellos que estuvieron en las derechas, pudieron llamarse moderados, liberales clásicos o carrancistas. Nadie rectificó las apreciaciones de Luis Manuel.

Rojas nació en Aqualulco, Estado de Jalisco, el 21 de septiembre de 1870. Su padre fue don Atanasio Rojas, uno de los jurisconsultos de la época de oro en el foro jalisciense.

Se hizo abogado en Guadalajara, el año de 1807, pero más que a otra cosa, se ha dedicado al periodismo. Fue director de *El Siglo XX* y *La Gaceta* de Guadalajara. Después, vino a México donde fundó *Revista de Revistas* y dirigió, muchos años después, *El Universal*.



En 1902 se declaró antirreyista y combatió a la institución que empezaba a formarse con el nombre de “segunda reserva del ejército”. La campaña de Rojas alzó gran revuelo en todo el país.

En julio de 1912, el licenciado Rojas fue electo diputado al Congreso de la Unión. Perteneció a la célebre XXVI legislatura y fue de los cinco diputados que no admitieron la renuncia de Madero, en los días del cuartelazo.

Cuando triunfó la revolución constitucionalista, el licenciado Rojas fundó la “Junta de iniciativas”, para estudiar los anteproyectos de leyes que iban a ponerse a la consideración del Primer Jefe.

En ese tiempo era, además, el director de la Biblioteca Nacional.

En Veracruz, desde diciembre de 1914, el licenciado Rojas formó parte de la comisión de legislación social, dependiente de la Secretaría de Instrucción Pública (Palavicini) que formuló los decretos mencionados al comenzar el presente libro y preparó las leyes que dieron lugar a la convocatoria del constituyente.

Es digno de mencionarse, en abono de la conducta del licenciado Rojas, que, a pesar de sus compromisos políticos con los renovadores, algunas veces dio sus votos en el sentido que lo hacían las mayorías radicales.

Por lo demás, el licenciado Rojas es un hombre modesto, que ha llevado siempre una existencia callada y correcta y que conserva una salud a toda prueba.

En otras épocas había figurado como liberal rojo; pero los años y su experiencia, no le permitieron estar con la juventud, en las jornadas decisivas de Querétaro.

En mi concepto, el licenciado Rojas desempeñó con dignidad el difícil papel de presidente del congreso. Esto contradice la declaración lanzada por las mayorías en su manifiesto; pero creo que casi todos los firmantes opinarán como yo, ahora que estamos a veintiún años del constituyente.

¡21 años!

¡La Constitución de Querétaro, ya es mayor de edad!

Y ahora sí:

punto final.

### Crónica del Constituyente Juan de Dios Bojórquez Apéndice

Hubiese sido extender demasiado la obra, si en este apéndice colocáramos el proyecto de Constitución del C. Primer Jefe y el texto íntegro de la Carta Magna aprobada en Querétaro. Pero, como para comprobar las diferencias establecidas, se hace necesario presentar siquiera algunas, lo indicado es consignar los artículos más importantes de la Constitución: aquellos que fueron más discutidos.

En esa virtud, vamos a comparar los textos de los artículos 3º, 5º (que dio lugar al 123), 27 y 129 del C. Carranza, con los forjados en la Ley fundamental por los constituyentes.

Dice el proyecto de Carranza sobre al Artículo 3º:

—“Habrá plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria y superior elemental, que se imparta en los mismos establecimientos”.

El mismo artículo, aprobado en Querétaro, consigna:

“Artículo 3º. La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.”

“Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.”

“Las escuelas primarias particulares solo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.”

“En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria”.

El Artículo 27 del Proyecto Carranza, dice:

“Art. 27. La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial, en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.”

“Las corporaciones e instituciones religiosas, cualquiera que sea su carácter, denominación, duración y objeto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o para administrar más bienes raíces que los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.”

“Las instituciones de beneficencia pública o privada para el auxilio de los necesitados, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los individuos que a ellas pertenezcan, o para cualquier otro objeto lícito, en ningún caso podrán estar bajo el patronato, dirección o administración de corporaciones religiosas ni de los ministros de los cultos, y tendrán capacidad para adquirir bienes raíces, pero únicamente los que fueren indispensables y que se destinen de una manera directa e inmediata al objeto de las instituciones de que se trata.”

“También podrán tener sobre bienes raíces, capitales impuestos a interés, el que no será mayor, en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de diez años.”

“Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubiere conservado posteriormente a la ley de desamortización, ya que se les restituyan o que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entre tanto se reparten conforme a la ley que al efecto se expida.”

“Ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución.”

“Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales, dentro y fuera de las poblaciones; lo mismo que explotaciones mineras, de petróleo o de cualquiera otra clase de substancias que se

encuentren en el subsuelo, así como también vías férreas u oleoductos; pero no podrán adquirir ni administrar por sí, propiedades rústicas en superficie mayor de la que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en cada caso.”

“Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de asociaciones de crédito, podrán obtener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes”.

El mismo 27, aprobado por los constituyentes, dice así:

“Art. 27.—La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”

“Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.”

“La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considerará de utilidad pública.”

“Corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.”

“Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos inferiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto

en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesan dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atravesase; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.”

“En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y solo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.”

“La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación se regirá por las siguientes prescripciones:”

“I.—Solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos, por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.”

“II.—Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación.”

“III.—Las instituciones de beneficencia pública o privada que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque estos o aquellos no estuvieren en ejercicio.”

“IV.—Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos, únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión o los de los Estados, fijarán en cada caso.”

“V.—Los Bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.”

“VI.—Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren, conforme a la ley de 6 de enero de 1915, entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.”

“VII.—Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.”

“Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.”

“Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a estas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediere por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Solo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.”

“El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los Tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.”

“Durante el próximo periodo constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:”

“a) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.”

“b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.”

“c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará este a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.”

“d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquellas. El tipo de interés no excederá del cinco por ciento anual.”

“e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.”

“f) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.”

“Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acompañamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público”.

En materia de Trabajo, he aquí los textos del Artículo 5º constitucional:

Proyecto Carranza:

“Artículo 5º.—Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.”

“En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurado y los cargos de elección popular, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales.”

“El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa del trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia no reconoce órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse.”

“Tampoco puede admitirse convenio en el que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.”

“El contrato de trabajo solo obligará a prestar el servicio convenido por un periodo que no exceda de un año, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.”

Constitución de 1917:

“Art. 5º.—Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del Artículo 123.”

“En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurados, los cargos concejiles y los cargos de elección popular, directa o indirecta, y obligatorias y gratuitas, las funciones electorales.”

“El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no permite el establecimiento de órdenes monásticas, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse.”

“Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.”

“El contrato de trabajo solo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.”

“La falta de cumplimiento de dicho contrato por lo que respecta al trabajador, solo obligará a este a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona”.

Ahora bien, como las demás disposiciones sobre el Trabajo no figuran en el proyecto del señor Carranza, transcribiremos el título VI de la Constitución, o sea el Artículo 123, que los constituyentes introdujeron en la Carta Magna:

“TÍTULO SEXTO.—Del Trabajo y la previsión social.”

“Artículo 123.—El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo:”

“I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas.”

“II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de diez y seis años. Queda también prohibido a unos y otros el trabajo nocturno industrial; y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche.”

“III. Los jóvenes mayores de doce años y menores de diez y seis, tendrán como jornada máxima, la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato.”

“IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos.”

“V. Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el periodo de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.”

“VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX.”

“VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.”



“VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.”

“IX. La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en cada Municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación que se establecerá en cada Estado.”

“X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda.”

“XI. Cuando, por circunstancias extraordinarias, deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente, un ciento por ciento más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los hombres menores de diez y seis años y las mujeres de cualquiera edad, no serán admitidos en esta clase de trabajos.”

“XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecerse escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrá la primera de las obligaciones mencionadas.”

“XIII. Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar.”

“XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.”

“XV. El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera este, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes.”

“XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.”

“XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros.”

“XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional.”

“XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costearable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje.”

“XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.”

“XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.”

“XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada, o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.”

“XXIII. Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualesquiera otros en los casos de concurso o de quiebra.”

“XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, solo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes.”

“XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para estos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.”

“XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el

cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.”

“XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:”

“(a). Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.”

“(b). Las que fijen un salario que no sea remunerador, a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.”

“(c). Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.”

“(d). Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados de esos establecimientos.”

“(e). Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.”

“(f). Las que permitan retener el salario en concepto de multa.”

“(g). Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despedirse de la obra.”

“(h). Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.”

“XXVIII. Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios.”

“XXIX. Se considerarán de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos; por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.”

“XXX. Asimismo, serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores, en plazos determinados.”

En la cuestión religiosa (Leyes de Reforma como guía) el proyecto del C. Carranza tenía un Artículo 129, concebido de esta manera:

“Artículo 129. Corresponde exclusivamente a los Poderes Federales ejercer en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes.”

“El Estado y la iglesia son independientes entre sí.”

“El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna.”

“El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas, son de exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyen.”

“La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de falta a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley”.

El Artículo 129 del proyecto, es el mismo que en el texto de la Constitución lleva el número 130. Pero hay diferencias que saltan a la vista. De la Carta Magna de 1917, he aquí el texto del:

“Artículo 130. Corresponde a los Poderes Federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación.”

“El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión cualquiera.”

“El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.”

“La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.”

“La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias.”

“Los ministros de los cultos serán considerados como personas que ejercen una profesión y estarán directamente sujetos a las leyes que sobre la materia se dicten.”

“Las Legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos.”

“Para ejercer en México el ministerio de cualquier culto, se necesita ser mexicano por nacimiento.”

“Los ministros de los cultos nunca podrán, en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos del culto o propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular, o en general del Gobierno; no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.”

“Para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público, se necesita permiso de la Secretaría de Gobernación, oyendo previamente al Gobierno del Estado. Debe haber en todo templo un encargado de él, responsable, ante la autoridad, del cumplimiento de las leyes sobre disciplina religiosa en dicho templo y de los objetos pertenecientes al culto.”

“El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más, avisará desde luego a la autoridad municipal quién es la persona que esté a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese, acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena, llevará un libro de registro de los templos y otro de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo a cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del Gobernador del Estado. En el interior de los templos podrán recaudarse donativos en objetos muebles.”

“Por ningún motivo se revalidará, otorgará dispensa o se determinará cualquier otro trámite que tenga por fin dar validez, en los cursos oficiales, a estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. La autoridad que infrinja esta disposición será penalmente responsable y la dispensa o trámite referido será nulo y traerá consigo la nulidad del título profesional para cuya obtención haya sido parte la infracción de este precepto.”

“Las publicaciones periódicas de carácter confesional, ya sea por su programa, su título o simplemente por sus tendencias ordinarias, no podrán comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos de las autoridades del país, o de particulares que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas.”

“Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.”

“No podrá heredar por sí ni por interpósita persona, ni recibir, por ningún título, un ministro de cualquiera culto, un “inmueble” ocupado por cualquier asociación de propaganda religiosa o de fines religiosos o de beneficencia. Los ministros de los cultos tienen incapacidad legal para ser herederos, por testamento, de los ministros del mismo culto o de un particular con quien no tengan parentesco dentro del cuarto grado.”

“Los bienes muebles o inmuebles del clero o de asociaciones religiosas, se regirán, para su adquisición, por particulares, conforme al Artículo 27 de esta Constitución.”

“Los procesos por infracción a las anteriores bases nunca serán vistos en jurado”.



17 de marzo de 1917

Decreto general administrativo para el estado de Morelos

Emiliano Zapata, Jefe supremo de la revolución de la República, a los habitantes del Estado de Morelos hago saber:

Considerando: que es preciso que los ciudadanos del Estado tomen parte en los arreglos de los asuntos que a éstos interesan, pues sólo así se realizará uno de los grandes ideales de la revolución, que es el gobierno del pueblo por el pueblo.

Considerando: que esto se logrará por medio de reuniones o juntas que en días fijos celebren los vecinos de los pueblos o sus comisionados, para estudiar y dictar las medidas que sean necesarias para el buen orden y la prosperidad del pueblo, de la municipalidad o del Distrito respectivo.

Considerando: que con esto se conseguirá, además, que los diversos pueblos se acostumbren a tratar en común los negocios que a todos afectan, para que entren así en contacto mutuo y directo, en vez de que permanezcan aislados unos de otros como hoy sucede, lo que sólo puede producir rivalidades, odios y malas inteligencias.

Considerando: que hace falta en cada Distrito una autoridad superior, electa por el pueblo, que sirva de lazo de unión entre los municipios, cuide la conservación del orden y excite a los ayuntamientos, autoridades y empleados del Distrito, para que cumplan con sus deberes, atendiendo debidamente las necesidades de los pueblos.

Considerando: que en cuanto al gobierno del Estado, debe estar asistido en sus labores por un Consejo de gobierno, que evite los actos tiránicos, vigile el cumplimiento de los principios revolucionarios, diga las quejas de los pueblos e impida que las altas autoridades extorsionen a éstos o que cometan abusos de cualquier género.

Por todas estas consideraciones, he creído necesario expedir el decreto que sigue:

### Capítulo primero De las juntas de vecinos y sus comisiones

*Artículo 1.* El día quince de cada mes se reunirán en el local de las diversas Ayudantías Municipales del Estado, los vecinos del pueblo correspondiente a cada ayuntamiento. En esa junta los vecinos discutirán los asuntos que sean de más interés y urgencia para la localidad y por mayoría de votos dictarán las medidas que precedan; a no ser que se trate de asuntos que afecten el interés de la municipalidad, pues éstos se reservarán para ser tratados en la próxima junta de la Cabecera de la municipalidad. Sobre los asuntos difíciles a juicio

de los vecinos aunque sólo se refieran al pueblo respectivo y no a toda la municipalidad, podrán aquéllos consultar con la referida junta municipal, y el dictamen que ésta emita, será sometido a discusión y votación de la nueva junta que celebrarán los vecinos del pueblo que se trate.

*Artículo 2.* Con el objeto de que los representantes en la próxima junta municipal sean debidamente nombrados, los vecinos reunidos conforme al artículo anterior postularán sus comisionados que serán en número de dos o más.

*Artículo 3.* En las Cabeceras de los municipios se reunirán también los vecinos de las mismas, el día quince de cada mes, en la presidencia municipal, con el objeto de discutir los negocios que interesen a la población, y tomar los acuerdos correspondientes en los términos del artículo primero, y de nombrar sus comisiones para la siguiente junta general de la municipalidad.

*Artículo 4.* Las juntas municipales de que hablan los artículos anteriores, se celebrarán el día veinte de cada mes, en el local de la presidencia municipal de la Cabecera de la municipalidad respectiva; a dicha junta concurrirán los ayudantes municipales de la jurisdicción y los comisionados a que se refieren los artículos anteriores. Cada comisión expondrá las consultas que sobre sus propios asuntos haga el pueblo respectivo, explicará y sostendrá las proposiciones que éste formule sobre asuntos referentes a toda la municipalidad. Respecto de los asuntos consultados rendirá la junta su dictamen, previa discusión y con el carácter de simple opinión, para que sea discutida por los vecinos del pueblo de que se trate, conforme a lo explicado en el artículo primero. En cuanto a los asuntos que interesen a la municipalidad, la junta discutirá y aprobará las medidas que estime convenientes a fin de que sean ejecutadas por el presidente municipal; si no se considera capaz la junta para resolver algún asunto arduo, o los negocios en cuestión afectasen a todo el Distrito, lo reservará aquélla para que sea tratado en la siguiente junta del Distrito.

*Artículo 5.* En la junta municipal a que se refiere el artículo anterior, nombrarán los presidentes dos o más comisionados que los representen en la junta del Distrito del día primero del mes siguiente.

*Artículo 6.* Las juntas del Distrito tendrán verificativo el día primero de cada mes en la Cabecera del Distrito correspondiente, y tendrán por objeto estudiar y resolver los asuntos que afecten a todo el Distrito, así como emitir dictamen acerca de aquellos negocios que las juntas municipales hayan pasado a consulta y la respectiva junta de Distrito, así como a los comisionados que en representación de cada municipio se haya nombrado en las juntas de que habla el artículo anterior.

Las medidas que se acuerden serán ejecutadas por el presidente del Distrito.

Cuando se someta a las juntas del Distrito algún negocio que sea de la incumbencia del gobierno del Estado, las sujetarán aquéllas a la decisión de éste.

## Capítulo segundo De los presidentes de Distrito

*Artículo 7.* En cada Cabecera de Distrito habrá un funcionario denominado presidente de Distrito, que fungirá a la vez como presidente municipal de dicha Cabecera. Dicho funcionario será nombrado por todos los vecinos del Distrito que tengan derecho a votar y su elección se hará a la vez que la de autoridades municipales.

*Artículo 8.* Son facultades de los presidentes de Distrito:

- I. Vigilar que las autoridades o empleados del Distrito cumplan con sus obligaciones, y que los ayuntamientos atiendan eficazmente a la administración de los pueblos.
- II. Publicar las leyes y demás disposiciones de observancia general que se les ordenen poner en conocimiento de todos.
- III. Conservar el orden público y la seguridad general de las personas o de las propiedades.
- IV. Recibir las partes que diariamente les rindan de las novedades que ocurran, los presidentes municipales y los jefes de ronda de todo el Distrito y transmitir las al gobierno del Estado.
- V. Despachar las consultas que sobre asuntos difíciles les hagan las autoridades municipales.
- VI. Dar auxilio a los tribunales en la presentación de los delincuentes.
- VII. Cuidar de la ejecución de las penas impuestas a los delincuentes.
- VIII. Vigilar que se mantengan en expedito servicio, las vías de comunicación y correspondencia, dentro de su jurisdicción.
- IX. Procurar el fomento de las mejoras materiales dentro de su Distrito.
- X. Cuidar de la conservación de la salubridad pública.
- XI. Desempeñar las atribuciones que les corresponden otras leyes.

*Artículo 9.* En el ejercicio de sus funciones, los presidentes de Distrito se sujetarán a las reglas siguientes:

*Artículo 10.* Respetarán en todo y por todo la libertad municipal de tal suerte que la vigilancia que ejerzan sobre las autoridades municipales no tendrá más objeto que impedir perjuicios a los pueblos, causados por la morosidad o la ineptitud de dichas autoridades.

*Artículo 11.* Por conducto del presidente municipal, harán al ayuntamiento descuidado o moroso, una formal excitativa para que cumpla sus obligaciones, y si repetida la excitativa, en un término prudente, la falta no se corrigiera darán cuenta al gobierno del Estado, para que imponga a los culpables la corrección respectiva, que será una multa que variará entre uno a diez pesos por persona.

*Artículo 12.* Los presidentes de Distrito dispondrán de la fuerza armada, en su jurisdicción, para la protección general de las personas o intereses de sus habitantes. Es de estricta obligación tomar eficaces providencias para impedir que unos y otros sufran cualquier daño siempre que tuviera noticias que se trate de cometer, o por circunstancias especiales les puedan proveer.



*Artículo 13.* No perseguir a los autores de delitos privados sino en virtud de orden del juez competente. Pero cuando un delito sea de aquellos que deban perseguirse de oficio, los presidentes de Distrito procurarán la aprehensión de los autores, para entregarlos a las autoridades competentes.

Podrá también cuando fuere preciso prever su delito, aprehender al que lo intente, poniéndole sin demora a disposición de su juez.

*Artículo 14.* La persecución de los delincuentes emprendida por el presidente de Distrito, se continuará por el mismo en otro inmediato a que pase el perseguido, cuando de interrumpirla pudiera resultar la fuga del reo.

*Artículo 15.* Están bajo la vigilancia e inspección de los presidentes de Distrito, las prisiones y lugares de detención, la incomunicación efectiva de los procesados y la guarda de todos los presos y detenidos.

*Artículo 16.* Dichos presidentes cuidarán de que observen los reglamentos expedidos por el regidor de las cárceles en todo el Distrito.

*Artículo 17.* Los presidentes de Distrito inspeccionarán frecuentemente los caminos, así como las líneas telefónicas y telegráficas de su jurisdicción, para reparar o hacer que se repare por quien corresponda, sin dilación, cualquier daño que se observe en ellas.

*Artículo 18.* El mismo cuidado tendrán respecto de la construcción, conservación y reparación de todas las propiedades del Estado, en sus respectivos Distritos.

*Artículo 19.* Estudiarán también las necesidades de los pueblos, con el fin de promover ante los ayuntamientos o ante el gobierno del Estado, en su caso, la ejecución de las obras de utilidad pública, dando preferencia a las obras de salubridad, siguiendo después las de utilidad, y por último con las de ornato.

*Artículo 20.* Recorrerán sus Distritos con la frecuencia necesaria para el buen desempeño de sus obligaciones, e informarán al gobierno del Estado, acerca del resultado de sus visitas, y especialmente respecto a las dificultades que se les presenten u observen en la ejecución de las leyes y disposiciones administrativas.

*Artículo 21.* No podrán separarse de sus Distritos, sin previa autorización del gobierno del Estado, salvo el caso del artículo 14.

*Artículo 22.* Los presidentes de aquella municipalidad en que no resida el presidente del Distrito, son agentes de esta autoridad, para el cumplimiento de las atribuciones contenidas en las fracciones II, III, VI y VIII del artículo 8.

*Artículo 23.* Los presidentes de Distrito son responsables por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de su cargo.

*Artículo 24.* El gobernador del Estado hará efectiva la responsabilidad de dichos presidentes en los casos de faltas y omisiones leves y los pondrá a disposición de los tribunales comunes, cuando se trate de un delito oficial o del orden común.

Para los efectos de este artículo, el gobernador nombrará uno o más visitadores, cuando lo crea conveniente.

*Artículo 25.* Por simple descuido en el incumplimiento de sus obligaciones, el gobernador multará a los presidentes de Distrito, hasta con cincuenta pesos, si después de una excitativa para que corrijan a aquél, no lo hicieren.

*Artículo 26.* Contra las responsabilidades que dicte el gobernador, en los casos de los artículos anteriores, podrá el interesado recurrir en revisión ante el consejo de gobierno.

### Capítulo tercero Del gobernador del Estado y del consejo de gobierno

*Artículo 27.* La dirección de los asuntos generales del Estado, en el orden administrativo, queda confiada al gobernador, quien será auxiliado en sus funciones por un consejo de gobierno.

*Artículo 28.* Los miembros de este consejo, serán en número de tres, y deberán ser electos por la misma junta de revolucionarios, que conforme al Plan de Ayala nombre el gobernador provisional.

*Artículo 29.* Dicho consejo tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Expedir toda clase de leyes, de propia iniciativa o a propuesta del gobernador o de cualquier ayudante y revisar los reglamentos que el gobernador expida, negándose su aprobación, si así lo exige el bien público o los principios revolucionarios.
- II. Revisar los nombramientos hechos por el gobernador y rechazar los que recaigan en favor de los enemigos de la revolución o de las personas desafectas a ella.
- III. Exigir del gobernador y de las demás autoridades, el estricto cumplimiento del Plan de Ayala, de la Ley Agraria y de las demás leyes revolucionarias, y de dar cuenta de las infracciones que observen, al cuartel general de la revolución.
- IV. Revisar conforme a la ley de la materia y para los efectos de la misma, las leyes, reglamentos y bandos que expidan los ayuntamientos.
- V. Revocar los acuerdos u otras disposiciones del gobernador o de las demás autoridades, que estén en pugna con los principios revolucionarios.
- VI. Oír las quejas de los vecinos del Estado contra el gobernador y demás funcionarios locales, y tomar las medidas necesarias para corregir el mal, inclusive la de exigir la destitución de los funcionarios culpables y consignarlos ante los tribunales comunes, en el caso de la comisión de un delito. Si se trata del gobernador, deberán pedir la destitución y consignación del mismo a la junta de jefes revolucionarios del Estado.
- VII. Convocar a los vecinos de cada pueblo, en los casos que fija la ley general de ayuntamientos, o sea procediendo la solicitud del número de vecinos que dicha ley fija.

*Artículo 30.* Las funciones del consejo de gobierno terminarán al tomar posesión la legislatura del Estado debidamente electa.

## Artículo transitorio

Esta ley regirá únicamente durante el periodo revolucionario, o sea hasta que la legislatura del Estado dicte sobre el particular las disposiciones que crea convenientes, una vez establecido el régimen constitucional.

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

Reforma, Libertad, Justicia y Ley.

Cuartel General en Tlaltizapán, Morelos, a 17 de marzo de 1917.

El General en Jefe,  
Emiliano Zapata



## 5 de julio de 1917

Ley agraria que reforma a la expedida el 26 de octubre de 1915

*Artículo I.* Se restituyen a las comunidades e individuos los terrenos, montes y aguas de que fueron despojados, bastando que aquéllos posean los títulos legales de fecha anterior al año de 1856, para que entren inmediatamente en posesión de sus propiedades.

*Artículo II.* Los individuos o agrupaciones que se crean con derecho a las propiedades reivindicadas de que habla el artículo anterior, deberán aducirlo ante las comisiones designadas por el Ministerio de Agricultura, dentro del año siguiente a la fecha de la reivindicación, y con sujeción al reglamento respectivo.

*Artículo III.* La nación reconoce el derecho tradicional e histórico que tienen los pueblos, rancherías y comunidades de la República, a poseer y administrar sus terrenos de común repartimiento, y sus ejidos, en la forma que crean conveniente.

*Artículo IV.* La nación reconoce el derecho indiscutible que asiste a todo mexicano para poseer y cultivar una extensión de terreno, cuyos productos le permitan cubrir sus necesidades y las de su familia; en consecuencia, y para el efecto de crear la pequeña propiedad, serán expropiadas por causa de utilidad pública y mediante la correspondiente indemnización, todas las tierras del país, con la sola excepción de los terrenos pertenecientes a los pueblos, rancherías y comunidades, y de aquellos predios que por no exceder del máximo que fija esta ley, deben permanecer en poder de sus actuales propietarios.

*Artículo V.* Los propietarios que no sean enemigos de la revolución, conservarán como terrenos no expropiados, porciones que no excedan de la superficie que, como máximo, fija en cada caso el cuadro siguiente:

Clima cálido, tierras de primera calidad y de riego ... 100 Has.

Clima cálido, tierras de primera calidad y de temporal ... 140 Has.

Clima cálido, tierras de segunda calidad y de riego ... 120 Has.

Clima cálido, tierras de segunda calidad y de temporal ... 180 Has.

Clima templado, tierras de primera calidad y de riego ... 120 Has.

Clima templado, tierras de primera calidad y de temporal ... 160 Has.

Clima templado, tierras de segunda calidad y de riego ... 140 Has.

Clima templado, tierras de segunda calidad y de temporal ... 200 Has.

Clima frío, tierras de primera calidad y de riego ... 140 Has.

Clima frío, tierras de primera calidad. y de temporal ... 180 Has.

Clima frío, tierras de segunda calidad y de riego ... 200 Has.

Clima frío, tierras de segunda calidad y de temporal ... 250 Has.

Terrenos para pastos, de primera calidad ... 500 Has.

Terrenos para pastos, de segunda calidad ... 1000 Has.

Terrenos para guayules, de primera calidad ... 300 Has.

Terrenos para guayules, de segunda calidad ... 500 Has.

Terrenos para henequén ... 300 Has.

En terrenos eriazos en el norte de la República (Coahuila, Chihuahua, Durango, norte de Zacatecas y norte de San Luis Potosí) ... 1500 Has.

*Artículo VI.* Se declaran de propiedad nacional los predios rústicos de los enemigos de la revolución.

Son enemigos de la revolución, para los efectos de la presente ley:

- A. Los individuos que, bajo el régimen de Porfirio Díaz, formaron parte del grupo de políticos financieros que la opinión pública designó con el nombre de partido científico.
- B. Los gobernadores y demás funcionarios de los Estados, que durante las administraciones de Porfirio Díaz, Victoriano Huerta y Venustiano Carranza, adquirieron propiedades por medios fraudulentos o inmorales, abusando de su posición oficial, apelando a la violencia o saqueando el tesoro público.
- C. Los políticos, empleados públicos y hombres de negocios que sin haber pertenecido al partido científico formaron fortuna, valiéndose de procedimientos delictuosos, o al amparo de concesiones notoriamente gravosas al país.
- D. Los autores y cómplices del cuartelazo de la Ciudadela.
- E. Los individuos que en la administración de Victoriano Huerta o de Venustiano Carranza desempeñaron puestos públicos de carácter político.
- F. Los altos miembros del clero que ayudaron al sostenimiento del usurpador Huerta, por medios financieros o de propaganda entre los fieles.
- G. Los que directa o indirectamente ayudaron a los gobiernos dictatoriales de Díaz, de Huerta y de Carranza, en su lucha contra la misma revolución. Quedan incluidos en este inciso, todos los que proporcionaron a dichos gobiernos fondos o subsidios de guerra, sostuvieron o subvencionaron periódicos para combatir a la revolución, hostilizaron o denunciaron a los sostenedores de la misma, hayan hecho obra de división entre los elementos revolucionarios, o de cualquiera otra manera hayan entrado en complicidad con los gobiernos que combatieron a la causa revolucionaria.

*Artículo VII.* Los terrenos que excedan de la extensión de que se hace mención en el Artículo V serán expropiados por causa de utilidad pública, mediante la debida indemnización, calculada ésta conforme al censo fiscal de 1914, y en el tiempo y forma que el gobierno disponga.

*Artículo VIII.* La Secretaría de Agricultura y Colonización, nombrará comisiones que en los diversos Estados de la República y previa información del caso, califiquen quienes son las personas que conforme al artículo VI, deben ser consideradas como enemigas de la revolución, y sujetas, por lo mismo, a la referida pena de confiscación, la cual se aplicará desde luego.

*Artículo IX.* Las decisiones dictadas por las comisiones de que se ha hecho mérito, quedan sujetas al fallo definitivo que dicten los tribunales especiales de

tierras que conforme con lo dispuesto por el Artículo VI del Plan de Ayala, deben instituirse y cuya organización será materia de otra ley.

*Artículo X.* La superficie total de tierras que se obtengan en virtud de la confiscación decretada contra los enemigos de la revolución, y de la expropiación que debe hacerse de las fracciones o porciones de predios que excedan del máximo señalado en el Artículo V se dividirá en lotes que serán repartidos entre los mexicanos que lo soliciten, dándose la preferencia en todo caso, a los campesinos. Cada lote tendrá una extensión que permita satisfacer las necesidades de una familia.

*Artículo XI.* Para proceder al fraccionamiento en lotes o parcelas de los ejidos o terrenos comunales, es preciso que lo soliciten los pueblos o comunidades.

Previo al requisito anterior, los ejidos o terrenos comunales serán divididos en lotes iguales en extensión o producción entre el número de labradores que no tengan tierras de cultivo, del pueblo o comunidad.

Los pueblos que prefieran el sistema comunal pueden continuar con él.

*Artículo XII.* A los actuales aparceros o arrendatarios de pequeños predios se les adjudicarán éstos en propiedad, con absoluta preferencia a cualquier otro solicitante, siempre que esas propiedades no excedan de la extensión que cada lote debe tener conforme a lo dispuesto por el artículo anterior.

*Artículo XIII.* Los predios rústicos que hayan sido adjudicados conforme a la ley de 1856 o subsecuentes, quedarán en posesión de sus primeros propietarios o adjudicatarios o de sus herederos, cuando cumplan los requisitos siguientes:

- A. Que el pueblo cuente además de sus terrenos de común repartimiento, con terrenos de haciendas contiguas que sean suficientes para distribuirlos entre los labradores del lugar que no tengan tierras que cultivar.
- B. Que los terrenos adjudicados no tengan una superficie mayor de cincuenta hectáreas.

Quando no concurran los requisitos anotados y que el pueblo carezca de terrenos para distribuirlos entre los labradores que los necesiten, entonces los primeros adjudicatarios o sus herederos sólo podrán conservar hasta quince hectáreas por familia, a efecto de que el terreno sobrante se fraccione en parcelas entre los labradores que carezcan de tierra para cultivo.

Por ese terreno sobrante de que se hace mención en el párrafo anterior, serán indemnizados sus propietarios conforme al artículo séptimo de esta ley.

*Artículo XIV.* Cuando los terrenos adjudicados conforme a la ley de 1856 o subsecuentes, hayan pasado a poder de otras personas por compra o permuta efectuadas en forma legítima y sin que haya mediado agio ni maniobra alguna fraudulenta, quedarán los adquirientes en posesión de sus propiedades si se cumplen los requisitos A y B de que se hace mención en el artículo anterior; pero cuando eso no sea y el pueblo carezca de tierras para distribuir las entre los que no las tengan de los labradores del lugar, en ese caso sólo podrán conservar hasta treinta hectáreas por familia, a efecto de que el terreno sobrante sea fraccionado en parcelas entre los que carezcan de tierra para el cultivo.

Por ese terreno sobrante de que se hace mención en el párrafo anterior, se indemnizará a sus propietarios conforme al artículo VII de esta ley.

*Artículo XV.* A efecto de fijar la superficie que deben tener los lotes expresados, la Secretaría de Agricultura y Colonización nombrará comisiones técnicas integradas por ingenieros, que localizarán y deslindarán debidamente dichos terrenos, respetando en todo caso los terrenos pertenecientes a los pueblos o rancherías y aquellos que estén exentos de expropiación, conforme al artículo V.

*Artículo XVI.* Los pueblos que carezcan de ejidos, les serán formados a expensas de los ejidos colindantes o de las grandes propiedades cercanas.

Los ejidos serán formados de acuerdo con el número de labradores de cada pueblo y sus necesidades.

*Artículo XVII.* Los pueblos que tengan ejidos insuficientes a sus necesidades, les serán ensanchados a expensas de los ejidos colindantes o de las grandes propiedades cercanas.

*Artículo XVIII.* Las propiedades que no excedan del máximo que fija el artículo V serán expropiadas solamente cuando los pueblos colindantes carezcan de ejidos, o los que tienen sean insuficientes y que para ensancharlos, no haya otros terrenos de que disponer: tales como grandes fundos o grandes ejidos de pueblos colindantes.

*Artículo XIX.* Los terrenos, montes y aguas de que están dotados los ejidos, deberán ser aprovechados por los pueblos, poblados, cuadrillas o ranchos que se hallen a la jurisdicción de cada ejido, en proporción a sus necesidades.

*Artículo XX.* Al efectuar sus trabajos de deslinde y fraccionamiento, las expresadas comisiones decidirán acerca de las reclamaciones que ante ellas hagan los pequeños propietarios que se consideren despojados en virtud de contratos usurarios por abuso o complicidad de los caciques, o por invasiones o usurpaciones cometidas por grandes terratenientes. Las designaciones que por tal concepto se dicten, serán revisadas por los tribunales especiales de tierras, que menciona el artículo IX.

*Artículo XXI.* Los predios que el gobierno ceda a comunidades o individuos, así como los lotes de la subdivisión de los ejidos o terrenos comunales, no serán enajenados ni pueden gravarse o arrendarse en forma alguna, siendo nulos todos los contratos que tiendan a contrariar esta disposición.

*Artículo XXII.* Sólo por herencia legítima de padres a hijos, pueden transmitirse los derechos de propiedad de los terrenos fraccionados o cedidos por el gobierno a los agricultores.

En los casos que faltare sucesión, los lotes que queden vacantes serán cedidos a las familias de labradores que carezcan de ellos.

*Artículo XXIII.* Las personas a quienes se les adjudiquen lotes en virtud del reparto de tierras a que se refieren los artículos X, XII y XV de la presente ley, quedarán sujetas a las obligaciones y previsiones que consigna el artículo siguiente.

*Artículo XXIV.* El propietario de un lote queda obligado a cultivarlo debidamente, y si durante dos años consecutivos abandonare ese cultivo sin causa justificada, será privado de su lote el cual se aplicará al que lo solicite y que carezca de él.

*Artículo XXV.* A efecto de que la ejecución de esta ley sea lo más rápida y adecuada, se concede al Ministerio de Agricultura y Colonización, la potestad exclusiva de implantar los principios agrarios consignados en la misma, y de conocer y resolver en todos los asuntos del ramo, sin que esta disposición entrañe un ataque a la soberanía de los Estados, pues únicamente se persigue la realización pronta de los ideales de la revolución, en cuanto al mejoramiento de los agricultores desheredados de la República.

*Artículo XXVI.* Los propietarios de dos o más lotes podrán unirse para formar sociedades cooperativas, con el objeto de explotar sus propiedades o vender en común los productos de éstas, pero sin que esas asociaciones puedan revestir la forma de sociedades por acciones, ni constituirse entre personas que no estén dedicadas directa y exclusivamente al cultivo de los lotes. Las sociedades que se formen en contravención de lo dispuesto en este artículo, serán nulas de pleno derecho, y habrá acción popular para denunciarlas.

*Artículo XXVII.* El gobierno federal expedirá leyes que reglamenten la constitución y funcionamiento de las referidas sociedades cooperativas.

*Artículo XXVIII.* La fundación, administración o inspección de colonias agrícolas, cualquiera que sea la naturaleza de éstas, así como el reclutamiento de colonos, es de la exclusiva competencia del Ministerio de Agricultura y Colonización.

*Artículo XXIX.* Se autoriza al Ministerio de Agricultura y Colonización para fundar una inspección técnica ejecutora de trabajos que se denominará Servicio de Irrigación y Construcciones que dependerá de dicho Ministerio.

*Artículo XXX.* Para su debida conservación, se declaran de propiedad nacional los montes de la República y su inspección será hecha por el Ministerio de Agricultura en la forma que la reglamente. Se exceptúan los montes que pertenecen a los pueblos, quienes los explotarán usando el sistema comunal.

*Artículo XXXI.* Para llevar a efecto la irrigación de la República, y para que sean distribuidas entre los pueblos se declaran de propiedad nacional todas las aguas utilizables y utilizadas para cualquier uso, aun las que eran consideradas como de jurisdicción de los Estados, sin que haya lugar a indemnización de ninguna especie. Se exceptúan por supuesto las aguas que conforme a sus títulos primordiales sean propiedad de los pueblos, rancherías o congregaciones.

*Artículo XXXII.* Todos los pueblos de la República tienen el derecho para aprovechar las aguas que necesiten para los trabajos agrícolas, sin tener en cuenta que carezcan de la titulación antigua que acredite la propiedad de las mismas.

*Artículo XXXIII.* En todo aprovechamiento de aguas se dará siempre preferencia a las exigencias de la agricultura, y sólo cuando éstas estén satisfechas, se aprovecharán en fuerzas u otros usos.

*Artículo XXXIV.* Es de la exclusiva competencia del Ministerio de Agricultura y Colonización, expedir reglamentos sobre el uso de las aguas.

*Artículo XXXV.* Se autoriza al Ministerio de Agricultura y Colonización, para que de acuerdo con la reglamentación especial que forme, establezca un Banco Agrícola Nacional.



*Artículo XXXVI.* Es de la exclusiva competencia del Ministerio de Agricultura y Colonización administrar la institución bancaria de que se hace mención en el Artículo anterior de acuerdo con las bases administrativas que establezca el citado Ministerio.

*Artículo XXXVII.* La tercera parte de los bienes urbanos nacionalizados, de las obras materiales de las fincas rústicas o fábricas de cualquier género, nacionalizadas, incluyendo muebles, maquinarias y todos los objetos que contengan, será destinada para formar el capital del Banco Agrícola Nacional, a que se refiere el artículo XXXV.

Las dos terceras partes restantes de los bienes mencionados, se destinarán para indemnizaciones de guerra y pago de pensiones a viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha por el Plan de Ayala, y el sobrante si lo hay, se invertirá en el fomento del Banco Agrícola Nacional.

*Artículo XXXVIII.* Se autoriza al Ministerio de Agricultura y Colonización, para establecer en la República escuelas regionales agrícolas, forestales y estaciones experimentales.

*Artículo XXXIX.* El valor fiscal actualmente asignado a la propiedad, en nada perjudica a las futuras evaluaciones que el fisco tiene derecho a hacer como base para los impuestos, que en lo sucesivo grave la propiedad.

*Artículo XL.* Para el pago de indemnizaciones de las propiedades expropiadas, a que se refiere el Artículo V, se creará una deuda agraria nacional, amortizable en el número de años que fije el gobierno constitucional.

*Artículo XLI.* El Ministerio de Agricultura y Colonización, expedirá todos los reglamentos que sean necesarios para la debida aplicación y ejecución de la presente ley.

*Artículo XLII.* Se declaran insubsistentes todas las concesiones otorgadas en contratos celebrados por la Secretaría de Fomento, que se relacionan con el ramo de agricultura, o por ésta, en el tiempo que existió hasta el 31 de diciembre de 1914 y durante la administración de Venustiano Carranza, quedando al arbitrio del Ministerio de Agricultura y Colonización revalidar las que juzgue benéficas para el pueblo y el gobierno, después de revisión minuciosa y concienzuda.

*Artículo XLIII.* De conformidad con el decreto de 12 de octubre de 1914, se declaran en plena nulidad todos los contratos relativos a la ejecución de bienes pertenecientes a los enemigos de la revolución.

Cuartel General en Tlaltizapán, julio 5 de 1917.

El General en Jefe,  
Emiliano Zapata



5 de marzo de 1918

Ley de los Derechos y Obligaciones de los Pueblos y de la Fuerza Armada

El C. General Emiliano Zapata, Jefe supremo de la revolución, a los habitantes de la República hago saber:

Considerando: Que este Cuartel General estima como uno de sus más altos deberes, el de velar con todo celo por el cumplimiento de las promesas revolucionarias y volver al buen camino a aquellos jefes que parecen haber olvidado los compromisos que ante la nación entera, tienen solemnemente contraídos, no sólo a efecto de sostener y llevar al triunfo los principios agrarios que son el alma y la finalidad suprema de la revolución, sino también para otorgar a los vecinos de los pueblos las más amplias garantías.

Considerando: Que por su parte, los ciudadanos no combatientes deben allanarse a cumplir sus respectivas obligaciones, y en especial, el deber que tienen de auxiliar a las fuerzas revolucionarias con los elementos de vida que les sean indispensables, toda vez que en la actualidad no reciben haberes dichas fuerzas; que por todo esto, es preciso recordar sus deberes a unos y a otros, máxime si se tiene en cuenta que la revolución para hacer obra duradera, necesita dominar, no sólo con la fuerza de las carabinas, sino también con la persuasión llevada a todas las conciencias y que urge demostrar con hechos, que ha acabado la era de los abusos y que los revolucionarios saben respetar los derechos del pueblo.

Por todas estas consideraciones, he creído conveniente puntualizar y reunir en una sola ley, todos los preceptos sancionados por la costumbre o por disposición de este Cuartel General, acerca de los derechos y obligaciones recíprocas de los pueblos y de la fuerza armada, y en tal virtud, decreto lo siguiente:

Capítulo primero  
Derechos de los pueblos

*Artículo primero.* Los pueblos tienen derecho:

- I. A elegir libremente sus autoridades municipales, judiciales y de cualquiera otra clase, y a exigir que éstas sean respetadas por militares y civiles.
- II. A exigir que los jefes, oficiales y tropa, no intervengan en asuntos del orden civil y mucho menos en cuestiones de tierras, montes o aguas, pues todos estos negocios son de la exclusiva competencia de las autoridades civiles.

- III. A organizar sus rondas y veintenas y armarlas, para garantizar los derechos del vecindario y transeúntes.
- IV. A exigir de la fuerza armada amplias garantías para las personas, familias y propiedades de los vecinos y transeúntes, para este efecto siempre que las circunstancias lo permitan, la autoridad municipal deberá ante todo acudir al jefe de la fuerza de que se trate, para que éste corrija los desmanes de sus soldados y los reduzca al orden, a fin de evitar conflictos con el pueblo.

*Artículo segundo.* Los habitantes de cada población tienen derecho a adquirir y poseer armas para defender sus personas, familias y propiedades, contra los ataques o atentados que cometan o pretendan cometer los militares o gente armada. Por lo mismo están ampliamente facultados para hacer uso de sus armas, contra cualquier hombre o grupo de hombres que asalten sus hogares, atenten contra el honor de sus familias o intenten cometer robos o atropellos de cualquier clase contra sus personas.

*Artículo tercero.* Los presidentes municipales tendrán además de las atribuciones que les señalan las leyes vigentes, los siguientes derechos y obligaciones:

- I. Podrán aprehender, desarmar y remitir al Cuartel General de la revolución, con las seguridades debidas, y a fin de que se les aplique el merecido castigo, a todos aquellos individuos a quienes se sorprenda robando, allanando o saqueando algún domicilio, o cometiendo cualquier otro delito; e igualmente procederán en esa forma, contra los que hubieren llevado a cabo alguno de esos actos aun cuando no sean sorprendidos en el momento de ejecutarlos.
- II. Podrán desarmar, aprehender y remitir a este mismo Cuartel General a todo jefe, oficial o soldado que pase por el pueblo respectivo o permanezca en él armado, y no acredite hallarse desempeñando alguna comisión del servicio, dirigirse al desempeño de ella o hallarse autorizado por el Cuartel General para permanecer en la población; en el concepto de que las armas que se recojan quedarán en poder de las autoridades municipales para el servicio, entre tanto se dispone otra cosa por la superioridad a la que se dará cuenta en cada caso sobre el particular; si la persona aprehendida es conocida, y no se hace sospechosa, se le pondrá en libertad, pero sin entregarle las armas. En cuanto a los individuos sospechosos, serán remitidos al Cuartel General.
- III. Tendrán derecho a exigir que por su conducto se haga siempre el reparto de alimentos entre las tropas y la distribución de forrajes para cabalgaduras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo siguiente.
- IV. Darán cuenta al Cuartel General, diariamente, por la vía más rápida, de las novedades que ocurran en su jurisdicción.

## Capítulo segundo

### Obligaciones de los pueblos

*Artículo IV.* Los vecinos de los pueblos tendrán las siguientes obligaciones:

- I. Prestar sus servicios en las rondas y veintenas.
- II. Reunirse en las Casas Consistoriales, a la señal convenida, a fin de dar auxilio:
  - A. A la autoridad municipal respectiva.
  - B. Al Cuartel General de la revolución.
  - C. A algún jefe militar, en casos extremos, para combatir al enemigo.
- III. Prestar servicios como correos o guías en la forma acostumbrada o sea por cordillera. En los casos urgentes y cuando el servicio de campaña así lo exija, los vecinos servirán también como propio, o como guías, para llevar correspondencia o conducir alguna fuerza armada, hasta el punto que se les señale.
- IV. Trabajar como Tlacualeros, para llevar alimentos y forrajes a las tropas que están batiéndose con el enemigo y mientras dure el combate o las hostilidades.
- V. Prestar servicios para la translación de heridos, inhumación de cadáveres, u otros trabajos semejantes, que estén íntimamente ligados con el interés de la causa que se defiende.
- VI. Proporcionar alimentos, alojamiento y forrajes a las tropas, correos y comisiones, que pasen por la población, por conducto de la autoridad municipal y conforme a los usos establecidos y a las circulares de este Cuartel General.
- VII. Proporcionar en igual forma, alimentos, alojamiento y forrajes a las fuerzas que están de guarnición en aquellos pueblos inmediatos a la zona enemiga, siempre que este Cuartel General autorice expresamente la existencia de las guarniciones respectivas, por ser enteramente necesarias para las operaciones militares. En este caso el mismo Cuartel General, oyendo a los jefes de la región, designará qué poblaciones de las cercanías deben contribuir al sostenimiento de la guarnición a más del pueblo en que ésta se halle establecida.
- VIII. Pagar las contribuciones que conforme a las leyes impongan las autoridades municipales, o el gobierno federal y el del Estado, cuando lleguen a establecerse.
- IX. Proporcionar conforme a las leyes de la materia, a los revolucionarios que operen en la comarca, las tierras necesarias para su subsistencia, en igual proporción que a los pacíficos, y sin preferencia de ninguna clase sobre éstos. Este precepto regirá provisionalmente o sea mientras pueda hacerse el reparto definitivo por el Ministerio de Agricultura.
- X. Los vecinos de los pueblos y en general, los habitantes de la zona revolucionaria, sean combatientes o pacíficos, no podrán introducir en ningún caso a la zona enemiga ganado ni artículos de primera necesidad, como maíz, harina, frijol, etc. Los que violen este precepto, serán sometidos a un Consejo de Guerra, si son militares.
- XI. Dedicarse a un trabajo lícito que les permita subsistir honradamente, pues uno de los ideales de la revolución es suprimir la vagancia.

### Capítulo tercero Derechos de la fuerza armada

*Artículo V.* Las tropas que transiten o pasen por una población, tendrán derecho a recibir de los pueblos, precisamente por conducto de la autoridad municipal, alojamiento, alimento y forrajes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo cuarto.

*Artículo VI.* Las tropas que, con permiso del Cuartel General, estén de guarnición en alguna plaza, recibirán alojamiento, alimentos y forrajes, con arreglo a lo preceptuado en el inciso VII del mismo artículo cuarto.

*Artículo VII.* Los jefes, oficiales y soldados, que observen que alguna autoridad viola los principios del Plan de Ayala o falte a sus deberes, tendrán derecho a acudir en queja ante el Cuartel General.

### Capítulo cuarto Obligaciones de la fuerza armada

*Artículo VIII.* Serán obligaciones de la fuerza armada:

- I. Hacer que los pueblos que no hayan nombrado sus autoridades municipales y judiciales, procedan inmediatamente a la libre elección de las mismas, o sea sin la menor intervención de los armados, los cuales bajo la responsabilidad de su jefe respectivo, dejarán a los vecinos obrar sin presión alguna.
- II. Guardar el respeto debido a las autoridades civiles.
- III. No intervenir en las funciones de esa autoridad, a la que dejarán obrar libremente.
- IV. Dar toda clase de garantías a las poblaciones.
- V. Respetar el libre tráfico de las mercancías y la libertad del comercio, menos en el caso de que se trate de introducción de artículos de primera necesidad a la zona enemiga, los que violen este precepto serán sometidos a un Consejo de Guerra.
- VI. Respetar los repartos de tierras, montes y aguas, efectuados por los pueblos o sus autoridades.
- VII. Respetar los reglamentos o costumbres de los pueblos en materia de reparto de aguas, y sujetarse a ellos.
- VIII. No cobrar rentas a los vecinos, bajo ninguna forma ni pretexto por el cultivo de sus tierras o por el uso de sus aguas. Los infractores serán juzgados por un Consejo de Guerra, que les impondrá cualquiera de las siguientes penas: amonestación pública o privada, destitución y separación del Ejército libertador o multa de cien a mil pesos o arresto de uno a once meses, según la gravedad o circunstancia del caso.
- IX. No apoderarse de las tierras de los pueblos o las que formaron parte de las antiguas haciendas, pues cada individuo armado, sea o no jefe, sólo tendrá

derecho al lote que le toque en el reparto de que habla el artículo cuarto en su inciso IX. Un Consejo de Guerra juzgará a los contraventores, y les aplicará cualquiera de las penas a que se refiere el inciso anterior.

- X. Cumplir en todo y por preceptos del Plan de Ayala; la ley agraria y los decretos, circulares y órdenes de esta Cuartel General.
- XI. No exigir a los vecinos servicios personales o trabajos en su beneficio particular, ni tratándose de asuntos meramente particulares o privados.
- XII. Remitir al Cuartel General a sus subordinados que cometan cualquier delito, o entregarlos a los jueces que los pidan para su castigo.

*Artículo IX.* Conforme a lo dispuesto en el artículo anterior; los jefes, oficiales y tropa, respetarán la libre administración de justicia por parte de las autoridades civiles y se abstendrán de intervenir en toda clase de procesos, juicios civiles o penales, testamentarias o intestados.

*Artículo X.* Cada jefe será responsable ante este Cuartel General de los abusos o delitos que cometan sus subordinados, si no los entregan a los jueces respectivos que los pidan, o no los remiten a este Cuartel General para su castigo.

*Artículo XI.* Dedicarse preferentemente a batir al enemigo, haciendo a un lado dificultades personales, que existen entre jefes, oficiales y soldados, que en todo caso solucionarán de una manera prudente.

*Artículo transitorio.* Las disposiciones relativas a víveres, forrajes o alojamiento de tropas revolucionarias, regirá únicamente, entre tanto puede el Cuartel General pagar a aquéllas sus haberes respectivos. A este efecto, el Cuartel General pasará una circular a los pueblos anunciándoles que cesa su expresada obligación.

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

Reforma, Libertad, Justicia y Ley.

Cuartel General en Tlaltizapán, Morelos, a cinco de marzo de 1918.

El General en Jefe,

Emiliano Zapata



## Articulado constitucional de 1917 con su correspondencia en 1857

1857

CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SANCIONADA Y JURADA POR EL GOBIERNO FEDERAL CONSTITUYENTE, EL DÍA 5 DE FEBRERO DE 1857.

IGNACIO COMONFORT, Presidente sustituto de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed:

Que el Congreso extraordinario constituyente ha decretado lo que sigue:

En el nombre de Dios y con la autoridad del pueblo mexicano.

Los representantes de los diferentes Estados, del Distrito y Territorios que componen la República de México, llamados por el plan proclamado en Ayutla el 1º de marzo de 1854, reformado en Acapulco el día 11 del mismo mes y año, y por la convocatoria expedida el 17 de octubre de 1855, para constituir á la Nación bajo la forma de república democrática, representativa, popular, poniendo en ejercicio los poderes con que están investidos, cumplen con su alto encargo decretando la siguiente:

1917

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE REFORMA LA DE 5 DE FEBRERO DE 1857.

*Diario Oficial.* Lunes 5 de febrero de 1917, con fe de erratas publicada el 6 de febrero de 1917. Poder Ejecutivo. Secretaría de Gobernación.

El C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, con esta fecha se ha servido dirigirme el siguiente decreto:

VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, hago saber:

Que el Congreso Constituyente reunido en esta ciudad el 1º de diciembre de 1916, en virtud del decreto de convocatoria de 19 de septiembre del mismo año, expedido por la Primera Jefatura, de conformidad con lo prevenido en el Artículo 4º de las modificaciones que el 14 del citado mes se hicieron al decreto de 12 de diciembre de 1914, dado en la H. Veracruz, adicionando el Plan de Guadalupe, de 26 de marzo de 1913, ha tenido a bien expedir la siguiente:

1857

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA, SOBRE LA INDESTRUCTIBLE BASE DE SU LEGÍTIMA INDEPENDENCIA, PROCLAMADA EL DÍA 16 DE SEPTIEMBRE DE 1810 Y CONSUMADA EL 27 DE SEPTIEMBRE DE 1821.

### Título Primero

#### *Sección 1. De Los Derechos del Hombre (arts. 1º a 29)*

Art. 1º. El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara: que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.

Art. 2º. En la República todos nacen libres. Los esclavos que pisen el territorio nacional recobran por ese solo hecho, su libertad y tienen derecho a la protección de las leyes.

Art. 3º. La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio y con qué requisitos se deben expedir.

Art. 4º. Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se

1917

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE REFORMA LA DE 5 DE FEBRERO DE 1857.

### Título Primero

#### *Capítulo 1. De Las Garantías Individuales (arts. 1º al 29)*

1º Corresponde con art. 1º de 1857.

Art. 1º.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

2º Corresponde con art. 2º de 1857.

Art. 2º.- Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional, alcanzarán, por ese solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

3º Corresponde con art. 3º de 1857.

Art. 3º.- La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares solo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

4º Corresponde con art. 4º de 1857.

Art. 4º.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad solo podrá vedarse por



le podrá impedir, sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad.

Art. 5º. Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro.

determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo, y las autoridades que han de expedirlo.

5º Corresponde con art. 5º de 1857.

Art. 5º.- Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del Artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurados, los cargos concejiles y los cargos de elección popular, directa e indirecta, y obligatorias y gratuitas, las funciones electorales.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no permite el establecimiento de órdenes monásticas, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse.

Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo solo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menos-

1857

Art. 6°. La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito, o perturbe el orden público.

Art. 7°. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene mas límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho, y por otro que aplique la ley y designe la pena.

Art. 8°. Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito, de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas solo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República. A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, y esta tiene obligación de hacer conocer el resultado al peticionario.

1917

cabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, solo obligará a este a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso, pueda hacerse coacción sobre su persona.

6° Corresponde con art. 6° de 1857.

Art. 6°.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

7° Corresponde con art. 7° de 1857.

Art. 7°.- Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delito de prensa, sean encarcelados los expendedores, “papeleros”, operarios y demás empleados del establecimiento donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.

8° Corresponde con art. 8° de 1857.

Art. 8°.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que esta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Art. 9º. A nadie se le puede coartar el derecho de asociarse o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.

Art. 10. Todo hombre tiene derecho de poseer y portar armas para su seguridad y legítima defensa. La ley señalará cuáles son las prohibidas y la pena en que incurrirán los que las portaren.

Art. 11. Todo hombre tiene derecho para entrar y salir de la República, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otro requisito semejante. El ejercicio de este derecho no perjudica las legítimas facultades de la autoridad judicial o administrativa, en los casos de responsabilidad criminal o civil.

Art. 12. No hay ni se reconocen en la República, títulos de nobleza, ni prerrogativas, ni honores hereditarios. Solo el pueblo,

9º Corresponde con art. 9º de 1857.

Art. 9º.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra esta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

10 Corresponde con art. 10 de 1857.

Art. 10.- Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen libertad de poseer armas de cualquiera clase, para su seguridad y legítima defensa, hecha excepción de las prohibidas expresamente por la ley y de las que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional; pero no podrán portarlas en las poblaciones sin sujetarse a los reglamentos de policía.

11 Corresponde con art. 11 de 1857.

Art. 11.- Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

12 Corresponde con art. 13 de 1857.

Art. 12.- En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará

1857

legítimamente representado, puede decretar recompensas en honor de los que hayan prestado o prestaren servicios eminentes a la patria o a la humanidad.

Art. 13. En la República Mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales. Ninguna persona ni corporación puede tener fueros, ni gozar emolumentos que no sean compensación de un servicio público, y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra solamente para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar. La ley fijará con toda claridad los casos de esta excepción.

Art. 14. No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley.

Art. 15. Nunca se celebrarán tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que

1917

efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país.

13 Corresponde con art. 13 de 1857.

Art. 13.- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

14 Corresponde con art. 14 de 1857.

Art. 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de esta, se fundará en los principios generales del derecho.

15 Corresponde con art. 15 de 1857.

Art. 15.- No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden

hayán tenido en el país en donde cometieron el delito la condición de esclavos; ni convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos que esta Constitución otorga al hombre y al ciudadano.

Art. 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En el caso de delito *infraganti*, toda persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata.

común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenio o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

16 Corresponde con art. 16 de 1857.

Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, a no ser por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial. En toda orden de cateo, que solo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para

1857

Art. 17. Nadie puede ser preso por deudas de un carácter puramente civil. Nadie puede ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia. Esta será gratuita, quedando en consecuencia abolidas las costas judiciales.

Art. 18. Solo habrá lugar a prisión por delito que merezca pena corporal. En cualquier estado del proceso en que aparezca que al acusado no se le puede imponer tal pena, se pondrá en libertad bajo de fianza. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención por falta de pago de honorarios o de cualquiera otra ministración de dinero.

Art. 19. Ninguna detención podrá exceder del término de tres días, sin que se justifique con un auto motivado de prisión y los demás requisitos que establezca la ley. El solo lapso de este término constituye responsables a la autoridad que la ordena o consiente, y a los agentes, ministros, alcaides o carceleros que la ejecuten. Todo maltratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución en las cárceles, es un abuso que deben corregir las leyes, y castigar severamente las autoridades.

1917

cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescriptas para los cateos.

17 Corresponde con art. 17 de 1857.

Art. 17.- Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley; su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

18 Corresponde con art. 18 de 1857.

Art. 18.- Solo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de esta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal —colonias, penitenciarías o presidios— sobre la base del trabajo como medio de regeneración.

19 Corresponde con art. 19 de 1857.

Art. 19.- Ninguna detención podrá exceder del término de tres días, sin que se justifique con un auto de formal prisión, en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; los elementos que constituyen aquél; lugar, tiempo y circunstancias de ejecución y los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado. La infracción de esta disposición hace responsable a la autoridad que ordene la detención o la consienta y a los agentes, ministros, alcaides o carceleros que la ejecuten.

Art. 20. En todo juicio criminal, el acusado tendrá las siguientes garantías:

- I. Que se le haga saber el motivo del procedimiento y el nombre del acusador, si lo hubiere.
- II. Que se le tome su declaración preparatoria dentro de cuarenta y ocho horas, contadas desde que esté a disposición de su juez.
- III. Que se le caree con los testigos que depongan en su contra.
- IV. Que se le faciliten los datos que necesite y consten en el proceso, para preparar sus descargos.
- V. Que se le oiga en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos, según su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio, para que elija el que o los que le convengan.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá aquél ser objeto de acusación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

Todo maltratamiento en la aprehensión o en las prisiones; toda molestia que se infiera sin motivo legal; toda gabela o contribución en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

20 Corresponde con art. 20 de 1857.

Art. 20.- En todo juicio del orden criminal tendrá el acusado las siguientes garantías:

- I. Inmediatamente que lo solicite será puesto en libertad, bajo de fianza hasta de diez mil pesos, según sus circunstancias personales y la gravedad del delito que se le impute, siempre que dicho delito no merezca ser castigado con una pena mayor de cinco años de prisión y sin más requisitos que poner la suma de dinero respectiva a disposición de la autoridad, u otorgar caución hipotecaria o personal bastante para asegurarla.
- II. No podrá ser compelido a declarar en su contra, por lo cual queda rigurosamente prohibida toda incomunicación o cualquier otro medio que tienda a aquel objeto.
- III. Se le hará saber en audiencia pública, y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación a la justicia, el nombre de su acusador y la naturaleza y causa de la acusación, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo, rindiendo en este acto su declaración preparatoria.
- IV. Será careado con los testigos que depongan en su contra, los que declararán en su presencia si estuviesen en el lugar del

- juicio, para que pueda hacerles todas las preguntas conducentes a su defensa.
- V. Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encuentren en el lugar del proceso.
  - VI. Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiere el delito, siempre que este pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión. En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación.
  - VII. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.
  - VIII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión; y antes de un año si la pena máxima excediere de ese tiempo.
  - IX. Se le oirá en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos, según su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio para que elija el que o los que le convengan. Si el acusado no quiere nombrar defensores, después de ser requerido para hacerlo, al rendir su declaración preparatoria, el juez le nombrará uno de oficio. El acusado podrá nombrar defensor desde el momento en que sea aprehendido, y tendrá derecho a que este se halle presente en todos los actos del juicio; pero tendrá obligación de hacerlo comparecer cuantas veces se necesite.
  - X. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de ho-



Art. 21. La aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa solo podrá imponer como corrección, hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley.

Art. 22. Quedan para siempre prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquiera especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas o trascendentales.

norarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

21 Corresponde con art. 21 de 1857.

Art. 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana.

22 Corresponde con arts. 22 y 23 de 1857.

Art. 22.- Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquiera especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

No se considerará como confiscación de bienes, la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas.

Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los

1857

Art. 23. Para la abolición de la pena de muerte queda a cargo del poder administrativo el establecer a la mayor brevedad el régimen penitenciario. Entre tanto, queda abolida para los delitos políticos, y no podrá extenderse a otros casos más que al traidor a la patria en guerra extranjera, al salteador de caminos, al incendiario, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, a los delitos graves del orden militar y a los de piratería que definiere la ley.

Art. 24. Ningún juicio criminal puede tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda abolida la práctica de absolver de la instancia.

Art. 25. La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, está libre de todo registro. La violación de esta garantía es un atentado que la ley castigará severamente.

Art. 26. En tiempo de paz ningún militar puede exigir alojamiento, bagaje ni otro servicio real o personal, sin el consentimiento del propietario. En tiempo de guerra solo podrá hacerlo en los términos que establezca la ley.

1917

demás, solo podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.

23 Corresponde con art. 24 de 1857.

Art. 23.- Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

24 Corresponde con art. 123 de 1857.

Art. 24.- Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

Todo acto religioso de culto público deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad.

25 Corresponde con art. 25 de 1857.

Art. 25.- La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

26 Corresponde con art. 26 de 1857.

Art. 26.- En tiempo de paz, ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular, contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes,

Art. 27. La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos en que esta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.

alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

27 Corresponde con art. 27 de 1857.

Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que

en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos inferiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y solo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituídas conforme a las leyes mexicanas,

con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

- I. Solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.
- II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, semi-

narios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación.

- III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que las indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque estos o aquellos no estuvieren en ejercicio.
- IV. Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijarán en cada caso.
- V. Los Bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de

crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración, más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

- VI. Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituído o restituyeren, conforme a la ley de 6 de enero de 1915; entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.
- VII. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la

1857

1917

propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a estas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto no procediere, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquéllas en calidad de dotación sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Solo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan



indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los Tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por la mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

Durante el próximo periodo constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

- a) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.
- b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.
- c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará este a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.
- d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo del interés no excederá del cinco por ciento anual.
- e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión

1857

Art. 28. No habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptúanse únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.

1917

expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

f) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable, y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

28 Corresponde con art. 28 de 1857.

Art. 28.- En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

En consecuencia, la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación, de cualquiera manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de alguno otro servicio, para

evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses.

Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

29 Corresponde con art. 29 de 1857.

Art. 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del congreso de la Unión, y, en los recesos de este, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo.

Si la suspensión tuviere lugar hallándose el congreso reunido, este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el

Art. 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de este, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga

1857

ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, la diputación permanente convocará sin demora al congreso para que las acuerde.

### Título Primero

#### *Sección II. De Los Mexicanos* (arts. 30 al 32)

Art. 30. Son mexicanos:

- I. Todos los nacidos dentro o fuera del territorio de la República, de padres mexicanos.
- II. Los extranjeros que se naturalicen conforme a las leyes de la Federación.
- III. Los extranjeros que adquieran bienes raíces en la República o tengan hijos mexicanos, siempre que no manifiesten la resolución de conservar su nacionalidad.

1917

frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

### Título Primero

#### *Capítulo II. De Los Mexicanos* (arts. 30 al 32)

30 Corresponde con art. 30 de 1857.

Art. 30.- La calidad de mexicano se adquiere por nacimiento o por naturalización.

- I. Son mexicanos por nacimiento los hijos de padres mexicanos, nacidos dentro o fuera de la República, siempre que en este último caso los padres sean mexicanos por nacimiento. Se reputan mexicanos por nacimiento los que nazcan en la República de padres extranjeros, si dentro del año siguiente a su mayor edad manifiestan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores que optan por la nacionalidad mexicana y comprueban ante aquella que han residido en el país los últimos seis años anteriores a dicha manifestación.
- II. Son mexicanos por naturalización:
  - a) Los hijos que de padres extranjeros nazcan en el país, si optan por la nacionalidad mexicana en los términos que indica el inciso anterior, sin haber tenido la residencia que se expresa en el mismo.
  - b) Los que hubiesen residido en el país cinco años consecutivos, tengan modo honesto de vivir y obtengan carta de naturalización de la citada Secretaría de Relaciones.
  - c) Los indolatinos que se avvicinen en la República y manifiesten su deseo de adquirir la nacionalidad mexicana.

En los casos de estos incisos, la ley determinará la manera de comprobar los requisitos que en ellos se exigen.

Art. 31. Es obligación de todo mexicano:

- I. Defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de su patria.
- II. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Art. 32. Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para todos los empleos, cargos o comisiones de nombramiento de las autoridades, en que no sea indispensable la calidad de ciudadanos. Se expedirán leyes para mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distinguen en cualquier ciencia o arte, estimulando al trabajo, y fundando colegios y escuelas prácticas de artes y oficios.

31 Corresponde con art. 31 de 1857.

Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

- I. Hacer que sus hijos o pupilos, menores de quince años, concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación primaria elemental y militar, durante el tiempo que marque la ley de Instrucción Pública en cada Estado.
- II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar.
- III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior; y
- IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

32 Corresponde con art. 32 de 1857.

Art. 32.- Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del Gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. En tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública.

Para pertenecer a la marina nacional de guerra y desempeñar cualquier cargo o comisión en ella, se requiere ser mexicano por nacimiento. Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patronos y primeros maquinistas de los buques mercantes mexicanos, debiendo tenerla, además, los que compongan las dos terceras partes de la tripulación.

1857

## Título Primero

*Sección III. De los Extranjeros*  
(art. 33)

Art. 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el Artículo 30. Tienen derecho a las garantías otorgadas en la sección 1ª, título 1, de la presente Constitución, salva en todo caso la facultad que el gobierno tiene para expeler al extranjero pernicioso. Tienen obligación de contribuir para los gastos públicos de la manera que dispongan las leyes, y de obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes conceden a los mexicanos.

## Título Primero

*Sección IV. De los Ciudadanos Mexicanos*  
(arts. 34 al 38)

Art. 34. Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además las siguientes:

- I. Haber cumplido diez y ocho años siendo casados, o veintiuno si no lo son.
- II. Tener un modo honesto de vivir.

Art. 35. Son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares.
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que la ley establezca.
- III. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país.
- IV. Tomar las armas en el ejército o en la guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones.

1917

## Título Primero

*Capítulo III. De los Extranjeros*  
(art. 33)

33 Corresponde con art. 33 de 1857.

Art. 33.- Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el Artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

## Título Primero

*Capítulo IV. De los Ciudadanos Mexicanos*  
(arts. 34 al 38)

34 Corresponde con art. 34 de 1857.

Art. 34.- Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido dieciocho años, siendo casados, o veintiuno si no lo son, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

35 Corresponde con art. 35 de 1857.

Art. 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- III. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país;
- IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Art. 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

- I. Inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste.
- II. Alistarse en la guardia nacional.
- III. Votar en las elecciones populares, en el distrito que le corresponda.
- IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación, que en ningún caso serán gratuitos.

Art. 37. La calidad de ciudadano se pierde:

- I. Por naturalización en país extranjero.
- II. Por servir oficialmente al gobierno de otro país, o admitir de él condecoraciones, títulos o funciones, sin previa licencia del congreso federal. Exceptúanse los títulos literarios, científicos y humanitarios, que pueden aceptarse libremente.

y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

36 Corresponde con art. 36 de 1857.

Art. 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

- I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes;
- II. Alistarse en la Guardia Nacional;
- III. Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda;
- IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y
- V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

37 Corresponde con art. 37 de 1857.

Art. 37.- La calidad de ciudadano mexicano se pierde:

- I. Por naturalización en país extranjero;
- II. Por servir oficialmente al gobierno de otro país, o admitir de él condecoraciones, títulos o funciones, sin previa licencia del Congreso Federal, exceptuando los títulos literarios, científicos y humanitarios, que pueden aceptarse libremente; y
- III. Por comprometerse en cualquiera forma, ante ministros de algún culto, o ante cualquiera otra persona, a no observar la presente Constitución o las leyes que de ella emanen.

1857

Art. 38. La ley fijará los casos y la forma en que se pierden o suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

## Título Segundo

### *Sección I. De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno (arts. 39 al 41)*

Art. 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Art. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa,

1917

38 Corresponde con art. 38 de 1857.

Art. 38.- Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

- I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el Artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;
- II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;
- III. Durante la extinción de una pena corporal;
- IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
- V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y
- VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

## Título Segundo

### *Capítulo I. De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno (arts. 39 al 41)*

39 Corresponde con art. 39 de 1857.

Art. 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

40 Corresponde con art. 39 de 1857.

Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa,



democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Art. 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del Pacto Federal.

## Título Segundo

### *Sección II. De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional (arts. 42 al 49)*

Art. 42. El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación, y además el de las islas adyacentes en ambos mares.

Art. 43. Las partes integrantes de la Federación, son: los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de la Baja California.

democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

41 Corresponde con art. 39 de 1857.

Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

## Título Segundo

### *Capítulo II. De las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional (arts. 42 al 48)*

42 Corresponde con art. 42 de 1857.

Art. 42.- El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación y además el de las islas adyacentes en ambos mares. Comprende asimismo, la isla de Guadalupe, las de Revillagigedo y la de la Pasión, situadas en el Océano Pacífico.

43 Corresponde con art. 43 de 1857.

Art. 43.- Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo.

1857

Art. 44. Los Estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, México, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y el Territorio de la Baja California, conservarán los límites que actualmente tienen.

Art. 45. Los Estados de Colima y Tlaxcala conservarán, en su nuevo carácter de Estados, los límites que han tenido como territorios de la Federación.

Art. 46. El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección solo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar.

Art. 47. El Estado de Nuevo León y Coahuila comprenderá el territorio que ha pertenecido a los dos distintos Estados que hoy lo forman, separándose la parte de la hacienda de Bonanza, que se reincorporará a Zacatecas, en los mismos términos en que estaba antes de su incorporación a Coahuila.

Art. 48. Los Estados de Guanajuato, Jalisco, Michoacan, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, recobrarán la extensión y límites que tenían en 31 de diciembre de 1852, con las alteraciones que establece el artículo siguiente.

Art. 49. El pueblo de Contepec que ha pertenecido a Guanajuato, se incorporará a Michoacan. La municipalidad de Ahualulco, que ha pertenecido a Zacatecas, se incorporará a San Luis Potosí. Las municipalidades de Ojo-Caliente y San Francisco de los Adames, que han pertenecido a San Luis, así como los pueblos de Nueva-Tlaxcala y San Andrés del Teul, que han pertenecido a Jalisco, se incorporarán a Zacatecas. El departamento de Tuxpan continuará formando parte de Veracruz. El

1917

44 Sin correspondencia en 1857.

Art. 44.- El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

45 Sin correspondencia en 1857

Art. 45.- Los Estados y Territorios de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a estos.

cantón de Huimanguillo, que ha pertenecido a Veracruz, se incorporará a Tabasco.

### Título Tercero

#### *De la División de Poderes* (art. 50)

Art. 50. El Supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.

### Título Tercero

#### *Sección I. Del Poder Legislativo* (art. 51)

Art. 51. Se deposita el ejercicio del supremo Poder Legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión.

46 Sin correspondencia en 1857.

Art. 46.- Los Estados que tuviesen pendientes cuestiones de límites, las arreglarán o solucionarán en los términos que establece esta Constitución.

47 Sin correspondencia en 1857.

Art. 47.- El Estado de Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende actualmente el Territorio de Tepic.

48 Sin correspondencia en 1857.

Art. 48.- Las islas de ambos mares que pertenezcan al Territorio Nacional dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquéllas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados.

### Título Tercero

#### *Capítulo I. De la División de Poderes* (art. 49)

49 Corresponde con art. 50 de 1857.

Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el Artículo 29.

### Título Tercero

#### *Capítulo II. Del Poder Legislativo* (art. 50)

50 Corresponde con art. 51 de 1857.

Art. 50.- El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

1857

## Título Tercero

*Sección I. Párrafo I. De la Elección e Instalación del Congreso (arts. 52 al 64)*

Art. 52. El Congreso de la Unión se compondrá de representantes, elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos.

Art. 53. Se nombrará un diputado por cada cuarenta mil habitantes, por una fracción que pase de veinte mil. El territorio en que la población sea menor de la que se fija en este artículo, nombrará sin embargo un diputado.

Art. 54. Por cada diputado propietario se nombrará un suplente.

Art. 55. La elección para diputado será indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral.

Art. 56. Para ser diputado se requiere: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener veinticinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones; ser vecino del Estado o Territorio que hace la elección, y no pertenecer al estado eclesiástico. La vecindad no se pierde por ausencia en desempeño de cargo público de elección popular.

1917

## Título Tercero

*Capítulo II, Sección I. De la Elección e Instalación del Congreso (arts. 51 al 70)*

51 Corresponde con art. 52 de 1857.

Art. 51.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos.

52 Corresponde con art. 53 de 1857.

Art. 52.- Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio que fuese menor que la fijada en este artículo elegirá, sin embargo, un diputado propietario.

53 Corresponde con art. 54 de 1857.

Art. 53.- Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

54 Corresponde con art. 55 de 1857.

Art. 54.- La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

55 Corresponde con art. 56 de 1857.

Art. 55.- Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- II. Tener veinticinco años cumplidos el día de la elección.
- III. Ser originario del Estado o Territorio en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

- IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.
- V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe de sus funciones noventa días antes de la elección.
- Los gobernadores de los Estados, sus secretarios, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en los distritos de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan de sus cargos noventa días antes del de la elección.
- VI. No ser ministro de algún culto religioso.

56 Sin correspondencia en 1857.

Art. 56.- La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa.

La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

57 Sin correspondencia en 1857

Art. 57.- Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

58 Sin correspondencia en 1857

Art. 58.- Cada senador durará en su encargo cuatro años. La Cámara de Senadores se renovará por mitad cada dos años.

59 Sin correspondencia en 1857

Art. 59.- Para ser Senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.

1857

Art. 60. El Congreso califica las elecciones de sus miembros, y resuelve las dudas que ocurran sobre ellas.

Art. 59. Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

Art. 57. El cargo de diputado es incompatible con cualquiera comisión o destino de la Unión en que se disfrute sueldo.

Art. 58. Los diputados propietarios desde el día de su elección, hasta el día en que concluyan su encargo, no pueden aceptar ningún empleo de nombramiento del Ejecutivo de la Unión por el que se disfrute sueldo, sin previa licencia del Congreso. El mismo requisito es necesario para los diputados suplentes que estén en ejercicio de sus funciones.

Art. 61. El Congreso no puede abrir sus sesiones, ni ejercer su encargo, sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes, bajo las penas que ella designe.

1917

60 Corresponde con art. 60 de 1857.

Art. 60.- Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.

Su resolución será definitiva e inatacable.

61 Corresponde con art. 59 de 1857.

Art. 61.- Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

62 Corresponde con arts. 57 y 58 de 1857.

Art. 62.- Los diputados y senadores propietarios, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

63 Corresponde con art. 61 de 1857.

Art. 63.- Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de senadores, de las dos terceras partes, y en la de diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos,

Art. 62. El Congreso tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias: el primero comenzará el 16 de Setiembre y terminará el 15 de Diciembre; y el segundo, improrrogable, comenzará el 1 de Abril y terminará el último de Mayo.

Art. 68. El segundo periodo de sesiones se destinará, de toda preferencia, al exámen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente; a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior, que presente el Ejecutivo.

Art. 69. El día penúltimo del primer periodo de sesiones presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otra pasarán a una comisión compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar ambos documentos y presentar dictámen sobre ellos en la segunda sesión del segundo periodo.

sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a esta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese *quorum* para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

64 Sin correspondencia en 1857.

Art. 64.- Los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso del presidente de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

65 Corresponde con arts. 62, 68 y 69 de 1857.

Art. 65.- El Congreso se reunirá el día 1º de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

I. Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo Presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la República.

II. Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo; y

1857

Art. 63. A la apertura de sesiones del Congreso asistirá el Presidente de la Unión, y

1917

III. Estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten, y resolver los demás asuntos que le correspondan, conforme a esta Constitución.

66 Sin correspondencia en 1857.

Art. 66.- El periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar de todos los asuntos mencionados en el artículo anterior; pero no podrá prolongarse más que hasta el treinta y uno de diciembre del mismo año. Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el Presidente de la República.

67 Sin correspondencia en 1857.

Art. 67.- El Congreso tendrá sesiones extraordinarias cada vez que el presidente de la República lo convoque para ese objeto; pero en tal caso no podrá ocuparse más que del asunto o asuntos que el mismo presidente sometiere a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva. El Ejecutivo puede convocar a una sola Cámara a sesiones extraordinarias, cuando se trate de asunto exclusivo de ella.

68 Sin correspondencia en 1857.

Art. 68.- Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.

69 Corresponde con art. 63 de 1857.

Art. 69.- A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias,



pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el país. El Presidente del Congreso contestará en términos generales.

Art. 64. Toda resolución del Congreso no tendrá otro carácter que el de ley o acuerdo económico. Las leyes se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el presidente y dos secretarios, y los acuerdos económicos por solo dos secretarios.

### Título Tercero

#### *Sección I. Párrafo II. De la Iniciativa y Formación de las Leyes (arts. 65 al 71)*

Art. 65. El derecho de iniciar leyes compete:

- I. Al Presidente de la Unión.
- II. A los diputados al Congreso federal.
- III. A las legislaturas de los Estados.

Art. 66. Las iniciativas presentadas por el presidente de la república, las legislaturas de los Estados o las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

Art. 67. Todo proyecto de ley que fuere desechado por el Congreso, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

asistirá el presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el primer caso, sobre el estado general que guarde la administración pública del país; y en el segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieren necesaria su convocación y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria.

70 Corresponde con art. 64 de 1857.

Art. 70.- Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”.

### Título Tercero

#### *Capítulo II, Sección II. De la Iniciativa y Formación de las Leyes (arts. 71 al 72)*

71 Corresponde con arts. 65 y 66 de 1857.

Art. 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

72 Corresponde con arts. 67, 70 y 71 de 1857.

Art. 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en

Art. 70. Las iniciativas o proyectos de ley deberán sujetarse a los trámites siguientes.

- I. Dictamen de comisión.
- II. Una o dos discusiones, en los términos que expresan las fracciones siguientes.
- III. La primera discusión se verificará en el día que designe el presidente del Congreso conforme a reglamento.
- IV. Concluida esta discusión se pasará al ejecutivo copia del expediente para que en el término de siete días manifieste su opinión, o exprese que no usa de esa facultad.
- V. Si la opinión del Ejecutivo fuere conforme, se procederá sin más discusión, a la votación de la ley.
- VI. Si dicha opinión discrepare en todo o en parte, volverá el expediente a la comisión para que, con presencia de las observaciones del gobierno, examine de nuevo el negocio.
- VII. El nuevo dictámen sufrirá nueva discusión, y concluida esta se procederá a la votación.
- VIII. Aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes.

Art. 71. En el caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el Congreso puede estrechar o dispensar los trámites establecidos en el Artículo 70.

ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

- a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si esta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.
- b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.
- c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por esta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto serán nominales.
- d) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a) pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.
- e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará única-

mente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción a) Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de esta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto solo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionales o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

- f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.
- g) Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.
- h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

- i) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que esta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.
- j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.  
Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria que expida la Comisión Permanente, en el caso del Artículo 84.

### Título Tercero

#### *Sección I. Párrafo III. De las Facultades del Congreso (art. 72)*

Art. 72. El Congreso tiene facultad:

- I. Para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal, incorporándolos a la nación.
- II. Para erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.
- III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siempre que lo pida una población de ochenta mil habitantes, justificando tener los elementos necesarios para proveer a su existencia política. Oirá en todo caso a las legislaturas de cuyo Territorio se trate, y su acuerdo solo tendrá efecto si lo ratifica la mayoría de las legislaturas de los Estados.

### Título Tercero

#### *Capítulo II. Sección III. De las Facultades del Congreso (arts. 73 al 77)*

73 Corresponde con art. 72 de 1857.

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

- I. Para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal.
- II. Para erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.
- III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:
  - 1º. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.
  - 2º. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

- IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcación de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.
- V. Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación.
- VI. Para el arreglo interior del distrito federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.
- VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.
- VIII. Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.
- IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones onerosas.
- X. Para establecer las bases generales de la legislación mercantil.
- XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación; señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.
- XII. Para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional.
- XIII. Para aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo.
- XIV. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

- 3°. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo Territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.
- 4°. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido.
- 5°. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.
- 6°. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.
- 7°. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.
- IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.
- V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.
- VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:
  - 1ª. El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

- XV. Para reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes, según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra.
- XVI. Para conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la Federación y consentir la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la república.
- XVII. Para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la república.
- XVIII. Para levantar y sostener el ejército y la armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio.
- XIX. Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservando a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla, conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.
- XX. Para dar su consentimiento a fin de que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria.
- XXI. Para dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía.
- XXII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos.
- XXIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que esta deba tener, determinar el valor de la extranjera, y adoptar un sistema general de pesos y medidas.
- XXIV. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos.
- XXV. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.
- XXVI. Para conceder premios y recompensas por servicios eminentes prestados a la patria o a la humanidad, y privilegios por tiempo ilimitado a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.

2ª. Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3ª. El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la República, y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República.

4ª. Los Magistrados y los jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en Colegio Electoral en cada caso.

En las faltas temporales o absolutas de los magistrados, se substituirán estos por nombramiento del Congreso de la Unión, y en sus recesos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente. La ley orgánica determinará la manera de suplir a los jueces en sus faltas temporales y designará la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran, salvo lo dispuesto por esta misma Constitución respecto de responsabilidad de funcionarios.

A partir del año de 1923, los magistrados y los jueces a que se refiere este inciso, solo podrán ser removidos de sus cargos, si observan mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que sean promovidos a empleo de grado superior. A partir de la misma fecha, la remuneración que dichos funcionarios perciban por sus servicios, no podrá ser disminuída durante su encargo.

5ª. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un procurador general, que residirá en la Ciudad de México, y del número de

- XXVII. Para prorrogar por treinta días útiles el primer periodo de sus sesiones ordinarias.
- XXVIII. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes, y corregir las faltas u omisiones de los presentes.
- XXIX. Para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la contaduría mayor, que se organizará según lo disponga la ley.
- XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión.

- agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.
- VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.
- VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.
- IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.
- X. Para legislar en toda la República sobre Minería, Comercio, Instituciones de Crédito, y para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del Artículo 28 de esta Constitución.
- XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.
- XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.
- XIII. Para reglamentar el modo cómo deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra.
- XIV. Para levantar y sostener el Ejército y la Armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio.
- XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.
- XVI. Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1857

1917

1ª. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2ª. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República.

3ª. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4ª. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de substancias que envenenan al individuo y degeneran la raza, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan.

- XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.
- XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que esta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas.
- XIX. Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos.
- XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicanos.
- XXI. Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.
- XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.



- XXIII. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias a fin de hacer concurrir a los diputados y senadores ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes.
- XXIV. Para expedir la ley orgánica de la Contaduría Mayor.
- XXV. Para constituirse en Colegio Electoral y nombrar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados y jueces del Distrito Federal y Territorios.
- XXVI. Para aceptar las renunciaciones de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados y jueces del Distrito Federal y Territorios, y nombrar los substitutos de dichos funcionarios en sus faltas temporales o absolutas.
- XXVII. Para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República.
- XXVIII. Para constituirse en Colegio Electoral y elegir al ciudadano que debe substituir al presidente de la República, ya sea con carácter de substituto o de provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.
- XXIX. Para aceptar la renuncia del cargo de presidente de la República.
- XXX. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho

1857

1917

examen, no solo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.

XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

74 Sin correspondencia en 1857.

Art. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- I. Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección de presidente de la República.
- II. Vigilar por medio de una Comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.
- III. Nombrar a los Jefes y demás empleados de esa oficina.
- IV. Aprobar el Presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél.
- V. Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común.
- VI. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

75 Sin correspondencia en 1857.

Art. 75.- La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se

omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

76 Sin correspondencia en 1857.

Art. 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

- I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el presidente de la República con las potencias extranjeras.
- II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes supremos del Ejército y Armada Nacional, en los términos que la ley disponga.
- III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas.
- IV. Dar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria.
- V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de

1857

### Título Tercero

#### *Sección I. Párrafo IV. De la Diputación Permanente (arts. 73 al 74)*

Art. 73. Durante los recesos del Congreso de la Unión, habrá una diputación permanente, compuesta de un diputado por cada Estado y

1917

la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

- VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.
- VII. Erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución; y
- VIII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

77 Sin correspondencia en 1857.

Art. 77.- Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:

- I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.
- II. Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno.
- III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.
- IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

### Título Tercero

#### *Capítulo II. Sección IV. De la Comisión Permanente (arts. 78 al 79)*

78 Corresponde con art. 73 de 1857.

Art. 78.- Durante el receso del Congreso habrá una Comisión Permanente compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serán

Territorio, que nombrará el Congreso la víspera de la clausura de sus sesiones.

Art. 74. Las atribuciones de la diputación permanente son las siguientes:

- I. Prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional en los casos de que habla el Artículo 72, fracción 2ª.
- II. Acordar por sí sola, o a petición del ejecutivo, la convocación del Congreso a sesiones extraordinarias.
- III. Aprobar en su caso los nombramientos a que se refiere el art. 85, fracción 3ª.
- IV. Recibir el juramento al presidente de la república y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, en los casos prevenidos por esta Constitución.
- V. Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que la legislatura que sigue tenga desde luego de que ocuparse.

### Título Tercero

#### *Sección II. Del Poder Ejecutivo (arts. 75 al 89)*

Art. 75. Se deposita el ejercicio del supremo poder Ejecutivo de la Unión, en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de las sesiones.

79 Corresponde con art. 74 de 1857.

Art. 79.- La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

- I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el Artículo 76, fracción IV.
- II. Recibir, en su caso, la protesta del presidente de la República, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados del Distrito Federal y Territorios, si estos últimos funcionarios se encontraren en la Ciudad de México.
- III. Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que en el inmediato periodo de sesiones sigan tramitándose.
- IV. Convocar a sesiones extraordinarias, en el caso de delitos oficiales o del orden común cometidos por secretarios de Estado o ministros de la Suprema Corte, y delitos oficiales federales, cometidos por los gobernadores de los Estados, siempre que esté ya instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado, en cuyo caso no se tratará ningún negocio del Congreso, ni se prolongarán las sesiones por más tiempo que el indispensable para fallar.

### Título Tercero

#### *Capítulo III. Del Poder Ejecutivo (arts. 80 al 93)*

80 Corresponde con art. 75 de 1857.

Art. 80.- Se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

1857

Artículo 76. La elección de presidente será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto en los términos que disponga la ley electoral.

Art. 77. Para ser presidente se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de verificarse la elección.

Art. 78. El presidente entrará a ejercer sus funciones el 1º de diciembre y durará en su encargo cuatro años.

Art. 79. En las faltas temporales del presidente de la república, y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo, entrará a ejercer el poder el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

1917

81 Corresponde con art. 76 de 1857.

Art. 81.- La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

82 Corresponde con art. 77 de 1857.

Art. 82.- Para ser presidente se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento.
- II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección.
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección.
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, noventa días antes del día de la elección.
- VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, a menos que se separe de su puesto noventa días antes de la elección.
- VII. No haber figurado, directa o indirectamente, en alguna asonada, motín o cuartelazo.

83 Corresponde con art. 78 de 1857.

Art. 83.- El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre, durará en él cuatro años, y nunca podrá ser reelecto.

El ciudadano que sustituyere al presidente constitucional, en caso de falta absoluta de este, no podrá ser electo presidente para el periodo inmediato.

Tampoco podrá ser reelecto presidente para el periodo inmediato, el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del presidente constitucional.

84 Corresponde con arts. 79 y 80 de 1857.

Art. 84.- En caso de falta absoluta del presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral inmediatamente y concurriendo cuando menos

Art. 80. Si la falta del presidente fuere absoluta, se procederá a nueva elección con arreglo a lo dispuesto en el Artículo 76, y el nuevamente electo, ejercerá sus funciones hasta el día último de Noviembre del cuarto año siguiente al de su elección.

Art. 82. Si por cualquier motivo la elección de presidente no estuviere hecha y publicada para el 1º de Diciembre en que debe verificarse el reemplazo, o el electo no estuviere pronto a entrar en el ejercicio de sus funciones, cesará sin embargo el antiguo, y el supremo Poder Ejecutivo se depositará interinamente en el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente; el mismo Congreso expedirá la convocatoria a elecciones presidenciales, procurando que la fecha señalada para este caso coincida en lo posible con la fecha de las próximas elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un presidente provisional, quien convocará a sesiones extraordinarias del Congreso, para que a su vez expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los mismos términos del artículo anterior.

Cuando la falta del presidente ocurriese en los dos últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, elegirá al presidente sustituto que deberá concluir el periodo; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del presidente sustituto.

El presidente provisional podrá ser electo por el Congreso como sustituto.

El ciudadano que hubiese sido designado presidente provisional para convocar a elecciones, en el caso de falta del presidente en los dos primeros años del periodo respectivo, no podrá ser electo en las elecciones que se celebren con motivo de la falta del presidente, para cubrir la cual fue designado.

85 Corresponde con arts. 79 y 82 de 1857.

Art. 85.- Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada, el primero de diciembre, cesará, sin embargo el presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de presidente provisional, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta, la

1857

Art. 81. El cargo de presidente de la Unión solo es renunciable por causa grave calificada por el Congreso ante quien se presentará la renuncia.

Art. 83. El presidente, al tomar posesión de su encargo, jurará ante el Congreso, y en su receso, ante la diputación permanente, bajo la fórmula siguiente: “Juro desempeñar leal y patrióticamente el encargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la Constitución y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión”.

Art. 84. El Presidente no puede separarse del lugar de la residencia de los poderes federales, ni del ejercicio de sus funciones, sin motivo grave calificado por el Congreso, y en sus recesos por la diputación permanente.

Art. 85. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

1917

Comisión Permanente, y se procederá conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Cuando la falta del presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviere reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designará un presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta. Si la falta, de temporal se convirtiere en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

En el caso de licencia al presidente de la República, no quedará impedido el interino para ser electo en el periodo inmediato, siempre que no estuviere en funciones al celebrarse las elecciones.

86 Corresponde con art. 81 de 1857.

Art. 86.- El cargo de presidente de la República solo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia.

87 Corresponde con art. 83 de 1857.

Art. 87.- El presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande”.

88 Corresponde con art. 84 de 1857.

Art. 88.- El presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión.

89 Corresponde con art. 85 de 1857.

Art. 89.- Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:



- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.
- III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Congreso, y en sus recesos, de la diputación permanente.
- IV. Nombrar con aprobación del Congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de hacienda.
- V. Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes.
- VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción 20 del Artículo 72.
- VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.
- IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso.
- X. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso federal.
- XI. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras.
- XII. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la diputación permanente.
- XIII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, al procurador general de Justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes.
- III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.
- IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional y los empleados superiores de Hacienda.
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército y Armada Nacional, con arreglo a las leyes.
- VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción iv del Artículo 76.
- VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.
- IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso.
- X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal.
- XI. Convocar al Congreso o alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias, cada vez que lo estime conveniente.

- XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.
- XV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales.

Art. 86. Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría.

Art. 87. Para ser secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener veinte y cinco años cumplidos.

Art. 88. Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán ir firmados por el Secretario del Despacho encargado del ramo

- XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.
- XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.
- XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal y Territorios.
- XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.
- XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el presidente de la República podrá hacer provisionalmente los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida.
- XVII. Y las demás que le confiera expresamente esta Constitución.

90 Corresponde con art. 86 de 1857.

Art. 90.- Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

91 Corresponde con art. 87 de 1857.

Art. 91.- Para ser secretario del Despacho se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

92 Corresponde con art. 88 de 1857.

Art. 92.- Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario del Despacho, encargado del

a que el asunto corresponde. Sin este requisito no serán obedecidos.

Art. 89. Los secretarios del Despacho, luego que estén abiertas las sesiones del primer periodo, darán cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos.

### Título Tercero

#### *Sección III. Del Poder Judicial (arts. 90 al 102)*

Art. 90. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y de Circuito.

Art. 91. La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.

Art. 92. Cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia durará en su encargo seis años, y su elección será indirecta en primer grado en los términos que disponga la ley electoral.

ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el presidente al gobernador del Distrito y al jefe del Departamento respectivo.

93 Corresponde con art. 89 de 1857.

Art. 93.- Los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría.

### Título Tercero

#### *Capítulo IV. Del Poder Judicial (arts. 94 al 107)*

94 Corresponde con arts. 90, 91 y 92 de 1857.

Art. 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia y en Tribunales de Circuito y de Distrito cuyo número y atribuciones fijará la ley. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once ministros y funcionará siempre en tribunal pleno, siendo sus audiencias públicas, excepción hecha de los casos en que la moral o el interés público así lo exigieren, debiendo celebrar sus sesiones en los periodos y términos que establezca la ley. Para que haya sesión en la Corte se necesita que concurren cuando menos dos terceras partes del número total de sus miembros, y las resoluciones se tomarán por mayoría absoluta de votos.

Cada uno de los ministros de la Suprema Corte designados para integrar ese poder, en las próximas elecciones, durará en su encargo dos años; los que fueren electos al terminar este primer periodo durarán cuatro años y a

1857

Art. 93. Para ser electo individuo de la Suprema Corte de Justicia se necesita estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de los electores, ser mayor de treinta y cinco años y ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos.

1917

partir del año de 1923, los ministros de la Corte, los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito solo podrán ser removidos cuando observen mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que los magistrados y los jueces sean promovidos a grado superior.

El mismo precepto regirá en lo que fuere aplicable dentro de los periodos de dos y cuatro años a que hace referencia este artículo.

95 Corresponde con art. 93 de 1857.

Art. 95.- Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- II. Tener treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.
- III. Poseer título profesional de abogado, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello.
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.
- V. Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses.

96 Sin correspondencia en 1857.

Art. 96.- Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurren cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y

Art. 94. Los individuos de la Suprema Corte de Justicia al entrar a ejercer su encargo, prestarán juramento ante el Congreso, y en sus recesos ante la diputación permanente, en la forma siguiente: “¿Juráis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de magistrado de la Suprema Corte de Justicia que os ha conferido el pueblo, conforme a la Constitución, y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?”.

Art. 96. La ley establecerá y organizará los tribunales de Circuito y de Distrito.

por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados, en la forma que disponga la ley local respectiva.

Si no se obtuviere mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos.

97 Corresponde con arts. 94 y 96 de 1857.

Art. 97.- Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los requisitos que exija la ley, durarán cuatro años en el ejercicio de su encargo y no podrán ser removidos de este, sin previo juicio de responsabilidad o por incapacidad para desempeñarlo, en los términos que establezca la misma ley.

La Suprema Corte de Justicia podrá cambiar de lugar a los jueces de Distrito, pasándolos de un Distrito a otro o fijando su residencia en otra población, según lo estime conveniente para el mejor servicio público. Lo mismo podrá hacer tratándose de los magistrados de Circuito.

Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar magistrados de Circuito y jueces de Distrito supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún juez de Distrito o magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal.

Los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito serán distribuidos entre los ministros

de la Suprema Corte para que estos los visiten periódicamente, vigilen la conducta de los magistrados y jueces que los desempeñen y reciban las quejas que hubiere contra ellos; y ejerzan las demás atribuciones que señala la ley. La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá libremente a su secretario y demás empleados que fije la planta respectiva aprobada por la ley. Los magistrados de Circuito y jueces de Distrito nombrarán y removerán también a sus respectivos secretarios y empleados.

La Suprema Corte cada año designará a uno de sus miembros como presidente, pudiendo este ser reelecto.

Cada ministro de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Congreso de la Unión, y en sus recesos, ante la Comisión Permanente, en la siguiente forma: Presidente: “¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido, y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?” Ministro: “Sí protesto”. Presidente: “Si no lo hicierais así, la Nación os lo demande”.

Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte o ante la autoridad que determine la ley.

98 Sin correspondencia en 1857.

Art. 98.- Las faltas temporales de un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que no excedieren de un mes, no se suplirán si aquella tuviere *quorum* para sus sesiones; pero si no lo hubiere, el Congreso de la Unión o en su receso la Comisión Permanente, nombrará por el tiempo que dure la falta, un suplente de entre los candidatos presentados por los Estados para la elección del magistrado propietario de que se trate, y que no hubieren sido electos. Si la falta fuere por dos meses o menos, el Congreso o en su caso la Comisión

Art. 95. El cargo de individuo de la Suprema Corte de Justicia solo es renunciable por causa grave calificada por el Congreso ante quien se presentará la renuncia. En los recesos de este la calificación se hará por la diputación permanente.

Permanente, nombrará libremente un ministro provisional.

Si faltare un ministro por defunción, renuncia o incapacidad, el Congreso de la Unión hará nueva elección en los términos prescriptos por el Artículo 96.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente hará un nombramiento provisional mientras se reúne aquel y hace la elección correspondiente.

99 Corresponde con art. 95 de 1857.

Art. 99.- El cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación solo es renunciable por causa grave, calificada por el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia. En los recesos de este, la calificación se hará por la Comisión Permanente.

100 Sin correspondencia en 1857.

Art. 100.- Las licencias de los ministros cuando no excedan de un mes, serán concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; pero las que excedieren de este tiempo, las concederá la Cámara de Diputados o en su defecto la Comisión Permanente.

101 Sin correspondencia en 1857.

Art. 101.- Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los respectivos secretarios, no podrán, en ningún caso, aceptar y desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados o de particulares, salvo los cargos honoríficos en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del cargo.

102 Sin correspondencia en 1857.

Art. 102.- La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un procurador general, el que deberá tener las

Art. 101. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.
- III. Por las leyes o actos de las autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte.

Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de estos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare.

El procurador general de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los ministros, diplomáticos y cónsules generales, y en aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el procurador general podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

El procurador general de la República será el consejero jurídico del Gobierno. Tanto él como sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta, omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones.

103 Corresponde con art. 101 de 1857.

Art. 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.
- III. Por leyes o actos de las autoridades de estos que invadan la esfera de la autoridad federal.



Art. 97. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

- I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.
- II. De las que versen sobre derecho marítimo.
- III. De aquellas en que la Federación fuere parte.
- IV. De las que se susciten entre dos o más Estados.
- V. De las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro.
- VI. De las del orden civil o criminal que se susciten a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.
- VII. De los casos concernientes a los agentes, diplomáticos y cónsules.

Art. 100. En los demás casos comprendidos en el Artículo 97, la Suprema Corte de Justicia será tribunal de apelación, o bien de última instancia conforme a la graduación que haga la ley de las atribuciones de los tribunales de Circuito y de Distrito.

Art. 98. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro y de aquellas en que la Unión fuere parte.

104 Corresponde con arts. 97 y 100 de 1857.

Art. 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

- I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias solo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso, en los términos que determinare la ley.
- II. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo.
- III. De aquellas en que la Federación fuese parte.
- IV. De las que se susciten entre dos o más Estados, o en un Estado y la Federación, así como de las que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado.
- V. De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro.
- VI. De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.

105 Corresponde con art. 98 de 1857.

Art. 105.- Corresponde solo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más

1857

Art. 99. Corresponde también a la Suprema Corte de Justicia dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación; entre estos y los de los Estados, o entre los de un Estado y los de otro.

Art. 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán a petición de la parte agraviada por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

1917

Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte.

106 Corresponde con art. 99 de 1857.

Art. 106.- Corresponde también a la Suprema Corte de Justicia dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre estos y los de los Estados, o entre los de un Estado y los de otro.

107 Corresponde con art. 102 de 1857.

Art. 107.- Todas las controversias de que habla el Artículo 103, se seguirán a instancia de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley que se ajustará a las bases siguientes:

- I. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.
- II. En los juicios civiles o penales, salvo los casos de la regla IX, el amparo solo procederá contra las sentencias definitivas respecto de las que no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas, siempre que la violación de la ley se cometa en ellas, o que, cometida durante la secuela del procedimiento, se haya reclamado oportunamente y protestado contra ella por negarse su reparación, y que cuando se haya cometido en primera instancia, se haya alegado en la segunda, por vía de agravio.

La Suprema Corte, no obstante esta regla, podrá suplir la deficiencia de la queja en un juicio penal, cuando encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley, que lo ha dejado sin defensa o que se le ha juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso, y que solo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación.

- III. En los juicios civiles o penales solo procederá el amparo contra la violación de las leyes del procedimiento, cuando se afecten las partes substanciales de él y de manera que su infracción deje sin defensa al quejoso.
- IV. Cuando el amparo se pida contra la sentencia definitiva, en el juicio civil, solo procederá, además del caso de la regla anterior, cuando, llenándose los requisitos de la regla segunda, dicha sentencia sea contraria a letra de la ley aplicable al caso o a su interpretación jurídica, cuando comprenda personas, acciones, excepciones o cosas que no han sido objeto del juicio, o cuando no las comprenda todas por omisión o negativa expresa. Cuando se pida el amparo contra resoluciones no definitivas, según lo dispuesto en la fracción anterior, se observarán estas reglas en lo que fuere conducente.
- V. En los juicios penales, la ejecución de la sentencia definitiva contra la que se pida amparo, se suspenderá por la autoridad responsable, a cuyo efecto el quejoso le comunicará, dentro del término que fije la ley y bajo la protesta de decir verdad, la interposición del recurso, acompañando dos copias, una para el expediente y otra que se entregará a la parte contraria.
- VI. En juicios civiles, la ejecución de la sentencia definitiva solo se suspenderá si el quejoso da fianza de pagar los daños y perjuicios que la suspensión ocasionare, a menos que la otra parte diese contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y pagar los daños y perjuicios consiguientes. En este caso se anunciará la interposición del recurso, como indica la regla anterior.
- VII. Cuando se quiera pedir amparo contra una sentencia definitiva, se solicitará de la autoridad responsable copia certificada de las constancias que el quejoso señalare,

la que se adicionará con las que indicare la otra parte, dando en ella la misma autoridad responsable, de una manera breve y clara, las razones que justifiquen el acto que se va a reclamar, de las que se dejará nota en los autos.

VIII. Cuando el amparo se pida contra una sentencia definitiva, se interpondrá directamente ante la Suprema Corte, presentándole el escrito con la copia de que se habla en la regla anterior; o remitiéndolo por conducto de la autoridad responsable o del juez de Distrito del Estado a que pertenezca. La Corte dictará sentencia sin más trámite ni diligencia que el escrito en que se interponga el recurso, el que produzca la otra parte y el procurador general o el agente que al efecto designare, y sin comprender otra cuestión legal que la que la queja contenga.

IX. Cuando se trate de actos de autoridad distinta de la judicial, o de actos de esta ejecutados fuera de juicio o después de concluído; o de actos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación o que afecten a personas extrañas al juicio, el amparo se pedirá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción esté el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, limitándose la tramitación al informe de la autoridad, a una audiencia para la cual se citará en el mismo auto en que se mande pedir el informe y que se verificará a la mayor brevedad posible, recibiendo en ella las pruebas que las partes interesadas ofrecieren y oyéndose los alegatos, que no podrán exceder de una hora cada uno, y a la sentencia que se pronunciará en la misma audiencia. La sentencia causará ejecutoria, si los interesados no ocurrieren a la Suprema Corte dentro del término que fija la ley, y de la manera que expresa la regla VIII.

La violación de las garantías de los artículos 16, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa o ante el juez de Distrito que corresponde, pudiéndose recurrir, en uno y otro casos a la Corte, contra la resolución que se dicte. Si el juez de Distrito no residiere en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca.

- X. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado, debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resultare ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos solidaria la responsabilidad penal y civil de la autoridad, con el que ofreciere la fianza y el que la prestare.
- XI. Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el juez de Distrito que corresponda, para que la juzgue.
- XII. Los alcaides y carceleros que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión de un detenido, dentro de las setenta y dos horas que señala el Artículo 19, contadas desde que aquél esté a disposición de su juez, deberán llamar la atención de este sobre dicho particular, en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben la constancia mencionada, dentro de las tres horas siguientes lo pondrán en libertad.

Los infractores del artículo citado y de esta disposición, serán consignados inmediatamente a la autoridad competente. También será consignado a la autoridad o agente de ella, el que, verificada una

1857

## Título Cuarto

*De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*  
(arts. 103 al 108)

Art. 103. Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Art. 104. Si el delito fuere común, el Congreso, erigido en gran jurado, declarará a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

1917

aprehensión, no pusiere al detenido a disposición de su juez, dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Si la detención se verificare fuera del lugar en que resida el juez, al término mencionado se agregará el suficiente para recorrer la distancia que hubiere entre dicho lugar y el en que se verificó la detención.

## Título Cuarto

*De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos*  
(arts. 108 al 114)

108 Corresponde con art. 103 de 1857.

Art. 108.- Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el procurador general de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los gobernadores de los Estados y los diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

109 Corresponde con art. 104 de 1857.

Art. 109.- Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara

Art. 105. De los delitos oficiales conocerán el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del presidente de la República; pues en tal caso, solo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratase de un delito oficial.

110 Sin correspondencia en 1857.

Art. 110.- No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño del algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que conforme a la ley se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

111 Corresponde con art. 105 de 1857.

Art. 111.- De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, que este es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del anterior, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.

1857

Art. 106. Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.

Art. 107. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.

Art. 108. En demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.

#### Título Quinto

*De los Estados de la Federación  
(arts. 109 al 116 y 124)*

Art. 109. Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular.

1917

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una comisión de su seno, para que sostenga ante aquél la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el Artículo 20.

112 Corresponde con art. 106 de 1857.

Art. 112.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.

113 Corresponde con art. 107 de 1857.

Art. 113.- La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, solo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.

114 Corresponde con art. 108 de 1857.

Art. 114.- En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

#### Título Quinto

*De los Estados de la Federación  
(arts. 115 al 122)*

115 Corresponde con art. 109 de 1857.

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organi-



zación política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado.
- II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.
- III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del Artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Solo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

116 Corresponde con art. 110 de 1857.

Art. 116.- Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión.

Art. 110. Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin aprobación del Congreso de la Unión.

1857

Art. 111. Los Estados no pueden en ningún caso:

- I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras. Exceptuase la coalición que pueden celebrar los Estados fronterizos, para la guerra ofensiva o defensiva contra los bárbaros.
- II. Expedir patentes de corso ni de represalias.
- III. Acuñar moneda, emitir papel moneda ni papel sellado.

1917

117 Corresponde con art. 111 de 1857.

Art. 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

- I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.
- II. Expedir patentes de corso ni de represalias.
- III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.
- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.
- V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.
- VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.
- VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.
- VIII. Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

Art. 112. Tampoco pueden sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- I. Establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puerto, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.
- II. Tener en ningún tiempo tropa permanente, ni buques de guerra.
- III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera. Exceptúanse los casos de invasión o de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediatamente al presidente de la República.

Art. 113. Cada Estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otros Estados a la autoridad que los reclame.

Art. 114. Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Art. 115. En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso puede, por medio de leyes generales, prescribir la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaaminadas a combatir el alcoholismo.

118 Corresponde con art. 112 de 1857.

Art. 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.
- II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.
- III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al presidente de la República.

119 Corresponde con art. 113 de 1857.

Art. 119. Cada Estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otro Estado o del Extranjero, a las autoridades que los reclamen.

En estos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria de extradición, será bastante para motivar la detención por un mes, si se tratare de extradición entre los Estados, y por dos meses cuando fuere internacional.

120 Corresponde con art. 114 de 1857.

Art. 120.- Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

121 Corresponde con art. 115 de 1857.

Art. 121.- En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

Art. 116. Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.

- I. Las leyes de un Estado solo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.
- II. Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación.
- III. Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro Estado, solo tendrán fuerza ejecutoria en este, cuando así lo dispongan sus propias leyes. Las sentencias sobre derechos personales solo serán ejecutadas en otro Estado, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio.
- IV. Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado tendrán validez en los otros.
- V. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros.

122 Corresponde con art. 116 de 1857.

Art. 122. Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.

## Título Sexto

### *Del Trabajo y de la Previsión Social* (art. 123)

123 Sin correspondencia en 1857.

Art. 123. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales registrarán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domés-

ticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo:

- I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas.
- II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años. Queda también prohibido a unas y otros el trabajo nocturno industrial; y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche.
- III. Los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis, tendrán como jornada máxima la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato.
- IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos.
- V. Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el periodo de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.
- VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador, será el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX.

- VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.
- VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.
- IX. La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en cada Municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación que se establecerá en cada Estado.
- X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda.
- XI. Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente, un ciento por ciento más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los hombres menores de dieciséis años y las mujeres de cualquiera edad, no serán admitidos en esta clase de trabajos.
- XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

- XIII. Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar.
- XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.
- XV. El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera este, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes.
- XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

1857

1917

- XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros.
- XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional.
- XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje.
- XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.
- XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al Arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la nega-



tiva fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.

- XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada, o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.
- XXIII. Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualesquiera otros en los casos de concurso o de quiebra.
- XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, solo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrán exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes.
- XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para estos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas del trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.
- XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde

el trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de la repatriación quedan a cargo del empresario contratante.

XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:

- a) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.
- b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.
- c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.
- d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago de salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.
- e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.
- f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.
- g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o por despedírsele de la obra.
- h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.

XXVIII. Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios.

## Título Sexto

### *Previsiones Generales* (arts. 117 al 126)

Art. 117. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Art. 118. Ningún individuo puede desempeñar, a la vez, dos cargos de la Unión de elección popular; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar.

Art. 119. Ningún pago podrá hacerse que no esté comprendido en el presupuesto, o determinado por ley posterior.

Art. 120. El presidente de la República, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los diputados y demás funcionarios públi-

XXIX. Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

XXX. Asimismo, serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados.

## Título Séptimo

### *Previsiones Generales* (arts. 124 al 134)

124 Corresponde con art. 117 de 1857.

Art. 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

125 Corresponde con art. 118 de 1857.

Art. 125. Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar.

126 Corresponde con art. 119 de 1857.

Art. 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior.

127 Corresponde con art. 120 de 1857.

Art. 127. El presidente de la República, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los diputados y senadores, y demás funciona-

1857

cos de la Federación de nombramiento popular, recibirán una compensación por sus servicios, que será determinada por la ley y pagada por el tesoro federal. Esta compensación no es renunciabile, y la ley que la aumente o la disminuya, no podrá tener efecto durante el periodo en que un funcionario ejerce el cargo.

Art. 121. Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará juramento de guardar esta Constitución y las leyes que de ella emanen.

Art. 122. En tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer mas funciones, que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la Unión, o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

Art. 123. Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes.

1917

rios públicos de la Federación, de nombramiento popular, recibirán una compensación por sus servicios que será determinada por la ley y pagada por el Tesoro Federal. Esta compensación no es renunciabile, y la ley que la aumente o disminuya no podrá tener efecto durante el periodo en que un funcionario ejerce el cargo.

128 Corresponde con art. 121 de 1857.

Art. 128. Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

129 Corresponde con art. 122 de 1857.

Art. 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

130 Corresponde con art. 123 de 1857.

Art. 130- Corresponde a los Poderes Federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación.

El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión cualquiera.

El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a

ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias.

Los ministros de los cultos serán considerados como personas que ejercen una profesión y estarán directamente sujetos a las leyes que sobre la materia se dicten.

Las Legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos.

Para ejercer en los Estados Unidos Mexicanos el ministerio de cualquier culto, se necesita ser mexicano por nacimiento.

Los ministros de los cultos nunca podrán, en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos del culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular, o en general del Gobierno; no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

Para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público se necesita permiso de la Secretaría de Gobernación, oyendo previamente al Gobierno del Estado. Debe haber en todo templo un encargado de él, responsable ante la autoridad del cumplimiento de las leyes sobre disciplina religiosa, en dicho templo, y de los objetos pertenecientes al culto.

El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más, avisará desde luego a la autoridad municipal, quién es la persona que esta a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese, acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registro de los templos, y otro de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo a cambio de un encargado, la

autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del Gobernador del Estado. En el interior de los templos podrán recaudarse donativos en objetos muebles.

Por ningún motivo se revalidará, otorgará dispensa o se determinará cualquier otro trámite que tenga por fin dar validez en los cursos oficiales, a estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. La autoridad que infrinja esta disposición será penalmente responsable, y la dispensa o trámite referido, será nulo y traerá consigo la nulidad del título profesional para cuya obtención haya sido parte la infracción de este precepto.

Las publicaciones periódicas de carácter confesional, ya sea por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias, no podrán comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos de las autoridades del país, o de particulares, que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas.

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

No podrá heredar por sí ni por interpósita persona ni recibir por ningún título un ministro de cualquiera culto, un inmueble, ocupado por cualquiera asociación de propaganda religiosa o de fines religiosos o de beneficencia. Los ministros de los cultos tienen incapacidad legal para ser herederos, por testamento, de los ministros del mismo culto o de un particular con quien no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

Los bienes muebles o inmuebles del clero o de asociaciones religiosas, se regirán para su adquisición, por particulares, conforme al Artículo 27 de esta Constitución.

Art. 124. Para el día 1º de junio de 1858 quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la República.

Art. 125. Estarán bajo la inmediata inspección de los poderes federales los fuertes, cuarteles, almacenes de depósitos y demás edificios necesarios al Gobierno de la Unión.

Art. 126. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

Los procesos por infracción a las anteriores bases nunca serán vistos en jurado.

131 Corresponde con art. 124 de 1857.

Art. 131. Es facultad privativa de la Federación, gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del Artículo 117.

132 Corresponde con art. 125 de 1857.

Art. 132. Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva.

133 Corresponde con art. 126 de 1857.

Art. 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados hechos y que se hicieren por el presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

134 Sin correspondencia en 1857.

Art. 134. Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de

1857

## Título Séptimo

*De la Reforma de la Constitución*  
(art. 127)

Art. 127. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

## Título Octavo

*De la Inviolabilidad de la Constitución*  
(art. 128)

Art. 128. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por un trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia y, con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los hubieren cooperado a esta.

1917

obras públicas, serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.

## Título Octavo

*De las Reformas de la Constitución*  
(art. 135)

135 Corresponde con art. 127 de 1857.

Art. 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

## Título Noveno

*De la Inviolabilidad de la Constitución*  
(art. 136)

136 Corresponde con art. 128 de 1857.

Art. 136. Esta constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad; se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanando de la rebelión, como los que hubieren cooperado a esta.



## Artículo Transitorio

Esta Constitución se publicará desde luego y será jurada con la mayor solemnidad en toda la República; pero con excepción de las disposiciones relativas a las elecciones de los supremos poderes federales y de los Estados, no comenzará a regir hasta el día 16 de septiembre próximo venidero, en que debe instalarse el primer Congreso constitucional.

Desde entonces el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, que deben continuar en ejercicio hasta que tomen posesión los individuos electos constitucionalmente, se arreglarán en el desempeño de sus obligaciones y facultades, a los preceptos de la Constitución.

## Artículos Transitorios

(arts. 1º al 16)

Art. 1º. Esta Constitución se publicará desde luego y con la mayor solemnidad se protestará guardarla y hacerla guardar en toda la República; pero con excepción de las disposiciones relativas a las elecciones de los Supremos Poderes Federales y de los Estados, que desde luego entran en vigor, no comenzará a regir sino desde el día 1º de mayo de 1917, en cuya fecha deberá instalarse solemnemente el Congreso Constitucional y prestar la protesta de ley el ciudadano que resultare electo en las próximas elecciones para ejercer el cargo de presidente de la República.

En las elecciones a que debe convocarse, conforme al artículo siguiente, no regirá la fracción v del Artículo 82; ni será impedimento para ser diputado o senador, estar en servicio activo en el Ejército, siempre que no se tenga mando de fuerza en el distrito electoral respectivo; tampoco estarán impedidos para poder ser electos al próximo Congreso de la Unión los secretarios y Subsecretarios de Estado, siempre que estos se separen definitivamente de sus puestos el día que se expida la convocatoria respectiva.

Art. 2º. El encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, inmediatamente que se publique esta Constitución, convocará a elecciones de Poderes Federales, procurando que estas se efectúen de tal manera que el Congreso quede constituido en tiempo oportuno, a fin de que hecho el cómputo de los votos emitidos en las elecciones presidenciales, pueda declararse quién es la persona designada como presidente de la República a efecto de que pueda cumplirse lo dispuesto en el artículo anterior.

Art. 3º. El próximo periodo constitucional comenzará a contarse, para los diputados y senadores, desde el primero de septiembre próximo pasado, y para el presidente de la República, desde el 1º de diciembre de 1916.

Art. 4°. Los senadores que en las próximas elecciones llevarán el número par, solo durarán dos años en el ejercicio de su encargo, para que la Cámara de Senadores pueda renovarse en lo sucesivo, por mitad cada dos años.

Art. 5°. El Congreso de la Unión elegirá a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el mes de mayo próximo, para que este alto Cuerpo quede solemnemente instalado el primero de junio.

En estas elecciones no regirá el Artículo 96 en lo relativo a las propuestas de candidatos por las legislaturas locales; pero los nombrados lo serán solo para el primer periodo de dos años que establece el Artículo 94.

Art. 6°. El Congreso de la Unión tendrá un periodo extraordinario de sesiones que comenzará el 15 de abril de 1917, para erigirse en Colegio Electoral, hacer el cómputo de votos y calificar las elecciones de presidente de la República, haciendo la declaratoria respectiva; y además, para expedir la Ley Orgánica de los Tribunales de Circuito y de Distrito, la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal y Territorios, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haga inmediatamente los nombramientos de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, y el mismo Congreso de la Unión las elecciones de magistrados, jueces de primera Instancia del Distrito Federal y Territorios; expedirá también todas las leyes que consultare el Poder Ejecutivo de la Nación. Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito, y los magistrados y jueces del Distrito Federal y Territorios, deberán tomar posesión de su cargo antes del 1° de julio de 1917, cesando entonces los que hubieren sido nombrados por el actual encargado del Poder Ejecutivo de la Nación.

Art. 7°. Por esta vez, el cómputo de los votos para senadores se hará por la Junta Computadora del primer distrito electoral de cada Estado o Distrito Federal, que se formará para la computación de los votos de diputados,

expidiéndose por dicha junta a los senadores electos, las credenciales correspondientes.

Art. 8°. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá los amparos que estuvieren pendientes, sujetándose a las leyes actuales en vigor.

Art. 9°. El C. primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, queda facultado para expedir la ley electoral, conforme a la cual deberán celebrarse, esta vez, las elecciones para integrar los Poderes de la Unión.

Art. 10. Los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, contra el legítimo de la República, o cooperado a aquélla, combatiendo después con las armas en la mano, o sirviendo empleos o cargos de las facciones que han atacado al Gobierno Constitucionalista, serán juzgados por las leyes vigentes, siempre que no hubieren sido indultados por este.

Art. 11. Entre tanto el Congreso de la Unión y los de los Estados legislan sobre los problemas agrario y obrero, las bases establecidas por esta Constitución para dichas leyes se pondrán en vigor en toda la República.

Art. 12. Los mexicanos que hayan militado en el Ejército Constitucionalista, los hijos y viudas de estos, y las demás personas que hayan prestado servicios a la causa de la Revolución o a la instrucción pública, tendrán preferencia para la adquisición de fracciones a que se refiere el Artículo 27 y derecho a los descuentos que las leyes señalarán.

Art. 13. Quedan extinguidas de pleno derecho las deudas que por razón de trabajo hayan contraído los trabajadores hasta la fecha de esta Constitución con los patronos, sus familiares o intermediarios.

Art. 14. Quedan suprimidas las Secretarías de Justicia y de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Art. 15. Se faculta al C. encargado del Poder Ejecutivo de la Unión para que expida la ley de responsabilidad civil aplicable a los

*Dada en el salón de Sesiones del Congreso, en México a cinco de febrero de mil ochocientos cincuenta y siete, trigésimo séptimo de la Independencia.* Valentín Gómez Farías, diputado por el Estado de Jalisco, Presidente. León Guzmán, diputado por el Estado de México, Vice-Presidente. Por el Estado de Aguascalientes: Manuel Buenrostro. Por el Estado de Chiapas: Francisco Robles, Matías Castellanos. Por el Estado de Chihuahua: José Eligio Muñoz, Pedro Ignacio Irigoyen. Por el Estado de Coahuila: Simón de la Garza y Melo. Por el Estado de Durango: Marcelino Castañeda, Francisco Zarco. Por el Distrito Federal: Francisco de Paula Cendejas, José María del Río, Ponciano Arriaga, J. M. del Castillo Velasco, Manuel Morales Puente. Por el Estado de Guanajuato: Ignacio Sierra, Antonio Lemus, José de la Luz Rosas, Juan Morales, Antonio Aguado, Francisco P. Montañez, Francisco Guerrero, Blas Balcárcel. Por el Estado de Guerrero: Francisco Ibarra. Por el Estado de Jalisco: Espiridión Moreno, Mariano Torres Aranda, Jesús Anaya y Hermosillo, Albino Aranda, Ignacio Luis Vallarta, Benito Gómez Farías, Jesús D. Rojas, Ignacio Ochoa Sánchez, Guillermo Langlois, Joaquín M. Degollado. Por el Estado de México: Antonio Escudero, José L. Revilla, Julián Estrada, I. de la Peña y Barragán, Esteban Páez, Rafael María Villagrán, Francisco

autores, cómplices y encubridores de los delitos cometidos contra el orden constitucional en el mes de febrero de 1913 y contra el Gobierno Constitucionalista.

Art. 16. El Congreso Constitucional, en el periodo ordinario de sus sesiones, que comenzará el 1º de septiembre de este año, expedirá todas las leyes orgánicas de la Constitución que no hubieren sido ya expedidas en el periodo extraordinario a que se refiere el Artículo 6º transitorio, y dará preferencia a las leyes relativas a garantías individuales, y artículos 30, 32, 33, 35, 36, 38, 107 y parte final del Artículo 111 de esta Constitución.

*Dada en el Salón de Sesiones del Congreso Constituyente en Querétaro, a treinta y uno de enero de mil novecientos diecisiete.*- Presidente: Luis Manuel Rojas, Diputado por el Estado de Jalisco.- Primer vicepresidente: Gral. de División Cándido Aguilar, Diputado por el Estado de Veracruz.- Segundo vicepresidente: Gral. Brigadier Salvador González Torres, Diputado por el Estado de Oaxaca.- Diputado por el Estado de Aguascalientes: Daniel Cervantes.- Diputado por el Territorio de la Baja California: Ignacio Roel.- Diputados por el Estado de Coahuila: M. Aguirre Berlanga, José Ma. Rodríguez, Jorge E. von Versen, Manuel Cepeda Medrano, José Rodríguez González (Suplente).- Diputado por el Edo. de Colima: Francisco Ramírez Villarreal.- Diputados por el Edo. de Chiapas: Enrique Suárez, Lisandro López, Daniel A. Cepeda, Cristobal Ll. y Castillo, J. Amílcar Vidal.- Diputado por el Edo. de Chihuahua: Manuel M. Prieto.- Diputados por el Distrito Federal: Gral. Ignacio L. Pesqueira, Lauro López Guerra, Gerzain Ugarte, Amador Lozano, Félix F. Palavicini, Carlos Duplán, Rafael L. de los Ríos, Arnulfo Silva, Antonio Norzagaray, Ciro B. Ceballos, Alfonso Herrera, Román Rosas y Reyes (Suplente), Lic. Francisco Espinosa (Suplente).- Diputados por el Edo. de Durango: Silvestre Dorador, Lic. Rafael Espeleta, Antonio Gutiérrez,

Fernández de Alfaro, Justino Fernández, Eulogio Barrera, Manuel Romero Rubio, Manuel de la Peña y Ramírez, Manuel Fernando Soto. Por el Estado de Michoacán: Santos Degollado, Sabas Iturbide, Francisco G. Anaya, Ramón I. Alcaraz, Francisco Díaz Barriga, Luis Gutiérrez Correa, Mariano Ramírez, Mateo Echaiz. Por el Estado de Nuevo León: Manuel P. de Llano. Por el Estado de Oaxaca: Mariano Zavala, G. Larrazábal, Ignacio Mariscal, Juan Nepomuceno Cerqueda, Félix Romero, Manuel E. Goytia. Por el Estado de Puebla: Miguel María Arrijoja, Fernando María Ortega, Guillermo Prieto, J. Mariano Viadas, Francisco Banuet, Manuel M. Bargas, Francisco Lazo Estrada, Juan N. Ibarra, Juan N. de la Parra. Por el Estado de Querétaro: Ignacio Reyes. Por el Estado de San Luis Potosí: Francisco J. Villalobos, Pablo Tellez. Por el Estado de Sinaloa: Ignacio Ramírez. Por el Estado de Sonora: Benito Quintana. Por el Estado de Tabasco: Gregorio Payró. Por el Estado de Tamaulipas: Luis García de Arellano. Por el Estado de Tlaxcala: José Mariano Sánchez. Por el Estado de Veracruz: José de Emparán, José María Mata, Rafael González Páez, Mariano Vega. Por el Estado de Yucatán: Benito Quijano, Francisco Iniestra, Pedro de Baranda, Pedro Contreras Elizalde. Por el Territorio de Tehuantepec: Joaquín García Granados. Por el Estado de Zacatecas: Miguel Auza, Agustín López de Nava, Basilio Pérez Gallardo. Por el Territorio de la Baja California: Mateo Ramírez. José María Cortés y Esparza, por el Estado de Guanajuato, Diputado Secretario. Isidoro Olvera, por el Estado de México, Diputado Secretario. Juan de Dios Arias, por el Estado de Puebla, Diputado Secretario. J. A. Gamboa, por el Estado de Oaxaca, Diputado Secretario.

Dr. Fernando Gómez Palacio, Alberto Terrones B., Jesús de la Torre.- Diputados por Edo. de Guanajuato: Gral. Lic. Ramón Frausto, Ing. Vicente M. Valtierra, José N. Macías, David Peñaflo, José Villaseñor, Santiago Manrique, Lic. Hilario Medina, Manuel G. Aranda, Enrique Colunga, Ing. Ignacio López, Dr. Francisco Díaz Barriga, Nicolás Cano, Tte. Crnl. Gilberto N. Navarro, Luis Fernández Martínez, Luis M. Alcocer (Suplente), Ing. Carlos Ramírez Llaca.- Diputados por el Edo. de Guerrero: Fidel Jiménez, Fidel Guillén, Francisco Figueroa.- Diputados por el Edo. de Hidalgo: Antonio Guerrero, Leopoldo Ruiz, Lic. Alberto M. González, Rafael Vega Sánchez, Alfonso Cravioto, Matías Rodríguez, Ismael Pintado Sánchez, Lic. Refugio M. Mercado, Alfonso Mayorga.- Diputados por el Edo. de Jalisco: Marcelino Dávalos, Federico E. Ibarra, Manuel Dávalos Ornelas, Francisco Martín del Campo, Bruno Moreno, Gaspar Bolaños B., Juan de Dios Robledo, Ramón Castañeda y Castañeda, Jorge Villaseñor, Gral. Amado Aguirre, José I. Solórzano, Francisco Labastida Izquierdo, Ignacio Ramos Praslow, José Manzano, Joaquín Aguirre Berlanga, Gral. Brigadier Esteban B. Calderón, Paulino Machorro y Narváez, Crnl. Sebastián Allende, Jr.- Diputados por el Edo. de México: Aldegundo Villaseñor, Fernando Moreno, Enrique O'Farril, Guillermo Ordorica, José J. Reynoso, Antonio Aguilar, Juan Manuel Giffard, Manuel A. Hernández, Enríque A. Enríquez, Donato Bravo Izquierdo, Rubén Martí.- Diputados por el Edo. de Michoacán: José P. Ruiz, Alberto Peralta, Cayetano Andrade, Uriel Avilés, Gabriel R. Cervera, Onésimo López Couto, Salvador Alcaraz Romero, Manuel Martínez Solórzano, Martín Castrejón, Lic. Alberto Alvarado, José Álvarez, Rafael Márquez, José Silva Herrera, Amadeo Betancourt, Francisco J. Múgica, Jesús Romero Flores.- Diputados por el Edo. de Morelos: Antonio Garza Zambrano, Álvaro L. Alcázar, José L. Gómez.- Diputados por el Edo. de Nuevo León: Manuel Amaya, Nicéforo Zambrano,

Luis Ilizaliturri, Crnl. Ramón Gámez, Reynaldo Garza, Plutarco González, Lorenzo Sepúlveda (Suplente).- Diputados por el Edo. de Oaxaca: Juan Sánchez, Leopoldo Payán, Lic. Manuel Herrera, Lic. Porfirio Sosa, Lic. Celestino Pérez Jr., Crisóforo Rivera Cabrera, Crnl. José F. Gómez, Mayor Luis Espinosa.- Diputados por el Edo. de Puebla: Dr. Salvador R. Guzmán, Lic. Rafael P. Cañete, Miguel Rosales, Gabriel Rojana, Lic. David Pastrana Jaimés, Froylán C. Manjarrez, Tte. Crnl. Antonio de la Barrera, Mayor José Rivera, Crnl. Epigmenio A. Martínez, Pastor Rouaix, Crnl. de Ings. Luis T. Navarro, Tte. Crnl. Federico Dinorín, Gral. Gabino Bandera Mata, Crnl. Porfirio del Castillo, Crnl. Dr. Gilberto de la Fuente, Alfonso Cabrera, José Verástegui.- Diputados por el Edo. de Querétaro: Juan N. Frías, Ernesto Perusquía.- Diputados por el Edo. de San Luis Potosí: Samuel M. Santos, Dr. Arturo Méndez, Rafael Martínez Mendoza, Rafael Nieto, Dionisio Zavala, Gregorio A. Tello, Rafael Curiel, Cosme Dávila (Suplente).- Diputados por el Edo. de Sinaloa: Pedro R. Zavala, Andrés Magallón, Carlos M. Esquerro, Cándido Avilés, Emiliano C. García.- Diputados por el Edo. de Sonora: Luis G. Monzón, Ramón Ross.- Diputados por el Edo. de Tabasco: Lic. Rafael Martínez de Escobar, Santiago Ocampo, Carmen Sánchez Magallanes.- Diputados por el Edo. de Tamaulipas: Crnl. Pedro A. Chapa, Ceferino Fajardo, Fortunato de la Híjar, Emiliano Próspero Nafarrate.- Diputados por el Territorio de Tepic: Tte. Crnl. Cristóbal Limón, Mayor Marcelino Sedano, Juan Espinosa Bávara.- Diputados por el Edo. de Tlaxcala: Antonio Hidalgo, Ascensión Tepal, Modesto González y Galindo.- Diputados por el Edo. de Veracruz: Saúl Rodiles, Enrique Meza, Benito Ramírez, G., Eliseo L. Céspedes, Adolfo G. García, Josafat F. Márquez, Alfredo Solares, Alberto Román, Silvestre Aguilar, Ángel S. Juarico, Heriberto Jara, Victorio N. Góngora, Carlos L. Gracidas (Suplente), Marcelo Torres, Juan de Dios Palma, Galdino H. Casados, Fernando A. Pe-

reya.- Diputados por el Edo. de Yucatán: Enrique Recio, Miguel Alonso Romero, Héctor Victoria A.- Diputados por el Edo. de Zacatecas: Adolfo Villaseñor Julián Adame, Jairo R. Lyer, Samuel Castañón, Andrés L. Arteaga, Antonio Cervantes, Crnl. Juan Aguirre Escobar.- Secretario: Fernando Lizardi. Diputado por el Edo. de Guanajuato.- Secretario: Ernesto Meade Fierro, Diputado por el Edo. de Coahuila.- Secretario: José M. Truchuelo, Diputado por el Edo. de Querétaro.- Secretario Antonio Ancona Albertos, Diputado por el Edo. de Yucatán.- Prosecretario: Dr. Jesús López Lira, Diputado por el Edo. de Guanajuato.- Prosecretario: Fernando Castañón, Diputado por el Edo. de Durango.- Prosecretario: Juan de Dios Bojórquez, Diputado por el Edo. de Sonora.- Prosecretario: Flavio A. Bórquez, Diputado por el Edo. de Sonora.

*Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento, en los términos que ella prescribe.*

*Palacio del Gobierno nacional en México, febrero doce de mil ochocientos cincuenta y siete.*

*Ignacio Comonfort. Al ciudadano Ignacio de la Llave, secretario de Estado y del Despacho de Gobernación.*

*Y lo comunico a V. para su aplicación y cumplimiento. Dios y libertad. México, 12 de febrero de 1857.*

Por tanto mando se imprima, circule, y publique por bando solemne y pregón en toda la República para su debido cumplimiento.

Dado en el Palacio Nacional de la Ciudad de Querétaro, el 5 de febrero de 1917.- V. Carranza.- Rúbrica.

Al C. Lic. Manuel Aguirre Berlanga, Subsecretario Encargado del Despacho de Gobernación.- México.

Lo que hónrome en comunicar a usted para su publicación y demás efectos.

Constitución y Reformas.- México, cinco de febrero de mil novecientos diecisiete.- Aguirre Berlanga.







ESTUDIOS HISTÓRICOS  
Y DOCTRINARIOS  
I





## Contenido | Sección segunda

Estudios históricos y doctrinarios I-II

### Volumen III

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

## Volumen IV

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

# La lucha del pueblo mexicano por sus derechos constitucionales

Octavio A. Hernández

## La Constitución de Cádiz: ley extraña en suelo propio

Seis meses después de haberse jurado en Cádiz —19 de marzo de 1812— la Constitución española que lleva, en gracia al lugar de su gestación, el mismo nombre de esta ciudad, el gobierno virreinal de Nueva España ratificaba el juramento metropolitano.

El movimiento independentista mexicano, uno de cuyos fines primordiales era, aunque imperfectamente definido, sustraer la vida política del país de un régimen de gobierno opresor y pasarla a otro de libertad, se verá confirmado y alentado por las tendencias dejadas sentir en medio de las convulsiones internas de la Península, que daban por resultado la aparición de la Constitución gaditana, documento político avanzado para su época, nacido como repulsa a la expedición, cuatro años antes, de la afrancesada Constitución de Bayona —fruto de la bellaquería de la real familia—, proyectada, discutida y aprobada bajo los auspicios, nefastos para España, de Napoleón.

En su espíritu y en muchos de sus preceptos resumió la Carta de 1812 las ideas filantrópicas del siglo XVIII y la influencia heredada de la Revolución Francesa, aún fresca. En las Cortes de Cádiz que le dieron vida estuvo parlamentariamente representada por primera vez, después de aquella Revolución, la clase media, incorporada recientemente a la política, y factor determinante, a partir de ese momento, en la vida nacional.

Aun cuando expedida en tierra que políticamente empezaba a ser ajena y su promulgación se adelantara a la consumación de nuestra independencia, la Constitución de 1812 no puede dejar de invocarse, por su importancia y trascendencia, como antecedente y como elemento decisivo que influirá vigorosamente en la sus-

## Sumario

La Constitución de Cádiz: ley extraña en suelo propio . . . . .	9
Militarismo y clericalismo, voces imperativas de la historia . . . . .	10
Los Elementos Constitucionales, de Ignacio López Rayón . . . . .	14
El Congreso de Chilpancingo y la Constitución de Apatzingán . . . . .	18
El cambio de los uniformes y la inversión de las facciones políticas . . . . .	25
Un primer jefe, un caudillo, un abrazo y el primer Plan . . . . .	27
Lo que en Córdoba se trató . . . . .	29
Las Cortes del Imperio, la falta del Imperio de las Cortes y las primeras Bases Constitucionales . . . . .	30
Un grito, un emperador, un proyecto y otro Plan . . . . .	30
Otro Plan y las instituciones que pierden lo que no tienen . . . . .	37
El segundo Constituyente, el voto compromisorio y la Constitución de 1824 . . . . .	39
La nueva moneda y la Constitución Federal de 1824 . . . . .	40
Los partidos nacionales y la nación partida . . . . .	45
Pronunciamiento, planes, cuartelazos, arrebatos y lechadas . . . . .	47
¡Vaya un Juditas decente, para vicepresidente!. . . . .	50
El Congreso de cazadores o la zambra monacal . . . . .	58

El Judas del federalismo, "dichoso mago" . . . . .	59
Un Benemérito, un golpe de Estado, otras Bases Constitucionales y Siete Leyes redentoras . . . . .	60
La feria de los planes: tres planes, un autoplán, un armisticio, unos convenios y nuevas bases. . . . .	64
Proteo y los frutos de sangre, lágrimas y perdición . . . . .	70
El decoro de los legisladores, la pericia de la intriga y la inocencia de los ingenuos . . . . .	72
Las aguas de la desgracia . . . . .	74
Entre genizaros y vampiros . . . . .	77
Las llaves del reino y la inflexibilidad de las leyes . . . . .	79
La verdadera regeneración de la República, los instintos conservadores y la vehemencia de las masas populares . . . . .	84
¿Bienes de manos muertas o males de manos vivas? . . . . .	87
El Acta Constitutiva y de Reformas: arreglo de lo transigido . . . . .	90
Las páginas negras y los gobiernos moderados . . . . .	93
El presidente de las calamidades . . . . .	94
Las medidas medias . . . . .	95
Sombrereros, reboceros, guardias, policías, coroneles y expósitos . . . . .	97
La gente sensata, la gente propietaria, la uniformidad del clero y todos los que quieren el bien de su patria . . . . .	99
El rey sin corona . . . . .	101
El despotismo permanente y la presidencia hereditaria . . . . .	102
Ayutla y Acapulco o los planes de la casualidad . . . . .	103
La Revolución . . . . .	106
Un estatuto inoportuno y centralista . . . . .	110
El Congreso Constituyente de 1856: sus hombres; tareas y fines. . . . .	110
Los grandes problemas . . . . .	114
La fracción flotante y las revoluciones que se detienen . . . . .	115
El privilegio de los menesterosos, de los ignorantes, de los débiles. . . . .	122

tancia, estructura y forma de buena parte de ulteriores códigos políticos mexicanos. "El plan de Iguala y los Tratados de Córdoba hicieron de aquella Carta, con expresa declaración, el Estado de derecho de la patria emancipada", pone de relieve Alfonso Noriega.

Las concesiones que ella otorga al pueblo (vago reconocimiento de los derechos individuales, protección obligatoria de la nación a la libertad civil, la propiedad y demás derechos de los individuos; tutela especial de la libertad personal y del derecho patrimonial, pese a la conservación de la esclavitud corporal y anímica; extensión de tales derechos, en cierta medida, a los habitantes de las colonias; representación de éstas en las Cortes, abolición de los impuestos a cargo de los indios, derogación de tributo de castas, supresión de la Inquisición y penas infamantes), aunque traían consigo la acidez propia de una vendimia tardía y habían sido arrancadas por temor, son ya disposiciones que cuadran con propiedad a una Colonia que exigía su libertad "con las armas en la mano y con la convicción en las conciencias", y germen de su futura vida constitucional.

### Militarismo y clericalismo, voces imperativas de la historia

Se presenta, simultáneamente a la expedición de la Constitución de Cádiz, el síndrome que ha de aparecer en cada uno de nuestros fallidos intentos constitucionales hasta la consolidación de la paz orgánica alcanzada en el primer tercio de este siglo, al vigente amparo de la Carta de 1917.

Difícil será, en efecto, encontrar entre las circunstancias que rodean el nacimiento de las cartas pana-ceas, una en la que no se haya dejado oír el mandato perentorio de esa voz, clamor y grito, que un historiador llama del cuartel, de la calle, del caudillo o de la Iglesia. Desde Pío Marcha y Eпитasio Sánchez hasta Félix Díaz y Victoriano Huerta, desde Casa Mata hasta San Luis y Guadalupe, y desde López de Santa Anna hasta Venustiano Carranza, las resonancias del cuartelazo, del motín, del caudillaje y de la intriga eclesiástica, serán eco inextinguible del diapason que vibró por primera vez en 1812.

Durante los primeros cien años de vida independiente mexicana fue la sacristía obligado laboratorio de la política nacional; el púlpito, tribuna de la sedición; y los cuarteles cadalsos de las libertades.

Del Plan de Iguala, en el que se destaca la acción de la fuerza armada, surge la manumisión de México.

El grito de un sargento y el de un coronel de granaderos al salir de su cuartel, y una conjura de confesionario, elevan a Iturbide a la calidad de emperador.

Buena influencia tuvo el sable en el establecimiento de la forma republicana y del sistema federal, y obra de él fueron las Siete Leyes Constitucionales de 1836, con su régimen centralista y su “Supremo Poder Conservador sólo responsable ante Dios”.

Del cuartel salieron las Bases Orgánicas de 1843, y a él debió la Constitución de 1824 su restablecimiento en 1846.

De la fusilería brota la Revolución de Ayutla, origen de la Constitución de 1857.

Con la soldadesca están ligados los Planes de la Noria y de Tuxtepec.

En la fuerza armada apoyó su triunfo el Plan de San Luis, y de la Ciudadela emergerá la soldadesca victimaria de la apostólica libertad maderista y de sus partidarios.

De la caserna brota el Plan de Guadalupe y el de Ayala, y el mismo Congreso Constituyente de Querétaro tuvo tras de sí, como principal apoyo y ocasional amenaza, la fuerza de los contingentes armados.

Ambición, privilegio, fanatismo y fuero son los elementos nutricios de la casa militar. La algarabía cuartelaria halla eco fiel y constante en la calle inconsciente y esperanzada, en el caudillo codicioso o en la clerecía, que fija desde entonces su postura y traza el camino de su conducta futura; oposición sistemática al movimiento de Independencia (proceso canónico confiado al Santo Oficio en contra de los caudillos de la insurgencia; condenación de la Carta Política de 1857, declara “irrita y sin valor alguno” por la Alocución Consistorial —15 de diciembre de 1856— del papa Pío IX; importancia del archipámpano austriaco, pretensio demoleedor de la república; desconocimiento y anatematización de la ley fundamental de 1917 y de sus precedentes revolucionarios (carta del papa Benedicto XV, de 15 de junio de 1914, dirigida al arzobispo

Los derechos abstractos y la ley de la tierra . . . . .	123
Dejar hacer, dejar pasar, y la concurrencia universal . . . . .	123
Aquella Constitución que debía ser iris de paz y fuente de salud . . . . .	124
Entre conspiraciones y decretos irríticos . . . . .	126
La política del perdón, la transacción y la devaluación . . . . .	128
La reforma, pesado fardo del partido liberal . . . . .	132
La bandera, verde esperanza . . . . .	134
El gobierno trashumante . . . . .	135
El relajamiento inestable y la marcha claudicante . . . . .	136
El gobierno de procesión . . . . .	137
Perdimos a California porque fuimos cobardes y no quisimos seguir combatiendo contra unos cuantos extranjeros . . . . .	138
El Plan de Ayotla contra el Plan de Ayutla . . . . .	139
Hoy he tomado partido; he formado un programa . . . . .	142
El representante legítimo, y la dulce vida, las exacciones forzosas, el partido comunista y lo que le pasó a don Miguel en San Miguel . . . . .	144
Las Leyes de Reforma, amagos y proyectos . . . . .	147
De la pugna contra la Constitución a la lucha por el poder. Las reformas al Código Político . . . . .	148
El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano . . . . .	150
Fernando Maximiliano José . . . . .	151
La legitimidad del imperio y el imperio de la ilegitimidad . . . . .	157
La misión civilizadora . . . . .	159
La obstinación del derecho . . . . .	160
La palabra mágica y la institución maravillosa . . . . .	160
El aquelarre constituyente . . . . .	162
La manifestación nacional encajonada . . . . .	164
Los secretos del emperador . . . . .	167
Las invitaciones del emperador . . . . .	171
Los recuerdos de la realidad . . . . .	173

Un Congreso bajo bases . . . . .	175
Las leyes del emperador. La Iglesia en manos de Lutero . . . . .	177
La abdicación oscilante, el peligro sin gloria o de emperador a jefe de banda . . . . .	184
La trampa . . . . .	190
Las fintas del emperador . . . . .	192
La abdicación potencial o preventiva	194
La parte sombría y sucia de la historia y el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. . . . .	196
Un pueblo feliz: Santa Rosalía, Cananea, Río Blanco. La Revolución. . . . .	197
Los precursores . . . . .	201
Un grupo de alborotadores intelectuales y una madriguera de bandidos. . . . .	201
Los gobernados sin redención y el programa y manifiesto del Partido Liberal Mexicano . . . . .	204
El apóstol egregio e inmaculado . . . . .	206
Un libro malo, de fraseología vulgar	209
El gato y el ratón. . . . .	210
El Plan de San Luis o la caballeridad y la decencia democrática . . . . .	211
La única manera de gobernar bien a un país . . . . .	216
El gobierno político . . . . .	217
Los planes sociales . . . . .	219
La Pantera del Sur y Monstruo de Tierra Caliente. . . . .	219
Tierra y libertad. . . . .	221
La reforma, la libertad y la justicia, empacadas . . . . .	224
La jauría . . . . .	224
La dignidad, la sangre y el fango. . . . .	229
Un descuido formal y la unificación revolucionaria . . . . .	232
La formalización revolucionaria. La constante pugna ideológica del sostenedor de la ley y de las aspiraciones juveniles. Un plan conciso, breve e iletrado	234
La formidable y majestuosa lucha social . . . . .	236
El padrón de la ignominia y la lucha de los desheredados . . . . .	237

de México; protesta del Episcopado Mexicano, del 24 de febrero de 1917; carta apostólica *Paterna Sane Sollicitudo*, dirigida el 2 de febrero de 1916 a los arzobispos y obispos de México por el papa Pío XI, condenatoria del nuevo orden jurídico fundamental del país, “cuyas normas ni siquiera merecen el nombre de leyes”; telegrama que en nombre del Vaticano dirigió al cardenal Gasparri, secretario de Estado, al Episcopado Mexicano, en que lo insta a mantenerse firme en su posición contrarrevolucionaria; proyecto de Constitución de la República, elaborado por los jefes de la Iglesia mexicana para que al triunfo de la rebelión cristera reemplazara a la de 1917...). El puro enunciado de las constancias sería materia de varios libros.

Ya a mediados del siglo pasado, los hombres públicos se preocupaban con seriedad por el obstáculo que el somatenismo vernáculo significaba para la marcha política de la nación. El ejército era considerado como “potencia social”, ejército compuesto de generales sin tropa,

...la oficialidad y clases —apunta Alfonso Toro— no guardaba proporción con el número de soldados; pues para 8,308 de todas armas que había en la ciudad de México en diciembre de 1821 después de la refundición de los antiguos cuerpos, se contaban 1,802 oficiales de coronel a subteniente y 2,161 sargentos, cabos y músicos, o sea aproximadamente más de uno por cada dos soldados.

Jorge Gaxiola recuerda en su estudio sobre los tres proyectos de Constitución de 1842, que los autores de éstos se lamentaban de que “la nación sea para el ejército y no el ejército para la nación”. Los propios constituyentes trataban de explicarse en forma simplista el problema:

el militar cargado de servicios y años, que se ve elevado repentinamente a los últimos honores de la carrera al que apenas ponía en ella un pie, lo desprecia de todo corazón y aborrece con toda el alma al gobierno que lo elevó. Él que ha visto ascensos tan rápidos y cree notar que un levantamiento oportuno, y tal vez una perfidia, pueden colocarlo súbitamente en la misma esfera, hace una revolución sin pararse en los medios. Cuando el militar encuentra que estos sacudimientos terminan siempre en bien; que en ellos no hay grandes peligros que correr, y que por otra parte son el medio más seguro de adelantos,

entonces, en el día que termina la revolución, se comienza a redactar un plan de la que debe seguirla; de esta manera nunca habrá paz, nunca orden ni prosperidad.

La República ha tenido varias oportunidades para resañar este mal y se han perdido por la inexperiencia de nuestros gobernantes, en quienes aún fermentaban ciertos hábitos envejecidos; quiso curarse el mal irritándole y oponiéndole otro mal de la misma clase. Cuando un partido había triunfado tomaba sus disposiciones para deshacerse legalmente de los militares que le estorbaban, en lo cual no veían aquéllos más que venganzas leales: el mal quedaba en peor estado, porque los oprimidos se levantaban a la hora menos pensada, como héroes y como nuevos esfuerzos. Apelóse a las milicias cívicas y con esto se causaron dos males de magnitud enorme: los dos ejércitos se hicieron una guerra de exterminio sin obtener otra ventaja que la de destruir, de una manera irreparable, la base principal de la República: las milicias cívicas.

Con los mílites ayuntaban, en permanente causa común, los clérigos. Éstos fraguaban la política, aquéllos la sostenían y llevaban adelante. Una y otra clase gozaban de fuero y entre ambas se repartían el botín, con el mismo espíritu fraternal que privó entre Caín y Abel. Por eso José María Luis Mora señalaba, apenas transcurridos unos lustros de semivida independiente, que: “La abolición de los privilegios del clero y de la milicia era entonces, como es hoy, una necesidad real, ejecutiva y urgente.” Horacio Labastida, de quien es esta añoranza, inserta en “Las luchas ideológicas en el siglo XIX y la Constitución de 1857”, agrega, al comentar el pensamiento de Mora, que las referidas prerrogativas representaban un definitivo obstáculo al cambio social. Los privilegios eran la expresión del espíritu del cuerpo social organizado en forma opuesta a los intereses morales y materiales del desenvolvimiento nacional y democrático. Su origen —advirtió Mora— se encuentra en la antigua España:

No sólo el clero y la milicia tenían fueros generales que se subdividían en los frailes y monjas en el primero, y los de artillería, ingenieros y marina en el segundo: la Inquisición, la Universidad, la Casa de Moneda, el Marquesado del Valle, los mayorazgos, las cofradías y hasta los gremios tenían sus privilegios y sus bienes, en una palabra, su existencia separada. Los resultados de esta complicación eran muchos, y todos fatales al espíritu nacional, a la moral pública, a la independencia y libertad personal, al orden judicial y gubernativo, a la riqueza y prosperidad nacional y a la tranquilidad pública.

El Plan de Veracruz . . . . .	239
Las bacanales carrancistas y la obstinación insensata de las muchedumbres . . . . .	240
El derecho de la Revolución . . . . .	241
La convocatoria al Congreso Constituyente y el almodrote de Querétaro . . . . .	241
Las sorpresas del Congreso y la cristalización jurídica de la Revolución. Lo propio de la Constitución . . . . .	244
Los caracteres sobresalientes de la Constitución. La clave de la democracia social y económica. . . . .	250
Los derechos públicos del hombre y el edificio estatal . . . . .	251
Los derechos públicos individuales y su garantía . . . . .	252
Los derechos a la libertad . . . . .	252
Los derechos a la igualdad . . . . .	252
Los derechos a la seguridad. . . . .	253
Los derechos de los grupos sociales	253
La soberanía . . . . .	253
La representación . . . . .	253
El régimen republicano y el sufragio	254
La división de poderes, el federalismo y el municipio . . . . .	254
La defensa contra grupos sociales, la libertad religiosa y la separación de la Iglesia y el Estado . . . . .	254
La intervención del Estado en materia económica . . . . .	255
Fuentes consultadas . . . . .	255



La observación es rigurosamente exacta. Cuando Mora subraya la discontinuidad entre espíritu de cuerpo y espíritu nacional está denunciando la lucha entre la pervivencia del feudalismo colonial y la emergente nacionalidad mexicana. No es posible la armónica convivencia de los fueros y la nación, y como el partido del progreso estaba al lado de la última, la cancelación de las corporaciones y sus privilegios se transformó en un objeto del programa liberal.

La batalla contra el espíritu de cuerpo tenía un carácter global. Su existencia suponía la imposibilidad de garantizar el libre ejercicio de los derechos humanos; la integración de los hombres y sus grupos dentro de una comunidad de bienes materiales y morales; la igualdad ante la ley y los tribunales, y la expansión de un sistema económico capaz de satisfacer las aspiraciones de los distintos estratos de la sociedad. Mora recuerda que ya el gobierno español sabía los inconvenientes y obstáculos que ponen a la marcha social las clases privilegiadas y los cuerpos políticos, y todas sus medidas después de setenta años estaban calculadas para disminuir su número y debilitar su fuerza:

Todos los días se veía desaparecer alguna corporación o restringir o estrechar los privilegios de alguna clase; pero hasta 1812 quedaban todavía bastantes para complicar el curso de los negocios. La Constitución que se publicó en este año abolió todos los fueros con excepción del eclesiástico y militar, y ella tuvo en esta parte todo su efecto desde 1820, segunda época de su proclamación en México... Desaparecieron en verdad los gremios, las comunidades de indios, las asociaciones privilegiadas de diversas profesiones..., los mayorazgos y la multitud innumerable de fueros concedidos a ciertas profesiones, personas, corporaciones y oficinas; pero quedaron todavía el clero y la milicia con los fueros que gozaban, y las universidades, los colegios, las cofradías y otras corporaciones que aunque ya sin privilegios, conservaban la planta de su antigua organización de la cual son consecuencia forzosa las tendencias a destruir o desvirtuar el nuevo orden de cosas.

Milicia y clerecía, fueros y privilegios, cuartel y púlpito, obstáculos por igual a la paz social, al asentamiento de las instituciones y al progreso del país, son factores que México logra eliminar, al menos en parte, al triunfo de la Revolución sociopolítica de 1910 a 1917, con la promulgación de la Constitución de este año. La lucha domina y señorea el curso de la historia anterior a 1917 y, en porción disminuida pero no por ello intrascendente, durante algunos años posteriores.

### Los Elementos Constitucionales, de Ignacio López Rayón

En plena efervescencia del movimiento de Independencia surge un indicio de organización jurídico-política en el proyecto de leyes constitucionales denominado Elementos Constitucionales que han de Fijar Nuestra Felicidad, elaborados por Ignacio López Rayón en colaboración con la Junta de Zitácuaro, posteriormente trasladada a Sultepec,

proyecto que se considera como “el primer intento para dar una justificación jurídica al movimiento de Independencia y poner las bases de la estructura política del México independiente”. Este tanteo está enraizado en cepa abierta por Miguel Hidalgo que, en el manifiesto publicado el 15 de diciembre de 1810 para refutar los cargos recibidos del Santo Oficio y precisar los objetivos de la guerra de independencia, expuso su propósito de establecer “un congreso que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este Reino, que... dicte leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo”. La esperanza de Hidalgo en la tarea de este congreso exhalaba optimismo, fruto de la inexperiencia política, intoxicado de ingenuidad e ilusión. Creía Hidalgo que el congreso o quienes pusieran en aplicación las leyes dadas por éste, podrían gobernar

con la dulzura de pobres; nos tratarán como a hermanos; desterrarán la pobreza, moderando la devastación del Reino y la extracción de su dinero; fomentarán las artes; se avivará la industria; haremos uso libre de las riquísimas producciones de nuestros feraces países (asoma ya la luz del perjudicial mito de la ilimitada e inagotable riqueza mexicana), y a la vuelta de pocos años disfrutarán sus habitantes de todas las delicias que el Soberano Autor de la naturaleza ha derramado sobre este vasto continente.

Con todo lo que de utópico e ilusorio tenían las ideas de Hidalgo, utopismo y engaño que en nada menguan su nobleza, eran con mucho superiores a las que en su contra podían oponer los grupos realistas.

La réplica del Tribunal de la Inquisición al manifiesto de Hidalgo —apunta Horacio Labastida— es una muestra extraordinaria de la debilidad ideológica del grupo conservador. En ningún momento pudo abatir las argumentaciones de Hidalgo y, por lo contrario, se limitó a injuriarlo en la forma más soez. La respuesta se produjo el 26 de enero de 1811. He aquí sólo algunos de los calificativos que dedicaron al Generalísimo de las Armas Americanas: “impío, monstruo, luterano, ateo y materialista, hipócrita, rebelde y sedicioso, ateo, cruel y deshonesto, feroz enemigo de los que llama sus conciudadanos”.

Lo dicho es poco. En su afán de brindar un último puntal al andamiaje colonial que se resquebrajaba, la furia condenatoria de la Iglesia se supera y brinda páginas escogidas de la antología del histerismo político de todos los tiempos.

En el nombre de todas las deidades del directorio celestial —decía una de las muchas excomuniones decretadas en contra de Hidalgo—, sea condenado Miguel Hidalgo y Costilla, excusa del pueblo de Dolores; le excomulgamos y anatematizamos desde las puertas del Santo Dios Todo Poderoso; le separamos para que sea atormentado, despojado... Que el Padre que creó el hombre le maldiga, que el Hijo que sufrió por nosotros le maldiga; que el Espíritu Santo que se derrama en el bautismo le maldiga; que la Santa Cruz de la cual descendió Cristo triunfante sobre sus enemigos le maldiga; que María Santísima, Virgen siempre y Madre de Dios, le maldiga; que todos los Ángeles, Príncipes y Poderosos y todas las Huestes Celestiales le maldigan; que San Juan el precursor, San Pedro, San Pablo, San

Andrés y todos los otros apóstoles de Cristo juntos le maldigan y el resto de los discípulos y evangelistas, quienes con su predicación convirtieron al universo y la admirable compañía de mártires y confesores, quienes por sus obras fueron dignos de agrandar a Dios, le maldigan; que el Santo Coro de las Benditas Vírgenes, quienes por honor a Cristo han despreciado las cosas del mundo, le condenen; que todos los santos, que desde el principio el mundo hasta las edades más remotas sean amados por Dios, le condenen. Sea condenado Miguel Hidalgo y Costilla en donde quiera que esté, ya sea en la casa, en el campo, en el bosque, en el agua o en la Iglesia... Sea maldito en vida y en muerte. Sea maldito en todas las facultades de su cuerpo. Sea maldito comiendo, bebiendo, hambriento, sediento, ayunando, durmiendo, sentado, trabajando o descansando y sangrando. Sea maldito interior y exteriormente; sea maldito en su pelo, sea maldito en su cerebro y en sus vértebras, en sus sienes, en sus mejillas, en sus mandíbulas, en su nariz, en sus dientes y muelas, en sus hombros, en sus manos y en sus dedos. Sea condenado en su boca, en su pecho, en su corazón, en sus entrañas y hasta en su mismo estómago. Sea maldito en sus riñones, en sus ingles, en sus muslos, en sus genitales, en sus caderas, en sus piernas, sus pies y uñas. Sea maldito en todas sus coyunturas y articulaciones de todos sus miembros; desde la corona de su cabeza hasta la planta de sus pies, no tenga un punto bueno. Que el Hijo de Dios viviente con toda su majestad le maldiga, y que los cielos de todos los poderes que los mueven se levanten contra él, le maldigan y le condenen...

Que Hidalgo no era hombre de gobierno, o que siéndolo, la guerra que encabezaba no le dio tiempo de ocuparse de él, y que la justificación jurídica del movimiento de Independencia fue, en sus labios, endeble, queda claramente de manifiesto en el bando que publicó en Guadalajara el 6 de diciembre de 1810, documento en el que sus ideas constitutivas se reducen a abolir la esclavitud, suprimir los tributos sobre castas y el uso del papel sellado y, finalmente, regular el libre beneficio de la pólvora.

Ignacio López Rayón interviene como eslabón, troquelado con baja y moderada ley ideológica, que liga la gestión histórica iniciada por Hidalgo y su primera cristalización en la hazaña institucional de Morelos.

La personalidad del individuo es factor determinante de todo proceso histórico en el que él interviene. Sin su análisis y estudio será difícil y seguramente incompleta la comprensión de los hechos sociales. Los atributos personales de López Rayón, su origen, educación y ambiente familiar de que proviene, encuentran fiel reflejo en el contenido de los Elementos Constitucionales, documento que vincula, a la vez que hace resaltar diferencias, el programa de Hidalgo y los *Sentimientos de la nación*, que brindaría poco tiempo después la patriótica inspiración de Morelos.

Ernesto Lemoine Villicaña hace ver que

Ignacio López Rayón —a quien Labastida califica de criollo, abogado, aficionado a la lectura e hijo mayor de un matrimonio que fue semillero de insurgentes— es un personaje básico para entender el proceso evolutivo de la guerra de independencia. Como toda generación, asentaba un pie en el siglo XVIII y otro en el XIX, y sospechamos que hasta el final de sus días (murió el 2 de febrero de 1832) no pudo desprender esa parte de su ser que se aferraba a un *tempus*, mental y espiritual definitivamente superado. Carácter tan interesante como difícil, claro y diáfano en ocasiones, sinuoso y tortuoso no pocas veces, dueño de enco-

miables calidades que a menudo le regatearon sus adversarios y de grandes defectos que le disimularon sus parciales, no es fácil aprenderlo si ha resultado cómodo historiarlo. Situado entre recias personalidades, la de Hidalgo y la de Morelos, muy superiores a la suya, ha padecido en la posteridad el eclipse correspondiente a esos soles que se opacan; y aunque tal ostracismo conlleva un dejo de injusticia, de mala suerte, no creemos que su situación cambiaría radicalmente aun cuando se abandonaran las investigaciones en torno a su figura y a su época...

López Rayón pensaba, con puerilidad política similar a la de Hidalgo, que la aplicación de los Elementos Constitucionales permitirá “subsistir la abundancia a la escasez, la libertad a la esclavitud, y la felicidad a la miseria” y que, por ello, habríase de bendecir “al Dios de los destinos, que se ha dignado mirar por compasión a su pueblo”.

Concluía el autor de los *Elementos*, para quien éstos eran remedio universal, fundamento de la felicidad, que ésta se encontraba

apoyada en la libertad y en la independencia, y nuestros sacrificios, aunque grandes, son nada en comparación con la halagüeña perspectiva que se os ofrece para el último periodo de nuestra vida, trascendental a nuestros descendientes.

El pueblo americano, olvidado de unos, compadecidos por otros, y despreciado por la mayor parte, aparecerá ya con el esplendor y dignidad de que se ha hecho acreedor por la bizarría con que ha roto las cadenas del despotismo; la cobardía y la ociosidad será la única que infame al ciudadano, y el templo del honor abrirá indistintamente las fuerzas del mérito y la virtud; una santa emulación llevará a nuestros hermanos, y nosotros tendremos la dulce satisfacción de decirlos: os hemos ayudado y dirigido...

La verdad es que a la luz de la crítica actual, y sin que ésta demerite el patriótico esfuerzo del prócer independiente, en los Elementos Constitucionales hay un poco de todo y nada de mucho. Se deja sentir la influencia castrense en el punto 37, que establece un abigarrado sistema, puesto a cargo, por porciones iguales, de generales y legisladores; ineficaz por su propia naturaleza para defender a la nación en caso de guerra. Dejos de aristocracia que lleva en sí misma el germen de su degeneración, se filtran en el punto 34, que crea cuatro órdenes militares: la de Nuestra Señora de Guadalupe, la de Hidalgo, la del Águila y la de Allende, en las que se rinde culto indiscriminado a los militares triunfantes, a la divinidad, a los caudillos y al águila simbólica cuyas alas aún permanecen plegadas, entumecidas por la prisión secular en que las tuvo el león hispano. Hay intolerancia en los puntos 1º, 2º y 3º, que consagran como única y exclusiva a la religión católica y establecen un régimen de privilegio para sus ministros. Con la soberanía, concepto que parecía obligatorio invocar, a sabiendas de que no se le entendía, se juega impunemente como si se tratara del ministerio de la Trinidad, pues se le hace dimanar inmediatamente del pueblo, residir en la persona ya para entonces calificada por la historia, de Fernando VII, el Aclamado, y se deja su ejercicio al Supremo Congreso Nacional Americano. Y, por último, en el 6º, consecuente del anterior que elucubra sobre la soberanía, se trata de forjar, sin darse cuenta del intento ni tener conciencia del propósito, un conato de principio que trae a la mente el de la supremacía constitucional, pues se asienta que “ningún otro derecho a esta

soberanía puede ser atendido, por incosteable que parezca, cuando sea perjudicial a la independencia y felicidad de la nación”.

Pero no todo en los *Elementos* es confusión y tinieblas. Hay también puntos de luz, brillantes por cierto. El inciso 4º postula, con enérgico radicalismo, la libertad e independencia de México, que para López Rayón es, como para muchos otros mexicanos de esa época y de la inmediata posterior, toda América. Los apartados 24 y 32 proscriben la esclavitud y la tortura. Se acoge la igualdad de clase en el punto 25. Y, en fin, se reconocen ciertos derechos, como el de la libertad de imprenta y el de la inviolabilidad del domicilio, en los renglones marcados con los números 29 y 31. Buena parte de esos postulados fueron semilla de los frutos que habría de colectar, con diferencia de cien años, el Constituyente de 1916.

### El Congreso de Chilpancingo y la Constitución de Apatzingán

Morelos inaugura el 14 de septiembre de 1813 las sesiones del Congreso de Chilpancingo, pueblo elevado para el solemne acto a la categoría de ciudad, bautizada con el nombre de Nuestra Señora de la Asunción. Dicha reunión aplicóse a sí misma el estilo lingüístico con que se redactaría el fruto de sus labores, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido bajo el nombre de Constitución de Apatzingán, se calificó de Congreso de Anáhuac, denominación “sesquipedal”, que ha dicho Manuel Herrera y Lasso, poco conveniente a una modesta reunión de ocho personas.

Tanto ha hilvanado la crítica acerca del tono romántico, poético y declaratorio en que se desenvuelve este documento, que suena a inútil disquisición y poco edificante sadismo toda insistencia al respecto. El antimexicano Lorenzo de Zavala opinaba benévolutamente que la Constitución de Apatzingán era “obra de abogados o clérigos sin experiencia, sin conocimientos prácticos de gobierno, orgullosos con el título de diputados y embriagados en un poder que creían irresistible, fundado en sus teorías tan mezquinas como ridículas...” Y el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Septentrional no mereció de la Santa Inquisición, al enjuiciar a Morelos, mejor calificativo que el de “abominable Código”. Hoy mismo afirma Herrera y Lasso:

De la Constitución de Apatzingán —glorificada, sin simulacros réticos en el ayer reciente de la conmemoración sesquisecular— se ha dicho y repetido que es el inicio de nuestra vida institucional. ¡Indocta la doctrina y grave el error! El nombre mismo de Constitución con que se la decora resulta, por lo equívoco de su aplicación, un extravío verbal. El inoperante Estatuto de 1814 sólo fue —y en ello estaba su importancia histórica— la desafiante aunque absurda respuesta de la insurgencia mexicana al reestablecimiento en España del absolutismo monárquico.

“Pleonasmos altisonantes”, como el del Acta de Declaración de Independencia que afirma “rota para siempre jamás y disuelta nuestra dependencia del trono español”; enfáticas declaraciones, teóricas e ingenuas hasta la irrealidad, nimias y confusas,

como la que lamentaba que “sepultados en la estupidez y el anonadamiento de la servidumbre, todas las nociones del pacto social nos eran extrañas y desconocidas”; tratamientos inapropiados por excedentes, como el de Majestad aplicado al Congreso, el de Alteza, dado a los poderes y el de Excelencia, atribuidos a los Altos —Supremos— Funcionarios; pleonasmos, enfatismos, redundancias, nimiedades y rimbombancias, son explicables como síntoma de un mal arraigado y general que manifestaba la época, mal cuyo único remedio se encontraría en el crudo escepticismo de tiempos venideros; y excusables —si acaso llevan culpa— por el gesto airado, lo estoico del sacrificio, la intención sana y la límpida ejecutoria de sus autores y, a fin de cuentas, por que “el error —según apostrofó el ojo bizarro y generoso de Víctor Hugo— es venerable cuando a él va unido el heroísmo”.

Junto al vacío lirismo de la Carta de 1814 contrastan los principios de frustrada realización inmediata del mártir de Ecatepec, que enfocan el problema político mexicano desde su entraña misma; lo social y lo económico.

Morelos abrazó la causa de la Independencia un mes después de haberse iniciado ésta, en octubre de 1810, pero fue hasta 1813, al entrar en crisis el movimiento, cuando cobra relieve, entre las siluetas de la historia, su gigantesca dimensión de héroe. Para esta fecha la lucha parecía liquidada y la suerte decidida a favor de los realistas. Habían sucumbido Hidalgo y Allende, los Aldama, los Abasolo, Matamoros, Galeana y los demás iniciadores de la guerra. Las primitivas fuerzas insurgentes, que más tenían de chusmas que de ejércitos, se encontraban dispersas y diezmadas, y los dirigentes supérstites del levantamiento no guardaban entre sí la indispensable cohesión para el triunfo de aquél. En estos momentos hace su aparición Morelos el estadista, cuya obra vendría a completar y a superar la de Morelos el militar. Distaba mucho de ser el hombre típico de su época. Fue, en cambio, producto superior de su tiempo. Las diferentes fases de su vida son las de un prisma de cambiante y brillante colorido.

Principia como arriero, se cultiva como humanista, madura como soldado y hombre de Estado, y se consagra y pasa a la inmortalidad como héroe y mártir. En los años que dedicó a la arriería y a la agricultura, palpó en carne propia las apremiantes necesidades de la clase popular, a la que pertenecía, y vivió, al igual que Hidalgo, el imperante régimen de pobreza, desigualdad e injusticia. En esta experiencia arraigan, sin duda, sus ideas político-sociales que haría valer en los *Sentimientos de la nación*, trascendentes al articulado de la Constitución de Apatzingan. Su conocimiento directo de la realidad aclarada, también, el carácter antifeudal, nacionalista e igualitario que con feroz radicalismo imprimió al movimiento de independencia:

Medidas políticas que deben tomar los jefes de los ejércitos americanos para lograr su fin por medios llanos y seguros, evitando la efusión de sangre de una y otra parte...

Sea la primera: Deben considerar como enemigos de la nación y adictos al partido de la tiranía a todos los ricos, nobles y empleados de primer orden, criollos o gachupines, porque todos éstos tienen autorizados sus vicios y pasiones en el sistema y legislación europea, cuyo plan se reduce en substancia a castigar severamente la pobreza y la tontera, es decir, la falta de talento y dinero, únicos delitos que conocen los magistrados y jueces de estos corrompidos tribunales...

“Síguese de dicho principio que la primera diligencia que sin temor de resultas deben practicar los generales o comandantes de divisiones de América, luego que ocupen alguna población grande o pequeña, es informarse de la clase de ricos, nobles y empleados que haya en ella, para despojarlos en el momento, de todo el dinero y bienes raíces o muebles que tengan, repartiendo la mitad de su producto entre vecinos pobres de la misma población para captarse la voluntad del mayor número, reservando la otra mitad para fondos de la caja militar...”

Sexta: En la inteligencia de que para reedificar es necesario destruir lo antiguo, deben quemarse todos los efectos ultramarinos de lujo...

No hay que temer la enemistad de los despojados, porque a más de que son muy pocos, comparados con el crecido número de miserables que han de resultar beneficiados, ya sabemos todos por experiencia que cuando el rico se vuelve pobre, por culpa o por desgracia, son imponentes sus esfuerzos y los gachupines le decretan el desprecio...

El extravío del pensamiento contemporáneo y el temor a la igualdad cuando ella no es idónea para afianzar los privilegios y perpetuar la riqueza desmedida, no duraría, al recorrer con mirada llena de espanto las líneas anteriores, en socorrer a Morelos con el generoso mote de comunista.

Cuando posteriormente se inscribe en el Colegio de San Nicolás, su espíritu se nutre de humanismo y se embebe de la ideología puesta en marcha por los filósofos de la Revolución Francesa. Esto explica que en la Constitución de 1814 se hallen transmitidas las ideas de Rousseau y de Carlos de Secondat, barón de Montesquieu. La unión de su origen popular, de bajo estrato, y su conformación académica, de alto nivel, lo capacita para participar, como el mejor, en la guerra desatada contra el orden medieval prevaleciente en el régimen colonial y un mundo nuevo político que sentía, pensaba y aspiraba conforme a la doctrina del Renacimiento, de los inmanentistas, del humanismo y de la Revolución. Las causas y aspiraciones de la Guerra de Independencia, el claustro que aprisionaba la vida de la Nueva España, que aquélla pretendía romper, y el ambiente ideológico que provenía del exterior, aunados a la experiencia y a la educación recibidas, impulsaron a Morelos a abandonar la sumisión a la jerarquía eclesiástica y a poner su esfuerzo, pasión y extraordinaria aptitud al servicio del pueblo.

El genio de Morelos destaca, primeramente, en el campo ensangrentado por la lucha.

Su silueta de contorno poco marcial —glosa Arturo Arnáiz y Freg— empieza a crecer en los combates. Ágil jinete sobre el caballo de gran alzada, encendió la lucha de Independencia con la palabra y con su ejemplo. El machete de trabajo de los esclavos de la costa fue arma terrible en las manos de sus hombres. Morelos supo organizar sus guerrillas y las condujo a batallas decisivas con la eficacia y la disciplina de un ejército verdaderamente digno de ese hombre.

Sin oficiales ni soldados supo crear tropas dirigidas por un núcleo de jefes admirables. En el combate, contagiaba su decisión y su heroísmo hasta a las mujeres y los niños...

Sus propios enemigos, los más crueles y encarnizados, tuvieron que rendir pleitea a lo que por objetivo era evidente e innegable. El virrey Venegas escribía, ante la amenaza que implicaba para la ciudad de México el ejército apoderado de Cuautla y de

Izúcar: “Morelos es el principal corifeo de insurrección en la actualidad y podemos decir que ha sido en ella el genio de mayor firmeza, recursos y astucias.” Y el feroz e implacable Félix María Calleja del Rey, por su parte, remataba sus impresiones sobre la conducta y actitud observada por las huestes insurgentes en el sitio de Cuautla, con el siguiente juicio sobre el caudillo: “este clérigo es un segundo Mahoma, que promete la resurrección temporal y después el paraíso, con el goce de todas las pasiones a sus feligreses musulmanes”.

Pero Morelos fue no sólo un guerrero valiente y un estratega de primer orden, con más de un ribete de genio, sino un jurista nato, enamorado de lo que el derecho tiene no de fría ley, sino de justicia y orden y, consecuentemente, una estadista visionario. De ahí su empeño, llevado adelante por encima del sacrificio, para dotar al territorio que logra dominar por la fuerza de las armas, de una organización constitucional minuciosamente establecida. Se hallaba convencido de que el triunfo que le daban su heroísmo y valentía debía ser puesto al servicio de la organización y la disciplina, de la defensa de la soberanía y de la obediencia a la ley. El primero de sus méritos políticos fue persuadir a los jefes de los ejércitos dispersos, de las guerrillas y de los núcleos armados que luchaban desorganizadamente a favor de la independencia, de la necesidad de elaborar y llevar adelante un programa de organización política del país. Gracias a este convencimiento pudo convocar, en 1812, al Congreso Constituyente de Chilpancingo.

Tal vez, como lo pretenden algunos historiadores, haya sido error táctico de Morelos, en función del deber que le imponía su categoría de jefe militar supremo de las fuerzas insurgentes, crear un Congreso que asumiera el papel de gobernante, cuando la jurisdicción del gobierno constituido no rebasaba el cercano límite del territorio ocupado por los guerrilleros, o someter su jerarquía militar a los mandamientos del propio Congreso. Pero, aun aceptado como real este supuesto error, es indudable que, a la larga, de poco o nada habría servido el triunfo de las fuerzas armadas si se hubiera carecido en el momento oportuno de un acervo ideológico suficiente para elevar sobre él la estructura económica, social y política del país. Y Morelos no habría tenido oportunidad, de no haber reunido a la Asamblea Constituyente de Chilpancingo, de presentar sus ideas capitales para la formulación de una Carta Política, expresada en los *Sentimientos de la nación*. Éste fue el gran acierto del genio estadista de Morelos. Los Sentimientos resumen, casi a la perfección, la doctrina de la Revolución de Independencia, no sólo por lo que ésta significaba como impulso adverso al gobierno y a la vinculación con la metrópoli, sino porque dicho movimiento contradecía al régimen económico, político y social imperante en Nueva España. La mejor confirmación de lo dicho está, por una parte, en que, a casi dos siglos de distancia, todos los principios sustentados en los Sentimientos encuentran expresión y validez normativa en el articulado de la Constitución vigente, salvo los relacionados con la separación de la Iglesia y del Estado, asunto aún inabordable a principios del siglo XX y que, no obstante, Morelos atisba en el punto 3º, en el que insinúa la redención del pueblo de la expoliación económica de la Iglesia al postular: “Que todos los ministros (se refiere a los de la religión católica, consagrada como única, sin tolerancia de otra, en el punto 2º) se sustenten de todos, y sólo de los diezmos y primicias, y el pueblo no tenga que pagar más obvenciones que las de su devoción y ofrenda.” Algunos de estos estilóbatos son esenciales en el



edificio constitucional actual, pese al progreso político registrado en más de siglo y medio de historia. Fueron ellos producto de la reflexión detenida, profunda y madura de Morelos, a quien no satisficieron las ideas expuestas por Ignacio López Rayón en los *Elementos Constitucionales*: se encaró de frente, sin subterfugios, a la primera cuestión fundamental, la de la total independencia del país. Primero, calificó de hipotética la idea de depositar la soberanía nacional en la desvencijada realeza de Fernando VII, hizo ver la necesidad de “quitar la máscara a la Independencia”.

Uno por uno, los puntos sustentados por Morelos se filtran, a partir de la Constitución de Apatzingán y pasando el cedazo de las constituciones opuestas a la independencia, a la libertad, al progreso y a la justicia social, hacia la Carta de 1917. Hasta ésta llegan el concepto de soberanía popular, el principio de la división de poderes, la tesis de la supremacía de la Constitución, las ideas básicas sobre justicia social, la abolición de cargas económicas desproporcionadas e inequitativas, la supresión de penas infames y trascendentes, la libertad de comercio internacional...

En materia laboral y agraria, Morelos tiene concepción de visionario y actitud profética. En el punto 12 de los *Sentimientos*, indica que las leyes que dicte el Congreso deben moderar “la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, se mejoren sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto”.

Y con anterioridad había afirmado:

Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes cuyos terrenos laboríos pasen de dos leguas, porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria, y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas esclavizando millares de gentes para que cultiven por fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado con libertad y beneficio suyo y del público.

Vestido en parte con ropaje jurídico, el pensamiento de Morelos se anticipó cien años al espíritu de los artículos 27 y 123 de la Constitución vigente y a las ideas sociales de Franklin D. Roosevelt: “El hombre no sólo tiene derecho a ser libre (lo que equivale muchas veces al dudoso privilegio de morir de hambre), sino a liberarse de la necesidad.”

Morelos es, sin hipérbole, el primer Constituyente de la América entera. Sus ideas no son ni aisladas ni informes ni producto del acaso, sino esencia de convicción, elementos de sistema y frutos de la meditación:

—¿Qué ideas tuvo usted acerca del gobierno que debemos dar a la nación? ¿Qué principios vamos a dejar consignados en la Constitución que hemos de discutir en breve tiempo?, preguntaba Andrés Quintana Roo a Morelos, en vísperas del Congreso de Chilpancingo. —Señor licenciado, yo soy un rústico y usted un sapientísimo letrado; no puedo hablar de ciertos puntos en presencia de quien tanto los conoce, pero creo un deber no reservarme mis ideas en las circunstancias en que nos encontramos y por eso, no por otra mira, contesto su pregunta. Soy siervo de la nación, porque ésta asume la más grande, legítima e inviolable de las soberanías; quiero que tenga un gobierno dimanado del pueblo y sostenido

por el pueblo, que rompa todos los lazos que la sujetan y que acepte y considere a España como hermana y nunca como dominadora de América. Quiero que hagamos la declaración de que no hay otra nobleza que la virtud, el saber, el patriotismo y la caridad; que todos somos iguales, pues el mismo origen procedemos; que no haya abolengos ni privilegios; que no es racional, ni humano, ni debido, que haya esclavos, pues el color de la cara no cambia el del corazón ni el del pensamiento; que se eduque a los hijos del labrador y del barretero como a los del más rico hacendado y dueño de minas; que todo el que se queje con justicia tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el fuerte y el arbitrario; que se declare que lo nuestro es ya nuestro y para provecho de nuestros hijos; que tengamos una fe; una causa y una bandera bajo la cual todos juremos morir antes que ver nuestra tierra oprimida como lo está ahora, y que cuando ya sea libre, estemos siempre listos para defender con toda nuestra sangre esa libertad preciosa...

Su mismo interlocutor, Quintana Roo, describe el ambiente, la figura sin ornato del guerrero, y su propio asombro por lo que oía:

Era la víspera de la instalación del Congreso. La estancia en la que estábamos era reducida y con un solo asiento; en una mesilla de palo, blanca, ardía un velón de sebo que daba una luz palpitante y cárdena. Morelos me dijo: “Siéntese usted y oígame, señor licenciado, porque de hablar tengo mañana, y temo decir un despropósito; yo soy ignorante y quiero decir lo que está en mi corazón; ponga cuidado, déjeme decirle, cuando acabe, me corrige para que sólo diga cosas en razón.” Yo me senté. El señor Morelos se paseaba con su chaqueta blanca y su pañuelo en la cabeza; de repente se paró frente a mí y me dijo su discurso. Entonces a su modo incorrecto y sembrado de modismos y aun de faltas de lenguaje, desenvolvió a mis ojos sus creencias sobre derechos del hombre, división de poderes, separación de la Iglesia y del Estado, libertad de comercio y todos esos admirables conceptos que se reflejan en la Constitución de Chilpancingo y que apenas entreveía la Europa misma a la luz que hicieron los relámpagos de la Revolución Francesa. Yo le oía atónito, anegado en aquella elocuencia sencilla y grandiosa como vista de volcán; él seguía; yo me puse de pie... estaba arrobado... concluyó magnífico y me dijo: “Ahora ¿qué dice usted?” Digo, señor... que Dios bendiga a usted (echándome en sus brazos eternecido) que no me haga caso ni quite una sola palabra de lo que ha dicho, que es admirable...

La vituperada, por heterogénea, inútil y falta de vigencia, Constitución de 1814, acogió bajo la forma de mandamientos jurídicos, muchos de los principios sustentados por Morelos en sus *Sentimientos de la nación*, y su sustancia es fácilmente resumible. No se trata propiamente de una carta jurídica o de un código político, sino de un documento que proclama una ideología y pronostica los designios de una nación aún nonata. Por eso, cuando la Constitución de Apatzingán llegó al conocimiento de las autoridades virreinales y de Fernando VII, fue condenada a ser quemada por el verdugo en acto solemne llevado a efecto en la Plaza Mayor de la ciudad de México en mayo de 1815.

Fuertemente influida por su antecesora, la Constitución de 1812, la de Apatzingán es superior a ésta y a la Constitución norteamericana original, de 1776, así como a nuestros códigos políticos posteriores, de 1824, 1836 y 1843, en lo que ve a la cuestión, tan importante entonces igual ahora, de la declaración de los derechos individuales.

En aquélla se encuentra la primera ratificación de la libertad personal anulatoria de la esclavitud, decretada por Hidalgo, si bien, hay que reconocer, negó la libertad de conciencia.

Mérito no menor de la Carta gestada en Chilpancingo es haber captado, en su artículo 165, la necesidad imperiosa de establecer un sistema de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad, por lo que faculta privativamente al Supremo Gobierno para "...proteger los derechos de la libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos, usando de todos los recursos que la franquearán las leyes". Como es bien sabido, el órgano y el procedimiento para asegurar jurídicamente la vigencia real de la Constitución no habría de nacer sino hasta 1857, al cristalizar en la Constitución de ese año el juicio de amparo.

Pero tal vez en donde se revela con mayor energía el talento e intuición de Morelos como hombre de Estado, preñado de ideas de libertad, sea el artículo 9º, forja de postulados esculpidos con cincel, que México ha observado fielmente desde entonces y que hoy en día le han permitido hacer ondear más allá de sus fronteras la bandera del derecho que tienen los pueblos a la más absoluta independencia y a la más libérrima autodeterminación de su modo de ser, fines y destino. Decía el artículo 9º:

Ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de fuerza; el pueblo que lo intente debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones.

Ningún pueblo tiene derecho para sojuzgar a otro, si no procede una agresión injusta,

había dicho Morelos en alocución al Congreso de Chilpancingo. "Resulta admirable —comenta Labastida— la grandeza del espíritu insurgente al formular esta norma: con base en una experiencia bien localizada, la de España y México, se elaboró una norma de validez universal para el trato civilizado entre las naciones."

Aunque jamás tuvo la Constitución de Apatzingán vigencia positiva, es documento de orden singular que descubre la personalidad de nuestros primeros hombres de Estado y tiene el alto interés histórico de servir como índice para juzgar a la luz de las ideas políticas contemporáneas a Morelos y al grupo que lo rodeaba —Quintana Roo, López Rayón, Cos, Munguía, Liceaga, Ortiz de Zárate, Sotero Castañeda, Argáandar, Herrera y Verduzco, entre otros—, primeros algunos de sus componentes, en propugnar con franqueza la absoluta separación de España y el abandono de las formas monárquicas, hasta entonces delusoriamente concebidos y siempre disimulados: "No era razón engañar a las gentes haciendo una cosa y siendo otra; es decir, pelear por la independencia y suponer que se hacía por Fernando VIII", declaró enfáticamente Morelos en el curso del proceso incoado en su contra cuando fue capturado.

Inmolando la vida del gran insurgente, la Asamblea de Chilpancingo, a fin de mejor hacer sentir su influencia entre los grupos independentistas en derrota, logró radicarse en Tehuacán. Pero su estancia en esta ciudad fue efímera, pues Manuel Mier y Terán, comprendiendo lo anticipado del inútil sacrificio de Morelos, disolvió —la disolución de los cuerpos legislativos llegará en lo futuro, por su abuso, a ser verdadera enfermedad—

al trashumante Congreso y sustituyólo por un Directorio Ejecutivo compuesto por tres personas.

### El cambio de los uniformes y la inversión de las facciones políticas

Seis años después, al final de los cuales parecían extinguirse en las serranías del sur —“en cada paso un abismo, en cada jornada una insolación”— los postreros rescoldos del impulso libertario original, circunstancias que no es la oportunidad de analizar provocan un peculiar fenómeno de inversión política, en cuya virtud los viejos antagonistas de la emancipación de Nueva España, defensores del despotismo peninsular, cambian de idea para convertirse en sostenedores de una ficticia emancipación americana que anhelaba apoyar en el absolutismo, e impugnadores de la tierna libertad ibérica a la que juzgaban opresora. El hálito libertario del Código Doceaño fue causa de que los independentistas menguaron su unidad, debilitaran su lucha y atemperaran sus exigencias contra un cesarismo político que prometía dejar de serlo; a la vez que era suficiente motivo para que los absolutistas se pusieran en guardia y, recelosos de los efectos que pudiera surtir una Carta que empezaba por despojarlos de muchos de los arcaicos privilegios de que hasta ese momento gozaban, se aprestaron a secundar vehementemente una tendencia separatista, gracias a la cual sus fueros subsistirían impertérritos.

Los hasta entonces realistas, es decir, partidarios de la monarquía ibérica y, por tanto, enemigos de la independencia de Nueva España, necesitaron hacer un primer cambio de uniforme y engalanar la nueva chaqueta con las insignias de la libertad, que para ellos era igual a la conservación de sus gajes y prerrogativas. Por eso desconocieron el éxito de sus maniobras y ya con la máscara de neolibertadores, a la Constitución de 1812. Pertinente resulta esta aclaración a quienes, doctos, afirman que la consumación de la Independencia de México se confunde con el desconocimiento de su primera ley fundamental, hecho que por sí mismo pronosticaba la futura burla consuetudinaria de las constituciones. Erróneo el juicio y falsa la conclusión: no fueron los insurgentes, los mexicanos, quienes desacataron al Código de Cádiz por el espíritu liberal que lo animaba. Los promotores de la Independencia consideraron, simplemente, que la consumación de ésta era incompatible con la observancia de una Constitución que suponía la persistencia del vínculo entre la Metrópoli y la Colonia y que, a más de eso, reconocía a un gobierno monárquico depositado en titulares de conducta pública y privada, descalificada, a quienes nada había importado vender la patria con tal de conservar la Corona. En cambio, los realistas, y con ellos el alto clero, convertidos ahora a la causa de la autonomía colonial, deseaban importar al país recientemente independizado un régimen de reales soberanos, idóneo a la subsistencia de una tiranía, a la vez política y eclesiástica, ajena a España. Marcial López, diputado a las Cortes españolas, decía en la sesión del 13 de febrero de 1822, en la que se discutió si España debía o no otorgar el reconocimiento a la reciente emancipación de lo que fue su mejor Colonia:

¿Hemos de renunciar a un derecho tan legítimo que no es reclamado por los hijos de Moctezuma, sino por los hijos de los españoles? Nosotros creímos que la Constitución benéfica que rige en España (la de 1812) sería un medio por el cual se calmarían aquellos países, y desgraciadamente aquélla ha servido de un medio para que estos hombres hayan hecho lo que todo el mundo sabe. ¿Qué más se podía haber hecho? Lo que se ha procurado hacer allí ha sido celebrar tratados fingidos que han comprometido la suerte misma de aquellos individuos.

Por eso, porque las Cortes de Cádiz habían minado la hegemonía de la realeza y dictado reglas contrarias a las órdenes religiosas y al fuero eclesiástico, las bases primera, segunda, cuarta y decimocuarta del Plan de Iguala postularon la adopción de

la religión católica, apostólica, romana, sin tolerancia de otra alguna, y de un gobierno monárquico templado por una Constitución análoga —apropiada (?)— al país; la selección de Fernando VII o de un miembro perteneciente a su dinastía o a otra dinastía reinante, en quien depositar la Corona, para hallarnos con un monarca ya hecho y precaver los atentados funestos de la ambición;

y, finalmente, confirmaron que “el clero secular y regular conservaría todos sus fueros y privilegios”.

Por la misma razón, estos principios fueron ratificados en los Tratados de Córdoba, con la variante introducida por el malabarismo de Iturbide de que, ante el hecho —inada probable, por cierto!— de que Fernando VII y otro príncipe vigente rechazaran reinar en el Imperio Mexicano, el futuro monarca podría ser libremente designado por las Cortes, aun cuando ya no nos encontráramos “con un monarca ya hecho” y nos olvidáramos de “precaver los atentados funestos de la ambición”.

El retroceso impulsado por el Plan de Iguala y por los Tratados de Córdoba era tan evidente que resultaba insultante e inconcebible para los propios españoles radicados en la Península. El conde de Toreno, diputado a las Cortes, exclamaba sorprendido en la sesión de 17 de enero de 1822:

Yo, si fuera americano, no quisiera que se me presentara la independencia como la presenta Iturbide; pues cuando en Europa estamos tratando de destruir todos los errores y preocupaciones de la antigüedad, veo que algunas bases del señor Iturbide no se dirigen más que a consolidar lo que verdaderamente ha hecho la desgracia de la España europea y ultramarina, que son privilegios; porque, aun prescindiendo del restablecimiento de la inquisición, que se dice que ofrece, o que no sé con toda certeza, una de las bases que se anuncia es que se conservarán todos los privilegios al clero secular y regular, esto es, que quedarán el clero, los frailes y los monacales como estaban; y estos establecimientos, aunque respetables, tratando de que queden como ha estado en Europa, serán perjudicialísimos. Yo, a la verdad, no quisiera que se pensara en cimentar de un modo tan seductor la felicidad de mi país.

## Un primer jefe, un caudillo, un abrazo y el primer Plan

Consumado el martirio de Morelos, los restos de su causa eran sostenidos en las anfractuosidades surianas sólo por algunos jefes de la Independencia, auxiliados por Vicente Guerrero, cuyo trágico sino lo haría caer en las redes mercenarias de Picaluga.

Irrumpe en la escena Iturbide. El disfraz del libertador ocultaría al futuro ajusticiado de Padilla, cuya primera finta política se plasmó en un abrazo tendencioso y cuyo trono grotesco se elevó con el eco prestado por la turba, al grito de un segundón en eufórico estado de embriaguez.

Era Iturbide a la sazón —asienta José María Gamboa— comandante de las fuerzas españolas destinadas a apagar los bríos indomables del caudillo que conservaba el sacro fuego de la Independencia allá en las abruptas montañas del sur mexicano, donde es un abismo cada paso y una insolación cada jornada. Concurren en esas regiones Iturbide el realista y el insurgente Guerrero (sic); y registró la historia uno de esos hechos tan levantados, tan excepcionales, que sirven de consuelo inefable en el doloroso camino que la humanidad recorre, y hacen pensar cómo algunas veces este valle de lágrimas las ve convertidas en celajes de aurora. Guerrero el liberal, el hijo del pueblo, el que comienza la insurrección con Hidalgo, el que, hoy vencido y vencedor mañana, no descansa un momento por la lucha por la emancipación, comprende que ésta es el fin esencial, el inmutable, el forzoso, ante cuya magnitud cualquiera otra consideración debe ceder y cualquier otro intento esperar; y prescinde de todo, de ideales acariciados, de antecedentes obtenidos en el combate diario, de recompensas, de distinciones, hasta de esperanzas, y firma el Plan de Iguala. Hay en él transacción, retroceso, acaso absolutismo, cuanto se quiera; pero hay independencia. La mexicana estaba consumada con la sin par abnegación de Vicente Guerrero.

### Comenta Manuel López Gallo:

La Contrarrevolución de independencia fraguóse en el más conspicuo de los lugares: la sacristía de la iglesia de la Profesa...

La independencia debía consumarse, mas de antemano era preciso aniquilar definitivamente a los insurgentes. Los recursos de la poderosa casta española se erguían prestos: las ideas de los conservadores, los ejércitos de la Corona y el doble peculio del clero y erario. Faltaba sólo el hombre que se encargase de esta en apariencia fácil expedición castrense. La elección hubo de recaer por fuerza sobre Agustín de Iturbide, personaje que tanto se distinguiera primero en 1809 como delator, más tarde convicto de peculado, siempre furibundo y sanguinario enemigo de los insurgentes. En Iturbide se conjugaban los atributos del héroe populachero: apuesto de figura, fácil de palabra, magnífico jinete, locuaz y agradable con quien pretendía serlo y, para colmo, poseedor de un catolicismo herido.

Fue el de Iguala, en la humilde opinión de sus propios autores, expresada en el Acta levantada en esa población el 1 de marzo de 1821, “un Plan... sabiamente meditado... conforme a los principios de la razón y de la justicia ...acomodado a las circunstancias del día, destinado a regir estas ciudades opulentas, esos pueblos hermosos, estas providencias y reinos dilatados que en la historia del universo van a

ocupar lugar muy distinguido”. Participaron en él, encabezados por el entonces “comandante general, coronel don Agustín de Iturbide, los señores jefes de los cuerpos, los comandantes particulares de los puntos militares de esta demarcación del Sur, y los demás señores oficiales”, así como el virrey Juan Ruiz de Apodaca, de “carácter dulce y religioso”. Hacen presencia en óptimo ayuntamiento, realeza, milicia, clero y aristocracia: horrorizados por los “nefandos principios de la Constitución de 1812 y ansiosos de reconstruir en tierra americana el derruido edificio de la monarquía española”. El día 2 del mismo mes de marzo tomó la protesta a la observancia de “la santa religión católica, apostólica y romana, la guarda de la independencia del Imperio y la obediencia al señor don Fernando VII”, el presbítero Fernando Cárdenas. Aprovechó Iturbide su talento histriónico para obtener personales ventajas, presentes y futuras: Se opuso y resistió con invencible firmeza a quienes pretendieron, de común acuerdo, obligarlo a que tomase la investidura de teniente general, en sustitución a la de coronel.

Mi edad madura —díjoles con calculado y doloroso recato—, mi despreocupación y la naturaleza misma de la causa que defendemos, están en contradicción con el espíritu del engrandecimiento personal. Si yo accediese a la indicada pretensión, hija del favor y de la merced que esta respetable junta me dispensa, ¿qué dirían nuestros enemigos?, ¿qué, en fin, la posteridad? Lejos de mí cualquiera idea, cualquier sentimiento que no se limite a conservar la religión adorable que profesamos en el bautismo y a procurar la independencia del país en que vivimos. Esta es toda mi ambición, y ésta, la única recompensa a que me es lícito aspirar.

La posteridad llegó pronto sin que su juicio importara poco o mucho. En el propio acto aceptó Iturbide, como quien la cosa no quiere y sobrio cede al sacrificio, asumir el cargo de primer jefe de lo que sería el Ejército Trigarante. Poco después, en el Acta de Independencia del Imperio Mexicano, del 28 de septiembre del propio año de 1821, Iturbide se deja llamar, complacido y sin rubor, “genio superior a toda admiración y elogio, amor y gloria de su patria”. Y, tan pronto como estuvo instalada la Junta Provisional Gubernativa prevista en los artículos 6º y 7º de los Tratados de Córdoba, pasó suavemente, como deslizándose en su propio disimulo, de la aceptación del personal panegírico a la percepción de la utilidad económica, desentendido de lo que pudieran decir amigos, enemigos y posteridad:

La junta, con inconsiderado entusiasmo —indica Juan de Dios Arias—, se apresuró a premiar los méritos de Iturbide, declarando que no era incompatible el empleo de regente con el de jefe del ejército, y por aclamación le nombró generalísimo de las armas de mar y tierra del imperio o generalísimo almirante, empleos que serían personales y sólo durante mientras viviese el distinguido caudillo. A poco tiempo se le decretaron nuevas recompensas, asignándole un sueldo de ciento veinte mil pesos anuales, que habría de disfrutar desde el día 24 de febrero del mismo año, fecha del Plan de Iguala, y un millón de pesos de capital propio, impuesto sobre los bienes de la extinguida Inquisición. Además, se le regalaba un terreno de veinte leguas en cuadro en la provincia de Texas. Para coronar tan inusitada munificencia se le decretó el tratamiento de Alteza Serenísima a imitación de los usos de

España. A don José Joaquín Iturbide, padre de don Agustín, se le concedieron honores de regente y cuando la regencia cesase, los de consejero del Estado.

En poco tiempo llegaría Iturbide, por riguroso y claudicante escalafón —alférez, coronel, teniente general, generalísimo, almirante, primer jefe, presidente de la regencia y presidente de la Junta Provisional Gubernativa— a emperador.

Proponía el Plan de Iguala la adopción, como forma de gobierno, de una monarquía constitucional moderada, depositada, en contradicción y olvido de lo rectificado por Morelos a López Rayón, en Chilpancingo, en Fernando VII o, en su defecto, en algún príncipe reinante u otro individuo de la dinastía designada por el Congreso.

Independientemente de los móviles insinceros que lo inspiraban, el Plan de Iguala fue, desde el punto de vista político, un documento bien pergeñado. Su primer atributo positivo era la oportunidad con que nació: el estado político prevaleciente en España, y la guerra de independencia de la colonia, cuya ideología había echado raíces y cuyas fuerzas militares aún vivían. Brindaba el Plan a los absolutistas la esperanza de ver restaurado el reinado de Fernando VII, en tanto que a los insurgentes reconfortaba la idea de poder consumir la independencia, aun cuando, de hecho, no pudiesen proseguir militarmente la lucha. Por otra parte, las bondades del Plan alcanzaban a todas las clases sociales: a la aristocracia y a los ricos, porque les prometía conservar sus privilegios; a los miembros de las castas, porque les otorgaba la ciudadanía; al clero, porque hallaba en él una respuesta a su inconformidad por la supresión de los jesuitas, la abolición del fuero eclesiástico en los delitos que merecieran pena corporal, la extinción de varias órdenes monásticas y la reforma de las restantes, la limitación de los conventos y la reducción de los diezmos; y, en fin, a la burocracia, porque mantenía a sus componentes en sus puestos, en tanto que abría a los militares la carrera de los ascensos.

### Lo que en Córdoba se trató

El 30 de julio de 1821 arribó a Veracruz Juan O'Donjú, nuevo capitán general de Nueva España, para sustituir a Ruiz de Apodaca; y el 24 de agosto siguiente firmó por sí y ante sí, sin tener mandato para ello y en contubernio con Iturbide, los llamados Tratados de Córdoba, jurídicamente invalidados de origen, y en cuya virtud era reconocida la independencia de la colonia y se suprimía como requisito indispensable para la asunción del poder la necesidad de pertenecer a la dinastía. En esta forma, se dejaba expedita la vía para que cualquier otro individuo —en el caso particular, Iturbide—, pudiese ocupar el trono.

Aunque el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba que lo reformaron fueron primordialmente producto de la ambición de Iturbide, puesta en juego para aprovechar la desorientación de los enviados de la monarquía española, marcan, sin embargo, el trascendental momento de nuestra efectiva emancipación:

*Al solio augusto asciende,  
Que ya nadie tu corona pende.*



## Las Cortes del Imperio, la falta del Imperio de las Cortes y las primeras Bases Constitucionales

El 28 de septiembre de 1821 instalóse la Junta Provisional de Gobierno —Poder Legislativo— emanada de los Tratados de Córdoba, cuya labor principal redújose a preparar las hostilidades con su ex presidente, y actual presidente de la República, Iturbide. Dejó paso la Junta a la integración de las llamadas Cortes de Imperio, primer Congreso Constituyente propiamente dicho, reunido el 24 de febrero de 1822. En esta fecha, ratificando los puntos torales de los Tratados de Córdoba, y los postulados contenidos en el artículo 1º del Reglamento sobre la Libertad de Imprenta, aprobado por la Junta el 14 de diciembre anterior, el Congreso aprobó las siguientes bases constitucionales:

- Se instala un Congreso integrado por diputados que representan a la nación mexicana, en el cual reside la soberanía;
- Con expresa intolerancia y exclusión de cualquier otra, la religión católica, apostólica y romana, monopoliza la conciencia del Estado y de los gobernados;
- El imperio mexicano es una monarquía moderada de tipo constitucional;
- El cumplimiento de la voluntad general —en realidad, la de Iturbide—, se llamará al trono del imperio a los miembros borbones designados en los Tratados de Córdoba;
- El Congreso se reserva en toda su integridad el ejercicio del Poder Legislativo; el Ejecutivo lo delega interinamente en la Regencia, y el Judicial en los tribunales existentes y en los que en lo futuro se crearen; y
- Sea cual fuere su origen, todos los habitantes libres del imperio gozan de la plenitud e igualdad de derechos civiles.

### Un grito, un emperador, un proyecto y otro Plan

Pero, como es de esperarse, España no podía reconocer la validez a un convenio en el que una de las cuyas partes firmante —O'Donojú— habíase extendido en su mandato, y la otra —Iturbide— se lo había dado a sí mismo. El asunto, doloroso para los peninsulares, se discutió con calor en el Parlamento español en la célebre sesión del 13 de febrero de 1822, ya mencionada. En ella, la Comisión Encargada del Despacho de los Asuntos de Ultramar, integrada por los diputados Espiga, Cuesta, Álvarez, Escudero, Toreno, Moscoso, Oliver, Murphy, Navarrete y Paul, propuso en la parte medular:

...se estimen por de ningún valor ni eficacia todos los tratados que se hayan celebrado entre los jefes españoles y gobiernos de América, que deben conceptuarse nulos según lo han sido desde su origen relativamente al reconocimiento de la independencia para que no se estaban autorizados, ni podía autorizárseles sino por previa declaración de las Cortes.

Los diputados Mosco, Toreno y Espiga fueron categóricos y directos en su voto particular, en cuyo punto 1º propusieron:

Que las Cortes declaren que el llamado Tratado de Córdoba, celebrado entre el general O'Donjú y el jefe de los disidentes de Nueva España, don Agustín de Iturbide, lo mismo que otro cualquier acto o estipulación relativos al reconocimiento de la independencia mexicana por dicho general, son ilegítimos y nulos en sus efectos para el gobierno español y sus súbditos.

El bandazo de Iturbide a favor de la independencia había dado a las armas de ésta el triunfo definitivo, pero le faltaba el respaldo moral y, sobre él, la sanción del derecho. Moralmente, Iturbide descalificó a la independencia por su no muy limpia ni humanitaria ejecutoria y por sus antecedentes realistas. Jurídicamente, faltaba el reconocimiento del gobierno español. Cuando las autoridades de la Península reprobaron expresamente lo planeado en Iguala y lo tratado en Córdoba, brindaron la oportunidad buscada para que lo que hasta entonces había sido un simple hecho se convirtiese en derecho. México pudo sancionar, con la formal Declaración de Independencia, lo que hasta entonces había sido sólo la rebelión armada de Nueva España.

El Congreso Constituyente, convocado por la Junta Provisional Gubernativa, inauguró sus sesiones el 24 de febrero de 1822, es decir, apenas once días después de que las Cortes metropolitanas votaron el desconocimiento de la independencia. La noticia de este voto, junto con la de que O'Donjú había sido declarado traidor y fuera de la ley, fue una invitación para que el Congreso se convenciera de que no podría depositar el trono ni en Fernando VII ni en persona de su familia, razón por lo que era el caso de ejercer la facultad que le concedía el artículo 3º de los Tratados de Córdoba, y de que se designara al emperador que mejor le pareciera. Esto dio lugar a que emergieran a la superficie y dispuestos a combatir, tres partidos que desde antes de la instalación del Congreso venían incubando. El primero y más poderoso, puesto que contaba con el apoyo de la militarada, era el iturbidista, en el que figuraban añejos soldados realistas y criollos compañeros de lides e ideas del caudillo. Pugnaba, lógicamente, por la exaltación de éste al poder coronado. El partido opuesto era el republicano, en el que militaban los insurgentes rancios, exdiputados al Congreso de Chilpancingo y la juventud mestiza o criolla de segunda o tercera generación, embebida de las ideas filosóficas de la Revolución Francesa. En tercer término estaba el partido de los borbonistas, en el que se refugiaban los peninsulares de pura cepa, irreductibles a la independencia, enemigos por igual de Iturbide y de la República, pero, de momento, aliados con los partidarios de ésta, sólo por el afán de impedir que el consumidor de aquélla lograra el poder absoluto.

La coyuntura fue hábil y prontamente explotada por quienes cifraban sus esperanzas en el ya autocandidato al trono, que vitoreado por la chusma callejera, tal vez masa inconsciente, o quizá previamente aleccionada, atemorizada o sobornada —¡Viva Agustín I!— la noche del 18 de mayo, fue coronado emperador el 21 de junio siguiente.

Mi primer deseo —declararía Iturbide demolida ya la tramoya que hacía funcionar su corona— fue el de presentarme y declarar mi determinación de no ceder a los votos del pueblo. Si me abstuve de hacer esto fue únicamente porque me fue prudente diferir a los

consejos de un amigo que estaba en aquellos momentos conmigo —jugando tresillo según cuenta uno de los historiadores—. Apenas tuvo tiempo para decirme: “Se considerará vuestro no consentimiento como insulto, y el pueblo no conoce límites cuando está irritado. Debéis hacer este nuevo sacrificio al bien público; la patria está en peligro; un rato más de indecisión por vuestra parte bastaría para convertir en gritos de muerte estas aclamaciones”. Conocí que era necesario resignarse a ceder a circunstancias...

El Congreso sancionó por sesenta y siete sufragios contra quince, el resignado holocausto de Iturbide. Lucas Alamán comenta:

Quedó, pues, nombrado don Agustín de Iturbide primer emperador constitucional de México, como se nombraban los emperadores de Roma y Constantinopla en la decadencia de aquellos imperios, por la sublevación de un ejército o por los gritos de la plebe congregada en el circo, aprobando la elección un senado atemorizado o corrompido. Aun esta aprobación no había sido legal, pues para darla sólo habían concurrido ochenta y dos sufragios, cuando según el reglamento del Congreso, para que pudiera haber votación, se necesitaba la concurrencia de ciento y un diputados.

De la mesa de baraja empleada como trasfondo de su plataforma política y merced a la flexibilidad de las bayonetas utilizando como trampolín, pasó don Agustín a ser *Mexici Primus Imperator Constitucionalis*. En su juramento prometió solemnemente “por Dios y por los Santos Evangelios”, entre otras cosas, que haría “guardar la Constitución que formarse dicho Congreso, y entre tanto la española en la parte que está vigente, y asimismo las leyes, órdenes y decretos que ha dado y en lo sucesivo diere el repetido Congreso”. Pero no fue así. El título de emperador constitucional no pasó de ser un nombre, y el juramento, una promesa hecha a sabiendas de que no se cumpliría. Iturbide demostró, desde un principio, una gran afición al despotismo. Atentó contra la libertad de imprenta; trató, para librarse de enemigos actuales o potenciales, de disminuir el número de diputados; ocupó por la violencia sin respeto al derecho de propiedad, un millón y cuarto de pesos depositados por una conducta en Perote y Jalapa, hecho que imputó al Congreso que, ingenuo, habíalo autorizado para disponer de “cualquier fondo existente”. La reacción no se hizo esperar. Felipe de la Garza, brigadier acantonado en Nueva Santander, actual estado de Tamaulipas, reclamó la adopción de la forma republicana de gobierno, identificado al imperio con la tiranía. Eso fue pretexto suficiente para que Iturbide tramase un golpe de estado capaz de mantener firme su autoridad. Mandó aprehender, pues, con este designio, a algunos diputados a quienes consideraba enemigos, entre ellos muchos de buena ejecutoria como José Joaquín de Herrera, Lombardo, Servando Teresa de Mier, Fagoaga, Echarte, Terrazo, Obregón, Echenique, Juan Pablo Anaya, Tagle, Iturribarria, Mayorga, Zebadua y Cerecero. La aprehensión pretendió fundarla Iturbide en la Constitución de Cádiz, que en principio había sido desconocida desde la proclamación del Plan de Iguala y la celebración de los Tratados de Córdoba y que, no obstante, inexplicablemente se conservaba vigente en el país, cuya emancipación real era absoluta y que Iturbide había jurado guardar. En tanto que terminaba el proceso abierto en contra de los diputados, el Congreso, que

trabajosamente contaba con quórum, podría “tranquilizarse y descansar en las rectas intenciones del gobierno”. El diputado Valentín Gómez Farías propuso que el Congreso se disolviese, y su presidente, Mangino, sugirió que callara. “El Congreso —dijo— está en el caso de guardar silencio por ahora en este negocio, esperando que el tiempo aclare los sucesos que no pueden quedar sepultados en el olvido, hasta que el curso mismo de ellos indique en las diferentes circunstancias cuál es el camino que debe seguir el Congreso.” Éste accedió, pero don Felipe, el de Tamaulipas, no tuvo ni la misma paciencia ni igual ingenuidad, y reiteró su protesta. Esta vez en forma contundente. Mediante representación hecha en Soto la Marina, el 26 de septiembre de 1822 y firmada, además de por De la Garza, por el ayuntamiento, por los electores e individuos de la diputación provincial, por el cura párroco, por los oficiales de las milicias y por los vecinos de consideración, se exigía a Iturbide la inmediata libertad de los diputados apresados, la instalación del Congreso en el punto que él eligiera, la deposición y enjuiciamiento del ministerio, la extinción y supresión de los tribunales militares de seguridad pública y la libertad de los demás presos políticos. Ni el levantamiento prosperó ni Iturbide atendió la adversidad. El Congreso, por su parte, fue nuevamente de la mano al emperador. Rechazó una moción del diputado Lorenzo de Zavala para lanzar una nueva convocatoria merced a la cual la legislatura se reintegrara sobre nuevas bases, moción sin duda favorable a los intereses personalistas del emperador. También tuvo el Congreso la presteza y mal tino simultáneos de reprobear diversas proposiciones de Iturbide para que se disminuyera el número de diputados, se le concediera el derecho de vetar los artículos de la Constitución que llegara a aprobar el propio Congreso, se adoptase la ley excepcional de las Cortes españolas para juzgar cierta clase de delitos y, en fin, se autorizase la formación y organización de un cuerpo de policía requerido por el gobierno. Las negativas acumuladas del Congreso dieron cuerpo al pretexto, ya antes anhelado por el emperador, para acabar con el órgano que obstruía la labor de su gobierno unipersonalísimo. El 31 de octubre de 1822 el emperador decretó formalmente la disolución de la Asamblea. Cupo al brigadier Luis Cortázar la honrosa tarea de ejecutar la orden en el perentorio término de media hora, con apego a las reales instrucciones recibidas. La imperial determinación que puso fin al Congreso, no obstante su antijuridicidad, aparecerá como paso benigno al compararlo con otros remedios a los que habría de recurrir en breve “el emperador constitucional” al tratar de salvar su investidura: el embridamiento y aparejamiento, en calidad de acémila, del alcalde de Jalapa, Bernabé Elías, así como las órdenes para que fuesen pasados por las armas, “con las casacas vueltas al revés”; los prisioneros de Jalapa y para que se “diezmaran” los soldados rebeldes de Chiapas y se fusilara a la totalidad de los oficiales.

Pero de haber dejado a la monarquía sin Poder Legislativo habría equivalido a descubrir su esencia tiránica. Era necesario, al menos, guardar la apariencia de que se vivía bajo un régimen de derecho o tendiente al derecho. Por eso el soberano creó lo que, a falta de mejor nombre, determinó Junta Instituyente, integrada, de acuerdo con su real capricho, por uno o por dos diputados representantes de cada provincia. Tocó a la Junta el desempeño de una doble tarea: en lo ordinario, precipitar la ruina política del

régimen y acabar la ya decantada popularidad de Agustín I; en lo extraordinario, elaborar el proyecto del Reglamento Provisional Político de Gobierno del Imperio Mexicano, con el que dio al traste Antonio López de Santa Anna, cuyo primer grito de sistemática rebeldía en contra de todo y por menos contra sí mismo, y por el bien del país, cobró forma gracias a la confabulación de la sonada que él propició y de los mismos militares iturbidistas —José Antonio Echávarri, Felipe Codallos y Luis Cortázar— en el Plan de Veracruz y en el Acta de Casa Mata.

Para cumplir con su cometido común y corriente, la Junta

impuso desde luego —cuenta Rivera Cambas— un préstamo de dos millones 800 mil pesos con la hipoteca de una contribución federal sobre los habitantes del imperio; prohibió la exportación de dinero aun para los españoles que querían emigrar, a quienes solamente se les permitía llevar la ropa de uso y muebles necesarios (sabía medida que en la actualidad practica fielmente la triunfante revolución cubana); señaló las penas contra los conspiradores; restringió la libertad de imprenta; prohibió la entrada de tejidos ordinarios de lana y algodón y de algunos comestibles, y patentizó que no era posible el arreglo de la hacienda pública al fijar los gastos de la nación en 20 millones de pesos, de los cuales un millón y medio eran para los gastos de la renta real; y calculando los productos tan sólo en nueve millones, quiso cubrir la falta con el producto de la renta del tabaco y la capitación general de cuatro reales sobre todos los individuos de ambos sexos de catorce a sesenta años y una contribución sobre arrendamiento de fincas; también creó cuatro millones de cobre, con cuyas disposiciones acabó de matar el poco crédito que tenía el imperio, sin que por eso se prescindiera de los preparativos para la jura del emperador; empleando los ayuntamientos crecidas sumas.

En virtud de sus propias contradicciones, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano no es, como debió haberlo sido dada la naturaleza del órgano que lo creó, una Constitución, pero sí aspiró a serlo. Empieza por abolir en su artículo 1º:

La Constitución española en toda la extensión del imperio... Porque la Constitución española es un código peculiar de la nación de que nos hemos emancipado; porque aun respecto de ella ha sido el origen y fomento de las horribles turbulencias y agitaciones políticas en que de presente se halla envuelta; porque la experiencia ha demostrado que sus disposiciones en general son inadaptables a nuestros intereses y costumbres (léase intereses y costumbres de Iturbide y de su bando) y especialmente a nuestras circunstancias (léase circunstancias creadas por Iturbide y su séquito).

Inevitablemente, “el clero secular y regular será conservado en todos sus fueros y preeminencias, conforme al artículo 14 del Plan de Iguala”, según rezaba el artículo 4º, en tanto que el precepto anterior declara que

La nación mexicana y todos los individuos que la forman y formarán en lo sucesivo (la imposición grava no sólo a las generaciones presentes, sino también a las futuras), profesan la religión católica, apostólica y romana con excepción de toda otra. El gobierno como

protector de la misma religión la sostiene y contendrá contra sus enemigos. Reconocen por consiguiente la autoridad de la santa iglesia, su disciplina y disposiciones conciliares...

Un asomo de reconocimiento de ciertas libertades hay en los artículos 10, 11 y 12, en tanto que en el 13 se insinúa la concepción de la propiedad como función social, pues consignaba que el “Estado puede exigir el sacrificio de una propiedad particular para el interés común legalmente justificado; pero con la debida indemnización”, simiente de lo dispuesto por los párrafos primero y segundo del artículo 27 de la Constitución vigente.

El derecho del hombre de pensar libremente y manifestar con libertad sus ideas, era reconocido por el artículo 17, en tanto que pensamiento y manifestación de ideas no pugnaran con la Iglesia y con la monarquía, pues no resultaba lícito atacar directa ni indirectamente ni hacer, “sin previa censura, uso de la pluma en materia de religión y disciplina eclesiástica, monárquica moderada, persona del emperador, independencia y unión, como principios fundamentales admitidos y jurados por toda la nación desde el pronunciamiento del Plan de Iguala”. En consecuencia, confirmaba al artículo 18,

La censura en los escritos que traten de religión o disciplina eclesiástica toca al juez ordinario eclesiástico, que deberá darla dentro de 24 horas si el papel no llegara a tres pliegos, o dentro de seis días si pasare de ello. Y si algún libro o papel sobre dichas materias se imprimiese sin la licencia indicada, podrá dicho juez eclesiástico recogerla y castigar al autor e impresor con arreglo a las leyes canónicas.

Un privilegio clerical más establecía el artículo 21, según el cual “ningún mexicano, excepto —por supuesto— los eclesiásticos, pueden excusarse del servicio militar, siempre que la patria necesite de sus brazos para su defensa y conservación”. El clérigo era inmune, gracias a la vacuna del fuero, a los daños que causa servir a la patria.

Democráticamente se prescribe, en el artículo 23, la división de poderes, pero, en cambio, la tiranía absolutista deja caer el embozo en el artículo 29, que declara “sagrado e inviolable” al emperador, depositara del Poder Ejecutivo y “jefe supremo del Estado”, a quien el artículo siguiente le encomienda en cuarto lugar

conservar el orden interior y la seguridad exterior; por todos los medios que las circunstancias de la guerra antes sorda, y en la actualidad ostensible con que necesariamente se nos ataca, están a su discreción, y pueden hacer sentir a los enemigos el poder de la nación, y la firmeza con que sostendrá sus derechos pronunciados, su gobierno establecido y el rango a que se ha elevado.

De los bellos pensamientos de Morelos hay uno que, sin saber cómo, traspasó las fronteras del absolutismo, filtró al seno de la Junta y plasmó en el artículo 90 del Reglamento, que obligaba a los diputados provinciales, ayuntamientos y alcaldes, a no omitir diligencia

para formar de acuerdo con el jefe político, y enviar al gobierno supremo para su aprobación con planes juiciosos, según los cuales pueda hacerse efectivo en plena propiedad, entre

los ciudadanos indígenas y entre los beneméritos e industrioses, el repartimiento de tierras comunes o rellengas, salvo los ejidos precisos a cada población.

El Plan de Veracruz, del 6 de diciembre de 1822, que clamaba: “¡Viva la nación! ¡Viva el soberano Congreso libre! ¡Viva la verdadera libertad de la patria, sin admitir ni reconocer jamás las órdenes de Agustín Iturbide!”, fue sucedido por el Acta de Casa Mata del 1 de febrero del año siguiente, que, como todas las de su especie —típico militarazo—, desconocía, reprimía y fijaba bases para una reconstrucción política. Se pone en práctica el silogismo del absurdo: como la soberanía reside en la nación, es indispensable que el Congreso sea reinstalado —artículo 1º.

La presión militar forzó al emperador, “hombre desproporcionadamente pequeño para la magna obra a que parecían llamarle sus destinos”, a desistir de lo hecho y a reinstalar, en consecuencia, al maltrecho Congreso que, rencoroso, ni siquiera aceptó su abdicación (simple renuncia) hecha saber el 19 de marzo de 1823 en boca del ministro Juan Gómez y Navarrete, por haber sido nula su proclamación (simple autonbramiento) ivoto de sesenta y siete diputados y ratificación de ciento seis! “La corona la admití —protestaba don Agustín I en un postrer alarde de bufón— con suma repugnancia”. Se despedazaba en el suelo, con estrépito de ridículo, la alhajada corona imperial. Su desplome llevaba implícito un último incumplimiento a la promesa hecha. Anecdotalizan los historiadores que al colocar Mangino, presidente del Congreso y amigo de Iturbide, la corona sobre las sienas de éste, intencionalmente le dijo: “No se le vaya a caer a V.M.”, y que Iturbide contestó, comprendido el doble sentido de aquellas palabras: “yo haré que no se me caiga”. El emperador eterno (*Imperator in adaeternum*) mantuvo la testa coronada exactamente una eternidad para los súbditos: nueve meses y diecinueve días.

No tardaron en dejarse sentir las consecuencias del golpe militar. Por decretos de 31 de marzo y de 8 de abril del mismo año de 1823, se hizo cesar el Poder Ejecutivo existente desde el 1 de mayo anterior. De pleno derecho se declaró nula la coronación de Iturbide. Eran insubsistentes tanto el Plan de Iguala como los Tratados de Córdoba, pero persistían con toda su fuerza las garantías (?) de religión, unión e independencia. Se establecía, en fin, un supremo Poder Ejecutivo compuesto por tres miembros integrantes del Congreso.

Aparece, en estos momentos, sumido el país en tal confusión política. Con el pronunciamiento de Santa Anna brotan incontenibles y medran sin interrupción los gérmenes de un pretorianismo que por cien años devendrá crónico. La impreparación política del pueblo era causa de que el Congreso no encajara como institución típicamente representativa y de que el necesario equilibrio de los poderes se viera constantemente amenazado y frecuentemente roto.

Esta situación y la conducción del caos se los disputa rabiosamente a la mafia militar la ambición eclesiástica, valida para la realización de sus maniobras, de un clero torpe que acelera su desprestigio al excomulgar y bendecir a discreción, de acuerdo con las exigencias y con su pasión.

## Otro Plan y las instituciones que pierden lo que no tienen

Ante la necesidad ingente de construir a la nación, el Congreso alcanzó sólo a formular y conocer, sin haber tenido tiempo de discutir, el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, del 16 mayo de 1823, conocido con el nombre de Plan del Valle, por la decisiva influencia que tuvo en su preparación el diputado por Guatemala, José del Valle, quien lo defendió con un “discurso lleno de sabiduría, que admiró al auditorio y al Congreso”. Participaron también en su elaboración, de modo muy principal, Servando Teresa de Mier y Lorenzo de Zavala. Lo firman, al lado de las personas mencionadas, Juan de Dios Mayorga, José Mariano Marín, José María Ximénez, José María Bocanegra y Francisco María Lombardo.

El Plan empieza por romper abiertamente las ataduras jurídicas —Plan de Iguala y Tratado de Córdoba— que los acontecimientos recientes habían extraído de los hechos. Parte del franco reconocimiento de que “ningún hombre tiene derecho sobre otro hombre, si él mismo no se lo ha dado... ninguna nación puede tenerlo sobre otra nación, si ella misma no se lo ha otorgado”, y de ahí concluye que “la mexicana es por consecuencia independiente de la española y de todas las demás, y por serlo tiene potestad para constituir el gobierno que asegure más su bien general...” Por este generoso portón, sin batientes ni barreras, penetra ya la soberanía nacional, concebida a manera clásica como “única, inalienable e imprescriptible”, pero deformada porque su ejercicio compete, por igual, a “los ciudadanos que eligen a los individuos del cuerpo legislativo, al propio cuerpo legislativo que decreta las leyes, al ejecutivo que las hace cumplir a los ciudadanos, a los jueces que las aplican en las causas civiles y criminales y, por último, a los senadores que las hacen respetar a los primeros funcionarios”. En gracia al polifacético ejercicio de esta soberanía nacional se desempolvan los derechos típicos de la persona humana de libertad, igualdad, propiedad y de origen corporativo de la ley. Por supuesto, se ratifica el derecho y el deber de los ciudadanos de “profesar la religión católica, apostólica y romana, como única del Estado”, pero, en cambio, se innova que “la nación mexicana es una república representativa y federal”. Admitida la división de poderes, el Legislativo se deposita, con anfibia terminológica, en un “cuerpo legislativo” —Cámara de Diputados— y en un “Congreso nacional del Senado”, en tanto que el “cuerpo ejecutivo” se integra con tres individuos a quienes entre otras tareas, se encomienda la de nombrar y remover a jueces y magistrados. Pero, no obstante, la idea era clara: “Debe haber —se decía en la Exposición de motivos— un cuerpo que quiera, otro que obre y otro que conserve.”

Nota distintiva de gran valor en el Plan es un asomo de control de la conveniencia y constitucionalidad de las leyes de expedidas por el Congreso. Efectivamente, en la base 4ª se impone al cuerpo ejecutivo el deber de residir en el lugar que le señale el legislativo y “presentar a éste dentro de quince días los inconvenientes que puede producir una ley”, en tanto que el Senado tiene la obligación de “celar la conservación del sistema constitucional; proponer al cuerpo legislativo los proyectos de ley que juzgue necesarios para llenar este objeto: reclamar al mismo las leyes que sean contrarias a la Constitución o no fuesen discutidas o acordadas en la forma que prescriba ella misma”.



Así, el Ejecutivo vigila que las leyes sean convenientes y, por su parte, el Senado actúa como órgano de conservación del sistema constitucional, para lo cual puede llevar a la consideración del Poder Legislativo las leyes que juzgue necesarias y, además, ejercita el control de la constitucionalidad material y formal de las leyes, mediante el reclamo que puede elevar ante el propio cuerpo legislativo.

Pero la desafortunada actuación de los partidos en pugna, la conducta torpe y ambiciosa de gran parte de sus jefes, lo bastardo de los fines por aquéllos perseguidos, lo indefinido de las ideas nacionales, la falta de genuina tradición política, y la incompreensión, carencia de visión y deslealtad de quienes tenían la suficiente capacidad para encauzar los destinos del pueblo y no supieron o no quisieron aprovecharla, fueron motivos para que se dejara sentir eso que Rabasa llama, con benévolo desacierto, “el prestigio de las instituciones”, puesto que ellas habían nacido desprestigiadas. Su descrédito les era ingénito.

Ante la ineficacia gubernativa del poder central y el concomitante incremento del caudillaje militar y caciquismo político, natural era que los pequeños poderes de provincia se sintieran desvinculados y, en ciertos momentos, enemigos de la capital. Estas circunstancias hicieron madurar la naciente idea de acoger, como elemento esencial de la estructura constitucional, la forma de gobierno. Antecedentes remotos y próximos los había que abonaban el terreno y fertilizaban la tesis. El reino de Nueva Galicia, las capitanías generales de Yucatán y Guatemala y las provincias internas de oriente y occidente y, con posterioridad, las intendencias, tuvieron gobiernos en buena parte independizados del virreinato. Ramos Arizpe luchó denodadamente en las Cortes españolas por el establecimiento real de las diputaciones provinciales. La misma batalla se libró ante los órganos de gobierno emanados del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba. Ahora, próximo a reunirse el Congreso que habría de reconstituir a la nación conforme a principios antagónicos a los que sustentó el régimen de Iturbide, la adopción del federalismo era una exigencia imperativa que venía de la periferia al centro, amenazadora, como pequeña nube que, aproximada, se convierte en tempestad. El reclamo no admitía condiciones, y tras de él deslumbraba el reflejo de la bayoneta y ensordecía el tronar de los fusiles.

Primero fue Guadalajara la que el 12 de mayo proclamó, por medio de su Junta Provincial, su independencia, sólo revocable por la adopción del sistema federal:

Primera. Desde este día y hasta que no se reciba la contestación del soberano Congreso y supremo Poder Ejecutivo (¿aceptan ustedes, o no aceptan, el régimen federal?), se suspende el cumplimiento de todos los decretos y órdenes que se expidan por uno y otro poder.

Segunda. Durante esta suspensión, la diputación provincial será la primera autoridad de la provincia, y con ella deben entenderse todas las demás en el último recurso.

Querétaro, Yucatán y Sonora, pronunciábanse, a su vez, por el federalismo. Oaxaca, por su parte, devolvió la convocatoria del Congreso y, además, a manera de represalia, instaló un “Congreso provincial” y proclamó su independencia.

Y, así, el sistema federal del molde norteamericano, que quizá no tenga entre nosotros positiva raigambre, si para encontrar ésta se atiende a la ortodoxia jurídica o a un

examen superficial de nuestra historia y pasado político, resulta, en su origen, definitiva y típicamente nacional, si se ve a los intereses locales que tuvo por misión proteger.

### El segundo Constituyente, el voto compromisorio y la Constitución de 1824

Fue por esto que habiendo convocado el Congreso a un nuevo Constituyente que laborara sobre las bases constitucionales por aquél formuladas, se vio precisado a expedir el 12 de junio de 1823, previamente a la reunión convocada y sin poseer ya facultades legales para ello, un voto de indefinible naturaleza legal, que es, a un tiempo, compromiso y disculpa a favor del sistema republicano federal. Voto cuya finalidad era clamar los temores y satisfacer las diferidas ambiciones de innúmeros generales y caciques diseminados en el territorio nacional, a quienes el nacimiento de una federación compuesta de “estados libres y soberanos” permitiría detentar el poder, repartir heredades, conferir canonjías y disfrutar las delicias del mando, sin estar real y efectivamente vinculados con la jerarquía central:

El soberano Congreso constituyente —rezaba el mencionado voto—, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la nación.

“...el primer Soberano Congreso Mexicano ha cerrado sus sesiones hoy 30 de octubre de 1823”, declaró en la solemne sesión de clausura el presidente de la Asamblea, Francisco Manuel Sánchez de Tagle. Con la misma prisa que el extinguido, el nuevo Congreso —segundo Constituyente—, instalado el 7 de noviembre, se apresuró a apaciguar los apremios provinciales a favor del federalismo —21 estados y 5 territorios:

El día 14 del mismo mes, a nombre del gobierno, el ministro La Llave, no obstante sus particulares opiniones contrarias al sistema federal, se presentó al Congreso promoviéndose se estableciese cuanto antes y en constancia con los deseos de las provincias, la forma de gobierno por la cual éstas se habían declarado.

De esta premura brotó lo que se habría de llamar el Acta Constitutiva, redactada, según afirma Juan de Dios Arias, en el breve plazo de tres días por Miguel Ramos Arizpe, campeón del federalismo y presidente de la Comisión de Constitución. El proyecto de Ramos Arizpe se presentó el 20 de noviembre, se distribuyó el 22 y se discutió desde el 3 de diciembre de 1823 hasta el 31 de enero de 1824, fecha con la que aparece aprobado. Es el Acta primicia, hecha por las circunstancias inaplazables, de la Constitución Federal que vería la luz el 4 de octubre de este último año.

Tras de hacer el paseo ritual por los conceptos de libertad e independencia, soberanía y residencia de ella, religión católica impuesta a perpetuidad, división clásica de poderes, y reconocimiento de algunos derechos, los autores del Acta resumieron su meollo en la adopción enfática de la forma de gobierno federal —artículo 5º—, en el señalamiento de las partes que integran la Federación —artículos 6º y 7º—, y en la enumeración de las prohibiciones y garantías impuestas y otorgadas por el Gobierno Federal al de los estados —artículos 24 al 29 y 32 al 34.

## La nueva moneda y la Constitución Federal de 1824

Del 1 de abril al 3 de octubre de 1824, el Congreso discutió el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, que publicó el día 4 de este último mes, con la denominación de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. “Trabajo —comenta Juan de Dios Arias— que no presentó dificultades de ninguna clase, porque la misma ignorancia en que estaba el sistema proclamado no daba ocasión de conocer sus dificultades ni sus ventajas.”

La verdad es que, como moneda nueva, de cuño extraño, con efigies insuficientemente identificadas y cuya aleación se ignoraba, penetra el federalismo en la circulación política del país. Su poder liberatorio para pagar la institucionalización nacional ha de ser, por muchos años, precario. Por lo pronto, es estímulo que despierta la controversia y enciende pasiones, que sólo podrá apagar la sangre de la lucha armada.

Lorenzo de Zavala sostuvo, en crónica despectiva, que los representantes de los estados estaban “llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la Constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción en Puebla de los Ángeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores”.

Ya antes, al discutirse los artículos 5º y 6º del Acta Constitutiva, Servando Teresa de Mier recriminaba en encendido discurso a quienes se manifestaban por el sistema federal de gobierno que él vaticinaba sería, por impropio causa principal de la ruina de México:

...la prosperidad de esta república vecina (los Estados Unidos) ha sido y está siendo el disparador de nuestra América, porque no se ha ponderado bastante la inmensa distancia que media entre ellos y nosotros. Ellos eran ya estados separados e independientes unos de otros, y se federaron para unirse contra la opresión de Inglaterra: federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa federación... ¿es cierto que la nación quiere república federada y en los términos que intente dárse nos por el artículo 6º? Yo no quisiera ofender a nadie; pero me parece que algunos inteligentes en las capitales (se refiere a las capitales de provincia), previendo que por lo mismo han de recaer en ellos los mandos y los empleos de las provincias; son los que quieren esa federación y han hecho decir a los pueblos que la quieren. Algunos señores diputados se han empeñado en probar que las provincias quieren república federada; pero ninguno ha probado, ni probará jamás, que quieren tal especie de federación angloamericana, y más que angloamericana. ¿Cómo han de querer los pueblos lo que no conocen? *Nihil volitum*

*quid prae cognitum*. Llámese cien hombres, no digo de los campos, ni de los pueblos, donde apenas hay quien sepa leer, ni que existen siquiera en el mundo angloamericanos, de México mismo; de esas galerías háganse bajar cien hombres, pregúnteseles qué casta de animal es república federada, y doy mi pescuezo si no responden treinta mil desatinos. ¡Y esa es la pretendida voluntad general! —“Zarandajas de los pobres políticos de provincia”, que con posterioridad decía Mora— con que se nos quiere hacer comulgar como niños!... Los argumentos de Teresa de Mier —comenta Horacio Labastida, de quien es la cita transcrita— no correspondían a la realidad de México. La Nueva España fue un conjunto unido sólo en apariencia. Los distintos reinos primero, y después las intendencias, constituyeron las partes de un todo, enlazado por las formalidades del virreinato y la fuerza militar; pero los intereses económicos y sociales de cada región no confluían dentro de un conjunto armónico. La falta de comunicaciones y transportes y la ausencia de una infraestructura destinada a apoyar el desarrollo interno creó un sistema político y económico local, con sus respectivos mercados, que tenía conexiones generales únicamente en el capítulo relacionado con la Corona. Esta situación, acentuada por los grupos emergentes, continuó como un legado durante el siglo XIX. La única manera de mantener cierta concordancia entre las provincias y el centro fue sugerida por Ramos Arizpe en el Acta Constitutiva y adoptada por el Constituyente; esto es, la forma republicana y federal. “La imposición del sistema federal por las provincias —anotó Rabasa— sobre un gobierno que lo repugnaba, no pudo ser obra ciega de la ignorancia como se sentó por escritores de la época. Las provincias confiaban más en sí mismas que en el gobierno central, y el espíritu de independencia que en ellas había dejado la guerra de separación las impulsaba a obtener la mayor suma de libertades posibles para atender a su propio desenvolvimiento político; pero, por otra parte, no debió de influir poco en su actitud resuelta y amenazadora el afán de sus grupos directores de tener la mayor suma de poder que fuera dable dentro de la unidad de gobierno que era temerario rechazar”. El mismo Rabasa no dejó de conocer que el sistema reconocido por el Acta y la Constitución era para la época el más complicado de todos, y que requería una delicada comprensión de sus principios inspiradores; pero insistió en que sus autores demostraron que “eran concedores no superficiales de las teorías democráticas y federalistas”, y que “fuese cual fuese su opinión personal, obedecieran de buena fe al mandato imperativo de las provincias declaradas contra el centralismo, pues hay en los preceptos de ambas leyes celoso empeño de asegurar la libertad interior de los estados como una garantía contra las usurpaciones del poder central”.

La experiencia de los tres siglos coloniales, que dejó la profunda huella de una sustracción cíclica e irracional de la riqueza provincial y el indudable abuso, de esta materia, del primer imperio, disminuyeron las posibilidades de cualquier otra solución. El federalismo fue una respuesta política adecuada a las circunstancias prevalecientes en las primeras décadas del siglo pasado, y su significado ahondó tanto en la vida social de México, que la antinomia federalismo-centralismo se transformó, hasta 1857, en una permanente batalla entre liberales y conservadores. El centralismo fue la doctrina de los intereses creados, y el federalismo el apoyo de quienes buscaron el progreso de la nueva república. Pero en este asunto hay algo más que adicionar: Los liberales eran republicanos y federalistas porque entendieron que estas expresiones políticas correspondían a los ideales definidos por Morelos en la Independencia, y también porque a través de las flamantes instituciones gubernamentales podrían encontrar acomodo, en el cuerpo social, los sectores demográficos liberados en el periodo 1820-1821.

Herrera y Lasso, por su parte, corrobora:

Error inveterado y persistente, que urge disipar de una vez por todas, es el que hace de nuestro federalismo una creación ex nihilo o, a lo sumo, una imitación extralógica del gobierno norteamericano, en cuya “República floreciente y feliz” reconocieron nuestros constituyentes “haber tenido un modelo que imitar”.

Ni lo uno ni lo otro. Desde el punto de vista ideológico, fue el nuestro un proceso de desintegración mediante el cual el concepto unitario de nación fraccionó su contenido y adquirió en el de federación una nueva forma de coordinación no por razones de conveniencia lógica o extralógicas, sino por el apremio de una ineludible necesidad, para convencerse de lo cual basta releer el libro de Zavala; basta darse cuenta de que, caído el Imperio, aunque no hubiera una real independencia local, había el presentimiento y el ansia de ella; basta considerar con qué “gritos tumultuosos y anárquicos” la exigían las Provincias encabezadas por Zacatecas y Jalisco. Era tal el sentimiento de rebeldía contra el debilitado gobierno del Centro, que si México no se hubiera constituido en República Federal habría corrido el gravísimo riesgo de disgregarse en beneficio de nuestros vecinos del Norte.

Ciertamente, el federalismo era una institución importada. Su origen no era nuestro. No fueron los mexicanos, recién nacidos a la vida independiente, ni sus inmediatos antecesores, los gobernantes y gobernados de Nueva España, ni los pobladores de las tierras de Anáhuac, quienes lo inventaron, pero tampoco eran genuinos muchos otros principios acogidos por la Constitución de 1824, como régimen republicano, la división de poderes o el reconocimiento de ciertos derechos públicos, individuales. Ningún pueblo tiene, y menos en la iniciación de su vida política, ideas e instituciones absolutamente suyas. Sociológicamente, está demostrado que la imitación es antecedente forzoso de la invención y que aquélla constituye por sí misma una ley cuyo cumplimiento condiciona el progreso de las sociedades. Todas las constituciones, y entre ellas todas las nuestras, tienen una forma y un contenido que discrepan o coinciden entre sí. Pero de estos dos elementos, la forma entraña siempre una aspiración; el contenido una posibilidad. Formalmente, el centralismo político era inadmisibles porque lo rechazaba la voluntad unánime de los pobladores del país, parcialmente agrupados en las entidades políticas diseminadas en su interior. Ellos pudieron comprobar, bajo el breve Imperio de Iturbide, que un poder centralizado equivalía a la dictadura y, aunque era cierto que de la segmentación de este poder podrían nacer tantas pequeñas tiranías como entidades federativas se crearan, este extremo era preferible al de admitir la convalidación del despotismo en su poder único. El ejemplo de Estados Unidos, con ventaja cronológica de medio siglo de vida independiente, estaba próximo y, sin artificios, invitaba a su emulación. En el ambiente ideológico en que trabajaron los constituyentes de 1824, se enfrentaban el pasado, con su cauda de fueros y privilegios, y el nacimiento de nuevas estructuras políticas que llevaban en su entraña la promesa de poder conseguir lo permanentemente ambicionado, es decir, la libertad. El clero y el ejército, autoderrotados temporalmente por el abatimiento del desgobierno iturbidista, estaban aún muy lejos de abandonar el terreno de la lucha para hacer prevalecer sus fueros y sus privilegios, sus tribunales especiales, sus exenciones y el mantenimiento de un irritado régimen de

desigualdad repudiado con éxito en Francia y en Estados Unidos y visto ya con general antipatía por el resto de los países europeos. Quienes fueron primero realistas, después fernandoseptistas y, en última instancia, partidarios a la vez de la Independencia y del Imperio de Iturbide, no tenían la fuerza suficiente para imponer de modo absoluto sus ideas, pero tampoco estaban dispuestos a cejar. Lo mismo acontecía con los sectores que desde un principio abrazaron la insurgencia, fueron con posterioridad enemigos de la monarquía criolla y lo eran ahora el centralismo. Era inevitable, pues, una fórmula de transacción y a esta necesidad respondieron sucesivamente el voto del Congreso, promisorio del régimen federal, el Acta Constitutiva y, finalmente, la Constitución de 1824. A cambio de aceptar la intolerancia religiosa hecha valer a perpetuidad por el artículo 3º de la Constitución, combatido fogosamente aunque sin éxito por el diputado jalisciense Juan de Dios Cedeño, desde que se discutió el artículo 4º del Acta Constitutiva, el grupo conservador aceptó la imposición del régimen federal.

Uno de los puntos más notables de esta Constitución —dice Juan de Dios Arias, al referirse a la de 24— fue la intolerancia religiosa, principio despótico y absolutamente contrario a la prosperidad de un pueblo que se alistaba entre las naciones libres... De tan graves defectos plagada la que debía ser la ley fundamental de la República, no podía tener consistencia ni dar segura garantía de un orden duradero; sin embargo, los estados contentábanse con el título de independientes y soberanos. Por entonces, las concesiones hechas por la Constitución les proporcionaban el más alto grado de libertad a que podía aspirarse en aquel tiempo de atraso y de ignorancia en materia de derechos civiles y políticos; por lo mismo la República se mantuvo en admirable paz esperando a que se concluyese la Constitución y a que viniesen los trabajos electorales.

En la labor del Constituyente de 1824 no hubo ni ignorancia, como lo quiso Zavala, ni afán de imitación ciega, como lo pretendió Lucas Alamán. Hubo, sí, ansiedad rayana en desesperación, porque los autores de la Carta no podían tener certeza plena de que, pese a su gran esfuerzo, ésta fuera suficiente para satisfacer los violentos requerimientos de los grupos contendientes, recibidos en el Congreso. A tal convicción se llega con sólo correr la vista, entendiéndolo un poco entre líneas, por el manifiesto que los diputados dirigieron a la nación el mismo día 4 de octubre en que su obra vio la luz; manifiesto firmado, por cierto, por el propio Lorenzo de Zavala, a la sazón presidente de la Asamblea. En él los constituyentes dicen haberse entregado a la “obra más ardua” que pudiera haberseles encomendado. Enfrentaban con valor la cruda realidad nacional que les planteaba la disyuntiva de acoger el federalismo o entregar al país a la anarquía:

...disuelto el Estado con la caída de este hombre desgraciado —se refieren, por supuesto, a Iturbide—, nada pudo contener el grito de las provincias: ninguna tenía superioridad sobre la otra, y la nave del Estado se habría visto sumergida entra la borrasca más deshecha si la cordura y sensatez con que obedecieron los pueblos la convocatoria del anterior Congreso, no hubiera dado a la nación una nueva existencia. ¿Y podía el Congreso desatender los votos de un pueblo que acababa de dar una prueba tan eminente de su ilustración? ¿Y los diputados podían venir a sufragar contra la voluntad de sus comitentes? Jamás los

legisladores de alguna nación tuvieron tan claramente manifiesta la opinión pública para dirigirse y dirigirla a ella misma; jamás los representantes de algún pueblo se hallaron en circunstancias tan favorables para conocer los deseos de los mandatarios... La voz de la República Federal se hizo escuchar por todos los ángulos del continente y el voto público por esta forma de gobierno llegó a explicarse con tanta generalidad y fuerza como se había pronunciado por la independencia. Vuestros diputados no tuvieron, pues, que dudar sobre lo que en este punto deseaba la nación... Vuestros representantes no tienen que acusarse de haber precipitado la marcha de los sucesos...

Más adelante, el Congreso, a la par que remata la justificación de su tarea, reconoce con franqueza la fuente de su inspiración y alude directamente a las resistencias que tuvo que vencer y a la naturaleza del sistema de gobierno aceptado, cuya aplicación requería el esfuerzo del pueblo que se entregaba a él:

La división de estados, la instalación de sus respectivas legislaturas y la creación de multitud de establecimientos que han nacido en el corto periodo de once meses, podrán decir si el Congreso ha llenado en gran parte las esperanzas de los pueblos, sin pretender por eso atribuirse toda la gloria de tan prósperos principios, ni menos de la de la invención original de las instituciones que ha dictado. Felizmente tuvo un pueblo dócil a la voz del deber, y un modelo que imitar en la república floreciente de nuestros vecinos del norte.

Repárase en que el 4 de octubre en que se expedía la Constitución, el Congreso que le daba vida la sometía al juicio de las legislaturas provinciales establecidas, sin más base jurídica que el voto compromisorio, emitido quince meses antes. Continuaba al manifiesto: “La República federada ha sido y debió ser el fruto de sus discusiones. Solamente en la tiranía calculada de los mandarines españoles podía hacer gobernar tan inmenso territorio por unas mismas leyes, a pesar de la diferencia enorme de climas, de temperamentos y de su consiguiente influencia.” Los diputados dedican en seguida un largo párrafo a ejemplificar la tesis que sostenían. Finalizaban con una confesión que revela el conocimiento, si no cabal, sí ajustado a la realidad, sobre la entraña del federalismo, sobre el pasado inmediato que lo hacía imperativo y sobre el esfuerzo que requería llevarlo adelante:

El Congreso General está penetrado de las dificultades que tiene que vencer la nación para plantear un sistema, a la verdad muy complicado... El tiempo transcurrido desde el principio de nuestra revolución lo hemos empleado útilmente en almacenar armas propias para volver a las nieblas de donde salieron los gobiernos góticos... Si queréis ponerlos a nivel de la república feliz de nuestros vecinos del Norte, es preciso que procuréis elevarlos al alto grado de virtudes cívicas y privadas que distinguen a ese pueblo singular. Esta es la única base de la verdadera libertad, y la mejor garantía de vuestros derechos y de la permanencia de vuestra Constitución.

A la luz de la técnica que cuenta en su favor con siglo y medio de posterior experiencia, puede verse que en esta Constitución, que adopta la forma republicana de

gobierno, que reconoce los principios del régimen de derecho individualista y liberal —soberanía popular, gobierno representativo, anuncio de la proclamación de los derechos del hombre y separación de poderes— y que decide a ensayar el sistema federal por primera vez en pueblos de origen latino, se resumen cuatro diversas tendencias que vienen por los cauces de la ley fundamental norteamericana y del código gaditano. Llegan, a través de la primera, el derecho consuetudinario inglés y las cartas de concepción norteamericanas y por conducto del segundo, el derecho público español anterior al absolutismo y las teorías puestas en auge por la Revolución Francesa.

Toma la Carta de 1824 su sobriedad, por lo que hace la declaración de los derechos del hombre, de la Constitución de Cádiz, y se apega al sistema anglosajón en lo que ve a la organización gubernativa que ha de garantizar el respeto a esos derechos. Resolución íntegra de la Constitución norteamericana es la estructura del gobierno, dentro de la cual se acepta el bicammarismo, con senadores nombrados por las legislaturas de los estados; y la vicepresidencia de la República por elección. La presidencial era hecha por las propias legislaturas, mediante designación de candidatos por cada una de ellas y el envío de la lista al Congreso Federal que computaba los votos. Era inmovible la magistratura de la Suprema Corte, designada también por las legislaturas locales.

La Constitución de 1824 no fue mera copia de los patrones que le sirvieron de modelo, sino que en su articulado percíbese un esfuerzo por acoplar al funcionamiento de ciertas instituciones a nuestra realidad política, incapaz de adaptarse al mecanismo riguroso de una teoría pública. Así, por ejemplo, el procedimiento electoral establecido por el artículo 79 no es, en este orden de ideas, más que una clara visión de que si en nuestro tiempo la efectividad del voto popular es en buena parte sólo aspiración, en aquella época el sufragio no pasaba de ser una quimera. El procedimiento de elección indirecta, aparentemente complicado, a no ser por el impedimento que significarán los constantes motines y revueltas de futuro próximo, habría sido un medio educativo idóneo de la capacidad política del pueblo mexicano.

## Los partidos nacionales y la nación partida

La anarquía es un periodo de vida política que transcurre entre dos constituciones y que abarca la vigencia de éstas. La definición connota exactamente los acontecimientos de 1824 a 1836, fecha en la que cesa el vigor de la ley fundamental del año primeramente citado. Con el establecimiento del federalismo adquiere forma el esquema de los partidos.

En el conservador, que en este lapso enarbola el gallardete del centralismo, figuran los españoles, criollos y realistas que dieron la batalla por la consumación de la Independencia, y cuya última vestimenta, aún no del todo raída, era la de súbditos de Iturbide. El partido liberal, fiel al federalismo constituido en 1824, sigue siendo invariable resultante de la constancia ideológica de los primitivos insurgentes y posteriores republicanos. Cada partido ostenta principios irreconciliables con los del contrario. Cada partido tiene sus prohombres y sus cerebros. José María Luis Mora marca las metas



progresistas del partido liberal; Lucas Alamán precisa las finalidades estacionarias o retrógradas de los conservadores. Progreso y retroceso, o estancamiento en el mejor de los casos, frente a frente. El anhelo de lo nuevo sofocado por los suspiros del pasado. Libertad y servidumbre, Igualdad y privilegio.

Mora resume los objetivos de lo que él mismo denominó “el símbolo político de todos los hombres que profesan el progreso”: el establecimiento de la absoluta libertad de opinión y la supresión consecuente de las leyes restrictivas de la prensa; la abolición de los privilegios del clero y de la milicia; la supresión de las instituciones monásticas y de las leyes que atribuyen al clero el conocimiento de negocios civiles; el reconocimiento, clasificación y consolidación de la deuda pública, designación de fondos para pagar su renta y de hipotecas para su futura amortización; la redistribución de la riqueza territorial y la circulación de los capitales impuestos en ella; el fomento integral de la educación elemental y superior y la eliminación del monopolio eclesiástico de la enseñanza; la supresión de la pena capital para castigar los delitos políticos y, finalmente, la defensa de la integridad territorial de la nación, mediante la colonización por elementos afines a la población del país. Habría que agregar que a la prosecución de estos fines correspondía, por la fuerza, la adopción ilimitada de un régimen de derecho expresado en una carta constitucional que reconociera los derechos públicos individuales estereotipados por la Revolución Francesa, garantizados por una verdadera democracia puesta en acción mediante el funcionamiento del sistema federal.

Sin necesidad de mucha perspicacia puede colegirse cuáles eran las aspiraciones del grupo conservador, perseguidas con tenacidad desde los albores de la Independencia, pero mantenidas más o menos ocultas hasta que, a mediados del siglo, Alamán no les arrancó la careta y expuso su doctrina en cariñosa misiva dirigida a su aprovechado ahijado, el sereno don Antonio. Basta, para delinear los principios de la conserva, con ir al extremo opuesto del punto que ubicaba a los liberales:

Aherrojamiento de la libertad de expresión, mantenimiento de los privilegios clericales y de la casta militar, injerencia directa de la Iglesia en los asuntos civiles, supervivencia de los fueros rígidos, de una y de otra categoría; concentración de la riqueza inmobiliaria en manos de las clases favorecidas y del alto clero, subsistencia del control eclesiástico en materia educativa, abandono social y económico de las clases desheredadas, intolerancia religiosa pública y privada, llevada a su último extremo, subordinación de la política nacional a la directrices pontificias, centralización política, gobierno unipersonal, ejercicio vigilante de la actuación pública y de la conducta privada, mantenimiento y enriquecimiento de la suntuosidad del culto católico, aparejado a la tajante exclusión de cualquier otro rito, repudio del sufragio universal y reserva del voto a los sectores sociales cultos y adinerados...

La lucha estaba entablada; huarache, pie descalzo, calzón blanco o *sans culotte* indio o mestizo, contra hábito talar, sable, charretera y arca dorada, unto de México.

La voz cantante de los conservadores fue entonada en sonoros salmos eclesiásticos y arengas de púlpito para confundir, en dolosa táctica, creencia y patrimonio de la representación eclesiástica:

El clero se empeñó en presentar como incompatible el catolicismo y el liberalismo para hacer inseparables el sentimiento religioso y la filiación política —comentó Rabasa—; pero, en cambio, los liberales... marcaron la distinción entre el clero y la Iglesia y entre la Iglesia y los dogmas, de suerte que llamaron a sus enemigos “clericales” sin abjurar por su parte del título de católicos. Pero en aquella época de transición, en que más que una lucha de principios había una evolución dolorosa de conciencia, y en que cada hombre antes de combatir al adversario, comenzaba por luchar consigo mismo, muchos, quizá la mayor parte, permanecían en la indecisión, querían hacer de la perplejidad el punto medio y llegaron a creer de buena fe que los extremos tenían una línea de acomodación aconsejada por la razón, por el patriotismo y por los principios religiosos. Éstos formaron el partido moderado, que si parecía avanzado en tolerancia, era reaccionario en política, y del cual se pasaba mucho más fácilmente al clericalismo neto que al liberalismo puro; partido esencialmente débil, puesto que tenía que componerse de hombres débiles y que perjudicó profundamente a la evolución rápida del liberal, porque éste se veía inclinado con frecuencia a confiar en los hombres de aquél, por la proximidad de sus principios y la elasticidad de sus concesiones.

Efectivamente, en el partido conservador hubo rigidez y, en el liberal, permeabilidad. El espíritu reformador de los liberales se enfrentaba a la violencia y tenía por ello que apelar a la revolución. Los moderados cubríanse con la capa de los liberales, pero horrorizados del aspecto revolucionario que vaticinaba la contienda, confiaban en el poder de la persuasión y optaban por la transigencia como fórmula de avenimiento. Eran progresistas de convicción y retardatarios en su conducta.

En este mar de encrespadas pasiones políticas habría de cabecear e irse a pique antes de llegar a puerto la nave constitucional que en 1824 zarpó impulsada por los vientos democráticos y federales.

### Pronunciamiento, planes, cuartelazos, arrebatos y lechadas

Sucédense entre la ley fundamental de este año y la aparición del tercer Constituyente en 1835, una serie, increíblemente intensa, prolongada y rápida, de pronunciamientos, cuartelazos y planes, claras manifestaciones de una precaria vida institucional.

Sofocada la rebelión de José Manuel Montañón en contra del gobierno de Guadalupe Victoria, y al fin de la gestión presidencial de éste, contienden en la lid electoral el autóctono Vicente Guerrero y el señorial Manuel Gómez Pedraza, a quien el voto de once legislaturas de las dieciocho existentes dio el triunfo.

Guerrero es “ídolo de la plebe”, al decir de Zavala, y “mulato semisalvaje”, en opinión de la aristocracia embrionaria, que ve en él, al término de su gobierno, al socio en el motín de José María Lobato —“Viva Guerrero y Lobato, y viva lo que arrebató”— y al insurrecto de la Acordada, “motín que no se lava con lechada”. Destaca, del boceto que de él traza Enrique de Olavarría y Ferrari, que era

falto de instrucción y sin conocimiento alguno de los hombres, hijo de una raza que siempre ha visto con desconfianza a la blanca. Acostumbrado a esperar todo de su valor personal

en las luchas francas del campo de batalla, en las que todo el que está en opuesto bando es enemigo y por tanto imposible de confundir con el amigo: echó a ver que para servir a la patria y a una causa justa no eran necesarios más que mucho amor a esa patria y esa causa, y que ese amor bastaba para convertir a un oscuro y humilde hijo del campo, como él era, en un héroe útil y grande ante sus ciudadanos. Creyó, al ser elevado al gobierno de su país, que no faltaría en la paz patriotas que abundaban en la guerra, y que, no faltándoles ellos, todo marcharía por fácil y buena senda con sólo amar la independencia y la federación, odiar al gobierno monárquico y a los antiguos opresores, respetar la representación nacional y practicar la igualdad.

Frente a Guerrero, derrotado por la elección de las legislaturas, Gómez Pedraza apunta en su haber ser

hijo de familia noble, ardiente, enemigo y perseguidor de los insurgentes, realista, distinguido y condecorado, porque siendo capitán del batallón de Fieles de Potosí hizo fácil la aprehensión del insigne Morelos, desbaratando la izquierda insurgente el 5 de noviembre de 1815, en Tescmalaca, y partidario entusiasta de la monarquía de Iturbide.

El pronunciamiento de Jalapa por el caudillo de Casa Mata, seguido del Plan de la Acordada inicialmente jefaturado por Zavala y después por Lobato, y el terror infundido por el asalto al Parián, pusieron en fuga a Gómez Pedraza y dieron el triunfo legal, puesto que el Congreso no aceptó la renuncia de éste sino que declaró nula su elección, a Guerrero como presidente, y, como vicepresidente, a Anastasio Bustamante. Fallido intento de mezclar en un solo envase político el agua de las ideologías y el aceite de las pasiones.

En sus grandes líneas, el cuadro de la historia registra a menudo curiosas repeticiones. Guerrero no nació para el gobierno, como tampoco fue hecho para él Madero. 1829 y 1911 son, en este aspecto, fechas coincidentes en la historia de México. En las dos llegan al poder hombres limpios e integérrimos que, por serlo, habrían de fracasar en él. Zavala ministro de Hacienda en el régimen guerrerense, emite este juicio autosuficiente e injusto, pero que, no obstante serlo, revela, con gran parte de verdad, lo que sucedía:

...con la entrada del general don Vicente Guerrero a la presidencia, lejos de mejorarse el estado de las cosas, parecía que un genio malhechor insuflaba en los espíritus de las distintas clases de la sociedad el descontento, cuyas causas se hubieran buscado inútilmente en actos de arbitrariedad o de despotismo. Lejos de esto, si los vínculos sociales se relajaban más cada día; si la anarquía amenazaba al Estado, era porque la administración había pasado toda entera a manos del pueblo; era porque Guerrero no adoptaba un sistema fijo y combinado como se lo propuso el que pudo salvarlo —este potencial y humilde salvador no era otro que el propio Zavala—; era porque vacilaba en todas sus providencias, y desaprobaba al día siguiente lo que había resuelto el anterior; era también porque no solamente no obraban de acuerdo los ministros, sino que conjuraron contra el de Hacienda, Zavala, cuya presencia les estorbaba y era, por último, porque jamás la impunidad de los que atizaban la discordia fue tan escandalosamente permitida.

Guerrero creía que con respetar las formas federales, escribir diariamente a cuarenta o cincuenta personas cartas confidenciales, recibir con afabilidad a toda clase de gentes, dar entrada en el despacho a todo el que quería y con la conciencia de su pureza de intención, conservaría su popularidad, contentaría al ejercicio, acallaría a los maldicientes y conseguiría consolidar un gobierno democrático.

En el fondo, los defectos de Guerrero como gobernante eran su sencillez, su origen popular, su inexperiencia, su humanitarismo, su amor a la democracia y su respeto por la Constitución. “Ni aturdido, ni irresoluto, ni cobarde —rectifica Olavarría—, no faltaron a Guerrero ánimo ni valor a oponerse a la Revolución; lo que le faltó fue el patriotismo de quienes estaban obligados a ayudarlo y sostenerlo.”

En realidad, Zavala es el menos indicado para levantar la voz en contra del gobierno del que él era impopular sostén. Lo fue desde que encabezó el zipizape de la Acordada y el saqueo del Parián; lo siguió siendo al ser designado ministro de Hacienda: “Desgraciados habitantes de México —decía la prensa de esos días—, enterrad vuestras propiedades en los sepulcros, pues va tras de ellas el héroe de la rapiña.” El propio autor del Ensayo histórico reconocía su impopularidad al narrar que “por todas partes parecía que se uniformaba el grito para separarlo (a Zavala) de la administración”.

Plan de Jalapa fraguado en contra de Guerrero por el infidente Bustamante. Guerrero sale a combatir a los guerreros. Presidente interino, José María Bocanegra. Su interinato termina en breve con la sublevación de la guarnición de la capital. El Poder Ejecutivo en manos de un triunvirato: Pedro Vélez, Luis Quintanar y Lucas Alamán; dos generales y un abogado. Al triunfo de la revuelta, el Congreso declara presidente, otorgando ascenso por riguroso escalafón, a Anastasio Bustamante: cuarenta y nueve años de edad, veintiuno dedicados a combatir al partido de la insurgencia; médico de profesión, de afición, militar, con bien ganado grado de general; discípulo de Félix María Calleja del Rey, del que heredó, entre otras cualidades, la magnanimidad y la nobleza, enriqueció sus galones y charreteras en la defensa de Guanajuato y en la batalla del Puente de Calderón; se distinguió entre los sitiadores de Cuautla, persiguió a Morelos y fracasó en el intento de aprehenderlo; destacó al lado de Pascual Liñán en la campaña seguida contra Javier Mina y se ingenió para mantener sedientos a los sitiados de Sombrerete. Procedente de linajuda estirpe fue natural, que andando el tiempo, militar, como apasionado admirador de Iturbide, “...falto por completo de convicciones políticas... su ignorancia le hacía inclinarse al parecer de los altos dignatarios de la Iglesia y de los personajes conspicuos del partido conservador, lo que hizo que su administración fuera retrógrada, sanguinaria y justamente odiada”..., describía Guillermo Prieto.

Fue el de Bustamante un gobierno de terror, persecución, prisión, violación y muerte. Isidro Rafael Gondra, Francisco Victoria, José Salgado, Colín y Veramendi, Rosains y Cristóbal Fernández, Loreto Cataño fueron, entre muchas otras, algunas de sus víctimas. Su conquista más cara en este orden de actividades fue la inmólación de Vicente Guerrero, de la que Facio informa al Congreso “mascando camote y como quien no quiere tragarlo”, según relata Carlos María de Bustamante. La hazaña lo pasa a la historia, consagrado y salpicado de sangre, junto con su gallardo gabinete: Lucas

Alamán, su consejero áulico, apostado en la Secretaría de Relaciones; Rafael Mangino, gran cajero de la Hacienda Pública; José Antonio Facio, el brazo fuerte de la espada homicida; y José Ignacio Espinosa, cegador de la justicia, gabinete de hombres ilustres como el que condenó a Madero en 1913.

El dinero, las sotanas y los quepís fueron los sostenes del gobierno bustamantista. La libertad añoraba, nostálgica del Imperio, mejores tiempos. Iturbide llegó a ser, comparado con Bustamante, gobernante ejemplar:

El gobierno de Iturbide —comentaba Zavala— sólo amenazaba, el de Bustamante ejecutaba; Iturbide quería intimidar, el gabinete de Bustamante infundir temor; Iturbide creía que la gloria de su nombre y el recuerdo de sus grandes servicios serían suficientes para sostenerle; el gobierno de Bustamante debía desconfiar de su propio mérito, por decirlo así, y tenía necesidad de buscar apoyo en las mismas fuerzas y medidas a que debía su elevación; Iturbide se había propuesto dejar la memoria de sus pasadas atrocidades y temblaba con la sola idea de derramar sangre; el ministerio Bustamante venía con el ánimo de ensayar un nuevo resorte, un resorte aún no puesto en práctica después de hecha la independencia, el de presentar espectáculos de destierros y de sangre para hacerse temible.

Enjuicia algún historiador a esta administración:

...artera e inmoral en sus recursos para dominar una revolución, cuya fuerza no estaba en las armas sino en la opinión pública; cruel en sus justicias, pequeña en sus persecuciones, pobre en mañas políticas; irresoluta y sin firmeza; débil en la guarda de los intereses nacionales, halló perdurable descrédito en el proditorio asesinato jurídico de Guerrero... en el servil acatamiento a la voluntad de un clero que no quiso permitir intervención alguna en sus asuntos eclesiásticos... habíale dado al clero mayor poderío e independencia e influjo del que nunca tuvo, ni aun bajo el gobierno colonial, buscando con ello a la patria larga sucesión de terribles guerras civiles...

Sentenció un impreso de la época: “Si Bustamante culpado está, como ha subido bajará.” El ejecutor de la sentencia fue López de Santa Anna, apoyado por los mismos que lo habían elevado, es decir, clero, milicia y aristocracia. El pronunciamiento de Veracruz llevó a Bustamante hacia aquel puerto a combatir a los rebeldes. Quedó como presidente interino Melchor Múzquiz. Pero el que se fue no volvió. En la batalla del Gallinero, el general Esteban Moctezuma cercenó cresta, arrancó plumas y cortó espolones al aristocrático presidente. Merced a los Convenios de Zavaleta, recayó el poder en Manuel Gómez Pedraza, otrora condenado al destierro. Sorteando por este puente, asumiría poco después la presidencia Antonio López de Santa Anna, con Valentín Gómez Farías como vicepresidente.

¡Vaya un Juditas decente, para vicepresidente!

Médico eminente, hombre de estudio, con poco más de medio siglo de edad, imbuido de preocupaciones sociales y políticas que brotan de un cariño devoto a su patria, don

Valentín formaba en las filas de los liberales puros, esto es, acogía con intransigencia su doctrina, celoso de mantener el principio para derivar consecuencias, enemigo de la componenda, y más bien desaprensivo en cuanto a la táctica a seguir para lograr el objetivo buscado. Estos atributos personales, puestos a disposición del manejo de la cosa pública, harían de Gómez Farías el primer reformador político mexicano. Al término desafortunado de su gestión administrativa, diría Mora, el ideólogo de su causa, “nada hubo de personal en este esfuerzo generoso, nada que no pueda ponerse a la vista del público, o de que Farías debe avergonzarse; investido del poderoso poder dictatorial y en la tormenta más deshecha, él salió con las manos vacías de dinero y limpias de sangre de sus conciudadanos”.

López de Santa Anna en la presidencia y Gómez Farías en la vicepresidencia constituían la más acabada manifestación de una antinomia política en el ejercicio del poder. Para la ambición y convencionalismo del primero, la probidad y firmeza ideológica del segundo eran simple instrumento autodestructivo de un rival sustentado por los grupos mayoritarios. “...Santa Anna lo aceptó como vicepresidente para el periodo en que él ejercería la magistratura suprema, porque se lo impusieron las circunstancias y porque habría de servirle, conocidos sus antecedentes, para el logro de sus propósitos de ganarse, en contraste con él, la adhesión de las clases privilegiadas y el elemento militar” —explica Enrique de Olavarría.

Dos eran los grandes problemas, aparte del mantener a raya a la casta pretoriana mercenaria e inconforme, a los que tenía que hacer frente el nuevo gobierno, manejado, de hecho, por el vicepresidente, en virtud de las reiteradas y prolongadas ausencias de López de Santa Anna, que sistemática y mañosamente se guarecía del temporal político en Manga de Clavo. El primer problema era prioritariamente político y también económico. Consistía en someter al imperio del derecho las relaciones entre la Iglesia y el Estado, en acabar con una jerarquía extraterritorial y en suprimir, con todas sus consecuencias, una potestad ajena a la soberana que la Constitución reconocía al pueblo, incrustada en una y en otro. La segunda cuestión, no desligada por supuesto de la antecedente, era de índole primordialmente económica, sin dejar de ser política. Estribaba, como ya lo había apuntado la doctrina liberal, en redistribuir la riqueza, principalmente la representada por bienes inmuebles, y circular los capitales estancados en manos muertas, manejados por la Iglesia y la plutocracia confundida con la oligarquía.

La vinculación o autonomía que debiera existir entre el Estado y la Iglesia descansaba en determinar el manejo que hubiera de darse a un solo concepto, a la vez jurídico y político: Real Patronato. Los gobiernos surgidos de la Independencia pretendían —y no hubo ni hay motivo para negar esta pretensión— haber heredado de España los derechos que a los reyes de ésta confería el Patronato, en cuya virtud el monarca era el jefe verdadero de la Iglesia en las colonias americanas, jefatura por cuya virtud las bulas, breves y rescriptos pontificios sólo adquirían obligatoriedad, previo el consentimiento o pase del Consejo de Indias, y gracias al cual, también, la designación de los altos dignatarios eclesiásticos se hacía a proposición de las autoridades reales.

La promulgación de la Carta de Cádiz, la forma en que se llevó a cabo la Independencia, la intervención que en ella tuvo Iturbide; estribo que a él prestaron las clases

privilegiadas y, entre ellas, el alto clero, brindaron a éste la oportunidad de emanciparse del poder civil y armar una dependencia directa y exclusiva del papado. Acabar con la persistencia del Patronato ha sido, pues, desde entonces hasta hoy día, el más caro designio de la Iglesia católica en México.

La importancia del problema económico no era menor que el acabado de apuntar.

Los intereses de los españoles radicados en el país, de los empleados de alto rango, de los títulos y grandes propietarios y los del alto clero, estaban no sólo ligados sino identificados con los de España. Se unieron, pues, estrechamente para servirla y formar una masa de oposición y de poder, que diez años de una guerra desastrosa apenas pudieron remover, pero que nunca fue destruida. Los españoles tenían grandes caudales y el monopolio de los destinos y el comercio; los títulos y grandes propietarios disfrutaban inmensas posesiones territoriales, que formaban en gran parte la riqueza nacional; los funcionarios de alto rango; los oidores por ejemplo, gozaban grandes sueldos y la influencia de sus destinos elevados; el alto clero, en fin, contaba con todos los diezmos, las claverías, las riquezas de las iglesias y, lo que aún valía más, con las llaves del reino de los cielos. Jamás una liga más formidable pudo formarse contra la causa de un pueblo, y fue ella tan poderosa que subsistió aún después de hecha la independencia, atravesando imperturbable hasta 1833 una serie de veintidós años en que todo lo demás se desnaturalizó, cambió o recibió al menos nueva forma... El clero, principalmente sus castas elevadas, tenía acumulada y substraída de la circulación una riqueza incalculable. En 1809 los diezmos de seis obispados importaban dos millones 250 mil pesos; deducida una cuarta parte que ingresaba al fondo de claverías, el resto se distribuía entre los seis obispados y cosa de ciento treinta canónigos.

Había arzobispos y obispos cuyas rentas sobrepasaban de cien pesos anuales. Calculando los productos de todos los fondos que el clero reunía, puede asegurarse que sus rentas antes de la guerra de independencia, subían a la enorme cantidad de 50 millones de pesos. La vinculación eclesiástica y civil o lo que es lo mismo, el derecho de adquirir fincas con la prohibición de enajenarlas, debía con el transcurso de algunos siglos absorber todos los bienes raíces de la nación. Al emanciparse México, debía pretender mejorar la condición del pueblo, estableciendo una justa proporción en la riqueza.

Previsto así por las clases privilegiadas, impidieronlo y retardaronlo coaligándose para defender sus riquezas y el derecho de acrecentarlas y contrariar los designios de los pueblos, dirigidos a consumir la grande obra de su emancipación no lograda aún en aquel entonces.

Esta situación general descrita por el historiador antes invocados, había auspiciado, desde la época de Bustamante, actos concretos que precipitarían la reforma al advenimiento de Gómez Farías. A principios de 1829, el cabildo eclesiástico de la Ciudad de México asumió, por sí y ante sí, funciones policíacas; prohibió, so pena de excomunión, la “diversión de mascaradas de disfraces” en el carnaval y en los domingos de cuaresma. Sancionó a los infractores fijando “sus nombres en la tablilla correspondiente y negándoles la entrada en los templos y sepulturas en lugar sagrado”. Al mismo tiempo, Francisco Pablo Vázquez fracasaba en sus intentos de negociar la provisión de obispados, de acuerdo con el Patronato, en la misión que lo llevó a la silla apostólica. El 16 de mayo de 1831, el Congreso expidió la Ley (de Provisión) de Canonjías, parte de la cual fue discutida en una sesión permanente lograda mediante el encarcelamiento,

bajo llave, por el presidente del Congreso, Tagle, de la minoría parlamentaria. En el debate, el diputado Juan de Dios Cañedo, a quien se llegó a privar del uso de la palabra mediante triquiñuelas reglamentarias, habló por primera vez de “la necesidad de reducir el número de canónigos a los muy necesarios, hizo ver que el gravamen de diezmos para su subsistencia —de la Iglesia— era ruinoso para la agricultura, puso a los canónigos de agua y dos coladas” y leyó un artículo publicado en un periódico de Guatemala en que “se echaba en cara a los mexicanos que hubiesen retrogradado al fanatismo, ocupándose en estos asuntos que sólo debían tratarse por los viejos y los ilusos”. La Ley de Canonjías no dejó a salvo los derechos de la nación mexicana al Patronato, y con ello la causa liberal sufrió una derrota congressional, origen de más de un siglo de posteriores batallas sangrientas.

La reforma obligada por la necesidad, era inaplazable y estaba a la puerta. Tocábale a Gómez Farías dar el primer paso temerario. Y lo dio:

El 21 de febrero de 1833, el gobierno del Estado de México decretó la nacionalización, fraccionamiento y distribución o censo perpetuo, a razón de 5 por ciento anual, de “todos los bienes que administraban los misioneros de Filipinas” existentes en el mismo estado, cuyos productos “se destinarán a la composición de caminos y conducción de aguas para usos útiles en las municipalidades en que estén las fincas ubicadas”. Era la primera medida para acabar con “un sistema místico eclesiástico-militar semejante al de los antiguos virreyes”. No se quería “repetir la degradante escena de humillar la majestad nacional delante del obispo de Roma”, pues “la República Mexicana no está constituida sobre los cánones de esa monstruosa teocracia que gobernó la Europa por doce centurias”. Fundóse el decreto de nacionalización

en que los bienes raíces que poseía el convento de padres misioneros de Filipinas en el Estado de México, eran únicamente el patrimonio de tres religiosos españoles, que recibían los cuantiosos productos de dichas fincas, invirtiéndolos en usos desconocidos; habiendo cesado después de hecha la independencia del destino supuesto o verdadero que por su institución tuvieron en su origen de enviarse a las islas que el rey de España poseía en el Asia para la salvación de niños indígenas.

Tácitamente, llamaba la atención el fundamento de la disposición legal, sobre el hecho de que en México también había niños indígenas a los que se debía salvar económicamente.

El gobierno del mismo estado prohibió la introducción de religiosos a su territorio, informado de que algunos de ellos, “abusando de su sagrado ministerio y por ignorancia de la verdadera moral evangélica o por malignidad, vertían en los púlpitos y otros lugares consagrados al culto especies ofensivas a las autoridades de la República”.

La siguiente estocada fue dirigida al ejército, resentido y pendiente de que el clero diese la nueva voz de rebeldía. El 6 de abril de 1833, el diputado por Durango, José Fernando Ramírez, de quien se desquitaba la reacción afirmando que “los adobes de aquella tierra no han producido un alacrancito más venenoso y de ponzoña más letal



que éste”, presentó a la consideración del Congreso el proyecto para la creación de una milicia cívica, en el que pedía que

todas las armas se entregaran a los gobiernos de los estados en el término de dos meses, quedándoles sujetas cuantas tropas se hallasen en sus respectivos territorios; que las milicias activas perteneciesen a los estados, y las permanentes se distribuyesen en las ciudades y puertos marítimos; que los comandantes generales fuesen nombrados por los estados y pagados en sus tesorerías, pudiendo decretarse su suspensión por sus legislaturas. El proyecto fue rechazado y los pretorianos advirtieron en la calle: “Militares, o disolvemos las Cámaras, o nuestra ruina es segura.”

El 27 de marzo, Romero, gobernador de San Luis Potosí, solicitaba que “los asuntos contenciosos sobre testamentarías en causas espirituales fuesen del conocimiento de los tribunales del estado y que la aplicación y distribución de los caudales legados en los testamentos para obras pías y beneficencia las hiciera el Poder Ejecutivo”.

El 26 de abril negó el Senado el pase a las bulas romanas, por cuya virtud se había designado a José María Guerra, obispo de Yucatán, y declaró nulo dicho nombramiento y el de los canónigos de la misma diócesis. La nación consideraba que, ante la negativa del papa Gregorio XVI, quedaba en libertad para ejercer el Patronato sin contar con el visto bueno de la Santa Sede, pues “con el sudor y sangre de sus pueblos había fundado, edificado y dotado sus iglesias”. Blasfemia, herejía, desafío y guerra.

El trabajo fue empezar. Las primeras incursiones al terreno de la reforma tenían por fuerza que ser temerosas y dubitativas. El cielo de la reacción aparecía encapotado, pero la meteorología política ignoraba si habría tempestad o si los alisios libertarios serían capaces de desbaratar los nubarrones y despejar el horizonte.

El 17 de agosto, el Ejecutivo publicó un decreto del Congreso que secularizaba las misiones de Alta y Baja California. Por virtud de tal disposición el gobierno quedaba autorizado para establecer parroquias servidas por individuos del clero secular a sueldo fijo; se prohibía a los curas y párrocos que cobraran derechos por casamientos, bautizos, entierros y demás prestaciones de esta especie, así como que impusieran a los pobladores de la región obligaciones piadosas. Los misioneros, por su parte, habrían de regresar a sus colegios y conventos, y salir de la República los que no hubiesen jurado la independencia. Se autorizaba al gobierno para sufragar los gastos originados por el cumplimiento de la ley, con los productos de las fincas, capitales y rentas del Fondo Piadoso de las Misiones de California.

Sólo catorce días después, el 31 de agosto, el Congreso puso a cargo de la Federación los hospicios, fincas rústicas y urbanas, y capitales y bienes pertenecientes a las antiguas misiones de Filipinas, legalmente inexistentes por virtud de anteriores decretos de expulsión de los sacerdotes españoles.

Un breve respiro, y el 12 de octubre se decretó la extinción del Colegio de Santa María de Todos los Santos y se aplicó el valor de sus fincas y rentas a sufragar gastos de la educación pública. El 19 del propio mes se facultó al gobierno para formar un fondo con los bienes de establecimientos eclesiásticos dedicados a la enseñanza y destinarlo

a la educación pública nacional. En esta misma fecha se suprime la Universidad de México y se crea la Dirección de Instrucción Pública. “Sepan nuestros lectores —explicó el órgano de difusión oficial— que ha concluido este establecimiento aristocrático, puramente de brillantes y adorno y de ningún provecho para la instrucción pública.” El 24, el gobierno ejerció la facultad que le concedió el decreto de 19 y destinó al ramo educativo los bienes inmuebles y muebles de una docena de conventos, templos, hospitales, hospicios y edificios utilizados por el clero (convento y templo de San Camilo, hospital y templo de Jesús, hospital de Belén, hospicio de Santo Tomás, edificio de la Inquisición, templo del Espíritu Santo...).

El 27 de octubre, el Congreso releva al pueblo mexicano de la carga colonial de pagar el diezmo eclesiástico “dejándose a cada ciudadano en entera libertad para obrar en esto con arreglo a lo que su conciencia le dicte”.

Y seguía la mata dando: tres días después, el 30 del mismo mes de octubre, Andrés Quintana Roo, ministro de Justicia, signa una circular tronante dirigida a las autoridades de los estados para que prohibieran a los sacerdotes enjuiciar en el púlpito la conducta del gobierno o abordar asuntos políticos; en ella se dice que

el presidente —López de Santa Anna tuvo la cautela de no firmar la circular— no ha podido dejar de advertir que la perversión de las conciencias por el abuso que se hace del púlpito y secreto de la confesión, es el origen más fecundo del extravío de las ideas en materias políticas, y del medio que se pone en juego, con el éxito más seguro, para sublevar a los súbditos contra las autoridades políticas.

Y, en su parte final, se advierte con claridad:

Las discusiones políticas, cuales son las de esta clase, deben ser enteramente ajenas de la cátedra del Espíritu Santo y del carácter de una religión como la cristiana, cuya base fundamental es prescindir de los gobiernos, sus formas, marchas e intereses. Pero así como no pretende obligar al clero a prestarle ningún apoyo, de la misma manera está resuelto a no permitir que los eclesiásticos pierdan el carácter y obligaciones de súbditos del gobierno, ni se desprendan de los deberes que son comunes a todos los miembros de la sociedad, es decir, los de acatar las órdenes de las autoridades y verlas con el respeto que es debido. En consecuencia no puede tolerar... El presidente ha asentado como regla invariable de su conducta el separar los intereses de la religión del gobierno nacional, que puede y debe sostenerse por sí mismo sin ningún arrimo ni apoyo extraño...

Mediante circular decretó el incumplimiento de las leyes dictadas por el Congreso durante el ejercicio presidencial de Gómez Farías; suspendió la pena de expatriación y ocupación de temporalidad impuesta a los preladados, cabildos y funcionarios eclesiásticos que las desobedecieran; y devolvió los bienes inmuebles ocupados a las fundaciones eclesiásticas.

Por lo demás, Quintana Roo no hizo otra cosa que repetir lo actuado un año antes por Miguel Ramos Arizpe, a la sazón ministro de Justicia de Gómez Farías, a quien los clericales habían dado en llamar Gómez Furias. Dijo aquél, en circular del 6 de junio

de 1833, dirigida a los prelados —“pelados”, según el vulgo liberal—, diocesanos seculares y regulares:

El gobierno ha sabido que desde el año próximo pasado y en estos últimos días se han tomado cierta licencia algunos predicadores para tratar abiertamente cuestiones políticas no sólo con relación a las cosas, sino también a las personas y corporaciones, infringiendo las referidas leyes —las que prohibían tocar en los púlpitos cuestiones políticas— desnaturalizando su ministerio apostólico y desmintiendo el carácter de mansedumbre y pura caridad a que los obliga su vocación y el ejemplo y doctrina del Salvador del mundo, autor del Evangelio, que debe predicar y enseñar exclusivamente.

El 3 de noviembre, el Congreso declara nula la Ley de Canonjías, del 16 de mayo de 1831, “obra de la violencia, atentatoria a los derechos de la nación y a la Constitución federal”. El 6 de este propio mes se derogan las disposiciones civiles, impositivas de cualquier género de coacción, directa o indirecta, para el cumplimiento de votos monásticos. El 18, el Ministerio de Justicia declaró suspendidas por ser ilegales hasta la correspondiente resolución del Congreso, todas las ventas, enajenaciones, imposiciones y redenciones que se hubiesen verificado de bienes y fincas de regulares del Distrito Federal desde que se juró la Independencia y prohibió a los prelados y ecónomos de los conventos celebrasen actos o contratos sobre tales bienes, apercibidos de nulidad, “puesto que no el dominio sino únicamente el usufructo de esos bienes habíase confiado y correspondía a los religiosos conforme a las leyes de su instituto y de la nación que los admitió en su seno”.

Esta disposición adquiriría carácter de ley el 24 de diciembre siguiente. El Congreso asesta el 15 de noviembre otro golpe a los centuriones y decreta la disolución de

todos los cuerpos permanentes y activos del ejército que en su totalidad o en la mayor parte se hayan sublevado contra las instituciones actuales. En el escalafón general del mismo ejército, al llegar al número de cada uno de los cuerpos disueltos, se pondrá la nota siguiente: “Dejó de existir por haberse sublevado contra la Constitución federal.”

El 17 de diciembre, Gómez Farías, “en ejercicio del Patronato”, mandó proveer todos los curatos vacantes, en los términos previstos por la *Recopilación de Indias* y por el decreto del Congreso que lo autorizó a proceder así, e impuso a los obispos y gobernadores de los obispados, renuentes a cumplir con él, multas por primera y segunda vez, y destierro y ocupación de temporalidades en caso de reincidencia...

La resistencia y la reacción no se hicieron esperar. Se volcaron sobre el gobierno, concretamente sobre su vicepresidente Gómez Farías, los arsenales de la resistencia: diatribas eclesiásticas y baterías militares. El peyorativo mote de Judas, traidor por antonomasia, se adjudicó gratuitamente a don Valentín, pese a que éste nunca violentó sus principios religiosos. Para él, como para los liberales puros, problema social y económico, y credo religioso, eran cosas bien distintas, artificiosamente amalgamadas por la conserva para forjar un instrumento de defensa y combate: ¡Vaya un Juditas decente, para vicepresidente!

Francisco Pablo Vázquez, obispo de Puebla, tronó contra las reformas a las que calificó de “pronunciamiento sacrílego contra la divina autoridad del papa”.

*La Lima de Vulcano*, órgano publicitario de la reacción, llamaba a los liberales “áulicos dobles y siconfantes” y a los reformadores “runfla de legisladores jacobinos”.

El cabildo metropolitano supeditó el acato a las disposiciones del Congreso y a la celebración de un concilio nacional. El obispo de Monterrey arguyó que las leyes de la *Recopilación de Indias* invocadas para ejercer el Patronato “no tienen lugar donde no se ha celebrado concordato con la suprema cabeza de la Iglesia, en quien se halla la plena potestad y el gobierno universal de los fieles repartidos en toda la Tierra, sin cuyo requisito la potestad civil nada puede en materias que miran y tienden al bien espiritual de las almas”.

En Chicontla, el padre Carlos Tepistoc y el cura Epigmenio de las Piedras, quien decía “haber sido inicuaamente despojado de la dirección de la enseñanza pública sin respeto alguno de sus méritos en este ramo”, pregonan un plan regenerador, indicio de que la perfidia puede ser seguida de la demencia:

El Congreso elegirá doce jóvenes célibes, nacidos y actualmente existentes en el territorio mexicano, de los que acrediten completamente ser descendientes inmediatos del emperador Moctezuma, de los cuales se sacará por suerte al que la Providencia destine para ser emperador de México: éste debe ser coronado inmediatamente por el Congreso, previo juramento de sostener la religión católica, apostólica y romana, y dentro de seis meses deberá estar casado, si es indio con una mujer blanca, y si al revés con una prieta.

Así decía, de veras, el artículo 5º del plan.

Al grito destemplado de “Religión y fueros” —“tinieblas de donde salieron los gobiernos góticos” a quienes no pudo iluminar la luz de las ojivas— se sublevaba Ignacio Escalada, proclamando el Plan de Morelia bajo la siguiente declaración de candorosos principios:

“1º. Esta guarnición protesta sostener a todo trance la santa religión de Jesucristo y los fueros y los privilegios del clero y del ejército, amenazados por las autoridades.

“2º. Proclama, en consecuencia, protector de esa causa, supremo jefe de la nación, al ilustre vencedor de los españoles, general don Antonio López de Santa Anna.

Deflagra la “resolución de Santa Anna a favor de la sotana”, primera finta centralista del comodín mercenario, ratificada poco después en el Plan de Cuernavaca.

No era un simple levantamiento en busca del poder, sino una subversión en pugna con los principios. Así lo hace notar Emilio Rabasa:

Cuando en el orden político no quedaba ya ningún principio superior a quien atribuir el origen de la autoridad, aparecía mayor la del clero, porque era la única que mantenía en sus dogmas misteriosos y tradicionales el respeto y la adhesión de los pueblos. Y si a su feliz posición para dominar el poder temporal se añade la amenaza que sintió en la inva-

sión de las ideas nuevas y en el afán creciente de las libertades, se explica que tendiera a enseñorearse de la política y adueñarse del gobierno.

Su programa debía ser el de todas las Iglesias imperantes: combatir las libertades públicas; y como el principio federal no sólo era una libertad novísima en México, sino el anuncio de las otras que vendrían en las instituciones americanas, el clero tuvo que ser, con todos sus parciales, enemigo del sistema federal y enemigo de la Constitución.

Las palabras de Rabasa tienen todo el peso del juicio de la verdad. No eran, ciertamente, los de México, acontecimientos excepcionales. La reforma y la contrarreforma tienen carácter universal. La antinomia Iglesia y progreso y la polémica clero y libertad son común denominador de las transformaciones sociales vividas del siglo XV al XX. Estadistas, filósofos y sociólogos están acordes en esta apreciación. En Estados Unidos, Jefferson el publicista hacía notar que “en todo país y en todas las épocas la casta sacerdotal católica ha sido enemiga de la libertad; siempre ha estado —agregaba— aliada al déspota, disculpando sus abusos a cambio de recibir su protección”. En el México de 1833, el monopolio de la Iglesia con López de Santa Anna es corroboración exacta de lo dicho. La tiranía sacerdotal nacida en la Colonia se adueñó, al lograrse la Independencia, de los derechos del poder civil virreinal, y para conservarlos dio en calificar como ataque a la religión lo que sólo era propósito de abatir sus privilegios.

### El Congreso de cazadores o la zambra monacal

Llegó la hora de las rectificaciones. Días antes de que estallara el pronunciamiento de Cuernavaca, de fecha 25 de mayo de 1834, el Congreso recibió una iniciativa de López de Santa Anna para que derogara una de las leyes expedidas, lo que, según se relata, motivó que aquél interpelara al presidente acerca de si tenía o no libertad para legislar. “La tienen, respondió el presidente, para obrar lo justo y no más —quedaba a su juicio precisar qué era «lo justo» y qué era «lo más»—, porque en una mano he de tomar la Constitución y en la otra la espada para hacerla observar; pues así como tuve resolución para atacar la tiranía, la tendré para combatir la demagogia.” La amenaza no inmutó a las cámaras y la de Senadores inquirió si su excelencia el presidente estaría dispuesto a ocupar los bienes monacales en cumplimiento de la ley relativa. Como la anterior, la respuesta presidencial fue en extremo delicada: “Estoy pronto a ejecutarla, pero con la condición de que los miembros de ambos cuerpos legislativos formen dos compañías de cazadores que, unidos a mis veteranos y conmigo a la cabeza, salgan a dar balazos a los que armarán por tal causa una zambra.”

Nada quiso saber el Parlamento de actividades cinégeticas ni de festividades moriscas, declinó la cortés invitación y suspendió sus sesiones el 15 de mayo. Toda deliberación se aplazaba hasta nueva oportunidad.

Las reuniones ordinarias del Congreso debieron haber terminado el 15 de abril, pero el artículo 71 de la Constitución aún vigente, o sea la de 1824, daba opción al Congreso para prorrogar sus sesiones “hasta por treinta días útiles, cuando él mismo lo

juzgue necesario”. La interpretación literal del precepto indicaba, pues, que el periodo prorrogado debía terminar, precisamente, el 22 de mayo siguiente, pero temerosos de que durante su receso el presidente desinflase el sistema federal a pinchazos de bayoneta, prefirió entender que los 30 días útiles marcados por el artículo 71 podrían ser, en vez de sucesivos y continuados, repartidos en el lapso que el Congreso estimara pertinente. Santa Anna, por supuesto, regurgitó la píldora e hizo ver que, de acuerdo con el artículo 69 de la propia carta constitucional, “las sesiones ordinarias del Congreso serán diarias sin otra interrupción que la de los días festivos solemnes; y para suspenderse por más de dos días será necesario el consentimiento de ambas cámaras”, consentimiento por lo demás, formalmente otorgado.

Así las cosas, y en tanto que se montaba en potro a la hermenéutica para dirimir una polémica entre la ley en suspenso y el rifle en amenaza, Santa Anna tuvo a bien mandar recoger las llaves del salón de sesiones y guarnecer éste por la fuerza armada, lo que, de hecho, equivalía a una disolución. Cuando el Congreso pretendió reunirse, el presidente le hizo ver que el día 22 de mayo, fecha en la que debió finalizar el periodo ordinario de sesiones, había quedado atrás. Las cámaras estaban disueltas. Así de sencillo. El émulo de Iturbide era un alumno aprovechado, pero no obstante su ministro Lombardo alegaba que la disolución llevada a cabo por el presidente difería en esencia de la decretada por el emperador:

Aquél —decía Lombardo— disolvió un Congreso Constituyente; Santa Anna no ha disuelto ninguno, limitándose a contener al de 1834 en la órbita de sus atribuciones; aquél contaminó las cláusulas puestas a los poderes de los diputados y éste los obliga a sujetarse a sus facultades; aquél hizo un cambio de dinastía, y éste ninguna alteración ha causado ni en el sistema ni en sus bases; aquél se erigió en monarca absoluto, y éste ha contenido el absolutismo de los que atacaban al clero, a los militares, a los propietarios y al pueblo todo; aquél, en fin, suspendió la elección libre en su forma de gobierno, que el presidente actual ha sostenido con inmensos sacrificios.

Pero, a juicio del primer magistrado, la culpa era del Congreso:

Mexicanos —se dolió ante el pueblo—, uno de los primeros poderes ha desertado en preciosos momentos, dejando a la nación entregada a los horrores de la anarquía... más yo os renuevo mi juramento de que el pacto federal será observado... no dudaréis de la sinceridad de mi fe política... mis obras son las garantías de mis deseos.

### El Judas del federalismo, “dichoso mago”

Erigido López de Santa Anna en supremo señor de la anarquía que él mismo había contribuido a crear al disolver por exclaustración al Congreso, no tuvo obstáculo para poner en ejecución sus obras, “garantía de sus deseos”, puesto que éstos eran los del partido conservador. Administrativamente, por medio de circular, decreta el incumplimiento de las leyes dictadas por el Congreso durante el ejercicio presidencial de Gómez Farías;

suspende la pena de expatriación y ocupación de temporalidades impuestas a los prelados, cabildos y funcionarios eclesiásticos que las desobedecieran, y devuelve los bienes inmuebles ocupados a las fundaciones eclesiásticas. Disuelve al ayuntamiento de la ciudad de México y lo sustituye por otro, muy suyo, que el 12 de junio se adhiere formalmente al ya mencionado Plan de Cuernavaca “en abierta repugnancia con las leyes y decretos que se han dictado sobre reformas religiosas”. Designa, acto continuo, ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos al excelentísimo e ilustrísimo señor doctor don Juan Cayetano Gómez Portugal, obispo de Michoacán. La paga en loas, alabanzas y dinero no se hizo esperar. De esto informó al público el ministro de Justicia:

Aceptando el Ilmo. Sr. Presidente los deseos que han manifestado algunas corporaciones eclesiásticas y establecimientos piadosos, de auxiliar al gobierno en sus actuales apuros con un préstamo voluntario que se podrá colectar entre todas las que existen en el Distrito Federal, ministrándole cada mes y por espacio de seis una cantidad de cuarenta mil o más pesos, con causa de réditos al seis por ciento anual, ...ha tenido a bien S.E. acceder a esta solicitud...

La adhesión del ayuntamiento metropolitano al Plan de Cuernavaca se festeja el 15 de junio con un solemne *Tedéum* en la catedral, y el día siguiente, 28, el recientemente estrenado ministro de Justicia decreta la celebración de un triduo al santísimo sacramento, en acción de gracias, y dirige a sus diocesanos un edicto en el que

sea mil veces —reza lleno de sobriedad— bendito el hombre que con tan diestra mano ha sabido volver a Dios su legítima herencia; su memoria será eterna y agradecida hasta la consumación de los siglos, y su corona será preciosa e inamisible para toda la eternidad. Su nombre lo celebrarán todas las generaciones, y lo alabarán las vírgenes...; porque todos... por su piedad religiosa y por su verdadero catolicismo hemos conseguido la paz y libertad de nuestra Iglesia... Perecíamos ya; pero misericordiosamente Dios echó una benignísima ojeada sobre nosotros y se compadeció de nuestros males. A fines del último abril hizo aparecer inesperadamente una brillante estrella, cuya hermosura, claridad y resplandores anunció, como en otro tiempo a los tres dichosos magos, la justicia y la paz que se acercaba y está ya en esa Tierra. Esta fue..., la llegada repentina del excelentísimo señor presidente don Antonio López de Santa Anna a esta capital...; cuyos sentimientos religiosos y patrióticos lo calificarán eternamente como a un héroe digno del amor y reconocimiento de toda la nación americana.

### Un Benemérito, un golpe de Estado, otras Bases Constitucionales y Siete Leyes redentoras

Inexistente el Congreso por disolución de hecho, el 9 de julio se publicó la convocatoria para integrar al nuevo, que debía quedar instalado el 1 de enero de 1835. No pudo ser así, porque no se reunió el quórum de la Cámara de Senadores. Fue preciso que el gobierno acarrear a los futuros legisladores desde las garitas hasta la Secretaría de

Relaciones y disipara sus dudas acerca de la tarea que les esperaba. Gracias a esta deferencia pudieron inaugurarse las sesiones el 4 de enero.

El caldo centralista no alcanzaba aún su grado de ebullición. Políticamente era peligroso pronunciarse de modo franco en contra del sistema federal. Se estaban midiendo fuerzas. A Santa Anna no convenía que le tomaran la medida. La voz de la calle, que había logrado mantenerse libre de la presión clerical, le había dedicado, a raíz del pronunciamiento de Cuernavaca, dulces requiebros:

El digno hijo del padre de la mentira, la escoria de aquella despreciable pocilga de Manga de Clavo, de donde los veracruzanos no han querido sacar ni aun sirvientes domésticos; el camaleón sin segundo que en la revolución de México ha mudado de color a cada paso; el hipócrita más descarado que después de ser atea y empío quiere ahora pasar por cristiano católico, apostólico, romano, cuando su verdadero intento es tener religión por política y destruir el cristianismo por su misma dolosa y aparente protección; en fin, Antonio López de Santa Anna, que se titula presidente de los Estados Unidos Mexicanos y es tirano de la nación, ha atacado descaradamente los sacrosantos derechos de la libertad, pretendiendo elevar su poder hasta la cumbre más eminente del despotismo, de la manera más infame, más vil y más pérfida que puede imaginarse.

Era una nueva invitación para tomar unas vacaciones en “la despreciable pocilga de Manga de Clavo”. Y hacia allá va. Deja de presidente interino a Miguel Barragán. A la sombra de éste, el Congreso se entretiene con la piqueta demoledora de las leyes de reforma que aún quedaban en vigor. Aparece en escena, como campeón de la monarquía extranjerizante, José María Gutiérrez de Estrada, designado ministro de Relaciones. El bien merecido descanso de Santa Anna es interrumpido por la necesaria campaña contra Zacatecas, estado defensor, hasta el último, del federalismo y de las milicias cívicas, y el 28 de abril el Congreso le otorga el título de benemérito en gracia a la derrota que infringe a Francisco García Salinas, Tata Pachito, jefe de las fuerzas en aquel estado.

Un día antes, el 27, el Congreso había declarado “justo y necesario el Plan de Cuernavaca”, que fue sostenido por la nación, según dijo en el seno de las Cámaras el diputado Basilio Arrillaga, “sin otro objeto, causa debe entenderse, que ver atacada la religión; nuestro Señor Jesucristo se valió del arbitrio de dicho Plan para sacar de las garras del infierno a la nación mexicana...”

Para fijar su rumbo, el Congreso designó con anterioridad una comisión integrada por los diputados Escoto, Tagle, Lope y Becerra, presidida por Carlos María de Bustamante, y encargada de revisar los poderes de los representantes en el nuevo Congreso. Éste dictaminó que “en el Congreso general residían por voluntad de la nación todas las facultades extraconstitucionales necesarias para hacer en la Constitución de 1824 cuantas alteraciones creyese convenientes al bien de la nación, sin las trabas y moratorias que aquélla prescribe”, y que “el Congreso se prefija por límites de dichas facultades los que detalla el artículo 171 de la Constitución”. El dictamen fue aprobado definitivamente el 29 de abril.

Interviene, extramuros parlamentarios, el gamonal Lucas Alamán, consejero áulico de la nación. Era diputado electo, pero la causa abierta en su contra por su posible



participación intelectual en el asesinato de Vicente Guerrero habíale impedido asumir su cargo. Desde afuera, pues, sugiere y logra que el Congreso se declare a sí mismo Constituyente y no convocante, con el obvio propósito de evitar que el que se reuniera merced a su convocatoria volviese por los fueros del federalismo.

Al fin llegaba el momento en el que el cuerpo legislativo, en ejercicio de la soberanía, del mandato popular que formalmente así se le confería, y no de la Constitución de 1824 que sólo lo autorizaba a reformar la propia Constitución sin alterar la forma de gobierno, habría de entregarse a la tarea de expedir una nueva ley fundamental.

“La asamblea —dice Rabasa—, que tenía su origen y sus títulos de legitimidad en la Constitución de 1824, usurpa poderes que ni le han dado sus electores ni proceden de aquella ley; destruye la Constitución y dicta la de 1836. Su base es, pues, la más original que pueda darse; un golpe de estado parlamentario”.

Inauguró el Congreso su segundo periodo de sesiones el 16 de julio. El 29 presentó su dictamen la Comisión examinadora de los centenares de exposiciones hechas por los ayuntamientos; el Congreso sería Constituyente, el Senado actuaría como Cámara revisora, pero en caso de discrepancia entre él y la Cámara de Diputados, ambas se reunirían hasta dos veces para ponerse de acuerdo. A fin de dar visos democráticos a lo que en realidad era un acto de tiranía estamentaria, el dictamen se discute, previo entendimiento de valores y determinación de conclusiones, entre Carlos María de Bustamante y Cirilo Gómez Anaya. Al aprobar el dictamen se resolvió que las dos Cámaras se reunieran en una sola y, en cumplimiento de este acuerdo, el 14 de septiembre se llevó a efecto lo que Lafragua denominó el matrimonio y debió llamar el amasiato de las Cámaras. Tocó presidir la cohabitación parlamentaria al canónigo tapatío Miguel Ramírez.

Una comisión integrada por los diputados Francisco Manuel Sánchez de Tagle, Antonio Pacheco Leal, Miguel Valentín, José María Cuevas y José Ignacio de Anzorena se encargó de cavar la tumba del sistema federal. La fosa fue sometida a examen del Congreso en forma de Proyecto de Bases Constitucionales, el día 24 de septiembre. Del 28 de este mes al 2 de octubre siguiente, los diputados esculpieron en la lápida colocada este día sobre la tumba, el epitafio: “bases para la nueva Constitución”, aprobadas en la fecha señalada en último lugar. El 3 de noviembre se desahogaron los responsos y honras fúnebres en un *Tedéum* catedralicio.

Post mortem: José María de Bustamante pidió que los ejemplares originales del Acta Constitutiva y de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824, desalojados por desahucio político del local del Congreso, fueran encerrados en vitrina del Museo Nacional, y a manera de lección para generaciones futuras, “como monumento de nuestros errores cometidos en la infancia política”.

...En un recodo de la historia, a escasas dos décadas de futura distancia, arropado en su túnica federal, Lázaro sonreía...

Las bases para la nueva Constitución, aprobadas el 2 de octubre y elevadas a la categoría de ley constitutiva, el 23 del mismo mes, fincaron los cimientos de un régimen de gobierno centralista, teocrático, oligárquico, plutocrático y estructuralmente complicado e inconsistente, cuyo absurdo habría de cobrar forma definitiva en las Siete Leyes

Constitucionales, expedida la primera el 15 de diciembre de 1835 y las seis restantes el 29 de diciembre del siguiente año.

Vale la pena señalar algo de lo que con justificación ha sido denominado “extravagante... parto del centralismo victorioso, engendro parlamentario y monumento a la estulticia”:

En el nombre de Dios Todopoderoso, Trino y Uno:

Puede el mexicano ser privado de su derecho de propiedad... “cuando algún objeto de general y pública utilidad lo exija ...si la circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro ministros, en la capital, por el gobierno y junta departamental en los departamentos...” Se impone al mexicano la obligación de “profesar la religión de su patria”. Se condiciona la calidad de ciudadano a que se tenga “una renta anual lo menos de cien pesos, procedente de capital fijo o mobiliario, o de industrias, o trabajo personal honesto y útil a la sociedad”. Se suspenden los derechos del ciudadano “por el estado de sirviente doméstico”. Se crea el Supremo Poder Conservador, depositado en cinco individuos a quienes se dará el tratamiento de excelencia, designados mediante un sistema de sorteo, especialmente enredado, quienes deberían jurar, “guardar y hacer guardar la Constitución de la República sosteniendo el equilibrio constitucional entre los poderes sociales, manteniendo o restableciendo el orden constitucional en los casos en que fuere turbado, valiéndose para ello del poder y medios que la Constitución pone” en sus manos. El Supremo Poder era prácticamente omnímodo y no sería “responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública”. Sus discusiones y votaciones serían secretas y, aunque contaría con “un salón correspondiente en el palacio nacional” no tendría “días ni horas, ni lugar preciso para sus sesiones”. Se exige para desempeñar cargos públicos, lo mismo de alta categoría como el de presidente de la República o miembros del Supremo Poder Conservador, que el de subprefecto o componente de los ayuntamientos, determinado capital físico o moral que produzca renta anual. Se crea un Consejo de Gobierno compuesto por trece miembros, dos de los cuales serían eclesiásticos y dos militares cuyos cargos serían perpetuos. Se confiere a la Corte Suprema de Justicia atribuciones para “conocer de los asuntos contenciosos pertenecientes al Patronato de que goce la nación y consultar sobre el pase o retención de bulas pontificias, breves y prescriptos expedidos en negocios litigiosos”. Se reconocen los fueros eclesiástico y militar. Se hace depender la designación de las autoridades departamentales, del gobierno central...

Rabasa impugna dura y acremente esta Constitución:

No es fácil encontrar —comenta— Constitución más singular y más extravagante que este parto del centralismo victorioso, que no tiene para su disculpa ni siquiera el servilismo de sus autores; porque si por sus preceptos, las provincias, el Parlamento y el Poder Judicial quedaban reprimidos y maltrechos, no saldría más medrado el Ejecutivo, que había de subordinarse a un llamado Poder Conservador, en donde se suponía investir algo de sobrehumano, intérprete infalible de la voluntad de la nación, cuyos miembros, poseídos del furor sagrado de los profetas, declararían la verdad para obrar el prodigio de la felicidad pública. Este tribunal de superhombres, desapasionados y de sabiduría absoluta, podían deponer presidentes, suspender congresos, anular leyes, destruir sentencias; y a él se acudía para que escudriñase en las entrañas del pueblo la voluntad de la nación, y en cambio no eran

responsables sino ante Dios, como que apenas lo sufrían por superior jerárquico, y debía ser obedecido sin réplica ni demora, so pena de incurrir el rebelde en delito de lesa traición.

Sin embargo, entre tanto defecto, es fácil hallar sus indiscutibles cualidades: era la primera en haber señalado un catálogo, aunque incompleto e ilimitado, de los derechos públicos del mexicano, que no aparecía hasta entonces en los códigos anteriores; consistía la segunda en haber vislumbrado la ingente necesidad de crear un órgano de defensa de la Constitución.

### La feria de los planes: tres planes, un autoplán, un armisticio, unos convenios y nuevas bases

En medio de la anarquía, desenfreno y desastre en que se debate el país entre los años de 1836 a 1847, la lucha del pueblo mexicano por su libertad y la evolución de su derecho constitucional no detienen su marcha. Avanzan y retroceden. Por momentos, es mayor el retroceso que el avance, pero a fin de cuentas hay, en el balance de cada jornada, un saldo positivo.

El taconeado de los ejércitos y las prédicas subversivas de los amboques no dejan escucharse un solo instante. En tanto que López de Santa Anna disfruta en San Jacinto la siesta más cara de la historia, pasan rápidamente por la primera magistratura, sin tener apenas el tiempo necesario para entibiar el codiciado sillón, varias veces el propio Santa Anna, Miguel Barragán, José Justo Corro, Nicolás Bravo, Echevarría, y de nuevo Anastasio Bustamante, repatriado y recientemente desembarcado de Europa y electo de acuerdo con las Siete Leyes. Toma posesión en abril de 1837. Mal acababa de pulsar las riendas del bronco corcel que había montado, cuando, acosado por una jauría de generales, como fiera en su cubil, tiene que aprestarse a la defensa. Pelea contra el general Esteban Moctezuma, su viejo verdugo del Gallinero, y a la sazón pretoriano sin causa, participante en el pronunciamiento de San Luis Potosí, mejor conocido con el nombre de Revolución de los Cuatro Mancos: Mariano Paredes (manco oficial), jefe de las tropas gobiernistas en el departamento alzado, y Ramón Ugarte, Lugardo Lechón y Francisco Cantelle (mancos representantes de la subversión). A mediados de 1840 lucha en contra del general José Urrea y de Gómez Farías, movidos por un fallido intento de restaurar la Constitución de 1824. La pelea se centra, precisamente, en la ciudad de México. Se batalla del viejo edificio de la Inquisición y del cuartel de San Hipólito, al palacio nacional, la Ciudadela y el convento de San Agustín. El propio Bustamante es víctima de transitoria prisión de la que lo rescata el general Gabriel Valencia, de prometedor futuro en la productiva carrera de alzamientos. Recibe el fuego de la escuadra francesa en San Juan de Ulúa y, por fin, sucumbe bajo el triple golpe de Mariano Paredes Arrillaga —un pequeño y caricaturesco Santa Anna que carece de las naturales dotes de éste, y que da sus primeros pasos en la andanada de las revoluciones—, en Guadalajara; del indefectible, imprescriptible e infatigable López de Santa Anna, en Perote, y de su leal defensor Gabriel Valencia, en la Ciudadela capitalina.

La presidencia de la República es el codiciado fruto. Quien más la apetece es sin duda Santa Anna. Cuando menos, es quien mejor conoce y maneja los procedimientos y medios para alcanzarla. Intriga incansablemente en contra de Bustamante, a quien valido de las circunstancias, sustituye transitoriamente en el ejercicio del poder. El prestigio que decantó en la pérdida de Texas, lo apoya ahora, crecido, lustroso y renovado, en la pierna que logró salvar guerreando con los franceses en Veracruz.

La senda por recorrer está abierta por el fracaso palpable y estrepitoso de la Constitución de 1836. Su ministro del Interior, José Antonio Romero, pontifica, en polémica que entabla con el Supremo Poder Conservador:

Era indudable que la opinión y la experiencia condenaban como defectuosas las leyes de 1836, como lo manifestaba el juicio de un número considerable de ciudadanos de todas clases, jefes y autoridades, por lo cual no era prudente, ni político, ni legal poner resistencia al espíritu de la reforma, tan expreso como generalizado en toda República,

reforma que el presidente interino urgía en su mensaje dirigido al Congreso el 1 de julio de 1839

porque la opinión se ha explicado de una manera inequívoca y porque estándole encomendado —al Ejecutivo— uno de los altos poderes del Estado, ha palpado por la experiencia, que son insuficientes los medios que la ley fundamental ha puesto a su arbitrio para asegurar el reposo, la felicidad permanente, la gloria y engrandecimiento de la nación.

El Congreso aprobó la iniciativa presidencial en el mes de septiembre siguiente y el 21 la turnó al Supremo Poder Conservador a fin de que éste declarase, en ejercicio de sus atribuciones, que era la voluntad nacional modificar el código vigente.

Con base en un sesudo dictamen de Manuel de la Peña y Peña, inspirado en opiniones de Napoleón, Wattel, Reineval y Mezoray, en el que descubría el precipicio de ilegalidad por el que podría desbarrancarse el Supremo Poder Conservador —del que, para el efecto, se le designó presidente—, éste resolvió, el 9 de noviembre de 1839, entre otras preciosidades, “que es voluntad de la nación..., que sin esperar el tiempo que ordena y prefiere la Constitución para las reformas en ella, se pueda proceder a las que se estimen convenientes...”, y que

se respetarán y guardarán como hasta aquí, invariablemente, estas bases cardinales de la actual Constitución: libertad e independencia de la patria, su religión, en el sistema de gobierno representativo popular; la división de poderes que reconoce la misma Constitución, sin perjuicio de ampliar o restringir sus facultades según se creyere oportuno y la libertad política de imprenta.

El acuerdo fue firmado por Melchor Múzquiz, Carlos María de Bustamante, Manuel de la Peña y Peña, Cirilo Gómez Anaya —padre dialéctico de la Constitución que se quería enmendar— y Francisco Manuel Sánchez de Tagle. Previa anuencia de la Cámara de Diputados, el Ejecutivo lo mandó publicar, con calidad de decreto, el día 11 siguiente.

La lápida sepulcral del federalismo se cuarteaba y por sus hendiduras escapaban los fuegos fatuos...

Pero faltaba tomar opinión a los señores de la pólvora. El general Mariano Paredes Arrillaga, comandante de las fuerzas en Guadalajara, inconforme con la expedición de una ley económica, emplaza al gobernador del departamento de Jalisco, Antonio Escobedo, y el 4 de agosto de 1841 proclama el Plan que lleva el nombre de aquella ciudad. Exige en él que se convoque a un Congreso nacional extraordinario cuyo único cometido sería reformar la Constitución; entre tanto, el Supremo Poder Conservador encargaría el desempeño del Poder Ejecutivo a un ciudadano de su confianza. Finalmente, el Propio Supremo Poder declarararía, a moción del Congreso, la incapacidad de Anastasio Bustamante, cuyo patrimonio enriquecía Paredes con moneda del mismo cuño que la sufragada por aquél años atrás para deshacerse de Vicente Guerrero.

Tras de protestar que “el soldado no debe hacer otra cosa que obedecer y sostener el gobierno reconocido”, el general Julián Juvera, comandante de Querétaro, secunda la deslealtad de Paredes y, con Juvera, los generales Pánfilo Galindo y Pedro Cortázar, comandantes de Michoacán y Guanajuato, respectivamente.

Catorce días después, el 18 de agosto, el ayuntamiento de Veracruz reclamaba, en actitud nada amistosa, la modificación a diversas leyes en materia de comercio. Temeroso el gobierno de la conducta que pudiera seguir López de Santa Anna radicado en el puerto de Veracruz, envió al castillo de Perote al general Anastasio Torrejón. Aquél aprovechó la medida para darse por ofendido. Partió, a su vez, hacia Perote, desde donde reclamó, por escrito dirigido el 2 de septiembre al gobierno, la embajada de Torrejón. Hacía ver de paso que él era sólo un mediador pacífico que anhela evitar una catástrofe, pero añadía que “la voz de Jalisco no es la expresión aislada de un jefe extraviado por mezquinos e innobles intereses; es el grito penetrante de un pueblo cansado de sufrir”.

Ante el silencio del gobierno central, Santa Anna rompe abiertamente con él, en oficio que le envía el día 9, aún desde el castillo de Perote. En él, ensalza sus méritos personales y ataca directamente a las Siete Leyes Constitucionales de 1836, cuya falta de idoneidad quedaba demostrada por las abundantes peticiones que había recibido de “las personas más influyentes del Ejército y de algunos departamentos a fin de que se prestase a una reacción que tuviese por objeto principal la institución de un gobierno más fuerte y vigoroso para salvar a la República”. Advertía por último que si el pueblo mexicano continuaba tolerando esa legislación y su gobierno, “daría al mundo una prueba de imbecilidad e ineptitud para conocer sus verdaderos intereses”. Tales eran los fundamentos del Plan de Perote, una de cuyas proposiciones concretas, hecha en nombre del “dios de la justicia”, consistía en sancionar públicamente “las bases que ha proclamado en su manifiesto el Ilmo. Sr. General don Gabriel Valencia, el día 4 del corriente”.

Efectivamente, Valencia, el mismo que en julio de 1840 había sofocado la revuelta federalista de Urrea y de Gómez Farías, dio a luz el Plan de la Ciudadela en la fecha acabada de señalar. Su objeto era también convocar a un Congreso que constituyera a la nación. Se reuniría “una junta del pueblo como en los antiguos comicios de Roma, para designar al ciudadano que haya de ejercer el Ejecutivo interinamente”. El constituyente

convocado por éste, “para no distraerse de las atenciones de su soberana misión, no se ocupará de otro asunto, pues que anuladas todas las reglas, bastará ocurrir entretanto a los principios de derecho común que se llaman garantías y que serán inviolables”.

Llegaba a su grado máximo la fiebre constitutiva y quedaba abierta la competencia para que, al final de ella, se adjudicara el premio al mejor postor. El gobierno, por su parte, no podía permanecer impasible y tomó la más inesperada resolución: participar en la justa y disputar los honores del triunfo a quienes mancillaban la Ley Fundamental vigente, gracias a la cual existía el propio gobierno. Pero carecía de autoridad moral, de recursos económicos y de fuerzas armadas para defender esa ley, por lo que la lid tenía que librarse, por fuerza, en el terreno de su desconocimiento, que no tuvo empacho ni rubor en emprender. Se llevaría los laureles quien con menos escrúpulos y más eficacia ultrajara la norma constitucional. Brindó Bustamante a la historia el singular ejemplo, quizá único, de un gobernante que lanza a su pueblo la idea de que lo desconozca y desaloje del poder. ¡Anastasio Bustamante elaboró su propio plan!

La ideología de Bustamante había experimentado una saludable evolución en el lapso que transcurrió desde el desplume del Gallinero hasta su reinvestidura como presidente de la República. En el discurso pronunciado ante el Congreso el 1 de enero de 1841, puso de manifiesto sus serias dudas acerca de las bondades del Supremo Poder Conservador:

Si el Ejecutivo, señores —les dijo—, no ha de estar suficientemente autorizado; y sus actos y los del Congreso general se han de anular por otro cuerpo desconocido en las instituciones modernas, no tengáis la menor esperanza de felicidad pública. Lejos de que se conserve el equilibrio entre los supremos poderes, como se intentó con la mejor buena fe al dictarse la actual Constitución, se suscitarán a cada paso cuestiones que dividan los ánimos, den pretexto para el desorden y priven a la administración suprema de los respetos que se le deben. Sea en buena hora el gobierno responsable por todos sus actos; administren los jueces y tribunales justicia con la independenciam y libertad consignada en los códigos de las naciones civilizadas; límitese el Congreso a sus funciones legislativas; pero no se confundan las ideas ni se usurpen los poderes sus facultades peculiares, bajo el pretexto vano y contradictorio de evitar con esta usurpación que traspasen sus límites constitucionales. Sólo la opinión y la responsabilidad oficial deben contenerlo, y cualquiera otro medio es peligroso y funesto. Apelo, señores, a la experiencia de estos últimos años, y a las instituciones de los pueblos que han adoptado el sistema representativo.

No obstante, esta muestra de rectificatorio desafecto, ofensivo por la duda que entrañaba en la eficacia del Supremo Poder, éste, transido de nobleza, otorgó a don Anastasio, el 23 de febrero siguiente, el título de benemérito.

Tras de considerar que el Supremo Poder Conservador para nada servía y nada conservaba, como no fuera el desequilibrio que debía evitar, Bustamante cayó en cuenta de que, según “la experiencia de estos últimos años”, el centralismo en el que tantas esperanzas cifraron los autores de las Siete Leyes, sólo había prodigado el caos. Por eso, el plan del benemérito presidente, al remedar sin recato los planes antecedentes, y

proponer, en consecuencia, que “se convoque a un Congreso extraordinario formado de una sola Cámara, con amplias facultades, para que haga cuantas variaciones crea convenientes en la organización política de aquélla —la nación— conservando siempre la forma de República, representativa, popular”, nada decía, en deliberado silencio, de preservar el régimen centralista.

En medio de tanto dislate, nada de notable sobresalía en el plan de Bustamante, pero en su artículo 4º aparece el aserrín de una tabla de salvación cortada para servir de última agarradera y salvarlo del naufragio, pues sugería

que se deposite el Poder Ejecutivo en la persona o personas que juzgue convenientes —no decía quién habría de juzgar—; que entre tanto continúe gobernando la República el actual presidente, asociado con los beneméritos de la patria don Nicolás Bravo y don Antonio López de Santa Anna, y que, a falta de alguno o algunos de estos individuos, la Cámara de Diputados nombre la persona o personas que desempeñen aquellas funciones como suplentes.

El socio mayoritario del poder solicitaba comanditarios que aportaran el capital de sus buenos méritos, para sufragar el pasivo político del comanditado.

El Supremo Poder Conservador declinó la presidencial excitativa para convocar a un Congreso que azolvara la fuente de vida del propio poder, esto es, la Constitución, y de paso, Carlos María de Bustamante, en cuyo dictamen apoyó el Supremo su resolución, aprovechó para brindar a su colomboño una erudita lección de mitología aplicada a enjuagues políticos:

Pontificó Bustamante el diputado, a Bustamante el presidente: “Sócrates dijo a un régulo de Asia: «Si quieres gobernar bien, imita a Júpiter, que no tiene compañero en el mando: el gobierno de los hombres es tanto más perfecto en la Tierra, cuanto más se asemeja al de los dioses en el cielo».”

Como los cuatro planes coincidían en lo esencial, esto es, en desconocer a los poderes existentes, en admitir que la Constitución de 1836 era inservible y en apremiar a la reunión de un Congreso que reconstituyera a la nación, y solamente discrepaban en la elección de la persona a que debería asumir la presidencia de la República, pues Paredes apoyaba a Mariano, Valencia a Gabriel, López de Santa Anna a Antonio y Bustamante a Anastasio y potenciales socios, pronto fue fácil llegar a un arreglo.

Para conmemorar pacíficamente el aniversario de la consumación de la Independencia, tras algunos escarceos parlamentarios sostenidos en Mexicalcingo y un armisticio pactado en la Hacienda de los Morales, el 27 de septiembre, en el pueblo de Tacubaya, y previas deliberaciones de los representantes de los conjurados que peleaban contra el presidente y del presidente que peleaba contra él mismo y contra los conjurados, se firmó un acta primitivamente conocida con el nombre de Plan de Bases de Tacubaya, y más tarde con el de Bases de Tacubaya, para no seguir abusando de la palabra “plan”, por cuya virtud, además de hacer cesar en sus funciones, “por voluntad de la nación” a los supremos poderes, honrosa excepción hecha del Judicial, y de encomendar a una junta compuesta por dos diputados por cada departamento, junta que elegirá el “Ilmo.



Sr. General en jefe del ejército mexicano” —léase Antonio López de Santa Anna—, cuya misión sería designar “con entera libertad (?)” en quién hubiera de depositarse el Poder Ejecutivo; en el término de los dos meses, y conforme al rito casi uniforme de todos los planes, se convocaría a un Congreso Constituyente.

Las Bases dejaban ver en su cláusula decimatercera y última que sus estipulaciones no eran más que mera fórmula de cortesía de los sublevados hacia Bustamante, pues se advertía con claridad que “si pasado el término de tres días después de expirado el del armisticio —once de la noche del día 29—, no fueren adoptadas estas Bases por el Ilmo. Sr. General en jefe de las tropas del gobierno, se procederá desde luego a darles exacto cumplimiento...”.

Es decir, las Bases constituían, en esencia, un ultimátum. El pacto que ellas disimulaban no era pacto, puesto que poco importaba la aislada voluntad de una de las partes comparecientes para que lo consignado cobrara vigencia.

A punto de frustrarse estuvieron las Bases de Tacubaya. Una supuesta conjura a favor del federalismo, patrocinada por el mismo Bustamante —Plan (el quinto de la temporada) del Seminario Conciliar de la ciudad de México—, provocó que Santa Anna, olvidado de que en circular de 15 de octubre de 1834 había ordenado a sus tropas contestar el requerimiento de “¿quién vive?”, con la voz de “federalismo”, advirtiera a Melchor Múzquis, presidente del Supremo Poder Conservador, que “proclamada la Federación por el general don Anastasio Bustamante o bajo sus auspicios, se ha constituido en faccioso y se ha despojado del poder que, con arreglo a la Constitución de 1836, se había depositado en sus manos”. Agregaba Santa Anna que “en consecuencia, el Supremo Poder Conservador se halla en el caso de dictar las medidas para que le faculte la Constitución al disolverse los poderes, y yo le ofrezco que en este cuartel general hallará para sí y para los demás poderes la protección necesaria y mutuo respeto”. La comunicación fue remitida también al presidente de la Cámara de Diputados y al de la Cámara de Senadores. Éste, con gran sentido jurídico, opuso a la demanda de Santa Anna la excepción de falta de personalidad del destinatario, puesto que no “concebía cómo se pudiera ofrecer protección y respeto a los altos poderes, que según la primera base del Plan de Tacubaya, debían haber cesado por falta de misión legítima”. Más lógica, ni en Aristóteles.

Pero al fin, después de un conato de escaramuza en la calzada de Guadalupe, en terrenos de la Presa de la Estanzuela, campo neutral, en la madrugada del 6 de octubre del año de los hechos, 1841, Bustamante ratificó, al firmar los Convenios del nombre de ese lugar, el Plan de Tacubaya. Transido por su fervor patrio, con “el corazón destrozado”, dirigió al pueblo su última y plañidera proclama: “Se me habló recordando la Independencia de la patria —añoranzas de Iturbide, nostalgias del poder, remordimientos de Guerrero—: Esta voz para mí tiene una magia irresistible. Mi reposo, mis afecciones, mi orgullo, todo lo he sacrificado por ella...”

Los repiques de los campanarios y el coro sedante del *Tedéum* anunciaron las exequias de la Constitución de 1836, y la quebrantada salud de su primogénito, el joven centralismo.



## Proteo y los frutos de sangre, lágrimas y perdición

El siguiente acto del drama constitucional mexicano, engendrado por la lucha entablada por el pueblo para la conservación de su libertad, vuelve a ser provocado, dirigido y protagonizado por el ya para entonces benemérito Antonio López de Santa Anna,

ejemplar —según dibujó en vivo boceto Ignacio M. Altamirano— del Proteo político y del ambicioso y audaz y descarado más completo que pueden presentar los anales de un pueblo destrozado por las revueltas... Para él las convicciones políticas no importaban nada. El poder a toda costa; tal fue el programa de su vida entera... Sus servicios fueron eclipsados enteramente por la desbocada ambición, que le hizo mantener en una agitación constante a su país, durante mucho tiempo llenándole de sangre, segando las fuentes de sus riquezas, paralizando sus fuerzas y sólo procurando su engrandecimiento personal.

Refrendadas por los Convenios de la Estanzuela las Bases de Tacubaya, pronto empezó a funcionar y a rendir frutos la democracia inventada por éstas. La rueda que era necesario poner en movimiento, después de que “por voluntad de la nación” cesaron en sus funciones “los poderes llamados supremos”, era la base segunda que decía:

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

Ni tardo ni perezoso, el 7 de octubre de 1841, Antonio López de Santa Anna designó a la Junta; y el 9, la Junta, presidida por el a latere general José María Tornel y Mendivil, ni perezosa ni tarda, más bien diligente, nombró a Antonio López de Santa Anna presidente provisional. Con las Siete Leyes en la mente, el “amor en el corazón”, y los Evangelios en la mano, el día 10 juró Santa Anna borrar “esas leyes que dictó la inexperiencia y conservó la obstinación”.

El 10 de junio de 1842 se instaló el Congreso Constituyente —cuarto de la serie—, convocado el 10 de diciembre del año inmediato anterior y electo el 10 de abril de 1842.

Un primer amarre quiso tender Santa Anna al Congreso, cuyos componentes debían, de acuerdo con su deseo, jurar “obediencia”, antes de iniciar el desempeño de sus funciones, a las Bases de Tacubaya. Esto es, admitir previamente sumisión al capricho presidencial. Pero no fue tan fácil. Los componentes del futuro Congreso tenían pretensiones de independencia. Así lo puso de manifiesto el diputado Luis Gonzaga Gordo al sostener, en discusión preliminar acerca del alcance comprometedor del juramento requerido, que la fidelidad a las Bases de Tacubaya limitábase, según lo previsto por la cuarta de ellas, a constituir “ampliamente a la nación, según mejor le convenga”.

En el reglamentario discurso de apertura Santa Anna barajó, con su característica persuasión, sus conocidos naipes políticos: su sacrificio, su desinterés, su amor a la

patria, la sangre derramada que tanto lloraba, los errores cometidos, las experiencias malogradas, la ambicionada libertad, las garantías y seguridades ofrecidas, las tiranías derrocadas... Pero, al final, tiró de la manga a los sospechosos simpatizadores de la federación,

prescindiendo del examen de los elementos con que podamos contar para el restablecimiento del sistema federativo, yo anuncio con absoluta seguridad que la multiplicación de estados independientes y soberanos es la precursora indefectible de nuestra ruina... Yo no adulo al pueblo porque mi deber es instruirlo, y después de veinte años, si éstas mis amonestaciones no fueren atendidas, se recordará aunque sin fruto, mi vaticinio de que la República Mexicana desaparecerá de la lista de las naciones si no se separa avisadamente (sic) de los terribles escollos que le presentan la experiencia de unos y la desordenada ambición de otros...

Mas, Juan José Espinosa de los Monteros, presidente del Congreso, insinuó, con cortesía, pero también con claridad, que no todos los diputados iban dispuestos a acatar consignas. En su contestación dijo:

...en el sistema representativo popular no hay ni puede haber otro órgano legítimo de la voluntad nacional que el que la nación misma designa y autoriza con sus especiales mandatos para representar su soberanía. Sólo, pues, me toca manifestar en nombre del Congreso, que conoce muy bien toda la intención de los deberes que su augusta misión le impone y está dispuesto a desempeñarlos con la asistencia divina y con el poder que de la nación ha recibido.

La Comisión de Constitución quedó integrada por los diputados Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez, Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo.

Se dio lectura al proyecto de Constitución, elaborado por ésta, el 26 de agosto de 1842. Simultáneamente, conoció el Congreso el voto particular suscrito por Espinosa de los Monteros, Otero y Muñoz Ledo. La discrepancia sustancial entre el proyecto de la mayoría de la Comisión y el voto de la minoría estribaba en que, aunque uno y otro aceptaban el sistema republicano, representativo y popular, el segundo proponía utilizar con franqueza el calificativo de federal. A la minoría, en cambio, horrorizaba el uso de término, al que consideró impropio y peligroso. Impropio “porque a su juicio, la federación no significaba ni era otra cosa que la alianza entre naciones soberanas, libres e independientes que sólo se unen para proveer a su seguridad común”; peligroso “porque en México la palabra federal iba a despertar odios envejecidos, a remover temores y sobresaltos y a resucitar la demagogia”.

Comenta Olavarría Ferrari, de quien es la transcripción anterior:

Sentadas estas premisas, la mayoría, con una difusión desesperante, venía a concluir con que siendo la palabra “federación” sinónimo de “unión”, ella facilitaba los abusos del despotismo, tanto al menos como el sistema centralizador, al que era en alto grado semejante: su paradoja o misterio político venía a demostrar que el centralismo era el elemento

primordial de la federación, y que el que apeteciera federación había de querer forzosamente centralismo: la diferencia estaba sólo en que la una era una centralización gubernativa y la otra una centralización administrativa, idea tomada a Tocqueville, y acogida como un gran argumento por la Comisión, por más que no fuese posible comprender cómo sobre los fundamentos en que se basa el despotismo pudiera levantarse el santuario de la libertad. La minoría no entró a disputar si el sentido genuino de la palabra “federación” importaba tanto como “unión” o “centralización gubernativa”, y fundó su voto particular en lo que la nación entera había entendido y continuaba entendiendo por federación, esto es: “la alianza de varias secciones o estados, o partes integrantes de un todo, independientes en lo dispositivo y administrativo para su gobierno interior, y unidas a un centro común para todo cuanto afecte a la sociedad en general”, como así lo consignaron el acta constitutiva y la Constitución Federal de 1824.

Iniciada el 1 de octubre la discusión del proyecto y del voto, no obstante que aquél era eco del definido sentir del gobierno, el Congreso lo rechazó por 41 votos contra 35, y obligó a la Comisión a elaborar un segundo proyecto, presentado el 3 de noviembre siguiente y debatido a partir del día 14 del mismo mes.

La presión santanista se estrellaba en la dignidad del Congreso. Se cumplía la advertencia hecha por Espinosa de los Monteros en el discurso inaugural. Denegó aquél la pretensión de que el ministerio concurriese a las juntas de la Comisión y el diario del gobierno se vio obligado a ratificar

que el Ejecutivo estaba convencido de que la federación equivaldría a entronizar principios anárquicos, por lo cual había hecho y continuaría haciendo cuantos esfuerzos le fueran dables para impedir que volviese a aparecer un sistema que por sus exageraciones inundó de sangre nuestros campos, estableció la guerra civil y dividió los ánimos separando todos los intereses... Esto quiere también el ilustre general Santa Anna, porque habiendo tomado sobre sí la responsabilidad de la revolución que concibió, dirigió y consumó, no puede convenir en que sus frutos sean de sangre, de lágrimas y de perdición.

### El decoro de los legisladores, la pericia de la intriga y la inocencia de los ingenuos

Los historiadores y los expositores de derecho constitucional están acordes con el reconocimiento otorgado a los meritorios esfuerzos de este Congreso. Justo Sierra opina de él que ocupa en nuestra historia parlamentaria un puesto culminante de honor cívico; Rabasa lo califica como un Congreso que cumplió seria y patrióticamente su labor; Olavarría afirma que hizo cuanto en su mano estuvo para dar a su patria un código, lo más liberal que le permitiera la presión oficial y las preocupaciones de la época; Pereyra se expresa también en términos elogiosos y Tena estima que el Congreso desplegó actividad independiente y de buena fe.

Lo lamentable fue que Santa Anna no pensara lo mismo. Fracasada la acción directa, el único camino que quedó expedito a su alteza, era el de Manga de Clavo. Y

hacia allá se encaminó el excelentísimo señor presidente, no sin antes designar, el 10 de octubre, presidente sustituto a Nicolás Bravo, diputado electo para representar en el Constituyente al Estado de México, y a quien la habilidad de Santa Anna escogía en esta ocasión para servir de cabeza de turco. Ante el decoro de los legisladores, la pericia de la intriga y la inocencia de los ingenuos, sería Bravo, en ausencia del titular a quien sustituía, el encargado de disolver el Congreso. El resultado de la maniobra estaba debidamente garantizado, pues si la fuerza de la opinión pública era bastante para paralizar la disolución que decretara el presidente sustituto, Santa Anna se acogería a dicha corriente de pensamiento y regresaría triunfante a castigar el pecado y reivindicar los ideales del grupo liberal. Esto es, se pondría el uniforme de campeón del federalismo. Si, por lo contrario, don Nicolás consumaba con éxito el atentado, Santa Anna estaría presto a la cosecha.

El proyecto del 3 de noviembre intentaba conciliar mediante recíprocas temperancias, acordadas por la mayoría y la minoría de los miembros de la Comisión, la intolerancia centralista y la libertad del federalismo. Pero el diario del gobierno, portavoz de éste, que a su vez era receptáculo del apasionamiento militar y eclesiástico, embistió contra él:

Quando en 1821 —rezó el diario—, se pronunció entera la nación, su primer deseo fue el de conservar la religión de nuestros padres sin mezcla ni tolerancia de otra alguna: este fue el primero de los artículos del Plan de Iguala; esto se repitió en el acta constitutiva de 31 de enero de 1824; lo mismo se dijo en la Constitución Federal de 4 de octubre del citado año, en las particulares de todos los estados, y en las leyes constitucionales de 1836. En vano se pretendió por algunos que no se profesase exclusivamente esta religión, que se tenía por la única divina, la única verdadera, la única en que puede salvarse el hombre. A pesar de esto, tiénese ahora a unos jovencuelos aprendices de protestantes, diciendo en el artículo 31 de su proyecto de Constitución: “La nación protege la religión católica, apostólica, romana y no admite el ejercicio público de otra alguna”, luego los autores pretenden que se admita el ejercicio privado de los otros cultos y no podrá perseguirse a cualquier habitante de la República a quien se le ocurra erigir capilla u oratorio que no sea público y dedicarse en él con sus hijos, con sus criados y amigos al ejercicio de la religión que se le antoje. Más aún: el artículo 13, garantía cuarta, dice: “La enseñanza privada es libre, sin que el poder público pueda tener más intervención que cuidar no se ataque la moral” luego cuantos protestantes, deístas y ateos sean, podrán establecer entre nosotros escuelas, como no sean públicas, y enseñar en ellas todos los errores que no ataquen a la moral. La novena garantía dice así: “Ninguno puede ser molestado por sus opiniones, y todos tienen derecho para publicarlas, imprimirlas y circularlas de la manera que mejor les convenga”, luego bien podrá cualquiera opinar como guste sobre todas las materias, aun cuando sea sobre la existencia de Dios. “Solamente —dice la décima— se abusa de la libertad de imprenta atacando directamente el dogma religioso o la moral pública; estos abusos serán juzgados y castigados por los jurados de imprenta”, luego no será abuso atacar el misterio de la Trinidad, el de la Encarnación del Verbo de Dios, el de la presencia real de Jesucristo en la Eucaristía, y generalmente todas las verdades reveladas; pero aun cuando se ataquen directamente todas las verdades reveladas; pero aun cuando se ataquen directamente los dogmas, los jueces serán no los tribunales eclesiásticos, sino los jurados de imprenta, cuya

religión y moral Dios sabe cuáles será: ¿Habría hecho más una comisión de ateos? No es menor su avilantez en lo que al ejército toca; el artículo 132 dispone: “La milicia activa de mar y tierra permanecerá en asamblea y no se pondrá sobre las armas sino en virtud de una ley que fijará su número, la clase y tiempo de servicio que deba prestar, según su instituto”; y el 10 impone “a todo ciudadano la obligación de alistarse en la guarda nacional”. ¿Acaso no equivale esto a concluir con el ejército regular?

Sentados en la conciencia pública los agravios, quedaba clara la imprescindible necesidad de una guerra sagrada capaz de vengar la ofensa, castigar a los verdugos y redimir a las carabinas y a la cruz. Al consabido plan diósele en esa ocasión la denominación de acta, levantada en Huejotzingo, departamento de Puebla, el 11 de diciembre de 1842. Los vecinos que la suscribieron repudiaban al Congreso Constituyente, en virtud de que su proyecto de Constitución —el de 3 de noviembre—

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

### Las aguas de la desgracia

Se desata el furioso curso de los acontecimientos: el acta fue turnada por los rebeldes al milite “mexicano virtuoso”, José María Tornel y Mendívil, el de más alta jerarquía dentro de los de su casta, puesto que era ministro de Guerra. Éste, en vez de poner su sable al servicio de las instituciones, prestó el servicio de actuario a los sublevados y corrió traslado del acta al Congreso, el que, como era natural, contestó con cajas destempladas que no reconocía personalidad alguna a los sediciosos y que “la representación nacional sabía cuáles eran sus deberes para con los pueblos, y estaba dispuesta a desempeñarlos hasta el momento en que se le impidiera por la fuerza, el ejercicio de sus funciones”.

Tenían los constituyentes plena conciencia de lo que pasaba y hacían. Reflexionaban en el *Siglo XIX*:

El pronunciamiento de Huejotzingo cundirá como la llama por los campos cubiertos de hierba seca. El resultado será que tomando el pretexto de una voluntad nacional que no existe, se disolverá el Congreso. El público tiene el triste desconsuelo de ver que el Ejecutivo, al dar cuenta al Congreso con el levantamiento de aquella ciudad, no ha añadido, como parece que era regular, la noticia de las medidas enérgicas que debía haber tomado para escarmentar a los revoltosos. Muchas coincidencias ocurridas en estos últimos días

nos hacen sospechar con bastante probabilidad que el pronunciamiento de Huejotzingo no es más que el relámpago precursor de una tempestad que va a sumergir al Congreso en las aguas de la desgracia, pero nunca en las de la ignominia.

El pronóstico era exacto. Media docena de guarniciones se adhirieron a la asonada de Huejotzingo. Todas, mediante sus respectivas actas, desconocieron al Congreso Constituyente “por haber contrariado la voluntad de la nación”, y una a una solicitaron que el gobierno nombrara “una junta de ciudadanos, notables por su saber, por su experiencia, por su patriotismo y servicios, que le consulte los términos en que deba expedirse un estatuto provisional que asegure la existencia y la dignidad de la nación, la prosperidad de los departamentos y las garantías a que tienen derecho los mexicanos”. Por descontado, se ratificaban sus designaciones a López de Santa Anna y a Nicolás Bravo.

Por decreto del 19 de diciembre de 1842, el gobierno disolvió formalmente al Congreso, prometió integrar la junta solicitada y ratificó la vigencia de las Bases de Tacubaya. Engalanaron el decreto de disolución las firmas de Nicolás Bravo, presidente sustituto; José María Bocanegra, ministro de Relaciones Exteriores y Gobernación; Pedro Vélez, ministro de Justicia e Instrucción Pública; Manuel Eduardo de Gorostiza, ministro de Hacienda, y José María Tornel y Mendívil, ministro de Guerra y Marina.

“Mexicanos —dijeron los congresistas en su postrer y angustiado clamor desde su último reducto, la casa de Francisco Elorriaga, presidente de la asamblea—: La fuerza armada ha impedido a la representación nacional la continuación de sus trabajos.”

Para cumplir con lo ordenado por el decreto de disolución, Nicolás Bravo inició el 23 de diciembre la leva parlamentaria de “ciudadanos notables por su saber, por su experiencia, por su patriotismo y servicios”, e integró la Junta Nacional Legislativa que, presidida por el general Gabriel Valencia, quedó instalada el 6 de enero de 1843.

Inició, pues, la Junta Nacional, la noble tarea de constituir a la nación conforme a los mandamientos de un militarazo “suave y consolador”, como calificó al de Huejotzingo el general Valencia, e inspirado por las “rogaciones al Omnipotente” mandadas elevar en todas las iglesias por el arzobispo de México. Éste y el propio Valencia representaron con altivez los intereses de su clase dentro de la comisión que debería elaborar el proyecto. En su seno se desechó la proposición del representante Fernando Ramírez para que las limitaciones constitucionales en materia de religión quedaran reducidas a la protección que el Estado debería dar a la católica. En cambio, prosperó la moción del general Valencia para crear un Senado aristocrático, capaz de contrabalancear políticamente “la democracia de la Cámara de Diputados”, integrado por miembros elegidos y componentes natos. Los primeros provendrían de labradores, propietarios, comerciantes, mineros, fabricantes y abogados; los segundos, los natos, se extraerían de distintas capas oficiales, dentro de las cuales figuraban, naturalmente, los generales de división y los arzobispos y obispos, aun *in partibus*. De este sencillo modo, Iglesia y ejército tendrían permanentemente y para siempre, puesto que los senadores natos eran vitalicios, el dominio parlamentario más absoluto, y para lograrlo, bastaba con prodigar a discreción los grados y dignidades mencionados.

Quedaron debidamente tensas las cuerdas de la trama y Santa Anna y la Junta Nacional pudieron actuar conforme a lo deseado y previsto.

El 8 de abril inició ésta la discusión del proyecto de Constitución. El 5 de marzo regresó Santa Anna a la capital, con el pretexto de poner fin al conflicto creado por la disolución del ayuntamiento de la capital decretada por Valencia el 18 de febrero anterior, con motivo de los insultos que dirigieron varios militares en el teatro Nuevo México a la cantante María Cañete, a cuya defensa salieron los munícipes. Con destreza elimina a Paredes y la noche del 30 de abril apresa a Manuel Gómez Pedraza, Mariano Riva Palacio, José María Lafragua y Mariano Otero, acusados de una supuesta conspiración.

El 18 de marzo terminó la Junta su proyecto de Bases de Organización Política de la República Mexicana que, con el nombre de Bases Constitucionales o Bases Orgánicas, y “en caso de las facultades que la nación se ha servido conferirle”, sancionó Santa Anna el 12 de junio siguiente y publicó el 14 del mismo mes.

Iguales en esencia a las Siete Leyes Constitucionales de 1836, cuyo llevado y traído Supremo Poder Conservador suprimen, las Bases Orgánicas se apuntan notables aciertos, según puede verse por algunas muestras tomadas al azar:

Persiste la intolerancia religiosa, encomiéndose a las leyes ordinarias limitar la libertad de imprenta en materia de dogma y de Sagradas Escrituras, se ratifica la existencia del fuero militar y del eclesiástico, se condiciona la existencia de la ciudadanía al goce de “una renta anual de doscientos pesos por lo menos, procedente de capital físico, industria o trabajo personal honesto”, en tanto que el monto de esta renta puede ser arbitrariamente modificado por los departamentos para que sus ciudadanos puedan disfrutar los derechos otorgados por la Constitución; “el estado de sirviente doméstico” es causa que suspende los derechos de la ciudadanía; reproducese el requisito de disfrute de rentas elevadas para poder desempeñar cargos públicos; se integra la Cámara de Senadores en la forma que propuso ante la Comisión redactora del proyecto el general Valencia; se conceden al Congreso facultades heterogéneas, entre las que figuran la de “aprobar para su ratificación los concordatos celebrados con la Silla Apostólica, y arreglar el ejercicio del patronato —sabido inexistente y presumido imposible— en toda la nación”; la de “reprobar los decretos dados por las asambleas departamentales cuando sean contrarias a la Constitución o a las leyes, y en los casos previstos en estas bases” y la de “dar leyes excepcionales para la organización política de alguno o algunos departamentos, por iniciativa del presidente de la República”; se impone a éste la obligación de “suspender de sus empleos y privar, aun de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses a los empleados de gobierno y hacienda infractores de sus órdenes”, y la de “hacer que —los tribunales y juzgados— den preferencia a las causas que así lo requieran para el bien público”; se crea un Consejo de gobierno vitalicio; se faculta a la Suprema Corte de Justicia para “conocer de los recursos de fuerza de los M.R.R. Arzobispos y R.R. Obispos, provisos y vicarios generales y jueces eclesiásticos”; se instituye un tribunal especial para juzgar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia; se centraliza en el presidente de la República, de modo absoluto, la administración de los departamentos; créase un llamado “poder electoral” integrado por personas que alcancen la calificación económica requerida...

Al contrario de la obra del Constituyente anterior, la de la Junta Nacional Legislativa únicamente ha merecido justos, duros y bien fundados reproches. Las siguientes palabras de Rabasa son claro y resumido exponente de éstos:

Sólo porque la Constitución de 36 es tan rematadamente extravagante, vacila el criterio para tener y declarar por peor la de 43. En los autores de aquélla hubo algo de libertad de acción; en los de ésta, la única libertad que haya habido, si alguna, se empleó en fraguar una organización que dependiera por completo del general Santa Anna, porque temían que éste en apariencia irresponsable de la disolución del Congreso, lo restableciera con federalismo y todo, si no era la Asamblea Nacional Legislativa bastante pródiga en concesiones de autoridad y poder para el presidente.

La Carta de 43 es un absurdo realizado; es el despotismo constitucional. En ella, el gobierno central lo es todo; apenas los departamentos tienen atribuciones de administración municipal, y todo el gobierno central está en manos del Ejecutivo. El Congreso se compone de una Cámara de Diputados designados por los electores terciarios, que lo fueron por los secundarios y sólo éstos por el pueblo, y una Cámara de Senadores designados por los poderes públicos y las asambleas de departamento; pero de entre ciertos grupos salientes, con quienes trata de crearse una casta privilegiada, y en la que figuran muy principalmente los generales y los obispos. Así y todo, el Congreso queda casi anulado por el veto extraordinario que corresponde al presidente, en tanto que el Poder Judicial viene también a sus manos, por las directas y gravísimas facultades que tiene respecto a los tribunales supremos. Las responsabilidades pesan sobre los ministros y sobre el Consejo de gobierno; sobre el presidente ninguna; y, sin embargo, no hay gobierno de gabinete, pues el presidente, oído el parecer de sus ministros y recogida la votación, puede proceder como bien le plazca. Las irrisorias facultades de las asambleas departamentales están sometidas al veto de los gobernadores, y si por acaso una asamblea insiste, es el presidente quien resolverá lo que quiera. Pero todavía para que nada quede a los pueblos, ni nada falte a las autoridades sin límites del presidente, toda la organización mezquina de los departamentos, según la Constitución, se anula y aniquila por la facultad que aquél tiene de iniciar leyes excepcionales para la organización política de los señalados departamentos, cuando lo tenga por necesario. Los principios fundamentales de esta ley suprema fueron: captarse a Santa Anna, dando en la puja constituyente, más que otro fuese tentado de dar; ganarse al clero por medio de la intolerancia, el fuero y los privilegios; asegurarse la casta militar también por los privilegios y los fueros, y obtener, en suma, para el Partido Conservador, un poder omnímodo brutalmente autorizado en la ley primera de la nación.

### Entre genízaros y vampiros

La historia del país en los años inmediatos a la promulgación de las Bases de Organización Política, debe, en perspectiva panorámica como ésta, ser vista rápidamente. La precaria libertad que el pueblo ha podido conquistar hállase en dicha etapa aturrida por las vociferaciones eclesiásticas y los alaridos de cuartel.

Por absurdas, las Bases eran insostenibles. La ambición personal desmedida y la falta de conciencia patriótica de algunos formaba corriente constante y siempre en



aumento, que fluía hacia la primera magistratura del país. El egocentrismo quintaesenciado de los hombres y el desenfreno pasional de los partidos encadenan la historia y llevan a la patria la ruina más acabada.

Nuevo levantamiento de Paredes y Arrillaga en Guadalajara. El 30 de octubre de 1844, la asamblea departamental de Jalisco, con la aprobación del gobernador de dicho departamento, Antonio Escobedo, firmó una iniciativa dirigida al Congreso General en la que pedía: se derogara la ley del 21 de agosto de 1844, que impuso un subsidio extraordinario para sufragar gastos de la guerra de Texas; se sometiera a juicio de residencia —responsabilidad del gobierno provisional, de acuerdo con la sexta de las Bases en Tacubaya— a Antonio López de Santa Anna retirado a Manga de Clavo desde el 7 de septiembre anterior por la muerte de su esposa, Inés García, y sustituido en la presidencia por Valentín Canalizo; y, finalmente, se convocara a un Congreso cuya tarea preferente sería reformar “los artículos constitucionales que la experiencia ha demostrado ser contrarios a la prosperidad de los departamentos”. Dos días después, el 1 de noviembre, “la guarnición de Jalisco se adhiere a la iniciativa de la Ilma. Junta Departamental”, a la voz de “no somos genízaros al servicio discrecional de un señor absoluto”. Invitado Paredes y Arrillaga a secundar el movimiento, el 2 de diciembre publica un manifiesto a la nación en el que arranca el vendaje a las pústulas del gobierno santanista, clama contra los fortunas improvisadas por los especuladores, “vampiros de la sangre de los pueblos”; analiza el mal uso del dinero recabado por el presidente para la guerra de Texas, y concluye que

la historia dirá a las generaciones venideras... que en las acciones del general Santa Anna nada se encuentra grande, nada noble, nada decente; que él ha proseguido un designio mezquino y culpable, usando de medios reprobados y viles; que su marcha tortuosa ha sido la de un tirano insolentado por el poder o infatuado por la prosperidad; que su baja duplicidad, su desmesurada ambición, ni aun merecen compararse con la atrevida generosidad de los grandes dominadores, y por último, que en todo lo que ha hecho, sólo se nota... una masa heterogénea de cualidades opuestas; nada grande, sino sus crímenes...

Estas consideraciones y la de que “afortunadamente la ley constitucional... nos abre el camino que debemos seguir” lo obligan “a sostener con las armas en la mano” el artículo siguiente:

Los actos del gobierno del general don Antonio López de Santa Anna desde el 10 de octubre de 1841 hasta el 31 de diciembre de 1843, de cualquier clase que sean, quedan sometidos al examen de aprobación del actual Congreso Nacional, en cumplimiento del artículo sexto de las Bases de Tacubaya y del segundo de los Convenios de la Estanzuela; mientras dura el juicio de residencia, el señor Santa Anna no podrá ejercer las gloriosas funciones de primer magistrado de la República.

Marcha Santa Anna, sin permiso del Congreso, a combatir al insurrecto. Hace escala en Querétaro y encuéntrase con que la asamblea departamental ha secundado el Plan de Guadalajara. Exige su retractación, so pena de enviar a la diputación en

masa a Perote. La asamblea responde: “Los vocales prefieren marchar a Perote, y aun la muerte, antes que una ignominia, antes que la retractación.” A instancias del juez eclesiástico Miguel Zurita conmuta la pena y los integrantes de la asamblea quedan, simplemente, a disposición del Supremo Gobierno.

En México, Llaca, diputado por Querétaro, denuncia los hechos ante el Congreso. Éste pide que el Ministerio informe. El Ministerio con la conciencia intranquila se hace el remolón y no atiende el llamado. Manuel Crescencio Rejón, ministro de Relaciones, y José Ignacio Basadre, ministro de Guerra y Marina, son acusados por el mismo diputado Llaca ante el Gran Jurado. El día 30 hacen acto de presencia los dos ministros, pero nada informan, porque “no tienen instrucciones del presidente”.

Ante la insistencia de la Cámara el 1 de diciembre por la mañana se presentó Antonio Haro y Tamariz, ministro de Hacienda, quien se suponía que iba a informar lo que supiera, aunque dijo que nada sabía. La Cámara, defraudada, le pidió que se allegara informes y, en tanto que Haro y Tamariz salió a recabarlas, se declaró en sesión permanente. Su permanencia terminó al filo de mediodía, porque cuando los diputados pretendieron reunirse tras de sestear la comida, hallaron las puertas cerradas y el paso prohibido por órdenes del Supremo Gobierno. Igual desilusión sufrieron los senadores.

### Las llaves del reino y la inflexibilidad de las leyes

Después de apercibir a los impresores de la capital de que irían a parar con sus huesos en San Juan de Ulúa si publicaban documento alguno remitido por las cámaras, el ministro Rejón, con ayuda de los generales Ramón Morales y Luis Guzmán, pidió al presidente de la Cámara de Diputados, Luis G. Solana, las llaves de la secretaría, salón de sesiones y demás dependencias del edificio, que tenía en su poder:

—Como quiera que los expresados generales —repuso Solana a Rejón— manifestaron que obraban por orden del gobierno, suplico a V.E. se sirva decirme qué significa un acto tan irregular, remitiéndome al mismo tiempo las llaves con el portador, pues tengo que abrir sesión dentro de pocas horas.

—Habiendo dispuesto el Supremo Gobierno —replicó Rejón— que mientras dure la presente Revolución, se suspendían las sesiones del Congreso, no pueden reunirse los señores diputados, y por lo mismo tampoco hay necesidad de franquear las llaves del edificio destinado a la celebración de aquéllas.

—Para dar cuenta a la Cámara de tan extraña resolución —insistió Solana— necesito reunirla, y a este fin espero que V.E. me remita inmediatamente las llaves que le tengo pedidas.

—Dada cuenta de su petición, el señor presidente de la República me manda decir que no se remitan las llaves por no deber reunirse ya la Cámara —finalizó complacido Rejón.

El resultado de este diálogo fraternal de poder a poder fue que el Legislativo, a moción del diputado Atristain hecha en las puertas mismas del recinto parlamentario, desconociera la facultad del Ejecutivo para “suspender las sesiones por autoridad pro-

pia, sean cuales fueren las circunstancias de la nación”, y comunicara “al gobierno que la Cámara de Diputados continuará sus sesiones en el lugar que juzgare conveniente”. Del acuerdo se corrió debido traslado al Senado.

La respuesta del ponderado presidente Canalizo, quien en ocasión no lejana pretendió dinamitar el palacio nacional para defraudar a los sublevados, no se hizo esperar. Sacó a la luz de decreto elaborado con dos días de anticipación —29 de noviembre— y dispuso que

mientras se restablece y consolida el orden público, notablemente alterado en varios departamentos y se pone al Ejecutivo en aptitud de hacer efectiva la campaña de Texas y de sostener todas las consecuencias de esta guerra, estarán suspendidas las sesiones del Congreso, sin que entretanto pueda desempeñar ninguna de las Cámaras las atribuciones que se les conceden por las Bases Orgánicas de la República,

por considerar “que la inflexibilidad de las leyes, que jamás pueden prever todos los acontecimientos para dominarlos, las hace perniciosas en algunas circunstancias no previstas, como éstas en que se encuentra la nación, y en que la estricta observancia de aquéllas, la conduciría irremediablemente a su ruina total”. Ratificaba Canalizo su reconocimiento

como presidente constitucional electo por la voluntad de los pueblos, con arreglo a las bases de organización política de la República, el benemérito de la patria, general de división don Antonio López de Santa Anna; y durante su separación del gobierno, seguirá depositado el Supremo Poder Ejecutivo en el individuo que actualmente lo ejerce —es decir, el propio don Valentín— con arreglo a las mismas Bases.

Por decreto del 2 de diciembre siguiente, el gobierno previno que “las autoridades y empleados de la República, para continuar en el ejercicio de sus respectivas funciones, jurarán la debida obediencia al decreto de 29 de noviembre próximo pasado”.

El Congreso cumplió su promesa el día 6 de diciembre, se reunió en el convento de San Francisco y, con apego a lo dispuesto en las Bases Orgánicas depositó el Poder Ejecutivo en el presidente del Consejo de gobierno, general José Joaquín Herrera.

En la sesión del día 13 las Cámaras se reunieron en Gran Jurado para declarar si había o no lugar a formación de causa a Valentín Canalizo, detenido desde el 6 en las piezas de la Presidencia: el acusado expuso que su intento no fue el de disolver las Cámaras, sino sólo el de suspender sus sesiones durante la crisis: de los noventa y ocho individuos que se hallaron presentes, noventa y cuatro votaron por la afirmativa y sólo cuatro en contra. Igual suerte corrió ocho días después el ministro de la Guerra, Basadre, aprehendido en el camino de Querétaro, para cuya población había salido fugado a México, vistiendo un hábito de fraile.

Cuarenta y ocho horas después Herrera prestó juramento como presidente interino y al día siguiente, 16 de diciembre, las cámaras desconocieron formalmente el gobierno de López de Santa Anna y declararon nulos y de ningún valor los actos de éste.

Desde Querétaro, don Antonio contestó a la dialéctica parlamentaria con la amenaza de la fusilería. El día 20, su oficialidad declaró que:

1°. El ejército reitera sus juramentos de obediencia a las Bases Orgánicas de la República. 2°. En consecuencia el ejército reconoce como presidente constitucional al General D. Antonio López de Santa Anna. 3°. El propio ejército desconoce a las autoridades que fungen en la capital de la República, y debieron su existencia al sedicioso motín del 6 del actual. Todo acto de cualquier poder que ataque las prerrogativas constitucionales del Ilmo. Sr. presidente propietario, será igualmente desconocido por el ejército. 4°. El ejército protesta no dejar las armas hasta restablecer el orden y que sea acatada y obedecida por todos la autoridad constitucional de dicho Ilmo. Sr. presidente, general de división y benemérito de la patria, don Antonio López de Santa Anna.

Propagada la revuelta, se consuma en la capital. Prisión y expulsión de Santa Anna. Desde Puebla y por conducto de José Joaquín Herrera, se dirige a las augustas Cámaras para presentar la

renuncia de la Presidencia de la República, para que fui nombrado constitucionalmente; y con este acto de libre desprendimiento de los derechos que me asisten a la primera magistratura, y que he creído de mi honor y deber sostener hasta la fecha, verá el mundo entero que no puedo hacer después de esto más sacrificio que el de expatriarme en seguida, abandonando una patria que adoro, mis propiedades, y cuanto de más apreciable tiene el hombre en la vida...

Desde marzo de 1845 existía, de hecho, un estado de guerra no declarada con Estados Unidos, que virtualmente había echado el guante a Texas. El 14 de septiembre de 1845 el Congreso declaró presidente constitucional a José Joaquín Herrera, que protestó el día 15. En la remota frontera, Mariano Arista prepara a la defensa sus tropas precarias y desorganizadas. En San Luis Potosí, Paredes y Arrillaga, despechado porque en las revoluciones que siembra es el único que no cosecha, aguarda, según parece, el momento de defender a la patria con las armas en la mano. Pero siempre es más provechoso trabajar *pro domo sua*. Decide, pues, batallar contra el gobierno constituido. Entre enemigo extranjero y adversario nacional, es preferible este último. Que el invasor se las entienda con quien quiera hacerle frente. Resistencia suficiente hallará en el solo hecho de tener que cruzar los desiertos de Chihuahua, Coahuila y Nuevo León. El 3 de diciembre hace un guiño a Arista y el 13 recibe el comedido desaire de éste:

Sean cuales fueren los males que hoy se lamentan, son menores que los que traería el relajamiento del orden establecido y fundado en la ley... Compañero, medite usted que no queda otro camino que el de la ley y sostenimiento del gobierno establecido; lo demás sería no saber dónde iríamos a parar, porque el que emprende una reforma no sabe él mismo dónde la conducirán los acontecimientos.

Entre los generales la cortesía obliga por lo que, con el mismo comedimiento utilizado por Arista, Paredes se excusa ante éste para brindarle su ayuda en la guerra

inminente, porque tiene “necesidad de dar escoltas a los comerciantes que pasaban a las ferias de Aguascalientes, Lagos y Celaya”.

La causa que buscaba el aguerrido militar para justificar y definir su conducta le fue suministrada en charola de propia manufactura por el general de brigada Manuel Romero, quien el 14 de diciembre y a nombre de las tropas a su mando, la emprendió contra el gobierno de Herrera al que imputó, entre otros cargos, el de pacifista, puesto “que había pisado nuestro territorio y habitaba la capital de la República el plenipotenciario de los Estados Unidos, que, de acuerdo con el gabinete, venía a comprar nuestra independencia y nacionalidad”. Ante tan graves males, Romero prescribía la medicina universal:

Inmediatamente que el ejército ocupe la capital de la República, se convocará a un congreso extraordinario con amplios poderes para constituir a la nación, sin restricción ninguna en sus augustas funciones... El ejército, nombra por su caudillo en este movimiento político al Excmo. Sr. general de división don Mariano Paredes Arrillaga, a quien se invitará acto continuo por medio de una comisión...

Expuesta la causa, se requería precisar el ideario y el programa. Así lo hizo el agraciado al día siguiente. En el manifiesto que publicó el día 15 ofreció que en el Congreso Extraordinario propuesto por Romero encontrarían representación todas las clases sociales: “El clero como la milicia, la magistratura como la administración, las profesiones literarias como el comercio, la industria como la agricultura.” Y garantizó:

No vamos a hacer una revolución de personas: aspiramos a algo más grande, más fecundo, más completo; se trata de llamar a la nación para que sin temor a las minorías turbulentas, se constituya según sea su voluntad y ponga una barrera a la disolución que por todas partes amenaza. Se trata de devolver a las clases productoras su perdida influencia y de dar a la riqueza, a la industria y al trabajo la parte que les corresponde en el gobierno de la sociedad. Se convocará una asamblea nacional revestida de toda clase de poderes, sin término ni valladar a sus decisiones soberanas: todas las clases de la sociedad, el clero como la milicia...

Más adelante, al triunfar la revuelta, confesaría Paredes, olvidado de que no se trataba de “una revolución de personas”: “Vengo resuelto a hacer triunfar mis ideas, o a perecer en la demanda, y así como estoy determinado a no perseguir a nadie por sus hechos anteriores, he de fusilar a cualquiera que me salga al paso a oponérseme, sea arzobispo, general, magistrado o cualquiera otra cosa.”

La algarada de Potosí halló pronto y resonante eco en la Ciudadela de la capital, en la que Gabriel Valencia, presidente del Consejo de gobierno, secundó el Plan de Paredes, seguido desde palacio nacional por el general José Urrea:

La guarnición de esta capital se adhiere en un todo al plan proclamado en San Luis Potosí el 14 del presente, pro el Excmo. Sr. general don Mariano Paredes y Arrillaga. La misma guarnición nombra por su caudillo al Excmo. Sr. general de división don Gabriel Valencia.

El mencionado plan se llevará a efecto con las adiciones que el Excmo. Sr. general en jefe expresa al Excmo. Sr. general don José Joaquín Herrera, en oficio de esta fecha.

Las adiciones aprobadas por Valencia y cómplices constituían en realidad una modificación esencial al Plan de Paredes, pues, de acuerdo con ellas, se organizaría una junta compuesta de seis diputados, seis senadores, seis consejeros, dos individuos de la Corte de Justicia, dos de la Corte Marcial y dos de la asamblea, a la cual se encomendaba determinar si el Poder Ejecutivo se confiaría a uno o a tres individuos, nombrar a éstos en su caso, y expedir la convocatoria para el Congreso.

También el espíritu de Valencia rebosa altruismo: “Yo juro ante Dios y los hombres —clamó— que no llevo al presente otra mira que la muy noble de que la República se expedito para constituirse libremente como desean los pueblos.”

En la madrugada del día último del año de 1845, el presidente de la República, general José Joaquín Herrera, dignamente, y en coche de alquiler, abandonó el palacio nacional.

Dos de enero del año que empieza. El flamante caudillo de San Luis, para quien “el ejército es el órgano de la voluntad de una nación oprimida”, llega a la ciudad de México inflamado de ardor patriótico, ansioso de poder y carente de originalidad. Por la noche —la premura era imperativa— reúne en el palacio a la junta de generales “encargada —según explicó Paredes— de rectificar los principios políticos adoptados en San Luis, para cubrir el vacío que fue indispensable dejar por respeto a la opinión pública y en debido acatamiento a los derechos del pueblo, para manifestar que hacia éste tienen deberes que llenar”. El Acta General del Ejército, que esa misma noche alumbró la tertulia de generales, ordenó en sus artículos 2º y 3º, entre una docena de rectificaciones, que mientras se reunía el Congreso Extraordinario previsto en el plan original, una junta de representantes de los departamentos, designados por Paredes, nombrarían presidente interino. Además de benemérito y general, López de Santa Anna era consagrado mentor, y Paredes, aparte de caudillo, resultaba esclarecido alumno. Avanzó el proceso sin solución de continuidad y, con la Junta de Representantes Departamentales por estribo, quedó el general Mariano Paredes Arrillaga encaramado en la silla presidencial. “Yo no puedo responder que la tengamos —dijo Paredes a Nicolás Bravo, que preguntaba si habría paz durante el interinato— ni que me conserven en el puesto, pero sí puede usted estar seguro de que para tirarme correrá mucha sangre y de que mi caída no será cómica, como la de otros.”

Reunido el Congreso General Extraordinario, elige el 12 de junio de 1847 presidente constitucional a Paredes y vicepresidente a Nicolás Bravo. El juramento del primero, al tomar posesión de su cargo, dejó a salvo la forma de gobierno que el Congreso adoptaría.

Presionado por la opinión pública, a regañadientes salió el presidente Paredes a combatir a los invasores norteamericanos que, gracias a la deserción de San Luis Potosí, encontraron franca la puerta del norte. El 29 de julio asume la presidencia interina Nicolás Bravo.

Su primer acto fue presentar una iniciativa al Congreso para que se restableciera la vigencia de las Bases Orgánicas. Era la moción producto del miedo. Declaró al fundarla, José Joaquín Pesado, ministro de Relaciones y Gobernación:

...El gobierno, en vista de lo que dan de sí las cosas y de las señales con que se manifiesta la opinión pública, está persuadido que restituyendo a su plenitud las Bases Orgánicas, declarando ser ellas la Constitución de la República, calmará las inquietudes que se observan acerca de este punto, se neutralizarán los movimientos revolucionarios y se dará al gobierno la estabilidad que necesita. No es probable que en el conflicto de opiniones y entre los choques de la guerra civil, se expida una nueva Constitución que sea mejor recibida que lo que son en la actualidad las Bases Orgánicas... El gobierno cree que por este medio calmará... los conatos revolucionarios...

En el fondo, se trataba de una argucia de Paredes llevada a efecto por intermediación de su suplente, de acuerdo con las enseñanzas de Santa Anna, para atraerse la simpatía de los viejos centralistas recalcitrantes, únicos a quienes podía acudir ante el fracaso de las ideas monárquicas y la imposibilidad de vestir el disfraz liberal del federalismo.

### La verdadera regeneración de la República, los instintos conservadores y la vehemencia de las masas populares

La iniciativa estaba fechada el 3 de agosto. Tarde piaste.

En la madrugada del 4 de agosto despertó a los habitantes de la ciudad de México un cañonazo que anunciaba la sublevación del general José Mariano Salas, seguido por las fuerzas con que debía salir a la frontera. Las agonizantes esperanzas nacionales hallaban expresión en el Plan de la Ciudadela:

La iniciativa presentada ayer al augusto Congreso extraordinario, echaba por tierra el edificio levantado en San Luis y consolidado en esta capital por la junta de señores generales jefes y oficiales... Apenas la nación esperaba con ansia los frutos de una Constitución salvadora... cuando con sólo una plumada pretendió V.E. —era un oficio dirigido por Salas a Bravo— renunciásemos a un porvenir halagüeño...

El plan era instigado desde La Habana, por López de Santa Anna y por Juan Nepomuceno Almonte, expatriado en Francia en calidad de ministro plenipotenciario, apercebido de ser fusilado si regresaba y, a la sazón, partidario del federalismo. En manifiesto del día 6, explicaba Salas los motivos fundamentales de su rebelión:

Desde que en 1835 fue destruida la Constitución Federal, abandonando el sendero de la ley, nos arrojamos sin tino a la tortuosa senda de la arbitrariedad...

La convocatoria de un Congreso, que venía a representar a lo que se quiere llamar aristocracia, y de cuyo seno se excluyó con desdén y baldón al pueblo, que en concepto de estos hombres sólo ha nacido para obedecer...

Los hombres de 1836, que destruyeron el sistema federal, y los que después les han seguido, pusieron la propiedad como condición de la elegibilidad, y no podía ser elegido el que no tuviese un capital de cuarenta mil pesos aunque le sobrasen aptitud y méritos; por el contrario, podía serlo el rico, ignorante y vicioso...

Éstos, en las épocas que han precedido, han querido monopolizar el gobierno, formando una ridícula oligarquía y queriendo añadir al poder del dinero el de los destinos, el de las armas, en fin, todos los poderes...

La parte considerativa del plan, por su lado, argüía:

Que desde que dejó de existir la Constitución que libre y espontáneamente se dio la República, las que posteriormente se han formado no han sido conformes con las exigencias y deseos de la gran mayoría de la nación... Que componiendo ésta —la administración actual— de hombres adictos, unos a la monarquía, otros al detestable centralismo y desafectos todos al ejército, cuya disolución meditan tiempo ha, porque encuentran en él un obstáculo para realizar sus perversas miras... Que constituyéndonos con arreglo a la voluntad de la gran mayoría de la nación, tendremos al fin un código estable, y a su benéfica sombra se desarrollarán nuestros grandes elementos de poder y riqueza, terminando para siempre nuestras agitaciones interiores...

Consecuente con estos principios el plan disponía:

Artículo 1º. En lugar del Congreso que actualmente existe, se reunirá otro compuesto de representantes nombrados popularmente según las leyes electorales que sirvieron para el nombramiento del de 1824, el cual se encargará de constituir a la nación adoptando la forma de gobierno que le parezca conforme a la voluntad nacional... Queda excluida la forma de gobierno monárquico que la nación detesta evidentemente.

Artículo 2º. ...se invita muy especialmente al Excmo. Sr. general, benemérito de la patria don Antonio López de Santa Anna, reconociéndolo desde luego como general en jefe de todas las fuerzas comprometidas...

Artículo 4º. A los cuatro meses de haber ocupado las fuerzas libertadoras la capital de la República, deberá estar reunido el Congreso de que habla el artículo primero, para lo cual será obligación del general en jefe expedir la convocatoria en los términos insinuados y cuidar de que las elecciones se hagan con la mayor libertad posible.

Artículo 5º. Se garantiza la existencia del ejército, asegurándole que será atendido y protegido como corresponde a la benemérita clase militar de un pueblo libre...

Salvo el llamado de Santa Anna y la tutela específica que se prodigaba a la casta militar, y a no ser por las aflictivas condiciones por las que atravesaba el país en virtud de la invasión norteamericana, el Plan de Salas había podido considerarse, en comparación con la mayoría de sus antecesores, relativamente plausible.

El 16 de agosto de 1846 fondea Santa Anna en el puerto de Veracruz. Enarbola un nuevo estandarte. El antiguo conservador de convicción, instrumento complaciente del clero y centralista radical, es ahora liberodemócrata fervoroso y partidario del federalismo. Proclama inexcusablemente, el mismo día de su arribo, su programa para la verdadera regeneración de la República. Confesión, solicitud de perdón y profesión de fe:



...al aceptar el Programa proclamado permitidme entrar en algunas explicaciones que considero necesarias para disipar cualquier recelo que pueda haber con motivo de un pasado cuyos recuerdos me acibaran... Sin salir jamás de las formas republicanas, procuré apoyarme en la propiedad, en la elevada posición, en las creencias... Queriendo así modelar, por la inercia de los instintos conservadores, la vehemencia de las masas populares. Pero sin ascendiente ya ni prestigio, y aún mirados más bien con desconfianza los elementos cuyo auxilio invoqué, se me presentaron por todas partes resistencias que me parecieron fáciles de vencer en el transcurso del tiempo. A Dios pongo por testigo de que en esto obraba con patriotismo, con sinceridad y buena fe... ¿con qué razón pueden arrogarse los menos, por sabios, opulentos y poderosos que sean, el derecho con arreglar los asuntos de la comunidad?... Posible es esto en pueblos que desconocen sus derechos... pero irrealizable entre nosotros en que el espíritu democrático, en medio de tantos elementos que lo favorecen, se ha desarrollado de treinta y seis años a la fecha, y hace ya imperiosa y decisiva la necesidad de consagrar en la práctica el dogma político de la soberanía de la nación... la democracia, que es de cuanto existe lo que puede servir de base sólida para la construcción de nuestro edificio social, no ha podido desenvolverse para dar paz, que es la ley de su instinto; ni los otros beneficios inefables que produce... Pretender fortificar a la nación por medio de la monarquía con un príncipe extranjero, es suponer que existan en ella elementos para poderla establecer y conservar... ¡Error, muy grave error!... si hay sentimientos religiosos el tiempo ha minado el poder político de los directores de las conciencias. Tampoco ha podido ni podrá jamás organizarse una aristocracia ascendiente, tan necesaria para la permanencia de las monarquías... (el) Congreso de Paredes, que ha dejado sin un representante siquiera a la inmensa mayoría del país, declaraba diputados a los once obispos diocesanos que teníamos, y prevenía a nuestros eclesiásticos eligiesen otros nueve por su parte, dando a los primeros facultad de nombrar sustitutos de su confianza, caso de no poder concurrir personalmente a las sesiones de la Asamblea. No, mexicanos: nada de transacciones con un partido cuya conducta ha sido un tejido de crueles alevosías para la patria, nada con él, por lisonjeras que sean sus promesas y cualesquiera las formas de que en lo sucesivo se revista...

La meditada recomendación política del repatriado era que, en tanto el Congreso elaboraba la Constitución que debiese imperar en la República, se restableciera la vigencia de la de 1824. El gran malabarista lustraba y sacaba brillo a la chistera federal. Salas, en México, decretó servil, el 22 de agosto, que “mientras se publica la nueva Constitución, regirá la de 1824 en todo lo que no pugne con la ejecución del plan proclamado en la Ciudadela de esta capital el día 4 del presente mes y lo permita la excéntrica posición de la República”.

Volvió a la palestra, rehabilitado por los aires de libertad que prometía el Programa para la verdadera regeneración, el aletargado espíritu de la reforma, con el molde ineludible de demagogia que le dieron las asambleas populares celebradas con anuencia expresa del gobierno:

1º. Perseguir a don Lucas Alamán y a todos los tachados de monarquistas, ya gastando doscientos mil pesos si era necesario, puesto que según invirtieron cuarenta mil para hacer caer la cabeza ilustre de Guerrero, ya por medio de movimientos populares. 2º. Ocupación de los

bienes eclesiásticos y supresión de los derechos de estola. 3°. Clausura de los noviciados, alegándose la corrupción y prostitución de los frailes, dando una pasada al clero secular. 4°. Establecimiento de los matrimonios civiles, dejando a la voluntad o conciencia de cada uno el hacerlos bendecir por la Iglesia. 5°. Exclusión de los sacerdotes monarquistas del concilio provincial. 6°. Tolerancia de cultos. 7°. Acotación, y si era necesario supresión, de la confesión, porque a pretexto de ella se revelaban secretos de familia que perjudicaban al padre, al marido, etcétera...

Rumbo a la campaña de la frontera, Santa Anna llega a la Ciudad de México portando un cuadro con la Constitución de 1824 y se ingenia para que durante su belicosa ausencia, quien lo sustituya, arrostre el grave peligro de obtener dinero en la Iglesia, única fuente viva capaz de satisfacer los requerimientos de la guerra.

El Congreso que, por decreto de 22 de agosto, debía encargarse no sólo de elaborar una nueva Constitución, sino también de legislar en materia ordinaria, logró instalarse, no sin dificultad, el 6 de diciembre. Su presidente fue Pedro Zubieta. El día 11 quedó integrada la Comisión de Constitución por los diputados Espinosa de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso y Zubieta. El 23 eligió a López de Santa Anna para presidente y a Gómez Farías para vicepresidente.

Estaban las piezas colocadas en un tablero de lúgubres escaques: el invasor, dueño del norte de la República y próximo a apoderarse del oriente; el benemérito, en expedición, al encuentro de un enemigo con quien deseaba no topar en San Luis, la tropa famélica, desorganizada, desnuda y carente de vituallas, amenazaba establecer una dictadura militar que, desentendida del enemigo, resolviera, al menos de momento, su situación; en Mazatlán, el comandante Ventura Mora sublevado con su guarnición; en la capital, Gómez Farías, el reformador, al frente del poder, obligado a obtener recursos de donde los hubiera, sabedor de que sólo los había en la Iglesia y convencido de que con ellos podría salvar aún a la patria; vigente, pero inoperante por argucias conventuales, el decreto de 19 de noviembre mediante el cual José Mariano Salas autorizó al gobierno a expedir letras por valor de dos millones de pesos a cargo del clero secular y regular de ambos sexos, prorrataados entre los obispados de Puebla, Guadalajara, Oaxaca, Michoacán y Durango; el Congreso, dominado por los conservadores vergonzantes, es decir, por los moderados, y apremiado, además de para que constituyese a la nación —tarea difícil—, para que suministrase al Ejecutivo los recursos económicos mínimos indispensables a la defensa desesperada del país —labor casi imposible—; y, como trasfondo, el clero impermeabilizado a la idea de patria, celoso de sus arcas.

Así alboreaba el año de 1847.

### ¿Bienes de manos muertas o males de manos vivas?

En sesión permanente que duró del 7 al 10 de enero, el Congreso discutió y aprobó a las siete de la mañana de esta última fecha del decreto —publicado el 11— que autorizó “al gobierno para proporcionarse hasta quince millones de pesos, a fin de continuar la

guerra con los Estados Unidos del Norte, hipotecando o vendiendo en subasta pública bienes de manos muertas al efecto indicado”. Con fórceps se extrajo el voto a los moderados que, muy de acuerdo con la templanza, meditación y equilibrio de su ideología y conducta, vaticinaban fatalistas que al exigir la redención de capitales de manos muertas reconocidos sobre las fincas, “se pondría a la agricultura en bancarrota y se arruinarían multitud de familias y una clase entera de la sociedad”. “Sentido común, razón menguada...”

El decreto que, dentro de sus disposiciones, contenía numerosos casos de excepción y las líneas generales del procedimiento a seguir, fue reglamentado por disposición del Ejecutivo el día 15, publicada el 17 del mismo mes.

Los anatemas no se hicieron esperar. Cinco horas después de aprobado el decreto, a las 12 del día 10, el cabildo metropolitano cursó al ministro de Justicia una protesta que confirmó el día 12. Decía esta última en su parte medular:

El cabildo metropolitano... debe levantar su voz y declarar que por la convicción de la justicia, por la conservación de la Iglesia, en debido desempeño de la obligación que le imponen el santo Concilio de Trento y el Tercero Mexicano, ni tácita ni expresamente consiente en la ocupación, gravamen o enajenación de los bienes eclesiásticos; que ésta no puede hacerse sino incurriendo en la excomunión mayor... que comprende a todo el que lo haga, coopere o consienta... El cabildo metropolitano, por lo mismo, a nombre de la Iglesia mexicana protesta que acata y reconoce a las autoridades constituidas de la nación; protesta que la Iglesia es soberana y no puede ser privada de sus bienes por ninguna autoridad; protesta que es nulo y de ningún valor ni efecto cualquier acto de cualquier autoridad que sea, que tienda directa o indirectamente a gravar, disminuir o enajenar cualesquiera bienes de la Iglesia. Protesta que en ningún tiempo reconocerá ni consentirá las hipotecas, gravámenes o enajenaciones que se hicieren por las autoridades, sean a favor de la nación o de los particulares; protesta que no reconocerá ni consentirá en pagar ningunos gastos, reparaciones o mejoras que se hicieren por los que adquieran los bienes de la Iglesia, a virtud de la ocupación decretada. Protesta que aunque de hecho se graven o enajenen, el derecho y dominio y posesión legal los conserva la Iglesia de sus bienes, y contra esta fuerza la Iglesia misma protesta del modo más solemne y positivo...

A la del cabildo metropolitano siguieron las condenaciones de los obispados a los que afectaba el decreto. El de Michoacán, Portugal, sentó con franqueza la tesis de que en la nación mexicana existen dos soberanías temporales y que una de ellas es la eclesiástica.

La exposición de la doctrina clerical, acompañada de actos materiales que confirmaban la resistencia eclesiástica, como la clausura de templos y servicios de culto, provocó como era natural la contrarreacción en el propio Congreso. Abonóse así, espontáneamente, la simiente reformista depositada en el surco por Gómez Farías en 1833, que, setenta años después, fructificaría en el artículo 130 de la Constitución en vigor.

En sesión del 28 del mismo mes de enero, el diputado Vicente Romero propuso al Congreso la expedición de una ley en la que se declarara que:

1º. La nación mexicana no reconoce en el poder eclesiástico otra potestad que la espiritual. 2º. Todo eclesiástico sin excepción de jerarquía, perteneciente a la Iglesia mexicana, es súbdito del gobierno de la nación. 3º. Los bienes conocidos por de manos muertas, son una colección de limosna y el gobierno puede hacer uso de ellos obligándose a socorrer las necesidades para que estén destinados. 4º. Todo habitante de la República, sin excepción de fuero, clase y sexo que niegue o proteste el derecho que tiene el Congreso para disponer de los bienes eclesiásticos conforme a los artículos anteriores, se declarará sedicioso y será juzgado por los tribunales civiles, conforme a las leyes de la Recopilación de Castilla, que quitan el fuero en esta clase de delitos.

Para su colete, Santa Anna, desde el norte, medía las reacciones provocadas por las providencias legislativas de las que era principal factor, puesto que sus exigencias pecuniarias ocupaban el primer lugar y, según el caso, aplaudía o condenaba. El 14 de enero comunicaba a Rejón:

El decreto que ustedes acaban de expedir es salvador y eminentemente patriótico; los dignos representantes que lo han votado han merecido bien de la patria. Este precioso documento ha sido recibido por estas beneméritas tropas con las más vivas muestras de entusiasmo, pero es preciso que se lleve a cabo con toda puntualidad y prontitud...

Catorce días después, el 26, y en atención al examen de la actitud eclesiástica, escribía a los secretarios del Congreso para negar su paternidad del decreto: "...yo suplico al soberano Congreso, y lo hago con todo respeto y sinceridad —terminaba su misiva—, que si no está convencido de la utilidad y conveniencia de la disposición a que me he referido, la modifiquen según juzguen más a propósito para que así produzca tal vez los efectos que se desean".

Contra viento y marea, en medio de la borrasca, Gómez Farfás mantuvo firme el timón y, ayudado por el valor y decisión del gobernador del Distrito Federal, Juan José Baz, procedió a ejecutar el decreto del 11 de enero. Lo hizo en ocasiones sin respetar las excepciones consignadas en el propio decreto, debido a la resistencia de los obligados para declarar los bienes de manos muertas afectados por aquél.

Si las disposiciones legislativas sobre ocupación de bienes de manos muertas atrajeron sobre sí el anatema y la excomunión, su ejecución acarrearía inevitablemente la sublevación armada. Redactados por el cabildo, sufragados por el clero, decorados por escapularios, medallas, cintas y reliquias; sustentados por los polkos, "sibarita y muelle juventud que formaba la clase de nuestros elegantes", señoritos de la casta militar privilegiada aleccionados en las sacristías; y firmados por el general Matías de la Peña Barragán, comandante de los regimientos Independencia e Hidalgo, del batallón Victoria y de los cuerpos de Mina, de Zapadores y de Chalchicomula, apretados para salir al combate contra las tropas americanas, el 27 de febrero fueron publicadas las Bases del plan para la restauración de los verdaderos principios federativos.

El plan de los polkos, que reanudaba la guerra intestina en los momentos en que el enemigo extranjero era dueño de más de la mitad del territorio nacional, exigía, en lo sustancial, el desconocimiento de los poderes Ejecutivo y Legislativo, la convocatoria a

un nuevo Congreso Constituyente, el reconocimiento “como general en jefe del ejército mexicano, al presidente interino de la República, benemérito de la patria, general de división don Antonio López de Santa Anna”; y, por último, la absoluta nulidad de los decretos de ocupación de bienes de manos muertas. El plan abortó por cuanto a la consecución de este último propósito, pero logró desplazar de la vicepresidencia a Valentín Gómez Farías. A este único fin, fue modificado el 9 de marzo siguiente.

El Congreso, dominado por los moderados, a quienes en tiempo de guerra cuerpo a cuerpo tanto preocupaba “el porvenir de la agricultura, de la industria y de las familias acomodadas”, imploró a Santa Anna el abandono del campo de batalla y su regreso para hacerse cargo del Ejecutivo. El día 10 de marzo contestó Santa Anna a la invitación del 9: “Impuesto detenidamente de las ocurrencias de esa capital, y calculando sobre el funesto porvenir de nuestro desgraciado país si nos seguimos conduciendo con tan poca cordura, he resuelto hacer el sacrificio de pasar a esa capital a hacerme cargo de las riendas del gobierno, obsequiando las exigencias públicas.”

Propicia la sombra protectora del benemérito, arribado a la ciudad el 26 de marzo, y olvidada la Iglesia de las restricciones canónicas y conciliares por cuya fiel observancia sufragó la rebelión de los polkos. Fue fácil para uno y otra convenir un arreglo que no lesionara la pretensión de soberanía temporal del papado en México.

Mediante decreto expedido por Santa Anna el 28 de marzo, se facultó al Ejecutivo para conseguir “de la manera que tuviere por conveniente” hasta la cantidad de veinte millones de pesos, y se estipuló que “podrá el Ejecutivo celebrar convenios con las personas y corporaciones a quienes afectan las leyes de 30 de diciembre, 11 de enero y 4 de febrero último, con el objeto de proporcionarse recursos, pudiendo aún decretar su derogación si lo estimare conveniente”. De tal derogación se encargó otro decreto de 31 del mismo mes de marzo.

De los veinte millones previstos, el clero exhibió inmediatamente dos. Pudo haberlo hecho tres meses antes cuando, tal vez, su aportación habría sido eficaz para defender la frontera, pero no se lo permitieron los cánones y compromisos conciliares, para cumplir con los cuales prefirió pagar a Peña Barragán y a los polkos, cancerberos complacientes de la puerta oriental por la que se acercaban los extranjeros.

El 1 de abril el Congreso suprimió la vicepresidencia, único modo adecuado para reemplazar a Santa Anna, que partiría hacia Veracruz, dado que Gómez Farías, digno y consciente de la justicia de la causa que defendió, se negó a renunciar. El presidente sustituto fue el general Pedro María Anaya.

## El Acta Constitutiva y de Reformas: arreglo de lo transigido

La guerra exterior y las luchas intestinas no relevaron al Congreso instalado el 6 de diciembre anterior de cumplir su tarea capital de expedir un nuevo código fundamental.

Acaso ninguna otra de nuestras asambleas nacionales —apunta Felipe Tena Ramírez— ha sentido sobre sí el peso de tan graves destinos. En plena lucha con Estados Unidos asumió

la responsabilidad de la guerra y la paz. Ese Congreso fue el que autorizó la venta de los bienes del clero para continuar la guerra, lo que provocó la caída de Gómez Farías y fue el que ratificó el Tratado de Guadalupe después de dolorosas deliberaciones. Y en medio de las angustias de esos días, entre las revueltas de la capital y las noticias de los desastres de nuestras tropas, todavía pudo llevar a cabo su tarea de constituyente.

La minoría de la Comisión de Constitución, dirigida por Muñoz Ledo, propuso el 15 de febrero de 1847 que el Congreso decretara, simple y llanamente, el restablecimiento de la vigencia de la Constitución de 1824, en tanto que dicha Carta no fuera reformada con apego al procedimiento en ella misma establecido. Inspiraba a esta proposición el temor de que la pérdida final de la guerra, inevitable y ya próxima, sorprendiera al país sin ley fundamental, falta grave que se imputaría al Congreso por no haber desempeñado su principal cometido. Por su parte, la mayoría de la Comisión, compuesta por Rejón, Cardoso y Zubieta, sin desconocer la realidad del riesgo apuntado por el sector minoritario, temía que el desenlace de la contienda con Estados Unidos impidiera a otro Congreso, reunido con apego a lo provisto en la Carta de 1824, discutir y aprobar las modificaciones de ésta, por lo que sugirió la reimplantación de su vigencia, en tanto se publicaban las reformas que aprobara el propio Congreso en funciones.

Terció Mariano Otero y propuso una solución intermedia hábilmente concebida. Por su propia cuenta elaboró las modificaciones que le parecieron pertinentes y de mayor urgencia —Acta de Reformas—, cuya proposición fundó amplia y documentadamente en el voto particular que para tal efecto emitió. De este modo, zanjó la diferencia de puntos de vista acabada de señalar.

El Congreso acogió con algunas modificaciones el proyecto de Otero, y el nuevo código político, que recibió el nombre de Acta Constitutiva y de Reformas, fue aprobado el 18 de mayo de 1847, y jurado y promulgado el 21 del mismo mes.

Desde un ángulo de mira estrictamente jurídico, el fruto del Constituyente de 1847 es laudable. Campea en el Acta Constitutiva y de Reformas un espíritu de moderado equilibrio, de ponderadas ideas. Déjase sentir en la obra la talentosa capacidad de Manuel Crescencio García Rejón, el de “la vida apasionada e inquieta”, que ha dicho uno de sus biógrafos —Carlos A. Echánove Trujillo—, así como la fina sensibilidad de Mariano Otero, a cuyo tesón de jurista débese el acerto de haber plasmado en este documento no sólo la inquietud, debidamente formalizada, de hallar un sistema eficaz de controlar la constitucionalidad de los actos de autoridad y de proteger los derechos públicos individuales, sino también la de haber sentado, aun cuando fuere a manera de ensayo, los principios básicos sobre los cuales debería funcionar ese sistema, algunos de los cuales, los principales, perduran hasta hoy día.

Erróneamente, pero con clara conciencia de la necesidad que precisaba satisfacer, los artículos 22, 23 y 24 del Acta Constitutiva y de Reformas establecen un método de carácter político para asegurar la vigencia real del pacto federal:

Artículo 22. Toda ley de los estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.

Artículo 23. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuera reclamada como anticonstitucional por el presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados, seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las legislaturas.

Artículo 24. En el caso de los artículos anteriores, el Congreso general y las legislaturas, a su vez, se contraerán a decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es o no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o la ley general a que se oponga.

En el cambio, el artículo 25 constituye el cimiento principal, más amplio y sólido, sobre el que pocos años después —1857— habría de erigirse la más preciada joya jurídica de América española: el juicio de amparo de los derechos públicos constitucionales:

Artículo 25. Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que la conceden esta constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.

Sin embargo, la opinión difiere cuando el Acta Constitutiva y de Reformas se enjuicia con criterio político y se trata de llevarla al sitio que verdaderamente le corresponde en el marco de la historia mexicana. En el curso de una lucha en la que los partidos beligerantes eran movidos por la pasión y el objeto en disputa era bien la obtención de una soberanía nacional única, auténtica y, por consecuencia, independiente, o bien la admisión de una soberanía precaria, limitada por la de un poder milenario que ideológicamente no traspone aún las fronteras medievales para adentrarse en el Renacimiento y en la Ilustración, y manejada a control remoto desde el Vaticano; en una pugna como ésta, toda transacción, por generosa y obligada que fuese, resultaría por fuerza inoperante.

La misma Constitución de 1824, cuya vigencia se restablecía, fue generada por el espíritu complaciente de los valores del México independiente hacia el lastre y restricciones del régimen colonial. Como instrumento jurídico para afirmar y dar un primer impulso de vida política a la colonia emancipada, la carta de 1824 fue aceptable. Pero, en sí misma, distaba mucho de ser una ley capaz de proyectarse al futuro y lograr, mediante la aplicación de sus normas, la consecución de las aspiraciones e ideales del pueblo mexicano. Su examen revela, efectivamente, que el establecimiento del régimen federal que ella sancionó, distaba mucho de reflejar con fidelidad la libertad, la igualdad y la justicia social fijadas como metas por la visión de Morelos. El Constituyente de 1847, a cuya labor hicieron tanto mal los moderados —de ideas que querían ser

progresistas, pero de conducta siempre retrógrada y de actitud que en medio de una lucha sin cuartel pretendió llevar la decencia a los cuarteles—, no pudo solucionar el problema porque las precipitadas aveniencias de 1847 en nada podían mejorar las transacciones obligadas de 1824. De ahí que el desmedrado vigor que tuvo desde su nacimiento el Acta Constitutiva y de Reformas estuviera destinado a ser meramente nominal. En los años subsecuentes, y hasta el advenimiento de la revolución de Ayutla, el país vivió, aunque teóricamente, regido por esta ley fundamental, como lo han hecho ver profusamente los historiadores, en situación por esencia ignorante del imperio del derecho. Si alguna vez los hechos han confirmado el proceso dialéctico de la historia, es en esta ocasión en la que la tesis anárquica se salta, casi sin transición, a la antítesis tiránica, y al fin se concilian uno y otro extremo en la síntesis revolucionaria.

### Las páginas negras y los gobiernos moderados

La invasión tocaba a su fin, orlada de la derrota y el despojo. Santa Anna merodea, fingiendo valor, y combate en los alrededores de la capital casi al mismo tiempo que las fuerzas enemigas. El anchuroso desastre de la Angostura encuentra fatal reproducción en Cerro Gordo, en el que sufre nueva derrota el macilento benemérito. Se escribe una página negra que merecería ser arrancada de la historia, si para ello no fuera obstáculo la aparición de algunos gestos de heroísmo auténtico y desgarrador, como Chapultepec y Churubusco.

En la capital, los norteamericanos hallan a la nación no constituida, como dijo de-sear Paredes y Arrillaga, sino confundida por el cansancio y medrosa por inerme, y en ella se consuma el abatimiento nacional, iniciado en el norte y proseguido en el interior.

Ante lo irremediable, el 16 de septiembre de 1847 Santa Anna renuncia al poder en la Villa de Guadalupe. La impotencia de los liberales y el fracaso de los conservadores dejan los destinos del país en manos de los moderados. Se suceden en el mando de la nación en ruinas hombres que supieron enfrentar el desastre con entereza proba, discreta y digna, aunque no siempre acertada.

Manuel de la Peña y Peña ocupa interinamente la Presidencia en sustitución de Santa Anna, que huía enjuiciado por el país hacia Jamaica. El 12 de noviembre de 1847 toma posesión como presidente provisional designado por el Congreso el general Pedro María Anaya. El presidente constitucional debió ser elegido en enero de 1848, pero como las Cámaras no pudieron reunirse por razón de la guerra, ocupó nuevamente la primera magistratura, por ministerio de ley, De la Peña y Peña, presidente de la Suprema Corte de Justicia.

El 15 de mayo de 1848 el Congreso sancionó en Querétaro el Tratado de Paz México-Norteamericano, arrancado en Guadalupe Hidalgo, el 2 de febrero de ese año; acto seguido, el Congreso eligió presidente constitucional al general José Joaquín Herrera, que tomó posesión de su cargo el 3 de junio del mismo año.



## El presidente de las calamidades

No fueron pocas calamidades, ciertamente, a las que tuvo que enfrentarse el presidente Herrera: pronunciamiento, en el mismo mes de junio de 1848, del cura carlista Celedonio Domeco de Jarauta, seguido por Mariano Paredes Arrillaga ya de nuevo en el país, que pedía que se reanudaran las hostilidades con los norteamericanos (!), pronunciamiento sofocado al mes siguiente, en Guanajuato, por Anastasio Bustamante; guerra de castas a muerte en Yucatán; sublevación del coronel Leonardo Márquez —por esos días cachorro de tigre—, que pide el regreso de López de Santa Anna; continuas invasiones de las tribus bárbaras en la nueva frontera norte del país, a veces espontáneas, a veces auspiciadas por los norteamericanos, y el restablecimiento de la esclavitud, merced a las contratas de sangre —doscientos pesos por cabeza de indio, doscientos cincuenta por prisionero hombre, y ciento cincuenta por las mujeres y niños: Deuda exterior agobiante y hacienda desorganizada; epidemia de cólera... Sumado a todo lo anterior y dándole debido margen, la resistencia subversiva y las intrigas persistentes del partido conservador que, apoyado en la debilidad e inconsciencia de los moderados, aparte de seguir siendo rabiosamente clerical, era ahora decidido partidario de un príncipe europeo, quien fuese, pero con *pedigree*.

El cabildeo monarquista arrancaba del año de 1846 en el que, durante la administración de Paredes, Lucas Alamán fundó *El Tiempo*, “periódico elegantemente escrito con doctrinas evidentemente retrógradas expuestas con todas las galas del bien decir y con esa flexibilidad hipócrita que pone lo más santo de parapeto para conseguir los más indignos fines”. Colaboraban en el rotativo de Alamán algunos de los prohombres que habrían de adquirir dignidad, años después, en el llamado imperio de Maximiliano: el padre Nájera, Aguilar y Marocho, Elguero, Bonilla, Tagle... Sucesor de *El Tiempo* fue *El Universal*, fundado por el español Rafael Rafael.

En el frente contrario rectificaban ideas *El Monitor Republicano*, *El Espectador*, *La Hesperia*, *La Reforma*, *Don Simplicio* y algunos otros, en tanto que también hacían su aparición a veces oscilatoria entre uno y otro bando, *El Zempoalteca*, *El Constitucional*, *El Iris de Veracruz*, *El Siglo*, *Las Cosquillas*, etcétera. Por labor periodística no quedaba.

Pero esta proliferación de opiniones sectarias, empeñada en sacar adelante intereses de facción y desentendidas de lo que verdaderamente convenía al país, era profundamente desorientadora y, en consecuencia, enemiga nata de un orden establecido que, en rigor, no era tal. Pese a sus abiertas manifestaciones de clericalismo exacerbado y de ideas monárquicas, el gobierno, si así podía llamársele, de los moderados no había medido la magnitud del problema Iglesia y Estado. La tesis de coexistencia pacífica de las dos soberanías, expuesta años atrás por el obispo Portugal, latía, palpitaba y se fortalecía, en tanto que los moderados pretendían soslayarla con pasos diplomáticos que revelan la astenia ideológica de su partido. Vaya lo siguiente como ejemplo de lo dicho: *El Universal* pedía a gritos el robustecimiento de los jesuitas, el aumento de las hermanas de la caridad, la importación de los religiosos

carlistas. *El Heraldo*, por su parte, la emprendía a insultos y amenazas en contra del liberal Melchor Ocampo:

Es usted un pícaro, impío, inmoral, que quiere entrometerse en asuntos que nada le importan, como verbigracia en los de obvencciones y derechos parroquiales; pero si por desgracia del Estado fuese usted gobernador, esté usted entendido que muy poco ha de durar su vida, porque más de cuatro puñales están prevenidos para asesinar a usted.

La diplomacia medrosa del gobierno puede alquilarse por

la acogida que en él encontró la carta que Pío IX, fugitivo en Gaeta, dirigió el 4 de diciembre de 1848 a don José Joaquín Herrera, participándole los sucesos que le habían obligado a salir de Roma. El presidente contestó a Su Santidad el 12 de febrero, afligidísimo (porque) a que tanto se hubiese atrevido la impiedad, e invitándole a trasladar su sede a México, donde encontraría siete millones de fieles hijos que le consolarían en sus penas. Las Cámaras no menos católicas hasta donde llegaban sus humildes fuerzas, decretaron un donativo de veinticinco mil pesos que fueron remitidos al pontífice...

En el discurso de Arista, que sucedería a Herrera en la Presidencia, pronunciado en 1850 con motivo de la apertura de sesiones del Congreso, se informó:

En principio del año pasado, luego que se supo el estado de conflicto en que se encontraba el pontífice Pío IX, la República, por medio de sus supremos poderes, y diferentes personas y autoridades seculares y eclesiásticas, manifestaron de todos modos el interés que tomaban por la suerte de Su Santidad. El Pastor Supremo de la Iglesia expresó su gratitud, concediendo diferentes gracias que han tenido la publicidad posible, y se tienen noticias de que está dispuesto a conceder la dignidad cardenalicia a uno de nuestros obispos. También estamos en contestaciones sobre recibir un agente de aquella Corte cerca del gobierno mexicano, lo que facilitará el arreglo de varios puntos del mayor interés que están pendientes. Entre éstos llama la atención la provisión del arzobispo y obispado vacantes, y aun la erección de otras nuevas sillas: la secretaría del ramo dará cuenta a las cámaras de estos asuntos, cuando tengan estado para ello, y presentará las iniciativas que fueren necesarias. El ministerio respectivo, para mayor acierto, se ocupa en reunir los datos para presentar un cuadro del clero secular y regular de la República.

Con moderación terminó su gobierno el general Herrera y transmitió el poder al general Mariano Arista, presidente electo, que asumió el cargo el 15 de enero de 1851.

### Las medidas medias

De distinguido origen era Arista,

valiente a toda prueba, de honradez inmaculada, muy laborioso. Era el liberal moderado, pero admiraba a muchos personajes del partido conservador; testarudos, ignorantes y preo-

cupados, que pretendían restaurar la forma de gobierno colonial, y que influían en la dirección de los negocios públicos, haciéndola vacilante o contradictoria. Son un puñado de ambiciosos que soplan reacciones, cuya ejecución encargan a conspiradores vulgares,

opinaba el presidente.

Su medida impidióle entender el consejo de Miguel Lerdo de Tejada en el banquete que se le ofreció el día 13 de enero del año de su elección:

Brindemos, señores —discursó Lerdo—, porque la nueva administración del general don Mariano Arista, convencida de que la política más fatal para los pueblos es aquella que se funda únicamente en medidas medias, adopte desde luego una marcha franca, toda de libertad y de progreso social, que encamine a la desgraciada República Mexicana hacia el bienestar y prosperidad a que está llamada por la naturaleza.

Efectivamente las “medidas medias” con que quiso gobernar y el orden que con base en ellas pretendió establecer, resultaron ineficaces para dominar a los conservadores, los monarquistas, los militares, los especuladores y agiotistas, y a los propios moderados, todos ellos añorantes, en mayor o menor medida, de un desorden que en sus respectivas actividades habíales rendido óptimos frutos.

Inició Arista su gobierno combatiendo pronunciamientos, y fueron los pronunciamientos los que acabaron con su gobierno.

Primero fue el de Ciudad Guerrero y Camargo, para establecer, según el plan respectivo, la República de Sierra Gorda, que fue sofocado.

Siguió, apenas una semana después de la toma de posesión —8 de enero de 1851—, la sublevación en Guanajuato de los hermanos Liceaga, que resultó dominada.

Tocó el tercer lugar, el 19 de julio siguiente, y también en Guanajuato, a Eligio Ortiz, cuyo levantamiento incruento y frustrado, sirvió sin embargo para señalar el punto hacia el cual tendería la reacción. Plan de Ortiz: “1°. El ilustre y benemérito general don Antonio López de Santa Anna será llamado a regir la nación como supremo dictador mientras se convoca a un nuevo Congreso general... 5°. Serán respetados como hasta aquí los bienes del clero secular y regular de la República...” De paso, se anulaban con desparpajo los tratados de Guadalupe Hidalgo, que pusieron fin a la invasión norteamericana.

El clero seguía en sus trece y los moderados rebotaban inefable optimismo. El 16 de abril de 1850 expidió el Congreso la Ley para provisión de mitras vacantes, tímido intento de ejercer un patronato inexistente, pero que, en principio, Roma veía como viable. Al comunicar el ministro Herrera a la legislatura las bulas pontificias que asignaban obispados a Clemente de Jesús Munguía y a Lázaro de la Garza, exultaba: “Todo promete que de parte de los nuevos pastores habrá toda la prudencia necesaria, y de parte del gobierno que va a seguir toda la consideración de que la Iglesia es digna, para que se conserve la armonía entre ambas potestades, y unidas hagan la felicidad del pueblo que la Providencia les confía.”

De toda la necesaria prudencia dio muestra Munguía, designado obispo de Michoacán, al presentarse ante el gobernador del estado a rendir el juramento constitucional.

“—¿Juráis —interpeló el gobernador a Munguía— guardar y hacer guardar la Constitución y leyes generales de los Estados Unidos Mexicanos, sujetándoos desde ahora a las que arreglen el Patronato en toda la federación?

—No, porque esta fórmula compromete los derechos y libertades de la Iglesia”.

Tiempo después, y ante la amenaza de que el Senado anulara el pase a la bula pontificia, concedido desde el 11 de diciembre anterior, Munguía rectificó: “Juro que no tuve jamás la intención ni la he tenido ahora ni después, ni la había tenido antes, y de aun no tenerla nunca en el resto de mi vida, de faltar a los respetos y consideraciones debidos al gobierno temporal por la altura de su misión.”

Como buen moderado, el presidente era legalista. Quería actuar con estricto apego a la Constitución. Pero el Congreso también lo era y quería que Arista no actuase, porque la Constitución no se lo permitía. Ni la amenaza militar, ni la penuria del erario, ni la presión de los conservadores monarquistas lo conmovieron. Sistemáticamente negó al presidente las facultades extraordinarias que éste solicitó en repetidas ocasiones.

En una “nota de última hora” dirigida al Congreso el 21 de mayo de 1852, mismo día en el que aquél cerraba sus sesiones, Arista imploró por vez postrera:

Ya repetidas veces ha manifestado el gobierno a la representación nacional cuál es la verdadera situación de la República; y hoy, en los momentos mismos en que van a cerrarse las sesiones, excita de nuevo a las augustas cámaras para que acuerden una resolución cualquiera que salve al gobierno de la difícil posición en que va a encontrarse, sin facultades ni recursos, y a la nación de las consecuencias forzosas de tal situación...

Continuaba la solicitud con algunas proposiciones acerca del modo como podían ejercerse las facultades perdidas, en el caso de que fueren otorgadas. El Congreso dijo que no, y Arista, respetuoso de la legalidad, tuvo que reconocer: “Nada puedo hacer; estoy con las manos atadas.”

### Sombrereros, reboceros, guardias, policías, coroneles y expósitos

A las dos y media de la tarde del lunes 26 de julio de 1852, brilló una chispa en la ciudad de Guadalajara. La encendió el coronel José María Blancarte, sombrerero de oficio que, hasta marzo anterior, había comandado el batallón 20 de Mayo, perteneciente a la guardia nacional, recientemente extinguida por el gobernador de Jalisco, Jesús López Portillo. El propio coronel hallábase procesado por lesiones inferidas a un policía llamado San León, quien en ejercicio de sus funciones pretendió dos días antes poner fin, en la hora reglamentaria, a un baile de barriada.

Blancarte, acompañado de Juan Villalbazo, ex comandante de artillería y presidiario que acababa de recuperar la libertad, y de otros dos soldados nombrados León Lozano y Ramón Suru, así como de un rebocero apodado El Zorro, se apoderó del palacio de gobierno, cuya guardia había sido previamente sobornada con dinero facilitado por elementos conservadores enemigos de López Portillo. La causa aparente de la revuelta

eran las medidas que en materia de policía había implantado el gobernador; por eso el grito de guerra fue: “¡Muera el traidor López Portillo! ¡Muera el gringo inventor de la policía!”

En pocas horas la chispa hallóse convertida en lumbre. Más de tres mil hombres reclutados entre la guarnición comprada, oficiales de la guardia nacional dados de baja al ser disuelta ésta, y léperos, armados con el arsenal y municiones tomadas del palacio, apoyaban la rebelión. Para el martes en la tarde, la lumbre crepitaba con combustible de gran fogata. Los amotinados eligieron gobernador al licenciado Gregorio Dávila que, en inmediata proclama, ofreció “respeto a la carta fundamental, obediencia y sumisión a la ley, moralidad en todos los resortes de la administración pública, vigor y energía”. A continuación publicóse un plan que, dentro de los lugares comunes de todos los de su especie, ratificaba el nombramiento de Dávila como gobernador provisional y convocaba a un Congreso extraordinario, cuya tarea sería reformar la Constitución del estado. De momento, la fogata no alcanzó a alumbrar ni siquiera dentro de los límites de Jalisco. Desde Zapotlanejo y Lagos, López Portillo actuó militarmente en contra de los sublevados.

Pero en la mesa de juego se tiraban cartas marcadas. Dávila era liberal y no quería por ello que en el sainete de los sombrereros y los reboceros danzaran los conservadores el primer baile; consecuentemente, ofreció a Arista el restablecimiento del orden a cambio de que éste garantizara el perdón de los sublevados participantes en la rebelión. El presidente, temeroso de que los conservadores dominaran la situación, con fines que sospechaba o sabía, aceptó el trato, sin que la suerte del errabundo gobernador López Portillo le importara poco o mucho.

A la luz de la fogata, los reaccionarios descubrieron la artimaña y decidieron que ésta se convirtiese en incendio. El 13 de septiembre depusieron a Dávila, colocaron en su lugar a José María Yáñez, santanista de hueso colorado, y secundaron el movimiento iniciado el día 9 en el pueblo de La Piedad, por Francisco Cosío Bahamonde, en contra de Melchor Ocampo, gobernador de Michoacán. Fue elaborado un segundo plan en el que además de repetir las consideraciones y preceptos rituales, se declaró sin embozo que “la nación invita al general Antonio L. de Santa Anna para que regrese al territorio de la República, para que coopere al sostenimiento del sistema federal y al restablecimiento del orden y la paz”.

El 20 de octubre, jefaturados por el licenciado Lázaro J. Gallardo, celebraron conciliábulo en el Hospicio de Pobres, gente de dinero, de Iglesia, de charreteras y de poder, inclusive el gobernador José María Yáñez, y dieron a conocer el Plan del Hospicio en el que además de confirmar el espíritu de los de Blancarte y Bahamonde, y de nombrar “su general al ciudadano distinguido del estado de Guanajuato, general José López Yuraga”, a quien el gobierno había destacado para combatir la rebelión, ratificaban que —artículo 11—

en atención a que los eminentes servicios que el Excmo. Sr. general don Antonio López de Santa Anna ha prestado al país en todas las épocas, lo hacen digno de la gratitud nacional, a que en los grandes conflictos de la República ha sido siempre el primero que se ha prestado

a salvarla, ya que S.E. ha salido voluntariamente del territorio mexicano, luego que se haya organizado el gobierno... de este plan, el Ejecutivo provisional invitará a dicho señor general para que vuelva a la República cuando lo estime conveniente.

El incendio, elevado a la categoría de conflagración, prendió en el resto del país.

La gente sensata, la gente propietaria, la uniformidad del clero  
y todos los que quieren el bien de su patria

Arista no era bombero, sino moderado, respetuoso, sobre todo, de la ley. En la noche del 5 de enero de 1853, auxiliado por Fernando Ramírez, redactó en lloroso silencio su renuncia lastimera:

...Al tomar una resolución de carácter tan extremo, no cedo ni a las emergencias que amenazan al gobierno ni a las instituciones, ni a los peligros que presentan, ni menos a sentimientos de que por favor divino, siempre me he encontrado libre. Cedo, sí, a la falta total de medios para dominarlas, y cedo, sobre todo, ante la imposibilidad legal de adquirirlas... —el dilema era— ...o la dimisión del presidente o la revolución... Yo no quería sino el orden legal, y en pos de él me determiné a continuar recorriendo la senda de privaciones, sacrificios y aun humillaciones que se multiplicaban sobre el gobierno y sobre el presidente, para nulificar su poder y vilipendiar su dignidad...

Fue entregada a Miguel Arroyo, oficial mayor de la Secretaría de Relaciones y a Juan Bautista Ceballos, presidente de la Suprema Corte de Justicia, en quien por ministerio de ley, delegó Arista su alta investidura. Sin esperar la resolución del Congreso, partió hacia su hacienda de Anacamilpa.

El 7 de enero, y a falta de mejor candidato, la asamblea legislativa eligió presidente interino al mismo Juan Bautista Ceballos, moderado, y además santanista. En pocas horas obtuvo Ceballos del Congreso lo que en dos años no pudo conseguir su antecesor: facultades extraordinarias. El 18 presentó al Congreso una iniciativa para que, aprobada, se convocase a una convención nacional que debería reunirse el 15 de junio siguiente y a la cual el Ejecutivo rendiría cuentas del uso que hubiere hecho de sus facultades extraordinarias. La convención duraría un año y su cometido sería, además, nombrar un presidente interino y reformar la Constitución de 1824; sin abandonar la forma de gobierno republicano, representativo, popular y federal.

Los diputados y senadores estimaron que el presidente iba más allá de donde debía y consignaron el asunto al Gran Jurado, quien lo interpelló. Por toda respuesta, Ceballos hízoles saber que su iniciativa tenía, desde esa mañana, fuerza de decreto, expedido precisamente en uso de las facultades extraordinarias de que estaba investido. Agregó, en su contestación, que el Congreso quedaba disuelto. La notificación fue hecha valer por un piquete de soldados que desalojó de sus sitios a los dignos representantes y formalmente les impidió reunirse en recintos improvisados.

La ecuánime decisión del moderado presidente dio pie a que el general José María Lombardini, a quien acababa de nombrar jefe de las fuerzas armadas de la capital, abrazara el Plan del Hospicio. Merced a esta adhesión y a las contingencias militares, un quinteto de generales firmó el 6 de febrero siguiente, los llamados Convenios de Arroyo Zarco, cuyo objeto fue confirmar el Plan del Hospicio, en especial la invitación que en éste se hacía a López de Santa Anna, y adecuarlo a las circunstancias. El Poder Ejecutivo quedaba en manos del propio Ceballos, quien el 17 de marzo siguiente debería entregarlo a la persona que eligiesen los estados conforme a lo prescrito en el propio plan. Si Ceballos no aceptaba, el presidente sería elegido por los generales firmantes. El término de cuarenta días pareció corto a Ceballos y declinó el honor. Los militares designaron a Lombardini, que asumió el cargo al día siguiente, 7 de febrero.

El de Lombardini fue un gobierno puente, cuya misión fundamental consistió en propiciar el definitivo sometimiento del resto del país al Plan del Hospicio y el regreso a México desde Turbaco, Colombia, del general López de Santa Anna. Consolidado el triunfo de la revuelta, no tuvieron los conservadores por qué mantener ocultos sus designios. Tocó a Lucas Alamán desprender el antifaz. Lo hizo, documentado y con soltura, en la ya mencionada carta que con fecha 28 de marzo de 1853 dirigió a Santa Anna en la que, en nombre de “toda la gente propietaria, el clero y todos los que quieren el bien de esta patria y con la fuerza moral que da la uniformidad del clero, de los propietarios y de toda la gente sensata”, invita a aquél a asumir nuevamente el poder y poner en práctica los principios del partido conservador expuestos en la misma carta. En su misiva, prometía Alamán que “todos los puntos relacionados que puedan redactarse en forma de ley orgánica provisional se tendrán arreglados, para que, si usted adoptase estos principios, la encuentre hecha a su llegada a ésta”. La promesa fue cumplida en breve. La maniobra conservadora tenía tal aspecto delictivo, conocían tan bien los autores de ella la calaña del cómplice que, con la conciencia poco tranquila, se vieron obligados a insinuarle algunas advertencias:

Tememos a la verdad, por otro lado, que cualesquiera que sean sus convicciones, rodeado siempre por hombres que no tienen otra cosa que hacer que adularle ceda a esa continuada acción; pues nosotros ni hemos de ir a hacernos presentes, ni hemos de luchar con ese género de armas... Tememos no menos que, llegado aquí, vaya usted a encerrarse en Tacubaya, dificultándose mucho verlo, haciendo muy gravoso para todos ir allá, y que por fin haga usted sus retiradas a Manga de Clavo, dejando el gobierno en manos que pongan la autoridad en ridículo, y acaben por precipitar a usted como antes sucedió...

El día 17 de marzo se hizo el cómputo de los votos de los gobernadores y, por decisión de 18 contra 5, Santa Anna fue elegido presidente interino para gobernar al país durante un año, sin Constitución.

## El rey sin corona

El 1 de abril arribó el nuevo presidente a Veracruz. Arcos triunfales, manifestaciones del pueblo, recepción oficial, *Tedéum* y toda clase de solemnidades. El discurso de costumbre, con los lugares de costumbre:

...al pisar de nuevo las playas mexicanas, vengo, como siempre, dispuesto a sacrificarme en obsequio de mi patria. ...dánseme para esto —el ejercicio del poder—, es verdad, las facultades necesarias hasta la publicación de la nueva Constitución Política que ha de formarse, pero la amplitud misma de las facultades es una dificultad para quien quiere usar de ellas templadamente y con acierto...

Se acoge Santa Anna al seno de la reacción más desenfadada. El megalómano despliega toda su actividad. La simple enumeración de sus actos ameritaría un catálogo. Nombra ministros a Lucas Alamán, Antonio Haro y Tamariz, Teodosio Lares y José María Tornel. Presidente del Consejo al obispo Clemente de Jesús Munguía, el que antes juró no haber jurado lo que quiso jurar. A la muerte o renuncia de alguno de ellos, los sustituye por Sierra y Roso, Bonilla y Alcorta. El 23 de abril Alamán cumple su promesa y elabora las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución que Santa Anna decreta el 23 de abril. De acuerdo con esas Bases, créase un Consejo de Estado integrado por personas “adornadas de la cualidades necesarias para el desempeño de tan alto cargo”, entran “en receso las legislaturas u otras autoridades que desempeñen funciones legislativas en los estados y territorios” y se ordena la publicación de “un reglamento” para la manera en que los gobernadores deberán ejercer sus funciones hasta la publicación de la Constitución.

El 25 de abril, un decreto acaba formalmente con la libertad de imprenta. Desaparecen de la circulación *El Monitor Republicano*, *El Instructor del Pueblo*, *El Telégrafo*, *El Siglo XIX*; subsiste sólo *El Universal*, periódico gobiernista. El 26 se instituye una junta de calificación compuesta por un general y seis jefes, cuya tarea consistiría en examinar la conducta que los militares observaron durante la guerra contra Norteamérica. No cae dentro de sus funciones enjuiciar la conducta de Santa Anna. El 27 se expulsa del país a Mariano Arista y más tarde a Luis de la Rosa, Juan Múgica, Joaquín Zarco, a Melchora Hernández y a su hijo de Santos Degollado, Ponciano Arriaga... El 14 de mayo acaba con la economía federal al decretar que todos los bienes, contribuciones y rentas generales de los estados y territorios quedan a la exclusiva disposición y administración del supremo gobierno central. El 20 de mayo suprime los ayuntamientos en todas las poblaciones de la República que no tuvieran categoría de capitales, prefecturas, cantones o distritos; y el 25 siguiente decreta la pena capital para los salteadores de caminos, aun cuando no fueren sorprendidos en flagrante delito.

El día 20 del mismo mes de mayo crea un ejército de noventa mil hombres y el 2 de junio establece el cobro de derechos alcabalatorios, sin perjuicio de las contribuciones decretadas el 14 inmediato anterior.



El 3 de octubre ordena diversos impuestos municipales que gravan los canales, las pulquerías, los hoteles, los cafés y las fondas, con cuotas diferenciales según el número de puertas de los establecimientos mencionados. Gravábanse también los vehículos, a razón de cinco pesos por cada coche, carretela o carruaje de cuatro o más asientos, y dos pesos y medio por los de dos asientos. Quedaban exceptuados de esta contribución “los carruajes destinados al servicio divino en las parroquias, los del uso del jefe supremo de la nación, del ilustrísimo señor arzobispo, de los secretarios del despacho, de los representantes de las naciones extranjeras e individuos de las legaciones, del gobernador del distrito y del comandante general”. Aplícanse también a los carruajes cuotas diferenciales, según el número de caballos de tiro, y quedaban exentos del tributo “los de la servidumbre del presidente de la República, secretarios del despacho, representantes extranjeros, ejército, curas y vicarios, empleados militares y municipales, y servicio de hospitales”.

Impone una contribución a los tenedores de perros según el número de éstos...

En julio publica un bando punitivo de quienes “murmurasen del gobierno, censuraran sus disposiciones o publicaran malas noticias”, en el que se castiga con multa a quienes, conocedores de esas faltas, no denunciaren a sus autores.

El 1 de agosto promúlgase la Ley contra conspiradores, magnífico instrumento para barrer con rapidez la basura adversa al gobierno.

Al ejercer sus facultades “templadamente y con acierto”, don Antonio denominase a sí mismo “benemérito de la patria, general de división, caballero gran cruz de la real y distinguida Orden española de Carlos III, presidente de la República Mexicana”, y con este sencillo título encabeza sus decretos, al tiempo que gestiona que, mediante el pago de quinientos mil pesos, José Ramón Pacheco, ministro de México en Francia, contrate la importación de guardias suizos para el servicio del presidente.

Juan Bautista Ceballos y Marcelino Castañeda, respectivamente presidente y ministro de la Suprema Corte de Justicia son, no obstante su confirmada filiación conservadora y catadura santanista, destituidos de sus cargos por haberse negado a recibir la Orden de Carlos III, restablecida por el propio Santa Anna.

### El despotismo permanente y la presidencia hereditaria

Fallidas esperanzas del partido conservador para dominar a Santa Anna. La marioneta se mueve a su placer, ajena al comando del titiritero. El plazo de un año es corto para que el señor absoluto pueda convocar a un constituyente. En consecuencia, el 17 de noviembre de 1853 y bajo la presidencia de José María Ortega, gobernador y comandante general de Jalisco, una treintena de personas “animadas de los más puros sentimientos de verdadero patriotismo y gratitud hacia el ilustre actual jefe de ellas —las instituciones—, a su digno ministerio y Consejo del Estado, por sus incesantes y fructuosos sacrificios y desvelos, y persuadidos de que continuando como hasta aquí la República alcanzará muy pronto días de sólida y positiva ventura y de una paz firme y duradera”, firman el Acta de Guadalajara, por cuya virtud:

1°. Se declara que, no siendo bastante el plazo del año señalado en los convenios de 6 de febrero último, para el completo arreglo de los ramos todos, de la administración nacional, se prorroga por el que fuere necesario, a juicio del Excmo. Sr. presidente de la República, general D. Antonio López de Santa Anna.

2°. Al efecto, queda investido del mismo el Excmo. Sr. presidente, con la plenitud de facultades que ha ejercido hasta aquí.

3°. Para el caso de fallecimiento u otro impedimento que pudiera inhabilitar física o moralmente al ilustre actual jefe de la nación, cuidará éste de escoger persona que crea digna de reemplazarlo, y señalada en pliego cerrado y sellado, se depositará en el ministerio de Relaciones, bajo las convenientes formalidades y seguridades.

4°. En atención a los muchos y muy distinguidos méritos y relevantes servicios del mismo Excmo. Sr. presidente, se proclama, no obstante, la resistencia que otra vez manifestó con el empleo militar que sólo él obtendría, de capitán general de la República, con los honores y preeminencias anexas al cargo...

Corre por la República el gomo de la adulación y en cada poblado se levanta un acta semejante, en la que se propone conferir a Santa Anna el título de generalísimo almirante, capitán general, príncipe o emperador.

Con la pila de actas frente a sí, Santa Anna acepta el desafío y el 16 de diciembre siguiente ratifica la propuesta y, además, decreta: “Artículo 3°. El tratamiento de alteza serenísima será para lo sucesivo anexo al cargo de presidente de la República.”

México había dado satisfacción casi completa a los conservadores que, desde el Plan de Iguala, soñaron con un emperador europeo. Tenían en el puente de mando a su equivalente, el presidente hereditario, aunque criollo, alto y sereno. Era mucho lograr.

## Ayutla y Acapulco o los planes de la casualidad

Los crónicos padecimientos nacionales hicieron crisis. El extremismo partidista, exacerbado por los fracasados intentos de una conciliación entre un bando que ofrendaba su sangre por conseguir la libertad y otro que sacrificaba a la patria por conservar sus intereses, trajo el planteamiento definitivo de una lucha de exterminio en la cual era forzoso apareciese un factor que hacía largos años permanecía aletargado en su justificado escepticismo cívico: el pueblo. Correspondería a éste terminar con la dictadura santanista y el despotismo de las clases que lo apoyaban, e iniciar, nuevamente, el interrumpido proceso de la lucha por la libertad.

El pueblo desapareció casi súbitamente de la escena poco antes de consumarse la Independencia. Su lugar fue ocupado por las clases y los partidos, no obstante que fue el pueblo solo el que gestó y consumó la Independencia. Ésta no se debió al clero, aunque en ella combatieran Hidalgo, Morelos y Matamoros, curas todos ellos; ni al ejército, aunque en sus filas hubiera militares; ni a la clase adinerada, a pesar de que más de un pudiente arriesgó su patrimonio en la causa; ni a los partidos, ni a las facciones, sino al pueblo, y sólo al pueblo.

Mal que bien, a mediados del siglo la libertad política con respecto al exterior, esto es, la soberanía nacional, era una realidad objetiva, únicamente negada o puesta en duda por la Iglesia y por los monarquistas europeizantes. Pero esta conquista, tan difícilmente lograda, nada o poco valdría en tanto no tuviera por contenido de su proyecto interior a la libertad, primordialmente la espiritual y la económica, inútilmente buscadas hasta entonces por los regímenes constitucionales ensayados. A su consecución tendería la Reforma, cuya primera manifestación material fue el derrocamiento de Santa Anna. Lo mismo que de la Independencia, el autor de la Reforma sería el pueblo, y únicamente él.

El 11 de marzo de 1854 se ratifica, corrige y adiciona en Acapulco el Plan de Ayutla, del día 1 de este mes, casualmente Miércoles de Ceniza: “Hoy recuerda la patria a sus malos hijos la terrible sentencia de volver al principio de donde fueron sacados, esto es, del polvo. Después de la imposición de la ceniza que en sus frentes pone el Plan de Ayutla, comienzan los días de ayuno, de retiro y de mortificación...”, noticiaba y profetizaba un periódico de la época.

Intervienen en la confección y proclamación del plan elementos heterogéneos que la casualidad, o la intención disfrazada de aquélla, aúnan:

Florencio Villarreal, comandante de Costa Chica, soldado del benemérito, detractor de Vicente Guerrero y enemigo de Juan Álvarez, de convicciones, si algunas tenía, retrógradas; irascible, déspota y cruel. El yugo que impuso a la región que comandaba orilló a Santa Anna a destituirlo desde el 31 de octubre de 1853, fecha en que recibió orden, que nunca acató so pretexto de enfermedad, de presentarse en la ciudad de México. Todavía el 11 de enero de 1854, su alteza serenísima requeríalo “para que se presentase en México sin excusa de ninguna especie, aun cuando fuese en camilla, si sus enfermedades no consentían otra cosa”.

Coronel retirado, Ignacio Comonfort, “conjunto de relevantes cualidades, opacadas únicamente por su debilidad como gobernante y por sus vacilaciones como político”. Su moderación sería claramente pagada por la patria.

Tomás Moreno:

No puede su talento merecer notable elogio, suplíale sin embargo, con una extremada viveza: su instrucción fue tan mínima que ni leer sabía. Su valor era grande... Inclinado al despotismo, poco escrupuloso en el manejo de fondos públicos... los habitantes de aquel puerto —Acapulco— tuvieron de él mucho que sufrir por el abuso que siempre hizo de su autoridad.

Finalmente, general Juan Álvarez, señor de los pintos del sur:

Setenta y cuatro años... talento natural bastante despejado; patriotismo ardiente hasta rayar en una especie de fanatismo; corta instrucción; humildad que le hacía confesar y quizá exagerar su ignorancia; perspicacia y tacto para conocer a los hombres...; suspicacia acaso excesiva; amor y respeto a la familia; lealtad para con sus amigos; gratitud a los que lo habían favorecido o estimado; valor y serenidad en los peligros; probidad y hombría de bien... su natural humildad le hacía aparecer a sus propios ojos, y con su mayor razón a los ajenos, inferior a aquellos de sus conciudadanos en quienes reconocía talentos y virtudes de que él se juzgaba desposeído...

Tales eran los principales hombres; según descripción de José de la Luz Palafox.

El de Ayutla no difería en esencia de los mil y un planes que lo habían antecedido: Considerando:... Que la permanencia de don Antonio López de Santa Anna en el poder en un amago constante para las libertades públicas, puesto que con el mayor escándalo, bajo su gobierno se han hollado las garantías individuales que se respetan aun en los países menos civilizados... Que la nación no puede continuar por más tiempo sin constituirse de un modo estable y duradero, ni dependiendo su existencia política de la voluntad caprichosa de un solo hombre...;

se desconocen los poderes, se nombrará un general en jefe, se convocará a un Congreso extraordinario que constituya al país, y “se invita a los Excmos. señores generales don Nicolás Bravo, don Juan Álvarez y don Tomás Moreno para que puestos al frente de las fuerzas libertadoras...”

Llevando el plan a Acapulco para ganar prosélitos,

...reunidos en la fortaleza de San Diego, por invitación del señor coronel don Rafael Solís, los jefes, oficiales, individuos de tropa permanente, guardia nacional y matrícula armada que suscriben, manifestó el primero: Que había recibido del señor comandante principal de Costa Chica, coronel don Florencio Villarreal, una comedida nota en la cual le excitaba a secundar, en compañía de esta guarnición, el plan político que había proclamado en Ayutla, al que en seguida se dio lectura... Oída esta sencilla manifestación, expusieron unánimemente los presentes que estaban de acuerdo con ella, juzgando oportuno al mismo tiempo, que ya que por una feliz casualidad se hallaba en ese puerto el señor coronel don Ignacio Comonfort, que tantos y tan buenos servicios ha prestado al sur, se le invitara también para que en el caso de adherirse a lo que esta junta resolviera, se encargarse del mando de la plaza, y se pusiera al frente de sus fuerzas...

Aceptada la invitación por Comonfort, dijo “que, a su juicio, el plan que trataba de secundarse necesitaba algunos ligeros cambios... pues todo lo relativo a la forma en que definitivamente hubiera de constituirse la nación, deberá sujetarse al Congreso que se convocará con ese fin, haciéndolo así notorio muy explícitamente desde ahora”.

Las modificaciones propuestas por Comonfort perseguían allegarse al numeroso sector moderado cuya colaboración, indispensable en un principio, podría haberse perdido, si los autores del plan hubiéranse manifestado francamente federalistas. Por eso en el de Ayutla se tuvo buen cuidado de no invocar ese concepto, y en el de Acapulco se hizo expresa declaración de que no se abrigaba “ni la más remota idea de imponer condiciones a la soberana voluntad del país, restableciendo por las fuerzas de las armas el sistema federal”.

Por lo demás, la presencia de Ignacio Comonfort en Acapulco nada tuvo de casual. Desde el 27 de febrero anterior encontrábase el coronel retirado en la población de Texca a donde lo había llevado su repulsa al régimen santanista y su adhesión a Juan Álvarez.

Amantes ambos de la libertad de su patria, fácilmente se entendieron, y a fin de regularizar la lucha, dispuesta ya por don Juan Álvarez, acordaron tener una junta de hombres

capaces de concurrir a aquel fin, en la hacienda de La Providencia. Reunidos, en efecto, Álvarez y Comonfort, don Trinidad Gómez, don Diego Álvarez, don Eligio Romero —hijo del ex diputado Vicente, del mismo apellido— y don Rafael Benavides, conformes todos en la necesidad de sacudir el yugo de la opresión que sobre el país pesaba, convinieron y redactaron allí los artículos de un plan...

Como puede verse, poco tenía de original el Plan de Ayutla, a no ser la oportunidad en la que nacía, y la energía popular, represa y acumulada que impulsaría su desarrollo y triunfo. El manido plan se troca en revolución genuina que brota de la entraña del pueblo y arrastra consigo hasta el seno de la historia a héroes y a ciudadanos, a mártires y a bardos, a tribunos y a estadistas, a filósofos y a políticos. Surgen así los Arriaga y los Zarco, los Ocampo y los Ramírez, los Altamirano y los Prieto, los Valle, los Degollado, los Juárez, los Mata, los Guzmán, los Lerdo, los... En deslucido reflejo caracterízanse, como punto de contraste, los elementos humanos e ideológicos del partido conservador, que en distintas circunstancias y con diferente pensamiento habrían podido irradiar luz propia.

Tras de angustioso periodo inicial en el que el Plan de Ayutla parece zozobrar e irse a pique en la indiferencia de una moral patriótica de antaño aplanada, la rebelión cunde y la exaltación y encono de los partidos efervescen al calor que les suministra el descontento y la humillación populares.

## La Revolución

En el vaivén de los choques militares, los acontecimientos sucédense con ininterrumpida rapidez. A mediados de marzo, Benito Juárez y sus compañeros de exilio secundan, desde Nueva Orleáns y Brownsville, el Plan de Ayutla, confiados en que, según Comonfort les ha informado, el mencionado plan será susceptible de modificarse. La defensa del gobierno de Santa Anna, como la de todo tirano en trance de desesperación, reviste caracteres de barbarie. Padecen el destierro, librados sin saber cómo de la furia asesina —“Todo pueblo que se manifieste rebelde contra el supremo gobierno debe ser incendiado, y todo cabecilla o individuo que se coja con las armas en la mano, deben ser fusilados”—, prohombres como Guillermo Prieto, Mariano Riva Palacio, Octaviano Muñoz Ledo y Manuel Payno. Funcionan con toda eficacia la Ley de murmuradores y la Ley contra conspiradores.

Al finalizar 1854, iníciase la agonía del despotismo deslustrado. El 1 de diciembre, y bajo la presidencia de los gobernadores, comandantes generales o autoridades respectivas, se reunieron en toda la República las llamadas juntas populares para responder con democrática libertad a dos preguntas formuladas por el gobierno: “1°. Si el actual presidente de la República ha de continuar en el mando supremo de ella con las mismas amplias facultades que hoy ejerce. 2°. En caso de que no continúe con las amplias facultades con que en la actualidad se halla investido, a quién entrega inmediatamente el mando.”

El 1 de febrero de 1855 el cómputo arrojó el sorpresivo resultado de que era “voluntad de la nación que Santa Anna continuase al frente del poder, investido de amplísimas facultades”. No tenía caso responder a la pregunta hecha en segundo lugar. La prensa libre coreó: “Mientras derrame el sol su lumbre ardiente, no faltará vida a la natura; así, también, mientras Santa Anna aliente, México gozará paz y ventura.”

Su alteza agradeció al día siguiente, 2 de febrero, “la omnímoda confianza con que por tercera vez se me ha honrado”, y prometió “el establecimiento de una ley orgánica, la más concerniente y la más adecuada a las exigencias públicas”, cuya expedición quedaba, por supuesto, condicionada a la pacificación del país. “Entre tanto, terminaba, seré inexorable, y haré que la cuchilla de la ley caiga sin consideración alguna sobre esos mentidos liberales, sea cualquiera el nombre que invoquen para turbar la paz y atacar las garantías de los pacíficos ciudadanos.”

Con la adhesión del licenciado Juan José de la Garza al Plan de Ayutla, dada en Ciudad Victoria, Tamaulipas, a principios de julio de 1855, se escuchan los primeros estertores del régimen. El Consejo de Estado contesta, a consulta hecha por Santa Anna a mediados del mes anterior, que aún era tiempo de expedir el estatuto orgánico prometido el 2 de febrero, pero que la nación debe ser constituida como república unitaria representativa. El fallo de la gran corte franqueó a Antonio López de Santa Anna la misma puerta por la que llegó. En viaje casi secreto, se fuga del país: Villa Rica de la Veracruz, a 9 de agosto de 1855.

A la partida del paladín por excelencia de sus causas justas, quedaba, débil y desamparada, la Iglesia, sólo apoyada por la clase alta y la militar, y poseedora apenas de las tres cuartas partes de la riqueza nacional. Frente a ella, un partido de vándalos, que con el pretexto de defender la libertad mancillaba a la divinidad. Tenía, por fuerza, como dice Rabasa, que ponerse la Iglesia “de parte del que menos franquicias concediera, del que mostrara más tendencia al absolutismo, que es tradición y que educa para la obediencia pasiva, puesto que sabía que toda libertad es fecunda en libertades y que toda conciencia debilita la influencia de las religiones como instituciones políticas”.

El plan, convertido ya en revolución, enfréntase a la resistencia que trata de dominar la situación creada con la huida de Santa Anna. El negocio era cosechar la libertad conquistada por los de Ayutla, darle un disfraz jurídico y troncarla, andando el tiempo, en nueva tiranía, huérfana del benemérito, pero tutelada por los conservadores. El 13 de agosto de 1855, el ayuntamiento de la ciudad de México respaldó, obligado por el triunfo armado, a la revolución de Ayutla, pero quiso desvirtuarla. Ajeno a lo dispuesto en ésta, nombró general en jefe a Rómulo Díaz de la Vega, moderado santanista. Éste integra, autorizado por el ayuntamiento, la acostumbrada junta de representantes de los departamentos, en la que figuran moderados, santanistas, jesuitas y uno que otro liberal. La junta elige presidente interino al general Martín Carrera, que toma posesión virtual de su cargo el 14 de agosto. Lo dispuesto en el Plan de Ayutla no contaba. Por las mismas fechas, el comandante general de San Luis Potosí, Anastasio Parrodi, coludido con Antonio Haro y Tamariz, proclaman otro plan en el que, como de costumbre, se prometía la celebración de un Congreso por cuyo conducto se manifestaría la voluntad nacional, al tiempo que se protestaba brindar “toda protección y respeto a la pro-

piedad, al clero, al ejército y a todos y a cada una de las clases que componen la gran familia mexicana”. En el centro de la República, Manuel Doblado averigua, para definir su actitud, qué viento sopla con más fuerza. En el norte, Santiago Vidaurri, señor de Nuevo León y Coahuila, de momento anticlerical y antimilitarista, se anticipa en pro del federalismo y maniobra para que nadie dispute su hegemonía regional.

Desde Guadalajara, Comonfort hace ver a los gobernadores la claridad del Plan de Ayutla y la dolosa interpretación a la que se le somete en la capital. Renuncia Carrera y delega en Díaz de la Vega. Parlamentan en Lagos, Comonfort, Haro y Doblado, y como consecuencia de lo convenido, reunida en Cuernavaca la junta prevista en el plan, elige, el 4 de octubre de 1855, presidente interino a Juan Álvarez. El secreto de la unificación revolucionaria es la promesa reiterada por Comonfort, de que todos los partidos y facciones, conservadores, moderados y puros, participarían por igual, en el Congreso Constituyente. Subsistía la esperanza de los dos primeros de llevar al seno de la asamblea “la voluntad nacional”.

Desde Cuernavaca, primero, y en la ciudad de México después, Álvarez se debate entre las exigencias de los puros, cuyo principal exponente es Melchor Ocampo, y la parsimonia de los moderados, cuya representación mantiene Comonfort. Aquéllos pugnan porque las situaciones se definan y los males se remedian con medidas inmediatas. Confían en la justicia de su causa y se desentienden por ello de la bondad de posibles fórmulas de avenimiento. Importa sostener los principios, cualquiera que sea su costo. Los moderados, por su parte, piden tiempo de por medio. Constituyen el partido de “aún no es tiempo, aún no es oportuno”. Hay, cuando menos en apariencia, comunidad de opinión en cuanto al fin que se persigue, pero discrepancia profunda por lo que ve a la táctica a seguir.

No obstante, el presidente Álvarez logra conservar el rumbo liberal de su gobierno: la Reforma, obligada por causas políticas, económicas y sociales sobradamente conocidas. Aparte de expedir la convocatoria al Congreso y de dar los pasos necesarios para la formación de la guardia nacional, el 23 de noviembre de 1855 expide la Ley de Administración de Justicia —Ley Juárez— que suprime los fueros eclesiásticos y militar en materia civil, y que declara renunciable el primero para los delitos comunes. Inmediata rebelión en Toluca, Puebla, de la milicia y de la clerecía afectadas. En el acta que levantan el presbítero Francisco Javier Miranda y el general José López Uruga se declara a este último presidente, se extingue la guardia nacional, se promete respetar y defender los bienes de la Iglesia, y se restablece la Constitución de 1824, “dejando sus modificaciones, si las hubiere, al Sumo Pontífice, para cuyo fin se instala un gobierno constituido”.

Salud, edad, origen popular mal recibido en la cortesana capital, y oposición moderada y conservadora, cobran la renuncia de Juan Álvarez. El 8 de diciembre de 1855 recae la presidencia en Comonfort, quien la asume el 11 del mismo mes.

Política moderada, indecisa y de conciliación. Pronunciamientos en serie; Manuel Doblado y Miguel María Echegaray, en Guanajuato; el coronel Espinosa, en Tepic; Ignacio Vallejo, y Servín, en Morelia, al grito de “religión y fueros”; ejército y clero suman fuerzas en Oaxaca: Bonifacio Blanco, capitán del batallón de Jamiltepec, y los curas



Carlos Parra y José Gabriel Castellanos, y el presbítero José María García, levantan, el 11 de diciembre de 1855, un acta en la que restablecen con todo su vigor y fuerza el fuero eclesiástico y el militar y protestan sostener por todos los medios posibles la religión católica, apostólica y romana, y la intolerancia de cualquiera otra. Al amparo del mismo grito uniforme, sólo con variantes en las soluciones políticas propuestas, sublévanse Manuel Andrade, en Tulancingo; Ignacio Solís, en Pachuca; el cura Miguel Viguera, en Tualtepec; fray Manuel de la Santísima Trinidad, en el convento del Carmen de Guadalajara... así, en toda la República. Francisco Ortega y García, cura de Zacapoxtla, encabeza un levantamiento con el ineludible plan en el que pretende el restablecimiento de las bases orgánicas de 1836. En San Luis Potosí, sublévanse Desiderio Samaniego y Tomás Mejía, que reclaman “orden, paz, garantías para nuestra amada religión, respetabilidad para con sus dignos ministros”. Ángel Alonso y Paniagua, gobernador de la mitra de Puebla, dirígese a Felipe Neri del Barrio, decano del cuerpo diplomático, para informarle oficialmente y pedirle que circule la noticia entre los miembros del propio cuerpo, para que, a su vez, la hagan llegar a sus representados, de que la Iglesia no consentía la enajenación de sus propiedades... la lista es, sin exageración, interminable.

La revolución hacía frente a una resistencia armada, sin causa, pero con objetivos y con medios. Se impelió al gobierno de moderación, mal de su grado, a tomar medidas radicales, pero no tiránicas ni sanguinarias: “...la saña conservadora corría pareja con la benignidad de Comonfort”.

“Sólo los grandes castigos que nada tienen de sanguinario ni de cruel —expresó Comonfort— pueden establecer la paz y el orden y preparar las reformas radicales de la sociedad, en un país en el que hasta aquí unas cuantas clases poderosas se han sobrepuesto casi constantemente a la voluntad de los pueblos, y han estorbado su progreso.” Eran, después de la Ley Juárez, los primeros pasos legislativos de la Reforma. El 31 de marzo de 1856, se decretó la confiscación de los bienes eclesiásticos de la diócesis de Puebla, destinados a sufragar los gastos para combatir a la reacción y para indemnizar a las víctimas de ella. El 25 de abril se derogó el decreto por el que Santa Anna restableció la coacción civil para el cumplimiento de los votos monásticos, coacción que tocó a su fin durante el gobierno de Valentín Gómez Farías; el 5 de julio se extinguió la Compañía de Jesús; el 25 del mismo mes, se decretó la desamortización de los bienes del clero y de las corporaciones civiles —Ley Lerdo—, disposición que perseguía el claro propósito económico de incluir en la circulación la gran masa de riqueza estancada, llamada por ello de “manos muertas”, y el consiguiente fin político, implícitamente entendido, de restar influencia a la Iglesia. La ley obligaba sólo a que el clero vendiera sus propiedades, pero no lesionaba su derecho a percibir las rentas producidas por éstas. Lo mismo dispuso Carlos IV de España el 26 de diciembre de 1804, al ordenar la enajenación de bienes eclesiásticos y de obras pías y la consolidación de capitales. Pero en aquel entonces nadie protestó. Como consecuencia de una conspiración descubierta en el convento de San Francisco, en la que también andaba implicado el presbítero Miranda, el gobierno decretó el 17 de septiembre la clausura de dicho convento y la nacionalización de sus pertenencias, aplicadas desde luego al sostenimiento de instituciones de asistencia social.



## Un estatuto inoportuno y centralista

Con poca oportunidad, puesto que estaba a punto de iniciarse la discusión del proyecto de Constitución, el 15 de mayo de 1856 expidió Comonfort el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, cuidadosamente elaborado por el ministro José María Lafragua, con el cual cumplía la promesa hecha al presentar su programa de gobierno el 22 de diciembre del año anterior.

Además del momento poco propicio en el que se expedía, el Estatuto llevaba consigo el vicio de su tendencia centralista, ya incluida en la historia inmediata anterior como parte de la bandera del partido conservador. En su artículo 114, disponíase, efectivamente que: “Los gobernadores de los estados y distritos, y los jefes políticos de los territorios serán nombrados por el presidente de la República...”

Congreso y gobernadores tendieron un solo frente en contra del gobierno. En aquél, el diputado Escudero acusó al presidente de seguir

una política mezquina basada en el amor propio;... el Estatuto Orgánico que sancionó el gobierno el día 15 del pasado —apostrofo—, ha pisado, ha facilitado la gloriosa y dispensiosa revolución de Ayutla, atacando la libertad, sirviendo de obstáculo a la sanción de la Constitución y de bandera a los reaccionarios. Tal vez su autor no tuvo estas miras al expedirlo; acaso su único objeto ha sido satisfacer su vanidad con la gloria, más vana todavía, de que se le llame la Constitución Lafragua; pero es temible que su señoría haya ganado con su obra maestra el renombre, la celebridad del incendiario del templo de Diana de Efeso.

Santiago Vidaurri; por su parte, expresaba desde Nuevo León el sentir de los gobernadores en carta no muy comedida, que con fecha de 18 de junio, dirigió al ministro Lafragua:

En cuanto al Estatuto Orgánico, publicado por el gobierno, me permitirá Ud. le diga que no es Ud. el célebre liberal Lafragua, en cuyos escritos podía cualquier republicano buscar los principios más luminosos, más exactos, más puros y más bien desarrollados del liberalismo. Desearía yo que comparara Ud. ese estatuto con lo que ha escrito, muy particularmente con sus memorias y sus discursos parlamentarios, y entonces vería Ud. que he tenido justicia, y me es indispensable suspender la publicación de esa Ley Orgánica que no puede en manera alguna cuadrar a la República ni ser conforme con las ideas proclamadas por la Revolución y acogidas con entusiasmo por los pueblos.

El Estatuto no llegó a entrar en vigor.

### El Congreso Constituyente de 1856: sus hombres; tareas y fines

Instálase el 17 de febrero de 1856, por la virtud de la convocatoria publicada el 16 de octubre anterior, en cumplimiento de lo acordado en el Plan de Ayutla, el Congreso Constituyente. En su seno habrían de dirimirse, aunque no definitivamente, las cues-

tiones planteadas desde la consumación de la independencia. La revolución de Ayutla y su consecuencia, el Constituyente de 1856, pusieron fin a toda una época de la vida nacional de enfermedad manifiesta constante, en más de un momento grave, de síntomas sobradamente conocidos, pero de difícil diagnóstico por el desconocimiento de sus causas reales y la deliberada confusión de sus motivos, y de pronóstico desde luego, reservado. La influencia del militarismo y las ambiciones de la casta clerical habían sido vistas como fenómenos naturales, consustanciales, tal vez, a la época, pero no por ello menos nefastos. No era posible, por tanto, que la organización constitucional operara como medicina eficiente. La ambigüedad etiológica del padecimiento traía ineludiblemente consigo el desacierto en la prescripción de los remedios. Por ello el arraigo de los códigos políticos anteriores fue superficial. Por lo mismo, los huracanes de los intereses y las pasiones los arrancaron de cuajo. Al Constituyente de 1856, más concretamente a los liberales que participaron y que figuraron en él, tocó la nada fácil tarea de recomponer la situación, delimitar los campos, definir los principios y batallar por ellos. Su *desideratum* fue, desde un principio, pasar al terreno de las instituciones lo que hasta entonces había estado acotado por los intereses de clase, los arrebatos de las sectas y la influencia de las personas.

Fue Francisco Zarco, liberal puro y participante del Congreso, el biógrafo de éste —consúltese su *Historia, y Crónica del Congreso Constituyente de 1856-1857*— y tocó a Emilio Rabasa hacer su glosa. El Código promulgado por esa asamblea legislativa, sirve de pedestal a la memoria de la minoría de puros y radicales —Arriaga, Zarco, Mata, Castillo Velasco, Olvera, Ocampo, entre otros— enfrentados en la batalla parlamentaria al partido conservador que, eterno enemigo de las libertades, utilizó no obstante, sin empacho ni rubor, en su provecho, todas las que poco a poco se le iban arrancando, valido hábilmente del precioso instrumento que en sus manos constituía el grupo de moderados. A éstos cupo defender en nombre del partido conservador al que decían no pertenecer y al que de hecho pertenecían sin confesárselo o sin tener plena conciencia de ello, con la mirada puesta en el pasado, horrorizados de lo que acontecía en el presente y desentendidos de lo que después viniera, las tesis fundamentales sostenidas sucesivamente desde el principio de la Guerra de Independencia por los españoles, los criollos, los realistas, los iturbidistas, los centralistas, los clericales, los santanistas: la enseñanza confesional, la sujeción del trabajo personal al capital, la restricción de la libertad de imprenta por el dogma y las Sagradas Escrituras, la persistencia de los fueros militar y eclesiástico, la religión del Estado y la intolerancia de cultos...

Miembros activos del Congreso, como Melchor Ocampo, e historiadores que, como Justo Sierra y Emilio Rabasa, pintan con firme trazo la imagen en sí misma borrosa y desleída de los moderados. ¿Por qué no pertenecían al bando liberal y por qué repudiaban ostentarse como conservadores?, ¿tenían una ideología propia suficientemente caracterizada para separarse de la progresista y de la retardataria? Si así sucedía, ¿cuáles eran sus elementos esenciales? En otras palabras, ¿quiénes eran, qué querían, cómo actuaban, de qué modo justificaban su conducta?

Apuntaba Justo Sierra la necesidad de precisar el concepto de partido moderado y de distinguirlo de los conservadores moderados:

...del partido moderado —expresa— debe decirse, no de los conservadores moderados, que eran los que no creían bueno llevar la resistencia a la Reforma hasta la guerra civil; de éstos eran los antiguos liberales don Bernardo Couto, don José Joaquín Pesado y algún viejo obispo, quizá un Garza, de México; un Portugal, de Michoacán; un Guerra, de Yucatán. Comonfort pensaba que había que reformar, pero no entendía (como los puros) por reforma, transformación, sino cambiar mejorando. Creía que el tiempo y las condiciones de México sólo eso permitían, que sólo era viable “despojar a las clases de lo que hubiese de más irritante en sus privilegios, pero colmando de compensaciones y de miramientos personales a sus jefes, para obligarlos a fuerza de condescendencia a que aceptasen los cambios”. Por tanto, sólo en parte deberían suprimirse los fueros, mas a los militares precisaba dejarlos en el goce de sus honores y empleos; también era urgente, lo veía bien, y era un artículo del programa moderado, desestancar los capitales de manos muertas, es decir, poner en circulación los bienes del clero. En cambio, “la independencia entre la Iglesia y el Estado y la libertad de cultos deberían ser sacrificadas a una esperanza de armonía posible con los obispos y el Padre Santo”.

Es decir —amplía Horacio Labastida, al transcribir las palabras de Sierra—, los moderados pretendían un equilibrio inasequible. Por una parte creían en la efectividad del programa liberal y, por otra, aduciendo razones fundadas aparentemente en una realidad social que, en verdad, desconocían, apoyaban el mantenimiento de las estructuras tradicionales. Su posición política era muy débil, y por ello se sorprendieron a sí mismos, quizá sin intención de hacerlo, participando con viveza en el bando conservador.

¿Qué son en todo esto los moderados? —preguntábase Melchor Ocampo al tratar de explicar sus diferencias ideológicas y su distinta línea de conducta con Ignacio Comonfort— ...Parece que deberían ser el eslabón que uniese a los puros con los conservadores, y éste en su lugar ideológico, pero en la práctica no son más que conservadores más despiertos, porque para ellos nunca es tiempo de hacer reformas, considerándolas siempre como inoportunas o inmaduras; o si por rara fortuna lo intentan, sólo es a medias e imperfectamente. Fresca está, muy fresca todavía, la historia de sus errores, de sus debilidades y de su negligencia...

Vuelve a aclarar Labastida:

...Hay dos conceptos en la carta de Ocampo que merecen subrayarse. Los moderados, como la inmensa mayoría de los liberales, creían que el factor esencial del cambio social radicaba en las ideas de los hombres; pero ellos agregaban algo más: el consentimiento de los representantes del statu quo, de la situación creada. Y mientras esta condición no se cumpliera, la transformación deseada por los progresistas era “inmadura”, poco realista. El otro concepto se revela en intentar a medias y tímidamente, algunas de las reformas que consideraron necesarias, pero balanceando el paso adelante con medidas que complaciesen o satisficiesen, en forma equilibradora, los intereses real o potencialmente afectados.

Los caracteres primordiales de los moderados son claramente señalados por Emilio Rabasa:

El partido moderado... estaba entre el conservador, que era fanático, resueltamente clerical, enemigo de las ideas democráticas, y hasta monarquista, y el liberal puro, que pedía una Constitución fundada en la soberanía popular, gobierno federal, supremacía del poder civil sobre la Iglesia y reforma social. Estos dos partidos, de principios netos y firmes, ocupaban

dos líneas, mientras el moderado llenaba la ancha zona que dejaban aquellos entre sí; no tenía ni podría tener un credo; y esto impedía tener un programa; no sabiendo qué debía sostener, se conformaba con huir de ambos extremos, buscando un medio prudente que cada uno de sus hombres se señalaba a su gusto en la lucha de sus temores religiosos con sus inclinaciones liberales. En realidad este partido, si así pudo llamarse, era la acumulación de los timoratos que llevaban en la conciencia por atavismo y por tradición el escrúpulo religioso como tirano y como verdugo, dominando sobre ideas nuevas que ellos no podían desechar y sobre aspiraciones adquiridas en el ambiente que no querían vencer; producto del periodo evolutivo debían desaparecer al concluir la evolución, absorbidos por los otros dos, y entonces cada hombre cedió por el lado más débil, y pasó resueltamente al extremo al que más se inclinaba. Pero durante la evolución era el moderado el partido más numeroso, por razón natural, y dio el mayor contingente para el triunfo de Santa Anna; el Congreso de 56, hijo y expresión del movimiento de Ayutla, demuestra la supremacía del partido moderado en la revolución.

El propio comedimiento y la falta de definición política de los moderados originó que, no obstante su superioridad numérica, perdieran los puestos directivos del Congreso, cuya presidencia recayó primeramente en Ponciano Arriaga y después en Melchor Ocampo, y cuyas secretarías ocuparon Isidoro Olvera y Francisco Zarco.

En cambio, en la Comisión de Constitución predominaban los eutrapélicos. De Ponciano Arriaga que fue su presidente, y de Mariano Yáñez, Isidoro Olvera, José M. Romero Díaz, Joaquín Cardoso, León Guzmán y Pedro Escudero y Echánove; y, finalmente, de José María Mata y José M. Cortés Esparza, designados como suplentes, sólo Arriaga, Guzmán, Mata y Olvera eran verdaderamente puros, sin contradicción entre sus ideas y su conducta. Los cinco restantes tenían el pensamiento tibio, el ánimo diferido, la conducta tímida y la actitud esperanzada. Posteriormente, y a petición de Arriaga, engrosaron al contingente puro de la Comisión, José María del Castillo Velasco y Ocampo.

La misión que la historia había reservado al Congreso nada tenía de común y sí mucho de extraordinaria y trascendente. La meta a escalar trepaba sobre una inmensa montaña de oposiciones acumuladas en treinta años de vida independiente precaria y más nominal que real. El camino a seguir, aunque bien definido, estaba empinado y bordeaba desfiladeros a cuya sima podía precipitarse fácilmente en anhelo liberal, en tanto que los moderados descenderían suavemente, por inercia y gravedad, a las faldas conservadoras.

La asamblea tenía efectivamente que lograr el reconocimiento incondicionado de los valores de la personalidad; consignar y garantizar la libertad y la igualdad; conseguir la aplicación y práctica de muchos de los derechos públicos individuales hoy vistos con familiaridad, pero conocidos en aquel entonces, sólo nominalmente o de plano repudiados —seguridad jurídica, irretroactividad de la ley, debido proceso legal, exacta aplicación de la ley penal, derechos del acusado, libertad de trabajo, industria y profesión; respeto a la propiedad, libre reunión y asociación, libre tránsito, derecho de petición...—; conquistar la democracia efectiva, consistente en asegurar al hombre la posibilidad de actuar libremente frente al poder político y de concurrir, también libremente, y en condiciones de igualdad con los otros hombres, a estructurar el Estado; establecer el

voto universal para todos los ciudadanos, conforme al viejo ideal de Morelos y no sólo para los letrados y económicamente poderosos; crear o confirmar la existencia de una soberanía única y unitaria ajena no únicamente a poderes, sino también a influencias extrañas, espirituales, políticas o económicas, depositada en el pueblo y envuelta, para su manifestación y ejercicio, en la forma republicana, representativa y federal de gobierno; estatuir un sistema jurídico eficaz para defender los derechos del hombre frente al Estado, y mantener el control de la constitucionalidad de los actos de autoridad...

la obra de los constituyentes —hizo ver Rabasa— ...comprendía dos tareas bien determinadas, aunque algunas veces se confundieron en un objeto común: la una, de destrucción y demolición, consistía en aniquilar al bando conservador, acabar con la influencia del clero en los asuntos políticos, hacer la reforma social, como tantas veces lo dijeron en sus discursos los progresistas; la otra, de reconstrucción y organización, consistía en establecer el gobierno nacional con el mecanismo más adecuado para un funcionamiento armonioso, tan automático como fuese posible. Las condiciones personales para acabar una y otra empresa eran casi incompatibles: la primera requería convicciones absolutas, voluntad resuelta a todos los extremos, acción enérgica y hasta pasión de sectarios; la segunda necesitaba reflexión serena, espíritu previsor, más inclinación a los consejos de la experiencia que a la lógica de los principios, severidad de criterio para sojuzgar el entusiasmo, haciendo prevalecer su patriotismo adusto.

Llevadas a la discusión o a la norma fundamental de derecho en caso de triunfo dialéctico parlamentario, estas finalidades revestían forma concreta, casi tangible, que dieron contenido al programa del partido progresista: la libertad religiosa, la forma federal, la descentralización legislativa, la movilidad de los magistrados, el juicio de jurado, la mejoría de las condiciones de trabajo, el equilibrio de los poderes, etcétera. Tales fueron las exigencias. Su consecución no podía quedar a cargo ni de los conservadores, cuyos objetivos partidistas habían sido y seguían siendo antagónicos, ni de los moderados que, aunque tímidamente, admitían perseguir las mismas finalidades, pero cuya parsimonia los hacía opinar que “aún no llegaba la oportunidad” de conseguir aquéllas.

Y no obstante la magnitud de la tarea y lo imperioso de los requerimientos, el gobierno, con Comonfort a la cabeza, estaba saturado de templanza y era radicalmente moderado y vergonzantemente conservador. Muestra de ello serían las opiniones de Luis de la Rosa y de Ezequiel Montes, ministros de Relaciones Exteriores y de Justicia y Negocios Eclesiásticos, respectivamente, vertidas al discutirse el artículo 15 del proyecto —tolerancia o intolerancia peligrosa.

### Los grandes problemas

Fueron, entre otros de menor trascendencia e importancia, tres los problemas fundamentales planteados a la consideración, discusión y resolución del Congreso: un punto de forma, pero no por serlo menos vital, que con prurito jurídico procesal podría calificarse

de previo y especial pronunciamiento, consistente en decidir si la asamblea debería votar una nueva Constitución o si habría de contentarse con volver a la de 1824, tal vez con algunas reformas, una cuestión política tocante a la emancipación del Estado con respecto a la Iglesia y, consecuentemente, a la eliminación del clero como elemento activo en la vida política y económica del país, y finalmente, la resolución de cuestiones de carácter social vinculadas con el régimen de la propiedad, la distribución de la riqueza y las relaciones entre capital y trabajo.

### La fracción flotante y las revoluciones que se detienen

La proposición de reimplantar la vigencia de la Carta de 1824 era políticamente eufónica y revestía carácter de fórmula de transacción entre la exigencia liberal y la resistencia conservadora, porque en su época y comparada con el régimen imperante en la Colonia, con las pretensiones del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba y las condiciones impuestas al pueblo por el imperio de Iturbide, dicha ley había sido, sin duda, una conquista de vanguardia. Tras ella agazapábase el lobo conservador con la piel del cordero federalista. Dada la situación, y lo que había ocurrido con Bustamante, Paredes y Santa Anna, no era mal negocio para los ultramontanos aceptar el federalismo, que al fin y al cabo no lesionaba la esencia material de sus intereses, a cambio de mantener la intolerancia religiosa, sus fueros y sus privilegios. Pero la idea de acogerse nuevamente al Código de 1824, revelaba, conforme a un avalúo cuantitativo de la cuestión que quienes querían ponerla en práctica había evolucionado sólo tres años—de 1821 a 1824— de los treinta y cinco que México contaba de vida independiente.

En debate apasionado y medular, entretejido con toda clase de argucias y recursos parlamentarios, la cuestión se discutió en las sesiones del 20 de febrero, 17, 23 y 24 de julio, 25 de agosto, y 1, 3 y 4 de septiembre. Primeramente, Marcelino Castañeda presentó un proyecto de ley que restableció el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, y las Reformas de 1847, pues no quería “destruir los elementos de oposición ni aniquilar una parte de la sociedad para levantar sobre sus ruinas un edificio nuevo, sino combinar esos mismos elementos, conciliar intereses”. No importaban los principios, sino conseguir el objetivo inmediato, es decir, la paz, a cualquier costa, y la lucha por las conquistas de carácter político, social y económico quedaba para mejor ocasión.

Después, y en vista de que la proposición de Castañeda fue rechazada, la atemperó Mariano Arizcorreta a fin de que a la Carta de 1824 se le introdujesen, al mismo tiempo que recobrara su vigencia, algunas reformas. Era una concesión para el partido liberal: aumento de la representación nacional, exclusión de los eclesiásticos de todo puesto público, declaración de que la católica sería la religión del Estado, pero suprimiría la intolerancia y dejaríase abierta la posibilidad para reformas ulteriores; abolición del fuero eclesiástico y del militar en lo criminal común; eliminación de las alcabalas, establecimiento de un segundo periodo de sesiones del Congreso para el examen del presupuesto, amplia libertad de imprenta declaración de que la autoridad sólo puede actuar lo que la ley le permite, en tanto que el ciudadano puede hacer todo lo que

aquella no le prohíbe; prohibición de que las corporaciones eclesiásticas adquiriesen propiedades...

Dieron la pelea en contra de los proyectos de Castañeda y de Arizcorreta, entre otros García Granados, Prieto, Arriaga, Zarco, Gamboa, Olvera, Aguado, Castillo Velasco, Guzmán y Zendejas. La voz del gobierno a favor de la restauración de la Ley de 1824 la llevó el ministro de Relaciones Exteriores, Juan Antonio de la Fuente.

En la última de las sesiones mencionadas, o sea en la del 4 de septiembre, la decisión favoreció al proyecto de Arizcorreta por 54 votos contra 51.

...el proyecto de Arizcorreta fue admitido a discusión —resume Tena Ramírez. La batalla había sido ganada por los moderados, “pero en los vencedores se notaba cierta vacilación que parecía inexplicable”, —añade el cronista. Por fin Arizcorreta dijo que, como notoriamente la Comisión de Constitución estaba en contra de su proyecto, se iba a nombrar una comisión especial.

Fue entonces cuando los progresistas se lanzaron al asalto con habilidad y denuedo, y asidos del clavo ardiente de un nuevo trámite convirtieron su derrota en victoria.

Zarco, Gamboa, Prieto, Guzmán y Zendejas reclamaron el trámite de nombrar una comisión especial, porque la de Constitución existía y la asamblea no le había retirado su confianza. Uno tras otro acosan con intervenciones rápidas al presidente, a quien ninguno de su bando, que parecía tan compacto, le tiende en esos momentos una palabra de auxilio. Arizcorreta retira su trámite “y siguen algunos momentos de vacilación en la mesa”.

Zarco no desdeña la oportunidad y entabla con el presidente un diálogo fulgurante, en el que a manera de fiscal implacable acaba por arrancarle la declaración comprometedora. Arizcorreta dice: Pase el proyecto a la comisión respectiva. “Esta es la Constitución”, asienta por todo comentario el cronista al finalizar su crónica.

En el duelo entre las dos constituciones acababa de vencer la de 57, porque la Comisión de Constitución jamás llegaría a ocuparse en el proyecto de Arizcorreta.

Zarco registra en su Historia:

Esta sesión será memorable en los fastos de nuestras luchas parlamentarias y hará honor a la franqueza, a la dignidad y al valor civil del partido progresista, que sabiendo que estaba en minoría, no decayó en la defensa de sus ideas, ni se doblegó al desaliento. El triunfo de los que tienen miedo a la reforma, aunque contaban con el apoyo del ministerio, está muy lejos de ser satisfactorio. El gabinete, aunque lo niegue, ha triunfado por una mayoría de tres votos, y de éstos, dos eran de los señores ministros, lo cual vale una derrota donde quiera que se comprenda el sistema representativo y donde quiera que los gabinetes quieran ser parlamentarios, deseo que aún no se aclimata en nuestro país, tal vez porque aún no es tiempo.

Y si pensando que para llegar a este resultado ha sido preciso declarar, en nombre de la infabilidad de un número mayor, que los hechos no eran hechos; infringir el reglamento, provocar la división, lanzar de la asamblea a tres de sus miembros más respetables —los señores Guzmán, Olvera y Arias—; y si vemos que todavía ayer se procuraba rasgar de nuevo el reglamento, y que el presidente, en verdad, fue llamado al orden, podemos asegurar que ha salido triunfante la idea de la reforma y del progreso. En último resultado, para

ganar tiempo, se han perdido tres días, se han enardecido los ánimos y se ha sembrado la división. Reconocemos un gran fondo de buena fe en muchos de los que pretenden restaurar la Constitución de 1824, pero desconfiamos de que esté compacta la mayoría. En ella está una fracción flotante que por nada se decide; en ella está la fracción que sin agravio se puede llamar ministerial, que es minoría, y en ella está también otra fracción, que pudiera llamarse de oposición moderada, que no aprueba la conducta del gabinete, y que tiene prisa en volver a cualquier orden constitucional con la mira de quitar la dictadura al señor Comonfort. Si todas estas entidades aparecen unidas en la adopción de los medios, no están de acuerdo en su fines; y si el gobierno abre los ojos y examina el verdadero estado de los partidos políticos, se convencerá de que no puede encontrar fuerza ni apoyo sino en el partido progresista, en el partido legal y noble que consumó la revolución de Ayutla, y que levantando la bandera de la unión liberal, llamó a sus filas a cuantos profesan ideas republicanas, sin averiguar si en las grandes crisis y en los momentos de obrar siguieron o no la política del retraimiento.

Aún es tiempo de que el señor Comonfort, recordando sus antecedentes revolucionarios, se ponga al frente de la unión liberal y salve a la República. A ello lo conjuramos en nombre de la patria y de la revolución de Ayutla, repitiendo siempre que las revoluciones que se detienen retroceden, son estériles, engañan a los pueblos, y sólo encaminan a la reacción y a la anarquía.

Ganado por el partido liberal, en los términos que se indican, el reconocimiento de la necesidad de expedir una nueva Constitución, apuntóse, con cierta facilidad, un nuevo triunfo al lograr la aprobación de los artículos 5º, 7º y 13 de la Constitución —12, 14 y 2º del proyecto— que, respectivamente, establecen que:

La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación, o de voto religioso; es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia”; y “ninguna persona ni corporación puede tener fueros, ni gozar emolumentos que no sean compensación de un servicio público, y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra solamente para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar. La ley fijará con toda claridad los casos de esta excepción.

Quedó, así, constitucionalmente ratificado que la coacción civil e ineficaz para hacer cumplir los votos monásticos, que el dogma no limita la libertad de expresión y que los eclesiásticos no gozan de fuero o privilegio alguno.

Suscitó, en cambio, debate, el artículo 18 del proyecto —3º de la Constitución—, que al postular la libertad de enseñanza acabó, al menos en principio, con el monopolio eclesiástico en materia educativa. “Una peligrosa innovación, la tolerancia gradual y la unidad que tienen los que están reunidos en el recinto de una prisión... de la hipocresía... de las inteligencias oprimidas.”

La entraña de los conservadores y moderados se estrujó, sangró y, al fin, explotó, al llevarse al debate el artículo 15 del proyecto que consignaba la tolerancia religiosa y libertad de cultos. Éstas, según la tesis tradicional, resultaban inadmisibles en un país al que, por respeto a fórmulas gramaticales acuñadas y sin análisis sociológico



detenido, se ha clasificado de casi unánimemente católico. El gobierno fue el primero en salir a la defensa de la tesis contraria al precepto.

Decía la disposición:

Artículo 15. No se expedirá en la República ninguna ley ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso, pero habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la católica, apostólica, romana, el Congreso de la Unión cuidará, por medio de leyes justas y prudentes, de protegerla en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo ni los derechos de la soberanía nacional.

Luis de la Rosa, ministro de Relaciones Exteriores, retrotrajo las impugnaciones al preámbulo mismo de la Constitución:

Le sorprende, en verdad, que por primera vez se haya impugnado hasta la invocación del nombre de Dios. Esto jamás ha sido discutido; en las Constituciones de todos los pueblos civilizados se invoca siempre a la divinidad, y sólo los pueblos civilizados llegan a darse una Constitución; los tratados que firman las naciones cristianas comienzan invocando a la Santísima Trinidad... El artículo 15 del proyecto establece la tolerancia, y el gobierno está en contra de esta peligrosa innovación, por graves razones de Estado y por serios motivos políticos. Confiesa que antes deseaba vivamente la tolerancia; pero que cuando vio los efectos morales que produce en los Estados Unidos, dejó de deseársela para México. Cree que la tolerancia debe establecerse de una manera gradual... El gobierno, sin embargo, no quiere la intolerancia de las Constituciones anteriores; estima como un bien la unidad religiosa, y para alterarla es menester esperar los hechos. Sólo con que se pueblen las fronteras se perderá la unidad religiosa.

Ezequiel Montes, ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, afirmó por su parte: “En vista de la multitud de datos que están en poder del Ejecutivo, asegura el gabinete que las reformas que quiere la comisión conmoverían a la sociedad hasta en sus cimientos, y serían contrarias a la voluntad de la mayoría absoluta de la nación.”

Arguyó, en el seno de la asamblea, el diputado Castañeda:

¿En un pueblo en que hay unidad religiosa, puede la autoridad pública introducir la tolerancia de cultos...? Señores, la comisión os propone por una parte que la voluntad del pueblo es el principio de toda ley y, por otra, desatiende ese principio proponiendo os alteréis la unidad religiosa que el pueblo quiere conservar a toda costa. Si lo primero es una verdad, no podremos sancionar la tolerancia de cultos, supuesto que ella rompe la unidad religiosa bajo la que desean vivir los mexicanos... ¡Libertad de cultos! El culto de la libertad, el culto del derecho, el culto de la justicia, será el que nos dará el engrandecimiento y el verdadero progreso...

Replicó José María Mata:

...estando fuera de la acción legítima de la sociedad los actos que el hombre ejecuta para ponerse en relación con la divinidad, ninguna ley ni ninguna autoridad puede tener

derecho a prohibir a ningún hombre los actos que tienden a adorar a Dios del modo que su conciencia le dicta... El legislador reconoce que no tiene derecho a mezclarse en un asunto que no está bajo su dominio, y por lo mismo nada previene, se abstiene de injerirse en él, se aparta de mezclarse en lo que refiere a las relaciones entre el hombre y Dios, y que Dios sólo puede juzgar en su alta, en su suprema sabiduría... La libertad de conciencia es, pues, un principio que bajo ningún aspecto puede ser atacado legítimamente, y la libertad de cultos, consecuencia forzosa de ese mismo principio, no puede negarse sin negar aquél... En un país en que por tantos años se ha creído que era cosa muy natural y muy legítima el exclusivismo religioso, prevenido por el derecho y sancionado por el hecho, era necesario que cuando se trata de proclamar en toda su plenitud los derechos del hombre, se hiciese mención del primero de todos, de aquel que por su naturaleza es superior a todos los demás, y que, a pesar de esto, ha sido violado, ha sido hasta hoy hollado entre nosotros. La no consignación del principio de la libertad de conciencia en nuestro código fundamental, además de que hubiera dejado incompleta la enumeración de los derechos del hombre, nos habría expuesto a que una ley secundaria que hubiera querido hacerse servir de complemento a la Constitución, hubiese venido a prevenir el exclusivismo religioso que los legisladores constituyentes habían querido evitar al desentenderse de tocar en la Constitución el punto religioso... Se nos dice, señor, que existiendo en México la unidad religiosa, debemos conservarla a toda costa, porque es el único lazo que sostiene nuestra nacionalidad, porque sin la unidad religiosa el país va a perderse... ¿Pero dónde se busca esa unidad? Se trata de la unidad que resulta de la conformidad de creencias; esa unidad existe por sí sola, esa unidad es legítima y se sostiene con la ley, sin la ley y a pesar de la ley. Pero si se quiere que la unidad religiosa sea el resultado de la coacción, de la violencia que el poder ejerce sobre la conciencia del hombre, esa unidad, señor, es una mentira; es la unidad que tienen los que están reunidos en el recinto de una prisión; es la unidad forzada y no voluntaria... Pero si examinamos con algún detenimiento el estado de nuestra sociedad, veremos que esa unidad religiosa que tanto se nos dice que conservemos, está más bien en la imaginación de los que así se expresan que no en la realidad de las cosas. ¿Qué hay de común entre las prácticas supersticiosas, entre los restos de idolatría de nuestros indígenas y las prácticas de los verdaderos católicos? ¿Y cuáles son los puntos de contacto que estas dos diferentes clases tienen con la que ni unas ni otras ejecutan? ¿Y se puede decir que hay unidad religiosa en México, cuando por lo menos podemos dividir su población en estas tres grandes secciones, idólatras, católicos e indiferentes?... Señor, la única unidad que ha existido en México, no es la del sentimiento religioso, es la de la hipocresía... La comisión... proclama, sí, el principio de que el legislador jamás debe invadir el santuario de la conciencia, y consecuente con este principio, que nadie se atreve a negar, establece que ninguna ley, ninguna autoridad pueda prohibir el ejercicio de los cultos ni mezclarse en asuntos religiosos... El señor De la Rosa nos ha recomendado otra vez el mantenimiento de la unidad religiosa; yo digo a su señoría que a esto aspira la comisión; pero pregunto a los que quieren este bien: ¿lo alcanzaremos por medio del exclusivismo? ¿Qué se entiende por unidad? ¿El precepto de la ley? ¿La unidad de inteligencias oprimidas? ¿El disimulo y la hipocresía, impuestos como mandato a todos los ciudadanos?

El clero tornaba a poner en circulación moneda con aleación falsa. Empeñábase en demostrar lo indemostrable, que el dogma es lo mismo que las pertenencias y que la fe equivale a la política. Arriaga lo hizo notar con mucha claridad:

...¿Quién no ha visto que todas las agitaciones sediciosas promovidas desde que comenzaron a desarrollarse los principios del Plan de Ayutla, han invocado el nombre de la religión, tomando su defensa como motivo o como pretexto para ensangrentar a la República? ¿Quién no recuerda que en todos los planes de los facciones estaba y está escrita con perfidia y mentira la palabra “religión”, y en todas sus banderas y en todos sus uniformes hipócritamente estampado el signo de la cruz? ¿Quién no sabe que todos los prelados de la Iglesia mexicana... han hecho protestas, expedido circulares y dictado órdenes, oponiéndose a las leyes en que se trataba de sus fueros o de sus bienes materiales? ¿Quién ignora que los más cándidos y cristianos pueblos de la nación han sido conmovidos, exaltados, llevados al matadero a la voz de curas perversos, de clérigos y frailes inmorales, de indignos sacerdotes que han explotado el fanatismo de nuestros infelices hermanos? ¿Quién puede haber echado en olvido las últimas y horribles matanzas de los dos sitios de Puebla, en cuyas trincheras se predicaba sacrílegamente que los rebeldes contra la autoridad constituida eran mártires que morían por la causa de Dios y besaban los pies de los cadáveres y se ponían sobre los altares de Cristo, a manera de reliquias santas, las bandas y espadas de los caudillos de la rebelión todavía humeantes con la sangre de sus compatriotas, y conducidas procesionalmente nada menos que por las señoras o por las mujeres que, como una protesta, o más bien como una amenaza, todavía llevan consigo el memorable anillo de plata con la inscripción fatídica...?

Los liberales tuvieron, desde mucho antes de la instalación del Congreso hasta después de terminado éste, firme conciencia de la situación y percibieron con claridad la maniobra eclesiástica. Por ello todos sin excepción, salvo Ignacio Ramírez que nunca ocultó su ateísmo, hicieron reiterada profesión de fe católica y de convicción anticlerical.

El influjo del cristianismo en el pensamiento del Constituyente se manifiesta sin perjuicio de la actitud anticlerical —explica Labastida. Religión y clero vuelven a separarse nítidamente. González Navarro comentó al respecto: “La identificación de la democracia con el cristianismo y una insistente nota anticlerical caracterizan los debates del Constituyente de 1856. El cristianismo, por ser una doctrina liberal, no se confundía con los bastardos intereses del clero. Según Ignacio Ramírez, del Evangelio dimanaban la democracia, la igualdad, la libertad, la fraternidad y la protección a los desvalidos. Para Arriaga, la revolución de Ayutla era un episodio de la gran revolución liberal y cristiana; la democracia era la fórmula social del cristianismo. Mata y Juan Álvarez proclamaron que la Reforma, fundada en las máximas evangélicas, era irresistible por ser el soplo de Dios. Juárez declaró con frecuencia que la voluntad divina manifiestamente se inclinaba a favor de la democracia; Dios era caudillo de las conquistas de la civilización. Y Ocampo justificó las Leyes de Reforma porque su finalidad era desarrollar el gran principio social de la fraternidad cristiana.” Sin embargo, el factor anticlerical separó cristianismo y catolicismo. El liberalismo contenía una raíz cristiana heterodoxa, y por ello algunos hablaron de una lucha entre conservadores y católicos por una parte, y demagogos y anticatólicos por la otra.

El historiador y cronista del Constituyente dibuja fielmente los rasgos dramáticos de la discusión:

... Sólo la discusión de materia tan importante es un triunfo de los buenos principios. En vano los reaccionarios se empeñaron en buscar gentes que fueran a insultar a los representantes del pueblo; en vano quisieron extraviar al bello sexo y hacerle cometer un acto indigno de su decoro... declarar la libertad de conciencia, aun cuando fuera en los términos moderados en que se hacía, era herir por su base la preponderancia clerical... El clero no tuvo una voz que tomara su defensa directamente, siendo de notar que los impugnadores comenzaban por hacer profesión de fe democrática, lo mismo que los defensores lo hacían de fe católica.

Se declara el punto suficientemente discutido y, a moción del señor Cortés Esparza, se acuerda que la votación sea nominal.

Todos ocupan sus asientos; reina el más profundo silencio; el público reprime su ansiedad y la votación tiene algo de grave y de solemne, pues todos los representantes se van poniendo en pie y emiten sus votos con voz muy clara y firme. Al principio, a cada voto, siguen vagos rumores en las galerías y señales de aprobación y de reprobación.

Se declara el artículo sin lugar a votar por 65 señores contra 44.

Hubo diputados que se salieron del salón antes de la votación.

El resultado produjo en las galerías una espantosa confusión; silbidos, aplausos, gritos de ¡viva la religión!, ¡muieran los herejes!, ¡muieran los hipócritas!, ¡muieran los cobardes!, ¡viva el clero!, etcétera... y al fin fue preciso levantar la sesión pública y entrar en secreta en la que quedó acordado, conforme a reglamento, que como el artículo 15 no había sido desechado, vuelca a la comisión para que lo presente en otros términos.

La cuestión queda pendiente. ¡Cuestión de tiempo! Tarde o temprano el principio se ha de conquistar y ha tenido ya un triunfo sólo en la discusión.

La batalla, pese a lo acontecido, fue al fin ganada por el sector liberal:

En la sesión del 26 de enero de 57 se concedió permiso a la Comisión de Constitución para retirar definitivamente el artículo 15, por 57 votos contra 22 —resume Tena Ramírez. En la minoría estaban los progresistas, quienes dos días antes habían sostenido que el artículo no había sido rechazado, sino declarado sin lugar a votar, por lo que la comisión debía presentar nuevo dictamen. Arriaga, que no estaba de acuerdo, con la mayoría de sus compañeros de comisión respecto al destino del artículo 15, presentó en la sesión del 26 de enero una adición, que en lo posible serviría para llenar el vacío de aquel artículo. A fin de no dejar desarmada a la potestad civil frente a la eclesiástica y dotarla constitucionalmente de facultades para intervenir en las materias de culto religioso, para reformar los abusos del clero, para conquistar la supremacía legítima de la potestad civil, Arriaga propuso la adición que, aprobada por 82 votos contra 4, vino a ser el artículo 123 de la Constitución, el cual en cierto modo reconocía en los poderes federales el ejercicio del patronato.

Artículo 123. Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes.

El más herido en la batalla ha sido el clero —comentaba después de terminada la sesión, el periódico liberal *L'Independent*. Quedó destrozado, salió de la pelea chorreando sangre...

Cada reforma que se intente encontrará la misma oposición, las mismas protestas, las mismas representaciones; será menester triunfar en veinte escaramuzas... El clero escarncido, acribillado por tantas revelaciones, herido en su orgullo... se ha llevado al fondo del claustro ese girón... pero el día menos pensado saldrá de su retiro y vendrá a pedirnos lo demás... Si el tigre sólo queda herido, se exaspera y lo veréis volver.

### El privilegio de los menesterosos, de los ignorantes, de los débiles

Tuvieron los liberales de 1856, en contra de lo que se ha dicho, preocupaciones, y graves, no solamente políticas, sino sociales y económicas. No lograron, pese a sus esfuerzos, llevar su pensamiento a la norma constitucional, porque se opusieron a ello los moderados, para quienes no era oportuno resolver la miseria del campo, el estancamiento de la riqueza y las infrahumanas condiciones de los trabajadores. Para ellos, la nación mexicana empobrecida y las clases campesina y laboral a las que Morelos quiso dar desde cuarenta años antes justicia social, podían esperar. Y tuvieron que esperar hasta 1917. Con trabajo se logró la aprobación del artículo 27, que prohíbe a las corporaciones eclesiásticas adquirir o administrar bienes raíces, salvo los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.

No obstante, las palabras de Ignacio Ramírez son muy claras:

Es muy respetable el encargo de formar una Constitución para que yo la comience mintiendo... formemos una Constitución que se funde en el privilegio de los menesterosos, de los ignorantes, de los débiles, para que de este modo mejoremos nuestra raza y para que el poder público sea otra cosa que la beneficencia organizada... Las invenciones prodigiosas de la industria se deben a un reducido número de sabios y a millones de jornaleros: dondequiera que exista un valor, allí se encuentra la efigie soberana del trabajo. Así es que el grande, el verdadero problema social, es emancipar a los jornaleros de los capitalistas: la resolución es muy sencilla y se reduce a convertir el capital en trabajo. Esta operación exigida imperiosamente por la justicia, asegurará al jornalero no solamente el salario que conviene a su subsistencia, sino un derecho de dividir proporcionalmente las ganancias con todo empresario. La escuela económica tiene razón al proclamar que el capital en numerario debe producir un rédito como el capital en efectos mercantiles o en bienes raíces; los economistas completarán su obra, adelantándose a las aspiraciones del socialismo, el día que concedan los derechos incuestionables a un rédito al capital trabajo... en vano proclamaréis la soberanía del pueblo mientras privéis a cada jornalero de todo el fruto de su trabajo y lo obliguéis a comerse su capital y le pongáis en cambio una ridícula corona sobre la frente. Mientras el trabajador consume sus fondos bajo la forma de salario y ceda sus rentas con todas las utilidades de la empresa al socio capitalista, la caja de ahorros es una ilusión, el banco del pueblo es una metáfora, el inmediato producto de todas las riquezas no disfrutará de ningún crédito mercantil en el mercado, no podrá ejercer los derechos de ciudadanos, no podrá instruirse, no podrá educar a su familia, perecerá de miseria en su vejez y en sus enfermedades...

## Los derechos abstractos y la ley de la tierra

El problema de la propiedad y el de la distribución de la tierra, que ya también había apuntado Morelos y que soslayaban y diferían los conservadores, es nítidamente expuesto por Arriaga en su célebre voto particular:

Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria, ni trabajo. Ese pueblo no puede ser libre ni republicano, y mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables en consecuencia del absurdo sistema económico. Poseedores de tierras hay en la República Mexicana, que, en fincas de campo o haciendas rústicas, ocupan... una superficie de tierra mayor que la que tienen nuestros estados soberanos, aun más dilatada que la que alcanzan alguna o algunas naciones de Europa... Cuando no se lanzan al camino del robo y de la perdición... viven bajo el yugo del monopolista que o los condena a la miseria, o les impone condiciones exorbitantes... ¿Cómo se puede racionalmente concebir ni esperar que tales infelices salgan alguna vez, por las vías legales, de la esfera de colonias abyectas y se conviertan por las mágicas palabras de una ley escrita en ciudadanos libres, que conozcan y defiendan la dignidad e importancia de sus derechos?... Se proclaman las ideas y se olvidan las cosas... Nos divagamos en la discusión de derechos y ponemos aparte los hechos positivos. La Constitución debiera ser la ley de la tierra; pero no se constituye ni se examina el estado de la tierra... De la más acertada combinación de ambos —del orden material y el intelectual— debe resultar la armonía que se busca como principio de la verdad en todas las cosas. Si exclusivamente nos ocupamos de la discusión de principios políticos adelantaremos mucho ciertamente, porque demostraremos que son injustos y contrarios a la naturaleza del hombre todos los obstáculos que, como un derecho, se han opuesto a la igualdad y a la libertad; pero no habremos andado sino la mitad del camino, y la obra no será perfecta mientras tanto no quede expedita la actividad humana en todo lo que interesa a la vida material de los pueblos... El esfuerzo de la educación, es decir, la proclamación de los derechos para los hombres de la era contemporánea, ha bastado para hacerlos ilustrados y aun sabios, si se quiere; pero no ha servido para darles capital ni materias. Se han hecho abogados y médicos sin clientela, agricultores sin hacienda, ingenieros y geógrafos sin canales ni caminos, artesanos muy hábiles, pero sin recursos. La sociedad, en su parte material, se ha quedado la misma; la tierra en pocas manos; los capitales, acumulados; la circulación, estancada.

## Dejar hacer, dejar pasar, y la concurrencia universal

En el Constituyente de 1857 estuvo a punto de nacer el derecho del trabajo —observa Mario de la Cueva. Al ponerse a discusión el artículo cuarto del proyecto de Constitución, relativo a la libertad de industria y de trabajo, suscitó Vallarta el debate; en un brillante discurso, puso de manifiesto los males del tiempo y habló de la necesidad de acudir en auxilio de las clases laborantes; con profundo conocimiento, expuso los principios del so-

cialismo y cuando todo hacía pensar que iba a concluir en la necesidad de un derecho del trabajo, semejante al que se preparaba en Alemania, confundió el problema de la libertad de industria con el de la protección al trabajo: “¿Quiere decir que nuestros males son inevitables y que la ley no podrá con su égida defender a la clase proletaria? Lejos de mí tal pensamiento; confesando que es imposible en el día conseguirlo todo, voy a ver si puede alcanzarse algo... Desde que Quesnay proclamó su célebre principio de dejar hacer, dejar pasar, hasta que Smith dejó probada la máxima económica de la concurrencia universal, ya no es lícito dudar de aquellas cuestiones. El principio de la concurrencia ha probado que toda protección a la industria, sobre ineficaz, es fatal; que la ley no puede injerirse en la producción; que la economía política no quiere del legislador más que la remoción de toda traba, hasta las de protección; que el solo interés individual, en fin, es el que deber crear, dirigir y proteger toda especie de industria, porque sólo él tiene la actividad, vigilancia y tino para que la producción de la riqueza no sea gravosa. De tan seguros principios deduzco esta consecuencia: Nuestra Constitución debe limitarse a proclamar la libertad de trabajo, no descender a pormenores eficaces para impedir aquellos abusos de que nos quejábamos y evitar así las trabas que tiene con mantilla a nuestra industria, porque, sobre ser ajeno a una Constitución descender a formar reglamentos, en tan delicada materia puede, sin querer, herir de muerte a la propiedad, y la sociedad que atenta contra la propiedad se suicida.” Vallarta confundió lamentablemente los dos aspectos del intervencionismo de Estado y esto hizo que el Constituyente se desviara del punto a discusión y votara en contra de un derecho del trabajo.

El señor Prieto, llamando brillante y académico el discurso del señor Vallarta, lo califica de inoportuno, pues no se trata de prohibiciones, ni de aranceles ni de arreglar el comercio extranjero.

El error consistió en creer que la no intervención del Estado en la organización y en la vida de las empresas, a lo que se dio el nombre de libertad de industria, exigía que la relación de trabajo quedara sin reglamentación; se pensó que la reglamentación del contrato de trabajo era lo mismo que imponer prohibiciones o gabelas o aranceles a la industria y no se vio que la libertad de industria podía subsistir con una legislación que fijara un mínimo de condiciones de trabajo.

El derecho del trabajo en embrión fue, así, la primera víctima que cobró en el terreno constitucional el liberalismo económico. Doctrina ésta avanzada para una época que soñó con la eficacia política de las fórmulas de gabinete, medra en la generosidad de los laboratoristas de 1856, cuyos matraces y probetas enlamados y con profundas desquebrajaduras recogen los conservadores y moderados cincuenta años después.

### Aquella Constitución que debía ser iris de paz y fuente de salud

Terminó la lucha. El 5 de febrero de 1857 fue llamado el presidente Ignacio Comonfort a jurar la Constitución, después de que lo hubieron hecho sus autores: “—Yo, Ignacio Comonfort, presidente sustituto de la República, juro ante Dios, reconocer, guardar y hacer guardar la Constitución Política de la República Mexicana que hoy ha expedido el Congreso.”

Nunca hubo juramento más conscientemente falso. Jamás creyó Comonfort en la Constitución. Ni siquiera estuvo persuadido de la necesidad de un nuevo código político. Su gobierno procuró por todos los medios lograr la reimplantación de la Constitución de 1824. Pero no tuvo el valor de su convicción. Quiso disimular ante sí mismo y ante quienes lo rodeaban, sin poder hallar una justificación de sus actos. Ya en el destierro confiesa ingenuo cuál era su contradictorio modo de pensar y trata, en vano, de poner de manifiesto una razón que no existía:

La obra del Congreso salió por fin a la luz —escribiría en Nueva York— y se vio que no era lo que el país quería y necesitaba. Aquella Constitución que debía ser iris de paz y fuente de salud, que debía resolver todas las cuestiones y acabar con todos los disturbios, iba a suscitar una de las mayores tormentas políticas que jamás han afligido a México. Con ella quedaba desarmado el poder frente de sus enemigos, y en ella encontraban éstos un pretexto formidable para atacar al poder; su observancia era imposible; su impopularidad un hecho palpable; el gobierno que ligara su suerte con ella, era un gobierno perdido. Y sin embargo, yo promulgué aquella Constitución porque mi deber era promulgarla, aunque no me pareciera buena. El Plan de Ayutla, que era la ley de mi gobierno y el título de mi autoridad, no me confería la facultad de rechazar aquel código; me ordenaba simplemente aceptarle y publicarle; y así lo hice con la convicción de que no llenaba su objeto, tal como estaba concebido, pero con la esperanza de que se reformaría conforme a las exigencias de la opinión por los medios que en el mismo se señalaban.

La falta de consistencia de lo dicho por Comonfort es manifiesta. En cada renglón hay una incongruencia, en cada concepto una equivocación. ¿Era posible aguardar que fuera “iris de paz” el fruto de una revolución cuyo papel fue acabar con un régimen político imperante durante un tercio de siglo, sustentado en ideas e intereses supérstites de la época colonial? ¿Esperaba Comonfort que la observancia de la Constitución por parte de los desafortunados por ella fuese espontánea? ¿Qué entendía Comonfort por “impopularidad”, la emanada de la nación o la proveniente de los curas y los furrieles? ¿De qué hálito del espíritu o de qué letra de los preceptos del Plan de Ayutla desprendía Comonfort la conclusión de que él estaba obligado a promulgar una ley en la que no creía, que lo atemorizaba y cuya elaboración, sin embargo, había consentido? ¿Se proclamó el Plan de Ayutla sólo para derrocar a Santa Anna tirano, o para acabar, de una vez por todas, con las tiranías de todos los santanas?

Empero, con todo y todo, ahí estaba la Constitución, reconocida por muchos de quienes la engendraron y repudiada por aquéllos con cuyas prerrogativas pretendía acabar, y al lado de éstos, contrito y avergonzado de lo hecho, el presidente Comonfort.

En el seno de la Cámara legislativa habían los liberales puros combatido sin desmayo. Expusieron su tesis, hicieron sentir su convicción angustiada, en un ambiente en que buscaban refugio las libertades agónicas. Cada uno de ellos pudo haber hecho propias y repetido como tales las posteriores palabras de Martí, pletóricas de trágico patetismo: “Yo no soy un hombre que habla; soy un pueblo que se queja.” Lo bien fizado de sus ideas, la fe en su causa y su habilidad en la dialéctica les dieron el triunfo. Pero, además de que no era un triunfo completo, el molde jurídico destinado



a preservarlo y a hacerlo subsistir estuvo amenazado de ruptura desde el instante mismo de su alumbramiento. Aún no terminaba la vida del Congreso —clausurado el 17 de marzo de 1857— y antes de que la Constitución fuera promulgada —11 de marzo del mismo año—, y ya Comonfort tenía, según propia confesión, “la esperanza de que se reformaría conforme a las exigencias de la opinión”. ¿Cuáles podrían ser estas exigencias, sino las tradicionales del partido conservador? ¿Habría de creerse que los liberales puros pugarían por la separación de la Iglesia y el Estado en vez del Patronato, la nacionalización de los bienes eclesiásticos, en lugar de la amortización de los de manos muertas, y el ateísmo impuesto para reemplazar la tolerancia religiosa?

Resultaba de momento mucho pedir que el fiel de la balanza indicara con exactitud el peso de los factores a cuya mayor o menor gravedad estaba condicionado el futuro del código político. Supresión absoluta de los fueros eclesiásticos, incapacidad legal de las corporaciones civiles o confesionales para adquirir y administrar bienes raíces, aplazamiento desafortunado para solucionar en definitiva el viejo problema religioso, teórica organización de los poderes, consagración utópica del voto popular, implantación del sistema federal e instauración del juicio de amparo, son pilares que apoyan, unos, y piquetas que minan, otros, la idoneidad de la Constitución. La absoluta inhibición constitucional ante el problema religioso dejó subsistentes las esperanzas eclesiásticas de recuperar los fueros para la tiara romana. El amor a la igualdad concedió el voto a los desiguales, antes de igualarlos, lo que por sí mismo falsearía el sustento de los poderes cuyo origen era el sufragio, por naturaleza igualitario. El temor a la dictadura exageró las teóricas bondades del gobierno parlamentario y creó un Poder Ejecutivo semiparalítico, siempre necesitado de las andaderas pendientes del Legislativo.

Sin embargo, con ser innegables estas deficiencias, no era un correctivo el desconocer la ley fundamental y entregarse en manos de la reacción. En el más desesperado de los casos, el gobierno debió intentar llevar adelante las conquistas con sujeción a las reglas constitucionales y sólo ante la demostración empírica de la ineficacia de éstas, promover su consecuente reforma. Prefirió perder la guerra sin haber peleado, derrotarse a sí mismo, traicionar el Plan de Ayutla y brindar a la oposición una oportunidad más de conquistar las posiciones perdidas.

### Entre conspiraciones y decretos írritos

El movimiento de Ayutla fue, después del de Independencia, el primero que revistió carácter de revolución propiamente dicha. Consecuentemente, su producto, la Constitución de 1856, tenía que ser también revolucionario.

El verdadero objeto de la Constitución —indica José María Vigil— no era consignar hechos adquiridos sino establecer principios que significaban innovaciones sustanciales, y esto sólo bastaba para comprender que no podía considerársele como el “iris de paz” sino como la bandera de guerra, como la concreción de doctrinas por cuyo triunfo combatía en los campos de batalla.

Pese a lo incompleto de lo logrado, el saldo de la tarea constitutiva fue positivo. Gracias a ésta se crearon los principios jurídicos fundamentales indispensables para emprender poco tiempo después la reforma estructural, social y económica, sin la cual el desarrollo del país no habría sido posible. Sin lo obtenido en 1857, Benito Juárez no habría podido consagrar como principio básico de la vida política nacional la absoluta separación de la Iglesia y del Estado, principio que pulverizó la base de la soberanía ambivalente sentada tiempo atrás por el obispo Munguía. Desde el punto de vista jurídico, el grupo liberal asestó un golpe de muerte a la filosofía política de la Colonia que logró sobrevivir durante la primera etapa de la Independencia, aun cuando aquélla no hubiere dejado de existir en ese preciso momento. Con posterioridad a 1857, la Iglesia o el ejército lograron reimplantar de hecho sus anteriores condiciones de privilegio, pero los principios subsisten reforzados e inmovibles hasta hoy día. Sólo inspirado en las conquistas liberales de 1857 pudo el Constituyente de 1916 emprender la tarea de llevar a la norma fundamental vigente los ideales de justicia social.

En forma de anatema. Condenación y excomunión papal y arzobispal, secundada por la revuelta militar, los ataques acervos de la Iglesia perdidosa no se hicieron esperar.

Antes de que la Constitución viera la luz, el 15 de diciembre de 1856 el papa Pío XI tomó la ofensiva en alocución pronunciada en consistorio secreto. Imputa en ella al gobierno de la República, dolosamente exagerados y deformados, hechos en su concepto atentatorios: haber declarado “desde luego cruda guerra a la Iglesia, a sus intereses y a sus derechos”; haber declarado “que jamás sujetaría sus actos a la suprema autoridad de esta Silla Apostólica”; haber intervenido los bienes de la diócesis de Puebla y arrestado y desterrado al obispo poblano Pelagio Antonio de Labastida y Dávalos; haber despojado a la Iglesia de todas sus propiedades, desterrado al obispo de Guadalajara, permitido que las corporaciones eclesiásticas enajenaran sus bienes en cumplimiento de leyes draconianas; haber suprimido órdenes religiosas, insultado a la santa religión y al vicario de Cristo al promulgar una nueva Constitución “compuesta de muchos artículos, no pocos de los cuales están en oposición con la misma divina religión, con su saludable doctrina, con sus santísimos preceptos y con sus derechos”, etcétera. El lenguaje del Santo Padre no pudo ser ni más virulento ni más insidioso ni más falsamente fundado. Terminaba la alocución con amenazas, condenaciones y franca invitación a la rebelión:

...Nos reprobamos enérgicamente todo lo que el gobierno mexicano ha hecho contra la religión católica, contra la Iglesia y sus sagrados ministros y pastores, contra sus leyes, derechos y propiedades, así como contra la autoridad de esta Santa Sede, levantamos nuestra voz pontifica con libertad apostólica en esta vuestra reunión completa para condenar, reprobar y declarar írritos y de ningún valor los mencionados decretos, y todo lo demás que haya practicado la autoridad civil con tanto desprecio de la autoridad eclesiástica y de esta Silla Apostólica, y con tanto perjuicio de la religión, de los sagrados pastores y de los varones esclarecidos. Por lo tanto, prevenimos a todos aquellos que han contribuido a los citados hechos, de obra, por consejo o por mandato, que mediten severamente sobre las penas y censuras que conminan las constituciones apostólicas y los cánones de los concilios contra los violadores de las personas y cosas sagradas, y de la potestad y libertad eclesiástica, y contra los usurpadores de los derechos de esta Santa Sede. Pero no podemos dejar de

congratularnos ni de tributar apreciadas y merecidas alabanzas a los VV.HH. obispos de aquella República, que teniendo presente el deber de su ministerio, han defendido con singular firmeza e invicta constancia la causa de la Iglesia, y se han gloriado de padecer por ella crecidos trabajos. Alabamos igualmente, como lo merecen, a los eclesiásticos, como a los legos, animados de sentimientos católicos y siguiendo los ilustres ejemplos de sus prelados, han contribuido según sus fuerzas a aquellas defensa, corriendo iguales peligros. También alabamos mucho al pueblo fiel de la República, que profundamente afligido e indignado por tan tristes como inicuos hechos contra su religión y sus pastores, nada le es más grato que confesar su antigua fe católica, amar y venerar a sus obispos, y adherirse firme y constantemente a esta cátedra de San Pedro...

Las autoridades eclesiásticas de México siguieron, naturalmente, el rumbo trazado desde Roma. Al decreto de 17 de marzo que ordenó a los funcionarios, autoridades y empleados, tanto civiles como militares de toda la República, jurar la Constitución acabada de expedir, se anticipó el arzobispo de México, Lázaro de la Garza y Ballesteros, en circular de 15 de marzo, mediante la cual declaraba la ilicitud de lo mandado y negaba la administración de los sacramentos a quienes jurasen el código, si previamente no se retractaban en público de su juramento.

El inconformismo clerical traducido en actividad política engendra, propicia y fomenta un alud de conspiraciones. En este clima de constante zozobra política, de amenaza militar, de inestabilidad social, celébranse elecciones constitucionales. El partido conservador niégase a contender porque ello habría implicado el quebrantamiento de sus máximas. Para acabar con la Constitución bastábale con que se hiciese cargo de la presidencia constitucional un moderado de la talla de Comonfort. Éste ganó en los comicios a su contrincante, el liberal puro Miguel Lerdo de Tejada, y después de rendir el 1 de diciembre de 1857 el juramento de desempeñar el cargo conforme a la Constitución, anunció a los diputados: "...Yo he creído que aún debía hacer nuevos sacrificios en su obsequio y apurar todos los remedios posibles para su salvación... El más eficaz de éstos será hacer en el código fundamental saludables y convenientes reformas. A este fin el gobierno os dirigirá muy en breve las iniciativas que estime necesarias..." De acuerdo con apuntes de puño y letra de Comonfort tomados cuatro días antes de la ceremonia de toma de posesión, y dados a conocer por Manuel Payno, entre las reformas que aquél se proponía iniciar ante el Congreso hallábanse las siguientes: "Juramento. Religión del país... Extensión de facultades al poder central ejecutivo general... Enseñanza libre... Munguía... Elección de los clérigos... Votos monásticos... Requisitos de saber leer y escribir para ser electos. Uso gradual. Libertad de imprenta."

### La política del perdón, la transacción y la devaluación

Desde el primer instante de su ejercicio de gobierno y aún antes de que éste empezara, en plena paradoja política, el coronel retirado Ignacio Comonfort, autor efectivo del Plan de Ayutla con base en el cual se elaboró y expidió una nueva Constitución, presidente

de la República, conspira en contra de aquélla. A su espalda, como presidente de la Suprema Corte de Justicia, abogado por tanto a ocupar la primera magistratura del país, en sustitución de su titular, asoma su imagen moral, monolítica, Benito Juárez, quien se niega discreta pero firmemente a participar en la claudicación.

—...estoy decidido a cambiar de política, porque la marcha del gobierno se hace cada día más difícil, por no decir imposible... es necesario que cambiemos de política, y yo desearía que tú tomaras parte, y me acompañaras... —notificó e invitó Comonfort a Juárez.

—...de veras, te deseo muy buen éxito y muchas felicidades en el camino que vas a emprender; pero yo no te acompaño en él.

La política preconizada de Comonfort se reducía, al burlón decir de Juan José Baz, a “perdonar reaccionarios, a transigir con el clero y dar los pesos a real”.

La conchabanza entró en movimiento. El gobierno circula invitaciones de sedición entre los gobernadores de los estados y los jefes de las guarniciones. Con fecha 7 de diciembre, Anastasio Parrodi reconviene desde Guadalajara

...me acaban de anunciar que reservadamente se ha circulado de la capital una invitación para realizar un cambio político sobre las ruinas del orden existente, destruyendo la representación nacional y demás asambleas legislativas y enarbolando por enseña la dictadura del Excmo. Sr. presidente D. Ignacio Comonfort... los deberes que me impone el puesto que ocupo como gobernador de Jalisco, me ponen en el caso de levantar mi voz protestando sincera y enérgicamente contra el atentado que se medita, sean cuales fueren el pretexto que se invoque para llevarlo a cabo, los elementos con que crean contar sus autores, y el fin a que se dirijan... La manía funesta de normar la marcha de la sociedad al empuje de las asonadas perdió ya su interés. Hoy debe ésta seguir su camino bajo la influencia de la ley. Tal es mi convicción... y la dirijo a los supremos poderes federales ofreciéndoles para su residencia provisional el punto que elijan de Jalisco, en caso de que las maquinaciones de la anarquía turben la capital de la República.

Necesitada la defección del auxilio divino, Comonfort la implora públicamente el 13 de diciembre desde el oratorio del palacio de Tacubaya. En sesión secreta del 14 de diciembre, Eligio Sierra, diputado por el estado de Michoacán, denunció el inminente levantamiento del general Félix Zuloaga y de la posible participación que en él tendría el moderado Manuel Payno, ministro de Hacienda. El día 11 confirma la noticia Juan José Baz.

Por fin, el 17 de diciembre de 1856 la reacción cumplió lo prometido y Comonfort recibió lo esperado. Zuloaga, con la brigada a su cargo, se subleva en Tacubaya y expide el respectivo plan:

Acatando el voto unánime de los pueblos... D. Ignacio Comonfort... continuará encargado del mando supremo con facultades omnímodas, para pacificar a la nación, promover sus adelantos y progreso, y arreglar los diversos ramos de la administración pública... A los tres meses de adoptado este plan... el encargado del Poder Ejecutivo convocará un Con-

greso extraordinario, sin más objeto que el de formar una Constitución que sea conforme a la voluntad nacional y garantice los verdaderos intereses de los pueblos.

Giraba nuevamente el sinfín de la política nacional.

Comonfort, a quien su camarilla ha convencido de que “la Constitución es un estorbo, y no hay otro remedio sino hacerla a un lado, y como paso necesario, quitar también al Congreso”; de que no se puede gobernar con ella “porque quizá tiene más facultades el jefe de una oficina que el jefe del Ejecutivo”, y de que “los soldados están muy disgustados porque les puede mucho que no se les entierre en sagrado ni les den los auxilios espirituales a la hora de la muerte”, se adhiere el día 19 al Plan de Tacubaya. El 20 divulga su resolución mediante bando, el 25 instala el acostumbrado consejo previsto en el plan y el 26 al ayuntamiento. Presa de la indecisión, del abatimiento y de la fatiga que le produce el esfuerzo de mantenerse firme en sus claudicaciones, y esperanzado en que alguien superior lo rescate de su extravío, le confiesa a Payno: “Acabo en este momento de cambiar mis títulos legales de presidente, por los de un miserable revolucionario; en fin ya está hecho, y no tiene remedio. Acepto todo, y Dios dirá por qué camino debemos marchar.”

La anarquía, sucedánea inevitable de la revuelta que no tiene más programa que el retorno al pasado, madura con prontitud. El día 23 el arzobispo de México levanta la excomunión a los funcionarios y empleados que, no obstante haber jurado la Constitución, respaldan el Plan de Tacubaya. Los partidos, aprestándose a la lucha, se disputan en rebatiga los despojos formales del régimen constitucional.

El día 31 de diciembre —relata Juan José Baz— entraba yo en un salón de palacio a tiempo que el señor Comonfort interpellaba al consejo sobre los medios de que se valdría para salvar la situación. Los señores Cardoso, Riva Palacio e Iglesias le expusieron lo grave del asunto, y opinaron que no había salvación sino echándose en brazos del partido puro y poniendo en práctica las medidas que éste exigía. El señor Elguero fue de opinión contraria, y le expuse que el partido conservador pretendería la derogación de las leyes que repugnaban al clero, la supresión de todas las libertades, la prohibición de libros, el monopolio de la enseñanza, el establecimiento de tribunales especiales y, por último, la abdicación del puesto para que lo ocupase Santa Anna u otro de los suyos; que los puros pretenderíamos la ocupación de los bienes llamados eclesiásticos, la supresión de monacales y medidas severas de represión contra el clero; que escogiese porque no había medio. La reunión se disolvió como siempre, sin acordar nada.

Aunque de hecho la situación estaba decidida, aún intentó Comonfort dar un último viraje. La defensa de la postura liberal en muchos de los estados lo llevó a descubrir que el Plan de Tacubaya era de tendencias francamente reaccionarias. Quiso entregarse nuevamente a la causa constitucional, pero lo atajó Zuloaga, jefe del “ejército regenerador”, ante la reflexión de que: “Mi compadre nos traiciona... mi compadre nos quiere entregar a los puros y nosotros estamos decididos ya a seguir nuestro camino”; el 11 de enero de 1857 enmienda en la Ciudadela el Plan de Tacubaya y suprime de éste a Comonfort “por no haber correspondido a la confianza que en él se había depositado”: El presidente

liberta a Juárez y a Olvera, hace acto de contrición e invoca, con la inconsciencia del cisne en agonía, la firmeza de sus convicciones y el principio de la legalidad!:

Aquel acontecimiento —rememora el mismo Comonfort— era una nueva dificultad en la serie interminable de las que habían embarazado mis pasos; y sin embargo, yo respiré con él, como quien se siente libre de una carga pesada que le abrumba —olvidaba lo pesado que son algunos compadrazgos. Mi posición, desde el 17 de diciembre había sido penosísima no porque hubiera yo vacilado nunca en ella, sino porque interpretándola cada uno a su antojo, pocas interpretaciones podían serme favorables, estando tan enconadas las pasiones en aquellos días. Pero desde el 11 de enero mi posición estaba ya tan clara como la de mis enemigos, porque el pronunciamiento, llevando a cada uno a su campo entregándole su bandera, había dado a cada cual el papel que le correspondía: a ellos lidiar por el despotismo; a mí, defender la libertad. Al declararme la guerra, la reacción me conocía mejor y me hacía más justicia que los coligados: la primera sabía que mis sentimientos, mi nombre y mi vida estaban identificados con la causa de la libertad, del progreso y de la reforma, mientras que los segundos me ofendían suponiéndome capaz de hacer causa común con los partidarios de la tiranía, de los abusos y del retroceso... De ese modo, levantaron ellos mismos en su contra la legalidad que se había abandonado, y yo propuse volver a ella y entregar el poder supremo a la persona que la ley designaba, supuesto que destruido el Plan de Tacubaya por sus mismos autores, y siendo ya patentes las tendencias reaccionarias del nuevo pronunciamiento, menos malo era volver al punto de partida. Me fijé en esto como base de toda transacción, porque ya entonces se veía claro que si la República no había aceptado bien la Constitución de 1857, porque con ella no se podía establecer la libertad en bases sólidas, menos había de aceptar el Plan de la Ciudadela que entronizaba el despotismo. Con aquel plan no quedaba ninguna esperanza de libertad, mientras que con la Constitución no era imposible que se asegurase el orden, supuesto que podía ser reformada en buen sentido, una vez pasada la crisis y despreocupados los ánimos con los peligros de ella. No era, pues, una inconsecuencia en mí el querer en aquellos momentos que el país tuviera con la Constitución alguna esperanza, en lugar de entregarla en manos de la reacción que le cerraba todas las puertas: y para que desapareciera hasta la menor sombra de interés personal, y que esto no sirviera de obstáculo a un arreglo satisfactorio, no sólo ofrecía resignar el poder, sino abandonar el país.

Las fuerza de la contrarrevolución, al mando de Miguel Miramón y de Luis Osollo, reforzaron el embate del compadre Zuloaga, y Comonfort, campeón del constitucionalismo inconstitucional, desalojado de la capital el 21 de enero, emigró a Veracruz el 7 de febrero siguiente.

Quedó el poder aparente y transitorio nuevamente a merced de la resaca. El 23 de enero, la junta integrada según lo previsto en el Plan de Tacubaya retocado en la Ciudadela, eligió presidente interino al general Félix Zuloaga. Desde el destierro, la sombra del benemérito y serenísimo alcanzó a disputarle la unanimidad y obtuvo para sí un voto extraviado.

Dos actos inmediatos posteriores al *Tedéum* conmemorativo caracterizaron desde luego al gobierno del nuevo interino: el 28 de enero dos decretos restablecieron los fueros militar y eclesiástico y derogaron las leyes de desamortización y de obvenciones

parroquiales; el 31 del mismo mes el presidente envió a Su Santidad, a manera de disculpa política y penitencia espiritual, las copias de los referidos decretos, y el 18 de marzo Pío IX envió su “apostólica bendición a su amado hijo, esclarecido y respetable varón Félix Zuloaga, presidente interino de la República Mexicana”.

Camino al norte de la República, Benito Juárez, acompañado de Melchor Ocampo, Guillermo Prieto, Manuel Ruiz, León Guzmán, Miguel Lerdo de Tejada, Santos Degollado, Manuel Romero Rubio y González Ortega encarnó la vigencia de la Constitución ultrajada y la subsistencia de los postulados liberales. Iniciábase la Guerra de Tres Años al cabo de la cual, precisamente el 11 de enero de 1860, Juárez presidente retornaría a la capital.

### La reforma, pesado fardo del partido liberal

Mexicanos: El gobierno constitucional de la República, cuya marcha fue interrumpida por la defección del que fue depositario del poder supremo, queda restablecido... Los hombres que de buena o mala fe repugnaban aceptar las reformas sociales que aquel código —la Constitución de 1857— establece para honor de México y para el bien procomunal... han invocado el nombre sagrado de nuestra religión, haciéndola servir de instrumento a sus ambiciones ilegítimas... de hoy en adelante los destinos de los mexicanos no dependerán ya del arbitrio de un hombre solo, ni de la voluntad caprichosa de las facciones, cualesquiera que sean los antecedentes de los que las formen... La voluntad general expresada en la Constitución y en las leyes que la nación se ha dado por medio de sus legítimos representantes, es la única regla a que deben sujetarse los mexicanos para labrar su felicidad a la sombra benéfica de la paz. Consecuente con este principio que ha sido la norma de mis operaciones, y obedeciendo al llamamiento de la nación, he reasumido el mando supremo luego que he tenido libertad para verificarlos. Llamado a este difícil puesto por un precepto constitucional, y no por el favor de las facciones, procuraré en el corto periodo de mi administración que el gobierno sea el protector imparcial de las garantías individuales, el defensor de los derechos de la nación y de las libertades públicas...

Hablaba al pueblo, desde Guanajuato, el presidente de la República, por ministerio de ley; Benito Juárez, cabeza de lo que la sorna reaccionaria dio en llamar “gobierno trashumante”. En el lenguaje sobrio de su manifiesto —enero 19 de 1858— quedó dibujado con trazos firmes el derrotero del sector progresista. Camino abrupto, que de antemano sabíase lleno de penalidades, pero cuyo objetivo estuvo desde un principio determinado con nitidez y de cuya consecuencia no se dudó ni aun en los momentos más desfavorables de la lucha, que fueron muchos.

Abrigaba el propósito una rectificación histórica: por primera vez desde que se consiguió la Independencia, un gobierno que la fuerza de las armas convertía por el momento en trashumante, invocaba como su única razón de ser, la defensa de la Constitución. Hasta entonces, los pronunciamientos, autocalificados como redentores, habían obedecido al desconocimiento de códigos reputados nefastos. Ahora las posturas se hallaban invertidas. Los revolucionarios de Ayutla se valieron del poderío militar, para sustituir una tiranía por el imperio de la ley. Expedida ésta, el único modo de escapar



al círculo vicioso de las revueltas, planes y convulsiones anteriores, era acatarla y sujetarse a ella. El Código de 1857 apoyaba su legitimidad en la de toda ley emanada de un movimiento armado que ha sido capaz de sujetar su impulso, desarrollo y finalidades a normas jurídicas. Salvo los santanistas y los conservadores y moderados que siguieron su huella, no hubo quien pudiera impugnar legalmente la instalación, desarrollo y resultado del Congreso Constituyente de 1856. Los ataques enderezados contra su obra provinieron de los intereses económicos de las clases existentes, ayuntados con el fanatismo religioso y la intransigencia ideológica. Nunca tuvieron como origen vicios jurídicos. Admitido que la estructura gubernamental construida por la Constitución adolecía de señalados defectos, su corrección debió llevarse a cabo con apego al procedimiento que ella establecía para ser reformada. Solamente así era factible gobernar sin oprimir, establecer el orden sin mancillar la libertad, consolidar sin caer en el estancamiento, progresar sin acudir a la revolución. Pero la perfidia conservadora, válida de la ceguera y torpeza de Comonfort —criminal de buena fe— prefirió recurrir una vez más a la eutanasia de la legalidad practicada en el quirófano cuartelario, de ya experimentada y comprobada eficiencia. Sabía que el reconocimiento formal de los fueros y privilegios, con su cauda de opresión u desigualdad, era imposible en tanto que él dependiese de la libre manifestación de la libertad popular, cuyos cauces señalaba, precisamente, la Constitución. De ahí que fuera imprescindible a la Iglesia, al ejército y a la llamada aristocracia venida de la colonia, acabar con aquélla para recobrar sus títulos.

Pero la defensa de la Constitución trascendió, con mucho, a un mero reconocimiento formal de ella. Implicaba, primordialmente, la realización de una tarea grave y difícil: la Reforma, esto es, el reacomodo dentro de un cuadro normativo, de las clases antes indicadas, sujetas a un rasero igualitario, al nivel del pueblo, resultado de lo cual sería la reorganización administrativa. Este fue el pesado fardo, grávido de riqueza social, que los liberales soportaron sobre sus hombros durante la Guerra de Tres Años.

Es bien sabido que los principios reformistas consignados en la Constitución de 1857 aún tímida e incompletamente no fueron invención de sus autores, pues de hecho o por derecho, a mediados del siglo XIX ya habían sido aceptados y puestos en práctica por las principales naciones europeas y, en América, por Estados Unidos. Los legisladores de Ayutla y los seguidores de Benito Juárez que continuarían su obra no fueron revolucionarios por haber implantado postulados reformistas y sostenido una ideología liberal, sino por haber impuesto aquéllos y ésta a la resistencia conservadora, calificada con exactitud y certeramente de retardataria, puesto que, merced a sus maniobras al término de la guerra de Independencia, tenía en su recorrido político al menos cien años de atraso con respecto a lo andado por otros pueblos.

Efectivamente, la independencia de Nueva España impidió que pasara a ésta la reforma iniciada en la Península por los soberanos de la Casa de Borbón y por los papas Inocencio XIII y los dos Benedictos, XIII y XIV, movimiento que culminó durante los reinados de Carlos III y Carlos IV, y cuya última manifestación jurídica fue la Constitución de 1812. Obedeció la reforma del clero español a causas primordialmente económicas que la Corona tuvo que enfrentar, sin mengua de su religiosidad



y sin perjuicio de sus estrechas y cordiales relaciones con el Vaticano: el patrimonio real resintió directamente la disminución de los tributos y el empantanamiento de la riqueza ocasionados por la sobreabundancia de clérigos y órdenes religiosas y por la monopolización de la propiedad en manos de éstos.

El clero colonial constituía una aristocracia racial, jerárquica y económica. La mayor parte de sus altos dignatarios era de españoles y criollos, en tanto que el bajo clero, económicamente pobre y, por tanto, políticamente irrelevante, estaba compuesto por mestizos, indios y castas. El patrimonio y presupuesto de la Iglesia superaban a los de la nación. De ahí que ésta dependiera, incluso políticamente, de aquélla. Esta preeminencia quedó debidamente afianzada al desconocer la Iglesia los derechos del gobierno mexicano a heredar el régimen del Patronato que, de un modo o de otro, la subordinaba al poder estatal. Reuniéronse, así, la ubicación en un territorio, la riqueza patrimonial, el dominio espiritual, el manejo administrativo y la autonomía política, elementos cuya conjunción integró un Estado al que sólo faltaba el nombre, que pretendía convivir con el verdadero Estado nacional, en relación de superioridad o, al menos, paritaria, y del que reclamaba prestaciones concretas, tales como la conservación y defensa de sus bienes y prerrogativas, la admisión de su injerencia en todos los actos civiles, el reconocimiento de su dignidad, el acatamiento de sus dogmas, la dirección de los establecimientos piadosos y educativos por regulares o seglares, y la fuerza preferente del poder público para obtener el cumplimiento coactivo de los votos monásticos y el cobro de diezmos, primicias, obvenciones y demás tributos eclesiásticos.

El intento —nunca plenamente logrado pero mantenido con persistencia durante lo que tenía de vida la Independencia—, de consolidar este régimen teocrático, en sí mismo anacrónico, irracional y absurdo, políticamente inadmisibles, económicamente ruinoso y socialmente injusto y humillante, engendró por insembración imperiosa, la Reforma mexicana cuyos primeros brotes nacidos en 1833, enverriados por la resistencia, retoñaron, esta vez para continuar su natural proceso de crecimiento y madurez, en 1858.

La defensa de la Constitución suponía también la de la Reforma que aquélla llevaba consigo, así como la del principio de la legalidad para someter las relaciones entre pueblo gobernado y Estado gobernante a un régimen de derecho. A esa defensa entregáronse los liberales, inspirados, guiados y sostenidos por Benito Juárez, presidente constitucional.

### La bandera, verde esperanza

La bandera contraria, la que adoptó el color verde esperanza con la inscripción de “Religión, fueros, privilegios, prerrogativas, desigualdad, soberanía eclesiástica, protección al poderoso, intolerancia religiosa, desprecio de la ignorancia y la miseria, imperio de las armas y relegación de la ley”, ondeó, siempre confiada en el favor de la providencia y más de una vez pasajeramente triunfadora, en los mástiles de los campanarios, en las astas de los cuarteles, en los pendones de las procesiones y en la punta de los marrazos.

Juárez, indio puro, mísero y analfabeto de origen, confundido en sórdida levita, el pecho cruzado por banda tricolor ajada y desteñida, y en la mano un desencuadrado ejemplar de la Constitución, vigente en la conciencia popular, es imagen viva del mexicano que aspira lícitamente a lo mejor, sin desconocer ni subestimar su origen. Frente a él, Miguel Miramón, de estirpe criolla reflejada en su actitud y atuendo, luce las relumbrantes charreteras del generalato y justifica su gestión política y militar en el Plan de Tacubaya. Juárez pelea por el pueblo, Miramón lucha por los obispos y por los generales. Alienta en Juárez el espíritu de Hidalgo y de Morelos, en Miramón el de Iturbide y de Santa Anna. Juárez tiene fe en la Constitución y apoyo en la pobreza de su pueblo. Miramón cree en la bendición papal, en el dinero que recibe o hurta y en los sargentos que compra y protege. A Juárez lo mueve y sostiene el amor por su patria; a Miramón, el interés por su clase. Juárez lleva en sus oídos los compases del Himno Nacional; Miramón se complace en las resonancias del *Tedéum*. Juárez memoriza los artículos de la Constitución; Miramón repite las oraciones del misal. El liberal es abogado; el conservador, general. Aquél usa el derecho y persigue la justicia, éste blande el sable y busca la sumisión. Los ideales de Juárez cristalizaron en la deliberación de un Congreso; las ambiciones de Miramón se anunciaron con un cañonazo en la Ciudadela. Juárez norma su conducta por el resultado de un debate; Miramón nutre su impulso en las intrigas de sacristía. Juárez y su “chusma de latrofaciosos” recorren el territorio y apelan socorro del pueblo; Miramón y sus ejércitos ocurren a la batalla y regresan a la capital a cosechar la alabanza de la prensa oficial, el estipendio de las castas superiores y las barracas parroquiales.

Se trata de una contienda irreductible, de una pelea a muerte en la que las posiciones intermedias carecen de ubicación: los moderados dejan de ser útiles a los objetivos reaccionarios y, como globos con el hilo reventado, son arrastrados, inconscientes, por los vientos tibios hacia uno u otro partido en cuyo seno se desinflan y pasan a ocupar el lugar de los despojos.

### El gobierno trashumante

De la ciudad de México a Guanajuato, de Guanajuato a Guadalajara, de Guadalajara a Zacatecas, de Zacatecas a San Luis, de San Luis a Michoacán, de Michoacán a Aguascalientes, de Aguascalientes a Manzanillo, de Manzanillo a Panamá, de Panamá a Veracruz, el “gobierno trashumante” sufre nuevamente en pocos meses, víctima de una guerra dolosamente calificada de religiosa, la tenaz persecución hecha durante años al pueblo de México. Pero el gobierno tiene la unidad y la cohesión que da la existencia de un programa —el liberal— para la consecución de un ideal —el democrático. Manifestaba Juárez desde Guadalajara, en marzo de 1858, al trabarse las primeras batallas desfavorables al partido progresista, y a raíz de su intento de asesinato por el infidente Antonio Landa:

...Perdamos o no batallas, perezcamos a la luz del combate o en la tiniebla del crimen, los que defendemos tan santa causa, ella es invencible... puede llegarse a ver de nuevo el país

ensayando volverse el pupilo de 1821, como lo pretenden sus mil veces reconocidos por ineptos tutores; la democracia es el destino de la humanidad futura; la libertad su indestructible arma; la perfección posible, el fin adonde se dirige... Un poco de energía, una ciega sumisión a la justicia, la proclamación y el respeto de los verdaderos derechos, volverán a la República la paz, no el sosiego; el espíritu de adelanto, no la sujeción servil; el reinado de la ley, no la aristocracia ridícula de nuestros vanos y mentidos redentores; el amor a Dios y al prójimo, no las hipócritas simulaciones de prácticas sin verdad ni sentimientos...

En tanto el gobierno marcha errabundo y se desplaza de océano a océano a través de territorio ajeno para poder rescatar el propio, cargó la responsabilidad militar Santos Degollado, “general de las derrotas”. Sufren los liberales una tras otra durante el año de 1858. Se benefician, sin embargo, de la ley de la sinergia, como lo demuestra, entre muchos otros, el hecho de que en el curso de tres años que duró la guerra fue una sola la ley observada —la Constitución—, uno solo, sin variantes ni transacciones, el ideal perseguido y el programa observado —el de la democracia liberal—, y uno solo, indisputado y reconocido, el presidente de la República —Benito Juárez.

### El relajamiento inestable y la marcha claudicante

Los triunfos, en cambio, someten al sedicente gobierno de los tacubayos al relajamiento inestable y a la marcha claudicante:

*Conducido doquier por la victoria  
das a tu nombre y a tu patria gloria.*

En el mismo lapso, el titular del mando conservador cambia nueve veces: Félix Zuloaga es sustituido por Manuel Robles Pezuela, éste por Mariano Salas, a quien sucede Zuloaga; de Zuloaga sigue Miramón y de Miramón, Zuloaga; y de Zuloaga, Miramón —así fue; tal era el ritmo político—; Miramón otorga el poder a José Ignacio Pavón y, finalmente, éste lo devuelve... a Miramón. El bien logrado y satisfactorio cociente promedio de tres cambios por año revela, con independencia de otros factores que, invocados, confirmarían la tesis, la justificación del Plan de Tacubaya y la unión que prevalecía entre sus adictos.

No podía ser de otra manera. Basta para explicar el fenómeno pasar la mirada, así sea rápidamente, por algunos de los actos, lo mismo importantes que intrascendentes, de aquel llamado gobierno. Para empezar, éste carecía de programa. El Plan de Tacubaya no lo tuvo, a no ser que se considerara como tal el empeño de acabar coactivamente con un gobierno debidamente constituido y con la fuente misma de su origen. Ni siquiera se preocuparon los socios conservadores por convocar a un Congreso, como lo preveía el dichoso plan. Menos aún tenían los reaccionarios una proyección hacia un futuro. Políticamente, seguían viviendo de la añoranza constitucional. Así lo hicieron ver por conducto de los moderados en el Congreso de 1856. En los tiempos que corrían, la

reimplantación del Código de 1824 habría sido muy buena ganancia. La tarea de su gobierno tenía que ser, por fuerza, eminentemente negativa. El ideal era derogar la Constitución de 1857, barrer las ideas liberales y derruir las bases en que una y otras se sustentaban.

Ante la carencia de principios, fracasaba sin remedio la gestión de los hombres. El gobierno implica dirección, la dirección rumbo, y el rumbo metas. Cuando éstas no están definidas, o estándolo se fundan en intereses y no en ideales, se extravía el derrotero y se arriba al desorden. Por eso vanamente se buscaba a un caudillo cuyas dotes querían extraerse del puro título que se le daba: jefe o presidente. Lo que necesitaban los reaccionarios era un demiurgo capaz de sustentar en el vacío una estructura no diseñada.

Los primeros actos de Zuloaga metido a legislador, que ni sabía de derecho, ni menos entendía de justicia, fueron abrogatorios. Cuando expidió normas positivas lo hizo para oprimir. Así, acabó con la libertad de imprenta y no respetó más opresión que la del periódico oficial, y dio nueva vigencia a la Ley de Conspiradores, de manufactura santanista.

### El gobierno de procesión

La religiosidad externa del “presidente” conservador, fuera él Zuloaga lo mismo que Miramón, se llevaba al extremo, sin más propósito que el de disimular bajo el oropel de la forma y la suntuosidad del rito, “hipócritas simulaciones de prácticas sin verdad ni sentimientos” —como las calificó Juárez—, la ausencia del contenido y la falta de “amor a Dios y al prójimo”. “El carácter dominante de aquel gobierno —apunta Vigil— fue un exagerado alarde de sentimientos religiosos: los soldados y jefes conservadores ostentaban en el pecho cruces, rosarios y estampas de santos; las proclamas de los funcionarios militares y civiles respiraban un fervor católico realzado por los anatemas y maldiciones a los liberales...” Zuloaga gobierna, literalmente, en procesión. Basta leer la crónica que hizo el Diario Oficial de Jueves y Viernes Santo de aquel año de 1858:

En la noche de propio día, el excelentísimo señor Zuloaga, acompañado de la misma comitiva que en la mañana y precedido de soldados con hachas de cera encendidas y de una banda de música militar, visitó los altares de la catedral, el Sagrario, la Profesa, Santa Clara, San Francisco, Santa Isabel y Colegio de Niñas, seguido de una masa considerable del pueblo. Otro tanto hizo la señora esposa del excelentísimo señor presidente, acompañada de diversas señoras y de algunos ayudantes de su excelencia.

Los oficios del Viernes Santo estuvieron igualmente concurridos que los del Jueves de parte de las autoridades. El excelentísimo señor presidente, después de la adoración de la santa cruz, se acercó al altar, y entregó la llave de tabernáculo, que le había sido confiada el día anterior, luego que fue depositado el santísimo sacramento. En seguida marchó tras el palio en la solemne procesión que tiene lugar dentro de la Iglesia; y terminados los oficios se retiró a palacio... el homenaje de acatamiento tributado en estos días a la religión por el supremo gobierno, influirá de un modo favorable y eficaz en la moral pública, conquistando indudablemente a la administración actual mayores simpatías en el seno de una sociedad que se precia de civilizada y católica.

Miramón —hora ya Siervo del Señor y Joven Macabeo—, por su parte, no iba a la zaga en la competencia de fariseísmo. Bajo doseles, palios y varas, el cabildo de Guadalajara le tributa, a raíz de su triunfo militar en San Joaquín, honores de presidente, no obstante no serlo, y se deja llevar en el embeleso del coro catedralicio a los bordes de la beatificación, preliminares, tal vez, de una futura canonización compensatoria de sus méritos en campaña:

Puse mi protección sobre el Poderoso, y exalté al elegido de mi pueblo.

Encontré a David, mi siervo, lo ungué con mi óleo santo, porque mi mano lo auxiliará...

Gloria al Padre, al Hijo y al Espíritu Santo. Porque mi mano lo auxiliará...

—Salva, Señor, a nuestro presidente.

—Que espera en ti. ¡Oh, Dios mío!

—Envíale, Señor, auxilio de lo alto.

—Y desde Sión protégelo.

—En nada le ofenderá el enemigo.

—Y el hijo de iniquidad no le dañará...

¡Oh, Dios! a quien todo poder y dignidad obsequia rendido, da a este siervo tuyo, presidente nuestro Miguel, próspero afecto de su dignidad, en la cual siempre te respete, y se empeñe siempre en agradarte. Por nuestro señor Jesucristo. Amén.

### Perdimos a California porque fuimos cobardes y no quisimos seguir combatiendo contra unos cuantos extranjeros

Económicamente, el régimen tacubayense se abastece de las conductas que Leonardo Márquez asalta en despoblado, del reconocimiento de un adeudo con el extranjero por quince millones de pesos, a cambio del cual solamente recibe setecientos mil; del saqueo de la legación de Inglaterra, que le reditúa otros seiscientos mil pesos pertenecientes a súbditos de esa nación, operación germinal de futuras invasiones reivindicatorias; y, finalmente, de la extraordinaria liberalidad de la Iglesia que da dinero a manos llenas, olvidada de que los cánones y decisiones conciliares se lo prohibían, según dijo cuando Gómez Farías solicitó ayuda para combatir al invasor norteamericano. La aportación eclesiástica llega no sólo en dinero constante y sonante —actas del cabildo metropolitano de 27 y 28 de enero, 8 de abril, 25 de junio y 29 y 30 de julio de 1858—, sino en especie preciosa:

Administración de rentas del departamento del valle de México. El Excmo. Sr. ministro de Hacienda, D. Gabriel Sagaseta, que en nota oficial, de hoy, se sirve comunicarme la suprema orden del Excmo. Sr. presidente interino, general de división. D. Miguel Miramón, relativa al establecimiento de una oficina pública que se encargue de recibir de las corporaciones y comunidades eclesiásticas plata labrada y alhajas que han de proporcionar al supremo gobierno para sus urgentes atenciones; y habiendo prestado su superior licencia al ilustrísimo señor arzobispo...

Pese a este bien estructurado plan de arbitrios, el presupuesto conservador resultaba insuficiente y sus necesidades permanecían insatisfechas. Y como la necesidad tiene cara de hereje, y como no era dable vender el alma al diablo, porque ni éste se interesaba por ella ni lo permitían los cánones y disposiciones conciliares, el sacerdote Mucio Valdovinos increpa al gobierno de Tacubaya en carta circular de 23 de abril de 1859:

Olvidándose la importancia de adoptar con Estados Unidos una política hábil, de expectativa, de esperanza para sus miras de adquisición de ciertos puntos de nuestro territorio, nada de esto se hizo... La proposición que se hiciera —se refiere al istmo de Tehuantepec— mañana al emperador de los franceses por cualquiera nación sobre venta de la Bretaña, o de la Normandía, produciría una explosión que no habría términos con qué pintarla. ¿Podemos nosotros llamar injuriosa la propuesta de negociación, cuando perdimos a California porque fuimos cobardes y no quisimos seguir combatiendo contra unos cuantos extranjeros? ¿Es injuriosa la propuesta de venta, cuando se enajenó la Mesilla y borramos por dinero el artículo 11 de Tratado de Guadalupe? ¿La injuria consistió en que era poco lo que se ofrecía? Entre naciones, lo mismo que entre comerciantes, se sube y se baja. ¿Por qué falsa modestia, por qué ridículo patriotismo que nadie concibe, no abrir negociaciones para la enajenación de esa parte de territorio, que es fuerza perder, porque está lejana, porque no puede defenderse, y porque ya lo cubre con su ambición el vecino? ¿La historia de Texas no abre los ojos a nuestros hombres de Estado? ¿Quién reprobaría esa negociación indeclinable y apremiante? ¿Lo haría el clero, que veía aplazada la cuestión de sus bienes?...

Y, en virtud de que este género de patrióticas sugerencias no prosperó, la prensa conservadora —*La Sociedad*—, con la mirada vuelta hacia el viejo continente, apremió:

Es necesario... unir la potencia conservadora del gran partido nacional con otra potencia moral del mismo orden, allegada del fondo de Europa. Se trata de vivir... Al efecto, es necesario recurrir a las alianzas prudentes y racionales. El partido conservador debe proponerse interesar en su suerte a una a dos naciones europeas bastante generosas, suficientemente fuertes y consolidadas para defender el gran principio de equilibrio de los pueblos en cuanto concierne a nosotros en particular (?), para ayudarnos a defender nuestra independencia de los amagos de nuestros enemigos...

A fin de complacer estos requerimientos, Almonte, en representación de Tacubaya, firma con Isabel II un tratado propiciatorio al establecimiento de un protectorado español en México.

### El Plan de Ayotla contra el Plan de Ayutla

Transcurrió el año de 1858 sin que el flamígero don Miguel cumpliera su principal misión: tomar a Veracruz, desalojar del puerto a los constitucionalistas y abrir la brecha para establecer relaciones comerciales, militares, diplomáticas y políticas entre Tacubaya

y los Campos Elíseos o la Puerta del Sol. Tal ineficacia del señor de los ejércitos no le pareció bien al general Miguel María de Echegaray, ex liberal a quien Tacubaya convenció de que debía maldecir a la Constitución “porque atacaba los dogmas sagrados de la religión de vuestros padres”, según expresó a sus soldados. Ciertamente era que a él también habíasele reprochado que no hubiera llegado a puerto, pero esa reconvencción era del todo injusta, se lo hizo ver mediante carta de 10 de noviembre que publicó *La Sociedad*:

Habiendo llegado a mi noticia que muchos individuos de esa capital, como la parte de la sociedad generalmente conocida con el nombre de charlatanes, me inculpan de ineptitud y aun cobardía, por no haber tomado ya por asalto las plazas de Perote y Veracruz; invito a los que tan gratuitamente se ocupan de ofenderme, a que dejando las azucareras y tazas de café que les sirven de reducto, y las cajetillas de cigarros con que forman las columnas de ataque, vengan acompañarme en estas operaciones que creen fáciles, pudiendo así poner de manifiesto su valor y conocimientos; en el concepto de que los mantendré con mi paga siempre que el supremo gobierno me atienda con lo que se me debe desde que principié la campaña. Invito igualmente a todos los que me acusan de estar en relaciones con los capitanes de bandidos que sostienen la Constitución de 1857, para que rindan ante un tribunal las pruebas que tengan. Estoy muy reconocido a las personas sensatas y compañeros de armas, que conociendo los elementos que son necesarios para esta clase de operaciones, y las grandes dificultades que las circunstancias han presentado, me han disculpado juzgándome debidamente.

Resentimientos a un lado, parecíale además al jefe de la División de Oriente, con rumbo a Veracruz, que la situación extrema ocupada por los partidos no convenía a la patria, assolada por la guerra que “en vano se procurará evitar, mientras haya intolerancia y exclusivismo”, pues toda solución habría de buscarse en un moderado y justo término medio, según le dijeron que había dicho, tiempo atrás, el Estagirita. Para Echegaray el fruto provechoso de ese año de guerra aciaga había “sido la creación de un espíritu público que anatemiza las pretensiones extremas y ansía los goces de una libertad justa y prudente bajo la acción enérgica de un gobierno moderador de los partidos, mientras no pasen de la esfera de tales”. Fueron sus palabras.

En este estado de ánimo, disgustado, además, con el gobierno de Tacubaya, por “débil y falto de acción y energía”, porque era pobre al grado de “haber caído en una vergonzosa mendicidad” y porque sus órdenes no se obedecían “ni existe ese centro de unidad, en el cual consiste la forma esencial de la pública administración” y, cierto, por otro lado, de que sus convicciones le impedían abrazar el liberalismo, puesto que “el instinto popular, que raras veces se extravía, ha reprobado igualmente la Constitución de 1857 con sus principios de progreso exagerado, y el programa del gobierno de México, insostenible por sus *ideas retrógradas*, repugnantes a la ilustración de la época y a los intereses creados en el país por los gobiernos que nos han precedido”; y, finalmente, confiado en que “los mexicanos sensatos y juiciosos de todos los partidos... no tardarán en agruparse al derredor de una bandera de conciliación y de paz”, y en que la Providencia lo auxiliará al “logro de esta empresa por la sinceridad y buena fe

con que procuro la salvación de mi patria”, decidió el general Echegaray —para no desmerecer de Florencio Villarreal— festejar la navidad en Ayotla y proclamar desde ahí, como lo proclamó, un plan en nada diferente de sus antecesores, salvo en su artículo 5º que decía:

Entretanto comience a regir la Constitución, depositará el poder supremo el general en jefe que suscribe...

Cuartel general de Ayotla, Diciembre 20 de 1858. —Miguel María de Echegaray.

Por descontado, el objeto del plan era, además de desconocer a las autoridades existentes, convocar a una asamblea que dictara una nueva Constitución.

De nada valió al “presidente” Zuloaga declarar a la capital en estado de sitio. El 23 de diciembre el batallón de Celaya que la guarnecía y el general Manuel Robles Pezuela al frente de otro batallón, se sumaron al Plan de Ayotla, al que modificaron con el consentimiento de su autor. El artículo 5º de las modificaciones aprobadas invitaba a Robles Pezuela a tomar el mando de las fuerzas hasta el establecimiento del gobierno provisional previsto.

Faltábale a la Junta de Conciliación concebida por Echegaray y presidida por el nuevo jefe Robles Pezuela, olvidada de que “los mexicanos sensatos y juiciosos de todos los partidos”, habrían de recoger dos votos para arbitrar si el avenimiento perseguido por el Plan de Ayotla era o no viable: el del presidente de la República, Benito Juárez, y del apoderado de los conservadores, Miguel Miramón.

Aquél replicó el 29 de diciembre desde Veracruz, asiento transitorio de los poderes federales:

...Fuera de la Constitución, que la nación se ha dado por el voto libre y espontáneo de sus representantes, todo es desorden. Cualquier plan que se adopte, cualquier promesa que se haga saliéndose de la ley fundamental, nos conducirá indefectiblemente a la anarquía y a la perdición de la patria, sean cuales fueren los antecedentes y la posición de los hombres que la ofrezcan...

El 2 de enero de 1859 Miramón repudió el plan y envió un atento regaño a los conciliadores: “...Francamente, Excmo., Sr., apenas puede creerse que personas de buen sentido hayan soñado con la pretendida fusión de los partidos, cuando la guerra actual no es una guerra por principios políticos, en una guerra por principios esencialmente inconciliables...” Pero aprovechó la oportunidad para manifestar a la comisión de generales que le llevó la embajada que aunque, por las razones expuestas, no aceptaba la presidencia, vería con gusto se le designara general en jefe del ejército conservador. Los embajadores lo informaron así a Robles Pezuela y le rogaron declinara su jefatura militar a favor de don Miguel, para lo cual no omitieron recordarle con exquisita cortesía que: “...el mando sólo le ha venido de la voluntad de esta guarnición y demás tropas que lo han reconocido”. Robles Pezuela dijo que sí, que cómo no, que ya lo había pensado, que reconocía los grandes méritos y la extraordinaria capacidad militar de Miramón,



etcétera. Y, así, Miramón pasó a ser, por gracia de un plan que desconoció de modo expreso, y de otro que implícitamente elaboró, el general en jefe.

Miramón designó jefe interino a Mariano Salas en tanto que llegaba a la capital a tomar posesión de su alto cargo, y ya en ésta, el 24 de enero, “restableció el orden legal” mediante bando que reconoció la operancia del Plan de Tacubaya y, nuevamente, la “presidencia” de Félix Zuloaga.

Ante la experiencia acabada de tener y la posibilidad de que los generales pudieran deponerlo nuevamente de su “primera magistratura”, Zuloaga decretó el 29 de enero: “Es prerrogativa del presidente interino de la República nombrar presidente sustituto que supla sus faltas temporales”, prerrogativa en ejercicio de la cual el 31 dispuso: “Es presidente sustituto de la República el general de división don Miguel Miramón.”

Hoy he tomado partido; he formado un programa...

Miramón, guerrero, gana batallas a granel y se niega a reconocer su golosa participación, junto con Leonardo Márquez, en el sangriento agasajo de Tacubaya. No era el “Siervo, entre los defensores de Tacubaya, el único con personalidad”. Márquez también tenía la suya. Kératry dice que era “vigoroso soldado, pero en quien el soldado tenía apetitos de verdugo”, y su superior Zuloaga agrega:

El carácter de ese jefe es el más a propósito para convertir en enemigos a los amigos más entusiastas y decididos, y aun para esto no necesita de mucho tiempo, bástale para conseguirlo pasar de tránsito; su huella se conoce aun a larga distancia; allí donde hay desolación y lágrimas, donde la barbarie se ha cebado en alguna víctima, por allí, sin duda, ha pasado el general D. Leonardo Márquez.

No obstante estos atributos, Márquez siempre sostuvo que en lo de Tacubaya, él, como buen militar, sólo cumplió órdenes, a lo mejor hasta con repugnancia, y para probarlo sacó a relucir un papelito sellado y firmado que decía:

General en jefe del ejército nacional: Excmo. Sr. En la misma tarde de hoy, bajo la más estrecha responsabilidad de V.E., mandará sean pasados por las armas todos los prisioneros de la clase de oficiales y jefes, dándome parte del número de los que les haya cabido esta suerte. Dios y ley. México, abril 11 de 1859. Miramón.

Que al acatar la orden se excediera un poco el “vigoroso soldado” en saciar su “apetito”, era cosa sin importancia.

En cambio, Miramón “presidente” analiza por su cuenta y reconoce en manifiesto del 12 de julio:

...las armas del gobierno supremo han sido siempre victoriosas en los grandes encuentros: y, sin embargo, nadie se somete, la revolución no se sofoca. ¿Por qué? Porque no basta la fuerza de los ejércitos para consumir una revolución; porque es preciso desarrollar su principio;

es preciso remediar las necesidades que ha determinado... Vuelto a México, he tenido que seguir una marcha incierta, vacilante, como quien camina por un terreno que no conoce, y tratando sólo de dominar las dificultades del día... Hoy he tomado mi partido; he formado un programa que estoy resuelto a llevar a cabo con toda la fuerza de mi voluntad, con toda la energía de que mi carácter es capaz... El estado del país bajo el aspecto administrativo, no puede ser más lamentable. La benemérita clase militar, que diariamente vierte su sangre en defensa de los derechos sociales, se encuentra en la miseria... sería una equivocación grosera desconocer un elemento poderoso que enardece la lucha desoladora que sacrifica la República; hablo de los intereses cuantiosos, creados como consecuencia de la funesta ley de 25 de junio de 1856 —la de Desamortización de Bienes—; reconozco la nulidad de esa ley; protesto por mi honor el más alto respeto y la más segura garantía a los intereses de la Iglesia; protesto por mi honor que no seré yo quien mengüe en un solo centavo sus riquezas; protesto sostener vigorosamente sus prerrogativas y su independencia; pero, estoy resuelto a adoptar el camino más conforme con nuestras creencias y con los estatutos canónicos, para aniquilar ese germen de discordia, que alimentará siempre la guerra civil en la República, y cuento con ser secundado en mi propósito por el sentido recto e ilustrado del venerable clero mexicano...

Ese era el enjundioso programa del partido conservador que obraba en el subconsciente o en el inconsciente de los tacubayos, que éstos no habían podido expresar, pese a que cinco años antes lo había propalado Lucas Alamán, y que sólo la extraordinaria inteligencia del general “presidente” pudo sacar a flote: admisión de que el poder de los ejércitos que apoyaban el plan era insuficiente; confesión de que se pisaba terreno movedizo y de que su brújula había perdido su eje, o nunca lo había tenido; preocupación por la penuria económica de la burocracia y de la “benemérita clase militar” y, por último, sometimiento incondicional del poder público a la defensa del patrimonio y de las prerrogativas de la Iglesia.

Aunque parezca increíble, hay algo aún más grave en lo dicho por Miramón: confiesa que hasta ese día, 12 de julio de 1859, es decir, un año y medio después de haber iniciado la guerra, ha tomado partido y formado un programa. Lo que quiere decir que antes de ser “presidente” peleaba por su cuenta y riesgo, al margen del partido conservador al que afirmaba proteger, pero del que en realidad se valía; y por si fuera poco, acepta que hasta entonces ha carecido de programa. Así pues, la sangrienta oposición a los liberales habíala llevado a cabo por tradición, por sistema, por fanatismo, para defender intereses mezquinos y para satisfacer su ambición personal. Salvo en Santa Anna, que nunca alardeó de cualidades morales, tan llevadas y traídas por Miramón, jamás tuvieron la Iglesia y el ejército portavoz más genuino y autorizado que éste.

El documento, réplica del manifiesto que cinco días antes —7 de julio— publicó Benito Juárez, cayó en el olvido sin merecer el recuerdo ni siquiera de los propios conservadores... “...el programa de lo que se intitula el partido liberal...”

El manifiesto de Juárez es la esencia misma de la doctrina reformista. Él mismo lo define al decir:

...el programa de lo que se intitula el partido liberal de la República, cuyas ideas tiene hoy el gobierno la honra de representar, no es la bandera de una de esas facciones que en

medio de las revueltas intestinas aparecen en la arena política para trabajar exclusivamente en provecho de los individuos que la forman, sino el símbolo de la razón, del orden, de la justicia y de la civilización, a la vez que la expresión franca y genuina de las necesidades de la sociedad.

El escrito de Juárez no es el de un hombre que vela por sus intereses, sino de un partido que pelea por su causa. Por eso lo rubrican junto con él, Ocampo, Ruiz y Lerdo de Tejada, ministros del gobierno constituido. Contiene una profesión de fe democrática federal, de ratificación de vigencia al principio de la legalidad y revive el espíritu de justicia social expuesto en los *Sentimientos* de Morelos:

...nada tiene que decir el gobierno respecto de sus pensamientos sobre la organización política del país, porque siendo él mismo una emanación de la Constitución de 1857, y considerándose, además, como el representante legítimo de los principios liberales consignados en ella, debe comprenderse naturalmente que sus aspiraciones se dirigen a que los ciudadanos todos, sin distinción de clases ni condiciones, disfruten de cuantos derechos y garantías sean compatibles con el buen orden de la sociedad; a que unos y otras se hagan siempre efectivas por la buena administración de justicia, a que las autoridades todas cumplan con sus deberes y atribuciones, sin excederse nunca del círculo marcado por las leyes y, finalmente, a que los estados de la federación usen de las facultades que les corresponden, para administrar libremente sus intereses, así como para promover todo lo conducente a su prosperidad, en cuanto no se oponga a los derechos e intereses de la República.

Analiza Juárez y sus ministros el origen de la guerra, los intereses que protege, al seguirla, el bando conservador; los procedimientos empleados por éste en su desarrollo; las finalidades que persigue, y, en su parte medular, funda los puntos del programa:

...para poner un término definitivo a esa guerra sangrienta y fratricida que una parte del parte del clero está fomentando hace tanto tiempo en la nación, por sólo conservar los intereses y prerrogativas que heredó del sistema colonial, abusando escandalosamente de la influencia que le dan las riquezas que ha tenido en sus manos, y del ejercicio de su sagrado ministerio, y desarmar de una vez a esta clase de los elementos que sirven de apoyo a su funesto dominio, cree indispensable: 1°. Establecer la tajante independencia en el manejo de los asuntos del Estado y los eclesiásticos; 2°. Suprimir las corporaciones regulares del sexo masculino; 3°. Extinguir las cofradías, archicofradías, hermandades y corporaciones o congregaciones religiosas; 4°. Clausurar los noviciados de monjas; 5°. Nacionalizar los bienes administrados por el clero; y, finalmente, privar de la coacción civil al cobro de toda clase de remuneración percibida por los ministros de los cultos.

El representante legítimo, y la dulce vida, las exacciones forzosas,  
el partido comunista y lo que le pasó a don Miguel en San Miguel

Precisados por los manifiestos de 7 y de 12 de julio el programa del partido liberal y la postura de los conservadores, cada uno de los bandos siguió su propia suerte. Sin

descuidar la atención de la guerra, Juárez y su grupo inician y prosiguen la legislación reformista que habrían de terminar después de concluida aquélla. En todos y cada uno de los actos de su gobierno se reafirma la postura inicial y se ratifica la tesis fundamental: la observancia y defensa de la Constitución de 1857 y, por efecto y en cumplimiento de ésta, la lucha en contra de los privilegios de clase, concretamente los del clero y ejército. En marzo de 1860, expresa Emparan en nombre de los liberales, el capitán Aldham, tentativo mediador inglés que buscaba un acercamiento entre los partidos:

...si el gobierno del señor Juárez se desentendiera del porvenir del país y prescindiera de su calidad de constitucional, sus esfuerzos y los del gobierno establecido en la ciudad de México no bastarían para afirmar la paz... La paz, pues, sería más segura si los pronunciados se uniesen al gobierno creado por la ley, que si éste rompiera sus títulos... la subsistencia de la legalidad, subsistencia que no se opone a la reforma de la Constitución por los medios que ella establece al efecto, es uno de los fines porque lucha la mayoría de los mexicanos, como la destrucción del dominio del clero es el otro.

Nunca se debilitó la unidad del gobierno ni se flexionó la línea de su conducta. Cuando Degollado, uno de sus principales defensores y más caros componentes, titubea y propone, sin abandonar, por cierto, los principios básicos pero desconociendo a la Constitución, una transacción con el auxilio oficioso del cuerpo diplomático, Juárez, simplemente, desconoce el acto y destituye administrativamente a su autor.

Dentro del sector clerical las cosas sucedían de muy distinta manera. Zuloaga, inspirado en el festejo navideño preparado por Echegaray en diciembre anterior, decidió aprovechar, sin que se sepa por qué, precisamente el 10 de mayo siguiente, para recordar a Miramón que, según su propia protesta, el cargo de “presidente” sustituto habíalo aceptado

...única y exclusivamente... por el tiempo necesario para remover los obstáculos que se presentaban y llevar a cabo la conquista del primer puerto de la República, protestando que entregaría después el mando a la persona que correspondía... y como los últimos acontecimientos sean una prueba inconcusa de que deben adoptarse otros medios que salven a la patria en la crisis peligrosa que atraviesa; yo, como el único responsable ante Dios y mis conciudadanos, por el ser el representante legítimo del Plan de Tacubaya... he resuelto, como verá V.E. por el decreto que le adjunto, reasumir el mando supremo, como presidente interino que soy, quedando desde este momento en el ejercicio pleno de mis funciones. Lo que comunico a V.E. para su cumplimiento, protestándole las consideraciones de mi mayor aprecio.

El decreto que Zuloaga adjuntaba consistía en un simple escrito, redactado y firmado por el propio Zuloaga sin intervención de ninguno de los colaboradores del gobierno de Tacubaya, puesto en conocimiento de los habitantes de la capital mediante su colocación en las principales esquinas de las calles de ésta. Tenía fecha del día anterior y su artículo único rezaba:

Cesa en el ejercicio de sus funciones el presidente sustituto Excmo. Sr. general de división don Miguel Miramón; en consecuencia, reasumo el mando supremo de la República.

Por tanto —terminaba el decreto, bando, pasquín, desplegado, orden, manifiesto, pancarta o lo que fuera, de Zuloaga—, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Miramón, que no se paraba en pintas, en cumplimiento de lo ordenado por Zuloaga y a manera de respuesta, se presentó en el domicilio de aquél el propio 10 de mayo y del brazo se lo llevó preso en calidad de compañero en sus expediciones guerreras, hasta que el 3 de agosto siguiente, cansado el compadre de tanto peregrinar, desapareció de la ciudad de León sin que se supiera cómo y sin dejar huella.

Miramón hizo saber el grave acontecimiento al Consejo de Estado, cuyo dictamen solicitó:

Dígase al supremo gobierno que en sentir del Consejo —se apresuró a contestar éste— el excelentísimo señor general don Miguel Miramón debe continuar ejerciendo el poder supremo de la República, como legítimo presidente que es y ha sido desde 31 de enero de 1859. No hay duda —observó Miramón, siempre celoso de guardar la forma— que hoy falta el presidente interino de la República; el señor Zuloaga, que lo era, ha desaparecido sin dejar vestigio alguno de su marcha; no sería prudente, y ni en manera alguna debido, que conservare indefinidamente el carácter de presidente de la República para cualquier tiempo en que nuevamente se presentase en la escena política. Tampoco hay duda en que una ley vigente dada por autoridad legítima, según el Plan de Tacubaya y aceptada como él por la parte de la nación sometida al supremo gobierno, determina la manera de cubrir la falta absoluta de presidente interino; la ley de 27 de enero de 1859. Es indispensable el cumplimiento de esa ley, y a V.E. toca hacerlo efectivo.

Como consecuencia de esta observación legalista, se encargó del “Poder Ejecutivo” el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, José Ignacio Pavón, y los representantes de los departamentos, reunidos el 14 de agosto bajo la presidencia de Teodosio Lares, eligieron “presidente interino” al general Miramón.

Correteado desde Silao por las tropas federales, llegó éste el 14 de febrero a la ciudad de México a tomar posesión de la “presidencia” interina que al Consejo de Estado se le ocurrió confiarle. Otra derrota sufrida en Jalisco por los conservadores, esta vez en cabeza del Tigre de Tacubaya, obligó al “presidente” a consultar, el 3 de noviembre, a sus asesores eclesiásticos y militares lo que sería bueno hacer. Éstos acordaron resistir hasta el último en la Ciudad de México, a la que el “presidente” declaró en estado de sitio el 13 del mismo mes de noviembre.

Sitiados los habitantes de la capital, tuvieron que enterarse el 17, por comunicación pública del propio “presidente”, de que esta vez la situación era en verdad seria y de que la Providencia, en la que tanto habían confiado, parecía retirarles su favores. El “presidente” los impulsó en efecto de que la administración hallábase en completo desorden, las fuerzas armadas en derrota y la hacienda en la penuria:

...Preocupado el gobierno con las operaciones militares, en vano ha pensado en mejorar la administración y los elementos todos que hacen dulce la vida social; apenas ha podido

conservar en los lugares de su mando algún orden que asegurase las garantías individuales. En medio de la agitación en que ha vivido, ha intentado más de una vez encontrar una solución conveniente y debida a las grandes cuestiones que dividen, no ya a los mexicanos, sino a los habitantes todos de este suelo; sus esfuerzos han escollado en dificultades que no estaba en su mano vencer, y ha seguido la lucha que incesantemente ha tenido que sostener. Privado entretanto de las rentas públicas, obligado a hacer erogaciones exorbitantes, precisado a procurarse diariamente los recursos indispensables para cubrir las atenciones del momento, no ha podido establecer sistema alguno de hacienda, ni formar combinaciones financieras, ni ha tenido otro arbitrio para subsistir que exacciones forzosas de dinero, las cuales combinadas con las que ha impuesto el partido comunista, y con la paralización y las pérdidas causadas por la guerra a la agricultura, a la industria, al comercio y a todos los agentes de la riqueza pública, han arruinado muchas fortunas, puesto en grave e inminente peligro otras y menoscabado considerablemente las más... Si la revolución no limita sus pretensiones a la política y al ejercicio del poder, si no respeta a la Iglesia, si no deja incólumes los principios eternos de nuestra religión, ni no se detiene ante el sagrado de la familia, combatamos a la revolución, sostengamos la guerra, aun cuando se desplome sobre nuestras cabezas el edificio social.

El día 22 del mes que cursaba, esto es, diciembre de 1860, empezó el desplome y al mismo tiempo el desplume y el informante don Miguel, encomendado a su propio arcángel, salió a batallar al cerro de San Miguel (Calpulalpan), en el que, en el no muy largo lapso de dos horas, dieciséis mil liberales al mando de Jesús González Ortega dieron cuenta de los ocho mil conservadores que acompañaban a aquél.

*Tu frente al rayo de la gloria brilla.  
Doquier que vas la rebelión se humilla.*

Oculto en un sitio ignorado, el general “presidente, Joven Macabeo y Siervo de Dios”, atestiguó la desaparición del “gobierno” de Tacubaya y contempló el desfile de las tropas constitucionalistas que entraron a la capital en la mañana del 25 de diciembre de 1860.

*Conducido doquier por la victoria,  
Das a tu nombre y a tu patria gloria:*

## Las Leyes de Reforma, amagos y proyectos

...No existe ya en la tierra de Hidalgo y de Morelos la oligarquía armada, ni la otra más temible del clero, que parece incontrastable por la influencia del tiempo, de los intereses y de los prestigios... Fue la reforma al paladión de la democracia, y el pueblo ha derramado profusamente su sangre por hacerla triunfar de sus enemigos. Ni la libertad, ni el orden constitucional, ni el programa, ni la paz, ni la independencia de la nación hubieran sido posibles fuera de la reforma; y es evidente que ninguna institución mexicana ha recibido una sanción popular más solemne ni reunido más título por ser considerada como base de

nuestro derecho público. Por eso mi gobierno la ha sostenido en vigor, y ha desarrollado con franqueza sus principios saludables.

Durante la terrible lucha del pueblo contra la aristocracia, trasplantada de la colonia española a México independiente, nada ha tenido que hacer, sino apoyar el espontáneo y vigoroso impulso de la opinión...

Aludía Benito Juárez, presidente de la República, llegado a la capital el 11 de enero de 1861, justamente tres años después del cuartelazo de Tacubaya, a las leyes reformistas expedidas y por expedir, por su gobierno en cumplimiento del programa del Partido Liberal de la República Mexicana, de fecha 7 de julio de 1859:

Ley de 12 de julio de 1859 que nacionalizó los bienes del clero, prescribió la independencia de los negocios estatales y de los eclesiásticos, prohibió el pago de ofrendas a los ministros de los cultos, en bienes inmuebles; y suprimió las órdenes religiosas regulares;

Ley de 23 de julio de 1859 que priva al matrimonio de su exclusivo carácter sacramental y lo regula como contrato civil;

Ley de 28 de julio de 1859 que crea el Registro Civil y sustrae del manejo eclesiástico las actas de nacimiento, matrimonio y fallecimiento de las personas;

Decreto del 31 de julio de 1859 que suprime la intervención eclesiástica en la economía de los cementerios, camposantos, panteones y bóvedas o criptas mortuorias;

Decreto del 11 de agosto de 1859 que establece qué días deben tenerse como festivos y prohíbe la asistencia oficial a las ceremonias eclesiásticas;

Ley de 4 de diciembre de 1860 que establece la paridad de la protección oficial a todos los cultos religiosos, manifestación de la libertad de creencias consignada en la Constitución; que suprime la coacción civil para el cumplimiento de los votos monásticos, los recursos de fuerza, el derecho de asilo en los templos, el llamado privilegio de competencia, la concurrencia oficial de los funcionarios a las ceremonias del culto, y la institución de heredero o legatario al director espiritual del testador;

Decreto del 2 de febrero de 1861, que seculariza los hospitales y establecimientos de beneficencia; y, finalmente,

Decreto del 26 de febrero de 1863 que extinguió en toda la República las comunidades religiosas.

El 28 de enero de 1861 pudo el gobierno de Benito Juárez, que había terminado relaciones diplomáticas con el Vaticano, desde el 3 de agosto de 1859, publicar las Leyes de Reforma dadas hasta aquella fecha. Leyes que el obispo Lázaro de la Garza calificó en su oportunidad de “amagos y proyectos”.

## De la pugna contra la Constitución a la lucha por el poder. Las reformas al Código Político

El triunfo de las armas liberales al cabo de la Guerra de Tres Años llevó a la realidad de la vida mexicana el lema al amparo del cual aquéllas pelearon: Constitución y

Reforma. El código de 1857 tuvo una vigencia de cincuenta años. Bajo ella, cambió sustancialmente el panorama de la lucha del pueblo mexicano por la conquista de sus derechos. Parecía que éste había encontrado, al fin, la fórmula jurídica apropiada de organización política y de garantía de la libertad. Hasta entonces, los innumerables cuartelazos, revueltas, conspiraciones, asonadas y golpes de Estado habían tenido por objeto derogar la Constitución imperante. Sigue habiendo rivalidad armada interna después de la victoria liberal de 1861, pero con nuevas metas y distintos ingredientes. Los liberales detentan el poder, los conservadores se someten parcialmente a él, aun contra su voluntad; y los moderados, como partido, desaparecen por inservibles de la escena. No puede, en verdad, decirse que durante la vigencia de la Constitución de 1857 la nación estuviera pacificada. Las sublevaciones son, por lo contrario, frecuentes, cuando no ordinarias, mas los partidos no pelean ya en contra de la carta política, sino para tomar en sus manos las riendas del gobierno, y la justificación de sus pretensiones; lejos de ser el desconocimiento de la ley fundamental, es la exigencia de su fiel cumplimiento; en tanto que el ejército de línea, constitutivo de una casta cuyos móviles fueron el establecimiento, desarrollo y permanencia de sus fueros y privilegios, había sido sustituido por tropa de extracción popular, al servicio de los partidos o facciones políticas con los que se identificaba. De ahí que ninguno de los planes ulteriores persiguiera alterar el régimen constitucional imperante, sino sólo cambiar a quienes gobernaban. El Plan de la Noria propalado en Oaxaca en noviembre de 1871 por Porfirio Díaz, inconforme con la elección hecha por el Congreso en el mes de octubre anterior a favor de Benito Juárez, obedeció a motivos meramente políticos y no orgánicos; por eso apenas se atrevió a proponer, con timidez, que “se suspendiera el orden constitucional” y que se procediera a revisar la carta fundamental para establecer en ella el principio de no reelección. En su esencia, hay en el plan acato a las normas constitucionales cuya modificación se solicita.

Otro tanto puede afirmarse del Plan de Tuxtepec, proclamado también por Porfirio Díaz en enero de 1876, en Ojiltlán, Oaxaca, para desconocer al gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada y proponer la supresión del Senado. En dicho plan, se ratifica la adhesión de los sublevados no únicamente a la Constitución, sino a las Leyes de Reforma incorporadas a ella, y sólo persigue imponer la voluntad de sus autores en el proceso de continuidad presidencial.

De momento, la vieja pugna entre avanzados y retrógrados había pasado a segundo plano, en tanto que contienden en las primeras filas los juaristas, lerdistas y porfiristas, quienes en un principio se agrupan y unen sus esfuerzos, no sólo para sostener la Constitución y llevar su aplicación a la práctica, sino, lo que es más, para modificar algunos de sus supuestos orgánicos e incorporar a ella principios reformistas básicos hasta entonces estatuidos en leyes secundarias.

Es así como de 1867 a 1908 se modifican en diversas fechas algunos preceptos constitucionales con el propósito de asegurar lo que se llamó el “equilibrio de los poderes”, pues, de acuerdo con los fundamentos expuestos,

según están organizados en la Constitución, el Legislativo es todo, el Ejecutivo carece de autoridad propia enfrente del Legislativo. Esto puede oponer muy graves dificultades para



el ejercicio normal de las funciones de ambos poderes... Aconseja la razón, y enseña la experiencia de los países más adelantados, que la paz y el bienestar de la sociedad dependen del equilibrio conveniente en la organización de los poderes públicos.

El remedio legislativo consistió en crear la Cámara de Senadores, que “representa el elemento federativo”; en conceder al Poder Ejecutivo facultades de vetar ciertas disposiciones del Legislativo, en relevar a aquél de rendir a éste informes verbales; en restringir el periodo de sesiones de las Cámaras, y en idear diversos procedimientos para renovar o sustituir al presidente de la República.

Por otra parte, en 1873 se llevan al texto constitucional el principio de la absoluta separación entre la Iglesia y el Estado, la concepción y regulación del matrimonio como contrato civil, la prohibición a las instituciones religiosas para adquirir bienes raíces o imponer capitales sobre ellos, la sustitución del juramento religioso por la simple promesa de decir verdad, y por último, el desconocimiento y prohibición de las órdenes monásticas y la supresión de la coacción civil para el cumplimiento de los votos religiosos.

### El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano

No obstante, la miel sobre hojuelas de la vigencia constitucional fue cortada y amargada de 1862 a 1867 por una interferencia extranjera, inicialmente tripartita —Inglaterra, Francia y España—, cuyo título se disputa —sin que pueda decirse quién ganó el galardón de prioridad— la ambición, la iniquidad, el crimen, la bellaquería, lo absurdo y lo estéril. Dan ingredientes a ese lustro de ignominia tres elementos de diversa naturaleza que tienen a aquélla por denominador común: la intervención de las fuerzas fugazmente triunfantes, pero nunca gloriosas, porque la gloria no se hermana con la alevosía, de Napoleón le Petit; un organismo relumbrante y hueco al que se quiso dar carácter de institución y al que se denominó, por llamarlo de algún modo, imperio; y un señor Fernando Maximiliano José de Habsburgo, que se llamó emperador y que, por sus generales dijo ser, cuando en 21 de mayo de 1867 lo interrogó el fiscal republicano Manuel Azpiroz para juzgarlo por usurpador del poder público, enemigo de la independencia y seguridad de la nación, perturbador del orden y la paz pública, conculcador del derecho de gentes y de las garantías individuales, “...nacido en el palacio de Schonbrunn cerca de Viena el 6 de julio de 1832, como archiduque de Austria, príncipe de Hungría y Bohemia, conde de Habsburgo y príncipe de Lorena...”. Como aglutinante y levadura de este brebaje político, se contó con los resabios militares y eclesiásticos derrotados en la guerra de Reforma, que imploraron la intervención, diseñaron y sostuvieron al imperio y arrastraron y sacrificaron al emperador.

El instrumento jurídico opuesto a la Constitución de 1857 por esta amalgama fue el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano dado el 10 de abril de 1865 por el emperador y sus ministros, de Negocios Extranjeros y encargado del de Estado, José Fernando Ramírez; de Guerra, Juan de Dios Peza; de Fomento, Luis Robles Pezuela; de

Justicia, Pedro Escudero y Echánove; de Gobernación, José María Cortés y Esparza; y subsecretario de Hacienda, Félix Campillo. El Estatuto es un documento de indefinible naturaleza, para entender la cual precisa dar relieve, siquiera sea con grueso pincel, a la imagen de algunas de las personalidades que lo engendraron, y recorrer a grandes trancos el camino seguido por ellos.

### Fernando Maximiliano José...

Fernando Maximiliano José y etcétera es poseedor de una personalidad rica, sugerente, compleja y contradictoria, cuyo análisis ofrece un vasto filón experimental a la psiquiatría contemporánea, que podría extraer de él insospechadas conclusiones y valiosas enseñanzas.

Tiene gran inteligencia, pero no la suficiente para captar el momento que vive, la situación que enfrenta y las personas que trata.

Es culto, historiador, con ribetes de humanista que ama a los clásicos; escribe memorias de viajes, hace endechas y poemas y domina el arte del políglota, mas al afinar sus conocimientos olvida compenetrarse de la historia real del país en que va a imperar y, atendido a la capciosidad de Lucas Alamán y de sus informantes de partido, llega a México confiado en que Benito Juárez puede comportarse como López de Santa Anna y de que éste tiene la íntegra pureza de aquél.

Su ambición lo hace soñar con la gloria de los césares y la luminosidad del sol, y explaya en su libro *Recuerdos de un viaje*:

La escalinata monumental del palacio de Caserta es digna de la majestad. Nada hay tan bello como figurarse al soberano colocado en aquella altura como resplandeciendo con el brillo del mármol que le rodea y dejando llegar hasta sí a los humanos. La multitud sube lentamente; el rey le envía una mirada dulce, pero que cae de lo alto. Él, el poderoso, el altivo, avanza hacia la turba con una sonrisa de augusta bondad. Que un Carlos V, que una María Teresa aparezcan en la parte superior de esa gradería, y no habrá quien no incline la cabeza delante de la majestad, a la que Dios ha dado el poder. Yo también, pobre efímero, sentí subir en mí el orgullo que ya otra vez había experimentado en el palacio del Dux de Venecia, y pensaba cuán agradable debía ser en ciertos momentos, muy solemnes para ser frecuentes, colocarse en la parte superior de aquella gradería, poder desde allí dejar caer la mirada sobre la multitud, y sentirse el primero, como el sol en el firmamento...

Pero es refractario el espíritu de conquista al sacrificio y a la decisión absoluta en la que se juega la ganancia de la vida contra la pérdida de la muerte, sin los cuales aquellas codicias sólo se colman hereditaria y precariamente. Hay en su modo de ser molición y ternura, que por sí mismas le impiden quemar sus naves y obtener seguridad completa, aun en una aventura cuyo premio era un trono. De ahí que hasta el último instante regatee las condiciones del Pacto de Familia, sin que logre conmovier al verdaderamente imperial Francisco José, quien al fin y al cabo impone su voluntad y sacude el árbol genealógico de los Habsburgo hasta privar a Fernando Maximiliano José de su último derecho dinástico y patrimonial.

Es liberal, pero no por convicciones, sino por una especie de poltronería ideológica que lo invita a permitir, aun siendo príncipe absoluto, que los demás hagan y piensen lo que en gana les venga. Su liberalismo va acompañado de prodigalidad que no reconoce por causa un ánimo generoso, sino un íntimo hedonismo, porque, según él mismo decía: “En los príncipes, la avaricia es un crimen, ya que el pueblo tiene siempre conciencia de que su tesoro se acrece con la bolsa de todos. Los príncipes no deben ser otra cosa que máquinas circuladoras de dinero, lo que, por otra parte, es un papel bastante agradable.” Y, cabalmente, para autocumplirse, uno de sus primeros actos de gobierno consiste, después de comprometer con su tutor imperial, Napoleón El Pequeño, la economía de un país ajeno —artículos 9º al 13 del Convenio de Miramar—, en asignarse un millón y medio de pesos como remuneración y fijar otros doscientos mil a su consorte, sumas que deberían provenir de la hacienda, para él desconocida, de un pueblo que durante cincuenta años de vida independiente no había logrado una semana de paz absoluta.

Nadie duda, y el propio Fernando Maximiliano lo creía, que, como todo príncipe bien nacido, de rancio abolengo, tenía un alma generosa y magnánima, lo que no fue, sin embargo, obstáculo para que en conmemoración al arribo de la comisión oferente a Miramar —3 de octubre de 1863—, el 3 de octubre de 1865 expida, saturado de benevolencia, una ley cuyos principales artículos rezaban:

Artículo 1º. Todos los que pertenecieren a bandas o reuniones armadas, que no estén legalmente autorizadas, proclamen o no algún pretexto político, cualquiera que sea el número de los que formen la banda, su organización y el carácter y denominación que ellas se dieren, serán juzgados militarmente por las cortes marciales, y si se declarare que son culpables, aunque sea sólo del hecho de pertenecer a la banda, serán condenados a la pena capital, que se ejecutará dentro de las primeras veinticuatro horas después de pronunciada la sentencia. Artículo 5º. Serán juzgados y sentenciados con arreglo al artículo 1º de esta ley:

I. Todos los que voluntariamente auxiliaren a los guerrilleros con dinero o cualquiera otro género de recursos.

II. Los que les dieren avisos, noticias y consejos.

III. Los que voluntariamente y con conocimiento de que son guerrilleros, les facilitaren armas, caballos, pertrechos, víveres o cualesquiera útiles de guerra.

Artículo 6º. Serán también juzgados con arreglo a dicho artículo 1º:

I. Los que mantuvieren con los guerrilleros relación que pueda importar connivencia con ellos.

II. Los que voluntariamente y a sabiendas los ocultaren en sus casas o fincas.

III. Los que vertieren de palabra o por escrito especies falsas o alarmantes, con las que se pueda alterar el orden público, o hicieren contra éste cualquier género de demostración.

IV. Todos los propietarios y administradores de fincas rústicas, que no dieren oportuno aviso a la autoridad más inmediata del tránsito de alguna banda por la misma finca.

Por si los términos de los artículos transcritos fueren ambiguos, el ministro de la Guerra, Juan de Dios Peza, gira el 9 de octubre del mismo año de 1867 una circular en la que recuerda:

Las cortes marciales encargadas especialmente del exacto cumplimiento de esta soberana disposición deben desplegar la energía y actividad que las circunstancias demanden

imperiosamente, haciéndose responsables por su morosidad o conmiseración, de las fatales consecuencias a que pudieran dar lugar con una lenidad y clemencia que repugnan a la humanidad, a la civilización...

En cumplimiento de esta ley y de esta circular y porque, en consonancia con ella, el mariscal Bazaine prohibió que los prisioneros fuesen saldo de las batallas, ya que “es preciso por ambas partes, matar o hacerse matar”, fueron sacrificados, entre otros, los generales José María Arteaga y Carlos Salazar; y también, al amparo de la misma disposición, y en el equivocado supuesto de que el gobierno liberal había sido aprehendido por Miguel Miramón al tomar la ciudad de Zacatecas el 27 de enero de 1867, Maximiliano ordena a éste el 6 de febrero siguiente —Día de Reyes, y él era todo un rey— que, en caso de que se apoderara de Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada, José María Iglesias y general Miguel Negrete, los hiciera juzgar y condenar —sin importar, por supuesto, el resultado del juicio— por consejo de guerra, si bien la sentencia no debería ejecutarse antes de recibir la real aprobación. Seguramente se pensaba negociar con la vida de los caudillos liberales.

Por lo demás, y para que los atributos apuntados no desluzcan, el imperial gobernante hace gala de una exquisita frivolidad, pues como que no creía fuese muy propio de su soberana alcurnia ocupar la atención exclusivamente en asuntos de Estado. El cronista Domenech señala a este propósito:

Cuando se ve qué clase de cuestiones absorben a los huéspedes de La Novara —fragata austriaca que exportó vivo al archiduque y reimportó el cadáver del emperador una vez que fue requerido “oficialmente, conforme a las reglas del derecho internacional, para que la República Mexicana fuera respetada ante las naciones extranjeras”—, se comprenden todas las tareas políticas y administrativas que vendrán después. Para un país que se doblega bajo el peso de las deudas y que sólo presenta ruinas sociales, económicas, industriales y comerciales por doquier, se preparan decretos acerca de la precedencia en las ceremonias públicas, sobre la institución de nuevas condecoraciones y medallas, sobre una guardia palatina y sobre una corte dispendiosa... Se ocupan de trajes bordados, y de crear en palacio y para favorecer a los extranjeros que seguían al emperador, funciones importantes y bien retribuidas...

Esta misma concepción huera que tiene de la vida el rubio emperador lo impulsa a aflojar una última rienda a su espíritu poético y musical, mientras sus cuatro ases —Miramón, Márquez, Mejía y Méndez— juegan la última partida de la monarquía en el sitio de Querétaro:

21 de marzo de 1867. Querido capitán Schaffer: ...Si llega el caso previsto —la toma de Querétaro— hará Ud. de embalar cuidadosamente y en forma de que puedan ser cargadas sobre mulas, para transportarlas al centro de las operaciones activas del ejército —el único centro era Querétaro, y estaba por caer—, todos aquellos objetos de mi propiedad particular, que puedan serme útiles en una larga campaña, en variedad de climas y en las distintas estaciones del año. Como aquí carecemos de buenos libros, deseo que elija algunos pocos

de los mejores, trayéndolos con su equipaje... Knetchl no debe, por otra parte olvidarse de la pequeña colección de piano y de las anotaciones.

¿Qué otros libros que no fueran los *Comentarios a la guerra de las Galias* y el *Memorial de Santa Elena* podrían ser útiles en una larga campaña? ¿Era siquiera cuerdo pensar en una larga campaña cuando Querétaro era el último reducto, sin posibilidad de escapatoria, de las armas imperiales, excepción hecha de la campaña que con dificultad sostenía Leonardo Márquez en la ciudad de México? ¿Cuál era la música apropiada para el caso, la Marcha Triunfal de Aída, la Patética, o la Marcha Fúnebre; o tal vez, para poner el corazón en Austria, la Sinfonía de los Adioses o el Lago de los Cisnes?

Esta misma insustancialidad de su carácter provoca que, momentos antes de entregar su espada a los liberales, cuando la plaza había sido rendida, diga a su ministro Manuel García Aguirre: “Quisiera que me indicase cómo podría evitar que cayeran en poder de los republicanos mis condecoraciones, mi cartera, mi reloj y algunos otros objetos que traigo y deseo que no se pierdan”, que solicite al pelotón de fusilamiento que no se le dispare a la cara y que, finalmente, el 18 de junio de 1867, víspera de su ejecución, dirija desde el convento de Capuchinas, que le servía de prisión en Querétaro, la siguiente carta al Papa:

Beatísimo padre. Al partir para el patíbulo a sufrir una muerte no merecida —¿quién juzgaba?—, conmovido vivamente mi corazón y con todo el afecto de hijo de la Santa Iglesia, me dirijo a V. Santidad, dando la más cabal y cumplida satisfacción por las faltas que pueda haber tenido con el vicario de Jesucristo, y por todo aquello en que haya sido lastimado su paternal corazón; suplicando alcanzar, como lo espero, de tan buen Padre el correspondiente perdón.

También ruego humildemente a V. Santidad no ser olvidado en sus cristianas y fervorosas oraciones, y si posible fuere, aplicar una misa por mi pobrecita alma.

De V. Santidad humilde y obediente hijo que pide su bendición apostólica. Maximiliano.

Sin embargo, tal vez una de las más relevantes calidades del archiduque sea su inmovible lealtad a las personas y a las instituciones. Déjase sentir su fidelidad en todos los órdenes de su vida, lo mismo en el ámbito remotamente limitado de su imperio, que en el seno recogido de la intimidad familiar. Por ello, según relata Luis Blasio, su secretario particular, recibe en el castillo de Chapultepec misteriosas visitas nocturnas de damas o damiselas de la corte, al tiempo que seduce a la hija de su jardinero en el llamado Jardín Borda, de Cuernavaca. Su amantísima esposa, la emperatriz Carlota Amalia, le paga, a decir de los historiadores, con moneda del mismo cuño, y al partir rumbo a España para implorar de Napoleón III y de Eugenia de Montijo el apoyo armado y del Papa el respaldo espiritual, lleva en sus entrañas el producto adulterino de sus deslices con el caballero mayor Florencio Rodríguez, que alumbró el 21 de enero del año siguiente en algún lugar del trayecto —*Weg zu Gent*, “camino a Gante”—, fruto al que más tarde se bautiza con el nombre de Máximo —en recuerdo de quien debió haber sido su padre— Weygand —en razón de su lugar de nacimiento. Pagar es corresponder. Era una de las reglas del juego imperial.

Fiel constante a su ininterrumpida deslealtad, Fernando Maximiliano José miente y engaña y defrauda, o trata de defraudar, a todo el que se le acerca: a su real hermano, Francisco José, con el Pacto de Familia, tan bien explorado por Fernando Iglesias Calderón; a su curador imperial, Napoleón *El Pequeño*; a su guía espiritual, Su Santidad Pío IX; a los conservadores que le ofrecieron la Corona, a los liberales que se la negaron, a los moderados, cangrejos y viejas pelucas, que formaron su consejo y gabinete; a Miramón y a Márquez, a Juárez y a Santa Anna, al mariscal Bazaine; a su confesor, el cura irlandés Fischer; a sí mismo, a su propia sombra. “¿A quién no engañaba Maximiliano?”, se pregunta Agustín Rivera.

El retrato moral del archiduque y el de sus colaboradores, identificados con él por la solidez de sus principios, lo desinteresado de sus miras y su habilidad para gobernar, es hecho sin más propósito que el de reflejar fielmente sus imágenes, por cronistas e historiadores, lo mismo simpatizantes que críticos, y de lo dicho por ellos colígese la categoría de quienes elaboraron el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, así como la validez política y el espíritu que animó a este documento opuesto a la Constitución de 1857.

El abate Domenech, en su libro *Juárez y Maximiliano*, suministra el siguiente juicio sobre este último:

Al fijar su elección en el archiduque Maximiliano para el trono de México, se imaginó Gutiérrez que las cualidades del príncipe bastaban para regenerar el país e imponerle un gobierno estable y fuerte. Fue un error; no se podía ni regenerar el país ni darle un gobierno fuerte con un príncipe débil, y desgraciadamente este príncipe era de una extrema debilidad de carácter. Creyó que México era una sucursal de la Lombardía y que dándole buenas leyes, haría su dicha: esta ilusión le perdió. Fuera de sus ilusiones y sus debilidades de carácter, no era el príncipe el hombre de la situación. Cuando en 1862 escribí mi libro *El imperio en México*, dije en la página 129 hablando de la candidatura del príncipe Maximiliano: “¿Quién impedirá a Carbajal, Juárez, Zaragoza y tantos otros el ir a México a fusilar al archiduque, cuando los franceses ya no estén allí?” ¿Y qué hacía entonces ese príncipe? ¡Hacia venir de París y Viena a Miramar dibujos de vestidos y botones para su futura librea imperial y, sin embargo, no había aceptado todavía la corona!...

La reputación de tacto y de sentido político conquistado por el archiduque Maximiliano durante su administración en Italia, gracias a un feliz conjunto de circunstancias, gracias sobre todo a un consejero del más alto valor, había hecho perder de vista los errores de una juventud un tanto borrascosa, y de una existencia muy deshilvanada. Cualidades exteriores de verdadero atractivo, una inteligencia viva, una gran facilidad de palabra, una amenidad superficial de relaciones, acababan de causar ilusión sobre la solidez del carácter que debía encontrarse bajo aquellas felices apariencias. Sin embargo, apenas se puso en obra, entregado a sí mismo y dueño absoluto de sus acciones, cuando apareció un hombre muy diferente de aquel a quien se creyó poder confiar la tarea de fundar un imperio. Ligero hasta la frivolidad, versátil hasta el capricho, incapaz de encadenamiento en las ideas y en la conducta, a la vez irresoluto y obstinado, pronto a las aficiones pasajeras, sin apegarse a nada ni a nadie, enamorado sobre todo del cambio y del aparato, con grande horror a toda clase de molestias, inclinado a refugiarse en las pequeñeces para sustraerse a las obligaciones serias, comprometiendo su palabra y faltando a ella con igual inconsciencia, no

teniendo por último más experiencia y gusto de los negocios que sentimiento de las cosas graves de la vida, el príncipe encargado de reconstituir a México era, bajo todos aspectos, diametralmente opuesto a lo que habrían exigido el país y las circunstancias.

Maximiliano —juzga Charles Allen Smart— era un inepto aficionado a la más peligrosa de las artes, la política, y su imaginación se alimentaba más bien en la gloria de sus antepasados y en su futuro personal que en la naturaleza y el futuro del pueblo mexicano.

### Corroboración y ampliación Masseras:

Los instintos elevados y los movimientos generosos del gentil hombre chocaban sin cesar con las extravagancias del ocioso opulento, acostumbrado a no escuchar más que sus voluntades. La sencilla acogida que habían podido ganar los corazones, perdía su precio cuando se le veía degenerar en familiaridad banal, antojadiza, con harta frecuencia prodigada a los menos dignos y mezclada de bruscas vueltas de humor altivo. El aparato de la soberanía en lo que tiene de más fastuoso, alternaba con la afectación de una franqueza que casi descendía a la vulgaridad. Los favoritos de la víspera se encontraban abandonados y aun a menudo maltratados el día siguiente, sin que se supiese la razón de su favor, mas que de su desgracia. El partido un momento acariciado, sabía de repente que la preferencia y la confianza imperiales habían pasado al partido contrario. Las promesas se multiplicaban sin cumplirse y los proyectos se sucedían sin apariencia de realizarse. Las cuestiones que habría exigido una firmeza de propósitos en que no cupiese vacilación, encontraban un espíritu incierto ya inerte, ya enardecido, que procedía por determinaciones improvisadas, inoportunas e impracticables en su mayor parte, mal equilibradas siempre, y que casi invariablemente quedaban sin efecto... Acumulaba sobre su escritorio expedientes por centenares, confundidos en tal mezcolanza, que los más esenciales y urgentes desaparecían bajo los más fútiles, tomándolos y dejándolos a su turno para acabar por perderse y abandonarlo todo. No sabía, por lo demás, desplegar una atención sostenida, sino bajo la influencia de las ideas que sonreían a sus gustos. El perfeccionamiento del código de etiqueta, la disposición de una ceremonia, el reglamento de un cortejo, la creación de la Orden de El Águila Mexicana o de la de San Carlos, la instalación del teatro de la corte, el porte correcto de los trajes y de las libreas le ocupaban fácilmente semanas enteras. Venían en seguida la botánica y la arqueología, por las cuales le atacaban accesos de pasión intermitente. Fuera de estos objetos predilectos, el trabajo constituía un esfuerzo a que era incapaz de resignarse largo tiempo aquella naturaleza voluntariosa y movidiza; la fatiga traía pronto la tentación de aplazar el despacho para una mañana que retrocedía de mes a mes; o bien el público se desayunaba un día con la noticia de que el emperador había salido a hacer excursión exigida por la salud; podíase entonces asegurar que, estrechado de cerca por algún negocio molesto, se sustraía a él huyendo de la capital. Así, con la palabra “organización” siempre en los labios, preparaba con sus propias manos el caos en que debía desaparecer el imperio. No hay que sorprenderse de que el complemento de este carácter fuese la prodigalidad más irreflexiva, el desorden más inconsciente en todo lo que tocaba a las cuestiones de dinero. El archiduque Maximiliano no había sabido contar nunca, y para nadie es un misterio la más que embarazada situación pecuniaria en que le encontró el ofrecimiento del trono. Menos supo contar todavía, si es posible, el emperador de México. Él pertenecía a esa categoría de hombres nacidos exclusivamente para la vida fácil, que en la satisfacción de un deseo no conocen ningún cálculo, y hacen a un lado el

cuidado del pago, suponiendo que el dinero se encuentra siempre. El lujo desproporcionado del establecimiento imperial era ya una carga pesada para las rentas, en que lo único cierto era el presupuesto de gastos; él le añadió un lío de todos los caprichos que le venían a la imaginación. Por ejemplo, en lo más fuerte de las penurias del tesoro, ordenaba la mudanza de una parte de los ministerios, para realizar en el local que ocupaban en el palacio, proyectos de instalación, en que debía figurar, entre otras cosas, una gigantesca pajarera.

## La legitimidad del imperio y el imperio de la ilegitimidad

Con esta contextura moral, intelectual y política, Fernando Maximiliano José llega a regenerar a México, precedido de la ilegitimidad. Las bases de su imperio y el título monarca derivan de la intriga palaciega y del atropello del derecho internacional. Aquélla fue persistentemente tramada en las cortes europeas por los representantes de la facción realista que, desde la época de la guerra de independencia negaron, con apego a la doctrina de Lucas Alamán, su fe en el país a cuya independencia decían contribuir y sentaron la tesis de que era indispensable consolidar sus instituciones en una testa coronada, desecho del medioevo europeo. Fueron promotores prácticos de ella José María Gutiérrez de Estrada, José María Hidalgo y Juan Nepomuceno Almonte cuyos retratos dibuja Agustín Rivera en las siguientes líneas:

“Hidalgo era nativo de la capital, México, e hijo de un español coronel realista en tiempo de la revolución de independencia. Había desempeñado empleos subalternos en algunas legaciones mexicanas en diversas cortes de Europa.” Acerca de él, dice Justo Sierra:

Su evolución había sido la de la mayoría de los burgueses mexicanos de buena familia en igualdad de circunstancias: hombre de más urbanidad que cultura, no educado, sino bien educado, someramente al tanto del movimiento literario y político europeo, de inteligencia mediana, excesivamente inferior a su presunción, Hidalgo Ezanurrizar, como todos los de su clase, tenía un patriotismo que se componía de estos dos elementos: aborrecimiento a los yankees, amor a nuestro pasado español. Podemos reunir estos dos factores en uno solo apego absoluto a la religión de los padres: *ubi crux ibi patria*, tal pudo ser su divisa.

Con otro elegante joven —interrumpe Allen Smart—, se presume que luchó bien contra los americanos de 1846 a 1848, sirvió como segundo secretario en las legaciones mexicanas en Londres, Washington y Madrid, y recibió la bendición de Pío IX cuando ese pontífice sufría destierro en Gaeta. “Se sintió armado caballero de las ideas rancias y el nuevo cruzado penetró en los salones y *boudoirs* con arrestos de conquistador de corazones para su causa y para su alcoba; así lo santo y lo dulce se confundía en delicioso consorcio.”

Gutiérrez de Estrada —sigue Rivera— era abogado, nativo de Yucatán. En octubre de 1840, publicó en la capital de México una *Carta célebre*, tratando de probar a todos los mexicanos la necesidad y utilidad de la forma monárquica en México: Carta que excitó contra él tal indignación y persecución que se ocultó, huyó disfrazado y se fue a Europa, de donde no volvió jamás a México. En los 21 años transcurridos, había sido ministro mexicano en diversas cortes europeas, no había cesado de suspirar por el establecimiento de la monarquía en México, y dos veces lo había procurado en las mismas cortes. La primera fue en 1853,



comisionado por el presidente Santa Anna, y éste, aconsejado por los prohombres del partido conservador; principalmente su ministro de Relaciones Lucas Alamán. La segunda fue en 1858, comisionado por Miramón y Zuloaga, aconsejados por los conservadores. Las dos veces fracasó el proyecto. Había ocho años que había muerto Alamán. Éste, Gutiérrez de Estrada e Hidalgo habían sido íntimos amigos y habían mantenido correspondencia epistolar, comunicándose sus deseos de monarquía en México; pero de monarquía precisamente con príncipe de la Casa de Borbón, y en defecto de éste a otro príncipe extranjero, y fue siempre acérrimo enemigo de Iturbide, porque aunque monarca, era mexicano; modos de pensar y sentimientos que manifiesta no en una que otra página de su *Historia de México*, sino a cada paso. Gutiérrez de Estrada era hombre rico y vivía en Roma en el palacio Marescotti. En el tiempo de que hablo, primera mitad de septiembre de 1861, se hallaba en París, adonde había ido por negocio o por paseo, y en vísperas de volverse a Roma recibió cartas que le escribieron de Biarritz Hidalgo y Almonte, en las que le hablaban del rompimiento de Francia, Inglaterra y España con México, y de la expedición armada que se preparaba (sucesos que, cosa admirable, ignoraba Gutiérrez de Estrada de París), le decían que había llegado el tiempo del establecimiento de la monarquía en México, a lo que brindaban las circunstancias, y le encargaban que fuese a Miramar a ofrecer la corona a Maximiliano. Recibidas estas cartas, ya no fue a Roma, sino resolvió permanecer en París, y comenzó a dar en la corte de Napoleón III los pasos conducentes a la realización del gran pensamiento que lo preocupaba hacía tantos años...

Almonte era nativo de Michoacán (no se sabe de qué población), y pertenecía a aquella clase que en tiempo del gobierno español se llamaba de castas, como hijo de héroes de la patria Morelos y de una india cuyo nombre se ignoraba, que probablemente era criada de su padre. Había recibido una esmerada educación en los Estados Unidos por encargo de Morelos. Uno de los cargos que la Inquisición hizo a éste fue el que tenía hijos, a lo que contestó con la sinceridad y moderación con que se portó en todo su proceso, que era cierto, pero que nunca había sido escandaloso, palabra con la que dio una bofetada sin mano a muchos monjes y curas. Respecto de algunos canónigos, estaban en el mismo predicamento que él. Otro de los cargos que se le hizo fue el de haber enviado a educar a su hijo a un país protestante como los Estados Unidos, a lo que contestó que lo había hecho porque en México no había un colegio de educación a la altura de las luces del siglo, y que lo había enviado a un colegio católico. Almonte tenía muy buen talento y buena instrucción en algunos idiomas y otros ramos científicos modernos, y en las épocas anteriores había sido eminente republicano y había desempeñado altos empleos de la República, dentro y fuera de ella. En octubre de 1840 era ministro de la Guerra y fue uno de los principales perseguidores de Gutiérrez de Estrada.

La gestión monárquica encuentra terreno abonado y clima propicio en la penuria económica del gobierno juarista, recientemente asentado y heredero de la devastación consecuente a la guerra de reforma y en la ambición imperialista de Napoleón III. Cuando Juárez asume el poder, hállase con una hacienda desorganizada, de hecho inexistente, cuyas fuentes tributarias reducíanse a cero, supuesta la astenia de la producción y del comercio. Su principal afluente económico podría haber sido el de los bienes del clero nacionalizados y desamortizados, pero las excomuniones abatieron su posible mercado, y aquéllos vinieron a dar, a vil precio, a la bolsa de los agiotistas y especuladores, en su mayor parte extranjeros, que lograron amasar, a costa del erario

nacional, considerables fortunas. Esto obligó al gobierno de Benito Juárez a suspender por dos años el pago de la deuda extranjera, el 17 de julio de 1861, medida que el Congreso aprobó por 117 votos contra 4. La respuesta la dieron en Londres, el 31 de octubre del mismo año, Inglaterra, Francia y España, naciones más afectadas por la suspensión, las que firmaron la Convención Tripartita, cuyo objeto era obtener activamente, por medio de la intervención armada, el pago de sus créditos.

Las partes —estipularon las signatarias— se comprometen a no buscar por sí mismas, en el empleo de medidas coercitivas previstas por esta Convención, cualquiera adquisición de territorio o ventaja peculiar, a no ejercer, en los subsiguientes asuntos de México cualquier influencia que impida el derecho de la nación mexicana a expedir y constituir libremente la forma de su propio gobierno.

### La misión civilizadora

Los designios de Francia, sin embargo, eran muy otros.

El Pequeño Napoleón —“pobre diablo que nunca tuvo estilo”, como lo calificó William Balitko— sentíase representante de la latinidad y quería derramar los dones de “una misión civilizadora” en América. México era un buen principio para su alto cometido. Al mismo tiempo, pensando en el carácter poco dulce de Bismarck, que le guardaba cuentas, precisaba captarse la simpatía de Austria, para lo que era menester compensarla de lo que le había despojado en Italia. Ninguna oportunidad mejor que atender las gestiones de los socios monarquistas mexicanos y ofrecer a los Habsburgo el trono de un país por civilizar. La misión ideológica y la finalidad política tendrían la ventaja de facilitar el cobro del adeudo proveniente de la leonina operación celebrada por Miguel Miramón a su paso por la “presidencia”, con el banquero suizo Jecker, expresamente habilitado para el objeto como súbdito francés, cedente de parte de su crédito a Morny, primer ministro de Napoleón. Arreglado de este modo el negocio, quedaba para complementarlo algún convenio pendiente de celebrar con el futuro emperador de México, en cuya virtud Francia pudiera adjudicarse Sonora y Baja California, en compensación de su misión civilizadora. “México no es más que un punto desde donde se espera dominar un hemisferio” —criticaba Edgardo Quinet—, y Francisco de Paula y Arrangoiz destilaba irónico: “...no todos los personajes franceses que estaban a favor de la intervención, se ocupaban de que la raza latina del otro lado del océano, recobrara su fuerza y su prestigio; querían negocios y minas —se pensaba que en Sonora y Baja California las había abundantes— del otro lado del océano”.

Creado el pretexto, armada la trama y embaucadas España e Inglaterra en la empresa, lo más fácil para el honorable gobierno de su majestad Napoleón III fue desentenderse de sus compromisos con sus compañeros de convención —9 de abril de 1862—, violar con napoleónica impudicia los Preliminares de la Soledad, y adueñarse con sus legiones de suaves, comandados sucesivamente por el conde de Lorencez, por el mariscal Forey y por el general Bazaine, después también mariscal por lo bien que lo hizo, de la capital de la República, en donde los vándalos sentaron sus reales.

## La obstinación del derecho

El gobierno de Juárez, de nuevo trashumante, salió a peregrinar por la República no sin llevar consigo, además de la Constitución que era su base, los lauros del cinco de mayo, la legitimidad de su gobierno y la justicia de su causa. De México a San Luis, de San Luis a Saltillo, de Saltillo a Chihuahua, de Chihuahua a Paso del Norte...

el jefe del Estado —son palabras del conde de Kératry, integrante del séquito intervencionista— cedía la plaza a la fuerza, pero sin compromiso. En su retirada llevaba consigo el poder republicano pero no lo deja caer de sus manos. Estaba encorvado, pero no abdicaba: tenía la obstinación del Derecho. Ese fue durante cinco años, el secreto de la fuerza de inercia o de la resistencia del viejo indio, al retirarse de pueblo en pueblo, sin hallar jamás a su paso un traidor ni un asesino.

Aunque D. Benito Juárez —glosa José María Iglesias— tenía notoria capacidad y no carecía de instrucción, ni su erudición, ni su inteligencia eran de primer orden. Su gran mérito, mérito verdaderamente excepcional, estribaba en las excelsas prendas de su carácter. La firmeza de sus principios eran inquebrantables; por sostenerlos estaba siempre pronto a todo linaje de esfuerzos y sacrificios. La adversidad era impotente para domarlo; la próspera fortuna no le hacía olvidar sus propósitos. Tan extraordinario era su valor físico que para los observadores superficiales se confundía con la impasibilidad...

Este era el hombre en cuyas manos ponía el príncipe melifluo la legitimidad de su imperio y de su Estatuto Provisional, para que les tomara la medida.

## La palabra mágica y la institución maravillosa

El origen y trayectoria del imperio son nítidos. Aduñadas de la capital las tropas de Bazaine, se deja oír, el 1 de junio de 1862, cuando todavía era posible distinguir en el horizonte el polvo que dejaba al partir el gobierno de la República, la bien templada voz del cuartel envuelta en un plan proclamado por el general Bruno Aguilar:

Artículo 1º. Aceptan gustosa y agradecidamente —los firmantes— la intervención generosa que el pueblo mexicano ofrece a S.M. el emperador de los franceses. En consecuencia, se ponen directamente bajo la protección del Sr. general Forey, jefe del ejército francés-mexicano, como representante de S.M. el emperador.

Artículo 2º. Para que la intervención se haga efectiva, tal cual la ha ofrecido S.M. el emperador de los franceses, al ocupar el general Forey con el ejército franco-mexicano la capital, se le suplicará convoque una junta lo más numerosa posible, en la que estén representadas las clases todas de la sociedad y los intereses nacionales, de personas de todos los partidos que hayan aceptado la intervención; la más notables por su ciencia, moralidad y patriotismo, de acuerdo para la elección de ellas con el Excmo. Sr. general de división don Juan N. Almonte.

Artículo 3º. La junta calificadora, de conformidad con el artículo anterior, deberá reunirse al tercero día de su convocación, y a los ocho días de convocada, resolverá precisamente

la forma política de gobierno, bajo la cual deberá regirse perpetuamente la nación; y nombrará el gobierno provisional que ejerza el poder hasta en tanto que se entere en el régimen político determinado por ella.

Mientras se desenvolvía el plan, de acuerdo con sus previsiones quedó al frente de mando político militar el general José Mariano Salas, el mismo que en 1846 se pronunció a favor del federalismo y en contra del sistema monárquico de gobierno propuesto por Mariano Paredes y Arrillaga.

Cuatro días después y para asegurar la libre adhesión al plan, Almonte, que desde la llegada de las tropas francesas al territorio nacional actuaba con el título de jefe supremo interino de la nación mexicana, expidió una ley que creó el llamado delito de desafección:

Artículo 1º. Todos los mexicanos, en ejercicio de sus derechos de ciudadano, están obligados a aceptar y desempeñar los cargos y comisiones que les confiera el jefe supremo de la nación, y los gobernadores de los departamentos en los límites de sus atribuciones.

Artículo 2º. Las excusas y renunciaciones sin causas legítimas y justificadas, serán calificadas como delito de desafección al gobierno y al nuevo régimen establecido...

El artículo 4º. castigaba la falta de afecto, o desafección, con la pena de extrañamiento de la República por el término de seis meses a dos años.

Cuando el plan tuvo adherentes en número suficiente, Forey convocó, por el decreto de 16 de junio, a la Junta Superior de Gobierno que, compuesta de treinta y cinco notabilidades, tenía, entre otros encargos, que designar a otras doscientas quince notabilidades para que, en asamblea, decidieran la forma de gobierno. También debía la Junta Superior designar a quienes ejercieran el Poder Ejecutivo —regencia— en tanto empezara a funcionar el gobierno que la asamblea determinase.

Armónicamente y sin mayor tropiezo instalóse la Junta Superior el día 22, bajo la presidencia de Teodosio Lares, auxiliado por Alejandro Arango y Escandón y José María Andrade como secretarios, y designó como regentes propietarios a Juan N. Almonte, Pelagio Antonio de Labastida y Dávalos, nuevo arzobispo de México y Mariano Salas. Suplentes fueron nombrados Juan P. Ormachea, obispo de Tulancingo, y José Ignacio Pavón.

Seleccionadas por la Junta Superior entre lo más notable que tuvo a mano, las doscientas quince notabilidades que habrían de integrar la asamblea nacional, ésta se apostó el día 8 y el 10 siguiente emitió su mágico parecer: “Desde aquel funesto suceso —fundó Lares refiriéndose al fusilamiento de Iturbide—, una serie de errores y desgracias forman la historia de nuestras vicisitudes políticas”; y Aguilar y Marocho, otro de los notables, concluyó:

La comisión, pues, con toda la entereza que produce la fe santa del deber, con todo el valor que infunden las risueñas esperanzas con que se alimenta el más puro y desinteresado patriotismo, va por fin a pronunciar la palabra mágica, el nombre de la institución maravillosa

que en su concepto encierra todo un porvenir indeficiente de gloria, honor y prosperidad para México. Esta palabra, esta institución es la monarquía.

Sin necesidad de deliberar, los doscientos trece notables restantes votaron:

1. La nación mexicana adopta por forma de gobierno la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico.
2. El soberano tomará el título de emperador de México.
3. La corona imperial de México, se ofrece a S.A.I. y R. el príncipe Fernando Maximiliano, archiduque de Austria, para sí y para sus descendientes —no los tenían ni los llegó a tener, que se supiera.
4. En el caso de que por circunstancias imposibles de prever (sic) el archiduque Fernando Maximiliano no llegase a tomar posesión del trono que se le ofrece, la nación mexicana se remite a la benevolencia de S.M. Napoleón III, emperador de los franceses, para que le indique otro príncipe católico.

Agustín Rivera reduce a impecable silogismo la legitimidad de la monarquía imperial: “La forma monárquica fue establecida por la asamblea de notables, la asamblea de notables fue establecida por la junta de los 35 y estos 35 fueron nombrados por Saligny —Dubois de Saligny, plenipotenciario francés. Consecuencia: El imperio fue establecido por Saligny. Hay otras charadas más difíciles.”

## El aquelarre constituyente

El mismo autor desentraña, con maestrías, la composición, espíritu, objetivos, esperanzas y competencias de aquella asamblea que, de haber sido de hembras, habría alcanzado con facilidad categoría de aquelarre:

Después de haberse ocupado los notables en varios incidentes, la sesión permanente terminó a las nueve de la noche, en medio del profundo cansancio que no impidió los vivas a otras prolongadas manifestaciones de regocijo por el triunfo de su causa, que creían definitivo y duradero para siempre, sin acordarse para nada de Juárez; ni de lo que pudieran hacer las guerrillas republicanas; ni de las cualidades que tuviese el futuro emperador, que era completamente desconocido para ellos, y venía de un país diverso de México como era la Austria; ni de las probabilidades del término de la guerra de los Estados Unidos; ni de las posibilidades de que un hombre, aunque fuera emperador de los franceses, cambiara de voluntad, y terminara su protección y los franceses evacuaran a México.

En otros congresos mexicanos se habían tenido grandes discusiones, que habían durado largos meses sobre materias muy arduas; pero los viejitos de 1863 en un rato cambiaron la nación, de la República en monarquía, dando por sentado y fuera de cuestión el punto principal que motivaba aquel cambio, que era el que los bienes nacionalizados iban a volver a la Iglesia, sin discutir nada, ni decir algo sobre lo que acababa de expresar Forey poco antes de entrar a la capital —alude Rivera al manifiesto de 12 de junio en que el general francés advirtió que daría cumplimiento a la Ley Juárez, sobre nacionalización de bienes eclesiásticos, y que “el emperador Napoleón vería con placer si fuera posible al gobierno,

proclamar la libertad de cultos”—, ni pensar en lo que sucedería después de tres meses entre el regente Labastida y los demás regentes Almonte y Salas; y dando también por supuesto que aunque el jefe de la situación, el referido Almonte, siempre había sido muy chinaco, ya se le había quitado, y que Napoleón, Forey, Bazaine y todos los franceses en el siglo XIX eran muy religiosos, que rezaban el rosario, frecuentaban los sacramentos y ganaban el jubileo de Porciúncula, como Bernal Díaz y los demás soldados españoles del siglo XVI; que por los mismo, no podía haber buscado ni encontrado mejores apoyos para que se le devolvieran a la iglesia sus casas y fincas de campo, y se las sacaran a los millones de poseedores que ya las tenían por suyas, de los cuales muchísimos eran franceses.

En fin, según mi leal saber y entender y deseando juzgar con imparcialidad (cosa bien difícil en materias como la presente), me parece que conforme a las reglas de la crítica y filosofía de la historia, los 215 de la asamblea de notables y todos los que intervinieron en el imperio, desde Maximiliano hasta el último corchete de policía, se pueden dividir en tres clases. La primera fue la de los que obraron de mala fe y por espíritu de partido: unos por venganza de las vejaciones anteriores, otros por la ambición de empleos públicos, otros por el grande gusto y deseo de tener en su pecho una cruzcita de la Orden de Guadalupe y de ver aquellas insignias y ceremonias de la nobleza y grandezas monárquicas que les habían contado sus abuelos, y otros por la codicia de emolumentos pecuniarios o por otro interés individual.

La segunda fue la de algunos hombres sinceramente piadosos que obraron por motivos de religión y con una completa buena fe, dejándolo todo a Dios como las viudas. En aquella asamblea había mucho de teología y mucho de la jurisprudencia del Digesto y de las Siete Partidas; pero poquísimo de la ciencia social, cuyas ramas principales son la historia, el derecho constitucional, la ciencia de la legislación, el derecho administrativo y la economía política; de aquella ciencia que enseña a conocer a los hombres en sociedad y el modo de gobernarlos en el siglo XIX...

La tercera fue la de otros hombres que no eran piadosos, pero sí de buena fe, que aburridos de tantas bofetadas y porrazos como había dado la revolución de Ayutla, ansiaban por un cambio de gobierno, fuera el que fuese. La revolución de Ayutla fue a modo de un crisol que fundió, descompuso y destruyó el partido liberal moderado: unos pocos liberales moderados se hicieron radicales y los demás se hicieron conservadores y después monarquistas, y estos liberales monarquistas en su mayoría pertenecieron a la tercera clase; máxime cuando a la aversión al radicalismo de Juárez, se agregó la seducción por las ideas liberales de Maximiliano, liberalismo que al principio se creyó moderado; y sobre todo, porque los liberales moderados siempre han sido colindantes y primos hermanos de los conservadores.

Desde San Luis Potosí, la diputación permanente del Congreso de la Unión lanza el documento oficial sin duda más virulento y agresivo en toda la historia parlamentaria de México. Después de otorgar a los participantes de la asamblea nacional de notables, a sus convocantes y a sus secuaces y corifeos, los calificativos de “torpes, traidores y cobardes, fanáticos crueles, egoístas miserables, famélicos degradados, seres abyectos e imbéciles”, sitúa a todos ellos y a su obra, y al imperio que va a venir por gracia de ella, en el lugar que les corresponde; y termina airada la protesta del Congreso:

...enseñorearse de este país —las personas antes acreditadas— ...y desde luego imponerles leyes y nombrarles funcionarios públicos; nombrar una junta de gobierno sin más representa-

ción que la voluntad del triunfador y ordenarle que elija otra junta de llamados notables, vecinos todos de una sola población, que tendrá el mandato de pronunciar a manera de oráculo, cuál es la forma de gobierno que conviene a México; responder esta junta que el plan inverosímil y fantástico preconcebido y calculado en las Tullerías hace más de dos años, es igual, enteramente igual al voto libre de la nación y que por su libre y espontánea voluntad el pueblo mexicano quiere regirse por el sistema monárquico, llamando al efecto un príncipe extranjero, advenedizo, sin vínculos, sin antecedentes, sin conocimiento del país; todo esto y lo más que ha querido hacer la facción traidora en testimonio de la sumisión y ciega obediencia al más inicuo de los invasores, suplantando la verdad, mintiendo a la faz de la civilización moderna y queriendo colmar a la patria de baldón y oprobio; es un grosero tejido de absurdos que no están escritos en ninguna historia y que serían indignos de todo crédito, si no se vieran consignados en documentos irrefragables...., cree que satisface sus deberes más sagrados reproduciendo, como reproduce, todas las declaraciones y protestas hechas de antemano por el mismo soberano Congreso, por el gobierno del país y las demás autoridades legítimas y leales, declaraciones que desconocen como nulos, como atentatorios a la soberanía mexicana, como insubsistentes y sin trascendencia alguna legítima, todos los actos verificados o que se verificaren bajo el poder o la influencia del invasor extranjero, asegura que en la órbita constitucional de sus atribuciones, siempre al lado del gobierno que se ha dado al país por su voluntad soberana manifestada conforme a sus instituciones, y entretanto se verifica la próxima reunión de la asamblea nacional, cooperará con todo el esfuerzo que le inspiren los deberes de su patriotismo, a repeler la fuerza con la fuerza, a desconcertar las maquinaciones de la traición y de la conquista, y a mantener incólume la independencia, la soberanía, las leyes y la perfecta libertad de la República.

### La manifestación nacional encajonada

Armada con el precioso instrumento forjado por la asamblea nacional de notables, el 3 de octubre entró al castillo de Miramar una comisión formada por otros once notables, el más notable de los cuales era José María Gutiérrez de Estrada, que la presidía. Llevaba como misión ofrecer a Fernando Maximiliano José de Habsburgo, príncipe, etcétera, el cetro del imperio mexicano para que con él en la mano contribuyera a la misión civilizadora y rescate de la latinidad —léase reivindicación de las propiedades eclesiásticas—, que el monarca francés habíase echado a cuestras. Hallaron al príncipe, los notables comisionados, en la actitud sorprendida del padre a quien van a solicitar la mano de la novia, ansioso de antemano a concederla aun cuando tenga que estipular la dote. Apareció, sin embargo, un obstáculo de poca altura que los notables comisionados y los comitentes notables se aprestaron a saltar y saltaron con facilidad.

Ni por un momento dudó el archiduque de la idoneidad de la comisión oferente para presentarle su solicitud, ya que

la elección de los 11 individuos fue el parto feliz de algún genio (quizá Aguilar y Marocho), pues la comisión mexicana, formada y combinada con esmero, era una significación de todos los elementos y clases sociales de México: el sacerdocio, la milicia, la política, la diplomacia, el periodismo, el foro, la profesión médica, la agricultura, la minería, la industria, el

comercio; las razas y aun los matices de nacionalidad (mexicano-indio, mexicano-negro, mexicano-español, mexicano-francés y mexicano-inglés), el culto, la moral (que no siempre anda de acuerdo con el culto), las letras, la antigua nobleza y la riqueza del país: ancho campo para responder a todas las preguntas e indagaciones que quisieran hacer Maximiliano y Carlota sobre todos esos ramos. La comisión era hasta un recuerdo de todas las épocas históricas de la nación: el descubrimiento del Nuevo Mundo, la conquista, el gobierno virreinal, la revolución de independencia, el imperio de Iturbide, la dictadura de Santa Anna; el gobierno de Miramón.

El conde de Habsburgo quiso saber si lo que aquellos señores le decían era efectivamente la verdad, cosa a la que tenía derecho, como lo tiene el padre que va a conceder la mano de su hija, de cerciorarse previamente si el novio pretende en realidad contraer matrimonio o si abriga intenciones menos comprometedoras. Observó, pues, el príncipe de Lorena que “el voto de la comisión no era una manifestación nacional y que aun el voto de la asamblea de notables no era una manifestación nacional” y agregó que lo que él requería para aceptar la corona era, precisamente, una manifestación nacional de cuya verídica existencia deseaba convencerse por medios probatorios tan eficaces, que resultara ofensivo dudar de ellos.

Como en ese acto de la obra tocábale representar al señor de las Tullerías justamente el papel de quien va a solicitar la mano de la novia —en este caso la cabeza del emperador—, y como de antemano sabía lo que el schonbrunneño habría de contestar, con prudente anticipación, aunque con un poco de retardo, dictó las providencias del caso. Con fecha 1 de octubre, monsieur Edouard Drouyn de Lhuys, ministro de Negocios Extranjeros de Francia, dijo en instructiva carta al general Bazaine, domiciliado por el momento en la capital del imperio mexicano:

Hemos acogido con placer, considerándolo como un signo del feliz augurio, la manifestación de la asamblea de notables de México, a favor del establecimiento de la monarquía y el nombre del príncipe llamado al imperio. Esto no obstante, según os he indicado en un despacho anterior, nosotros no podemos considerar el voto de la asamblea de México, sino como un primer indicio de las disposiciones del país. Con toda la autoridad inherente a los hombres respetables que la componen, la asamblea recomienda a sus conciudadanos la adopción de instituciones monárquicas y presenta un príncipe a sus sufragios; mas toca ahora al gobierno provisional recoger esos votos, de manera que no pueda quedar duda alguna sobre la expresión de la voluntad del país. No tengo que indicaros el medio que deba emplearse para que este resultado se obtenga por completo; es preciso buscarlo en las instituciones y en las costumbres locales. Bien que las municipalidades sean llamadas a pronunciarse en las distintas provincias, a medida que hayan reconquistado su libertad de acción y que bajo su dirección se abran listas para recoger los votos, el mejor medio será aquel que asegure la más amplia manifestación de los votos de los pueblos, en las mejores condiciones de independencia y sinceridad.

Quedó así establecido con llaneza y simplicidad el procedimiento para allegarse la manifestación nacional pedida por el príncipe de Hungría y Bohemia, bien enten-



dido que dicha manifestación no podría comprender a la parte de la nación dominada por el gobierno republicano, pues éste no garantizaba para el efecto de las necesarias condiciones de independencia y sinceridad.

De cómo la Regencia se apresuró a recolectar las actas que llevaran al archiduque de Austria la manifestación nacional, es buena muestra la orden girada al prefecto de Querétaro con fecha 3 de diciembre del mismo año de 1863, por el Ministerio de Gobernación:

Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación. Palacio Imperial. México. Diciembre 3 de 1863. Excmo. Señor. Con esta fecha digo al señor prefecto político de Querétaro, lo que sigue: Siendo muy interesante remitir a Europa por el próximo paquete francés, el mayor número de actas de adhesión al imperio, me manda la Regencia prevenir a V.S. que a precisa vuelta de correo, o aprovechando el regreso del extraordinario que lleva esta comunicación, mande V.S. la acta de esa ciudad, por duplicado, y la de Cadereyta; en la inteligencia de que no debe esperar V.S. a recoger la firma de los vecinos, sino que bastará que vengan suscritas por las autoridades políticas, por los ayuntamientos que directamente representan a los pueblos, por los tribunales y jueces y por todos los empleados del gobierno. Procurará V.S. remitir para antes del día 8 del corriente y también por duplicado, las de las demás poblaciones de ese departamento, por insignificantes y pequeñas que sean, suscritas por sus autoridades locales, esto es, comisarios municipales, jueces conciliadores, etcétera, sea cual fuere la denominación que tengan.

La Regencia espera del celo, patriotismo y actividad de V.S. que dará el más puntual cumplimiento a esta orden...

Y de orden de la Regencia del imperio, tengo la honra de insertarlo a V.E. para que a su vez dé cumplimiento a la prevención... El subsecretario de Estado y del Despacho de Gobernación José María de González de la Vega.

A la validez del procedimiento seguido por la Regencia puede aplicarse lo dicho por José María Iglesias en sus *Revistas históricas sobre la intervención francesa en México*, a propósito de las adhesiones a la propia intervención que decía Forey haber recibido de los habitantes de no menos de sesenta y seis poblaciones:

Cualquiera que no conozca el país, creerá que se trata de poblaciones de importancia, cuyos vecinos todos han acudido presurosos al llamamiento imperial. Nada menos que eso. En los lugares dominados por la fuerza, repiten sus farsas unos cuantos traidores, de esos que nunca faltan en ninguna parte del mundo, luego que se adopta el trillado arbitrio de formar listas de intervencionistas, con nombres supuestos, o de infelices que no saben lo que firman, si es que saben firmar. En ciudades de la importancia de Puebla, no hay en el catálogo de los signatarios tres personas conocidas; es por otra parte muy singular el fenómeno, de que esa súbita decisión por los franceses, por la monarquía, por Maximiliano, únicamente exista en puntos ocupados por el ejército franco-traidor, cuya presencia harto demuestra la libertad que ha de haber en la emisión del pensamiento. Las ciudades, villas o pueblos, libres de tan odiosa dominación, no se sienten animados de ese amor entrañable al rey nuestro señor.

Debidamente encajonadas fueron entregadas a Fernando Maximiliano José, a finales de febrero de 1864, las actas que le llevaban la manifestación nacional, por cuya virtud aceptó la corona mexicana:

El resultado total del plebiscito de México lo supo en Bruselas el archiduque a quien se enviaban originales las actas de los pueblos —comenta el monarquista Arrangoiz. El último cajón en que se esperaban las que daban una mayoría grande, se extravió porque un criado de la posada del Bellevue lo metió debajo de una cama, sin avisar que lo había recibido. Entonces se pudo echar de ver los deseos que tenía S.A. de ser emperador, por la ansiedad y agitación de que estuvo poseído las horas que tardó en aparecer el cajón.

### Los secretos del emperador

Solemne juramento sobre los Evangelios, cañonazos de salutación, *Tedéum* y banquete de por medio, el 10 de abril de 1864 firmó el archiduque el Convenio de Miramar que lo ascendió a la categoría de emperador, dado que la manifestación nacional que subrepticamente se le daba a conocer, lo dejó convencido de que el pueblo mexicano no podía pasársela sin él.

El convenio era un ficha marcada. Tenía catorce artículos manifiestos, para el consumo popular y lectura de la comisión de notables, y tres artículos secretos para el uso privado del emperador de los franceses y del emperador de los mexicanos. El primero de estos últimos artículos fiados en que su gobierno no tendría más finalidad que la de proteger ciegamente los intereses de la Iglesia, devolver a ésta lo que el gobierno republicano le había robado y acabar definitivamente y sin transigencia alguna con el partido liberal mexicano.

Pero el mencionado artículo 1º secreto decía:

Habiendo aprobado S.M. el emperador de México, los principios y las promesas enunciadas en la proclama del general Forey, el 11 de junio de 1863, y las medidas adoptadas por la Regencia y por el general en jefe francés, con arreglo a esta declaración ha resuelto S.M. hacer saber sus intenciones sobre el particular en un manifiesto a su pueblo.

Hasta el momento de la firma del Convenio de Miramar todo había sido valor entendido entre el príncipe y los conservadores. Éstos se ostentaron como representantes de la manifestación nacional, hecho falso, pero que no engañaba al archiduque, porque lo conocía. Fernando Maximiliano fingió creer en la existencia de la manifestación nacional depositada en los conservadores, porque así convenía a sus intereses, dado que, de no admitirla, el báculo imperial se le escapaba de las manos y condenábase a arrastrar por el resto de sus años una vida de prisionero político a merced de su hermano mayor, Francisco José, emperador de Austria. No había, pues, dolo entre las partes. Ni siquiera resultaba engañado el pueblo mexicano, puesto que a éste no se le pedía opinión, sino, más sencillamente, se le imponía una conducta por medio de las armas.

Ahora que el convenio estaba firmado, la situación cambiaba y su poderosa majestad podía meter el primer camelo a los reaccionarios, porque, según quedó dicho, Fernando Maximiliano José fue siempre de ideas liberales. Tales eran la causa y el propósito del artículo 1º secreto.

En efecto, en su manifiesto de 11 de junio de año anterior, dado a conocer a la nación mexicana el día siguiente de su fecha, el general Forey expresaba “que los propietarios de los bienes nacionales que hubiesen sido adquiridos regularmente y conforme a la ley —Ley Juárez, de 12 de julio de 1859 que nacionalizó los bienes eclesiásticos—, no serían de ninguna manera inquietados y quedarían en posesión de sus bienes”, pues únicamente serían objeto de revisión las ventas fraudulentas. Además, según se recordará, dijo sin tapujos el francés, que Napoleón “vería con placer, si fuera posible al gobierno, proclamar la libertad de cultos”.

Como se ve, al refrendar secretamente el emperador lo expuesto por Forey, sepultaba, también en secreto, y eso era lo doloso y reprochable, las esperanzas de los contrarreformistas a los que debía nada menos que el trono imperial.

Por otra parte, el emperador aprobaba, también de modo oculto, “las medidas adoptadas por la Regencia”, en cuyo seno, tras la consiguiente tempestad, habían prevalecido las ideas de Bazaine, heredero de Forey. Aquél, por orden del pequeño Napoleón, solicitó a la Regencia, con fecha 15 de octubre de 1863, que expidiese una circular a todos los tribunales para que admitieran como válidos los pagarés provenientes de la nacionalización de bienes del clero, y con dudas acerca de cómo sería acatada su petición, amenazó con disolver la Regencia si no la acogía favorablemente. Esto equivalía a que el gobierno de la intervención sancionase la Ley Juárez, con lo que la contrarreforma se despeñaba en el abismo.

El arzobispo Labastida, presidente de la Regencia, dijo que él consideraba esas medidas

opuestas a la doctrina, los derechos y las libertades de la Iglesia católica, y no pude menos de protestar contra ellas... Entonces hubiera podido ahorrarse al erario francés los millones invertidos en la guerra; a la nación francesa las vidas preciosas de sus ilustres hijos; a los mexicanos honrados los golpes sensibles que la facción despechada descargó sobre ellos; a los fieles el indecible tormento de ver burladas sus esperanzas, y a los pastores la pena y el vilipendio de volver de su destierro, bajo la salvaguardia de este nuevo orden de cosas, a presenciar la legitimación del despojo de sus iglesias y la sanción de los principios revolucionarios.

Pero, con todo y ser su presidente, Labastida era sólo un tercio de la Regencia. Un tercio presidencial, pero sólo un tercio. Y las otras dos terceras partes, esto es, Almonte y Salas, se doblegaron sumisas a la voluntad francesa y el 23 de octubre expidieron la circular sobre pagares, que consideraron suficientemente fundada puesto que, según dijeron,

el manifiesto dado por el general en jefe —el de Forey, del 12 de junio— servirá, como debe ser, de norma al gobierno de la nación, y para conocer demasiado todo lo que debe a

la magnitud —confundían los regentes, magnitud, que es tamaño de las cosas, con magnanimidad, que es cualidad del alma— del emperador Napoleón III, para que consientan en apartarse de sus intenciones. Proclama, pues, el manifiesto que las ventas hechas conforme a la ley quedarán sancionadas, y únicamente sujetos a revisión los contratos fraudulentos.

La dignidad arzobispal y presidencial de don Pelagio Antonio le impidieron callar. De ahí que el 10 de noviembre, siguiente día al de la publicación de la circular, expresara: “Se ha dictado a nombre de la Regencia una orden que la Regencia no ha acordado, pues yo soy miembro de la Regencia y no he concurrido ni sido citado a tal acuerdo... Protesto de nulidad, en toda forma contra tal orden.” Más tarde, y en virtud de lo que aconteció después, don Pelagio Antonio seguiría protestando inútilmente en carta que con fecha 16 de enero dirigió al general Neigre:

...Es un hecho probado y de autoridad pública, que todos nosotros hemos protestado contra esos individuos que tienen pretensión de formar gobierno —se refiere a los otros dos regentes que, como se verá, lo habían privado de su puesto—... Declarando categóricamente que la Iglesia sufre hoy los mismos ataques que en tiempo del gobierno de Juárez —ese gobierno aún existía, pero Labastida creía que no—, en la plenitud de sus inmunidades y de sus derechos; que jamás se vio perseguida con tanto encarnizamiento; y según la posición en que se nos ha colocado, nos encontramos peor que en aquel tiempo —aquel tiempo era el tiempo presente y seguiría siendo el futuro.

Con todo y protestas, los otros dos regentes, con el visto bueno de Bazaine, expulsaron del cuerpo a su presidente, el arzobispo Labastida, no sin que éste opinara:

No considero a V.V.E.E. ni al general Bazaine con derecho ninguno para destituirme del cargo de regente del imperio, porque ni el general Bazaine... ni dos individuos de la Regencia pueden constituirlo, ni declararse en ningún caso Regencia, sin romper sus títulos de legalidad y sin introducir por este hecho en la constitución del gobierno un cambio esencial; cosa que por ser atributo exclusivo de la nación, sólo puede verificarse por la asamblea de los notables.

Tales fueron las medidas de la Regencia aprobadas secretamente por el flamante emperador en contra del partido que le delegaba el poder, sin que el poder fuera suyo.

El emperador sabía que la manifestación nacional era falsa de toda falsedad y que las pretensiones reaccionarias del partido eclesiástico no eran viables. El mismo conocimiento tenía por el informe de sus enviados y generales, el pequeño Napoleón. Es muy abundante la correspondencia que revela lo anterior, sin dejar en el ánimo del que la examina la menor duda. Sólo los conservadores lo ignoraban o pretendían ignorarlo. Y ni a Napoleón ni a Maximiliano convenía descubrir el juego, porque hacerlo llevaba el riesgo, para Napoleón, de que sus tropas tuviesen que pelear al llevar su misión civilizadora no sólo contra los liberales que peleaban por la libertad, sino con los conservadores dispuestos a defender sus intereses; y para Maximiliano, porque sus sueños imperiales tendrían un brusco despertar en las márgenes del Adriático.

Esta sesuda reflexión sentó la norma de toda conducta futura del emperador. En última instancia, y esto sólo él, y quizá también Carlota, lo sabían, Maximiliano no era ni liberal ni conservador, ni bonapartista ni mexicano, ni austriaco. Las circunstancias lo habían convertido, partir de la aceptación del imperio, en apátrida ignominioso, privado de ideología, partidario únicamente de su persona, que dejaba tras de sí una nacionalidad a la que reacio renunciaba, pero de la que el Pacto de Familia lo privaba definitivamente, y que, a cambio de algo que se dio en llamar el imperio abrazaba una nueva ciudadanía que era incapaz de entender y de sentir porque la desconocía. Este trazo explica, justo con su psicopática personalidad, cada uno de los pasos ulteriores que el emperador dio hasta escalar la cima del Cerro de las Campanas.

Camino hacia su imperio, y para reconfortar debidamente sus espíritus, el señor y la señora de Habsburgo decidieron visitar en su domicilio a Pío IX y recibir de éste el sacramento de la comunión. A eso llegaron a Roma el 18 de abril. Sin duda que más les valía no haberlo hecho porque, a cambio de otorgarles la eucaristía, el Papa les endosó una advertencia:

He aquí —les dijo al suministrarles la sagrada forma—, el cordero de Dios que borra los pecados del mundo. Por él reinan y gobiernan los reyes; por él imparten los reyes la justicia; si a menudo permite que sean probados los reyes, por él, sin embargo, se ejerce todo poder. Os recomiendo, a nombre suyo, la dicha de los pueblos católicos que os son confiados. Grandes son los derechos de los pueblos, siendo por lo mismo, necesario satisfacerlos, y sagrados son los derechos de la Iglesia, esposa inmaculada de Jesucristo, que nos ha redimido al precio de su sangre, que dentro de un instante va a teñir vuestros labios. Respetaréis, pues, los derechos de la Iglesia; lo cual quiere decir que trabajaréis por la dicha temporal y por la dicha espiritual de aquellos pueblos. Así nuestro señor Jesucristo, a quien vais a recibir de mano de su vicario, os conceda sus gracias en abundancia de su misericordia.

Por supuesto. Su Santidad ignoraba los artículos secretos del Convenio de Miramar y creía, de buena fe, que su siervo imperial estaría dispuesto a perder la corona para reivindicar en su pueblo los derechos de la Iglesia. No tuvo, pues, Fernando Maximiliano José, más remedio que incluir a Su Santidad en la hilera de crédulos a quienes complacía en prometer lo que no pensaba cumplir. Así, relata Aniceto de Zamacois que:

La conferencia privada entre los soberanos de México y el Santo Padre duró, como la verificada en el Vaticano, cosa de una hora. En ellas se trató de los asuntos pertenecientes a la religión católica en México; y Maximiliano manifestó al Papa, como había manifestado anteriormente al arzobispo D. Pelagio Antonio de Labastida, así como a los demás prelados mexicanos, con quienes habló en Miramar, cuando iban a embarcarse para su patria, su resolución de reparar los daños hechos a la Iglesia y a dar al clero toda la respetabilidad que era debida.

A nadie es lícito dudar de la tranquilidad espiritual y de las indulgencias plenarias ganadas por los esposos Habsburgo mediante su visita al Vaticano pero es seguro que políticamente salieron de ella más comprometidos aún que de la firma del Convenio

de Miramar, porque el poder de la Santa Sede era, con mucho, superior al del partido conservador mexicano. Sin embargo, el emperador trajo la convicción de haber agregado un as a su mano. Recontando; gozaba del apoyo de Napoleón, tenía el respaldo de los conservadores y acarreaba consigo la bendición papal; luego, lo único que le quedaba pendiente para lograr un póquer político que haría época, era ganarse la simpatía de los liberales. Si a esto era posible agregar el día de mañana el beneplácito del gobierno norteamericano, integraría un poquerín único en la historia.

### Las invitaciones del emperador

Con esta profundidad de pensamiento, desembarazado de la pesada carga de legislar sobre jerarquías y prioridades cortesanas y de expedir reglamentos sobre libreas, condecoraciones y uniformes, y en tanto que La Novara rompía aguas hacia el poniente, pensó dirigir una atenta invitación —fecha 22 de abril— a Benito Juárez para que asistiera, seguridades de por medio, avaladas por la fe pública y palabra de honor de Fernando Maximiliano José, emperador de México, a una conferencia cuyo objeto sería, lógicamente, avenir a la República y al imperio, por supuesto, mediante la desaparición de aquélla y el desempeño de Benito Juárez de un puesto distinguido en la administración imperial. Eso pensó, y lo que es más, ¡eso hizo!

Benito Juárez, presidente de la República, tuvo la deferencia de contestar al llamado del emperador mediante carta del 28 de mayo siguiente, verdadera joya política epistolar como pocas semejantes en la historia del mundo, cuyas entrelíneas dicen mucho más que sus expresiones, misiva que habría suscitado el rubor de un porquerizo, pero que no conmovió, ni siquiera en mínima parte, la delicada sensibilidad del emperador; nutrida de exquisiteces artísticas:

Monterrey, mayo 28 de 1864. Muy respetable señor: Me dirige Ud. particularmente su carta de 22 de pasado, fechada a bordo de una fragata Novara; y mi calidad de hombre cortés y político me impone la obligación de contestarla, aunque muy de prisa y sin una redacción meditada, porque ya debe Ud. suponer que el delicado e importante cargo de presidente de la República absorbe casi todo mi tiempo, sin dejarme descansar de noche. Se trata de poner en peligro nuestra nacionalidad, y yo, que por mis principios y juramentos soy el llamado a sostener la integridad nacional, la soberanía y la independencia, tengo que trabajar activamente, multiplicando mis esfuerzos, para corresponder al depósito sagrado que la nación, en el ejercicio de sus facultades, me ha confiado. Sin embargo, me propongo, aunque ligeramente, contestar los puntos más importantes de su citada carta.

Me dice Ud. que, abandonando la sucesión a un trono de Europa, abandonando su familia, sus amigos, sus bienes, y lo más caro para el hombre, su patria, se ha venido Ud. y su esposa doña Carlota a tierras lejanas y desconocidas sólo por corresponder al llamamiento espontáneo, que le hace un pueblo, que cifra en Ud. la felicidad de su porvenir. Admiro positivamente por una parte toda su generosidad, y por otra parte ha sido verdaderamente grande mi sorpresa al encontrar en su carta la frase; “llamamiento espontáneo”, porque yo ya había visto antes que cuando los traidores de mi patria se presentaron en comisión por

sí mismos en Miramar, ofreciendo a Ud. la corona de México, con varias cartas de nueve o diez poblaciones de la nación, Ud. no vio en todo eso más que una farsa ridícula, indigna de ser considerada seriamente por un hombre honrado y decente.

Contestó Ud. a todo eso exigiendo una voluntad libremente manifestada por la nación, y como resultado de sufragio universal. Esto era exigir una imposibilidad, pero era una exigencia propia de un hombre honrado. ¿Cómo no he de admirarme ahora viéndole venir al territorio mexicano, sin que se haya adelantado nada respecto a las condiciones impuestas? ¿Cómo no he de admirarme viéndole aceptar ahora las ofertas de los perjuros, y aceptar su lenguaje, condecorar y poner a su servicio a hombres como Márquez y Herrán, y rodearse de toda una parte dañada de la sociedad mexicana?

Yo he sufrido, francamente, una decepción; yo creía a Ud. una de esas organizaciones puras, que la ambición no alcanzaría a corromper.

Me invita Ud. a que vaya a México, ciudad a donde Ud. se dirige, a fin de que celebremos allí una conferencia, en la que tendrán participación otros jefes mexicanos que están en armas, prometiéndonos a todos las fuerzas necesarias para que nos escolten en el tránsito, y empeñando como seguridad su fe pública, su palabra de honor. Imposible, me es, señor, atender a ese llamamiento: mis ocupaciones nacionales no me lo permiten; pero si en el ejercicio de mis funciones públicas yo debiera aceptar tal invitación, no sería suficiente garantía la fe pública, la palabra y el honor de un agente de Napoleón, de un hombre que se apoya en esos afrancesados de la nación mexicana, y del hombre que representa hoy la causa de una de las partes que firmaron el Tratado de la Soledad.

Me dice Ud. que de la conferencia que tengamos, en el caso de que yo la acepte, no duda que resultará la paz, y con ella la felicidad del pueblo mexicano, y que el imperio contará en adelante, colocándome en un puesto distinguido, con el servicio de mis luces y el apoyo de mi patriotismo. Es cierto, señor, que la historia contemporánea registra el nombre de grandes traidores, que han violado sus juramentos y sus promesas; que han faltado a su propio partido, a sus antecedentes y a todo lo que hay de sagrado para el hombre honrado; que en estas traiciones, el traidor ha sido guiado por una torpe ambición de mando y un vil deseo de satisfacer sus propias pasiones, y aun sus mismos vicios; pero el encargado actualmente de la Presidencia de la República, salido de las masas oscuras del pueblo, sucumbirá (si en los juicios de la Providencia está determinado que sucumba) cumpliendo con su juramento, correspondiendo a las esperanzas de la nación que preside, y satisfaciendo las inspiraciones de su conciencia.

Tengo necesidad de concluir por falta de tiempo, y agregaré sólo una observación. Es dado al hombre, señor, atacar los derechos ajenos, apoderarse de sus bienes, atentar contra la vida de los que defienden su nacionalidad, hacer de sus virtudes un crimen y de los vicios propios una virtud; pero hay una cosa que está fuera del alcance de la perversidad, y es el fallo tremendo de la historia. Ella nos juzgará.

Soy de Ud. seguro servidor. Benito Juárez.

Transcurrió un año y medio, tiempo sobrado para que el emperador supiera quiénes eran los franceses, que ya le habían hecho varias perrerías; quiénes los conservadores, que le reclamaban insatisfechos el cumplimiento de sus promesas; y quiénes los liberales, y con ellos Benito Juárez, que lo tenían en jaque constante y que día a día conquistaban más terreno. Pero su majestad es un alma pura ajena al mundo de los pecadores. Por eso, el 13 de octubre de 1865, diez días después de haber expedido la Ley penal del 3

de ese mismo mes, ya antes mencionada, “Maximiliano... anunció ante su Consejo el proyecto de hacer ofrecer a Juárez la presidencia del Supremo Tribunal y su sincero designio de atraer a su derredor a todas las ilustraciones del país”.

Comenta Agustín Rivera:

¡Juárez profesar la monarquía! ¡Juárez resignarse a ser el subalterno de Maximiliano, creer que la ley de 3 de octubre era el mejor medio para ablandar a Juárez y hacerlo que abrazase el imperio! Los pensamientos y hechos de Maximiliano que consigna la historia prueban que el segundo emperador de México no tenía talento político ni el valor militar del primero, y algunos pensamientos y hechos de Maximiliano rayan en la imbecilidad.

### Los recuerdos de la realidad

Lo curioso, lo inconcebible, es que la torpeza mental y la autodeformación política del emperador son tales, que está convencido de que quien tiene los pies en la tierra es él, en tanto que Juárez deambula en los estratos atmosféricos. Quién sabe que haya dicho su Consejo a la proposición del 13 de octubre, pero el 8 de diciembre siguiente vuelve, enconchado en su obstinación, a la carga, y en carta que escribe al barón Dupont, en trayecto de Austria a Inglaterra, inserta este pasaje:

Terán —refiere a Jesús Terán, ex ministro de Juárez, que en 1863 lo visitó en Miramar y trató de convencerlo de que no aceptara el trono que se le ofrecía— es un verdadero patriota como su amo —Benito Juárez—, tenía las mejores intenciones respecto de su país, si tiene buenas noticias debe saber que en todas las discusiones defendiendo a su amo —lo defiende en las discusiones, pero trata de que sus generales lo fusilen—, y que siempre reconozco cuán útil le ha sido a México en muchas cosas; pero le sucede lo que a nuestro buen viejo Gutiérrez, lo que sucede a todos: exagera, y se le borran los recuerdos de la realidad.

Continúa:

Todo cuanto Gutiérrez y sus amigos han manifestado es falso y fundado en errores —menos las actas con la manifestación nacional que él reputó verdaderas— irreparables de más de veinticinco años de ausencia involuntaria —él sabía que Gutiérrez, Hidalgo y socios, eran o habían sido ausentes involuntarios durante muchos años y que, por tanto, no podían expresar fundamentalmente lo que al país pasaba y lo que el pueblo quería, y, sin embargo, les creyó y aparentó creerles para ganarse el título ya que no el cargo, de emperador. El País no es ni ultramontano ni reaccionario —acertó una—; la influencia del clero es casi nula —pero primero toma la suficiente para importarlo y ahora apenas lo deja vivir y lo amenaza a cada momento—, la de las ideas españolas, casi desbaratada —no obstante que su ministro Teodosio Lares añorara, al presidir la asamblea de notables que votó la forma monárquica, el imperio de Iturbide—; mas, por otra parte, el país no es todavía liberal, en el buen sentido de la palabra —¿cuál sería, en su concepto, el sentido malo de la palabra “liberal”?—... El asunto del momento es organizar el país con reflexión y paciencia —los liberales eran irreflexivos pero no pudo engañarlos, e impacientes, pero tenían a esa fecha



treinta y dos años de batallar con la idea y con las armas a favor de la Reforma—, obra que no admite ni milagros ni transiciones repentinas —el emperador no tiene el valor de declararse reaccionario les debe el trono, y por eso se autoperfila como moderado, “el último de los moderados”, pudo haber dicho Fenimore Cooper—, yo procuro evitar el único error de mi predecesor Juárez que en el corto tiempo de su presidencia quiso deshacer y reformar todo —sólo debió haber reformado parte, aquella que no afectara ni al ejército, ni a la Iglesia, ni a las clases adineradas—... Deseo mucho entenderme con Juárez —no había tenido tiempo de leer la carta de 28 de mayo de 1864, o si la leyó no la entendió o si la entendió se le olvidó lo que entendió— pero, ante todo debe reconocer la resolución de la mayoría efectiva de la nación —impone a Juárez condiciones para entenderse con él, cuando Juárez le había dicho muy claramente que no deseaba ningún entendimiento porque se lo impedía su deber con el país—, que quiere tranquilidad, paz y prosperidad —la quería, pero no para los imperialistas—, y es menester que se decida a colaborar con su inquebrantable energía e inteligencia a la obra difícil que he emprendido. Si, como creo, tiene realmente en vista la felicidad de México, delante comprender bien pronto que ningún mexicano quiere tanto como yo el país y sus adelantos, y que trabajo para ellos con toda sinceridad y con las mejores intenciones —¿querría mucho al país?, ¿en gracia a qué?, ¿o quería, más bien, el trono? Más bien lo segundo. México, en sí, jamás le interesó gran cosa, por eso peleó hasta el último al celebrar el Pacto de familia, dejar abierta la posibilidad de su retorno a Austria con el ánimo de llegar a ocupar, con suerte real, el lugar de Francisco José. “...sólo quería —afirma Arrangoiz, que lo conoció muy de cerca y que en un principio fue su partidario— que le sirviera (México) de teatro de estreno para darse a conocer a los ultraliberales austriacos”. —Quiere mucho a México, pero eso no le impide tratar de sojuzgarlo, con la mejor intención del mundo, al amparo de un ejército extranjero—. Que venga a ayudarme sincera y legalmente y será recibido con los brazos abiertos como todo buen mexicano —con un ejemplar abierto de la Ley de 3 de octubre— ...en todo caso puede Ud. dar las gracias de mi parte a Jesús Terán, por sus buenas palabras; le dirá Ud. que estoy pronto a recibir en mi consejo y entre mis amigos a Juárez.

Sólo porque la carta de 22 de abril de 1864 amerita el premio supremo de lo absurdo, la antes transcrita no lo gana para sí. La primera rebasa a la segunda por la indignidad que entraña, ya que va remitida directamente a Benito Juárez. Acerca de la misiva del 8 de diciembre de 1865, comenta Arrangoiz: “...si Juárez era un verdadero patriota, si su único error fue querer hacer mucho en poco tiempo, ¿por qué no dejó el trono S.M.? ¿por qué expidió el sanguinario decreto de octubre y fusilaba sin piedad a los republicanos, a los que defendían el gobierno de Juárez?...” Y por su parte, Zamacoiz, cuyas ideas monarquistas son bien conocidas, asienta:

Si a D. Benito Juárez un verdadero patriota, si el único error de éste fue querer hacer mucho en poco tiempo, debió dejarle en el puesto que ocupaba; haber desistido de hacerle la guerra, y ya que admitió el trono, porque no tenía noticia de lo que había hecho, depender generosamente de él; llamarle a que continuase rigiendo los destinos de la patria bajo las instituciones republicanas, y decir a la intervención francesa que su misión había terminado en México. Si en efecto abrigaba la convicción de que D. Benito Juárez había sido útil a México en muchas cosas, y que las ideas de los que le eligieron emperador no eran más que fantasmagóricas, jamás debió pretender que fuese a ayudarle a consolidar el trono,

sino él debió acercarse a D. Benito Juárez para ayudarle en la empresa de consolidar la República, puesto que el único error que había cometido consistía en haber querido hacer mucho en poco tiempo.

### Un Congreso bajo bases

Aparentemente había alcanzado el emperador el límite más lejano en el terreno de la sinrazón. Pero no era así. Pudo ir aún más allá. El 1 de diciembre de 1867, fecha en la que ya había sido informado por el doctor Basch y por su ayudante Hersfeld, de que la señora Carlota era atendida en Austria por el doctor Riedel, alienista, y en la que el mariscal Bazaine estaba a punto de partir de Veracruz hacia Europa, acompañado de su esposa mexicana y de las tropas francesas, el emperador, sabedor de que la perseverancia es cualidad del buen político, insiste en obtener un aproximamiento con Juárez, nada más que en esa ocasión no se trataría de un negocio para resolver de persona a persona, sino de un asunto orgánico, por lo que el camino indicado era convocar a un congreso! Lección aprendida del estudio acucioso de todos los planes habidos desde el de Iguala:

Mexicanos —dijo Fernando Maximiliano José a la nación—, circunstancias de gran magnitud en relación con el bienestar de nuestra patria —el abandono de Napoleón III y el desprecio del Papa—, las cuales tomaron mayor fuerza por desgracias domésticas —la locura de doña Carlota— produjeron en nuestro ánimo la convicción de que debíamos devolvernos el poder que nos habíais confiado —parecía haberse convencido de ello con cinco años de retardo—. Nuestro Consejo de ministros de Estado por nos convocado —Consejo en el que sólo estaban representados los Miramón, los Márquez, los Labastida y Munguía— opinaron que el bien de México exige aún nuestra permanencia en el poder —así la había exigido en 1862 la manifestación nacional hecha constar en actas municipales—, y hemos creído nuestro deber acceder a sus instancias, anunciándoos a la vez nuestra intención de reunir un Congreso nacional bajo las bases —como el Congreso se reuniría “bajo” las bases, en vez de estar “sobre” ellas, como habría sido lógico, lo más probable era que sus componentes murieran aplastados por las propias bases— más amplias y liberales, en el cual tendrán participación todos los partidos, y éste determinará si el imperio aún debe continuar en lo futuro; y en caso afirmativo —un Congreso sobre todo si era de notables, sí sería capaz de convencer a Juárez y a los liberales de que la mejor forma de gobierno era la monarquía—, ayudar a la formación de leyes vitales —más bien leyes mortales, como la del 3 de octubre que habría costado la vida a los miembros del gobierno republicano, si no hubieran logrado escapar de Zacatecas— para la consolidación de las instituciones públicas del país. Con este fin, nuestros consejeros se ocupan actualmente en proponernos las medidas oportunas, y se darán a la vez los pasos convenientes para que todos los partidos —“todos” eran dos, el de Juárez y el de los traidores— se presten a un arreglo bajo esa base —el arreglo, “bajo la base”, correría la misma suerte que el Congreso—. En el entretanto, mexicanos, contando con vosotros todos, sin exclusión de ningún color político, nos esforzaremos en seguir con valor y constancia la obra de regeneración —según el príncipe, el mexicano era un pueblo degenerado— que habéis confiado a vuestro compatriota.

Difícil colocar en hilera y relacionar entre sí tanto disparate.

Como dice el conde de Keratry —margina Rivera—, un Congreso en aquellas circunstancias era imposible. La inmensa mayoría de las poblaciones de la nación mexicana estaba ya en poder de los republicanos, y por tanto en ellas no podía haber elecciones populares de diputados a un Congreso imperial; en las poblaciones que todavía estaban bajo las armas imperialistas tampoco se reunirían los vecinos para elecciones populares, los liberales porque se reían de tales elecciones, los conservadores porque estaban desmoralizados; con motivo de la cruda guerra era en extremo peligroso viajar, de manera que, aun en la hipótesis de que hubiera salido elegido en alguna parte algún diputado, no se habría animado a ir desde el lugar de su residencia hasta la capital. Por lo mismo, el proyecto de tal Congreso fue uno de los pensamientos de Maximiliano que me parece rayaron en la imbecilidad.

### *Le dernier cri*

Aún habría de intentar una vez más Fernando Maximiliano atraerse a Juárez, si bien ahora era aquél el que estaba pronto para irlo a ver en vez de pedirle que viniera. Las circunstancias lo justificaban. Corría el 26 de mayo de 1867 y hacía ya poco más de una semana que Querétaro había sido rendido al gobierno republicano, gracias —según lo han demostrado hasta el cansancio Agustín Rivera, Fernando Iglesias Calderón y Rafael de la Torre, y aun que se empeñen en no creerlo Alfonso Junco y Septién de la Llata— a que Maximiliano entregó la plaza por conducto de Miguel López, y sin importarle la suerte que esperaba a sus allegados, con tal de salvar la suya. Habían fracasado los intentos diplomáticos, cortesanos y partidarios, como el barón de Lago, ministro de Austria; barón de Magnus, ministro de Prusia; Horricks, ministro de Bélgica; Curtopatti, ministro de Italia; Forest, cónsul de Francia; su médico particular, el doctor Basch, y la princesa de Salm Salm para facilitar y hasta para comprar —con libranzas a cargo de la corona austriaca—, la fuga de Maximiliano. El emperador se hallaba aposentado en una celda del convento de las capuchinas de la ciudad de Querétaro, en calidad de reo acusado de la comisión de varios delitos que la Ley de 25 de enero de 1862, conforme a la cual debería ser juzgado, castigaba con la pena capital. La esperanza, sin embargo, subsistía en lo más profundo de su conciencia.

Maximiliano —apuntaba Enrique M. de los Ríos, en *El Monitor Republicano*, del 15 de agosto de 1889— creemos que consintió, como todo el mundo, en que su persona sería respetada en cualquier caso, pues sabía que tenía tras sí, para exigir la garantía de su vida, a todos los reyes de Europa que eran sus parientes más o menos inmediatos. Como había nacido en las gradas del trono, debió tener la convicción formada de lo que vale un príncipe de la sangre de Europa y de lo que ha valido siempre, con excepción de los reyes de Francia en tiempos de la revolución de 1893, caso único en cerca de dos siglos que nadie pensaba volvería a repetirse, mucho menos en América, y todavía menos por una nación tan despreciada y tan débil como México.

Por ello, en la fecha antes indicaba, el archiduque dirigió carta telegráfica a Benito Juárez, en los siguientes términos:

Sr. presidente —ahora le daba el título que nunca antes había querido reconocerle—: Deseo hablar personalmente con Ud. de asuntos graves y muy importantes al país —los asuntos graves e importantes consistían en que había sido hecho prisionero, iba a ser juzgado por un tribunal militar y muy probablemente condenado a muerte—. Amante decidido Ud. de él espero que no se niegue Ud. a una entrevista —¿qué relación podía tener, a favor de príncipe, el amor de Juárez por su país, con la posible y probable condena de aquél?—: Estoy listo para ponerme en camino hacia esa ciudad (San Luis Potosí) —¡qué más hubiera deseado el conde de Habsburgo! El trayecto era una magnífica oportunidad para intentar una nueva escapatoria o, en el peor de los casos, para ganar tiempo y dejar que cayera sobre el gobierno republicano todo el peso de la presión política europea—, a pesar de las molestias de mis enfermedades —a partir de su detención el príncipe de Lorena padecía escurribandas. Firmaba, como los auténticos emperadores, sin dar su apellido— Maximiliano.

Como es de suponer, Juárez no tragó el anzuelo y, por conducto del general Mariano Escobedo, mandó decir a Fernando Maximiliano José que no podía concederle la entrevista solicitada “en atención a la distancia que les separaba y a lo perentorio de los términos del juicio; pero que se le notificase que en la causa que se le instruía podía hacer constar todo lo que le conviniera”.

### Las leyes del emperador. La Iglesia en manos de Lutero

La singular constancia del emperador para procurar acercarse, sin importarle el medio ni los principios, a Benito Juárez, tuvo su contrapartida en la persistencia con la que se alejó de los conservadores y de los intereses que éstos estaban seguros iba a proteger.

A fuer de príncipe liberal, no le parecían del todo mal las disposiciones reformistas del gobierno de la República, para derogar las cuales se creó el imperio, por lo que su intención fue hacerlas suyas, por supuesto a espaldas de los reaccionarios y, de este modo, convertir en imperialista al liberalismo mexicano.

Empero, era necesario distinguir diversas categorías de conservadores. Los había pasivos, como los notables de la asamblea nacional y los componentes del Consejo y del gabinete, a quienes se podía engañar fácilmente, y los había aguerridos, y hasta feroces, como Miramón y Márquez, con quienes era peligroso jugar. De estos últimos fue necesario desembarazarse. A Miramón lo envió el 8 de noviembre de 1864 a Berlín, a ver qué aprendía del Canciller de Hierro, en tanto que a mediados de diciembre siguiente, Leonardo Márquez salió de visita al sultán de Constantinopla y a fundar un convento de franciscanos en Jerusalén.

En realidad, la tendencia liberal en materia legislativa habíase dejado sentir mucho antes. El primer chispazo brotó el 28 de junio de 1864, fecha en la que el emperador decretó que los empleados públicos trabajasen los domingos y días festivos y determinó,

restringidamente, las fiestas religiosas tradicionales que serían consideradas días feriados. Los clericales habrían deseado que el imperio festejara todo el martirologio cristiano. Pero, además, les disgustó sobremanera que el emperador señalase como fiesta nacional el 16 de septiembre, tácito homenaje a Hidalgo, y que no diera igual tratamiento al 27 de mismo mes, implícita ofensa a Iturbide. El disgusto fue acentuado por el decreto sobre libertad de imprenta que expidió el emperador el 7 de agosto siguiente.

Como no obstante que los primeros pasos legislativos del imperio tendían hacia la vanguardia, el gobierno republicano permanecía inflexible en el mantenimiento de sus principios e intensificaba la guerra en la medida de sus posibilidades, el emperador se prestó a preparar y a aplicar la ya mencionada Ley penal del 3 de octubre del mismo año de 1864. El 29 de septiembre, y por conducto de su ayudante Scherzenlechner, somete el proyecto de ley a la consideración de su consejero Eloin. La carta decía:

Adjunta os envío, de orden de S.M., la proposición de una ley que de orden de S.M. varios jurisperitos de Guanajuato han preparado y que tiene relación con la cuestión triste y delicada de los guerrilleros y ladrones de caminos, cuestión que ocupa mucho a S.M. El emperador piensa aprovechar el día en que el poder de Juárez acabe (30 de noviembre de 1864), o de aquel en que salga del país, para declarar solemnemente a la nación que hasta la mala y última razón política ha terminado, y que en lo futuro cada guerrillero no podrá ser más que un ladrón de camino, y será juzgado con toda la severidad posible.

Aprobada y expedida la ley, el emperador, que de momento parecía haberse convencido de que sus proposiciones de transacción se desmoronaban al chocar con la solidez de los principios republicanos y de que los recuerdos de viaje, música y poesía no servían para combatir al ejército de la República, estima conveniente complementar aquélla con una carta que dirige a su ministro Velásquez de León, el 5 de noviembre inmediato posterior, en la que le dice:

Mi gobierno está determinado a emplear todo su empeño y energía. Si hasta hoy ha usado de indulgencia con sus adversarios políticos para dejarles tiempo y ocasión de conocer la voluntad nacional y unirse a ella, en lo de adelante tiene la imperiosa obligación de combatir a aquellos, pues su bandera no lleva ya credo político, sino pretextos para el robo y la matanza. Mis deberes de soberano me obligan a proteger al pueblo con brazo de hierro, y para corresponder a los deseos altamente expresados por todas partes, declaramos como jefe de la nación, con pleno consentimiento (*sic*) de nuestra sagrada misión y del deber que nos hemos impuesto, que todas las gavillas armadas que recorren todavía algunos puntos de nuestra bella patria, asolándola, turbando y amenazando al laborioso ciudadano en su trabajo y en su libertad, deben ser consideradas como cuadrillas de bandidos y caer en consecuencia bajo la inflexible e inexorable severidad de la ley. Mandamos por lo mismo a todos los funcionarios, magistrados y jefes militares de la nación las persigan y las aniquilen con todas las fuerzas.

Con la libertad de acción que, según creía, le daba el haber puesto a buen recaudo diplomático a Miramón y a Márquez, el emperador recibió gustoso el 17 de diciembre

al señor Pedro Francisco Meglia, obispo *in partibus* de Damasco y nuncio apostólico, cuya delicada misión era orientar al gobierno de Su Majestad sobre el buen camino a seguir en materia eclesiástica. Con el mismo gusto que lo recibía, y con el mismo tacto utilizado en su correspondencia con el presidente de la República, el emperador, traspasado del espíritu liberal que le había dado fama en Lombardía y esperaba capitalizar en la eventualidad de un regreso forzoso a Europa, propuso al nuncio los siguientes nueve puntos para que sirvieran de base al arreglo de los negocios clericales:

1°. El gobierno mexicano tolerará todos los cultos que estaban prohibidos por las leyes del país; pero concede su protección especial a la religión católica, apostólica, romana, como religión de Estado.

2°. El tesoro público proveerá para los gastos del culto, pagará a los ministros en la misma proporción y con el mismo derecho que los demás servicios civiles de la nación.

3°. Los ministros del culto católico administrarán los sacramentos y ejercerán su ministerio gratuitamente, sin facultad de cobrar nada, y sin que los fieles estén obligados a pagar gratificaciones, emolumentos o cualquiera otra cosa a título de derechos parroquiales, dispensas, diezmos, primicias y otra cosa.

4°. La Iglesia cede al gobierno todas sus rentas que provengan de bienes eclesiásticos, que han sido declarados nacionales durante la República.

5°. El emperador Maximiliano y sus sucesores en el trono, gozarán *in perpetuum* respecto de la Iglesia mexicana, de derechos equivalentes a los concedidos a los reyes de España para sus iglesias en América.

6°. El Padre Santo, de acuerdo con el emperador, señalará cuáles de las órdenes religiosas, suprimidas durante la República, deban restablecerse, especificando de qué modo hayan de subsistir y con qué condiciones. Las comunidades religiosas, que hoy existen de hecho, podrán continuar, pero con prohibición de no recibir novicias hasta que el Padre Santo, de acuerdo con el emperador, haya especificado sus reglas y condiciones de existencia.

7°. Jurisdicción del clero.

8°. El emperador encargará se lleve, en donde lo crea oportuno, un registro civil de matrimonios, nacimientos y defunciones por sacerdotes católicos, que se encargarán de esta misión como funcionarios civiles.

9°. Cementerios.

Meglia los leyó y, ducho en procedimiento canónico, se declaró incompetente para decidir sobre ellos. Lo propuesto iba más allá, dijo, de las facultades que le confirió el Santo Padre, pues éstas se limitaban a “ver, revocar y abolir, al mismo tiempo que las leyes llamadas de Reforma, todas aquellas contrarias a los sagrados derechos de la Iglesia, aún en vigor aquí, y activar la publicación de otras leyes, encomendadas a reparar los daños que se han hecho y establecer la administración civil y eclesiástica”.

Lo propio dijo el monseñor a doña Carlota, en buena plática que con ella tuvo en Nochebuena.

Los emperadores habían pisado nueve veces los callos de la Iglesia. Andaban mal informados y estimaban que ésta podría acceder, por el hecho de que por ahora trataba con un emperador católico y no con un presidente liberal, a la celebración del Patronato.

Olvidaban que para los obispos del país, el significado del Patronato era el de “servidumbre y esclavitud de la Iglesia y de que perdimos aquella poca libertad que con tantos sacrificios conquistaron nuestros inmediatos predecesores, y quedamos como el clero español besando la mano de Su Majestad y percibiendo una renta o salario más miserable que un cómico y tal vez un cochero”, según expresaba Pedro Espinosa, obispo de Guadalajara, en carta de 6 de diciembre de 1862 remitida al también obispo José María Covarrubias.

Después de la entrevista con Meglia escribía la emperatriz Carlota a su protectora la emperatriz Eugenia:

...los conservadores se imaginan los súbditos temporales del Papa y son bastante bestias, perdón por la palabra, para creer que la religión consiste en los diezmos y la facultad de poseer. —De “bestias” nada tenían. Para los conservadores, los diezmos siempre fueron diezmos, y la facultad de poseer, manera de enriquecerse. Esto era lo que importaba defender. El que la religión siguiera la suerte de los bienes patrimoniales, era en ocasiones instrumento accesorio que convenía utilizar, y a veces estorbo—. Detrás de todas las negociaciones del nuncio, que no es más que un maniquí, se muestra el rostro de monseñor Labastida...

Igual que como había desoído Fernando Maximiliano José la advertencia del Papa, cuando éste le otorgó la comunión, ahora echaba en saco roto las prevenciones del nuncio. Confiado en la indiscutible autoridad de su cetro, y súcubo de Martín Lutero, Fernando Maximiliano José se convirtió en un nuevo campeón de la Reforma, lo que le habría sentado de perlas si al aceptar el puesto de emperador no hubiera comprometido su conducta con los enemigos de ésta. Decidido, como estaba, a reformar, el 27 de diciembre redactó:

Mi querido ministro Escudero. Para allanar las dificultades suscitadas con ocasión de las leyes llamadas de Reforma —dificultades que él fomentó al venir a México—, nos propusimos adoptar de preferencia un medio, que a la vez que dejara satisfechas las justas exigencias del país —la primera exigencia era que se fuera—, restableciera la paz en los espíritus y la tranquilidad en las conciencias de todos los habitantes del imperio. A este fin procuramos cuando estuvimos en Roma, abrir una negociación con el Santo Padre, como jefe universal de la Iglesia Católica —mentira.

Se encuentra ya en México el nuncio apostólico; pero con extrema sorpresa nuestra, ha manifestado que carece de instrucciones y que tendrá que esperarlas de Roma —el monseñor también mentía. Las instrucciones eran precisas: no transigir con la Reforma.

La situación violenta que con grande esfuerzo hemos prolongado por más de siete meses, no admite ya dilaciones; demanda una pronta solución y, por lo mismo, os encargamos no propongáis desde luego las medidas convenientes para hacer que la justicia se administre sin consideración a la calidad de las personas; para que los intereses legítimos, creados por aquellas leyes queden asegurados, enmendando los excesos e injusticias cometidos a su sombra, para proveer el mantenimiento del culto y protección de los otros sagrados objetos, puestos bajo el amparo de la religión, y en fin, para que los sacramentos se administren y

las demás funciones del ministerio sacerdotal se ejerzan en todo el imperio sin estipendio ni gravamen alguno para los pueblos.

Al efecto nos propondréis, de toda preferencia, la revisión de las operaciones de desamortización de bienes eclesiásticos, formulándola bajo la base —empeñado en meterse bajo las bases— de que se ratifiquen las operaciones legítimas, ejecutadas sin fraude, y con sujeción a las leyes que decretaron la desamortización y nacionalización de dichos bienes. Obrad, por último, conforme al principio de amplia y franca tolerancia, teniendo presente que la religión del Estado es la católica, apostólica, romana. Maximiliano.

La protesta de los arzobispos de México y Michoacán seguida de la de los obispos de Oaxaca, Querétaro y Tulancingo, de fecha 29, también de diciembre, fue amplia, documentada y expedita. Pedía que el emperador no reformase antes de celebrar concordato con el Papa. Como sabía sobradamente que tal concordato no era posible, o que, si lo era, tardaría años en celebrarse, estaban seguros de que si su petición se acordaba favorablemente, la Reforma quedaría paralizada, y segura la contrarreforma.

Maximiliano, pertinaz contestó:

El gobierno no pretende nada que no se hubiese ya practicado en otros países católicos, con la aquiescencia de la Santa Sede.

La gran mayoría de la nación exige y tiene derecho a exigir esta solución, y en este punto, yo estoy seguramente en situación de juzgar con más acierto que el Episcopado, porque acabo de recorrer la mayor parte de vuestras diócesis, entretanto que vosotros permanecéis tranquilos en la capital después de vuestro destierro, sin que os importe el estado de vuestra diócesis... Quiero, antes de terminar, llamar vuestra atención sobre un error en que habéis incurrido en vuestra exposición. Decís que la Iglesia mexicana no ha tomado parte nunca en los asuntos políticos. Pluguiera a Dios que así fuese. Pero desgraciadamente tenemos testimonios irrecusables —su presencia en México era el más irrecusable— y en gran número por cierto, que son una prueba bien triste, pero evidente de que los mismos dignatarios de la Iglesia se han lanzado a las revoluciones y que una parte considerable del clero ha desplegado una resistencia obstinada y activa contra los poderes legítimos del Estado —como la que seguiría desplegando por su conducto contra la República.

Convenid, mis estimados obispos, en que la Iglesia mexicana, por una lamentable fatalidad, se ha mezclado demasiado en la política y en los asuntos de los bienes temporales, olvidándose en esto y despreciando completamente las verdaderas máximas del Evangelio. Si el pueblo mexicano es piadoso y bueno, pero no es católico en el verdadero sentido del Evangelio, y ciertamente que no es por su culpa. —Tal vez sin saberlo, Maximiliano ratificaba con las palabras anteriores la tesis sustentada diez años antes, en el Congreso de 1856 por José María Mata, al debatir el artículo 15 del proyecto de Constitución, frente a los moderados Luis de la Rosa y Ezequiel Montes—. Ha necesitado que se le instruya, que se le administren los sacramentos gratuitamente como manda el Evangelio; y México, yo os lo prometo, será católico. Dudad, si queréis, de mi catolicismo; la Europa conoce ha mucho tiempo mis sentimientos y creencias; el Santo Padre sabe cómo pienso —por eso precisamente, lo condenó en vida—: las iglesias de Alemania y Jerusalén, que conoce como yo el arzobispo de México, atestiguan mi conducta sobre este punto. Pero buen católico como yo lo soy, seré también un príncipe liberal y justo.



Como príncipe en su tierra, estaba bien. Su error fue meterse de emperador. Empeñábase el emperador en hacer sentir a los cangrejos, como él llamaba a los conservadores, todo el peso de su nulidad.

En contra de lo que pensaban los arzobispos, el emperador abrigaba la convicción de que, tarde o temprano y merced a su habilidad política, siempre conciliadora, sería posible llegar a un acuerdo con el Papado y restablecer, merced a él, el ansiado Patronato. A tal efecto, destacó una comisión compuesta por el ministro Velásquez de León, al que le convenía alejar por sus ideas moderadas, por el abogado Joaquín Degollado, hijo de Santos, y por Ramírez, limosnero mayor de Su Majestad, obispo *in partibus*. La comisión zarpó de Veracruz camino a Roma el 16 de febrero de 1865; el 25 de abril fue recibida por el Papa, quien pasó el encarguito de atenderla a una junta de diez cardenales que, como era de esperar, nada resolvió. Finalmente, el 8 de julio, dos días después de que los jesuitas de Roma se negaron a cantar en la iglesia de El Jesús un *Tedéum*, que solicitó Aguilar y Marocho, embajador del imperio en el Vaticano, para festejar el cumpleaños del emperador, el Papa desechó oficialmente el proyecto de concordato propuesto por la comisión imperial y rompió relaciones diplomáticas con el imperio. Primer golpe de fuerza a su endeble cimentación.

Según relata Arrangoiz, cuando el emperador fue enterado de lo que pasó en Roma el 6 y el 8 de julio, empezó a decir en público cosas fuertes en contra del Vaticano:

Su Santidad estaba mal aconsejado; que el haber rehusado la Iglesia, no le ofendía a S.M. en la época actual; que lo único que hacía era demostrar la debilidad en que había caído la corte de Roma; que él era más católico que otros soberanos y no cedería a las amenazas de Roma, pues no tenía más responsabilidad que para con Dios y su conciencia de soberano; que los arzobispos y obispos mexicanos no comprendían su época ni el verdadero catolicismo; que a muchos de ellos les faltaba un corazón cristiano; que si el Papa le excomulgaba, sería el cuarto archiduque de Austria que lo hubiera sido... que su Majestad (doña Carlota) era más roja que él.

En rigor, el viaje de la comisión resultó prematuro y ésta fue sólo a servir de chivo expiatorio ante la ira pontificia desatada por los pasos reformistas del emperador y, sobre todo, por el embuste colado en la carta que dirigió a Escudero el 27 de diciembre de 1864. Después de desmentir a Su Majestad imperial, el cardenal Antonelli decía amenazador en carta que se cruzó con la partida de la comisión:

El Padre Santo no puede suponer que S.M., educado en el seno de una familia católica, tan benévola siempre a la Iglesia, pueda desconocer jamás sus propios intereses y la misión que Dios le ha enviado —velar por ellos—. Espera, por lo contrario, que S.M. abandonará la senda trazada al ministro Escudero, y que evitará al Padre Santo la necesidad de adoptar las medidas oportunas para cubrir ante el mundo su responsabilidad como jefe augusto de la Iglesia, de las cuales no sería ciertamente la última la retirada del representante pontificio en México, a fin de que no fuera allí el espectador impotente del despojo de la Iglesia y de la violación de sus más sagrados derechos.

Más claro no canta un gallo. Y el que entonces cantaba descendía del que sirvió de reloj a San Pedro.

Entró la impaciencia a Su Majestad imperial y el 7 de enero de 1865 decretó: “Los breves, bulas, rescriptos y despachos se presentarán a nos por nuestro ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, para obtener el paso respectivo.”

Protestó el nuncio

No hizo Fernando Maximiliano José caso de la protesta y el 26 del mismo mes reconoció la nacionalización de bienes eclesiásticos decretada por el gobierno republicano y, además, le expedió una Ley de tolerancia de cultos!:

Artículo 1º. El imperio protege la religión católica, apostólica, romana, como religión del Estado.

Artículo 2º. Tendrán amplia y franca tolerancia en el territorio del imperio, todos los cultos que no se opongan a la moral, a la civilización, o a las buenas costumbres. Para el establecimiento de un culto se recabará previamente la autorización del gobierno.

Elevaron los obispos, una vez decepcionados, su clamor a las alturas:

...Mas cuando tal protección está figurando precisamente al lado de la sanción de las leyes de D. Benito Juárez; cuando a la expectativa de todos aquellos mexicanos que apoyaron la intervención y proclamaron el imperio, no con otro motivo ni para otro fin que librarse de semejantes leyes, ha sucedido el desengaño consiguiente a su ratificación, las reflexiones que de aquí nacen abruma la inteligencia, los sentimientos que esto causa comprimen el corazón; y la palabra misma impotente para expresarlo, y más todavía para encarecerlo, parece expirar en los labios.

Incansable el emperador y sin que las protestas y admoniciones le hiciesen mella, a principios de marzo dirige, por conducto de su ministerio de Gobernación, una circular a los prefectos políticos para llamarles la atención porque no cumplían la Ley de secularización de cementerios dada por el gobierno de Benito Juárez en julio de 1859. Lo curioso era que Maximiliano levantaba las armas en contra de la Constitución de 1857, pero exigía a sus subordinados que acatasen las leyes derivadas de ella.

...llegó a tanto el deseo de ofender a los católicos —se lamentaba Arrangoiz—, que en la calle de San José el Real, una de las principales de la capital, se anunciaba la venta de una tienda establecida con autorización de Maximiliano, de Biblias sin comentarios, y de libros que probaban que era mentira cuanto decía el padre Ripalda... la princesa Carlota le profesó —al clero— la mayor antipatía.

Estas consideraciones originaron que el mencionado cronista, según cuenta en su Historia, renunciara a la representación diplomática de México en Bruselas, Londres y La Haya, por no estar

de acuerdo con la funesta política de Maximiliano, que había faltado a todas sus promesas, siendo que no había intención en S.M. de volver sobre sus pasos ni deseos de un arreglo en

la cuestión religiosa, puesto que estando de camino para Roma sus comisionados, dio los decretos de 26 de febrero —libertad de cultos y nacionalización de bienes eclesiásticos.

El galope reformista del emperador no reconoce bridas y tasca todos los frenos. En agosto asesta otra puñalada, esta vez no reformista sino vengativa y traperera, a los clericales; destituye de su cargo de rector del colegio de San Ildefonso, al doctor Basilio José Arrillaga, provincial de la compañía de Jesús. Era un desquite gurrumino de que los jesuitas se hubieran negado a entonar un *Tedéum* romano por el onomástico de Su Majestad. Y, a mediados de diciembre, cuando el sesgo de la guerra inclinábase ya decididamente a la causa de Benito Juárez, reproduce en decreto del día 18 la Ley del estado civil expedida por aquél...

### La abdicación oscilante, el peligro sin gloria o de emperador a jefe de banda

La firme constancia del emperador para mantener la legislación del gobierno que desconocía, se torna en débil veleidad para hacer frente a adversidades políticas cuyo dominio reclamaba energía no susceptible de desvío ni oscilaciones. El 18 de octubre de 1866 fue día nefasto en la bitácora del imperio, que registró los primeros augurios ciertos de un desastre inevitable y definitivo. Recibe Maximiliano la noticia de la enajenación mental de la emperatriz y Porfirio Díaz gana para la República una batalla decisiva en la Carbonera.

La guerra franca de los liberales, la creciente antipatía de los conservadores y los acontecimientos militares —batalla de Santa Gertrudis ganada por Mariano Escobedo cerca de Matamoros desde el 16 de junio de 1866—, indujeron al emperador a firmar su abdicación.

Su señora esposa le detuvo la mano. Iría a Europa y arreglaría con Napoleón lo relativo al apoyo armado y financiero que Francia había prometido, y con el Papa lo relativo al concordato, con lo que los reaccionarios quedarían plenamente satisfechos.

Se fue la emperatriz: “Adiós, mamá Carlota...”

El corcel reformista de Su Majestad dio un rayón como consecuencia del cual se apeó el gabinete moderado y treparon a la imperial cabalgadura los conservadores, o, al menos, los que se decían tales. Renunciaron la cartera Escudero, Echánove y Somera. Al ministerio de Fomento, se agregó el de Gobernación, a cuyo frente quedó Salazar y Larregui. En Hacienda, Friat, intendente en jefe del ejército francés; y en Guerra, el general D’Osmont. Estos dos últimos nombramientos perseguían, obviamente, afirmar las relaciones con los franceses.

Por no haber vuelto de Europa Eloin y acabado de llegar de allá el presbítero Agustín Fischer, fue nombrado jefe de dicho gabinete. Los principales que lo componían a la sazón eran Fischer, Samuel Basch, alemán, médico de Maximiliano; un alemán oscuro apellidado Herzfeld y un austriaco que se apellidaba Bilimetz, a quien Maximiliano consultaba en

todos los negocios arduos de política porque lo tenía por muy buen arqueólogo. Todos éstos habitaban en el palacio imperial y eran los que realmente gobernaban a México, que eran los que menos lo conocían, porque ignoraban hasta su geografía y su idioma.

Tampoco en esa ocasión tuvo tino el emperador, porque los conservadores mexicanos resintieron la salida de sus representantes del gabinete y vieron con enojo que sus lugares los ocuparon los extranjeros. Además, aunque el presidente de dicho gabinete era cura, antes había sido luterano y su nacionalidad era la alemana. Tenía antecedentes, por lo demás, bien pobres; Maximiliano lo había sacado del sagrario de Durango para hacerlo nada menos que embajador en Roma, a donde lo envió, según era costumbre del misterioso emperador, con instrucciones muy secretas, para ver si era posible desembarazar al gobierno imperial del lastre que constituían Labastida y Dávalos. Fischer fracasó en su misión.

El miedo y el desconcierto provocados en el emperador por el desastre de la Carbonera y el extravío de doña Carlota lo indujeron una vez más al engaño. Sin decir nada preparó sus maletas y se dispuso a abandonar el país. A sus allegados e inmediatos colaboradores informó que iría a Orizaba a tratar de aliviar las fiebres intermitentes que los anófeles le habían transmitido en Cuernavaca —tal vez mientras hacía el amor a la hija de su jardinero. Al mariscal Bazaine le pidió que reforzara la guarnición del camino de México a Veracruz, para proteger a la señora Carlota que próximamente regresaría.

Al día siguiente, 20 de octubre, se arrepiente de su engañifa y expresa a Bazaine su verdadero propósito de abandonar el país, intento que el mariscal vio con buenos ojos porque, preparado él también a regresar a Francia, la compañía del emperador lo relevaba de grandes responsabilidades y le evitaba muchos dolores de cabeza. La noticia llegó al gabinete, que por conducto de Teodosio Lares, a la sazón su presidente, amenazó con dimitir antes de que el emperador abdicara. Bazaine intervino, se apersonó con los ministros y les hizo ver con caballerosidad mosquetera que “era carecer de lealtad y generosidad abandonar al emperador en aquellos momentos, después de haber puesto toda su confianza en ellos, y que se vería obligado a tomar ciertas medidas si persistían en su resolución”. Los ministros pensaron que Bazaine tenía razón y retiraron su amenaza.

El 21, tan temprano que aún no amanecía, salió el emperador rumbo a Orizaba. En el camino le asalto el temor de que antes de que embarcase en Veracruz las fuerzas republicanas lo obligaran a entrevistarse con el presidente Juárez —al que para nada necesitaba de momento—, con el propósito de depurar su imperial trayectoria de ciertos pecadillos que, juzgados por los liberales, pudieran traer aparejada penitencia mortal. Decide, pues, escribir a Bazaine una carta, llena, según su inveterada costumbre, de secretos y reservas.

Me propongo —le decía— depositar mañana en manos de Ud. los documentos necesarios para poner término a la situación violenta en que se encuentra no sólo mi persona, sino México entero —la guerra, a ninguna de cuyas batallas había asistido, lo tenía aburrido—. Dichos documentos deberán quedarse reservados hasta el día que yo le indique a Ud. por telégrafo.

Tres cosas me preocupan y quiero salvar de una vez la responsabilidad que me incumbe —no fuera que, por no salvarla, un tribunal de guerra lo condenara—. Es la primera que los tribunales militares dejen de intervenir en los delitos políticos —nunca tuvieron por qué hacerlo, pero a él le pareció bien que lo hicieran, en tanto que contó con el apoyo de los soldados franceses—. La segunda, que la Ley de 3 de octubre sea revocada de hecho —de derecho dejábala vigente, por si Juárez o alguno de sus ministros o generales llegaba a caer en sus manos—. La tercera, que no haya persecuciones políticas por ningún motivo y que cese toda clase de procedimientos sobre esta materia.

Deseo que convoque Ud. a los ministros Lares, Marín y Tavera para acordar las medidas indispensables a fin de asegurar estos tres puntos, sin necesidad de que mis intenciones expresadas en mi primer párrafo lleguen de ningún modo a traslucirse.

Ya en Orizaba, Su Majestad se convierte en el péndulo de un reloj al que se le ha dado más cuerda de la necesaria, incapaz de marcar la hora, y cuyas campanas confunden los cuartos con las medias. Lo inclinan a que desista de la abdicación las gestiones de la alta sociedad, que le envían varias representaciones en los primeros días de noviembre. El día 15 de este mes llega a su mano una carta llena de gravedad y peligrosos conceptos que Eloin le remite desde Europa. Tiene singular importancia. Está fechada dos meses antes, el 17 de septiembre, y su texto es el siguiente:

El discurso de Mr. Seward, el brindis de Romero y la actitud del presidente de la gran República Americana, resultados de la cobardía del gobierno francés, son hechos graves destinados a aumentar las dificultades e infundir desaliento en los más valerosos. Tengo, sin embargo, la íntima convicción de que el abandonar la partida antes del regreso del ejército francés, sería considerado como un acto de debilidad; y teniendo el emperador —se refiere a Maximiliano— su poder por el voto popular, el pueblo mexicano, libre de la presión de una intervención extranjera, es a quien debe apelar nuevamente, y al que debe pedirle el apoyo material y los recursos indispensables para subsistir y progresar. Si este llamamiento no es escuchado, entonces V.M., habiendo cumplido hasta el fin su noble misión, regresará a Europa con todo el prestigio que a su partida le rodeaba, y en medio de los acontecimientos importantes que no tardarán en surgir, podrá desempeñar el papel que por todos conceptos le corresponde a V.M. Al atravesar Austria he tenido ocasión de convencerme del descontento general que allí reina. Nada se hace todavía: El emperador —Francisco José— está desanimado. El pueblo se impacienta y pide públicamente su abdicación. Las simpatías hacia V.M. se comunican ostensiblemente a todo el territorio del imperio. En Venecia un partido quiere aclamar a su antiguo gobernador; pero cuando un gobierno dispone de las elecciones bajo el régimen del sufragio universal, fácil es desde luego prever sus resultados. El estado de la salud del emperador Napoleón preocupa nuevamente a la Europa entera. Su viaje a Biarritz parece indefinidamente pospuesto. Se asegura que la diabetes ha venido a complicar la inflamación que padece. En cuanto a S.M. la emperatriz Carlota, en medio de sus flores que hacen un jardín encantador en Miramar, brilla en todo el esplendor de una salud completa.

Como se ve por su lectura, Eloin aborda cuestiones que en el terreno de la alta política y de la maniobra diplomática debían ser considerados muy serios secretos de

Estado. Nada bueno era a los intereses del emperador manejar públicamente juicios relativos a la antipatía del gobierno norteamericano a la monarquía establecida en México, a la cobardía del gobierno francés, a los ocultos propósitos de Maximiliano para dejar el imperio y volver a su principado y, sobre todo, a su intención de llegar a Austria laureado de liberalismo a usufructuar la impopularidad de su hermano Francisco José. Eloin no reparó en estas bagatelas. Tampoco tuvo en cuenta que el gobierno de Estados Unidos nunca reconoció oficialmente al imperio de Maximiliano, sino a la República de Benito Juárez. Envío una carta vía Nueva York, dirigida al cónsul de México en esa ciudad. Así, por el debido conducto diplomático, la carta escrita al emperador vino a ser leída primero por el presidente, quien debidamente impuesto de ella, le corrió el respectivo traslado al gobierno norteamericano y la remitió después a su destinatario.

Por los periódicos se impuso toda Europa de que el gobierno de los Estados Unidos trataba al gobierno de Francia como a un chiquillo... de que Maximiliano esperaba derrocar a su hermano Francisco José y ser emperador de Austria... de que había esperanzas de que se muriera Napoleón... y demás secretos de gabinete. ¿Qué otro cónsul mexicano había en Estados Unidos más que Matías Romero? Si Eloin, que estaba ausente de México hacía muchos meses, suponía que Maximiliano ya tendría cónsul de su propia cuenta en los Estados Unidos, ¿cómo escribir una carta sobre asuntos gravísimos sin estar cierto del hecho de dicho consulado? No digo un hábil político, pero aun un hombre que tenga sentido común nunca dirige una carta sin poner en sobre escrito el nombre y apellido de la persona u otras palabras que la individualicen. ¡Vivezas de Eloin! ¡Y éste fue el principal consejero de Maximiliano y el *factótum* del segundo imperio. “Maximiliano y Eloin se mordieron la lengua de coraje cuando supieron el extravío de la carta y lo demás que había pasado; pero según atestiguan los historiadores, ni uno ni otro contradujo nunca la autenticidad de la carta.”

Pese a la falsa noticia que la carta de Eloin contenía sobre el esplendor y salud completa de doña Carlota, pesó suficiente lo que ella decía en el ánimo del emperador para que éste decidiera, ahora sí en firme, no abdicar, permanecer en el país, conquistar nuevas glorias, y en el momento oportuno retornar vencedor a su patria original. Nada más que al día siguiente el conde de Lagos, encargado de negocios de Austria en México, le informo que su hermano Francisco José ni siquiera le dejaría “entrar en sus dominios si se veía obligado a salir del imperio mexicano”, al tiempo que su augusta madre, la archiduquesa Sofía, lo exhortaba, también por carta recibida en esa fecha, a que “se sepultara entre los escombros de México antes que someterse a las exigencias de los franceses”. El valor de la renuncia a la abdicación cambiaba así de modo radical, ya que la permanencia en México remotamente tendría la finalidad de cosechar nuevos triunfos sobre los cuales exaltar su personalidad a los ojos de una Europa anhelante de su regreso, sino muy probablemente, el resultado obtenido sería sepultarse en un montón de escombros, según la heroica y macabra terminología utilizada por su progenitora. Era de pensarse.

Por esos mismos días regresaron, sin la debida autorización y como de contrabando, Miramón y Márquez, a quienes los obstáculos que sorteaba el imperio los relevaban automáticamente de su diplomático destierro. Venía el primero ahído de ciencia militar

aprendida a los prusianos, y el segundo, casi en olor de santidad, traído de Nazaret. Los dos ofrecieron su influencia y sabiduría a Maximiliano. Dijéronle preciosidades acerca de posibles triunfos guerreros, y horrores sobre la desesperada situación del gobierno republicano, que sólo transitoriamente dominaba las cuatro quintas partes del país.

Entre el 20 y el 24 de noviembre, los ministros y consejeros, en número de veintitrés, trasladados en pos de su jefe a Orizaba, emitieron su parecer: diez de ellos opinaron que el emperador no debería abdicar; el parecer de otros once fue que el emperador debería abdicar; pero no inmediatamente sino con posterioridad, cuando fuese oportuno. Representaban al sector moderado dentro de los consejeros. Finalmente, dos de ellos, Siliceo y Cortés Esparza, votaron a favor de la abdicación. El emperador resolvió en firme no renunciar a la corona.

El fiel de la romana oscilaba de extremo a extremo de la escala, según el peso variable de cada patillo. Rivera intenta este balance entre el pro y el contra de la abdicación:

Razones en pro: 1<sup>a</sup>. Le parecía casi imposible seguir gobernando a México sin los franceses, y que su vida corría un inminente peligro. 2<sup>a</sup>. Napoleón le aconsejaba que abdicara. 3<sup>a</sup>. Lo mismo le aconsejaba Bazaine, el ministro Danó y el embajador Castelnau. 4<sup>a</sup>. Lo mismo le aconsejaba el doctor Basch y los demás que formaban su gabinete particular, a excepción de Fischer.

Razones en contra: 1<sup>a</sup>. La comisión del ayuntamiento de México y la del ayuntamiento de Puebla le suplicaban que no abdicara. 2<sup>a</sup>. La junta de ministros y consejeros había votado por la no abdicación. 3<sup>a</sup>. El padre Fischer le aconsejaba que no abdicara. 4<sup>a</sup>. Márquez y Miramón trataban de convencerlo de que era fácil sostener el imperio con un ejército mexicano. 5<sup>a</sup>. Francisco José le impedía la entrada en el territorio de Austria. 6<sup>a</sup>. Su madre, la archiduquesa Sofía, le decía que se sepultara entre los escombros de su imperio antes de abdicar. 7<sup>a</sup>. “Experimentaba, dice Zamacois, cierta humillación en volver a Austria sin corona, después de haber dado por consolidado su trono haciendo alarde de su política” ante las naciones de Europa. Para un hombre de la alcurnia y de los sentimientos exagerados de honor que tienen los príncipes, el vivir en la vida privada, oscuro, desprestigiado y nulificado en Europa, le parecía insoportable.

Fernando Maximiliano decidió en firme no abdicar y, además, aliviar la tensión a la que estaba sujeto, convocando a un Congreso, según lo expuso a sus súbditos en el Manifiesto del 1 de diciembre de 1866 antes transcrito.

A pesar de su tono solemne y de los conceptos en él invocados, el Manifiesto del 1 de diciembre no tenía más valor; ante el juicio imperial, que el atribuido a una propaganda comercial, de esas que a nada obligan ni en nada comprometen. De vuelta a México, firmemente resuelto a no abdicar y temporalmente alojado en la hacienda de la Teja, consulta la opinión del mariscal Bazaine, quien ya tenía una de las botas puestas sobre la cubierta del buque en el que, al frente de sus suavos y de su Legión Extranjera, habría de retornar a Francia y quien, por razones de Estado, se había convertido en acérrimo enemigo de su padrino Maximiliano José. Pese a esta enemistad, el mariscal le habló al emperador con la verdad, con toda la verdad y con nada más que

la verdad. Le dijo que en adelante iba a “correr peligro sin gloria”; que toda esperanza militar estaba perdida en virtud del veto opuesto por el gobierno norteamericano a la monarquía; que el federalismo era el sistema de gobierno adecuado para México (!). “Hoy —concluyó— mi opinión es que V.M. se retire espontáneamente.”

—Tengo en Ud. —respondió Fernando Maximiliano José, sin recordar su solemne Manifiesto del mes anterior— la mayor confianza; Ud. es mi verdadero amigo —lo que quería decir que no lo era ninguno de sus ministros, consejeros, generales, cortesanos y ayudantes— y le suplico que asista a una junta que voy a convocar para el lunes 14 de enero en el palacio de México. Ahí estaré presente, y Ud. repetirá lo que piensa. Si la mayoría es de su opinión —la mayoría a había dado su opinión en las juntas celebradas en Orizaba entre el 21 y 24 de noviembre del año próximo pasado—, partiré. Si quieren que me quede, asunto concluido, me quedaré; porque no quiero parecerme al soldado que tira el fusil —lo había tirado y recogido tantas veces, que debía tener cansado el brazo— para huir más pronto del campo de batalla.

Se celebró el 14 la junta prevista. A ella concurrieron treinta y cinco notables. Al pasar lista de presentes se puso de manifiesto la ausencia del emperador. Entre los notables había de todo: obispos, generales, ministros, consejeros, ayudantes, etcétera. Fue un aquelarre masculino, pero en menor escala, igual al constituido en la asamblea de doscientos quince notabilidades que años atrás votaron por la monarquía. Teodosio Lares planteó con claridad el problema a resolver: “En las actuales circunstancias del país, y en vista de los datos presentados por los ministros de Guerra y Hacienda, ¿puede y debe el gobierno imperial emprender la pacificación?” Alrededor de esta cuestión, o desentendido de ella, cada quien opinó lo que en gana le vino. Márquez expresó su confianza en la infidelidad de los republicanos fieles. Tomás Murphy se concretó a decir que los disidentes —léase republicanos, que por cierto nunca habían disentido— eran “un conjunto de bandas de ladrones”. Teófilo Marín reprodujo el sentir del emperador ausente y habló de que “se propusiera un acomodamiento a los republicanos”. El ministro Manuel García Aguirre, lleno de fuego marcial, y sin tomar en cuenta la convocatoria a un Congreso conciliatorio que por su consejo se propuso en el Manifiesto del 1 de diciembre, habló de proseguir la guerra y de poner en juego, para ello, recursos de fuerza como la “recluta forzada” y de “que se tome —dinero— de donde lo haya”. El mariscal Bazaine ratificó, con sinceridad hasta entonces desusada en él, su opinión en pro de la abdicación e hizo ver el peligro de que el emperador descendiera de su trono para convertirse en “un jefe de banda” y que, en consecuencia, “es preferible para su gloria y defensa que S.M. haga entrega del poder a la nación”. Sánchez Navarro, reventando valor, clamó que él defendería al imperio, “a puñaladas si es necesario”. Por alguna causa desconocida, pero sin duda justificada, no figuró entre los defensores de Querétaro. Arango y Escandón echó pestes contra el ejército francés porque se iba a la hora de los apuros, y terminó heroico: “Idos: Nada importa —lo importaba todo—. Habéis hecho muy poco por vuestro soberano —le parecía poco el lío en que lo había metido—: menos aún por la Iglesia. Nada, absolutamente, nada por vuestra honra



—también en esto se equivocaba; a la honra la había hecho descender al subsuelo—.” Labastida dijo que no opinaba porque no podía comprobar las estadísticas militares y hacendarias —era un modo elegante de quedar a la expectativa—. El obispo Barajas manifestó que él sólo entendía de cuestiones de Iglesia y que, por lo demás, conocía “entre los disidentes” personas honorables que gozan de estimación. Iribaren habló en representación de los optimistas, y Robles Pezuela en la de los pesimistas. En lo tocante a pronósticos militares, apoyado en innumerables argumentos. Cortés Esparza creyó “oportuna la retirada del emperador”; igual estimaron Cordero y Víctor Pérez. Urbano Fonseca hizo alarde de firmeza y de memoria: “Estoy —expresó— por la conservación del imperio; mas considero poco conveniente que esta cuestión sea cada mes vuelta a discutir.” Finalmente, Villalba apretó una tuerca que, en su concepto, andaba suelta, y recordó: “El emperador ha prometido no abandonar a los mexicanos y le conjuro —fue el verbo que utilizó con académico conocimiento del idioma— a que cumpla su promesa.”

Por 26 contra 7, y 2 abstenciones, perdió la causa la abdicación y el emperador, conjurado, decidió no tirar el fusil.

## La trampa

Maximiliano José mismo cerró la trampa. Habida cuenta de la resolución de los notables, de ahí en adelante la abdicación implicaba abandono; el abandono, fuga, y la fuga, cobardía. El archiduque, el príncipe y el emperador —tres dignidades en una sola abyección— inquietan vanamente por una salida compatible con el decoro. Esta búsqueda es madre de otro túmulo grandioso a la más refinada maxmordonería. Antes de transcurrido un mes de adoptada en firme la determinación de los notables, el 9 de febrero de 1867, apela el emperador a Teodosio Lares, en una carta que amerita algunos comentarios:

Mi querido ministro D. Teodosio Lares: La situación actual de México se conmueve profundamente —salvo que las tropas francesas estaban de retirada y el gobierno republicano se fortalecía día a día, la situación era idéntica a la de cinco años antes, pero hasta ahora le “conmovía profundamente”—. Cada resolución adoptada para terminar la guerra civil —no se había adoptado otra resolución que la de intentar conciliar, que siempre había fallado, y la de hacer la guerra, en la que se perdía— nos conduce a encenderla más, y dondequiera que se intenta consolidar el imperio, corren torrentes de sangre, sin obtener la menor ventaja. Se esperaba que, una vez emancipado el imperio de la intervención francesa —si la intervención lo oprimía, ¿por qué se había acogido a ella y por qué había mandado a su esposa a gestionar que las tropas francesas no se retiraran?— nuestra acción se haría sentir de una manera saludable a favor de la paz y el bienestar de las poblaciones —suposición gratuita y carente de todo fundamento—. Desgraciadamente ha sucedido lo contrario, y si los hechos para siempre lamentables de San Jacinto —en la batalla de este nombre, librada el 1 de ese mismo mes de febrero, Mariano Escobedo derrotó a los imperialistas y durante dos horas se dio el gusto de fusilar a ciento treinta y nueve franceses y a algunos mexicanos, entre

quienes estaba Joaquín Miramón, hermano de Miguel, represalia feroz y sanguinaria que llevaba una advertencia implícita, respetuosamente dirigida al emperador— y el monte de las Cruces, no sirven para abrirnos los ojos, constituirán el recuerdo más amargo del imperio. Mucho se prometía de la habilidad, de la aptitud, de la lealtad y del prestigio de los generales Mejía, Miramón y Márquez. El primero ha dejado el servicio so pretexto de su estado de salud —Maximiliano es injusto. Mejía estaba realmente enfermo y con su enfermedad defendió Querétaro y subió por pura lealtad, aunque pudo haberse salvado, porque se lo ofreció Escobedo, al cerro de las Campanas—; el segundo ha sacrificado, casi sin combatir, en la primera batalla que ha dado —Zacatecas—, todos los elementos que se le habían confiado —ilástima de educación prusiana!—; el tercero, después de haber arrancado todo por los medios más violentos a los ciudadanos laboriosos y pacíficos —sólo Fernando Maximiliano José príncipe, archiduque, conde y demás, podía esperar que Márquez se comportara como un caballero—, ha ordenado una expedición mal calculada, cuyos sangrientos resultados no se deplorarán nunca lo bastante.

Al mismo tiempo el tesoro está agotado —el sueldo del emperador y los gastos de la corte eran, en verdad, un tanto elevados—; para atender miserablemente al servicio de algunos ramos de la administración hay que imponer préstamos forzosos, imposibles de realizar aun por medio de los procedimientos más vejatorios —nada le habría importado lo vejatorio si los procedimientos hubieran resultado eficaces— y decretar contribuciones extraordinarias más odiosas que productivas —le molestaba la desproporción entre odio y producción.

El imperio no tiene, pues, en su favor, la fuerza moral, ni la fuerza material —si la fuerza moral hubiera significado algo para Maximiliano, habría atendido, entre otras cosas, la advertencia directa que en Miramar le hizo Jesús Terán, y leído con más cuidado la carta de 28 de mayo de 1864 que le dirigió el presidente Juárez; en cuanto a la fuerza material, siempre la obtuvo de las tropas francesas, de las que ahora se decía emancipado—; los hombres y el dinero huyeron de él y la opinión se manifiesta de todas maneras contra él.

Por otra parte, las fuerzas republicanas, que injustamente se ha tratado de representar como desorganizadas, desmoralizadas y sólo animadas del deseo de pillaje, prueban con sus actos que constituyen un ejército homogéneo, estimulado por el valor y la habilidad de su jefe y sostenido por la idea grandiosa de defender la independencia nacional, que cree puesta en peligro por la fundación del imperio —lo que ahora calificaba de “idea grandiosa de defender la independencia nacional”, en otro tiempo habíale parecido exageración y borrados recuerdos de la realidad, según expresó en la carta de 8 de diciembre de 1865 que escribió al barón Du Pont; y a los jefes valerosos y hábiles conductores de un ejército homogéneo les habría aplicado, como lo manifestó a Miramón, la severa Ley del 3 de octubre, si hubiera podido capturarlos. Como no lo logró y como corría el peligro de que el “ejército homogéneo” lo hiciese prisionero, ahora le prodigaba elogios que habrían desmerecido de los tributados por cualquier liberal.

En situación tan crítica, no tenemos siquiera el recurso de apelar al sufragio universal de las poblaciones, porque el voto de alguna de las localidades ocupadas por las armas imperiales no significaría nada en cuanto al resultado —en la misma situación “crítica” se recabó el “sufragio universal” que le llevó la “manifestación nacional” en las actas entregadas en Miramar—. El momento de emplear este medio ha pasado —sólo porque ya no gozaba del respaldo francés—; debemos, pues, renunciar a él para siempre.

Yo he contraído para con México el compromiso solemne de no ser nunca motivo para prolongar la efusión de sangre —lo fue desde que aceptó la corona—. El honor de mi nombre

—honor al que habría puesto en entredicho con los artículos secretos del Convenio de Miramar, con una solidaridad con quienes violaron los Preliminares de la Soledad, con el Pacto de Familia, con las promesas incumplidas al Papa y a los conservadores— y la inmensa responsabilidad que pesa sobre mi conciencia, ante Dios y ante la historia —hasta hoy surtía efectos la advertencia de Juárez hecha desde tres años antes: la historia “nos juzgará”—, me prescriben no diferir más una gran resolución que haga cesar inmediatamente tantos males.

Espero, pues, que tenga Ud. a bien indicarme, con la prontitud que las circunstancias exigen, las medidas que juzgue Ud. oportunas, para desenlazar la crisis actual —lo que quería era que Lares le dijera que abdicara de una vez por todas, que lo obligaran a abdicar, sin aparecer como desertor, para salvar la vida—, arreglándose sobre las ideas expresadas en esta carta, y teniendo en cuenta únicamente el bien y la prosperidad del pueblo mexicano —el bien y la prosperidad del pueblo mexicano se habrían logrado mucho antes, a no ser por la interferencia de la Iglesia y de los militares, cuyas prerrogativas y privilegios teóricamente vino Maximiliano a proteger—, con entero desprendimiento de todo interés político o personal. Maximiliano.

La reconocida agudeza de Lares le impidió captar la indirecta de Su Majestad y, por toda respuesta, le aconsejó refugiarse, sin abdicar desde luego, en Querétaro, como ya lo había propuesto Miramón desde el 25 de enero anterior en el que las tropas de Mejía abandonaron, por indefendible, a la ciudad de San Luis.

### Las fintas del emperador

Maximiliano apechugó, no sin antes esgrimir algunas fintas. Como Juárez siempre mandó al cesto sus invitaciones, pensó el emperador que tal vez podría tentar la ambición de Porfirio Díaz y, según relata éste en una carta de 14 de febrero, que dirige desde Huamantla al general Leyva y de la que da cuenta Masseras, le envió a un tal *monsieur* Bornond para ofrecerle el mando de las fuerzas que estaban encerradas en México y en Puebla,

añadiendo que Márquez, Lares y compañía serán arrojados del poder y que él (Maximiliano) abandonará muy pronto el país, dejando la situación en manos del partido republicano. ... Me ha sido preciso un verdadero esfuerzo —termina Porfirio Díaz— para poder contestar serenamente que como general en jefe del cuerpo del ejército cuyo mando ha querido confiarme el gobierno, no puedo tener con el archiduque otras relaciones que las que la ordenanza y las leyes militares autorizan con el jefe de la fuerza enemiga.

Despreciado por Porfirio Díaz, ocurren a la memoria de Su Majestad algunos pasajes de la historia de México leídos en Lucas Alamán, e inspirado, descende algunas gradas en la escala de los prospectos sobornables y piensa en Antonio López de Santa Anna, cuyo valioso concurso estimó innecesario cuando se calzó la corona imperial. Las remembranzas del emperador eran sin embargo un tanto vagas y, y camino a la guerra,

no tenía a la mano para precisarlas el texto de historia en que aprendió la del país. Recordaba, sí, que durante la dictadura santanista, Gutiérrez de Estrada inició, por encargo de su gobierno, sesiones monárquicas en Europa. Se acordaba, también, de haber recibido cartas de Santa Anna “en las que había echado pestes contra las reformas republicanas y la Constitución de 57 y prodigado loores a la forma monárquica y había ofrecido con instancias su servicio el imperio”. Desde Santo Tomás el antes benemérito había escrito a Napoleón que “la inmensa mayoría de la nación ansiaba el restablecimiento del imperio de Moctezuma”. Por lo contrario, se borraba de su memoria que en mayo de 1866 el ex benemérito desembarcó en Nueva York, se domicilió en Elizabeth Port y, por conducto del gobierno norteamericano, hizo gestiones para que el de Juárez “admitiera su solicitud de ponerse a la cabeza de un ejército y combatir al imperio”; y que, como esto no convenía, Maximiliano sacó a relucir en *El Diario del Imperio* los antecedentes monárquicos de don Antonio. Tampoco parecía acordarse Fernando Maximiliano de los términos en los que Matías Romero, embajador del gobierno de la República en Washington, rechazó el ofrecimiento de Santa Anna:

Mayo 25 de 1866... Si Ud. no hubiera sido el primero en solicitar el establecimiento de una monarquía europea en México, cuando ejercía el poder supremo de la nación y si no hubiera Ud... reconocido y apoyado la intervención que el emperador de los franceses ha llevado a nuestra patria, según parece de documentos recientemente publicados, no creo que hubiera dificultad en que el gobierno de la República aceptara y utilizara los servicios de Ud... Pero desgraciadamente, en el caso de Ud. hay circunstancias especiales, que hacen cambiar el objeto de la cuestión. Además de estar Ud. ahora con la mancha de haber reconocido y dado el peso de su influencia al proyecto traidor de derrocar al gobierno nacional de nuestra patria, y establecer otro que la constituyera en dependencia de la Francia, hay la circunstancia de que durante los últimos años de su vida, ha estado Ud. íntimamente asociado con el partido conservador de México.

Por último, relegaba el monarca en el olvido la fe republicana protestada por Santa Anna en el Manifiesto de 5 de junio de 1866, publicado en la propia ciudad de Nueva York:

Yo fui el primero que proclamé en México la República el 2 de diciembre de 1822, anunciado como el apóstol al Areópago una divinidad desconocida... Juárez es un buen patriota y Ortega un buen hijo de México... Por mis precedentes, por mi posición en el partido conservador, y aun por mi larga ausencia del país, creo que soy el llamado a reconciliar los ánimos dando el ejemplo de la sumisión al gobierno constitucional... Busco para mi tumba un laurel nuevo que la cubra con apacible sombra. Apresuremos la ahora, la obra del triunfo nacional; confiad en mis palabras y estad prontos. ¡Abajo el imperio! ¡Viva la República!

Por eso, entre recuerdos y olvidos, mezclados en la debida proporción, Maximiliano se decide a escribir, como siempre franco y sincero el 15 de febrero al padre Fischer:

Tendrá Ud. la bondad de contestar a Santa Anna con la próxima posta la carta que este señor nos envió amablemente, pero llevándolo a la larga por ahora, sin quitarle las esperanzas,

y cuidará mucho la carta de Santa Anna no devolviéndola a nadie bajo ningún pretexto, colocándola entre los papeles secretos en la caja de hierro y sacando de ella una copia legalizada para Europa. La contestación a esta carta es cumpliendo los deseos de Lacunza y de Lares, a quienes yo hablé de ella a última hora, así es que para formarla fue menester consultar a Lacunza.

### La abdicación potencial o preventiva

Un retoque final a la semblanza de la compleja personalidad del conde, archiduque, príncipe y emperador, Fernando Maximiliano José de Habsburgo, y de sus adláteres, lo facilita la lectura de lo que puede denominarse su abdicación potencial o preventiva fechada en el convento de la Cruz, Querétaro, el 20 de marzo de 1867, dos meses antes de que el ejército de Mariano Escobedo se adueñará de la plaza. Dicho documento fue puesto en Manos de José María Lacunza, a la sazón presidente del Consejo de Ministros, quien sólo la dio a luz a instancias del general Vicente Riva Palacio y de su padre, el licenciado Mariano Riva Palacio por virtud de una carta que el primero escribió a su esposa con fecha 27 de mayo de 1867, carta que ésta puso en poder del segundo y que, en su parte relativa, decía:

...estoy asombrado de la mala fe de las personas de quienes hacía confianza Maximiliano: él mismo me ha dicho a mí que al salir para su malaventurada expedición, dejó en poder de Lacunza su abdicación en forma, y comprometido ese hombre para publicarla tan pronto como Maximiliano fuera muerto o prisionero. Pues bien, ellos saben, a no durarlo, que el archiduque ha caído prisionero, que vive debido a la generosidad de los republicanos, y aún se obstinan en continuar en guerra sin bandera. Que sigan enhorabuena, y sobre ellos nada más caerá la sangre que se derrama.

La renuncia potencial preventiva decía:

Maximiliano, emperador. Puesto a la cabeza de nuestro ejército para hacer una guerra de cuyo desenlace depende la integridad del territorio de México —supuesto infundado, personal y gratuito— y su existencia como nación independiente —ídem—. Hemos considerado muy posible el caso de nuestra muerte —parece que el recogimiento queretano había reflexionado sobre lo acontecido después de la batalla de San Jacinto— y las consecuencias que traería para este país, a quien amamos con predilección, la acefalía del trono —no creía que en su “trono” sólo había sido una “pieza de ebanistería” y en que habían un gobierno republicano al que precisamente le beneficiaría la acefalía que tanto temor le daba—. La Regencia, que en días menos azarosos que los presentes establecimos confiándola al cielo, a la inteligencia y virtudes de nuestra augusta esposa la emperatriz Carlota, ha cesado de hecho con su ausencia en Europa, y se hace indispensable incurrir a esa falta por un medio de igual naturaleza; pues entre tanto la nación mexicana no exprese su voluntad de cambiar la forma de gobierno —le parecía poca expresión la falsedad de las actas enviadas a Miramar y las advertencias de Benito Juárez confirmadas por cinco años

de guerra, durante la cual en ningún momento pudo estimar ni siquiera mediante consolidado su imperio, pese al respaldo que hasta meses antes le brindó el ejército francés—, existiendo hoy la monarquía, corresponde establecer una Regencia para el caso de vacante del trono.

Amando, pues, a los mexicanos como los amamos y sobreviviendo ese afecto a la duración de nuestros días, hemos determinado para el referido caso de nuestra muerte, y también para el de nuestra abdicación —tenía esperanza de que, en caso de derrota, el gobierno de Benito Juárez se conformara con su abdicación, le diera las gracias y le pagara el pasaje a Europa, en debido respeto a las cualidades que lo adornaban, en reconocimiento a sus títulos y en aplauso a su gestión— porque seamos hechos prisioneros definitivamente sin esperanza de recobrar la libertad por nuestros propios y solos esfuerzos, dejar establecida una Regencia, que sirviendo transitoriamente de ejemplo de unión para el gobierno —¿unión entre quiénes, entre los conservadores y los liberales?— libre al país de horribles males; y recomendamos con encarecimiento al pueblo mexicano que viendo en esta medida el último testimonio que podemos darle de cuanto lo hemos amado, lo acepte gustoso en obsequio de sí mismo.

Los ciudadanos en quienes nos hemos fijado para llevar a cabo de regentes —su abdicación extinguía la vigencia del trono, pero perpetuaba la de su soberana voluntad— son demasiado conocidos por su ilustración, patriotismo y versación en los graves negocios del Estado y, en consecuencia, son aceptables para sus conciudadanos.

En tal virtud establecemos una Regencia depositada en tres personas, y nombramos regentes propietarios al presidente del Ministerio, general D. Santiago Vidaurri —traidor al liberalismo para satisfacer sus ambiciones personales—, al presidente del Consejo de Estado, D. José Ma. de Lacunza, y al mayor general de división, D. Leonardo Márquez —demasiado conocido por su ilustración, patriotismo y “malversación” de fondos, entre otros atributos—. Nombramos suplentes, para que en el orden de sus nombramientos reemplacen la falta de cualquier propietario, al presidente del Tribunal Supremo, D. Teodosio Lares; al general de división D. Tomás Mejía —de cuya real enfermedad al fin se convenció al verlo padecer sin queja en el sitio de Querétaro— y al consejero de Estado D. José Linares.

Encarecemos con todo el ardor de nuestra voluntad a los regentes que siguiendo puntuales el lema con que hemos sellado todos nuestros actos de soberano “Equidad en la justicia”, guarden inviolable la independencia de la nación, la integridad de su territorio —la independencia la guardó él subordinándola al emperador de Francia; y la integridad territorial, con la expectativa de poder cederle Baja California y Sonora— y una justa política, ajena de todo espíritu de partido —¿y el espíritu del conservador que lo trajo al poder?—, y encaminada solamente a la felicidad de todos los mexicanos sin distinción de opiniones (*sic*).

La Regencia gobernará con sujeción al Estatuto Orgánico del Imperio —ya tenía para rato.

La Regencia convocará al Congreso que ha de constituir definitivamente a la nación —lo que quería decir que la decisión de la asamblea nacional de notables a favor de la monarquía nada valía y, sin embargo, sirvió de sustento al imperio durante un lustro—, luego que terminada la guerra por triunfo de las armas imperiales —la lógica imperial era contundente: si las armas imperiales triunfaban, la abdicación era innecesaria y la Regencia saldría sobrando—, o por armisticio —¿iban los liberales a pactar un armisticio cuando los conservadores estaban casi totalmente derrotados?— o cualquier otro medio que importe conclusión de hostilidades —¿qué otro medio se le ocurriría a Su Majestad?—, pueda tener lugar la reunión libre y legítima de aquel cuerpo constituyente.

En el acto de instalado el Congreso, cesará la Regencia; pues con este hecho termina el poder que conferimos por la presente carta —“poder” al que sólo faltaba ser legalizado por el gobierno de la República.

Nombramos desde ahora para los casos de muerte o prisión nuestra, que queden marcados jefe del ejército imperial al general D. Leonardo Márquez hasta la reunión de la Regencia. El licenciado Manuel García Aguirre, nuestro actual ministro de Instrucción Pública y Cultos —tan convencido como el emperador de la viabilidad de un Congreso—, queda encargado de hacer saber esta nuestra última voluntad, llegados sus casos, a la nación y a los regentes que dejamos nombrados.

El emperador era un pozo de sabiduría histórica.

Gracioso hubiera sido que Boabdil hubiera mandado que saliendo él de España, gobernase a la España cristiana un califa o Congreso de moros, o que Cuauhtemotzin hubiera mandado que muriendo él, Hernán Cortés y los demás españoles de la Nueva España fueran gobernados por un emperador azteca o un Congreso de aztecas. Por tanto ese Estatuto Orgánico, esa Regencia y ese Congreso Nacional de Imperialistas, que les ocurrió a Maximiliano y a García Aguirre, fueron como los sueños de don Quijote.

### La parte sombría y sucia de la historia y el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano

Tales fueron, a grandes trazos dibujados, y sin tomar en cuenta caracteres secundarios por carecer de sitio apropiado para ubicarlos, los actos principales en el sainete imperial que, sin perjuicio de su naturaleza, fue trágico y sangriento. Uno de los integrantes de la “pareja de palomas” a quienes la historia confirió el papel estelar, acabó en el patíbulo; y otro, en la demencia.

El motivo por el que figuran en los anales de la historia Napoleón, Eugenia, Maximiliano y Carlota —enjuicia Charles Allen Smart—, en lugar de hacerlo en los del crimen, hay que buscarlos únicamente en los hombres y fuerzas que trataron de derribar y que, paradójicamente, los derribaron y arruinaron a ellos.

La libertad del pueblo mexicano defendida por Benito Juárez y los liberales que secundaron su causa a la que, sin quererlo, contribuyeron indirectamente Lincoln en América y Bismarck en Europa.

El cuarteto imperial entró “en la parte sombría y sucia de la historia, en la caja de basura, donde tarde o temprano van a parar algunos personajes”.

La falta de programas, la ausencia de principios, la inestabilidad de lo que se pretendía que fueran instituciones, lo variante de la política adoptada, la torpeza de los que se decían gobernantes y, en resumen, la anarquía orgánica y funcional del llamado imperio, encuentra fiel reflejo en lo que se denominó su Estatuto Provisional que no es ni una constitución ni una ley orgánica, ni un reglamento ni un instructivo, ni un

manual de civismo ni un texto de geografía, ni un prontuario de oficina, pero que, sin embargo, reúne torpemente amalgamados, algunos de los elementos componentes de las disposiciones, documentos o libros mencionados.

Algo de constitución tiene su artículo 1º según el cual “la forma de Gobierno, proclamada por la Nación y aceptada por el Emperador, es la monarquía moderada, hereditaria, por un príncipe católico”, y su artículo 4º que declara que “el emperador representa la soberanía nacional”.

Materia de ley orgánica es el artículo 5º que enumera los departamentos ministeriales; y las disposiciones contenidas en el Título IX, referente a los prefectos políticos, subprefectos y municipalidades. Lo prescrito en el Título IV, que alude al Tribunal de cuentas, constituye un verdadero instructivo.

Algo como una deficiente lección de civismo es la redacción de los artículos 24 y 25 que declaran que “el cuerpo diplomático representa, conforme a la ley, en el extranjero al gobierno imperial para defender vigorosamente y velar por los intereses y derechos de la nación, procurar su mayor prosperidad y proteger especial y eficazmente a los ciudadanos mexicanos”, y que “el cuerpo consular protege al comercio, en país extranjero, y coadyuva a su prosperidad conforme a la ley”.

Propio de un manual de escritorio es el artículo 50: “La Dirección de Obras Públicas ejercerá su vigilancia sobre todas las que se ejecuten, a fin de precaver los peligros de su construcción. Una ley determinará su organización y facultades”; en tanto que podría aparecer en un texto de geografía el contenido del artículo 51, que define al territorio nacional, válido de los mares y de los puntos cardinales.

Este fue el documento constitucional que el partido conservador y el imperio de Maximiliano crearon para abrogar la Constitución Política de 1857...

## Un pueblo feliz: Santa Rosalía, Cananea, Río Blanco. La Revolución

Han transcurrido, desde el día en que se consumó la Independencia, tres cuartos de siglo de brega incesante, intensa y cruenta dada por el pueblo mexicano para alcanzar su libertad. Logró, merced a ella, una ecuación jurídica aceptable que le asegura, al menos en principio, la titularidad y el disfrute de los derechos públicos individuales de molde clásico, garantizados por el funcionamiento de órganos democráticamente estructurados de acuerdo con la voluntad del pueblo, dueño de la soberanía, correctamente deslindada de la eclesiástica, reducida ésta por las prescripciones de la Constitución Política de 1857 y sus reformas al terreno espiritual.

La vida política desenvuelta a través de las instituciones creadas en la Ley Fundamental empieza, a partir de la vigencia de la Constitución, a realizarse con independencia. Priva en lo político, el individualismo triunfante de cien años atrás en la Revolución Francesa. Económicamente, impera la tesis liberal, conforme a la cual los factores sociales obedecen a causas espontáneas y se desarrollan en un ambiente equitativo y homogéneo que les permite equilibrarse entre sí, sin la intervención de



elementos externos. Por tanto, el Estado, como organización política sujeta a normas de derecho consignadas en la Constitución, nada tiene que hacer, como no sea vigilar, a manera de guardián celoso, que dichas fuerzas, frecuentemente contrapuestas, no destruyan entre sí sus núcleos de origen y no alteren un don preciado para el individuo, al que se llama indistintamente tranquilidad, orden público, bienestar o paz social.

Mucho sin duda, habíase ganado. Bastaba para medir su magnitud, volver la vista atrás. El país tomaba un respiro. Pero, dentro de una forma asentada en terreno firme, con caracteres estructurales claramente distinguidos y cuyo diseño respondía fielmente a las concepciones sociales y tendencias ideológicas de la época, agitábase una realidad desajustada de la estructura, insatisfecha por ésta, apremiada por exigencias cada vez más imperiosas a las que tarde o temprano era necesario atender.

La gestión política y administrativa de Porfirio Díaz transcurre de 1876 a 1911; tres décadas y media, largas y continuas, en el ejercicio del poder, sólo interrumpido por la Presidencia del testaferrero Manuel González, de 1880 a 1884, y por el brevísimo interinato de dos meses de Juan N. Méndez.

Este dilatado periodo de la vida nacional es el que se denomina porfiriato, en razón del onomatopéyico nombre de pila de quien en él se hizo depositario del Poder Ejecutivo Federal.

En 1867, cuando el llamado imperio de Maximiliano de Habsburgo regaló al aire su último y trágico badajazo en el cerro de las Campanas, la República pudo ser restaurada, cuando menos en principio. Pero, como era de prever, en virtud del género de vida política, turbulento e inestable, llevado desde la desvinculación del régimen de gobierno español y derrocadas las fuerzas imperialistas, habrían de producirse bruscos movimientos de un acomodamiento inevitable de las tendencias, de los hombres y de los intereses que militaron dentro de los cuadros republicanos durante la guerra contra la intervención. Cuando terminada ésta asume Benito Juárez la Presidencia de la República, el 1 de diciembre de 1867, el país dista mucho de estar internamente pacificado. Circunstancias diversas propiciaron la aparición de nuevas insurrecciones, revueltas, rebeliones y pretendidas revoluciones en contra de la presidencia de Juárez, desde la de Miguel Negrete en 1869, hasta el Plan de la Noria proclamado por Porfirio Díaz en 1871, pasando por los intentos de sedición de Aguirre, Larrañaga, Pedro Martínez y García de la Cadena. La muerte del patricio, en julio de 1872, lleva a la Presidencia de la República a quien a la sazón era vicepresidente de ella, Sebastián Lerdo de Tejada, quien desempeña su cargo hasta poco antes de su conclusión constitucional en 1876, en condiciones también angustiosas, haciendo frente a Manuel Lozada, el célebre Tigre de Alica, en 1874, y sucumbiendo al final de su periodo ante otra nueva rebelión de Porfirio Díaz, la de Tuxtepec, en combinación con Juan N. Méndez y con Manuel González, que en Tecoac pone, *manu militari*, fin a la gestión del gobierno lerdistas.

Durante los once años transcurridos desde el abatimiento de las fuerzas conservadores hasta la asunción del poder por Díaz, la situación económica de la República, cuyos principales renglones van integrándose con gran dificultad en los primeros cincuenta años de vida independiente, no pudieron mejorar en mucho y quizá, en algunas de sus facetas, empeoraron. Su conjunto constituye el legado que el México independiente

puso en manos de Porfirio Díaz en 1876. Acertadamente afirma Daniel Cosío Villegas que “al fin y al cabo el porfiriato no es en el aspecto económico como en muchos otros, más que una degeneración de la República restaurada”.

Durante aquél, el Estado siguió viviendo de los impuestos exteriores, por lo que sus necesidades daban origen a una protección arancelaria muchas veces no justificada en el fondo, merced a la cual, excepción hecha de algunas materias, como los metales preciosos y las maderas, nuestras exportaciones no podían concurrir a la competencia de los mercados internacionales. Algunos de los problemas económicos surgidos durante la época independiente aumentan de magnitud a medida que el país consolida su vida económica. En esta etapa se deja sentir con mayor apremio la necesidad de hacer frente a la carencia de comunicaciones, que impide la circulación de los productos y la creación de un verdadero mercado mexicano, al tiempo que facilitan su mala distribución. Hace crisis la situación cada vez más grave de la deuda nacional, pretexto siempre invocable y de primera mano para las invasiones extranjeras, cuyo solo servicio de intereses se llevaba, o debía llevarse, la quinta parte de los ingresos de la federación. Persistía, también, el esoterismo de los sistemas impositivos cuya complicación se acrecentaba a medida que disminuía su eficacia. La minería seguía constituyendo una explotación que resultaba incoasteable, y, sin embargo, presa, como las riquezas forestales también, de lo que el autor antes mencionado denomina con gráfica energía la barbarie extractiva. Y, en fin, subsiste durante esta época, junto con otros elementos económicos negativos, una agricultura esencialmente autoconsuntiva y, por consecuencia, monocultivadora de determinados granos como el maíz y arruinadora a la larga, de la fertilidad de la tierra.

La causa aparente de la Revolución de 1910 fue política, pero su verdadera motivación, latente y reprimida en la conciencia popular, fue social y económica. Porfirio Díaz, perpetuado en el poder casi ininterrumpidamente durante treinta años, a partir del deceso de Benito Juárez, dio al traste con la República, que triunfó sobre el llamado imperio. No hay república verdadera sin renovación periódica de gobernantes. Y en el periodo señalado México no tuvo más gobernantes que Díaz y sus secuaces y consentidos, integrados, al paso de los años, en camarilla hermética, impenetrable. Los científicos impermeabilizaron al gobierno. El ejercicio del voto público se redujo a expresión verbal olvidada en un precepto constitucional sin vida. Neutralizado el efecto del sufragio, único vehículo para alcanzar la democracia, ésta fue también nulificada, y con su nulificación la libertad inició una larga etapa de agonía.

El desuso del sufragio y el desconocimiento de la libertad acarrearón —no podía ser distinto el efecto— la injusticia individual y social. Para el hombre aisladamente considerado, los derechos públicos individuales, cuyo origen natural o divino reconoció la Constitución de 1857, se remontaron al arcano. La esclavitud encontró materia prima entre los peones de las haciendas, los trabajadores de una industria incipiente y, aquí y allá, entre los participantes en esporádicos y siempre frustrados intentos de orden político. El laicismo liberal del gobierno entregó la enseñanza al clero. La libertad de expresión se convirtió en arriesgada empresa abocada a la pérdida de la libertad y de la vida y a la ganancia de una gloria oculta o de una inmortalidad dudosa. El derecho de petición tuvo que ser ejercido con mansedumbre y servilismo y el de reunión sólo fue

permitido para conjuntar voluntades que ensalzaran y envolvieran al gobernante en el incienso de la alabanza. De la libertad personal y de la vida dieron buena cuenta las mazmorras de Belén, las tinajas de San Juan de Ulúa y el Valle Nacional, ensayo criollo, precursor de los futuros campos de concentración. La libertad de conciencia se entregó nuevamente a la Iglesia católica que, encubierta por el gobierno al que dispensó anticipadas indulgencias, derogó de hecho la Legislación de Reforma. Aunque separados por la Constitución, Iglesia y Estado volvieron a ser una sola unidad. El federalismo fue arrastrado despiadadamente, en los terrenos de la teoría constitucional, por un centralismo absorbente e impúdico, y la libertad municipal quedó sujeta a la férula de los prefectos políticos. La división de poderes desapareció ante el unitario, depositado en el presidente de la República. En el campo, se fortaleció la estructura del latifundismo sustentado en el trabajo del peón encasillado, retribuido con demeritada especie por las tiendas de raya. La insalubridad, la jornada excesiva de trabajo, la ausencia de seguridad industrial y el salario insuficiente fueron las condiciones privativas en las que sobrevivió el trabajador, fácilmente comprobables con sólo repasar las reclamaciones obreras a la Compañía Minera del Boleo, de Santa Rosalía, Baja California, en junio de 1905; el ametrallamiento, el 1 de junio de 1906, de los trabajadores de la Green Consolidated Cooper Co., de Cananea, Sonora, por yanquis armados al servicio de dicha compañía, y el apresamiento de Esteban Baca Calderón, Manuel M. Diéguez, Juan José Ríos y otros; y, finalmente, la matanza de hombres, mujeres y niños, practicada por el general Rosalío Martínez, el 11 de enero de 1907, para proteger los intereses de las compañías textiles francesas de Río Blanco, en Orizaba, Veracruz.

Reinó una aparente estabilidad política, monolítica, cuyo galardón popular era la paz pública. Paz lapidaria, de cementerio, a la que con razón y benevolencia se denominó de los sepulcros. El ciudadano gozaba de esta paz terrenal, a cambio de que la fuerza gubernamental no le impusiera la paz eterna que se disfruta en la tumba.

A la estabilidad política aparente se le decoró con un progreso económico cimentado en los sillares del privilegio y totalmente ayuno de justicia social. Su mejor puntal fue la inversión de capital extranjero, en cuyo rédito participaban los favorecidos del régimen, a cuyas manos se confió, sin condición, la economía nacional.

“Nosotros los mexicanos —dijo en un discurso José María Gamboa, funcionario del porfiriato— somos felices.” Evidentemente, el parecer de Gamboa era el del gobierno imperante, pero de ninguna manera el del pueblo que lo sufría.

Pese a lo dicho por Gamboa, era palpable el desajuste entre las condiciones sociales y económicas prevalecientes, por una parte, y la base de derecho sobre la que se asentaba el Estado que las mantenía, por la otra. Desajustes de este tipo son los que generan las revoluciones propiamente dichas. Así empezó a gestarse la Revolución Mexicana. “Una revolución es la sustitución de una vieja idea de la justicia y el derecho por una nueva”, apunta Georges Burdeau, citado por Mario de la Cueva, quien agrega:

Así fue la Revolución de 1910: lucha de un pueblo explotado durante cuatro siglos por los conquistadores, por los encomenderos, por los criollos y los españoles, por los hacendados de la era del general Díaz y por la burguesía nacional y extranjera, dueña actualmente

del poderío económico: lucha por un nuevo derecho y por una justicia mínima para las relaciones sociales. Sin duda, los objetivos y los ideales de esta primera revolución social del siglo XX no eran plenamente nuevos, pues en el fondo de ellos, según creemos... late el pensamiento de Morelos y de los liberales de mediados del siglo XIX... La Revolución de 1910 planteó como exigencia imperativa el derecho de todos los hombres a participar en los beneficios de la vida comunitaria, a conducir una existencia humana, justa y digna y a la consecuente creación de un mundo político y jurídico nuevo.

## Los precursores

Fueron muchos los ideólogos, precursores, caudillos y mártires de la Revolución Mexicana. Entre ellos sobresalen, en la primera línea, Ricardo, Jesús y Enrique Flores Magón, Francisco I. Madero, Emiliano Zapata y Venustiano Carranza. Cada uno de ellos lanza una idea o un conjunto de ideas que germinan en las exigencias sociales populares; cada uno de ellos abona la simiente con su sangre y con su sacrificio; cada uno de ellos deja tras de sí un documento que plasma los ideales y que andando el tiempo se incorpora a la expresión jurídica revolucionaria: la Constitución de 1917. En cada uno de los artículos de ésta hay algo de las prisiones, del destierro y de la pérdida de la vista de Ricardo Flores Magón y del programa y manifiesto del Partido Liberal Mexicano; del martirio de Madero y del sacrificio de Zapata, así como de las ideas expuestas por uno y otro en *La Sucesión Presidencial en 1910*, y en el Plan de Ayala; y, finalmente, del holocausto de Venustiano Carranza y de lo expuesto por él en el Plan de Guadalupe y en sus reformas, en la legislación de carácter social que alcanzó a expedir y, en último, en el Proyecto de Constitución que presentó al Congreso de 1916.

### Un grupo de alborotadores intelectuales y una madriguera de bandidos

Siete de enero de 1900:

Un grupo de alborotadores intelectuales entre quienes figuran los hermanos Flores Magón, Ricardo, Jesús y Enrique, y el licenciado Antonio Horcasitas, fundan un periódico llamado *Regeneración* que propugna el advenimiento de una era de libertades públicas. Es el órgano que identifica pocos individuos de la voz pública anónima de la totalidad de la población, cuyo propósito es desenmascarar la obra de simulación constitucional del porfirato.

Igual que sus autores, *Regeneración* es constantemente perseguido por la policía, secreta y manifiesta, del gobierno al que combatiría.

Aquí se recurría al socorrido sistema de detener el periódico en el correo; mas el arbitrio de nada servía —relata en sus Memorias el escritor porfirista Victoriano Salado Álvarez—. Valiéndose de no sé qué medios que siempre son distintos, pero siempre son eficaces, el

semanario se filtraba por todas partes y aparecía de la manera más inopinada. Se ocurría a la introducción en latas que aparentemente tenían conservas, a ponerlo hasta en las valijas diplomáticas. Bastaba que un número llegase a un pueblo, para que pasara de mano en mano, se copiara o se refiriera el contenido... Nada podían contra esa propaganda el periódico ni la propaganda gobiernista.

Agosto 30 de 1900: en una reunión celebrada por los “alborotadores intelectuales”, componentes del Club Liberal Ponciano Arriaga, en el Tívoli de San Francisco, de la ciudad de San Luis Potosí, “surgió la idea de lanzar un llamamiento al Partido Liberal”, para celebrar un Congreso y para “condenar los avances del clericalismo, a pesar de las Leyes de Reforma, gracias a la política de tolerancia del general Díaz”. Firman este Llamamiento fechado en la propia ciudad de San Luis Potosí, entre otros, Camilo Arriaga, Antonio Díaz Soto y Gama y Amado Cristo.

El 5 de febrero de 1901 inaugúrase en el Teatro de la Paz, de San Luis Potosí, el Primer Congreso del Partido Liberal Mexicano, al que acuden como delegados, en primera línea, el brillante Ricardo Flores Magón, por la ciudad de México; Librado Rivera, por un club local; el ingeniero Camilo Arriaga, el licenciado Antonio Díaz Soto y Gama, Juan Sarabia y Diódoro Batalla. La vehemencia de este último, según crónica de Santiago R. de la Vega, es superada por el fuego destructor de Ricardo Flores Magón,

perro de presa en el ataque que no soltó del cuello a Porfirio Díaz: “porque la administración de Porfirio Díaz es una madriguera de bandidos”. Hubo ligeros siseos y entonces, para enfrentarse a ellos y desafiarlos, sin contemplaciones de ningún género, Ricardo volvió a decir: “...porque la administración de Porfirio Díaz es una madriguera de bandidos”, y como todavía persistiera el murmullo, lo acalló recalcando su frase tenaz: “...sí, señores, porque la administración de Porfirio Díaz es una madriguera de bandidos”. Entonces los delegados tomaron los siseos en aplausos.

Flores Magón se convierte en un peregrino crónico de las cárceles mexicanas y estadounidenses, desde una de las cuales sabe de la muerte de su madre: de Belén a Kansas; de Leavenworth a Ulúa. En 1907, la junta del Partido Liberal Mexicano denuncia que el entonces presidente norteamericano Teodoro Roosevelt ha hecho suya la causa de los perseguidores de los liberales mexicanos

en quienes ve un peligro para el desarrollo y robustecimiento de su imperialismo sobre México. Garantizados por el traidor que ejerce la primera magistratura en nuestra patria, no se ha dado descanso en su tarea de poner a los miembros de la junta organizadora del Partido Liberal Mexicano en poder de los verdugos del pueblo, derivándose de eso la sañuda cruzada de que somos objeto.

La persecución es implacable, y cruel en grado superlativo el tratamiento carcelario, pero el espíritu no se doblega:

Después de forzada ausencia —diría Ricardo Flores Magón, junto con sus compañeros de presidio, Anselmo Figueroa y Librado Rivera, al abandonar alguna de las muchas celdas en

que las autoridades le brindaron alojamiento— nos encontramos otra vez entre los libres. Entramos al presidio con la frente levantada y de la misma manera salimos de él, diciéndole a amigos y enemigos: ¡Aquí estamos! Si el enemigo creyó aniquilarnos, hay que confesar que el enemigo ha fracasado. Los grillos torturaron nuestra carne, pero nuestra voluntad está entera y hoy somos los hombres de siempre, los rebeldes tenaces, los enemigos de la injusticia...

Flores Magón es un revolucionario nato, que lleva en su alma la intransigencia propia de la tenacidad con la que ha de sobreponerse a las fuerzas que pretenden domarlo. Rechaza, por tanto, toda idea de perdón a cambio de renunciar en su empeño, “porque quiso conservar su honra como luchador y que, después de su muerte, nadie pudiera estampar sobre su tumba esta inscripción: Aquí yace, un cobarde y traidor a sus ideas”. Él dijo:

...cegaré, me pudriré y moriré dentro de esas horribles paredes que me separan del resto del mundo, porque no voy a pedir perdón. ¡No lo haré! En mis veintinueve años de lucha por libertad he perdido todo, y toda oportunidad para hacerme rico y famoso; he consumido muchos años de mi vida en las prisiones; he experimentado el sendero del vagabundo y del paria; me he visto desfalleciendo de hambre; mi vida ha estado en peligro muchas veces; he perdido mi salud; en fin, he perdido todo, menos una cosa: mi honra como luchador. Pedir perdón significaría que abdicó de mis ideales socialistas, y no me retracto: afirmo que si la especie humana llega alguna vez a gozar de verdadera fraternidad, libertad y justicia social, deberá ser por medio del anarquismo. Así pues, estoy condenado a cegar y morir en la prisión; mas prefiero esto que volver la espalda a los trabajadores, y tener las puertas de la prisión abiertas a precio de mi vergüenza. No sobreviviré a mi cautiverio, pues ya estoy viejo; pero cuando muera, mis amigos quizá inscriban en mi tumba: “Aquí yace un soñador”, y mis enemigos: “Aquí yace un loco”.

Si Flores Magón no sacrifica sus principios a cambio de su libertad, menos aún los expone a las tentaciones del dinero. En 1908 dirige una carta a Nicolás Rangel, su compañero de lucha, en la que rechaza el ofrecimiento de ayuda económica que le ofrecen los masones norteamericanos y una compañía estadounidense interesada en obtener una concesión para construir y explotar el puente internacional entre Matamoros y Brownsville:

...si vuelve usted a recibir comunicaciones con ofrecimientos iguales a los que me remitió, favor de regresarlas a su procedencia, pues actualmente debemos los mexicanos más de dos mil millones de pesos, y sería una injusticia aumentar esa deuda. El dinero para la revolución lo tenemos que sacar por medio de la misma revolución.

El revolucionarismo de Flores Magón dista mucho de ser formal y de contentarse con un simple cambio de las personas que detentan el poder. Ya es, en la época del Congreso Liberal de San Luis Potosí, un ideólogo socialista, cuyo pensamiento, precipitado en el decurso de los acontecimientos que le toca vivir, degenerará en anarquismo. De

momento se yergue como precursor del futuro agrarismo y obrerismo mexicanos. En un artículo que dirige a los trabajadores desde *Regeneración*, les advierte:

Sabedlo de una vez: derramar sangre para llevar al poder a otro bandido que oprima al pueblo, es un crimen; y eso será lo que suceda si tomáis las armas sin más objeto que derribar a Díaz para poner en su lugar a un nuevo gobernante... El pobre no tiene patria porque nada tiene, a no ser su mísera existencia. Son los burgueses los únicos que pueden decir: “Esta es mi patria”, porque ellos son los dueños de todo.

Es, en atención a estas características excepcionales, por lo que el ya citado Salado Álvarez, insospechable de simpatía hacia Flores Magón, se ve obligado a reconocer, como lo hace honradamente, que:

Los revolucionarios verdaderos fueron los magonistas que no sólo se mantuvieron en su posición constante, sino que lograron alzar a toda la frontera encendiéndola en odio contra el tirano Díaz, a quien aquellas gentes creían un verdadero aborto del infierno y hombre más perverso que todos los que habían leído en sus anales de historia y en sus voluminosos *sunday papers*... cuando se recuerda su buena fe, se piensa que lo que tenga la Revolución de bueno y de malo, se debe a Magón... Éste —concluye el autor— tuvo la visión de una roja ciudad del futuro para llegar a la cual había que vadear ríos de fuego y de sangre. Por eso acabó ciego de entrambos ojos.

Efectivamente, en el transcurso de toda una vida dedicada a perseguir, difundir y exaltar un ideal, que se prostituye por su propio radicalismo y por las resistencias que se le enfrentan, y que transcurre en la sombra de las mazmorras, Ricardo Flores Magón pierde la vista, en tanto que la luz de su voluntad y de su pensamiento trasciende al ideario del programa del Partido Liberal Mexicano, antecedente fuerte e inmediatamente ligado con el movimiento revolucionario que Madero inicia en 1910.

### Los gobernados sin redención y el programa y manifiesto del Partido Liberal Mexicano

Las decisiones del Primer Congreso del Partido Liberal Mexicano, celebrado en San Luis Potosí el 5 de febrero de 1901, fueron primordialmente políticas: poner coto a los desmanes clericales y lograr la aplicación real de las Leyes de Reforma, asegurar una efectiva libertad de prensa y establecer la autonomía municipal. Las reivindicaciones sociales por las que era preciso luchar quedaron precisadas, hasta cinco años después en el programa y manifiesto del Partido Liberal Mexicano, de fecha 1 de julio de 1906, impreso en San Luis Missouri, Estados Unidos, y firmado por Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio Ibes Villarreal, Enrique Flores Magón, profesor Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosalío Bustamante, liberales emigrados a Norteamérica para huir de la persecución del gobierno de Porfirio Díaz.

Los autores del programa emprendieron

una crítica acerba y penetrante del gobierno dictatorial del presidente Díaz: pusieron de relieve que la instrucción pública favorecía únicamente a las clases privilegiadas y a un reducido sector de la clase media, que el progreso del país no había traído beneficio a los campesinos y a los trabajadores, que unos y otros vivían en condiciones infrahumanas y que era urgente una reorganización gubernamental que permitiera regresar al sendero de la democracia y contribuyera a la creación de un derecho nuevo para los problemas del campo y de la industria. A la miseria de los campesinos y de los trabajadores —continúa resumiendo Mario de la Cueva— debe agregarse la circunstancia de que el gobierno del presidente Díaz, como todas las dictaduras, había llegado a constituir una oligarquía cerrada, en la que no se podía penetrar sino mediante un servilismo incondicional: una parte considerable de la burguesía nacional y la clase media, que había adquirido conciencia de la dignidad humana, principiaron a sublevarse contra una condición de gobernados sin redención y se sumaron al descontento del pueblo.

Varios e importantes son los caracteres del programa del Partido Liberal Mexicano. Propone, en primer término, una decena de reformas orgánicas constitucionales, de tendencias y aspiraciones democráticas, como: Supresión de la reelección para el presidente de la República y de los gobernadores de los estados, inhabilitación del presidente para desempeñar funciones legislativas o cualquier otro cargo de elección popular, supresión del servicio militar obligatorio y establecimiento de la guardia nacional, ampliación de la libertad de prensa, abolición de la pena de muerte, excepto para los traidores a la patria, reglamentación de la responsabilidad de los funcionarios, supresión de los tribunales militares en tiempos de paz.

En el renglón ideológico, pídese el establecimiento de la

obligación de impartir enseñanza netamente laica en todas las escuelas de la República, sean del gobierno o particular, y la supresión de las escuelas regentadas por el clero, así como la creación de un régimen tributario a “los templos y otros negocios que se consideran nocivos y que no deben tener derecho a las garantías de las empresas útiles”.

Complemento de esto último es la consideración de los templos “como negocios mercantiles... obligados a llevar contabilidad y pagar las contribuciones correspondientes”, y la resolución de “nacionalizar conforme a las leyes... los bienes raíces que el clero tiene en poder de testafierros”, y la de “agravar las penas que las Leyes de Reforma señalan para los infractores de las mismas.

De mayor importancia que las líneas anteriores son los puntos dedicados a reformas de carácter social, por primera vez establecidos concretamente y con meridiana claridad en un programa de carácter político: propúgnase el establecimiento de la jornada máxima de trabajo de ocho horas y del salario mínimo; la reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio; la prohibición en lo absoluto del trabajo de niños menos de catorce años; el mantenimiento de condiciones de higiene en los centros laborales; el suministro de alojamiento adecuado a los trabajadores del campo; la



reglamentación de las indemnizaciones por accidentes de trabajo a favor de los obreros; la nulificación de las deudas a cargo de los jornaleros campesinos; la obligación de pagar el salario en efectivo y la prohibición de afectarlo con descuentos; y, finalmente, la preferencia de los trabajadores nacionales sobre los extranjeros.

No quedan atrás las innovaciones en materia agraria. El programa pretende que se imponga a los propietarios de tierras la obligación de hacerlas producir, so pena, en caso de incumplimiento, de perder su dominio a favor del Estado. A éste se le impone el deber de dotar de tierras “a quien quiera que lo solicite”, y dedicarlas a la agricultura, bajo un régimen de inajenabilidad. Por último, atiéndese al crédito necesario al campesino para que pueda explotar la tierra y se prevé la fundación de un banco agrícola estatal.

Por lo demás, y dentro del capítulo de prevenciones generales, el programa contiene puntos de gran interés, como los relacionados con la simplificación procesal del juicio de amparo, el establecimiento de la igualdad entre los hijos legítimos y los naturales, la supresión de los jefes políticos, y otras medidas semejantes.

Aunque el programa no propone una acción concreta de carácter militar encaminada a derrumbar el régimen de gobierno, sí prevé tácitamente que, tarde o temprano, triunfará la causa del Partido Liberal, y en su punto 50 consigna que en esta oportunidad

se confiscarán los bienes de los funcionarios enriquecidos bajo la dictadura actual, y lo que se produzca se aplicará al cumplimiento del capítulo de tierras, especialmente a restituir a los yaquis, mayos y otras tribus, comunidades o individuos los terrenos de que fueron despojados y al servicio de la amortización de la deuda nacional.

El Primer Congreso Nacional que funcione después de la caída de la dictadura —reza el punto 51— anulará todas las reformas hechas a nuestra Constitución por el gobierno de Porfirio Díaz; reformará nuestra Carta Magna cuanto sea necesario para poner en vigor este programa; creará leyes que sean necesarias para el mismo objeto; reglamentará los artículos de la Constitución y de otras leyes que lo requieran y estudiará todas aquellas cuestiones que considere de interés para la patria, ya sea que estén enunciadas o no en el presente programa, y reforzará los puntos que aquí constan, especialmente en materia de trabajo y “tierra”.

Hay una evidente continuidad entre las ideas expuestas por José María Morelos en sus *Sentimientos de la nación* y las expresadas por el Partido Liberal Mexicano en su programa. Éste elimina del pensamiento de aquél sólo lo que fue circunstancial y propio de su tiempo. Puede afirmarse, por otra parte, que excepción hecha de algún punto secundario, la totalidad de las resoluciones del Partido Liberal tuvieron cabida en la Constitución de 1917.

### El apóstol egregio e inmaculado

En la primera decena de 1900, la revolución política, social y económica era un fenómeno intangible, pero claramente intuido, que el pasado histórico y las circunstancias

presentes hacían inminente y fatal. Su estallido dependía de una chispa y, desde luego, de alguien que frotara la yesca. Motivó la Revolución, como causa eficiente, la con-junción de un pretexto baladí —conferencia de Díaz con Creelman— y de un apóstol —Francisco I. Madero—, el único en nuestra historia, el Inmaculado, según lo llama Adrián Aguirre Benavides; el Egregio, como lo califica Mario de la Cueva, y quien ha merecido este juicio a Cránter (Pedro Lamie): “Los espíritus más justos y eminentes se asombrarán un día, hasta el éxtasis, de la ideal perfección de Madero.”

Aristóteles enseña en su *Política* que las revoluciones no versan sobre bagatelas, pero son producidas por bagatelas. La bagatela que produjo la Revolución Mexicana fue la entrevista que Porfirio Díaz, presidente de la República, concedió el 17 de febrero de 1908 al periodista norteamericano James Creelman, publicada por éste en el *Paerson's Magazine*, y parcialmente reproducida el 3 de marzo siguiente por *El Imparcial de México*.

Como todo buen dictador, Porfirio Díaz era fácilmente maleable por la adulación. Por cosechar unas cuantas alabanzas de un periódico extranjero y lograr que, por enésima vez, fuese elevada su recia personalidad, ya para entonces quebrantada, el anciano presidente soltó la lengua y dijo cosas que, para su interés personal, nunca debió decir porque no las sentía, porque sólo tenían para él, el valor de las expresiones comunes y, en fin, porque entrañaban promesas que de antemano sabía que no tenía el propósito de satisfacer; y que su larga experiencia de gobernante debió advertirle que el pueblo le exigiría que cumpliera. Además, el mensaje presidencial llevaba en sí una ofensa al pueblo mexicano, producto de la subestimación en la que Díaz lo tenía, por cuanto el primer mandatario abordó en plática con un extranjero asuntos de interés nacional que jamás permitió tocar en conferencias con periodistas mexicanos.

Dijo, ente otras cosas, el presidente:

Tengo la firme resolución de separarme del poder al expirar mi periodo, en que cumplo ochenta años, sin tener en cuenta lo que mis amigos y sostenedores opinan, y no volveré a ejercer la presidencia. Si en la República llegase a surgir un partido de oposición, lo miraría yo como una bendición y no como un mal, y si ese partido desarrollara poder no para explotar, sino para dirigir, yo lo acogería, lo apoyaría, lo aconsejaría y me consagraría a la inauguración feliz de un gobierno completamente democrático. No deseo continuar en la presidencia. La nación está bien preparada para entrar definitivamente en la vida libre.

Creelman, por su parte, correspondió otorgando al general Díaz la categoría de Héroe de las Américas y lo declaró “el hombre más grande que éstas han producido en los tiempos modernos, por encima de todas las notabilidades de la América del Norte”, y, según Elihu Root, “uno de los hombres a cuyo heroísmo debe rendir culto la humanidad”.

Pocos meses después, el 27 de octubre, Porfirio Díaz manifestó a Filomeno Mata, director del *Diario del Hogar*, en carta publicada en éste, “que mi retiro del poder no debe tratarse ahora, pues no es todavía oportuno hablar de ello, y si en la conferencia con Creelman dije algo, sólo fue un simple deseo personal”.

El general estaba enérgicamente agarrado a su presidencia y al régimen impuesto por ésta, políticamente opresivo, económicamente dispar y socialmente injusto. A lo más que se atrevían a aspirar los partidos políticos existentes, de vida incipiente e inmadura, era elegir vicepresidente. Los Científicos, camarilla económica y burocrática del dictador, pretendían transformar en su propio beneficio la “autocracia en oligarquía” y postulaban para vicepresidente al secretario de Hacienda, José Ives Limantour; en tanto que el resto de los porfiristas, que no habían podido alcanzar la categoría de Científicos, apoyaban la candidatura del general Bernardo Reyes, lacayo presidencial de alta jerarquía, ex ministro de Guerra, jalisciense de origen, usufructuario por la benevolencia del dictador, de la gubernatura de Nuevo León, en la que habíase granjeado una superficial y muy dudosa popularidad.

Pero no todo era, como lo quería Victoriano Agüeros, directos del diario católico *El Tiempo*, “servilismo, indiferencia y miedo”.

Surge de Parras, Coahuila, Francisco I. Madero, menor de cuarenta años, estatura física bien escasa, complexión robusta, perteneciente a la familia de agricultores e industriales prósperos, con educación europea y cultura humanística y con un amor y una fe en México que no le cabían en el cuerpo, pero que se reflejaban en su mirada y traducían fielmente en todos y cada uno de sus actos. Es demócrata de convicción y socialista por temperamento. Posee el maniático arrastre de los conductores y la ciega persistencia de los iluminados. Abarca, por igual, inquietudes políticas y desazones sociales. Se rebela en contra del sistema de gobierno imperante y sufre, al mismo tiempo, por las condiciones en que viven los trabajadores de las fábricas y los peones de las haciendas, pero confía en que la transformación del sistema político y su encauzamiento por derroteros democráticos será suficiente, a la larga, para resolver por sí mismo los problemas sociales. En este aspecto, sin mengua de su convicción, su postura y temperamento son los de un moderado. Sabe, por humanismo, que una revolución es algo más que una palabra; conoce que, por su esencia, las revoluciones son instituciones que acaban por independizarse de su progenitores, a quienes no es raro que lleguen a devorar. Tiene conciencia, también, de que toda Revolución exige víctimas y no desea que el pueblo mexicano, que ha sido víctima desee la época de la Conquista y durante toda su vida independiente, caiga una vez más en las fauces de la guerra intestina. Consecuentemente, rehúye, por instinto humanitario, la Revolución. La altura de sus ideales le impidió descender la vista a la realidad y convencerse de que, dadas las circunstancias imperantes del país, la revolución social de éste era, independientemente de la transformación política que pudiera lograrse, próxima e inevitable. Un pueblo intoxicado hasta el letargo por la opresión, la desigualdad y la miseria, necesitaba de una revolución en los términos perentorios en que el cuerpo humano requiere, en condiciones equivalentes, una purga de caballo o una intervención quirúrgica profunda. El no estar convencido de ello, o el estarlo, pero tratar de eludir lo inevitable, fue su error. Error de táctica que no disminuye ni su talla extraordinaria de ideólogo ni su naturaleza revolucionaria. En la contraposición de su temperamento personal y las exigencias del momento, predominó el primero, y de este predominio nació la paradoja de su actuación que, desarrollada en el apostolado, lo llevó al martirio.

## Un libro malo, de fraseología vulgar

En el mismo año de 1908, en el que Porfirio Díaz engaña al pueblo mediante sus declaraciones a Creelman y en el que efervesce la inquietud por la sucesión para la vicepresidencia, Madero publica su libro *La sucesión presidencial en 1910*,

escrito de su puño y letra, corregido y aumentado en cuadernos escolares, con páginas tachadas casi en su totalidad y en las que se advierten no pocas faltas de ortografía. Madero en su libro expresa con hermosa sinceridad que México va al precipicio con la continuación del absolutismo, y para no caer en la anarquía, hace una gallarda invitación a la lucha democrática; reconoce en el general Díaz un... estadista... que ha matado el civismo en México; y a continuación relata con franqueza tremenda, la serie de crímenes que se imputan a don Porfirio, al mismo tiempo que admite la posibilidad de una revolución con la que amenaza al César si no respeta el voto en 1910. A la vez condena la jornada inhumana de 12 y aun de 14 horas diarias y el salario insuficiente para cubrir las necesidades de los trabajadores. Encuentra legítima la organización obrera, sin la cual no es posible la lucha entre el capital y el trabajo. Admite el derecho de huelga. Justifica el derecho de los obreros a reclamar un trato equitativo. Condena el paro patronal. Considera al obrero como la base de la fuerza de la República. Pide para los trabajadores habitaciones higiénicas. Se proclama contra la explotación de las tiendas de raya y contra las multas impuestas por los patronos. Está por las escuelas costeadas por las fábricas para los hijos de los obreros. Abomina de la censura a la prensa obrera. Condena la fusilata de obreros de Orizaba y los atropellos de Cananea.

El libro merece al jurista, sociólogo e historiador Emilio Rabasa, antipatizante del autor, este juicio duro y despectivo, en el que tiene que reconocer, sin embargo, el valor de uno y otro:

El lenguaje es malo, la fraseología vulgar, los recursos literarios pedestres y a veces pueriles, la ostentación de conocimientos históricos y de ciencia política revela su poquedad; su aplicación al caso de México demuestra su cortedad de recursos. En el fondo del libro descubre dos cualidades: valor y buena fe; y estas virtudes, unidas al idealismo sin moderación que hace perder el contacto con las cosas y que allana lo imposible, hicieron el buen éxito, si no del libro, del autor, que pasó bien pronto del pacifismo de sus proposiciones a la lucha sangrienta que honradamente condenara. Fuera de sus pujos de erudición en historia de griegos y romanos, el libro estaba al alcance de todos, porque era esencialmente sencillo y fácil.

No pueden los ataques de Rabasa ser más injustos e infundados. Son impropios de una persona que como él había dedicado su vida a estudiar la evolución política del país y a expresarla de modo bello y elegante. Sin embargo, no parece, por sus palabras, haber aprendido la lección de la historia. Debió percatarse, al menos, de que el libro de Madero era un documento de esencia revolucionaria que, como tal, no podía llevar en su expresión el intento de satisfacer formas académicas. ¿Desde cuándo los planes, las proclamas, los manifiestos y las expresiones de crítica política han estado sujetos y

subordinados a los requisitos de juristas? Afirmar lo contrario es ignorar la historia. Y Rabasa casi no hizo otra cosa en su vida que estudiar historia. En el fondo de lo dicho por Rabasa palpita acelerada su simpatía por el viejo régimen y su animadversión por el maderismo, lo que explica que hubiera figurado entre los senadores que, junto con Guillermo Obregón, Gumersindo Enríquez y otros del mismo nivel, pugnaron por obtener la herencia del presidente Madero y dar un fácil triunfo a los “ciudadelos”, y que fuera uno de los primeros componentes de la Cámara Alta que ocurrieron a felicitar, después de los asesinatos de Madero y José María Pino Suárez, a Victoriano Huerta, a cuyo gobierno prestó servicios profesionales.

*La sucesión presidencial* está inspirada primordialmente en las inquietudes políticas de Madero, lo que no implica que él careciera de ideas sociales, avanzadas por cierto, expuestas en la propia obra, según antes se apuntó. Habíalas llevado a la práctica, con anterioridad, en su vida privada, ampliamente, difundida hoy día por sus biógrafos, y repetidamente las hizo valer, dentro de la medida restringida en que se lo permitieron las circunstancias, en la corta actuación pública que le estaba reservada. Sin embargo, para el Apóstol el primer paso era lograr democrática y pacíficamente la renovación del Poder Ejecutivo. La conservación de la paz pública, de modo que no se altere la tranquilidad del país y se evite el derramamiento de sangre, constituye para él una obsesión. Por eso propone en su libro, erróneamente desde el punto de vista de la estrategia política, fórmulas de transacción y avenimiento. Por eso mismo, limita de momento sus aspiraciones a la elección democrática del vicepresidente y espera, como buen liberal, que las circunstancias operen por sí mismas y que la avanzada edad de Porfirio Díaz sustituya la deficiencia de un sistema democrático imperante, que sólo vive en la letra de la Constitución y que, merced a su senectud, el dictador abandone espontáneamente el poder. La fórmula era sana y noble, pero ingenua e impracticable.

### El gato y el ratón

Ni lo dicho por él en la entrevista con Creelman, ni lo expuesto por Madero en *La sucesión presidencial*, pesan en el ánimo de Porfirio Díaz, aferrado al mandato. Prepara su séptima reelección a la presidencia. Para vicepresidente, su incondicional Ramón Corral. Madero, por su parte, salta de las páginas del libro a la contienda electoral. La Convención Nacional Independiente, en la que se fusionan las tendencias del Partido Nacional Antirreeleccionista y del Partido Democrático, lo postula como su candidato a la presidencia y lleva como aspirante a la vicepresidencia al doctor Francisco Vázquez Gómez.

La actitud de Madero frente al dictador es una mezcla compleja de confianza en los hombres y en las instituciones, de fe en sí mismo, de valor hecho hábito y de temeridad. Vive, según destaca Francisco Ramírez Plancarte, un momento en el que “era un delito pensar y un crimen proclamar lo que se pensaba”. Así y todo, el 16 de abril de 1910 consigue, por conducto de Teodoro A. Dehesa, una entrevista con Porfirio Díaz

y le expone —relata Alfonso Taracena— que sus trabajos se dirigen a que se dé legitimidad al voto. Don Porfirio juzga superficialmente a su interlocutor y deduce que no vale la pena;

lo alienta a que persevere y le pone el ejemplo del licenciado Nicolás de Zúñiga y Miranda, un eterno candidato bufo a la presidencia, hazmerreír de la nación.

La actitud y las palabras del presidente entrañaban, no sólo una burla a las aspiraciones populares que hacía mucho tiempo había dejado de tomar en cuenta, sino un desprecio directo que cobraba forma de insulto a la persona misma de Madero. Era Goliat que miraba desde su altura a David. Era el gato entretenido con el ratón.

Madero —continúa Taracena—, con uno de sus movimientos rápidos, lleva su mano a la bolsa posterior del pantalón en busca de su pañuelo, y don Porfirio se hace bruscamente hacia atrás temiendo quizá que lo asesine; trata de imponerse hablando con la solemnidad que acostumbra para amedrentar a quienes lo rodean, pero a Madero no se le oculta la escasa habilidad y hasta la torpeza del dictador en decadencia.

El general Díaz no tuvo conciencia de que aquellos instantes formaban parte de la historia. Para él tratábase de un incidente de alcances meramente domésticos. Ramírez Plancarte pone de relieve la equivocación en la que incurrió el avezado presidente:

Madero tuvo una entrevista con el general Díaz, a quien le expuso con la ingenua sencillez de un idealista, pero de un idealista ardiente, de inteligencia cultivada y corazón abierto a la bondad, en cuyo acento de atractivo irresistible impregnado de nobles sentimientos, resaltaba entre suaves armonías, el rumor tempestuosos y avasallador de un gigantesco tropel de olas, de su deseo de coadyuvar a la firme organización de un partido, el que ya estaba en vía de formación, a fin de que éste contribuyera a dar efectividad al sufragio que próximamente iba emitirse.

El general Díaz, que, según decíase, era un profundo conocedor de los hombres, ya que una sola conversación tenida con alguna persona le bastaba para formarse un juicio exacto de ella, en esta ocasión, por primera vez, seguramente, se equivocó; y creyó que a su interlocutor, posiblemente porque no tenía la figura imponente como a él la naturaleza habíasela dado, ni ser militar y tener su pecho cubierto de oropelescas condecoraciones, sino ser de corta estatura y además un civil, no valía la pena de tomarlo en serio, y sonriendo llobunamente no sólo le aplaudió su intención sino lo alentó irónicamente a perseverar en ella. La verdad es que no se comprende cómo es que gozando el señor general Díaz del prestigio de ser un gran psicólogo, no haya podido ver a través de las palabras del señor Madero la grandeza de alma que éste abrigaba ni la luz de la verdad que resplandecía en su rostro: ni tampoco el valor que en su corazón tenía, ni menos del resplandor del relámpago, precursor del rayo, que brillaba en sus pupilas. Escuchó su voz, cerca, muy cerca del él y no notó en ella el apocalíptico silbar del huracán de que estaba impregnada.

### El Plan de San Luis o la caballerosidad y la decencia democrática

Echaba la suerte, Madero en un cabeza. Tras de él un pueblo: Emilio Vázquez Gómez, de ideas no siempre acordes con las de aquél, “hombre reposado, de prestigio profesional,

indio puro nacido de humildísima cuna, en Tula, Tamaulipas, de trato dulce y cortés”; Toribio Esquivel Obregón, licenciado crítico de la labor hacendaria de Limantour, momentáneamente radical, para quien la reelección de Porfirio Díaz es inadmisibile, pues no concibe que “el mejor camino para conseguir la no reelección sea reelegir al general Díaz”, futuro ministro de Hacienda de Victoriano Huerta; José Vasconcelos, “el supermuchacho”, según decía él que lo había bautizado Madero, filósofo en formación, político con autoperspectivas, futuro Maestro de la juventud, rango al que no supo hacer honor; Roque Estrada, abogado, “orador de libérrima elocuencia revolucionaria”; licenciado Luis Cabrera, “cultivado y penetrante talento, de extraordinaria perspicacia política y docto en diversas actividades”, cerebro motor dentro de la administración de la revolución constitucionalista; ingeniero Félix Fulgencio Palavicini, de temperamento suriano, inteligencia extraordinariamente clara, futuro constituyente; ingeniero Eduardo Hay, “sincero y sencillo; el periodista don Filomeno Mata, paternal y lleno de experiencia... y otro periodista, don Paulino Martínez, que dirige la *Voz de Juárez*, poseído de un tremendo rencor hacia don Porfirio...”.

Es dado a conocer, por bando de fecha 4 de octubre de 1910, el decreto del Congreso de la Unión que declara electos presidente y vicepresidente al general Díaz y a Ramón Corral, respectivamente. La Cámara de Diputados rechazó un memorial de los antirreeleccionistas en que pedían la anulación de los comicios. El atropello institucional se había consumado. Quedaba pendiente el atropello de las personas iniciado con anterioridad.

Acusado de “conato de rebelión y ultrajes a las autoridades” por el licenciado Juan R. Oreí, Madero es aprehendido el 6 de junio, al tomar el tren que lo conducía de Monterrey a Ciudad Victoria “en su apostolado democrático”. Escribe días después, el 15 de junio, al presidente de la República: “Si desgraciadamente se trastorna la paz, será usted el único responsable ante la nación, ante el mundo civilizado y ante la historia.” El destinatario de la carta replica, según noticias de prensa no confirmadas, con orden de fusilamiento, cuya ejecución se detiene, de acuerdo con la propia fuente informativa, por gestiones de personas influyentes.

Las “tinajas” de San Juan de Ulúa rebosan de prisioneros magonistas, liberales, obreristas y antirreeleccionistas, a muchos de los cuales se les ha impuesto prisión para más de veinte años. Entre ellos se encuentran Manuel M. Diéguez, Esteban Baca Calderón, Juan José Ríos y Eugenio Méndez.

Dos días después de proclamado oficialmente el reconocimiento congressional de la elección de Porfirio Díaz, éste se encuentra arrepentido de haber cedido a las instancias de perdón y de su comportamiento humanitario. El 6 de octubre se presenta en el edificio de correos de San Luis Potosí, ciudad que Madero tenía por cárcel,

el coronel Samuel García Cuéllar con varios ayudantes del estado mayor presidencial, a entregar para el jefe militar... un largo mensaje en parte escrito en clave, que debería transmitirse con rapidez;... García Cuéllar explicó al jefe de la oficina de telégrafos; Fernando Macín, que el presidente lo comisionaba para cerciorarse de la transmisión del mensaje, pues se quería suprimir; simulando un alboroto, a “esos agitadores a quienes ya juzgaba

muy peligrosos el general Díaz”. En la clave se ordenaba la destrucción del mensaje. De lo anterior puso al tanto a Madero el telegrafista... Rubén Durán, a quien a su vez se lo comunicó desde la oficina metropolitana de telégrafos, en las calles de 5 de mayo, otro telegrafista, José H. Portillo, afiliado al maderismo.

“...Vestido de mecánico, y ayudado por el doctor Rafael Cepeda y por varios ferrocarrileros”, el 6 de octubre escapa Madero de San Luis. El 8, cruza la frontera por Laredo, “sin ocultar su nombre”.

La conducta del presidente Díaz forzó en su contra las circunstancias. Había llegado el momento de llevar a la práctica las teorías expuestas en *La sucesión presidencial en 1910* en su “lenguaje malo, con fraseología vulgar, echando mano de recursos literarios pedestres y a veces pueriles”, pero fielmente apegada a la realidad nacional y a los anhelos populares. La presión oficial extrajo por sí misma del libro de Madero, que tal vez sin ella no habría pasado de ser un documento meramente especulativo, el inevitable plan revolucionario. Fue elaborado éste, desde el exilio, en San Antonio, Texas, por el propio Madero; y retocado por Juan Sánchez Azcona, Federico González Garza, Enrique Bordes Mangel, Ernesto Fernández y Roque Estrada y se le puso como lugar y fecha de expedición, San Luis Potosí, 5 de octubre de 1910.

El documento declara nulas las elecciones y desconoce la autoridad del general Díaz y demás funcionarios; deja vigentes las leyes expedidas antes del pan, con excepción de la de terrenos baldíos, a cuya sombra, dice, se han cometido multitud de despojos, por lo que ofrece revisar todos los actos relacionados con esa ley; declara ley suprema de la República el principio de no reelección y autoriza a Madero para asumir la presidencia provisional de México y convocar a elecciones. En este plan, Madero se proclama contra el despojo de tierras de que fueron víctimas los pequeños propietarios, en su mayoría indígenas...

Sobre sus demás características, el Plan de San Luis tiene mucho de la caballerosidad y decencia democrática de su autor. Hay en él una especie de disculpa dada al pueblo por llamársele a alterar el orden de gobierno establecido. Madero y los otros firmantes del plan resumen el drama que para ellos implica el tener que recurrir a las armas, cuando su deseo inicial era sólo activar el mecanismo de las instituciones.

Entre otros partidos que tendían al mismo fin, se organizó el Partido Nacional Antirreeleccionista, proclamando los principios de sufragio efectivo y no reelección, como únicos capaces de salvar a la República del inminente peligro con que la amenaza la prolongación de una dictadura cada día más onerosa, más despótica y más inmoral.

El pueblo mexicano secundó eficazmente a ese partido, respondiendo al llamado que se le hizo y mandó sus representantes a una convención, en la que también estuvo representado el Partido Nacional Democrático, que asimismo interpretaba los anhelos populares. Dicha convención designó sus candidatos para la presidencia y vicepresidencia de la República, recayendo esos nombramientos en el señor doctor Francisco Vázquez Gómez y en mí para los cargos respectivos de vicepresidente y presidente de la República.

Aunque nuestra situación era sumamente desventajosa, porque nuestros adversarios contaban con todo el elemento oficial en el que se apoyaban sin escrúpulos, creímos de nuestro



deber, para mejor servir la causa del pueblo, aceptar tan honrosa designación. Imitando las sabías costumbres de los países republicanos recorrí parte de la República haciendo un llamamiento a mis compatriotas. Mis giras fueron verdaderas marchas triunfales; pues por doquiera el pueblo, electrizado por las palabras mágicas de sufragio efectivo y no reelección, daba pruebas evidentes de su inquebrantable resolución de obtener el triunfo de tan salvadores principios. Al fin llegó un momento en que el general Díaz se dio cuenta de la verdadera situación en la República y comprendió que no podría luchar ventajosamente conmigo en el campo de la democracia, y me mandó reducir a prisión antes de las elecciones, las que se llevaron a cabo, excluyendo al pueblo de los comicios, por medio de la violencia, llenando las prisiones de ciudadanos independientes y cometiéndose los fraudes más desvergonzados.

En México, como República democrática, el poder público no puede tener otro origen ni otra base que la voluntad nacional y ésta no puede ser supeditada a fórmulas llevadas a cabo de un modo fraudulento.

Por este motivo, el pueblo mexicano ha protestado contra la ilegalidad de las últimas elecciones, y queriendo emplear sucesivamente todos los recursos que ofrecen las leyes de la República, en la debida forma, pidió la nulidad de las elecciones ante la Cámara de Diputados a pesar de que no reconocía en dicho cuerpo un origen legítimo y de que sabía de antemano que no siendo sus miembros representantes del pueblo, sólo acatarían la voluntad del general Díaz, a quien exclusivamente deben su investidura.

En tal estado las cosas, el pueblo, que es el único soberano, también protestó de modo enérgico contra las elecciones, en imponentes manifestaciones llevadas a cabo en diversos puntos de la República, y si éstas no se generalizaron en todo el territorio nacional, fue debido a la terrible presión ejercida por el gobierno, que siempre ahoga en sangre cualquier manifestación democrática, como pasó en Puebla, Veracruz, Tlaxcala, México y otros puntos. Pero esta situación violenta es ilegal, no puede subsistir más.

Por lo demás, el Plan de San Luis se ajusta a la nueva modalidad que en materia de planes estableció Benito Juárez muchos años antes, al iniciar la Guerra de Tres Años. Esencialmente, es un plan que persigue reivindicar la vigencia de un Estado de derecho alejado de la realidad y refundido en la sola letra de la Constitución. Repugna la tiranía, por inconstitucional porque

se nos ofrece —dice— la paz, pero es una paz vergonzosa para el pueblo mexicano, porque no tiene por paz el derecho, sino la fuerza... Tanto el Poder Legislativo como el Judicial, están completamente, supeditados al Ejecutivo. La división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna; pero de hecho, en México, casi puede decirse que constantemente reina la ley marcial; la justicia, en vez de impartir su protección al débil, sólo sirve para legalizar los despojos que comete el fuerte; los jueces, en vez de ser los representantes de la justicia, son agentes del Ejecutivo, cuyos intereses sirven fielmente; las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador: Los gobernadores de los estados son designados por él, y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales.

Destaca la preocupación política del autor del plan obsesionado por romper el continuismo de Porfirio Díaz en la presidencia: “...el principal móvil que lo guía es mantenerse en el poder a toda costa... imponer a la nación un sucesor...”.

Al lado de esta inquietud, protesta públicamente Madero su humildad y desinterés personal:

Yo he comprendido muy bien —afirma con énfasis— que si el pueblo me ha designado como su candidato para la presidencia no es porque haya tenido oportunidad de descubrir en mí las dotes del estadista o gobernante, sino la virilidad del patriota resuelto a sacrificarse si es preciso, con tal de conquistar la libertad, y ayudar al pueblo a librarse de la odiosa tiranía que lo oprime... y estuve dispuesto a renunciar mi candidatura, siempre que el general Díaz hubiese permitido a la nación designar aunque fuese al vicepresidente de la República.

No eran tales expresiones simples recursos de estrategia revolucionaria o de táctica electoral. Madero era el primer convencido de lo que decía y, tal vez, de no ser el indicado para gobernar conforme a postulados de democracia clásica un país que de momento atravesaba la etapa de efervescencia revolucionaria. Evidentemente, él no buscaba el poder sino que lo aceptaba, si su aceptación era requisito indispensable para restaurar pacíficamente la vigencia constitucional. El 30 de julio de 1911 contesta una carta a Federico González Garza, en la que trata de desvanecer los temores de éste de que la colusión de porfiristas y reyistas le impidan llegar a la presidencia de la República. Dice:

...si a pesar de ello, la candidatura del general Reyes prosperase y lograra atraerse la mayoría de los votos, yo no vería ninguna amenaza en él, pues el pueblo mexicano es muy dueño de darse los gobernantes que guste, y yo sería el primero en acatar el voto de la mayoría de mis conciudadanos, pues nunca he pretendido como recompensa a los pocos servicios prestados a la patria, se me dé un puesto, y estoy íntimamente convencido de que los pueblos nunca deben manifestar su agradecimiento a los ciudadanos que les sirven, dándoles puestos públicos, que deben reservarse siempre a los más aptos. No necesitamos recurrir a la historia universal para encontrar cuán funesto ha sido para los pueblos el querer recompensar con puestos públicos a los ciudadanos que han prestado importantes servicios a la patria...

Alfonso Taracena, que recoge el párrafo transcrito, comenta:

Debe tenerse en cuenta que esta carta era privada, no destinada a ser conocida sino del licenciado González Garza y de unos cuantos amigos más. La historia la ha recogido para ejemplar de tantos ambiciosos politicastro de México y de todos los países del mundo... Por eso Madero pasará a la posteridad como lo más decente que hemos tenido en la presidencia de la República.

La finalidad eminentemente política del Plan de San Luis Potosí, la celeridad con que éste hubo de ser elaborado, la renuencia inicial de su autor para lanzarse a la lucha

armada y el exilio en el que tuvo que ser escrito, apenas dieron pábulo para que en él se abordaran cuestiones de carácter social. Sólo en el párrafo último de su punto 3º toca someramente el problema agrario:

Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan inmoral, o a sus herederos que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en el caso de que estos terrenos hayan pasado a tercera persona, antes de la promulgación de este plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.

### La única manera de gobernar bien a un país

Lanzando el plan, los acontecimientos se precipitan. El estallido de la Revolución, prevista en el punto 7º de aquél, para las seis de la tarde del día 20 de noviembre, aborta el día 18, el descubrirse la conjura a cargo de los hermanos Aquiles, Máximo y Carmen Serdán, en Puebla. Las fuerzas del gobernador Mucio Martínez, a cargo del jefe de la zona Luis G. del Valle, toman la casa de la calle de Santa Clara, refugio de una veintena de revolucionarios. Aquiles parece asesinado al aflorar de un sótano que le sirve de refugio, en tanto que Carmen, heroica, rechaza los vendajes que le ofrecen sus sicarios, para curar sus heridas, porque “esas se las cura —según dijo— con saliva”.

El pueblo en armas, no el ejército, convence a Porfirio Díaz, tras algunas escaramuzas militares en diversos lugares de la República, principalmente en el norte, de que es inútil que trate de perpetuarse en el poder.

...En la escalinata de la aduana de Ciudad Juárez, a la luz de los fanales de cuatro automóviles, Francisco S. Carvajal, Francisco Vázquez Gómez, Francisco I. Madero y José María Pino Suárez firman, el 21 de mayo de 1911, los llamados Tratados de Ciudad Juárez. Se trata de un pacto que de momento pone fin a la lucha armada. Es una transacción, obligada por la sensibilidad humanitaria de Madero políticamente desacertada, entre la Revolución triunfante y el gobierno derrotado. “Revolución que transige, en revolución perdida”, comenta Venustiano Carranza. Era un intento confiado del Apóstol para evitar derramamiento de sangre; eficaz de pronto, pero gravado por intereses usurarios pagaderos en un futuro próximo. De acuerdo con las cláusulas del tratado, Porfirio Díaz y Ramón Corral renunciarían en el curso del mes a la presidencia y a la vicepresidencia de la República y asumiría el cargo, por ministerio de ley, el secretario de Relaciones, Francisco León de la Barra, “fino, jesuítico”, enemigo solapado de la Revolución, a quien ésta confió el poder, con el encargo de convocar “a elecciones generales dentro de los términos de la Constitución.

Hay todavía un último estertor del régimen que se resiste a morir. El presidente Díaz no renunciaba. Fue necesario que el 24 de mayo, millares de ciudadanos exigieran

tumultuariamente la dimisión del presidente y del vicepresidente, frente a la Cámara de Diputados, cuyos representantes lograron escapar, y que el día 25 se repitiera el hecho en la calle de Cadena, frente a la casa particular del dictador que al fin renunció, presionado por su ministro de Hacienda, José Ives Limantour, y por una dolorosa “infección del maxilar”.

Al salir días después rumbo a Europa, por la obligada puerta veracruzana, resentido, pesimista y equivocado, afirma: “Ya se convencerán, por la dura experiencia de que la única manera de gobernar bien a un país es como yo lo hice...”

## El gobierno político

El sufragio popular emitido con fervor y libertad, hasta entonces desconocidos en México, llevó a Francisco I. Madero y a José María Pino Suárez a la presidencia y a la vicepresidencia de la República en las elecciones constitucionales celebradas durante el interinato de Francisco León de la Barra —el presidente blanco. Los nuevos gobernantes cargaron con el fardo creado por los Tratados de Ciudad Juárez.

Cometieron el pecado de confiar en la clemencia hacia los vencidos como medio eficaz para extinguir el fuego de una Revolución cuyas bases aún ardían. No jerarquizaron, por otra parte, la necesidad de atender primordialmente los requerimientos de carácter social y dejar para un segundo plano el funcionamiento adecuado de las libertades democráticas. Lo que, sin embargo, no quiere decir que su programa, como se ha afirmado con falacia, hubiera dejado al margen el estudio y resolución del problema obrero y de la cuestión agraria. Ésta fue insinuada, según se dijo, en el Plan de San Luis Potosí. Aquél fue tratado con amplitud en *La sucesión presidencial en 1910*. En su misma gestión presidencial, y hasta donde se lo permitió la intriga política que en su contra tramaron y desarrollaron los enemigos típicos de la Revolución, Madero inició algunas reformas tendientes a proteger a los trabajadores y a los campesinos.

Así, el 15 de diciembre de 1911 expide un decreto que crea el Departamento del Trabajo, dependiente de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, tendiente a regular, por la vía conciliatoria, los problemas obrero-patronales. Su error consistía en creer en la permeabilidad y buena fe de la clase patronal.

Con este mismo espíritu ataca, también, la cuestión agraria y, dentro de los primeros tres meses de su gestión, emprende “el reparto de tierras sin recurrir al despojo”.

A propósito de estos pasos del gobierno maderista, rectifica Alfonso Taracena:

Es verdad, como observa el señor Jesús Silva Herzog, que Madero expresó no en una sino en dos ocasiones que los trabajadores no necesitaban pan, sino libertad, pero se calla que a continuación explicó con estas palabras eso que no alcanzan a comprender quienes lo critican: “Los que piden pan, señores, son los hombres que no saben luchar por la vida, que no tienen energías suficientes para ganarlo, que están ateniéndose a un mendrugo que les dé el gobierno; pero vosotros no sois de esos...”

Afortunadamente, la verdad se abre paso y terminará por imponerse. Y no hay sino (que) leer a los porfiristas de entonces para convencerse de que aún después de muerto se tenía al señor Madero como un socialista peligroso y hasta anarquista. En un editorial de *El País*, de 6 de mayo de 1913, se decía nada menos que el Apóstol de la democracia era “un socialista imprudente y desatentado que creyó que, para mejorar al pobre, era necesario atacar al rico; para lograr la libertad política, anular el ejército; para favorecer el trabajo, deprimir al capital; para impulsar la agricultura, buscar tierras para colonos que no existen y no colonos para tierras; para señalar al pueblo sus derechos, diseminar por toda la extensión del país tribunos que fueran predicando que la propiedad es robo. Los ricos tiranos, el capital opresor y la sociedad actual, organismo vicioso que no puede dar por fruto más que, en la comunidad, la tiranía, y, en los individuos, el crimen”. Agregaba que Madero había desaparecido pero no el “maderismo, caracterizado principalmente por ese socialismo burdo y grosero” y que Madero “hizo el socialismo, o más bien dicho, el anarquismo”.

Pero Madero tuvo que ser congruente con los motivos que lo impulsaron a escribir *La sucesión presidencial*, así como a propalar el Plan de San Luis y, muy a su pesar, a convertirse en caudillo de la Revolución. Su preocupación fundamental era lograr la efectividad del sufragio; su finalidad inmediata, restablecer el sistema republicano, desaparecido en esencia por la inamovilidad de los gobernantes en el ejercicio del poder; y su propósito último resucitar la democracia, esto es, establecer un régimen de derecho que asegurara al individuo el goce y ejercicio de las libertades y a los grupos o clases, la impartición de justicia social.

Madero logró que la edificación porfirista se derrumbara casi sin estrépito. La impresión inicial fue que en su lugar se levantaría, firme, amplia y aireada la de la democracia integral, anhelada y merecida por el pueblo mexicano. Pero se descuidó renovar los cimientos. No se sacaron a la superficie las raíces ramificadas y profundas que sostenían la estructura derruida. Tarea nada fácil, requería la creación de un nuevo ser político. Era inexcusable no la curación de un organismo enfermo, sino un nuevo parto. Y no hay alumbramiento sin dolor y sangre. Madero, apóstol inmaculado, enamorado de la libertad, aproximado como quizá no lo haya estado algún otro político de la historia de la humanidad a la verdadera santidad, tenía horror a la sangre. Su vocación estuvo encaminada, por intensa y profunda, al apostolado, nunca al gobierno. Es difícil hallar en los anales el caso de un caudillo surgido de una revolución, que al tomar las riendas del nuevo gobierno no haya tenido que empapar sus manos en la sangre de los vencidos y aun en la de los propios vencedores. Este tributo ha sido impuesto en todas las épocas y en todas las latitudes. César, los reyezuelos medievales surgidos de las cruzadas, Cromwell, Robespierre, Hitler, Francisco Franco, Lenin, Trotsky, Stalin y Castro Ruz, todos ellos forjadores y frutos de una revolución, jamás habrían llegado a gobernantes si no hubieran, para dejar de ser caudillos, satisfecho la condición de cometer crímenes, victimarios de amigos y enemigos. Madero quiso con su bondad y su sanguinofobia, con su espíritu cristiano sublimado, realizar el milagro, pero se lo impidió la ley de la historia sustentada por la baja condición humana que lo llevó al holocausto.

Por el momento, derrotado el porfirato, el pueblo mexicano vio encarnada en Madero, electo presidente de la República, su voluntad soberana, sin pensar que la

elección de este gobierno estaba falsamente cimentada en el antiguo régimen. Subsistieron, como fuerzas vivas antagónicas al poder de nuevo cuño, las castas económicas, social y políticamente privilegiadas; el militarismo, la influencia y el poderío extranjero y la hegemonía eclesiástica. La conjugación de estos factores dio al traste, sacrificio y martirio de por medio, con el ensayo democrático, y fue necesario que nuevos caudillos que conocían o intuían las reglas de la historia y a quienes la supresión masiva de la vida humana no horrorizaba o era indiferente, consumaran la Revolución hasta lograr su expresión jurídica en la Constitución de 1917.

### Los planes sociales

Se producen, durante el gobierno de Madero, constantes levantamientos de carácter militar, fruto de la desorientación producida por una Revolución que, al nacer, cedió en contra de sus propios intereses ante la regla de derecho y la protección de la tranquilidad y de la vida humana. Contribuyen a ello los elementos adversos al régimen, enquistados en él y tendenciosamente auspiciados por una prensa vendida a la reacción, que abusa de una libertad nunca antes disfrutada. Muy pocos de estos movimientos lograron elaborar un programa propiamente dicho.

Merece destacarse, sin embargo, el Plan Político Social encabezado por Gildardo Magaña y Gabriel Hernández y secundado por los estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche y Puebla, así como por el Distrito Federal. En él se reconoce al gobierno de Madero, pero se pide la aplicación inmediata de algunos de los principios del programa del Partido Liberal Mexicano: dotación y restitución de tierras condicionamiento de la propiedad rural a su explotación, disminución de la jornada de trabajo, aumento de salarios...

### La Pantera del Sur y Monstruo de Tierra Caliente

No es remoto, cree Jesús Romero Flores, que el Plan Político Social, que “en sus pocas líneas consigna cuanto por aquel entonces era objeto de las más humanas necesidades y las más elementales aspiraciones”, haya inspirado el Plan de Ayala, dado por Emiliano Zapata el 28 de noviembre de 1911, “ya que al lado de Zapata, figuró, de una manera activísima, el general Magaña —Gildardo—, uno de los elementos mejores con que contó la revolución del sur”.

Los cronistas de la revolución del sur —continúa el mismo historiador— aseguran que el general Díaz expresó que podía estar tranquilo en su gobierno mientras esa parte de la República no se insurreccionara: trataba de afirmar con ello, tal vez, la importancia que concedía al movimiento armado en esta región, seguro indicio del inevitable derrumbamiento de su larga dictadura.

...La revolución del sur con todos los errores que haya tenido y que sus enemigos le quieran atribuir, fue apenas una débil respuesta al sacrificio con que se había atormentado a un pueblo durante cuatrocientos años...

De todas las que han dejado huella en la historia de México, la personalidad de Zapata es, por su extracción, por su actitud, por sus ideales, por la forma que tiene de expresarlos y perseguirlos, y por el ambiente que crea a su alrededor y en el cual se mueve, la más identificada con el pueblo.

Hombre del campo, charro magistral, campesino nato, ignora la política y le tenía muy sin cuidado la democracia tal y como la entendía Madero —lo define Roberto Blanco Moheno—. No discursa. Al contrario, es un hombre profundamente serio, parco en el hablar, con unos ojos cuyo estudio bastaría a un buen psicólogo para catalogarlo entre los iluminados.

Físicamente, dice un periódico de la época que se refiere a su persona cuando a principios de febrero de 1910 es conducido a Cuernavaca al servicio de las armas dizque por sorteo,

es un apuesto ranchero de Anenecuilco, Morelos, gustador del mezcal, de las mujeres y de las peleas de gallo, moreno, esbelto, de grandes bigotes y de ojos pardos que miran en forma apacible pero penetrante, escudriñadora y leonesa a ratos; gusta vestir de charro; es afectuoso y aunque de rudimentaria cultura, manifiesta una inteligencia clara; nació hace 37 años en el seno de modestísima familia; desde su adolescencia se dedicó a la agricultura y arrendó más tarde unas tierras del opulento don Ignacio de la Torre y Mier —yerno de Porfirio Díaz, de mala reputación por sus costumbres raras.

Gozaba fama de hombre feroz, que él desmentía. Alojado en junio de 1911 en el hotel Coliseo de la capital de la República, descubre temor en el rostro de periodistas que pretenden entrevistarle y les dice que pasen, que no se come a la gente... que no comprende por qué los periódicos hablan mal de él; que no fue a la Revolución por robar, pues no lo necesita, ya que posee desde muchos años tierra y ganado; que los hacendados tienen más razón en atacarlo toda vez que les quitó a los peones, a los que pagaban jornales miserables.

Que ciertos estímulos son capaces de provocar en él reacciones extremas, se deduce, no obstante, de las palabras dichas por su secretario particular, Otilio E. Montaña, a los mismos reporteros a quienes Zapata había tratado con tanta deferencia: “Hay gente mala con él, pero el jefe es bueno; se enojó al leer la versión de los ricos de Morelos, propalada por ustedes, y dijo que merecían los hacendados el incendio de sus propiedades para que hablaran de verdad.”

Algunos de sus hechos ratifican la configuración de la personalidad insinuada por Montaña:

...durante el mes de abril —relata José Mancisidor—, después de que los delegados de paz enviados por Orozco llegaron a los dominios de la revolución agraria... Zapata se sintió

obligado a aclarar, una vez más, que “la Revolución no está en arreglos de paz con nadie absolutamente...”, porque él, Zapata, no estaba dispuesto a entrar en negociaciones “con un gobierno ilegal y usurpador (se refiere al de Victoriano Huerta)”. Y meses más tarde, indignado por la campaña sin cuartel que las fuerzas huertistas desarrollaban contra los campesinos de Morelos, apostrofó a Orozco padre, testigo como él de la criminal carnicería perpetrada contra mujeres, ancianos y niños indefensos, preguntándole: “A este gobierno que usted representa, quiere usted que se llame revolucionario, que yo me rinda”, ordenando, acto continuo su fusilamiento...

Actos como el apuntado son causa de que Zapata herede, por conducto de “los partidarios del retroceso y de la obscuridad”, los títulos de Pantera del Sur y Monstruo de Tierra Caliente, aplicados setenta años antes a Juan Álvarez.

Su postura como caudillo de la revolución suriana que lucha por la tierra, cuyo estandarte es la reivindicación de los derechos del campesinado, es una, firme e irreductible:

Yo pertenezco, señor —escribe a Pascual Orozco, padre—, a una raza tradicional que jamás ha degenerado ni ha podido traicionar las convicciones de una colectividad, y las de su propia conciencia; prefiero la muerte de Espartaco acribillado a heridas en medio de su libertad... Quiero morir siendo esclavo de los principios, no de los hombres... —y corrobora a Victoriano Huerta—... La paz sólo puede restablecerse teniendo por base la justicia, por palanca y sostén la libertad y el derecho, y por cúpula de ese edificio, la reforma y el bienestar social.

## Tierra y libertad

Villa Ayala, estado de Morelos, 10 de marzo de 1911. Emiliano Zapata acaba de regresar de Cuautla, a cuya feria de Los Tres Viernes, con que se celebra en esa población la cuaresma, “fue a vender sandías, de las hermosísimas que se cosechan en el rumbo”. Llegan también, desde un punto más lejos, desde San Antonio, Texas, Estados Unidos, Pablo Torres Burgos, emisario de Madero, conducto por el que éste propone que se nombre jefe de la Revolución en Morelos al ingeniero Francisco Leyva, por cuya candidatura para gobernador del estado ha luchado el propio Zapata. Pero, en concepto de éste, Leyva se ha vuelto “científico” y no merece más su apoyo. De acuerdo con su sobrino Rafael Merino y con Próculo Capistrán y Juan Plascencia, Zapata resuelve sublevarse y desconocer a Madero al día siguiente:

El movimiento estalla, según lo convenido, el sábado 11 a las once de la noche,

en recuerdo de que a esa hora fue el Grito de Dolores. Don Juan Plascencia, que con don Manuel Fierros es viejo conocedor en achaque de pronunciamientos, se resiste a seguirlos y cede a sus hijos Emilio y Adrián... desarman a la policía, cortan los hilos telegráfico y telefónico, arengan a los vecinos en la plaza y en número de 80 hombres, algunos todavía muchachos de 13 y 15 años, siguen hacia San Rafael Zaragoza, por el rancho de Moyotepec...



Ocho meses después, el 27 de noviembre, Zapata “y el profesor Otilio E. Montaña dan los últimos toques al Plan de Ayala en solitario punto de la sierra de Ayoxustla, cerca del pueblo de Miquetztingo, donde acampa un grupo de rebeldes...”

Al día siguiente, noviembre 28, Emiliano Zapata

llama hoy desde un jacal a aquellos que no tengan miedo de firmar el Plan de Ayala. El profesor Otilio E. Montaña, subido en una mesa de madera, da lectura al documento al pie del cual estampan sus gruesas firmas, además de él y Zapata, los coroneles Eufemio Zapata, Francisco Mendoza, Jesús Morales, José Trinidad Ruiz, Próculo Capistrán, Feliciano Ramírez, Amador Salazar, Lorenzo Vázquez y otros. Unos músicos líricos de Miquetztingo ejecutan el Himno Nacional y seguidamente los zapatista desfilan ante una bandera de seda que los acompaña desde el comienzo de la Revolución maderista. Uno de los jefes se levanta y a ambos lados se colocaron Emiliano Zapata y Eufemio Zapata. Una campaña sonó y se elevaron varios cohetes...

Con una sustancia que va y toca al fondo mismo de la cuestión social, el Plan de Ayala contiene, antes de llegar a ella, desviaciones de forma que hacen notar, en cuanto a aquélla, lo endeble de su fundamento. No alcanzaron a ver sus autores que la misma justicia de su causa, hacía innecesario demeritarla apoyándola en ataques gratuitos al Apóstol de la democracia, que ya antes habían apuntado la necesidad de la reforma agraria. Podía haber entre los zapatistas y el gobierno de Madero serias diferencias en cuanto a la táctica a seguir y en cuanto a la oportunidad para implantar la reforma, pero en la concepción de ésta, coincidían.

Empieza el Plan de Ayala por ratificar el de San Luis, “plan libertador de los hijos del estado de Morelos, afiliados al ejército insurgente que defiende el cumplimiento del de San Luis Potosí, con las reformas que ha creído conveniente aumentar en beneficio de la patria mexicana”.

Después vienen las diatribas contra Madero “de la cosecha del cura de Cuautla que le hizo en Ajuchitlán las copias”. Algunos de los cargos son fundados, como el de haber dejado “en pie la mayoría de poderes gubernativos y elementos corrompidos de opresión del gobierno dictatorial de Porfirio Díaz”; otros, en cambio, aparecen absurdos y carecen de sentido. Se le imputa, en efecto, haber impuesto

por norma su voluntad e influencia al gobierno provisional del expresidente de la República don Francisco L. de la Barra... no teniendo otras miras que el satisfacer sus ambiciones personales, sus desmedidos intentos de tirano y su profundo desacato al cumplimiento de las leyes preexistentes, emanadas del inmortal Código de 57...

Se le inculpan, también, crímenes y persecuciones contra los elementos revolucionarios y haber “tratado de acallar con la fuerza bruta de las bayonetas y de ahogar en sangre a los pueblos que le piden, solicitan o exigen el cumplimiento de sus promesas a la Revolución...”

Los autores del plan, por otra parte, cometen el tremendo desacierto de reconocer “como jefe de la Revolución libertadora al ilustre general Pascual Orozco —ex propietario de un atajo de mulas que transportaba la conducta entre la estación Sánchez y la negociación minera Lluvia de Oro— segundo del caudillo don Francisco I. Madero...” y sólo en defecto de Orozco, a Emiliano Zapata. Éste y los demás firmantes del plan eran meros productos de resentimientos que la historia no toma en cuenta y, sin embargo Zapata figuró como depositario y autor del destino de la revolución agraria.

Preocupada la plana zapatista por derrocar al gobierno del presidente Madero, relega a lo que ella misma denomina “parte adicional del plan”, lo que en realidad constituía la médula de éste:

6°. Como parte adicional del plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudades que tengan sus títulos correspondientes a estas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

7°. En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos (sic).

Como complemento a la parte adicional del plan, sus puntos 8° y 9° prescribían la nacionalización de los bienes de “los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente plan”, así como a la expedición y aplicación de las correspondientes leyes de desamortización y nacionalización.

Fue entonces cuando el generalísimo Morelos —señala Mario de la Cueva— revivió en la figura de Zapata: el Plan de Ayala, de 28 de noviembre de 1911, reproducción agigantada del pensamiento del caudillo independentista, condensó en las palabras “tierra y libertad” el sentido profundo y verdadero de la Revolución Mexicana. La sangre vertida en los campos de batalla no debería servir para un simple cambio de gobernante, sino para liberar al pueblo y devolver a los hombres su dignidad...

El Plan de Ayala era la reivindicación del derecho de la nación mexicana para utilizar su tierra en beneficio de quien la cultivaba: nadie tiene el derecho de extraer una renta de la tierra, solamente aquel que siembra y cultiva con sus manos la semilla adquiere el derecho de hacer suyos los frutos de la tierra. El Plan de Ayala es el enterramiento de la idea romana de la propiedad y de la doctrina del siglo XVIII que se empeñó en hacer de la propiedad un derecho natural del hombre, idéntico a las libertades del espíritu...

## La reforma, la libertad y la justicia, empacadas

Una vez más Tacubaya disputa a la Ciudadela de la capital el triste brillo de convertirse en centro de las subversiones militares movidas por la reacción. Varios miembros del ejército acogen en dicha población el Plan de Ayala, al que reputan reformatorio del de San Luis, y el 6 de marzo de 1912, “en la puerta principal de la casa empacadora”, ciudad de Chihuahua, ante el general David de la Fuente, futuro ministro de Comunicaciones de Victoriano Huerta, Pascual Orozco, hijo, protesta, de acuerdo con la fórmula ritual, luchar por dicho plan. Se levanta un acta que el día 9 del mismo mes de marzo es protocolizada ante el notario Bernardo Castro. Producto final de dicha solemnidad es el llamado Pacto de la Empacadora, que lleva por lema reforma, libertad y justicia, signado también en Chihuahua el 25 de marzo de 1912 y elevado contra “Francisco I. Madero, fariseo de la democracia, el Iscariote de la patria, por ambicioso y por herencia de raza, pues es retoño de casta maldita...”

Dentro del sinnúmero de insensateces empacadas en dicho pacto hay en sus puntos 34 y 35 ideas de carácter social, cuya desenvolvura permite descubrir que las pasiones de partido y la ambición de los generales, coroneles y demás oficiales de grado superior, acarrearán consigo, a manera de lastre que no puedan echar por la borda, anhelos populares que poco a poco cristalizan.

En los puntos mencionados, efectivamente, se proyectan medidas tendientes a suprimir las tiendas de raya, a pagar los jornales obreros en dinero constante y sonante, reducir las horas de labores, prohibir el trabajo de los niños, armonizar los intereses del capital y del trabajo, proporcionar a los obreros alojamientos higiénicos, reivindicar los terrenos rurales arrebatados por despojo, repartir las tierras baldías y expropiar los latifundios improductivos.

### La jauría

Así, entre esfuerzos no logrados, promesas que no se podían cumplir, exigencias inaplazables, sublevaciones sin plan y planes de sublevados, transcurrió un escaso año y medio del gobierno del presidente Madero. Pero quizá el hombre fuera desmesuradamente grande, si no para el pueblo que gobernaba, sí, por menos, para el momento en que vivía; y el rígido marco de la severa legalidad en el que apoyaba su actuación, demasiado estrecho para el bullir inquieto de los partidos y de las ambiciones largamente acalladas por el bozal de la dictadura.

De nuevo resonó en el ámbito nacional, con trágico diapasón, la voz del cuartel con sus siniestros augurios. La suerte del Apóstol ostentaba un sino fatal de martirio, sin el cual su misión no habría sido plenamente coronada. Esta vez no llevaba tras de sí sino las fuerzas de la más pura reacción que buscaba desquite. No había ni aspiraciones sociales ni programa político.

Toman a su cargo la honrosa tarea de emprender la demolición de la recién nacida democracia y de conspirar contra México, entre otros:

El general de división Bernardo Reyes, antiguo valido de Porfirio Díaz, para quien desempeñó los cargos de ministro de la Guerra y de gobernador del estado de Nuevo León, como buen mozo de espuela, y pese a serlo de alta jerarquía, no tuvo el valor de enfrentarse a su amo cuando cierta aparente corriente de opinión estaba dispuesta a postularlo para competir en las elecciones presidenciales. Reyes, “quien teniendo que elegir entre la oposición y la sumisión a Díaz, optó por la segunda y se marchó a Europa”.

A su regreso trae ambiciones exacerbadas por su indecisión para contender civilmente con Porfirio Díaz y por su falta de valor para haber participado en la Revolución. Sigue considerándose, no obstante, ídolo de las multitudes. Madero, para él, es un advenedizo y contra él se subleva, sin preparativos de militar, sin programa de político, sin ideas de revolucionario, sin dignidad de hombre, sin conocimiento de la historia, sin más propósito que el de adueñarse de la presidencia y, de ser posible, continuar en ella la dictadura porfirista.

Ni el pueblo ni el ejército secundan a Reyes. Su estado mayor, en el que figuran el coronel Ignacio Naranjo, el licenciado David Reyes Retana, Miguel Quiroga, Santos Cavazos y otros “revolucionarios”, se dispersa después de un tiroteo incipiente en el rancho de Parrita, Nuevo León; y, a la medianoche del 25 de diciembre de 1911, Bernardo Reyes, apuesto jinete, gallarda figura, semiembozado, irrumpe en el cuartel de rurales de la población de Linares, también del estado de Nuevo León, en el que por su calidad de ex gobernador es ampliamente conocido. Pide hablar con el comandante del lugar, teniente Plácido Rodríguez:

—Soy —le dice con voz marcial— el general de división Bernardo Reyes.

Tembloroso y presa de pánico, Rodríguez balbucea:

—¡Me rindo, mi general, me rindo!

—¡No! ¡El que se rinde soy yo! —dio por toda respuesta el aguerrido general.

Terminó heroicamente su revolución y fue encarcelado en la prisión militar de Santiago Tlatelolco.

Sigue a don Bernardo otro general no menos valiente y heroico. Goza fama de haber ganado singulares batallas en los prostíbulos de la capital. Es, igual que Reyes, ambicioso, pero posee, para conquistar la presidencia de la República, mejores títulos que aquél, pues se llama Félix y, sobre todo, se apellida Díaz, por ser sobrino carnal de su tío, don Porfirio, cuya experiencia debe ser aprovechada, antes que nadie, por sus familiares. El general Félix es “casi buen mozo pero un monumento de la estulticia”. Con anterioridad había aspirado “al gobierno de Oaxaca, ambición que ya le costó el destierro a Chile, de donde ha vuelto para ser inspector de policía y enemistarse con Corral”, en tiempo en que “Dios era omnipotente y el señor don Porfirio presidente...”

Sublevado en contra del gobierno de Madero y derrotado en términos honrosos, semejantes a los que obligaron a rendirse a Bernardo Reyes, salva la vida merced a la generosidad del presidente, que atiende las peticiones de conmiseración elevadas por los restos de la aristocracia porfirista.

Conjura los méritos de ambos generales el embajador norteamericano Henry Lane Wilson, representante ante el gobierno maderista del presidente Taft —“una gran barriga

rodeada de aduladores”—, gustoso de las finanzas, amor que alienta con alcohol ingerido en generosas proporciones. En su oportunidad, después de consumado el crimen, el Departamento de Estado norteamericano censura enérgicamente su conducta y le retira, avergonzado, su cometido diplomático. Es enemigo personal y nato del presidente Madero, al que tacha de loco por haber manifestado públicamente que representa “al partido que lucha en México contra los trusts y los monopolios”, y al que se ha propuesto derrocar “porque su esposa, por conducto de la primera dama doña Sara Pérez de Madero, no le logró unas canonjías que solicitaba”, lo que lo induce a cablegrafiar a Washington que “México se agita en el descontento, principalmente entre las clases elevadas y cultas...”

Merced a las eficaces gestiones de Rodolfo Reyes —talentoso abogado cuya codicia política no desmerece al lado de la de su padre, sobre cuyo “cadáver subió al ministerio de Justicia”, según recordó Manuel Mondragón, otro torvo “ciudadelo”, a Félix Díaz, en carta del 26 de junio de 1913, escrita desde el destierro en el que se le convirtió la cartera de Guerra— aporta su contingente a la causa de los sublevados el general Victoriano Huerta, dipsómano y sanguinario, militar de carrera que perteneció al ejército federal. Dibujó su autorretrato al maderista Eduardo Hay, “a quien... dando vueltas en el parquecillo de Cuernavaca, confesó que él tiene una norma de vida que dice “Yo nunca siento lo que digo, ni nunca digo lo que siento”. Al propio Hay le ruega diga al señor Madero

que él —Huerta— era un hombre honrado, siempre leal, y que el jefe de la Revolución podía contar con su disciplina y su pundonor. Quería ser presentado al señor Madero, pues juraba por sus hijos —y señalaba con la mano las diversas estaturas de cada uno de éstos— que tendría siempre en él a un amigo fiel y a un servidor hasta la muerte. Y aparentó conmovirse hasta las lágrimas. En la casa del gobernador Carreón, de Morelos, tuvo oportunidad de ser presentado al señor Madero, que creyó con su alma sin doblez, en la sinceridad de Huerta... “La gratitud que conservo para el señor Madero —protesta el 30 de diciembre de 1912, a escasos dos meses del cuartelazo, ante el licenciado Rafael L. Hernández, ministro de Gobernación— estoy muy por encima de cualquier malicia, y mis hechos han demostrado plenamente mi lealtad a las instituciones legalmente constituidas.”

Los generales, el embajador y el licenciado, auxiliados por otros elementos de igual o parecida alcuernia —Manuel Mondragón, Velásquez, Cecilio Ocón, Fidencio Hernández, Aureliano Blanquet, Enrique Cepeda, entre otros— redactan y escriben, entre el 8 y el 18 de febrero de 1913, la Decena Trágica, el lapso más sombrío en la historia de México. Y la rubrican con los asesinatos, anticipo de muchos otros, de Francisco I. Madero, José María Pino Suárez, Gustavo A. Madero, Marcos F. Hernández y Adolfo Bassó.

Un presidente formalmente legítimo

Victoriano Huerta era el de la fuerza y, por ello, Victoriano Huerta fue quien escaló el poder. Llegó a la Presidencia de la República por ministerio de ley. Aún hoy día, hay peritos en la ciencia del derecho que sostienen la legitimidad constitucional, desde el punto de vista de la forma, del gobierno huertista:

...el presidente y el vicepresidente presentaron su renuncia, la Cámara de Diputados se la aceptó, se hizo cargo del Poder Ejecutivo el secretario de Relaciones Exteriores; designó para ocupar la Secretaría de Gobernación a Victoriano Huerta y renunció enseguida a la presidencia, por lo que este jefe militar pudo llegar a la sede presidencial después de haberse observado todas las formalidades que para el caso instituía el texto constitucional a la sazón vigente. El Senado, la Suprema Corte, el ejército federal, la casi totalidad de los poderes de los estados y de los gobiernos extranjeros reconocieron al nuevo orden de cosas. El cuartelazo se había legalizado. Nada más que la legalidad se la había comunicado una traición y el allanamiento de quienes aceptaron la maniobra, por lo que más allá de la constitucionalidad formal se había producido un agravio a las instituciones, que no podía ser purgado por la sola voluntad de aquellos que lo consintieron.

Tal opinión es infundada. Ni desde el punto de vista material ni desde el punto de vista formal, y menos aún conforme a la ética, puede afirmarse que el gobierno de Victoriano Huerta haya sido legítimo.

El primer elemento en el que pretende sustentarse su legitimidad está constituido por las renunciaciones de Madero y de Pino Suárez a sus cargos de presidente y de vicepresidente de la República. Y es de sobra sabido que dichas renunciaciones fueron obtenidas mediante la presión moral, la violencia y el engaño. A los dos mandatarios se les amenazó con represalia que fácilmente llegaban al asesinato no sólo de ellos, sino también de sus familiares y partidarios. Aún más, se les indujo a creer en la inminencia de una invasión armada norteamericana que sólo podían evitar sus renunciaciones.

Es muy abundante la literatura que comprueba sobradamente la violencia y el dolo ejercidos sobre ellos.

Por ese único hecho, y a la luz de los conocimientos jurídicos más elementales, las renunciaciones de Madero y Pino Suárez tendrían que ser declaradas inválidas, jurídicamente nulas y, por tanto, malamente podrían ser invocadas como elemento inicial básico del proceso mediante cuyo desenvolvimiento Victoriano Huerta asumió la presidencia por ministerio de ley.

Pero, por otra parte, la secuela de renovación del titular del Poder Ejecutivo es, por muchos conceptos, también impura. Basta, para comprobarlo, analizar cronológicamente y por orden de aparición, sus principales ingredientes:

1º. El Pacto de la Embajada, al que dolosamente denominaron sus autores Pacto de la Ciudadela, para disfrazar la vergüenza de haber recurrido al consejo y a la égida del embajador norteamericano, hecho sin precedente en los anales de los movimientos cuartelarios, se firmó a las nueve y media de la noche del día 18 de febrero de 1913, según consta en el acta relativa.

En ésta se consigna, entre otros datos que hay que tener en cuenta, la confesión de Victoriano Huerta de que "...por sentimiento de fraternidad nacional, ha hecho prisioneros a dicho señor —Francisco I. Madero— a su gabinete y a algunas otras personas..."; que "desde este momento se da por inexistente y desconocido el Poder Ejecutivo que funcionaba..."; que los traidores "...pondrán todos sus empeños, a efecto

de que el segundo —Victoriano Huerta— asuma, antes de setenta y dos horas, la presidencia provisional de la República...”, con el gabinete que en el propio acto se señala; y, por último, que “inmediatamente se hará la notificación oficial a los representantes extranjeros, limitándola a expresarles que ha cesado el Poder Ejecutivo; que se provee a su sustitución legal; que entretanto quedan con toda autoridad del mismo los señores generales Díaz y Huerta...” No hay en las estipulaciones del pacto un solo elemento de carácter jurídico. Resalta, por lo contrario, la situación de hecho que reconoce la violencia creada y sus consecuencias, un gobierno de facto en pleno ejercicio, sin más sustento que los rifles. En la realidad, y aun cuando se fijaba un término de setenta y dos horas para que Huerta asumiera la Presidencia, y para proveer “a su sustitución legal”, desde ese momento empezó aquél a actuar como presidente.

2°. El mismo día 18 de febrero, y probablemente antes de que se concluyera y firmara el Pacto de la Embajada, dado lo avanzado de la hora en que el mismo se registra, Victoriano Huerta confiesa oficialmente en comunicación al presidente de la Cámara de Diputados, que ha “asumido el Poder Ejecutivo con el objeto de tratar de cimentar la paz” y que tiene “detenidos en el palacio nacional al señor Francisco I. Madero y a su gabinete”. El texto de la referida comunicación es el siguiente:

Comandancia militar de México. México, febrero 18 de 1913. Ciudadano presidente de la Cámara de Diputados:

En vista de las difíciles circunstancias por que atraviesa el país, y muy particularmente la capital de la República, entregada, como de hecho está, a una guerra intestina, debida a circunstancias múltiples que esa Cámara se servirá analizar, he asumido el Poder Ejecutivo con el objeto de tratar de cimentar la paz, y tengo detenidos en el palacio nacional al señor Francisco I. Madero y su gabinete.

Espero del patriotismo de usted, que se sirva convocar a la Cámara de Diputados para tratar tan interesante estado de cosas, por lo que le ruego a usted muy atentamente proceda con la actividad que se requiere en bien de la patria, para lo que cualquier sacrificio es corto. Protesto a usted las seguridades de mi atenta consideración y respeto. El general de división encargado del Poder Ejecutivo, V. Huerta.

3°. Si las renunciaciones del presidente y del vicepresidente de la República fueron absolutamente ilícitas y carentes, por tanto, de fuerza legal, no tuvo más valor en derecho su conocimiento y aceptación por la Cámara de Diputados, reunida a las dieciséis horas y cuarenta minutos del miércoles 19 de febrero de 1913, merced a una convocatoria publicada en la prensa de la mañana de ese mismo día, suscrita por una quincena de diputados.

La gavilla de los “ciudadelos” había hecho vivir a la capital, y en menor escala al resto del país, diez días de terror; del que no quedaban a salvo los legisladores. Por eso, en el párrafo final de la propia convocatoria, el diputado Francisco Escudero se vio obligado a testimoniar a los convocados que se ha “cerciorado de las garantías que se nos ofrecen” que, por cierto, eran imaginarias.

## La dignidad, la sangre y el fango

La dignidad del cuerpo legislativo corrió a cargo de algunos cuantos diputados que votaron en contra de la aceptación de las renunciaciones, como Alfonso Alarcón, Francisco Escudero, Pedro Hurtado y Espinoza, Manuel F. Méndez y Luis Manuel Rojas.

El portavoz de sus sentimientos fue Alfonso Cravioto, que emitió voto afirmativo, pero que declaró enfáticamente:

...habiendo sido miembro del partido que acaba de caer —el maderista—, mi dignidad exige que venga ante la representación a declarar solemnemente que la derrota me encuentra sin una gota de sangre en las manos, sin un salpique de fango en el rostro y sin un reproche en la conciencia. Yo votaré abiertamente el dictamen presentado por las comisiones no por temor a atentados contra mi personalidad, que no me cohíben ni me espantan, sino porque creo que al hacerlo así, contribuyo a salvar la existencia de dos altos funcionarios dimitentes, y por librar a mi país de una intervención extranjera que, según se me ha asegurado, es inminente, y en estos momentos sería la muerte de nuestra independencia.

No podrían decir lo mismo otros diputados, como Querido Moheno, Francisco M. de Olaguíbel, Fidencio Hernández y Nemesio García Naranjo, del partido triunfante, el de los felicistas y huertistas, que tenían las manos tintas en sangre y el cuerpo todo hundido en el fango o en algo peor.

La Cámara no había sido reunida para conocer las renunciaciones de Madero y Pino Suárez, que aún no las emitían, sino para ver si los diputados huertistas encontraban en ella el eco necesario a fin de acabar, por cualquier medio, con el régimen de Madero.

La existencia de una situación de hecho y de una amenaza militar la planteó claramente Moheno:

...reconociendo —dijo— que de hecho el gobierno, el Ejecutivo Nacional, ha desaparecido, y en su lugar hay en la capital de la República dos jefes militares que controlan, según se dice en el lenguaje moderno, el poder de hecho; la Junta —alude a un grupo oficioso de diputados huertistas—, decía, nombró dos comisiones que se acercasen respectivamente a esos dos jefes militares para hacerles saber que esta asamblea entraba en franca deliberación, o por lo menos, en preparativos eficaces para llegar a esa franca deliberación... Tocóme el honor de presidir la comisión que se dirigió al general Victoriano Huerta, quien no sólo es de hecho, como antes dijimos, uno de los jefes militares que asumen el mando de la capital, sino que desde las últimas horas de la tarde de ayer se dirigió a las Cámaras dándoles cuenta de la aprehensión del presidente de la República con todo su gabinete, incluso el vicepresidente...

...El gobierno, de hecho gobierno militar, establecido en la capital, desea en lo posible ponerse de acuerdo con la representación nacional y dar una investidura legal...; pero, puesto ya en la situación indeclinable a que se ha llegado, si esto no fuera posible, el ejército, el cuartel general, ante la imperiosa necesidad de afrontar los acontecimientos, aun cuando se hundan los principios, está resuelto a ir adelante.

...El presidente de la República, de hecho, ha desaparecido; el vicepresidente de la República, de hecho, ha desaparecido también; el gabinete presidencial también ha desaparecido...



...El Poder Legislativo de la nación es el llamado, y tiene facultades para ello, es el llamado, digo, a reconstituir por cualquier medio este poder y presentar de nuevo, intacta y completa, esa legalidad.

Propone en otro momento de su intervención, en la que plantea confusamente si quien debe conocer de la falta, no de la renuncia, del presidente y del vicepresidente es el Congreso y no la Cámara de Diputados, “ver si es posible llegar a una solución de hecho”.

Los diputados Salinas y Delgado, y Guzmán, confirman la amenaza lanzada por Victoriano Huerta para el caso de que los legisladores no aceptaran legalizar la situación o no hallasen el medio de lograrlo.

Salinas y Delgado expresó: “...debo agregar que el señor Huerta manifestó que estaban dispuestos —los «ciudadelos»— aun a costa de su vida —y con la mayor razón a costa de la vida de los demás— a llevar adelante la situación...”

Por su parte, Guzmán aclaró que las palabras textuales de Victoriano Huerta fueron las siguientes: “Señor diputado Moheno y miembros de la Comisión: El cuartel general y yo hemos dado este paso por creerlo de absoluto patriotismo para evitar sangre de hermanos. Yo deseo que el Poder Legislativo esté de acuerdo con este paso, pero si esto pasa de mañana, el cuartel general está dispuesto a obrar como hasta aquí”; que era decir, para quien supiera escuchar; persiguiendo, aprehendiendo y asesinando.

El diputado Escudero resintió directamente la presión de las carabinas hechas valer mediante la tropical elocuencia de Querido Moheno:

Entiendo... —dijo que cuando se nos llamó a esta sesión ha sido para deliberar; sin embargo, su señoría el señor licenciado Moheno nos ha expuesto ideas que esencialmente ahuyentan todo lo que se refiere a deliberación...

...Uno de los jefes, militares que ahora regentan (sic) el Poder Ejecutivo ha dicho, según pude entender, que, o se hace lo que él desea, o está dispuesto a que se haga... ¿Hemos de obedecer, por patriotismo, lo que los jefes militares quieran? Entonces sale sobrando la deliberación. ¿Nos dejan facultad para deliberar? Entonces sale sobrando la amenaza...

Diría yo, señores, siguiendo los razonamientos del señor Moheno...; está prisionero el señor presidente de la República, estálo también el vicepresidente, estánlo ciertos secretarios del Despacho; pero según creo, no lo están todos. Creo que faltan uno o dos que gozan de su libertad, y con uno que fuera, ya desde este momento habría un individuo que en cierta parte de la República que le fuera propicia, podrían enarbolar a la bandera de la legalidad. ...la duda misma nos obliga a cerciorarnos bien, antes de dar cualquier paso de trascendencia, si efectivamente están dispuestos a no renunciar...

A manera de anticipo de lo que debían esperar los legisladores en caso de no complacer a quien ocupaba el Poder Ejecutivo, el diputado Braniff relató que, antes de que la Cámara fuera convocada, “...un grupo respetable de diputados se reunió en mi casa, por no tener otro lugar seguro para hacerlo”; en tanto que Olaguíbel notificó que los diputados Juan Sánchez Azcona, Jesús Urueta, Francisco de la Vega y Pedro Antonio de los Santos habían sido aprehendidos y pidió garantías para ellos.

La noticias y la petición provocaron que el diputado Fidencio Hernández, participante en el macabro festín de la Ciudadela, asegurara que

...el señor general Díaz... ha sido magnánimo en el triunfo; cuando se tomó la plaza de la Ciudadela... lo primero que hizo... fue recomendar para los prisioneros de guerra todo género de consideraciones, todo género de atenciones; quiso el señor general Díaz que se cuidaran y respetaran más aquellas vidas que las de todos los que nos encontrábamos en la fortaleza.

Lo que no obstó, por supuesto, para que las hordas felicistas, después de asesinar a Adolfo Bassó y de cegar en vida a Gustavo Madero, se dieran el gusto de mutilar el cadáver de este último; para que fueran criminalmente muertos, posteriormente, los senadores Serapio Rendón y Belisario Domínguez; y para que Enrique Cepeda, gobernador del Distrito Federal designado por Huerta, quemara semivivo al general Gabriel Hernández.

Las causas mismas aducidas por el dictamen de las comisiones que consideraron las renunciaciones del presidente y del vicepresidente, ponen de manifiesto la legitimidad del trámite; "...Como a juicio de las comisiones unidas las razones alegadas por los altos funcionarios mencionados son dignas de tomarse en consideración por la gravedad e importancia que revisten, supuesta la situación política que las determinan..."

Las razones alegadas se reducían a lo siguiente: "En vista de los acontecimientos que se han desarrollado de ayer a acá en la nación y para mayor tranquilidad de ella, hacemos formal renuncia de nuestros cargos... para los que fuimos elegidos."

Por último, el propio Pedro Lascuráin, secretario de Relaciones Exteriores del presidente Madero, saca a la superficie la ilícita constitucionalidad de todo lo actuado, al manifestar en su renuncia al cargo de presidente interino asumido por ministerio de ley, y presentada cuarenta y cinco minutos después de haber protestado, término indispensable para expedir nombramiento de secretario de Gobernación a favor de Victoriano Huerta: "...Los acontecimientos a los que asistimos, me han colocado en el caso de facilitar los medios para que dentro de la ley se resuelva una situación que de otro modo acabaría con la existencia nacional."

Francisco Bulnes emitió este juicio sobre el cuartelazo legalizado: "El Congreso no legitimó al gobierno del general Huerta, porque ninguna situación se legitima con un crimen, con una infamia o con una cobardía; por consiguiente, el Congreso lo que hizo... fue ilegitimarse a sí mismo..."

El primer acto del presidente Victoriano Huerta fue, en contubernio con sus ministros Francisco León de la Barra, Rodolfo Reyes, Toribio Esquivel Obregón, Manuel Mondragón, Alberto Robles Gil, Jorge Vera Estañol y David de la Fuente, mandar asesinar, por manos de los rurales Francisco Cárdenas y Rafael Pimienta, al presidente Francisco I. Madero y al vicepresidente José María Pino Suárez. Su sacrificio marca un retroceso nacional a los aciagos días de la segunda década del siglo pasado, cuando el mejor gobierno era el del caudillo, la mejor elección el cuartelazo, la mejor protesta la asonada, el mejor castigo el fusilamiento y la mejor disculpa la penitencia, la comunión y el *Tedéum*.

Las castas agraviadas por la Revolución —plutocracia, aristocracia, Iglesia y ejército— respaldan al legítimo presidente. Los ricos le colman sus arcas; los aristócratas le otorgan categoría y dignidad; los obispos le bendicen y felicitan por haber salvado a la nación, y los pretorianos le brindan el apoyo de sus armas.

Dos muestras, entre muchas otras:

Ante una noticia publicada hoy —informaban los periódicos del 17 de abril de 1913— acerca de que el clero se verá obligado a ayudar al gobierno de Huerta con veinte millones de pesos, el arzobispo declara que está seguro de que “todos los señores sacerdotes, que son patriotas con mucho gusto contribuirán en lo personal para la realización del empréstito” si bien no se llegarán a reunir los veinte millones pues la Iglesia es pobre.

En mayo 14, informa la prensa: “Las damas de la aristocracia de la metrópoli se resuelven a no comprar mercancías yanquis, porque Wilson no reconoce a Huerta.”

Los humos de una Revolución popular y nacional asfixian al país. Su clamor lo ensordece. Nuevas aspiraciones, planes y sistemas de gobierno. Nuevos torrentes de sangre mexicana; y, al final de la primera etapa de este movimiento que partiendo de lo más hondo de nuestros anhelos populares ha reajustado, plegado, replegado y distendido nuestra realidad política, en medio de convulsiones a la vez políticas y sociales, surge una última Carta Política Fundamental, fruto del octavo Constituyente.

### Un descuido formal y la unificación revolucionaria

En el penúltimo párrafo de su renuncia al cargo de presidente interino de la República manifestó Pedro Lascuráin: “Estas consideraciones me hacen dimitir del puesto de presidente de la República, que por ministerio de ley he desempeñado por unos momentos después de haber nombrado secretario de Estado y del Despacho de Gobernación al señor general Victoriano Huerta.”

Tras de los dictámenes, deliberaciones, breves por cierto, y correcciones de estilo acostumbradas, por 126 votos afirmativos, y ninguno negativo, la Cámara de Diputados admitió la renuncia de Lascuráin y depositó la presidencia interina de la República en el general de división Victoriano Huerta. Éste rindió la protesta de ley, ante el Congreso de la Unión, en sesión celebrada en la noche del propio 19 de febrero de 1913.

El nuevo presidente interino, tan celoso de las formas, como sus más esclarecidos partidarios —recuérdese que en el gabinete designado en la embajada, figuraban juriconsultos de la talla de Esquivel Obregón, Rodolfo Reyes, Vera Estañol y León de la Barra— cometió un descuido formal, y el mismo día 19 de febrero, seguramente antes de que la Cámara de Diputados sancionara su exaltación a la presidencia, dirigió un telegrama a todos los gobernadores de los estados, concebido en los siguientes términos: “Autorizado por el Senado, he asumido el Poder Ejecutivo, estando presos el presidente y su gabinete.”

Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, no necesitó cavilar mucho, aun no siendo abogado, para reflexionar que el Senado, “conforme a la Constitución, no tiene facultades para designar primer magistrado de la nación”, y, en consecuencia, “no pudo legalmente autorizar al general Victoriano Huerta para asumir el Poder Ejecutivo”.

Decidió, por tal motivo, dirigirse el mismo 19 de febrero al Congreso de Coahuila “para que resuelva sobre la actitud que deba asumir el gobierno del estado, en el presente trance, con respecto al general que, por error o deslealtad, pretende usurpar la primera magistratura de la República”.

En el curso de ese día la legislatura estatal estudió y resolvió la cuestión presentada por el gobernador y, con base en su decisión, éste firmó en la misma fecha un decreto que desconocía al gobierno de Huerta, le confería facultades a Carranza a fin de “armar fuerzas para coadyuvar al sostenimiento del orden constitucional de la República” y, en lo económico, le ordenaba excitar a los gobiernos de los demás estados, jefes de las fuerzas federales, rurales y auxiliares de la federación para secundar la actitud del gobierno del estado de Coahuila.

Mediante tan sencilla reflexión y esta clara y rápida secuencia de acontecimientos, en la misma fecha en la que Victoriano Huerta usurpó el poder, quedó prendida la mecha de la Revolución.

El primer tinte que dio color a su bandera fue el de la legalidad, traducido en la repulsa a la situación de hecho creada en el corazón de la República, y en la protesta de fidelidad a la Constitución de 1857 y a sus instituciones, por cuya vigencia y efectividad se emprendía la lucha armada. Así lo dejaron ver las frases empleadas en el decreto de la legislatura de Coahuila acabado de aludir, y así lo confirmó Venustiano Carranza en circular mediante la cual excitó a las autoridades y al pueblo de la República a secundar el movimiento legitimista. En este documento, después de las pertinentes consideraciones de hecho y de derecho, se afirma que la designación de Victoriano Huerta

es arbitraria e ilegal, y no tiene otra significación que el más escandaloso derrumbamiento de nuestras instituciones y una verdadera regresión a nuestra vergonzosa y atrasada época de los cuartelazos... Por esto, el gobierno de mi cargo, en debido acatamiento a los soberanos mandatos de nuestra Constitución Política mexicana, y en obediencia a nuestras instituciones... se ve en el caso de desconocer y rechazar aquel incalificable atentado a nuestro Pacto fundamental... y desplegar la bandera de la legalidad, para sostener al gobierno constitucional emanado de las últimas elecciones verificadas de acuerdo con nuestras leyes de 1910.

Estas ideas y estas palabras, que dieron el primer color al estandarte revolucionario, suministraron también el apellido de constitucionalista a la Revolución.

Mario de la Cueva explica la base, el alcance y la trascendencia jurídica del decreto y de la circular mencionados:

El decreto de la legislatura fue una feliz aplicación de la idea del Estado de derecho y de los principios federativos: todos los poderes públicos, federales y locales, encuentran su

base y toman su origen en la Constitución, debiendo actuar siempre dentro de ella, de tal manera que la persona o personas que asumen el poder o actúan al margen o en contra de la Constitución, pierden su legitimidad; si el fenómeno ocurre en una entidad federativa, corresponde a la federación reintegrarla a la vida constitucional, pero si la ruptura de la Constitución acontece en los poderes federales, compete a los poderes locales combatir la usurpación y restablecer el orden constitucional. La actitud de la legislatura y la conducta posterior de Carranza eran, en consecuencia, impecables...

Pronto halló la vela revolucionaria, viento propicio en el norte de la República. En Sonora, el gobernador Maytorena recibe la oferta de servicios del teniente coronel Álvaro Obregón “vigoroso sonorenses, fatuo, ambicioso, felino e ingrato, de extraordinaria energía y de inagotable buen humor”, surgido de

su rancho garbancero La Quinta Chilla, que posee sobre la margen izquierda del río Mayo... está ansioso de resarcirse de su inactividad durante la revolución maderista, en la que no tomó parte, o, como él dice, no cumplió con su deber... Está en la plenitud de la vida. Desde su adolescencia, siendo obrero, se templó en el sufrimiento. Ha gustado siempre de poner a prueba su perseverancia. Es burlón y cáustico implacable hasta con su afición mediocre por las bellas letras. El sol del trabajo ha bronceado su rostro lleno de egolátrico optimismo...

Lo fortuito entró inesperadamente al servicio de lo racional. El fondo racional de la Resolución se descompuso en una serie de hechos casuales. La ley racional de la historia se vio realizada a través de una selección natural de casualidades. El trabajo consciente de los revolucionarios estribó de ahí en adelante, en someter los eventos casuales a una selección artificial.

La felonía y los crímenes de Huerta produjeron el efecto que no tuvo tiempo de obtener el presidente Madero. Se operó el milagro de la unificación de la Revolución persecutora toda ella de la misma meta, sólo dividida, y eso provisionalmente, por el diferente temperamento y las ambiciones personales de cada uno de sus jefes. El fuego de la pelea legalista incendió pronto a todo el territorio nacional.

### La formalización revolucionaria.

La constante pugna ideológica del sostenedor de la ley y de las aspiraciones juveniles. Un plan conciso, breve e iletrado

Se formalizó la Revolución, como era obligado que sucediera, el 23 de marzo de 1913, mediante la firma de lo que se llamó el Plan de Guadalupe, cuya finalidad inmediata es una sola; crear el ejército revolucionario, calificado en el propio plan de constitucionalista y, al triunfo de las armas, restablecer el orden del gobierno, conforme al vigente Código de 1857.

Sin embargo, desde su nacimiento se reveló la esencia social y económica de la Revolución, carácter confirmado en el curso de su desenvolvimiento, hasta que sus ideales no cristalizaron en la Constitución de 1917. Fue el sentido táctico de Carranza

y su prudencia de “zorro mañoso” derivada de su experiencia política y de su edad considerablemente mayor que la de los jóvenes revolucionarios que lo rodeaban —Cesáreo Castro, Lucio Blanco, Andrés Saucedo, Luis Garfías, Aldo Baroni, Francisco Sánchez Herrera, Jacinto B. Treviño, Agustín Millán, Antonio Portas, Francisco J. Múgica, entre otros—, la que frenó el impulso de éstos para imprimir desde un principio su verdadera meta.

Con pluma fina y delicada, llena de vida y de convicción, Francisco J. Múgica relata, en un documento que reproduce Juan de Dios Bojórquez en su *Crónica del Constituyente*, el clima que prevalecía al momento de la firma del Plan de Guadalupe:

Entretanto se definía la actitud de las entidades soberanas... frente al cuartelazo... se habló mucho y largo, entre la juventud que rodeaba al gobernador coahuilense, de formular un plan revolucionario en que se proclamaran como razones de la lucha los principios sociales que más tarde debían ser la invencible bandera de la Revolución... en todas partes, departían los jóvenes compañeros de aventuras con el gobernador Carranza sobre los varios temas sociales que la Revolución debía de comprender en su plan y en su bandera; pero don Venustiano, con aquella prudencia y aquella solemnidad que caracterizó toda su vida de caudillo rebelde, replicaba a la impaciente juventud que lo seguía, con un prudente dilatoria que hiciera cristalizar antes que todo en la conciencia del país y en el juicio del exterior el fundamento legal de la lucha. Pensaba, con la entereza de hombre cuerdo, que la ley ultrajada era el argumento menos discutible para justificar la lucha sangrienta iniciada por él e iba, así, emplazando nuestra fogsidad y nuestra impaciencia sin negarnos la razón en la amplitud de nuestro ideal. En esta constante pugna ideológica del sostenedor de la ley y de las aspiraciones juveniles que no eran otra cosa que las necesidades del pueblo, la lucha continuaba siempre adversa y cada día más difícil...

Relata después Múgica cómo el Plan de Guadalupe fue redactado aislada y directamente por Carranza y su secretario, Alfredo Breceda, “en la oficina de raya de la finca”, local en el que se dio a conocer el plan a los jóvenes oficiales:

La habitación era pequeña, cuadrangular, con una diminuta ventana, en el centro del muro, hacia el campo, y una puerta angosta que daba acceso a una especie de vestíbulo medianero con los cobertizos donde estaban los talleres de herrar y carpintear (*sic*) los aperos rudimentarios del rancho. Dos mesas mugrientas y apolilladas y dos sillas eran todo el ajuar de aquella oficina en que la oficialidad descrita... iba a firmar un pacto con el gobierno constitucional de Coahuila y con el pueblo todo el país para defender y hacer triunfar el plan revolucionario...

Éste, define, Múgica, era conciso, breve e iletrado (*sic*) como su autor. En todo él, sólo campeaba la idea legalista, motivo y principio de aquella campaña. ¿Qué pensaron aquellos jóvenes luchadores que habían seguido a Madero al impulso de grandes anhelos económicos, educacionales y sociales? No podría definirse y sería aventurado escrutar el cerebro de aquel núcleo de hombres incultos semi-ilustrados que pasada la ofuscación de las palabras, transmitidas como procedentes del primer jefe —era Breceda el que informaba—, empezaron las propuestas para agregar al proyecto del señor Carranza lineamientos agrarios, garantías obreras, reivindicaciones y fraccionamientos de latifundios, absolución de

deudas y abolición de tiendas de raya... Todo el anhelo popular que más tarde encarnó en la Constitución de 17 sonó en las palabras de aquellos modestos oficiales y jefes de aquella memorable asamblea; pues significaba el deseo fervoroso de acabar con aquel organismo carcomido, egoísta y torpe que había creado la dictadura profiriana y el grupo de favoritos que disfrutaron el país como una propiedad privada y exclusiva. Todos queríamos que aquel documento abarcara la historia de las generaciones que iban a revelarse a los anhelos que perseguían... Pero... el secretario Breceda velaba por los pensamientos del señor gobernador Carranza puestos en el documento en proyecto, y salió a rendir parte de nuestras pretensiones. Don Venustiano se presentó, presto, en el recinto de la asamblea, pidiendo informes de nuestra actitud... Ya sereno, el caudillo de la legalidad contestó así a nuestro entusiasmo: “¿Quieren ustedes que la guerra dure dos años o cinco años? La guerra será más breve mientras menos resistencia haya que vencer. Los terratenientes, el clero y los industriales, son más fuertes y vigorosos que el gobierno usurpador; hay que acabar primero con éste y atacar después los problemas que con justicia entusiasman a todos ustedes, pero a cuya juventud no le es permitido escogitar los medios de eliminar fuerzas que se opondrían tenazmente al triunfo de la causa.” La asamblea objetó aún que había juventud para luchar no sólo cinco años sino diez si era preciso para llegar al triunfo; pero prevaleció la opinión del jefe y con el agregado de las consideraciones ya escrito y la promesa de formular el programa social al triunfo de la lucha se suscribió el documento histórico...

### La formidable y majestuosa lucha social

Desde el momento en que se firma el Plan de Guadalupe en adelante, y sin más variantes que las impuestas por las contingencias de la guerra, se ratifica, cada vez que hay oportunidad para ello, el carácter social y económico de la Revolución. En el fondo de ello latía, sin que salvo casos de excepción así se le calificara, la lucha de clases iniciada por Hidalgo y definida por Morelos, un siglo atrás.

En un principio, Carranza, cuya singular persistencia en ideas y en actitudes le ganan fama de terco, se aferra inflexible a su propósito inicial de defender primeramente la pura causa constitucional y dejar en un segundo lugar las reformas de carácter social. Se basa para ello, en las razones que con tanta claridad expuso a sus inmediatos seguidores en la hacienda de Guadalupe, y lo ratifica en entrevista que recién iniciada la Revolución concedió a los periodistas norteamericanos. “Carranza explicó cómo, con su carácter de gobernador de Coahuila, se hallaba en la obligación de restablecer el orden constitucional interrumpido por el usurpador Huerta y dejó sentado, con energía, que su posición no era la de un rebelde, sino, antes bien, la del legítimo representante de la ley en el país.”

Pero, poco después, en un banquete que le ofrece el 24 de septiembre de 1913, el ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, afirma, en su discurso, que:

...terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases; queramos o no queramos nosotros mismos y oponganse las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que

imponerse en nuestras masas; y no es sólo repartir tierras y las riquezas nacionales, no es el sufragio efectivo; no es abrir más escuelas, no es igualar y repartir riquezas nacionales; es algo más grande y más sagrado, es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos, para establecer el equilibrio de la conciencia nacional.

## El padrón de la ignominia y la lucha de los desheredados

Diecisiete meses después de que la Cámara de Diputados legalizó el cuartelazo y legitimó la presidencia de Victoriano Huerta, las armas revolucionarias revocaron el fallo de los legisladores. Para salvarse de una sentencia revolucionaria que con muy sobrada justicia y sin muchos miramientos lo habría conducido a una muerte que, por rápida, habría sido innecesaria, Huerta se ve obligado a renunciar y a huir del país. El 15 de julio de 1914 dirige a las Cámaras de Diputados y Senadores lo que acertadamente calificó Jesús Acuña como “el padrón de la ignominia”.

Ente otras cosas dignas de coleccionarse en el registro indicado por Acuña, apunta Huerta en su renuncia:

Las necesidades indicadas por la Cámara de Diputados, por el Senado y la Suprema Corte, me hicieron venir a la primera magistratura de la República...

...hay quien diga que yo, a todo trance, busco mi personal interés y no el de la República; y como este dicho necesito destruirlo con hechos, hago formal renuncia de la presidencia de la República.

Debe saber la representación nacional que la República, por conducto de su gobierno, ha laborado con toda buena fe a la vez que con toda energía, puesto que ha conseguido acabar con un partido que se llama demócrata en los Estados Unidos y ha enseñado a defender un derecho.

...la gestión del gobierno de la República, durante su corta vida, ha dado golpes de muerte a un poder injusto...

...dejo la presidencia de la República llevándome la mayor de las riquezas humanas, pues declaro que he depositado en el banco que se llama conciencia universal, la honra de un puritano, al que yo, como caballero, le exhorto a que me quite esa mi propiedad.

Dios los bendiga a ustedes y a mí también.

Se fue y dejó “un perfume de gloria...”, que sólo percibió el fino olfato de Díaz Mirón.

Sin permitir que la bancaria conciencia universal le quitara la propiedad sobre su honra de puritano, Dios lo bendijo y le permitió morir de cirrosis hepática y en calidad de detenido de autoridades extranjeras, en un segundón cuartel norteamericano sin haber recibido el castigo que en justicia le correspondía.

Días antes de que Huerta abandonara el país, “a las diez de la mañana del día 4 de julio de 1914”, se reunieron, en la ciudad de Torreón, Coahuila, los representantes de la División del Norte y de la División del Noreste “con el objeto de sanjar las dificultades surgidas entre los jefes de la División del Norte y ciudadano primer jefe



del ejército constitucionalista”, dicha reunión dio motivo para que además de ajustar las condiciones militares de las facciones revolucionarias, se pusiera nuevamente de manifiesto el trasfondo social de la Revolución.

Las divisiones del Norte y Noreste, comprendiendo que la actual es una lucha de los desheredados contra los poderosos, se comprometen... A castigar y someter al clero católico romano, que ostensiblemente se alió a Huerta, y a emancipar económicamente al proletariado, haciendo una distribución equitativa de las tierras y procurando el bienestar de los obreros...

Los anteriores conceptos formaron parte de la cláusula VIII de lo acordado en las conferencias de Torreón y constituyeron, a decir de Molina Enríquez que la denominó la Cláusula de Oro, “la afirmación terminante del objeto social de la Revolución”.

Siendo la actual contienda una lucha de los desheredados contra los abusos de los poderosos, y comprendiendo que las causas de las desgracias que aflijan al país emanan del pretorianismo, de la plutocracia y de la clerecía, las divisiones del Norte y Noreste se comprometen solemnemente... a procurar el bienestar de los obreros; a emancipar económicamente a los campesinos, haciendo una distribución equitativa de las tierras o por otros medios que tiendan a la resolución del problema agrario...

Nuevos intentos de conciliación militar entre las fuerzas comandadas por Francisco Villa, jefe de la División del Norte y Álvaro Obregón, comandante del ejército constitucionalista a las órdenes del primer jefe, y Emiliano Zapata, jefe de la revolución del sur. Tras de diversos ensayos para reunirse en asamblea, se instala la Convención de Aguascalientes. Una comisión formada por los generales Obregón, Chao y Castro visitó a Venustiano Carranza para invitarlo a acudir a aquella. El primer jefe declinó por escrito la invitación; pero, al hacerlo, profesó nuevamente su tarea de reformador social:

Manifestó a la Convención —expresó— que me encuentro dispuesto a entregar el mando del ejército constitucionalista y el Poder Ejecutivo de la nación, y si es necesario, a retirarme del país bajo las siguientes condiciones: Primera. Se establecerá un gobierno preconstitucional, apoyado por el ejército constitucionalista, que se encargue de realizar las reformas sociales y políticas que necesita el país antes de que se restablezca un gobierno plenamente constitucional.

El 18 de abril de 1915 se debate en el seno de la Convención “el mejoramiento de los obreros, la supresión de las tiendas de raya y la monstruosidad de que en pleno siglo XX existan hacendados como Creel y Terrazas, poseedores de extensiones de tierra aún mayores que reinos como Bélgica y Holanda”. Participaba en las discusiones Soto y Gama, que expresó lo anterior y defendió el Plan de Ayala...” Fruto de estas deliberaciones fue el Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución que, después de diversas vicisitudes, aprobó la Soberana Convención Revolucionaria, en Jojutla, Morelos, el 18 de abril de 1916. En dicho Programa se expresa con claridad que

la Revolución se propone realizar las siguientes reformas: Destruir el latifundismo... Devolver a los pueblos los ejidos y las aguas de que han sido despojados y dotar de ellos a las poblaciones que, necesiéndolos no los tengan o los posean en cantidad insuficiente para sus necesidades... Facultar al gobierno federal para expropiar bienes raíces... Precaver de la miseria y del futuro agotamiento a los trabajadores, por medio de oportunas reformas sociales y económicas... Reconocer personalidad jurídica a las uniones y sociedades de obreros, para que los empresarios, capitalistas y patrones tengan que tratar con fuertes y bien organizadas uniones de trabajadores, y no con el operario aislado e indefenso; reconocer el derecho de huelga, suprimir las tiendas de raya, proteger a los hijos naturales... Favorecer la emancipación de la mujer...

## El Plan de Veracruz

Llegó un momento en que la implantación de las reformas sociales propaladas al elaborarse el Plan de Guadalupe quedó definitivamente incorporada a la bandera de la Revolución, a pesar de que las armas de ésta, aunque triunfante de la reacción encabezada por Victoriano Huerta, permanecían internamente desunidas.

Como queda dicho, el propósito inicial del primer jefe del ejército constitucionista, según lo expresó en su oportunidad, fue respetar el término natural de las etapas que tenía que recorrer y evitar pasos precipitados que comprometieran el éxito de la Revolución. Primero debería derrotarse al gobierno usurpador. En seguida, establecer un gobierno preconstitucional que consolidara la paz pública; y, finalmente lograda ésta, emprender las reformas de carácter político y social que deberían llevarse al cuerpo mismo de la Constitución. Sin embargo, este último propósito no pudo llevarse a cabo en la forma prevista, debido a que la División del Norte, al mando de Francisco Villa, a diferencia de las divisiones del Noroeste, Noreste y Oriente, Centro y Sur, no reconoció la jefatura militar y política de Venustiano Carranza. Tal circunstancia y la necesidad inaplazable de legislar, así fuera ordinariamente, sobre materia social y económica, obligaron al primer jefe a confirmar la subsistencia del Plan de Guadalupe y a adicionarle de modo que el propio jefe quedara facultado para expedir las leyes y decretos que exigieran las reformas propuestas. Dichas modificaciones y adiciones quedaron consignadas en el llamado Plan de Veracruz, proclamado en esa ciudad el 12 de diciembre de 1914. En él se hace una relación de los hechos de armas así como de las diferencias surgidas entre los caudillos revolucionarios, se imputa a la División del Norte haberse constituido en un instrumento de la reacción para impedir la reforma social, y se impone al

primer jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo la obligación de expedir y poner en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados: leyes fiscales... legislación

para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias... establecimiento de la libertad municipal... leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas... Códigos civil, penal y de comercio; revisión del procedimiento judicial... leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales... reformas políticas...

### Las bacanales carrancistas y la obstinación insensata de las muchedumbres

Tan arraigada estaba ya en la conciencia nacional la imperiosa necesidad de emprender la reforma social y económica, que los mismos cabecillas de la subversión reaccionaria se vieron obligados a incorporar en sus planes el propósito de su realización. Tal aconteció con el plan firmado en Tierra Caliente, estado de Veracruz, el 12 de febrero de 1916, por Félix Díaz, autotitulado ahora, después de su fracasada sociedad con Huerta, general en jefe del ejército reorganizador nacional, el único de los prohombres de la Ciudadela que aún soñaba con arrebatar la ganancia a la Revolución. En el punto noveno de dicho plan, se recogen varias de las inquietudes agrarias hechas valer con anterioridad por los constitucionalistas. Pero, a diferencia de lo que sucedía entre éstos, el anhelo de tales reformas sólo constituía, en las ralas filas del felicismo, un simple expediente al que se echara mano para ver de ganar la partida. Así lo puso de relieve el propio Félix Díaz en el manifiesto que dirigió al pueblo el 1 de octubre de 1918, cuando ya había triunfado rotundamente el ejército constitucionalista y estaba en vigor el nuevo Código Político.

Entre otros conceptos que descubren el espíritu de este documento y de su antecesor, el Plan de Tierra Colorada, afirma que; "...los llamados ideales carrancistas han sido y son: el robo como fin, y el destierro, el atropello y el asesinato como medio... Las clases acomodadas han sido expulsadas de sus hogares y desposeídas de sus legítimos bienes para ser éstos devorados y consumidos en las bacanales del carrancismo..." Se habla, también, al referirse a los terratenientes, "poseedores de grandes extensiones de tierras", de "la obstinación insensata de las muchedumbres para repartirse en sí, gratuitamente por la fuerza, la riqueza de los demás conciudadanos". Al abordar el problema obrero, se revela la preocupación por defender en primer término al capital y tener en cuenta subsidiariamente, el bienestar de los trabajadores: "Hay que acortar las distancias entre el capitalista y el obrero, para dejarle al capital las utilidades que necesita para su funcionamiento y desarrollo de tal manera que no sea privado de lo que legítimamente le pertenece, pero buscando la conciliación del bienestar y adelanto de las masas obreras."

Inclusive, salen Félix Díaz y los generales, coroneles, tenientes, mayores y capitanes que junto con él suscriben el manifiesto, a la defensa de los fueros eclesiásticos, el problema de los cuales dejaron al margen los constitucionalistas, hasta en tanto se revivió en el Congreso Constituyente de 1916.

Los miembros integrantes de la Iglesia católica han sido ultrajados, despojados, martirizados y desterrados contra los principios humanitarios y contra nuestras mismas leyes, pues tienen pleno derecho de gozar de las garantías individuales que les otorguen y deben ser respetados y tratados con todo el decoro que las mismas leyes imponen.

## El derecho de la Revolución

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 2º del Plan de Veracruz, que en diciembre de 1914 confirmó y adicionó al de Guadalupe el gobierno carrancista expidió algunas de las leyes previstas en dicho precepto, tales como la del municipio libre y la del divorcio, el día 25 del mismo mes de diciembre de 1914; la Ley Agraria y la Obrera, de 6 de enero del año siguiente, y las reformas al Código Civil y la que abolió las tiendas de raya, de 29 de enero y de 22 de junio de 1915, respectivamente. Iniciaron estas leyes la transformación jurídica del país y la etapa constructiva de la Revolución constitucionalista. Eran los primeros pasos dados dentro del marco del derecho por un movimiento que hasta entonces se había manifestado ante sí mismo y ante los terceros, como principalmente político, pero cuya esencia contenía requerimientos sociales y económicos. Quedaban pendiente el paso definitivo y trascendental de la Revolución, sin duda el más difícil: convertir en instituciones lo que hasta ese momento sólo habían sido anhelos más o menos indefinidos, aspiraciones muchas veces ocultas o deformadas, ensayos dudosos o intentos temerarios. Era imprescindible, para asegurar la estabilidad de lo conquistado y para evitar que las leyes revolucionarias degeneraran en instrumento exclusivamente favorecedor de nuevos grupos privilegiados, que tales leyes cobraran vigor jurídico por sí mismo válido, sustituto de la fuerza armada. Para ello resultaba indispensable que la Revolución se llevara al terreno mismo del derecho. Era preciso, como lo reconocieron los convencionistas de Torreón y de Aguascalientes, y como lo ratificó el primer jefe del ejército constitucionalista, tener en cuenta que estaba por terminar una lucha de clases y que, por tanto, había llegado el momento de acoplar la superestructura jurídica a la estructura social y a la estructura económica, de modo que el derecho dejara de ser, como en buena parte lo era en esa época, instrumento opresivo en vez de vehículo protector de las clases autoras de la Revolución. En otras palabras, nacía una exigencia inédita: la elaboración y expedición de un nuevo derecho, el derecho de la Revolución.

## La convocatoria al Congreso Constituyente y el almodrote de Querétaro

En los artículos 4º y 5º del Plan de Veracruz, que en diciembre de 1914 reformó y adicionó al de Guadalupe, se estipulaba que “al triunfo de la Revolución... el primer jefe... convocará a elecciones para el Congreso de la Unión...”, y que, el propio mandatario

dará cuenta ante él del uso que haya hecho de las facultades de que por el presente se haya investido, y especialmente le someterá las reformas expedidas y puestas en vigor durante la lucha, con el fin de que el Congreso las ratifique, enmiende o complemente, y para que eleve a preceptos constitucionales aquellas que deban tener dicho carácter, antes de que se restablezca el orden constitucional.

Sin embargo, para septiembre de 1916 había cambiado la situación militar y política del país y, consecuentemente, Carranza modificó también su propósito original.

Estimó el jefe constitucionalista, en primer término, que las reformas legislativas practicadas, y las pendientes de promulgar, eran de dos clases: las que no afectaban la organización y el funcionamiento de los poderes públicos, decir, las de carácter social, y las que sí tocaban dicha organización y funcionamiento. Por cuanto a las reformas primeramente indicadas, podrían cobrar vigencia inmediata, sin inconveniente alguno, “como fueron promulgadas y ejecutadas inmediatamente las Leyes de Reforma, las que no vinieron a ser aprobadas e incorporadas en la Constitución sino después de varios años de estar en plena observancia”.

En cambio, con las reformas constitucionales propiamente dichas, se corría el peligro de que si no eran sancionadas por un Congreso Constituyente, dieran pie a que los enemigos de la Revolución no quedaran conformes con que “el gobierno que se establezca se rigiera por las reformas que ha expedido o expidiere esta primera jefatura, pues de seguro lo combatirían como resultantes de cánones que no han tenido la soberana y expresa sanción de la voluntad nacional”.

Era sin embargo imperioso al mismo tiempo que quitar “a los enemigos del orden todo pretexto para seguir alterando la paz pública y conspirando contra la autonomía de la nación... evitar a la vez el aplazamiento de las reformas políticas”.

Se pensó, pues, en que el único modo de salvar estas dificultades era convocar

a un Congreso Constituyente por cuyo conducto la nación entera exprese de manera indubitable su soberana voluntad, pues de este modo, a la vez que se discutirán y resolverán en la forma y vía más adecuadas todas las cuestiones que hace tiempo están reclamando solución que satisfaga ampliamente las necesidades públicas, se obtendrá que el régimen legal se implante sobre bases sólidas en tiempo relativamente breve, y en términos de tal manera legítimos que nadie se atreverá a impugnarlos.

Como se ve en la lectura del considerando transcrito, que forma parte del decreto que con fecha 15 de septiembre de 1916 reformó, entre otros, el artículo 4º y el artículo 5º del Plan de Veracruz, la intención clara era alterar sustancialmente la Constitución, razón por la que no se consideraba apropiado el procedimiento establecido por el artículo 127 del Código de 1857. Probablemente se tomó en cuenta también, aunque no se dijo, que la intervención que las legislaturas de los estados integradas en momentos en que la total pacificación del país era precaria e inestable, podría obstruir el propio procedimiento.

Tal se deduce de los siguientes párrafos del decreto en cuestión:

Que contra lo expuesto no obsta que en la Constitución de 1857 se establezcan los trámites que deben seguirse para su reforma; porque aparte de que las reglas que con tal objeto contiene se refieren única y exclusivamente a la facultad que se otorga para ese efecto al Congreso constitucional, facultad que éste no puede ejercer de manera distinta que la que fija el precepto que se la confiere: *ella no importa, ni puede importar ni por su texto, ni por su espíritu una limitación al ejercicio de la soberanía por el pueblo mismo, siendo que dicha soberanía radica en éste de una manera esencial y originaria, y por lo mismo ilimitada, según lo reconoce el artículo 39 de la misma constitución de 1857.*

Que en corroboración de lo expuesto puede invocarse el antecedente de la Constitución que se acaba de citar, la que fue expedida por el Congreso Constituyente, convocado al triunfo de la revolución de Ayutla, revolución que tuvo por objeto acabar con la tiranía y usurpación de Santa Anna, implantada con la interrupción de la observancia de la Constitución de 1824; y puesta en vigor con el acta de reformas de 18 de mayo de 1847; y como nadie ha puesto en duda la legalidad del Congreso Constituyente que expidió la Constitución de 1857, ni mucho menos puesto en duda la legitimidad de ésta, no obstante que para expedirla no se siguieron las reglas que la Constitución de 1824 fijaba para su reforma, no se explicaría ahora que por igual causa se objetara la legalidad de un nuevo Congreso Constituyente y la legitimidad de su obra.

Consecuentes con las ideas apuntadas, los artículos 4º y 5º del decreto en cuestión ordenaban al primer jefe, encargado del Poder Ejecutivo, convocara a elecciones para un Congreso Constituyente y presentara en él “el Proyecto de Constitución reformada para que se discuta, apruebe o modifique, en la inteligencia de que en dicho proyecto se comprenderán las reformas dictadas y las que se expidieren hasta que se reúna el Congreso Constituyente”.

En diferentes épocas —enseña Mario de la Cueva—, algunos juristas han sostenido que la convocación del Congreso Constituyente extraordinario implicó la ruptura del orden constitucional y la destrucción de la legitimidad de un movimiento que en todo momento se propuso el restablecimiento de la Constitución de 1857.

Los mencionados juristas no son otros que los derechos del cuartelazo huertista. Destilando despecho y resentidos por la frustración del movimiento retardatario, clamaron desde el destierro Jorge Vera Estañol, ex ministro de Instrucción Pública; Rodolfo Reyes, ex ministro de Justicia, y Manuel Calero, antiguo porfirista, que los Tratados de Ciudad Juárez lograron incrustar en el gabinete de León de la Barra, como ministro de Relaciones Exteriores, y en el gobierno de Madero, como embajador en Washington.

En su libro *Al margen de la Constitución de 1917*, Vera Estañol, afirmó con énfasis: “...Bajo el triple aspecto jurídico, político y revolucionario, la Asamblea de Querétaro fue bastardo brote de un golpe de estado y su obra —la Constitución de 1917— espuria también, está irremisiblemente condenada a desaparecer...”

Reyes recurrió al insulto y denominó al Código de 1917, el “almodrote de Querétaro”.

Y, en fin, Calero concluyó en su *Protesta* publicada en San Antonio, Texas, lo mismo que el libro de Vera Estañol,

...que la reunión de un Congreso Constituyente como el que funcionó en Querétaro es un acto ilícito, por lo que la obra de dicho Congreso es nula y sin valor; que el gobierno que acaso se organice por virtud de una Constitución espuria, será un gobierno usurpado, y los actos que ejecute, lo mismo que los compromisos que contraiga... serán nulos y no obligatorios para el pueblo mexicano.

Si se analiza el decreto de convocación —concluye De la Cueva— a la luz de los principios de la teoría pura del derecho, según fueron expuestos por la escuela vienesa, resultará que careció de validez formal. Pero Carranza tuvo conciencia de esa circunstancia y, conociéndola, planteó en toda su amplitud y belleza el problema de la legitimidad de una revolución realizada por el pueblo en ejercicio de su soberanía. Las dos tesis son excluyentes, pero en tanto la primera pretende que el pueblo actúe siempre en la forma prevista en el derecho preestablecido —retensión que, en última instancia, conduce a la tiranía, porque son las relaciones sociales las que se supeditan a la norma jurídica, y no ésta la que se pone al servicio de aquélla—, la segunda tiene sentido más hondamente democrático: el pueblo puede, en ejercicio de su soberanía, romper el derecho preexistente y crear libremente uno nuevo; la Revolución constitucionalista precisó así el sentido del artículo 39 de la Constitución de 1857, idéntico al precepto vigente en nuestros días.

Carranza lo expresó claramente en el decreto de septiembre de 1916, al decir que se respetaría “la forma de gobierno establecida, reconociendo de la manera más categórica que la soberanía de la nación reside en el pueblo y que es éste el que debe ejercerla para su propio beneficio”.

El Congreso fue convocado mediante decreto de 15 de septiembre de 1916, conforme a las bases prescritas el día anterior, y se instaló el 21 de noviembre siguiente en la ciudad de Querétaro.

### Las sorpresas del Congreso y la cristalización jurídica de la Revolución. Lo propio de la Constitución

El Congreso reunido en Querétaro fue, por su composición, por sus tendencias y por sus resultados, una sorpresa. Sorpresa para sus integrantes, para sus opositores, para el primer jefe que lo había convocado, para la nación y para el mundo todo.

En el Congreso de 1917, a diferencia de lo que aconteció en el de 1857, los militares constituyeron mayoría: “...sesenta por ciento cuando menos de los diputados constituyentes pertenecían a la clase militar, habiendo tomado materialmente las armas en la Revolución constitucionalista...”, apunta Luis Miguel Rojas, electo presidente de la Asamblea, el 30 de diciembre de 1916.

Al mismo tiempo que mayoritarios, los militares fueron los portadores de las ideas avanzadas, progresistas, radicales. Seguían esta corriente, civiles, que como tales habían figurado o figuraban en las filas revolucionarias o traían sus títulos y patentes de las

haciendas, de los centros fabriles, de las escuelas, o de los reclusorios vigentes hasta el movimiento encabezado por Madero en 1910. Destacan entre los radicales Esteban Baca Calderón, Francisco J. Múgica, Rafael Martínez de Escobar, Gersain Ugarte, Heriberto Jara, Luis G. Monzón, Héctor Victoria, Alberto Román, Enrique Colunga, Juan de Dios Robledo, Enrique Recio...

La mayoría de los escogidos —dice Andrés Molina Enríquez— eran personas sin preparación intelectual, pero por instinto se unieron con los radicales decididamente y en contra de Carranza, de su grupo y de sus proyectos, que según decía era producto de su experiencia y de su patriotismo. Tuvo que dividirse... el Congreso, desde el primer día, entre revolucionarios y carrancistas, no llegando afortunadamente ni a treinta por ciento los que formaron el grupo alrededor del señor Carranza y agrupándose la mayoría, los revolucionarios radicales en torno a la figura del general Álvaro Obregón... muchos de los intelectuales revolucionarios que faltaban en Querétaro, habían formado días atrás, en la capital... el Partido Liberal Constitucionalista... y mandaban constantemente a Querétaro proyectos y proposiciones.

Frente a ellos, el sector que en la asamblea adoptó la postura moderada o conservadora, fue porción del antiguo grupo renovador de la XXVI Legislatura disuelta por Huerta. Estuvo integrada por profesionales y hombres de edad y gobierno, experimentados en lides parlamentarias y provenientes de la cátedra y de los puestos burocráticos.

Comparados entre sí ambos bandos contendientes, el renovador alcanzaba desde el punto de vista de su capacidad intelectual y práctica parlamentaria, un nivel superior al de su adversario, pues entre sus filas contaba con la buena oratoria del licenciado Luis Manuel Rojas, con la destreza dialéctica del licenciado José Natividad Macías, con la vasta instrucción jurídica del licenciado Fernando Lizardi, que al igual que en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, impartía en el Congreso cátedra de derecho público; con el verbo estupendo del licenciado Alfonso Cravioto y con la preparación, astucia y locuacidad del ingeniero Félix F. Palavicini.

Los radicales, por su parte, compensaban su deficiencia académica, con la fuerza del número, con un ambiente político caldeado que favorecía su extremismo ideológico y con la agresividad que se dio en llamar jacobina, sincera y hábilmente manejada por algunos de sus dirigentes —Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, José Álvarez, José María Truchuelo.

La primera Comisión de Constitución quedó integrada en la sesión del día 6 de diciembre, por Enrique Colunga, Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román; y la segunda, designada para aliviar la carga de labores de la primera, quedó compuesta el 23 de diciembre, por Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González. En ambas comisiones predominaron los extremistas.

Para éstos fue una sorpresa el Mensaje y Proyecto de Constitución elaborado por José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas y presentado por el primer jefe, en tanto que para los renovadores, y junto con ellos, para Venustiano Carranza, no dejó de ser extraña la actitud intransigente asumida por aquéllos.



...En la mente del señor Carranza... —relata Molina Enríquez, su enemigo ideológico— estaba arraigada la idea de que se trataba de discutir un Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857. Pero las cosas en Querétaro no salieron al gusto del dictador, desde la primera sesión ordinaria los dirigentes carrancistas comprendieron que no controlaban al Congreso y ya para la discusión del artículo 3º quisieron que el propio primer jefe, con su ostentosa presencia, obligara la votación en favor del artículo proyectado; pero la pasmosa derrota que sufrieron les hizo volver a la realidad... La derrota despertó al señor Carranza y jamás volvió a tratar de influir en el resultado de una votación, lo que tampoco le importaba, porque... sabía que entre más principios avanzados inscribieran los obregonistas en la parte social, más condescendientes serían para aprobar las exigencias del primer jefe en la parte política, con lo que aseguraba en sus manos una férrea dictadura que muy poco tendría que satisfacer las demandas sociales...

Ciertamente, el Proyecto del primer jefe era precario y no respondía a los compromisos contraídos con la Revolución conducida por él. Afirmaba en el Mensaje que dirigió al Congreso a modo de Exposición de motivos, que en el Proyecto de Constitución Reformada estaban

contenidas todas las reformas políticas que la experiencia de varios años, y una observación atenta y detenida, me han sugerido como indispensables para cimentar sobre bases sólidas, las instituciones al amparo de las que deba y pueda la nación laborar útilmente por su prosperidad, encauzando su marcha hacia el progreso por la senda de la libertad y del derecho...

Pero aunque era verdad que el Proyecto contenía la reforma de carácter político, a las de carácter social encerrábalas en fórmulas amplias, casi abstractas, y reservaba su reglamentación efectiva a la ley secundaria.

El Mensaje es, en efecto, prolijo en hacer ver que “las leyes orgánicas del juicio de amparo ideado para protegerlos —los derechos públicos individuales— lejos de llegar a un resultado pronto y seguro, no hicieron otra cosa que embrollar la marcha de la justicia, haciendo casi imposible la acción de los tribunales...”; que “la soberanía nacional... no expresa ni ha significado en México una realidad...”; que “tampoco ha tenido cumplimiento y, por tanto, valor positivo apreciable... la división del ejercicio del poder público...”; que “...ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los estados que forman la República Mexicana...”; que “... ha sido también vana la promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los estados la forma republicana, representativa y popular...”, que...

Cuando se dio lectura al Proyecto de Constitución —resume Mario de la Cueva—, los diputados de la Revolución se miraron perplejos los unos a los otros, por la pobreza de las nuevas disposiciones y porque no daba satisfacción a ninguna de las promesas revolucionarias: el artículo 27 de limitaba a hablar de los ejidos que “se restituyeran o dieran a los pueblos conforme a las leyes”, y la fracción X del artículo 73 autorizaba al Poder Legislativo Federal para “legislar en toda la República sobre trabajo”. El artículo 28, en su primera parte, declaraba que en “la República Mexicana no habría monopolios ni estancos, ni

exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria”: la fórmula traducía el viejo pensamiento de la economía clásica, si bien en su parte segunda facultaba al Estado para dictar las leyes necesarias para perseguir “los acaparamientos de productos de consumo necesario, los actos encaminados a evitar la libre concurrencia, los acuerdos o combinaciones que se propusieran suprimir la competencia entre industriales o comerciantes y exigir precios exagerados a los productos que fabricaran o vendieran y, en general, toda acción que pudiera constituir una ventaja exclusiva con perjuicio del público en general o de determinada clase social”.

Aparecían, pues, evidentes y manifiestas las profundas deficiencias del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza. Aceptarlo en sus términos habría equivalido a retornar al liberalismo clásico, a defraudar una vez más a los trabajadores, a los campesinos y a la clase media, dejándolos a merced del libre juego de los factores sociales y económicos que resuelven toda pugna, toda controversia, toda lucha, dentro del amplio margen de la justicia formal, a favor del más fuerte. No era posible sostener por más tiempo el papel pasivo, meramente regulador, que las corrientes liberales atribuyeron al Estado. El Estado gendarme, el Estado guardián, el Estado entidad contemplativa, había demostrado su ineficacia —y el fenómeno no era privativo de México—, pese a la existencia de una Constitución generosa y liberal, como la de 1857.

El liberalismo del siglo XIX, empezaba, aun en el Viejo Continente, a caer en desuso, pero sus consecuencias, conservaban en México todo su vigor: el injusto desequilibrio entre el capital y el trabajo y consecuentemente, las condiciones miserables de la mayoría de los trabajadores; el latifundismo laico, que en los últimos sesenta años sucedió al eclesiástico; y, finalmente, la subsistencia del predominio clerical lograda a través de una economía y de una educación controlada por la Iglesia.

La Revolución nació merced al valor de un apóstol de extracción burguesa enamorado de la democracia, se desarrolló y recorrió su camino gracias al apoyo de las armas, pero no fue el ejército tradicional el que la llevó al triunfo, sino el ejército del pueblo compuesto por obreros, por campesinos y por hombres de la clase media, quienes le brindaron su contingente de esfuerzo, sacrificio y sangre. Era, consecuentemente, el pueblo quien tenía derecho a reclamar en el momento en que la nación iba a constituirse, que sus derechos se tomaran en cuenta.

A esta difícil tarea se entregaron los radicales del Congreso de 1916. Tuvieron que romper los moldes clásicos y lo hicieron en todos los órdenes, desde cambiar, ajenos conscientes a la ortodoxia jurídica, el título de Derecho del Hombre por el de Garantías Individuales, hasta incluir, tanto en la parte dogmática como en la parte orgánica del Código Político, derechos de contenido y garantías sociales.

Considerados en abstracto, revolución y derecho son conceptos que tienen mucho de antitético. En la esencia de la primera está el cambio, y en su naturaleza el desorden y la violencia. En la sustancia del derecho, por lo contrario, yace la conservación, y su naturaleza participa de la paz y el orden como elementos primarios. Por eso la misión del Constituyente era transformar la Revolución en derecho. Pero en México se operó un fenómeno hasta entonces único en la historia: el Congreso se convirtió en revolucionario

no porque apelara al desorden y a la violencia, sino porque transformó al mismo derecho. El gran mérito del Constituyente de 1916, que sólo a él pertenece y que sólo a México perteneció hasta esa época, fue crear un derecho propio con una doctrina exclusiva, distinta y diferente a todas las existentes. En la base de esa concepción hallábase, por un lado, la experiencia histórica, y por el otro, un nuevo concepto: la justicia social.

En la mente del grupo radical bullía un conocimiento profundo, tal vez en mucho intuitivo —Molina Enríquez hizo ver, según antes se indicó, que “la mayoría de los escogidos eran personas sin preparación intelectual” —, de la historia de México, remontada a la lejana época de la Independencia. Sabían los progresistas que, en el pleno desarrollo de ésta, cuando quienes la encabezan ignoraban cuál sería el destino de su hazaña, si la gloria o el patíbulo, Miguel Hidalgo abrigaba ya inquietudes económicas, causa de ensayos anteriores inmediatos a la lucha, en tanto que José María Morelos brindaba su pensamiento, temerario en la época, pletórico de anhelos de justicia social.

El Constituyente supo o intuyó que la Independencia mexicana fue mucho más que un mero cambio en la forma de vida política, porque ella nació saturada de aspiraciones sociales y económicas muy anticipadas a su época. Hidalgo, y más que él Morelos, barajaron desde entonces el concepto de justicia social, término, por cierto, aún inexistente, para denominar el anhelo de colmar realmente, mediante formas jurídicas, necesidades perennes milenariamente insatisfechas. La justicia social querida por los dos caudillos de la Independencia es la primera institución, embrionaria en ese entonces, del México independentista, concebida al reclamo de la pobreza y la disparidad congénitas.

Los radicales de la asamblea recordaron, después, la lucha librada por los herederos de Hidalgo y de Morelos, Ponciano Arriaga e Ignacio Ramírez, en el Constituyente de 1857, y que, fallidamente, la libertad espiritual declarada al éxito del movimiento liberal, se trató de llevar a la práctica al quedar restaurada la República una década después. Poco o nada pudo la libertad meramente formal, encerrada en el rígido marco del derecho tradicional, para dominar la realidad económica, social y política del ambiente mexicano, señoreado por la pobreza popular, la desigualdad clasista y la tiranía política.

Los propósitos sociopolíticos subyacentes en el movimiento insurgente, aunados a esta fracasada gestión de la libertad sin contenido, auspiciaron la Revolución de 1910, resultante de cien años de intentos frustrados para rescatar al pueblo mexicano, sumido en una esclavitud social inalterable, acosado por la desnudez y la falta de sustento, y políticamente desesperanzado.

Las finalidades de la Revolución no podían ser otras que conquistar, en primer término, para el común de los mexicanos, la garantía que implica la democracia verdadera, traducida en la efectividad del sufragio popular y en la existencia de una República asegurada por la periódica renovación de sus gobernantes; y, en segundo lugar, hacer partícipe al pueblo del poder, e infiltrar en la gran masa popular una macrodosis de libertad, pero de libertad real, esto es, social y económica, único medio de redimirlo y nivelar su vida a la mínima altura de lo humano.

Lo mismo que la Reforma, la Revolución tuvo sus precursores, sus héroes, un visionario que se brindó al sacrificio, sus forjadores, a quienes hemos visto desfilar en la

época que les tocó vivir: Madero, los Flores Magón, Diéguez, Baca Calderón, Zapata, Carranza y tantos otros.

Su esfuerzo cristalizó jurídicamente en una institución, que es la propia Revolución transformada de su aspecto externo y aparente, en doctrina, en derrotero, en determinación de metas, en organización, orden y gobierno; encerrado todo ello en un envase jurídico fundamental y permanente, pero no inmutable, sino dinámico, que es la ley básica del país. Ley que funda y apoya las otras leyes: la Constitución, generada por el Congreso. Este aprendizaje histórico permitió a los diputados constituyentes comprender, sustentar y hacer triunfar la tesis de que la justicia social debe llevarse a efecto mediante el establecimiento de un conjunto armónico de condiciones económicas, políticas y jurídicas que permitan mantener una situación individual y colectiva, capaz, a su vez, de elevar los niveles vitales, cuando menos a un grado mínimo compatible con la dignidad del ser humano, con su libertad efectiva de pensamiento y acción y con el cumplimiento de la misión inherente a su naturaleza.

Habían pasado sólo seis años desde el momento en que sucumbió el porfiriato a los golpes redentores de Madero, y la apreciación de la ficticia bonanza económica que privó en la dictadura, permitió a los constituyentes descubrir que es ley sociológica cuyo indefectible cumplimiento confirma la historia, que cuando una convulsión social pone fin a un régimen político aparentemente estable o a una prosperidad económica particular o de grupo, las causas de esa convulsión deben buscarse preferentemente en la ausencia de justicia social, y quedar convencidos de que el progreso económico y la justicia social no son elementos divergentes, sino resultado de la convergencia de causas, factores y tendencias, pero en tanto que el progreso económico puede lograrse independientemente de la justicia social, ésta es factor condicionante de la estabilidad de aquél, lo que quiere decir que todo programa económico, público o privado, carente de justicia social está condenado a una vida transitoria, cuya desaparición o muerte es causa genética de convulsiones sociales de efectos imprevisibles y, a menudo, irrefrenables.

Tal habría sido la suerte de la Constitución emanada del Congreso de 1916, si los diputados radicales no hubiesen dado y ganado la pelea para que en ella se estableciera un nuevo derecho cuyo contenido es la justicia social.

Los constituyentes de Querétaro, templados por la Revolución y los sacrificios y esfuerzos de toda índole que ésta supuso, emprendieron y ganaron en el seno del parlamento una guerra sin posibilidad de transacción. Pero tuvieron conciencia de que la finalidad de una guerra ideológica bien entendida no es destruir sino depurar y aprovechar lo que de bueno haya en aquello contra lo que se combate. Por eso, sin perjuicio de implantar sus ideas, conservaron, sólo modificadas en lo conducente, algunas de las formas del constitucionalismo clásico. La Constitución mexicana fue el resultado de un proceso en el que, en un momento crítico, la suprema conciencia teórica de la época se fraguó con los actos del pueblo ajeno a la teoría, en un instante de arrebatadora inspiración de la historia. Y tal parece, en contra de las reglas, que dicha inspiración es constante, y que gracias a ella el pueblo mexicano descubre diariamente rumbos propios.

El Documento Constitucional Mexicano de 1917 es, sin duda, semejante a muchos otros de su mismo género, pero sus notas específicas están de tal manera dibujadas, tienen trazos tan propios y colorido tan suyo, que su distinción de aquéllos es profunda, al grado de que lo revolucionario de la Constitución, le viene, más que del movimiento político del que brotó, de su contenido, sistema, finalidades y expresión, que rompieron viejas amarras, acabaron con postulados inmovilizados por la tradición y revolucionaron auténticamente los principales conceptos constitucionales y políticos.

Tal es lo que se deduce del estudio del *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916 a 1917*. Confirman esta deducción, la *Historia del Congreso Constituyente*, escritas, respectivamente, por Félix F. Palavicini y Juan de Dios Bojórquez, participaron en él.

### Los caracteres sobresalientes de la Constitución. La clave de la democracia social y económica

En el articulado y en el espíritu del Código Político de 1917 pasa a segundo plano el individualismo político, al consagrarse al lado de los derechos individuales, los de clase o de grupos sociales económicamente caracterizados. Resultan protegidos, así, el obrero y el trabajador del campo no sólo por su calidad individual, sino de modo principal porque pertenecen a la clase trabajadora y a la clase campesina. La Constitución tutela a los grupos o clases sociales mencionados porque los considera, con relación a otros núcleos con quienes comparten su vida, económica y socialmente endebles. De ahí que en el equilibrio que debe imperar en esta relación, haya de intervenir directamente el Estado, sin perjuicio de que lo hagan también los sectores económicamente activos, por sí o por medio de sus organismos representativos. A los patrones, a los empresarios, a los industriales, a los comerciantes, a los banqueros, no los protege específicamente la Carta Fundamental, porque no los estima como a la clase de obreros y a la de campesinos, ni social, ni económica, ni políticamente necesitados, pero tampoco les prohíbe que se protejan a sí mismos mediante sus propios recursos. Esta es la clave de la democracia social y económica prescrita por la Constitución Mexicana.

No lo consideraron así los resabios del porfiriato y del huertismo —Calero, Reyes y Vera Estaño—, cuyas opiniones quedaron antes transcritas. Inclusive algunos de los miembros del grupo renovador, no tuvieron conciencia del momento histórico que les tocó vivir y pensaron, a raíz de expedir la Constitución, que las conquistas implantadas en ésta eran un desacierto y entrañaban el peligro de un ensayo social, contraproducente. Así, Luis Manuel Rojas, el presidente del Congreso, escribía el 19 de febrero de 1917 en *El Universal*:

...Fue una gran fortuna que el primer jefe, don Venustiano Carranza, hubiera tenido el tino especialísimo de hacer que se redactara previamente un Proyecto general de reformas a la Constitución de 1857, sereno y bien meditado, el que entregó luego a la discusión libre por

completo de la Cámara; pues es claro que en esta circunstancia se encierra todo el secreto o razón del éxito alcanzado en la Asamblea Constituyente, ya que por el prestigio y grande autoridad del señor Carranza, no podía menos que prevalecer, al cabo de los más apasionados debates, el fondo general y principales ideas contenidas en el Proyecto primitivo, siendo indudable por otra parte, que los desaciertos corresponden a las modificaciones sufridas durante la discusión, y las cuales se explican y disculpan enteramente por la inexperiencia, fogosidad y entusiasmo de una buena parte de los diputados que venían al Congreso con el calor todavía de la reciente lucha y deseos de romper sin consideración ni escrúpulos con el pasado, y corregir así inveterados vicios de la sociedad mexicana y favorecer a las clases populares del país.

Entre los tópicos más caracterizados de la nueva Ley Fundamental... descuellan lo que se refiere a las llamadas cuestión obrera y agraria... Seguramente que los diputados al Constituyente de Querétaro con la mejor intención, han cometido sus errores en esas materias, los que se volverán quizá en perjuicio de las mismas clases populares que se trató de favorecer... pero no había poder humano capaz de evitar estas consecuencias inmediatas de la última conmoción social, ni de cambiar las opiniones reinantes en la mayoría de los miembros de la citada asamblea, quienes sin duda eran en esto los representantes genuinos del criterio revolucionario extendido actualmente de uno a otro confín de la República. La nueva Constitución tenía, pues, que aceptar abiertamente estas tendencias, y la parte consciente de la sociedad mexicana sabía de antemano que había llegado el tiempo de hacer, sin vacilaciones, un amplio ensayo social...

### Los derechos públicos del hombre y el edificio estatal

Era inexcusable, para lograr las finalidades perseguidas por los progresistas, supuesta la necesaria e inevitable existencia del Estado como forma jurídica de la organización social, sentar las bases sobre las cuales elevar un conjunto firme, fuerte y armónico de reglas que, además de crear el Estado, fincaran un equilibrio entre éste y los gobernados e hicieran posible que aquél actuara para cumplir debidamente su cometido.

Conforme a estas ideas arraigadas hondamente en los autores de la Constitución mexicana, la actividad de los gobernantes en quienes encarna el Estado sólo es políticamente lícita, justa para el derecho y éticamente válida, si el gobernado determina y limita el sentido de la conducta, al tiempo que participa directamente en ella.

La afirmación hecha en el Código Político de que “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”, y la de que “el pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar la forma de su gobierno”, son la expresión más acabada del valor jurídico dado por el pensamiento del Constituyente, al origen y justificación del Estado. Tales afirmaciones tienen valor dogmático en el derecho público mexicano. Son verdades indiscutibles e indiscutidas.

Al llevar estos anhelos al terreno normativo, nacen en la Constitución los derechos públicos del hombre, y los cimientos, estructura y forma de funcionamiento del Estado, cuya principal misión es velar ininterrumpida y eficazmente por aquéllos.

## Los derechos públicos individuales y su garantía

Los preceptos de la Constitución que crean los órganos de gobierno y fijan sus atribuciones, no otorgan al Estado facultades sobre o en contra del ciudadano. Las que le confieren tienden a beneficiar al gobernado y se traducen en obligaciones del gobernante o en límites a su actividad, límites que, por lo demás, están señalados con precisión en la lista de derechos públicos individuales, llamados garantías individuales. En realidad, la garantía o seguridad de la eficaz vigencia de estos derechos públicos se encuentra en la existencia misma de la Constitución, en la estructura que ella da al Estado mexicano, en la adopción de la democracia, la división de poderes, la República, la representación, el federalismo y el municipio; en el ejercicio del sufragio; y, principalmente, en el juicio de amparo, garantía por excelencia, que imparte protección y tutela a la persona humana frente al Estado, y de modo reflejo asegura la vigencia real de la Constitución del orden legal ordinario, y su observancia por parte de las autoridades.

Importa señalar que los derechos públicos individuales que crea y otorga el Código Político persiguen asegurar el goce permanente, por parte de los individuos y de los grupos sociales, de situaciones fuera de las cuales la persona se vería privada de valores y posibilidades morales e económicas sin cuya obtención y disfrute su vida carecería de sentido e interés.

### Los derecho a la libertad

Así, una docena de preceptos constitucionales otorgan su protección a las más variadas manifestaciones de la libertad.

La libertad de educar o ser educado como uno quiera, la de dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo lícitos que mejor acomode; la de obtener la justa retribución por el trabajo efectuado, la de manifestar las propias ideas, la de pedir al Estado aquello a lo que se considera tener derecho, la de reunirse o asociarse, la de poseer o portar armas para la legítima defensa, la de entrar y salir a la República y transitar por ella, la de profesar la creencia religiosa que más conforte y rendir el culto respectivo, la de gozar absoluto secreto en la correspondencia personal, encuentran su reconocimiento y protección directa en los artículos 3° al 11 inclusive, y 24 y 25 de la Constitución.

### Los derechos a la igualdad

A favor de la situación de igualdad que debe prevalecer entre los hombres, la Constitución establece en sus artículos 1°, 2°, 12 y 13, que todos los habitantes de la República, sin distinción, gozarán de los derechos y garantías que ella otorga; que es inexistente el reconocimiento jurídico de la esclavitud; que carecen de valor legal los títulos de nobleza, así como las prerrogativas y los honores adquiridos por herencia; y que, en fin, nadie podrá ser juzgado por leyes privativas ni conforme a fuero.

## Los derechos a la seguridad

De modo semejante, la seguridad halla reconocimiento y cabida en los artículos 14 al 23 inclusive, y 26 y 27, que consagran la intangibilidad de la persona y de sus propiedades, posesiones, familia, derechos, domicilio y papeles, aun cuando en su contra se apliquen normas o se sigan procedimientos de defensa social.

## Los derechos de los grupos sociales

Finalmente, al lado de los derechos públicos otorgados al individuo, la Constitución mexicana se significa particularmente como la primera en el mundo que los concedió a determinados grupos sociales caracterizados por algún factor predominante —la actividad que realizan sus componentes o los medios económicos de que disponen—, tales como las clases campesina y obrera a las que los artículos 27 y 123 brindan, respectivamente, especial tutela.

## La soberanía

Los hombres vinculados entre sí, histórica, geográfica, biológica y culturalmente, integran la nación, el pueblo, el país, único constitucionalmente capacitado para decidir su destino y su forma de vida, sin más limitaciones que la derivada de la naturaleza humana. Esta capacidad da contenido a la soberanía que, según reza el texto constitucional, “reside esencial y originariamente en el pueblo”. Ella misma, como antes se apuntó, sirvió de apoyo a Carranza para escapar a la prisión metódica del Código de 1857, y para legitimar por su origen mismo, la Constitución de 1917.

## La representación

Por virtud de exigencias inherentes a todo conglomerado cuya densidad demográfica rebasa un nivel mínimo, el ejercicio de la soberanía no puede ser directo. Si todos los componentes del pueblo hubieran de ser gobernantes, jamás habría diferencia entre quienes ejercen y quienes no ejercen el poder. Un gobierno en manos de la totalidad de los gobernados dejaría de serlo, por falta, precisamente, de gobernados. La confusión de gobernantes y gobernados equivaldría a la anarquía, puesto que la pretensión de mando sería universal, y general, la desobediencia. En el terreno del derecho, como en el campo de la lógica, no hay relación unilateral. Toda relación supone la existencia de dos extremos, por lo menos.

Para hacer posible el gobierno del pueblo conforme a este requerimiento natural, la Constitución adopta el sistema representativo, por cuya virtud el gobernado designa



a quienes en su nombre y con apego a su mandato deben desempeñar la atribución gubernativa.

### El régimen republicano y el sufragio

Pero si es cierto que la naturaleza de lo social impide permanentemente que el gobernante se confunda con el gobernado, todo gobernado, en cambio, tiene capacidad para convertirse en un momento dado en gobernante. La concreción de esta capacidad, al transcurso de un término preestablecido, configura el llamado régimen republicano de gobierno. La existencia de la república supone en esencia la transitoriedad en el ejercicio del poder y la sustitución periódica de los gobernantes por los gobernados, mediante el voto universalmente otorgado y su libre emisión, característica de vida social y política.

### La división de poderes, el federalismo y el municipio

Por otra parte, la unidad del poder, la concentración de éste en un solo individuo o en una sola corporación o grupo de personas, es incompatible con el sistema democrático de gobierno. La historia abunda en ejemplos cuyo conjunto deja entrever la existencia de una ley natural, según la cual la unificación o concentración del poder empuja, a quien lo detenta, a la desviación y al abuso de su ejercicio, en los que por fuerza desemboca. La proclividad parece ser, por regla general, carácter predominante de los gobiernos personalistas u oligárquicos. Tal vez el mejor vigilante de quien gobierna es quien comparte con él la función de gobernar. Por ello la división de los poderes es instrumento de la democracia, que también acoge la Constitución de México. Territorialmente esta división se efectúa gracias al federalismo y al régimen municipal, elementos básicos de la construcción constitucional, al segundo de los cuales fue ordinariamente legislado por el gobierno preconstitucional de Venustiano Carranza.

### La defensa contra grupos sociales, la libertad religiosa y la separación de la Iglesia y el Estado

Cada uno de los renglones apuntados han llevado a la norma jurídica constitucional “las decisiones políticas fundamentales” del pueblo mexicano, hechas valer en su oportunidad por su representante, el Congreso, autor de la Constitución. Estas resoluciones nacionales tienden obviamente a librar al hombre de los perjuicios que resentiría por una actividad irregular, desmedida o desviada del Estado. Pero la realidad demuestra y la historia enseña que no únicamente el Estado puede conculcar las libertades humanas. Los distintos grupos sociales fortalecidos más allá de ciertos límites, por su capacidad económica o por su influencia espiritual, constituyen amenazas de la libertad, aún

más temibles y poderosas que un mal Estado, por cuanto frecuentemente carecen de entidad, y, desde luego, porque no hay un catálogo de responsabilidades que el hombre y la sociedad puedan exigirles mediante recursos jurídicos.

La conducta de la Iglesia romana en México, cuyos pasos principales han quedado reseñados, motivada y apoyada por su gran fuerza económica y su señorío espiritual indisputado, obligó a los constituyentes de 1856 y de 1916 a expedir una regla rígida que confina la actividad de la Iglesia al terreno puramente espiritual, que impone la absoluta separación de ella y del Estado y que prohíbe a sus agentes toda injerencia en las tareas de éste. De tal guisa, la norma constitucional protege, primero, la estabilidad del gobierno de la República, constantemente amagada por las pretensiones gubernistas del clero político militante, y, en segundo lugar, la libertad de creencia religiosa o profesión de fe, monopolizada de hecho por la Iglesia católica, y una de las más importantes en la relación de los derechos públicos que la Constitución otorga al hombre.

### La intervención del Estado en materia económica

Por razones semejantes, la Constitución obliga al Estado a intervenir en diversos capítulos de la vida económica del país, los más relevantes de los cuales son los que ven a la equitativa distribución de la riqueza, opuesta al monopolio; a la función social de la propiedad irrestricta; al parejo reparto popular de la tierra, factor de producción mínima para quienes deben trabajarla, y no de enriquecimiento desmedido de quien simplemente la posee; y, por último, a las relaciones obrero-patronales tendientes a equilibrar la que media entre el capital, frecuentemente poderoso, y el trabajador, débil, casi sin excepción.

### Fuentes consultadas

- ABREU GÓMEZ, Ermilo, *Juárez. Su vida contada a los niños*, México, Secretaría de Gobernación, 1972.
- ACUÑA, Jesús, *Memorias de la Secretaría de Gobernación correspondientes al periodo revolucionario comprendido entre el 19 de febrero de 1913 y el 30 de noviembre de 1916*, México, Secretaría de Gobernación, 1933.
- AGUIRRE BENAVIDES, Adrián, *Historia de la Revolución de 1910. Madero el immaculado*, México, Diana, 1962.
- ALAMÁN, Lucas, *Disertaciones*, 2ª ed., México, Jus, 1969 (Colecc. México Heroico: 83, 84 y 85).  
 ———, *Historia de México. Resumen*, México, SPI, s.f.  
 ———, *Semblanzas e ideario*, 2ª ed., México, UNAM, 1963.
- ALANIZ CAMINO, Fernando, *Las relaciones Estado-Iglesia en el constitucionalismo mexicano*, México, UNAM, 1959 (Tesis).
- ALESSIO ROBLES, Vito, *Acapulco en la historia y en la leyenda*, 2ª ed., México, Botas, 1948.  
 ———, *Bosquejos históricos*, México, Polis, 1938.
- ALLEN SMART, Charles, *Juárez*, Barcelona, Gande, 1965.

- ALTAMIRANO, Ignacio Manuel, *Historia y política de México. 1821-1882*, México, Empresas Editoriales, 1958.
- ANDRADE, Adalberto G., *Estudio del desarrollo histórico de nuestro derecho constitucional en materia de garantías individuales*, México, Impresiones Modernas, 1958.
- Apuntes para la historia de la guerra entre México y los Estados Unidos*, México, Ed. Nacional, 1952.
- ARANGO VÉLEZ, Carlos, *Juárez, gloria continental*, México, s.n., 1964.
- ARCE, David N., *Desventura y pasión de Carlota: Esquema para un estudio*, México, Jus, 1962.
- El archivo mexicano. Colección de leyes, decretos, circulares y otros documentos*, México, Vicente G. Torres, 1856.
- ARENAS GUZMÁN, Diego, *Croniquillas de divulgación histórica de la era precortesiana a la infancia de la República*, México, Botas, 1946.
- ASTURIAS, Miguel Ángel, *Juárez*, México, s.n., 1972.
- AZUELA, Salvador, *Derecho constitucional*, México, s.n., 1935.
- BAMFORD PARQUÉS, Henry, *A History of Mexico*, Houghton Mifflin, 1950.
- Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, *Epistolario de Benito Juárez*, México, BNHUOP, 1957.
- BARRERA FUENTES, Florencio, *Ricardo Flores Magón, el apóstol cautivo*, México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, s.n., 1973.
- BASCH, Samuel, *Memoria del médico ordinario del emperador Maximiliano, 1866-1867*, México, Ed. Nacional, 1953.
- BASSOLS BATALLA, Ángel, *Temas y figuras de la intervención*, México, Congreso Nacional de la Guerra de Intervención, 1963.
- Batallón de San Patricio: 1847*, México, s.n., 1959.
- BAZ, Gustavo, *Vida de Benito Juárez*, México, Ed. José M. Cajica, 1972.
- BECERRA GONZÁLEZ, María, *Principios de la Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM, 1967.
- BELENKI, A.B., *La intervención extranjera de 1861-1867 en México*, México, Academia de Ciencias de la URSS, 1956.
- BENÍTEZ, Fernando, *La ruta de la libertad*, s.l., Era, 1964.
- BIELSA, Rafael, *Derecho constitucional*, 3ª ed., Buenos Aires, Ed. Roque de Palma, 1959.
- BLANCO MOHENO, Roberto, *Juárez ante Dios y ante los hombres*, México, Libros de México, 1959.
- BOJÓRQUEZ, Juan de Dios, *Crónica del Constituyente*, s.l., Gobierno de Sonora, 1961.
- \_\_\_\_\_, *Forjadores de la Revolución Mexicana*, México, INEHRM, 1960.
- BONILLA, Manuel, *El régimen maderista*, México, Arana, 1962.
- BRAVO UGARTE, José, *Compendio de historia de México hasta 1946*, 6ª ed., México, Jus, 1955.
- BULNES, Francisco, *Juárez y las revoluciones de Ayutla y de Reforma*, México, Milenario, 1967.
- \_\_\_\_\_, *Las grandes mentiras de nuestra historia*, México, Vda. de Ch. Bouret, 1904.
- \_\_\_\_\_, *Los grandes problemas de México*, México, El Universal, 1926.
- BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Botas, 1944.
- BUSTAMANTE, Carlos María de, *Apuntes para la historia del general Antonio López de Santa Anna, desde principios de octubre de 1841 hasta 6 de diciembre de 1844 en que fue depuesto del mando por voluntad de la nación*, México, J.M. Lara, 1845.
- \_\_\_\_\_, *El Congreso de Chilpancingo*, México, Empresas Editoriales, 1958.
- \_\_\_\_\_, *Diario histórico de México*, SPI, s.f.
- \_\_\_\_\_, *Hidalgo*, México, Empresas Editoriales, 1961.
- \_\_\_\_\_, *1816*, México, Empresas Editoriales, 1861.

- , *Morelos*, México, Empresas Editoriales, 1955.
- , *Rayón*, México, Empresas Editoriales, 1953.
- BUSTAMANTE FERNÁNDEZ, Jorge Agustín, *Breve análisis histórico-jurídico del Decreto Constitucional de Apatzingan*, México, UNAM, 1965.
- CABRERA PÉREZ SALAZAR, Francisco, *Las libertades del espíritu, estudio conmemorativo de la Constitución de 1857*, México, UNAM, 1960.
- CALDERÓN DE LA BARCA, Marquesa de (Frances Erskine Inglis), *La vida en México*, México, Ed. Libro de México, 1958.
- CARREÑO, Alberto María, *La diplomacia extraordinaria entre México y Estados Unidos, 1789-1947*, México, Jus, 1951.
- CASASOLA, Agustín, *México, historia gráfica de la Revolución. 1900-1904*, México, Gustavo Casasola.
- CASASOLA, Gustavo, *Seis siglos de historia gráfica de México 1325-1925*, México, Gustavo Casasola, 1962.
- CASTILLO, José del, *Biografía del Lic. Benito Juárez, Benemérito de las Américas*, México, Lib. General, 1906.
- , *Historia de la Revolución social de México: primera etapa; la caída del general Díaz*, México, s.n., 1915.
- CASTILLO VELASCO, José María del, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1871.
- CASTROPAREDES ORTIZ, Joaquín, *El artículo 29 constitucional*, México, UNAM, 1958.
- Código de la Reforma. Colección de leyes, decretos y supremas órdenes*, México, Ed. Literaria, 1861.
- COMISIÓN DE HISTORIA MILITAR, *El Plan de la Revolución de Ayutla*, México, Taller Autográfico, 1945.
- CÓRDOVA, Tirso Rafael, *Historia elemental de México*, 2ª ed., México, Tipografía de Clarke y Macías, 1883.
- CORONADO, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, Guadalajara, Escuela de Artes y Oficios del Estado, 1899.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *Historia moderna de México, la República Restaurada*, México, Hermes, 1955.
- COSMES, Francisco G., *Historia general de Méjico, continuación a la de don Niceto de Zamacois. Parte contemporánea: los últimos 33 años*, Barcelona, Ramón de S.N. Araluce, 1902.
- CUÉ CANOVAS, Agustín, *Historia mexicana*, México, Trillas, 1962.
- CUEVA, Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1938.
- , *Plan de Ayutla, conmemoración de su primer centenario*, México, UNAM, 1954.
- CUEVAS, Mariano, *Historia de la nación mexicana*, México, Modelo, 1940.
- CURZ BURGETE, Carlos Alfonso, *Defensa constitucional del federalismo, comentario sobre los artículos 103, 104, 105, y 107 constitucionales*, México, UNAM, 1957.
- De cómo vino Huerta y cómo se fue: apuntes para la historia de un régimen militar, del cuartelazo a la disolución de las cámaras*, México, Librería General, 1914.
- DELLEHORA, Guillermo, *La Iglesia católica ante la crítica en el pensamiento y en el arte*, México, Dellhora, 1929.
- DUGUIT, León, *Las transformaciones del derecho público*, Madrid, Francisco Beltrán, 1913.
- FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, *Breve historia de las divisiones territoriales: México y sus constituciones. El sobreesimiento de los amparos administrativos en materia fiscal*, México, Polis, 1937.

- FERNÁNDEZ LEDESMA, Enrique, *Viajes al siglo XIX*, México, s.n., 1933.
- FERNÁNDEZ, Narciso, *De Apatzingán a Querétaro. Congresos y leyes constitucionales de México*, México, Ed. Nacional, S.A.
- Figuras y episodios de la historia de México*, 2ª ed., México, Jus, 1961.
- FILISOLA, Vicente, *Memorias para la historia de la guerra de Tejas*, México, Tipografía de R. Rafael, 1848-9.
- FOIX, Pere, *Juárez*, 5ª ed., México, Ed. Latinoamericana, 1957.
- FRÍAS Y SOTO, Hilario, *Juárez glorificado. La Intervención y el Imperio ante la verdad histórica*, México, Ed. Nacional, 1957.
- FUENTES MARES, José, *Juárez y el Imperio*, México, Jus, 1963.
- , *Juárez y la República*, México, Jus, 1965.
- , *Las memorias de Blas Pavón*, México, Jus, 1966.
- , *Poinsett, historia de una gran intriga*, México, Jus, 1951.
- , *Proceso de Fernando Maximiliano de Habsburgo, Miguel Miramón y Tomás Mejía*, México, Jus, 1966.
- , *Santa Anna: aurora y ocaso de un comediante*, 3ª ed., México, Jus, 1967.
- FURLONG, Guillermo, *Los jesuitas y la cultura rioplatense*, Montevideo, Urta, 1933.
- Galería de mártires mexicanos: narraciones verídicas*, San Antonio, Universal, s.f.
- GARCÍA CANTÚ, Gastón, *El pensamiento de la reacción mexicana. 1810-1962*, México, Empresas Editoriales, 1965.
- GARCÍA, Genaro, *Los gobiernos de Álvarez y Comonfort: según el archivo del general Doblado*, México, Vda. de Ch. Bouret, 1910.
- , *Juárez. Refutación a don Francisco Bulnes*, México, Vda. de Ch. Bouret, 1904.
- GARCÍA GRANADOS, Ricardo, *Historia de México, desde la restauración de la República en 1867 hasta la caída de Porfirio Díaz*, México, Botas, 1923.
- GARCÍA ICAZBALCETA, Joaquín, *Opúsculos y Biografías*, México, UNAM, 1942.
- GARCÍA RIVAS, Heriberto, *150 biografías de mexicanos ilustres*, 2ª ed., México, Diana, 1964.
- , *Precursores de México. Los que forjaron los primeros pasos de la grandeza mexicana*, México, Diana, 1965.
- GAXIOLA, Jorge F., *Algunos problemas del Estado federal. La naturaleza del Estado federal, interpretación del artículo 133 constitucional. La autonomía hacendaria*, México, Cultura, 1941.
- GÓMEZ PONCE, Ramiro, *Causas, justificaciones y resultados de la Revolución de 1910*, México, UNAM, 1960.
- GONZÁLEZ, Luis, *Fuentes de la historia contemporánea de México, libros y folletos*, México, El Colegio de México, 1962.
- GONZÁLEZ OBREGÓN, Luis, *Cronistas e historiadores*, México, Botas, 1936.
- , *México en 1810*, México, Stylo, 1943.
- GONZÁLEZ RAMÍREZ, Manuel, *Planes políticos y otros documentos*, México, FCE, 1954.
- , *Benito Juárez y sus enemigos*, México, s.n., 1948.
- GUZMÁN, Martín Luis, *Leyes de Reforma, gobiernos de Ignacio Comonfort y Benito Juárez*, México, Empresas Editoriales, 1955.
- HERNÁNDEZ, Rafael L., *Apuntes*, México, SPI, 1921.
- , *Memorias, manuscritos*, México, s.n., 1917-1930.
- , *Memorias, manuscritos*, México, s.n., 1917-1947.
- HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rosaura, *Figuras y episodios de la historia de México: el general conservador Luis G. Osollo*, México, Jus, 1959.

- , *Ignacio Comonfort, trayectoria política, documentos*, México, UNAM, 1967.
- Los hombres prominentes de México*, Cuernavaca, Manuel Quesada Brandi, 1967.
- IGLESIAS CALDERÓN, Fernando, *Rectificaciones históricas, la traición de Maximiliano y la capilla propiciatoria*, México, Bletemita, 1902.
- , *Tres campañas nacionales y una crítica falaz*, México, Tipografía Económica, 1906.
- ITURRIBARRÍA, Jorge Fernando, *Porfirio Díaz ante la historia*, México, s.n., 1967.
- JUÁREZ, Benito, *Apuntes para mis hijos*, México, IPN, 1965.
- , *El fusilamiento de Maximiliano de Habsburgo, manifiesto justificativo*, México, Talleres del Correo Español, 1904.
- JUNCO, Alfonso, *La traición de Querétaro, Maximiliano o López*, México, Campeador, 1956.
- , *Un siglo de Méjico, de Hidalgo a Carranza*, México, Jus, 1963.
- KENNETH TURNER, John, *México Bárbaro*, México, Costa-Amic, 1967.
- LABASTIDA, Horacio, “Las luchas ideológicas en el siglo XIX, y la Constitución de 1957”, en *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados, 1967.
- LAMIQ MADERO, Pedro, *Por uno de sus íntimos*, México, Aztecas, s.f.
- LARA PARDO, Luis, *Madero, esbozo político*, México, Botas, 1938.
- LEÓN TORAL, Jesús de, *Historia militar de la Intervención Francesa en México*, México, CNEGI, 1962.
- LICEAGA, Luis, *Félix Díaz*, México, Jus, 1958.
- LÓPEZ GALLO, Manuel, *Economía y política en la historia de México*, México, Solidaridad, 1965.
- LÓPEZ PORTILLO, José, *Génesis y teoría general del Estado moderno*, México, s.n., 1958.
- LOZANO, José María, *Estudio del derecho constitucional patrio en lo relativo a los derechos del hombre, conforme a la Constitución de 1857 y a la ley orgánica de amparo de garantías de 20 de enero de 1869*, México, Imprenta del Comercio, de Dublán y Compañía, 1875.
- MANCISIDOR, José, *Historia de la Revolución Mexicana*, México, Ed. El Gusano de Luz, 1958.
- MANZANILLA SCHAFFER, Víctor, *El Plan de Ayala a los cincuenta años de distancia*, México, Libros de México, 1961.
- MELGAREJO, Antonio D., *Los crímenes del zapatismo (apuntes de un guerrillero)*, México, F.P. Rojas, 1913.
- México a través de los siglos*, Juan de Dios Arias y otros, 6ª ed., México, Compañía General, 1964.
- México y sus hombres. Semblanzas de contemporáneos redactadas con la cooperación de distinguidos publicistas*, México, s.n., 1904.
- MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés, *Esbozo de la historia de los primeros diez años de la revolución agraria en México: 1910-1920*, México, Talleres Gráficos del Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnografía, 1937.
- MONDRAGÓN, Román, *Los niños héroes*, México, s.n., 1955.
- MONTE, Alfredo, *Juárez*, México, Atlántida, 1952.
- MONTIEL Y DUARTE, Isidro Antonio, *Derecho público mexicano*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1871.
- , *Estudio sobre garantías individuales*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1973.
- MORA, Fernando, *Historia gráfica de México*, México, Novedades, 1952.
- MORA, José María Luis, *Obras sueltas*, 2ª ed., México, Porrúa, 1963.
- MORALES, José Ignacio, *México: sus héroes y sus hombres*, México, Periodística e Impresora de Puebla, 1966.
- MORALES JIMÉNEZ, Alberto, *1910. Biografía de un año decisivo*, México, Comisión Nacional para las Conmemoraciones Cívicas de 1963.



- \_\_\_\_\_, *Frente a frente, cara a cara, de ojos a ojos*, México, Distribuidora General de Libros, 1956.
- MORENO JIMÉNEZ, W., *Historia de México, una síntesis*, México, INAH, 1962.
- NOVO, Salvador, *La Ciudad de México del 9 de junio al 15 de julio de 1867*, México, Porrúa, 1957.
- NÚÑEZ DE PRADO, G., *Revolución de México-la decena trágica*, Barcelona, F. Granada, 1913.
- NÚÑEZ MATA, Efrén, *México en la historia*, México, Botas, 1959.
- OCARANZA, Fernando, *Juárez y sus amigos*, México, Cooperación Gráfica, 1958.
- ORTIZ RAMÍREZ, Serafín, *Derecho constitucional mexicano, sus antecedentes históricos, las garantías individuales y el juicio de amparo*, México, UNAM, 1961.
- ORTIZ VIDALES, Salvador, *Don Guillermo Prieto y su época: estudio costumbrista e histórico del siglo XIX*, México, Botas, 1939.
- O'SHAUGHNESSY, Edith, *A Diplomat's Wife in Mexico*, Nueva York, Harper, 1916. Ed. Facsimilar.
- OTERO, Mariano, *Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República mexicana*, Guadalajara, México, ITC, 1952.
- \_\_\_\_\_, *Obras*, México, Porrúa, 1967.
- PALAVICINI, Félix, *Historia de la Constitución de 1917: génesis-integración del Congreso, debates completos, texto íntegro, original y reformas vigentes*, México, s.n., s.f.
- PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, *Juárez. Una lección de historia patria*, México, PRI, 1949.
- PARRÉS, J.F., *Episodios históricos mexicanos*, Barcelona, Plaza de la Universidad, 1886.
- PAULA ARRANGÓIZ, Francisco de, *México desde 1808 hasta 1867: relación de los acontecimientos políticos que han tenido lugar desde la historia del virrey Iturrigaray hasta la caída del Segundo Imperio*, Madrid, Estrada, 1872.
- PEÑA Y REYES, Antonio de la, *Incidente diplomático con Inglaterra en 1843*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1923.
- PÉREZ MARTÍNEZ, Héctor, *Juárez. El impasible*, Buenos Aires, Espasa Calpe, 1945.
- PÉREZ VERDÍA, Luis, *Compendio de la historia de México desde sus primeros tiempos hasta los últimos años*, Guadalajara, Librería Font, 1966.
- PEREYRA, Carlos, *Historia del pueblo mejicano*, México, J. Balleca, s.f.
- PEZA, J. De, *Epopéya de mi patria: Benito Juárez. La Reforma, la Intervención Francesa, El Imperio, el triunfo de la República*, México, Balleca, 1904.
- PINEDA, Salvador, *Morelos, Ocampo, Cárdenas, 3 caras de Michoacán*, México, Libro Mex, 1959.
- \_\_\_\_\_, *Vida y pasión de Ocampo, 8 estampas del reformador*, México, Libro Mex, 1959.
- POINSETT, J.R., *Notas sobre México. 1822*, México, Jus, 1950.
- POLA, Ángel, *Melchor Ocampo*, México, F. Vázquez, 1900.
- PONCE DE LEÓN, Salvador, *México extraordinario en la anécdota*, México, Atenas, 1956.
- PORTES GIL, Emilio, *La labor sediciosa del clero mexicano*, Madrid, Cenit, 1935.
- \_\_\_\_\_, *Quince años de política mexicana*, México, Botas, 1941.
- PRIDA, Ramón, *Conferencias de carácter histórico*, México, SMGE, 1935.
- \_\_\_\_\_, *De la dictadura a la anarquía*, 2ª ed., México, Botas, 1958.
- \_\_\_\_\_, *La culpa de Lane Wilson, embajador de EUA en la tragedia mexicana de 1913*, México, Botas, 1962.
- PRIETO, Guillermo, *Memorias de mis tiempos. 1828-1840*, París, Vda. de Ch. Bouret, 1906.
- PUNTE, Ramón, *Villa en pie*, México, México Nuevo, 1937.
- PUIG CASAUANC, J. M., *El sentido social del proceso histórico de México. Un ensayo de interpretación*, México, Botas, 1936.
- PURÓN GARCÍA, Manuel, *México y sus gobernantes*, 2ª ed., México, Porrúa, 1964.

- QUIRARTE, Martín, *Visión panorámica de la historia de México*, México, s.n., 1965.
- RAMÍREZ CABAÑAS, Joaquín, *Estudios históricos*, México, Botas, 1935.
- RAMÍREZ DE AGUILAR, Fernando, *La odisea de los restos de nuestros libertadores*, México, SEP, 1925.
- RAMÍREZ FONSECA, Francisco, *Manual de derecho constitucional*, México, Porrúa, 1967.
- RAMÍREZ, Ignacio, *Obras de Ignacio Ramírez*, México, Ed. Nacional, 1952.
- RAMÍREZ, José Fernando, *Memorias para servir a la historia del Segundo Imperio Mexicano*, México, Tipografía de Victoriano Agüeros, 1904.
- REYES HEROLES, Jesús, *El liberalismo mexicano, los orígenes*, México, UNAM, 1957.
- RÍO LARA, Guillermo del, *Ideales de la Independencia perdurables en la Constitución de 1917*, México, UNAM, 1967.
- RIVA PALACIO, Vicente, *Historia de la administración de D. Sebastián Lerdo de Tejada*, México, Imprenta y Litografía del padre Cobos, 1875.
- \_\_\_\_\_ y otros, *México a través de los siglos*, México, Balleca y Co. Editores.
- RIVERA, Agustín, *La Reforma y el Segundo Imperio*, México, Esc. De Artes y Oficios, 1897.
- ROA BÁRCENAS, María José, *Ensayo de una historia anecdótica de México*, México, Ed. Nacional, 1955.
- RODRÍGUEZ FRAUSTO, Jesús y otros, *La Reforma y la Guerra de Intervención*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1963.
- RODRÍGUEZ, Ramón, *Derecho constitucional*, 2ª ed., México, Imprenta en la Calle de Hospicio de San Nicolás, 1875.
- ROEDER, Ralph, *Juárez y su México*, México, SEP, 1947.
- ROJAS GARCIDUEÑAS, José, *La historia danzante. Álbum de caricaturas y música alusivas a los acontecimientos sociales y políticos del México de 1873-1874*, México, Singulares, 1960.
- ROJAS, Luis Manuel, *La culpa de Henry Lane Wilson en el gran desastre de México*, México, Ed. "La Verdad", 1828.
- ROMÁN LEAL, José, *México constitucional*, México, Imprenta de Mena y Villaseca, 1886.
- ROMERO DE TERREROS, Manuel, *México en 1823: según el panorama de Burford*, México, Olimpo, 1959.
- ROMERO FLORES, Jesús, *Comentarios a la historia de México (1821-1861)*, México, Libro México, 1958.
- \_\_\_\_\_, *Don Melchor Ocampo*, 2ª ed., México, Botas, 1959.
- \_\_\_\_\_, *Melchor Ocampo: el filósofo de la Reforma*, México, SEP, 1944.
- SALADO ÁLVAREZ, Victoriano, *De Santa Anna a la Reforma. Memorias de un veterano*, México, J. Balleca, 1902.
- \_\_\_\_\_, *La Intervención y el Imperio: 1861-1867*, México, Balleca, 1903.
- SÁNCHEZ NAVARRO y PEÓN, Carlos, *Miramón: el caudillo conservador*, 2ª ed., México, Patria, 1949.
- SCHLARMAN, Joseph H.L., *México, tierra de volcanes. Hernán Cortés a Miguel Alemán*, México, Porrúa, 1953.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Ed. Revistas de Derecho Privado, 1934.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan de Ayala. Homenaje con motivo del cincuentenario del Plan de Ayala a la lucha del pueblo mexicano por la posesión de tierra*, México, SHCP, 1961.
- Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, *Diez civiles notables de la historia patria. 1914*, México, Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, 1914.



- SEPTIÉN Y LLATA, José Antonio, *Maximiliano emperador de México: no fue traidor*, México, Moderna Librería Religiosa de José L. Vallejo, 1907.
- SIERRA, Justo, *1840-1850. Documento de la época*, México, Rostra, s.f.
- , *Juárez. Su obra y su tiempo*, México, Balleca, 1905-1906.
- , *México. Su evolución social*, México, Balleca, 1900.
- SOSA, Francisco, *Biografías de mexicanos distinguidos*, México, Secretaría de Fomento, 1884.
- TARACENA, Alfonso, *Francisco I. Madero y la verdad*, México, s.n., 1933.
- , *La verdadera Revolución Mexicana, tercera etapa (1914-1915)*, México, Jus, 1960.
- , *Madero, el hombre, el héroe cívico*, México, Xóchitl, 1946.
- , *Madero, vida del hombre y del político*, México, Botas, 1937.
- TEJA ZABRE, Alfonso, *Historia de México: una moderna interpretación*, México, SER, 1935.
- TEJERA, Humberto, *Cultores y forjadores de México*, México, Libro de México, 1961.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1944.
- , *Leyes fundamentales de México. 1808-1937*, México, Porrúa, 1957.
- TORNER, Florentino M., *Creadores de la imagen histórica de México*, 2ª ed., México, Compañía General de Ediciones, 1967.
- TORO, Alfonso, *Compendio de la historia de México. Historia antigua desde los tiempos más remotos antes de la llegada de los españoles*, México, Franco-Americana, 1926.
- TORRE VILLAR, Ernesto de la, *Lecturas históricas mexicanas*, México, Ed. Empresas Editoriales, 1966.
- Universidad Nacional Autónoma de México, *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, México, UNAM, 1965.
- e Instituto de Derecho Comparado. *Ensayo bibliográfico de derecho constitucional mexicano y de garantías y amparo*, México, UNAM, 1947.
- , *El artículo 27 constitucional*, México, UNAM, 1952.
- URQUIZO, Francisco L., *Viva Madero*, México, Marte, 1954.
- VALADEZ, José C., *Santa Anna y la guerra de Texas*, 2ª ed., México, Patria, 1951.
- VASCONCELOS, José, *Breve historia de México*, México, Botas, 1973.
- , *Ulises criollo, la vida del autor escrita por él mismo*, México, Botas, 1933.
- VÁZQUEZ, Genaro V., *Niñez y juventud de Benito Juárez*, México, Sociedad de Geografía y Estadística, 1955.
- VELASCO PÉREZ, Carlos, *El coloso de Guelatao*, México, Ed. Laura, 1967.
- VERA ESTAÑOL, Jorge, *La Revolución Mexicana: orígenes y resultados*, México, Porrúa, 1957.
- VIRAMONTES, Leonardo S., *Benito Juárez, Benemérito de América*, México, Ed. Nacional, 1963.
- WEYMULLER, François, *Historia de México*, México, Diana, 1965.
- WILSON, Robert A., *Mexico and its Religion: with Incidents of Travel in that Country during Parts of the Years 1851-1852-1853-1854*, Nueva York, Harper, 1855.
- ZAMAÇOIS, Niceto de, *Historia de Méjico desde sus tiempos más remotos hasta nuestros días*, México, Parres, 1877.
- ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857*, México, Ciencia Jurídica, 1898.



# La Constitución Política

Mario de la Cueva

La Constitución de 5 de febrero de 1917 es la culminación de un drama histórico, cuyos orígenes se remontan a la Guerra de Independencia, teniendo como escenario la lucha de un pueblo por conquistar la libertad de sus hombres, por realizar un mínimo de justicia social en las relaciones humanas y por asegurar un régimen de derecho en la vida social. Estos tres rasgos característicos de nuestra historia constitucional principiaron a dibujarse en el pensamiento de los libertadores, constituyendo las ideas-fuerza de las tres grandes luchas sociales, la Guerra de Independencia, la revolución liberal de Ayutla y la revolución social de 1910, mismas que dieron a la nación mexicana sus tres constituciones fundamentales: la de 4 de octubre de 1824, la de 5 de febrero de 1857 y la que surgió del movimiento revolucionario de 1910. Las tres luchas sociales y las tres constituciones integran unidad y continuidad históricas: todas ellas son hijas de los mismos ideales, que pueden resumirse en unas pocas palabras: devolver al hombre americano su dignidad y restituirle en el goce de esta tierra suya, hecha para la libertad y el trabajo. Las tres constituciones nacieron en condiciones semejantes, como resultado de tres luchas sociales victoriosas en contra del despotismo y de la injusticia y representan el esfuerzo de las clases desposeídas de nuestro pueblo para dar realidad al pensamiento democrático y social.

A la consumación de la Independencia y particularmente después de la caída del imperio de Iturbide, se plantearon al país los grandes problemas nacionales. No era posible que aquellas graves cuestiones se resolvieran en un solo acto ni por una sola generación, pero en aquel año de 1823 se fijaron el curso y las metas de nuestra historia: el siglo XIX mexicano es una de las más concretas demostraciones de la legitimidad del pensamiento

## Sumario

Antecedentes en la Guerra de Independencia . . . . .	265
Los primeros años de vida independiente . . . . .	268
Federalismo y centralismo . . . . .	271
La Constitución liberal . . . . .	280
La época revolucionaria . . . . .	281
El Congreso Constituyente . . . . .	286
Particularidades de la Constitución . . . . .	290
Lo social en la Constitución . . . . .	292
Las distintas Constituciones . . . . .	296
Conclusiones . . . . .	302

hegeliano, pues, en efecto, los hombres de la Generación de la Independencia se alistaron en los ejércitos y en los grupos políticos que defendían y representaban a las dos clases sociales antagónicas en que se encontraba dividida la sociedad colonial: en el plano superior se hallaban situadas las fuerzas conservadoras, que pretendían continuar en el México independiente la vida de la sociedad jerarquizada del Virreinato; en el plano inferior se encontraban los hombres que formaban al pueblo, las clases desposeídas de la población que pugnaban por la democratización de la vida social, por la igualdad y libertad de todos los seres humanos y por la justicia social. Nuestras tres constituciones —1824, 1857 y 1917— se mantienen dentro del cuadro de la dialéctica hegeliana: son tres peldaños en la marcha del pueblo y de sus ideales, constituyendo otros tantos ensayos de síntesis histórica, de soluciones parciales a los grandes problemas nacionales; cada una se esforzó en dar satisfacción a las necesidades de su tiempo, pero todas ellas estuvieron limitadas por los factores reales de poder que han estorbado y continúan estorbando el progreso y la elevación de los niveles de vida de la población mexicana.

Las constituciones son la ley fundamental de cada sociedad y la base del orden jurídico: ellas determinan la forma del Estado, la estructura, atribuciones y límites de actividad de los Poderes públicos, los derechos y deberes de la sociedad y de los hombres y las reglas para la solución de los grandes problemas nacionales. En su parte orgánica, las tres constituciones mexicanas representan la unidad de pensamiento de un pueblo y un esfuerzo continuado para consolidar la estructura democrática de la nación y otorgar al Estado una forma federal que asegure la libertad política de todos los hombres y de todas las regiones del territorio nacional; en este aspecto, el sistema democrático, representativo y federal, ratificado en la Asamblea Constituyente de Querétaro de 1917, resulta inexplicable sin los antecedentes de 1857, pero la Constitución del medio siglo no podría entenderse sin la Ley Fundamental de 1824. La lucha por la fijación de los derechos y deberes de la sociedad y de los hombres y por la determinación de los principios destinados a resolver los grandes problemas nacionales constituye el fondo de nuestro drama histórico, pues esas normas y principios son los elementos que penetran en la entraña de las clases para modificar la estructura de la sociedad: la declaración de derechos, deberes y principios es relativamente pobre en la Constitución de 1824, pero debe tenerse en cuenta que las fuerzas sociales y económicas que venían de la Colonia no aceptaron ninguna restricción a sus privilegios; en 1857, se llenó la Constitución con el pensamiento individualista y liberal de la Generación de la Reforma y la Asamblea Constituyente de 1917 ofreció al mundo la primera declaración constitucional de derechos sociales. Pero esta manifestación de la justicia social del siglo XX no podría explicarse sin el conocimiento de las luchas y de los afanes de nuestros antepasados.

Cada una de las tres constituciones es un producto de su tiempo y se halla encuadrada dentro de una determinada filosofía política y jurídica pero las diferencias que por este concepto se pueden encontrar no afectan su unidad ni su continuidad históricas.

## Antecedentes en la Guerra de Independencia

La Guerra de Independencia de México se singulariza entre todas las otras guerras libertarias del mundo hispanoamericano por la idea de revolución social que se encuentra en su origen y la acompaña hasta el momento en que los criollos, comandados por Agustín de Iturbide, arrebataron la lucha al pueblo y se decidieron a consumir la separación de España. La idea de la independencia era común a las distintas clases sociales de la Colonia, con la sola excepción de los gobernantes, de los españoles peninsulares y del alto clero español; y es igualmente cierto que el anhelo libertario estaba hondamente arraigado en los criollos, propietarios, comerciantes y bajo clero de la Nueva España, capas sociales postergadas y limitadas en su actividad y desarrollo en beneficio de la industria, del comercio y del control político de la Metrópoli. Pero cuando Hidalgo inició la Guerra de Independencia, las castas desheredadas, que eran la parte más numerosa de la población, la sintieron como cosa suya, pensando que separarse de España era el paso primero e indispensable para su liberación social; y en efecto, los componentes de las castas ingresaron en el ejército libertador, convirtiendo la Guerra de Independencia en una lucha de clases. El sentido de revolución social de la lucha emprendida por el cura de Dolores se reveló desde el primer momento, con el decreto del 10 de diciembre de 1810, que proclamó la absoluta liberación de los esclavos y la supresión del tributo, signo infamante de la pertenencia a las castas. Igualmente importante fue el decreto de restitución de tierras a los naturales, de 5 del mismo mes de diciembre, pues en él se ordenó “se devolvieran a las comunidades de naturales las tierras que les pertenecían y que se habían dado en arrendamiento a diversas personas”. Es bien conocido el hecho ‘de que los conservadores, muchos años después de consumada la Independencia, continuaron reprochando a Hidalgo el carácter clasista que imprimió a la Guerra de Independencia; tal es la opinión expresada entre otros escritores y políticos por Lucas Alamán.

El sentido social de la Guerra de Independencia se acentuó en la figura de José María Morelos y Pavón. El ilustre capitán provenía de las capas desposeídas de la población y su acción y su pensamiento se dirigieron siempre a remediar la miseria social: las tierras de América no podrían continuar siendo la fuente de un régimen de opresión y de miseria sobre los hombres nacidos en ellas. Morelos es el gran visionario de la idea de justicia social; igualdad del hombre americano, sin distinción de raza o mestizaje; supresión de la miseria; reparto de la tierra y entrega de las respectivas parcelas a los campesinos; división de las grandes propiedades y aplicación de las pequeñas fracciones a los pobres. La historia de México ha recogido justicieramente el nombre del defensor de Cuautla como uno de los precursores, el más ilustre, de nuestras revoluciones agrarias.

La época de Morelos se engrandeció con el primer intento nacional para dotar a México de una Constitución: el héroe, enamorado de la libertad, reconoció que la nación que estaba naciendo necesitaba una ley constitucional, porque los pueblos no deben ser gobernados por los hombres, sino por las leyes y porque el poder militar no debe prevalecer sobre el poder civil. Pero Morelos quería la Constitución de un

pueblo libre, definitivamente separado de España y de ahí que devolviera el Proyecto de Constitución redactado por Rayón y por la Junta de Zitácuaro diciendo que “se quitase la máscara a la independencia, cesando de tomar el nombre de Fernando VII”. En la sesión inaugural del Congreso de Anáhuac se leyeron los veintitrés puntos constitucionales preparados por Morelos para la organización política de la nación; los principios contenidos en esos Sentimientos de la Nación confirmaron el pensamiento y la acción del soldado independentista: México debía ser declarado país libre de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía; proscripción de la esclavitud; la soberanía dimanaba inmediatamente del pueblo; las leyes generales debían comprender a todos los hombres, sin excepción de cuerpos privilegiados; todos los empleos gubernamentales deberían otorgarse a mexicanos. El punto 11 contenía una bella declaración de fe liberal y la condenación de los gobiernos tiránicos; el punto 12 era la ratificación de la idea de justicia social que animaba al movimiento de independencia: “Como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.”

La Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, obra del Congreso Constituyente convocado por Morelos, es de un valor histórico inestimable no tanto por la vigencia que haya podido tener, que fue bien poca, pues las tropas insurgentes no llegaron nunca a dominar el inmenso territorio nacional, sino porque representa, según dijimos líneas arriba, la primera manifestación de fe constitucional de la Nación mexicana y porque contiene una de las más puras y generosas expresiones del pensamiento individualista y liberal de los siglos XVIII y XIX: en cada una de las líneas de la primera parte de la Constitución, cuyo título es: *Principios o elementos constitucionales*, aparecen la figura del “Solitario de Ginebra” y las ideas desarrolladas en el *Contrato social*. De aquella ley puede decirse que era el alma romántica de un pueblo en busca de su libertad y de la dignidad humana: la idea del contrato social como fundamento de toda vida comunitaria; la doctrina la soberanía del pueblo, imprescriptible, inajenable e indivisible y la consecuente facultad del pueblo para establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo o abolirlo cuando lo requiera su felicidad; y la idea de 105 derechos del hombre, igualdad, seguridad, propiedad y libertad, objeto de la institución de los gobiernos y fin único de las asociaciones políticas; finalmente, la célebre declaración en materia internacional: “Ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza. El pueblo que lo intente debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones.”

La segunda parte de la Constitución se ocupaba de la forma de gobierno: Morelos era hombre del pueblo y no creía ni en la legitimidad ni en el valor de los reyes; México sería un país republicano. Por otra parte, los hombres de la Generación de la Independencia habían padecido el yugo del despotismo y de ahí su esfuerzo por restringir las facultades del Poder Ejecutivo y fortificar al Poder Legislativo: el rasgo más notable de

la Constitución en cuanto a la estructura de los poderes estatales consiste en la creación de un Poder Ejecutivo pluripersonal, caso único en nuestra historia constitucional.

Morelos cayó vencido y murió fusilado el 22 de diciembre de 1815. Vicente Guerrero recogió la herencia, manteniendo el fuego de la independencia, pero no tuvo el genio de los primeros caudillos. En el año de 1821 transigió con Iturbide y entregó a los criollos el mérito de consumar la Independencia.

Cuando se restableció la vigencia de la Constitución de 1812 y las leyes y disposiciones de las Cortes españolas revelaron el grado de penetración del pensamiento individualista y liberal, y cuando el ejército virreinal había reducido la magnitud de la Guerra de Independencia a las tropas que en el sur del territorio de la Nueva España mandaba el general Vicente Guerrero, los criollos y el clero, amenazado este último por el liberalismo de las Cortes madrileñas, juzgaron llegado el momento de consumar la Independencia. Pero los criollos, el clero y el ejército eran las clases privilegiadas de la población, y si bien querían la separación de España para gobernar directamente al país, mantener sus privilegios y ser los dueños de su destino, no admitían ningún cambio en las estructuras sociales, ni estaban dispuestos a ceder ante el pueblo. Iturbide, que consumó entre nosotros el primer gran golpe militar, escribió en el Plan de Iguala que “para hallarnos con un monarca ya hecho y precaver los atentados funestos de la ambición, los emperadores serían Fernando VII y en sus casos, los de su dinastía o de otra reinante”; en estos términos, las clases privilegiadas de la Colonia se enfrentaban al pensamiento expresado por Morelos en los *Sentimientos de la Nación* y mantenían el símbolo del absolutismo despótico. En la cláusula tercera del Tratado de Córdoba, Iturbide modificó la redacción del Plan de Iguala, dejando en libertad a las cortes del imperio para designar libremente al monarca, en el caso de que los infantes españoles no aceptaran la corona; la historia no ha aclarado suficientemente si desde entonces tuvo Iturbide la visión y la ambición del imperio.

En aplicación del Tratado de Córdoba, la Junta Provisional Gubernativa nombró a la Regencia del imperio y ésta convocó a elecciones de Cortes Constituyentes. En el libro *Ensayo histórico sobre las revoluciones de Nueva España*, Lorenzo de Zavala explicó que en aquella asamblea se dibujaron tres tendencias: el Partido Borbonista, “nombre que se daba al de los señores Fagoaga, Tagle, Odoardo, Mangino y otros notables”, se había apoderado de las influencias de la asamblea. El segundo grupo estaba formado por los iturbidistas y se apoyaba en un número importante de los oficiales y generales que militaron en el ejército que consumó la Independencia: Anastasio Bustamante, Antonio López de Santa Anna y José Antonio de Echávarri, entre otros. El Partido Republicano se integró con los hombres que mantuvieron vivo el pensamiento independentista de Hidalgo y de Morelos, los enamorados de la auténtica libertad de la nación, grupo que se transformaría poco tiempo después en la tendencia que denominó el doctor Mora el Partido del Progreso; en sus filas se encontraron los nombres que en grado mayor o menor compartían el pensamiento individualista y liberal: Miguel Ramos Arizpe, Ignacio Godoy, Francisco García, Manuel Crescencio Rejón, Valentín Gómez Farías, Prisciliano Sánchez; Vicente Guerrero y Guadalupe Victoria eran sus más puros jefes militares.

Los borbonistas entraron en pugna con Iturbide, presidente de la Regencia, y aun le trataron descortésmente en la sesión de 3 de abril de 1822. Pero al recibirse la noticia de que las Cortes españolas habían desconocido la legitimidad del Tratado de Córdoba, los generales y oficiales afectos a Iturbide obligaron al Congreso a que lo proclamara emperador.

Aquella farsa imperial era un imposible político, pues los imperios son creaciones de la historia o del genio, mas no de la mediocridad. Pero el drama, que en verdad lo fue, pues terminó con el fusilamiento del caudillo, sirvió para probar a la nación naciente y a sus provincias que un gobierno central era un peligro para la democracia y para la libertad. Como todos los errores políticos, provocó una fuerte reacción que fortificó al Partido Republicano y despertó el sentimiento de las provincias en favor del sistema federal.

### Los primeros años de vida independiente

El Congreso Constituyente, restaurado en virtud del Plan de Casa Mata, quedó colocado frente a un grave problema: había sido convocado por el decreto de 17 de noviembre de 1821 de la Junta Provisional Gubernativa “para que levantara el precioso edificio de la independencia sobre los sólidos fundamentos del Plan de Iguala y del Tratado de Córdoba”, pero los acontecimientos ocurridos en España y en México le obligaron a declarar la nulidad de la coronación de Agustín de Iturbide y a desconocer la legitimidad del Tratado, pues “jamás hubo derecho para sujetar a la nación mexicana a ninguna ley ni tratado, sino por sí misma o por sus representantes nombrados, según el derecho público de las naciones libres” (*Diario de las sesiones del Congreso Constituyente*, tomo IV, sesión de 8 de abril de 1823). La decisión de 8 de abril equivalía a la declaración de que el Congreso no había sido “nombrado según el derecho público de las naciones libres” y, en consecuencia, carecía de la facultad de ejercer la función constituyente y aun de gobernar al país. Así lo entendió y decidió un número importante de las provincias del supuesto imperio, cuando hicieron saber al Congreso que únicamente lo reconocían como Congreso convocante: en el periódico *Águila mexicana* de los días 5 y 6 de mayo de 1823 se publicó una representación de las provincias de Michoacán, San Luis Potosí, Querétaro, Guadalajara, Zacatecas, Guanajuato y Oaxaca, sosteniendo que el nombramiento de los diputados constituyentes descansaba en un título precario y que el cambio en las condiciones del país exigía la convocatoria a un nuevo Congreso; una representación aún más enérgica fue presentada por la diputación de Puebla. Así nació la necesidad de convocar a un segundo Congreso Constituyente, libremente elegido por un pueblo que estaba resuelto a hacer uso de su soberanía, tal como habla sido entendida y declarada en los artículos segundo a quinto de la Constitución de Apatzingán.

El federalismo mexicano es un producto natural de la dialéctica de la historia: al gobierno central, fuente del absolutismo y del despotismo, las provincias mexicanas opusieron las ideas de libertad política, gobierno propio (*self-government*) y federación; el federalismo fue una síntesis histórica entre el sentimiento nacional que quería la



unidad del pueblo y el amor a la libertad, que anhelaba un gobierno propio y fundado en los principios de la democracia. Nuestro federalismo no nació en los debates del segundo Congreso Constituyente, pues la forma federal del Estado ya había sido decidida y adoptada por el pueblo de las provincias; los diputados constituyentes se limitaron a llevar a la Asamblea la voluntad de los electores.

Miguel Ramos Arizpe fue el autor del Proyecto de Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, documento que contenía las bases del sistema federal y que fue aprobado por el segundo Congreso Constituyente el 31 de enero de 1824. Pues bien, las ideas de gobierno descentralizado y de gobierno propio germinaron en el pensamiento de Ramos Arizpe tiempo antes, como resultado del estudio que emprendió respecto de las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales de la región norte de la Nueva España y fueron expuestas por el diputado coahuilense cuando concurrió a las Cortes Constituyentes de España de 1811: en la sesión de 7 de noviembre presentó una “Memoria sobre las provincias internas de oriente”, sosteniendo “ser de absoluta necesidad si se han de remediar los males, establecer dentro de ellas un gobierno superior y común, tanto para lo Ejecutivo como para lo Judicial”; ese gobierno debería componerse de una Junta Superior Gubernativa de siete personas designadas por las cuatro provincias internas de oriente y de un Tribunal Superior de Apelaciones; la idea de un gobierno descentralizado y propio para las provincias es, pues, bastante anterior a las relaciones entre Ramos Arizpe y Austin y a la época en que aquél recibió de éste el Proyecto de Constitución Federal.

Por otra parte, la Constitución de 1812, en el capítulo II del título VI (Del gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales), dispuso que el gobierno de las provincias, peninsulares y de ultramar, quedaría a cargo de un jefe superior, nombrado por el rey y de una diputación provincial destinada a “promover su prosperidad”, e integrada por siete personas, designadas en elección indirecta. El sistema adoptado por la Constitución de 1812 rompió la unidad política y administrativa de la Nueva España y enseñó a las provincias las posibilidades y perspectivas del gobierno propio. Al promulgarse la Constitución principiaron a instalarse las diputaciones provinciales, siendo la primera la de Mérida, elegida el 15 de marzo de 1813; siguieron las de Nueva Galicia, provincias internas de oriente y México. Juan O’Donojú portaba el decreto de las Cortes para que se organizaran en todas las intendencias de la Nueva España. Después de la Independencia, en noviembre de 1822, funcionaban dieciocho diputaciones: Sonora y Sinaloa, Chihuahua y Durango, Coahuila, Nuevo León y Tejas, Nuevo Santander, San Luis Potosí, Zacatecas, Guadalajara, Guanajuato, Querétaro, Michoacán, México, Tlaxcala, Puebla, Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Yucatán y Nuevo México. En los meses del imperio de Iturbide, las diputaciones provinciales recogieron los anhelos de las provincias en favor de la libertad y de un gobierno propio y se convirtieron en focos de la conspiración en contra del usurpador. A la caída del antiguo soldado realista, las diputaciones iniciaron un fuerte movimiento en favor de una organización federativa y obligaron al Congreso restaurado a que se pronunciara en ese sentido. (Voto por la forma federal de 12 de junio de 1823.)



Es igualmente cierto que la forma de gobierno de los Estados Unidos del Norte ejerció una influencia real sobre el pensamiento político de aquella hora: Europa, con las solas excepciones de Inglaterra y Suiza y quizá de los países escandinavos, vivía sumida en las sombras del absolutismo impuesto por la Santa Alianza. Pero Inglaterra carecía de una constitución escrita y debido a esa circunstancia difícilmente hubiera podido ser la fuente de inspiración de nuestros constituyentes; el estudio de las instituciones políticas suizas nos habría también llevado al federalismo; en cuanto a los países escandinavos, eran un mundo remoto y desconocido. Los Estados Unidos del Norte aparecieron como el ejemplo de una Constitución dirigida al respeto de los derechos y de las libertades humanas y a la creación de un autogobierno. El Partido Conservador, sin embargo, ocultó el proceso histórico y pretendió hacernos creer que un proyecto de constitución entregado por Austin a Ramos Arizpe y la influencia de Poinsett, uno y otra limitados a cierto grupo de diputados, habían determinado, como por arte de magia, la transformación de la conciencia nacional.

En el segundo Congreso Constituyente, solamente los viejos republicanos pensaron y actuaron de buena fe; conscientes de su misión histórica, apoyaron la actitud de las provincias y se inclinaron en favor del sistema federal. De los otros dos grupos políticos, los borbonistas patrocinaron la idea de una república central, confiando en que sería el preámbulo para un nuevo intento monárquico y porque dentro de ella les era más fácil conservar sus antiguos privilegios, en tanto los iturbidistas se unieron a los federalistas, con la esperanza de que el caos político que creían habría de precipitarse, propiciara el regreso de su caudillo. Por una de tantas ironías del destino, Fray Servando Teresa de Mier, Carlos M. Bustamante y José María Becerra se unieron para defender la tesis de los borbonistas: Fray Servando pronunció un elocuente discurso, en el que, después de vaticinar una multitud de males que habría de padecer la República si se adoptaba el sistema federal, acuñó la frase que repetirían continuamente los conservadores: “En los Estados Unidos, la federación sirvió para unir lo desunido, en tanto entre nosotros servirá para desunir lo unido.” El partido del pueblo opuso a la elocuencia de Fray Servando las voces autorizadas de Miguel Ramos Arizpe, Lorenzo de Zavala, Prisciliano Sánchez, Juan Cayetano Portugal, Valentín Gómez Farías, Manuel Crescencio Rejón y Francisco García, entre otros muchos personajes ilustres.

La Constitución de 1824 fue un efecto normal de las difíciles circunstancias que acompañaron a su nacimiento: las constituciones son la expresión normativa de las fuerzas sociales, económicas y políticas en cada comunidad humana; son, según la fórmula de Fernando La Salle, “la combinación normativa de los factores reales de poder”. En una sociedad con tan hondas diferencias sociales, económicas y culturales, como era la nueva Nación mexicana, su Constitución tuvo que ser una transacción provisional, una especie de compás de espera y de preparación de las fuerzas para la toma del poder: esos factores de poder eran, de un lado, el pueblo, representado por los diputados republicanos integrantes del Partido del Progreso, y en el extremo opuesto las clases privilegiadas, la Iglesia y el ejército, que desde entonces principió a reclamar en la vida política un puesto que no le pertenece.

Al choque de las fuerzas políticas debe agregarse la falta de preparación de la Generación de la Independencia respecto de la ciencia del gobierno y de su ejercicio, pues los hombres que vivieron en la Nueva España fueron todos gobernados y ninguno gobernante. Esa falta de experiencia explica los defectos técnicos de la Constitución.

Las conquistas principales del Partido del Progreso fueron tres: la adopción de la forma republicana de gobierno; el reconocimiento de los principios del constitucionalismo individualista y liberal, soberanía del pueblo, gobierno representativo, anuncio de la protección a los derechos del hombre y separación de poderes; la tercera de las conquistas fue el sistema federal. Pero el Partido del Progreso no pudo ir más allá: conquistó una forma de vida política que abría las puertas a la democracia y a la libertad, pero quedaron vivas las contradicciones sociales y económicas de la Colonia.

No fue posible resolver la cuestión relativa a las relaciones entre la Iglesia y el Estado, asunto extraordinariamente grave por la gran fuerza económica del clero mexicano: la Regencia e Iturbide se inclinaron ante el poderío de la Iglesia y el Constituyente de 1824 no se decidió, como lo hizo el Congreso de la Gran Colombia por ley de 28 de julio de 1824, a declarar que la República sustituía al rey en el ejercicio del patronato indiano. La Constitución conservó los monopolios y privilegios de que disfrutaba la Iglesia y se limitó a facultar al Congreso federal para “arreglar el ejercicio del patronato en toda la Federación”. A partir de ese momento se hizo inevitable el conflicto entre la Iglesia, potencia internacional aliada a las clases conservadoras de la Nación, y el Estado, representante de los intereses del pueblo: la guerra fría se inició en el mismo periodo presidencial de Guadalupe Victoria, primero de la República y tuvo su brote violento durante el desarrollo de la campaña electoral para la segunda presidencia; después, llenaría de sangre las páginas de nuestra historia y conduciría a la Prerreforma, a la Revolución de Ayutla, a la Constitución de 1857, a la guerra de Reforma y al llamado Imperio de Maximiliano. Por otra parte, el pensamiento de Morelos y los problemas de la justicia social no pudieron siquiera discutirse: la lucha en torno a la forma del Estado y a las relaciones Estado-Iglesia ocuparon toda la atención del Congreso, pero debe decirse, en abono de la actitud de los representantes del pueblo, que la cuestión de la tierra no podía abordarse sin antes destruir la propiedad de la Iglesia.

Contemplada a la distancia de casi siglo y medio, la Constitución de 1824 se nos presenta como un mínimo constitucional, pero, al mismo tiempo, como el máximo que pudo obtenerse en la lucha de las clases sociales; de ella perduran el afán por la democracia y la libertad de los hombres y la idea del Estado federal, entendido como la forma política más adecuada para hacer triunfar el pensamiento democrático. Desde este punto de vista, las Constituciones de 1857 y 1917 no hicieron sino ratificar la decisión política fundamental de la Generación de la Independencia a favor del federalismo.

### Federalismo y centralismo

El periodo comprendido entre las dos Constituciones del siglo XIX obedece al movimiento de un péndulo, que oscila de los liberales a los conservadores, para regresar

después a los primeros y continuar su movimiento rítmico, hasta finalizar con la tragedia del Cerro de las Campanas: la presidencia de Vicente Guerrero, resultado del Motín de la Acordada, era un triunfo provisional de los liberales, pero menos de un año después, el péndulo histórico sancionó la traición de Bustamante.

La Constitución de 1824 no pudo detener el juego dialéctico de la historia: el pueblo de México y el Partido Liberal se ahogaban dentro de la estructura colonial de la sociedad que hacía del federalismo un ordenamiento puramente formal, y los conservadores encontraban en los gobiernos de los estados y en los principios individualistas y liberales una amenaza que tarde o temprano podría destruir sus privilegios. A las varias contradicciones entre las fuerzas sociales y económicas y a la lucha de los partidos políticos, se agregó el poderío creciente del ejército, corporación que necesariamente escala los primeros planos del poder en los periodos de agitación revolucionaria: el general Santa Anna, que no es el autor del caos político nacional como erróneamente ha sostenido una literatura superficial, supo aprovechar las pugnas existentes y, asido al péndulo de la historia, osciló de los liberales a los conservadores; cuando ninguno de los grupos políticos podía continuar en su alianza, creó la dictadura personalista del Plan del Hospicio.

Los más importantes acontecimientos político-jurídicos de la sociedad fluctuante, según la elegante denominación de Jesús Reyes Heróles, precedentes valiosísimos para el periodo de la Constitución de 1857 y de la Reforma, fueron los siguientes: la Prerreforma de José María Luis Mora y de Valentín Gómez Farías, el retorno a la Constitución de 1824 y la llamada Acta de Reformas, de 18 de mayo de 1847, introductora en la Federación del juicio de amparo (*sic*). El ya citado Plan del Hospicio de 20 de octubre de 1852 fue el postrer intento del Partido Conservador para imponer su dominio y abrió el camino para la última recaída en el centralismo y en la dictadura despótica de Santa Anna; el primer gabinete de Santa Anna, dice el Padre Cuevas en su *Historia de la nación mexicana*, era “típicamente conservador”: Lucas Alamán en Relaciones, Antonio Haro y Tamariz en Hacienda, el general Tornel en Guerra y Teodosio Lares en el Ministerio de Justicia; muerto Lucas Alamán, los conservadores abandonaron poco a poco al dictador.

Las guerras de independencia son una condición ineludible para que los pueblos nuevos puedan organizar su vida y penetrar y realizarse en la historia: la guerra de Hidalgo y de Morelos tuvo ese carácter, fue una lucha por la libertad de un pueblo oprimido por una nación extranjera y por una monarquía despótica. La Revolución de Ayutla fue un segundo paso, una lucha por la libertad del hombre, oprimido dentro de la nación por potencias suprahumanas y por clases sociales privilegiadas.

La Revolución de Ayutla y la Constitución de 5 de febrero de 1857 están en el corazón de nuestra historia. Dice Albert Camus en *L'homme révolté* que “la conciencia nace con la rebelión”; y ésa es la misión que cumplió la lucha de mediados del siglo XIX; fue la rebelión del mexicano contra la sociedad que le rodeaba, contra un pasado y una realidad injustos, contra los factores de poder que explotaban al país en su provecho, fue la adquisición de la conciencia política del hombre, su afirmación como ciudadano libre de una sociedad que había nacido para la libertad, la negación de los derechos

propios de las potencias sociales y de los gobernantes para organizar y dirigir al país, sin que valieran los argumentos del origen divino o histórico del poder, pues el único poder legítimo es el que los hombres crean: “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio”, dijeron los constituyentes en el artículo 39 de la Constitución. En la Revolución de Ayutla se dieron cuenta los hombres de que constituían un pueblo libre, pero que no hacían uso de su libertad; se decidieron entonces a romper sus cadenas y a marchar por el sendero de la dignidad.

Cuando el dictador Santa Anna abandonó la capital de la República, el general Antonio Haro y Tamariz pretendió canalizar el triunfo en favor de las fuerzas conservadoras, pero las tropas revolucionarias impusieron al general Juan Álvarez como jefe de la Revolución, encargado del Poder Ejecutivo: el 16 de septiembre de 1855, los generales Haro y Tamariz y Manuel Doblado firmaron los Convenios de Lagos, aceptaron el Plan de Ayutla y la presidencia interina de Juan Álvarez. El gabinete presidencial se integró con cuatro miembros del Partido Liberal: Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo, Guillermo Prieto y Benito Juárez, y con dos personas pertenecientes al grupo liberal de los moderados: Ignacio Comonfort y Miguel Arrijoja. Durante los dos meses siguientes, la situación del país amenazaba devenir caótica: algunos gobiernos de los estados, principalmente el general Vidaurri en Nuevo León y Coahuila, formaban oposición al gobierno central; el gabinete presidencial no funcionó en su totalidad y menos pudo llegar, dada su heterogeneidad, a definir un programa unitario de acción; el Partido Conservador, auspiciado y respaldado por el clero, conspiraba en contra del gobierno, sobre todo después de la promulgación de la Ley Juárez para la administración de justicia, que restringió los fueros eclesiástico y militar; y aun llegó a hablarse públicamente de una nueva revolución que restituyera la vigencia de la Constitución de 1824 y respetara la posición de la Iglesia. El general Álvarez, hombre de patriotismo ejemplar, alegó el mal estado de su salud para renunciar a la presidencia, convencido tal vez de que no era la persona destinada a superar la crisis política nacional, quedando en su lugar Ignacio Comonfort. En el manifiesto que publicó al abandonar la Presidencia de la República a consecuencia del golpe de estado que dio desconociendo a la Constitución, explicó Comonfort que compartiendo el pensamiento del Partido Liberal y convencido de la necesidad de la Reforma, consideró, no obstante, un crimen actuar con la violencia que exigían los radicales, por lo que prefirió procurar un equilibrio entre los partidos y fuerzas políticos, que permitiera la transformación paulatina de la vida social, cultural y económica del país. Comonfort no se dio o no quiso darse cuenta de que el equilibrio entre el pueblo y las clases, y cuerpos privilegiados tan sólo puede mantenerse por la fuerza y la dictadura; y tampoco vio o no quiso ver que los dos grupos en pugna le miraban con desconfianza y se preparaban para la que habría de ser guerra a vida o muerte.

Dos días después de la inauguración de las sesiones del Congreso Constituyente, Marcelino Castañeda, uno de los más fogosos y brillantes diputados conservadores, decidió medir las fuerzas de los partidos políticos, a cuyo efecto propuso el retorno a la Constitución de 1824; el grupo conservador se decidió en aquella sesión por la Constitución contra la que había combatido desde los años de la Independencia; en 1856-1857 aparentaba transigir con el sistema federal de gobierno, apasionadamente

criticado por el ideólogo conservador Lucas Alamán, pero la maniobra de Castañeda, de haber triunfado, habría permitido a las clases conservadoras mantener íntegramente el monopolio religioso en favor de la Iglesia católica y salvar sus privilegios y propiedades. El 25 de febrero de 1856, el Congreso, por mayoría de 40 votos contra 39, desechó la proposición de Castañeda, pero el resultado de la votación dio a conocer la nivelación de las fuerzas y reveló los peligros a que estaba expuesto el programa del Partido Liberal.

El Congreso Constituyente de 1856-1857 es el choque de fuerzas y partidos políticos más grande de nuestra historia y es una de las justas parlamentarias más brillantes del siglo XIX. Leyendo los debates recogidos por Zarco se descubre un indudable paralelismo entre la Revolución Francesa de 1789 y la Revolución de Ayutla: en una y otra, los hombres querían el reconocimiento incondicionado de su cualidad de personas y la garantía social de los principios de igualdad y libertad. Las dos revoluciones fueron esencialmente individualistas y de ahí que el problema central de sus respectivas Asambleas Constituyentes consistiera en la declaración de los derechos naturales del hombre y del ciudadano: en el artículo primero de la Constitución, los diputados constituyentes, por una gran mayoría de votos, se declararon partidarios de la doctrina clásica de los derechos naturales del hombre, anteriores y superiores a la sociedad y al Estado: “El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.” El Partido Conservador dejó correr el precepto; sabía que los moderados estaban de acuerdo con el enunciado general de la doctrina de los derechos del hombre y, no queriendo exponerse a una derrota, reservó sus energías para la discusión de las libertades concretas.

Uno tras otro fueron aflorando en los debates de la Asamblea los derechos del hombre: la ratificación de los decretos de Hidalgo prohibiendo la esclavitud y declarando libre a todo ser humano que pisara el territorio nacional; la libre expresión de las ideas; los oradores del Partido Liberal: Zarco, Cendejas, Prieto y Félix Romero, defendieron apasionadamente la irrestricta libertad de imprenta y la supresión de todas sus restricciones; la libertad de enseñanza, cuestión que reveló la grandeza y generosidad del pensamiento del grupo liberal: en oposición a García Granados, que “temía mucho a los jesuitas y al clero, que temía que en lugar de dar una educación católica dieran una educación fanática”, lo que insinuaba la vigilancia del Estado, Ramírez y Mata respondieron diciendo que “si el Partido Liberal ha de ser consecuente con sus principios, tiene el deber de quitar toda traba a la enseñanza, pues si todo hombre tiene derecho de hablar para emitir su pensamiento, todo hombre tiene también el derecho de enseñar y de escuchar a los que enseñan”; la seguridad jurídica; la no retroactividad de la ley; el debido proceso legal; la exacta aplicación de la ley penal; las garantías del acusado; las libertades de trabajo, de industria y de profesión; el respeto a las propiedades; la prohibición de los monopolios; las libertades de reunión y asociación; la libertad de tránsito; el derecho de petición; etcétera.

El 29 de julio de 1856 se puso a discusión el artículo 15 del Proyecto, relativo a la libertad de cultos: los discursos de los oradores conservadores y liberales demostra-

ron que las tendencias y los propósitos de los dos partidos eran totalmente irreconciliables. Los conservadores, con gran talento, sostuvieron que el artículo 15 no podía ni debía ocuparse de la libertad de conciencia, porque ésta pertenece a la intimidad del hombre y porque el derecho no tenía siquiera que asomarse a su recinto; el debate se refería exclusivamente a la cuestión del culto, como conjunto de actos y ceremonias para tributar homenaje a Dios, lo que constituía una actividad social y externa; apoyados en esta distinción, pretendieron mantener la intolerancia religiosa y el monopolio del culto en beneficio de la Iglesia católica; hablaron en nombre de la tradición y de la unidad religiosa del pueblo e invocaron la doctrina de la soberanía nacional para afirmar que la mayoría de los hombres y mujeres era católica y no quería, ni toleraría el ejercicio de un culto distinto. Los liberales, por labios de Francisco Zarco, propusieron que “la República garantizara el libre ejercicio de todos los cultos”; en su turno, hablaron en nombre de la libertad y de la dignidad humanas y de los derechos del hombre, fuente y finalidad suprema de las asociaciones políticas; sostuvieron que la conciencia es libre y no podía ser coaccionada y que de este principio, aceptado por el Partido Conservador en el debate, derivaba el derecho del hombre para adorar a su Dios de acuerdo con su conciencia, sin otro límite que el idéntico derecho de los demás y el respeto a la moral y a las buenas costumbres; recordaron que la libertad de conciencia era el mensaje del Cristianismo y que la tolerancia formaba parte de su esencia; y concluyeron afirmando que la libertad de cultos era una reconquista de la civilización. Los partidos políticos sabían que detrás de aquellos argumentos se jugaban el porvenir de México, la estructuración igualitaria o jerarquizada de la vida social, la persistencia de los privilegios, la influencia política de una potencia supranacional como es la Iglesia católica, el monopolio de la propiedad inmueble, el fuero eclesiástico, la tiranía de las conciencias y el control de la enseñanza y del estado civil de las personas. La Comisión de Constitución comprendió que aquel debate era una declaración de guerra y realizó un esfuerzo formidable por encontrar una fórmula transaccional: no se podrían expedir leyes o disposiciones impidiendo el ejercicio de cualquier culto, pero la Nación, en consideración a su tradición y a su realidad católicas, protegería a esta religión por leyes justas y prudentes. Los conservadores y los radicales del grupo liberal rechazaron la transacción: en la sesión de 5 de agosto, por 65 votos contra 44, se declaró “sin lugar a votar”. El 26 de enero de 1857, la Comisión de Constitución pidió permiso para retirar definitivamente el artículo 15, solicitud que se aprobó por 57 votos contra 22. Fue en ese momento cuando Arriaga propuso se adicionara la Constitución con el artículo 123, a fin de determinar que “corresponde exclusivamente a los Poderes federales ejercer, en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes”. Así concluyó el debate parlamentario, que habría de continuarse en la lucha armada de la guerra de Reforma y en el imperio de Maximiliano.

La *Declaración de los derechos del hombre* comprende una segunda parte, integrada con lo que se ha denominado los derechos políticos o derechos del ciudadano: la democracia es esencia y es forma de vida; en su primer aspecto, democracia quiere decir libertad del hombre frente a los poderes políticos y sociales; en su segunda parte, democracia significa el idéntico derecho de todos los hombres a concurrir a la estructuración

y a la actividad del Estado; aquélla es la finalidad suprema, ésta es la garantía de su realización. Los derechos del ciudadano tienen como base la función electoral activa y pasiva y quedaron consignados en el artículo 35; el precepto reconoció el derecho de todos los ciudadanos a votar y ser votados para todos los cargos públicos de elección popular. En la sesión de 1 de septiembre, la Comisión presentó el proyecto de artículo, señalando entre los requisitos para ser considerado ciudadano “saber leer y escribir”; el diputado Peña y Ramírez se declaró en contra de dicho requisito, “porque no le parece conforme con los principios democráticos y porque las clases indigentes y menesterosas no son culpables de no saber leer y escribir, sino los gobiernos, que con tanto descuido han visto la instrucción pública”. La Comisión retiró el requisito, lo que dio por resultado que la Asamblea, ratificando el pensamiento libertario de Morelos, reconociera en toda su amplitud la idea del sufragio universal.

La concepción democrática de la Generación de la Reforma se completó con la idea de la soberanía; el Congreso continuó la tradición de la Constitución de Apatzingán y adoptó las ideas expresadas por el Partido del Progreso en la Constitución de 1824, para decir, en el artículo 39, que “la soberanía —según explicó el conde de Toreno en las Cortes de Cádiz— reside esencial y originariamente en el pueblo, el que tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Y en el artículo 40 y también en armonía con aquella Carta Fundamental, la Asamblea Constituyente se decidió por la democracia representativa y por la forma republicana de gobierno.

En la sesión de 9 de septiembre se presentó el dictamen sobre la forma federal del Estado. En la Exposición de motivos del Proyecto de Constitución, la Comisión se remitió una vez más a la Carta de 1824, reproduciendo los párrafos del discurso que acompañó a su promulgación, para justificar después la conservación del sistema:

¿Qué prestigios podía tener en la actualidad una constitución central, ni qué bienes habla de dar al país este funesto sistema de gobierno, que se identifica con todas nuestras calamidades y desgracias? Se quejan los pueblos y con sobrada justicia, de que todas las revueltas emprendidas para entronizar el despotismo se fraguaron en el centro de la República; de que en el tiempo de las administraciones centrales no han tenido más que fuertes y múltiples gabelas, sin recibir en cambio ninguna protección o beneficios... Los pueblos se imaginan que en el foco donde se agitan las ambiciones de los partidos, donde se mueven los resortes de la intriga y la inmoralidad, donde se ha llegado a perder la fe en los destinos de la patria, y donde por otra parte están reunidos y coligados los intereses del monopolio y del privilegio y las vanidades del lujo, conspirando contra las ideas y costumbres sencillas y republicanas, es imposible que nadie se ocupe de pensar seriamente en la verdadera situación del país... Cuando los pueblos han sentido y conocido todo esto, hubiera sido de nuestra parte un error craso retroceder a las maléficas combinaciones del centralismo, que no dejó para México sino huellas de despotismo, recuerdos de odio, semillas de discordia.

Solamente el diputado Manuel Buenrostro intentó oponerse a la adopción del sistema federal, aconsejando se retirara el artículo para discutirlo después de que se



presentara el nuevo dictamen sobre el artículo 15; pero en una segunda intervención y ante la frialdad del Congreso, desistió de su propósito. Tampoco en esa ocasión quiso el Partido Conservador empeñarse en una batalla, pues sabía que los moderados votarían en favor de la forma federal del Estado.

Los diputados del medio siglo XIX leyeron cuidadosamente *La democracia en América* de Alexis de Tocqueville, y de acuerdo con él aceptaron la doctrina de la co-soberanía para explicar la naturaleza del Estado federal. Con ese conocimiento pudieron corregir los errores cometidos en la Constitución de 1824: consignaron la identidad de principios —gobierno republicano, democrático y representativo— para la estructuración de los Poderes federales y locales; introdujeron el artículo 127, determinando que la competencia de origen correspondería a los estados, en tanto los Poderes federales tendrían únicamente las facultades expresamente concedidas en la Constitución; señalaron los actos prohibidos a los estados; establecieron los casos en que debería actuar la garantía federal; organizaron un sistema para dirimir los conflictos de los estados entre sí y con la Federación; y crearon un procedimiento especial para reformar las normas constitucionales, haciendo intervenir al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales. Los autores del Proyecto de Constitución se vieron colocados ante un grave dilema: las dictaduras de Bustamante y de Santa Anna demostraron al país lo peligroso de un Poder Ejecutivo excesivamente fuerte; pero el sistema de la Constitución de 1824, inspirado por la Constitución gaditana, adolecía también de graves defectos: España era una monarquía y la persona del rey era inviolable y sagrada, pero el presidente de la República, de conformidad con los artículos 38 y 107, podía ser acusado ante cualquiera de las Cámaras por “delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo”; esta diferencia explica que el intento de parlamentarismo, que en la ley española acompañaba a la inviolabilidad de la persona del rey, agravara la condición del Ejecutivo mexicano. Para remediar estos inconvenientes, los constituyentes de 1856-1857 adoptaron el sistema llamado presidencial, pero procuraron reducir y limitar las facultades y atribuciones del Poder Ejecutivo; los Poderes Legislativo y Ejecutivo serían independientes, teniendo cada uno expresa y claramente señaladas sus facultades y atribuciones, pero debían colaborar en los términos de la ley para el mejor cumplimiento de los fines estatales.

Se ha criticado severamente a la Generación de la Reforma, acusándola por haber creado una especie de dictadura legal del Poder Legislativo, lo que habría impedido el normal funcionamiento de las instituciones, pero se pasa por alto el hecho de que en la Constitución de 1857, el Poder Ejecutivo resultó considerablemente reforzado en comparación con su antepasado de 1824: en la primera de nuestras constituciones, el presidente de la República era elegido por las legislaturas locales, en tanto en 1857 la elección se hacía por el pueblo, de lo que resultaba que el presidente fuera absolutamente independiente de los otros Poderes respecto de su origen y que, en razón de su elección por el pueblo, estuviera respaldado por la mayoría de los ciudadanos. En las sesiones de la Asamblea se recordó que la vicepresidencia de la República había sido



una fuente permanente de intrigas y que de ella había salido la traición de Bustamante y el asesinato de Guerrero; aquel trágico recuerdo decidió al Congreso a suprimir la vicepresidencia, reforzando así la posición del presidente. Por otra parte, la responsabilidad de los secretarios de Estado por los actos contrarios a la Constitución o a las leyes desapareció en la Constitución de 1857, salvo, naturalmente, los casos de delitos oficiales o comunes. Es cierto que el juicio político se desarrollaba ante la Cámara única, la de Diputados, a la que correspondía resolver sobre la culpabilidad del presidente y que la intervención de la Suprema Corte de Justicia se limitaba a imponer la pena fijada en las leyes, pero el juicio político provenía de la Constitución de 1824 y tenía como antepasado la Constitución de los Estados Unidos del Norte. Es igualmente cierto que la misma Cámara de Diputados estaba facultada para crear y suprimir empleos públicos y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, pero este precepto provenía también de la Carta de 1824, la que a su vez lo tomó de la Constitución española.

Entre las críticas más severas al sistema de la Constitución se encuentra la relativa a la cuestión del veto presidencial en la formación de las leyes: de conformidad con el artículo 70, terminada la discusión de un proyecto de ley y antes de su votación, se remitía al presidente para que formulara las observaciones que juzgare oportunas; recibido de nueva cuenta el proyecto en la Cámara, se procedía a la discusión de las observaciones presidenciales, si las hubo, y en caso contrario a la votación. Pero el veto presidencial, que según la Constitución norteamericana exigía una segunda votación de dos tercios del total de los votos del Congreso (la interpretación posterior se inclina por una votación de dos tercios de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras), permitía al presidente, aliado a una minoría de 34 por ciento, detener la marcha del Poder Legislativo; en esas condiciones, el veto equivalía a dejar las leyes en manos del Poder Ejecutivo, solución contraria al principio de la división de poderes.

Los tres poderes federales se organizaron dentro del más puro espíritu democrático: el presidente, los diputados y los ministros de la Suprema Corte de Justicia serían designados por el pueblo, en elección indirecta; así se garantizaba no solamente la separación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, sino además y principalmente, la independencia del Poder Judicial. No es posible desconocer que la elección de los ministros de la Suprema Corte de Justicia por el pueblo ofrece algunos inconvenientes, pues los somete a las fluctuaciones de los partidos políticos, pero juzgado el sistema en su época y con la serenidad que proporciona la distancia, nos parece que fue de una gran sabiduría: si el presidente del Alto Tribunal de Justicia hubiera sido designado por el presidente de la República o aun por el Congreso, probablemente no habría disfrutado del respaldo popular que tuvo Juárez después del infortunado golpe de estado de Ignacio Comonfort.

Otra de las críticas que se hicieron a la Constitución de 1857 se relaciona con la existencia del Senado: la Comisión de Constitución depositó el Poder Legislativo en una Cámara única, a la que dio el nombre de “Congreso de la Unión”; en su voto particular, Isidoro Olvera propuso la creación del Senado. El Partido Liberal, demostrando una vez

más la pureza de sus intenciones, se dividió entre defensores y enemigos del Senado. En la sesión de 10 de septiembre, Zarco hizo una brillante defensa de la institución, pero triunfaron los argumentos de José Antonio Gamboa, Cendejas e Ignacio Ramírez, partidarios de la concepción individualista y mayoritaria de la democracia; los opositores al Senado afirmaron que una segunda Cámara integrada con representantes de los estados contrariaba la esencia de la democracia, pues permitía que un número mayoritario de estados, pero minoritario en cuanto al volumen de la población total del país, detuviera el ejercicio de la soberanía nacional; reconocieron que el Senado pertenecía a las instituciones tradicionales del sistema federal, pero declararon que la voluntad mayoritaria del pueblo es la suprema ley y que ninguna institución puede contrariarla.

La defensa de los derechos del hombre y el control de la constitucionalidad de las leyes y actos de los poderes públicos poseían una extensa tradición en nuestro derecho, si bien casi nunca funcionaron regularmente: esos principios están unidos a los nombres de Otero y de Rejón y encontraron su primera expresión federal en el Acta de Reformas de 18 de mayo de 1847; sus artículos 22 y 23 otorgaron al Congreso de la Unión la facultad de declarar la nulidad de las leyes de las legislaturas estatales cuando fueran contrarias a la Constitución y, a la inversa, las legislaturas locales podían, por mayoría de votos y con intervención de la Suprema Corte de Justicia, declarar la nulidad de las leyes del Congreso federal. Pero la gran aportación del Acta de Reformas es el reconocimiento que hizo, por primera vez en el derecho federal positivo, del juicio de amparo, que ha llegado a ser una de las más bellas instituciones jurídicas de todos los tiempos: infortunadamente, el Acta de Reformas no contenía la enumeración concreta de las libertades garantizadas a los hombres, razón por la cual no pudo el juicio de amparo producir todos sus benéficos efectos. El Congreso de 1856-1857 rechazó la idea del control político de la constitucionalidad de las leyes: temieron los diputados constituyentes las indudables fricciones que podrían producirse entre los Poderes federales y estatales y decidieron evitar el riesgo. En cambio, reconocieron la grandeza del juicio de amparo, cuya necesidad era aún mayor que en 1847, habida cuenta de la amplitud de la *declaración de los derechos del hombre* de la nueva Constitución: su fundamento primero se encuentra en la idea misma de los derechos del hombre, “base y objeto de las instituciones sociales”, según el artículo primero de la Carta Magna de 1857; todas las leyes y autoridades, según el precepto acabado de citar, estaban obligados a respetarlos y protegerlos, por lo que, si eran violados, debía disfrutar la persona agraviada de un procedimiento expedito y eficaz para imponer su respeto. El juicio de amparo, tal como fue concebido en la Asamblea del siglo XIX, pertenece a la esencia misma de los principios democráticos: ellos quieren que la libertad y la dignidad humanas se coloquen sobre la arbitrariedad y el capricho de los gobernantes y de ahí que se otorgue, a la persona lesionada en sus intereses por una ley inconstitucional, la facultad de imponer a los gobernantes el respeto de la Constitución y, con ella, el respeto de la voluntad del pueblo. Finalmente, el juicio de amparo es una demostración de fe en la majestad de los jueces, por desgracia no siempre confirmada en nuestra historia: a ellos corresponde detener la arbitrariedad y el despotismo y hacer triunfar la idea de los derechos del hombre.

## La Constitución liberal

El 15 de diciembre de 1856, el Papa Pío IX pronunció una alocución condenando los actos del gobierno de México; era una declaración de guerra y una invitación a los católicos mexicanos para oponerse a las leyes que suprimieran los privilegios de la Iglesia; pero el Congreso Constituyente, consciente de su misión histórica, concluyó sus trabajos y promulgó la Constitución. Después del 5 de febrero, el clero católico predicó en las iglesias de la República que era un código contrario a la religión católica y amenazó con la pena de excomunión a los funcionarios y empleados públicos que prestaran el juramento de “guardar y hacer guardar la Constitución y leyes que de ella emanen”. El 17 de marzo, el gobierno expidió un decreto declarando que todos los funcionarios y empleados públicos estaban obligados a prestar el juramento; algunos de ellos se negaron a jurar, por lo que quedaron separados de sus cargos. En el semanario *La Cruz*, de 28 de mayo, apareció un artículo sosteniendo que cuando la potestad civil ordena algo contrario al juicio de la autoridad eclesiástica, los católicos no deben obedecer, pues antes que a los hombres se debe obedecer a Dios. En numerosos folletos y en editoriales y artículos periodísticos se hizo la crítica de la Constitución y se invitó al pueblo a la desobediencia; en varios de esos documentos se señaló el derecho de los hombres a rebelarse contra una constitución contraria a los principios católicos. Según es suficientemente sabido, la propaganda y la agitación provocada en el país doblegaron el espíritu del presidente Comonfort, conduciéndole a la lamentable alianza con Zuloaga, a secundar el Plan de Tacubaya y a dar el golpe de estado que desencadenó la Guerra de Reforma.

En los años de la guerra se dictaron las Leyes de Reforma, complemento de la Constitución y cristalización de los ideales del Partido Liberal: separación de la Iglesia y del Estado, condensada en la fórmula de la ley de 12 de julio de 1859: “Habrá perfecta independencia entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos”; rompimiento de las relaciones diplomáticas con la Santa Sede y desconocimiento de ésta como poder político; nacionalización de los bienes de la Iglesia, cuyo efecto inmediato fue la supresión de su poder económico, base del poder político; reconocimiento de las libertades de conciencia y de culto como parte de los derechos del hombre; asunción por el Estado de la función jurisdiccional en toda su plenitud y supresión del fuero eclesiástico; supresión también de los privilegios de que disfrutaban los sacerdotes católicos; secularización del estado civil de las personas y creación del registro civil; transformación del matrimonio en un acto civil; supresión de las órdenes de religiosos regulares; secularización de cementerios, hospitales y establecimientos de beneficencia.

Cuando regresó la tranquilidad al país, en 1873, bajo la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, los principios esenciales de las Leyes de Reforma se elevaron a preceptos constitucionales, quedando colocados como adiciones constitucionales a renglón seguido del artículo 28.

La Constitución de 1857, que pertenece al tipo de las constituciones político-formales, proporcionó las bases para una democracia individualista y liberal. Pero el camino de la democracia está cubierto de espinas y de peligros y al recorrerlo se desbordaron

nuevamente las pasiones políticas de los hombres y las fuerzas económicas se impusieron otra vez a la justicia y a la libertad: la burguesía que rodeó al gobierno del general Díaz, particularmente después del ascenso al Ministerio de Gobernación de su suegro, Manuel Romero Rubio, no supo o no quiso —parece más bien lo segundo— procurar el progreso general del país y de sus clases sociales; sostuvo, como lo continúa afirmando en la actualidad nuestro ostentoso capitalismo, que el progreso de México era el progreso de ella.

En la nueva estructuración económica del país, la burguesía repitió muchas de las lacras que venían de la Colonia y de la primera mitad del siglo XIX; la nacionalización de los bienes de la Iglesia no benefició a las clases campesinas, perdiéndose así las voces de Morelos, Arriaga, Castillo Velasco y de Olvera; en una aplicación inhumana de los principios liberales, las comunidades rurales fueron despojadas de sus tierras, quedando reducidos los hombres a la condición de peones de hacienda, situación que difería bien poco del siervo medieval. La ejecución de los programas de obras públicas —encomiables por todos conceptos— y los pródromos de la industrialización no produjeron sino en escala mínima la elevación de los niveles de vida de las clases trabajadoras: en 1906 estallaron dos movimientos huelguísticos, uno en la región minera de Cananea y el segundo en las fábricas de hilados y tejidos de Atlixco. El gobierno del presidente Díaz, el Partido Científico y la burguesía mexicana se vieron colocados ante su última oportunidad histórica, pero en lugar de aprovecharla iniciando una política de reformas sociales que hubiera permitido el ingreso de los campesinos y del proletariado a la vida nacional, ahogaron en sangre los movimientos de huelga y ratificaron su intención de continuar gobernando al país en calidad de propietarios-dictadores.

### La época revolucionaria

Dice Georges Burdeau que “una revolución es la sustitución de una vieja idea de la justicia y del derecho por una nueva”. Así fue la Revolución de 1910: lucha de un pueblo explotado durante cuatro siglos por los conquistadores, por los encomenderos, por los criollos y los españoles, por los hacendados de la era del general Díaz y por la burguesía nacional y extranjera, dueña actualmente del poderío económico; lucha por un nuevo derecho y por una justicia mínima para las relaciones sociales. Sin duda, los objetivos y los ideales de esa primera revolución social del siglo XIX no eran plenamente nuevos, pues en el fondo de ellos, según creemos se desprende de lo que llevamos expuesto, late el pensamiento de Morelos y de los liberales de mediados del siglo XIX. Pero en 1910 la idea de un derecho nuevo y de una justicia nueva, que habría de ser social y sustituir a las viejas concepciones individualistas, devino el objetivo fundamental de la lucha: el problema inmediato de 1810 era asegurar la independencia de la nación frente a España y los posibles aspirantes al trono de Anáhuac; en 1857, la pugna Estado-Iglesia y la conquista de los derechos del hombre y del ciudadano dominaron el panorama político y relegaron a un segundo plano el reconocimiento de la justicia social. La Revolución de 1910 planteó como exigencia imperativa el derecho

de todos los hombres a participar en los beneficios de la vida comunitaria, a conducir una existencia humana, justa y digna, y a la consecuente creación de un mundo político y jurídico nuevo.

El 1 de julio de 1906, los hermanos Flores Magón, los hermanos Sarabia, Antonio I. Villarreal y algunas otras personas lanzaron el Manifiesto del Partido Liberal, haciendo una crítica acerba y penetrante del gobierno dictatorial del presidente Díaz: pusieron de relieve que la instrucción pública favorecía únicamente a las clases privilegiadas y a un reducido sector de la clase media, que el progreso del país no había traído beneficios a los campesinos y a los trabajadores, que unos y otros vivían en condiciones infrahumanas y que era urgente una reorganización gubernamental que permitiera regresar al sendero de la democracia y contribuyera a la creación de un derecho nuevo para los problemas del campo y de la industria. A la miseria de los campesinos y de los trabajadores debe agregarse la circunstancia de que el gobierno del presidente Díaz, como todas las dictaduras, había llegado a constituir una oligarquía cerrada, en la que no se podía penetrar sino mediante un servilismo incondicional: una parte considerable de la burguesía nacional y la clase media, que había adquirido conciencia de la dignidad humana, principiaron a sublevarse contra su condición de gobernados sin redención y se sumaron al descontento del pueblo.

El año de 1908 tuvo una importancia particular: por razones que la historia no ha podido descifrar, el presidente Díaz concedió una entrevista al periodista norteamericano Creelman y en ella expresó que,

había recibido el poder de manos de un ejército victorioso, en una época en la que el pueblo no estaba preparado para el ejercicio de la democracia, que las condiciones históricas habían variado, que el pueblo se encontraba ahora en aptitud de decidir respecto de su futuro gobierno, que vería con agrado se formara un partido de oposición, que al concluir el periodo presidencial 1904-1910 alcanzaría la edad de ochenta años y que, cualquiera que fuese la opinión de sus partidarios, se retiraría del poder.

Aquellas declaraciones fueron la sentencia de muerte del régimen, porque los dictadores no pueden jugar con el fuego de la democracia.

En los meses finales de 1908 y en los años de 1909 y 1910 se gestó la tercera de nuestras grandes revoluciones: varias fracciones del porfirismo pretendieron recoger las palabras del caudillo, pero ninguna se atrevió a proponer el principio de la no-reelección, conformándose con luchar por la vicepresidencia de la República. En un cierto momento, pareció que Bernardo Reyes podría canalizar el descontento nacional, pero la indecisión del general jalisciense acabó con muchas de las ilusiones de la juventud de entonces.

A fines de 1908 surgió la figura egregia de Francisco I. Madero. Su ensayo *La sucesión presidencial*, no obstante sus deficiencias, sirvió de punto de apoyo para la formación, en el mes de mayo de 1909, del Club Antirreeleccionista: en la convención de 15 de abril de 1910, los antirreeleccionistas, en cuyas filas figuraron los hermanos Vázquez Gómez, el periodista Filomeno Mata, el maestro José Vasconcelos, Félix Palavicini y el

jurista Toribio Esquivel Obregón, entre otras personas, supieron canalizar el descontento y la miseria populares del campo y de las fábricas y, después de postular la candidatura de Madero para la presidencia de la República, iniciaron la batalla de la democracia.

Los acontecimientos posteriores son suficientemente conocidos y no es éste el lugar adecuado para relatarlos en detalle: el 5 de octubre de 1910 publicó Madero el Plan de San Luis Potosí, declarando la nulidad de las elecciones generales e invitando al pueblo para que tomara las armas y coadyudara al derrocamiento de la dictadura. Hasta aquellos momentos, la agitación política y los programas de los partidos habían tenido como finalidad esencial y única poner término al gobierno del presidente Díaz y restablecer la vigencia de los principios democráticos de la Constitución de 1857; vagamente se habló en la Convención antirreeleccionista de dictar leyes protectoras del trabajo. Pero al redactar el Plan de San Luis, Madero habló del despojo de que fueron víctimas las comunidades rurales y señaló como uno de los objetivos de la Revolución la restitución de las tierras, sin indemnización para los despojantes: el párrafo del Plan de San Luis es el origen de nuestra revolución social, sirvió para despertar de su sueño a los guerreros del sur y encontró en Emiliano Zapata un jefe y un luchador infatigable. La Revolución se extendió por todo el territorio nacional y el general Díaz se vio obligado a renunciar; pero antes de abandonar el poder logró que sus representantes firmaran con Madero los Tratados de Ciudad Juárez: en ellos, y a cambio de las renunciaciones del general Díaz y del vicepresidente Ramón Corral y de la promesa de que los jefes de la Revolución designarían a algunos de los secretarios de Estado y a varios gobernadores, los representantes de la Revolución aceptaron la presidencia interina del ministro de Relaciones De la Barra y el licenciamiento de las tropas revolucionarias. Vinieron después la elección de Madero y Pino Suárez para la presidencia y vicepresidencia de la República y el incumplimiento del Plan de San Luis. Fue entonces cuando el generalísimo Morelos revivió en la figura de Zapata: el Plan de Ayala, de 28 de noviembre de 1911, reproducción agigantada del pensamiento del caudillo independentista, condensó en las palabras “tierra y libertad” el sentido profundo y verdadero de la Revolución Mexicana. La sangre vertida en los campos de batalla no debería servir para un simple cambio de gobernantes, sino para liberar al pueblo y devolver a los hombres su dignidad. Más tarde, la asonada de Félix Díaz y de Bernardo Reyes, la traición de Huerta y de Blanquet, el asesinato de Madero y Pino Suárez y la farsa en la transmisión del Poder Ejecutivo colocaron al pueblo enfrente de un nuevo dictador.

El 19 de febrero de 1918, inmediatamente después de la Decena Trágica, la legislatura del Estado de Coahuila desconoció a Huerta como presidente interino de la República y autorizó al gobernador para “armar fuerzas y coadyuvar al mantenimiento del orden constitucional”. El decreto de la legislatura fue una feliz aplicación de la idea del Estado de derecho y de los principios federativos: todos los poderes públicos, federales y locales, encuentran su base y toman su origen en la Constitución, debiendo actuar siempre dentro de ella, de tal manera que la persona o personas que asumen el poder o actúan al margen o en contra de la Constitución, pierden su legitimidad; si el fenómeno ocurre en una entidad federativa, corresponde a la Federación reintegrarla a la vida constitucional, pero si la ruptura de la Constitución acontece en los poderes

federales, compete a los poderes locales combatir la usurpación y restablecer el orden constitucional. La actitud de la legislatura y la conducta posterior de Carranza eran, en consecuencia, impecables: la lucha que emprendían y a la que habrían de invitar a todos los gobiernos de los estados, tendría como finalidad restablecer la vigencia de la Constitución de 1857 y, en su oportunidad, reconstruir los poderes federales. El 27 de marzo siguiente, un grupo de jefes y oficiales publicó el Plan de Guadalupe: ratificó la actitud del gobierno de Coahuila, dio al ejército que se formaba el nombre de Constitucionalista, reconoció a Carranza como comandante supremo de las tropas revolucionarias y resolvió que al ocuparse la ciudad de México, quien en ese momento fuera el jefe de la Revolución se haría cargo interinamente del Poder Ejecutivo federal y convocaría a elecciones generales. El 18 de abril, Carranza se adhirió al Plan de Guadalupe.

La Revolución Constitucionalista se transformó rápidamente en una auténtica lucha de clases, pero lo fue en un grado más puro y avanzado que durante la Guerra de Independencia o en la Revolución de Ayutla: los hombres y los grupos humanos que se sumaron al movimiento de Carranza llevaban el firme propósito de realizar la idea de la justicia social. Sin duda, la lucha principió en Coahuila para derrocar a un tirano, pero el pueblo adquirió bien pronto la convicción de que la simple lucha contra los dictadores era estéril y que Huerta era tan sólo la máscara que cubría el viejo régimen burgués; al combatir al dictador, el pueblo luchó por destruir el absolutismo de la burguesía, proponiéndose crear un régimen social más justo; en esta ocasión, el pueblo no permitiría que le escamotearan el triunfo, ni aceptaría que, con el pretexto de resolver una crisis política, se aplazara la adopción de un nuevo derecho. Fue así como aquella revolución se convirtió en la primera revolución social del siglo XX.

En este periodo de la lucha, la figura de Zapata se erigió en la antorcha de la nueva idea de la justicia y del derecho: una y otro dejarían de ser principios estáticos destinados a proteger las pertenencias de la burguesía y se convertirían en fuerzas vivas, en fuerzas creadoras de una democracia social al servicio del hombre. El Plan de Ayala era la reivindicación del derecho de la Nación mexicana para utilizar su tierra en beneficio de quien la cultivaba: nadie tiene el derecho de extraer una renta de la tierra; solamente aquél que siembra y cultiva con sus manos la semilla, adquiere el derecho de hacer suyos los frutos de la tierra. El Plan de Ayala es el enterramiento de la idea romana de la propiedad y de la doctrina del siglo XVIII que se empeñó en hacer de la propiedad un derecho natural del hombre, idéntico a las libertades del espíritu. En carta de 7 de abril de 1913, Zapata dice a Pascual Orozco, emisario de Huerta ante él: “Yo pertenezco, señor, a una raza tradicional que jamás ha degenerado ni ha podido traicionar las convicciones de una colectividad, y las de su propia conciencia; prefiero la muerte de Espartaco acribillado a heridas en medio de su libertad... Quiero morir siendo esclavo de los principios, no de los hombres.” Y en otra carta de 11 del mismo abril, escribió al mismo Huerta: “La paz sólo puede restablecerse teniendo por base la justicia, por palanca y sostén, la libertad y el derecho, y por cúpula de ese edificio, la reforma y el bienestar social.” Y debe recordarse, por su valor simbólico, el primer reparto de tierras, efectuado por Lucio Blanco en Tamaulipas el 1 de septiembre de 1913.



El 15 de julio de 1914 abandonó Huerta el poder. Los acontecimientos que se desarrollaron posteriormente han sido descritos muchas veces y han recibido las más variadas interpretaciones: las fuerzas revolucionarias se dividieron en dos grupos, dirigidos respectivamente por Carranza y Villa; la división persistió hasta la célebre batalla de Celaya, ganada por el general Obregón al Centauro del Norte. Pero durante ese tiempo se extendió rápidamente por todo el país la idea de crear una legislación social: en varios estados de la República los jefes militares y gobernadores provisionales expedieron diversas disposiciones sobre salario mínimo, jornada de trabajo y descanso semanal, culminando en el mismo año de 1914 con las leyes del trabajo de Jalisco y Veracruz. En el puerto de Veracruz, Carranza comprendió que el movimiento constitucionalista contra Huerta se había transformado en una revolución social y que era indispensable dar satisfacción a los anhelos del pueblo: el 12 de diciembre de 1914 publicó el famoso decreto reformativo del Plan de Guadalupe, atribuyéndose la facultad de dictar

todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país... leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias; revisión de los Códigos civil, penal y de comercio.

La primera disposición dictada por Carranza es el decreto de 29 de diciembre de 1914, introduciendo el divorcio en la legislación civil; era el complemento de las Leyes de Reforma. Pero la disposición fundamental, base de la posterior evolución histórica de México y del contenido de la futura Constitución de 5 de febrero de 1917, es la ley de 6 de enero de 1915 que ordena la restitución y la dotación de tierras a las poblaciones campesinas.

En el artículo V del decreto reformativo del Plan de Guadalupe dispuso Carranza que “el encargado del Poder Ejecutivo sometería al Congreso de la Unión las leyes y disposiciones que hubiere dictado, a fin de que fueran estudiadas, ratificadas, reformadas o elevadas a preceptos constitucionales”. Pero el 14 de septiembre de 1916, el jefe de la Revolución resolvió convocar a un Congreso Constituyente extraordinario; para justificar la medida, en la Exposición de Motivos de la convocatoria expresó que “si bien la Constitución de 1857 consignó en su artículo 127 el procedimiento para su reforma, dicha norma no era ni podía ser un obstáculo para que el pueblo hiciera uso del derecho contenido en el artículo 39 de la misma Constitución, pues el pueblo, titular esencial y originario de la soberanía, conserva el inalienable derecho de alterar o modificar, en cualquier tiempo, la forma de su gobierno”. En diferentes épocas, algunos juristas han sostenido que la convicción del Congreso Constituyente extraordinario implicó la ruptura del orden constitucional y la destrucción de la legitimidad de un movimiento que en todo momento se propuso el restablecimiento de la Constitución de 1857. Si se analiza el decreto de convocación a la luz de los principios de la teoría



pura del derecho, según fueron expuestos por la escuela vienesa, resultará que careció de validez formal. Pero Carranza tuvo conciencia de esa circunstancia y, conociéndola, planteó en toda su amplitud y belleza el problema de la legitimidad de una revolución realizada por el pueblo en ejercicio de su soberanía. Las dos tesis son excluyentes, pero en tanto la primera pretende que el pueblo actúe siempre en la forma prevista en el derecho preestablecido, la segunda tiene un sentido más hondamente democrático; el pueblo puede, en ejercicio de su soberanía, romper el derecho preexistente y crear libremente uno nuevo; la revolución constitucionalista precisó así el sentido del artículo 39 de la Constitución de 1857, idéntico al precepto vigente en nuestros días.

## El Congreso Constituyente

El Congreso Constituyente de Querétaro se benefició con cierta característica que le distingue de las Asambleas de 1824 y 1857: estas últimas fueron una pugna colosal de factores reales de poder, representados por los diversos partidos políticos que se formaron en aquellas dos etapas de nuestra historia. Así y para presentar un ejemplo, el grupo liberal de mediados de siglo se encontró frecuentemente en minoría y no pudo hacer prevalecer algunas de sus principales ideas; tuvo necesidad de triunfar en una guerra posterior a la Constitución para imponer, en toda su amplitud, la idea de los derechos del hombre y la laicización de la vida civil. Ciertamente, después de que Huerta abandonó el poder, las fuerzas revolucionarias, según explicamos con anterioridad, se escindieron en dos grupos, pero la fracción carrancista se impuso rápidamente. En esas condiciones, la Asamblea de 1917 pudo integrarse con los representantes de un grupo revolucionario doblemente victorioso. En 1857, los partidos liberal y conservador sostenían principios e ideas esencialmente distintos, en tanto en 1917 la Revolución triunfante defendía un programa unitario, el mismo que se había venido definiendo con la Ley de 6 de enero de 1915 y con las medidas de protección al trabajo dictadas por los gobiernos de los estados. Sin embargo, la unidad de los hombres nunca será perfecta: en la Asamblea queretana se revelaron distintas tendencias, y si bien ninguna de ellas pretendió modificar los principios e ideas generales de la Revolución, sí se intentó mantener la Constitución dentro de los lineamientos de su antecesora, dejando al Congreso de la Unión y a la legislación ordinaria el cuidado de dictar las leyes reclamadas por el pueblo en los campos de batalla. Esta posición, que infortunadamente partió del Proyecto mismo de Constitución elaborado por Carranza, fue rota al discutirse el problema de la libertad de trabajo y quedó definitivamente sepultada cuando la Asamblea se ocupó del derecho de propiedad. En aquellos memorables debates, según notaremos posteriormente, surgió la nueva idea del derecho constitucional y de sus funciones.

Los teóricos y profesores de derecho constitucional dividen el contenido de las constituciones en dos grandes partes, llamadas dogmática y orgánica: la primera es la parte central y fundamental, el corazón y el alma de las constituciones. Sirve para definir los derechos y deberes de los hombres y de los grupos sociales, sus relaciones

con los poderes públicos, las finalidades de la organización estatal y los principios generales y determinantes de la acción política que deberán desarrollar los Poderes públicos; la parte dogmática de una Constitución comprende los ideales de justicia, la idea del derecho, las aspiraciones y los propósitos del pueblo y de sus hombres; de ella puede decirse que es la objetivación del espíritu del pueblo en cada uno de los momentos de su historia. La parte orgánica determina la forma del Estado y la estructura, atribuciones y límites a la actividad de los órganos estatales.

Pues bien, las partes orgánica y dogmática de una Constitución se encuentran entre sí en la relación entre continente y contenido, entre medio y fin: la organización de los Poderes públicos es el medio que permite asegurar o a través del cual pretende el pueblo asegurar la efectividad de sus ideales jurídicos y políticos. Como consecuencia de lo expuesto, se puede agregar que la parte orgánica de una Constitución es la forma dentro de la cual se desenvuelve la vida del pueblo, en tanto que la parte dogmática determina el estilo interno de vida del pueblo y de sus hombres; de lo que a su vez puede concluirse que para juzgar de la naturaleza íntima y de los caracteres esenciales de una Constitución, debe atenderse principalmente a su aspecto dogmático. Se explica así que la preocupación primera y más grave de las Asambleas Constituyentes haya sido la fijación del núcleo constitucional: la Revolución francesa del siglo XVIII se propuso, en primer término, fijar los derechos y deberes de los hombres y de ese propósito nació la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de 1789; posteriormente y para asegurar su eficacia, la Asamblea Nacional votó la Constitución de 1791. En nuestro Congreso Constituyente de los años de la Reforma ocurrió el mismo fenómeno: los grandes debates, según relatamos en un párrafo anterior, giraron en torno a la *Declaración de los derechos del hombre*; cuando concluyó la discusión, el Partido Conservador dejó hacer a los liberales y, convencido de que no podía imponer sus ideas, se preparó para la lucha armada. También en 1917, la más grande de las batallas parlamentarias tuvo lugar a propósito de los derechos del hombre: de ella salió la nueva y primera declaración de derechos sociales de la historia, que habría de transformar la esencia del derecho constitucional y que daría a la Constitución ese sentido individualista y social, mediante el cual los constituyentes de Querétaro quisieron garantizar la libertad humana y asegurar la realización de un mínimo de justicia social.

Cuando se reunió el Congreso Constituyente, ya se habían escuchado las voces de los corifeos de la dictadura sosteniendo que el régimen democrático que se había creado en la Constitución de 1857 era inaplicable a la vida mexicana, por lo que debían introducirse en él reformas fundamentales: la Generación de la Reforma habría sido una pléyade de hombres románticos, enamorados de una idea, pero desconocedores de los presupuestos indispensables para la organización de un país. El Proyecto de Constitución preparado por Carranza y los diputados constituyentes en las sesiones de Querétaro, no obstante la persistencia de la crítica, ratificaron su fe en la democracia: sin duda, la democracia no había sido una realidad entre nosotros, pero era la ilusión y la esperanza del pueblo, era el ideal por cuyo encanto habían luchado los hombres desde la primera de sus constituciones, en el Congreso de Anáhuac de 1814, cuando el

generalísimo Morelos señaló la ruta de la libertad; el pueblo de México vivía enamorado de la idea de la democracia y había pasado un siglo contemplándola, como el héroe de Piasecki, “el enamorado de la Osa Mayor”. Habría sido una enorme inconsecuencia desconocer nuestra historia, pues se obligaría a los hombres a iniciar una revolución más. Con apoyo en las consideraciones que anteceden, el Congreso Constituyente confirmó su fe en una democracia individualista y social, mayoritaria e igualitaria. El artículo 39 hizo descansar el edificio constitucional en el principio de la soberanía del pueblo: “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de él.” Soberanía quiere decir libertad del pueblo y de sus hombres, o según la fórmula que creemos se desprende de la enseñanza de quien fuera ilustre director de nuestra Facultad de Derecho, José María del Castillo Velasco, “la soberanía es a los pueblos lo que la libertad a los hombres”. La doctrina de la soberanía significa, además, que es el pueblo el titular del Poder Constituyente, que es él quien se organiza libremente y que únicamente al pueblo corresponde formular su Constitución, sea directamente, bien por conducto de sus representantes; todo acto que desconozca o impida el ejercicio de esta facultad es un atentado a los derechos de la nación. Quiere decir también la idea de soberanía que la fuente única de las atribuciones de los gobernantes es la voluntad del pueblo expresada en su Constitución y que los actos contrarios o que vayan más allá de lo preceptuado en la Ley Fundamental son arbitrarios y despóticos.

Nuestra fórmula constitucional de la soberanía, unida al artículo 16 —precepto que dispone que nadie puede ser privado o molestado en sus derechos sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente—, es una de las más bellas concreciones de la idea de Estado de derecho: según el pensamiento democrático puro, la Constitución, obra del pueblo y ejercicio inmediato de su soberanía, es la fuente única de los poderes públicos, su norma organizadora y, en consecuencia, es independiente y superior a ellos. El efecto inmediato de esta manera de entender las ideas de soberanía y Estado de derecho consiste en que los poderes públicos y las autoridades están subordinados a la Constitución, sin que puedan realizar acto alguno para el que no estén expresamente autorizados por la Ley Fundamental o por las normas que de ella deriven. Los gobernantes, conforme a la hermosa frase del viejo maestro de la Universidad de Burdeos, León Duguit, “carecen de un derecho propio de mando, teniendo en cambio el deber de actuar de acuerdo con los mandatos constitucionales en beneficio del pueblo”; los gobernantes, para usar las palabras famosas de Federico el Grande, “son los primeros servidores de su pueblo”, pero no según los dictados de su conciencia, sino en cumplimiento de la voluntad constitucional del pueblo.

Todas las autoridades están subordinadas a la Constitución, pero este principio necesita una mayor explicación, pues en un Estado federal existe un orden jurídico doble: todas las autoridades están sometidas a la Constitución federal y no pueden realizar acto alguno que la contradiga, pero en tanto las autoridades federales encuentran en la misma ley federal la fuente y el límite de sus atribuciones, las autoridades locales están además subordinadas a las respectivas Constituciones particulares de los estados; en consecuencia, no es suficiente que algún acto no esté atribuido a la Federación ni prohibido a los estados, pues es necesario que el pueblo de cada entidad federativa

determine las atribuciones locales de los gobernantes en su Constitución particular. De esta manera, la idea del Estado de derecho se conservó entre nosotros en toda su integridad: ningún gobernante, federal o local, puede actuar sin estar constitucionalmente autorizado por su pueblo.

Para garantizar las ideas de soberanía y Estado de derecho, base de nuestra organización política, la Constitución de 1917 es una Constitución escrita y rígida: fue elaborada y expedida por una Asamblea Constituyente, representación inmediata y directa del pueblo y no puede ser reformada sino por un órgano, distinto de los Poderes ordinarios del Estado, y mediante procedimientos especiales. Durante mucho tiempo, los profesores de derecho constitucional y los juristas en general han especulado largamente en torno a la naturaleza del poder revisor de la Constitución, pero no han encontrado una solución satisfactoria. Nos parece que en la doctrina kelseniana se puede buscar la respuesta a tan importante cuestión: el Estado federal es un orden jurídico total, que comprende dos órdenes jurídicos parciales, correspondiendo uno a los poderes públicos centrales y otro, que a su vez se compone de muchos órdenes jurídicos iguales, es el perteneciente a los poderes locales. El error de las diversas teorías y opiniones sobre el sistema federal consiste, según el jefe de la escuela vienesa, en haber identificado el orden total del Estado federal con el orden parcial de los Poderes públicos centrales. Si se alcanza la distinción propuesta por el autor de la teoría pura del derecho, la cual, por lo demás, es susceptible de muy variadas e importantes aplicaciones, resulta fácil descubrir la naturaleza del poder revisor de la Constitución: dicho poder no forma parte ni puede ser identificado con ninguno de los órdenes jurídicos parciales, ni siquiera con el orden de los poderes centrales: el poder revisor de la Constitución pertenece al orden total del Estado federal y, en consecuencia, está colocado, de la misma manera que la Constitución, sobre todos los poderes tanto centrales como locales; es un poder supraestatal, órgano cuya naturaleza es análoga a la que corresponde a las asambleas constituyentes, si bien está subordinado a ellas, pues su estructura y sus formas de actuación dependen de la Asamblea creadora de la Constitución.

En íntima unidad con las ideas que acabamos de exponer, y en armonía también con la Constitución de 1857, nuestra Ley Fundamental reconoció la idea de la democracia representativa como la base para la actuación de los gobernantes, pero éstos, según la definición clásica de Georges Berlioz, nunca deberán ser considerados como “los representantes soberanos de la Nación”, sino tan sólo como “los representantes de la Nación soberana”.

Dentro del propósito de completar su concepción democrática, la Asamblea Constituyente reconoció que el ejercicio de la soberanía corresponde por igual a todos los hombres y, en consecuencia, confirmó el principio defendido por la Generación de la Reforma, en el sentido de otorgar a todos los ciudadanos el derecho activo y pasivo de voto. No es posible desdeñar algunos inconvenientes del sufragio universal, pero no es siquiera imaginable que exista algún sistema electoral perfecto. Los constituyentes de 1917 tenían la experiencia de nuestra historia y sabían que cualquier diferenciación o jerarquía que introdujeran entre los ciudadanos sería contraria a las aspiraciones del

pueblo: la idea del sufragio universal es la que, por lo menos hasta el momento presente, responde mejor a la irreductible naturaleza de la persona humana y es también, según creemos, la única que parece compatible con el principio de la igualdad natural de todos los hombres.

Si se analizan serenamente las consideraciones que anteceden, se llega a la conclusión de que los diputados constituyentes de 1917 confirmaron, por lo que respecta a la estructura de la democracia, la concepción individualista de la misma: el hombre y, en consecuencia, la mayoría de ellos, son la fuente única y necesaria del poder.

El pensamiento contemporáneo afirma uniforme y categóricamente que la separación entre el Estado y las Iglesias y religiones es una de las bases esenciales de la libertad de los hombres y de la democracia. Considerada en este aspecto, la democracia moderna es radicalmente distinta a la democracia antigua y a la sociedad medieval: la democracia ateniense y la romana envolvían la vida ética, religiosa y cultural del hombre, en tanto la democracia nuestra quiere ser la garantía de la libertad humana ante el Estado, las Iglesias y religiones, las fuerzas y potencias sociales y económicas y los otros hombres; nuestra democracia de personas libres. Éste era el pensamiento de los liberales de la Generación de la Reforma, cuando Zarco defendió las libertades de conciencia y de culto y Ramírez la de los hombres frente a los dueños de haciendas y de factorías. En armonía con este pensamiento, el Congreso Constituyente de la Revolución constitucionalista ratificó las decisiones adoptadas por su antepasado de 1857 y recogió las bases contenidas en las Leyes de Reforma: los artículos 3º, 5º, 24, 27, fracción II y 130, constituyen la unidad reguladora de la separación y relaciones entre el Estado y las Iglesias y religiones. Los diputados constituyentes recordaron la historia del siglo XIX, las guerras desencadenadas por el poderío de la Iglesia católica y del clero, la necesidad de acudir en ayuda y defensa de las clases desposeídas de la Nación y la urgencia de resolver definitivamente el problema, recordando a los hombres que en las relaciones civiles y políticas la patria y el bienestar del pueblo constituyen los valores supremos: apoyados en estas consideraciones, declararon nuevamente la separación entre el Estado y la Iglesia y las libertades de conciencia y de culto; en la redacción concreta de los textos constitucionales, los constituyentes de la Revolución se apoyaron en las Leyes de Reforma, en las modificaciones de 1873 y en la ley reglamentaria de 14 de diciembre de 1874.

### Particularidades de la Constitución

El Capítulo I de la Constitución se promulgó bajo el rubro “De las garantías individuales” y el artículo 1º cambió la redacción del precepto similar de 1857: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución...” Los intérpretes y escritores se han esforzado en la búsqueda de la idea que pudo servir de base a la modificación, y no han faltado algunas voces que se remitan a la filosofía positivista de la época para sostener que las disposiciones constitucionales de 1917 rechazaron la doctrina de los derechos naturales del hombre, sustituyéndola

por la tesis que afirma que las libertades de los hombres son derechos otorgados por el orden jurídico positivo: las Constituciones son obra de los pueblos y de sus hombres; son éstos, en consecuencia, quienes determinan cuáles serán sus libertades y sus derechos dentro del orden jurídico que crean. Una Constitución no vive por sí, sino que es el pueblo y sus hombres quienes le dan vida, creándola y viviéndola. Por tanto y dentro de un sistema democrático, la solución es siempre la misma, independientemente de que se acepte la concepción filosófico-naturalista de los derechos del hombre o la doctrina sociológico-positivista: las libertades y derechos de la persona humana son creaciones históricas de los hombres, consignados por ellos mismos en sus constituciones. Por otra parte, no es posible afirmar que el Congreso Constituyente hubiera rechazado la idea de los derechos naturales del hombre; en el dictamen sobre el artículo 1º, la Comisión respectiva expresó: “La Comisión es de parecer que debe aprobarse el artículo, que contiene dos principios capitales cuya enunciación debe justamente preceder a la enumeración de los derechos que el pueblo reconoce como naturales del hombre, y por esto encomienda al Poder público que los proteja de una manera especial, como que son la base de las instituciones sociales.” La Declaración de derechos del Proyecto de Constitución era paralela a la de 1857; su finalidad primordial era la misma: afirmación de las libertades humanas fundamentales. Contenía, claro está, importantes modificaciones y adiciones a los viejos textos, algunas de ellas de positiva trascendencia, pero las ideas base de la declaración, en cierta medida, eran las mismas que se esgrimieron en el siglo XIX: la libertad personal y la prohibición de la esclavitud; la libre emisión del pensamiento y la consecuente libertad de imprenta; la libertad de tránsito y la de portación de armas; el derecho de petición; las libertades de reunión y asociación; las libertades de conciencia y de culto; la seguridad jurídica y el principio de la irretroactividad de las leyes; la exigencia del debido proceso legal; las garantías del acusado; etcétera, eran los mismos derechos y libertades declarados en la Revolución francesa y recogidos por la conciencia universal y por los soldados de la Revolución de Ayutla. Algunas de las más importantes variantes son: el artículo 7º suprimió el juicio por jurados para los delitos de imprenta, quedando la cuestión reservada a la legislación ordinaria; el artículo 10 precisó algunas de las principales armas prohibidas a los particulares; el artículo 14, según es sabido por todos los juristas, modificó la redacción del principio de la no retroactividad de las leyes y agregó dos párrafos a su antepasado, señalando la manera de cubrir las lagunas legales y fijando las reglas para la interpretación y aplicación de las leyes civiles y penales; el artículo 16 precisó los casos en que está permitido practicar visitas domiciliarias y los requisitos que deben satisfacerse; el artículo 20 amplió y determinó claramente las garantías de los acusados en los juicios penales; el artículo 21 otorgó al Ministerio Público la titularidad de la acción penal. Sin embargo, estas modificaciones y otras que pueden encontrarse no modificaron la esencia de los derechos y los fundamentos de las libertades.

El primer gran apartamiento respecto del pensamiento viejo se presentó en la cuestión relativa a la enseñanza: el proyecto de artículo 3º declaraba en su párrafo primero la libertad de la enseñanza, pero agregaba que “sería laica la que se impartiera

en los establecimientos oficiales”; la reforma propuesta por Carranza no era una novedad, pues se encontraba en el artículo 4º de la ley de 14 de diciembre de 1874 y se practicaba en todas las escuelas públicas. Los diputados revolucionarios analizaron nuevamente la cuestión, recordaron los debates del siglo pasado y llegaron a la conclusión de que la libertad absoluta que reconoció la Constitución de 1857 entregaba a la niñez en manos del clero: en el dictamen de la Comisión se adicionó el Proyecto de Carranza, a fin de que la enseñanza primaria impartida por particulares se ajustara al mismo principio y se previno que el Estado ejercería la necesaria vigilancia. Queriendo fundar la nueva disposición, los miembros de la Comisión dijeron que “el clero aparece en la historia como el enemigo más cruel y tenaz de nuestras libertades; su doctrina ha sido y es: los intereses de la Iglesia antes que los intereses de la patria”. En el mismo dictamen, la Comisión precisó su idea del laicismo: “La Comisión entiende por enseñanza laica la enseñanza ajena a toda creencia religiosa, la enseñanza que trasmite la verdad y desengaña del error inspirándose en un criterio rigurosamente científico.” El artículo 3º fue reformado en el año de 1934; en esa época se habló de “educación socialista”, de combatir el fanatismo y de crear en los jóvenes una concepción racional y exacta del universo”; la incompatibilidad entre los principios democráticos que reclaman la libertad del espíritu y la reforma de 1934 condujeron a una segunda modificación, realizada durante el gobierno del presidente Ávila Camacho. El problema de la enseñanza no está resuelto: la clase media alta y la burguesía industrial han propiciado la creación de escuelas particulares, la mayoría de ellas dirigidas por el clero católico; en esas escuelas se viola abiertamente el mandato constitucional. Nos parece escuchar nuevamente las palabras de Ramírez y de Mata: la respuesta a la enseñanza confesional está en la organización de buenas escuelas públicas, con un profesorado adecuadamente preparado y bien pagado; para enseñar es preciso disfrutar de la alegría de vivir; únicamente aquel que es tratado por la sociedad como persona está en aptitud de enseñar a la niñez y a la juventud a ser personas

### Lo social en la Constitución

La Revolución Constitucionalista dejó de ser un movimiento puramente político y se transformó en una revolución social: su nueva idea del derecho y de la justicia no se refería a la forma del Estado ni a la manera de estructurar los poderes públicos, menos aún al simple cambio de gobernantes, sino a los grandes problemas de la economía, de la propiedad y del trabajo. Cuando se dio lectura al Proyecto de Constitución, los diputados de la Revolución se miraron perplejos los unos a los otros, por la pobreza de las nuevas disposiciones y porque no daba satisfacción a ninguna de las promesas revolucionarias: el artículo 27 se limitaba a hablar de los ejidos que “se restituyeran o dieran a los pueblos conforme a las leyes”, y la fracción X del artículo 73 autorizaba al Poder Legislativo federal para “legislar en toda la República sobre trabajo”. El artículo 28, en su primera parte, declaraba que en “la República Mexicana no habría monopolios ni estancos, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protec-



ción a la industria”: la fórmula traducía el viejo pensamiento de la economía clásica, si bien en su parte segunda facultaba al Estado para dictar las leyes necesarias para perseguir “los acaparamientos de productos de consumo necesario, los actos encaminados a evitar la libre concurrencia, los acuerdos o combinaciones que se propusieran suprimir la competencia entre industriales o comerciantes y exigir precios exagerados a los productos que fabricaran o vendieran y, en general, toda acción que pudiera constituir una ventaja exclusiva con perjuicio del público en general o de determinada clase social”.

Los diputados de la Revolución no aceptaron la idea del Estado-espectador ni la tesis del dejar hacer y dejar pasar absolutos. Este principio de la no intervención del Estado en la vida económica y social, que proviene del pensamiento de la escuela económica liberal y de las exigencias de la burguesía, principiaba a perder su prestigio en Europa y aun en los Estados Unidos del Norte y había producido graves males al país, auspiciando una organización estatal insensible e indiferente a la miseria y al dolor de los hombres. Las palabras proféticas del Nigromante se habían escuchado en todo el territorio nacional: “Sabios economistas liberales —dijo dirigiéndose a la Comisión—, en vano proclamaréis la soberanía del pueblo mientras privéis a cada jornalero del fruto de su trabajo.” Recordaron en esos momentos los diputados de la Revolución que las reformas al Plan de Guadalupe ofrecieron a los trabajadores y a los campesinos las leyes sociales necesarias y adecuadas para suprimir la miseria del pueblo y se dieron cuenta de que no podían traicionar una vez más a sus representados; pasaron ante sus ojos, como en un documental cinematográfico, las leyes dictadas por el propio Carranza para restituir y dotar de tierras a los pueblos y las leyes y disposiciones varias expedidas por los gobernadores para introducir un mínimo de justicia social en las relaciones de trabajo; y Victoria revivió las “Cinco Hermanas” de Yucatán, incluida la célebre Ley del Trabajo, y releyó la *Reconstrucción de México*, de Salvador Alvarado. Comprendió entonces la Generación de la Reforma Agraria y del Trabajo que la convocación del Congreso Constituyente tenía una finalidad más alta que la simple reforma de la estructura de los poderes públicos.

Dentro de ese espíritu, las diputaciones de Veracruz y Yucatán propusieron las primeras reformas: sugirió la primera se adicionase al artículo 5º con algunas medidas de protección al trabajo, en tanto la diputación de Yucatán creía indispensable reformar el artículo 13, a fin de que pudieran crearse tribunales de arbitraje, cuya misión consistiría en elaborar la legislación futura y resolver los conflictos obrero-patronales. En la sesión de 26 de diciembre se presentó el dictamen de la Comisión; era también de una gran pobreza; fue en esos momentos cuando la Asamblea de Querétaro volvió a ser el torrente incontenible de la Revolución, produciéndose el fenómeno que explica Marx en la introducción a la Crítica de la economía política: las fuerzas sociales y económicas, que ya no podían vivir dentro de los moldes estrechos del viejo derecho de propiedad y de la empresa-feudo, rompieron los diques y crearon una nueva idea de la justicia social y un concepto propio del derecho constitucional y de la misión que corresponde desarrollar al Estado. En los debates de la Asamblea chocaron el concepto político-formal tradicional de constitución y la vida real de los hombres del pueblo; y



ahí se enterró la concepción individualista y liberal del Estado, quedando sustituida por una idea más noble y más humana: el Estado es la organización creada por un pueblo para realizar sus ideales de justicia para todos los hombres. Fueron débiles las voces del pasado y quedaron aniquiladas por las palabras históricas de Victoria: “Es verdaderamente sensible que al traerse a discusión un proyecto de reformas que se dice revolucionario, deje pasar por alto las libertades públicas, como han pasado hasta ahora las estrellas sobre las cabezas de los proletarios: ¡Allá, a lo lejos!” Con una rapidez de vértigo afloraron las medidas concretas de protección al trabajo, hasta integrar un todo, que llegó a ser la primera declaración de derechos sociales de la historia. La grandeza de la acción del Congreso Constituyente de 1917 radica en la circunstancia de que la solución adoptada en la Carta de Querétaro creando los nuevos derechos sociales del hombre es una doctrina propia, que no deriva de ningún pensamiento o modelo extranjeros, sino que es, como diría Georges Burdeau, una nueva idea del derecho, surgida de la historia y de la vida de un pueblo y de sus luchas por la libertad de los hombres y por la justicia social.

En la Constitución de 1917 se hizo presente el proletariado como una clase social y como factor real de poder; la historia de sus luchas se remonta a los principios de la vida comunitaria, pero nunca se había logrado que se reconocieran y garantizaran sus derechos, ni había alcanzado la categoría de un factor real de poder dentro de la Constitución y del Estado; en 1789 y en 1848, los trabajadores de Francia lucharon por el reconocimiento de sus derechos, pero no lograron penetrar en la Constitución, la que continuó siendo el palacio de la nobleza y de la burguesía; en 1917, la Constitución fue también la casa del proletariado. La elevación de la clase trabajadora a elemento constitutivo de la nueva Constitución produjo una primera e importantísima consecuencia: la Declaración de derechos significó la decisión de los trabajadores mexicanos para que los hombres fueran tratados por los demás como personas: el individualismo, y ése es su enorme mérito, reclamó la libertad del individuo en contra de los poderes públicos y de las Iglesias y religiones, pero la escuela económica liberal lo entregó aislado a los demás hombres y a las fuerzas económicas; la nueva Declaración de derechos exigió que cada hombre, particularmente los trabajadores, fuese tratado por los demás como persona; desde este punto de vista, la Declaración de derechos de 1917 significó el tránsito del individualismo al personalismo. La serie de efectos producidos por la nueva valoración de la persona humana es de una longitud incalculable: desde la época de los Césares romanos, los sistemas jurídicos consideraban que el trabajo humano era una cosa que se encontraba en el comercio y que podía ser objeto de contratación; el contrato de trabajo del hombre fue contemplado en forma análoga a la relación jurídica que se crea entre dos personas para tomar en arrendamiento un animal o un esclavo: la declaración mexicana destruyó la tradición y, al restituir al hombre su categoría de persona, hizo imposible se le sujetara a las normas que rigen a los contratos; la relación de trabajo perdió así su vieja naturaleza contractual y se transformó en una institución destinada a proteger a los trabajadores. Todavía queremos relevar una consecuencia más, de alta trascendencia para la vida posterior del derecho: los romanos dividieron al derecho en público y privado y los juristas del siglo XIX, en armonía con

la concepción individualista y liberal del Estado, hicieron un tabú de aquella diferenciación; el viejo derecho constitucional, parte principalísima del derecho público, se refería íntegramente al Estado, pues aun en su tercera parte, los derechos del hombre constituían limitaciones a la actividad de los poderes públicos y los derechos del ciudadano tenían por objeto determinar su participación en la integración de los órganos estatales; las relaciones entre los particulares se regían por el derecho privado, cuyo principio esencial era la autonomía de la voluntad; la explotación de que fueron víctimas los trabajadores dentro de aquel falso sistema fue la causa real de la revolución mundial del proletariado; pues bien, la Declaración de derechos de Querétaro forjó una idea nueva y dio un contenido también nuevo al derecho constitucional: la protección al trabajo, como dirían los romanos, devino cosa del pueblo y dejó de ser un simple asunto entre particulares; de esta manera, el derecho constitucional ya no es solamente, según la clásica definición del profesor tapatío Mariano Coronado, la norma que “fija la forma del Estado, la organización y atribuciones de los poderes públicos y las garantías que aseguran los derechos del hombre y del ciudadano”, sino que se convirtió en el derecho de “la cosa del pueblo”; en el futuro el derecho constitucional serviría para regular las relaciones de trabajo, a fin de que los hombres recibieran el tratamiento que corresponde a la persona humana.

La Declaración de 1917 es la nueva idea del derecho y de la justicia emanada de la Revolución; es una idea que encierra una de las más grandes transformaciones jurídicas de la historia: es los nuevos derechos del hombre, cuya fórmula esencial podría ser la siguiente: el hombre que entrega su energía de trabajo al reino de la economía tiene derecho a que la sociedad le garantice un tratamiento y una existencia dignos. De ahí que se haya podido afirmar que nuestra Declaración de derechos es el nuevo derecho natural: brotó de la vida y de los hombres que cayeron en defensa de su ideal y su propósito es la vida, asegurando a cada trabajador su derecho natural a la existencia, pero no a una existencia animal, que fue el régimen impuesto por la burguesía, sino a una existencia de persona humana.

Los debates sobre el artículo 123 sentenciaron a muerte al proyecto de artículo 27: la Revolución había sido obra de los campesinos y los principios del Plan de Ayala formaban parte del alma del pueblo mexicano; sin duda, las cuestiones relativas a los trabajadores de la industria y del comercio poseían una importancia grande, pero el problema de la tierra era la cuestión social por excelencia: varios millones de seres humanos esperaban en el campo la respuesta a sus luchas, a sus sacrificios y a sus anhelos; tenían siglos de aguardar el triunfo de sus ideales y el retorno a las tierras de que habían sido inhumanamente despojados; esperaban, según el espíritu de su raza, confiando una vez más en la justicia. Los hombres que rodeaban a Carranza, los que habían preparado la ley de 6 de enero de 1915, entendieron que la Revolución quería un mundo mejor y más digno para las poblaciones tradicionales y autóctonas de América; se dieron cuenta de que era indispensable, para liberar al hombre, sepultar el último vestigio de la dominación española, a la gran hacienda y a la servidumbre en que vivían los hombres y decidieron revisar cuidadosamente el problema y proponer al Congreso una nueva y radical solución: Pastor Rouaix, José Natividad Macías, autor

este último del proyecto final del artículo 123, José Lugo y Andrés Molina Enríquez, entre otras varias personas, entregaron al Congreso, el 24 de enero de 1917, el nuevo proyecto del artículo 27; fue aprobado en la sesión permanente de los días 29 a 31 del mismo mes de enero.

El artículo 27 es el antecedente histórico y el complemento del artículo 123, pero en ocasión de éste nació la idea de *la Declaración de derechos sociales*. El artículo 27, por su parte, es otra de las grandes transformaciones sociales y jurídicas de la Revolución: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional —dice su párrafo primero— corresponde originariamente a la Nación.” Los juristas se esforzaron en la demostración de que el artículo 27 se limitó a reproducir la tesis española del dominio radical de la corona sobre las tierras de América, cuyo fundamento era la *Bula inter caetera*, dada por el papa Alejandro VI en 1493. Y es verdad que formalmente se puede conducir hasta ese año el fundamento de la Declaración mexicana, pero la idea de los monarcas españoles y el propósito del Congreso Constituyente son plenamente distintos: los reyes de España adujeron aquella doctrina para reforzar su poder absoluto en las tierras de América, en tanto los congresistas de 1917 la postularon para destruir el poder absoluto de la burguesía territorial y para entregar las tierras a los campesinos; entre las dos posturas, existe la misma diferencia que se da entre el absolutismo y la libertad.

Los artículos 27 y 123 contienen el pensamiento social de la nueva Constitución, son lo propio de ella, lo que determina su originalidad, atribuyéndole la cúspide de nuestra historia constitucional: en ellos alcanzó su realización el pensamiento social que se gestó en la Guerra de Independencia y luchó a mediados de siglo con la postura individualista y liberal. No queremos decir que la historia esté cerrada: los artículos 27 y 123 fueron el ideal social de un siglo, pero nacieron y lucharon dentro de un mundo que está a su vez en transformación; tampoco desaparecerán en el futuro, pues en ellos hay algo eterno, que los coloca por encima de las doctrinas y de los sistemas políticos: el trabajo es un valor fundamental y ha de prestarse siempre en condiciones que aseguren a los hombres dignidad y bienestar.

### Las distintas Constituciones

Las entidades federativas, Coahuila en primer término, e inmediatamente después Sonora, iniciaron la rebelión en contra de Victoriano Huerta, principiando el movimiento para regresar al régimen constitucional federal de 1857. El hecho tiene una alta trascendencia histórica, pues reprodujo, naturalmente en circunstancias diversas, la lucha de las diputaciones provinciales en contra del imperio de Iturbide. Los hombres que venían de la Revolución Constitucionalista no podían traicionar a sus estados, ni proponer su destrucción, ni sustituirlos por los departamentos de las Siete Leyes de 1836.

En el informe que rindió Carranza al Congreso se quejó con cierta amargura de que el sistema federal no hubiera funcionado normalmente entre nosotros, pues, decía, “ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la Federación de los estados

que forman la República, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior; ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras excepciones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél”. La comisión que presidió el maestro Machorro Narváez recordó brevemente en su dictamen los argumentos esgrimidos en contra del sistema federal por el Partido Conservador y los refutó con la historia y con la idea de la libertad, para concluir proponiendo se ratificaran los principios de la Revolución de Ayutla.

En la estructura del sistema federal se observan algunas variantes respecto de 1857: la Generación de la Reforma rechazó la ideal del Senado, porque era opuesta a una democracia individualista y mayoritaria; cuando Juárez regresó a la capital de la República en 1867, convocó a elecciones generales para integrar los poderes públicos y propuso que en el mismo acto electoral el pueblo decidiese si era de autorizarse al Congreso para que, sin ajustarse al procedimiento ordinario de reformas a la Constitución, se modificara la estructura del Poder Legislativo, creando el Senado; el presidente no logró su propósito, pero en 1874, Sebastián Lerdo de Tejada obtuvo que se reformara la Constitución. El Constituyente de 1917 no discutió la cuestión y ratificó unánimemente la división del Poder Legislativo en dos Cámaras.

Una segunda variante se relaciona con el problema municipal: su historia es larga y entre nosotros se remonta al movimiento mismo de la llegada de Cortés a las tierras veracruzanas. Las constituciones de 1824 y 1857 nada dijeron sobre él, pues los hombres de aquellas dos épocas juzgaron que el problema era asunto interno de los estados, por lo que era a éstos a los que correspondía decidir respecto de su existencia y organización; y en efecto, las Constituciones locales de los dos periodos de nuestra historia federal organizaron al municipio y le reconocieron diversas atribuciones y derechos. El municipio es una comunidad natural determinada por razones geográficas, históricas y económicas; desde tiempo inmemorial se le reconoce como una de las formas más completas de autogobierno y como una manifestación de la libertad democrática. Al ponerse a discusión el artículo 5º el diputado López Lira solicitó de la Comisión se adicionase el precepto con un párrafo reconociendo la existencia y los derechos del municipio, pero el maestro Machorro Narváez respondió que la cuestión quedaría resuelta en el artículo 115, que se ocuparía de los principios para la organización de los estados. En el dictamen respectivo, la Comisión se expresó elocuentemente:

La diferencia más importante, y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del municipio libre como la futura base de la administración política de los estados y, por ende, del país... Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo periodo de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años puede hacerlos víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión estima que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición *sine qua non* de vida, y su independencia, condición de su eficacia.

Si bien es cierto que la Constitución federal se adentró en el régimen interior de los estados, lo hizo para garantizar la libertad.

Los constituyentes de Querétaro ratificaron la doctrina que atribuye a los estados la competencia de origen y determina expresamente las atribuciones delegadas a la Federación. Pero la determinación de estas facultades resultó más amplia en el Congreso de 1917, iniciándose así la tendencia que está reduciendo cada vez más el radio de actividad de los estados: el artículo 27 comprende una de las primeras y sobresalientes atribuciones nuevas de los Poderes federales; el régimen de la propiedad, el subsuelo y el aprovechamiento y uso de las aguas quedaron definitivamente incluidos en la esfera de su competencia. El artículo 28 fuente de la intervención del Estado en la vida económica, permitió también a los poderes federales ampliar considerablemente su actividad. En contraste con las disposiciones citadas, al discutirse el problema del trabajo, resolvieron los diputados constituyentes que las leyes necesarias para la aplicación del artículo 123 se dictarían por los Poderes locales. En el mismo artículo 28 y en el 73 se encuentran las nuevas atribuciones de la Federación, entre ellas: el banco único de emisión, las cuestiones relativas a migración y salubridad, el establecimiento de escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, bibliotecas, observatorios y demás institutos de cultura superior. La tendencia a la ampliación de las atribuciones de los poderes centrales ha sido la consecuencia necesaria de las nuevas exigencias nacionales e internacionales, sin que sea un fenómeno exclusivo de nuestra organización política: el célebre juez norteamericano John Marshall, en la sentencia de 7 de marzo de 1819 —*McCulloch vs. Maryland*— dio una interpretación amplísima a la cláusula de la Constitución de su país que se ocupa de las facultades implícitas; desde esa fecha, las posibilidades de acción del gobierno federal crecieron considerablemente.

Las constituciones de 1824 y 1857 proclamaron la idea del sufragio universal, pero contenían el sistema de elección indirecta. En el Constituyente de mediados del siglo XIX se discutió apasionadamente en torno a su legitimidad y conveniencia: Zarco y Ramírez defendieron la elección directa de los diputados, el presidente de la República y los ministros de la Suprema Corte de Justicia, y Arriaga se mostró partidario de sus ideas, pero Olvera ganó la votación sosteniendo que la elección directa sería únicamente posible en el futuro, cuando la población mexicana fuese más homogénea. Uno de los objetivos de la Revolución de 1910 era dar satisfacción a los anhelos del pueblo en favor de la elección directa de sus gobernantes: el 22 de mayo de 1912, durante la presidencia de Francisco I. Madero, se reformó la Constitución. El Congreso Constituyente de Querétaro confirmó las ideas del presidente mártir; otra vez se hizo sentir la doctrina, esencialmente democrática, de Paulino Machorro Narváez: el principio de la elección directa era la consecuencia natural y necesaria de una revolución victoriosa; ella había demostrado la razón que asistía en 1857 a los opositores de la elección directa: esta solución, explicó Ramírez en el debate del siglo pasado, desnaturaliza la doctrina de la soberanía del pueblo, pues dentro de aquel sistema no es el pueblo quien, en ejercicio de su soberanía, designa a sus representantes, sino terceras personas, pudiendo nombrar a quien no cuente con la simpatía del pueblo.

La revolución maderista resolvió una segunda cuestión, de extraordinaria trascendencia para la vida nacional: la doctrina extranjera continúa discutiendo la legitimidad democrática del principio de la reelección de los gobernantes, particularmente en el caso del presidente de la República; sostienen sus defensores que, siendo el pueblo soberano, es a él a quién corresponde decidir si la conducta de un gobernante merece su reelección; prohibirla es impedir que el pueblo, en uso de su soberanía, continúe utilizando los servicios de quien leal y eficientemente cumplió su misión. Es posible que en teoría y en un mundo perfecto, los partidarios de la reelección de los gobernantes tengan razón, pero las soluciones políticas no deben ser un fruto de la razón pura, sino el resultado de la experiencia histórica y de la conveniencia y aptitudes de cada pueblo: parece indudable que los constituyentes de 1857, enamorados de la libertad y de la democracia y con una fe infinita en la capacidad electoral de nuestro pueblo, se dejaron dominar por la argumentación puramente teórica en favor de la reelección de los gobernantes y pasaron por alto que el poder tiende siempre al poder y que los gobernantes disponen de numerosos medios, lícitos a veces, pero frecuentemente ilícitos, para ejercer presión sobre los electores. Por otra parte, las más grandes inquietudes del pueblo mexicano después de la promulgación de la Constitución de 1857 derivaron, precisamente, de los intentos de los gobernantes por reelegirse; la Revolución de 1910 se inició como una protesta contra las llamadas reelecciones del presidente Díaz y a su triunfo hubo de dejar constancia constitucional de su propósito; la reforma de 27 de noviembre de 1911 prohibió en forma absoluta la reelección del presidente y únicamente permitió la elección del vicepresidente, con carácter de presidente, después de que transcurriera un periodo intermedio; el artículo 83 de la Constitución recogió el principio de la no reelección del presidente.

La Asamblea Constituyente de 1917 ratificó la fórmula de la división de los poderes estatales que surgió con los orígenes de nuestro derecho constitucional: su más remoto antepasado aparece en el artículo 12 de la Constitución de Apatzingán, habiendo adquirido su redacción definitiva en el artículo del Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, de 31 de enero de 1824, parte integrante de la Constitución federal de ese mismo año; de ahí la tomaron los autores de la Constitución de 1857. Durante la Guerra de Reforma y en los años del Imperio de Maximiliano, el Congreso de la Unión, con apoyo en el artículo 29, aprobó la suspensión de los derechos del hombre y facultó “omnímodamente al Ejecutivo para que dictara cuantas providencias juzgara convenientes, sin más restricción que salvar la independencia e integridad del territorio nacional, la forma de gobierno establecido en la Constitución y los principios y Leyes de Reforma”. El presidente Juárez, con apoyo en la autorización del Congreso, emitió numerosas disposiciones, muchas de ellas de naturaleza materialmente legislativa. Al volver la paz a la República, discutieron los particulares ante la Suprema Corte de Justicia, en demanda de amparo, la legitimidad de las medidas adoptadas por el presidente.

Ezequiel Montes, ministro de aquel Alto Tribunal, sostuvo que el artículo 5º de la Constitución prohibía la reunión de dos o más de los poderes en una sola persona o que se depositara el Legislativo en un solo individuo, por lo que, concluía en su discurso, la autorización otorgada al presidente Juárez no pudo significar la facultad para dictar

actos materialmente legislativos. Algunos años más tarde, Ignacio Vallarta, presidente de la misma Suprema Corte de Justicia, sostuvo la tesis contraria, afirmando que el artículo 29 facultaba al Congreso de la Unión para conceder al presidente las atribuciones legislativas que fueran indispensables para hacer frente a la situación determinante de la suspensión de los derechos del hombre; la delegación de facultades legislativas, conforme a la tesis de Vallarta, era la única excepción a la norma general del artículo 5°. La doctrina del distinguido jurisconsulto abrió el camino para el sistema que posteriormente se introdujo y que se conoce en nuestra historia con el nombre de concesión de facultades legislativas extraordinarias al Ejecutivo: el Congreso de la Unión, aun sin existir el estado de suspensión de garantías, principió a autorizar al Ejecutivo para legislar en diversos ramos de la administración pública; así se dictó la mayoría de los códigos del siglo XIX. Carranza comprendió la falsedad de la situación y la negación del principio de la división de poderes; en su discurso ante el Congreso de Querétaro, insistió en la conveniencia de dar una solución definitiva al problema y propuso se aceptara la tesis de Vallarta. La historia no detiene su curso: el propio Carranza incurrió en el vicio que criticó en Manuel González y en Porfirio Díaz, solicitando del Congreso la concesión de facultades legislativas extraordinarias. Fue necesaria la adición de 12 de agosto de 1938 para que se aceptara, en forma que parece definitiva, la solución de Vallarta. Ahí concluyó uno de los grandes debates jurídicos de la Suprema Corte de Justicia.

El problema fundamental de la organización política de México dentro de la vigencia de la Constitución de 1857 fue la dictadura presidencial; en 1917 estuvieron presentes las figuras de los dos dictadores, Porfirio Díaz, soldado de la República, luchador contra el imperio, que acabó gobernando cruelmente en beneficio de la burguesía, pero que posee como cualidad relevante haber abandonado al país sin bienes de fortuna, y Victoriano Huerta, “de cuyas hazañas no quiero acordarme”. La resolución dada al problema por el Congreso de Querétaro está abierta al tribunal de la historia: la Constitución del medio siglo XIX adoptó el sistema presidencial de gobierno y otro tanto hicieron los diputados de la revolución agraria y social del siglo XX; en 1857 salió considerablemente reforzada la posición del presidente de la República y, sin embargo, según señalamos en un párrafo anterior, la Constitución de la Reforma fue duramente criticada: para decidir el debate, hubieran debido preguntarse los constituyentes de 1917, primeramente, si la crítica a la Constitución de 1857 —efectuado por quienes intentaron ver en la supuesta supremacía constitucional del Congreso la causa que obligó al presidente Díaz a pervertirlo y subordinarlo a su voluntad, a fin de poder gobernar— era correcta, esto es, si efectivamente las normas constitucionales fueron la causa real que condujo a la dictadura; y por otra parte, hubieran debido también preguntarse si la reforma a la Constitución era apta para evitar en el futuro la tentación de la dictadura. Nos parece que la respuesta había sido doblemente negativa: la vida institucional depende menos de las leyes, cuanto de la educación y de la preparación cívica del pueblo y de la grandeza de espíritu de los gobernantes y de las fuerzas armadas; creemos igualmente, como dijo Ramírez en 1857, que la “democracia será una ilusión mientras se prive a los trabajadores y a los campesinos del fruto de su trabajo”.



Durante el gobierno de Lerdo de Tejada se modificaron aquellas disposiciones constitucionales más fuertemente criticadas: se creó el Senado y se otorgó al Poder Ejecutivo un veto suspensivo en la formación de las leyes: si el presidente devolvía el proyecto de ley al Congreso, debían las Cámaras discutirlo una segunda vez y únicamente se consideraba aprobado en la segunda votación, si obtenía la mayoría absoluta de los votos de los miembros del Congreso.

El Constituyente de 1917 continuó el camino señalado por el presidente Lerdo de Tejada y, al ratificar el sistema presidencial de gobierno, reforzó nuevamente la posición del Poder Ejecutivo, aproximando nuestra organización a la norteamericana: en la cuestión del veto presidencial, modificó el Congreso la solución del siglo pasado, elevando la mayoría requerida para la segunda aprobación de la ley a las dos terceras partes de los diputados y senadores. En otra de las cuestiones que se criticaron más fuertemente a la Constitución de 1857, relacionada con la posibilidad del Ejecutivo de convocar a sesiones extraordinarias al Poder Legislativo, los diputados de Querétaro reformaron también los principios: la norma antigua subordinó la posibilidad de la convocación a la decisión de la comisión permanente; la fracción XI del artículo 89 de la Constitución vigente decía que “el presidente tenía facultad para convocar al Congreso o a alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias, cada vez que lo estime conveniente”; también en este capítulo se siguió la solución norteamericana, pero conviene agregar que la reforma constitucional de 24 de noviembre de 1943 regresó al texto del siglo pasado.

En el discurso ante la Asamblea Constituyente, Carranza recordó la crítica, probablemente la más certera, que se formuló en contra de las normas de la vieja Constitución:

El Poder Legislativo, que por la naturaleza propia de sus funciones tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación... Encaminadas a evitar ese mal, se proponen varias reformas, de las que la principal es quitar a la Cámara de Diputados la facultad de juzgar al presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación, facultad que fue, sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles a quienes manejaban como autómatas.

La reforma propuesta y aceptada por el Constituyente consistió en otorgar al Senado la facultad exclusiva de juzgar al titular del Poder Ejecutivo, previa acusación de la Cámara de Diputados.

El sistema presidencial mexicano encontró un refuerzo sumamente valioso en las reformas constitucionales introducidas en la época del presidente Madero y recogidas en 1857: la elección directa del presidente de la República le proporciona una fuerza excepcional, pues es el único funcionario federal que resulta designado por la mayoría del pueblo, en tanto los diputados y senadores son elegidos por regiones. El prestigio popular del presidente es, en consecuencia, superior al de los miembros del



Poder Legislativo. Queremos recordar que Francia, cuyo sentido democrático es indudable, solamente en dos ocasiones ha aceptado la elección directa del presidente de la República: en la época de Luis Bonaparte, ensayo que concluyó en otro imperio imposible, según la bella explicación de Georges Vedel, y en la Constitución del general Charles de Gaulle.

Un segundo apoyo para la posición del Poder Ejecutivo dentro de nuestro sistema presidencial radica en la reforma que otorgó al Ministerio Público la titularidad de la acción penal. Si se tiene en cuenta que la designación del procurador general de la República es un acto libre del presidente, se comprenderá que el ejercicio de la acción penal se encuentra en sus manos. No podemos analizar las reformas que se han introducido en la Constitución con posterioridad al año de 1917. Algún día habrá que preguntarse si México continúa viviendo un sistema presidencial.

### Conclusiones

Los hombres que hicieron la Revolución demandaban un mínimo de justicia en la vida social y en las relaciones de trabajo; en los debates del Congreso Constituyente, recordaron los diputados del pueblo que la democracia requiere como base inmovible la independencia del Poder Judicial y el respeto público para sus miembros. Estas cualidades, que pertenecen a las mejores conquistas de la historia, cobraron una altura inconmensurable desde los años en que Rejón y Otero asignaron al Poder Judicial la noble misión de asegurar, a través de sus decisiones, la supremacía de la Constitución y el respeto de los derechos del hombre. En un discurso elocuente, José María Truchuelo afirmó que el nuevo Poder Judicial era un auténtico poder y que su independencia era condición esencial para el juego normal de las instituciones. La Constitución de 1857, según vimos antes, consignó la radical separación del Poder Judicial de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. El Proyecto de Constitución de Carranza rechazó aquella solución y propuso un sistema mixto, haciendo intervenir a los Poderes Legislativo y Ejecutivo en la designación de los jueces: el Congreso de la Unión propondría y discutiría libremente a los candidatos, pero haría saberlos nombres al presidente de la República, a fin de que éste pudiera hacer observaciones o proponer nuevos candidatos. En la sesión de 20 de enero de 1917, los diputados Truchuelo y Pastrana Jaimes insistieron en la doctrina de 1857, pero la palabra brillante de Hilario Medina, Machorro Narváez y Lizardi, entre otros diputados, se opuso a aquella vieja concepción democrática. Fue entonces cuando un grupo de diputados, en la sesión de 21 de enero, presentó una iniciativa que sirvió como fuente para la solución definitiva: las legislaturas locales propondrían cada una un candidato, eligiendo el Congreso en funciones de colegio electoral. Los diputados constituyentes aceptaron jubilosos la nueva postura: evitaba los inconvenientes atribuidos al sistema de la elección popular de los jueces y, a la vez, aseguraba la independencia del Poder Judicial, pues ni el Ejecutivo federal ni los Ejecutivos locales participaban en su designación. Por otra parte, este argumento ejerció gran influencia en el Congreso, la integración de la Suprema Corte de Justicia quedaba encomendada a las entidades federativas, lo que implicaba un fortalecimiento del sistema federal.

Tampoco los diputados de la Revolución creyeron conveniente adoptar el sistema de control político de la constitucionalidad de las leyes y decidieron conservar los principios fundamentales de nuestro juicio de amparo. En el discurso que pronunció ante el Congreso, Carranza puso de relieve que los regímenes dictatoriales no habían respetado los derechos del hombre, por lo que era urgente reorganizar la institución para hacerla más expedita y eficaz: el juicio de amparo, decía el primer jefe, forma parte de la vida de nuestro pueblo y es tal vez el único baluarte de la libertad en el que creen todavía los hombres. Estas consideraciones decidieron a Carranza a proponer la ampliación del juicio de amparo.

Dentro del sistema puro de la Constitución de 1857, el amparo servía para proteger a los hombres contra las violaciones a los derechos reconocidos en la respectiva Declaración; era el control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades, federales o locales. Pero el artículo 14, en el párrafo en que hablaba de la exacta aplicación de la ley, originó uno de los más hermosos y extraordinarios debates jurídicos nacionales: diversos abogados de las provincias acudieron en demanda de amparo ante los jueces de distrito y ante la Suprema Corte de Justicia, afirmando que la violación a las leyes ordinarias implicaba la violación del artículo 14; rechazada esta tendencia en los años en que Vallarta fue presidente del Tribunal, acabó imponiéndose en la jurisprudencia del siglo XIX: “Es inútil e imposible —aseguró Carranza en su informe— oponerse a esta transformación; los hombres que habitan en los más apartados rincones del territorio nacional confían en el juicio de amparo y en los jueces federales y no corresponde a una ley fundamental, como es la Constitución, destruir esta creencia y esta ilusión.” El juicio de amparo, control de la constitucionalidad en el siglo XIX, se enriqueció con lo que se denomina en nuestros días control de la legalidad.

La creencia y la ilusión del pueblo son reales. Pero para hacerlas efectivas urge devolver al Poder Judicial y a los jueces su dignidad y su independencia. Sería el mejor homenaje a la Constitución de Querétaro y a la Revolución que la produjo.

Quisiéramos decir una vez más, antes de concluir, que la esencia de una Constitución es su Declaración de derechos: ella determina el grado de la dignidad humana. En el curso de la historia nuestra se fue perfeccionando una idea: primeramente, la exigencia de la independencia frente a un pueblo, admirable por muchos conceptos, pero lejano y carente del sentido y del espíritu de la libertad que brota de la tierra, de la selva, de la llanura y de los ríos de nuestra América; después, la libertad del individuo delante del Estado y la supremacía de la Nación frente a la Iglesia; finalmente, la dignidad del hombre y su transformación de individuo en persona.

El problema de México es el cumplimiento generoso y tal vez la superación de sus tres preceptos fundamentales: el artículo 3º, para impartir instrucción a todos los hombres; el artículo 27, para entregar el campo a los campesinos, que son sus dueños, y el artículo 123, para hacer del trabajador una persona y un ciudadano.





## El reino de la Nueva España en la Constitución de 1812\*

Rafael Estrada Michel\*\*

*Para mi maestro, Benjamín González Alonso*

1. Los reinos indianos hicieron su aparición constitucional panhispánica en las Cortes de Cádiz. Esta idea sorprendente, fundada no en el análisis de un hipotético austracismo americano pretendidamente apreciable a principios del Ochocientos, sino en el acercamiento a fuentes documentales de extraordinario valor tales como el *Diario de sesiones de las Cortes generales* que se reunieron a partir de 1810 en el puerto andaluz, permite admitir que si bien es cierto que en determinados temas (la igualdad de los dos pilares continentales de la Monarquía española, los derechos y la consideración de las castas afroamericanas, la creación de Secretarías de Estado y de despacho *ad hoc* para las Indias, la conformación paritaria del Consejo de Estado, etcétera) el reducido grupo de parlamentarios americanos actuó como un todo compacto y homogéneo,<sup>1</sup> en otros asuntos (y la lista no es en forma alguna pequeña), las diversas concepciones de lo que debía ser la articulación político-constitucional del territorio de las Españas provocaron que el grupo indiano se dividiera en dos fracciones: la regnícola y la provincialista. Una división esta última que, de hecho, explicará el fracaso de la fracción ultramarina en su intento por evitar, en el seno de aquellas Cortes constituyentes, lo que Marta Lorente ha llamado

\* Profesor titular de la Universidad Iberoamericana, Santa Fe, Ciudad de México, Investigador de la Fundación Humanismo Político.

\*\* Versión del artículo originalmente publicado en Historia Constitucional (revista electrónica), n. 6, 2005. <http://hc.rediris.es/06/index.html>

<sup>1</sup> Y en este sentido, según la ya clásica distinción de J. Varela Suanzes, constituyó uno de los tres grupos parlamentarios, al lado de liberales metropolitanos y realistas. Varela Suanzes-Carpegna, J., “La Constitución de Cádiz y el liberalismo español del siglo XIX”, *Revista de las Cortes Generales*, no. 10, (Madrid, 1987), p. 30.

la “expulsión de América” con respecto al conglomerado que constituía la Monarquía Católica.

2. Pero vayamos por partes. Parece inocultable el hecho de que la América española participó de un regnicolismo semejante al que campeó en Europa durante el período dualista pre-estatal.<sup>2</sup> Regnicolismo tardío, sin duda, y más si se considera que coexistió con el precoz proceso de consolidación estatalista en el Nuevo Mundo,<sup>3</sup> pero regnicolismo solidamente fundado en la presencia de figuras que, a manera de personalidades alternas a la del Rey,<sup>4</sup> expandían el poder y la influencia de grandes centros de capitalidad local —en forma alguna elegidos al azar— a amplísimos territorios multi-provinciales (y en ocasiones multiregnicólicas)<sup>5</sup> que ni siquiera con la particularista reforma intencional de fines del Setecientos perdieron totalmente sus sellos de identidad y pertenencia. Así, por ejemplo, el reino de México continuó identificándose

<sup>2</sup> Cfr. González Alonso, B., *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen. Las comunidades de Castilla y otros estudios*, (Siglo XXI, Madrid, 1981), en especial sus “Reflexiones históricas sobre el Estado y la autonomía regional en España”. Es de recordarse que el dualismo premoderno incluía a la realidad territorial como uno de sus componentes. Cfr. Fioravanti, M. *Constitución. De la Antigüedad a nuestros días*, traducción de M. Martínez Neira, (Trotta, Madrid, 2001), p. 51.

<sup>3</sup> Véase el ensayo de X. Rubert de Ventós titulado *El laberinto de la hispanidad*, (Planeta, Barcelona, 1987).

<sup>4</sup> El Virrey podía hacer y cuidar “de todo aquello que la misma Real Persona hiciera y cuidara si se hallara presente” entendiéndose que conviniera “para la conversión y amparo de los Indios, dilatación del Santo Evangelio, administración política y su paz, tranquilidad y aumento en lo espiritual y temporal”. Solórzano y Pereira, J., *Política indiana*, edición corregida e ilustrada con notas por F. Ramiro de Valenzuela, (Compañía Ibero-americana de publicaciones, Madrid/Buenos Aires, s/f), V, 12, I. En la edición por la que citamos, IV, p. 198, Solórzano califica a los Virreyes como “gobernadores de mayor porte”. Y en V, IV, 30, p. 71 afirma que en América el reino “en sí encierra muchas” provincias, afirmación que confirmaría, en alarde regnicola, el diputado peruano Vicente Morales Duarez en plenas Cortes de Cádiz. Cfr. *Diario de sesiones de las Cortes generales y extraordinarias* (en adelante DS), sesión del 7 de febrero de 1811, I, p. 515.

<sup>5</sup> Si bien es cierto que, en su origen, es la categoría de “reino” la que provoca que los dos grandes imperios americanos sean regidos a través de mecanismos virreinales, también lo es que varios reinos menores fueron enclavados en estructuras vicemonárquicas que les eran superiores: “que se cree un Virrey con una Audiencia o una Real Audiencia para gobernar un territorio, depende, probablemente, más que de querer atribuir al órgano de gobierno la máxima categoría administrativa que entonces se conoce —pues también la Real Audiencia representa la persona del Rey— de la consideración como reinos de la Nueva España y del Perú. Puesto que Carlos V aparece como sucesor en ellos de Moctezuma y Atahualpa es un Virrey, como en los otros reinos de la Monarquía, quien como si fuera él en persona ha de estar a su frente”. García-Gallo, A., “La evolución de la organización territorial de las Indias”, *Los orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudios de Derecho Indiano*, (Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 1987), p. 842. En el mismo sentido en García-Gallo, A., *Manual de Historia del Derecho Español*, 3ª. ed., (Artes Gráficas y Ediciones, Madrid, 1967), I, § 1218, p. 677. Para R. Zorraquín constituye un problema “de imposible solución... por qué algunas provincias recibieron ese título (el de reino) y otras no”. Zorraquín Becú, R., “La condición política de las Indias”, apéndice a Tau Anzoátegui, V., “Las Indias, ¿provincias, reinos o colonias? A propósito del planteo de Zorraquín Becú”, *Revista de Historia del Derecho*, no. 28, (Buenos Aires, 2000), p. 133. H. Pietschmann considera, empero, que “lo único que tienen en común los reinos que se establecen en el Continente es el hecho de que ninguno de ellos es fundado por una expedición procedente directamente de la Península... Se puede alegar, en cambio, que toda empresa salida de Castilla produce sólo ‘provincias’... ¿Significa acaso la creación de un reino mayores aspiraciones de autonomía?” Pietschmann, H., “Los principios rectores de organización estatal en las Indias”, en Guerra, F. X. y Annino, A., (coords.), *Inventando la nación. Iberoamérica, siglo XIX*, (FCE, México, 2003), p. 77.

confusamente con las fronteras de un extensísimo Virreinato, el de la Nueva España, o con los aún más difusos confines de una América que se decía “septentrional”.<sup>6</sup>

3. Las figuras del *superior gobierno*<sup>7</sup> —ante todo, Virreyes y Capitanes generales— resultaron más atractivas para el reformismo español de lo que en ocasiones la historiografía ha estado dispuesta a admitir. No veo razón alguna para no aceptar que el mantenimiento de la calidad regnícola de ciertos territorios indianos formó parte de esa fracción del *compromiso criollo* que, como ha mostrado Carlos Garriga,<sup>8</sup> la administración carlotercerista estuvo dispuesta a mantener. Dieciochescas son la creación de los Virreinos de Nueva Granada y del Río de la Plata, así como la planta de Audiencia y Capitanía general en Caracas. Por si fuera poco, la salida que las más lúcidas mentes oficiales del período contemplaron como única viable ante la crisis que, tras la convulsión que representó la Independencia de las trece colonias angloamericanas en el Norte del Continente,<sup>9</sup> amenazaba con desmembrar la Monarquía indiana, fue una salida de corte regnícola.

4. En efecto, el Conde de Aranda en su controversial *Memorial de París* de 1783<sup>10</sup> plantea consolidar las estructuras virreinales americanas en tres reinos encargados a sendos infantes establecidos en las cortes de México, Perú y Costafirme, dejando al Rey de España el título de “Emperador” y considerándose “las cuatro *naciones* como unidas por la más estrecha alianza ofensiva y defensiva para su conservación y prosperidad”.

<sup>6</sup>Nueva España no padeció la desmembración en varios Virreinos y Capitanías independientes que para fines del XVIII se había consumado en el tradicional Virreinato meridional español, el del Perú. Los intentos de desmembración novohispana parecen inobjetable pero, oficiales y todo, se quedaron en eso: en intentos. Piénsese en el frustrado Virreinato de la Nueva Vizcaya y en la proteica y alternativamente independiente Comandancia general de las Provincias internas.

<sup>7</sup>Sobre la importancia del concepto, y deplorando la falta de estudios acerca de los orígenes del mismo, Pietschmann, “Los principios...”, p. 60 y 61, nota 21.

<sup>8</sup>Garriga, C., “Los límites del *reformismo borbónico*: a propósito de la administración de la justicia en Indias”, *Derecho y Administración pública en las Indias hispánicas. Actas del XII Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano*, (Toledo, 19 a 21 de octubre de 1998), F. Barrios (ed.), (Cortes y Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2002), en especial I, pp. 815-821.

<sup>9</sup>Sin olvidar los alzamientos indianos del propio Setecientos, disturbios difícilmente clasificables de los que ha dado cuenta J. Pérez en *Los movimientos precursores de la emancipación en Hispanoamérica*, (Alhambra, Madrid, 1977).

<sup>10</sup>El texto íntegro en García-Gallo, *Manual...*, II, § 900 bis, pp. 718-721. Lo publicó también, con interesante noticia histórica y agudos comentarios, el tratadista decimonónico mexicano José María Luis Mora en *México y sus revoluciones*, edición facsimilar de la de la Librería de Rosa, París, 1836, (FCE/Instituto Cultural Helénico, México, 1985), III, pp. 275-283, nota al pie. Más allá de la polémica en torno a la autenticidad arandiana del *Memorial*, polémica para la cual remitimos a las páginas de la *Hispanic American Historical Review* que contienen los artículos de A. P. Whitaker (“The Pseudo- Aranda Memoir of 1783”, *Hahr*, no. 17, Durham, 1937) y A. R. Wright (“The Aranda Memorial: genuine or forged”, *HAHR*, no. 18, Durham, 1938, pp. 445-460), resulta patente que Aranda mantuvo durante una buena parte de su vida pública, en lo relativo a la cuestión americana, ideas consistentes con las vertidas en su exposición de París. Así, por ejemplo, en la carta enviada al virrey de la Nueva España en el propio año de 1783. *Cfr.* Olacoea, R. y Ferrer Benimeli, J., *El Conde de Aranda. Mito y realidad de un político aragonés*, (Librería General, Zaragoza, 1978), I, p. 82. O en la dirigida al Conde de Floridablanca el 12 de marzo de 1786. *Cfr.* Varela Marcos, J., “Aranda y su sueño de la independencia suramericana”, *Anuario de Estudios Americanos*, XXXVII, (Escuela de Estudios Hispano-Americanos/Universidad de Sevilla/CISC, Sevilla, 1980), pp. 351-368.

La consigna es clara: ante la patente imposibilidad de extender el naciente espíritu nacional español hacia tierras que distaban más de dos mil leguas de la Península, convenía utilizar los seculares armazones regnícolas como instrumentos para la canalización de un sentimiento de pertenencia ya no a España sino a un mundo hispánico (y la afirmación en la pluma de un aragonés no resulta en absoluto inocua) integrado, según se reconoce expresamente, por un puñado de naciones diversas.<sup>11</sup> Los infantes y los lazos dinásticos lucen entonces más convenientes para el cumplimiento de tales objetivos que la operación administrativa de los virreyes, algunos de los cuales comenzaban a suscitar suspicacias en lo referente a su fidelidad a la Corona.

5. Tal fue precisamente el caso de Bernardo de Gálvez, virrey de la Nueva España entre los años 1785 y 1786, quien, además de indultar a reos de pena capital como si poseyera una voluntad de corte regio, comenzó a construir un alcázar en una situación privilegiada que permitiría, a un tiempo, controlar militarmente la ciudad de México y establecer una corte en un palacio de estilo europeo. Por su parte el tío de Bernardo, el ministro José de Gálvez, apunta claramente hacia el regnicolismo cuando, al alimón de su novohispana reforma de Intendencias, estructura en una *Comandancia general* a las enormes Provincias internas del norte de México, colocando las bases para lo que a buen seguro contemplaba como un posible quinto Virreinato, el neovizcaíno.

6. Con la creación de la Comandancia general de las Provincias internas en virtud de Real cédula fechada el 22 de agosto de 1776,<sup>12</sup> el comandante general comenzará a ejercer el superior gobierno con independencia del Virrey de Nueva España, pero lo hará por poco tiempo ya que el Virrey logrará que se reconozca su superioridad sobre la comandancia (1785) y que ésta se divida en dos (1787): Oriente, integrada por Coahuila, Nuevo Santander, Nuevo Reino de León y Texas, y Poniente, conformada por las dos Californias, Nuevo México, Sonora y Sinaloa y la Nueva Vizcaya.<sup>13</sup> En 1792 volverán a fusionarse las comandancias y se les devolverá su independencia,<sup>14</sup> pero entre 1804 y 1811 se les vuelve a dividir y se las sujeta de nuevo al control novohis-

<sup>11</sup> Resulta conveniente a estos efectos tener presente que “el patriotismo criollo debe ser visto como una manera de estar dentro de —y no ciertamente de romper con— la Monarquía católica”. Garriga, C., “El derecho de prelación: en torno a la construcción jurídica de la identidad criolla”, XIII Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, San Juan, 21 al 25 de mayo de 2000, (Asamblea Legislativa de Puerto Rico, San Juan, 2003), II, p. 1086.

<sup>12</sup> A la cual hace referencia el Auto Acordado DCXV de la Audiencia de México reconociendo que el mando de las Provincias Internas —excepción hecha de la del Nuevo Santander y de la del Nuevo Reino de León— se erigió en gobierno superior “con absoluta independencia” del Virreinato de la Nueva España. Cfr. Ventura Beleña, E., *Recopilación sumaria de todos los autos acordados de la Real Audiencia y Sala del crimen de esta Nueva España*, prólogo de M. R. González, (UNAM, México, 1981), I, p. 290. 1776 es también el año de la tardía erección del Virreinato del Río de la Plata.

<sup>13</sup> O’Gorman, E., *Breve Historia de las Divisiones Territoriales*, (Volumen II de Trabajos jurídicos de homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su XXV Aniversario, Editorial Polis, México, 1937), pp. XXXVIII-XL.

<sup>14</sup> Separándose de ellas Nuevo León, Californias y Nuevo Santander, para depender directamente del Virrey. *Idem*, p. XL. Al respecto vid. Rieu-Millan, M. L., *Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz (Igualdad o Independencia)*, (CSIC/Biblioteca de Historia de América, Madrid, 1990), pp. 237.

pano.<sup>15</sup> El desarrollo del capítulo puede conducir a la apresurada conclusión de que el reformismo borbónico procuraba deshacerse de la cada vez más molesta realidad regnícola mexicana. Nos hallamos, más bien, frente a la colisión entre dos estructuras poseedoras de identidades potencialmente nacionales: el casi tres veces centenario reino de México y el ciertamente frustrado,<sup>16</sup> pero anhelado aún en la antesala de la Independencia,<sup>17</sup> Virreinato norteño, estructura integrada por una decena de *provincias* distintas organizadas en una situación muy similar a la que guardaba, en buena medida merced a los oficios del propio ministro Gálvez, la “importante y dilatada *monarquía de la Nueva España...*”<sup>18</sup>

7. Convencido de que no podría alcanzar el éxito el intento de Floridablanca y Campomanes por lograr expandir el nacionalismo español hacia tierras ubicadas en cuatro masas continentales creando un sólido y panhispánico *cuero de nación* al enviar funcionarios peninsulares a gobernar las Américas y funcionarios criollos a hacer lo propio en la España europea,<sup>19</sup> Manuel Godoy propondrá al rey Carlos IV una salida de *reinos* pretendidamente menos radical (y “menos francesa”, según su dicho) que la de Aranda:<sup>20</sup> “nada de enajenar un palmo tan siquiera de aquel glorioso y rico Imperio de las Indias; nada de quitar a la Corona augusta de Castilla lo que le daba tanto lustre, tanto poder y tanto peso entre los demás pueblos de Europa”.<sup>21</sup> Para ello había de elaborar un plan que no cuestionara la preeminencia del Rey de España en los

<sup>15</sup> A pesar de lo cual, en pleno período revolucionario, la Audiencia gobernadora del reino de México reconocía que las provincias de Durango y Sonora, “internas de este reino”, eran “independientes de este gobierno”, para después afirmar que ejercía el “superior gobierno” sobre “Monterrey, capital del Nuevo reino de León”. Carta de la Audiencia gobernadora dando cuenta de las elecciones de diputados “por las demás capitales de provincia del distrito de este Virreinato”, México, 5 de septiembre de 1810, Archivo del Congreso de los Diputados (ACD) / Documentación electoral (DE), leg. 3, no. 50. *Cfr.* O’Gorman, *Breve historia...*, pp. XLI- XLII. Según J. Z. Vázquez, las comandancias “se separaron por decreto en 1804 y en la práctica en 1813”. Vázquez, J. Z., “De la crisis monárquica a la Independencia (1808-1821), en Vázquez (coord.), *Interpretaciones sobre la Independencia de México*, (Nueva Imagen, México, 1997), pp. 13-14.

<sup>16</sup> Hubo de renunciarse a la creación del Virreinato nórdico “por la pobreza y escasísima población de la zona, incapaz de mantener un dispositivo militar y burocrático complejo”. Céspedes del Castillo, G., “América en la monarquía”, *Actas del Congreso Internacional sobre ‘Carlos III y la Ilustración’*, (Ministerio de Cultura, Madrid, 1988), I, p. 166.

<sup>17</sup> *Cfr.* Del Arenal Fenochio, J., “Un proyecto tardío para dividir el virreinato de la Nueva España: la *Proposición* de Pablo Rongel”, *Un modo de ser libres: Independencia y Constitución en México (1816-1822)*, (El Colegio de Michoacán, Zamora, 2002), pp. 201-219.

<sup>18</sup> La apenas crítica formulación es de Gálvez y aparece en el *Informe y Plan de Intendencias para el reino de Nueva España presentado por el Visitador D. José de Gálvez y el Virrey Marqués de Croix, y recomendado por el Obispo de Puebla y el Arzobispo de México*. Lo reproduce Navarro García, L., *Intendencias en Indias*, (CSIC/Escuela de estudios hispano americanos de Sevilla, Sevilla, 1959), apéndice II, p. 165. El destacado es nuestro. Cuando se refiere al gobierno de la Península ibérica, Gálvez habla de la “Monarquía Capital”.

<sup>19</sup> Una tentativa por demás interesante que, basada en la igualdad en el acceso a los puestos públicos y en la búsqueda de la necesaria imparcialidad, encuentra su mejor exposición en el célebre *Dictamen de los fiscales Moñino y Campomanes al Consejo extraordinario* de 1768. El documento lo publicó íntegramente L. Navarro García en “El Consejo de Castilla y su crítica de la política indiana en 1768”, *Homenaje al profesor Alfonso García-Gallo*, (Universidad Complutense, Madrid, 1996), tomo III, volumen 2, pp. 187-207. *Vid.* Garriga, “Los límites...”, p. 800

<sup>20</sup> Godoy, M., Príncipe de la Paz, *Memorias*, edición y estudio preliminar de C. Seco Serrano,

<sup>21</sup> *Idem*, I, p. 420.



reinos americanos, pero que abriera de algún modo para estos la posibilidad de un efectivo autogobierno.

8. El proyecto o “gran medida” del favorito “es de 1804, y su autor lo sintetiza en determinada página de sus ‘Memorias’, a saber: ‘Mi pensamiento —dice— fue que, en lugar de Virreyes, fuesen nuestros infantes a la América; que tomasen el título de Príncipes regentes; que se hiciesen amar allí; que llenasen con su presencia la ambición y el orgullo de aquellos naturales; que les acompañase un buen Consejo, con ministros responsables; que gobernase allí con ellos un Senado, mitad de americanos y mitad de españoles; que se mejorasen y acomodaran a los tiempos las leyes de las Indias, y que los negocios del país se terminasen y fuesen fenecidos en Tribunales propios de cada cual de esta regencia, salvo sólo aquellos casos en que el interés común de la metrópoli y de los pueblos de América requiriese terminarlos en España’”.<sup>22</sup> Todo, pues, ordenado a reconocer que en Indias existían por lo menos cuatro reinos (los cuatro Virreinos vigentes) acreedores a una regencia principesca, a un “buen Consejo” independiente del real y metropolitano, a un Senado paritario y a una autonomía jurisdiccional casi absoluta. Carlos IV halló “excelente” el proyecto, pero vaciló al momento de ponerlo en práctica pues el Reino Unido había roto hostilidades con España (diciembre de 1804) y la posibilidad de que uno de los infantes fuera hecho prisionero en el transcurso de su viaje atlántico le aterraba. Dos años más tarde, acicateado por la invasión inglesa a Buenos Aires y por la expedición de Miranda a Coro, el rey consulta con diversas autoridades eclesiásticas la conveniencia de enviar infantes hacia América en calidad no ya de “regentes” sino de “virreyes”:

9. Habiendo visto por la experiencia que las Américas estarán sumamente expuestas, y aun en algunos puntos imposible de defenderse por ser una inmensidad de costa, he reflexionado que sería mui político y casi seguro establecer en diferentes puntos de ella a mis dos Hijos menores, a mi Hermano, a mi Sobrino el infante Dn. Pedro y al Príncipe de la Paz, en una Soberanía feudal de la España, con títulos de Virreyes perpetuos y Hereditaria en su línea directa, y en caso de faltar ésta, reversiva a la Corona, con ciertas obligaciones de pagar un tributo que se les imponga y de acudir con tropas y Navíos donde se les diga.<sup>23</sup>

10. Por supuesto que el título de “Virrey perpetuo y hereditario” no había existido jamás ni se encontraba previsto en las Leyes de Indias. El fraude a la ley que va implícito en el plan no podría mantenerse indefinidamente. Carlos IV solamente ganaba tiempo pues, contra lo que expresaba Godoy en sus *Memorias*, el proyecto traería a la larga la enajenación no sólo de un palmo, sino de todas las Américas, lo que requería evidentemente del cumplimiento de las formalidades legales: desde el pactista punto

<sup>22</sup>Fernández Almagro, M., *La emancipación de América y su reflejo en la conciencia española*, (IEP, Madrid, 1944), p. 24. La cita es de Godoy, *Memorias...*, I, p. 419.

<sup>23</sup>La transcripción de las consultas en Ramos, D., “Los proyectos de Independencia preparados por el rey Carlos IV”, *Revista de Indias*, (nos. 111-112, Madrid, enero-junio 1968), p. 104. *Cfr.* asimismo Ezquerria, R. “La crítica española sobre América en el siglo XVIII”, *Revista de Indias*, nos. 87-88, (Madrid, enero-junio 1962), pp. 159-287. Es de señalarse que “mi Sobrino, el Infante Dn. Pedro” no es otro que Pedro de Portugal, hijo del infante don Gabriel, hermano del Rey de España. No extraña tampoco la inclusión de Godoy, siempre ambicioso de un reino propio.

de vista americano sería necesario que los *reinos* suscribieran un nuevo pacto con sus renovadas autoridades. Pero hagamos abstracción de motivaciones propias de la *realpolitik* y bástenos de momento con señalar que en la víspera de la revolución los reinos se hallaban presentes y que poseían significativo peso.

11. Aunque la cuestión no pasó del período de consulta, todavía en 1807 el artículo 12 del tratado de Fontainebleau establecería que:

12. S.M. el Emperador de los franceses, rey de Italia, se obliga a reconocer a S.M. Católica el Rey de España como *Emperador de las dos Américas* quando todo esté preparado para que S.M. pueda tomar este título, lo que puede ser, o bien a la paz general, o más tarde dentro de tres años.

13. Los ecos arandianos resultan más que perceptibles en el precepto. Como en su momento sostuvo D. Ramos, la conversión del Rey hispánico en Emperador americano sugiere que los infantes ya no marcharían al Nuevo Mundo como “virreyes perpetuos y hereditarios” o como “regentes”, sino como cabezas de reinos independientes y confederados. Como reyes, pues. En efecto, con la enigmática cláusula de Fontainebleau “se recuperaba la línea tradicional de la pluralidad de reinos, dando paso a sus consecuencias autonómicas, y se lograba un eficaz aligeramiento, descargando a la Corona y a sus órganos rectores de obligaciones que no podían ser atendidas con la rapidez que exigían los tiempos”.<sup>24</sup>

14. Jamás llegó el día en que estuviera “todo preparado” para la proclamación imperial de Carlos IV. Napoleón, desde luego, no cumplió con su palabra: sabemos que soñaba con un miembro de la casa Bonaparte como Emperador indiano, y hacia tal objetivo enfiló las baterías de su artillería, como lo muestra el espíritu que primaría en Bayona: el 5 de mayo de 1808, preciso día de la abdicación carloscuartista, el emperador de los franceses habla, en su *Projet d'Acte de Médiation*, de reconocer al nuevo soberano hispánico como “Rey de las Españas y Emperador de México”.<sup>25</sup> La carta constitucional de 1808 aseguraría, por su parte, dos diputados a cada uno de los cuatro Virreinos, así como uno a cada Capitanía general o distrito asimilable.<sup>26</sup> Napoleón se empeñaba en distinguir entre España y América, sin interesarse en lo absoluto en la construcción de una Nación bicontinental y unitaria que habría devenido en un formidable escollo para sus pretensiones imperiales paneuropeas. Los *reinos* indianos le brindaban la oportunidad de hacer abortar un nacionalismo trasatlántico que, por lo

<sup>24</sup> Ramos, “Los proyectos...”, pp. 119-120.

<sup>25</sup> Mercader Riba, J., *José Bonaparte, Rey de España 1808-1813. Historia externa del reinado*, (CSIC/Instituto Jerónimo Zurita/Escuela de Historia Moderna, Madrid, 1971), p. 27.

<sup>26</sup> El título décimo del documento bayonés se dedicó íntegramente a América, al parecer por deseo expreso de Napoleón. El artículo 87 distinguía expresamente entre *reinos* (¿Virreinos?) y *provincias* (¿Capitanías?) americanos. Cfr. Sanz Cid, C., *La Constitución de Bayona. Labor de redacción y elementos que a ella fueron aportados, según los documentos que se guardan en los Archivos Nacionales de París y los Papeles reservados de la Biblioteca del Real Palacio de Madrid*, (Reus, Madrid, 1922), pp. 291-292; Martiré, E., *La Constitución de Bayona entre España y América*, (BOE/CEPC, Madrid, 2000).

demás, sólo parecía existir en los anhelos de un Conde de Floridablanca próximo a morir.<sup>27</sup>

15. El mensaje regnícola —cuya considerable consistencia ha quedado demostrada— resultaba clarísimo para las elites criollas americanas (o, cuando menos, para las residentes en las capitales de los *reinos*) y resultaría ingenuo pensar que no saldría a relucir en la coyuntura presente entre los años 1808 y 1810.<sup>28</sup> Cuando el cabildo de la ciudad de México se enfrenta al formidable problema jurídico-político que representaron para América las abdicaciones regias en Bayona, no duda en reivindicar para la antigua Tenochtitlan el carácter de “cabeza de estos reinos y metrópoli de la América septentrional”. Son las “autoridades constituidas” del *reino* de la Nueva España las que, en la respuesta dada por el síndico Francisco Primo de Verdad a la pregunta sobre quién debería ejercer la *soberanía popular*, tenían derecho exclusivo para enfrentarse a José I en el nombre del Virreinato y de la Nación española.<sup>29</sup> El cabildo capitalino, órgano de expresión criolla por antonomasia, no titubea en pedir al Virrey, funcionario regnícola donde los haya, que se coloque al frente de la resistencia y que convoque a Cortes del reino para enfrentar la extraordinaria situación.<sup>30</sup> He aquí una explicación que viene a sumarse al conjunto de razones que ilustran el que en América surjan excitaciones regnícolas y pluralistas cuando en la España peninsular (Cataluña, Vascongadas y Galicia marcadamente incluidas) todo es resistencia al invasor en nombre de la Nación unitaria: en Indias no cayeron los órganos del Antiguo Régimen. No hubo necesidad de crear Juntas protectoras (y *provinciales*) de los derechos de Fernando VII porque para eso estaban las autoridades tradicionales, esto es, del lado regnícola, Virreyes, Capitanes, Audiencias y Ayuntamientos metropolitanos. Serán ellos (y no los Intenden-

<sup>27</sup> Ramos, D., “El Conde de Floridablanca, presidente de la Junta Central Suprema, y su política unificadora”, *Homenaje a Jaime Vicens Vives*, (Universidad de Barcelona, Barcelona, 1967), II, pp. 499-520. D. Ramos analiza las ideas que desde 1768 hasta su muerte acaecida cuando, en 1808, presidía la Junta Central, mantuvo con singular coherencia José Moñino, Conde de Floridablanca, acerca de América. El texto permite alejarse de frecuentes lugares comunes que ven en el unitarismo radical del ministro un intento de afianzamiento del colonialismo. Lo que queda claro, en todo caso, es que su idea —la de una Monarquía unitaria y pluricontinental— se hallaba enfrentada al proyecto de Aranda y, por supuesto, al de Napoleón.

<sup>28</sup> Cfr. Costeloe, M. P., *La respuesta a la Independencia. La España imperial y las revoluciones hispanoamericanas, 1810-1814*, traducción de M. Pizarro, (FCE, México, 1989), que da cuenta del enfrentamiento primodecimonónico entre las visiones pluralistas y unitaristas de la Monarquía hispana. Destaca la importancia del frustrado pluralismo como contrapartida de la *Revolución de Nación*. Lorente Sariñena, M., “América en Cádiz (1808-1812)”, en Cruz, P. et al., *Los orígenes del constitucionalismo liberal en España e Iberoamérica*, (Junta de Andalucía, Sevilla, 1993), p. 23.

<sup>29</sup> Lafuente Ferrari, E., *El virrey Iturrigaray y los orígenes de la Independencia de Méjico*, prólogo de A. Ballesteros Beretta, (CSIC/ICFO, Madrid, 1941), p. 99.

<sup>30</sup> *Acta del Ayuntamiento de México, en la que se declaró se tuviera por insubsistente la abdicación de Carlos IV y Fernando VII hecha en Napoleón: que se desconozca todo funcionario que venga nombrado de España, que el Virrey gobierne con la comisión del Ayuntamiento en representación del Virreinato, y otros artículos*, México, 19 de julio de 1808, en Tena Ramírez, F., *Leyes fundamentales de México (1808-1995)*, (Porrúa, México, 1995), en especial p. 8 en donde se habla de los “procuradores” de ciudades, villas y estados eclesiástico y noble “unidos en la capital”. En esta idea coincidieron las elites criollas de otras ciudades novohispanas que, como Xalapa, Valladolid y Querétaro, se ofrecieron a enviar diputados a la “Junta general del reino”. Rodríguez O., J. E., *La Independencia de la América española*, (El Colegio de México/FCE, México, 1996), p. 76.

tes ni los Comandantes de provincia) los que arrostran los primeros atisbos de revolución. Serán ellos también los que sufran las primeras derrotas.

16. Melchor de Talamantes, fraile peruano de la orden de la Merced, muy cercano a ciertos regidores mexicanos, fue quien, al parecer, sugirió convocar un congreso de las ciudades novohispanas<sup>31</sup> encargado de promover reformas partiendo de la regnicola idea de “México” o “Nueva España” como un todo diferenciado del resto de las porciones integrantes de la Monarquía. La ciudad de México se asumía como capacitada para promover la convocación de tal género de reuniones en virtud de su situación de cabeza metropolitana en la América septentrional.<sup>32</sup> Se ha puesto poco énfasis en el hecho de que lo que los mexicanos proponían en 1808 era una Junta-Congreso de todo el reino que precaviera a la Nueva España de las divisiones “provinciales” que por todos lados aparecían en la Península. El afán aglutinante de la ciudad capital es patente: en la exposición del 3 de agosto se declara “cabeza de todas las provincias y reinos de la Nueva España” y, acaso pensando en el reino de Guatemala, en las Antillas y en las Provincias internas de dudosa mexicanidad, primera entre “todas las provincias y reinos de la dominación española en la América septentrional”.

17. De ahí que, contra lo denunciado por la Audiencia, adalid de la obediencia incondicional a las difusas autoridades sitas en la España europea, el cabildo no crea haberse “excedido en tomar la voz y representación del reino” máxime en tratándose de un caso de tan suma gravedad como la que comportaba la conservación de Nueva España para su legítimo soberano y siendo imposible que las ciudades y villas neoespañolas “hiciesen por sí mismas estas gestiones importantísimas por la estrechez del tiempo”. A la ciudad de México que, en uso de las facultades que le confirieron sus Monarcas, tomó la voz del reino, “no puede privársele de esta preciosa regalía, ni ahora, ni en ningún tiempo”. La advertencia es evidente: la cabeza de los reinos y provincias de la América septentrional no permitirá que su situación privilegiada se ponga en entredicho ni tolerará la desmembración regionalista de la Nueva España.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Los escritos de Talamantes son localizables en el Documento 3 de la sección documental de De la Torre Villar, E., *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano*, (UNAM/IIH, México, 1964), pp. 113-151. En opinión del peruano, las reuniones de la ciudad capital resultaban insuficientes pues la representación que México gozaba servía para “defender los fueros, privilegios y leyes del reino, mas no para ejercer a nombre de las demás ciudades el Poder legislativo. Éste es un poder que existe siempre radicalmente en la Nación”. Como puede apreciarse, se piensa ya en Cortes soberanas en tanto que *legibus solutus* e integradas, además de por los estamentos, por “diputados de las ciudades y villas”: seis por la capital, cinco por ciudades “cabeza de gobierno” (Guadalajara, Chihuahua y Oaxaca son los ejemplos: las dos primeras son capitales de distritos superiores), cuatro por cada “ciudad subalterna” (Querétaro) y dos por las “villas”. *Idem*, pp. 122, 131.

<sup>32</sup> *Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias (RLRI)*, IV, 8, 2: “El Emperador D. Carlos en Madrid a 25 de junio de 1530. En atención a la grandeza y nobleza de la ciudad de México... es nuestra merced y voluntad y mandamos, que tenga el primer voto de las ciudades y villas de la Nueva España, como lo tiene en nuestros reinos la ciudad de Burgos, y el primer lugar, después de la Justicia, en los congresos que se hicieren por nuestro mandado, porque sin él no es nuestra intención, ni voluntad, que puedan juntar las ciudades y villas de las Indias”. Sobre el conflictivo concepto de “cabeza de reino” *cf.* Chiaramonte, J.C., “Modificaciones del pacto imperial”, en Guerra y Annino, *Inventando...*, p. 112.

<sup>33</sup> *Exposición dirigida al virrey Iturrigaray por el Ayuntamiento de México el 3 de agosto de 1808*, en Lafuente, *El virrey...*, Apéndice II, pp. 383-390.

18. La suerte del movimiento capitalino, que no pocos han calificado de “autonomista”, es bien conocida: la madrugada del 15 de septiembre del propio año ocho un puñado de comerciantes encabezado por el peninsular Gabriel de Yermo que contaba, según parece, con la aquiescencia del arzobispado y de la Audiencia, tomó por asalto el Palacio virreinal y depuso del mando al virrey Iturrigaray, encarcelando a los regidores que habían sido sus compañeros en la aventura legitimista. La dureza del golpe quedó en la mente de los mexicanos, llegando algunos a la conclusión de que nada podía hacerse desde la ciudad capital obedeciendo los cauces institucionales (he aquí el germen de la insurgencia armada) y optando otros por el gradualista camino de la institucionalidad, no siempre acompañados por intenciones del todo cristalinas. Será este grupo el que aporte la mayor parte de los diputados novohispanos *regnícolos* a las Cortes generales de la Monarquía que se reunieron en Cádiz a partir del 24 de septiembre de 1810, esto es, ocho días después del estallido revolucionario en Nueva España y varios meses detrás de que ocurriera lo propio en la América meridional.

19. En Cádiz colisionarán dos formas de contemplar las Américas. Hemos dicho que los diputados indianos guardaron posiciones muy compactas en lo que se refiere a la defensa de su Continente ante lo que Gerbi llamó la “disputa del Nuevo Mundo”. Manteniendo la consideración de las Indias como uno de los dos pilares fundamentales de la *Constitución histórica* de la Monarquía,<sup>34</sup> la fracción supo mantenerse unida: baste como prueba la práctica unanimidad que mostró el grupo en el espinoso debate de los derechos “numéricos” de las castas africanas, esto es, en el asunto de la contabilización de la población de color en los censos electorales.<sup>35</sup> Pero al tocarse la cuestión de la redefinición territorial del espacio político de la Monarquía bicontinental, el grupo mostró —a mi entender con gran claridad— sus inevitables fisuras.

20. Los diputados que procedían de las capitales de los *distritos de superior gobierno*<sup>36</sup> manifestaron sin ambages su convicción en torno a la *sustancialidad articuladora* de sus territorios. Ya se tratara de Reinos, Capitanías o Virreinos, lo cierto es que interesaba a sus representantes el que fuesen reconocidos como partes integrantes de una confusa confederación que, por supuesto, no resultaba compatible con la idea unitaria de Nación trasatlántica que planteaban, en forma de liga de agencias del poder central y con notorio alejamiento del ideal dieciochesco de Floridablanca y Campomanes por lo que respecta a la imparcialidad en la dotación de empleos, los liberal-peninsulares.

<sup>34</sup> Guerra, F. X. “Lógicas y ritmos de las revoluciones hispánicas” en Guerra, F. X., (dir.), *Revoluciones hispánicas. Independencias americanas y liberalismo español*, (Cursos de Verano de El Escorial, Editorial Complutense, Madrid, 1994), pp. 22, 24.

<sup>35</sup> Para la excepción, *cfr.* Ramos, D., “El peruano Morales, ejemplo de la complejidad americana de tradición y reforma en las Cortes de Cádiz”, *Revista de Estudios Políticos*, no. 146, (Madrid, 1966), pp. 139-202.

<sup>36</sup> Resulta conveniente destacar que los diputados americanos que originalmente integraron las Cortes de Cádiz fueron en su mayoría suplentes, electos mediante un procedimiento que privilegió a los distritos superiores (se era, por ejemplo, “suplente por el Perú”). Por lo que toca a los propietarios, estos fueron electos por los Ayuntamientos de determinadas ciudades, no resultando inocua en absoluto su procedencia a la hora de adscribirlos a un ideario regnícola o a otro provincialista.

21. *Provincialistas* eran, en cambio, los representantes de ciudades que encabezaban una intendencia o provincia menor. Como ocurría con las elites económicas regionales a las que daban voz, les interesaba conseguir un canal de comunicación directo que fluyera entre sus territorios y la metrópoli, eliminando la intermediación regnícola o virreinal. Este anhelo explica, por ejemplo, la reacción del costarricense Florencio del Castillo al enterarse de que Costa Rica no gozaría de una Diputación provincial independiente de la del reino de Guatemala.<sup>37</sup> Los provincialistas creían en una Monarquía llamada a ser una federación de entidades autónomas que superara el dualismo pre-estatal<sup>38</sup> y, por ende, que se olvidara de adscripciones vicerregias o capitanales como las que vergonzantemente se pretendía mantener con la estructura de las Dipu-

<sup>37</sup>DS, sesión del 12 de enero de 1812, IV, p. 2607. En la misma sesión, el discurso de Larrazábal, no en balde diputado por la capital del reino guatemalteco, permite apreciar cómo ciertos diputados americanos se adherían sin tapujos a la idea de *reino* propia del Antiguo Régimen, esto es, al *reino* como “una comunidad territorial de orden superior que engloba en su seno, con combinatorias específicas, a las múltiples comunidades locales y a los diferentes cuerpos en los que está estructurada la sociedad. El reino es una comunidad humana tendencialmente completa por su territorio bien definido, por su gobierno propio y por el sentimiento que tienen sus habitantes de una común pertenencia y también de una común diferencia con otras comunidades análogas... El reino, al igual que la Nación moderna, es ante todo una comunidad imaginada”. Guerra, “Las mutaciones de la identidad en la América hispánica”, *Inventando...*, p. 192. Larrazábal exigía que las Diputaciones se compusiesen “de sujetos de todas las provincias” que componían cada reino indiano. El centroamericano había llegado a las Cortes con un *Proyecto de Constitución* elaborado por el Ayuntamiento de Guatemala en 1810 con una fortísima impronta regnícola. Una impresión del mismo, contemporánea a Cádiz, puede localizarse en el ACB/Sección general 1809-1865 (SG), leg. 32, no. 11. El diputado por la ciudad de México, José Ignacio Beye de Cisneros, presentaría al Congreso, en abril de 1811, una propuesta semejante que no fue leída siquiera en sesión secreta, y que ha merecido el comentario de numerosos autores. *Cfr.* Mier, S. T. de, *Historia de la Revolución de Nueva España, antiguamente Anáhuac, o Verdadero Origen y causas de ella con la relación de sus progresos hasta el presente año de 1813*, edición facsimilar de la londinense de 1813, (IMSS, México, 1980), II, p. 729 (655); Alamán, L., *Historia de México. Desde los primeros movimientos que prepararon su Independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, III, p. 53. Cito por la 2ª edición de la editorial Jus (México, 1968), III, p. 39; Anna, T. E., *España y la Independencia de América*, traducción de M. e I. Pizarro, (FCE, México, 1986), p. 117; García Laguardia, J. M., *Centroamérica en las Cortes de Cádiz*, (FCE, México, 1994), p. 167; Anderson, W. W., “Reform as a means to quell Revolution”, en Benson, N. (ed.), *Mexico and the Spanish Cortes (1810-1822)*, (Institute of Latin American Studies, The University of Texas, Austin, 1966), p. 191- 192; Pérez Collados, J. M., *Los discursos políticos del México originario. Contribución a los estudios sobre los procesos de independencia iberoamericanos*, (UNAM/III, México, 1998), p. 167, nota 417.

<sup>38</sup>Un federalismo gaditano habría implicado el reconocimiento de que las unidades federadas formaban una sola Nación, reconocimiento que los provincialistas americanos parecían dispuestos a dar. No se trataba, pues, de crear “un Estado-nacional con parámetros plurinacionales”, como pretende Chust, M., *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz*, (UNED/UNAM, Valencia, 1999), pp. 57-59. En un análisis reciente, el profesor Clavero ha hablado de las posibilidades federalistas que abrió la Carta de 1812, muy a pesar de las constantes referencias que prohombres del grupo liberal metropolitano, como Argüelles o el Conde de Toreno, hicieron respecto un cierto sistema federal como el peor de los fantasmas que enfrentaba la acéfala Nación española. Clavero, B., “Cádiz como Constitución”, en *Constitución política de la Monarquía española, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812. Estudios*, vol. II, (Universidad de Cádiz, Ayuntamiento de Cádiz, Casino gaditano, Sevilla, 2000), p. 234. Para el antifederalismo de Agustín de Argüelles, jefe de la mayoría liberal-peninsular, *cfr.* DS, sesión del 9 de enero de 1811, I, pp. 329-330 y sesión del 21 de noviembre de 1811, III, p. 2310. Es menester comprender que los peninsulares no creían en un *determinado tipo* de federalismo. I. Fernández Sarasola ha razonado que el modelo norteamericano no resultaba especialmente atractivo para los ilustrados españoles, y J. Varela ha extendido la falta de atractivo a los doceañistas, herederos de aquellos. Pero no debe descartarse que los liberal-peninsulares se hallaren dispuestos a tolerar un sistema territorialmente pluralista siempre que éste no se tradujese en reivindicación antinacional de privilegios. *Cfr.* Fernández Sarasola, I., “La Constitución española de 1812 y su proyección europea y americana”, *Fundamentos*, no. 2, (Oviedo, 2000),

taciones y Jefaturas políticas en Indias.<sup>39</sup> En este sentido se hallaban más cerca de la idea europea de una Nación transcontinental, pues no compartían con sus pares regnicolas el independentismo protonacionalista<sup>40</sup> que terminaría por desmembrar la liga de agencias con la que soñaron los padres gaditanos. Debe tenerse en cuenta, además, que la “provincia-intendencia” se prestaba más que el reivindicativo “reino” para albergar una agencia del Gobierno, debido sobre todo a su naturaleza ya estatalista y a la falta de sustancialidad que desde las altas esferas del pensamiento oficial se le atribuía.<sup>41</sup>

22. Ante la evidente incompatibilidad de las dos posiciones maestras americanas, el grupo liberal-peninsular, interesado ante todo en la modificación de las estructuras socio-políticas de una España que comenzaba a asumirse como estrictamente peninsular,<sup>42</sup> optó por la suscripción de diversos compromisos dilatorios —en ocasiones virtualmente antagónicos— con ambas fracciones indianas. Muchos de ellos hallaron expresión en el articulado constitucional. Así, mientras el artículo 10 se refería como elementos territoriales de la Nación española únicamente a las grandes demarcaciones ultramarinas asimilables a distritos superiores, sin ocuparse en absoluto de distri-

---

p. 364; Varela Suanzes-Carpegna, J., “Los modelos constitucionales en las Cortes de Cádiz”, en Guerra, *Revoluciones hispánicas...*, p. 244.

<sup>39</sup>En la España cismarina, cada provincia gozaría constitucionalmente de una Diputación y de un Jefe político. En la ultramarina, en cambio, Cádiz asignó Diputación y Jefatura únicamente a los territorios mencionados en el artículo 10 de la Constitución, casi todos distritos superiores, con algunas adiciones de menor importancia que en nada empecen para considerar la medida como una dilación benéfica para los intereses del regnicolismo americano.

<sup>40</sup>“Lo mismo que en la Francia revolucionaria, la existencia de un reino, dotado a la vez de una identidad política y cultural fuertes, facilitó el tránsito a la *Nación* moderna. Es significativo que el uso de la palabra *Nación* en los primeros tiempos (de la revolución hispánica) sólo fuese frecuente en la América insurgente en México y en Chile, y escasa en otros lugares, que prefirieron siempre la palabra *pueblos*. Aunque ni México ni Chile escaparán a los problemas del mal llamado federalismo —es decir a la articulación entre la soberanía de los *pueblos* y la soberanía de la *Nación*— en ambos la definición de la *Nación* fue menos ardua”. Guerra, “Las mutaciones...”, p. 219. Y es que a finales del siglo XVIII “sólo dos reinos americanos, Chile y Nueva España, podían entonces equipararse... a los reinos peninsulares. El primero por su aislamiento geográfico y la cohesión de una población reducida y homogénea. El segundo, principalmente, por la existencia de un espacio político ya estructurado en parte por el imperio azteca, por la precocidad de la conquista y de la organización administrativa y eclesiástica, por la densidad de la población indígena, del poblamiento español y del mestizaje, por la intensa evangelización y el culto común a la Virgen de Guadalupe, por un espacio económico bastante unificado y por el grado de elaboración de una identidad cultural propia llevado a cabo por sus elites”. Guerra, F. X., *Modernidad e Independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, (Mapfre, Madrid, 1992), p. 66.

<sup>41</sup>Portillo Valdés, J. M., *Revolución de nación. Orígenes de la cultura constitucional en España, 1780- 1812*, (CEPC/BOE, Madrid, 2000), en especial pp. 53-54 que se refieren a la “figuración republicana del espacio local de desenvolvimiento del ciudadano”, una posibilidad no descartada en Cádiz.

<sup>42</sup>Al leer los *Diarios* se produce la impresión de que el grupo liberal de la Península daba por perdida *ex ante* a América, y que se preocupaba únicamente por no permitir que la inexorable pérdida se achacase a la revolución. Importaba, por tanto, mantener contentos, al menos en lo que se refería a los términos del discurso, al mayor número posible de representantes indianos. Ganar tiempo, en suma. Se trataba de “erradicar las diferencias que por razones territoriales existían entre los *españoles* en la organización política del Antiguo Régimen”. Y por *españoles* se comenzaba a entender *citamarinos* únicamente: en América podía mantenerse cierta dicotomía pre-estatal y anti-igualitaria, pues la revolución en Ultramar era responsabilidad de otras gentes. La cita en Varela, *La Teoría...*, p. 25. Las cursivas me pertenecen.



tos menores tales como las borbónicas intendencias,<sup>43</sup> el artículo 11 abrió las puertas a las esperanzas provincialistas al compeler a realizar, tan pronto como “las circunstancias políticas de la Nación lo permitan”, una división “más conveniente” del territorio español a través de una “ley constitucional”. Una parcelación que se antojaba homogéneamente prefectural, departamental, intendencial o provincial<sup>44</sup> o que, cuando menos, llevaría a la desarticulación de los paquidérmicos distritos regnícolas americanos pues, de conformidad con la queja espetada por el extremeño Muñoz Torrero, resultaba incomprensible que se hablara en sede constituyente “como si la Nación española no fuese una, sino que tuviera *reinos y estados* diferentes”.<sup>45</sup> Buen ejemplo de los peligros que la nueva regulación comportaba en el mediano plazo para la causa regnícola lo ofrece el propio artículo 10 constitucional, que algunos incautos habrán considerado suficiente para asegurar la integridad de los tradicionales reinos americanos. Nos referiremos en concreto a la regulación del territorio español en la América septentrional, regulación que a no dudar estimulaba que se repitiera el escenario desmembrador que el Perú había enfrentado en el último Setecientos.<sup>46</sup> Según el precepto, el territorio español comprendería en la América del Norte “Nueva España con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala, Provincias internas de Oriente, Provincias internas de Occidente, isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo y la isla de Puerto Rico con las demás adyacentes a éstas y al Continente en uno y otro mar”.<sup>47</sup> Las Provincias internas y el reino de Guatemala quedaban oficialmente desagregadas del territorio novohispano, que poco a poco iba reduciéndose a la zona del Altiplano mexicano pues, como tendremos oportunidad de apreciar, las propias Cortes de Cádiz habrán de autorizar el establecimiento de una Diputación provincial y

<sup>43</sup> La Comisión de Constitución prefirió reducir la lista original, que mencionaba a todas las provincias incluidas en el censo de 1797, para incluir a las provincias y reinos “por solos sus nombres”. El diputado peninsular Pérez de Castro explicó el cambio de criterio alegando “que se trataba de no hacer un tratado de geografía; porque si hubiera tenido que enumerar individualmente sólo las provincias de América se hubiera alargado al infinito, y por esto adoptó el medio de nombrar sólo las grandes provincias”. DS, sesión del 2 de septiembre de 1811, III, p. 1743. Argumento en verdad falaz: ya se tuviera por “provincia” en América a la intendencia, al corregimiento, a la subdelegación o a la gobernación, su número no resultaba infinito. Se signó un compromiso con los regnícolas, y se llegó a la conclusión de que lo mejor era enumerar “los grandes distritos de gobierno existentes en la época aunque sin indicar su condición de *Virreinos o Capitanías generales*, ni descender a la mención de las *provincias* de cada uno, salvo en algún caso en que se indica la adscripción de una de ellas a determinado distrito”. García-Gallo, “La evolución...”, pp. 885-886. Cfr. BURGUEÑO, J., *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, (CEPC, Madrid, 1996), p. 85.

<sup>44</sup> López López, A., “Ordenación del territorio y medio ambiente en la Constitución de Cádiz”, *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, edición al cuidado de J. Cano Bueso, (Parlamento de Andalucía/Tecnos, Madrid, 1989), p. 379.

<sup>45</sup> DS, *cit.*, III, p. 1745. “Si aquí viniera un extranjero que no nos conociera, diría que había seis o siete naciones”. Así concluía su lamento el diputado.

<sup>46</sup> En relación con las Indias del Mediodía, el precepto constitucional se limita a mencionar Virreinos y Capitanías generales independientes entre sí.

<sup>47</sup> J. del Arenal ha mostrado cómo en el precepto “la referencia al antiguo y ahora extinto Virreinato novohispano fue sustituida por el concepto geográfico de ‘América Septentrional’, quedando Guatemala y las Provincias internas “totalmente independientes” de la Nueva España. La diferencia es notoria respecto de Nueva Galicia y Yucatán pues en sus casos “el uso de la proposición *con...* da idea de la unidad histórica relativa” que existía entre ambos territorios y el ente neoespañol. Del Arenal, “Un proyecto tardío...”, pp. 201-202. *Cursivas* en el original. Cfr. en el mismo volumen “La Independencia del Imperio Mexicano”, p. 37.



de un Jefe superior político en cada uno de los territorios *mencionados* en el artículo 10, por lo que para la estabilidad del reino de México poco importaría que se reconociese el hecho de que Nueva España formaba un bloque *con* Yucatán y Nueva Galicia.<sup>48</sup>

23. La compleja red de Audiencias conectadas entre sí tan sólo por el vértice que representó un Tribunal superior situado en la Corte con facultades realmente limitadas y en forma alguna casacionales representó, por su parte, un nuevo triunfo ambivalente para las concepciones territoriales de los regnícolas americanos. Conviene destacar que los distritos audienciales en América no se reducirían a las fronteras intendenciales sino que mantendrían una estructura pluriprovincial llamada a coincidir a grandes rasgos con lo que en Indias podía entenderse como “reino” o, al menos, como “distrito superior”. De esta forma, el regnicolismo indiano mantenía dentro de su ámbito la función justiciera de gobierno de conformidad con la cuatripartición propia del Antiguo Régimen, y ya Fernando Martínez, Carlos Garriga y Marta Lorente<sup>49</sup> han mostrado lo vinculada a la tradición preestatalista que se halló la normatividad doceañista en materia de justicia. Ahora bien, con todo, los provincialistas de Indias obtenían también un atisbo de promesa, pues las Cortes autorizaron la creación de Audiencias llamadas a desmembrar enormes territorios competenciales, como fue el caso de la Audiencia del Saltillo en las Provincias internas del norte de México,<sup>50</sup> cristalización de uno de los sueños antinovohispanos del inquieto padre Miguel Ramos Arizpe quien, en la fundamental *Memoria* que presentó a las Cortes a su llegada después de azaroso viaje, expresaba que:

25. Se entorpece también la administración pública y de justicia por los diversos recursos que hay que hacer muchas veces a diferentes y muy distantes lugares. Del Saltillo, por ejemplo, se ocurre a veces a Monclova, distante sesenta leguas al norte, por residir allí el gobernador; otras veces hay que ocurrir a Chihuahua, por el poniente distante doscientas leguas, donde reside el comandante general; otras a igual distancia por el S.O. a Guadalajara, donde reside la Real Audiencia, y otras a San Luis Potosí y México, por el sur, donde residen el intendente y Junta Superior de Real hacienda. Y para que no haya viento por donde no se distraiga a esas desgraciadas gentes, tienen

<sup>48</sup> Acerca de la situación neogallega debe tenerse en cuenta que Guadalajara de Indias había venido siendo sede de Audiencia desde el siglo XVI y que, no obstante, la Capitanía general correspondía en ella al Virrey de la Nueva España. Cfr. Muriá, J.M., “La reforma territorial y administrativa. Qué fue y en qué paró la Nueva Galicia”, en Román Gutiérrez, J. E., *Las reformas borbónicas y el nuevo orden colonial*, (INAH, México, 1998).

<sup>49</sup> Martínez Pérez, Fernando, “‘Ley expresa, clara y terminante’. Orden normativo y paradigma jurisdiccional en el primer constitucionalismo español”. *Historia constitucional. Revista electrónica de Historia constitucional*, no. 3, (Universidad de Oviedo, junio 2002); Garriga, C. y Lorente, M., “El modelo constitucional gaditano”, en *Il modello costituzionale inglese e la sua recensione nell’area mediterranea tra la fine del 700 e la prima metà dell’ 800. Atti del Seminario Internazionale di studi in memoria di Francisco Tomás y Valiente* (Messina 14-16 novembre 1996) a cura di Andrea Romano, (Dott. A. Giuffrè Editore, Milán, 1998), p. 602.

<sup>50</sup> Vid. DS, sesión del 11 de agosto de 1812, V, p. 3527; *Reglamento de las audiencias y juzgados de primera instancia* del 9 de octubre de 1812; Muñoz de Bustillo Romero, C., “La organización de los tribunales españoles (1808-1812)”, *Materiales...*, p. 588.

que acudir por el oriente al Nuevo Reino de León, donde reside por ahora la Silla Episcopal.<sup>51</sup>

26. No fue la de Arizpe la única entre las solicitudes particularistas. El día 27 de junio de 1812 el diputado López de la Plata exigió Audiencia para León de Nicaragua.<sup>52</sup> El 29 Rus hizo lo propio para beneficiar a Maracaibo en Venezuela.<sup>53</sup> En la sesión del 28 de julio el michoacano Focerrada solicitó la inmediata creación de la Audiencia de Valladolid de Michoacán “con el territorio de las dos intendencias de Valladolid y Guanajuato”, por así estar expresado en sus instrucciones y por resultar imperiosa “*la división del territorio de la Nueva España*”.<sup>54</sup> El 29 de septiembre el neomexicano Pino pidió a la Audiencia que para las Provincias internas de Occidente había propuesto a su paisano Guereña se estableciera en la ciudad de Chihuahua.<sup>55</sup> El 10 de noviembre Mariano Rivero, representante peruano, expuso que el Ayuntamiento de Arequipa le había encargado que la provincia del mismo nombre pasara a la jurisdicción de la Audiencia de Cuzco, dejando la de Lima por razones de distancia y buscando levantar a Cuzco de su decadencia: “si se hubiera dispuesto acerca de los territorios de las Audiencias lo mismo que para los juzgados de primera instancia, esto es, que las Diputaciones provinciales propongan la más conveniente división de partidos bajo de ciertas bases, podría esperarse a que llegase este caso. Pero no es así: las Audiencias deben seguir con los territorios que hay hasta que se haga la conveniente división de toda la Monarquía; esto no es de esperar; *no es posible que se verifique sino dentro de muchos años*”.<sup>56</sup> El compromiso dilatorio comenzaba, en suma, a desesperar a algunos provincialistas indios que se daban perfecta cuenta de que, en términos estrictamente gaditanos, los conceptos de “provincia” y “distrito de Audiencia” no coincidían.

27. De hecho, habrá que esperar a tiempos de vigencia constitucional ordinaria para poder apreciar el comienzo del desmembramiento de los enormes distritos jurisdiccionales que habían resistido el embate de las reformas dieciochescas. A las peticiones regionalistas de establecer nuevas Audiencias en diversos territorios, el Secretario de Gracia y Justicia responde el 13 de marzo de 1813 que las “circunstancias del día” no permitían establecer Audiencias en Santo Domingo,<sup>57</sup> Maracaibo y León de Nicaragua, pero sí en Chihuahua, en Valladolid de Michoacán “*cuando desapareciesen las convulsiones que agitaban a Nueva España*” y en Yucatán.<sup>58</sup> Un año después la comisión de Legislación de las Cortes ordinarias se adhiere a la opinión del Secretario

<sup>51</sup> Ramos Arizpe, M., *Memoria presentada a las Cortes sobre la situación de las Provincias internas de Oriente*, Cádiz, 1º de noviembre de 1812, en *Presencia de Ramos Arizpe en las Cortes de Cádiz*, (Cuadernos del Archivo, Monterrey, 1988), pp. 66-67.

<sup>52</sup> DS, sesión del 27 de junio de 1812, V, p. 3379.

<sup>53</sup> DS, sesión del 29 de junio de 1812, V, p. 3384.

<sup>54</sup> DS, sesión del 28 de julio de 1812, V, pp. 3473-3474. Las cursivas son nuestras.

<sup>55</sup> DS, sesión del 29 de septiembre de 1812, V, p. 3758.

<sup>56</sup> DS, sesión del 10 de noviembre de 1812, V, p. 3957. El destacado es nuestro.

<sup>57</sup> El diputado Mosquera y Cabrera había solicitado la reinstalación de la Audiencia dominicana, sin perjuicio de la existencia de la Audiencia de la Habana, toda vez que la isla primada de América había sido restituida al dominio hispánico. DS, sesión del 19 de junio de 1812, V, p. 3342.

<sup>58</sup> DS, sesión del 13 de marzo de 1813, VII, p. 4819. Las cursivas son mías.

dictaminando: i) que a la Audiencia de Chihuahua se le agregarían “la provincia de Sonora en Nuevo México, las Californias y la parte septentrional de la Nueva Vizcaya; quedando la parte meridional de la misma y la provincia de Sinaloa agregadas como lo están a la Audiencia de Guadalajara”; ii) que se establecería “una Audiencia en Valladolid comprensiva de las dos intendencias de Michoacán y Guanajuato, lo cual tendrá efecto luego que mejore el estado político de Nueva España”; iii) que se plantaría otra en “Mérida de Yucatán, comprensiva de la Península de Yucatán”. La pretensión es cristalina: dividir únicamente la jurisdicción de las centenarias y novohispanas Audiencias de México y Guadalajara, lo que explica que en el mismo dictamen se niegue Audiencia a Santo Domingo, Maracaibo y Nicaragua.<sup>59</sup> Vale la pena recalcar asimismo que “Nueva España” es una entidad que ya no incluye a las Provincias internas ni a Yucatán por cuanto el “*estado político*” de estas últimas, a diferencia de lo que ocurre en Michoacán y Guanajuato, no se hace valer como condición suspensiva para el establecimiento de Audiencias en Mérida y Chihuahua.

28. Con el debate en torno a las instituciones públicas encargadas de la promoción de lo que J. M. Portillo ha llamado la “libertad civil”<sup>60</sup> en la periferia de la Monarquía, esto es, con la discusión relativa a las Diputaciones provinciales y a los Ayuntamientos constitucionales, llegamos al punto de mayor fricción entre regnícolas y provincialistas americanos. Si el “gobierno político de las provincias” residiría en un “Jefe superior nombrado por el Rey en cada una de ellas” (artículo 324 de la Constitución), resultaba indispensable asegurarse de conocer lo que el Constituyente quería decir con *provincias*. Los provincialistas creían claro que habría Jefe político en cada capital de Intendencia, puesto que por “provincia” se había venido entendiendo en América “Intendencia” desde cierto tiempo atrás.<sup>61</sup> Se equivocaban: sólo se establecería una Jefatura política allí donde se colocase una Diputación *provincial*, que no *intendencial*, al menos por lo que se refería a las Indias.<sup>62</sup>

29. Efectivamente, en lo que constituyó la victoria más notable para el grupo de los regnícolas,<sup>63</sup> se constituiría Diputación electiva en América únicamente en los

<sup>59</sup> *Actas de las sesiones de la Legislatura Ordinaria de 1814* (en adelante, ASLO), sesión del 26 de marzo de 1814, p. 177. Las cursivas me pertenecen.

<sup>60</sup> Por contraposición a la libertad política, que “es en realidad una definición de la relación entre libertad y soberanía... (y) es, por esto mismo, una libertad que no tiene como referente al individuo, sino al cuerpo nacional, la Nación”, la libertad civil se sustentará “en un compromiso de la Nación con los individuos que la componen” y tendrá que ver con providencias exclusivamente económicas y de “fomento”. Portillo Valdés, J. M., “La libertad entre Evangelio y Constitución. Notas para el concepto de libertad política en la cultura española de 1812”, en Iñurritegui, J. M. y Portillo, J. M. (eds.), *Constitución en España: orígenes y destinos*, (CEPC, Madrid, 1998), p. 142. *Vid.* Argüelles, A. (atribuido a), *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, introducción de L. Sánchez Agesta, (CEPC, Madrid, 1989), p. 95.

<sup>61</sup> *Exposición de Ayuntamientos a la Regencia*. DS, sesión del 21 de julio de 1813, VIII, p. 5763.

<sup>62</sup> Artículo 2 del Capítulo III de la *Instrucción para el gobierno político y económico de las provincias*. *Cfr.* DS, sesión del 12 de junio de 1813, VIII, p. 5477.

<sup>63</sup> En contra, M. L. Rieu-Millan, para quien todos “los diputados americanos aceptaron (y provocaron) la desmembración de las grandes unidades administrativas de América”. *Los diputados...*, p. 250.

grandes distritos mencionados en el artículo 10<sup>64</sup> hasta en tanto no llegase la conveniente división del territorio español anunciada por la propia Constitución.<sup>65</sup> A los reinos americanos se les garantizaba una transitoria (y ralentizada) integridad, en tanto que a las provincias más reivindicativas, al tiempo que se las halagaba con promesas de futura autonomía, se les prometía asegurar “por vía reglamentaria” un “turno” para evitar el excesivo predominio de las capitales regnícolas.<sup>66</sup>

30. Ahora bien, la derrota del provincialismo es, de nueva cuenta y merced a los ambivalentes compromisos dilatorios de que abusaban los liberal-peninsulares, relativa. Así sucede por lo menos en el caso de la Nueva España, no sólo por la “conveniente división” y por el “turno”, sino porque a las Provincias internas de Oriente, a las de Occidente, a la Nueva Galicia, a San Luis Potosí y a Yucatán les correspondería una Diputación independiente de la de México. El “turno” ofrecido por Torrero podía servir para tranquilizar a catalanes y valencianos, pero el contexto de la discusión traía implícita la desmembración del Virreinato indiano septentrional: los regnícolas mexicanos tendrían que conformarse con mantener poco más o menos la integridad del Anáhuac precortesiano. Se cumplía con ello el sueño de Ramos Arizpe, para quien las Provincias internas de Oriente al paso que están naturalmente separadas y tan distantes de Nueva

31. España, Nueva Galicia y provincias del poniente, por lo que exigen gobierno en su interior, están entre sí muy unidas por espaciosas llanuras y caminos de buen tránsito; muchos de sus ríos tienen un curso común; sus diversas producciones hacen necesario un tráfico recíproco entre sus habitantes, estrechando por diferentes modos todo género de relaciones, de que viene a resultar la conformidad mayor de usos y costumbres, debiendo ser el último resultado conocer evidentemente que están muy proporcionadas para existir unidas bajo un mismo *gobierno superior*.<sup>67</sup>

<sup>64</sup> Con algunas correcciones hechas en concesión a un provincialismo no exacerbado. “Aumento moderado del número de Diputaciones a establecer en América”, llama R. Blanco a la medida que en Nueva España significó una Diputación más, con sede en San Luis Potosí. El 23 de mayo de 1812 las Cortes publicaban el Decreto CLXIV de ‘Establecimiento de las Diputaciones provinciales en la Península y Ultramar’. Cfr. Blanco, R. “El ‘Problema Americano’ en las primeras Cortes Liberales Españolas (1810-1814)”, Cruz, *Los orígenes...*, p. 93. Además de en la *Colección de decretos*, la disposición puede hallarse en el ACD, Papeles secretos y reservados de Fernando VII (PSRF), tomo 34, folios 224-225, 23 de mayo de 1812). Opina la profesora N. Benson que con el establecimiento de seis Diputaciones en México (con capitales en las ciudades de México, San Luis Potosí, Guadalajara, Mérida, Monterrey y Durango) “la Constitución de 1812 reconoció una situación que había existido desde hacía muchos años, porque, desde el punto de vista político y económico, hacía mucho tiempo que las provincias de Nueva Galicia y Yucatán, así como las Provincias internas de Oriente y Occidente, habían sido independientes del Virrey, si no en la teoría, en la práctica”. Benson, N. L. *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, traducción de M. Zamudio, 2ª ed., (El Colegio de México, México/UNAM, México, 1994), p. 28, nota 19. Tal interpretación niega que para los regnícolas novohispanos hubiese constituido un triunfo conculcar el peligro implícito en la asignación de una Diputación para cada intendencia mexicana.

<sup>65</sup> Intervención del diputado chileno Leiva, miembro de la Comisión de Constitución. DS, sesión del 13 de enero de 1812, IV, p. 2616.

<sup>66</sup> Muñoz Torrero, DS, sesión del 13 de enero de 1812, IV, p. 2619.

<sup>67</sup> Ramos Arizpe, *Memoria...*, cit., p. 70. Cursivas nuestras. Nótese que el cura saltillense, más que provincialista, es un antinovohispanista consumado. De ninguna forma se adhiere a la fórmula “provincia igual a intendencia”, sino que exige un *superior gobierno* independiente del de México (y acaso del de Madrid) para sus Provincias levantinas. Para el tipo de gobierno que propone, que es el de Juntas o Diputaciones, cfr. pp. 77-80.

32. Hasta aquí ha podido observarse que, a pesar de la aparentemente mayor confluencia de los provincialistas con el ideario de los liberales metropolitanos, contrarios en principio al federalismo dispersor y foralista y por ello entusiastas del control monopólico metropolitano de la legislación como forma de erradicación de los privilegios de corte territorial, los regnícolas indianos obtuvieron durante el proceso constitucional el mayor número de compromisos dilatorios favorables a sus intereses, a saber: el retraso de la “conveniente división” (presumiblemente intendencial-provincialista) del territorio de las Españas; el reconocimiento de los reinos o demarcaciones superiores como realidades descriptivas del territorio español; la concepción de las Audiencias como tribunales con jurisdicción sobre territorios multiprovinciales y el establecimiento de Jefes políticos y Diputaciones provinciales en distritos superiores que en América excedían con mucho las fronteras de una provincia. A todo ello deben agregarse como ganancias regnícolas el mantenimiento de la entidad difuminada de los cuerpos de provincia al perpetuarse la tradicionalmente difícil adscripción de numerosos pueblos (homogeneizados en lo referente a su administración municipal) a concretas y efectivas provincias, la concepción de los diputados suplentes a Cortes como representantes de las grandes circunscripciones territoriales y no de las pequeñas provincias,<sup>68</sup> y la metaconstitucional conservación vergonzante de los virreyes como responsables del gobierno en demarcaciones que, como las de los reinos, presidencias y Virreinos, se suponían desaparecidas a raíz del establecimiento del orden doceañista.<sup>69</sup> Puede decirse sin temor que la preterición de los reinos de Indias en los trabajos constituyentes de Cádiz resultó, en suma, mera apariencia.<sup>70</sup> Conviene no perder de vista, sin embargo, la relatividad y precariedad de los triunfos regnícolas, dos características directamente asociadas a las promesas (y a las no pocas realidades desmembradoras)<sup>71</sup> con las que los provincialistas volvieron, acaso medianamente satisfechos, a las Américas.

33. La causa de que el Virrey indiano fuese mantenido en operación y no fuera sustituido por los Jefes políticos provinciales que la Constitución establecía fue prin-

<sup>68</sup> Véase la exposición leída por el neoespañol Gutiérrez de Terán en DS, sesión del 12 de agosto de 1813, VIII, p. 5930. La Comisión de Constitución resolvió “que los diputados suplentes de América deben entrar a suplir por los que faltan del *Virreinato, Capitanía general o sea provincia* por la que fueron nombrados”. DS, sesión del 3 de septiembre de 1813, VIII, p. 6113. Las cursivas me pertenecen. Véanse también las *Certificaciones presentadas en lugar de poderes por los señores diputados suplentes de la provincia de Nueva España* en que todos los suplentes parecen considerarse representantes por un reino que es ahora una “provincia”. Cádiz, 13 de septiembre de 1813. ACD/(DE), leg. 5, no. 33.

<sup>69</sup> *Vid.* DS, sesión del 9 de noviembre de 1812, en la que se extiende la minuta del decreto de Cortes aboliendo las mitas y los servicios personales de indios y repartiendo tierras, cuyo artículo séptimo reza así: “Las Cortes encargarán a los *Virreyes, gobernadores, intendentes y demás jefes* a quienes respectivamente corresponda la ejecución de este decreto, su puntual cumplimiento, declarando que merecerá todo su desagrado y un severo castigo cualquiera infracción de esta solemne determinación de la voluntad nacional”. Las cursivas son nuestras. La Constitución se había promulgado el 19 de marzo de aquel año.

<sup>70</sup> En contra, F. X. Guerra, para quien en los debates de las Cortes y en la Constitución los reinos sólo fueron tomados en cuenta “retóricamente”. Guerra, F. X., “El ocaso de la Monarquía hispánica: revolución y desintegración”, *Inventando...*, p. 129.

<sup>71</sup> Además de las situaciones ya indicadas para el caso mexicano, resulta importante destacar la doceañista desmembración de la isla de Cuba en dos Diputaciones provinciales, con sedes en La Habana y en Santiago. La cuestión suscitó notable resistencia local y una larga discusión en Cortes. *Cfr.* DS, sesión del 26 de febrero de 1813, VII, p. 4751, y ACD/SG, leg. 77, no. 129, 1º de marzo de 1813.

principalmente el temor que los gobiernos liberales experimentaban hacia la posibilidad de que pudiese atribuirse la pérdida de las Américas a su actuación en ausencia del monarca cautivo en Francia. Ahora bien, la situación de ninguna forma resultaba inocua en el juego de las aspiraciones regnícolas y provincialistas. La añeja capacidad de gobierno del vicemonarca se mantuvo al atribuírsele las facultades de Jefe político superior en distritos multiprovinciales, y su fuerza militar se conservó al mantenersele en el cargo de Capitán general en demarcaciones que reunían los territorios de varias Diputaciones provinciales.<sup>72</sup> El Virrey continuaba, en suma, siendo el principal jefe en cada *reino* ultramarino, lo cual jugaba, a querer o no, a favor del imaginario territorial reinicista. No son pocas las pruebas que sobre tal hecho obran en el *Diario de sesiones* de las Cortes<sup>73</sup> y en documentación ministerial de la época.<sup>74</sup> Existían, en América, los *reinos constitucionales*.

34. Los gobiernos de Francisco Xavier Venegas y Félix María Calleja en Nueva España, a pesar de mostrarse francamente contrarios al orden constitucional en temas muy caros al ideario liberal-peninsular como eran el de la libertad de prensa<sup>75</sup> y el de las elecciones de Ayuntamientos, Diputaciones y representantes a Cortes,<sup>76</sup> gozaron de la tolerancia de unas Cortes provisionalmente dispuestas a sacrificar la revolución americana en beneficio de la integridad territorial del Imperio. No dudamos al afirmar que ambos personajes fueron, durante el período gaditano, auténticos virreyes de antigua planta.<sup>77</sup>

35. El general Calleja, nombrado por las Cortes seis meses después de la expedición de la Constitución “Virrey gobernador y Capitán general del reino de la Nueva España y presidente de la Real Audiencia”,<sup>78</sup> se significaría además por su defensa a ultranza de la integridad del reino novohispano en el marco de la inevitable descentralización regionalista que las circunstancias de la guerra contra la insurgencia mexi-

<sup>72</sup> Así lo confiesa sin ambages el encargado del Despacho de la Gobernación de Ultramar en *Memoria* presentada a las Cortes. ASLO2, sesión del 3 de marzo de 1814, apéndice tercero al número 4.

<sup>73</sup> DS, sesión del 16 de mayo de 1813, VIII, p. 2589; DS, sesión del 26 de mayo de 1812, IV, p. 3222; ASLO, sesión del 17 de enero de 1814, p. 340; ASLO, sesión del 2 de mayo de 1814, p. 323.

<sup>74</sup> ASLO, sesión del 2 de octubre de 1813. Apéndice cuarto al número 2, p. 45. Y ya situados en pleno *Trienio liberal*: Carta del secretario de la gobernación americana Ramón Gil de la Cuadra al secretario de la Diputación permanente de Cortes el 9 de enero de 1821 remitiendo la lista de diputados “por aquellas provincias” (se refiere a las novohispanas) enviada por el “virrey de Nueva España”. La lista es un impreso (México, en la imprenta de d. Juan Bautista de Arizpe, 1820) que incluye como “diputados a Cortes por Nueva España para los años de 1820 y 1821” tanto a los del distrito de la Diputación de México como a los de las de San Luis Potosí y Nueva Galicia. (ACD/DE, leg. 7, no. 17). Véase también la carta dirigida al secretario de la Diputación permanente por el doceañista Ramón López Pelegrín, secretario de la Gobernación de Ultramar, en ACD/DE, leg. 9, no. 22.

<sup>75</sup> Vid. DS, sesión del 2 de febrero de 1812, IV, p. 2728; Representación de varios diputados ultramarinos leída por Ramos Arizpe, DS, sesión del 11 de julio de 1813, pp. 5684-5685.

<sup>76</sup> Anna, T. E., *La caída del gobierno español en la ciudad de México*, trad. de C. Valdés, (FCE, México, 1981), pp. 129-133.

<sup>77</sup> Venegas fue, encima, condecorado por las Cortes con la Orden de Carlos III. Cfr. DS, sesión del 24 de septiembre de 1811, III, p. 1910.

<sup>78</sup> Ortiz Escamilla, J., “Calleja, el gobierno de la Nueva España y la Constitución de 1812”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, no. 20, (Escuela Libre de Derecho, México, 1996), pp. 414-415.

cana imponían.<sup>79</sup> En carta enviada al Ministro de Gracia y Justicia, creyente todavía en la vigencia de una Constitución que ya había sido desconocida por el monarca, el “virrey de este reino” expresaba sus interrogantes y pretendía justificar actos a todas luces inconstitucionales:

36. Mi duda principal consistía en que una vez erigidas las *Diputaciones provinciales de este reino* como lo han sido las de Guadalajara y Yucatán, nombrados ya los diputados para la que debe formarse en San Luis Potosí, y próxima a instalarse como lo está ya la de esta Capital, era de recelar que cada una de estas corporaciones considerándose independiente del Virrey y en relación *directa al supremo gobierno de la Nación, desconocieren tal vez al que le representa en estos dominios*; y retardando, embarazando o negándole unas veces la obediencia, y disponiendo en otras a su arbitrio de los medios pecuniarios y de los recursos que *cada provincia* tuviere en su seno, entraría la confusión y el desorden de que se seguiría infaliblemente la ruina de *estos países* contenidos hasta ahora por el impulso y dirección de un *centro común*.<sup>80</sup>

37. Para evitar situación tan a todas luces catastrófica para la integridad del tricentenario reino, el Virrey de Nueva España debería seguir siendo tal y no quedar reducido “a sólo las funciones de Capitán general y Jefe superior político dentro del distrito” de la Diputación provincial de México, lo cual exigía (no lo dice Calleja, pero es evidente que lo piensa) pasar por encima de la voluntad legislativa doceañista y declarar “la subsistencia de la autoridad y representación del Virrey en toda su plenitud”, declaración que por otro lado no estima demasiado alejada de los efectivos deseos del gobierno de la Monarquía, por cuanto tanto por “la época en que se me nombró Virrey y Capitán general de estos dominios” como por “el espíritu y letra de las Reales Órdenes que se me comunican por varios Ministerios” se derivaba lógicamente que “el Virrey era aquí el Gobierno, o lo que es lo mismo, el representante del Monarca” debiendo por tanto en lo sucesivo todos los “Jefes políticos que sean presidentes de Diputaciones provinciales” dirigir “a este *gobierno superior* todas las consultas, representaciones y documentos en los casos y cosas en que según la Constitución Política de la Monarquía y soberanas declaraciones deberían entenderse con el *Supremo Gobierno de la Nación*”.<sup>81</sup>

38. Difícilmente podría encontrarse una manifestación más clara y reivindicatoria de la validez del pacto dilatorio que los regnícolas americanos habían signado en Cádiz con los constituyentes liberales. Calleja desafía a la metrópolis y busca que se declare oficialmente la existencia del *reino constitucional* de la Nueva España. No pocos cri-

<sup>79</sup>Serrano, J. A., “La jerarquía subvertida: ciudades y villas en la Intendencia de Guanajuato, 1787-1820” en Terán y Serrano (comps.), *Las guerras de Independencia en la América española*, (El Colegio de Michoacán, Zamora, 2002), pp. 403-422; Ortiz Escamilla, J., “La guerra de Independencia y la autonomía de los pueblos”, en Vázquez (coord.), *Interpretaciones sobre la Independencia de México*, (Nueva Imagen, México, 1997), pp. 177-207.

<sup>80</sup>*El virrey de Nueva España d. Félix Ma. Calleja da cuenta con testimonio de la declaración interina que ha hecho sobre la autoridad y facultades del Virrey, respecto de los Jefes políticos y Diputaciones provinciales del distrito de aquel Virreinato*, México, 31 de julio de 1814, Archivo General de Indias (AGI), 1483, folios 47r-49r. Manejo fotostática por gentileza del Departamento de Historia y Filosofía del Derecho y del Servicio de Bibliotecas de la Universidad de Salamanca. Mi agradecimiento en especial para María Teresa Soria. Las cursivas me pertenecen.

<sup>81</sup>Todos los entrecomillados en *Ibidem*. Las cursivas son mías. Consulte también Anna, *La caída...*, pp. 148-149.



Los mexicanos habrán visto con buenos ojos la actitud del general, por otro lado cruel azote de la insurgencia: tengo por cierto que los conceptos del virrey animaron el pensamiento independentista del coronel Agustín de Iturbide, antiguo protegido de Calleja, quien en su célebre Plan de Iguala o de las “Tres garantías” del 24 de febrero de 1821 llamó a la “Unión” de todos los novohispanos, sin distinciones de casta o de paisanaje, como el único camino para la obtención de la Independencia y para la conservación de la Religión católica en el marco de una Constitución “*peculiar* y adaptable *del reino*”<sup>82</sup> expedida por unas Cortes mexicanas. Aún más evidente que el Plan en lo referente al ideario territorial de Iturbide resulta la carta que el mismo día envió a José Dávila, gobernador de Veracruz, en cuyo texto aparece la radical idea de proscribir el *provincialismo* en el territorio del nuevo Imperio nacional mexicano.<sup>83</sup>

39. Pero hemos dado un salto de varios años, acicateados por la prisa de demostrar la existencia del hilo conductor regnícola en el proceso de la Independencia neoespañola. Volvamos a 1814. En espera de respuesta peninsular a su reto (que hoy llamaríamos *controversia constitucional*) se hallaba Calleja cuando recibió la noticia del regreso de Fernando VII a la Península y de la abrogación de la ley suprema. El virrey, según él mismo escribió, reaccionó “con indescriptible júbilo”. La Constitución había puesto en entredicho la autoridad de los agentes regios en Ultramar y, tal vez peor para el partido del general Calleja, la integridad territorial del reino de la Nueva España.<sup>84</sup> Con la vuelta del déspota al trono parecía que cuando menos este último peligro había quedado desarticulado.

40. Al restablecerse el absolutismo, el reino de México sufrió una prácticamente incontestada restitución del poder virreinal. La insurgencia cayó en estado de desahucio tras la muerte del caudillo José María Morelos y las provincias más rebeldes fueron volviendo poco a poco a la obediencia respecto de Madrid y de México. El virrey Juan Ruiz de Apodaca, que sucedió a Calleja en ese preciso y expreso puesto, podía presumir de ser obedecido en todo el territorio comprendido entre las Provincias internas más septentrionales y la península de Yucatán, con excepción de los contados terrenos controlados por las partidas guerrilleras independentistas. Todo hasta que, con ocasión

<sup>82</sup>Tena Ramírez, *Leyes fundamentales...*, pp. 114-116; Del Arenal, J., “Una nueva lectura del Plan de Iguala”, *Un modo...*, 114-117. Cursivas nuestras. En carta al diputado michoacano Gómez de Navarrete fechada el 25 de noviembre de 1820, Iturbide afirmaba que muchos novohispanos temían a la Constitución de Cádiz en razón de lo heterogéneo que era el reino y de lo poco sensata que en consecuencia resultaba la aplicación irrestricta del texto legal a las circunstancias americanas. Robertson, W. S., *Iturbide of Mexico*, (Greenwood press, Nueva York, 1968), p. 55. J. Ortiz sostiene que “el pronunciamiento encabezado por Agustín de Iturbide en el pueblo de Iguala tenía el firme propósito de frenar una posible desarticulación territorial y de los órganos de gobierno”. Ortiz, “Calleja...”, pp. 425.

<sup>83</sup>Robertson, *Iturbide...*, p. 71; “El fin de mi plan es asegurar la subsistencia de la religión santa que profesamos y hemos jurado conservar, hacer independiente de otra potencia al Imperio de México, conservándolo para el Sr. D. Fernando VII si se digna establecer su trono en su capital bajo las reglas que especifico, y *hacer desaparecer la odiosa y funesta rivalidad de provincialismo*, y hacer, por una sana igualdad, unir los intereses de todos los habitantes de dicho Imperio”. Al señor comandante de la 3ª Brigada, don José Dávila, Iguala, 24 de febrero de 1821, en Cuevas, M., S. J., (selección y rasgos biográficos), *El Libertador. Documentos selectos de don Agustín de Iturbide*, (Patria, México, 1947), p. 185. Las cursivas me pertenecen.

<sup>84</sup>En opinión de Ortiz Escamilla, Calleja encaró durante el doceañismo “el mayor peligro de desintegración, en pequeños estados, del Virreinato de la Nueva España”. Ortiz, “Calleja...”, p. 408.



de la restauración constitucional en las Españas derivada del alzamiento del coronel Riego al alborear el año 1820, los temas que habían gozado de gran vitalidad en Cádiz volvieron a la palestra. La asignación que las renovadas Cortes hicieron de una Diputación provincial a cada intendencia americana por decreto del 8 de mayo de 1821<sup>85</sup> significó el final del compromiso suscrito entre los regnícolas indianos y los liberales metropolitanos, ahora divididos en moderados o doceañistas y exaltados o veinteañistas.<sup>86</sup> La ulterior victoria correspondía al bando provincialista de las Américas: cada intendencia indiana constituía ahora y para todos los efectos una provincia de la Monarquía.

41. Los regnícolas harían, sin embargo, un último esfuerzo por restaurar el compromiso con la metrópoli. En junio del mismo 1821, ante las noticias de la rebelión insurgente de Iturbide, los diputados americanos, capitaneados por los novohispanos, elevaron a las Cortes una propuesta para el establecimiento de tres *secciones* de diputados con amplias facultades legislativas en América, cada una de las cuales secciones gozaría de un gobierno propio encabezado por quien el Rey de España decidiese en Bogotá, Lima y México.<sup>87</sup> Se trataba de una confederación *in nuce* que las Cortes, firmemente asentadas en el principio nacionalista panhispánico del monopolio central del poder legislativo, no aceptaron.<sup>88</sup> Lo interesante del caso radica en la práctica unanimidad que el proyecto alcanzó entre los representantes americanos, buena muestra de que provincialistas y regnícolas habían decidido avenirse y de que se había llegado al consenso en torno a la idea de que para la configuración de la América Latina decimonónica era la metrópoli europea lo que salía sobrando: los reinos y las provincias podían convivir en unas Indias autónomas. Un poco antes, de hecho, los diputados americanos habían promovido que se nombrase como “gobernador y Capitán general de las provincias de Nueva España, con todos los goces y distinciones que tenían los virreyes”<sup>89</sup> a un célebre militar liberal, el general Juan O’Donojú. Él sería el encargado de reconocer, en la veracruzana villa de Córdoba, la independencia del *reino* integrado por las *provincias* mexicanas.

42. Y es que mientras todo esto sucedía en sede parlamentaria, Iturbide había logrado integrar los intereses de regnícolas y provincialistas para crear en su patria un Estado-Nación absolutamente independiente de España a título de “Imperio Mexicano”,

<sup>85</sup> Vid. Diario de sesiones de las Cortes Ordinarias (DSCO), Legislatura de 1821, sesión extraordinaria del 30 de abril de 1821, II, pp. 1358-1359.

<sup>86</sup> Cfr. Varela Suanzes-Carpegna, J., “La Monarquía imposible: la Constitución de Cádiz durante el Trienio”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXVI, (Madrid, 1996), pp. 653-687.

<sup>87</sup> DSCO, Legislatura de 1821, sesión del 25 de junio de 1821, III, pp. 2472-2477. El delegado del Rey haría las veces de coordinador de los Jefes políticos provinciales eliminando a los Virreyes que el Gobierno metropolitano había mantenido “con otro nombre si se quiere, pero con la misma autoridad, en toda la vasta extensión de Nueva España” por considerar que el aislamiento “sin una autoridad suprema inmediata” de los Jefes provinciales “que por la Constitución son iguales entre sí” perjudicaría “la unión y armonía tan necesarias en un Estado”. El delegado, a diferencia del Virrey, sería controlado por un órgano legislativo próximo a su asiento. *Idem*, p. 2474. Las cursivas me pertenecen.

<sup>88</sup> Guerra, *Modernidad...*, p. 347. Para la reacción de los peninsulares, recogida por un testigo presencial, cfr. Alamán, *Historia...*, V, p. 554 (en este caso cito por la edición de J. M. Lara (México, 1852)).

<sup>89</sup> Delgado, J., *España y México en el siglo XIX*, (csic, Madrid, 1950), I, p. 39. Las cursivas me pertenecen.

llamando al reino de Guatemala y a las Provincias internas del norte novohispano a unirse a él, manteniendo en pie las gaditanas estructuras provinciales y municipales y reconociendo en la ciudad de México la calidad de cabeza de la nueva Nación, con lo que halagaba por igual tanto a provincianos como a reinicistas. El pacto al que llegaban las dos fracciones ideológicas que habían mantenido un pulso continuado por más de diez años convenció de la necesidad de la Independencia al mostrar que lo que sobraba no era el *reino* de la Nueva España sino el Rey de España. Ello permitió que el nuevo Estado no sufriese una desmembración de signo intencional (tan característica de la zona del istmo centroamericano) y que a la caída del Imperio se constituyese en una república federal de provincias autónomas pero unidas en un sistema constitucional que, si bien abrevaba principalmente de la fuente estadounidense, acusaba profundas influencias derivadas de la práctica parlamentaria y de la normatividad doceañista.<sup>90</sup>

43. El caso mexicano muestra la enorme influencia que la configuración de los distritos administrativos del período de dominación española —marcadamente por lo que hace a los *distritos de superior gobierno*— poseyó sobre la estructuración e invención de los Estados-Nación hispanoamericanos. La configuración procedente del Antiguo Régimen fue confirmada en tiempos revolucionarios por las vacilaciones y compromisos gaditanos que a su vez muestran los condicionantes geoeconómicos, pero también geopolíticos, con los que habrían de surgir a la vida las nuevas Naciones ante la imposibilidad de pensar en “América” como una gran Nación o siquiera como una alianza confederal perpetua. Las identidades locales, en tanto que regnícolas creaciones de la Conquista del siglo XVI, pesaron demasiado al alborear la Independencia, razón por la que debe desecharse la idea de que entes compactos como la Nación mexicana provenían de un pasado prehispánico y recuperaban la libertad tras trescientos años de esclavitud, para profundizar en el concepto de la administración virreinal como una de las estructuras fundadoras —y en forma alguna la de menor significación— de los nuevos Estados nacionales.



<sup>90</sup>Benson, N. L., “Spain’s contribution to federalism in Mexico”, Cotner, T. E./Castañeda, C. E., (editor and coeditor), *Essays in Mexican History*, (The Institute of Latin American Studies/The University of Texas, Austin, 1958), pp. 90-103, en especial p. 91.



# La Constitución de Apatzingán

Alfonso Noriega

## Los hechos. La lucha por la soberanía y la igualdad

Era jueves, festividad de Corpus del año de 1808, en la tranquila y confiada capital de la Nueva España. Desde la víspera, los repiques de la catedral a vuelta de esquila anunciaban jubilosamente la gran ceremonia de la procesión de la Sagrada Eucaristía.

A las 11 de la mañana, después de la solemne misa oficiada en catedral y junto a uno de los costados del edificio, precisamente desde el Empedradillo, se inició el grandioso desfile por las calles de Tacuba, Santa Clara, Vergara, 2ª y 3ª de San Francisco y la de Plateros, y una parte de la plaza mayor, para entrar finalmente por la puerta mayor de la catedral.

En la solemne procesión, que presenciaban con respeto extraordinario la mayor parte de los habitantes de la ciudad, desfilaron las hermandades con sus pendones y farolas colocadas en largos bastones; las cofradías con sus guiones y estandartes; señoras de saya y mantilla, con escapulario y velas de cera; educandas de las hermanas de la caridad; los bedeles de la universidad con su traje talar de terciopelo morado y sus mazas de plata al hombro; los colegios nacionales; gregorianos, mineros, luteranos, seminaristas, todos ellos de manto y beca y usando el bonete de igual color que el rodete o la rosca; las comunidades religiosas, precedidas cada una de su cruz y ciriales; los rectores de los colegios y prelados religiosos; el Claustro de doctores con traje talar, muceta y borla doctoral en la mano; la Archicofradía del Santísimo, con su estandarte; las parroquias, el clero secular con los sacerdotes revestidos de sobrepellices; la curia y por fin, en el lugar de honor, bajo riquísimo palio y conducida por el ilustrísimo arzobispo

### Sumario

Los hechos. La lucha por la soberanía y la igualdad . . . . .	329
Esquema general del	
Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana . . . . .	341
Principios o elementos constitucionales de la religión. Influencia del pensamiento religioso en las ideas demoliberales . . . . .	342
De la soberanía. Desarrollo de la idea de soberanía en el pensamiento de la insurgencia mexicana . . . . .	348
Los autores de la Constitución . . . . .	353
Principios o elementos constitucionales.	
Los derechos del hombre en la Constitución de 1814. Análisis de las garantías declaradas . . . . .	369
De la forma de gobierno.	
De las supremas autoridades . . . . .	386
Consideraciones generales . . . . .	392
Fuentes consultadas . . . . .	394

don Francisco Javier de Lizana y Beaumont, venía la custodia. Seguían al Santísimo Sacramento los miembros del honorable ayuntamiento, con maceros, y al final cerraba el cortejo el virrey don José de Iturrigaray.

Los regidores del ayuntamiento eran personas muy principales y por serlo, gozaban de un puesto de honor y dignidad, señalado por cadenas de oro, ropaje suntuoso y asiento bajo dosel, en la gran catedral de México. La importancia del ayuntamiento de la Ciudad de México y la categoría de sus miembros, especialmente en el momento histórico a que nos referimos, fue destacada por don Lucas Alamán en los siguientes términos:

Entre las diversas corporaciones que existían en la época de que hablamos (1808), el ayuntamiento de la capital y el consulado fueron los que más parte tuvieron en los acontecimientos de que vamos a ocuparnos. Se componían primero, como todos los ayuntamientos en aquel tiempo, de cierto número de regidores perpetuos y hereditarios, y éstos nombraban cada año dos alcaldes y cada dos, seis regidores incluso el síndico. Los regidores perpetuos en número de quince, eran antiguos mayorazgos, de muy corta instrucción en lo general y los más de ellos arruinados en sus fortunas. Los alcaldes y regidores elegidos, que se llamaban honorarios, se escogían entre las personas más notables del comercio de la clase propietaria y se tomaban también de entre los abogados más distinguidos a los que siempre pertenecía el síndico, y esos últimos eran los que generalmente, por la superioridad de sus luces ejercían un grande influjo sobre la corporación. Así se verificaba en 1808 con respecto a los licenciados don Francisco Primo Verdad y Ramos y don Juan Francisco Azcárate, síndico el primero y regidor el segundo, cuyo nombramiento había obtenido por influjo del virrey. Los regidores perpetuos eran casi todos americanos, habiendo heredado estos empleos de sus padres, quienes los habían comprado para dar lustre a sus familias, y por esto el ayuntamiento de México puede ser considerado como el representante de aquel partido; los alcaldes y los regidores honorarios se solían nombrar por mitad europeos y americanos. La presidencia de la corporación había sido motivo de muchas disputas y representaciones, resistiendo el ayuntamiento tener a su cabeza a los corregidores o intendentes en el periodo de que hablamos; presidía el alcalde más antiguo, que lo era don José Mariano Fagoaga. El ayuntamiento gozaba los honores de grande de España y la ciudad debía tener el primer lugar, en los congresos de la Nueva España, que como hemos visto, cesaron de reunirse mucho tiempo hacía.<sup>1</sup>

Nada hacía presagiar que esta Nueva España, fiel Colonia de su majestad Carlos IV y por lo tanto, monárquica y católica, vivía sus últimos momentos de esplendor como parte del imperio. Nadie podía precisar que el espíritu de la revolución, el espíritu de la independencia, estaban invisibles y presentes en esta solemne y grandiosa procesión del Corpus, aun cuando todo en el exterior proclamara el espíritu opuesto, es decir, el culto por la tradición. El espíritu de independencia se encontraba real y activo en la mente de muchos de esos regidores y en la de muchos otros hombres que habían logrado descubrir el hondo significado de lo que es una patria. Y en la conciencia adormilada y desorientada de las grandes masas, que esperaban sin saberlo el llamado de sus jefes, de sus héroes, alentaba ese mismo espíritu de lucha y de rebeldía.

<sup>1</sup>Lucas Alamán, *Historia de Méjico*, t. I, México, Edit. Jus, 1945, p. 62.

La chispa prendió bien pronto. En *La Gaceta* del 16 de julio de 1808, se publicaron las noticias llegadas el día 8 del mismo mes, en el “cajón” dirigido al señor virrey de Nueva España, y en el que se le informaba de la “abdicación” que había hecho de la corona el rey de las Españas y de las Indias, en unión del príncipe de Austria, a favor del emperador de los franceses.

En esta situación, el H. ayuntamiento de la Ciudad de México se reunió en cabildo extraordinario el 19 de julio del mismo año y el síndico de la comisión, don Francisco Primo Verdad y Ramos, haciendo referencia a las noticias publicadas en *La Gaceta*, planteó la situación, calificándola como el “asunto más crítico, arduo y delicado que puede ocurrir en esta muy leal, insigne y nobilísima ciudad desde el momento feliz de su gloriosa conquista”.

Durante el curso del debate, el regidor don Juan Francisco Azcárate presentó una moción que, apoyada por don Francisco Primo Verdad y Ramos, fue aprobada por todos los regidores, levantándose el acta correspondiente por el escribano del ayuntamiento.

Acto continuo, y a moción también del regidor Azcárate, y el ayuntamiento en pleno salió del palacio municipal y se dirigió en coches “rodeado de un inmenso pueblo” al palacio virreinal. La guardia, contra la costumbre establecida, le hizo los honores militares. Los miembros del ayuntamiento, recibidos por el virrey, presentáronse vestidos de gala. Con la rodilla en tierra, puestos los sombreros y con la mano en el puño de la espada, juraron fidelidad al rey Fernando VII, negándose a reconocer por monarca a Napoleón o a cualquiera de su familia. Hicieron entrega de un memorial, en el que se decía lo siguiente: “Que la muy noble, insigne, muy leal e imperial Ciudad de México, metrópoli de la América Septentrional ha leído con el mayor asombro las tristes noticias que comprenden las gacetas de Madrid, de trece, diecisiete y veinte de mayo” y manifiestan el sentimiento y sorpresa con que los habitantes de la capital habían visto las renunciaciones de la familia real, arrancadas por la violencia y por lo mismo insuficientes y nulas; que en esta situación y por la ausencia de los legítimos herederos del trono, residía la soberanía en el reino y las diversas clases que lo formaban, y aunque muy particularmente en los tribunales superiores que lo gobiernan, administran justicia y en los cuerpos que llevaba la voz pública, los cuales la conservarían para entregarla al legítimo soberano, cuando libre de toda presión extranjera y apto para ejercerla, ocupase el trono que le correspondía; que entre tanto el país se debería regir por las leyes establecidas; el ayuntamiento de México, en consecuencia de estos principios y en representación de toda la Nueva España, como su metrópoli, sostendría lealmente los derechos de la familia reinante y que para llevar a efecto la resolución tomada, pedía que el virrey continuase al frente de los destinos del país, provisionalmente como virrey, gobernador y capitán general, no debiendo entregar el poder a nación ninguna extranjera, ni aun a la misma España, hasta que no se hallase la Península libre de los ejércitos franceses y pudiese obrar sin la presión más leve. El memorial continuaba diciendo que:

El virrey, las autoridades eclesiásticas, civiles y militares, debían prestar juramento al ayuntamiento, audiencia y demás tribunales, de gobernar al país conforme a las leyes establecidas, defender el territorio de la Nueva España y conservar sus derechos y su

integridad. La corporación ofrecía, como representante del pueblo, las vidas y haciendas de todos los habitantes, los cuales estaban dispuestos a sacrificar una y otras en defensa de sus reyes y en prueba de su nunca desmentida fidelidad.

El mismo día, el virrey Iturrigaray pasó la representación del ayuntamiento en consulta al real acuerdo. Los oidores quedaron muy sorprendidos al ver que el ayuntamiento pretendía tomar la representación del país entero, y como portavoz del pueblo tratara de establecer el nuevo gobierno provisional. El real acuerdo resolvió contestar a la consulta del virrey desaprobando la proposición del ayuntamiento de que se formase un gobierno provisional y manifestando su extrañeza al ver a la corporación tomar la voz del reino entero. En concepto del acuerdo, no habiendo sufrido alteración ninguna el orden establecido en la Nueva España, las autoridades deberían seguir como hasta entonces, ya que emanaban de la voluntad real y habían prestado el juramento de fidelidad a sus reyes. Sin embargo, para obrar en completa armonía con el virrey, que concurrió a una junta celebrada el día 21 de julio, se le propuso que contestase al ayuntamiento dándole las gracias por el acendrado patriotismo que revelaba en su digna exposición, pero previniéndole que en lo sucesivo se concretase a llevar únicamente la voz de la ciudad y no de las demás ciudades y villas del reino, que de ninguna manera le correspondían.

Transcurridos algunos días, la Audiencia, por medio del oidor Aguirre, advirtió al virrey que, para evitar manifestaciones públicas como la que se había efectuado al entregarle el ayuntamiento la exposición, lo conveniente era que se entendiese en lo sucesivo con él por medio de una comisión. El ayuntamiento vio en esto un desaire e insistió en presentarse como lo había hecho antes. El síndico Verdad y el marqués de Uluapa fueron designados para tratar este punto con el virrey. Iturrigaray se manifestó favorable a la corporación y los comisionados volvieron dando cuenta del buen resultado de la entrevista. Con este apoyo del virrey, el ayuntamiento en pleno se dirigió a palacio para saber la resolución del acuerdo respecto a la exposición que había presentado. La Audiencia vio con disgusto la condescendencia del virrey, y en el acuerdo que poco después tuvo, y al cual asistió Iturrigaray, procuró inclinarle a que obrase de inconformidad; pero el virrey siguió mostrando una actitud favorable al ayuntamiento.

Los acuerdos celebrados y la representación del ayuntamiento dieron motivo a múltiples discusiones y a insistentes rumores entre los habitantes de la capital, cundiendo una incipiente agitación. En la representación creían unos descubrir miras embozadas de emancipar la Nueva España de su metrópoli y censuraban no menos la conducta del ayuntamiento por haberla presentado, que al virrey por admitirla. Otros, por el contrario, encontraban censurable la resistencia del acuerdo a unas pretensiones que en concepto de ellos eran justas, pues así se evitaba que ningún monarca intruso o usurpador de los legítimos reyes de España pusiese sus condiciones en América. Esta creciente agitación y la idea de una junta nacional que halagaba al virrey, toda vez que lo ponía a la cabeza del gobierno, hicieron que Iturrigaray, que acogía con gusto las ideas del ayuntamiento, dispusiera, no obstante las advertencias que le hizo la Audiencia en sentido contrario, que el nueve de agosto del mismo año de 1808, se celebrase

una junta en palacio, compuesta por la Audiencia, el ayuntamiento, los tribunales, el arzobispo y un grupo de personas escogidas entre las más respetables en la sociedad. Los puntos que se habían de tratar en esa junta versaban acerca de la estabilidad de las autoridades constituidas; sobre la organización de un gobierno provisional para aquellos negocios que exigían resolución oficial inmediata; sobre si el virrey podía o no actuar en sustitución del monarca; sobre la distribución de gracias que deberían concederse y otros puntos de menor importancia.

Llegado el día de la junta y abierta la sesión, el virrey invitó al licenciado don Francisco Primo Verdad y Ramos, síndico del ayuntamiento, para que expusiese los puntos de vista de esa corporación. El licenciado Verdad lo hizo, manifestando las razones que el ayuntamiento había tenido para presentar su representación al virrey, y dijo que por hallarse la nación sin su legítimo monarca, había vuelto al pueblo la soberanía. Procuró demostrar la necesidad que había de formar un gobierno provisional apoyando su tesis en una Ley de Partida y terminó proponiendo que el virrey y la junta proclamasen y jurasen a Fernando VII por rey de España. El oidor Aguirre pide entonces al síndico del ayuntamiento que dijese cuál era el pueblo en quien había recaído la soberanía, y el licenciado Verdad, esquivando la respuesta que bien conocía, contestó que las autoridades establecidas, sin dar la expresión auténtica de su pensamiento.

Los fiscales de la Audiencia impugnaron aquella exposición declarándola sediciosa y subversiva, y el inquisidor don Bernardo Prado y Obejero la tachó de herética y anatematizada, disolviéndose la junta sin tomar acuerdo alguno.

Así se frustró este primer intento de afirmar la idea de la soberanía del pueblo y preparar la independencia de la Nueva España por un medio que hubiera evitado la revolución.

Pero es necesario preguntarnos ¿cuáles eran en el fondo las ideas del licenciado Primo Verdad y de don Juan Francisco Azcárate? La clave de la respuesta a esta pregunta se encuentra en el pensamiento de quien, sin duda alguna, además de amigo fue mentor y maestro de los dos personajes mencionados. Me refiero al padre fray Melchor Talamantes, natural del Perú, que era el ideólogo de la representación del ayuntamiento y el inspirador del licenciado Verdad, del regidor Azcárate, del marqués de Uluapa y de todos los promotores del movimiento de 1808. El padre Talamantes presentó al ayuntamiento un estudio titulado *Congreso nacional del reyno de la Nueva España* y otro llamado *Representación nacional de las colonias*, demostrando que,

...desde el punto mismo que se nos hizo saber que los reinos de España se habían cedido a una potencia extranjera, que las Américas a una voz han resistido a esta nueva y violenta dominación; que han desaparecido para ellas como de improviso los tribunales supremos destinados para el arreglo y conservación de las Indias, se han roto del todo para nosotros los vínculos con la Metrópoli y, no subsisten para dirigirnos sino las leyes puramente regionales;

que ni la Audiencia ni el virrey podían oponerse por carecer de facultades legislativas de todo género, pues no obraban en nombre del pueblo, sino del rey cuya autoridad había desaparecido, y por tanto no podían subsistir. En semejante estado de cosas la



representación nacional corresponde al pueblo por la naturaleza que ha dividido a unos países de otros, por la fuerza que lo pone en aptitud de resistir a los enemigos y defender sus derechos, y por la política que da a los ciudadanos la facultad de concurrir activa y pasivamente a formar la administración pública.

Pero más aún, entre los papeles recogidos al padre Talamantes cuando fue puesto en prisión, se encontró un documento que contenía el plan revolucionario de aquel grupo y que don Francisco Bulnes copia de Alamán y lo comenta de esta manera:

El plan del licenciado Verdad fue realizar la independencia con España estableciendo en Nueva España la monarquía confiada a Fernando VII o a su dinastía. Es casi seguro que el plan ostensible del licenciado Verdad ocultaba otro que no entregó a la historia, pero que se puede conocer. El licenciado Verdad y fray Melchor Talamantes mantenían relaciones íntimas de amistad, fueron ambos perseguidos al mismo tiempo y ambos murieron en la prisión; es seguro que tenían los mismos ideales políticos. Al ser aprehendido fray Melchor Talamantes y cateado su domicilio, entre sus papeles fueron encontrados, escritos de su letra, unos apuntes para el plan de independencia, que no podían ser agradables ni tolerables para el gobierno español. En estos apuntes hay que leer el verdadero plan de la independencia que en el fondo sostenían sus iniciadores en el año de 1808.

Según Talamantes debía elegirse un Congreso Nacional Americano para ejercer todos los derechos de la soberanía, teniendo facultades para dictar las siguientes medidas:

1. Nombrar al virrey capitán general del reino y confirmar en sus empleos a todos los demás.
2. Proveer todas las vacantes civiles y eclesiásticas.
3. Trasladar a la capital los caudales del erario y arreglar su administración.
4. Convocar un concilio provincial para acordar los medios de cumplir aquí lo que está reservado a Su Santidad.
5. Suspender al tribunal de la Inquisición la autoridad civil, dejándole sólo la espiritual, y ésta con sujeción al metropolitano.
6. Erigir un tribunal de revisión de la correspondencia de Europa, para que la reconociese toda, entregando a los particulares las cartas en que no encontrase reparo y reteniendo las demás.
7. Conocer y determinar los recursos que las leyes reservaban a S.M.
8. Extinguir todos los mayorazgos, vínculos y cualesquiera otras pensiones pertenecientes a individuos existentes en Europa, incluso al estado y marquesado del Valle.
9. Declarar terminados todos los créditos activos y pasivos de la metrópoli, con esta parte de las Américas.
10. Extinguir la consolidación, arbitrar medios de indemnizar a los perjudicados y restituir las cosas a su estado primitivo.
11. Extinguir todos los subsidios y contribuciones eclesiásticas, excepto las de media anata y dos novenos.
12. Arreglar los ramos de comercio, minería, agricultura e industria, quitándoles las trabas.
13. Nombrar embajador que pasase a los Estados Unidos a tratar de alianza y pedir auxilios. Hecho todo esto, debe reservarse (decía) para la última sesión del Congreso Americano, el tratar de la sucesión a la corona de España y de las Indias, la cual no quiere que se decida con la prisa y desasosiego que lo hizo México el día 29 de julio de 1808, y todas las demás ciudades, villas y lugares de la Nueva España, sino con examen muy detenido; porque considera la cuestión tan grave y complicada, que en su concepto no era posible señalar el número de sesiones que serían necesarias para resolverla. Si al fin se resolvía, se debía reconocer al declarado por el Congreso Americano soberano legítimo de España y de las Indias, prestando antes varios

juramentos, uno de los cuales debía ser el de aprobar todo lo determinado por el Congreso de Nueva España y confirmar en sus empleos y destinos a todos los que hubiesen sido colocados por él.<sup>2</sup>

El plan de Talamantes —basta leerlo y detenerse brevemente a considerar sus puntos esenciales— postulaba cuestiones que se han desenvuelto en las revoluciones de México y que se realizaron en el país en el transcurso de más de 100 años, dando testimonio de su profundo sentido revolucionario y de su intuición de los problemas de nuestra patria.

Bulnes no comparte esta opinión y afirma lo siguiente:

El plan de Talamantes era completamente antirrevolucionario a fuerza de ser revolucionario. Contenia principios muy avanzados que actualmente consideramos los mexicanos como necesarios, pero que el clero de Nueva España hubiera rechazado con todo su poder, que era inmenso, y desde el momento en que la Iglesia católica hubiese declarado monstruosidades ateas las proposiciones de Talamantes, todas las clases sociales se habrían puesto del lado de la religión mancillada y ofendida, hundiéndose la causa de la independencia en el horror de un pueblo por las herejías.

Dominaba todo el territorio de la Nueva España una agitación evidente cuando estalló la insurrección de Hidalgo, Allende, Aldama y demás héroes de nuestra independencia en la forma que todos conocemos. Don Miguel Hidalgo, no obstante su ilustración bien demostrada, no se preocupó por justificar el movimiento con ninguna declaración que pusiera de manifiesto las ideas políticas que animaban a los revolucionarios de Dolores Hidalgo, fuera del falso grito de ¡Viva Fernando VII! No obstante, en sus manifiestos y bandos encontramos la terminología bien conocida: “la nación, la libertad” y otras similares. Así en el manifiesto que el señor don Miguel Hidalgo y Costilla hizo al pueblo para defender sus derechos y que publicó en la ciudad de Guadalajara, leemos lo siguiente:

Todos mis delitos traen su origen del deseo de vuestra felicidad; si éste no me hubiese hecho tomar las armas, yo disfrutaría una vida dulce, suave y tranquila; yo pasaría por verdadero católico como lo soy, y me lisonjeo de serlo; jamás habría habido quien se atreviese a denigrarme con la infame nota de herejía. ¿Pero de qué medios se habían de valer los españoles europeos, en cuyas opresoras manos estaba nuestra suerte? La empresa era demasiado ardua: La nación, que tanto tiempo estuvo aletargada, despierta repentinamente de su sueño a la dulce voz de la libertad, corren apresurados los pueblos, y toman las armas para sostenerla a toda costa...

Don Miguel Hidalgo y Costilla —afirma Felipe Tena Ramírez— no alcanzó sino la oportunidad de encender la guerra. Su programa de organización social y política, apenas esbozado, se concretó en el bando que promulgó en Guadalajara, el 6 de

<sup>2</sup>*Ibidem*, p. 494.

diciembre de 1810, menos de tres meses después del Grito de Dolores, poco más de un mes antes del desastre de Puente de Calderón. En ese bando, Hidalgo se excusa de no poder dictar las providencias adecuadas en bien de la nación, en virtud de las críticas circunstancias del día y decide atender por lo pronto lo más urgente por medio de esas declaraciones:

I. Que todos los dueños de esclavos, deberán darles la libertad dentro del término de diez días, so pena de muerte, la que se les aplicará por trasgresión de este artículo. II. Que cese para lo sucesivo la contribución de tributos, respecto de las castas que lo pagaban, y toda exacción que a los indios se les exigía. III. Que en todos los negocios judiciales, documentos, escrituras y actuaciones se haga uso del papel común quedando abolido el del sellado. Que todo aquel que tenga instrucción en el beneficio de la pólvora, pueda labrarla, sin más pensión que la de preferir al gobierno en las ventas para el uso de sus ejércitos, quedando igualmente libres todos los simples de que se compone.<sup>3</sup>

Muerto el Padre de la Independencia, Rayón, con mejores luces que los demás caudillos, sabía que la revolución no podía hacer verdaderos progresos, a pesar de las ventajas obtenidas en el sur por Morelos y por él mismo, mientras no hubiese un centro de autoridad de quien los demás jefes dependieran y que fuera capaz de dirigir uniforme y acertadamente todos los movimientos; en una palabra, mientras no hubiese algo a lo que pudiera darse el nombre de gobierno. Con esta intención trató de formarlo, e hizo recaer la autoridad suprema en su propia persona.

Esta pretensión de Rayón —comenta Alamán— era fundada y la ambición particular estaba conforme con la conveniencia pública, lo que no suele ser común, pues no había entre todos los jefes insurgentes ninguno como él que pudiera desempeñar el gobierno, pero necesitaba revestirse de un nuevo título porque la autoridad que tenía delegada por Allende e Hidalgo y el carácter de ministro del último, no era ni reconocida aquélla, ni respetado éste por ninguno de sus compañeros.<sup>4</sup>

Efectuada una junta en Zitácuaro, a la que asistieron los principales jefes del movimiento, se acordó constituir una junta que tomó el título de Suprema Junta Gubernativa de América. Debería funcionar con tres vocales, que se podían aumentar hasta cinco. Los nombramientos recayeron en el licenciado José Ignacio López Rayón para presidente y don José María Liceaga y el doctor José Sixto Verduzco, como vocales. Rayón, desde entonces, ostentó el título de presidente de la Suprema Junta y ministro universal de la nación.

Desde el día de la instalación de la junta echaron de ver principios de desavenencia entre los individuos que la componían; Rayón no encontró la docilidad que esperaba en los compañeros que había hecho nombrar, los cuales, por su parte, le tuvieron a mal que se declarase presidente perpetuo y comenzaron a separarse de él y a negarle su

<sup>3</sup> Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México. 1808-1957*, México, Porrúa, 1957, pp. 21-22.

<sup>4</sup> Alamán, *op. cit.*, t. II, p. 353.

colaboración; por otra parte, en el público, tampoco era reconocida la nueva autoridad, y para sostenerla fue necesario tomar medidas violentas, como ordenar la prisión de don Tomás Ortiz, sobrino del cura Hidalgo.

La discordia entre los individuos de la junta gubernativa había ido tan adelante, que Morelos creyó indispensable intervenir en ella de una manera directa para hacer cesar la completa anarquía en que la revolución iba cayendo. Al desaparecer aquella sombra de autoridad era indispensable establecer un gobierno que fuese reconocido por todos. Morelos, desde luego, sugirió que Rayón debería ser presidente de la junta, segundo vocal Verduzco y tercero Liceaga; pero esta fórmula nunca llegó a ser del todo aceptada.

En estas circunstancias, Rayón propuso completar la junta al número de cinco individuos conforme al proyecto de Constitución que había formulado. En efecto, Rayón remitió a Morelos el 30 de abril de 1812, un proyecto de Constitución para que le hiciese las observaciones que estimara convenientes.

Don José Ignacio López Rayón era un hombre de talento y de buena cultura; hizo sus estudios primarios y preparatorios hasta concluir el curso de filosofía en el Colegio de Valladolid, y pasó después al de San Ildefonso de México, donde estudió jurisprudencia.

Rayón, hombre de leyes, se unió a Hidalgo desde un principio y le sugirió que instalara una junta representativa de Fernando VII con el fin de legalizar el movimiento. Fue secretario del Padre de la Independencia y recibió de él, el nombramiento de secretario de Estado y de Despacho en Guadalajara. Más tarde, hemos visto su preocupación legalista al crear la Junta Suprema Gubernativa de América.

Su inquietud por organizar la revolución insurgente y dar estatuto jurídico a la nación, lo impulsó a redactar un verdadero proyecto de Constitución, que tituló *Elementos Constitucionales que han de Fijar Nuestra Felicidad*. Constaba de 38 puntos y se justificaba con una exposición previa en la que merecen destacarse los siguientes conceptos:

1º. La independencia de la América es demasiado justa, aun cuando España no hubiera sustituido al gobierno de los Borbones, el de unas juntas a todas luces nulas, cuyos resultados han sido conducir a la Península al borde de su destrucción. Todo el universo, comprendidos los enemigos de nuestra felicidad, han conocido esta verdad, mas han procurado presentarla aborrecible a los incautos. 2º. Nosotros, pues, tenemos la increíble satisfacción y el alto honor de haber merecido a los pueblos libres de nuestra patria, componer el Supremo Tribunal de la Nación y representar la majestad que sólo reside en ellos; aunque ocupados principalmente en abatir con el cañón y la espada las falanges de nuestros enemigos, no queremos perder un momento de ofrecer a todo el universo los elementos de una Constitución que ha de fijar nuestra felicidad...<sup>5</sup>

Desde el punto de vista político, el objeto principal de este proyecto es consolidar y perpetuar la autoridad de la junta. Los temas esenciales de los 38 puntos de los *Elementos constitucionales* de Rayón, eran los siguientes:

I. Declarar que la religión católica sería la única permitida sin tolerancia alguna; en lo sucesivo el dogma sería conservado por la vigilancia de un tribunal de la fe, bajo un reglamento

<sup>5</sup>Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 24.

conforme al espíritu de la disciplina eclesiástica. Alamán, siempre enemigo de los próceres de la Independencia, comenta que en esto acaso dio motivo a que se difundiese la especie de que los insurgentes habían conservado la Inquisición suprimida por las Cortes de Cádiz. II. La soberanía dimana directa y mediatamente del pueblo; pero se reconocía en la persona de Fernando VII y su ejercicio en la junta o Supremo Consejo Nacional Americano, el cual debía componerse de cinco individuos nombrados por la representación de las provincias, haciendo el más antiguo de presidente y renovándose anualmente uno; mas por entonces el número había de completarse por elección que hiciesen los vocales existentes, en virtud de la comunicación irrevocable de la potestad que tenía y cumplimiento del pacto convencional celebrado por la nación el 21 de agosto de 1811, que fue la erección de la junta de Zitácuaro, no debiendo tampoco verificarse la renovación hasta que fuese tomado México, y desde entonces comenzaba a correr el término de cinco años para la gradual elección. III. Para los asuntos más importantes del gobierno, tales como declarar la guerra y hacer la paz, deudas y otros de esta naturaleza, se estableció un consejo de Estado, compuesto de todos los oficiales generales de brigada arriba, y había de haber además un protector nacional, nombrado por los representantes. Éste había de tener el derecho de proponer la formación de nuevas leyes y la derogación de las antiguas, así como todo lo que creyese conveniente al bien de la nación, al Congreso de representantes, los cuales podían prestar su aprobación o reprobación quedando reservada la decisión a la junta. IV. Estos representantes habían de ser nombrados cada tres años por los ayuntamientos, recayendo la elección en las personas más honradas y de propiedad de las capitales y pueblos de los respectivos distritos. V. Los extranjeros podían gozar los derechos de ciudadanía, mediante la carta de naturalización que se les había de conceder por la junta, con acuerdo del ayuntamiento respectivo y oído el parecer del protector nacional; pero no podían obtener ningún empleo, los cuales quedaban reservados a sólo los patricios sin que en esta parte pudiese valer privilegio alguno o carta de naturaleza. VI. Abríanse los puertos al comercio de todas las naciones, pero con las limitaciones que asegurasen la pureza del dogma. VII. Establecíase la libertad de imprenta en puntos puramente científicos y políticos, quedaba extinguida la esclavitud y la distinción de castas; abolíase como bárbaro el tormento y como novedad de gran importancia, se establecía la vieja ley del hábeas corpus importada por los norteamericanos de Inglaterra. VIII. Mandábase solemnizar el 16 de septiembre, aniversario de la revolución de Hidalgo, los días de los santos del mismo Hidalgo y Allende y el 12 de diciembre, festividad de la Virgen de Guadalupe. IX. Creábanse cuatro órdenes militares, con los títulos de Nuestra Señora de Guadalupe, Hidalgo, El Águila y Allende, con cuatro grandes cruces, pudiendo obtener la condecoración de estas órdenes los magistrados y ciudadanos beneméritos. X. Establecíanse también cuatro capitanes generales comprendiéndose en este número los tres individuos de la junta y en caso de guerra, los militares, de brigadier arriba, debían proponer al Congreso cuál de estos capitanes generales había de ejercer el empleo de generalísimo, cuya dignidad, equivalente a una dictadura, no se había de considerar como empleo, sino como una condición temporal que cesaría acabada la guerra.

Morelos, invitado nuevamente por Rayón el 19 de julio para exponer su opinión, llegó de Tehuacán el 7 de noviembre y se redujo a recomendar lo que tenía por más urgente, o sea el nombramiento de quinto vocal y “que se quitase la máscara a la Independencia”, cesando de tomar el nombre de Fernando VIII que era “hipotético”, y en cuanto a la Constitución misma, insistió en la necesidad de excluir absolutamente

de ella el nombre de este monarca y expuso que sería conveniente limitar el consejo de Estado a un número determinado de generales, por la imposibilidad de reunirlos a todos cuando fuese menester consultarlos; que la admisión de los extranjeros se redujese a muy pocos o ninguno y esto, únicamente, en los cuerpos para las comunicaciones mercantiles, porque sólo de este modo podía librarse el país, “de la intriga, seducción o adulterio de nuestra santa religión”; que en vez de un solo protector nacional, se nombrase uno en cada obispado y que luego que estuviesen tomadas tres provincias episcopales, o sólo la de México, se procediese al nombramiento del generalísimo. Las circunstancias de guerra y la necesidad de permanecer con las armas en la mano, hacían necesario que el ejercicio de esta autoridad durase toda su vida, cesando sólo por ineptitud, enfermedad o por haber llegado a la edad de sesenta años.

Ya fuese por efecto de estas observaciones, o porque la meditación hizo conocer a Rayón los inconvenientes de su proyecto, o más bien porque publicada la Constitución de Cádiz iba a parecer deficiente y pobre el proyecto, el mismo Rayón, en una comunicación dirigida a Morelos desde Puruarán el 2 de marzo de 1813, desiste de la publicación y sin embargo, deja a la discreción de éste el hacerla, aunque refiriéndose a ella dice: “Nada avanzamos, sino que se rían de nosotros y confirmen el concepto que nos han querido dar los gachupines de unos meros autómatas.”

Alamán, mostrando una vez más su disgusto con los insurgentes, comenta lo siguiente: “Éstas, sin embargo, eran las ideas constitucionales de Hidalgo, manifestadas a Rayón y a Morelos, según lo aseguraba el mismo Morelos”, y para apoyar su dicho se refiere a la comunicación dirigida por don José María Morelos a Rayón, en la que dice: “Hasta ahora no había recibido los Elementos Constitucionales; los he visto y con poca diferencia, son los mismos que conferenciamos con el señor Hidalgo.”<sup>6</sup>

Las disensiones entre los miembros de la junta, se agravaron en virtud de que Rayón acabó por enemistarse con el propio Morelos; la ruptura entre los individuos de la junta acabó por decidir a Morelos a tomar medidas definitivas. Sin contar ya con Rayón, procedió a convocar un congreso que debía reunirse en Chilpancingo, que para ese fin fue elevada al rango de ciudad, con el título de Nuestra Señora de la Asunción. El caudillo ordenó que se hicieran elecciones de diputados en Oaxaca y se nombraran electores por las parroquias de la nueva provincia de Tecpan, los cuales debían concurrir a Chilpancingo el 8 de septiembre para nombrar al diputado local, reservándose el mismo Morelos la designación de los suplentes en las provincias ocupadas por los realistas. Aprovechando en todo lo que convenía el desechado proyecto constitucional de Rayón, mandó igualmente que todos los oficiales del ejército, de coronel arriba, diesen su voto sobre cuál de los cuatro capitanes generales (el propio Morelos y los tres individuos de la junta) había de ser nombrado generalísimo por el Congreso, debiendo recaer en su persona el Poder Ejecutivo, con plenitud de facultades. Formó asimismo un reglamento para la determinación de tales facultades y prefijó también las del Congreso y su modo de proceder, cosa que equivalía de hecho, dice Alamán, a formar una Constitución.

<sup>6</sup> Alamán, *op. cit.*, t. III, p. 508.

El Congreso quedó integrado en Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813, por seis diputados que designó Morelos. Tuvieron carácter de propietarios los vocales de la junta de Zitácuaro: Rayón, Liceaga y Verduzco, y los suplentes fueron Carlos María Bustamante, Joaquín Cos y Andrés Quintana Roo. Dos diputados de elección popular, don José Murguía por Oaxaca y don José María Herrera por Tecpan, se añadieron al Congreso.

En la sesión inaugural se dio lectura a los veintitrés puntos que con el nombre de *Sentimientos de la Nación* preparó Morelos para iniciar el estudio de la Constitución.

Don Alfonso Teja Zabre, en su *Vida de Morelos*, nos narra de dramática manera, la preparación de estos veintitrés puntos, consignando el episodio de acuerdo con una versión de don Andrés Quintana Roo; por su belleza y por la importancia que tiene para el conocimiento y la estimación de las ideas políticas de Morelos, consignamos la versión de Teja Zabre:

Era la víspera de la instalación del Congreso. La estancia en que estábamos era reducida y con un solo asiento; en una mesilla de palo, blanca, ardía un velón de sebo que daba una luz palpitante y cárdena. Morelos me dijo: “Siéntese usted y óigame, señor licenciado, porque de hablar tengo mañana, y temo decir un despropósito; yo soy ignorante y quiero decir lo que está en mi corazón; ponga cuidado, déjeme decirle y cuando acabe, me corrige para que sólo diga cosas en razón.” Yo me senté. El señor Morelos se paseaba con su chaqueta blanca y su pañuelo en la cabeza; de repente se paró frente a mí y me dijo su discurso. Entonces, a su modo, incorrecto y sembrado de modismos y aún de faltas de lenguaje, desenvolvió a mis ojos sus creencias sobre derechos del hombre, división de poderes, separación entre la Iglesia y el Estado, libertad de comercio y todos esos admirables conceptos que se reflejan en la Constitución de Chilpancingo y que apenas entreveía la Europa misma a la luz que hicieron los relámpagos de la Revolución Francesa. Yo le oía atónito, anegado en aquella elocuencia sencilla y grandiosa como vista de volcán; él seguía; yo me puse de pie... estaba arrobado... concluyó magnífico y me dijo: “Ahora ¿qué dice usted?” “Digo, señor... que Dios bendiga a usted (echándome en sus brazos, enterrecido), que no me haga caso ni quite una sola palabra de lo que ha dicho, que es admirable...” El 6 de noviembre el Congreso hizo constar en una acta solemne la declaración de Independencia de América Septentrional en los siguientes términos: “El Congreso de Anáhuac legítimamente instalado por las providencias de ella, declara solemne a presencia del Señor Dios, árbitro moderador de los imperios y autor de la sociedad que los da y los quita, según los designios inescrutables de su providencia, que por las presentes circunstancias de la Europa ha recobrado el ejercicio de su soberanía usurpada: Que en tal concepto queda rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español; que es árbitra para establecer las leyes que le convengan para el mejor arreglo y felicidad interior.<sup>7</sup>

Los azares de la guerra —dice Tena Ramírez— obligaron al Congreso a emigrar de pueblo en pueblo. Durante varios meses de labores errantes, amagada por las tropas del virrey, la pequeña asamblea cuya integración hubo de modificarse en parte, preparó la Constitución que fue sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 con el

<sup>7</sup> Alfonso Teja Zabre, *Vida de Morelos*, México, UNAM, 1917, p. 185.

título de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. La Carta de Apatzingán careció de vigencia práctica y aunque fueron designados los titulares de los tres poderes que instituía, las circunstancias impidieron su actuación normal.

Poco más de un año después de promulgada la Constitución, en noviembre de 1815, Morelos fue capturado por salvar al Congreso; al mes siguiente, el jefe insurgente Mier y Terán disolvió en Tehuacán los restos de los tres poderes.<sup>8</sup>

En esta forma dramática quedó consumada una etapa fundamental en nuestra vida política, que consignó en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, la obra extraordinaria de Morelos y del grupo de patriotas que lo acompañaban en la lucha por la soberanía y la igualdad.

### Esquema general del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, consecuencia de las deliberaciones del Supremo Congreso Mexicano, reunido en Apatzingán, fue firmado el 22 de octubre de 1814 y promulgado el 24 del mismo mes y año.

Los autores de la Constitución de Apatzingán, además de otros merecimientos que se destacarán en el presente estudio, tuvieron la intuición de ordenar la Constitución Política de 1814, estrictamente de acuerdo con los elementos que la técnica jurídica habría de definir y precisar con posterioridad; efectivamente, la Constitución está dividida en dos partes fundamentales que corresponden a los elementos dogmáticos y orgánicos, o bien, a las normas de distribución y de organización. La primera parte, titulada “Principios o Elementos constitucionales”, corresponde precisamente, a los elementos dogmáticos o normas de distribución, y la segunda denominada Forma de gobierno, corresponde a los elementos orgánicos o bien, de organización. La parte dogmática de la Constitución de Apatzingán contiene seis capítulos que norman los siguientes aspectos: religión, soberanía, los ciudadanos, la ley, los derechos del hombre y las obligaciones de los ciudadanos. La segunda parte, que norma los principios de organización, se compone de veinte capítulos en los que se reglamenta la organización, funcionamiento y relaciones que existen entre los poderes públicos.

Para el mejor y más fácil conocimiento del contenido del Decreto de Apatzingán, intentaremos en las páginas siguientes, en primer lugar, un examen de los temas esenciales —las decisiones políticas fundamentales que se consignan en la primera parte o Principios constitucionales, que en nuestra opinión son las siguientes: religión, soberanía y derechos del hombre, toda vez que las ideas sobre la ley y el estatuto de los ciudadanos, son cuestiones que se derivan lógicamente y naturalmente de los tres conceptos enunciados. En seguida llevaremos al cabo un examen de los temas esenciales de la segunda parte de la Constitución o sea de la forma de gobierno, para dedicar un capítulo especial al estudio de los autores de la Constitución, tema de singular importancia

<sup>8</sup>Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 28.



para precisar la naturaleza de las ideas políticas que sirvieron de base y sustento a la Constitución de 1814.

### Principios o elementos constitucionales de la religión. Influencia del pensamiento religioso en las ideas demoliberales

El Capítulo I del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, se intitula “De la religión” y contiene un solo artículo que textualmente dice: “Artículo 1º. La religión católica, apostólica, romana, es la única que se debe profesar en el Estado.” Este artículo corresponde exactamente a su tiempo y a las circunstancias históricas que concurrieron cuando fue redactado, así como a la índole personal de quienes lo formularon. Por una parte, es bien sabido que el reconocimiento de la libertad religiosa, como un derecho del hombre, es un fruto maduro del Siglo de las Luces; todo un proceso de evolución del pensamiento, tanto del filosófico puro como del jurídico, fue necesario para llegar a postular la libertad religiosa. El ambiente cultural que favoreció la aceptación y el reconocimiento de este principio, es propio de la época histórica que con toda justicia se ha llamado “el espíritu del siglo”. Y por otra parte, la Constitución de 1814 fue la obra de un grupo de hombres, con Morelos a la cabeza, profunda e íntegramente adeptos a la religión católica, apostólica y romana; de un grupo de hombres que no pudieron olvidar, ni menospreciar, porque la conciencia se los impedía, su firme adhesión a esta Iglesia.

Por nuestra parte, entendemos y explicamos la cuestión de la siguiente manera: La Constitución de Apatzingán, como lo ha demostrado sin género de duda Jesús Reyes Heróles,

fue el primer planteamiento radical del liberalismo mexicano. Apatzingán queda como una prueba de hasta dónde había de llegar el pensamiento liberal en México y hasta dónde conducían a ese pensamiento las realidades del país. La Constitución de Apatzingán supuso tal radicalización en la marcha del liberalismo mexicano que es imposible precisar sus raíces. Se duda sobre la existencia de un proceso ideológico que la sustente. De aquí que el documento se quiera ver como un hecho aislado, sin conexiones. Pero ello no fue así, es un documento franco, resultado de una evolución ideológica previa. El Decreto de Apatzingán fue el primer planteamiento radical del liberalismo mexicano.<sup>9</sup>

Es evidente que las ideas demoliberales, animadoras del “espíritu del siglo” fueron las que influyeron en la Constitución de 1814. Pero en la Nueva España existía un clima social y psicológico que permitió la adopción y el arraigo de esas ideas, razón por la cual hacemos nuestra la observación de Adolfo Sánchez Vázquez, que afirma:

La influencia de estas ideas en el proceso de demolición de los pilares ideológicos del régimen colonial no puede ser menospreciada en modo alguno, pero tampoco debe sobreestimarse

<sup>9</sup> Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, t. 1, México, UNAM, 1957-1961, p. 23.

hasta el punto de relegar a un segundo plano el papel determinante de las condiciones objetivas, internas, en la gestación del movimiento de independencia, así como el papel desempeñado por el esfuerzo renovador del propio siglo XVIII mexicano, en la preparación ideológica del movimiento de independencia.<sup>10</sup>

El espíritu de la Ilustración —“el espíritu del siglo”— está presente no sólo en la Constitución de 1814, sino en todo el periodo de nuestra vida independiente, y más aún, se adentra en el seno mismo de la sociedad colonial y va influyendo en la mente de políticos y legisladores, al igual que en la de nuestros escritores y artistas. Al hacer la historia del liberalismo mexicano, al escudriñar en su entraña misma el origen y desenvolvimiento de la secularización de la sociedad, de las libertades civiles y políticas, de la democracia y de la división de poderes, así como del concepto de propiedad y libertad económica, se encuentra siempre el influjo de las fuerzas constructivas y destructivas del “espíritu del siglo”.

Pero en los trabajos hasta ahora publicados que con gran lucidez tratan de definir las esencias del liberalismo mexicano, con el deseo de “mostrar una experiencia de la gestación de una forma política nacional”, no hemos encontrado una consideración derivada quizás de convicciones y puntos de vista personales. Nos inquieta y nos parece que su justa estimación encaja en la determinación de los antecedentes ideológicos de la Constitución de Apatzingán y más aún, en la explicación de la síntesis de tendencias que se han venido desarrollando en México. Nos referimos a las influencias que en las doctrinas del “espíritu del siglo”, de la Ilustración y en su descendiente directo, el liberalismo, ha tenido el pensamiento católico. Por paradójica que pudiera parecer esta afirmación, tiene caracteres indudables de verdad y dilucida en gran parte muchas de las aparentes confusiones de nuestra vida política y social, así como la complejidad de la psicología del mexicano, paradójica también, a la par que contradictoria y en muchos aspectos inexplicable, sobre todo para el extranjero que pretende conocernos, analizarlos y entendernos.

En este proceso de investigación de cómo actuaron las grandes corrientes del Siglo de las Luces y el liberalismo, en el concepto de derechos del hombre que adoptaron los constituyentes de 1814, tema cuyos alcances se proyectan en la investigación de muchos otros aspectos de la cultura nacional, queremos referirnos a dos opiniones que por caminos diferentes coinciden con la que hemos expresado. Me refiero al trabajo rotulado *Hidalgo, reformador intelectual*, del humanista Gabriel Méndez Plancarte y al ensayo *Precedentes y sentido de la revolución de Ayutla*, del distinguido historiador Edmundo O’Gorman.

En el estudio mencionado, Méndez Plancarte aplica un método objetivo y sereno para investigar los antecedentes intelectuales de la formación de don Miguel Hidalgo, “que sirvan para darnos algunas luces sobre las ideas que desde su juventud agitaron su mente y fueron, si bien remotamente, preparándolo para la gran empresa libertadora”, y al efecto, emprende el análisis de los estudios y trabajos del Padre de la Independencia

<sup>10</sup> Adolfo Sánchez Vázquez, *Presencia de Juan Jacobo Rousseau*, México, UNAM, 1962, p. 71.

(de una manera especial su *Disertación sobre el verdadero método de estudiar teología escolástica*), con el fin de precisar sus antecedentes y las influencias que en él se descubren, así como para determinar el significado e importancia que esta *Disertación* tiene en el cuadro general de la historia de las ideas en México.

Para Méndez Plancarte, la *Disertación* de Hidalgo, redactada en 1784, no es otra cosa que una proyección, en el campo teológico, del espíritu renovador que se inició en la Nueva España con la profunda labor filosófica y literaria del grupo de los humanistas del siglo XVIII: Campoy, Castro, Alegre, Abad, Dávila y Clavijero, que se continúa con Guevara y Bascazábal y que tiene como frutos indudables la obra filosófica de Díaz de Gamarra y los trabajos científicos de José Antonio Alzate y de su valioso grupo.

En esta situación, surge para el autor del ensayo que comentamos lo que él llama un inquietante problema: ¿Hasta qué punto responde ese movimiento reformador verificado en el México del siglo XVIII, al movimiento casi contemporáneo que se desarrollaba en Europa y particularmente en Francia, bajo el nombre de “Ilustración”? ¿Puede, a nuestro movimiento, calificársele de Ilustración mexicana siquiera en el mismo sentido que puede hablarse —con todas las restricciones y salvedades— de una Edad Media, de un Renacimiento mexicano? El problema es demasiado vasto y complejo y exige, según Méndez Plancarte, todavía muchos estudios antes de ser abordado con pleno conocimiento de causa y con firmes probabilidades de acierto; pero lo que provisionalmente se puede afirmar es lo siguiente:

Nuestra revolución filosófico-científico-literaria de la segunda mitad del siglo XVIII, de la que es un índice sintomático la *Disertación* de Hidalgo, tiene indudables puntos de coincidencia y contacto con el espíritu de la Ilustración; pero tiene también —no menos indudable— rasgos de absoluta y esencial divergencia. Y en primer lugar juzgo que en nuestra renovación no existe contagio alguno del espíritu antirreligioso y materialista de la Ilustración francesa. Tanto Clavijero y sus compañeros jesuitas, como Gamarra y Alzate, como don Miguel Hidalgo, permanecen graníticamente fieles a la ortodoxia católica, si bien se apartan de la filosofía escolástica en asuntos muy graves pero que ellos juzgan secundarios y libres desde el punto de vista dogmático.<sup>11</sup>

Por otra parte, Edmundo O’Gorman, en el ensayo citado, con espíritu incisivo y original se pregunta qué significa en realidad el Plan de Ayutla, y si en verdad fue entonces cuando se sembró la semilla fecunda de la reforma, para contestarse luego con otra pregunta: ¿No acaso la reforma triunfante acabó en unos cuantos años por convertirse en científica reacción conservadora y terrateniente? “Es muy cómodo hacerse dueño del nombre liberal subiéndose al carro de las interpretaciones hechas, y el centenario que ahora se cumple nos invita a reflexionar sobre la confusa marcha del liberalismo mexicano y sobre sus progresos y sus caídas.” Para O’Gorman, la importancia de la revolución de Ayutla radica no en el derrocamiento de Santa Anna, sino en el triunfo que se logró en contra de la razón histórica que había hecho posible el fenómeno del

<sup>11</sup> Gabriel Méndez Plancarte, *Hidalgo, reformador intelectual*, México, Editorial Las hojas del Mate, 1945, pp. 50-51.

santanismo en el escenario de la vida mexicana. En Ayutla se conjugan dos posibilidades: la que animó la acción política de los hombres de ideas liberales y la que exigía la solución de nuestros problemas a través de un gobierno personalista. Para demostrar su tesis, O’Gorman analiza la ideología que inspiró el movimiento de insurgencia y concluye con estas palabras reveladoras:

Considerado como un proceso ideológico, la revolución insurgente es un movimiento de reforma político—social que se desprende de un horizonte abigarrado, mezcla ecléctica de postulados de la Ilustración, de pasiones y anhelos románticos y de tradicionalismo católico. Pretender explicar la insurgencia como un brote puro de enciclopedismo del siglo XVIII, es cómodo, es habitual, pero es deformador por exceso de simplificación. Un programa de mejoría social fundado en la visión ilustrada y racionalista de la naturaleza y junto a él una especie de teísmo cristiano católico y un sentimiento nacionalista democrático, he ahí, en resumen, el fondo histórico de la revolución insurgente. Este cuadro nos permitirá premisar la utopía liberal que ese movimiento legó a la historia de México como una de las dos grandes tendencias que nos ha parecido presiden en su desarrollo. Pero además, también servirá para hacernos comprender a la otra, a su enemiga, porque, como veremos, se trata en última instancia de dos vertientes de un mismo impulso general.<sup>12</sup>

Sería interesante y muy ilustrativo emprender el examen de muchos de los libros y folletos que tuvieron a la vista nuestros hombres públicos de 1810 a 1856. Desde luego podríamos recordar a un liberal novohispano que según todos los indicios, estuvo en México: Santiago Felipe Puglia, que publicó el año de 1794 en Filadelfia una obra intitulada *El desengaño del hombre*, la cual trajo muy inquieta a la Inquisición mexicana, sin duda por lo mucho que aquí circuló. Miranda nos informa que Puglia no es autor original, profundo o claro. Mezcla de manera poco sistemática, incongruente, los principios del racionalismo político radical y los fundamentos de la Sagrada Escritura, haciendo aparecer casi siempre lo que él ataca, o defiende, como desasistido o asistido, respectivamente, por la razón y la Biblia. Su obra consta de dos partes, consagrada una a combatir el despotismo y la otra a propugnar y alabar la doctrina liberal. Junto a ideas de corte rousseauiano, hay otras ajenas al pensamiento de Rousseau que hacen de esta obra curiosa, mezcla del ginebrino y el cristianismo tradicional.<sup>13</sup>

En seguida mencionaremos el célebre libro de Nicolás Spedalieri: *Los derechos del hombre en la sociedad civil*. Las doctrinas del abate y filósofo siciliano, fueron objeto en su tiempo de las más opuestas interpretaciones; ensalzadas por algunos como la síntesis del racionalismo político y el evangelio de la democracia liberal, fueron entendidas y combatidas por otros como expresión del más retrógrado dogmatismo teológico. Los que elogiaban, se referían preferentemente al libro primero de la obra, en el cual Spedalieri, siguiendo en gran parte las huellas de los contractualistas ingleses y franceses, expone

<sup>12</sup> Mario de la Cueva, Lucio Mendieta y Núñez y Carlos A. Echánove (coords.), *Plan de Ayutla, Conmemoración de su primer centenario*, México, UNAM, 1954, pp. 171-172 y 281.

<sup>13</sup> José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, 2ª ed., México, UNAM, Instituto de Derecho Comparado, 1952, p. 172.

y reivindica los derechos naturales del hombre. Los detractores, por el contrario, se referían al resto de la obra, en la cual el autor trata de demostrar la tesis de que la más segura custodia de los derechos del hombre en la sociedad civil es la religión cristiana. La obra de este autor debió ser lectura corriente y preferida en México, toda vez que se la tradujo y mereció el honor de ser editada completa en dos ocasiones y varias veces en resumen. Seis libros en los cuales se manifiesta que la más segura custodia de los mismos derechos en la sociedad civil es la religión cristiana; y que el proyecto más útil y el único en las presentes circunstancias, es el de hacer reflorar la misma religión.<sup>14</sup>

Queda en pie para los investigadores la tarea de desentrañar la influencia indudable que no sólo en nuestra vida política y en nuestro derecho público, sino en todas nuestras manifestaciones culturales, y en resumen, en nuestro propio estilo de vida, que nos da carácter y personalidad indiscutibles, tuvo el pensamiento católico en el liberal.

Por otra parte, esta tendencia a vincular la religión a las doctrinas liberales, no fue exclusiva de los mexicanos, o por lo menos de un grupo importante de ellos; ni tampoco podría explicarse por el hecho de que fueron precisamente frailes y clérigos quienes formaron “las primeras olas que amenazaron los fuertes reductos del absolutismo y del tradicionalismo”, ni menos aún porque los dos héroes máximos de nuestra Independencia, Hidalgo y Morelos, por coincidencia, hayan sido sacerdotes católicos que siempre protestaron su firme adhesión al dogma de la Iglesia. Asimismo la tendencia de vincular libertad y religión, encontró campo fértil en Estados Unidos de Norteamérica; mientras que en la vieja Europa, durante las dos primeras décadas del siglo XIX el espíritu liberal y el espíritu religioso, marchaban, obstinadamente en sentido contrario, en la joven América se encontraban estrechamente unidos.

Efectivamente, un viajero —muy joven y de talento y perspicacia extraordinarios— formado en las ideas europeas de su tiempo, recorrió la nueva república —joven y pujante—; y se sintió sorprendido ante esta peculiar situación y nos dejó un testimonio fehaciente de sus sentimientos. Nos referimos a Tocqueville quien en *La democracia en América* informa de este hecho que estimaba inusitado y de gran importancia. Merece la pena transcribir textualmente sus palabras:

Acabo de ver cuál era en los Estados Unidos la acción directa de la religión en la política. La indirecta, me parece aún más poderosa, sucediendo que cuando no habla de libertad, entonces enseña más bien a los americanos el arte de ser libres. Quienes impugnan las creencias religiosas siguen sus pasiones y no sus intereses. Es el despotismo que puede prescindir de la fe, y no la libertad. La religión es mucho más necesaria en la república que encomian, que en las monarquías que atacan y más aún, en las repúblicas democráticas que en todas las demás.<sup>15</sup>

La democracia y la libertad no pueden prescindir de la fe; en cambio, es el despotismo a quien no le interesa. La religión, esta “forma particular de la esperanza”, que

<sup>14</sup> Impresa en la oficina a cargo de Martín Rivera. *Derechos del hombre en la sociedad civil*, México, Imprenta de don Mariano Ontiveros, 1823.

<sup>15</sup> Alexis de Tocqueville, *La democracia en la América del Norte*, t. II, trad. de A. Sánchez de Bustamante, París, s.e., 1837, pp. 242, 250.

nos lleva a través de la fe a la idea de la inmortalidad del alma, facilita singularmente el uso de la libertad y el funcionamiento difícil de la democracia. La religión, que es útil al Estado, no lo es menos a cada ciudadano individualmente. En efecto, la religión regula las costumbres, y sin costumbres —*mores* aclara Tocqueville— no es posible la libertad. La religión regula y norma también la inteligencia y la acción, ofreciendo un mundo moral donde todo es “cierto y definido”. Al pueblo americano que es libre políticamente para hacer lo que quiera, la religión le impide equivocarse por mucho querer o intentar. “¿Qué hacer con un pueblo enseñoreado de sí mismo, si no está sometido a Dios?” Las pasiones efímeras de la política democrática, en constante agitación, se encuentran contenidas y limitadas por la fijeza y estabilidad de las creencias supraterrrestres. De esta manera, según el autor que glosamos, la religión es útil al Estado.

Pero también es útil a cada ciudadano. En una civilización aristocrática, la búsqueda de las riquezas y la persecución ardiente de los goces materiales y del bienestar, no ofrecen ningún peligro porque el espíritu general le es hostil; por el contrario, en una sociedad democrática, estos sentimientos hacen poner en peligro la calidad de las almas, haciéndolas perder sus “más sublimes facultades” y empujándolas al materialismo; el espíritu general del estado social democrático impulsa naturalmente en este sentido. Por otra parte, la creencia en un principio “inmaterial e inmortal” que no está unido sino temporalmente a la materia, es absolutamente necesaria a la grandeza del hombre. Es necesario, por tanto, difundir en una democracia el gusto por el infinito, y “sin descanso elevar las almas y temerlas levantadas hacia el cielo”. El legislador podía cumplir esta tarea, sin el apoyo constante del espiritualismo religioso. Por supuesto que la fórmula aclara el autor de *La democracia en América*— no implica ninguna especie de intervención directa, ni indirecta de los “interpretes de la religión”; de los sacerdotes, en la política, sino que, por el contrario, los excluye expresamente:

La religión —concluye Tocqueville— que entre los americanos nunca se mezcla directamente en el gobierno de la sociedad, debe pues considerarse como la primera de sus instituciones políticas, porque si no les da la afición a la libertad, les facilita sobremedida su uso. Yo me siento tan penetrado de los peligros casi inevitables que corren las creencias cuando sus intérpretes se mezclan en los negocios públicos; y estoy también tan convencido que es necesario a cualquier precio mantener el cristianismo en el seno de las nuevas democracias, que aceptaría gustoso, mejor encadenar a los sacerdotes en el santuario y no dejarlos salir.<sup>16</sup>

En esta situación no estimamos absurdo ni aventurado, inferir que el conocimiento de lo que había sucedido en los Estados Unidos, al igual que a Tocqueville, haya impresionado vivamente a los liberales mexicanos, produciendo esa influencia del pensamiento católico en sus creencias demoliberales y nos explica que un liberal indiscutible como Morelos, haya colocado en el artículo 1º. de la Constitución de Apatzingán la declaración solemne y rotunda de que la religión católica, apostólica y romana es la única que se debe profesar en el Estado; esto no fue un obstáculo para que, según se

<sup>16</sup>*Ibidem*, p. 247.

desprende de muchas otras fuentes, Morelos tuviera ideas muy claras sobre las debidas y adecuadas relaciones de la Iglesia y el Estado, al igual que acontecería con muchos liberales posteriores en nuestra historia.

### De la soberanía. Desenvolvimiento de la idea de soberanía en el pensamiento de la insurgencia mexicana

En la primera parte de la Constitución, rotulada “Principios o elementos constitucionales”, capítulo II, intitulado “De la soberanía”, consigna la Ley de Apatzingán, los siguientes artículos:

Artículo 2°. La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía. Artículo 3°. Ésta es por su naturaleza imprescriptible, inajenable e indivisible. Artículo 5°. Por consiguiente la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la Constitución. Artículo 11°. Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de aplicarlas a los casos particulares.

De particular importancia es en la historia de nuestras constituciones y más aún en la historia de las ideas políticas en México, el concepto de soberanía expresado por Morelos y sus colaboradores en las normas que hemos transcrito y merece la pena que nos detengamos a considerar su contenido y su significación.

Mario de la Cueva, en su excelente estudio *La idea de soberanía en el Decreto Constitucional de Apatzingán*, afirma que:

...en la historia constitucional no existe otro conjunto de principios sobre la idea de la soberanía del pueblo y sus efectos, que pueda compararse con las reglas recogidas en el Decreto; su armonía y su belleza resultan incomparables y piden un tributo de simpatía, afecto y admiración para sus autores, entre los cuales, además del Capitán del Anáhuac, se encuentran Bustamante, Quintana Roo, Cos y Liceaga, entre otros ilustres juristas.

Efectivamente, las ideas sobre la soberanía contenidas en el Decreto, son el fruto maduro y más depurado del pensamiento de los grandes héroes de nuestra independencia.

Imposible tarea y, sobre todo, fuera de lugar, sería pretender recordar el largo proceso de definición e integración del concepto de soberanía, explorado, por otra parte, brillantemente por varios publicistas, entre ellos Mario de la Cueva, en el ensayo de que hemos hecho referencia. Baste para nuestro objeto, recordar la importancia doctrinal y práctica que en la elaboración de este concepto tuvo Juan Jacobo Rousseau, tanto más que fue, sin duda alguna, el ilustre ginebrino quien inspiró la idea de soberanía consignada en la Constitución de 1814. Es incuestionable —y la crítica, tenemos la

convicción que así lo ha demostrado de una manera definitiva— que *El contrato social* y con ello el pensamiento medular de Rousseau, es la afirmación rotunda de la soberanía del pueblo, una e imprescriptible, expresada como una tendencia hacia la libertad, con la que se identifica. Soberanía y libertad son dos conceptos que se armonizan y conjugan hasta constituir uno solo. Profundamente original, visionario y profeta de un mundo nuevo, Rousseau construyó una teoría de la soberanía que es una grande, magnífica sinfonía en honor de la libertad del hombre. Efectivamente, para el autor de *El contrato social*, las sociedades no eran sino una pluralidad de asociaciones libremente formadas para la libertad; unidas, a su vez, de una gran asociación internacional para la libertad de los pueblos.

De la teoría de Rousseau surge, con caracteres propios y preciosos, el moderno concepto de soberanía con sus dimensiones tradicionales, la externa y la interna. Según la tesis de *El contrato social*, la soberanía significa independencia de un pueblo, compuesto de hombres libres y unidos voluntariamente para la libertad, frente a otros pueblos, formados igualmente por hombres libres y para alcanzar la misma finalidad, razón por la cual cada pueblo disfruta de independencia idéntica respecto de todos y cada uno de los otros. Si este concepto de soberanía externa es la afirmación del anhelo de libertad de cada unidad política frente a otras, su dimensión interna, que comparte los caracteres de la externa, no es, en consecuencia, sino el poder total de los hombres que viven unidos para asegurar a cada uno el máximo de libertad en sus relaciones con los demás. El pensamiento de Rousseau no deja lugar a duda alguna: el único poder legítimo sobre los hombres es el que ejercen todos los miembros de la comunidad sobre todos y cada uno, o lo que es igual, la democracia que vive sobre la base de la identidad de derechos de todos los ciudadanos; esta es la única forma de organización política que satisface la esencia humana, toda vez que es la única que asegura la igualdad y la libertad. Es por ello que la soberanía es indivisible, inalienable e imprescriptible.

Fue, sin duda, la tesis de Rousseau sobre la soberanía la que inspiró a Morelos y su grupo al redactar los artículos relativos del Decreto de 1814; pero también es incontestable que dicha idea no apareció de pronto, sino que, como hemos dicho, fue el fruto maduro del pensamiento de los hombres que hicieron nuestra independencia. Por la importancia de la cuestión y por sus repercusiones en el derecho público nacional, intentaremos un compendio del proceso de formulación del concepto de soberanía.

Mario de la Cueva, en el ensayo a que nos hemos referido, al examinar el desarrollo de las ideas sobre la soberanía en la tradición jurídica española, recuerda la tesis de Artola, quien hacía partir su teoría de las mismas Leyes de Partida y decía que “el reino es un mayorazgo y el rey, a semejanza de los titulares de vínculos, no tiene sino una mera posesión de la monarquía, cuya propiedad pertenece a la totalidad del linaje y, en su defecto, al pueblo”. Ahora bien, como hemos enseñado en otra parte, en 1808 don Francisco Primo Verdad y don Juan Francisco de Azcárate, ante los acontecimientos ocurridos en España con motivo de la abdicación de los monarcas y la intromisión de Francia en el gobierno, plantearon ante el ayuntamiento de la Ciudad de México la cuestión relativa a que el pueblo había recuperado su soberanía; aun cuando, por circunstancias históricas, no se atrevieron a mencionar teorías que por entonces se consideraban



heréticas y fundaron sus argumentos en la tesis del mayorazgo formulada por Artola. Efectivamente, Azcárate sostuvo, en primer término, la nulidad de las renunciaciones de Carlos y Fernando y agregó que los monarcas españoles no podían enajenar el reino; estas fueron sus palabras textuales:

La monarquía española es el mayorazgo de sus soberanos fundado por la nación misma que estableció el orden de suceder entre las líneas de la familia real; y de la propia suerte que en los de los vasallos no pueden alterar los actuales poseedores, los llamamientos graduales hechos por los fundadores, la abdicación involuntaria y violenta. Es nula e insuficiente por ser contra la voluntad de la nación que llamó a la familia de los Borbones como descendientes por hembra de sus antiguos reyes y señores... Por su ausencia o impedimento, reside la soberanía en todo el reino y las clases que lo forman, y con más particularidad en los tribunales superiores que lo gobiernan, administran justicia y en los cuerpos que llevan la voz pública que la conservan intacta, la defenderán y sostendrán con energía como un depósito sagrado, para devolverla o al mismo señor Carlos IV o a su hijo o a los señores infantes cada uno en su caso...

Las palabras de Azcárate, aunque como hemos dicho, velaron la verdad de su pensamiento y el origen de su inspiración, querían decir que era la nación la que constituía la monarquía; o bien, en otras palabras, que era precisamente en la nación en la que residía originariamente la soberanía.

Don Miguel Hidalgo fue la chispa, la idea de fuerza que hizo estallar la revolución, pero, desgraciadamente, no nos dejó un testimonio fehaciente de sus ideas políticas. No obstante, en sus manifiestos y proclamas encontramos vestigios de muchas de sus ideas sociales y políticas. De una manera especial merece la pena tener en cuenta un manifiesto, recogido por don Luis Castillo Ledón y atribuido, con toda justicia, a Hidalgo, en el que se lee lo siguiente:

Cuando yo vuelvo la vista por todas las naciones del universo, y veo que las naciones cultas como los franceses quieren gobernarse por los franceses, los ingleses por ingleses... cuando veo que esto mismo sucede en las más bárbaras y groseras... y que entre las pocas ideas que su vida errante les permite, una de ellas es la misma que se observa en las naciones cultas. Que los apaches quieren ser gobernados por apaches, los tarahumaras por tarahumaras... cuando veo, vuelvo a decir, que esto sucede en todas las naciones del universo, me lleno de admiración y asombro al considerar que sólo a los americanos se niegue esta prerrogativa. ¿No sois vosotros españoles los que hacéis alarde de haber derramado la sangre por no admitir la dominación francesa? ¿Pues por qué culpáis en nosotros, lo que alabáis en vuestros paisanos? ¿Os ha concedido Dios algún derecho sobre nosotros?

En las ideas de Hidalgo contenidas en el manifiesto transcrito, encontramos una justificación de la independencia, como un anhelo de todos los pueblos cultos y, lo que es más importante, una imprecación en contra de España en vista que, como decía Hidalgo, no le había concedido Dios “ningún derecho para gobernarnos”; es decir, podemos afirmar que las ideas de Hidalgo eran una manifestación evidente del derecho natural

de los pueblos a gobernarse por sí mismos, manifestación externa de la soberanía que dejaba vivo el dilema: soberanía del pueblo o soberanía del príncipe.

Muerto Hidalgo recibió su herencia Rayón, el creador de la Junta de Zitácuaro. El pensamiento y la obra de Rayón significan el primer intento para dar una justificación jurídica al movimiento de independencia y poner las bases de la estructura política de México independiente. Efectivamente, don Ignacio López Rayón redactó unos *Elementos constitucionales* que son, como hemos de ver, un antecedente indudable de la Constitución de 1814. En el preámbulo de este documento, Rayón insiste en justificar el movimiento de independencia “aun cuando España no hubiera sustituido el gobierno de los Borbones con el de unas juntas a todas luces nulas”. Pero, en el cuerpo del escrito encontramos manifestaciones que aun cuando tibias, por el carácter mismo de su autor, son terminantes en lo que se refiere a la idea de la soberanía:

4º. La América es libre e independiente de toda otra nación. 5º. La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano. 21. Aunque los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, sean propios de la soberanía, el legislativo lo es inerrante, que jamás podrá comunicarlo.

En el punto cuarto, se contiene la afirmación categórica de la soberanía externa; en el quinto, se declara enfáticamente que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, y en el punto veintiuno, se acepta que el ejercicio de la soberanía se realiza a través de los tres poderes clásicos, de acuerdo con el pensamiento de Rousseau que había sostenido que la función primera y fundamental de la voluntad general, titular de la soberanía, es la expedición de la ley constitucional y ordinaria, así como que dicha actividad no es delegable, porque la voluntad general no puede ser representada.

Es necesario llegar al pensamiento de don José María Morelos para encontrar sin titubeos, reticencias o componendas, el pensamiento puro de la soberanía del pueblo. De una manera breve señalaremos los diferentes momentos de expresión del pensamiento del Siervo de la Nación:

Antes de la apertura del Congreso, Morelos, con el deseo de dar a éste un estatuto que ordenara y orientara sus trabajos, preparó un Reglamento para la instalación, funcionamiento y atribuciones del Congreso, documento que Alamán piensa era, de hecho, una verdadera Constitución. En el punto diecisiete del Reglamento, Morelos dijo que concluida la designación del presidente, vicepresidente y secretarios:

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

Es eficiente que en los anteriores conceptos de Morelos, destacan dos ideas fundamentales: el propósito de hacer de México una nación independiente y autónoma,

desligada de España y al mismo tiempo, una nación libre y soberana para darse la forma de gobierno que estimare pertinente y adecuada. Es decir, los dos sentidos —o dimensiones— de la soberanía, una vez más, están presentes en el Reglamento para la Instalación, Funcionamiento y Atribuciones del Congreso.

Unos cuantos días después, el 14 de septiembre, Morelos presentó ante los diputados constituyentes, un documento memorable en nuestra historia política, los *Sentimientos de la Nación*, de valor inestimable tanto desde el punto de vista emocional, como del histórico y político. En este documento el héroe reitera sus ideas sobre la soberanía y de una manera textual dice:

1º. Que la América es libre e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía, y que así se sancione, dando al mundo las razones. 5º. La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judicial, eligiendo las provincias sus vocales y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad. 11. Que la patria no será del todo libre y nuestra, mientras no se reforma el gobierno, abatiendo el tiránico y sustituyendo el liberal y echando fuera de nuestro suelo al enemigo español que tanto se ha declarado contra esta nación.

En el punto primero, Morelos postula, sin duda alguna, el sentido externo de la soberanía: América es libre e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía. En el punto quinto, aparece, con toda claridad, la teoría de Rousseau respecto de la soberanía del pueblo y la división de los poderes para el ejercicio de dicha soberanía.

Cumpliendo los deseos de Morelos, el Congreso suscribió el 6 de noviembre la primera Acta de la Independencia Mexicana, en la que, recogiendo el ideario insurgente, se proclama la soberanía y se dice:

La América Septentrional... ha recuperado el ejercicio de su soberanía usurpado; en tal concepto queda rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español; es árbitra para establecer las leyes que le convengan para el mejor arreglo y felicidad interior; para hacer la guerra y la paz y establecer alianzas con los monarcas y repúblicas...

En esta primera Acta encontramos expuestos con claridad, los siguientes principios: la soberanía corresponde a la nación mexicana; queda rota, para siempre jamás, la dependencia del trono español y, por último, corresponden, única y exclusivamente, a la nación, los atributos esenciales de la soberanía; establecer las leyes que le convengan, hacer la guerra y la paz y mantener relaciones diplomáticas con monarcas y repúblicas.

La obra quedó consumada en definitiva en la Constitución de Apatzingán y fue postulada en forma lapidaria en los artículos que se transcribieron en el inicio de este capítulo. Creemos que en la historia constitucional de nuestra patria, no existe otro conjunto de principios sobre la idea de soberanía del pueblo y sus efectos, comparable a las reglas consignadas en los artículos mencionados. Rousseau, lo hemos dicho, convirtió la soberanía en una fuerza viva, lanzada a la creación y aseguramiento de la

libertad de los pueblos y de los hombres. *El discurso sobre la desigualdad y el contrato social* —como dice De la Cueva—, fueron la fiesta revolucionaria de la libertad y, debemos reconocerlo; por su parte, el Decreto de Apatzingán, cumplió la misma misión en el siglo XIX en la tierra de Anáhuac y resumió en forma magnífica los ideales de los héroes más puros de nuestra independencia.

### Los autores de la Constitución

Problema de muy difícil solución, es el de precisar quién o quiénes fueron los autores del Decreto Constitucional; desgraciadamente, en lo que se refiere a la historia de nuestras leyes fundamentales, todo, o casi todo, está por hacerse. De las tres constituciones que representan, en mi opinión, las dos tendencias que dividieron por largos años a los hombres públicos de México, en su intento de estructurar jurídica y políticamente el Estado, después de lograr nuestra independencia, carecemos de información sobre sus antecedentes e historia de su formación. Efectivamente, respecto a las constituciones de 1824 y 1857 —liberales y federalista—, y la de 1836 —centralista y tradicionalista—, tan sólo de la segunda tenemos datos debidamente precisados y enjuiciados, acerca de sus orígenes históricos, personalidad de sus autores, y sobre todo, fuentes parlamentarias del Congreso que la elaboró.

El más distinguido de nuestros constitucionalistas, el doctor Antonio Martínez Báez, quien ha explorado con especial talento y finura de juicio muchos de los aspectos de la historia de las ideas políticas en nuestro país, se refiere a esta carencia de investigación sobre nuestras constituciones y con certero juicio ha apuntado una explicación del hecho:

Por la naturaleza misma política que tiene toda Constitución del Estado y por el carácter polémico de la ley fundamental, ya que ésta surge siempre mediante un acto revolucionario, por un cambio violento de las instituciones jurídicas y políticas, hemos descuidado la investigación histórica de nuestras varias constituciones y en particular, la relación que existe entre ellas y la influencia que han ejercido las primeras sobre las que posteriormente han venido en la historia nacional.<sup>17</sup>

El problema es aún más grave respecto al Decreto Constitucional expedido por el Supremo Congreso Mexicano el 22 de octubre de 1814, en Apatzingán, ya que los comentaristas se han reducido a exaltar la figura de Morelos —con sobrada razón— pero jamás se ha intentado el análisis de la Constitución, ni la tarea de determinar sus antecedentes históricos e ideológicos. Al celebrarse ahora los primeros cincuenta años de la promulgación del Código Político de 1917, se ha enfocado la investigación en trabajos que tal vez inicien el estudio sistemático de nuestras constituciones, sin apasionamiento y con la debida objetividad, ya que, como dice el doctor Martínez Báez:

<sup>17</sup> Conferencia con motivo del X aniversario de la generación de abogados de 1948-1953 de la Universidad de Guadalajara, 1963, p. 106.

No debemos ver en la Constitución ni en el triunfo de un reducido grupo sectario, desestimando así su auténtico valor, ni tampoco exaltarla como si estuviera dotada de cualidades atribuibles a un origen casi mítico. Para conocer su valor, su trascendencia como programa formulado para regular la vida de la nación, necesitamos investigar de manera ordenada y sistemática con los documentos oficiales que se refieren a las deliberaciones y a los dictámenes de los escritos de los periódicos de la época respectiva y de los publicistas contemporáneos.

Por mi parte, debo referirme a la cuestión, puesto que es importante determinar quiénes fueron los autores de la Constitución de Apatzingán, aunque lo intentaré de manera sucinta y a manera de un boceto o de simples notas para un estudio posterior.

Al iniciar una investigación sobre el problema planteado, creo que vale la pena recordar de antemano algunos documentos que precedieron a la expedición de la ley fundamental de 1914. En primer lugar, deben tenerse en cuenta los primeros ensayos legislativos y políticos de don José María Morelos, a partir de las instrucciones dirigidas a sus subordinados para normar su conducta en las regiones que fueron ocupadas, el 16 de noviembre de 1810, hasta el Decreto de 13 de octubre de 1811, que con motivo de la rebelión de Tabares y David y ante el peligro de que la guerra agravara más aún el odio radical, expidió Morelos en Tecpan; todos estos documentos son un semillero de informaciones acerca de las ideas políticas del Siervo de la Nación, de gran valor para estimar sus actos posteriores y su intervención en el Decreto.

Enseguida, deben tenerse en cuenta los *Elementos constitucionales* de Rayón; la influencia indudable de este personaje y los principios que informan su Proyecto de Constitución, pueden y deben arrojar alguna luz respecto a la de 1814, tanto en forma positiva, como negativa.

En tercer lugar deben ser considerados, de una manera especial, los *Sentimientos de la Nación*; esto es, los veintitrés puntos presentados por Morelos en la sesión inaugural del Congreso de Chilpancingo; un examen cuidadoso revelará que en ellos se encuentran preludiados o sugeridos los temas esenciales del Decreto Constitucional de 1814.

Por otra parte, sería conveniente investigar y examinar el proyecto de Constitución elaborado por el padre Santa María, unos cuantos días antes del Congreso, y a los cuales alude Alamán al referirse al hecho de que Morelos convocó al Congreso, formó un reglamento para determinar las facultades de quien fuera designado generalísimo, en las que prefijó las del Congreso mismo y su modo de proceder. “Lo que equivalía —dice Alamán— a formar una Constitución.” El célebre historiador concluye diciendo lo siguiente:

Rayón consultó sobre todas estas ocurrencias al padre Santa María, el cual contestó pretendiendo probar que la convocatoria de Morelos carecía de autoridad, prudencia y legalidad, ya que debía reservarse para ocasión más oportuna y el mismo padre tuvo el encargo de formar una nueva Constitución, de que se mandó copia a México consultando sobre ella a los Guadalupe de aquella capital, la que Rayón pretendía establecer antes de reunir el Congreso. Si se ha de dar crédito a lo que sobre esta Constitución dice Rosains, en el papel que contra Rayón publicó con el título de “Justa repulsa”, se le daba en ella más facultades al presidente

de la junta que a las que tiene el soberano de Marruecos y habiendo dejado este religioso a Rayón y presentándose en Acapulco, se excusaba, diciendo que había escrito lo que Rayón quería y no lo que su corazón sentía.<sup>18</sup>

Estas afirmaciones de Alamán son, sin duda alguna, de particular importancia, ya que el gran escritor tuvo a la vista documentos de inapreciable valor histórico, y fue testigo de muchos incidentes en esa época de nuestra historia; aún más: el propio Morelos dejó constancia de la verdad de lo dicho por Alamán. Efectivamente, ya instalado el Congreso, Morelos escribió desde Chilpancingo, el 18 de septiembre a don Carlos María Bustamante, y entre otras cosas le decía: “Como V.E. tiene adelantado algo de Constitución, puede ampliar sus conceptos y enlazarlos con lo escrito por el padre Santa María, por los Guadalupe y con los *Sentimientos de la Nación*, los que ya no quiere Fernando.”<sup>19</sup>

Así pues, según lo afirmó Morelos para redactar el texto definitivo de la Constitución, Bustamante debía tener en cuenta los *Sentimientos de la Nación*, expuestos por el propio jefe insurgente que, por otra parte, ya no quería nada con Fernando VII. Los *Sentimientos* habían “quitado la careta” y proclamaban la independencia de México. Asimismo había que tener en cuenta las sugerencias de los Guadalupe, especie de quinta columna insurgente incrustada en el corazón del virreinato, y que desde la capital de la Nueva España colaboraba estrechamente, primero con Rayón y después con Morelos, proponiéndoles valiosas sugerencias legislativas que se tomaron en cuenta tanto para los *Elementos constitucionales* formulados por el creador de la Junta de Zitácuaro, como para la Constitución inspirada y realizada por el cura de Carácuaro.

Por otra parte, al sancionarse el Decreto Constitucional de Apatzingán el 22 de octubre de 1814, lo suscriben las siguientes personas: José María Cos, José Sixto Verduzco, José Manuel Herrera, José Sotero Castañeda, Cornelio Ortiz de Zárate, Manuel de Aldrete y Soria, Antonio José Moctezuma, José María Ponce de León y Francisco Argandar. Al término de esas firmas hay una nota que dice: “los excelentísimos señores licenciado Ignacio López Rayón, licenciado don Manuel Bustamante y don Antonio Cisma, aunque contribuyeron con sus luces a la formación de este Decreto, no pudieron firmarlo por estar ausentes al tiempo de la sanción, enfermos unos y otros empleados en diferentes asuntos del servicio de la patria”.

La lectura de las firmas anteriores y la nota al calce, plantean la siguiente cuestión: ¿Están comprendidos en el Decreto todos los que en una forma u otra contribuyeron a hacer realidad esta obra magistral? Por nuestra parte, aceptamos el criterio de Enrique Lemoine, quien contesta esa pregunta en los siguientes términos: “La respuesta tiene que ser negativa, no porque la asamblea encabezada por el señor Morelos tuviera la intención de discriminar a colaboradores ausentes de Apatzingán en el momento de promulgarse el código, sino porque, dada la índole de éste, no podían incluirse entre los firmantes más que aquellas personas que ostentaban la representación legal de alguna

<sup>18</sup> Alamán, *op. cit.*, t. III, p. 513.

<sup>19</sup> José María Morelos y Pavón, *Morelos, documentos inéditos y poco conocidos*, t. II, México, Secretaría de Educación Pública, 1927, p. 275.

provincia.” Quedaron por tanto, fuera de la lista algunos consejeros que ayudaron con sus luces y su patriotismo a confeccionar la Constitución; como no eran miembros del Congreso, sus nombres faltan en el histórico documento y carecen del reconocimiento público.

Por este motivo, es de particular importancia considerar la participación que tuvo fray Vicente de Santa María, personaje de primer orden en nuestra lucha de independencia y cuya personalidad no ha sido estudiada y exaltada como se merece; trataremos, pues, de esbozar algunas notas sobre este gran mexicano. Hoy día poseemos mejores y más amplios datos sobre este fraile, “luminaria de nuestra insurgencia”, merced a los magníficos trabajos del excelente investigador Ernesto Lemoine, quien tuvo el acierto y el tino de localizar la causa que se siguió al ilustre franciscano en el Tribunal del Santo Oficio en 1812, documento de inapreciable valor para rehacer la vida y la personalidad de fray Vicente de Santa María.

Por tanto y gracias a Lemoine, hemos aclarado que nuestro fraile fue hijo de españoles y nació en la actual Morelia en 1755; en consecuencia, era dos años menor que don Miguel Hidalgo y 10 mayor que Morelos. Hizo sus estudios elementales en la Vieja Valladolid, y siendo un adolescente tomó el hábito en el convento de San Francisco, donde estudió filosofía y teología, disciplinas en las que más tarde fue maestro durante algunos años; él mismo en sus declaraciones ante la Inquisición, afirma “que estudió la filosofía en el convento de Celaya y la teología en Valladolid, en donde sucesivamente fue maestro de estudiantes, opositor a diversas cátedras, predicador y, concluida su carrera, guardián de los conventos de Zamora y Salvatierra”.

Hombre de su tiempo, con una insaciable curiosidad por la cultura, Santa María rebasó con mucho el estrecho marco de que discurría la muelle existencia de un fraile cualquiera del setecientos, entregado a la rutinaria tarea de administrar un convento de su orden. Desde temprana edad, Santa María,

...se acoraza contra la mediocridad circundante, sobre todo contra las fuerzas expresivas del espíritu, que intentan impedir a toda costa que los novohispanos se enteren de las creaciones del pensamiento filosófico y científico que vienen de ultramar. Nuestro hombre reta todas las prohibiciones; devora la Enciclopedia Francesa; lee a Rousseau, Montesquieu, Diderot, Buffon, Robertson, Voltaire y tantos otros escritores de aquella centuria, proscritos en nuestro territorio por la implacable censura de la época, pero cuyas obras, burlando las requisas y registros policiacos, circulaban de mano en mano con tal profusión, que esa ansiedad de lecturas prohibidas sigue asombrándonos hoy día.<sup>20</sup>

Más aún, su insaciable curiosidad intelectual y su pasión por México lo impulsaron a estudiar nuestro propio ser, nuestra tradición y nuestros problemas; en este camino, aprendió el náhuatl y el tarasco, la historia prehispánica y la Conquista, y desde que lo conoce en lengua italiana (por no estar en esa época traducido al español) se declara

<sup>20</sup> Enrique Lemoine, *Fray Vicente de Santamaría coautor de la Constitución de Apatzingán*, Memoria del Simposio Nacional de Historia sobre la Constitución de Apatzingán. México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1964, p. 360.

un admirador ferviente del ilustre jesuita, el genial Clavijero, con lo que recibe la influencia directa de los humanistas mexicanos del siglo XVIII.

Hacia 1790, el virrey Revillagigedo le confió una muy importante misión científica: hacer un recorrido minucioso por el Nuevo Santander, con el fin de documentarse para escribir la historia y la geografía de la colonia fundada por el conde de Sierra Gorda. Se dedicó a esta tarea con devoción indudable y como consecuencia de ella, publicó una “relación histórica de la colonia del Nuevo Santander y costa del seno mexicano, a la que anexó un precioso mapa de aquella comarca, que es testimonio fehaciente de sus excepcionales dotes cartográficas”.

A finales del siglo, vuelve como guardián del convento franciscano de Zamora, donde le sorprenden las primeras denuncias que se le hicieron por heterodoxo y que culminarían formalmente en 1806 y 1808. Fray Vicente pudo sortear con habilidad las investigaciones y los interrogatorios del proceso y por lo pronto, no se libró orden de aprehensión en su contra. Pero —citamos una vez más a Lemoine— Santa María estaba fastidiado de ser objeto de continuas pesquisas y vigilancias insoportables. Por esos días —mediados de 1809— se carteaba con el cura Hidalgo y asistía en Valladolid a tertulias que se efectuaban en la casa del licenciado Mariano Michelena, donde se enteraba de las noticias que venían de Europa. Cansado de ser sospechoso pasivo decidió volverse activo para, por lo menos, justificar las alarmas biliosas de sus gratuitos enemigos.<sup>21</sup>

Fiel a su decisión adoptada participó en la conspiración de Michelena, y el inquieto fraile, al abortar el movimiento, fue trasladado a la Ciudad de México y recluido como prisionero en el convento de San Diego, en donde permaneció hasta 1812. Al estallar la revolución iniciada por don Miguel Hidalgo, se llenó de júbilo, dando lugar a que aun sus mismos celadores “le acusaron más tarde de que preguntaba con frenesí acerca de los sucesos de Guanajuato”. Está demostrado que fray Vicente sostuvo una constante y copiosa relación epistolar con Rayón, después de la muerte de Hidalgo.

En 1812, como consecuencia de las medidas liberales impuestas por la Constitución de Cádiz, se aflojó un poco el rigor con que se trataba a prisioneros; Santa María aprovechó la ocasión, y huyendo de la capital, fue a unirse con su viejo amigo Rayón en Tlalpujahua. Desde ese momento Santa María se convirtió en el consejero político del presidente de la Junta de Zitácuaro, y fue su asesor directo en todo lo relacionado con las cuestiones políticas de la misma junta, de tal manera que la confianza ilimitada que se le brindó desde que a fines de 1813, se realizó el contacto personal entre ambos batalladores de la independencia, nos induce a sospechar que quizás Santa María no haya sido ajeno a la confección de los *Elementos constitucionales*, cuya paternidad se atribuye exclusivamente a Rayón.

Por aquellos días Morelos se encontraba en Acapulco, y como siempre alternaba las operaciones militares —esta vez la lucha por conquistar el castillo de San Diego—, con sus más íntimas preocupaciones: lograr la independencia y legalizar la situación jurídico-política de México. Es muy probable que don Carlos María Bustamante, ya incorporado al grupo de Morelos, y que por otra parte tenía íntimas relaciones de

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 360.



amistad con el franciscano, concededor de estas preocupaciones del Rayo del Sur, le recomendara contar con el juicio y el consejo de Santa María, toda vez que el jefe insurgente escribió a fray Vicente instándolo para que fuera a su lado.

Nuestro hombre, fiel a su amigo Rayón, aplazó el encuentro; mientras tanto, Morelos envió al presidente de la Junta la convocatoria para el Congreso de Anáhuac y Rayón decidió —notoriamente irritado— aceptar la medida propuesta, pero envió a Morelos un Proyecto de Constitución. En las notas de su Diario, correspondientes a los días 11 y 24 de julio de 1813, Rayón expresa lo siguiente:

El R.P. Santa María, formó la Constitución nacional y sacados los correspondientes ejemplares, se mandó uno a México, consultando el voto de los hombres sabios y profundos que hay en esa capital... Hoy se han contestado los pliegos del señor Morelos en que insta por la erección de la nobilísima Junta de Chilpancingo, solicitando que ese S.E. se aproxime a aquel punto sin excusa. La respuesta ha sido enérgica y decidida, y su contenido es una justa reclamación de los derechos y facultades del presidente, vulnerados sin otra justicia que la preponderancia de bayonetas... se acompaña a la correspondencia, la Constitución formada por el R.P. Vicente Santa María.

Por aquella época fray Vicente, enfermo de gravedad, emprendió sin embargo el penoso viaje de Tlalpujahua a Acapulco para ponerse a las órdenes de Morelos; desgraciadamente murió unos días después de su llegada a Acapulco, el 22 de agosto de 1813, tres semanas antes de la apertura del Congreso. Pero aunque el ilustre fraile, cuya memoria, insistimos en ello, exige un especial homenaje, no tuvo oportunidad de acompañar a su hermano en religión, el cura de Carácuaro, en el Congreso de 1813, ni tampoco en los debates del Constituyente de 1814, su espíritu, sus doctrinas y sus enseñanzas, influyeron sin duda alguna en aquellos acontecimientos, y es necesario, por elemental justicia, dejar consignado el importante papel que tuvo fray Vicente de Santa María en la génesis del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana y anotar su nombre entre los verdaderos valores nacionales.

Para concluir estas breves notas sobre la insigne figura de Santa María y su participación en la Constitución de Apatzingán, quiero recordar, una vez más, algunos conceptos del magnífico estudio del señor Lemoine quien, como compendio de su ensayo sobre el ilustre fraile, afirma que quiso en su trabajo evocar a un eminente revolucionario, sabio en el verdadero sentido del vocablo, que convivió con guerrilleros sin cultura y con personalidades eruditas como él, entendiéndolos a todos y adaptándose al medio volcánico que lo rodeaba, sin problemas de conciencia ni crisis espirituales, porque previamente había asimilado la realidad mexicana y se había propuesto brindar sus luces y su existencia misma para coadyuvar a su mejoramiento.

Cuando se expidió la Constitución nacional el 22 de octubre de 1814, hacía más de un año que el buen padre Santa María había muerto, en servicio de la patria, como lo asentó el señor Morelos. Mas no por ello se advirtió su ausencia en el ambiente pletórico de porvenir de Apatzingán. Estaba ahí, en la rústica mesa de trabajo de aquellos modestos legisladores, representado por sus escritos, entre los que destacaba su Proyecto de Constitución. Sus

pensamientos participaron en las deliberaciones y no pocos de ellos se consignaron en el Decreto definitivo. ¿En qué proporción? No lo sabremos hasta en tanto no poseamos sus papeles originales.<sup>22</sup>

Nada nos impide considerar a fray Vicente Santa María, vallisoletano, compañero de Hidalgo en el Colegio de San Nicolás y colega de Morelos en las vísperas de Chilpancingo, como uno de los más excelsos arquitectos que levantaron la sublime obra política de Apatzingán.

Es muy difícil el problema, como decíamos al iniciar este capítulo, de precisar quién o quiénes fueron los autores del Decreto Constitucional, aunque ahora parece aclararse y definirse con los elementos que la investigación ha ido formulando. Así pues, debemos tener en cuenta los *Elementos constitucionales*, de Rayón; los *Sentimientos de la Nación*, de Morelos, y las ideas y aportaciones de Santa María, que quedarán definidas cuando pueda localizarse su Proyecto de Constitución.

Pero es necesario precisar quiénes en definitiva redactaron la Constitución y cuáles eran sus ideas. Respecto a esta cuestión creemos que una fuente de gran valor histórico son las declaraciones o testimonios rendidos por Morelos en el proceso que le siguió la jurisdicción unida, así como la causa instruida por la Inquisición en su contra; en estos documentos hemos encontrado los siguientes datos que ha glosado con particular acierto el doctor Antonio Martínez Báez:

- 1°. En el proceso que le siguió la jurisdicción unida, al responder Morelos a la pregunta relativa a las causas que le movieron a convocar el Congreso de Chilpancingo, manifestó: “Que el principal punto que trató el Congreso fue el de que se hiciera una Constitución provisional de independencia para la cual comisionó a Quintana, a Bustamante y a Herrera, quienes formaron la que han dado a luz 23 o 24 de octubre de 1814 en el pueblo de Apatzingán”; agregando en otra parte de su declaración que aunque no concurrió a su formación, sino sólo a los últimos artículos de ella, pero que habiéndosela leído en un día la pesó.
- 2°. En la causa instruida a Morelos por la Inquisición de México, declaró haber concurrido a la formación del Decreto Constitucional dando algunos números de *El Espectador Sevillano* y de la Constitución española y también firmándola como vocal del gobierno.
- 3°. El Santo Oficio formó expedientes sobre el Decreto Constitucional y con intervención de cuatro calificadores lo condenó con la nota de herético y otras muchas, por edicto de 8 de julio de 1815, por cuyo motivo fue acusado ante ese tribunal Morelos. En un capítulo de la acusación a Morelos, se calificó de “abominable código” el Decreto Constitucional y el héroe contestó “que creía que era en orden al bien común, tomados sus capítulos de la Constitución española de las Cortes y de la Constitución de los Estados Unidos, como se lo han asegurado sus principales autores”.

Por tanto, si hemos de creer a Morelos, el texto definitivo de la Constitución fue redactado por Andrés Quintana Roo, Carlos María de Bustamante y José Manuel Herrera. Precisar la participación directa y la aportación ideológica que tuvieron cada uno de

<sup>22</sup>*Ibidem*, p. 367.

ellos, en el referido texto definitivo, es tarea que escapa a los límites de este trabajo; pero, con el deseo de presentar un cuadro lo más completo posible de los autores de la obra monumental de Apatzingán, consignaré algunos datos sobre la vida y el pensamiento de los tres próceres mencionados.

### *Andrés Quintana Roo*

Nació este célebre personaje de nuestras luchas libertarias en la ciudad de Mérida, el 30 de noviembre de 1789; cuando tuvo edad para ello, ingresó en el Colegio Real y Pontificio Conciliar de San Ildefonso de la misma ciudad de Mérida, en donde cursó filosofía. Más tarde el joven Quintana Roo se trasladó a la capital e inició sus estudios de jurisprudencia en la Real y Pontificia Universidad de México, y obtuvo el grado de bachiller, no habiendo recibido título de abogado porque se lo impidió la obligación de hacer un servicio de pasantía en un bufete, antes de presentar el examen final, lo que no llegó a realizar por las razones de que daremos noticia más adelante.

Hizo su práctica de pasante en el despacho profesional de uno de los abogados más distinguidos de aquella época, ducho en cánones y latines y gran conocedor de las leyes tradicionales españolas vigentes; este jurista era don Antonio Pomposo Fernández de San Salvador. Durante esta época, Quintana Roo definió dos aspectos esenciales de su vida; se enamoró de la sobrina de su jefe, doña Leona Vicario (más tarde heroína de la Independencia), con quien casó. Por otra parte, decidió cambiar la orientación de su vida y para ello se abstuvo de presentar el examen final para obtener el título de abogado, abandonó la capital e hizo un largo viaje para unirse con los jefes de la revolución de Independencia, cuyas ideas compartía ardientemente.

En Tlalpujahua, en 1812, a los 23 años de edad, Quintana Roo se puso a las órdenes de Rayón e inició su actividad en defensa de la Independencia como periodista, haciendo sus primeras armas en los dos periódicos que dirigió el doctor Cos. Don Andrés escribe asiduamente en el *Ilustrador Americano* y en el *Semanario Patriótico Americano*, donde ya figura como secretario de redacción. En esa época se relaciona con don José María Morelos, quien lo invita expresamente para representar a Yucatán en el Congreso de Anáhuac. Morelos, gran conocedor y manejador de hombres, como reconoce el mismo Alamán, se da cuenta inmediatamente del valor y de la utilidad de Quintana Roo y lo mantiene cerca de él, como consejero (recuérdese que es a Quintana Roo a quien dictó directamente los *Sentimientos de la Nación*), más tarde llegó a ser presidente del Congreso y a firmar el Acta de Independencia como vicepresidente de la misma asamblea. Aun cuando su nombre no aparece en la lista de autores de la Constitución de Apatzingán, se sabe por datos indirectos y por la declaración expresa de Morelos, que fue uno de sus redactores, desconociéndose la causa por la cual no llegó a firmarla.

En lo que se refiere a sus ideas, entre los hombres que participaron en la Constitución de 1814, sólo Quintana Roo nos ofrece un cuerpo doctrinal que si bien breve, no deja de tener originalidad e interés. Aprovechando sus artículos en el *Semanario Patriótico Americano* trataremos de compendiar su doctrina.

El sistema teórico —y plan para el gobierno— que presenta, no dimana según declara, de la invención antojadiza del hombre sino del derecho común de gentes. Ese sistema tiene por cimiento la unión sustancial del bien general o común y el particular, y la primacía política del primero. “La sociedad —mejor sería decir Estado— es una familia común y pública que reuniendo en su seno por una convención tácita los derechos y conveniencias de los particulares, los enlaza con mutuos vínculos de amor, de interés y dependencia, y este es el punto céntrico adonde, como de una circunferencia, tiran todos y cada uno de los individuos”; y el gobierno es el protector y responsable de la conservación y fomento de dicha sociedad, un canal expedito por donde fluye el bien común a los particulares, quienes, debido a su dependencia, “vienen a ser los medios por donde el bien común refluye a su centro”. Así es como se mantienen en un perfecto equilibrio los intereses de la sociedad; y esto es lo que hace a cada individuo percatarse de que el bien particular a que aspira por natural impulso es una emanación del bien común.

Tal es el fundamento del derecho público y la piedra fundamental de toda buena legislación: de él nace la jurisprudencia que prescribe y enseña los principios esenciales de la justicia; que aclara el orden de las mutuas relaciones; que señala cuáles son los deberes de las autoridades para con el pueblo y los del pueblo para con las autoridades; que discierne oportunamente sobre las leyes y demuestra cuáles son justas o injustas.

De su principio fundamental deducía Quintana Roo, siguiendo a Muratori, estos “corolarios incontestables”; primero, todos los males graves de la sociedad tienen como origen la mala administración de los gobiernos; segundo, en tal caso se traslada la obligación de restaurar el bien y la tranquilidad a las autoridades subalternas, “cuales son las respectivas corporaciones”, pues los desaciertos de la cabeza deben ser remediados con prontitud por los órganos más importantes del cuerpo; tercero, que cuando no se ajusten las disposiciones del gobierno al interés común de los pueblos, o no se puedan conciliar las miras de aquél con los sentimientos de éstos, hay obligación estrechísima y grave responsabilidad fundada en el derecho natural de quitar dicho gobierno y reemplazarlo por otro, cuyas disposiciones y sistemas sean más conformes y análogos al estado y circunstancias de la comunidad,

...pues el objeto esencialísimo no es arraigar tal gobierno, convenga o no convenga, sino salvar completamente y a toda costa el bien común, es decir, no se ha de sacrificar la sociedad al gobierno, sino el gobierno a la sociedad, siendo ésta el objeto primario y aquél el secundario de la ley natural, de suerte que el gobierno está constituido para el servicio de la sociedad y de ninguna manera la sociedad para el servicio del gobierno.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> *Semanario Patriótico Americano*, 9 de agosto de 1812. Véase asimismo Manuel Miranda y Marrón, *Vida y escritos del héroe insurgente licenciado don Andrés Quintana Roo*, México, Imprenta y Fototipia de la Secretaría de Fomento, 1910.

*José Manuel Herrera*

Nació en Huamantla, hoy día dentro del estado de Puebla, en el segundo tercio del siglo XVIII, de acuerdo con lo que él mismo afirma en el pliego de servicios que existe en la Secretaría de Relaciones. El futuro primer diputado mexicano, hizo los estudios correspondientes a la enseñanza media y los superiores de filosofía y teología, en el Real Colegio Carolino de San Gerónimo, Espíritu Santo y San Ildefonso, institución formada por la fusión de diversos colegios dirigidos por los padres jesuitas, y hoy día Universidad Autónoma de Puebla. En este famoso colegio, Herrera hizo sus estudios de humanidades de 1785 a 1789, de 1790 a 1792 cursó filosofía, y los estudios de teología a partir de 1793.

Por otra parte, está comprobado que fue catedrático del mismo plantel de 1796 a 1798. Según los datos que aportan los biógrafos, su cátedra era de teología, pues al correr de los años, después de su activa participación en la causa insurgente, fue indultado y repuesto en esa cátedra por mandato expreso del obispo de Puebla. De acuerdo con la opinión de Héctor Silva Andraca en un acucioso y muy documentado estudio sobre José Manuel Herrera, en virtud del atraso y desorden que existía en la facultad de derecho del Colegio de San Ildefonso de Puebla, nuestro personaje no cursó en esa institución los estudios de jurisprudencia, que debió realizar en la facultad del Seminario Palafoxiano.

Ordenado sacerdote, Herrera recibió el curato de Santa Ana Acatlán, y más tarde pasó a servir el de Huamuxtitlán, lo que dio ocasión a su primer contacto con lo que había de ser el futuro estado de Guerrero, al cual, de hecho, representó en el Congreso de Anáhuac. Mucho mejor fue su situación posterior al indulto, pues gozó de la protección del obispo de Puebla, que era por otra parte, simpatizador de la causa independiente.

El padre Herrera gozó fama de sabio y virtuoso, cualidades que Morelos, gran condecorador de hombres, estimó desde luego y reconoció ampliamente al designarlo vicario general castrense. El cura de Carácuaro, distinguió siempre al padre Herrera y lo trató “como hombre de muy fina educación, bella índole y recomendables letras; lo calificó de servicial en extremo, en el cual tenía depositadas sus mayores confianzas y sus secretos personales y políticos; en todo lo consultaba y a él recurría siempre en busca de toda justificación y lo atendía con la mayor satisfacción”.<sup>24</sup>

Al Congreso de Chilpancingo, como hemos apuntado, concurrieron diputados de tres calidades: los miembros de la Junta de Zitácuaro; los diputados electos popularmente en Oaxaca y en la provincia de Tecpan, y los diputados suplentes designados directamente por Morelos. A la segunda categoría pertenecía don José Manuel Herrera, quien adquirió de esta manera en virtud de las circunstancias históricas, el título de primer diputado mexicano.

El padre Herrera intervino en todos los actos del Congreso; firmó la Declaración de Independencia y de acuerdo con el testimonio del propio generalísimo Morelos, al cual ya nos hemos referido, fue, al parecer, redactor en unión de Quintana Roo y Bustamante,

<sup>24</sup>Héctor Silva Andraca, *El primer diputado de la Nación mexicana*, Memoria del Simposio Nacional de Historia sobre el Primer Congreso de Anáhuac, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1964, p. 337.

del Decreto Constitucional de Apatzingán. Asimismo, fungió como presidente interino del Congreso Constituyente en Tiripitío. ¿Cuál fue su personal participación en las ideas fundamentales de la Constitución de Apatzingán? La carencia de mayores datos sobre las ideas políticas de Herrera, y sobre todo, la falta de noticias precisas respecto a la intervención personal de los redactores finales del Decreto, debido a la influencia definitiva y suprema de Morelos, nos impiden formular un juicio claro y preciso sobre este aspecto; pero la preparación intelectual de Herrera, sus vínculos con Morelos y su ardiente amor por la independencia de México, nos obligan a reconocer en él a uno de los colaboradores más importantes de la obra de Apatzingán.

### *Carlos María de Bustamante*

Nació en Oaxaca, el 4 de septiembre de 1774. Hijo de José Antonio Sánchez de Bustamante, español de nacimiento. Se inició en el estudio del latín con un amigo de su padre y más tarde cursó filosofía en el Seminario de Oaxaca; después de algunas vicisitudes, como premio a sus brillantes estudios, fue enviado a México, en donde se graduó de bachiller en artes. Volvió a Oaxaca, y estudió teología en el convento de San Agustín, estudios que coronó con la obtención del grado de bachiller en 1800.

Desde 1796, siguió en México la carrera de jurisprudencia; acompañando a su protector don Antonio Labarrieta se trasladó a Guanajuato como pasante de abogacía. Más tarde fue a Guadalajara para concluir sus estudios profesionales y allí obtuvo el título de abogado en 1801.

En Guadalajara fue relator de la Audiencia y realizó una práctica intensa de su profesión como litigante. Participando como defensor en una de las causas más célebres de aquella época, obtuvo un señalado triunfo. Para entonces ya se había relacionado en Guanajuato con el cura Hidalgo y el intendente Riaño; asimismo desde entonces inició sus actividades como periodista, con la publicación del *Diario de México*, difícilmente aceptada por el virrey Iturrigaray. Más tarde, en 1812 y al amparo de la libertad de imprenta que postuló la Constitución de Cádiz, don Carlos publicó un periódico llamado *Juguétillo*.

Bien pronto pudo tratar personalmente a Morelos en su ciudad natal, y organizó y se puso al frente de un regimiento de caballería, tomó parte en el Congreso de Chilpancingo y más tarde en el Constituyente de Apatzingán. Durante el Congreso de Chilpancingo, Bustamante abandonó la carrera de las armas por la que no tenía afición y Morelos lo nombró representante por el Estado de México, y prácticamente lo hizo su secretario particular, pues aun cuando no todos sus biógrafos están de acuerdo, se dice insistentemente que después de largas pláticas con el caudillo, Bustamante recibió la orden de redactar en definitiva el texto del famoso discurso que Morelos leyó en la inauguración del Congreso de Chilpancingo y el texto también definitivo del Acta en que se declara la Independencia.

Es don Carlos María Bustamante, sin duda alguna, uno de los personajes más complejos e interesantes, no sólo de nuestras luchas por la libertad política, sino del primer

cuarto de siglo de vida independiente. Abogado y político, pero sobre todo escritor y periodista incansable y fecundo, participó activamente en los balbuceos de nuestra independencia, luchó al lado de Morelos, participó en la formulación de la Constitución Política de 1824 y después —siempre complejo y a veces contradictorio—, fue miembro también de la comisión que elaboró la Constitución centralista y conservadora de 1836.

Inició sus actividades de jurista como relator de la Audiencia de Guadalajara; en su profesión fue un brillante defensor de causas ruidosas; colaboró —como hemos dicho— en la redacción de nuestras tres primeras constituciones de 1814, 1824 y 1836, y fue más tarde, miembro permanente del Supremo Poder Conservador, creado por la última de las leyes fundamentales mencionadas.

El *Cuadro histórico de la Revolución Mexicana* es el libro que más fama le ha dado como escritor; otras obras de menor importancia atestiguan sus facultades literarias. No se han podido precisar todos los periódicos de esa época de nuestra vida política en que colaboró, ni tampoco aquellos de que fue director, editor y casi único colaborador; por eso tan sólo mencionaremos, como una muestra de fecundísima actividad periodística, las principales publicaciones en que escribió: *El Diario de México*, *El Jugueteillo*, *El Correo del Sur* y *La Avispa de Chilpancingo*.

Profundamente mexicano, complejo y contradictorio como la mayoría de los nacidos en este suelo, Bustamante es un distinguido hombre público y un brillante escritor, cuyo nombre está asociado íntimamente con el nacimiento de México como nación independiente y sobre todo con el primer intento de organización jurídico-política de nuestra patria, o sea con la Constitución de Apatzingán.

En virtud de los datos que la investigación nos ofrece y del examen de los *Elementos constitucionales*, de Rayón; los *Sentimientos de la Nación*, de Morelos, las aportaciones del padre Santa María, la participación de Quintana Roo, Herrera y Bustamante, y por último, los datos que nos proporciona el mismo Morelos en el proceso que le siguió la jurisdicción unida, y en la causa incoada por la Inquisición de México, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

Que el Decreto fue considerado como una Constitución provisional mientras se lograba la independencia, cosa que corrobora el propio Decreto en su artículo 237, que reserva a la representación nacional la facultad de dictar y sancionar la Constitución permanente de la nación. Asimismo, parece que se debe concluir, según el dicho de Morelos, que fueron Quintana Roo, Bustamante y Herrera quienes formaron o redactaron la Constitución de 1814, y que el propio Morelos sólo intervino en sus últimos artículos y que proporcionó a los comisionados algunos números del *Espectador Sevillano* y de la Constitución de Cádiz.

Por mi parte, a pesar de este dato al parecer tan auténtico, ya que emana directamente de Morelos, no estoy totalmente de acuerdo. Hay algo que me obliga a no aceptar la completa verdad de los asertos anteriores. Tengo para mí que Morelos, deliberadamente, de acuerdo con una actitud que fue peculiar en los hombres de esa época, no dijo la verdad completa respecto a las ideas que había aprendido y adoptado en materia política, y a su participación mucho más directa e importante en la génesis de la Constitución. Efectivamente, los hombres de entonces, que se habían nutrido con



las ideas de Rousseau y abrevado en la legislación revolucionaria francesa, tenían un cierto pudor intelectual de autodefensa psicológica, que los impulsaba a no confesar abiertamente sus nuevas convicciones, no tanto por temor a los castigos de la Inquisición, sino a merecer públicamente el deshonoroso título de herejes, con ideas contrarias al dogma de la Iglesia católica. Muchos testimonios podríamos aducir de esta actitud, entre otros, por ejemplo, el de los regidores Verdad y Azcárate en 1808. Es indudable que los dos conocían directamente o por medio de Talamantes, las doctrinas de *El contrato social* y de la soberanía popular. Sin embargo fundaron el memorial presentado al virrey Iturrigaray en las Leyes de Partida, y cuando un oidor requirió públicamente al licenciado Verdad para que le dijera quién era el pueblo en el cual había recaído la soberanía, éste ocultó su verdadero pensamiento y rehuyó la contestación categórica. Asimismo, Hidalgo, Rayón y otros, conocían y aprobaban las teorías políticas relativas a la soberanía y a la voluntad nacional. No obstante, eluden con prudencia estos temas y fundan su grito de libertad en una mentira, en una aspiración que Morelos llamó tan certeramente “máscara de la independencia”, el grito de ¡Viva Fernando VII! y la idea, que jamás pudieron aceptar en realidad, de que se había hecho la revolución para que la Nueva España estuviera lista y pronta a recibir el gobierno paternal y sagrado del hijo de Carlos IV.

Por otra parte, esta actitud quizás tenga su origen en algún repliegue secreto de la subconciencia del mexicano; recordemos si no la actitud, en épocas difíciles para la Iglesia (no muy lejanas por cierto), de muchos fieles miembros de ella que, con prudencia, eludían la aceptación de su catolicidad y la disfrazaban con una pasiva aceptación de las ideas dominantes. Asimismo la gran mayoría de los simpatizadores de las tesis marxistas y aun los miembros activos del Partido Comunista, jamás aceptan públicamente su filiación política y la disfrazan hoy con el suave eufemismo de “progresistas” y aun “liberales”.

Por otra parte, en el expediente que formó el Santo Oficio sobre el Decreto Constitucional, al que ya nos hemos referido, este tribunal condenó la Constitución por herética, y en la acusación posterior a Morelos, quien por fin fue sentenciado a muerte, entre otras razones:

Por estar imbuido en las máximas fundamentales del herético pacto social de Rousseau y otros filósofos reprobados por anticatólicos... no se contentó de leer semejantes libros, prohibidos y anatematizados por la Iglesia, sino que transcribió, copió, suscribió sus delirios, firmándolos en la Constitución Americana, tales son, decir que la ley es la expresión de la voluntad y no de necesidad.

En tal ocasión Morelos, como hemos dicho, manifestó al contestar el cargo de que la Constitución era un “abominable código”, que “creía que era en orden al bien común, tomados sus capítulos de la Constitución española de las Cortes y de la Constitución de los Estados Unidos, como se lo aseguraron sus principales autores”.

Para mí resulta evidente que en este punto nuestro máximo héroe patrio, tampoco expuso la verdad completa; si bien es cierto que en algunos aspectos encontramos la



influencia de la Constitución Americana —la federal y la de los estados—, la que pudiera existir de la Constitución de Cádiz es casi nula, y para nosotros sólo se descubre en la idea general —“romántica”, nos atreveríamos a decir— de la necesidad y bondad de una Constitución que animó a los redactores de Cádiz, y sin duda alguna alentó también el espíritu de Morelos al convocar al Congreso e impulsar la integración de una ley fundamental, aun cuando fuera transitoria, en espera de obtener la independencia y formular la Constitución definitiva. Una vez más esa especie particular de pudor intelectual del mexicano hizo acto de presencia y, ante los cargos, Morelos omitió sus aficiones a Rousseau y otros “filósofos reprobados por anticatólicos”.

Para nosotros es indudable que Morelos tuvo una influencia directa y fundamental en la Constitución, aunque su texto haya sido redactado por Quintana Roo, Bustamante y Herrera. Éstos no fueron meros amanuenses, sino colaboradores activos, pero las ideas esenciales son del propio Morelos, y a ello nos obligan las siguientes consideraciones: con Morelos ha sucedido algo semejante a lo que pasó con Hidalgo; por mucho tiempo se tuvo como “cosa juzgada” el estimar que el Padre de la Independencia era un hombre de muy modesta cultura, un cura de “misa y olla”, envuelto por los acontecimientos históricos en virtud de circunstancias ajenas a una firme convicción ideológica. Fueron necesarios trabajos relativamente recientes para que conociéramos a un Hidalgo ilustrado y culto, nutrido de las más diversas lecturas, enterado y simpatizador de las corrientes modernas de su tiempo en el campo de la filosofía, ávido lector de los autores franceses, de tal manera que su casa, cuando era párroco de San Felipe Torres Mochas, fue llamada la Francia Chiquita; en fin, ahora conocemos, admiramos y respetamos no tan sólo al “anciano venerable” de la leyenda creada por los oradores del 16 de septiembre, o bien “el monstruo fabuloso de los edictos, bandos y demás papeles” que nos presentaban sus enemigos, sino a un Miguel Hidalgo, “reformador intelectual”, como le llamó de manera insuperable el gran humanista Gabriel Méndez Plancarte.

Pues bien, con Morelos ha sucedido lo mismo. Conocemos al hombre de humilde origen, arriero en sus primeros años, que con muy escasos estudios, pudo ordenarse sacerdote; sin cultura, ni lecturas, ni guías intelectuales de ningún género; el mismo Teja Zabre, tan enamorado del héroe, no vacila en afirmar que “realmente no hubo proporción entre la grandeza de su alma y la relativa escasez de su cultura”.

Por mi parte, tengo la certeza de que un estudio más profundo, hecho con espíritu científico, pero con simpatía y pasión hacia la personalidad de Morelos, debe revelarnos muchas cosas presentidas y todavía no confirmadas. Alguien con mayor capacidad y preparación que yo, modesto profesor universitario, debe realizar la tarea y estudiar a Morelos en los términos que Méndez Plancarte hizo con Hidalgo: “sin odios y sin adoraciones ciegas” y que con el mayor respeto a la memoria de mi ilustre y sabio amigo, me tomo la libertad de imitar: “Morelos fue hombre, y hombre grande”. Y frente al misterio del hombre se embotan la risa y el llanto, y es estéril el odio; sólo la inteligencia —fina arma luminosa y aguda— corroborada por la “compasión” o “simpatía”, es capaz de presentar y esclarecer el enigma.

Con timidez me atrevo a sugerir algunas consideraciones sobre Morelos y sus ideas políticas. Don Alfonso Teja Zabre, en su *Vida de Morelos*, nos presenta al héroe como “un

cura de aldea, ilustrado apenas con las nociones elementales que exigía el ministerio” y agrega que entre los pocos libros que leyó el caudillo, según su propia confesión, en 1815, estaban los de “Grocio, Echarri, Benjumea, Montenegro y otros”. Respecto al primero de los autores citados, don Ezequiel Chávez opinó que se trataba sin duda de Hugo Grocio, el famoso jurista; pero Teja se inclina por otro Grocio insigne, Gerardo el holandés, fundador de una nueva orden agustina y a quien tanto admiraba Kempis, o de un tercer personaje del mismo nombre.

Por nuestra parte, tenemos la certeza de que se trata de este último, de Guillermo Grocio, autor de *Los principios de derecho natural*, y teórico indiscutible de la idea de soberanía. En este autor, por tanto, Morelos conoció ese concepto y lo relacionó con el derecho individual. Para corroborar nuestro dicho recordemos que Georges Burdeau afirma en un capítulo de su obra, relativo a soberanía y libertad lo siguiente:

El concepto de soberanía popular nació de la crisis del siglo XVI que esbozó y preluvió los grandes temas del pensamiento político moderno. Desde el momento en que se afirma el principio, se liga íntimamente con la idea de la libertad individual. Al ponerse en duda la justificación de todas las autoridades el espíritu humano advierte que, la sociedad política es una institución establecida por y para los hombres y que, por tanto, la autoridad es la consecuencia de un acuerdo mutuo de intereses. El fundamento del poder no radica en consecuencia, ni en la fuerza del príncipe ni en delegación divina, sino en el grupo mismo. En Hotman, Hubert, Languet, Suárez, el problema se plantea y el prudente Bodino lo suscribe. Quedaba tan sólo exaltar la idea del derecho individual para asegurar de mejor manera su inviolabilidad y para fijar con mayor firmeza sus consecuencias políticas. Tal fue la obra de la escuela del derecho natural, y prescindiendo de comparsas, más precisamente de Grocio, en cuanto al fundamento, y de Locke en cuanto a las consecuencias.<sup>25</sup>

Por tanto, no es aventurado inferir que fue en Guillermo Grocio, donde Morelos inició su conocimiento de las ideas de soberanía popular y derecho individual; un examen más profundo de la cuestión, aclararía definitivamente este punto.

Por otra parte, el doctor Martínez Báez ha localizado el inventario de las pertenencias de Morelos, que incluye sus libros y que se levantó después de su aprehensión y fusilamiento; el examen y análisis de los libros que, por cierto, acompañaron al héroe en todas sus campañas, es de un interés primordial. Por lo pronto sólo queremos llamar la atención hacia un punto: el folio 23 del inventario levantado, y con referencia al Huacal número 1, se anota como primera obra la siguiente: “Tres tomos de a folio en pergamino, *Suma de Santo Tomás*.” La continua lectura de esta obra, hecha sin duda por Morelos en relación con otras que no es oportuno destacar, nos lleva a concluir que la fecunda riqueza de ideas de Santo Tomás, la esencia misma del pensamiento católico, al cual dio forma filosófica este escritor que considera a la persona humana con una finalidad en sí, dotada de derechos inherentes a su naturaleza, pudo haber influido en un católico inquieto y preocupado por estas cuestiones, como Morelos. Y tengo la con-

<sup>25</sup> Georges Burdeau, *Traité de la Science Politique*, t. v, París, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1949, p. 493.

vicción de que este juicio no debe alarmar a quienes defienden —con justicia— el pensamiento demoliberal del Siervo de la Nación, ya que el caudal gigantesco de ideas de Santo Tomás es fuente de información y fundamento de las más diversas direcciones del pensamiento moderno. Sirva de ejemplo la manifestación hecha por el gran teórico del marxismo, Jorge Plejanov, quien afirma: “Hasta ahora no se ha intentado completar a Marx por medio de Santo Tomás de Aquino; sin embargo, no sería imposible.” Y el autor del prefacio y las notas de la obra, D. Riazanov, comenta en una de ellas: “Plejanov se engaña al decir que hasta el presente no se había ensayado completar a Marx por Tomás de Aquino.” En una serie de interesantes estudios consagrados a las teorías de Marx —a quien estima como el más grande economista de todos los tiempos—, Wilhelm Hohof, el escritor católico bien conocido, se esfuerza por demostrar que Marx está de acuerdo en muchos puntos en su teoría del valor, con el gran teólogo de la Edad Media.<sup>26</sup>

Por otra parte, los *Sentimientos de la Nación*, obra personal de Morelos, demuestra que su autor leyó con detenimiento a Rousseau, asimilándolo correctamente; en efecto, el punto quinto de los *Sentimientos* es la consagración —auténtica e indubitable— de la tesis del ginebrino respecto a la soberanía, por lo menos en la primera parte de la redacción: “La soberanía dimana inmediatamente del pueblo.” En el resto del punto quinto se consignan por otra parte, las tesis de Montesquieu y la teoría de la representación, ajenas al pensamiento de Rousseau. Aún más, en los puntos doce, trece y catorce, aparece —total y definitivamente— la tesis de la naturaleza de la ley, expresada por el autor del *Contrato*, y por último, en los puntos 15, 16, 17 y 22, se consignan derechos del hombre de sabor típicamente revolucionario francés, que más tarde y en su mayor parte, aparecerán en el Decreto.

Anteriormente hicimos referencia al dramático relato que hizo don Andrés Quintana Roo de la solemne ocasión en que Morelos le dictó los *Sentimientos*. Recordemos sus palabras: “Entonces, a su modo incorrecto y sembrado de modismos y aun de falta de lenguaje, desenvolvió a mis ojos sus creencias sobre derechos del hombre, división de poderes, separación de la Iglesia y del Estado, libertad de comercio y todos esos admirables conceptos que se reflejan en la Constitución de Chilpancingo.”

Así pues, es necesario concluir que el modesto cura de Carácuaro tenía guardados y asimilados en su bagaje cultural, a Grocio, Santo Tomás, Rousseau y en general a los filósofos de la Ilustración, así como los documentos constitucionales de las revoluciones francesa y norteamericana, y que en un documento dictado por él, dio amplia noticia de la forma como había asimilado y adoptado puntos esenciales del pensamiento revolucionario de sus contemporáneos acerca de soberanía popular, derechos del hombre, división de poderes, libertad de comercio y otras cuestiones que fueron tema importante o esencial, de la Constitución de 1814. Esto nos da motivo y razón suficientes para considerar que Morelos fue el inspirador directo de estos temas, redactados por Quintana Roo, Bustamante y Herrera, en el articulado de la ley fundamental que se

<sup>26</sup>Jorge Plejanov, *Las cuestiones fundamentales del marxismo*, Madrid, Ediciones de Ciencias, s.f., pp. 14 y 111.

sancionó en Apatzingán. Miranda, después de explorar con sagacidad y espíritu crítico los antecedentes del Decreto, concluye:

La Constitución de Apatzingán tuvo evidentemente dos puntos de partida o arranque: Los *Sentimientos de la Nación* y el Reglamento para la reunión del Congreso de los tres poderes. El contenido de ambos nos es ya bien conocido. Los *Sentimientos* establecían las bases de la Constitución; en ellos estaban, a la vez su fuente y su norte. El Reglamento era en realidad un desarrollo reducido de las bases, una Constitución, en pequeña escala, destinada a regir provisionalmente, entretanto que pieza a pieza se realizaba el montaje de otra manera, más duradera y completa.<sup>27</sup>

### Principios o elementos constitucionales. Los derechos del hombre en la Constitución de 1814. Análisis de las garantías declaradas

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana contiene en su capítulo V, los artículos 24 a 40, que se agrupan bajo el título de “De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos”, que por su naturaleza propia, es un verdadero catálogo de libertades individuales, esto es, de derechos del hombre.

Entre las virtudes de esta ley fundamental merece destacarse desde luego este hecho: elaborada en 1814, por un grupo de hombres sin experiencia política y en medio de múltiples circunstancias adversas, incluye en su articulado, como hemos dicho, un verdadero catálogo de derechos del hombre. La Constitución de Cádiz de 1812, expresión primera en Europa, sin duda alguna, del liberalismo político, no llega a hacerlo, y la Constitución norteamericana de 1776, tampoco contiene un catálogo de derechos públicos individuales, toda vez que los derechos humanos se consignaron, con mucha posterioridad, en 1791, en las primeras 10 enmiendas a la Constitución. Más aún, en las posteriores constituciones políticas que rigieron nuestro país: 1824, 1836 y 1843, tampoco se consigna una enumeración metódica —un catálogo— y tan sólo encontramos estos derechos, o por lo menos algunos de ellos, diseminados en el cuerpo de las leyes fundamentales, con referencia a la administración de justicia, principalmente. Hasta la Constitución de 1857 es cuando se consigna, en un capítulo especial y con un criterio de método y sistema, la enumeración de los Derechos del Hombre.

El título del capítulo y de la Constitución de 1814, según hemos visto, es el siguiente: “De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos.” Y el artículo 24, previene lo siguiente: “La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.” Más adelante, el artículo 27 estatuye: “La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social, ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos.”

<sup>27</sup> Miranda, *op. cit.*, p. 353.

El título del capítulo y el contenido de los artículos 24 y 27 implican, por sí mismos, dos consideraciones de carácter fundamental: en primer lugar, establecen la vinculación directa del texto legal mexicano con las declaraciones revolucionarias francesas de Derechos del Hombre y del Ciudadano, y vincula su naturaleza misma y su contenido con un acervo de ideas sociales, políticas, económicas y jurídicas que dan fundamento al Estado mexicano y organizan los poderes sobre la base del individualismo, democrático y liberal.

En efecto, basta comparar el título del capítulo y el texto de los artículos 24 y 27 con las disposiciones contenidas, de una manera especial en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, formuladas por la Convención Nacional de Francia el 29 de mayo de 1793, y que más tarde se puso como preámbulo a la Constitución francesa de 23 de julio del mismo año, para llegar a la conclusión de que en estas disposiciones revolucionarias francesas fue donde se inspiraron los constituyentes de 1814.

Efectivamente, una vez hecha la trascendental Declaración de 1789 (cuya importancia y valor práctico fue puesto en duda por numerosos escritores y hombres públicos) y con el fin de darle mayor solemnidad, su texto fue insertado en el preámbulo de la Constitución de 1791; más tarde, como hemos dicho, hizo una nueva declaración la Convención Nacional de Francia el 29 de mayo de 1793, que pasó también a ser el preámbulo de la Constitución *montagnarde* del 23 de julio del mismo año.

En la declaración de la Convención Nacional encontramos los siguientes artículos:

Artículo 24. La garantía social de los Derechos del Hombre consiste en la acción de todos para asegurar a cada uno el goce y la conservación de sus derechos. Esta garantía reposa sobre la soberanía nacional.

Artículo 25. La garantía social no puede existir si los límites de las funciones públicas no están claramente determinados por la ley y si la responsabilidad de los funcionarios públicos no está asegurada.<sup>28</sup>

En el preámbulo a la Constitución francesa de 1793, encontramos las siguientes declaraciones:

Artículo 23. La garantía social consiste en la acción de todos, para asegurar a cada uno el goce y la conservación de sus derechos; esta garantía reposa en la soberanía nacional.

Artículo 24. La garantía social no puede existir si los límites de las funciones públicas no están claramente determinados por la ley y sí la responsabilidad de todos los funcionarios no está asegurada.

Basta comparar el texto de los artículos transcritos de la Constitución de 1814 y los relativos de la Declaración de la Convención Nacional de Francia y la Constitución de 1793, para corroborar nuestro punto de vista: la Constitución mexicana se inspiró, y más aún, copió en el título o rótulo del capítulo de Derechos del Hombre, y en sus artículos

<sup>28</sup> Carlos Sánchez Viamonte, *Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa*, México, UNAM, Ediciones de la Facultad de Derecho, 1956, p. 69.

24 y 27, las disposiciones contenidas en la Declaración de la Convención Nacional de Francia, inspirada en la Declaración de 1789 y reiterada en la Constitución de 1793.

Pero, como hemos dicho, esta circunstancia no sólo nos muestra la similitud de los textos y por tanto la inspiración directa de los constituyentes mexicanos, sino que vincula los derechos humanos declarados en la Constitución de 1814, las doctrinas individualistas, democráticas y liberales, que informan y dan sustancia propia a las declaraciones revolucionarias francesas, así como a todo el pensamiento político de la época, cuyos trazos generales eran los siguientes:

En Europa, la crisis originada por la Revolución Francesa, provocó en el orden político, como una consecuencia necesaria, la desaparición del Estado monárquico encarnado en un rey absoluto —nación—, cuya voluntad soberana era la del Estado mismo; en otras palabras, tal voluntad estaba identificada sin prueba en contrario posible, con el Estado mismo. Este tipo de justificación del poder fue sustituido por una nueva legitimidad, una nueva identificación: identificación de la voluntad de la nación soberana, o bien del pueblo soberano, con la voluntad del Estado mismo. Esta legitimidad recibió el nombre de democrática, y se encontraba vinculada íntimamente a la soberanía de esta nación, de este pueblo, o bien de este *demos*.

El Estado —nación— democrático era la nueva categoría histórica, jurídica, política, llamada a señorear el pensamiento político y a sustituir con un orden nuevo, diferente y propio, el orden tradicional del Estado monárquico. Sin considerar distingos de doctrinas o de escuelas, democracia es en estricto sentido “el poder del pueblo” y nada más. Pero tampoco nada menos. Lo que queda siempre por definir y precisar es la connotación de la palabra “pueblo”. Pero, si en la democracia es el poder el pueblo —la voluntad de la nación—, la soberanía del pueblo es —debe ser— implícitamente, una organización política y social de individuos iguales: iguales en aptitudes e iguales en derechos frente al Estado.

La importancia esencial, el gran descubrimiento del Renacimiento y quizá de la Reforma, no fue ni el descubrimiento de las formas clásicas grecorromanas, ni tampoco la lucha religiosa iniciada por Lutero en 1517, en contra del tráfico de las indulgencias y en defensa del libre examen y de la libre interpretación de la Biblia. En realidad, la importancia de estos dos hechos históricos es el descubrimiento del hombre, la exaltación del individuo; el reconocimiento —magnificado— de los valores inherentes al hombre, que es un fin en sí mismo y que posee, por su propia naturaleza, derechos inalienables, anteriores al Estado.

Desde que se rompe la unidad ideológica de la Edad Media frente al Estado —nación, monarquía— con su acervo firme y perfecto de ideas religiosas, morales y políticas, se entroniza, y aun se diviniza, al individuo y sus derechos naturales. En esta dualidad está la clave del desarrollo de las ideas políticas; el individualismo, o bien la prioridad del individuo sobre el grupo, preside las ideas sociales, políticas y económicas, dándoles finalidad y justificación. El individuo es anterior y superior al Estado; antes que el ciudadano existe el hombre y el ciudadano deriva del hombre. Por tanto, el Estado es la creación de los individuos, libres e iguales en un primitivo estado natural y su soberanía no es en el fondo, sino la suya propia.

Pero ¿cuál es el fin de la comunidad política del Estado en esta etapa del pensamiento político? No menos individualista es el fin y justificación de las asociaciones políticas y una breve y concisa fórmula condensa este fin: “La conservación y guarda de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, que son, al mismo tiempo, inalienables y sagrados.” En el repertorio de creencias políticas que dan contenido a esta etapa de la vida de la humanidad, podemos identificar, en consecuencia, una serie de ideas o fuerzas que constituyen el espíritu, el alma de un movimiento revolucionario que se extiende como reguero de pólvora por todo el mundo civilizado a partir de 1789, aunque tenga antecedentes en 1517 —la Reforma— y 1688 —conquista por los ingleses de su *Bill of Rights*—; estas ideas clave son las siguientes: el individualismo, el dogma de la soberanía popular, el principio de la igualdad y el postulado de la legalidad, o sea, del gobierno mediante leyes o normas generales, expresión de la voluntad nacional.

Pero si el fin de la comunidad política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, se plantea una nueva cuestión: ¿Cuáles son estos derechos naturales e imprescriptibles y también inalienables y sagrados? La respuesta, siempre de acuerdo con las tesis esenciales, va apareciendo de una manera lógica: en la Declaración de Independencia de Estados Unidos se dice:

Para nosotros son verdades incontestables que todos los hombres nacen iguales; que a todos les ha concedido el Creador, ciertos derechos inalienables de que nadie les puede despojar; entre esos derechos se encuentran la vida, la libertad, y la búsqueda de la felicidad; que para proteger éstos, se instituyeron con el beneplácito y consentimiento de los hombres, los gobiernos que debían regirlos y cuando uno de aquéllos llega a ser perjudicial por no defender como debe las libertades de un pueblo, cuidándose de su felicidad, éste tiene el derecho para modificarlo o abolirlo, formando otro, fundado en tales principios y organizado de tal manera que pueda contribuir al público bienestar.

Por tanto se consideran como derechos fundamentales la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad.

La Declaración francesa fue influida en esta ocasión, de una manera fundamental, por el pensamiento de los fisiócratas, quienes impusieron como derechos fundamentales su trilogía clásica: propiedad, libertad y seguridad; pero más tarde, las declaraciones francesas proclamaron: libertad, propiedad, seguridad de hombres iguales en derechos, agregando expresamente la resistencia a la opresión.

Merece la pena subrayar la influencia ejercida en las declaraciones de derechos, por las doctrinas de los fisiócratas; no pretendemos exagerar esta influencia, pero sí la estimamos muy importante y no suficientemente reconocida. Se les considera sobre todo como economistas, pero sus doctrinas están muy lejos de ser simplemente económicas y en el dominio político ejercieron una influencia extraordinaria. Los fisiócratas, o bien para llamarlos como sus contemporáneos “los filósofos economistas”, veían en la economía política una ciencia mucho más amplia, con más vastos horizontes, que los que aceptamos hoy día. Un postfisiócrata, Dupont de Nemours, reprochaba a Juan



Bautista Say el haber restringido muy seriamente el dominio de la economía política, reduciéndola a una ciencia de las riquezas, siendo que la economía política es una ciencia de derecho natural, la ciencia de las constituciones, tanto desde el punto de vista político como económico, y uno de los más ilustres fisiócratas, Mercier de la Riviere rotuló su obra: *El orden natural y esencial de las sociedades políticas*. Esto nos demuestra la primordial preocupación política de los fisiócratas.

El punto de partida de sus doctrinas es la concepción de un orden social superior que el hombre no crea o inventa, si no que tan sólo debe descubrir y aplicar. Los hombres no están sometidos a una autoridad social, sino para alcanzar este fin, que está esencialmente determinado por la naturaleza. Los hombres y sus gobiernos no hacen las leyes porque están imposibilitados para ello; lo único que pueden hacer es reconocerlas, toda vez que están hechas por la razón suprema que gobierna el universo. El legislador está limitado por una obligación imperiosa: la de conformarse al orden social o natural; por ello los fisiócratas distinguían tres clases de leyes: las que llamaban fundamentales, las constitutivas y las leyes civiles. Durante el periodo revolucionario encontramos aceptado y aplicado este criterio; efectivamente, las leyes fundamentales eran las declaraciones de derechos, las constitutivas, las constituciones propiamente dichas, y las leyes civiles, el resto de la legislación.

Para los fisiócratas, la sociedad es un hecho natural y el hombre está en la obligación de vivir en sociedad. Uno de los puntos esenciales de esta sociedad es que el hombre no ha renunciado a ninguno de sus derechos por la circunstancia de vivir en ella, sino que pretende conservar y consolidar estos derechos; por tanto, el respeto del individuo y el respeto de sus derechos, es la base de la sociedad. Los fisiócratas se servían de un término particularmente enérgico para expresar esta idea: decían que el hombre es propietario de su persona, lo que lo pone a cubierto de cualquier atentado, es decir, que el hombre puede aprovecharse libremente de sus atributos corporales e intelectuales, sin poder ser limitado o impedido por nadie.

¿Cuáles son los derechos individuales para los fisiócratas? Mercier de la Riviere declara que la propiedad constituye la esencia del orden social y al efecto, hace la siguiente comparación: la propiedad es como un árbol, del cual las instituciones sociales serían las ramas y estas ramas perecerían si fueran separadas del tronco. Por otra parte, afirmaba el mismo autor, la sociedad está establecida sobre la base de la libertad e instituida para la libertad y más aún, dirigida por su ejecución; la libertad es la base necesaria de todo orden político. Por último, los fisiócratas proclamaban la necesidad de dar a conocer la existencia de estos derechos superiores, derivados de la naturaleza humana, mediante la educación cívica, manteniendo así su respeto mediante la garantía de seguridad, incluso por la fuerza (respecto a esta cuestión véase, M. Gidel: *Droit Constitutionnel Comparé*, Curso del doctorado en la facultad de derecho de París, versión mimeográfica, 1932-1933, pp. 16 y ss.).

Por las consideraciones hechas creo inútil insistir en que la Declaración de Derechos Humanos contenida en la Constitución de 1814, es francamente representativa de las teorías demoliberales e inspirada en las declaraciones revolucionarias de derechos franceses.



Tan sólo haría falta considerar un elemento del artículo 24 que reviste una importancia especial; efectivamente, como este artículo previene la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos, vale la pena detenernos a considerar la cuestión relativa al concepto “felicidad”.

Uno de los contrasentidos, como los llama Georges Burdeau, que ha debido resolver el sistema democrático individualista, es el relativo a conciliar la libertad de cada uno, con la libertad de todos; la libertad del hombre, fin en sí mismo, poseedor de derechos inalienables, y la libertad de todos, representada por el poder, por el Estado. Marcel Walline, que ha explorado con tanto éxito los problemas del individualismo, resuelve de una manera airosa de acuerdo con el criterio de los filósofos y los constituyentes, este contrasentido tan escabroso que orilló a los liberales del siglo XIX, a establecer una oposición tajante, casi natural, entre individuos y Estado. Walline afirma lo siguiente: “Según esta teoría (el individualismo), si el derecho objetivo es un producto social, un producto de la actividad del Estado, este último ha sido fundado por los individuos con el fin de resguardar sus derechos naturales; en consecuencia, el derecho todo, en su integridad, resulta ser la obra de estos mismos individuos.”<sup>29</sup>

El Estado y el hombre no se oponen porque ambos participan, comulgan, en una fe común: la guarda y conservación de los derechos naturales y sagrados del hombre.

Así se explica lógicamente y naturalmente, dice Georges Burdeau, que los constituyentes revolucionarios de finales del siglo XVIII y principios del XIX y —agregamos nosotros— el mexicano de 1814 que fue estrictamente uno de ellos, asignaran como fin primero de la sociedad política y del Estado que aplica las leyes, el logro de la felicidad del pueblo. Esta fórmula, sin embargo, aparece en el derecho positivo francés hasta el año de 1793, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 24 de junio del mismo año, cuyo artículo 1º dice: “El fin de la sociedad es la felicidad común; el gobierno es instituido para garantizar al hombre el goce de sus derechos naturales e imprescriptibles.” Esta misma aspiración o finalidad es expresada por las declaraciones norteamericanas: “El gobierno, afirma la Declaración de Virginia (1-3) ha sido instituido para la felicidad, la protección y la seguridad del pueblo, de la nación, o de la comunidad entera.” Todos los estados insisten en este tema de la filosofía de la felicidad, inseparable del pragmatismo norteamericano, en cuya Declaración de Independencia se había postulado el principio: “para nosotros son verdades incontestables que todos los hombres nacen iguales, que a todos les ha concedido el Creador, Ciertos derechos inalienables que nadie les puede despojar, entre estos derechos se encuentra la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que para proteger éstos se instituyeron con el beneplácito y el consentimiento de los hombres, los gobiernos que deberían regirles...” “En resumen, concluye Burdeau, “la aceptación de la idea de la felicidad, puede ser considerada como un elemento constitutivo del pensamiento democrático”.<sup>30</sup>

Parece casi redundante insistir en que la Constitución de 1814 en sus artículos 24 y 27, relacionados con el título mismo del capítulo V, por primera vez en la historia de

<sup>29</sup> Marcel Walline, *L'Individualisme et le Droit*, París, Ediciones Montchrestien, 1945, p. 92.

<sup>30</sup> Burdeau, *op. cit.*, t. V, p. 518.

las ideas políticas en México, otorga al derecho público nacional, al Estado mismo, la base del individualismo democrático liberal con todo el acervo de sus creencias, ideas e instituciones, propias de esta doctrina política.

Al hacer esta afirmación, en elogio de los constituyentes de Apatzingán, creemos necesario rectificar un juicio del ilustre constitucionalista mexicano don Emilio Rabasa; efectivamente el maestro, impulsado por su apasionada simpatía hacia Mariano Otero, que compartimos con entusiasmo, pretende acumular mayores lauros en su honor (de los que, por otra parte, no tiene necesidad), y en su obra *El juicio constitucional*, al examinar el proyecto de Constitución formulado por la minoría de la comisión que funcionó en 1842 y de la que formó parte Otero, afirma lo siguiente:

El proyecto de la minoría en 42, indica un avance en las ideas sobre el derecho constitucional, que lo hace tanto más interesante cuanto que de él tomaron los legisladores de 47, su nueva orientación. Los derechos individuales se habían olvidado en la ley de 1824; en ella se había hecho punto omiso del individuo, y sin tener tampoco una teoría fundamental del Estado sino más bien la tradicional de autoridad de gobierno, aquella ley constituyó los poderes para representar y ejercer la autoridad como si presidiera el espíritu de los legisladores la preocupación arraigada e inconsciente del derecho divino, en vez de la voluntad del pueblo. En la minoría de la Comisión de 1842, más avanzada que la mayoría, su colega, pugnó por dar al derecho público nacional la base del individualismo, para hacer como emanación de éste, la Constitución democrática. Pero no bastaba establecer los preceptos, era necesario declarar en principio en las primeras palabras de la ley suprema, para difundirlo como enseñanza e imponerlo por norma en el espíritu público. El artículo 4º del proyecto tiene en estas consideraciones una explicación que alcanza como disculpa al primero de la Constitución de 57, tantas veces tachado de inútil...<sup>31</sup>

En nuestra opinión, sin mermar en un ápice los méritos de los ilustres miembros de la minoría de 1842, creemos justo afirmar que el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814 fue el primer documento constitucional en nuestra patria que organizó el Estado mexicano sobre la base del individualismo; el primero en formular un catálogo de derechos del hombre, fundados deliberadamente en una tesis individualista democrático liberal, y el primero en postular la esencia misma del sistema, al declarar, clara y categóricamente en su artículo 24, lo siguiente: “La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.”

En consecuencia, es precisamente esta disposición legal, el antecedente indiscutible del artículo 4º del Proyecto de Constitución de la minoría de 1842 y del artículo 1º de la Constitución de 1857. De esta manera, queda reconocido el mérito a quien legítimamente corresponde y demostrado el sentido revolucionario —intuitivo y audaz— de los hombres que hicieron la ley fundamental de 1814.

<sup>31</sup> Emilio Rabasa, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, prólogo de F. Jorge Gaxiola, 2ª ed., México, Porrúa, 1955, p. 233.

Los artículos 25 y 26 del capítulo V de la ley fundamental de 1814, en relación íntima y necesaria con los artículos 18 y 19 del propio cuerpo de leyes, consignan el derecho público individual de igualdad que tiene el primer lugar en la enumeración que hace el título del capítulo, así como el artículo 24, lo que no carece de importancia para estimar la naturaleza de los derechos del hombre en la ley que examinamos.

Efectivamente, afirma Burdeau que:

Los teóricos de la democracia discuten el lugar que ocupan respectivamente la libertad y la igualdad. El debate no es vano, porque según que a uno de esos principios se le conceda mayor importancia que al otro, la organización y las posibilidades de un gobierno democrático, varían sensiblemente. Es necesario considerar que por estar situados en concurrencia, libertad e igualdad, deben también ser situados previamente en planos diferentes. La libertad debería ser considerada como una exigencia teórica, o por lo menos, como el punto de convergencia ideal de realizaciones siempre imperfectas, mientras que la igualdad expresa una reivindicación concreta cuya satisfacción se comprueba por una experiencia inmediata. Se podría tentativamente expresar esta diferencia afirmando: que la libertad es un clima, en tanto que la igualdad es un estado.<sup>32</sup>

Por nuestra parte queremos recordar que los fisiócratas consideraban también a la propiedad como el derecho fundamental y a la libertad como una exigencia teórica, lo que nos lleva a considerar que esta oposición tiene otro matiz sociológico de particular importancia en la realidad: la idea de igualdad ofrece un atractivo y tiene una evidente significación tangible, de tal manera que permite mover las fuerzas revolucionarias que no tienen sino una idea vaga de la libertad. La igualdad implica reivindicaciones materiales, tangibles y perceptibles de tal manera que una aspiración a la igualdad implica, desde luego, un estado de ánimo, un rechazo de un orden social injusto, que provoca el dinamismo que produce las revoluciones.

Por tanto, es explicable para nosotros que en una Constitución que estaba inspirada fundamentalmente en el rechazo de un orden de cosas existente y en una aspiración de suprimir ese estado social y político de privilegios en favor de los europeos, se tratara de reivindicar, ante todo, la igualdad y con ello el hecho material y tangible, de la desaparición de privilegios sociales, políticos y económicos.

Una vez más los autores del código político de 1814, se inspiraron en las declaraciones revolucionarias francesas. Efectivamente, la de 1789, declaró:

Artículo 1º. Los hombres nacen, permanecen libres e iguales en derecho. Las distinciones sociales no pueden estar fundadas sino sobre la utilidad común.

Artículo 6º. La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de concurrir personalmente o por medio de sus representantes, a su formación. Ella debe ser la misma para todos sea que proteja o sea que castigue. Todos los ciudadanos siendo iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y

<sup>32</sup> Burdeau, *op. cit.*, t. V, p. 523.

empleos públicos, según su capacidad y sin otra desestimación que la de sus virtudes y de sus talentos. Veamos ahora, la Constitución de Apatzingán:

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

Artículo 25. Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado. Éstos no son títulos comunicables ni hereditarios; y así es contraria a la razón la idea de un hombre legislador o magistrado.

La inspiración de la ley mexicana en la Declaración francesa, es evidente; tanto más que el principio de igualdad fue consignado con especial relieve en el derecho norteamericano, desde su Acta de Independencia, bien conocida sin duda por los legisladores de Chilpancingo: “Todos los hombres son creados iguales”, proposición reiterada en las declaraciones que consignaron las constituciones particulares de cada estado, por ejemplo la de Virginia de 12 de junio de 1776 que establece en su artículo 1º: “Todos los hombres son por naturaleza iguales, libres e independientes.” Y en su artículo 4º repudia todo “emolumento o privilegio exclusivo o separado”, a no ser en consideración a servicios públicos.

En las legislaciones francesas y norteamericanas, igual que en la mexicana, encontramos la consagración de los mismos derechos, o por mejor decir, la reivindicación de idénticos derechos; que la ley es igual para todos, ya sea que proteja o castigue; que frente a la ley todos son iguales; que todos son igualmente admisibles a todas las dignidades, así como a los empleos públicos, según sus capacidades; que las distinciones sociales no puedan estar fundadas, sino en utilidad común; que no existe otra superioridad que la de los funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones. Las declaraciones francesas de 1789, 1791 y 1793, así como las norteamericanas, creyeron prudente consagrar estos principios, y fieles al espíritu de la época y a las doctrinas previamente adoptadas, los legisladores de 1814 los adoptaron como necesarios para acabar con los privilegios que habían existido en la Nueva España, y para someter a cada individuo al derecho común de todos los mexicanos. La inserción del derecho humano de igualdad no fue una copia ciega, o una imitación sin sentido, sino una reivindicación social auténtica y concreta, una aspiración sobre la que, en virtud de circunstancias históricas bien conocidas, las constituciones posteriores habrían de insistir hasta la de 1857, que dio forma definitiva a la igualdad en su capítulo de Derechos del Hombre.

Los artículos 21 a 23 y 27 a 31 del Catálogo de Derechos del Hombre, contenido en el ya mencionado capítulo V de la Constitución de 1814, consignan la llamada garantía de seguridad.

“La seguridad —afirma un conocido constitucionalista francés— es el derecho del ciudadano; es decir del hombre que forma parte de una sociedad política, de exigir que el cuerpo social reconozca sus derechos naturales de libertad y de propiedad y los proteja por medio de su organización política, judicial y administrativa.”<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Julien Laferrière, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 2ª ed., París, Ediciones Domat-Montchrestien, 1947, p. 52.

La Declaración francesa de 1789 colocaba la seguridad entre los derechos naturales pero no le concedió un contenido especial, aun cuando le consagraba tres artículos con el siguiente texto:

Artículo 7°. Ningún hombre puede ser acusado, preso ni detenido sino en los casos determinados por la ley y según las formas por ella prescritas. Aquellos que soliciten, expidan, ejecuten o hagan ejecutar órdenes arbitrarias, deben ser castigados; pero todo ciudadano emplazado o detenido en virtud de la ley debe obedecer al instante, si no, se hace culpable de resistencia.

Artículo 8°. La ley no debe establecer penas que no sean estrictas y evidentemente necesarias y nadie puede ser castigado sino en virtud de una ley establecida y promulgada con anterioridad al delito y legalmente aplicada.

Artículo 9°. Todo hombre debe presumirse de inocente hasta que haya sido declarado culpable; si se juzga indispensable detenerlo, todo rigor que no sea necesario para asegurar a su persona debe ser severamente reprimido por la ley.

Más amplia es la Declaración de 1793, que consagra a la seguridad ocho artículos y da un contenido preciso a este derecho. Desde luego encontramos una definición de lo que es la garantía de seguridad:

Artículo 8°. La seguridad consiste en la protección acordada por la sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, de sus derechos y de sus propiedades.

Artículo 10. Nadie debe ser acusado, aprehendido ni detenido, sino en los casos determinados por la ley, y según las formas por él ya prescritas.

Artículo 11. Todo acto ejercido contra un hombre sin las formas que la ley determina, es arbitrario y tiránico.

Artículo 12. Aquellos que solicitaren, expidieren, firmaren, ejecutaren o hicieren ejecutar actos arbitrarios, son culpables y deben ser castigados.

Artículo 13. Todo hombre debe presumirse inocente hasta que haya sido juzgado culpable; si se juzga indispensable detenerlo, todo rigor que no sea necesario para asegurar su persona, debe ser severamente reprimido por la ley.

La garantía de seguridad, por su propia naturaleza y finalidad de proteger al hombre de aprehensiones indebidas, procesos irregulares o imposición de penas arbitrarias, es una de las primeras que fueron reivindicadas en la larga lucha del hombre por su libertad. Fue Montesquieu el primero que elaboró una doctrina de este derecho y asimismo fue el primero en emplear el concepto “seguridad” en el *Espíritu de las leyes*. Las ideas de Montesquieu, fueron adoptadas en los artículos transitorios de las declaraciones de 1791 y 1793.

Los autores de la Constitución de 1814, que habían conocido, aun por experiencia propia, las prisiones arbitrarias, la tramitación de procesos ante tribunales especiales y la aplicación de penas infamantes y aun trascendentales, tuvieron especial interés en este derecho e inspirados en las declaraciones francesas a que nos hemos referido, consignaron en el Decreto Constitucional, las siguientes garantías:

## *La garantía social*

En el artículo 27 se previene: “la seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social. Ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos”.

En la parte inicial de estos comentarios, nos referimos a esta garantía social y establecimos su vinculación directa con los artículos 23 y 24 de la Declaración francesa de 1793: remitimos al lector a esos comentarios para evitar cualquier redundancia.

Por último, es necesario subrayar que en el sistema adoptado por los autores de la Constitución de 1814, la garantía de seguridad y en general la garantía en contra de la acción arbitraria del Estado se finca, de una manera muy importante, de acuerdo con las teorías de Montesquieu a que nos hemos referido, en el principio de la separación de poderes, que deja de ser un mero sistema de distribución de competencias, de división del trabajo, para adquirir el carácter de garantía de la libertad y constituir una forma especial de la resistencia a la opresión, bajo el aspecto de una regla de organización. Este principio de la división de poderes, como garantía de la libertad, adquiere un carácter tan especial de la Declaración de 1789, que su artículo 16, proclama de manera tajante, lo siguiente: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes determinada, carece de Constitución.”

En Apatzingán, los constituyentes no se olvidaron de esta garantía política de la libertad, y al efecto, el artículo 27 establece: “Que la seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social”, y se declara “que ésta no puede existir sin que se fije los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios”. Para satisfacer esta exigencia de la garantía declarada y “fijar los límites de los poderes”, los constituyentes, en el artículo 11 del Decreto, establecieron que “tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares”, y más aún, precisaron en el artículo 12 que: “Estos tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona ni por una sola corporación.” De esta manera quedó precisada la función de la división de poderes, como garantía política de la libertad, con el carácter de una regla de organización, y se integró también el sistema de protección del derecho de seguridad.

## *La garantía de audiencia*

Una de las grandes conquistas de la persona en su lucha en contra de los poderes arbitrarios y en defensa de su libertad, es la llamada garantía de audiencia; en otras palabras, el derecho del hombre a no ser condenado y con ello afectado en su persona o patrimonio, sin antes ser oído y vencido en juicio y condenado, de acuerdo con las formas previstas por la ley.

Este derecho, evidentemente, es de ascendencia inglesa y su más remoto antecedente lo encontramos en la Carta Magna de 1215, cuyo artículo o capítulo 39, dice:

“que ningún barón podrá ser desterrado, puesto en prisión o molestado, sin el juicio de sus pares y de acuerdo con la ley de la tierra”. En la Declaración francesa de 1793, encontramos el artículo 14 que previene: “nadie puede ser juzgado y castigado sin haber sido oído y legalmente emplazado”, conceptos que implican los elementos esenciales de la garantía.

En la Constitución de 1814 el artículo 31 estatuye: “Ninguno debe ser juzgado ni sentenciado, sino después de haber sido oído legalmente.”

Podríamos, con bastante seguridad, relacionar el último artículo transcrito con el 14 de la Declaración francesa y con toda la tradición inglesa para encontrar las fuentes del texto legal mexicano; pero, por la redacción del mismo, las palabras usadas y la personalidad de los hombres del Congreso de Chilpancingo, nos atrevemos a formular una hipótesis: Rayón, Quintana Roo y otros de ellos, eran abogados, estudiaron jurisprudencia en el Colegio de San Ildefonso y ejercieron la profesión en los tribunales de México, pero conocían la legislación vigente y la habían aplicado en su práctica profesional; en tal virtud, pensamos que el artículo 31, les fue sugerido por los antiguos códigos que regían en la Nueva España. Efectivamente, la legislación española se manifestó muy respetuosa de la garantía de audiencia desde épocas anteriores a la Carta Magna.

Una de las más importantes manifestaciones que tuvo la legislación española del respeto a la garantía de audiencia, apareció por vez primera en las Cortes de Toro (1371), cuando el rey Enrique II de Castilla reprodujo el juramento que ya dos siglos antes había hecho su antepasado Alfonso IX, en las Cortes de León, de no proceder contra ninguno de sus súbditos, sino bajo las formas tutelares de un juicio seguido ante los tribunales. La fórmula es lapidaria:

Defendemos (prohibimos) que ningún alcalde, ni juez, ni persona privada, no sean osados de despojar de su posesión a persona alguna sin primeramente ser llamado y oído y vencido por derecho (ante los tribunales); y si pareciere carta nuestra por donde mandáramos dar la posesión que no tenga a otro y la tal carta fuere sin audiencia, que sea obedecida pero no cumplida; y si por tales cartas o albalaes algunos fueron despojados de sus bienes por un alcalde, que los otros alcaldes de la ciudad o de donde acaeciére restituyan a la parte despojada hasta tercero día, y pasado él tercero día que lo restituyan los oficiales del concejo.

Esta fórmula, tan castiza y enérgica que la envidiaría la Carta Magna de Inglaterra y las Enmiendas de la Constitución norteamericana, se deslustró de modo tal en la Constitución de Cádiz que ni siquiera puede reconocerse. En efecto, su artículo 242 contiene estas frases inexpresivas y frías: “La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los tribunales.” Nos atrevemos a pensar que los constituyentes de 1814 se inspiraron precisamente en esta tradición española, de bondad indudable, para la redacción del artículo que reconoce la garantía de audiencia, tan diferente de las declaraciones francesas y tan cercano a la terminología legislativa vigente en la Nueva España.

## *Garantías de la libertad física*

La privación de la libertad física, como consecuencia de órdenes de aprehensión arbitrarias, detenciones sin causa justificada y procedimientos sin fundamento legal, es la forma más antigua y común de violación del derecho de seguridad. Los constituyentes de 1814, apoyándose una vez más en las declaraciones de 1789 y 1793, quisieron proteger estos aspectos de la libertad individual, de la siguiente manera:

“Artículo 21. Sólo las leyes pueden determinar los casos en que pueda ser acusado, preso o detenido algún ciudadano.” El artículo 22 insiste en que “debe reprimir la ley todo rigor que no se contraiga precisamente a asegurar las personas de los acusados”. Asimismo, para proteger al ciudadano en contra de excesos y violaciones durante el procedimiento, postularon en el artículo 32, que: “La casa de cualquier ciudadano es un asilo inviolable; sólo se podrá entrar en ella cuando un incendio, una inundación o la reclamación de la misma casa haga necesario este acto. Para los objetos de procedimiento criminal, deberán proceder los requisitos prevenidos por la ley.” Y más aún, en el 33, se establece que: “Las ejecuciones civiles y visitas domiciliarias sólo deberán hacerse durante el día y con respecto a las personas y objeto indicado, en la acta que mande la visita y la ejecución.” Por último, en el punto esencial de la imposición de las penas, los constituyentes declararon en el artículo 23, que: “La ley sólo debe decretar penas muy necesarias proporcionadas a los delitos y útiles a la sociedad”, completando el sistema en el artículo 30, que declara: “Todo ciudadano se reputa inocente mientras no se declare culpable.”

Para establecer los antecedentes de estas disposiciones basta recordar el texto de los artículos 7° a 9° de la Declaración de 1789, y de los artículos 10 a 15 de la Declaración de 1793.

## *Garantía de igualdad*

Una de las más preciadas conquistas del estado de derecho, es la garantía de legalidad que, en mi opinión, tiene como bases esenciales las siguientes: la declaración de que la ley es la expresión de la voluntad general, que es la misma para todos, ya sea que proteja o que castigue y que todos los hombres son iguales ante ella (artículo 6° de la Declaración de 1789), y la consideración de que existe una súper ley, que es la Constitución política a la cual deben adecuarse todas las demás. Tales bases están reguladas en la aplicación de las leyes, por el principio de que los funcionarios públicos están subordinados a la ley, de tal manera que ninguna decisión de carácter particular puede adoptarse sin que esté fundada en una ley o norma de carácter general.

Esta garantía de legalidad fue consignada por los constituyentes de 1814, en los siguientes términos: “Artículo 18. Ley es la expresión de la voluntad general en el orden a la felicidad común, esta expresión se enuncia por los actos emanados de la representación nacional. Artículo 19. La ley debe ser igual para todos, pues su objeto no es otro que arreglar el modo con que los ciudadanos deben conducirse en las con-



diciones en que la razón exija que se guíen por esta regla común.” Estas bases de la garantía se completan en el artículo 28, que establece: “Son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley.” Y el artículo 29 previene que: “El magistrado que incurre en este delito será depuesto y castigado con la severidad que demande la ley.”

Los artículos 34 y 35 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, establecen las garantías de la propiedad.

Muchas y muy enconadas polémicas ha suscitado el tema de la propiedad en relación con el pensamiento de los constituyentes revolucionarios franceses. Los puntos de vista oscilan desde aquellos que sin mayor discusión afirman y reconocen categóricamente la adhesión absoluta y total de esos constituyentes al valor absoluto de la propiedad privada. Pasando por los que estiman que más que respetar este derecho, los legisladores de 1789 lo restauraron haciendo desaparecer los desmembramientos de que había sido objeto en razón de las supervivencias del régimen feudal. Hasta opiniones radicales, como la de Duguit, quien afirma que: “El análisis de la doctrina de Babeuf y el Manifiesto de los Iguales, así como algunas otras obras de los agitadores sociales anarquistas, como Brisot, Boissel y Proudhon, no son sino el desenvolvimiento lógico de las declaraciones de Derechos.”<sup>34</sup>

Pero las invectivas mismas de Rousseau en el *Discurso sobre la desigualdad* y su romántica nostalgia de una propiedad comunal en el estado de naturaleza, carecen de fuerza y no deben ilusionar a los enemigos de la propiedad privada. Rousseau mismo se defendió con energía del cargo de querer aniquilar el concepto de lo tuyo y lo mío; por ello, pensamos nosotros, es necesario aceptar como un hecho histórico que el siglo XIX, de una manera general y clara, afirmó el carácter legítimo que reconocía en la propiedad privada. Como prueba de ello tenemos el criterio absoluto de los fisiócratas, al cual ya nos hemos referido, y el pensamiento claro y diáfano de Locke —ambos inspiradores directos de las declaraciones francesas y norteamericanas—, que consideraban la propiedad como el derecho natural por excelencia del individuo, inseparable de la libertad, bajo todas las formas. Ningún testimonio más convincente de esta concepción que el artículo final de la Declaración de 1789, que proclama la propiedad como “un derecho inviolable y sagrado”, en términos definitivos:

Artículo 17. La propiedad es un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de él sino cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija de una manera evidente, y bajo la condición de una justa y previa indemnización.” Este concepto fue reiterado en la Declaración de 1793, cuyo artículo 19, declara:

Artículo 19. Nadie puede ser privado de la menor porción de su propiedad, sin su consentimiento y cuando la necesidad pública legalmente comprobada lo exija y bajo la condición de una justa y previa indemnización.

<sup>34</sup>León Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, 3ª ed., t. III, París, Ediciones De Boccard, 1930, p. 757.

Los constituyentes de 1814, inspirados en las declaraciones a que nos hemos referido, reconocieron el derecho de propiedad y lo protegieron en los siguientes términos:

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

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

Los artículos 37, 38, 39 y 40 de la Constitución de 1814, consignan los llamados derechos de libertad.

El artículo 1º de la Declaración de 1789 dispuso, legislando para la humanidad, tal y como fue la pretensión de la Asamblea Nacional: “que los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos”. El artículo 4º definió la libertad al decir que es el poder hacer todo lo que no dañe a otro, de tal manera que el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que aquellos que aseguren a los otros miembros de la sociedad el goce de esos mismos derechos. Estos límites, concluye el artículo 4º, “no pueden ser determinados sino por la ley”. La doctrina de la Asamblea de 1789 sobre la libertad se completa con la declaración consignada en el artículo 5º: “La ley no tiene derecho a prohibir sino acciones perjudiciales a la sociedad. Todo lo que no está prohibido por la ley, no puede ser impedido y nadie puede ser obligado a hacer, sino lo que la ley ordena.”

En los derechos declarados y reconocidos en los artículos a que nos hemos referido, existen los elementos de una verdadera teoría de la libertad, filosófica o moral, que será desenvuelta por otras disposiciones en relación con otros aspectos de la misma libertad, de una manera especial, el político y el económico. Efectivamente, la declaración dice: “Los hombres nacen y permanecen libres; es decir, que cada uno es dueño y señor de su propio destino; cada quien actúa de acuerdo con su propio juicio, desafiando los yugos artificiales que inventa el despotismo político.” Esta libertad filosófica y moral, o bien libertad lisa y llanamente, no tiene otros límites que la libertad de los demás y es esto lo que lapidariamente proclama la Declaración de 1789, en su artículo 4º, al que ya nos hemos referido. Corresponde a la ley, y únicamente a la ley, definir qué es lo que puede lesionar el derecho de los demás; por esta razón cada quien es libre de hacer todo lo que la ley no prohíbe, y nadie puede ser obligado a hacer lo que la ley ordena. Convendría quizás recordar que Hobbes había dicho siempre de acuerdo con el mismo espíritu, que la libertad era el silencio de la ley. Esta libertad general tiene como consecuencia natural la libertad de pensamiento aun en materia religiosa, así como la libertad de comunicar el pensamiento oralmente o por escrito, con la sola reserva de las disposiciones legales en contrario.

La libertad, al proyectarse sobre el plano material, se transforma en libertad económica. Respecto a esta forma de la libertad, creemos que el pensamiento de los fisiócratas influyó de manera definitiva en las ideas que dan contenido a las declaraciones francesas: “dejad hacer, dejad pasar”; dejad desarrollarse el libre juego del interés personal. Fórmulas mágicas que, de manera instintiva y maravillosa, deberían realizar

espontáneamente la utilidad y la prosperidad común. Esto es lo que se enseña y lo que creen las mayorías en esa época, lo que se considera cierto y evidente, o porque es racional y va de acuerdo con el orden de la naturaleza.

Este tranquilo optimismo, esta fe serena en los mecanismos naturales, en la libre iniciativa y en la libre concurrencia, corresponden a un estado del pensamiento económico que precede a la verdadera revolución industrial y la eclosión incontrolada de una gigantesca fuerza de producción. Es la edad de los mercaderes, en el sentido más amplio del vocablo que se anuncia y afirma desde muy pronto en Inglaterra; es la época de los mercaderes que tienen una gran influencia política, influencia que crece de manera muy importante en la segunda mitad del siglo XIX.

Menos clara en los espíritus que la libertad económica, pero mucho más sentida en las mayorías, como una reivindicación concreta que estaba en la conciencia de las masas, aparece la libertad política, el derecho —activo y pasivo— de participar en la organización y funcionamiento del Estado, que de acuerdo con las teorías individualistas encuentra su expresión en la Declaración de 1789 al postular en su artículo 6°: “todos los ciudadanos tienen el derecho de concurrir personalmente o por medio de sus representantes”, a la formación de la ley, expresión de la voluntad general. “Esto no fue —afirma J.J. Chavallier— sino un homenaje platónico a Rousseau; prácticamente Locke, Montesquieu, Mably, Sieyes, habían arrebatado méritos e influencias al autor del Contrato; separación de poderes y régimen representativo, no fueron casi discutidos.”

Los hombres que hicieron la Constitución de 1814, con el deseo de garantizar la libertad política establecieron el principio de que todos los ciudadanos pudieran participar en la formación de las leyes de una manera directa, a través del sufragio; o bien indirecta, a través de sus representantes al consignar en el Decreto el artículo 5°, que dice: “la soberanía reside originariamente en el pueblo y su ejercicio es la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos”. Más aún, el artículo 6° ordena que: “el derecho de sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos en quienes concurren los requisitos que prevenga la ley”; el sistema se complementa al declarar el artículo 18 que “la ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común y que esta expresión se enuncia por los actos emanados de la representación nacional”.

Establecido de esta manera el reconocimiento de la libertad política en su más amplio sentido, los constituyentes de Apatzingán definieron y declararon algunas de las normas más importantes de la libertad en general; desde luego, la libertad de pensamiento —por lo menos en su aspecto de libertad de comunicación oral y escrita— es reconocida en el artículo 40 con la limitación expresa de la libertad religiosa, incompatible con el criterio adoptado por los constituyentes en el artículo 1° del Decreto, en el que se decía:

“Artículo 1°. La religión católica, apostólica y romana, es la única que se debe profesar en el Estado.”

El texto del artículo 40 de la Constitución de 14 es el siguiente:

“Artículo 40. En consecuencia, la libertad de hablar, de discurrir y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a me-

nos que en sus producciones ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos.”

Las declaraciones francesas habían establecido, por su parte, la de 1789, lo siguiente:

Artículo 10. Nadie puede ser molestado por sus opiniones, igualmente las religiosas, siempre y que su manifestación no perturbe el orden público establecido por la ley. Artículo 11. La libre comunicación del pensamiento y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre; todo ciudadano puede por lo tanto, hablar, escribir, imprimir libremente salvo el caso del abuso de esta libertad, en los casos determinados por la ley.

Por su parte, la Declaración de 1793, expresó lo siguiente:

“Artículo 7º. El derecho de manifestar su pensamiento, sus opiniones, sea por medio de la prensa, sea de cualquier otra manera, el derecho de reunirse pacíficamente y el libre ejercicio de los cultos, no pueden ser prohibidos.”

Es inútil reiterar que en este caso también los constituyentes de 1814 se inspiraron de una manera directa en las declaraciones revolucionarias francesas, con la limitación de la libertad religiosa la cual jamás aspiraron ni Morelos ni sus compañeros del Congreso Constituyente.

Lo que podríamos llamar derecho a la instrucción, más bien que libertad de educación, se consignó en el artículo 39, que dice:

“La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder.”

También en este caso, la Declaración de 1793, previene:

“Artículo 22. La instrucción es una necesidad de todos. La sociedad debe favorecer con todo su poder el progreso de la razón pública y poner la instrucción al alcance de todos los ciudadanos.”

Respecto a la educación, pero en un aspecto fundamental con motivo del derecho al trabajo, se estableció una verdadera garantía de igualdad que dice:

“Artículo 38. Ningún género de cultura, industria o comercio, puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que forman la subsistencia pública.”

La Declaración francesa de 1793, por su parte, en el artículo 17, dice:

“Ningún género de trabajo, de cultura, de comercio, puede ser prohibido a la industria de los ciudadanos.”

Salta a la vista, una vez más, la relación entre el texto legal mexicano y la Declaración francesa de 1793.

Finalmente, en los artículos 32 y 165 se consignan los derechos que podríamos clasificar como garantías generales del resto de la Declaración. En efecto, el artículo 37 dice: “A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública.” Este derecho es una forma más radical, sin duda, del derecho de petición y aun con su redacción más enérgica, debe haberse inspirado en el artículo 32 de la Declaración francesa de 1793, que dice:

“El derecho de presentar peticiones a los depositarios de la autoridad pública no puede, en ningún caso, ser prohibido, suspendido ni limitado.” Y tenemos el

artículo 165, que previene: “Al supremo gobierno toca privativamente hacer que se observen los reglamentos de policía, mantener expedita la comunicación interior y exterior y proteger los derechos de libertad, propiedad, igualdad y seguridad, usando de todos los recursos que les franquearan las leyes.”

Se trata en verdad, por el capítulo en donde está colocada la disposición y por ser de una obligación impuesta al supremo gobierno, de una garantía general de los derechos declarados en el capítulo V de la Constitución, que completa el sistema adoptado, haciendo al gobierno, a la autoridad, el protector de los derechos del hombre y a la ley el instrumento de esta protección.

Una vez más, en nuestra opinión, el texto legal mexicano, aun cuando tiene matices de originalidad evidente, se inspiró en la Declaración francesa de 1793 y más concretamente en los siguientes artículos:

Artículo 8°. La seguridad consiste en la protección acordada por la sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona y de sus derechos de propiedad.

Artículo 9°. La ley debe proteger la propiedad pública e individual contra la opresión de quienes gobiernan.”

### De la forma de gobierno. De las supremas autoridades

Como hemos precisado con anterioridad, el alma misma del sistema constitucional establecido en el Decreto es la soberanía; el principio de la soberanía popular es el fundamento, al mismo tiempo que el origen, de toda la estructura jurídico-política. De la voluntad del pueblo se derivan, o más bien tienen su origen, todos los órganos del Estado. El artículo 5° de la Constitución es definitivo: “La soberanía reside originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos.”

Así pues, el pueblo no ejerce la soberanía de una manera directa sino a través de los representantes que él mismo ha elegido; por este motivo se concede en el Decreto una ostensible y definitiva preeminencia al órgano legislativo —Supremo Congreso Nacional— compuesto de diputados de elección popular, que constituían, según lo dispuesto por el artículo 44, “el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo y al cual se le otorgaba el tratamiento de majestad. Junto al Supremo Congreso, de acuerdo con el principio de la división de poderes, la Constitución de Apatzingán creó otros dos poderes: el ejecutivo —Supremo Gobierno— y el judicial —Supremo Tribunal de Justicia—, que no deberían mezclarse ni concentrarse en una sola persona, ni en una sola corporación, en los términos del artículo 12.

Por tanto, afirma el acucioso investigador José Miranda, de los dogmas políticos básicos adoptados por los insurgentes, deriva la estructura orgánica primordial de la Constitución, a saber: el electorado o pueblo elector y sus tres cuerpos representativos que ejercen las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, pero actuando separadamente y con preeminencia del cuerpo legislativo, a quien compete la designación y

el control de los individuos que encabezan los otros cuerpos. Por nuestra parte, y para mostrar, aun cuando sea de una manera esquemática, cuál era la forma de gobierno adoptada en el Decreto, presentaremos un compendio del mismo desde los siguientes puntos de vista: El órgano electoral, el poder legislativo, el poder ejecutivo y el judicial.

### *El órgano electoral*

Como hemos precisado, e insistimos en ello, el alma del sistema constitucional de 1814 es el dogma de la soberanía popular; de ella dimanaban los poderes y los órganos de gobierno. Así pues, el pueblo en funciones de elector era el órgano primordial y superior del Estado. El pueblo elector, o bien el órgano electoral supremo, estaba formado por los ciudadanos que satisficieran los requisitos previstos por la ley, y a ellos correspondía elegir los diputados que constituían el Supremo Congreso.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 13, se reputaban ciudadanos de América a todos los nacidos en ella, así como a los extranjeros que profesaren la religión católica y no se opusieren a la libertad de la nación; pero, para tener derecho de voto de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 65, se requería haber llegado a la edad de 18 años, acreditado su adhesión a la causa de la independencia, tener un empleo o modo honesto de vivir y no estar notados de alguna infamia pública ni procesados criminalmente. El ejercicio de la función electoral, o bien la elección de diputados para el Supremo Congreso, estaba reglamentado en los capítulos IV, V y VI de la segunda parte del Decreto y comprendía, en realidad, tres elecciones sucesivas: una en la parroquia —artículos 64 a 81—; otra en el partido —artículos 82 a 92—, y una tercera en la provincia —artículos 93 a 101—; este proceso electoral se desenvolvía de la siguiente manera: los ciudadanos con derecho a voto, residentes en la jurisdicción de cada parroquia, componían las juntas electorales de parroquia.

Estos ciudadanos efectuaban juntas en las cabeceras de cada curato y designaban un elector parroquial. Para ocupar este cargo se requería ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años y que al tiempo de la elección residiera en la feligresía (artículo 66); la votación era pública, y público y solemne también el escrutinio (artículos 73, 74, 75 y 79).

El segundo momento de la elección se realizaba en las juntas electorales de partido. Estas juntas se componían de los electores parroquiales, congregados en la cabecera de cada subdelegación (artículo 82); estas juntas, que eran presididas por el juez del lugar, también se efectuaban en reunión pública y en ella se recibía la votación de los electores parroquiales, con el fin de designar un elector de partido, el que debería tener residencia personal en la respectiva jurisdicción, además de satisfacer los requisitos exigidos para ser elector parroquial (artículos 87, 88 y 91).

Por último, la elección tenía su fase final: los electores de partido formaban, por su parte, las juntas provinciales que nombraban en definitiva a los diputados que debían incorporarse al Congreso. Estas juntas se efectuaban en la capital de cada provincia y

eran presididas por el intendente respectivo; las reuniones, asimismo, eran públicas y solemnes (artículos 93, 94 y 96).

Por otra parte, también correspondía al cuerpo electoral que funcionaba de la manera que se ha descrito, designar a los individuos, uno por cada provincia, entre los cuales eran escogidos por insaculación, los jueces del tribunal de residencia al que nos referiremos más adelante. El nombramiento de dichos individuos era hecho por las juntas electorales de las provincias al día siguiente de haber elegido diputados (artículos 212 y 213).

### *Supremo Congreso*

El órgano legislativo se componía de diputados elegidos en cada provincia mediante el proceso que se ha indicado. Estos diputados eran iguales todos en autoridad (artículo 48). Los diputados, mientras no se hiciera una demarcación exacta de la América Mexicana y de cada una de las provincias que la componían, representarían a las diecisiete siguientes provincias: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tecpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila, y Nuevo Reino de León. Estos diputados eran elegidos por dos años y no podían ser reelegidos para su periodo inmediato siguiente (artículos 56 y 57). Por último, para ser diputado se requería ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, edad de 30 años, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos y “tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo” (artículo 52).

Asimismo no podrían ser diputados hasta dos años después de expirado su mandato, los individuos que hubiesen pertenecido al gobierno o al tribunal de justicia, incluso los secretarios de ambas corporaciones y los fiscales de segunda; ni tampoco los empleados públicos que ejerciesen jurisdicción en una provincia podrían ser elegidos diputados de la misma hasta pasado el mismo plazo. Además, estaba prohibido ser simultáneamente diputados a dos o más parientes en segundo grado. Los diputados serían inviolables por sus opiniones, pero tendrían que someterse al juicio de residencia al terminar sus mandatos; durante éstos, sólo podrían ser perseguidos por los delitos de herejía y apostasía y por los estados, especialmente los de infidencia, concusión y dilapidación de caudales públicos (artículos 53 a 55 y 59).

Las facultades conferidas al Supremo Congreso eran muy importantes y numerosas; se referían, fundamentalmente, al ejercicio del gobierno y concentraban la máxima autoridad de la nación. Desde luego, tenían las facultades inherentes a un poder legislativo: aprobar, sancionar, interpretar y derogar las leyes. Además, tenían facultades ejecutivas: elegir a los miembros del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia; nombrar representantes diplomáticos; designar a los generales de división, a propuesta del gobierno; declarar la guerra y dar las instrucciones conforme a las cuales se debería hacer la paz, así como las que hubiesen de regir para ajustar tratados de alianza y aprobar, antes de su ratificación, los tratados; conocer licencias para la admisión de tropas extranjeras en el suelo nacional; arreglar los gastos del gobierno,

establecer contribuciones e impuestos, determinar el modo de recaudarlos y solicitar préstamos sobre los fondos y créditos de la nación; proteger la libertad de imprenta y ordenar la acuñación de moneda (arts. 102 a 122).

El procedimiento necesario para la formación, sanción y promulgación de las leyes, era del todo semejante al establecido en las constituciones típicas que años después constituirían el modelo de ley fundamental del estado de derecho liberal burgués; es decir, el Congreso debería seguir un procedimiento que incluía las etapas clásicas: la iniciativa, la lectura —que por cierto debía ser triple y entre sesiones diferentes—, la discusión y la votación. La iniciativa plena, en el terreno legislativo, correspondía a los diputados; pero también era atribuida, aun cuando con un carácter restringido al Supremo Gobierno, toda vez que si bien se le permitía presentar al Congreso los planes, reformas y medidas que estimase convenientes, para que los examinase, se le prohibía presentar “proyectos de Decreto extendidos”, es decir, proyectos de ley formulados en artículos (arts. 123 a 131).

### *El Supremo Gobierno*

En el sistema creado por la Constitución de Apatzingán, componían el Supremo Gobierno tres individuos que serían iguales en autoridad y se alternarían por cuatrimestres en la presidencia, efectuándose un sorteo en la primera sesión del organismo para fijar invariablemente el orden con que se habían de turnar (art. 132). Cada año saldría, por suerte, uno de los tres miembros del Supremo Gobierno y el que ocupare la vacante tendría el mismo lugar que su antecesor en el turno de la presidencia; en atención a la preeminencia del Congreso, correspondía, precisamente a éste, hacer el sorteo (art. 133). Asimismo debería haber tres secretarios, uno de Guerra, otro de Hacienda y el tercero que se llamaba especialmente de Gobierno; estos secretarios duraban en su encargo cuatro años (art. 134).

Ningún individuo del Supremo Gobierno podría ser reelegido a menos que hubiese pasado un trienio después de su administración, y para que pudiera reelegirse un secretario deberían transcurrir cuatro años después de concluido su ministerio. Los secretarios eran responsables en su persona de los decretos, órdenes y demás que autorizaran contra el tenor de la Constitución o contra las leyes mandadas observar y que con posterioridad se promulgasen (arts. 135 y 145).

Los tres individuos que componían el Supremo Gobierno eran elegidos por el Supremo Congreso en sesión secreta, por escrutinio en el que debería haber examen de tachas y por “pluralidad absoluta de votos” de un número triple de los individuos que deberían componer el Supremo Gobierno (art. 151).

Las facultades atribuidas al Supremo Gobierno eran las propias de un órgano con carácter ejecutivo y administrativo, pero con una ostensible subordinación al Congreso. Entre las principales facultades del Supremo Gobierno, se encontraban las siguientes: publicar la guerra y ajustar la paz; celebrar tratados de alianza y de comercio; organizar el ejército y el planeamiento de las operaciones militares; adoptar las medidas



que estimase oportunas para asegurar la tranquilidad interior del Estado o promover su defensa exterior; proveer los empleos políticos, militares y de hacienda cuya designación no estuviese reservada al Congreso. Asimismo tenía una función de particular importancia: la de constituirse en protector de la vigencia y efectividad de los derechos del hombre, y así se establece en el artículo 165, en el que textualmente se consigna lo siguiente: Al Supremo Gobierno toca privativamente: “proteger los derechos de la libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos, usando de todos los recursos que le franquearán las leyes”.

La subordinación del ejecutivo al Congreso, como hemos dicho, era bastante estrecha, particularmente en los ramos de Hacienda y Guerra. De acuerdo con lo previsto en el artículo 170, en lo relativo a la administración y hacienda, el Supremo Gobierno debería sujetarse a las leyes y reglamentos que adoptare y sancionare el Congreso; por lo que no podría variar los empleos de este ramo que se establecieren, ni crear otros nuevos, gravar con pensiones al erario público, ni alterar el método de recaudación y distribución de rentas. Tan sólo el Supremo Gobierno podría librar las cantidades que necesitare para gastos secretos en servicio de la Nación, con tal que informara oportunamente de su inversión. Por lo que concierne al ramo de guerra, el Supremo Gobierno debería arreglarse a la antigua ordenanza, mientras que el Congreso dictare la que más se conformara al sistema del nuevo gobierno; por lo que no podía derogar, interpretar ni alterar ninguno de sus capítulos.

Tanto en materia de hacienda como de guerra, y en cualquier otra, el Supremo Gobierno podría y aun debería presentar al Congreso, los planes, reformas y medidas que estimare convenientes, para que fueran examinados; pero, como ya hemos apuntado, no se le permitía proponer proyectos de decreto extendidos (arts. 170 a 172).

Finalmente, para la administración de todas las rentas y fondos nacionales, se creaba un organismo especial con el nombre de Intendencia General de Hacienda y se componía del jefe con el título de intendente general, un fiscal, un asesor, dos ministros y un secretario. Esta intendencia estaba sometida a la autoridad del Supremo Gobierno; pero el Supremo Congreso debería dictar la ordenanza que fijaba las atribuciones de todos y cada uno de los empleados, su fuero y prerrogativas y la jurisdicción de los intendentes (arts. 175 y 180).

Es particularmente interesante, por la originalidad de nuestras instituciones, la creación de un poder ejecutivo colegiado, modalidad jurídico-política mucho tiempo después adoptada en Suiza y en nuestra América, en Uruguay. La idea de crear un ejecutivo colegiado que llevaron a la Constitución Morelos y su grupo, tiene en mi opinión un doble origen: en primer lugar se trata de una imitación de la Constitución francesa de 1795, puesto que —pensamos nosotros— los hombres de Apatzingán trataban de adaptar a México el sistema del directorio creado en Francia por el abate Sieyes; pero, por otra parte, la idea fue producto de la realidad misma, de la experiencia histórica de nuestra patria: es necesario recordar que Rayón y Morelos, en su afán de legalizar y dar estructura jurídica al movimiento de independencia y con el fin de satisfacer necesidades políticas del momento, crearon el primer órgano ejecutivo de la revolución: la Junta

de Zitácuaro, que era un órgano colegiado y cuyo antecedente ineludible fue tomado en cuenta, incuestionablemente, al crearse el Supremo Gobierno en el Decreto de 1814.

### *Supremo Tribunal de Justicia*

El poder judicial lo formarían cinco individuos, con las calidades necesarias para ser diputados, elegidos por el Congreso; sería igual la autoridad de los cinco jueces y se turnarían en la presidencia del tribunal, cada tres meses. La renovación de este cuerpo debería hacerse cada tres años, por un sistema especial de sorteo. Además de los cinco jueces, el tribunal contaría con dos fiscales letrados, uno para lo civil y otro para lo criminal. Al igual que en el caso de los diputados se adopta el sistema de la no reelección durante el periodo igual al del cargo.

En lo que se refiere a las facultades del Supremo Tribunal, desde luego tenía el carácter de tribunal superior de apelación en la rama civil y en la criminal, así como de los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos y además tenía el carácter de tribunal político y administrativo, toda vez que a él correspondía conocer de los juicios de responsabilidad contra los secretarios del Supremo Gobierno, previa declaración del Congreso de haber lugar a la formación de causa. Conocía, asimismo, de los juicios contra los demás altos funcionarios.

Por último, las sentencias que pronunciare el Supremo Tribunal se remitían al Supremo Gobierno, para que éste las hiciera ejecutar por medio de los jefes o jueces a quienes correspondiese (arts. 196 a 204).

Por otra parte, la Constitución, en el capítulo XVII, estableció disposiciones especiales respecto de las leyes que se deberían observar en la administración de justicia, disposiciones que revisten un interés particular. Efectivamente, en el artículo 211 se establece que mientras que la soberanía de la nación forma el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas, éstas se aplicarán en todo su rigor, a excepción de las que en virtud de la propia Constitución o bien, como consecuencia de decretos anteriores, se hubieren derogado, o en lo futuro se derogaren. Es evidente que entre las instituciones que deberían ser modificadas se encontraban en especial las relativas a la organización local que existió durante el gobierno español, como las concernientes a los intendentes, gobernadores, subdelegados, ayuntamientos y otras. Lo importante es destacar la previsión realista y prudente de los constituyentes, al considerar la imprescindible transición del sistema jurídico español a la nueva organización de México independiente.

### *El Tribunal de Residencia*

Como un verdadero “residuo” o bien como una “supervivencia” constitucional, el Decreto creó —o mantuvo— el Tribunal de Residencia para la tramitación de juicios de esta naturaleza que se ventilaron durante los tres siglos en que formamos parte del imperio español. El Tribunal de Residencia se componía de siete jueces, que el Supremo

Congreso elegía por suerte o insaculación, de entre los individuos que, como hemos apuntado con anterioridad, elegía el órgano electoral, uno por cada provincia. La masa de estos individuos se renovaba cada dos años y no podía reelegirse ninguno de los que salieren, a menos que hubiesen transcurrido dos años (arts. 212 a 215).

Correspondía al mismo tribunal elegir entre sus miembros, a su presidente, y por sorteo, asimismo, se debería designar un fiscal mediante votación; pero el Congreso se reservaba la designación del individuo encargado de ejercer las funciones de secretario.

El Tribunal de Residencia conocería privativamente de las causas de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia. Igualmente conocía de las acusaciones que se promoviesen contra los miembros de dichas corporaciones por los delitos de herejía y apostasía, y por los de infidencia, concusión, dilapidación de caudales del Estado y otros delitos públicos. Finalmente, el Tribunal conocía de las causas que se tramitasen en contra de los individuos del gobierno por la realización de arrestos ilegales (arts. 224 a 231).

### Consideraciones generales

En las páginas anteriores hemos tratado de presentar un cuadro lo más claro y preciso posible, del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, promulgado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 y para concluir estas notas, queremos consignar algunas consideraciones que estimamos oportunas, en virtud de la importancia y trascendencia de dicho documento, para su mejor entendimiento y estimación.

El Decreto, es necesario consignarlo, no tuvo vigencia práctica; aunque después de su promulgación y de acuerdo con sus disposiciones, fueron designados los titulares de los tres poderes que instituía. Las tribulaciones de la lucha cada vez más aguda entre los insurgentes y los realistas, impidieron que el código político, tan penosamente redactado y tan felizmente concebido, pudiera aplicarse. Tan sólo unos meses después de sancionada la Constitución, su autor y guardián, don José María Morelos, precisamente por salvar al Congreso, fue capturado y más tarde ejecutado. En esta triste situación, en diciembre de 1815, ante lo irremediable, el jefe insurgente Mier y Terán, disolvió en la ciudad de Tehuacán el resto de los tres poderes.

Por otra parte, es necesario precisar que Morelos y sus amigos, en Chilpancingo y en Apatzingán, no pretendieron formular una verdadera Constitución, un texto que rigiera los destinos del México independiente de una manera definitiva. Con verdadera perspicacia de estadista, Morelos previó los muy graves problemas que deberían presentarse en el periodo de transición y ajuste entre un México regido por las leyes españolas y un México independiente. Es por ello que pretendió, con gran tino, establecer en el Decreto sólo una serie de principios sencillos que sirvieran de base segura y de orientación precisa, para elaborar una Constitución posterior, meditada con calma y serenidad y que fuera capaz de crear un orden “justo y saludable” como él mismo dijo. Nos afirma en esta idea, tan importante, la estimación de los siguientes datos: en primer lugar, las consideraciones previas que anteceden al texto de la Constitución de

Apatzingán, por sus ideas y aun por su estilo, demuestran que fueron redactadas por el propio generalísimo:

El Supremo Congreso mexicano, deseoso de llenar las heroicas miras de la nación, elevadas menos que al sublime objeto de substraerse para siempre de la dominación extranjera, y sustituir el despotismo de la monarquía española, un sistema de administración que, reintegrando a la Nación misma en el goce de sus augustos e imprescriptibles derechos, la conduzcan a la gloria de la independencia y afiance sólidamente la prosperidad de los ciudadanos, decreta la siguiente forma de gobierno, sanciona ante todas las cosas los principios tan sencillos como luminosos en que puede solamente cimentarse una Constitución justa y saludable.

Por otra parte, en el texto mismo del Decreto de Apatzingán (capítulo relativo a la observancia del documento, y en el artículo 237) se dice que mientras la representación nacional no fuere convocada, y siéndolo no dictare y sancionare la Constitución permanente de la nación, se observaría inviolablemente el Decreto de 1814.

Es evidente que los principios consignados en la Constitución de 1814, verdadera cristalización de los dogmas políticos que constituyeron la sustancia misma del pensamiento de los más distinguidos jefes de la insurgencia, fueron, como quería Morelos, “tan sencillos como luminosos”, que sirvieron para cimentar no tan sólo una Constitución posterior, sino para servir de norma y ejemplo a toda la vida jurídica y política de nuestra patria.

En la gestación de nuestro derecho constitucional y en la creación del derecho público juegan un papel definitivo dos fuerzas —muy difíciles, por otra parte, de conjugar y armonizar—: la teoría y la realidad, esto es, los dogmas políticos, los principios teóricos, las doctrinas y la experiencia derivada de la vida misma del pueblo para quien se legisla, y cuya conducta debe ser reglamentada. Los autores del Decreto salvaron, con inteligencia y valor, esta doble incitación, tan grave y peligrosa, entre las ideas generales y la vida. Es incuestionable que una justa y objetiva estimación del contenido del Decreto nos obliga a asegurar que por lo que respecta a la contextura orgánica efectiva, los constituyentes de Apatzingán, si bien conjugaron de manera bastante armoniosa la teoría y la realidad, tuvieron mucho más en cuenta la segunda que la primera; es decir, que fueron hombres más prácticos que dogmáticos, como lo muestra claramente su apego a lo experimentado y conocido: el carácter provisional del Decreto, el mecanismo electoral ya practicado, el Congreso ya probado, el indispensable ejecutivo colegiado y el venerable juicio de residencia.

A ciento cincuenta años de distancia —escribo estas líneas en octubre de 1965— el recuerdo de los primeros balbuceos de nuestra vida institucional, debe tener —y tiene— la virtud de obligarnos a “volver los ojos a lo que nos es propio, a la realidad de nuestro ser, a nuestra vocación histórica, que espera desde siempre que se la traduzca y defina”, y todavía más, aunque sea paradójico, esta rememoración de nuestro pasado, debe tener la virtud de afirmar nuestra fe en el futuro, animada por la consideración de la obra grandiosa del Siervo de la Nación y de sus ilustres colaboradores, obra quizás de inexperiencia; pero de generosidad, de entusiasmo, de virilidad y de grandeza ejemplares.

## Fuentes consultadas

- ALAMÁN, Lucas, *Historia de Méjico*, México, Jus, 1945.
- BURDEAU, Georges, *Traité de la Science Politique*, París, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1949.
- DE LA CUEVA, Mario, Lucio Mendieta y Núñez y Carlos A. Echánove (coords.), *Plan de Ayutla. Conmemoración de su primer centenario*, México, UNAM, 1954.
- DE TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en la América del Norte*, trad. de A. Sánchez de Bustamante, París, s.e., 1837.
- DUGUIT, León, *Traité de Droit Constitutionnel*, 3ª ed., París, Ediciones De Boccard, 1930.
- LAFERRIÈRE, Julien, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 2ª ed., París, Ediciones Domat-Montchrestien, 1947.
- LEMOINE, Enrique, *Fray Vicente de Santamaría coautor de la Constitución de Apatzingán*, Memoria del Simposio Nacional de Historia sobre la Constitución de Apatzingán. México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1964, p. 360.
- MÉNDEZ PLANCARTE, Gabriel, *Hidalgo, reformador intelectual*, México, Editorial Las hojas del mate, 1945.
- MIRANDA MARRÓN, Manuel, *Vida y escritos del héroe insurgente licenciado don Andrés Quintana Roo*, México, Imprenta y Fototipia de la Secretaría de Fomento, 1910.
- MIRANDA, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, México, UNAM, Instituto de Derecho Comparado, 1952.
- MORELOS Y PAVÓN, José María, *Morelos, documentos inéditos y poco conocidos*, México, Secretaría de Educación Pública, 1927.
- PLEJANOV, Jorge, *Las cuestiones fundamentales del marxismo*, Madrid, Ediciones de Ciencias, s.f.
- RABASA, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, 2ª ed., prólogo de F. Jorge Gaxiola, México, Porrúa, 1955.
- REYES HEROLES, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, UNAM, 1957-1961.
- SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo, *Presencia de Juan Jacobo Rousseau*, México, UNAM, 1962.
- SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos, *Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa*, México, UNAM, Ediciones de la Facultad de Derecho, 1956.
- Semanario Patriótico Americano*, 9 de agosto de 1812.
- SILVA ANDRACA, Héctor, *El primer diputado de la Nación mexicana*, Memoria del Simposio Nacional de Historia sobre el Primer Congreso de Anáhuac, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1964.
- TEJA ZABRE, Alfonso, *Vida de Morelos*, México, UNAM, 1917.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1957*, México, Porrúa, 1957.
- WALINE, Marcel, *L'Individualisme et le Droit*, París, Ediciones Montchrestien, 1945.



# La invocación a Dios en las constituciones mexicanas del siglo XIX. Una perspectiva política

José Enciso Contreras\*

*Para mi querido maestro,  
don José Manuel Ruiz Asencio*

*...el espíritu laico es bastante más que un proyecto económico,  
es la sucesión de atmósferas que, se acepte o no,  
modifican comportamientos y leyes por  
las exigencias del desarrollo crítico.*

CARLOS MONSIVÁIS

## Introducción

En la mesa de los estudios histórico-jurídicos sobre las constituciones de México encontramos trabajos que muestran las diversas influencias ideológicas, jurídicas y políticas que esos textos contienen, mas no abundan los que se hayan preocupado por indagar otro tipo de legados menos subjetivos y más formales quizá. Me refiero a las tradiciones diplomáticas que se recogen en las constituciones, tanto en las de alcance nacional como en las particulares de los estados de la Federación.

Desde un principio se hace necesario señalar que estamos hablando de prácticas diplomáticas no en el sentido de las relaciones internacionales, sino recuperando su significación más antigua, es decir, la que designa un legado de formalidades documentales, en este caso expresadas mediante características externas de las constituciones, formalidades a las que por lo visto se les ha ido arrumbando, por ser ciertamente accesorias en el cajón de lo meramente superfluo en una Constitución. Sin embargo, podemos afirmar que el análisis de estos elementos del diploma constitucional permite en parte revelar la situación política y social, el paisaje ideológico de cada coyuntura en que se ha

\* Poder Judicial del Estado de Zacatecas.

## Sumario

Introducción . . . . .	395
En la cornisa del documento constitucional hispano . . . . .	396
Orígenes de la invocación en el Derecho de Castilla . . . . .	399
Breves consideraciones sobre la diplomática constitucional gaditana . . . . .	402
Acerca del protocolo constitucional mexicano hasta 1824 . . . . .	408
La invocación en la Constitución de 1857: "más peligroso que ridículo" . . . . .	413
Fuentes consultadas . . . . .	422

gestado una Constitución en nuestro país y en sus provincias en lo particular. En este trabajo se estudiará la invocación a Dios, como fórmula diplomática, y las vicisitudes que atravesó esta cláusula hasta desaparecer del panorama diplomático constitucional mexicano.

### En la cornisa del documento constitucional hispano

Muchas de las fórmulas y cláusulas diplomáticas y protocolarias españolas se mantuvieron aun durante el proceso mismo de la lucha emancipatoria, y pervivieron en la documentación legal mexicana durante un buen tramo del periodo independiente. Me atrevo a decir que sobreviven actualmente aunque, claro está, evolucionadas y adaptadas a las circunstancias. No podía ser de otro modo si ya en el aspecto jurídico se reconocía, hasta por parte de los grupos insurgentes más radicales y genuinos, la vigencia de la legislación del antiguo régimen en tanto la soberanía nacional no dictara nuevas leyes que la fueran sustituyendo.<sup>1</sup> En ese mismo sentido, tampoco debe parecernos extraño que muchos de los tratamientos protocolarios hispanos dados por la ley o la costumbre a las autoridades, preservaran igualmente durante un largo periodo similares colores a los que tenían en tiempos coloniales. En el proceso de redacción de la Constitución de Apatzingán, por citar un caso, el Supremo Congreso tendría el tratamiento de *majestad* y se integraría con un diputado electo por cada provincia. Por su parte, los diputados tendrían el tratamiento de *excelencia*, durante el periodo que durara su encargo; los miembros del Supremo Gobierno gozarían del tratamiento de *alteza*,<sup>2</sup> al igual que el Supremo Tribunal de Justicia en su conjunto, a la manera de las viejas audiencias de Indias, y asimismo sus individuos recibirían el de *excelencia*, antigua distinción reservada en exclusiva para los virreyes.<sup>3</sup>

Las solemnidades documentales de la tradición diplomática del antiguo régimen alcanzaron a influir notablemente tanto en la documentación constitucional peninsular como en la americana. Puede afirmarse que la tradición diplomática realmente existente en los inicios del siglo XIX era la monárquica, pues no había en la península ni en América una tradición constitucional propiamente dicha, debido a que el primer documento de esta categoría databa, como sabemos, de 1811, cuando en Santa Fe de Bogotá se publicó la Constitución de Cundinamarca, donde la influencia diplomatística de la monarquía ya es bastante notoria,<sup>4</sup> y con mayor fuerza todavía en la Constitución

<sup>1</sup> Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana. Apatzingán, 22 de octubre de 1814. Artículo 211. El Decreto estableció que en tanto el Congreso no dictara leyes que sustituyeran a las antiguas, permanecerían vigentes estas últimas con todo su vigor, con excepción de las derogadas expresamente en la Constitución y las que en adelante se fueran derogando.

<sup>2</sup> *Ibidem*, arts. 51, 48, 140 y 185.

<sup>3</sup> Aun los diputados del Constituyente de 1856 y 1857 se referían al Congreso con el tratamiento de “señor”. Francisco Zarco, *Historia del Congreso Estraordinario Constituyente de 1856 y 1857. Extracto de todas sus sesiones y documentos parlamentarios de la época*, tomos I y II, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1857, *passim*.

<sup>4</sup> Constitución de Cundinamarca. Su capital Santa Fe de Bogotá, Bogotá, Imprenta Patriótica de don Nicolás Calvo y Qujano, 1811.

de Cádiz de 1812. Esto nos lleva a proponer aquí que la tradición formularia que más influye en los textos constitucionales mexicanos debe encontrarse en las características de los documentos reales, es decir, aquellos expedidos directamente por el monarca o por otras autoridades en su nombre. Destacan por excelencia en el conjunto diplomático a que nos referimos dos tipos principales: la real provisión y la real cédula.

La diplomática analiza esta clase de documentos reales dividiéndolos de manera general en tres partes: a) protocolo; b) cuerpo o centro, y c) escatocolo o protocolo final. Desde el punto de vista formal, las que interesan para los efectos de nuestro estudio son la primera y tercera secciones, también conocidas como cornisas o *cuernos* del documento, ya que ambas “contienen las fórmulas legales necesarias para proporcionar al texto perfección jurídica mediante su autenticación, datación, publicidad y dirección o consignación a alguien”.<sup>5</sup>

El protocolo de la real provisión contenía a su vez dos elementos: la invocación y la intitulación, cláusulas que analizaremos brevemente.

### *La invocación*

Como parte importante del protocolo, normalmente iniciándolo, se encuentra la invocación. Ésta “tiene carácter religioso y devoto, cuyo origen suele ponerse en aquellas palabras de San Pablo a los colonenses”,<sup>6</sup> en el sentido de que toda actividad del hombre, incluyendo la escrituraria, debería estar dedicada a Dios. El maestro José Manuel Ruiz Asencio atribuye a san Juan Crisóstomo la afirmación de que “por eso nosotros en las cartas ponemos por delante el nombre del Señor... pues si los nombres de los cónsules hacen que los decretos sean firmes, mucho más lo hará el nombre de Cristo”,<sup>7</sup> así que con el tiempo, la invocación, más que ser una simple y devota dedicatoria, llegó a utilizarse, al estilo romano, como elemento de legitimidad del documento. Conviene agregar que la doctrina diplomática contemporánea suele asociar la invocación exclusivamente a documentos del antiguo régimen y no a las modernas constituciones; se le define como la:

Expresión y cláusula documental no esencial, mediante la cual, de modo explícito o verbal o de forma implícita y simbólicamente se invoca y pide a Dios, a la divinidad..., con palabras claras o genéricas, la protección y buen resultado del acto, contrato, decisión, etc., que se escritura. Forma parte del protocolo inicial y su empleo se limitó a algunos documentos, si bien, por uso y costumbre, hasta los siglos XV-XVI puede calificarse de frecuente, tanto en documentos oficiales solemnes, como en cartas familiares, en testamentos y contratos privados.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> José Manuel Ruiz Asencio *et al.*, *Paleografía y diplomática*, tomo II, Valladolid, España, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1989, p. 177.

<sup>6</sup> Colonenses 3:17 y Efesios 1:10. “Todo cuanto hagáis, de palabra o de obra, hacedlo todo en el nombre del señor Jesús, dando gracias a Dios Padre por medio de él”. En Efesios: “hacer que todo tenga a Cristo por cabeza”.

<sup>7</sup> J. M. Ruiz Asencio *et al.*, *op. cit.*, pp. 177 y 178.

<sup>8</sup> Ángel Riesco Terrero, *Vocabulario científico-técnico de paleografía, diplomática y ciencias afines*, Madrid, Barrero y Azedo, 2003, p. 221.



También debe mencionarse que la invocación como elemento diplomático es más compleja en tanto sea más solemne el documento en que aparezca; tal era la tendencia hasta antes del nacimiento de los regímenes constitucionales, donde tiene digamos que su segundo aire, por razones políticas que se analizarán en su momento. Como ya se ha dicho, no se trata de un componente esencial del documento y al paso de los siglos vino simplificándose hasta prácticamente desaparecer o tan sólo insinuarse simbólicamente en el siglo XVIII. Igual ocurrió con otras fórmulas no esenciales de la real provisión, como por ejemplo, la salutación y la notificación. Ya a partir del siglo XVI, la invocación era meramente “simbólica o monogramática que es la cruz, cursiva o impresa cuando el papel que se utiliza es el sellado”.<sup>9</sup>

La invocación simbólica o implícita es bastante antigua, tanto como expedita, pues se reduce a una tacha, un mero dibujo o garabato que representa el nombre de Cristo. Normalmente estamos hablando de una simple cruz que la jerga reconoce como crismón, aunque también puede ser un trazo complejo, abigarrado y adornado como los documentos reales del siglo XI. Los textos más antiguos con este tipo de invocación datan de los siglos V y VIII; se utilizó tanto en documentos públicos como en privados, pero —y esto es muy importante—, no hemos encontrado invocación de ningún tipo en documentos legales de la alta Edad Media, lo que es más, la fórmula se deslavaba paulatinamente de tal forma que el paso de los siglos motivó confusiones y pérdidas de su sentido original, “y a no saber los propios ejecutores materiales del documento ni lo que hacían ni lo que significaba”. Concluyamos por lo pronto que el documento español muestra variaciones en cuanto al uso de la invocación simbólica, ya que se usaba especialmente en documentos solemnes privados y en papeles reales de carácter administrativo, mas no en las leyes, como analizaremos poco más adelante. Con el tiempo comienza a ganar la partida una versión simplificada de la invocación presentada en la documentación procedente de los últimos años bajomedievales.<sup>10</sup>

El otro tipo de invocación —que abiertamente en contra de la tendencia de los siglos precedentes terminó siendo la usada en prácticamente todas las constituciones mexicanas decimonónicas—, es la verbal o *explícita*. Se llama así porque los sentimientos religiosos, que en la anterior categoría se expresaban mediante modesto símbolo, se manifiestan aquí con las palabras y frases canónicamente correspondientes, cuya extensión depende del fervor, intenciones políticas o ideología de los invocantes.

Los diplomatas suelen distinguir estas posibles variantes dentro de la fórmula fundamental de invocación a Dios: o se invoca a Dios Padre “*In nomine Domini*”; o a Jesucristo: “*In nomine Christi amen*”; o a la Santísima Trinidad en Conjunto, “*In nomine sancte et individue Trinitatis*”; o a la Trinidad en sus personas, “*In nomine Patris et Filii et Spiritus Sancti amen*”. En torno a estas fórmulas fundamentales surgen luego una serie larguísima de elementos circunstanciales y cambiantes, como la presencia o no de la palabra “*amen*” y la extensión de la invocación a la Virgen o a algún santo.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Joaquín Real Díaz, *Estudio diplomático del documento indiano*, Madrid, Dirección de Archivos Estatales, 1991, p. 149.

<sup>10</sup> *Loc. Cit.*

<sup>11</sup> *Idem.*

Vale decir también que la invocación verbal es menos antigua que la simbólica, sin que esto quiera decir que se trate de un uso pongamos de corte moderno, rara vez se utiliza en documentos anteriores al siglo IX, comienza a desaparecer en el siglo XIII y se consuma su extinción del siglo XIV en adelante. “Sólo queda en documentos notariales apostólicos y en los testamentos”<sup>12</sup> y será recuperada con brío por el constitucionalismo hispano.

Así que regresando de un largo, larguísimo periodo de abierto desuso en la documentación real, se llegaron a usar invocaciones verbales para todos los gustos y necesidades del momento, dependiendo del tamaño de la fe de cada autor de textos constitucionales, de la solemnidad que se quería imprimir al documento o de la conveniencia, ampulosidad, afectación y hasta exageración que se fuera requiriendo ponerle a la demostración ostentosa o sincera de la fe.<sup>13</sup> Ya a mediados del siglo XIX, cuando la invocación en las constituciones de México iba francamente de salida, el eminente jurista zacatecano Luis de la Rosa Oteiza, en desapego de sus muy liberales mocedades, afirmaba que las constituciones de toda aquella nación que se preciara de civilizada, debía de llevar su invocación a la divinidad y, si no era mucha la molestia, a la santísima trinidad.<sup>14</sup>

### Orígenes de la invocación en el Derecho de Castilla

Todo indica que el uso de la invocación estaba reservado preferentemente, hasta antes del reinado de Alfonso X, a documentos solemnes o, en su caso, solemnes y privados, pero en los usos legislativos de la Alta Edad Media no parecía tenerse en mucho. Por ejemplo, en el *Fuero Juzgo* del año 681 de nuestra era, se contiene un texto introductorio y explicativo dedicado al proceso de origen de la soberanía y a la elección de los príncipes, así como al papel de la Iglesia en ese proceso a través de sus obispos, pero no aparece invocación ni intitulación.<sup>15</sup> En otras palabras, la fórmula no se usaba ni se usaría en los textos legales en el transcurso de varias centurias. Veamos: siglos más tarde, en el *Fuero Viejo de Castilla*, de ca. 1248-1250, código más preocupado por las cuestiones territoriales del reino, tampoco se contiene ninguna fórmula invocatoria, ni siquiera intitulatoria.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> Recuérdese que bajo las reglas del antiguo régimen de nada sirve tener fe si la gente no se entera. Y el principio sigue aplicándose hasta la actualidad, sobre todo en materia política.

<sup>14</sup> F. Zarco, *op. cit.*, pp. 674 y 675.

<sup>15</sup> *Fuero Juzgo en latín y castellano cotejado con los más antiguos y preciosos códices y por la Real Academia Española*, Madrid, Ibarra impresor de cámara de su majestad, 1815, pp. I y II.

<sup>16</sup> *El Fuero Viejo de Castilla, sacado y comprobado con el ejemplar de la misma obra que existe en la real biblioteca de esta corte, y con otros manuscritos*, Madrid, Joaquín de Ibarra, impresor de cámara de su majestad, 1771. Véase la introducción elaborada por el legislador bajo el título “Comiença el Fuero Viejo de Castiella.” Tampoco hay invocación en el título I, ley 1 y ss.

La invención de la invocación como cláusula legislativa se debe a don Alfonso X el Sabio, quien, en el manuscrito del *Fuero Real*<sup>17</sup> de 1255 —utilizado para la edición de 1988 de la Fundación Sánchez Albornoz—, sienta un precedente de gran trascendencia en la historia de la diplomática legislativa y constitucional. Previo a éste, aunque nuestra búsqueda no haya sido demasiado exhaustiva, no hemos encontrado otro documento normativo codificador hispano donde comience a utilizarse la invocación. En la parte introductoria del Fuero, al que se le ha conocido como *Proemio*, don Alfonso comienza su exposición anotando una brevísima y, por lo mismo, elegante invocación: “En el nombre de Dios, amén”. Poco más adelante aparece bien escrita una intitulación redactada en la manera que llegaría a ser clásica, y en la ley 1 del título 1º se contiene —inaugurando otra costumbre legislativa, que sería actualizada siglos más tarde para garantizar la intolerancia de cultos—, ni más ni menos que el credo o profesión de fe católica muy *in extenso*.<sup>18</sup>

En sus Siete Partidas, redactadas entre 1254 y 1265, don Alfonso no formuló invocación, pero en el *Prólogo* que escribió para la obra en general anotó con nitidez realmente admirable los criterios que servirían de guía en lo venidero para los legisladores del mundo hispano que quisieran adornar sus obras con este tipo de fórmulas:

Dios es comienzo y medio y acabamiento de todas las cosas, y sin él ninguna cosa puede ser porque por el su poder son hechas y por el su saber son gobernadas y por su bondad son mantenidas. Donde todo hombre que algún buen hecho quisiere comenzar, primero debe poner y adelantar a Dios en él, rogándole y pidiéndole merced que le dé saber y voluntad y poder porque lo pueda bien acabar.<sup>19</sup>

Como vemos, se trata del fundamento de las invocaciones del tipo de *Christus-A-Ω*; y enseguida, inmediatamente, afinando el estilo castellano escribió amplia intitulación al final de la cual refiere la honra que los reyes reciben de Dios al haberlos investido de tales y de dotarles con territorios sobre los que reinar.<sup>20</sup> Sin embargo, es en otra parte del documento alfonsino, en la Partida Primera, donde encontramos desarrollados más al detalle no sólo fundamentos filosóficos, políticos y religiosos de la invocación, sino la primera fórmula explícita de este tipo, digamos que “moderna”, escrita más o menos al comienzo de un código legal de trascendencia —y este hecho es lo que le concede singularidad a este precedente—, cuyas características serían rescatadas palmariamente por los legisladores a principios del siglo XIX, para encabezar el protocolo de los documentos constitucionales hispanos. Tales fundamentos y cláusula invocatoria

<sup>17</sup> Se trata del manuscrito Escorialense Z.III.16. Aunque a otras versiones manuscritas posteriores les fue añadida la frase para quedar: “et de Sancta María”.

<sup>18</sup> *Fuero Real*, Ávila, Fundación Claudio Sánchez Albornoz, 1988, pp. 184-187.

<sup>19</sup> *Las Siete Partidas del sabio rey D. Alfonso el Nono, copiadas de la edición de Salamanca del año de 1555*, Valencia, Joseph Tomás Lucas, 1758, tomo I, p. 1. (Hemos actualizado la ortografía y puntuación de esta cita para su mejor entendimiento).

<sup>20</sup> *Ibidem*, pp. 1-2 y ss. “E otro sí la muy grande merced que nos Dios hizo en querer que viviésemos del linaje [de] donde venimos y el lugar en que nos puso, haciéndonos señor de tantas buenas gentes y de tan grandes tierras como él quiso meter en nuestro señorío.”

fueron expuestos en el prólogo citado y los encontramos en el *Manuscrito Add 20. 787* del Museo Británico, en el que se contiene una versión de la Primera Partida:

A Dios debe hombre adelantar y poner primeramente en todos los buenos hechos que quisiere comenzar, porque Él es comienzo y hacedor y acabamiento de todo bien. Por ende nos, don Alfonso, hijo del muy noble rey don Fernando [...], comenzamos este libro en el nombre del Padre, y del Hijo y del Espíritu Santo, que son tres personas y un Dios verdadero.<sup>21</sup>

No obstante, estos importantes precedentes alfonsíes parecen no haber instaurado en su momento tradición alguna en materia legislativa. Veamos las Leyes de Toro de 1505, que carecen de una y otra cláusulas; los primeros capítulos comienzan el *corpus* definiendo a la ley y otros asuntos concernientes a su aplicación.<sup>22</sup> Por su parte, en la Nueva Recopilación de Leyes de Castilla de 1567, Felipe II ya formulaba su intitulación al comienzo de la “ley y premática” en que se promulga el código a la manera de las reales provisiones de la época, pero en el cuerpo de la Recopilación propiamente dicha no se incluyó ninguna invocación, si bien en las primeras de sus leyes se redacta prácticamente —sin exageraciones—, toda una teodicea que comienza con un credo,<sup>23</sup> según el uso establecido por Alfonso X en su Fuero, pero rebasándolo con creces en cuanto a su extensión.

Lo mismo puede decirse de la Novísima Recopilación de 1804, a su vez resultado de la nueva corriente codificadora ilustrada, muy en el tiempo próxima al constitucionalismo, que viene siendo el antecedente diplomático y de técnica legislativa codificada de amplio contenido, más inmediato a las constituciones del siglo XIX. Mas como la *Novísima* se trata en teoría de una versión que reforma en parte y adiciona la publicada por Felipe II, repite en mucho a esta última, dedicando su primer título a la Santa Fe Católica, incluyendo el credo en su ley 1. Por otra parte, se contiene al principio del texto legal una real provisión, denominada “sobre la formación y autoridad de la novísima”, dictada por Carlos IV y datada el 15 de julio de 1805 —es decir, con posterioridad a la *Novísima*—, en que desde luego se contiene una intitulación en toda forma mas no invocación.<sup>24</sup>

### *La intitulación*

La otra parte del protocolo documental del antiguo régimen, la intitulación, abría el documento real propiamente dicho, y en ella “se expresa en esencia el nombre de la

<sup>21</sup> Alfonso X El Sabio, *Primera Partida, según el manuscrito ADD 20.787 del British Museum*, en Juan Antonio Arias Bonet (ed.), Valladolid, Universidad de Valladolid, 1975, p. 3.

<sup>22</sup> *Compendio de los comentarios extendidos por el maestro Antonio Gómez a las ochenta y tres Leyes de Toro*, Madrid, Imprenta de don Joseph Doblado, 1785, pp. 6 y ss.

<sup>23</sup> *Recopilación de las leyes destes reynos hecha por mandado de la majestad católica del rey don Felipe Segundo nuestro señor*, Madrid, Imprenta de Catalina del Barrio y Angulo y Diego Díaz de la Carrera, 1640, folios 1 y 2.

<sup>24</sup> *Novísima Recopilación de las Leyes de España, dividida en doce libros, en que se reforma la Recopilación publicada por don Felipe II en el año de 1567*, t. 1, México, Galván Librero, 1831, fo XXVII a XXXV y pp. 1 y ss.

autoridad soberana y recoge las especiales circunstancias políticas del momento”. La intitulación es:

Elemento fundamental de cualquier documento jurídico-administrativo, legislativo, judicial, etc., que forma parte del protocolo inicial y, con menos frecuencia, del contexto o cuerpo central, indicativo e identificativo de la persona, institución, etc., que emite el documento y es responsable de su mensaje, y contenido. Algunos la llaman inscripción intitulativa.<sup>25</sup>

En el moderno documento real español, consiste en el nombre del soberano precedido del tratamiento de don o doña, según haya lugar, seguido por la fórmula de derecho divino “por la gracia de Dios”, y más tarde del cargo de rey o emperador, además de los dominios o reinos más importantes sobre los que se ejerce soberanía.<sup>26</sup> En pocas palabras, contenía el nombre del soberano y el derecho divino como fuente de su soberanía, es decir directamente Dios. Contra todo lo que pudiera pensarse, el derecho divino no era una entelequia o petate del muerto para asustar incautos insumisos, la tradición jurídica del antiguo régimen lo entendía, como “lo mandado por el mismo Dios, y promulgado al linaje humano, o bien por medio de la recta razón o bien por la revelación”.<sup>27</sup> En pocas palabras, el derecho divino era concebido, entre otras cosas, como el origen de la soberanía monárquica absolutista.

### Breves consideraciones sobre la diplomática constitucional gaditana

Conviene recordar que al realizar un estudio diplomático estamos refiriéndonos a cuestiones de carácter formal y externo de las constituciones, muy poco tendrá que ver este análisis con los elementos de contenido orgánico o dogmático de tales documentos. Sabido es que en lo que atañe a sus elementos de contenido, es decir, a las formas de gobierno, equilibrio de los poderes y derechos fundamentales del hombre, las influencias recibidas por el constitucionalismo doceañista fueron múltiples, variadas y hasta contradictorias, pero escapan a las preocupaciones de este trabajo.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Cfr. Ángel Riesco Terrero, *op. cit.*, p. 220.

<sup>26</sup> J. Real Díaz, *op. cit.*, p.149. Por su parte, don José Manuel Ruiz Asencio afirma que clásicamente, en la intitulación se contiene “el nombre, título y condición de la persona de quien emana el documento. Esa persona puede ser el autor de la *actio* documental u otra persona distinta. Se da el primer caso siempre que el autor escriba él mismo el documento o disponga de alguien que lo haga bajo su mandato y control. En cambio, cuando tiene que acudir a otra persona con jurisdicción y autoridad para que se extienda el documento de cuya *actio* jurídica aquél es responsable, entonces el documento se intitula a nombre de esa autoridad”. J. M. Ruiz Asencio *et al.*, *op. cit.*, pp. 178-179.

<sup>27</sup> Joaquín Escriche, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia por don Joaquín Escriche, magistrado honorario de la Audiencia de Madrid. Corregida notablemente y aumentada con nuevos artículos, notas y adiciones sobre el derecho americano por don Juan B. Guim, doctor en ambos derechos y abogado de los tribunales del reino de España*. Madrid (s. p. i.) (s. f. e.).

<sup>28</sup> Catherine Andrews, “Una alternativa para el modelo gaditano: La presencia del pensamiento constitucional anglosajón en México, 1821-1830”, en Adriana Luna *et al.* (coords.), *De Cádiz al siglo XXI. Doscientos años de constitucionalismo en México e Hispanoamérica (1812-2012)*, México, Taurus, 2012, p. 67.

## Protocolo constitucional

Las constituciones son documentos legales de primerísimo nivel cuya aparición implica el proceso modernizador del Estado y del Derecho en los diversos países de Occidente. Es decir, estamos ante códigos modernos en estricto sentido que, tratándose de los textos hispanos e hispanoamericanos, aunque recibieron otras influencias innovadoras, fueron recogiendo en gran medida el legado diplomático del antiguo régimen. Tan fue así que tanto el protocolo como el cuerpo y el escatocolo de los documentos aparecen con más o menos nitidez en las primeras constituciones escritas en español, como la de Cundinamarca de la Nueva Granada de 1811, o la de Cádiz de 1812; lo que es más, hacia 1949, la gran mayoría de las constituciones latinoamericanas conservaban las características diplomáticas provenientes de la Constitución doceañista incluyendo la invocación.<sup>29</sup> Muchas de ellas la siguen presentando actualmente y, con variantes en ocasiones bastante notorias, se incluyen también en las primeras constituciones mexicanas, tanto en las de competencia federal como en las de los estados en lo particular.

En este sentido, es necesario echar breve vistazo a la “cornisa” de la Constitución de Cundinamarca de 1811, por ser la primera en el tiempo, aunque en ella encontraremos más sencillez diplomática en comparación con la gaditana, cuestión seguramente atribuible a la menor experiencia de los constituyentes cundinamarqueses. El documento carece por completo de invocación, tanto el decreto promulgatorio como el texto constitucional propiamente dicho, que se encuentra sobrecartado en el primero, lo cual no debe pensarse representa un exceso de laicismo, puesto que en su artículo 3º, el documento establece la plena intolerancia de cultos. Adicionalmente, en el decreto promulgatorio datado el 4 de abril de 1811, se ha consignado la intitulación, formulada por don Jorge Tadeo Lozano, presidente del estado de Cundinamarca, a nombre de Fernando VII, rey de los cundinamarqueses, “por la gracia de Dios y por la voluntad y consentimiento del pueblo legítima y constitucionalmente representado”.<sup>30</sup> Más adelante, en el cuerpo constitucional propiamente dicho, la intitulación fue asentada a nombre de la “Representación, libre y legítimamente constituida por elección y consentimiento del pueblo”.<sup>31</sup>

A diferencia del caso anterior, el protocolo de la Constitución gaditana de 1812 fue ejecutado en términos digamos más ortodoxos, o sea, más verboso y exuberante. El documento se encuentra igualmente sobrecartado en un decreto real que comienza con la intitulación de Fernando VII, la que vista de manera aislada, mantiene las características de la diplomática hispana tradicional, es decir, la cláusula de derecho divino como fuente de la soberanía real (“por la gracia de Dios”), pero también se cita como fuente a la propia Constitución y a las Cortes, y es justo ahí donde la intitulación deja de ser estrictamente tradicional y adquiere definitivamente tintes de modernidad al

<sup>29</sup> Roberto Levene (coord.), *Historia de América*, tomos XIV y XV, Buenos Aires, W. M. Jackson Editores, 1949.

<sup>30</sup> Constitución de Cundinamarca..., p. 3.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 5. Para fundamentar esta intitulación se alega la cautividad del monarca, por lo que el pueblo cundinamarqués, como todos los pueblos bajo la monarquía española, asumía la soberanía.

introducir la semántica del principio de soberanía popular. La soberanía popular no anula en este caso la voluntad de Dios, pero comparte su nicho antes intocado. En La Pepa encontramos innovación mas no ruptura con la tradición diplomática, en la misma medida en que el régimen no dejaba de ser monárquico, aunque ahora se mostraba en la novedosa versión de *monarquía constitucional*.<sup>32</sup> Resalta asimismo el hecho de que la intitulación aparezca solamente en el decreto de promulgación y, a diferencia de la documentación real precedente, no formaría en estricto sentido parte del protocolo ni del cuerpo del texto constitucional, que en buena lógica comienza con el nombre oficial de éste: Constitución Política de la Monarquía Española.

La invocación se encuentra efectivamente dentro del texto constitucional propiamente dicho, es de carácter verbal o explícita y, en contraste con los usos diplomáticos de esos tiempos —que ya tendían a simplificar el dato—, vigorosamente se vuelve al uso de la letanía, a la ampulosidad y barroquismo devoto de los viejos, pero muy viejos tiempos del absolutismo.<sup>33</sup> “En el nombre de Dios Todopoderoso, Padre, Hijo, y Espíritu Santo, autor y supremo legislador de la sociedad”.<sup>34</sup>

La explicación de este retorno a la ortodoxia y verborrea religiosa expresada en la documentación de la época puede entenderse como una animosa respuesta ante la amenaza liberal que se veía en la Revolución Francesa, cernida sobre España ya desde el conflicto que sostuvieran ambas naciones entre 1792 y 1795, y cumplida con la invasión napoleónica.

La parquedad de la tradición diplomática constitucional francesa resultaba bastante sospechosa ante los ojos de la ortodoxia católica en relación a la intitulación usada en sus constituciones, además era muy poco apetecible para las Cortes dado el momento político que se vivía. En el segundo párrafo de la Declaración de los Derechos del Hombre, en la Constitución jacobina de junio de 1793, apoyada por Robespierre, se anotó la frase: “En consecuencia proclama, en presencia del Ser Supremo, la siguiente declaración de los derechos del hombre y del ciudadano”.<sup>35</sup>

Por si este devaneo deísta fuera poco, ya desde el primer párrafo la misma Constitución establece el origen natural y no necesariamente divino de los derechos del hombre. Vale la pena precisar que el documento constitucional francés, por lo menos en esta parte, se aleja de la tradición diplomática europea, cosa que no debe extrañarnos porque se trata de un documento revolucionario por excelencia. Esto quiere decir que no contiene una invocación en estricto sentido, pero sí en cambio una evocación a la divinidad como la que se ha anotado. Jules Michelet sostiene que los méritos más

<sup>32</sup> Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812. “Don Fernando Séptimo, por la Gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía Española, Rey de las Españas, y en su ausencia y cautividad la Regencia del reino, nombrada por las Cortes generales y extraordinarias, a todos los que las presentes vieren, sabed: Que las mismas Cortes han decretado y sancionado la siguiente Constitución Política de la Monarquía Española”.

<sup>33</sup> Cfr. Jean René Aymes. *La guerra de España contra la Revolución Francesa (1792-1793)*, Alicante, Instituto de Cultura Juan Gil Albert (Diputación de Alicante), 1991, pp. 21 y ss.

<sup>34</sup> Constitución Política de la Monarquía Española.

<sup>35</sup> Constitución francesa de 21 de junio de 1793.

destacables de esta Constitución —también llamada Constitución jacobina—, residen en que

Habla de Dios en términos abstractos, vagos y equívocos. Pero por el hecho de nombrarlo parece que se penetra en el pensamiento del pueblo y se convierte en ley de carácter popular. No es esto una obra fortuita de sabios o filósofos. Se funda y armoniza en la tradición, en el sentido común de la humanidad.

En segundo lugar, el Constituyente francés pretendía hacer realidad “el ejercicio constante y universal de la soberanía popular”. Michelet sostiene que se trataba de una “noble utopía de un gobierno sencillo, que sin someterse a nadie, se rige por él mismo, como Dios, sin obedecer más que a su voluntad”.<sup>36</sup> Vaya teología era ésta, auténticamente vaga donde las hubiera.<sup>37</sup> El autor reflexiona acerca de la neutralidad y banalidad del término que eludía referirse al Dios de los favorecidos de la gracia, proveniente de la Edad Media, “¡el injusto Dios que salva a los escogidos solamente!”, o al Dios de la justicia, de la igualdad y la legalidad.<sup>38</sup> Más tarde, con la invocación doceañista los diputados gaditanos combatirían a fuerza de palabras los concisos coqueteos deístas del gabacho.

Desde el punto de vista de la guerra de prejuicios que antecedía a la celebración de las Cortes de Cádiz, contando con las opiniones peyorativas —y profusamente difundidas— acerca de los españoles sostenidas por Voltaire y Montesquieu, la generalidad de los franceses tenía ínfulas de superioridad respecto al pueblo español, al que tenían en el concepto de esclavos fanatizados por el clero católico y el tirano monarca. Los españoles, por su parte, desde ese tiempo vieron con horror el republicanismo francés y tachaban de herética la ideología laica dominante en el país vecino. Poseían la imagen, fortalecida también por la propaganda oficial, de una “revolución anárquica, regicida, anticlerical y sangrienta que encarnaba el Mal Absoluto”.<sup>39</sup> Algo de cierto había en la base de ambos prejuicios.

Por su parte, Alexis de Tocqueville pensaba que el carácter irreligioso de los franceses del siglo XVIII era una “pasión dominante”; al mismo tiempo que el descrédito

<sup>36</sup> Jules Michelet, *Historia de la Revolución Francesa*, t. III, Vitoria Gasteiz/Ikusager/Fundación Pablo Iglesias, 2008, p. 127.

<sup>37</sup> Para nuestro historiador parisino la aparición de la frase *Ser Supremo* no se debía a la fe de Robespierre, discípulo de Rousseau, ni mucho menos, sino a sus intenciones políticas de conquistar el liderazgo de los tres principales grupos de la asamblea: a los jacobinos a quienes se disponía a promover al gobierno, a los terratenientes a quienes ofrecía seguridad, y “a los amigos del pasado, incluso de los curas”. Jules Michelet, *op. cit.*, p. 127. *Ibidem*, p. 137.

<sup>38</sup> Alega que esta inclusión no dejaba de ser revolucionaria porque no se trataba del Dios del antiguo régimen. “En lugar del Ser Supremo, que no era más que una especie de neutralidad entre el Dios Justo y el Dios Injusto, era necesario tomar una decisión o retroceder al pasado, como ha hecho el Imperio, o continuar por la senda revolucionaria contra la teología arbitraria de la gracia y del privilegio y colocar al frente de la Constitución el nombre del nuevo Dios: Justicia”. Parece estar muy contento con la vaguedad de la frase *Ser Supremo*. “No se puede fundamentar nada sobre el equívoco. Nada puede ser más vago que estas palabras: *Ser Supremo*”. *Ibidem*, p. 136.

<sup>39</sup> Jean René Aymes, *op. cit.*, p. 29.



de la religión católica en el país galo durante esa época es algo fuera de dudas.<sup>40</sup> Como en tiempos de la contrarreforma, España respondía con mayor integrista las críticas a su acentuada religiosidad y forma de vida<sup>41</sup> cargando con fuerza mística todas las expresiones de su cultura, especialmente la escrita; esta cuestión se exacerbaba ante las eventuales simpatías por las ideas revolucionarias francesas manifestadas en la Península y desde luego en las Indias, obviamente muchas de ellas perseguidas e inclusive acusadas de locura,<sup>42</sup> por lindar en muchas ocasiones con planteamientos autonomistas y hasta independentistas.<sup>43</sup>

Pero volviendo a nuestro tema, digamos que textualmente, o casi, la fórmula bastante explícita de la invocación reinstaurada por las Cortes de Cádiz vendría siendo replicada en términos generales más adelante por el constitucionalismo mexicano federal y central, o de los estados de las primeras edades nacionales, en aparente carrera por ver cuál congreso era más devoto por ganar la simpatía de las masas fanatizadas y, obviamente, de la Santa Madre, tan desafecta a las independencias.

Una cláusula inmediata subsecuente a la invocación gaditana insiste en el principio de soberanía adoptado por las Cortes —ya anunciado en Cundinamarca— y que poco después se desarrollará en el articulado del título uno, en su capítulo uno:

Las Cortes generales y extraordinarias de la Nación española, bien convencidas, después del más detenido examen y madura deliberación, de que las antiguas leyes fundamentales de esta Monarquía, acompañadas de las oportunas providencias y precauciones, que aseguren de un modo estable y permanente su entero cumplimiento, podrán llenar debidamente el grande objeto de promover la gloria, la prosperidad y el bien de toda la Nación, decretan la siguiente Constitución política para el buen gobierno y recta administración del Estado.<sup>44</sup>

### *El debate en las Cortes*

Tras un periodo de formalizaciones legislativas, trámites y trabajos de comisiones, el 25 de agosto de 1811 comenzó propiamente la discusión del texto constitucional en las

<sup>40</sup>Roger Chartier, *Espacio público, crítica y desacralización en el siglo XVIII. Orígenes culturales de la Revolución Francesa*, Barcelona, Gedisa, 1995, pp. 107 y 108.

<sup>41</sup>Prácticamente todos los autores sobre la Contrarreforma plantean la existencia de una especie de efecto rebote. Una reacción acentuada cuando no desmesurada como respuesta a una acción. Vuelta sobre los fundamentos religiosos ante el cuestionamiento de su viabilidad. En respuesta a la Reforma, el Concilio de Trento tuvo como consecuencia entre otras cosas, que “el catolicismo acentuó aun más las penitencias, las peregrinaciones, la heroicidad de las virtudes, los milagros [...] el barrido de mediaciones con el culto a la virgen, a los santos, a sus reliquias”. Véase Teófanos Egido, *Las claves de la Reforma y la Contrarreforma, 1517-1648*, Barcelona, Planeta, 1991, pp. 91 y ss.

<sup>42</sup>María Cristina Sacristán, *Locura y disidencia en el México ilustrado, 1760-1810*, Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán/Instituto Mora, 1994, pp. 231 y ss.

<sup>43</sup>Servando Teresa de Mier, *Carta de un americano al español sobre su número XIX*, Londres, W. Lewis, 1811, p. 59. Ya desde 1811 fray Servando observaba con agudeza que en las cortes se quitaba la soberanía a Fernando VII para dársela al pueblo, mientras que en América, a quienes tal cosa impulsaran, se les hacía la guerra y los obispos decretaban contra ellos condenación eterna.

<sup>44</sup>Constitución Política de la Monarquía Española.

Cortes de Cádiz. Uno de los secretarios hizo lectura en voz alta de la primera parte del proyecto constitucional, consistente en el título, invocación, intitulación y primer artículo. En la intervención que hizo algo después el sacerdote Juan José Guereña, diputado por Nueva Vizcaya, encontramos el antecedente primigenio de la postura barroca sobre la invocación, que en lo sucesivo aparecería en prácticamente todos los constituyentes de habla hispana. De un cura tenía que venir. Dijo Guereña en términos generales que realmente le sabía a muy poco la invocación contenida en el proyecto, y dado que la Constitución que estaban haciendo sería nada menos que la de la muy católica nación española, pues recomendaba no quedarse tan cortos con una sencilla mención de “Dios trino y uno” como “legislador de la sociedad”, sino que se le hiciera un generoso añadido importante, “pudiendo en pocas líneas extenderse una protestación de los principales misterios”. El laconismo parecía ser propio de franceses. El neovizcaíno apoyó su peroración en lo que creyó eran los precedentes que al respecto había en las principales leyes españolas de todos los tiempos, como Fuero Juzgo, Partidas, Fuero Real, así como las recopilaciones de Castilla y de Indias, destacando el “esmero con que se preconiza nuestra santa fe y el elogio con que se recomiendan todas sus máximas”. Sugirió finalmente, por si fuera poco, seguir el símbolo atanasiano,<sup>45</sup> adoptado por la Iglesia, [pues] la fe del cristiano es confesar los principales dogmas de ella”.<sup>46</sup>

Tocó al presidente de la Comisión de Constitución, el también sacerdote Diego Muños Torrero, inaugurar la postura moderada o racional, de las invocaciones constitucionales hispanas. Explicó que en la invocación sólo se consideraba a Dios en relación a la sociedad y como supremo legislador, que era la labor que desarrollaban las cortes y nada más.<sup>47</sup> Siguiendo a Muños, Joaquín Lorenzo Villanueva, cura historiador, diputado liberal por Valencia, expresó en apoyo a su antecesor que en los códigos españoles debieran aparecer “títulos enteros que contienen la profesión de fe católica, mas en la Constitución sólo debe establecerse que la religión católica es la única de la única de la monarquía”.<sup>48</sup> Sobra decir que ninguna intervención al respecto se pronunció en contra de la aparición de la invocación, sino que más bien se refirieron a su extensión. Unas proponían invocaciones *in extenso* y otras *in brevis*. Entre estas dos posiciones transcurrió el debate en las Cortes. El diputado murciano Simón López, por ejemplo, decía ser necesario trabajar una invocación larga, dado que “estamos en un tiempo donde reina mucho la herejía de la filosofía”, y sugería escribir la invocación más extensa incluyendo en ella hasta a la mismísima virgen María si era necesario, falta más.<sup>49</sup> De que servía tener fe si la gente no se enteraba.

<sup>45</sup>También conocido como Símbolo *Quicumque* o Atanasiano es una especie de antiguo credo *latius inflatus*.

<sup>46</sup>*Diario de sesiones de las Cortes generales y extraordinarias de Cádiz. Proceso de creación de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 vigente en las provincias mexicanas*, t. III. (facsimilar), México, Universidad Nacional Autónoma de México/Cámara de Diputados, 2012, p. 1685.

<sup>47</sup>*Idem*. Adujo que en el proyecto “se considera a Dios con respecto a la sociedad; por eso le invocamos bajo aquella relación y el propósito principal de establecer leyes, poniendo la expresión de supremo legislador. Así, esta parte se ha extendido con arreglo a lo que se ha practicado hasta ahora y a los principios que corresponden a la materia de que tratamos”.

<sup>48</sup>*Ibidem*, p. 1686.

<sup>49</sup>*Ibidem*, p. 1685.

## Escatocolo gaditano

Decíamos líneas arriba que el escatocolo es la sección con que se cierra el documento. Contiene la data o fecha de emisión, además de los sellos y otros elementos validativos, como firmas, rúbricas, datos de registro y tasas o aranceles causados, entre otros elementos.<sup>50</sup> Como es evidente, los elementos de validación en la Constitución de Cádiz, comienzan a partir del punto final de su artículo 384, justamente con la data: Cádiz diez y ocho de Marzo del año de mil ochocientos y doce. A diferencia de sus antecedentes —el documento real que precisaba de un número realmente limitado de firmas validatorias y datos registrales— la diplomática constitucional hispana se inauguraba con multitud de firmas, las cuales correspondían a las de los diputados a Cortes provenientes de todas las provincias españolas de ambos lados del Atlántico, es decir, la friolera de 184 personas. No podría ser de otra forma si quería realmente aplicarse en todas sus consecuencias el principio de soberanía popular, también como elemento validatorio del documento constitucional.<sup>51</sup> Por su parte, el escatocolo del decreto promulgatorio de la Constitución es más modesto y apegado a la tradición diplomática del antiguo régimen. Sencillamente fue firmado por el presidente de la regencia y otros tres dignatarios de las cortes.

### Acerca del protocolo constitucional mexicano hasta 1824

#### *La Constitución de Apatzingán*

El primer documento constitucional de México, la Constitución de Apatzingán de 1814, muestra una ruptura con su antecedente peninsular en la medida en que carece de invocación —coincidiendo con el documento de Cundinamarca ya comentado líneas arriba—, y una intitulación que quedó bastante exigua: “El Supremo Congreso Mexicano”.<sup>52</sup> Esta frugalidad verbal aparentemente anómala ya ha sido comentada en parte por Emilio Martínez Albesa, quien se percata de tal discontinuidad no sólo respecto de la incipiente tradición constitucional hispana, sino inclusive de la francesa y al parecer de la estadounidense.<sup>53</sup> “Al leerlo se advierte de inmediato la ausencia de una referencia inicial a Dios, en cuyo nombre se sancionaban las Constituciones hispanas, y que no es infrecuente encontrar en las francesas y en los textos norteamericanos”.<sup>54</sup>

<sup>50</sup> Á. Riesco Terrero, *op. cit.*, p. 142.

<sup>51</sup> Por su parte, la Constitución de Cundinamarca fue validada mediante las firmas de los 42 diputados integrantes del Serenísimo Colegio Constituyente y Electoral. *Constitución de Cundinamarca...*, *op. cit.*, p. 46.

<sup>52</sup> Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana. Apatzingán, 22 de octubre de 1814.

<sup>53</sup> Seguramente el autor se referirá a algunas de las constituciones de los estados de la unión americana, la cual en su Constitución federal también carece de invocación. *Cfr.* Richard Morris, *Documentos fundamentales de la historia de los Estados Unidos de América*, México, Libreros Mexicanos Unidos, 1962, pp. 79 y ss.

<sup>54</sup> Emilio Martínez Albesa, “Preámbulo y exposición de motivos del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (‘Constitución de Apatzingán’) de octubre de 1814”, en Serafín Ortiz Ortiz y José Luis Soberanes Fernández (coords.), *La Constitución de Apatzingán. Edición crítica (1814-2014)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2014, p. 115.

Hay que hacer notar que no había, como dice el autor, otras “constituciones hispanas” en las que se basaran los legisladores de Apatzingan, sólo los modelos de Cundinamarca y el doceañista, no todas ellas con invocación. Tampoco, como ya vimos en el caso colombiano, debe achacarse esta deficiencia a un exabrupto laicista —que no lo tuvieron ninguno de los documentos insurgentes—, ni mucho menos, sino en todo caso creo que puede explicarse otra vez por la bisoña técnica legislativa de nuestro primer Congreso<sup>55</sup> que, por otra parte y en apoyo de esto que decimos, salió bueno para inaugurar la intolerancia de cultos a nivel constitucional en México. El primero de los artículos es enfático y no deja al respecto lugar a dudas: “La religión católica apostólica romana es la única que se debe profesar en el estado”.<sup>56</sup>

Esta hipótesis de la novatez parlamentaria y legislativa como causa de la omisión de la invocación parece confirmarse cuando nos enteramos del encarecido fervor mariano de los principales jefes insurgentes —curas en muchos casos—, no sólo de Hidalgo, sino sobre todo de don José María Morelos hacia la virgen de Guadalupe, como emblema de la nueva nación independiente. En el valioso documento intitulado Sentimientos de la Nación de noviembre de 1813, el generalísimo proponía en su artículo 19 que se estableciera en la nueva Constitución el 12 de diciembre como día nacional, dedicado a “la Patrona de nuestra Libertad, María Santísima de Guadalupe”.<sup>57</sup> El propio Congreso de Chilpancingo en su sello estampó el anagrama guadalupano.<sup>58</sup>

Por su parte, don Ernesto de la Torre Villar se ahorra cualquier comentario sobre la ausencia de invocación en la Constitución de Apatzingán y expone en cambio que el primer apartado del texto es sumamente religioso, entre otras razones, porque los constituyentes querían deshacerse de las acusaciones de herejes que pendían sobre ellos por parte de los realistas,<sup>59</sup> la cual para aquellos tiempos y coyuntura era una verdadera y acuciante motivación política.

## *La Constitución de 1824*

No fue sino hasta la Constitución federalista de 1824 donde se advierte la recuperación parcial del protocolo inaugurado en Cádiz. En ella se escribió efectivamente una intitu-

<sup>55</sup> Puede consultarse al respecto el alto nivel de intolerancia religiosa contenido en la documentación insurgente preconstitucional de Apatzingán y en el propio cuerpo de la misma, en Rosa María Álvarez González *et al.*, “Cádiz: intolerancia religiosa y Constitución: México, siglo XIX” en Eduardo Alejandro López Sánchez *et al.*, *La Constitución de Cádiz de 1812 y su impacto en el occidente novohispano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, pp. 40, 51 y ss.

<sup>56</sup> Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, artículo 1º.

<sup>57</sup> José María Morelos y Pavón, “Sentimientos de la nación”, Chilpancingo, 14 de septiembre de 1813, en Berta Ulloa *et al.*, *Planes de la Nación Mexicana. Libro uno: 1808-1830*, México, Senado de la República/El Colegio de México, 1987, pp. 121-122.

<sup>58</sup> El maestro Villoro dedica estupendos párrafos a esta cuestión en Luis Villoro, *El proceso ideológico de la Revolución de Independencia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1967, pp. 92 y ss.

<sup>59</sup> Ernesto de la Torre Villar, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1964, pp. 55 y 56.

lación aunque exterior al cuerpo textual constitucional, el cual, dicho sea de paso, también aparece sobrecartado, es decir, que se contiene dentro del decreto promulgatorio expedido por el “Supremo Poder Ejecutivo, nombrado provisionalmente por el Soberano Congreso General de la Nación”,<sup>60</sup> de fecha 4 de octubre de 1824, y que contiene a su vez la validación de las firmas del presidente de la República y otros funcionarios.

La tradición liberal doceañista había influenciado profundamente a cierto sector de los políticos mexicanos de la época que se movilizaron para hacer cuajar la independencia de México en 1821 y los años posteriores; de hecho, fueron varios los diputados al Congreso Constituyente de 1823-1824 que también lo habían sido ante las Cortes de Cádiz. Y es bien conocida la utilización de diversos referentes reglamentarios, legislativos y constitucionales gaditanos en las tareas de organización del Congreso Constituyente convocado en 1821.<sup>61</sup>

*Un curioso debate sobre la invocación en 1824:  
“el ser supremo o cosa semejante”*

Detalle digno de toda mención fue que en el original proyecto de Constitución presentado el 1º de abril de 1824 al Congreso Constituyente de la Federación Mexicana —al igual que su antecedente de Apatzingán— no se incluía la invocación y sí en cambio una intitulación hasta cierto punto influenciada léxicamente por la de los Estados Unidos de América de 1789,<sup>62</sup> que solemnemente fue leída de la siguiente manera: “Nos el pueblo de los Estados Unidos Mexicanos, usando del derecho que incontestablemente nos corresponde para afianzar nuestra independencia de España”.<sup>63</sup>

Momentáneamente la cuestión no pareció causar efecto entre los diputados, quienes decidieron ponerse a debatir acerca de cuestiones al parecer más importantes a la sazón, como el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. Don Carlos María de Bustamante y Crescencio Rejón protagonizaron en parte esta discusión y fue don Santos Vélez quien, al entrar propiamente en materia, llamó la atención acerca de la intitulación con que se comenzaba el proyecto, proponiendo se le adicionara alguna frase que trajese a colación el tipo de gobierno representativo que se pretendía instaurar.<sup>64</sup> En este marco, don José María de la Llave, diputado por Puebla, refiriéndose al modelo estadounidense de Constitución —de donde se afirmaba haber tomado ejemplo para la redacción de la intitulación—, dijo algo sumamente interesante a propósito de la doctrina constitucional que seguiría el Congreso:

<sup>60</sup> Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824.

<sup>61</sup> Ivana Frasquet, “El liberalismo doceañista en el México independiente, 1821-1824”, en Manuel Chust Calero *et al.*, *La trascendencia del liberalismo doceañista en España y en América*, Valencia, Generalitat Valenciana, 2004, pp. 148 y ss.

<sup>62</sup> Constitución de los Estados Unidos de América, de 1787. La intitulación estadounidense comienza: “Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar”.

<sup>63</sup> “Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana”, en José Barragán Barragán, *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, t. VIII, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980. p. 2.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 16.

Si se me alega que aquella expresión se ha puesto en la Constitución de los Estados Unidos, digo lo primero, que como vuestra soberanía tiene toda la autoridad de constituir, de alterar, moderar y de separarse de todas las demás constituciones, puede poner como quisiere, y no precisamente como está puesto en aquella que se quiere suponer como original de todas y de que es imposible separarse.<sup>65</sup>

De esta disertación se desprende que en el imaginario del Constituyente pesaba fuertemente el ejemplo político y constitucional estadounidense. Valga decir que tenían a la mano ejemplares de ella y que fue leída parcialmente en voz alta en más de una ocasión, como fue el caso de fray Servando Teresa de Mier, el 2 de abril de 1824.<sup>66</sup> Así que como lo apuntaba don Chema de la Llave, había que bregar por dejar sentado que no se trataba del único ejemplo en el mundo y que, ya apurados, la soberanía del Constituyente mexicano podría en todo momento optar por innovar donde y como le pareciera, que para eso era una soberanía, sí señor. De la Llave no se opone a que el Congreso imite, pero propone otros modelos para sujetarse a cierta ortodoxia doctrinal hispana:

[...] y más conveniente sería empezar como la mayor parte de las constituciones modernas, por el origen primario y por la fuente de toda soberanía, es decir, por la invocación de Dios; así ha comenzado la Constitución española: *En nombre de Dios Todopoderoso &*, así comienza la Constitución de Colombia *En el nombre de Dios &*. En la acta constitutiva tenemos un artículo expreso que dice, que la religión única de la federación es la católica, apostólica, romana, y esta religión viene notoriamente de Dios, pues que todo lo noble y perfecto descende del padre de las luces. Por consiguiente debe comenzar toda Constitución por su origen y principio, y así nuestra Constitución en lugar de decir *Nos el pueblo*, debe decir: *En el nombre de Dios autor &*.<sup>67</sup>

De la Llave agregó que en el Congreso cesante, es decir, el disuelto por Agustín de Iturbide, la cuestión había ocupado por largas horas a los diputados, y que algunos de ellos habían sido de la opinión de poner “En el nombre de Dios &”, y que otros: “En el nombre del Padre, del Hijo y del Espíritu Santo, autor &”. Se pronunció por modificar la intitulación del proyecto que se presentaba y por anteponer la invocación en términos más o menos gaditanos.<sup>68</sup> En otras palabras, estábamos oyendo al primer partidario mexicano de una invocación *in extenso*, verbosa y abundante muy al estilo del propuesto en su tiempo por el duranguense Guereña.

Don Crescencio Rejón defendió con énfasis la propuesta original de la Comisión de Constitución, de la que formaba parte, atacando las ideas de varios diputados de reducir la soberanía popular a mera ficción. Eso era lo importante para el joven campechano, de tal manera que finalizaba su alocución diciendo brevemente sobre la invocación: “En cuanto a la invocación de Dios que el señor [de la] Llave quiere que se ponga, no habrá inconveniente por mi parte, pero no por eso se debe impugnar el artículo”.<sup>69</sup>

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>69</sup> *Ibidem*, pp. 22 y 23.

Enseguida el abogado Juan de Dios Cañedo, diputado por Jalisco —a su tiempo diputado en las cortes de Cádiz y educado en sus mocedades nada menos que por el doctor Francisco Severo Maldonado—<sup>70</sup> intervino en apoyo de Rejón y su idea liberal sobre la soberanía popular.<sup>71</sup> A la propuesta de De la Llave en torno a la precedencia de la invocación a la intitulación, se opuso más argumentativamente que Rejón, la calificó de innecesaria, colocándose en la postura del doceañista Muños Torrero —es decir, de la racionalidad y concisión de la invocación, separando la religión de la política— adujo que la Constitución colombiana mostraba esa invocación extensa, porque en su contenido nada se hablaba de religión y para que se supiera reconocían un autor de las sociedades, pero en el caso mexicano se había dedicado un artículo a la religión, estableciendo a la católica como oficial del Estado:

[...] con eso se dice todo: la Biblia entera está en ese artículo, y el repetirlo sería una especie de afectación... Seamos religiosos pero no seamos afectados, de lo que tenemos necesidad es de inculcar los principios políticos, porque los religiosos ya están consignados en los catecismos.<sup>72</sup>

O sea que un lugar para cada cosa y cada cosa en su lugar. Por su parte, en su intervención fray Servando Teresa de Mier refirió que no solamente existía el ejemplo constitucional estadounidense o el gaditano, y alude por primera vez al estilo constitucional francés por el que al parecer mostraba simpatía, en cuyo Constituyente “estaba reunida la flor de la canela y lo más grande que tenía la Francia”, y que habían comenzado su texto: “Nos los representantes del pueblo francés, en presencia del Ser Supremo &”. Recordó el debate sobre la invocación suscitada en Cádiz, al cual acudió como espectador, en donde hubo pronunciamientos por la elegancia de la brevedad de ésta. Finalmente, calificando a los Estados Unidos como “la piedra de amolar”, propuso que se escribiera, muy a la francesa y estadounidense: “Nos los representantes de la nación mexicana, en presencia de Dios Todopoderoso (o del Ser Supremo o cosa semejante) establecemos o acordamos &”.<sup>73</sup>

Se advierte en esta propuesta que irónicamente fray Servando está restando importancia a lo religioso en relación con lo político, que es la substancia del texto

<sup>70</sup>Maldonado fue originario de Tepic, donde nació el 7 de noviembre de 1775. Estudió en el Seminario Conciliar y se doctoró en la Universidad de Guadalajara en 1802. Fue propietario de una buena biblioteca donde se encontraban obras de autores prohibidos como Voltaire, Diderot y Rousseau, “convirtiéndose, según algunos autores en propagandista del socialismo y, según los mismos, en el primero que difundió esa doctrina política en la Nueva España [...] pero incapaz de una actitud heroica o de sacrificio, o sinceramente arrepentido, ya que la inconstancia en política fue una de sus características, retornó a la ciudad en virtud de indulto solicitado y concedido”. Más tarde fue diputado a las Cortes de Cádiz e iturbidista. Murió abandonado en Guadalajara en marzo de 1832. José María Miquel i Vergés, *Diccionario de insurgentes*, México, Porrúa, s.f.e. p. 353.

<sup>71</sup>“Y no me cansaré de decir que el congreso no es el autor de las *constituciones*, sino el eco de la voluntad general del pueblo, y de ninguna manera puede decirse que los mandatarios harán su voluntad”. Véase “Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana...”, *op. cit.*, p. 25.

<sup>72</sup>*Ibidem*, p. 25. Se entiende la afectación como falta de sencillez y naturalidad. Extravagancia presuntuosa en la manera de ser, de hablar, de actuar, de escribir, etcétera.

<sup>73</sup>*Ibidem*, pp. 27 y 28.

constitucional. No descreído pero sí muy crítico y nada afectado, don fray Servando provenía de un largo proceso de formación en cuanto a sus ideas liberales y como pocos, sabía que las cosas de Dios eran bastante más ambiguas metiéndolas en política; eso lo sabía muy bien el neoleonés. Desde 1811 había escrito: “¡Que los hombres hayan siempre de pretender hacer a Dios cómplice de sus pasiones! Los españoles que tan indignamente abusaron de la religión para destronar y degollar 300 reyes en América hoy están abusando de ella para mantener a sus Reyes en la tirana usurpación”.<sup>74</sup>

En su turno José María Becerra, diputado por Veracruz, apoyó la propuesta de la comisión y “En cuanto al nombre de Dios ya se ha dicho que se omitió porque tenemos un artículo expreso de religión. Además que nuestras leyes se han de fundar precisamente en la razón sin ofensa de la religión”. Aunque terminó diciendo que por su parte, se pusiera la invocación que se deseara.<sup>75</sup>

La invocación en esta Constitución federalista es recuperada transcribiendo casi textualmente la barroca invocación verbal formulada en el texto gaditano, si bien eliminando el elemento trinitario: “En el nombre de Dios Todopoderoso, Autor y Supremo Legislador de la sociedad”.<sup>76</sup>

El Dios legislador se encuentra en el predicado básico de la invocación, o sea que se atribuye indirectamente al derecho divino la legitimidad constitucional, o parte de ella. Finalmente, el escatocolo refleja con claridad la influencia doceañista, contiene la fecha —“Dada en México, a 4 del mes de octubre del año del Señor de 1824, 4º de la Independencia, 3º de la libertad y 2º de la Federación”—, seguida de las firmas validatorias de la soberanía de los estados, representada a través de cien diputados.

## La invocación en la Constitución de 1857: “más peligroso que ridículo”

### *Congreso de moderados y puros*

Objeto de opiniones discordes, la Constitución de 1857 marcó el fin de toda una época y abrió el inicio de otra, no sólo en lo que atañe a los elementos diplomáticos en la tradición constitucional mexicana. No obstante sus tintes francamente moderados, representó nuestro primer intento constitucional de ruptura con lo viejo y el primero de apertura a la modernidad política y jurídica. Tan es así que don Guillermo Prieto, conspicuo diputado en aquella Asamblea Constituyente, ha dicho que en ella pese a todos los pesares “no hay un solo precepto [...] que no hiera un antiguo abuso, que no rompa con una tradición funesta, y que no tenga aplicación práctica”.<sup>77</sup> Y como una “profunda transformación del espíritu popular” la definiría más tarde don Emilio Rabasa, reconociendo que aquél congreso celebrado entre 1856 y 1857, aunque se

<sup>74</sup> Servando Teresa de Mier, *op. cit.*, pp. 58 y 59.

<sup>75</sup> “Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana...”, *op. cit.*, p. 28.

<sup>76</sup> Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>77</sup> Guillermo Prieto, *Historia patria*, Durango, Universidad Juárez del Estado de Durango, 2010, p. 137.



negó a declarar la tolerancia de cultos, en cambio “borró” de las instituciones la intolerancia mediante el camino de las garantías individuales, especialmente la libertad de conciencia y de prensa, con lo que se “marcó el fin de la intrusión de la Iglesia” en asuntos políticos, por lo menos jurídicamente hablando.<sup>78</sup>

Resulta bastante evidente que esa “profunda transformación” de la conciencia del pueblo, observada optimistamente por don Emilio, no se haya manifestado en la mayoría de los mexicanos. Pero puede sostenerse que en los años subsecuentes, en la cultura y en la política de México, un importante sector de la sociedad descubrió que podía construirse un mundo secular en el que se concretara la posibilidad de actuar fuera de los estrechos márgenes permitidos por la Iglesia,<sup>79</sup> y que era materialmente posible separar lo estrictamente religioso de las cuestiones políticas. No obstante lo anterior, no puede negarse que la Guerra de Reforma y la Intervención Francesa, sacudieron el pensamiento de amplias masas de la población, especialmente la de los combatientes republicanos liberales de base, alejados de los ambientes académicos, y que hicieron suyos los idearios liberales y nacionalistas.<sup>80</sup> La separación de lo religioso y de lo político quedaba de momento en el terreno de las posibilidades, pero ya era mucho lo que se avanzaba en el tortuoso camino de la modernidad.

La Constitución de 57 era apasionada y jacobina; respondía a los sentimientos de la hora, a los agravios del pasado y a los temores de lo porvenir; era imprudente y soñadora en la organización, y tanto por eso como porque destituía a la Iglesia de sus funciones dentro del Estado, no podía reinar sin lucha ni prevalecer sobre el desorden.<sup>81</sup>

Aplicar en los hechos un marco constitucional así de innovador tendría sus bemoles, como dice Cosío Villegas, aquella Constitución nació siendo objeto de absoluto descrédito por las especiales circunstancias que prevalecieron en el Constituyente; la menospreciaba “el liberal moderado, porque el jacobinismo la había manchado; el liberal puro: por su fondo medroso”.<sup>82</sup> De la actitud de la Iglesia ya ni hablar de su rabioso repudio, pues durante la breve historia del México independiente, el clero había optado en todas las coyunturas por los programas políticos que menos libertades

<sup>78</sup> Emilio Rabasa, *La evolución histórica de México*, México, Porrúa, 1972, p. 44.

<sup>79</sup> Como ha escrito Jacqueline Covo, la difusión de ideas progresistas, especialmente en materia religiosa, se antojaba poco menos que imposible. “¿Cómo pregonar ideas tan avanzadas y tan poco frecuentes en el México de 1856, donde un clero temible bruñe sus armas, secundado por un pueblo fanático e ignorante para quien el libre pensamiento es inconcebible y de origen diabólico?” Jacqueline Covo, *Las ideas de la Reforma en México (1855-1861)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, p. 157.

<sup>80</sup> “Una consigna conservadora desde el siglo XIX hasta el día de hoy: el liberalismo impone lo que mayoría no comparte o no entiende. Al carecerse de un estudio convincente sobre esa masa rebelde compuesta por soldados liberales, debe confiarse en los testimonios episódicos, los soldados que antes de ir a la batalla cantan ‘Adiós Mamá Carlota’, los que se disponen a morir por convicciones profundas, no para entregar su vida porque ‘a los jefes les importa modernizar el país’. De uno y otro lado se establece la racionalidad última, la que interviene en la contestación a la pregunta: ¿Por qué voy a sacrificarme?”. Carlos Monsiváis, *El Estado laico y sus malquerientes. (Crónica/antología)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Debate, 2008, pp. 65-66.

<sup>81</sup> Emilio Rabasa, *op. cit.*, p. 44.

<sup>82</sup> Daniel Cossío Villegas, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 39.

ofrecieran, como dice Rabasa, fue celosa guardiana de la tradición por ser ella la primera de las tradiciones que sustentaba su influencia en la unidad religiosa excluyente y lógicamente en la intolerancia de cultos.<sup>83</sup>

Por si fuera poco, el presidente Comonfort, emblemático moderado, nunca creyó posible gobernar con la Constitución liberal, y aquel desapego del presidente tenía cierta base de sustentación. En los trabajos del Congreso se manifestaron notorias contradicciones entre la mayoría de diputados que abiertamente se plegaban a posiciones moderadas, cuando no indiferentes y apáticas, respecto de la creación de una nueva Constitución resultado de la Revolución de Ayutla; hasta llegaron al extremo de proponer insistentemente la reactualización sin más de la Constitución de 1824. Aunque esta preponderancia se haya manifestado tempranamente, tampoco puede pasar por desapercibido que los puros ocuparan desde el principio del Congreso las posiciones más importantes; Arriaga como presidente, sucedido más tarde por otro liberal aun más puro, don Melchor Ocampo.<sup>84</sup>

Los propios protagonistas de la revolución, incluso algunos de los más radicales, tuvieron en un inicio por estrategia conducirse políticamente con cierta temperancia; ya hemos visto que así ha sucedido en este tipo de coyunturas donde impera la necesidad política de ganar adeptos y reducir al máximo las enemistades:<sup>85</sup> no tocar en lo posible los intereses del clero ni meterse demasiado en cuestiones controversiales de la religión. Tal actitud cautelosa encajaba a la perfección con la mostrada por el sector de liberales genuinamente moderados que acudieron al Congreso —donde imperaba una mayoría de apáticos—, en la Asamblea pesaba fuertemente el sentimiento de no rebasar ciertos límites en relación con la Iglesia. La desgana de los moderados paralizó en muchas, pero muchas ocasiones, el trabajo legislativo por irse numerosos diputados talegones al teatro, a las cantinas o a los cafés, pero eso sí, no dudaban en reunirse apresurada y disciplinadamente cada que hiciera falta votar en contra de las propuestas más progresistas de los rojos.<sup>86</sup> En la votación sobre la libertad de cultos, por ejemplo, la propuesta liberal del proyecto presentado por la Comisión fue derrotada por los tibios mediante una diferencia de tan solo quince votos;<sup>87</sup> seguramente ese día los teatros estuvieron solos.

La preponderancia de los moderados se anunció desde el inicio de los trabajos. El presidente Comonfort asistió con su gabinete a la sede del Constituyente el 18 de febrero de 1856, para externarle un discurso salutorio y de buenos deseos, y quien

<sup>83</sup> Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Porrúa, 1982, p. 18.

<sup>84</sup> Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1957*, México, Porrúa, 1957, p. 595.

<sup>85</sup> “Los autores del movimiento parecían querer excusar todo ataque directo y franco al Partido Conservador, que era el partido del clero, no tanto porque creyeran posible atraerse a los conservadores separados de Santa Anna, cuanto por temor de enajenarse voluntades, si el credo liberal se ponía en pugna con el credo de la Iglesia”. E. Rabasa, *op. cit.*, p. 30.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>87</sup> Dice Rabasa que los rojos perdieron “después de una discusión en que, con raras excepciones de hombres que no temieron manifestar francamente sus ideas, los reformistas procuraron aparecer católicos, y los moderados hicieron protestas de liberalismo”. *Ibidem*, pp. 48 y 49.

comenzó diciendo ceremoniosamente que: "La gran promesa de la Revolución está cumplida, y yo doy mil gracias a la Divina Providencia por haberme escogido para abrir las puertas del templo de las leyes a los representantes del pueblo".<sup>88</sup> Enseguida, en total consonancia y para que nadie se asustara, don Ponciano Arriaga, presidente del Congreso, adujo en su discurso de contestación al presidente que la de Ayutla era un episodio de la gran revolución del "mundo liberal y cristiano".<sup>89</sup>

Con la explícita excepción de Ignacio Ramírez, El Nigromante, la generación liberal de la Reforma no se manifestaba como atea;<sup>90</sup> fueron católicos desde sus tiernas edades en el seno de sus familias y en numerosos casos hasta estudiantes juveniles en seminarios. Claro está que fueron modificando paulatinamente sus opiniones religiosas sin que las aguas se desbordaran en los peligrosos y oscuros mares de los *sindios*. Uno de los más severos críticos de don Benito Juárez se empeña en verlo como hombre muy piadoso antes de 1853, más no necesariamente católico, según podemos apreciar en sus discursos. Fue ese año en el cual, según Francisco Bulnes, comenzó a operar en Juárez la influencia filosófica de Melchor Ocampo.<sup>91</sup>

En contraste, con relativo éxito el clero hizo hasta lo imposible por presentar como absolutamente incompatibles el catolicismo y el liberalismo, con la intención de convertir en una sola la creencia religiosa y la filiación política de cada cual. A su vez, los liberales supieron diferenciar entre el clero y la Iglesia. "Llamaron a sus enemigos 'clericales' sin abjurar por su parte del título de católicos".<sup>92</sup> Jacqueline Covo, basada en reflexivo análisis sobre la religiosidad de los liberales de esa época llega a la conclusión de que, salvo muy contadas excepciones, siempre sostuvieron la ausencia de contradicciones entre el cristianismo y la democracia liberal,<sup>93</sup> de tal suerte que en la arena política muchos liberales puros se hicieron bastante moderados, cuando no abiertamente conservadores por no poder dejar de ser católicos.<sup>94</sup> También es cierto que el moderado parecía liberal porque efectivamente era tolerante; o quizá su tolerancia lo hacía liberal, pero el corazón de su ideario se expresaba francamente conservador. Con la mano en la cintura y agilidad de mono podían pasarse olímpicamente al clericalismo,<sup>95</sup> lo que no hacían respecto del liberalismo rojo. Los puros tenían muy claro el perfil de los tibios:

<sup>88</sup> Ponciano Arriaga, *Obras completas. La experiencia nacional 2*, vol. IV, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Departamento del Distrito Federal, 1992, p. 9.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>90</sup> "Del cristianismo secular de los liberales se exceptúa Ramírez, convencido de que un hombre debe y puede elegir sus creencias, así contrarie a la colectividad entera". Carlos Monsiváis, *Las herencias ocultas de la Reforma liberal del siglo XIX*, México, Debolsillo, 2008, p. 211.

<sup>91</sup> Francisco Bulnes, *Juárez y las revoluciones de Ayutla y de Reforma*, México, Imprenta de Murguía, 1905, p. 178.

<sup>92</sup> E. Rabasa, *La Constitución y la dictadura...*, *op. cit.*, p. 18.

<sup>93</sup> J. Covo, *op. cit.*, p. 157 y ss.

<sup>94</sup> E. Rabasa, *La Constitución y la dictadura...*, *op. cit.*, p. 18.

<sup>95</sup> Un caso que hemos estudiado a fondo es el del licenciado Juan Francisco Román, periodista moderado de Tlaltenango, Zacatecas, socio del rojo González Ortega en algunos periódicos liberales. Conforme la Constitución comenzó a tener problemas de eficacia por la resistencia de los conservadores, Román no dudó en acercarse a la curia de Guadalajara y desandar en mucho el camino de las ideas liberales. Véase José Enciso Contreras, *El pobre diablo*:

¿Qué son en todo esto los moderados? Parece que deberían ser el eslabón que uniese a los puros con los conservadores, y este es su lugar ideológico, pero en la práctica parece que no son más que conservadores más despiertos, porque para ellos nunca es tiempo de hacer reformas, considerándolas siempre como inoportunas o inmaduras; o si por rara fortuna las intentan, sólo es a medias e imperfectamente. Fresca está, muy fresca todavía la historia de sus errores, de sus debilidades y de su negligencia.<sup>96</sup>

Don Victoriano Salado ha rescatado una excelente coplilla moderada de la época:

Si ser felices queréis,  
Mis muy amados paisanos,  
Patria y virtud no olvidéis  
Sed liberales cristianos.<sup>97</sup>

Como ya se anticipaba, los moderados fueron amplia mayoría en el Constituyente y ésta fue la razón por la cual la Constitución de 1857 quedará limitada en sus planteamientos,<sup>98</sup> lo cual es explicable porque las propuestas básicas de los puros espeluznaban a los moderados, que las consideraban extremistas.<sup>99</sup> Y complementariamente los rojos, como ya se ha apuntado, mostraban a la sazón cierto sentido pragmático que les sugería no romper violentamente con los moderados y por lo tanto con la Iglesia. Tanta precaución se basaba en la posibilidad de evitar la violencia, y se desvaneció ante la renuencia intolerante del clero católico y su abierta resistencia a cualquier modificación de su sistema de privilegios que le venía desde antiguo. Esta posición de los puros sería abandonada paulatinamente a partir del comienzo de las hostilidades de la Guerra de Tres Años, y se afianzaría con la de Intervención.

### *El debate sobre la intitulación*

Se ha ubicado el periodo de 1850 a 1900 como aquel en el que por América Latina se suscitaron procesos y luchas sociales y jurídicas en pos de la separación ente la Iglesia y el Estado, y tanto el debate del que daremos cuenta así como sus protagonistas, se enmarcan en este lapso.<sup>100</sup> No podría ser más que del seno aquella generación de liberales rojos, con todo y los aseguines que hemos apuntado, de donde surgiera la primera

Jesús González Ortega y los orígenes del periodismo en Tlaltenango, Zacatecas, Zacatecas, Instituto Zacatecano de Cultura Ramón López Velarde, 2014.

<sup>96</sup> Cfr. Luis González, *Galería de la Reforma. Una remembranza y 45 testimonios de Juárez y su México*, México, Secretaría de Educación Pública, 1986, pp. 132 y 133.

<sup>97</sup> Victoriano Salado Álvarez, *Episodios nacionales mexicanos II. De Santa Anna a la Reforma. Memorias de un veterano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 7.

<sup>98</sup> Daniel Cossío Villegas, *op. cit.*, p. 71.

<sup>99</sup> *Idem.*

<sup>100</sup> Ernesto Bohoslavsky, "Laicidad y América Latina. Política, religión y libertades desde 1810", en Pedro Salazar Ugarte et al. (coords.), *Para entender y pensar la laicidad*, tomo I, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Miguel Ángel Porrúa, 2013, pp. 105 y ss.

impugnación de fondo a la invocación en los congresos constituyentes de México, y probablemente también la primera en la historia del constitucionalismo en América Latina. Nos referimos a la célebre intervención del diputado de 39 años Ignacio Ramírez, del 7 de julio de 1856, en la sesión donde comenzaba a discutirse el proyecto en lo general. “Empezó con seriedad, reposadamente; pero a poco y sin querer, el razonamiento se le escapaba y se convertía en epigrama sutil, en dardo envenenado, en maza que hería, en boca que burlaba, en diente que mordía y destrozaba”.<sup>101</sup>

El proyecto de Constitución presentado por la comisión respectiva, comenzaba diciendo: “En el nombre de Dios [...] los representantes de los diferentes Estados que componen la república de México [...] cumplen con su alto encargo”; fórmula que Ramírez tachó de ficción en un estridente discurso no muy recordado actualmente que digamos<sup>102</sup> y que transcribimos en lo esencial:

La comisión por medio de esas palabras nos elevan hasta el sacerdocio; y colocándonos en el santuario, ya fijemos los derechos del ciudadano, ya organicemos el ejercicio de los poderes públicos, nos obliga a caminar de inspiración en inspiración hasta convertir una ley orgánica en un verdadero dogma. Muy lisonjero me sería anunciar como profeta la buena nueva a los pueblos que nos han confiado sus destinos, o bien el hacer el papel de agorero que el día 4 de julio desempeñaron algunos señores de la comisión con admirable destreza; pero en el siglo de los desengaños nuestra humilde misión es descubrir la verdad y aplicar a nuestros males los más mundanos remedios. Yo bien sé lo que hay de ficticio, de simbólico y de poético en las legislaciones conocidas; nada ha faltado a algunas para alejarse de la realidad, ni aun el metro; pero juzgo que es *más peligroso que ridículo*, suponernos intérpretes de la divinidad y parodiar sin careta a Acamapich, a Mahoma, a Moisés, a las Sibilas.<sup>103</sup>

Ya encarrerado, el Nigromante la emprendía enseguida, ante el azoro de la concurrencia de diputados y público en las agitadas galerías, contra el sacrosanto derecho divino de las tradiciones constitucionales, que ya había sido criticado a su tiempo por fray Servando:

El nombre de Dios ha producido en todas partes el derecho divino; y la historia del derecho divino está escrita por la mano de los opresores con el sudor y la sangre de los pueblos; y nosotros que presumimos de libres e ilustrados ¿no estamos luchando todavía contra el derecho divino? ¿No temblamos como unos niños cuando se nos dice que una falange de mujerzuelas nos asaltará al discutirse la tolerancia de cultos, armadas todas con el derecho divino? Si una revolución nos lanza de la tribuna, será el derecho divino el que nos arrastrará a las prisiones, a los destierros y a los cadalsos. Apoyándose en el derecho divino el hombre se ha dividido el cielo y la tierra; y ha dicho, yo soy dueño absoluto de este terreno; y ha dicho, yo tengo una estrella, y si no ha monopolizado la luz de las esferas superiores es porque ningún agiotista ha podido remontarse hasta los astros. El derecho divino ha

<sup>101</sup> V. Salado Álvarez, *op. cit.*, pp. 10 y 11.

<sup>102</sup> C. Monsiváis, *Las herencias ocultas...*, *op. cit.*, p. 210.

<sup>103</sup> Lo cursivo es mío.

inventado la vindicta pública y el verdugo. Escudándose en el derecho divino el hombre ha considerado a su hermano como un efecto mercantil, y lo ha vendido. Señores, yo por mi parte lo declaro, yo no he venido a este lugar preparado por éxtasis ni por revelaciones; la única misión que desempeño no como místico, sino como profano, está en mi credencial, vosotros la habéis visto, ella no ha sido escrita como las tablas de la ley sobre las cumbres del Sinaí entre relámpagos y truenos. Es muy respetable en encargo de formar una Constitución, para que yo la comience mintiendo.<sup>104</sup>

Obviamente, la peroración del guanajuatense cayó de peso en la atmósfera de la sesión, como solía acontecer en las controversias sostenidas por él, así que no se hicieron esperar por mucho tiempo las airadas respuestas de moderados y hasta de otros rojos cuya pureza no daba para tanto como para llegar a cuestionar el nombre del Señor. Así que el ardiente jacobinismo juvenil de Luis de la Rosa Oteyza —diputado constituyente, al tiempo que ministro de Relaciones Exteriores— se veía un poco deslavado ya en 1856, cuando declaró estar muy sorprendido ante semejante irreverencia, y parecía que hablaba en nombre de todo el constitucionalismo que en el mundo había sido hasta aquel momento, cuando se lamentó:

[...] en verdad que por primera vez se haya impugnado hasta la invocación del nombre de Dios. Esto jamás ha sido discutido; en las constituciones de los pueblos civilizados se invoca siempre a la divinidad, y sólo los pueblos civilizados llegan a darse una Constitución; los tratados que firman las naciones cristianas comienzan invocando a la Santísima Trinidad. No puede concebirse una nación sin creencias religiosas; no es imaginable ni siquiera una sociedad de déistas, y en los Estados Unidos, donde es más amplia la tolerancia religiosa, se observa un sentimiento de religiosidad arraigado y profundo.<sup>105</sup>

No cabía duda de que los tiempos estaban cambiando. Agregó el zacatecano que anteriormente había sido partidario de la tolerancia,<sup>106</sup> “pero que cuando vio los efectos morales que produce en los Estados Unidos, dejó de deseársela para México”. Finalizó diciendo, como todo moderado respetable, que la tolerancia debía establecerse, pero gradualmente.<sup>107</sup> Por otra parte, los circunstantes comprendían que los rasposos embates de El Nigromante en contra de la invocación tenían también cierta dedicatoria personal para el principal responsable de la Comisión,<sup>108</sup> así que prácticamente cerrando la agitada sesión de aquel 7 de julio, don Ponciano Arriaga:

<sup>104</sup> Francisco Zarco, *op. cit.*, pp. 660-661.

<sup>105</sup> *Ibidem*, pp. 674 y 675.

<sup>106</sup> La radicalidad de Rosa Oteyza de sus años veinte, quedó de manifiesto en sus actividades codificadoras en Zacatecas entre 1827 y 1829, cuando prácticamente tuvo a su cargo la elaboración del proyecto de Código Civil del Estado, caracterizado inicialmente por su notable espíritu jacobino y secular. *Cfr.* José Enciso Contreras, “El proyecto de Código Civil presentado al Segundo Congreso Constitucional del Estado Libre de Zacatecas, 1829”, en Óscar Cruz Barney *et al.*, *Código para el Gobierno Interior del Estado de los Zacatecas, 1º de diciembre de 1829*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, pp. 49 y ss.

<sup>107</sup> F. Zarco, *op. cit.*, pp. 674 y 675.

<sup>108</sup> Ricardo J. Zevada. *El pensamiento político de Ponciano Arriaga. Glosa*, tomo I, México, Nuestro Tiempo, 1968, p. 110. “[...] iban en contra de don Ponciano [Arriaga], a quien el señor Ramírez conocía como católico ferviente, cosa que él no negaba en ningún caso”.

Con bastante entusiasmo defiende la invocación del nombre de Dios, creyendo que si en todas las acciones humanas se tuvieran presentes los beneficios y preceptos del Supremo Hacedor de las sociedades, habría menos errores y menos desaciertos en este mundo; que la República no invoca el nombre de Dios para profanarlo con la opresión ni con la servidumbre, sino para consolidar su libertad, y que la ley de la democracia, la igualdad y la fraternidad, son el verdadero derecho divino.<sup>109</sup>

Cuestión que debe traerse a colación a estas alturas de nuestro relato es que, no obstante la abulia mostrada por la mayoría de los diputados —entre muchos de ellos había sobradamente la formación jurídica y política necesaria para su labor—, conocían de derecho y de constituciones. Puede citarse en ese sentido al diputado Francisco J. Villalobos, quien invocaba en sus intervenciones al clásico Benjamín Constant, además de las constituciones francesas de 1791 y 1793; la de Italia, la de España y la de Portugal, entre otras.<sup>110</sup> Por su parte, Arriaga era prestigiado intelectual de su época, con bastante reconocimiento, a juzgar solamente por la abrumadora mayoría que lo llevó por aclamación a ser presidente del Congreso; conocía el pensamiento político de varios autores de importancia —por ejemplo el de Thomas Jefferson—,<sup>111</sup> al tiempo que se afiliaba al iusnaturalismo, pues opinaba que los derechos del hombre son anteriores a cualquier legislación, inmutables y sagrados, aunque sea necesario escribirlos, “por respeto a ellos mismos” en palabras “claras y solemnes”.<sup>112</sup> Aunque suela aceptarse a don Ponciano como perteneciente a los liberales rojos o puros, no puede empatarse su radicalismo con el de Ramírez, que en términos filosófico-jurídicos quedaba en las antípodas del potosino.

En una de sus intervenciones del 10 de julio de 1856, El Nigromante reflexionaba acerca del origen de los derechos del hombre. Se preguntaba: ¿provenirían del derecho canónico o de los evangelios? ¿Acaso de las Siete Partidas? Haciendo profesión de temprano positivista dijo ser convencido —al contrario del iusnaturalista Arriaga— que los derechos nacen de la ley, por lo que habría que comenzar a escribirlos.<sup>113</sup> Espíritu incansable, Ramírez se adelantaba a su época. Tenía un perfil similar por sus inclinaciones científicas al de De la Rosa Oteyza y Melchor Ocampo, incursionó en Geografía, Meteorología, Física, Química, Geología y Paleontología, además de escribir sobre Economía, Política y Filología. Por si fuera poco pintaba acuarelas, era fotógrafo y hacía de carpintero. El jurisconsulto Ignacio L. Vallarta llegó a decir de El Nigromante: “Es lástima que este hombre no quiera escribir sobre Derecho constitucional: sería el Kent de México”.<sup>114</sup>

Su carácter iconoclasta le valió odios y persecuciones, su ateísmo expresado a las audiencias académicas desde su juventud lo estigmatizaría toda la vida, se le tenía

<sup>109</sup> F. Zarco, *op. cit.*, p. 667.

<sup>110</sup> P. Arriaga, *op. cit.*, 1992, p. 98.

<sup>111</sup> Ricardo J. Zevada, *op. cit.*, p. 39.

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>113</sup> F. Zarco, *op. cit.*, p. 684.

<sup>114</sup> Daniel Cabrera (ed.), *Liberales ilustres mexicanos de la Reforma y la Intervención*, México, Imprenta del Hijo del Ahuizote, 1890, pp. 154-156.

como el mismísimo demonio por los conservadores de su tiempo. En plena Guerra de Reforma, en 1858, sufrió una más de sus múltiples prisiones; esta vez a manos del general conservador Tomás Mejía, quien habiéndolo capturado en un camino de las cercanías de Querétaro, pretendía pasarlo por las armas sin ninguna acusación sólida. Sólo la intercesión de algunos notables impidió su ejecución, mas no su escarnio en la ciudad de Querétaro.<sup>115</sup> Sobre él ha escrito uno de sus más adictos biógrafos que “no obstante sus ideas”, El Nigromante era un buen hombre, “un defensor ardiente del bien, de la paz y de la libertad de los hombres”. Reconoce que su mérito más destacado es el haber participado en la formación de la conciencia ideológica de la nación durante cuatro décadas y refiere que Antonio Caso lo ha caracterizado como el demiurgo de una nueva Patria.<sup>116</sup> Se ha señalado por parte de tirios y troyanos que fue un destructor del pasado, al tiempo que precursor en la reconstrucción de toda la sociedad mexicana; “ataca las instituciones carcomidas, las teorías absurdas y los dogmas religiosos”.<sup>117</sup> Como un hombre nuevo se le aprecia en la ensayística mexicana, que se sobresaleta al encontrar un público ateo en pleno siglo XIX mexicano.

El Nigromante fue el más notable precursor de la modernidad mexicana en el siglo XIX<sup>118</sup> y el sacudimiento doctrinal efectuado en aquella sesión de julio de 1856 no podía provenir sino de esta *rara avis* de la cultura decimonónica de América Latina. Respecto a su discurso Carlos Monsiváis ha escrito:

[...] ubica por vez primera las dimensiones psicológicas y jurídicas de la secularización. Los ciudadanos no son feligreses, urge distanciarse del derecho “de origen divino”, y la Constitución debe prescindir de la fórmula salvífica: “En el nombre de Dios...” ¿Cómo fundar el pacto social en una ficción? Desde luego que no todos los compartían este punto de vista, Ramírez no acepta “infusiones mágicas” y no admite la mutación psíquica en aras del Dios ajustable a la voluntad de quienes lo mencionen.<sup>119</sup>

El pensamiento conservador y el moderado siguieron influenciando la doctrina y estilística constitucional mexicana aún por cierto tiempo. Desde luego que la Constitución de 1857 fue promulgada conteniendo la invocación sugerida en el proyecto de Arriaga, y el iusnaturalismo sirvió de marco filosófico y jurídico del ordenamiento, según lo atestigua el manifiesto del Congreso a la nación, que antecedió al texto constitucional finalmente aprobado.<sup>120</sup> Por otro lado, los primeros textos de Derecho constitucional en

<sup>115</sup> “Atadas las manos a la cola de un burro y sentado a horcajadas mirando hacia el anca del animal, fue paseado por toda la ciudad”, antes de ser enviado a la prisión de Tlaltelolco, en la ciudad de México. David R. Maciel, *Ignacio Ramírez ideólogo del liberalismo social en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, p. 71. Véase también Daniel Moreno, *Grandes juristas mexicanos*, México, Pax, 1979, p. 177.

<sup>116</sup> Daniel Moreno, *El pensamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 1979, pp. 270 y 272.

<sup>117</sup> Samuel Maynez Puente, *Trastienda de la historia en la Reforma*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 69.

<sup>118</sup> C. Monsiváis, *Las herencias ocultas...*, *op. cit.*, pp. 204 y 205.

<sup>119</sup> *Ibidem*, pp. 210 y 211.

<sup>120</sup> Cfr. “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada y jurada por el Congreso Constituyente el día 5 de febrero de 1857”, en *Colección de las leyes, decretos, circulares y providencias 1856-1861*, tomo I, (Ed. Facsimilar), México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.



México se refieren acríticamente a la invocación religiosa, incluso a la que se contiene en la de 1857, sería demasiado esperar que tomaran siquiera en cuenta el cuestionamiento efectuado por Ramírez. No reflexionan sobre este aspecto, simplemente afirman en el mejor de los casos que los diputados “decretaron la Constitución en nombre de Dios, principio de todo lo creado, fuente eterna de justicia y de libertad, y con la autoridad del pueblo mexicano que la había delegado a sus representantes”.<sup>121</sup>

La doctrina constitucional mexicana terminó adoptando finalmente las propuestas de Ramírez. La Constitución del Estado de Zacatecas,<sup>122</sup> promulgada en 1910, por ejemplo, ya no contenía la invocación y era anticipo de lo que ocurriría en la Constitución mexicana de 1917. Carpizo afirma que los rasgos esenciales de una Constitución son las decisiones fundamentales que contiene, siendo que éstas no provienen del derecho natural sino de “la historia y la realidad socio-política de cada comunidad. Las decisiones fundamentales se han logrado a través de luchas. Son parte de la historia del hombre y de su anhelo de libertad”.<sup>123</sup> Analizando la Constitución de 1917, plantea que son siete las decisiones fundamentales que en ella se plasman: una de ellas el Estado laico, es decir, la supremacía del Estado sobre la Iglesia.<sup>124</sup>

### Fuentes consultadas

- ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Rosa María *et al.*, “Cádiz: intolerancia religiosa y Constitución: México, siglo XIX”, en Eduardo Alejandro López Sánchez *et al.*, *La Constitución de Cádiz de 1812 y su impacto en el occidente novohispano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.
- ANDREWS, Catherine, “Una alternativa para el modelo gaditano: La presencia del pensamiento constitucional anglosajón en México, 1821-1830”, en Adriana Luna *et al.* (coords.), *De Cádiz al siglo XXI. Doscientos años de constitucionalismo en México e Hispanoamérica (1812-2012)*, México, Taurus, 2012.
- ARRIAGA, Ponciano, *Obras completas. La experiencia nacional 2*, vol. IV, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Departamento del Distrito Federal, 1992.
- AYMES, Jean René, *La guerra de España contra la Revolución Francesa (1792-1793)*, Alicante, Instituto de Cultura Juan Gil Albert/Diputación de Alicante, 1991.

<sup>121</sup> José M. del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del Derecho constitucional mexicano*, México, Imprenta de Castillo Velasco e hijos, 1879, p. 14. Castillo Velasco había sido constituyente en el Congreso de 1856. El libro es la segunda edición y está revisado y aumentado por el autor y el licenciado Eduardo G. Pankhurst. Por su parte, el manual de M. Coronado, impreso en 1887, ni siquiera alude a la invocación en su análisis de la Constitución de 1857. M. Coronado, *Elementos de Derecho constitucional mexicano*, Guadalajara, Jalisco, Tipografía de Luis Pérez Verdía, 1887, *passim*.

<sup>122</sup> En la primera Constitución zacatecana del siglo XX, la llamada Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, decretada por el gobernador Francisco de P. Zárate, en 3 de febrero de 1910, desaparece la invocación como fórmula diplomática al tiempo que se enriquece la intitulación invitando al pueblo a que ocupe lugar principal en ella: “El pueblo zacatecano, representado por su Congreso, decreta la siguiente Constitución Política del Estado”. Guillermo Huitrado Trejo *et al.*, *Zacatecas y sus constituciones (1825-1996)*, Zacatecas: Gobierno del Estado de Zacatecas/Universidad Autónoma de Zacatecas, 1997, pp. 74 y ss.

<sup>123</sup> Jorge Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 1988, pp. 133 y 134.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 135.

- BOHOLAVSKY, Ernesto, “Laicidad y América Latina. Política, religión y libertades desde 1810”, en Pedro Salazar Ugarte *et al.* (coords.), *Para entender y pensar la laicidad*, tomo I, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Miguel Ángel Porrúa, 2013.
- BULNES, Francisco, *Juárez y las revoluciones de Ayutla y de Reforma*, México, Imprenta de Murguía, 1905.
- CABRERA, Daniel (ed.), *Liberales ilustres mexicanos de la Reforma y la Intervención*, México, Imprenta del Hijo del Ahuizote, 1890.
- CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 1988.
- CASTILLO VELASCO, José M. del, *Apuntamientos para el estudio del Derecho constitucional mexicano*, México, Imprenta de Castillo Velasco e hijos, 1879.
- CHARTIER, Roger, *Espacio público, crítica y desacralización en el siglo XVIII. Orígenes culturales de la Revolución Francesa*, Barcelona, Gedisa, 1995.
- CORONADO, M., *Elementos de Derecho constitucional mexicano*, Guadalajara, Jalisco, Tipografía de Luis Pérez Verdía, 1887.
- COSSÍO VILLEGAS, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- COVO, Jacqueline, *Las ideas de la Reforma en México (1855-1861)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.
- EGIDO, Teófanos, *Las claves de la Reforma y la Contrarreforma, 1517-1648*, Barcelona, Planeta, 1991.
- ENCISO CONTRERAS, José, *El pobre diablo: Jesús González Ortega y los orígenes del periodismo en Tlaltenango, Zacatecas*, Instituto Zacatecano de Cultura Ramón López Velarde, 2014.
- , “El proyecto de Código Civil presentado al Segundo Congreso Constitucional del Estado Libre de Zacatecas, 1829”, en Oscar Cruz Barney *et al.*, *Código para el Gobierno Interior del Estado de los Zacatecas, 1º de diciembre de 1829*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.
- ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia por don Joaquín Escriche, magistrado honorario de la Audiencia de Madrid. Corregida notablemente y aumentada con nuevos artículos, notas y adiciones sobre el derecho americano por don Juan B. Guim, doctor en ambos derechos y abogado de los tribunales del reino de España*, Madrid, (s. p. i.) (s. f. e.).
- FRASQUET, Ivana, “El liberalismo doceañista en el México independiente, 1821-1824”, en Manuel Chust Calero *et al.*, *La trascendencia del liberalismo doceañista en España y en América*, Valencia, Generalitat Valenciana, 2004.
- GONZÁLEZ, Luis, *Galería de la Reforma. Una remembranza y 45 testimonios de Juárez y su México*, México, Secretaría de Educación Pública, 1986.
- HUITRADO TREJO, Guillermo *et al.*, *Zacatecas y sus constituciones (1825-1996)*, Zacatecas, Gobierno del Estado de Zacatecas/Universidad Autónoma de Zacatecas, 1997.
- LEVENE, Roberto (coord.), *Historia de América*, t. XIV y XV, Buenos Aires, W. M. Jackson Editores, 1949.
- MACIEL, David R., *Ignacio Ramírez ideólogo del liberalismo social en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.
- MARTÍNEZ ALBESA, Emilio, “Preámbulo y exposición de motivos del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de octubre de 1814”, en Serafín Ortiz Ortiz y José Soberanes Fernández (coords.), *Constitución de Apatzingán*. Edición crítica (1814-2014). MÁYNEZ PUENTE, Samuel, *Trastienda de la historia en la Reforma*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

- MICHELET, Jules, *Historia de la Revolución Francesa*, t. III, Vitoria Gasteiz/Ikusager/Fundación Pablo Iglesias, 2008.
- MIQUEL I VERGÉS, José María, *Diccionario de insurgentes*, México, Porrúa, s.f.e.
- MONSIVÁIS, Carlos, *El Estado laico y sus malquerientes. (Crónica/antología)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Debate, 2008.
- , *Las herencias ocultas de la Reforma liberal del siglo XIX*, México, Debolsillo, 2008.
- MORELOS Y PAVÓN, José María, “Sentimientos de la nación”. Chilpancingo, 14 de septiembre de 1813, en Berta Ulloa *et al.*, *Planes de la nación mexicana. Libro uno: 1808-1830*, México, Senado de la República/El Colegio de México, 1987.
- MORENO, Daniel, *Grandes juristas mexicanos*, México, Pax, 1979.
- , *El pensamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 1979.
- MORRIS, Richard, *Documentos fundamentales de la historia de los Estados Unidos de América*, México, Libreros Mexicanos Unidos, 1962.
- PRIETO, Guillermo, *Historia patria*, Durango, Universidad Juárez del Estado de Durango, 2010.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Porrúa, 1982.
- , *La evolución histórica de México*, México, Porrúa, 1972.
- REAL DÍAZ, Joaquín, *Estudio diplomático del documento indiano*, Madrid, Dirección de Archivos Estatales, 1991.
- RIESCO TERRERO, Ángel, *Vocabulario científico-técnico de paleografía, diplomática y ciencias afines*, Madrid, Barrero y Azedo, 2003.
- RUIZ ASENCIO, José Manuel *et al.*, *Paleografía y diplomática*, tomo II, Valladolid, España, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1989.
- SACRISTÁN, María Cristina, *Locura y disidencia en el México ilustrado, 1760-1810*, Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán/Instituto Mora, 1994.
- SALADO ÁLVAREZ, Victoriano, *Episodios nacionales mexicanos II. De Santa Anna a la Reforma. Memorias de un veterano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis (coord.), *La Constitución de Apatzingán. Edición crítica (1814-2014)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2014.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1957*, México, Porrúa, 1957.
- TERESA DE MIER, Servando, *Carta de un americano al español sobre su número XIX*, Londres, W. Lewis, 1811.
- TORRE VILLAR, Ernesto de la, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1964.
- VILLORO, Luis, *El proceso ideológico de la Revolución de Independencia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1967.
- ZEVADA, Ricardo J., *El pensamiento político de Ponciano Arriaga. Glosa*, tomo I, México, Nuestro Tiempo, 1968.

### Fuentes legislativas

- Alfonso X El Sabio. *Primera Partida, según el manuscrito ADD 20.787 del British Museum*, Juan Antonio Arias Bonet (ed.), Valladolid, Universidad de Valladolid, 1975.
- Compendio de los comentarios extendidos por el maestro Antonio Gómez a las ochenta y tres Leyes de Toro*, Madrid, Imprenta de don Joseph Doblado, 1785.

Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.

Constitución de Cundinamarca. Su capital Santa Fe de Bogotá, Bogotá, Imprenta Patriótica de don Nicolás Calvo y Qujano, 1822.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

“Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada y jurada por el Congreso Constituyente el día 5 de febrero de 1857”, en *Colección de las leyes, decretos, circulares y providencias 1856-1861*, tomo I, (Ed. Facsimilar), México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

Constitución Francesa de 21 de junio de 1793.

Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.

Decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana, Apatzingán, 22 de octubre de 1814.

*El Fuero Viejo de Castilla, sacado y comprobado con el ejemplar de la misma obra que existe en la real biblioteca de esta corte, y con otros manuscritos*, Madrid, Joaquín de Ibarra, impresor de cámara de su majestad, 1771.

*Fuero Juzgo en latín y castellano cotejado con los más antiguos y preciosos códices y por la Real Academia Española*, Madrid, Ibarra, impresor de cámara de su majestad, 1815.

*Fuero real*, Ávila, Fundación Sánchez Albornoz, 1988.

*Las Siete Partidas del sabio rey D. Alfonso el Nono, copiadas de la edición de Salamanca del año de 1555*, Valencia, Joseph Tomás Lucas, 1758.

*Novísima Recopilación de las Leyes de España, dividida en doce libros, en que se reforma la Recopilación publicada por don Felipe II en el año de 1567*, tomo I, México, Galván Librero, 1831.

*Recopilación de las leyes destos reynos hecha por mandado de la majestad católica del rey don Felipe Segundo nuestro señor*, Madrid, Imprenta de Catalina del Barrio y Angulo y Diego Díaz de la Carrera, 1640.

### *Fuentes parlamentarias*

*Diario de sesiones de las Cortes generales y extraordinarias de Cádiz. Proceso de creación de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 vigente en las provincias mexicanas*, tomo III, (ed. Facsimilar), México, Universidad Nacional Autónoma de México/Cámara de Diputados, 2012.

“Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana”, en José Barragán Barragán, *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, tomo VIII, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.

ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857. Extracto de todas sus sesiones y documentos parlamentarios de la época*, tomos I y II, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1857.





# La ideología del constitucionalismo y la codificación

Óscar Cruz Barney

## La idea de ley frente al Antiguo Régimen: Códigos y Constituciones

En la Edad Media, la creación de derecho por parte de reyes y condes fue muy reducida entre los siglos VIII y XII debido al concepto que se tenía de la función real como una función no legislativa sino jurisdiccional. El rey únicamente conservaba, protegía y garantizaba el derecho. Defendía el derecho viejo confirmándolo y concediendo fueros y privilegios, pero este derecho carecía de vigencia general. Existía el principio *Iudex id est rex*, o “rey es decir juez”.

Aunado a lo anterior, el rey no tenía el poder suficiente para crear derecho de vigencia general, así como el aparato burocrático sólido necesario para su aplicación o recursos para mantenerlo. En este sentido, no se puede formar un Estado sin burocracia y sin recursos. Es decir, en la medida en que un Estado se absolutiza, también se burocratiza.

Sólo de manera ocasional se crearon derechos de vigencia general como los *Usatges* en Cataluña, que sirvieron para completar el *Liber Iudiciorum*.

Durante los siglos XIII y XIV se concibió al poder político de dos maneras: como radicado principalmente en el pueblo y en el rey (concepción pactista), como un poder autoritario que recaía exclusivamente en el rey (concepción monárquica absolutista) o ambos. En Castilla predominó el absolutismo y en Aragón, el pactismo.

A finales del siglo XV y durante el reinado de Isabel I de Castilla y Fernando II de Aragón se produjo la aparición del Estado español. A partir de ese momento Castilla buscó la unificación de los reinos y para ello se servía del idioma castellano y del derecho. En el siglo XVII se vio la necesidad de unificar el derecho español para

### Sumario

La idea de ley frente al Antiguo Régimen: Códigos y Constituciones. . . . .	427
El Código como respuesta a las necesidades del Estado . . . . .	430
La ideología política del Código. . . . .	432
Las codificaciones en particular . . . . .	433
Fuentes consultadas . . . . .	438

facilitar las tareas de gobierno. Ahora bien, esta pretendida unificación del derecho se entendía como la expansión e imposición del derecho castellano y del idioma a los demás reinos, lo que suprimía su identidad jurídica y política, pues se tendía a identificar lo castellano con lo español.<sup>1</sup> Esto porque el derecho castellano era el más conveniente para la monarquía absoluta.<sup>2</sup>

Por otra parte, las concepciones del poder real en cada reino eran distintas. Se dio un enfrentamiento entre el monarca y los diversos reinos de España sobre la extensión del absolutismo real. Se oponían las concepciones absolutistas del poder y las pactistas, en donde cada reino intentó defender sus derechos limitando la voluntad del rey.

El absolutismo rescataba la imagen del rey no sólo como legislador, sino como superior a la ley misma. En este sentido, el monarca no tiene por qué sujetarse en su actividad legislativa a ningún límite jurídico, como sería el caso si se ajustara a las leyes dadas en Cortes. Esto lleva a preguntarse en qué medida estaba el rey obligado a sujetarse a sus propias leyes. Sin embargo, como afirma Maravall “Monarquía absoluta quiere decir Monarquía que alcanza un poder de plena superioridad en un orden definido, en cuyos lindes es incontestable, pero por esa misma razón exige, por su propia esencia, que esos lindes existan.”<sup>3</sup> De ahí la lucha por señalar precisamente cuáles eran los límites al poder real.

Sostiene José Antonio Maravall que la legislación se convierte en la emanación de la voluntad soberana propia y particular de cada entidad soberana, con la consecuencia de que las normas jurídicas no tengan validez si no se apoyan en la voluntad expresa o tácita del soberano. El Estado absoluto será apoyado por diversos grupos sociales en el Renacimiento a fin de que sustituya el *ius vetus* por un *ius novum*, para lo cual, el Estado deberá “hacer suyo el derecho y establecer un régimen único o prioritario, en términos absolutos, de derecho estatal particular.”<sup>4</sup>

El derecho se convertirá en el marco de actuación del Estado de manera tal que la antigua concepción “ley = rey” pasará a la de “Estado = derecho”.<sup>5</sup> Así, sostiene Maravall:

Frente a un derecho consuetudinario y tradicional, un derecho nuevo y reformable; frente a un derecho personal y subjetivo, como inmunidad o franquicia, un derecho general, como legalidad capaz de poder afrontar con él situaciones repetidas, aunque nuevas... En definitiva, frente a un derecho recibido, de formación punto menos que indeterminable, un derecho producido, declarado, mantenido —y por tanto, medido según las circunstancias— de una voluntad legisladora; esto es, de una voluntad soberana.<sup>6</sup>

Así, frente a la idea del Estado jurisdiccional se pasa a un Estado legislativo y administrativo.<sup>7</sup> En el Estado posterior a la Revolución Francesa se pretende sustituir

<sup>1</sup> Santos M. Coronas González, *Manual de historia del derecho español*, Valencia, Tirant lo Blanch 1996, p. 365.

<sup>2</sup> Francisco Tomás y Valiente, *Manual de historia del derecho español*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 282-284.

<sup>3</sup> José Antonio Maravall, *Estado moderno y mentalidad social*, t. 1, 2ª ed., Madrid, Alianza Editorial, 1986, p. 295.

<sup>4</sup> *Ibidem*, t. 2, p. 413.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 417.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 418.

<sup>7</sup> Maurizio Fioravanti, “Estado y Constitución”, en Maurizio Fioravanti (coord.), *El Estado moderno en Europa. Instituciones y derecho*, trad. Manuel Martínez Neira, España, Trotta, 2004, p. 25.

a la antigua sociedad estamental por una sociedad basada en el principio de igualdad, de derechos individuales, en donde ya no existan derechos diferentes. Los derechos serán previstos “de manera codificada, sólida y duradera por ley del Estado que es igual para todos.”<sup>8</sup>

En términos de la “Constitución”, y a partir de la Revolución Francesa, frente a la concepción jurídica del antiguo régimen, existen sólo dos valores político-constitucionales:<sup>9</sup> el *individuo* y la *ley como expresión de la soberanía de la nación*.

Los derechos estarán en el centro de los debates de la Revolución Francesa en donde la Nación será la protagonista de la misma que actúa como poder constituyente. La Nación “es el nuevo soberano que anuncia al mundo los derechos naturales pisoteados por el despotismo del régimen que de la revolución en adelante se llamará ‘antiguo’...”<sup>10</sup>

Maurizio Fioravanti señala que el término “ley” en la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, contiene junto al significado de “límite” al ejercicio de libertades, de sumisión, el de *garantía* de que los individuos ya no podrán ser ligados por ninguna autoridad que no sea la del legislador, “intérprete legítimo de la voluntad general”.<sup>11</sup>

En este sentido, la ley se concibe por los revolucionarios franceses como un valor, más que un mero instrumento, gracias al cual se hacen posibles los derechos y las libertades de todos.<sup>12</sup> La validez de las normas jurídicas dependerá de sus formas de producción; su juridicidad ya no dependerá de su justicia o racionalidad intrínsecas, sino de su positividad, es decir del hecho de ser expedida por una autoridad competente en la forma prevista para ello.<sup>13</sup> El sometimiento de los Poderes del Estado a la ley consistirá en la regulación por la ley de las relaciones entre el Estado y la sociedad, al suponer que el primero actúa conforme a leyes y a través de ellas.<sup>14</sup>

A partir del siglo XVIII se va a considerar, cada vez con mayor fuerza, que la ley es la única fuente legítima del derecho, única capaz de expresar la voluntad general y por ello se impone por encima de cualquier otra forma de producción jurídica, debilitando a las demás, “el viejo pluralismo jurídico, que tenía a sus espaldas, aunque con varias vicisitudes, más de dos mil años de vida, se sofoca en un rígido monismo.”<sup>15</sup> En este sentido, la división de poderes será el cimiento para asignar la producción jurídica al Poder Legislativo, que se identifica como titular de la soberanía popular. Así, la volun-

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>9</sup> Sobre los antecedentes de la Declaración véase, Jean Louis Gazzaniga, “La dimension historique des libertés et droits fondamentaux”, en Remy Cabrillac, Marie-Anne Frison-Roche y Thierry Revet (coords.), *Libertés et droits fondamentaux*, 8ª ed., París, Dalloz, 2002, pp. 16-23. Para la evolución de los derechos del hombre resulta de interés la obra de Alfred Dufour, *Droits de l’homme, droit naturel et histoire*, París, Presses Universitaires de France, 1991.

<sup>10</sup> Pietro Costa, “Derechos”, en Maurizio Fioravanti (coord.), *op. cit.*, pp. 52-53.

<sup>11</sup> Maurizio Fioravanti, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, trad. Manuel Martínez Neira, 3ª ed., España, Trotta, 2000, p. 58.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>13</sup> Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 1999, p. 66.

<sup>14</sup> Carlos de Cabo Martín, *Sobre el concepto de ley*, Madrid, Trotta, 2000, p. 19.

<sup>15</sup> Paolo Grossi, *Mitología jurídica de la modernidad*, trad. Manuel Martínez Neira, Trotta, Madrid, 2003, p. 75.



tad general será expresada a través de la Representación y ésta se expresa a través de la Ley, “fundamento material de su lugar en la jerarquía normativa”.<sup>16</sup> La codificación sostiene la idea de superar el particularismo jurídico y afirma la autoridad del Estado.<sup>17</sup>

### El Código como respuesta a las necesidades del Estado

El código será entendido por una parte como “un ensemble cohérent de dispositions juridiques concernant un domaine plus ou moins étendu” y por otra revestirá “un caractère normatif”.<sup>18</sup> Se trata de “una ley amplia, sistemáticamente construida, expresada en principios claros, que ordena al menos toda una esfera de la vida, sino toda la vida de una sociedad determinada.”<sup>19</sup> El código deberá ordenar y orientar la libertad e igualdad de los individuos exigida por el derecho natural. Desde un punto de vista formal, el código debe ser sistemático y claro en su expresión, apartándose de particularismos casuísticos y de sutilezas; debe contener principios.

La codificación devino como un símbolo de la modernidad en el mundo occidental, fuente de prestigio personal para el soberano y en este sentido se le puede ver como una expresión del poder del gobernante<sup>20</sup> y como la expresión de un “derecho nacional” al que afirma, y que intenta ser más vigoroso y eficiente que el *ius commune*.<sup>21</sup>

El término “código”, no es una novedad ni es extraño a la tradición anterior a la Edad Moderna,<sup>22</sup> como señala Guzmán Brito, tiene su origen en la Antigüedad y significa tronco de árbol o unión de varias tablas, es decir, un ensamblado de madera que se aplicó a diversos objetos, entre ellos a ciertos navíos.<sup>23</sup> Su sentido se especificó para referirse a un ensamblado de madera de dimensiones reducidas compuesta por cuatro lados y un fondo, el cual estaba cubierto de cera sobre la cual se escribía con un punzón.<sup>24</sup>

Este formato denominado *codex* pasó de la madera al papiro y al pergamino, lo que permitió que, cortados en piezas del mismo tamaño y unidas entre sí, dieran lugar

<sup>16</sup> Cabo Martín, *op. cit.*, p. 20.

<sup>17</sup> Renzo Dickmann, “Codificazione e processo legislativo”, en Costanzo Pasquale (coord.), *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, Nápoles, Facoltà di Giurisprudenza della Università di Camerino, 1999, p. 61.

<sup>18</sup> Bruno Oppetit, *Essai sur la codification*, París, Presses Universitaires de France, 1998, p. 17.

<sup>19</sup> Helmut Coing, *Derecho privado europeo. I: Derecho común más antiguo (1500-1800)*, trad. y apostillas de Antonio Pérez Martín, t. I, España, Fundación Cultural del Notariado, 1996, p. 113.

<sup>20</sup> Véase Oppetit, *op. cit.*, p. 8.

<sup>21</sup> Carlos Ramos Núñez, *El Código Napoleónico y su recepción en América latina*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 1997, p. 51.

<sup>22</sup> Paolo Cappellini, “Códigos”, en Maurizio Fioravanti, *El Estado moderno...*, *op. cit.*, p. 104.

<sup>23</sup> Así, la definición que el *Diccionario de autoridades* nos da de Código: “Uno de los cuerpos ó libros de que [s]e compónen el Derecho Civil. Llamó[s]e a[s]í, porque e[s]ta e[s]crito [s]u contenido en tablas de troncos de árbol, que en Latin [s]e llaman *Codex*”. Véase *Diccionario de la lengua castellana, en que se explica el verdadero sentido de las voces, su naturaleza y calidad, con las frases o modos de hablar, los proverbios o refranes, y otras cosas convenientes al uso de la lengua...*, compuesto por la Real Academia Española, Madrid, Imprenta de Francisco del Hierro, 1726, (Gredos, 1990, t. I. ed. facsimilar).

<sup>24</sup> Alejandro Guzmán Brito, *La codificación civil en Iberoamérica. Siglos XIX y XX*, Chile, edit. Jurídica del Chile, 2000, pp. 16-17.

a códigos con aspecto similar al de un libro. En este sentido se debe tener presente que “en este punto de la historia de la palabra *codex*, lo único que ella denotaba era un libro (*liber*) de formato determinado, mas para nada aludía a un libro de contenido jurídico.” Así, al hacerse referencia al *Codex Gregorianus* y al *Codex Hermogenianus*, se referían a los libros Gregoriano y Hermogeniano, ya que habían sido publicados bajo el formato editorial *codex*.<sup>25</sup> Su utilización se vio reforzada por Justiniano al denominar éste a su recopilación de leyes *Codex Iustinianus*, de tal forma que el término Código quedó reservado para esta colección durante toda la Edad Media y “bajo el concepto de que publicar un *codex* era algo propio y exclusivo del Emperador romano-germánico.”<sup>26</sup>

No fue sino hasta la época de la Ilustración que se empezó a utilizar el término Código. La codificación del derecho es un proceso iniciado en el siglo XVIII y desarrollado a plenitud en el XIX, que lleva a la supresión de las estructuras jurídicas del antiguo régimen basado en el *ius commune*, sustituyéndolo por un nuevo régimen jurídico. Se inicia con el humanismo y prosigue con el iusnaturalismo racionalista,<sup>27</sup> “La Codificación es la consecuencia lógica de la ideología de la Ilustración; a través de los *Códigos*, el iusnaturalismo halla la forma más gráfica de expresión de las ideas acuñadas por Domat, Tomasio, Pothier, Loysel, Püfendorf...”<sup>28</sup> El ascenso del racionalismo y el desarrollo de los Estados-Nación provocaron la decadencia de las antiguas estructuras jurídicas.<sup>29</sup> Sostiene Grossi que el iusnaturalismo desemboca así en un pesadísimo positivismo jurídico y el Código, aunque portador de valores universales, se ve reducido a ser la voz del soberano nacional, a ley positiva del Estado.<sup>30</sup>

Sin embargo, se debe tener claro que la codificación no significó innovación de los contenidos del derecho, sí en cambio de sus modos de creación, conservación, manifestación y fijación. “La codificación no se limita a reunir materiales legislativos preexistentes tal y como se formularon en su tiempo y a sistematizarlos, cuál era el método de las colecciones anteriores. Los códigos, a partir de finales del siglo XVIII y hasta nuestros días, suponen una nueva formulación de la norma legal.”<sup>31</sup>

Los códigos reflejan el derecho tradicional y dan cabida a nuevas instituciones, reformando y adecuando unos y otros. Como señala Abelardo Levaggi, “aunque la codificación moderna se presentó como una ruptura con la tradición romanística, ésta fue sólo parcial: mucho más formal que material”.<sup>32</sup> Guzmán Brito ve a la codificación

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 18. Asimismo Agustín Mottilla, “La codificación como técnica de producción legislativa”, *Revista de derecho privado*, Madrid, junio, 1987, p. 546. Los antecedentes romanos de la codificación en Giovanni Pugliese, “Spunti e precedenti romani delle moderne codificazioni”, *Index. Quaderni camerti di studi romanistici*, núm. 14, Nápoles, Jovene Editore, 1986.

<sup>26</sup> Guzmán Brito, *op. cit.*, p. 18.

<sup>27</sup> Abelardo Levaggi, *Manual de historia del derecho argentino*, t. I, núm. 61, 2ª ed., Buenos Aires, Desalma, 1998, p. 185.

<sup>28</sup> Juan Baró Pazos, *La codificación del derecho civil en España (1808-1889)*, Santander, Universidad de Cantabria, 1992, pp. 11-12.

<sup>29</sup> Reinhard Zimmermann, *Estudios de derecho privado europeo*, trad. Antoni Vaquer Aloy, Madrid, Civitas, 2000, p. 20.

<sup>30</sup> Grossi, *op. cit.*, p. 74.

<sup>31</sup> Mottilla, *op. cit.*, p. 546.

<sup>32</sup> Levaggi, *op. cit.*, núm. 61, p. 187.

desde dos puntos de vista: como una etapa evolutiva del *ius commune*, de forma que la codificación del derecho en realidad significa codificación del *ius commune*; y como una operación destinada a sustituir al *ius commune* en cuanto a su forma y reexpresarlo aprovechando su materia en los nuevos códigos.<sup>33</sup> Con la codificación, el latín dejó de ser la lengua universal del jurista europeo e iberoamericano al mantener la redacción de la legislación y ahora de la doctrina en las lenguas nacionales.<sup>34</sup>

El fundamento filosófico-jurídico de la Codificación es la doctrina del derecho natural racionalista, cuyos autores aportaron dos ideas básicas:

1. La posibilidad de obtener un derecho materialmente justo de una vez para siempre, por su conformidad con la razón universal, y
2. La idea de sistema o de organización del derecho sobre la base de un plan lógico axiomático-deductivo.<sup>35</sup>

### La ideología política del Código

Lo verdaderamente nuevo en la codificación fue “la ideología política del código, individualista liberal e igualitarista, expresada con un cabal sentido jurídico.”<sup>36</sup> Los legisladores ilustrados presentaron a sus súbditos una codificación, “a un tiempo exhaustiva y fundamentada en la razón natural, que les debía permitir conocer de forma más inteligible sus derechos y obligaciones dentro del Estado”.<sup>37</sup> En este sentido, la codificación significa un intento de racionalizar y tecnificar la actividad legislativa.<sup>38</sup>

La tendencia a la codificación se ve impulsada por la idea de que existe un derecho racional conforme a la naturaleza y destinado a la felicidad de los hombres, que había que descubrir, fijar su contenido y publicarlo como derecho vigente.<sup>39</sup>

En cuanto a los fines de la codificación, Rémy Cabrillac señala que éstos se pueden dividir en tres grandes rubros:<sup>40</sup>

#### a) *Fines técnicos*

Toda codificación persigue un objetivo fundamental que consiste en lograr una mayor seguridad jurídica ante la crisis de fuentes del derecho. Se pretende racionalizar al

<sup>33</sup> Guzmán Brito, *op. cit.*, p. 23.

<sup>34</sup> Ramos Núñez, *op. cit.*, p. 52.

<sup>35</sup> Levaggi, *op. cit.*, p. 187, núm. 61.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 192.

<sup>37</sup> Zimmermann, *op. cit.*, p. 20.

<sup>38</sup> Mottilla, *op. cit.*, p. 546.

<sup>39</sup> Claudio Augusto Cannata, *Historia de la ciencia jurídica europea*, trad. Laura Gutiérrez-Masson, Madrid, Tecnos, 1996, p. 176.

<sup>40</sup> Remy Cabrillac, *Les codifications*, París, Presses Universitaires de France, 2002, p. 136. Seguimos de cerca a Cabrillac en el desarrollo de las finalidades de la codificación, véase pp. 136-181.

derecho, suprimiendo las antinomias y las disposiciones obsoletas. Se persigue una unidad legislativa.<sup>41</sup> Se describen los textos con un estilo más accesible, si bien se cae en el problema de privilegiar un derecho bien escrito (*beau droit*) frente a un derecho justo (*bon droit*)

### b) *Fines sociales*

La codificación persigue un fin civilizador, sostiene Cabrillac “le droit étant au coeur de toute société humaine, sa manifestation la plus visible et la plus symbolique qui constitue le code, reflet des valeurs de la société qu’il engendre, peut être conçu comme l’instrument de civilisation”.<sup>42</sup> La codificación busca constituir un nuevo orden social así como la unificación social y geográfica de la población. Se intenta, mediante la codificación, la unificación jurídica mediante la abolición de las costumbres.<sup>43</sup> En el caso francés, el programa revolucionario plantea un proyecto de transformación social creando un nuevo derecho civil,<sup>44</sup> así como logrando la unidad jurídica de Francia.<sup>45</sup>

### c) *Fines políticos*

Como señalamos anteriormente, el código expresa el poder personal del soberano, además de que rinde un servicio a la consolidación de los Estados nacionales.<sup>46</sup> La elaboración o bien la adopción de un código suele ir seguida del nombre del que la ordenó, en este sentido el Código Napoleón es un ejemplo claro de la asociación entre el Código y el codificador. Asimismo, el código puede estar al servicio de una ideología determinada. Todo código persigue el ideal de la instauración de un derecho bello y bueno, de la justicia.<sup>47</sup> Nuevamente el Código Napoleón sirve de ejemplo como portador de las ideas de la Ilustración y de la escuela del Derecho Natural.

## Las codificaciones en particular

Con el surgimiento del nuevo concepto de ley como producto de la voluntad general, las leyes formarán un todo coherente al proceder de un mismo grupo social, también

<sup>41</sup> Véase Jean-Philippe Lévy y André Castaldo, *Histoire du droit civil*, París, Dalloz, 2002, p. 7.

<sup>42</sup> Cabrillac, *op. cit.*, p. 147.

<sup>43</sup> Sobre la relación costumbres-codificación en Francia véase Paul-Ludwig Weinacht, “Teoría y política de la costumbre y de la codificación. Montesquieu y la doble cultura jurídica en la antigua Francia”, trad. Hugo Laitenberger, *Prudentia Iuris*, en *Revista de la facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina*, núm. 52, Buenos Aires, Argentina, agosto, 2000.

<sup>44</sup> Jean Hilaire, *Histoire du droit. Introduction historique au droit et histoire des institutions publiques*, 9ª ed., París, Dalloz, 2002, pp. 40 y 44.

<sup>45</sup> Marie-Hélène Renaut, *Histoire du droit de la famille*, París, Ellipses, 2003, p. 10.

<sup>46</sup> Mottilla, *op. cit.*, p. 554.

<sup>47</sup> Cabrillac, *op. cit.*, p. 169.

coherente y articulado en sí mismo.<sup>48</sup> Se debe tener presente que el Estado moderno se erige como el titular de las funciones del *imperium* y de las capacidades normativas y a partir de ahí se define a las libertades desde una perspectiva más o menos autoritaria o más o menos revolucionaria.<sup>49</sup> El Estado no se contenta con avalar las codificaciones privadas sino que toma la tarea codificadora en su provecho político.<sup>50</sup>

Los Estados europeos en el siglo XVIII empezaron a desarrollar sus codificaciones particulares, resultado, en gran medida, del trabajo de juristas cercanos al poder político, no de juristas que formasen parte del ámbito universitario o judicial.<sup>51</sup> “Se trataba más bien, de funcionarios de gobierno o parlamentarios premunidos de la confianza y el respaldo de un soberano ilustrado.”<sup>52</sup>

Señala Franz Wieacker que el supuesto íntimo de las codificaciones iusnaturalistas era la convicción ilustrada de que la actividad libre, conforme a razón y ética del gobernante o la común voluntad nacional podían construir una sociedad mejor.<sup>53</sup>

Las primeras se producen en Baviera, el *Codex juris Bavarici criminalis* de 1751, el *Codex juris Baravarici judicialis* de 1753 y el *Codex Maximilianeus Bavaricus civilis* de 1756, cuyo autor y comentarista fue Wiguläus Aloysius Frh. von Kreittmayr. Este código mantiene como subsidiario al *ius commune*, de ahí que se le considere precursor de las codificaciones del derecho natural.<sup>54</sup>

En Prusia, en 1794 entra en vigor la *Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten* (ALR), obra de Samuel von Cocceji en un primer término, terminada por Johann Heinrich Casimir von Carmer y Carl Gottlieb Svarez, misma que permaneció vigente hasta su derogación por el BGB el 1 de enero de 1900. La ALR es una “compilación de prácticamente todo el derecho vigente: civil, mercantil (terrestre y marítimo), constitucional, eclesiástico, penal y administrativo.”<sup>55</sup> Se trata del primer gran código de la época moderna.

En Austria, la codificación del derecho civil se produce paralelamente a la del ALR prusiano, si bien concluye posteriormente a la elaboración del *Code civil* francés. Los trabajos se iniciaron tempranamente en 1709 sin éxito, obteniéndose el primer resultado concreto por María Teresa que buscó unificar el derecho de los territorios austriacos. Encargó a una comisión en 1753 elaborar un *Codex Theresianus juris civilis*, basado en el *usus modernus*, completado y corregido por el derecho de la razón. Una

<sup>48</sup> Cabo Martín, *op. cit.*, p. 21.

<sup>49</sup> Véase en este sentido a Maurizio Fioravanti, *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, 2ª ed., Turín, G. Giappichelli Editore, 1995, p. 18. Existe una traducción al castellano del trabajo de Fioravanti, publicado por Trotta, 1996.

<sup>50</sup> Cabrillac, *op. cit.*, p. 79.

<sup>51</sup> Sobre los códigos francés, prusiano y austriaco véase el conocido trabajo de F.K. von Savigny, “Los tres códigos modernos”, en Friedrich Karl von Savigny, *Textos clásicos*, Estudio Preliminar de Agustín Squella, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, pp. 63-89.

<sup>52</sup> Ramos Núñez, *op. cit.*, p. 53.

<sup>53</sup> Franz Wieacker, *Historia del derecho privado de la edad moderna*, trad. Francisco Fernández Jardón, Granada, Editorial Comares, 2000, p. 303.

<sup>54</sup> Gerhard Wesenberg y Gunter Wesener, *Historia del derecho privado moderno en Alemania y en Europa*, trad. José Javier de los Mozos Touya, Valladolid, Lex Nova, 1998, p. 251.

<sup>55</sup> Cannata, *Historia de la ciencia jurídica...*, *op. cit.*, p. 182.

segunda comisión asumió los trabajos presidida por Joseph Ritter von Azzoni, quien substituyó el latín por el alemán como idioma de trabajo, dando a luz un proyecto en ocho volúmenes en 1766. Se designó una nueva comisión en 1772 que debía velar por la precisión, brevedad y simplicidad del código, privilegiando a la equidad natural frente a la complicación de la tradición romanista, prefiriendo los principios y eliminando el casuismo de los proyectos anteriores. Una primera parte del código se publicó como ley el 1 de noviembre de 1786 bajo el título de *Josephinisches Gesetzbuch* (con el nombre del emperador reinante José II). Un nuevo proyecto de inspiración romanista se preparó por K.A. von Martini, mismo que fue publicado experimentalmente en 1797 como *Westgalizisches Gesetzbuch* y sometido al mismo tiempo a revisión por los organismos públicos y facultades de derecho.

El ponente de las conclusiones del análisis fue un alumno de von Martini, Franz von Zeiller, para que finalmente el 1 de junio de 1811 se publicase el *Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch für die deutschen Erblande* (ABGB),<sup>56</sup> calificado por Helmut Coing como modelo de un Código Civil puro, concebido como el derecho civil de una sociedad de ciudadanos libres e iguales.

Todos los códigos mencionados, sostiene Ramos Núñez, “no obstante haber sido dados bajo la inspiración parcial del humanismo del setecientos, no acogieron las ideas de libertad ni auspiciaron una firme voluntad de reforma burguesa, como luego acontecerá en Francia”,<sup>57</sup> en donde se produce la codificación más influyente en Europa y América, el *Code civil* de 1804 o Código Napoleón.<sup>58</sup>

Desde el siglo XVI se habían hecho en Francia intentos de una legislación general sin éxito. Será la Revolución Francesa la que asuma la tarea codificadora, que se desarrollará en un espacio de 20 años, durante los cuales Francia conocerá sucesivamente de diversos regímenes: monarquía constitucional, Convención, Directorio, Consulado e Imperio. La inestabilidad política se vio acompañada de inseguridad jurídica, ya que la desaparición del derecho del antiguo régimen tuvo que ser compensada con la aparición de un nuevo derecho.<sup>59</sup> En 1790 ante la Asamblea Constituyente se promovió una codificación y en 1791 se incluyó como objetivo dentro del texto constitucional, si bien el derecho privado emanado de la revolución se estaba publicado en forma de leyes particulares, conocido como derecho intermedio, mismo que preparó de alguna manera el camino para la codificación, al suprimir las cargas feudales, restringió el derecho de primogenitura, introdujo el matrimonio civil y el divorcio, así como un inicio del derecho de patentes.<sup>60</sup>

El proyecto de Código Civil le fue encargado por la Convención a un Comité de Legislación. Jean Jacques Régis de Cambacérés, “jurista de indiscutible pericia”,

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 186.

<sup>57</sup> Ramos Núñez, *op. cit.*, p. 55.

<sup>58</sup> Coing, *Derecho privado europeo...*, *op. cit.*, p. 114. Los antecedentes remotos de la codificación en Francia pueden verse en Jean Louis Gazzaniga, “Le code avant le code”, en Bernard Beignier, (coord.), *La codification*, París, Dalloz, Institute d’Études Judiciaires, Faculté de Droit de Toulouse, 1996.

<sup>59</sup> René Robaye, *Une histoire du droit civil*, 2ª ed., Belgique, Bruylant-Academia, 2000, p. 36.

<sup>60</sup> Wesenberg, Gerhard y Gunter Wesener, *Historia del derecho privado...*, *op. cit.*, p. 252.

estableció tres comisiones en 1793, 1794 y 1796 respectivamente sin éxito. Si bien se obtuvieron diversos proyectos en esos años.<sup>61</sup>

Fue con Napoleón Bonaparte, después del golpe de Estado del 18 Brumario (9 de noviembre de 1799) quien primero como cónsul y posteriormente como Emperador le atribuía gran importancia a la redacción de un Código civil. Se designaron cuatro juristas para la tarea: François-Denis Tronchet, Félix-Bigot de Préameneu, Jacques de Maleville y Jean-Etienne Marie Portalis.<sup>62</sup>

El proyecto fue sometido al Tribunal Supremo y a los tribunales de apelación cuyas observaciones se remitieron al Consejo de Estado, que en 102 sesiones, 57 de ellas presididas por Napoleón Bonaparte, puso a punto el texto, para que el 21 de marzo de 1804 fuese publicado el Código Civil de los franceses, seguido en 1806 por el de procedimientos respectivo, en 1807 por el de Comercio,<sup>63</sup> el Penal en 1810 y el de enjuiciamiento criminal en 1811.

El Código Napoleón se ha interpretado como el resultado del compromiso entre el derecho romano y el derecho natural, así como del derecho consuetudinario francés.<sup>64</sup>

Sin duda el Código Napoleón ha sido el código más influyente de todos,<sup>65</sup> “primer y verdadero Código” según Paolo Grossi,<sup>66</sup> fue recibido ampliamente en Europa y América.<sup>67</sup> Bélgica,<sup>68</sup> Luxemburgo, Holanda, parte de Alemania, Polonia, Italia, España y Rumania; en Haití, México (Oaxaca), Bolivia, República Dominicana, Perú, Costa Rica y Venezuela.

Constitucionalismo y codificación son dos conceptos que se relacionan entre sí,<sup>69</sup> inclusive se concibe al constitucionalismo como un capítulo del proceso de codificación, referido al derecho público,<sup>70</sup> así, se habla del proceso de la codificación constitucional entendiendo por tal “quello per cui la costituzionalizzazione si realizza con la produzione di un documento giuridico sistematico, di solito chiamato costituzione, o dichiarazione, o carta”.<sup>71</sup> De cualquier manera se debe tener presente que constitucionalismo y codifi-

<sup>61</sup> Véase Ettore Dezza, *Lezioni di storia della codificazione civile. Il Code Civil (1804) e l'Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (ABGB, 1812)*, 2ª ed., Turín, G. Giappichelli Editore, 2000, pp. 21-33.

<sup>62</sup> Cannata, *op. cit.*, p. 134.

<sup>63</sup> Sobre éste véase J.G. Loaré, *Esprit du Code de Commerce, ou commentaire puisé dans les procès-verbaux du Conseil d'état, les exposés de motifs et Discours, les observations du tribunal, celles des Cours d'appel, tribunaux et chambres de commerce, etc.*, París, Garnery, 1811.

<sup>64</sup> En este sentido Rodolfo Sacco, “Diritto romano e Code Napoléon”, *Index. Quaderni camerti di studi romanistici*, núm. 14, Nápoles, Jovene Editore, 1986, p. 101.

<sup>65</sup> Sobre este aspecto André Cabanis, “Le Code hors la France” y Jean Louis Gazzaniga, “Le code avant le code”, en Bernard Beignier (coord.), *La Codification*, Dalloz, París, Institute d'Études Judiciaires, Faculté de Droit de Toulouse, 1996.

<sup>66</sup> Grossi, *op. cit.*, p. 70.

<sup>67</sup> Dezza, *Lezioni di storia della codificazione civile...*, *op. cit.*, pp. 85-90.

<sup>68</sup> Para su recepción en Bélgica véase Robaye, *Une histoire du droit civil*, *op. cit.*

<sup>69</sup> Sobre el tema véase Bartolomé Clavero, “Codificación y Constitución: paradigmas de un binomio”, *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, núm. 18, Florencia, 1989.

<sup>70</sup> Levaggi, *op. cit.*, p. 192, núm. 61.

<sup>71</sup> Giovanni Tarello, *Storia della cultura giuridica moderna, I, Assolutismo e codificazione del diritto*, Boloña, Il Mulino, 2000, p. 24. Para una evolución del constitucionalismo véase el trabajo de Nicola Matteucci, *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno*, Turín, UTET Librería, 2001.



cación no van necesariamente juntos en términos de evolución histórica, de ahí que se tengan ejemplos de codificación del derecho, previas al constitucionalismo y regímenes constitucionales que no han visto su derecho codificarse.

Aun así, la codificación, como instrumento para imponer seguridad y certeza jurídica, se verá impulsada por los textos constitucionales, así la Constitución de Cádiz estableció la codificación como modo de expresión del derecho; en su artículo 258 se disponía que el Código Civil, el de Comercio y el Criminal serían uno solo para toda la monarquía.<sup>72</sup> La disposición constitucional española excluyó en su texto los códigos procesales, “lo que explica que actualmente en España no tengan códigos de procedimientos, sino leyes de enjuiciamiento tanto civil como criminal...”<sup>73</sup>

La integración de las Cortes de Cádiz favoreció al bando liberal, compuesto principalmente por hombres ilustrados de clase media. Con estas Cortes, “nos hallamos en plena y abierta revolución liberal”.<sup>74</sup> Ellas llevaron a cabo una serie de reformas de tipo eminentemente liberal. La más trascendental por articular el sistema de gobierno y cubrir la totalidad del área política fue la Constitución de Cádiz.

La discusión de su articulado se inició en agosto de 1811 y terminó en marzo de 1812; el documento se promulgó, una vez aprobado, el 19 del mismo mes. El 20 de septiembre de 1813 se clausuraron las Cortes generales y extraordinarias que fungieron como constituyentes. El 1 de octubre se reunieron las ordinarias, de acuerdo con lo prescrito por la Constitución. Se promulgó el 19 de marzo de 1812.<sup>75</sup>

El nuevo sistema político español convirtió a la ley publicada en fuente exclusiva y excluyente de derecho.<sup>76</sup>

La libertad de imprenta, consagrada en la Constitución, rápidamente dio frutos, tales como *El pensador mexicano* de José Joaquín Fernández de Lizardi y *El jugueteillo* de Carlos María de Bustamante.<sup>77</sup>

Los primeros intentos codificadores en España se presentan sin resultados, con la Constitución de Bayona de 1808. El artículo 258 de la Constitución de Cádiz establecía que: “El código civil y criminal y el de comercio serán unos mismos para toda la Monarquía, sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias podrán hacer las Cortes.”

La disposición constitucional llevó al establecimiento de las comisiones de redacción de los códigos civiles y criminales. La comisión para el Código Civil quedó

<sup>72</sup> Véase sobre este punto y sobre la codificación en México, tanto a nivel federal como estatal, Óscar Cruz Barney, *La codificación en México: 1821-1917. Una aproximación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004.

<sup>73</sup> José Luis Soberanes Fernández, “Las codificaciones del derecho privado mexicano en el siglo XIX”, en *Revista de investigaciones jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, año X, núm. 10, México, 1986, pp. 378-379.

<sup>74</sup> Miranda, *Las ideas...*, op. cit., p. 223.

<sup>75</sup> Véase la “Constitución política de la Monarquía española, promulgada el Cádiz á 19 de marzo de 1812”, en Miguel Carbonell, Óscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla, *Constituciones históricas de México*, 2ª ed., México, Porrúa, 2004.

<sup>76</sup> Marta Lorente Sariñena, *La voz del Estado. La publicación de las normas (1810-1889)*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, p. 22.

<sup>77</sup> Silvio Zavala, “La Constitución Política de Cádiz, 1812. Marco histórico”, en Patricia, Galeana (coord.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, Archivo General de la Nación, 1999, p. 17.



integrada por D. Ramón Utges, D. José de Espiga y Gadea, D. José Antonio Sombiola, ex-diputados de las cortes generales y extraordinarias; D. Manuel Ruiz Dávila, abogado; D. Francisco Marina, canónigo de San Isidro; D. Antonio Tamaro, abogado en Cataluña, y D. Manuel de Lardizábal, ministro del extinto Consejo de Castilla. Para la del Código Criminal se nombró a D. José María Calatrava, D. Agustín Argüelles, ambos ex-diputados de las Cortes Generales y extraordinarias; D. Manuel José Quintana, secretario de la interpretación de lenguas; D. Manuel Cuadros; D. Eugenio Tapia, redactor de la gaceta del gobierno; D. Guillermo Moragues, ex-diputado de las Cortes Generales y extraordinarias; y D. Nicolás Salcedo, vecino de Madrid.<sup>78</sup> Los trabajos dieron como fruto la redacción del primer proyecto de Código Civil español en 1821, que incorpora en su articulado materias de derecho público o constitucional.<sup>79</sup> El primer proyecto completo de Código Civil en España se redactó en 1836 y sirvió de base para el proyecto de 1851, mejor conocido como *Proyecto de García Goyena o Proyecto Isabelino*,<sup>80</sup> de enorme influencia en México.<sup>81</sup> El Proyecto de García Goyena fue objeto en su momento de tres grandes críticas consistentes en su afrancesamiento, la regulación sobre matrimonio influida por las doctrinas de Pistoya, Pothier y el mismo Código Napoleón; y su tendencia centralista en detrimento de los derechos forales.<sup>82</sup> Sin embargo, serviría como fuente principal para el Código Civil español, publicado por virtud de la Ley de 11 de mayo, mediante Real Decreto de 6 de octubre de 1888.<sup>83</sup> Sostiene Baró Pazos que el Código de 1888 constituye el último eslabón de la legislación liberal, y la consolidación del orden burgués y del Estado de derecho en España.<sup>84</sup>

### Fuentes consultadas

BARÓ PAZOS, Juan, *La codificación del derecho civil en España (1808-1889)*, Santander, Universidad de Cantabria, 1992.

CABANIS, André, “Le Code hors la France”, en Jean Louis Gazzaniga, “Le code avant le code”, en Bernard Beignier (coord.), *La Codification*, París, Dalloz, Institute d'études judiciaires, Faculté de droit de Toulouse, 1996.

<sup>78</sup> *Orden de 5 de abril de 1814. Se nombran los individuos que han de componer las comisiones de los códigos civil y criminal, en Clección de los Decretos y Ordenes que han expedido las Cortes Ordinarias, desde 25 de setiembre de 1813, día de su instalacion, hasta 11 de mayo de 1814, en que fueron disueltas. Mandada publicar de orden de las actuales*, t. III, México, Cuarta Parte del Seminario Judicial, Imprenta de J.M. Lara, 1853.

<sup>79</sup> Baró Pazos, *op. cit.*, p. 17.

<sup>80</sup> Véase Florencio García Goyena, *Concordancias, motivos y comentarios del Código Civil Español*, 4 ts., Madrid, Imprenta de la Sociedad Tipográfico-Editorial, 1852.

<sup>81</sup> El nombre correcto de su autor es Florencio Francisco García de Ororbía y no Florencio García Goyena, que era el apellido de su padre. Véase María Reparáz Padrós, “García Goyena: Biografía de un jurista liberal (Una aportación al estudio de la codificación civil española)”, *Anuario de historia del derecho español*, t. LXVI, Madrid, Ministerio de Justicia, Ministerio de la Presidencia, 1996, p. 690.

<sup>82</sup> José María Castán Vázquez, “La influencia de García Goyena en las codificaciones americanas”, *Revista de derecho privado*, Madrid, marzo, 1989, pp. 222-223.

<sup>83</sup> Véase *Código Civil precedido de los artículos que han sido reformados en virtud de lo dispuesto en la Ley de 26 de mayo de 1889, y al que seguirá un Apéndice en que se le anota por la Redacción de la gaceta Jurídico-Universal*, Madrid, Manuel Minuesa de los Ríos, Impresor, 1889, pp. 17-18.

<sup>84</sup> Baró Pazos, *op. cit.*, p. 19.

- CABO MARTÍN, Carlos de, *Sobre el concepto de ley*, Madrid, Trotta, 2000.
- CABRILLAC, Rémy, *Les Codifications*, París, Presses Universitaires de France, 2002.
- CANNATA, Claudio Augusto, *Historia de la ciencia jurídica europea*, trad. Laura Gutiérrez-Masson, Madrid, Tecnos, 1996.
- CAPPELLINI, Paolo, “Códigos”, en Maurizio Fioravanti (coord.), *El Estado moderno en Europa. Instituciones y derecho*, trad. Manuel Martínez Neira, España, Trotta, 2004.
- CARBONELL, Miguel, Óscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla, *Constituciones históricas de México*, 2ª ed., México, Porrúa, 2004.
- CASTÁN VÁZQUEZ, José María, “La influencia de García Goyena en las codificaciones americanas”, *Revista de derecho privado*, Madrid, marzo, 1989.
- CLAVERO, Bartolomé, “Codificación y Constitución: paradigmas de un binomio”, *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, núm. 18, Florencia, 1989.
- Código Civil precedido de los artículos que han sido reformados en virtud de lo dispuesto en la Ley de 26 de mayo de 1889, y al que seguirá un Apéndice en que se le anota por la Redacción de la gaceta Jurídico-Universal*, Madrid, Manuel Minuesa de los Ríos, Impresor, 1889.
- COING, Helmut, *Derecho privado europeo. I: Derecho común más antiguo (1500-1800)*, trad. y apostillas de Antonio Pérez Martín, t. 1, España, Fundación Cultural del Notariado, 1996.
- “Constitución política de la Monarquía española, promulgada el Cádiz á 19 de marzo de 1812”, en Miguel Carbonell, Óscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla, *Constituciones históricas de México*, 2ª ed., México, Porrúa, 2004.
- CORONAS GONZÁLEZ, Santos M., *Manual de historia del derecho español*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1996.
- COSTA, Pietro, “Derechos”, en Maurizio Fioravanti (coord.), *El Estado moderno en Europa. Instituciones y derecho*, trad. Manuel Martínez Neira, España, Trotta, 2004.
- COSTANZO, Pasquale (coord.), *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, Nápoles, Facoltà di Giurisprudenza della Università di Camerino, 1999.
- CRUZ BARNEY, Óscar, *La codificación en México: 1821-1917. Una aproximación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004.
- DEZZA, Ettore, *Lezioni di Storia della codificazione civile. Il Code Civil (1804) e l'Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (ABGB, 1812)*, 2ª ed., Turín, G. Giappichelli Editore, 2000.
- Diccionario de la lengua castellana, en que se explica el verdadero sentido de las voces, su naturaleza y calidad, con las frases o modos de hablar, los proverbios o refranes, y otras cosas convenientes al uso de la lengua...*, compuesto por la Real Academia Española, t. 1, Madrid, Imprenta de Francisco del Hierro, 1726, ed. facsimilar, Gredos, 1990.
- DICKMANN, Renzo, “Codificazione e processo legislativo”, en Costanzo, Pasquale (coord.), *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, Nápoles, Facoltà di Giurisprudenza della Università di Camerino, 1999.
- DUFOUR, Alfred, *Droits de l'homme droit naturel et histoire*, París, Presses Universitaires de France, 1991.
- FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Trotta, Madrid, 1999.
- FIORAVANTI, Maurizio, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de la constituciones*, trad. Manuel Martínez Neira, 3ª ed., España, Trotta, 2000.
- \_\_\_\_\_, (coord.), *El Estado moderno en Europa. Instituciones y derecho*, trad. Manuel Martínez Neira, España, Trotta, 2004.
- \_\_\_\_\_, “Estado y Constitución”, en Maurizio Fioravanti (coord.), *El Estado moderno en Europa. Instituciones y derecho*, trad. Manuel Martínez Neira, España, Trotta, 2004.

- , *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, 2ª ed., Turín, G. Giappichelli Editore, 1995.
- GARCÍA GOYENA, Florencio, *Concordancias, motivos y comentarios del Código Civil Español*, 4 ts., Madrid, Imprenta de la Sociedad Tipográfico-Editorial, 1852.
- GAZZANIGA, Jean Louis, “Le code avant le code”, en Bernard Beignier (coord.), *La Codification*, París, Dalloz, Institute d’études judiciaires, Faculté de droit de Toulouse, 1996.
- , “La dimension historique des libertés et droits fondamentaux” en Rémy Cabrillac, Marie-Anne Frison-Roche y Thierry Revet (coords.), *Libertés et droits fondamentaux*, 8ª ed., París, Dalloz, 2002.
- GROSSI, Paolo, *Mitología jurídica de la modernidad*, trad. Manuel Martínez Neira, Madrid, Trotta, 2003.
- GUZMÁN BRITO, Alejandro, *La codificación civil en Iberoamérica. Siglos XIX y XX*, Chile, edit. Jurídica del Chile, 2000.
- HILAIRE, Jean, *Histoire du droit. Introduction historique au droit et histoire des institutions publiques*, 9ª ed., París, Dalloz, 2002.
- LOCRE, J.G., *Esprit du Code de Commerce, ou commentaire puisé dans les procès-verbaux du Conseil d’état, les exposés de motifs et Discours, les observations du tribunal, celles des Cours d’appel, tribunaux et chambres de commerce, etc.*, París, Garnery, 1811.
- LEVAGGI, Abelardo, *Manual de historia del derecho argentino*, t. I, 2ª ed., Buenos Aires, Depalma, 1998.
- LÉVY, Jean-Philippe y André Castaldo, *Histoire du droit civil*, París, Dalloz, 2002.
- LORENTE SARIÑENA, Marta, *La voz del Estado. La publicación de las normas (1810-1889)*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- MARAVALL, José Antonio, *Estado moderno y mentalidad social*, 2 ts., 2ª ed., Madrid, Alianza Editorial, 1986.
- MATTEUCCI, Incola, *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno*, Turín, UTET Libreria, 2001.
- MOTILLA, Agustín, “La codificación como técnica de producción legislativa”, *Revista de derecho privado*, Madrid, junio, 1987.
- OPPETIT, Bruno, *Essai sur la codification*, París, Presses Universitaires de France, 1998.
- “Orden de 5 de abril de 1814. Se nombran los individuos que han de componer las comisiones de los códigos civil y criminal”, en *Colección de los Decretos y Ordenes que han expedido las Cortes Ordinarias, desde 25 de setiembre de 1813, día de su instalacion, hasta 11 de mayo de 1814, en que fueron disueltas. Mandada publicar de orden de las actuales*, t. III, Cuarta Parte del *Semanario Judicial*, México, Imprenta de J.M. Lara, 1853.
- PUGLIESE, Giovanni, “Spunti e precedenti romani delle moderne codificazioni”, *Index. Quaderni camerti di studi romanistici*, núm. 14, Nápoles, Jovene Editore, 1986.
- RAMOS NÚÑEZ, Carlos, *El Código Napoleónico y su recepción en América latina*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 1997.
- RENAUT, Marie-Hélène, *Histoire du droit de la famille*, París, Ellipses, 2003.
- REPARÁZ PADRÓS, María, “García Goyena: Biografía de un jurista liberal (Una aportación al estudio de la codificación civil española)”, *Anuario de historia del derecho español*, t. LXVI, Madrid, Ministerio de Justicia, Ministerio de la Presidencia, 1996.
- ROBAYE, Rene, *Une histoire du droit civil*, 2ª ed., Bélgica, Bruylant-Academia, 2000.
- SACCO, Rodolfo. “Diritto romano e Code Napoléon”, *Index, Quaderni camerti di studi romanistici*, núm. 14, Nápoles, Jovene Editore, 1986.

- SAVIGNY, F.K. von, *Textos clásicos*, México, Estudio Preliminar de Agustín Squella, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “Las codificaciones del derecho privado mexicano en el siglo XIX”, en *Revista de investigaciones jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, año 10, núm. 10, México, 1986.
- TARELLO, Giovanni, *Storia della cultura giuridica moderna. I. Assolutismo e codificazione del diritto*, Boloña, Il Mulino, 2000.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *Manual de historia del derecho español*, Madrid, Tecnos, 1987.
- WEINACHT, Paul-Ludwig, “Teoría y política de la costumbre y de la codificación. Montesquieu y la doble cultura jurídica en la antigua Francia”, trad. Hugo Laitenberger, *Prudentia Iuris*. Revista de la facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires, núm. 52, Argentina, agosto, 2000.
- WESENBERG, Gerhard y Gunter Wesener, *Historia del derecho privado moderno en Alemania y en Europa*, trad. José Javier de los Mozos Touya, Valladolid, Lex Nova, 1998.
- WIEACKER, Franz, *Historia del derecho privado de la Edad Moderna*, trad. Francisco Fernández Jardón, Granada, edit. Comares, 2000.
- ZAVALA, Silvio, “La Constitución política de Cádiz, 1812. Marco histórico”, en Patricia Galeana (coord.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, Archivo General de la Nación, 1999.
- ZIMMERMANN, Reinhard, *Estudios de derecho privado europeo*, trad. Antoni Vaquer Aloy, Madrid, Civitas, 2000.





## La esclavitud en México

Manuel González Oropeza

A diferencia de los Estados Unidos de América y de la mayoría de los países europeos,<sup>1</sup> nuestro país suprimió la esclavitud desde los primeros intentos por lograr su independencia. Miguel Hidalgo expidió el 6 de diciembre de 1810 el tercer decreto<sup>2</sup> concerniente a la abolición de la esclavitud en la ciudad de Guadalajara, estableciendo la pena de muerte a todo aquel que comerciara con esclavos.

La historia de la esclavitud conlleva dominación e ignominia. Promovida por intereses religiosos y bélicos en la antigüedad, se sustituyen por los intereses económicos a partir del siglo XV, estas causas fueron las más difíciles de erradicar. Aunque en la antigüedad, la esclavitud no se identificó con una raza o minoría étnica, el descubrimiento de América trajo como consecuencia una simbiosis entre la esclavitud y la población negra de África que durante tres siglos torturó entre 15 y 20 millones de habitantes,<sup>3</sup> siendo secuestrados, vendidos y reducidos a la categoría de objetos a ellos y a sus descendientes. Portugal inició

<sup>1</sup>España fue el último de Europa en suprimir la esclavitud, pues formalmente la cambió en 1880 por una servidumbre cercana a la esclavitud. Inglaterra que la había suprimido en 1833.

<sup>2</sup>Manuel Dublán y José María Lozano. *Legislación Mexicana*. Tomo I. p. 339. Hidalgo había ordenado a su secretario Anzorena que publicara un primer decreto, fechado el 19 de octubre de 1810, en la antigua Valladolid, hoy Morelia, con el fin de prohibir el tráfico y posesión de esclavos, so pena de muerte y confiscación de los bienes del infractor. El segundo decreto lo expidió Hidalgo, también en Guadalajara, el 29 de noviembre de 1810 reiterando la prohibición y la pena hacia los traficantes de esclavos. En el tercer decreto, el más conocido de ellos, Hidalgo concede un plazo de diez días para ejecutar la prohibición. Luis Castillo Ledón. *Hidalgo: La vida del héroe*. Universidad de San Nicolás de Hidalgo de Michoacán. 1992. pp. 269 y 324.

<sup>3</sup>Jean Meyer. *Esclaves et négriers, Découvertes* Gallimard, París, Histoire, 1986, pp. 16-21.

el tráfico de esclavos desde 1442 a través de Antón Gonçalves y España a partir de 1479 autorizó mediante el Tratado de Alcacovas la venta de esclavos en el territorio español. Particularmente, Carlos V de España autorizó a Lorenzo de Garrevod a traficar con 4,000 negros en el continente Americano<sup>4</sup> en 1518. Por su parte, John Hawkins de Inglaterra inició el comercio de esclavos en las Antillas a partir de 1562, y los holandeses hacen lo mismo en el territorio de la Guyana desde 1616. Los franceses inician la trata de esclavos hacia 1642 en la isla de la Martinica. El coloniaje en América fue el objetivo económico que motivó la esclavitud, siendo África, la víctima destinataria de tan ominoso comercio.

En la época colonial de la Nueva España se conoció del tráfico de esclavos negros, desde los primeros años posteriores a la Conquista (1583), como consta en los expedientes de diversos archivos judiciales. Los investigadores han encontrado alrededor de 237 documentos en el siglo XVI, donde constan estas ventas.<sup>5</sup> Los precios variaban de 200 a 500 pesos oro y esta odiosa venta se daba incluso entre los clérigos.

Los expedientes sobre esclavos, tanto judiciales como de los archivos generales, muestran casos desde el siglo XVI hasta el XVIII y nos reflejan cómo el ser humano era reducido a la categoría de un “bien dentro del comercio”, al cual se le hipotecaba, heredaba, transfería o compraba y vendía sin ninguna molestia por parte de, no digamos comerciantes sin escrúpulos, sino incluso por autoridades civiles y eclesiásticas.

Según Alexander von Humboldt, los cálculos de la población negra esclava, en la Nueva España, hacia 1793, no rebasaba los 10 mil esclavos y se encontraba reducida a la zona de influencia del puerto de Veracruz;<sup>6</sup> sin embargo, como lo demuestran algunos archivos judiciales, como el de Teposcolula, en la Sierra Mixteca de Oaxaca, la venta de esclavos fue un fenómeno más común de lo que los visitantes extranjeros, como Humboldt o George Ward, se percataron.

En general, los sacerdotes en el nuevo Mundo predicaron con el ejemplo una tolerancia hacia la esclavitud, a pesar de que muchos de ellos, a su muerte, terminaron por emancipar a sus esclavos. Tal fue el caso de Juan de Zumárraga, primer Obispo de México, quien en su testamento, y hasta su muerte, liberó a los esclavos que tenía en 2 de junio de 1548.<sup>7</sup> Vasco de Quiroga de igual manera toleró la posesión de esclavos, pero los emancipó a través de su testamento, formalizado el 24 de enero de 1565. Desde su *Información en Derecho* escrita el 4 de julio de 1535 Quiroga había condenado la esclavitud de indios, como reacción al decreto de Carlos V del 20 de febrero de 1534, el cual había derogado la prohibición de esclavizar a los aborígenes, dictada previamente en 1530.<sup>8</sup> Pero la población de origen africana continuó siendo esclavizada.

<sup>4</sup> Sin embargo, en la Península, desde la época de los Reyes Católicos ya existían por lo menos mil esclavos domésticos en Sevilla, entre musulmanes negros y habitantes de las Islas Canarias, John Edwards, *The Spain of the Catholic Monarchs 1474-1520*, Blackwell Publishers. 2000, p. 173.

<sup>5</sup> Lourdes Mondragón Barrios, *Esclavos africanos en la ciudad de México. El servicio doméstico durante el siglo XVI*, Páginas Mesoamericanas núm. 2, Ediciones Euroamericanas, Conaculta-INAH, 1999, p. 69.

<sup>6</sup> Lester G. Bugbee, “Slavery in early Texas”, *The Political Science Quarterly*, vol. III, núm. 3, 1898.

<sup>7</sup> Zavala, *Los esclavos indios en la Nueva España*, El Colegio Nacional, 2ª ed., 1981, México. p. 64.

<sup>8</sup> Silvio Zavala, *Ideario de Vasco de Quiroga*, México, El Colegio de México, 1992, pp. 278-279.

La esclavitud tuvo dos vertientes en la Colonia Novohispana. Por un lado se trató la esclavitud de los pueblos naturales y, por el otro, a la población negra proveniente de África. Esta dualidad en el tratamiento, con mayor benevolencia hacia los indígenas que hacia la población negra, aunque no por ello menos odioso y cruel, fue advertida el 30 de junio de 1560 por el entonces Arzobispo de México, Alonso de Montúfar en su epístola al Rey de España:

No sabemos qué causa haya para que los negros sean cautivos más que los indios, pues ellos según dicen, de buena voluntad reciben el Santo Evangelio y no hacen guerra a los cristianos.<sup>9</sup>

De la misma manera, Fray Alonso de la Vera Cruz no aceptó la esclavitud de indígenas, aunque siguió el pensamiento de Aristóteles sobre la justificación de la servidumbre ya que, según el filósofo, por naturaleza hay seres de diferente capacidad y virtud, ello únicamente justificaría la evangelización ante su infidelidad. Alonso de la Vera Cruz niega que la institución de la esclavitud hubiese existido entre los naturales de la Nueva España, pues “entre los indios, el esclavo era de tal condición, que mejor se llamaría libre; porque tenía su dinero y familia, y sólo se decían esclavos, porque acarrearaban leña o agua, o barrían la casa”.<sup>10</sup>

Para Aristóteles, la esclavitud era una institución útil, ya que los esclavos son instrumentos de producción y, por lo tanto, un artículo de apropiación. El esclavo es, no obstante, un ser humano, que forma parte de otro, aunque conserve su individualidad. El pensamiento vacilante del brillante filósofo no deja de reconocer cierta injusticia en la esclavitud cuando se impone por criterios ajenos a los naturales. Desde las primeras páginas de su capital obra *La Política*, el Estagirita justifica la esclavitud “natural” con la comparación del alma que domina al cuerpo, así como la superioridad “natural” del hombre sobre la mujer; de esta manera, los seres inferiores deben ser dominados por los superiores. Resultando así, esta esclavitud “ventajosa” para las especies inferiores.<sup>11</sup>

La esclavitud entre los pueblos prehispánicos era más condescendiente porque se le reconocía con capacidad para tener la posesión de bienes, no perdía la ciudadanía y había mayores garantías para conseguir su libertad. No todos los esclavos eran dedicados al sacrificio. Los esclavos entre los aztecas podían contar con una progenie libre aunque entre los mayas no era común, por lo que la esclavitud europea resultaba en comparación más cruenta que entre los antiguos pueblos de Mesoamérica.<sup>12</sup>

Sin embargo, la esclavitud de los indios por parte de los españoles fue justificada por la guerra o conquista y el pago de un rescate a los siervos de los propios indios, según explica Silvio Zavala.<sup>13</sup> Sin embargo, a partir de las Leyes Nuevas, dictadas en

<sup>9</sup>Silvio Zavala, *Los esclavos indios en la Nueva España*, p. 158.

<sup>10</sup>Mauricio Beuchot, “Introducción”, *Fray Alonso de la Vera Cruz. Antología sobre el hombre y la libertad*, Anejos de Novahispania, núm. 5, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 18.

<sup>11</sup>Aristóteles, *Politics*, Harvard University Press, Loeb Classical Library, Reimpresión 1998, pp. 17, 19, 21 y 23.

<sup>12</sup>Carlos Bosch García, *La esclavitud prehispánica entre los aztecas*, El Colegio de México, 1944, 117 pp.

<sup>13</sup>Silvio Zavala, *Los esclavos indios en Nueva España*, El Colegio Nacional, 1981, p. XI.



Barcelona, el 22 de noviembre de 1542, la cual prohibió esta institución,<sup>14</sup> la esclavitud de indios fue decayendo, para concentrarse en la esclavitud de negros. Mediante cédula real emitida el 23 de octubre de 1543, se prohibió en la Nueva España que se sacasen indios, libres o esclavos, de los puertos y se cayera así en el comercio de naturales.

En 1546 se concluyó, por una Junta de Prelados reunidos en la ciudad de México se trató el problema de la esclavitud de naturales, en donde, Bartolomé de Las Casas adelantó su posición de extender, sin condiciones, las Leyes Nuevas de 1542, prohibiendo de manera absoluta cualquier tipo de esclavitud.<sup>15</sup>

En su argumento, de Las Casas reconocía el historial anti-esclavista de la Iglesia en la antigüedad, cuando el Papa San Calixto, que había sido esclavo, promovió la manumisión de los esclavos. De la misma manera, Pío II en 1462 había condenado la esclavitud en Europa y el mundo católico. El dominico Tomás de Mercado, profesor de la Universidad de México, condenaría la esclavitud observada en Cabo Verde.

Las Leyes de Indias recogieron diversas disposiciones, con la intención de restringir o someter al régimen de autorizaciones el comercio de esclavos africanos. De esta manera, se compiló la ley del 17 de marzo de 1557 sobre *Que no se desembarquen negros en las Indias sin licencia de la justicia y Oficiales Reales*, así como la ley del 21 de junio de 1595 sobre *Que no se introduzcan esclavos en las Indias sin licencia del Rey*, bajo el Título XVIII del Libro IX de dicha Recopilación, que aparecen como ley primera.

Gabriel de Yermo, el gran hacendado español en nuestras tierras, se encargó de liberar a 200 esclavos a fines del siglo XVIII,<sup>16</sup> con motivo del cumpleaños de su esposa, pero todavía contaba con suficientes esclavos para haber organizado en 1808 la célebre rebelión contra el Virrey José de Iturrigaray, quien titubeaba ante la captura de los Reyes de España por los franceses, gracias al comando de 300 esclavos negros provenientes de sus haciendas.

A pesar de que México comenzó a eliminar la esclavitud desde su independencia; es importante señalar que desde la época colonial se dieron los primeros pasos para erradicar la esclavitud, a partir de la población negra que se daba a la fuga.

Al respecto es interesante mencionar el caso de Gaspar Yanga, primer caso de un afro-mexicano que se fugó en 1570 de unos cañaverales en Veracruz y comenzó una rebelión en contra de las autoridades.<sup>17</sup> A partir de 1560, la población de color que vino esclavizada a la entonces Nueva España, propició muchas rebeliones y fugas,

<sup>14</sup>Esta prohibición tenía efectos a futuro y sólo retrotraería sus efectos al pasado, cuando los esclavos naturales tuviesen cayeran en alguna de las siguientes causales: a) Hijos de padres libres, b) Los esclavizados sin causa legítima anterior a 1542; es decir, conquista o rescate y rebelión, c) Los esclavizados sin contrato de compraventa o título legítimo a los que se llamó de “hierro dudoso”, y d) Los marcados sin ningún antecedente que legitimara su esclavitud. Zavala, *op. ult. cit.*, p. 111.

<sup>15</sup>*Ibidem.* p. 114.

<sup>16</sup>En esta época se reconocía que había 19,000 esclavos negros en México y América Central.

<sup>17</sup>Ya en 1522 se registra el primer levantamiento de esclavos en la isla La Española, actual Santo Domingo, en los ingenios de esa isla. Posteriormente en Acla, Panamá, ocurre una segunda sublevación en 1530 y, a partir de 1547, suceden otras sublevaciones más. En 1579 los esclavos de Portobelo, actual Panamá, firman el primer Tratado de Paz con los colonos españoles, a través del cual obtienen la emancipación colectiva. El Códice Telleriano-Remensis recoge que en 1536 se verificó una conspiración negra en la Nueva España, Lourdes Mondragón, *op. cit.*, p. 62.

sobre todo entre los trabajadores en Minas. Yanga proveniente de Gabón, encabezó una rebelión por más de treinta años y logró asentarse muy cerca de la ciudad de Córdoba en el ahora Estado de Veracruz. Hacia 1609, la rebelión iniciada todavía continuaba bajo el mando de Francisco de la Matosa, originario de Angola, quien después de varios enfrentamientos con el Capitán Pedro González de Herrera, negociaron un cese de hostilidades.

En el primer entendimiento de esta naturaleza en el Nuevo Mundo, Yanga y sus seguidores deponen las armas y juran lealtad a las autoridades españolas, a cambio del reconocimiento de autonomía para el poblado que fundan en 1618 con el nombre de San Lorenzo de los Negros, actualmente nombrado Yanga, en reconocimiento al insólito hecho de un esclavo prófugo, que por la fuerza, obtuvo su libertad y la autonomía de un nuevo asentamiento. Posteriormente se registró otra rebelión de afro-americanos en el condado de Gloucester, Virginia, el 13 de septiembre de 1663, sin ningún impacto comparable a lo sucedido en la Nueva España. Ningún caso del largo historial de esclavos prófugos en el Continente Americano posee la fuerza y características del de Yanga.<sup>18</sup>

Dentro de otros casos reportados de esclavos prófugos, se encuentran los siete hombres de color que huyeron de la provincia de Tabasco y llegaron a la Isla de Trinidad, obteniendo así su libertad. Este hecho ocurre de manera conjunta a la resolución del caso *Sommerset v. Stewart* (22 de junio de 1772), donde el Tribunal del Rey británico concede la libertad a un esclavo que habiendo escapado de su cautiverio, tan pronto como regresaba a Inglaterra se convertiría en libre, según explicó el Ministro Lord Mansfield.<sup>19</sup>

La frase que recoge nuestra Constitución en su artículo primero, tiene un gran parecido con las frases del padre del conservadurismo británico, Edmund Burke, quien en una carta a los *sheriffs* de Bristol, al comentar la decisión *Sommerset*, explicó que:

Cualquier persona que ponga su pie en suelo inglés, cualquier extranjero que tenga una lealtad temporal y local (*hacia la Gran Bretaña*), aún un negro esclavo que hubiera sido vendido en las colonias, será libre bajo la ley del Parlamento, como cualquier otra persona que respire el mismo aire con él.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Alejandra Moreno de Arias, “Yanga, historia de una rebelión”, <http://www.locaaventuradeescribir.com/yaf95.htm>. “Yanga, símbolo de negritud y libertad”, *La Jornada de enmedio*, 2 de agosto de 2004, p. 3.

<sup>19</sup> Aunque las resoluciones judiciales que respaldan esta actitud anti-esclavista son más antiguas: En 1569 se dice en la resolución del caso Cartwright que al ambiente de Inglaterra es demasiado puro, como para permitir esclavos. El caso de *Smith v. Brown & Cooper* (1705) del Ministro Presidente John Holt y el caso *Shanley v. Harvey* del Ministro Lord Henly. Estos precedentes con relevantes para México, ya que la misma redacción se adoptó por la Constitución de 1857, en su artículo 2º para indicar que “los esclavos que pisen el territorio nacional recobran, por ese solo hecho, su libertad”. En la resolución *Sommerset v. Stewart* dictada por el Tribunal del Rey (King’s Bench) el Presidente del Tribunal, Lord Mansfield, expidió un auto de habeas corpus protegiendo a James Sommerset, un esclavo prófugo y recapturado en Inglaterra, para evitar que su “dueño” Charles Stewart, un oficial de aduanas en la entonces colonia de Massachussets, lo reenviara a Jamaica como castigo. La decisión manifiesta que la esclavitud no era una institución legitimada por el Derecho inglés, por lo que también era inaceptable en sus colonias (los Estados Unidos).

<sup>20</sup> *Op. cit.*, pp. xi-xii. Esta fraseología también fue utilizada en el caso *Shanley v. Hervey* del Tribunal de la Cancillería, decidido en Marzo de 1762: “Tan pronto como un hombre pone su pie en suelo inglés, se le considera libre: un esclavo puede demandar a su amo por abuso y puede obtener un *Habeas Corpus* si se le restringe su libertad”.

A la resolución de Sommerset, siguieron otras en las que persuadieron de prohibir a la esclavitud. Anterior a dicho precedente, resulta importante citar otro más antiguo, el recaído en el caso *Cartwright* decidido en 1569,<sup>21</sup> donde se discutió por vez primera la situación de los esclavos en Inglaterra, así como la declaración del Presidente del Consejo Privado del Rey, Lord Thomas Hutchinson, antiguo gobernador colonial de Massachussets, efectuada el 29 de agosto de 1779, en donde aseveró que:

Todos los Americanos que han traído a sus negros a Inglaterra han renunciado a sus derechos de propiedad sobre ellos y, en su lugar, aceptado a pagarles un salario, o emanciparlos.

La servidumbre y otras formas de esclavitud fueron paulatinamente suprimidas en los Reinos de la Ilustración, así, Federico el Grande la abolió en 1773, el Emperador José II de Austria hizo lo mismo en 1782.

En Europa, a fines del siglo XVIII, las organizaciones y publicaciones anti-esclavistas comenzaron a proliferar. Ello es relevante, debido a que la esclavitud de América y México se explica por la existencia y persistencia de esa institución en Europa. En 1784 se publica en Londres por el antiguo esclavista, Reverendo James Ramsay, un ataque con el nombre de *Essay on the Treatment and Conversion of African Slaves in the Sugar Colonies*, donde propone la conversión de los esclavos negros a la religión de la isla, como supuesto para que no exista esclavitud entre miembros de una misma Iglesia. Thomas Clarkson publicó en 1786 *An Essay on the Slavery and Commerce of the Human Species, Particularly the African*. Los cuáqueros integraron el Comité para Lograr la Abolición del Comercio de Esclavos en Londres hacia 1787 y promovieron ante el Parlamento Británico la explícita abolición de la esclavitud.<sup>22</sup>

No obstante estas aproximaciones humanitarias y religiosas al fenómeno de la esclavitud, enfrentaron su mayor obstáculo que fue vencer las ventajas económicas que traía aparejadas, por lo que el Rey Inglés Jorge III pidió a su Consejo Privado que investigara sobre el impacto económico de la esclavitud. El defensor más persistente de leyes abolicionistas ante el Parlamento británico fue William Wilberforce, quien desde 1789 presentó varias iniciativas para tal efecto, que fueron abandonadas con los sucesos de la Revolución Francesa, para evitar que la abolición de la esclavitud se tomara como una medida social de repercusión revolucionaria.

La percepción más cínica hacia la esclavitud a fines del siglo XVIII, era que los habitantes de África estaban destinados a la esclavitud y que los esclavistas europeos les salvaban de su condición infra-humana en que vivían en sus tierras de origen, al cultivarlos en la superioridad de los esclavistas europeos les salvaban de su condición

<sup>21</sup> Este primer precedente judicial condenando la esclavitud fue *Matter of Cartwright*, donde un amo que trató de castigar físicamente a un sirviente, fue considerado como agresor, ya que permitir dicha conducta sería reconocer la esclavitud.

<sup>22</sup> En otros intentos, en 1786, el botánico Henry Smeathman, al ver en Londres varios mendigos africanos, planeó establecer un asentamiento en Sierra Leona, financiado por abolicionistas ingleses, a efecto de devolverlos a su Continente de origen. Olaudah Equiano participó en el proyecto como encargado de provisiones y transportes, pero el proyecto fracasó un año después.

infra-humana en que vivían en sus tierras de origen, al cultivarlos en la superioridad de la civilización occidental (!). Que el cristianismo no condenaba la esclavitud, que los esclavos vivían mejor aún en su condición, que en su país de origen, e incluso que muchos europeos pobres, pues su “dueño” se ocupaba de toda la manutención. Que los mismos africanos reconocían la institución en su propio Continente al hacer a otros africanos esclavos.

*Cugoano* en su célebre y radical obra publicada en el mismo año de la Constitución de los Estados Unidos, en Londres hacia 1787, *Thoughts and Sentiments on the Evil of Slavery*, pretende demostrar que ninguna religión permite la esclavitud, ya que es una institución maligna, contraria a los mandamientos de Dios. El brillante letrado Samuel Johnson explicaba en Inglaterra las posibles causas de la esclavitud, envueltas en un supuesto “racismo científico”, al decir que la inferioridad de la raza negra se debía a alguna de las siguientes causas:<sup>23</sup>

1. Los negros son descendientes de Caín o del hijo y nieto de Noé: Ham y Canaan respectivamente, personajes bíblicos que fueron malditos, por lo que el color de su piel era el símbolo de su maldición (i)
2. Que Dios creó a dos tipos de hombres, uno blanco y otro negro (*sic*), y
3. Que ciertas personas por vivir expuestas al sol, su piel se quema y por ello adquieren la tonalidad aceitosa.<sup>24</sup>

Paradójicamente la ciencia moderna nos demuestra que el origen del hombre tuvo su asiento en África y que precisamente, el color de la piel primigenio del hombre fue negro, entre cuyos miembros, algunos fueron mutando por las glaciaciones y convirtiéndose en blancos. Esta teoría monogenética del hombre contrasta con la concepción poligenética que se enuncia en la segunda causa antes enunciada.

Por su parte, el Rey de España dictó la siguiente orden el 20 de febrero de 1773 respecto de los esclavos prófugos de Tabasco:

Hagáis entender a todos los negros fugitivos, no sólo la libertad que gozan con el hecho de su llegada a mis dominios, sino también la suma clemencia con que me digno admitirlos bajo mi real protección y amparo, exhortándolos a que en recompensa de tan inestimable beneficio y favor procuren portarse como fieles y agradecidos vasallos.<sup>25</sup>

Inexplicablemente, aunque el comercio de esclavos había sido práctica común durante la Colonia, los fugitivos recibieron al final del siglo XVIII en la América Española un tratamiento distinto, alcanzando la libertad quienes escapaban de sus antiguos “dueños”. De esta manera, la Real Cédula publicada el 18 de junio de 1790 ordenó

<sup>23</sup> Si bien Johnson no apoyó la esclavitud, explicó estas causas, el 24 de junio de 1758, después de las noticias del colgamiento de algunos esclavos que se habían rebelado en las Colonias, expresó una frase que forma parte de su anecdotario: “La esclavitud es ahora en ningún lugar más pacientemente mantenida, que en aquellos países que fueron habitados por lo celosos por la libertad”.

<sup>24</sup> *Op. cit.*, p. xxiii.

<sup>25</sup> *Ibidem.* pp. 30-31.

que los negros prófugos no fueran regresados a sus dueños, si estos se refugiaban en algún otro lado de América.

Complemento de ello está el procedimiento de *alhorría*<sup>26</sup> o *atahalorria* mediante el cual, el esclavo promovía ante la justicia una certificación de su libertad, a través de la expedición de una carta o *ahorría* basada en la manumisión que su dueño había hecho con anterioridad, por los méritos en sus servicios o la edad a que llegaban, y que los tribunales durante el periodo colonial mexicano se conocieron desde fines del siglo XVI.

Uno de los ejemplos de alhorría más tempranos, lo tenemos en el caso de Diego, un mulato, que fue manumitido el 7 de abril de 1598 en el pueblo de Teposcolula, Oaxaca, ante el Escribano Juan de Medina.<sup>27</sup> Este primer caso documentado, lejos de tener la formalidad de un juicio, se trata más bien de un contrato. Un mulato llamado Diego, de cuatro años de edad, hijo de un español, Martín de Ocano Castro, y una esclava negra llamada Dominga, la cual era sierva de otro español, fue liberado. Según las leyes de 1526 y 1541, los hijos de esclavas eran esclavos, a pesar de que fueran hijos de padre español. De esta manera, el padre de Diego, representado por Melchor de Vargas, celebró compraventa con los amos de Dominga, Pedro Hernández y María de Zayas, pagando la cantidad de 150 pesos oro. El contrato se formalizó ante el escribano antes mencionado, quien también aparecerá en el siguiente caso, y concluyó el 7 de abril de 1598.<sup>28</sup>

Un segundo caso de alhorría, lo constituye la disposición testamentaria de Francisco Ruano, formalizada el 20 de septiembre de 1626, por la cual dispone de la libertad de su esclavo Manuel “por haberle servido bien y fielmente” e implementada ante el Alcalde Mayor de Teposcolula, Andrés de Tapia y Sosa, el 9 de marzo de 1629, mediante comparecencia del antiguo esclavo.

Los esclavos negros fueron introducidos para trabajar en diversos ámbitos, como el de la minería, pero sucedía que en ocasiones, las minas no eran productivas como se pensaba y esta fue causa para liberar a los negros que las trabajaban, como sucedió en el poblado de Jamiltepec, Oaxaca.

Existen otros casos posteriores, como el juicio promovido ante el Alcalde Mayor de Teposcolula, Andrés de Tapia, por el esclavo Manuel quien tomó el apellido de su amo, Ruano, ya que Francisco Ruano había otorgado testamento el 20 de septiembre de 1626 ante el mismo escribano público, Juan de Medina, por lo que otorgaba la libertad a Manuel. De esta manera, el 9 de marzo de 1629, el antiguo esclavo compareció en los siguientes términos:

Manuel Ruano, negro, en la mejor vía y forma que a mi derecho convenga, comparezco ante U. y digo que Francisco Ruano, vecino que fue de este pueblo, mi amo y señor que esté

<sup>26</sup> Esta palabra, de indudable raíz árabe, proviene del término *al-hurriyaa*, que significa “ser libre”, o tener la categoría de *hurr* que es precisamente libre.

<sup>27</sup> “Compromiso de Manumisión o Ahorramiento, celebrado ante el Escribano Público Joan o Johan Medina, por Pedro Hernández y María Sayas con Melchor Vargas, en la población de Teposcolula, Oaxaca, el siete de abril de mil quinientos noventa y ocho”. Poder Judicial del Estado de Oaxaca. *Archivo Histórico Judicial*. Sección de Teposcolula. Serie Civil. Legajo 5. Expediente 33. 2 fojas.

<sup>28</sup> Archivo Histórico Judicial del Estado de Oaxaca. Sección: Teposcolula. Serie: Civil. Legajo 5. Expediente 33-2. Foja 5.

en la gloria, me dejó libre por cláusula de testamento cerrado que lo otorgó ante Juan de Medina, escribano público de este pueblo... Murió y por codicilo con ciertas condiciones,<sup>29</sup> que aceptó para gozar de la dicha mi libertad. Así mismo pido y suplico mande dárseme un traslado de la dicha cláusula de testamento con cabeza, pie y otorgamiento de dicho codicilo cerrado con las diligencias mandadas hacer para avisarle a todos los albaceas del dicho mi amo, autorizado en manera que haga fe y pido justicia...<sup>30</sup>

Quizá el último caso que se dio de un esclavo fugitivo en la América Española y que publicó con posterioridad su experiencia, fue el de Esteban Montejo (1860-1973) quien habiendo nacido como esclavo en Cuba, antes de su Independencia, huyó y, refugiándose en las montañas, luchó en la guerra de Independencia (1895-1898) y presencié la emancipación de su país, respecto de España, para morir en el centenario de la abolición de la esclavitud en Cuba (1873).<sup>31</sup>

La esclavitud en la América Española sobrevivió durante la mayoría del siglo XIX, ya que aportaba grandes beneficios económicos, sobre todo en las colonias de Cuba y Puerto Rico. En la España peninsular, Isidoro Antillón presentó desde 1802 un proyecto de abolición de la esclavitud ante la Academia Matritense de Derecho Español y Público, sugiriendo que los esclavos de la época, deberían obtener su libertad al llegar a cierta edad y pugnó por la supresión de la esclavitud para todos aquellos hijos de esclavos nacidos a partir de determinado año. Este proyecto tuvo gran influencia en la legislación de este Continente para erradicar paulatinamente la esclavitud.

Antillón fue diputado a las Cortes de Cádiz y defendió su proyecto con el apoyo del diputado mexicano Miguel Guridi y Alcocer en 1811. Las Cortes españolas no decidieron nada en definitiva, a pesar de que España e Inglaterra habían firmado un Tratado para eliminar la trata de esclavos; es decir, el secuestro y sometimiento de población africana para ser vendidos como esclavos, desde 1835.

Sin embargo, ni la trata ni la esclavitud fue abolida por España, por lo que el comercio no menguó. El 27 de febrero de 1837 se dio un segundo intento en las Cortes para abolir esta abominable transacción. El Rey español no expidió la Ley de “abolición” de la esclavitud en Cuba sino hasta el 13 de febrero de 1880, en el que de manera formal pretendió abolirla, aunque lo más que hizo fue sustituirla por un

<sup>29</sup>Las condiciones se reducían a que Manuel entregara 100 pesos, destinados a cumplir con las “mandas de su testamento” que eran el pago de deudas y el ofrecimiento de misas. Sin embargo, estas condiciones fueron modificadas el 26 de noviembre de 1628, y en lugar del numerario se le pidió en especie que mandara celebrar doce misas cantadas.

<sup>30</sup>Archivo Histórico Judicial del Estado de Oaxaca. Sección: Teposcolula. Serie: Civil. Legajo 10. Expediente 3. 20 fojas. Documento 37.

<sup>31</sup>En 1966 se publicó la primera edición de su vida con el título *Biografía de un cimarrón* escrita por Miguel Barnet a quien entrevistó a Montejo en un asilo en 1963. Posteriormente, a partir de 1968 se publicó la biografía en inglés. Miguel Barnet. *Biography of a Runaway Slave*. Curbstone Press. 2ª ed., Connecticut, 1995, 217 pp. Similar historia la presenta la vida y obra de Booker T. Washington (1856-1915) en los Estados Unidos, quien habiendo nacido esclavo y liberado en 1865, llegó a liderar un movimiento social, de emancipación racial, a través de la educación y el trabajo, según dejó constancia en su libro *Up from Slavery*. De la misma manera, la historia personal de Frederick Douglass (1818-1895) es inspiradora como un gran luchador social.

“patronazgo” que ejercerían los dueños sobre sus antiguos esclavos, mediante el cual los forzaría a prestar su trabajo como una verdadera servidumbre.

Durante el movimiento de Independencia en México, después de los decretos de Miguel Hidalgo, José María Morelos diseñó el plan constitucional del nuevo país, mediante *Los Sentimientos de la Nación*, mediante los que, el 13 de septiembre de 1813, prohibió “para siempre” la esclavitud en todas sus modalidades, como tráfico o posesión de esclavos, declarando, así mismo, la igualdad de todos los seres humanos y admitiendo como única distinción el “vicio y la virtud”. Este es el primer antecedente directo de nuestro artículo primero constitucional, pues está inspirado por las mismas ideas contrarias a la esclavitud y discriminación.

América Latina fue terreno fértil para la abolición de la esclavitud, a partir de sus movimientos independentistas. Chile desde 1811 fue el primer país en nuestra región en abolir la esclavitud. La primer Constitución de la República de Colombia, promulgada el 30 de agosto de 1821, previó la abolición del tráfico de esclavos y la abolición progresiva de la posesión de esclavos. La admirable obra del jesuita Pedro Claver contra la esclavitud que hiciera en Cartagena de Indias, seguramente fructificó en esta Constitución. Chile liberó a todos los esclavos en 1823. Humboldt mismo se percató de esta tendencia pues escribió hacia 1825:

Están en marcha saludables cambios en la situación de los esclavos. De acuerdo con las leyes de los nuevos Estados independientes, la esclavitud será eliminada de manera paulatina.<sup>32</sup>

Posteriormente, ante la invasión de los Estados Unidos a México en 1847, el anciano Humboldt alcanzó a escribir:

Las conquistas de los norteamericanos republicanos me disgustan mucho. Les deseo lo peor en el México tropical. Les dejo el norte, donde seguirán difundiendo su loca esclavitud.<sup>33</sup>

Pero si bien la Independencia Mexicana fomentó la libertad, el entorno esclavista de América del Norte y la América Española durante el siglo XIX, constituyó un obstáculo y retrasó la aspiración emancipadora del México Independiente. Después de la Independencia, por ejemplo, la influencia esclavista provino de los Estados Unidos, introducida por Esteban Austin y su proyecto de colonización en la Provincia Mexicana de Coahuila y Tejas.

El Gobierno Mexicano aceptó la esclavitud, por oscuros motivos, así como los contratos de concesión de tierras a los empresarios provenientes de los Estados Unidos a partir de enero de 1821. Esteban Austin llegó a la ciudad de México en abril de 1822 para negociar sus concesiones, exentas de cualquier restricción en la posesión de esclavos. Si bien el Poder Ejecutivo autorizaba que los nuevos colonos trajeran a sus esclavos de los Estados Sureños de la Unión Americana, de donde provenían la mayor parte, el Congreso Federal Mexicano, al discutir las reglas de la colonización en

<sup>32</sup> Frank Holl, “Humboldt y el colonialismo”, *Alexander von Humboldt im Netz*, HiN, vol. III, 2002, p. 4.

<sup>33</sup> *Idem*.



Coahuila y Texas, mostró desagrado ante la introducción de la esclavitud en territorio mexicano y por ello tuvo que optar entre varias iniciativas, discutidas en la sesión del 22 de agosto de 1822:

a) Autorizar la colonización a condición de la emancipación de todos los esclavos, b) Prohibirla en las ciudades y c) Permitir la esclavitud aunque promover la libertad paulatinamente hasta que los hijos de los esclavos introducidos alcanzaran la edad de 14 años.

Sin embargo, Iturbide disolvería el Congreso y la Junta Legislativa que lo sustituiría, sucumbió ante la presión de Austin y el convencimiento logrado por el diputado Parras,<sup>34</sup> por lo que finalmente se adoptó el acuerdo que a continuación se transcribe el 26 de noviembre de 1822, siendo plasmada en la ley del 4 de enero de 1823:

No se permitirá a partir de la promulgación de esta ley, bien la compra o venta de esclavos que pudieran ser introducidos al Imperio. Los niños de dichos esclavos que hayan nacido en el Imperio, deberán ser libres a los 14 años de edad.

Austin no pudo disimular su desagrado por esta resolución de la Junta que restringía su esclavismo importado, y así lo manifestó en una carta fechada el 8 de enero de 1823 al gobernador de Coahuila y Texas, Trespalacios. Restablecido el Congreso en marzo de 1823, el Poder Legislativo abrogó la vergonzosa resolución. No obstante, las presiones de los colonos continuarían para lograr la esclavitud entre los extranjeros y así expedirse la ley del 14 de octubre de 1823, abriendo el Istmo de Tehuantepec a extranjeros empresarios a la introducción de esclavos, siempre que satisficieran las condiciones de la ley mexicana. A pesar de esta tolerancia de las autoridades mexicanas a la esclavitud, las modestas restricciones que se le impusieron, fueron pretexto para que los colonos americanos proclamaran la separación de Texas del territorio mexicano, para así consolidar su esclavismo absoluto.

El 13 de julio de 1824 el Congreso prohibió la trata de esclavos, dictando la confiscación del barco esclavista y la prisión por un año del capitán y el maestre de la embarcación, quedando libres los esclavos. Como un compromiso con los empresarios esclavistas como Austin y sus secuaces, la Legislatura de Coahuila y Texas permitió la introducción de esclavos por seis meses a partir de la aprobación de la Constitución del Estado en 1827.

Una vez lograda la Independencia, el Congreso Constituyente Mexicano también reiteró la prohibición del comercio y tráfico de esclavos, a través del decreto del 13 de julio de 1824.<sup>35</sup> Para eliminar el sistema de castas que prevaleció en la Colonia, durante el primer Imperio Mexicano, de la misma manera se expidió la orden del 17 de septiembre de 1822 que prohibió clasificar a los mexicanos por su origen racial.

Posteriormente, en el decreto mexicano del 15 de septiembre de 1829, expedido por el gobierno federal en uso de facultades extraordinarias, volvió a abolir la esclavitud,

<sup>34</sup> Este diputado argumentó que la falta de brazos para trabajar las regiones septentrionales de nuestro país, eran necesarias para lograr el éxito de la colonización.

<sup>35</sup> Dublán y Lozano, *op. cit.*, p. 710.



pero especificó en su artículo 3º que el erario público indemnizaría a los “propietarios” de los esclavos prófugos, “cuando las circunstancias lo permitieran”.

En otras partes y tiempos de América, la esclavitud encontró terreno fértil en otras regiones de América del Norte. Cabe hacer mención que el 21 de mayo de 1793, el Coronel John Graves Simcoe, Vice Gobernador General del territorio de la Alta Canadá, que ahora ocupa la Provincia de Ontario, expidió una orden de restricción para la introducción de esclavos en esa provincia británica, poco después de la Independencia de los Estados Unidos, lo cual hizo de Ontario la Meca para los esclavos que huían de los horrores que enfrentaban en los Estados Unidos.

La esclavitud en el territorio que ahora ocupa Canadá, había sido introducida por los franceses en Quebec desde 1628 y se legitimó en 1709. Desde 1786 se estableció un tránsito peculiar de esclavos súbditos de los Estados Unidos hacia el territorio inglés del Dominio de Canadá, más amigable hacia su destino, conocido desde entonces como el “Ferrocarril subterráneo”, el que por supuesto, no consistía en ningún medio de transporte, sino en rutas de escape, por las cuales miles de esclavos huían anualmente.<sup>36</sup>

El 28 de agosto de 1833, la Gran Bretaña declaró la abolición de la esclavitud en todos sus dominios, y estas rutas son consolidadas en el escape de la esclavitud. La migración se dio más al Norte de los Estados Unidos, hacia Canadá, quizá precisamente porque con la independencia de Texas de México y su adopción de la esclavitud hasta la Guerra Civil, convirtió este Estado en un obstáculo para que los esclavos pudieran huir hacia las tierras libertarias de México.

Contra estas deserciones de la esclavitud, los Estados Unidos dictan leyes contra los esclavos fugitivos desde 1793, garantizando los derechos de los propietarios de dichos esclavos; la máxima expresión de esta “protección” lo fue la Ley Federal de 1850 que buscó proteger los intereses de los esclavistas del Sur, permitiendo capturar a sus esclavos desertores, en cualquier parte que se encontraran, lo cual provocó el primer ejemplo de aplicación extraterritorial de la ley, en detrimento de la soberanía de los demás países.

Paralelamente a esta persecución de esclavos prófugos, tanto en Estados Unidos como en Canadá, se organizaron y publicaron diversos testimonios para consolidar la erradicación de la esclavitud en la paradójica “tierra de promisión y libertades” de los Estados Unidos. Benjamín Drew, por ejemplo, publicó en 1856 un libro donde recoge la entrevista de cien esclavos que habían huido a Canadá con el patrocinio de la Sociedad Anti esclavista de Canadá y de John P. Jewitt, el editor de la célebre novela *La cabaña del Tío Tom*. En su libro<sup>37</sup> se recoge el testimonio de Harriet Tubman, la promotora de la fuga de por lo menos 300 esclavos de los Estados Unidos, a través del “ferrocarril subterráneo” que cruzaba su casa en el poblado de Santa Catalina, Canadá.

Un ejemplo de la despiadada aplicación de esta ley, lo constituye el juicio de Anthony Burns en Boston, quien se había fugado de Virginia. Paradójicamente, casos

<sup>36</sup> *Underground Railroad*, National Park Service, US Department of Interior, 1998, 87 pp.

<sup>37</sup> Benjamin Drew, *The narratives of fugitive slaves*, Prospero Canadian Collection, Toronto, Reimpresión 2000.

como este provocó el despertar de las convicciones anti-esclavistas de los activistas del Norte de los Estados Unidos, que se canalizarían posteriormente en la Guerra Civil.<sup>38</sup>

Mientras en México se reunía el Congreso Extraordinario Constituyente durante los años de 1856 y 1857, un ataque a la libertad se daba por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos al respetar la esclavitud más allá de lo razonable. La decisión que falló ese tribunal que hasta el momento había sido inspiración para la justicia mexicana fue tan devastadora hacia la libertad de las personas que los constituyentes mexicanos la tomaron para condenarla expresamente en el entonces artículo 2º de la Constitución Mexicana resultante en 1857, y que es el actual artículo 1º.

Dicho fallo judicial fue el de *Dred Scott v. John F. A. Sanford 60 US 393 (1857)*. La resolución más ignominiosa de la justicia en América del Norte, confirmó el carácter de esclavo a Dred Scott, a pesar de residir en territorio libre en el Norte de los Estados Unidos,<sup>39</sup> dado el contenido de una Ley federal denominada el Compromiso de Missouri (1820).<sup>40</sup> La resolución declaró inconstitucional dicha ley federal, como si la Constitución legitimara la esclavitud, manifestando que el Congreso no tenía facultad para prohibir la esclavitud, aún en territorio federal.<sup>41</sup> A raíz de este caso, el Congreso Constituyente Mexicano decidió que la sola presencia de esclavos en territorio nacional los haría libres, tal como se había declarado en los precedentes judiciales británicos.

La propia decisión Dred Scott provocó que en Illinois se dieran unos debates célebres entre candidatos a elecciones populares como los sostenidos en 1858 entre Stephen A. Douglas y Abraham Lincoln, ganando notoriedad los argumentos abolicionistas de Lincoln y preparando así su camino a la Presidencia de los Estados Unidos.<sup>42</sup>

Paradójicamente la ciencia moderna nos demuestra que el origen del hombre tuvo su asiento en África y que precisamente, el color de la piel primigenio del hombre fue negro, entre cuyos miembros, algunos fueron mutando por las glaciaciones y convirtiéndose en blancos. Esta teoría monogenética del hombre contrasta con la concepción poligenética que se enuncia en la segunda causa antes enunciada.

<sup>38</sup> Albert J. Von Frank, *The trials of Anthony Burns. Freedom and Slavery in Emerson's Boston*, Harvard University Press, 1998, 409 pp.

<sup>39</sup> Scott residía en el denominado Territorio del Noroeste que había sido declarado libre y prohibida la esclavitud a partir del 23 de abril de 1784, por el Congreso Continental. Esta disposición fue ratificada por ley del 13 de julio de 1787. Don E. Fehrenbacher, *The Dred Scott case. Its significance in American Law and Politics*, Oxford University Press, 1978, 741 pp.

<sup>40</sup> En virtud de una ley federal expedida el 3 de marzo de 1820 Maine es aceptado como nuevo Estado de la Unión de los Estados Unidos, como Estado libre, a cambio de que otro nuevo Estado, Missouri se conserve esclavista. Este fue el denominado Compromiso de Missouri. También a través de esta ley, se proscribió la esclavitud en todo territorio al norte de Missouri; es decir, la mitad al norte del territorio adquirido a través de la Compra del territorio de Luisiana que había expandido al doble el territorio original de las colonias británicas.

<sup>41</sup> Don E. Fehrenbacher, *The Dred Scott case. Its significance in American Law and Politics*, Oxford University Press, 2001, pp. 239-416.

<sup>42</sup> Si bien Lincoln abogó por la eliminación de la esclavitud, debe puntualizarse que sus ideas no eran para otorgar igualdad entre los grupos raciales, por lo menos en el contexto de estos debates. En el debate ocurrido en la ciudad de Charleston el 18 de septiembre de 1858, Lincoln aseveró la desigualdad entre blancos y negros, por lo que rechazó que los afro-americanos pudieran votar, ser jurados, ocupar puestos de elección o casarse con blancos. Esta es la esencia de la discriminación racial. *The Lincoln-Douglas Debates*, Dover Publications, Mineola, 2004, pp. vii, 159-174.

Al libro de Cugoano, siguió el de Olaudah Equiano: *The interesting Narrative of the Life of Olaudah Equiano, or Gustavus Vassa, the African*, publicado en 1789 en Londres, que se inserta dentro de las obras narrativas autobiográficas de antiguos esclavos que, habiendo ganado educación y posición, se atrevieron a publicar los pormenores de sus respectivas vidas, para ejemplo y escándalo de sus lectores.<sup>43</sup>

*Equiano* tuvo gran éxito e influencia en Inglaterra y su libro le reportó grandes ganancias. Su vida comienza a los once años cuando fue hecho esclavo aproximadamente en 1756 y diez años después, gracias a su trabajo e ingenio, él mismo se redime, comprando su libertad en 40 libras esterlinas. En su libro, conviene que la esclavitud corresponde a satisfacer los intereses de la nobleza territorial inglesa; sin embargo, el crecimiento económico del país estaba en la industria manufacturera y para ella, la esclavitud es poco atractiva, pues asfixia el gran mercado que es Africa, un continente el doble de tamaño que Europa. Aseveraba que si a los africanos se les permitiera vivir en su lugar de origen, doblarían su población cada quince años y la necesidad de suministrarles bienes, haría que Inglaterra tuviera un mercado inmenso. De esta manera, Equiano habló el lenguaje economicista de los ingleses, a diferencia de Cugoano quien polemizó con ellos, en un tono idealista.

Llegaron incluso al siglo XX testimonios de antiguos esclavos ofreciendo soluciones para erradicar en definitiva este tráfico y degradación con el escrito *Up from Slavery* de Broker T. Washington, quien en 1901 publicó esta obra en apoyo al Instituto Tuskegee que había fundado, para educar y así redimir a quienes habían padecido, como él, la esclavitud.<sup>44</sup>

Por otra parte, el 27 de octubre de 1795 se firmó entre España y los Estados Unidos un Tratado mediante el cual todo barco y su mercancía rescatado de piratas o ladrones en alta mar, debería ser detenido y llevado a cualquier puerto de los dos países firmantes, para que bajo la custodia de las autoridades porteñas respectivas, se devolviera a sus legítimos propietarios la mercancía rescatada, contra entrega de un rescate hacia los captores del barco y la mercancía.

Este Tratado fue de gran importancia para resolver un litigio donde cincuenta y cuatro esclavos fueron considerados como la “mercancía” de la goleta española *Amistad*, la cual había llegado a Punta Culloden, cerca de la Punta Montauk, en Long Island, Nueva York.<sup>45</sup> La goleta fue rescatada por el barco *Washington* hacia el mes de agosto de 1839 y llevada a Nuevo Londres, en Connecticut, teniendo bajo custodia a los esclavos.

<sup>43</sup>Entre otros libros escritos incluso con anterioridad a los dos citados son: James Albert Ukawsaw Gronniosaw, *A Narrative of the Most Remarkable Particulars in the Life of J.A.U. Gronniosaw, an African Prince* (1772), así como *Letters of the Late Ignatius Sancho* (1782) y la obra de John Marrant, *A Narrative of the Lord's Wonderful Dealings with John Marrant, a Black* (1785). La calidad literaria de sus obras, además de la denuncia contra la esclavitud, es de gran mérito. Entre otras obras poéticas escritas por antiguos esclavos destacan las de Francis Williams o Phillis Wheatly, escritas a fines del siglo XVIII.

<sup>44</sup>Broker T. Washington. *Up from Slavery*. Penguin books. 1986. Nueva Cork. 330 pp.

<sup>45</sup>Esta goleta zarpó del puerto de La Habana, Cuba, el 28 de junio de 1839, con Ramón Ferrer como capitán, llevando a Puerto Príncipe fundamentalmente esclavos. Al liberarse los esclavos a bordo de la goleta, mataron al capitán y a otro miembro de la tripulación, huyendo dos más tripulantes y sometiéndolo como rehenes a Pedro Montes y José Ruiz, quienes alegaron ser propietarios de dichos esclavos.

Poco después comenzaron a recibirse las reclamaciones de los “legítimos propietarios” españoles para exigir la devolución de la “mercancía”, así como el “rescate” de los captores americanos.

En la célebre resolución de *la goleta Amistad (United States v. The libellants and claimants of the Schooner Amistad 40 US 518, 1841)*, la Suprema Corte de los Estados Unidos en opinión redactada por el célebre Ministro Joseph Story, consideró que estando proscrito el comercio de esclavos en el país, y siendo los ciudadanos africanos libres en su lugar de origen, el Tratado con España no obligaba a respetar esta servidumbre que reducía seres humanos a la categoría de mercancías.<sup>46</sup> Este caso ganó notoriedad ya que el abogado defensor de los esclavos fue el ex Presidente John Quincy Adams.<sup>47</sup> Para los abolicionistas, el tráfico de esclavos no era más que un delito de secuestro cometido contra personas de otras naciones,<sup>48</sup> tal como en la actualidad policías de los Estados Unidos secuestran a presuntos delincuentes en otros países.<sup>49</sup>

Aunque en los Estados Unidos de América se había abolido el comercio, tráfico o trata de esclavos, mediante ley federal expedida el 2 de marzo de 1807, la propiedad de esclavos continuó en algunos Estados sureños, hasta avanzado el siglo XIX, como es de conocimiento público, hasta que al final de la Guerra Civil, se aprobó la Enmienda número XIII, que en 1865 prohibió en definitiva la esclavitud en todo el territorio de ese país. El precedente de la goleta *Amistad* era alentador a la causa contraria al esclavismo.

Siendo el problema de la esclavitud de muy difícil solución, su prohibición y erradicación tuvo que ser reiterada de diversas maneras tanto en los Estados Unidos, como en los demás países que sufrían la plaga de los traficantes de esclavos. En consideración de Charles Tupper, las ambiciones territoriales de los Estados Unidos se vieron neutralizadas, al menos por un tiempo, por los intereses esclavistas de los Estados del Sur, los cuales se habían opuesto a la adquisición de territorios no esclavistas como el territorio de la *British North America*, que actualmente forma parte del territorio oriental de Canadá.<sup>50</sup>

<sup>46</sup> El extremo de esta concepción se encuentra en el hecho de que el capitán del barco *Zong* en 1781, lanzó al mar a 133 esclavos de África, sólo con el objeto de reclamar el seguro de su “carga”, por pérdida total. Efectivamente, era una práctica común que los barcos cargados con esclavos sacrificaran a varios de sus esclavos para recobrar pérdidas o para racionar alimentos y agua en sus travesías. El Ministro Story manifestó en su sentencia que el Derechos de las Naciones prohibía el comercio de esclavos y que incluso España había firmado Tratados con diversas Naciones en tal sentido, como el firmado con la Gran Bretaña el 23 de Septiembre de 1817, para tal efecto. Story enfatiza que las personas que llevaba el barco no estaban domiciliadas en Cuba ni en ninguna otra posesión de España y que, por lo tanto, eran libres en sus respectivos países de origen, por lo que aplicando el Tratado de 1817 estas personas recobraban su libertad en el primer puerto al que llegasen y en cuanto al Tratado con los Estados Unidos, estas personas no podían ser consideradas como mercancías.

<sup>47</sup> La familia Adams, John y John Quincy, fueron abolicionistas desde un principio. John Adams escribió desde el 20 de Noviembre de 1772 en *The Rights of Colonists* que siendo la libertad un don divino, no podía el hombre restringirla y esclavizar a otro hombre.

<sup>48</sup> El secuestro fue siempre considerado como ilegal en múltiples precedentes de Estados, siendo el primero en Luisiana *Lunsford v. Coquillon* (mayo 1824), así como el caso federal *The Merino* 22 US 391 (marzo 1824).

<sup>49</sup> Como cuando desde 1990 la Drug Enforcement Administration (DEA) ha venido secuestrando a ciudadanos mexicanos en territorio nacional, como a Martín verdugo Urquídez y Humberto Alvarez Machain.

<sup>50</sup> Tupper así lo explicó en la Convención Constituyente del Canadá el 10 de abril de 1865, ante la conclusión de la guerra civil de los Estados Unidos. Janet Ajzenstat *et al. Canada's Founding Debates*, Studdart, 1999, pp. 170-171.

Francia había abolido la esclavitud durante la Revolución, y el gobierno de la Convención, mediante redacción del abad Grégoire, declaró desde el 4 de febrero de 1794:

La Convención declara la esclavitud de los negros abolida en todas sus colonias; en consecuencia, decreta que todos los hombres sin distinción de color, domiciliados en las colonias, son ciudadanos franceses y gozarán de todos los derechos asegurados por la Constitución.

No obstante, Napoleón reintrodujo la esclavitud en el Caribe Americano hacia 1802, el siglo XIX sería el que trajo la libertad como un movimiento mundial. Los británicos abolieron el comercio de esclavos en 1807 y hacia 1838, una ley del Parlamento había prohibido en todo el Reino la esclavitud.

La causa de la eliminación de la esclavitud en el Nuevo Mundo ha sido explicada no solamente por los sentimientos humanitarios y de respeto hacia los derechos humanos promovidos por la Ilustración Francesa, que tanta influencia tuvo en los movimientos independentistas de América Latina. A diferencia de México, los Estados Unidos no fueron congruentes al separar la independencia de su país con los verdaderos sentimientos de libertad y de abolición de la esclavitud. Aún más, los llamados padres de la Patria, desde George Washington hasta Thomas Jefferson, fueron esclavistas. Para México, la abolición de la esclavitud, entre otras instituciones, fue consecuencia de su *Revolución* de Independencia y muestra un liberalismo político más auténtico que el liberalismo consensuado que preconizó Louis Hartz en los Estados Unidos.<sup>51</sup>

Estas crónicas de las metrópolis europeas con repercusión en sus colonias americanas, hacen revalorar a los movimientos independentistas de América Latina como verdaderas revoluciones que no solamente crearon nuevos países por emancipación, sino que al abolir las inconveniencias europeas, como la esclavitud, redimieron al ser humano en sus derechos.

Las instituciones de los Estados Unidos legalizaron la esclavitud a través de decisiones de la Suprema Corte de Justicia de ese país en 1857. Todavía en ese año, influyentes escritores con poca argumentación y gran prejuicio, escribían apologías a la esclavitud, como George Fitzhugh a través de su insólita obra *Cannibals All*.<sup>52</sup> México por segunda ocasión, después de abolirla desde su Independencia, toma el segundo paso con la Constitución de 1857, al prever la hipótesis que actualmente se encuentra en el Artículo Primero del actual texto constitucional, por lo que cualquier persona que pise el territorio nacional se considerará por ese solo hecho, libre, sin importar si hubiese sido esclavo. México fue quizá el primer país de elevar este principio a nivel fundamental de su sistema jurídico.

<sup>51</sup> Hartz y Samuel Huntington enfatizan el logro del liberalismo norteamericano sobre la tradición medieval de América Latina en general y México en lo particular. Ni uno ni otro explican satisfactoriamente por qué siendo la sociedad de los Estados Unidos tan “liberal”, se toleró la esclavitud con tal laxitud, y solamente la Guerra Civil puso fin a esta lacra. Louis Hartz. *The Liberal Tradition in America: An interpretation of American Political Thought since the Revolution*, Harcourt Brace Jovanovich, 1955.

<sup>52</sup> David F. Ericson, *The Debate over Slavery. Antislavery and Proslavery. Liberalism in Antebellum America*, New York University Press, 2000, pp. 105-114.

El ejemplo de México también desarticula el debate teórico sobre si la verdadera causa para la abolición de la esclavitud fue el surgimiento del capitalismo.<sup>53</sup> Aún antes de que México pudiera haber consolidado ese sistema económico, resultaba claro que la Independencia trajo como consecuencia la abolición de la esclavitud, incluso antes de que las instituciones liberales de la tercera década del siglo XIX fueran ensayadas en el constitucionalismo mexicano.



<sup>53</sup>Thomas Bender (ed.), *Antislavery Debate. Capitalism and Abolitionism as a problem in Historical Interpretation*, University of California Press, 1992, 325 pp.



# Centralismo y federalismo (1814-1843)

Manuel Herrera y Lasso

## Capítulo I La Constitución de Apatzingán

De la Constitución de Apatzingán —glorificada, con simulacro retórico, en el ayer reciente de su conmemoración sesquisecular— se ha dicho y repetido que es el inicio de nuestra vida institucional. ¡Indocta la rutina y grave el error! El nombre mismo de Constitución con que se la decora resulta, por lo equívoco de su aplicación de similar, un extravío verbal. El inoperante Estatuto de 1814 sólo fue —y en ello estriba su importancia histórica— la desafiante aunque absurda respuesta de la insurgencia mexicana al restablecimiento en España del absolutismo monárquico.

Atribuir a Morelos la inspiración del utópico conato es disminuir la patriótica visión del estadista. La minúscula asamblea que se autodenominó “El Congreso de Anáhuac” con petulante falacia geográfica, reiterada y agravada por Guerrero unos años después al llamarlos “anahuacenses” a los mexicanos todos,<sup>1</sup> pretendió organizar un régimen de gobierno republicano y centralista con ribetes parlamentarios asentado en la voluntad del Congreso y la veleidad del azar, “capaz —como lo expresa Bulnes— de producir anarquías hasta en las cadenas de las montañas”<sup>2</sup> y sobre el cual, con irrecusable testimonio coetáneo, Lorenzo de Zavala había

<sup>1</sup>El 10 de octubre de 1824 prestó Victoria ante el Congreso el juramento prescrito por la Constitución. Guerrero, “anegado de placer”, se dirige al Presidente y le rinde pleitesía en enfática comunicación: “Los *anahuacenses* os tributan la más heroica gratitud premiando vuestros méritos con el sagrado depósito de su confianza para que los gobernéis”. (*Primer Centenario de la Constitución de 1824*, obra conmemorativa publicada por la Cámara de Senadores en los Talleres Gráficos Soria, México, 1924, p. 335).

<sup>2</sup>Francisco Bulnes, *La Guerra de Independencia*, 1910, p. 49.

### Sumario

Capítulo I. La Constitución de Apatzingán	461
Capítulo II. La Constitución de Cádiz . . . .	463
Capítulo III. La Junta Provisional Gubernativa . . . . .	463
Capítulo IV. El primer Constituyente. . . .	464
Capítulo V. El Plan de Constitución de 1823 . . . . .	466
Capítulo VI. Acta Constitutiva . . . . .	471
Capítulo VII. La Constitución de 1824 . . .	475
Capítulo VIII. El desprestigio del régimen	478
Capítulo IX. Los estatutos centralistas . . .	485
Capítulo X. Síntesis del constitucionalismo centralista . . . . .	499
Capítulo XI. Patria y patria . . . . .	506



pronunciado en su tiempo la decisiva sentencia: “Obra de abogados o clérigos sin experiencia, sin conocimientos prácticos de gobierno, orgullosos con el título de diputados y embriagados con un poder que creían irresistible fundado en sus teorías tan mezquinas como ridículas, nada valía la Constitución ni tuvo nunca efecto”.<sup>3</sup>

El generoso —y funesto— error de Morelos de propiciar la Junta de Zitácuaro y respetarle el prematuro rango de asamblea constituyente, en cuyo auxilio había de sacrificar sus planes militares y hasta la propia vida, consistió en convertir su autoridad de supremo “Siervo de la Nación” en el sumiso acatamiento a unas cuantas “Excelencias” víctimas del morbo de soberanía, tan carentes de representación popular como de tino legislativo. El “Congreso de Anáhuac” no fue luz y lustre en la vida de Morelos, sino sombra y desventura.

Julio Zarate, que se empeña en enaltecer la obra y a sus autores, corrobora; sin embargo, el juicio peyorativo. Excepcional entre nuestros historiadores y publicistas, porque no le arredró la lectura de los 242 artículos del texto y pudo resumir a sabiendas su contenido, niega “cordura” a Morelos por “hacer y consentir que su autoridad dependiera del Congreso” y puntualiza que la Constitución “fue un conjunto de principios generales más bien que un Código político fundamental que pudiera organizar al país, cuyas tres cuartas partes estaban sometidas aún al dominio español. Los miembros de la asamblea que la discutieron y votaron no tenían más representación que la que el mismo Morelos quiso darles pues, con excepción del diputado de la provincia de Tecpan electo por una junta popular, los demás que instalaron el Congreso de Chilpancingo recibieron su nombramiento del generalísimo. Luego, la misma corporación aumentó el número de los vocales sin que para ello interviniese el voto popular. Faltaba, pues, investidura legal a aquellos patriotas para dictar una Constitución que no podía regir en un país asolado por la guerra y cuya primera necesidad era entonces conservar un centro firme de mando y acción que no podía residir en una asamblea”.<sup>4</sup>

Quiso la trashumante *Majestad* “situarse en donde su acción pudiera hacerse sentir mejor en medio de los grupos independientes por todas partes vencidos”,<sup>5</sup> y a costa de la vida del gran insurgente, logró al fin instalarse en Tehuacán. No había de ser larga su permanencia ahí. Aunque muy tarde, don Manuel Mier y Terán enmendó el error de Morelos y disolvió el grupo de asenderados legisladores, sustituyéndolo por un “Director Ejecutivo” compuesto de tres personas.

Este general Terán, tan irrespetuoso con el Congreso y al que don Justo Sierra denuncia sin razón (porque era el de Anáhuac tan sólo un remedo congresional) como el fundador de la política de “golpes de Estado”, es el mismo de quien el doctor Mora cita con admiración estas lapidarias palabras escritas diecisiete años después: “gritan que la Constitución no sirve; por lo que hace a mí, si no me da otra la nación, hasta que tenga fuerza me bato por la última hoja”.<sup>6</sup> Pero seguramente estimaba que entre el “al-

<sup>3</sup> *Ensayo Histórico de las Revoluciones de México*, tomo I, p. 64.

<sup>4</sup> *Primer Centenario de la Constitución de 1824*, op. cit., pp. 156 y 160<sup>a</sup>.

<sup>5</sup> Justo Sierra, *México. Su evolución social*, tomo I.

<sup>6</sup> *Obras sueltas de José M. Luis Mora*, París, 1837, “Carta de 28 de mayo del general Terán a D. Francisco García, gobernador de Zacatecas”, tomo I, p. LXVIII (en nota).

modrote” de Apatzingán y la Constitución de 1824 a que se sometía con tan caballeresco civismo había tanta diferencia como entre la desesperada situación de los insurgentes de 1815, necesitados no de leyes ni buenas ni malas, sino de acción militar pronta y enérgica para sobreponerse al desastre, y las dificultades y tropiezos que, después de ocho años de régimen constitucional, amagaban en 1832 a la administración Alamán.

## Capítulo II

### *La Constitución de Cádiz*

La *primera Constitución mexicana* fue la de Cádiz de 1812; no porque en ella hubieran colaborado los diputados de la Nueva España, ni por su vigencia, en ésta, durante dos periodos —el uno de 1812 a 1814 en que la abrogó Fernando VII al grito de la plebe “vivan las caenas”, y el otro, de 1820, en que bajo la reivindicadora bandera de Riego, hubo de ser restaurada seis años después por el mismo “Indeseable”—, sino porque el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba hicieron de aquella Carta, con expresa declaración, el Estado de Derecho de la Patria emancipada.

## Capítulo III

### *La Junta Provisional Gubernativa*

El Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba que lo complementaron establecían para la Nueva Nación, denominada Imperio Mexicano, un gobierno monárquico, moderado, “con arreglo a la constitución peculiar y adaptable del reino” que habrían de darle sus próximas Cortes constituyentes.<sup>7</sup>

A falta de Fernando VII, a quien reconocían por emperador “en virtud del juramento de fidelidad que le tiene prestado la Nación”, llamaban sucesivamente al trono a alguno de los tres “serenísimos señores infantes” de España en el orden en que se les enumeraba; y, en caso de negativa de los designados, al que eligieran las Cortes.

Entretanto, el poder público quedaba confiado a una Junta Provisional Gubernativa integrada por 38 miembros nombrados por Iturbide de acuerdo con O’Donojú, la que debería ejercer su encargo “conforme a las leyes vigentes en todo lo que no se opusiera al Plan de Iguala” y cuidando “de que todos los ramos del Estado quedasen sin alteración alguna”.

Competía a la Junta el nombramiento de una Regencia compuesta de tres personas que, a la postre, se integró con cinco. La distribución de funciones de gobierno se hizo atribuyendo el poder ejecutivo a la Regencia y el legislativo a las Cortes; “pero como ha de mediar algún tiempo antes que las Cortes se reúnan (decía el artículo 14 de los Tratados), para que ambos poderes no recaigan en una misma autoridad, ejercerá la Junta el poder legislativo: primero, para los casos que puedan ocurrir y que no

<sup>7</sup> Montiel y Duarte, *Derecho público mexicano*, tomo I, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1873, p. 60.

den lugar a esperar la reunión de las Cortes y entonces procederá de acuerdo con la Regencia; segundo, para servir a la Regencia de cuerpo auxiliar y consultivo en sus determinaciones”.

Desde su segunda sesión preparatoria —25 de septiembre de 1821— la Junta Provisional Gubernativa ansiosa de sobrepasar los límites impuestos a su autoridad, se adjudicó el carácter de soberana y el tratamiento de *majestad* y se declaró investida de las facultades que correspondían a las Cortes conforme a la Constitución de Cádiz, “en todo lo que no repugnare a los Tratados de la Villa de Córdoba”.

## Capítulo IV

### *El primer Constituyente*

Se reunieron las Cortes —nuestro inicial Congreso Constituyente— a principios de 1822 y lo primero que hicieron fue reconocer en sí mismas la soberanía de la Nación y establecer de una buena vez la división de poderes, asumiendo el legislativo y delegando graciosamente el ejecutivo en la Regencia, que ya lo tenía. Pero la lógica de la época podía salvar estas y otras contradicciones, mediante la obtusa soberbia congresional de que habían dado tan deplorable muestra el Congreso de Anáhuac y la misma Junta provisional.

El decreto de convocatoria ordenaba en el último de sus artículos “Luego que se reúna el Congreso, el cuerpo legislativo se dividirá en dos salas con igual número de diputados y facultades; dependientes, en consecuencia, una de la otra para todas las deliberaciones y leyes constitucionales que hayan de adoptarse, pues de este modo las propuestas por una sala serán revisadas por la otra, el acierto será más seguro y la felicidad política tendrá el mayor apoyo”.<sup>8</sup>

Tal fue la prudente disposición, que Iturbide cuidó de recordar a la asamblea en el momento de su apertura;<sup>9</sup> mas ya reunidos y *soberanos* los diputados, no era posible que aceptaran sujetarse a ley alguna: y así como no conformes con ser Congreso constituyente se habían arrogado las facultades de Congreso ordinario, tuvieron a bien violar de nuevo la convocatoria y constituirse “revolucionariamente” en cámara única, todopoderosa.<sup>10</sup>

A imitación de la Junta se otorgaron el tratamiento colectivo de “Majestad”.<sup>11</sup> Y tan en serio hubieron de tomarlo, ofuscados por lo que Spencer ha llamado “la gran superstición política del siglo XIX”, que llegaron a sentirse los herederos de la autoridad absoluta de los monarcas españoles y a proclamarlo así en la tribuna parlamentaria.

“Déspota de vanidad ilimitada”, que obligó a las autoridades a reconocer por juramento su sacrosanta e indiscutible soberanía, tuvo que declarar Emperador a Iturbide entre los clamores de una muchedumbre enardecida.

<sup>8</sup> Decreto de 17 de noviembre de 1821, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, 1876, tomo I. p. 563.

<sup>9</sup> *México a través de los siglos*, tomo IV, p. 55.

<sup>10</sup> Bulnes, *op. cit.*, p. 384.

<sup>11</sup> Decreto de 26 de febrero de 1822, Montiel y Duarte, *op. cit.*, p. 280.

Los resultados no se hicieron esperar: el *Soberano* Congreso Constituyente, ofendido por la presión de las galerías e irritado contra quien le arrancaba el cetro, inició una política adversa al Libertador; y la prisión de algunos diputados, por sospechas de conspiración, resolvió en manifestaciones de franca hostilidad la actitud indecisa de los primeros días. Un señor representante, arrastrado por la exaltación congresional, llegó a proponer en las sesiones extraordinarias de agosto “que SE DECLARARA DISUELTO EL PACTO SOCIAL, en el caso de atentarse contra la representación nacional”.

El emperador la disolvió en octubre para reunirla de nuevo en marzo y abdicar la Corona. Durante ese tiempo funcionó la “Junta Instituyente” nombrada por el mismo Iturbide, que expidió las provisionales “Bases Orgánicas” —otro conato constitucional— juradas el 22 de noviembre de 1822.

En trance de palingenesia, el reinstalado Congreso se apresura a destruir su anterior actuación y a instaurar un orden nuevo. Tiene por nula la elección de Emperador y niega validez a la abdicación, desdeñando resolver sobre ella; tacha de ilegales los actos del gobierno imperial; declara inexistentes el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, origen de su legitimidad; cambia la forma de gobierno de monárquica en republicana; designa a los miembros del “Supremo Poder Ejecutivo”, cuya debilidad de triunvirato era una garantía de docilidad; y para desagravio de su propia ultrajada “Majestad” y en el más insano de los arrebatos despóticos, pretende abolir en un pueblo la memoria de su pasado y ordena “que se tenga por traidor a quien proclame a Iturbide con vivas o influya de cualquier modo a recomendarle como emperador”.<sup>12</sup>

En paz ya consigo mismo y dispuesto a cumplir su tarea constituyente, entra en guerra con las Provincias en cuyas Juntas, creadas por la Constitución española y aclimatadas y fortalecidas rápidamente en nuestro suelo al calor de la guerra de Independencia y de la lucha contra el Imperio, se había despertado el sentimiento de rebeldía contra el gobierno del centro y el presentimiento de independencia local.

Una comisión elegida por el doctor Mier (el singular Fray Servando) y aceptada por el Congreso, elaboró en dieciocho días el “Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana” presentado a la asamblea el 18 de mayo de 1823 y que ya no pudo discutirse.

Arreciaron los “gritos tumultuosos y anárquicos”<sup>13</sup> de las Provincias que exigían el régimen federal y negaban facultades al Congreso para constituir a la Nación. Y éste hubo de ceder, a pesar de la oposición calurosísima de algunos de sus miembros, decretando la convocatoria para un nuevo constituyente y hasta manifestando al país, en una orden dictada en altas horas de la noche, que aunque ya sin poder para dar leyes constitucionales, estaba el voto de su soberanía por la institución de la república federal.

Don Luis Gonzaga Cuevas liquida la labor del Constituyente con este juicio definitivo: “La verdad era, que aquel cuerpo rodeado de todo el brillo que le daba la campaña

<sup>12</sup>Decretos: dos del 31 de marzo de 1823, dos del 8 de abril, y uno del 10 de abril. (Montiel y Duarte, *op. cit.*, pp. 239, 240, 241 y 242.)

<sup>13</sup>Así los calificaba el doctor Mier en su “voto particular” de 28 de mayo de 1823. Véase, también, su célebre discurso llamado “de las profecías” pronunciado ante el segundo Constituyente en la sesión de 13 de diciembre del mismo año, que puede leerse, aunque incompleto, en el libro de Castillo Negrete (*Galería de oradores de México en el siglo XIX*, 1877, tomo I, pp. 20 y ss.).

de independencia al reunirse en febrero de 1822, dejaba de existir sin excitar ni el respeto ni la gratitud de ningún mexicano”.<sup>14</sup>

## Capítulo V *El Plan de Constitución de 1823*

El estudio sobre el ignorado Plan de Constitución de 1823, que formó parte de mi tesis profesional de 1915 y aparece entre las “Notas de historia constitucional” de mi libro de 1940, lo escribí en aquel lejano entonces con la convicción de laborar en terreno virgen e ilustrar el tema con aportación original.

Aclaro, sin embargo —y así lo he hecho reiteradamente en mi ejercicio magisterial— que no logré el hallazgo tras una búsqueda benedictina en archivos y autores, sino por la fácil y ocasional oportunidad de haber encontrado en los residuos de la biblioteca de mi padre un pequeño libro cuyo primer “cuaderno” contiene el texto del “Plan”, la exposición de la comisión redactora que lo precede y el “Voto particular” de 18 de mayo del Dr. Servando Teresa de Mier.<sup>15</sup>

Posteriormente, sólo una voz —la de Tena Ramírez— ha interrumpido el pertinaz silencio de la preterición. En la primera edición del “Derecho Constitucional Mexicano” (1944) consigna el tratadista en páginas de “Introducción” —suprimidas en las últimas ediciones— esta somera referencia: “En su segunda etapa el primer Constituyente sintió sobre sí la hostilidad del movimiento victorioso, al cual no inspiraba confianza. Las provincias, en actitud altanera, exigían la adopción inmediata del sistema federal y amenazaban con la separación. El Congreso quiso formular unas bases constitucionales, pero el único proyecto que se presentó no llegó a discutirse; era el plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, cuyo principal autor había sido el diputado por Guatemala D. José del Valle, con la colaboración de fray Servando de Mier y de don Lorenzo de Zavala, partidario el primero de la Constitución española y el segundo de la norteamericana, por lo que el proyecto significaba una transacción entre el federalismo y el centralismo y un esfuerzo para fijar la realidad nacional”.

En 1955, la editorial Porrúa, publicó el Plan sin su “Exposición de motivos” en las *Leyes Fundamentales de México* compiladas y magistralmente comentadas por Tena Ramírez que insiste sobre el tema (p. 146) en los siguientes términos:

El 28 de mayo (debió decirse 18) fue presentado un proyecto con el nombre de Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana. Había sido preparado en casa del P. Mier, durante dieciocho días, por una comisión cuyo nombramiento se atribuyó el mismo

<sup>14</sup>*El porvenir de México*, tomo II, 1852, p. 261.

<sup>15</sup>Se compilan en el libro tres “cuadernos” editados, respectivamente, en 1823 y 1824 y 1837 por la “Imprenta Nacional del Supremo Gobierno”, por la “Imprenta del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos” y por la “Imprenta del Águila”. El segundo “cuaderno” contiene la Constitución de 1824 y el Acta Constitutiva, y el tercero, las “Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana Decretadas por el Congreso General de la Nación en el año de 1836”.

Mier. Parece que el principal autor del proyecto fue el diputado por Guatemala, don José del Valle, no sólo porque él lo presentó y su nombre encabeza la lista de los firmantes, sino porque lo sostuvo con ‘un discurso lleno de sabiduría, que admiró al auditorio y al Congreso’, según dice Don Carlos María de Bustamante, que estaba presente. El proyecto de que se trata no alcanzó a ser discutido: sus ventajas, sin embargo, las ponderó Mier en el siguiente Congreso; y Bocanegra afirma que influyó en la Constitución de 24.

Y no ha habido más. Mi “estudio” de 1915 que intentó la valoración del “Plan” continúa siendo único. De él transcribo aquí su contenido medular.

La comisión redactora bebió su inspiración en dos fuentes doctrinarias: Rousseau y Montesquieu. La influencia del primero es decisiva y penetra toda la obra, fundamentando la teoría del derecho colectivo y rechazando el Senado de tipo norteamericano.

“Los derechos de los ciudadanos, declara el Plan, son los elementos que forman los de la nación. El poder de ésta es la suma de los poderes de aquéllos”... Y la exposición de motivos dice terminantemente: “la institución del Senado como cámara legislativa violaría el pacto social que da a la mayoría de los ciudadanos por sí o sus representantes la decisión de los asuntos”.

“Si en Nueva España —se precisa después— hay ocho millones de almas y se elige un diputado por 60,000, habrá en la primera cámara 133; y si para la otra da tres cada Provincia (éstas eran 15), habrá 45 en la segunda. Supóngase que 23 diputados de la segunda reprueban un proyecto admitido por los 133 de la primera; en este caso 23 votos *triunfarían de 755*”. Absurdo inconcebible para quien acepta como dogmas la igualdad micrométrica del individual derecho electoral y su corolario inevitable: la soberanía del número.

De Montesquieu tomó en sus líneas generales la teoría de la división de poderes, no repitiéndola en la forma que han vulgarizado los comentaristas, sino en aquella menos conocida que descubrió en la constitución inglesa el filósofo del siglo XVIII. “Debe haber, apunta la exposición de motivos, un cuerpo que quiera, otro que obre y otro que conserve”.

Es verdad que en *El espíritu de las leyes* se habla de las tres clases de poderes (*pouvoirs*) que hay en cada Estado: “el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos y contiendas de los particulares”, o de otro modo: “la potestad (*puissance*) legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho de gentes y la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho civil”; pero al dar cuerpo a estas generalidades que ocupan buena parte del capítulo relativo y ya con los ojos puestos en la constitución inglesa —de la cual, al fin y al cabo, es una apología la obra de Montesquieu— rectifica éste su exposición: “De las tres potestades de las que hemos hablado, la de juzgar es en cierto modo nula. No quedan, por tanto, sino dos; y como les es necesaria una potestad reguladora que las atempere, la parte del cuerpo legislativo que está compuesta de nobles es la adecuada para producir este efecto”.<sup>16</sup>

<sup>16</sup>Oeuvres de monsieur de Montesquieu. Tome premier, a Londres. M. DCC. LXXXVII. De *L'esprit des loix*. Liv. XI. Chap. VI: de la Contitution d'Angleterre.

Sólo por la expansión sin igual del pensamiento político francés del siglo XVIII, resulta explicable el error general de atribuir a Montesquieu la originalidad de la clásica división de poderes que figura en el articulado de nuestra constitución y tiene abolengo aristotélico. El gran filósofo griego que dedica en la *Política* sendos capítulos a los tres poderes, declara que existen necesariamente en todo Estado y los designa expresamente como “poder deliberante, poder ejecutivo, considerado en las atribuciones y en la elección de los magistrados, y poder judicial”. Y téngase en cuenta que, para Aristóteles, “magistrado es el funcionario público investido del derecho de mandar”.

¿Cuáles son, en cambio, los tres poderes que percibe Montesquieu en la constitución inglesa? El legislativo, el ejecutivo y el “ordinativo” o “potestad reguladora” (*puissance réglante*)<sup>17</sup> que también forma parte del primero. Pudo el genial autor del “más profundo de los libros frívolos” producirse en el curso del capítulo con cierta imprecisión que ha extraviado el criterio de muchos y que da visos de razón a la frase ingeniosa repetida por Macaula: no *De l'esprit des lois*, sino *De l'esprit sur les lois*, debiera titularse el libro de Montesquieu”. Pero cuando se trata en definitiva de las instituciones inglesas, olvida por completo al poder judicial y dice sin sombra de vacilación: “Esta es la constitución fundamental del gobierno de que hablamos. Estando formado de dos partes el cuerpo legislativo, la una sujetará a la otra por su mutua facultad para impedir, ambas estarán sujetas por el poder ejecutivo el cual a su vez lo estará por el legislativo. Estas tres potestades habrán de formar un reposo o inacción; pero como por el movimiento necesario de las cosas se ven violentadas a marchar, tendrán que hacerlo de común acuerdo”.<sup>18</sup>

Tan sabias enseñanzas sumadas a la influencia del modelo norteamericano<sup>19</sup> no fueron, sin embargo, suficientes para acallar los prejuicios del contrato social y produjeron el cisma en el seno de la comisión: cinco miembros de ella desconocieron al pontífice de Ginebra, proponiendo un Senado de acuerdo con la teoría norteamericana, y los seis restantes, fieles a la autoridad consagrada por la revolución francesa, hicieron prevalecer el senado “conservador” —fruto de una conciliación imposible—, que resultaba ser potestad reguladora y representante de la federación, sin facultades legislativas.

El doctor Mier, cuya cultura política europea le permitía aceptar “a beneficio de inventario” las ideas de Rousseau y llamar a la voluntad numérica de los pueblos y al estado natural de la Nación “zarandajas de los pobres políticos de provincia”,<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Con estos nombres, respectivamente, lo designan dos traductores españoles de *El espíritu de las leyes*.

<sup>18</sup> *Ibid.* Es de Rabasa (cfr. *La Constitución y la Dictadura*, p. 258) el acierto de haber iniciado la crítica a la versión corriente de las ideas de Montesquieu, por más que se haya detenido a medio camino. Con todo, no podemos aceptar su argumento de lenguaje que descansa sobre esta afirmación inexacta: Montesquieu... no habló de tres poderes (*pouvoirs*) sino de tres potestades (*puissances*). Nuestras citas demuestran que empleó indistintamente las palabras *pouvoirs* y *puissances*.

Tomas Paine, que a distancia de medio siglo de *El espíritu de las leyes* escribió también sobre el tema, señala solamente dos especies de gobierno: “el de hacer las leyes y el de ejecutarlas o administrarlas” sosteniendo que “el que llamamos poder judicial es con rigor y exactitud el poder ejecutivo de todo país”.

(*El derecho del hombre*, cap. “De las Constituciones”, trad. de Puglia, Philadelphia, 1821).

<sup>19</sup> “La Nación Mexicana, decía la exposición de motivos, admira en los Estados Unidos la rapidez de sus progresos y cree que la forma libre de su gobierno es la causa que los produce.”

<sup>20</sup> Discurso citado.



encabezó la oposición de la minoría y formuló voto particular en favor del senado legislativo sobre la base de este indiscutible aforismo: “en estas materias mientras menos invención más seguridad”.

Su magistral alegato, que ojalá hubieran tenido a la vista nuestros constituyentes de 56 al votar contra el bicammarismo, pone de manifiesto la penetración de un criterio político extraordinario, cuya seguridad no reposaba sobre los prejuicios de la época. Cita al Espíritu Santo para calificar de “turba” a los diputados y opone resueltamente a la fuerza de la cantidad, la preponderancia de la calidad: “no es un inconveniente que el voto de pocos hombres sesudos prevalezca al de la multitud”.

Declara el Plan que el gobierno de la nación es el de una república representativa y federal; pero ante el despertar de las provincias “que comienzan a sentir sus fuerzas” y por temor de que su independencia de Estados acarree debilidad a la nación, pone “andaderas a nuestra infancia política”,<sup>21</sup> dispuesto a quitárselas en cuanto ya no sean necesarias y ofrece un federalismo mitigado, estableciendo bases de población para la elección de los Congresos Provinciales, Ayuntamientos, Alcaldes, Regidores y Síndicos; otorgando al Ejecutivo de la federación la facultad de proveer los empleos políticos y de hacienda de cada provincia, a propuesta de los Congresos Provinciales; determinando las atribuciones de los Congresos y de los Prefectos; creando un tribunal especial dentro del Congreso de la Nación para juzgar a los diputados de estos Congresos Provinciales; haciendo de los Prefectos, enjuiciables por los tribunales comunes, no gobernadores sino agentes del poder federal, como nombrados por él; subordinando los Institutos de Provincia al Instituto nacional, bajo la dependencia inmediata del Congreso; atribuyendo al Ejecutivo de la Federación el nombramiento —recaído en “letrados”— de los jueces y magistrados de toda la República.

¿Quién podría resolver si acertó la comisión al proponer este sistema de términos medios, tratándose de una idea que nunca pasó de proyecto, porque, inseparable del “momento”, ya no pudo ser ella la que inspiró las constituciones regresivas de 36 y de 43?... “Dígase lo que se quiera —sostenía el doctor Mier ante el segundo Constituyente hostil a sus opiniones—, en este proyecto hay mucha sabiduría y sensatez”, y si sus autores no propusieron desde luego una auténtica federación,<sup>22</sup> no fue porque desconocieran las excelencias de ese régimen, sino porque lo creyeron imposible para la naciente república, y en “interés mismo de los pueblos” quisieron moderarlo.

Entendieron a Montesquieu y clarificaron su doctrina con fórmulas accesibles: “El que se llama poder legislativo es el poder que dicta las leyes; el que se denomina poder ejecutivo es el poder que las hace cumplir. El uno es la voluntad; el otro, la mano de la Nación”. E intentaron legislar para México, el México de entonces, avizorando el panorama de la República sin que infirmaran su visión los engañosos fuegos fatuos del patriotismo. La severa franqueza con que denuncian el estado general de “una Nación donde más de la mitad de su población se compone de indios estúpidos e

<sup>21</sup> Mier. Discurso citado.

<sup>22</sup> Se les reprochaba el haber propuesto un gobierno federal en el nombre y central en realidad (*cfr.* el discurso antes citado).



ignorantes” está muy por encima de la ofuscación sufragista que en el Congreso de 56 hace enmudecer a Arriaga al sostener el voto restringido que excluye a los analfabetos y aclama a los oradores que ensalzan las virtudes cívicas del pueblo: su cordura, su tino político, su prudencia electoral.<sup>23</sup>

En contraste con sus aciertos, contiene el Plan postulados engañosos e inútiles y vicios estructurales. Entre los primeros cabe señalar los siguientes: “ningún hombre tiene derecho sobre otro hombre si él mismo no se lo ha dado”; “son deberes de los ciudadanos... no ofender a sus semejantes”; “la ilustración es el origen de todo bien individual y social”. Entre los segundos, merecen la primacía peyorativa: el ejecutivo triple en lugar de individual; la sustitución del Senado de tipo norteamericano por el Senado “poder conservador”, y el poner a la enseñanza directa y totalmente en manos del Congreso.<sup>24</sup>

Si la influencia del ejecutivo es perniciosa para ella, cuánto más habrá de serlo la de una asamblea parlamentaria. Tan funesta providencia sólo puede explicarse por los prejuicios de la época que dejaron su huella en la exposición de motivos. “El ejecutivo —pensaban los proyectistas— se estanca, procura conservar y por consiguiente favorecer la perpetuidad de opiniones; sólo los Congresos marchan según el movimiento del siglo”. Y dentro de este criterio que hace de un Congreso, al propio tiempo, asamblea de legisladores y academia enciclopédica de sabios, el movimiento de la opinión en materias políticas resulta confundido con el progreso de las ciencias.

Tal es el Plan de Constitución del 18 de mayo de 1823 preferido por la inadvertencia de historiadores y publicistas que destaca, en nuestros anales legislativos, como el empeño constituyente menos alejado de la realidad mexicana.

Con propósito rigurosamente objetivo cuya meditada prudencia sería temerario desconocer, la comisión redactora se esforzó por resolver la disyuntiva inicial —centralismo o federalismo— tendiendo un puente entre la desorganización de un pueblo en revuelta y su unificación en Estado mediante “el sistema de gobierno más complicado de todos y que requiere más delicada comprensión de los principios que lo informan”.<sup>25</sup> No se les podría dirigir a aquellos virtuales legisladores el reproche justiciero de Montesquieu al Oceano de Arrington: “habéis edificado a Calcedonia teniendo ante los ojos la ribera de Bizancio”.

<sup>23</sup>En las sesiones del 18 y del 25 de septiembre y en la del 16 de octubre Ramírez y Zarco recogieron los aplausos de las galerías entonando el panegrico del pueblo: “soberano a quien se quería despojar de su cetro” y en cuyo “instinto y cordura” se debiera siempre confiar. Ocampo dijo la última, desmesurada, palabra: “Si el pueblo yerra alguna vez, bien; esto no es motivo para arrancarle sus derechos, es el dueño de la casa y pondrá a administrarla a quien juzgue más a propósito”. (Zarco, *Historia del Congreso Constituyente*, pp. 329, 348 y 458 del tomo II.)

<sup>24</sup>Quizá debiera añadirse el propósito de establecer más tarde el juicio por jurados no sólo en lo criminal sino en lo civil; pero el haberlo dejado para cuando estuvieren “adelantada la civilización y mejorada la moralidad de los pueblos” nos hace pensar que más fue un halago del momento a las aspiraciones democráticas que una seria promesa constitucional. La exposición de motivos deja ver mucho a este respecto.

<sup>25</sup>Es Rabasa quien así lo define (*op. cit.*, p. 14).

## Capítulo VI

### *Acta Constitutiva*

*Nuestro federalismo nace el 31 de enero de 1824.* Centralistas lo habían sido el conato de Apatzingán, la Constitución gaditana adoptada por el México independiente, el gobierno provisional estatuido por el Constituyente a la caída del Imperio. El régimen federal que en 1823 aparece como intento importante en el “Plan” del 18 de mayo y como declaración baldía en el decreto del 12 de junio, adquiere realidad institucional en el Acta constitutiva.

Ramos Arizpe presentó en noviembre de 1823 el proyecto de Acta Constitutiva de la Nación Mexicana y el Congreso, al aprobarla, la denominó con indeleble sello bautismal: “Acta Constitutiva de la Federación”. Si, como lo postula De Maistre, “la debilidad y la fragilidad de una Constitución están precisamente en razón directa de la multiplicidad de sus preceptos”, resulta patente el mérito excepcional del Acta que sólo contiene 36 artículos y acredita la rara prudencia de su autor que supo resistir a “la idea atrevida de fabricar una Constitución, como el mundo, en siete días”.<sup>26</sup>

El 17 de junio de 1822, el primer Constituyente convoca para la elección del segundo a la población de las provincias de California alta, California baja, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guadalajara, México, Michoacán, Nuevo León, Nuevo México, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Santander, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tejas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y las Provincias de Guatemala que permanecían unidas a México.

El Acta innova la división territorial y transforma las 24 provincias en 17 estados y dos territorios: integrando con las de Sonora y Sinaloa el estado “interno de Occidente”, con las de Coahuila, Nuevo León y Tejas el “interno de Oriente” y con las de Durango, Nuevo México y Chihuahua (que no estaba incluida nominalmente en la convocatoria) el “interno del Norte”; convirtiendo en territorios las dos Californias unificadas y el partido de Colima segregado de Jalisco; sustituyendo con este nombre el de “Guadalajara” y con el de “las Tamaulipas” el de “Santander”. Las Provincias de Guatemala desaparecen.

Previno el Acta en su artículo 8° que “en la Constitución podría aumentarse el número de los Estados y modificarlos según se conozca ser más conforme a la felicidad de los pueblos”. Y en efecto se enumeran en ella (art. 5°) como “partes de la Federación”, los siguientes 19 estados y cuatro territorios: el Estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oaxaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas; y los territorios de la Alta California, de la Baja California, de Colima y de Santa Fe de Nuevo México. Tlaxcala permanece en situación innominada en tanto se dicte la ley posterior que defina su rango.

<sup>26</sup> Montiel y Duarte, *op. cit.*, tomo II, p. 3. Así lo declara la exposición.

“Nótase sin embargo en la historia de estos precedentes —advierte Montiel y Duarte— una irregularidad que consiste en que con fecha 8 de enero de 1824 se mandó que ciertos estados establecieran sus legislaturas constituyentes cuando la verdad es que los estados todos no comenzaron a tener existencia constitucional sino en virtud del Acta Constitutiva”.<sup>27</sup>

En realidad, sólo se trató con este perturbador decreto de ganar tiempo, satisfaciendo por el momento a las provincias más exigentes; pero ya el Acta remedió el mal y restableció la lógica del sistema. “Las constituciones de los Estados —previene el artículo 24— no podrán oponerse a esta Acta ni a lo que establezca la Constitución general; *por tanto no podrán sancionarse hasta la publicación de esta última*”.

La creación de estados reunidos en una federación imponía a Ramos Arizpe la necesidad lógica y política de sujetar al voto de ellos la constitución que poco después habría de discutirse; y consecuente consigo mismo propuso al Congreso su propia reorganización, mediante la convocación inmediata de “un senado también constituyente, compuesto de dos senadores nombrados por cada Estado, para que a nombre de estos revisara y sancionara la Constitución general”. De esta manera respetaba en los estados que acababan de salir de sus manos, la independencia que les había otorgado, y suplía las convenciones locales —imposibles entonces entre nosotros— mediante las cuales los estados norteamericanos ratificaron, con la Constitución, el pacto federal.

El artículo no prosperó, a pesar de su excelencia desde todos puntos de vista, como era de esperarse de una asamblea “soberana” cuya omnipotencia sufriría con él un grave quebranto; fue retirado por la Comisión y se sentó precedente contradictorio, que los Congresos constituyentes de 1824, 1847, 1856 y 1916 habrían de respetar en lo sucesivo como verdad legal, de que en un país federado sean las constituciones obra exclusiva de una asamblea de representantes de la Nación y nunca de los estados.

Error inveterado y persistente, que urge disipar de una vez por todas, es el que hace de nuestro federalismo una creación ex nihilo o, a lo sumo, una imitación extralógica del gobierno norteamericano, en cuya “República floreciente y feliz” reconocieron nuestros constituyentes “haber tenido un modelo que imitar”.

Ni la uno ni lo otro. Desde un punto de vista ideológico fue el nuestro un proceso de desintegración mediante el cual el concepto unitario de Nación fraccionó su contenido y adquirió en el de Federación una nueva forma de coordinación, no por razones de conveniencia lógicas o extralógicas, sino por el apremio de una ineludible necesidad, para convencerse de lo cual basta releer el libro de Zavala; como me lo aconsejó alguna vez mi venerado maestro don Miguel S. Macedo; basta darse cuenta de que, caído el Imperio, aunque no hubiera una real independencia local, había el presentimiento y el ansia de ella; basta considerar con qué “gritos tumultuosos y anárquicos” la exigían las provincias encabezadas por Zacatecas y Jalisco. Era tal el sentimiento de rebeldía contra el debilitado gobierno del Centro que, si México no se hubiera constituido en república Federal, habría corrido el gravísimo riesgo de disgregarse en la anarquía en beneficio de nuestros vecinos del norte.

<sup>27</sup> *Op. cit.*, tomo II, p. XI.

Error es también el de anticipar el origen del federalismo, descubriéndolo en el decreto del 12 de junio de 1822 concebido en los siguientes términos: “El soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las Provincias estar al voto de su soberanía por el sistema de República federal, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para un nuevo congreso que constituya a la nación”.

La evidente inocuidad de la resolución que sólo expresa un desiderátum, nos releva de contradecir su eficacia imperativa, si no incidiera en este yerro el insigne maestro Macedo, cuyo excepcional extravío provino quizás —y tal sería su disculpa— de un respetuoso acatamiento a la fórmula que pone fin y remate a la Constitución: “Dada en México a 4 del mes de octubre del año del Señor de 1824, 4º de la Independencia, 3º de la Libertad y 2º de la *Federación*” Aseveración cronológica esta última, tan solemne como falsa, que ni histórica ni jurídicamente puede constreñirnos a la adhesión.

Con ejemplar sobriedad implanta el Acta el sistema federativo, dando con ello vida a los estados; establece la división de poderes con las facultades esenciales de cada uno; fija la extensión de la autoridad federal y marca normas generales para el gobierno de los estados.

Su federalismo que no admite atenuaciones tampoco tolera excesos y el artículo 3º declara que “la soberanía reside radical y esencialmente en la Nación...”, fórmula expresiva y sabia, “muy superior —dice don Emilio Rabasa— a la que empleó la Carta de 57 por cuanto que define, sin términos equívocos, una cuestión que ha sido siempre capital en los pueblos regidos por instituciones federativas”.<sup>28</sup>

Mal se avenían las ideas de la época con la existencia de un Ejecutivo de fuerza equilibrada con la de los otros poderes. Satisfechos los representantes del pueblo con el triunvirato que un Congreso había exaltado a la presidencia y otro podía deponer a su antojo; y reciente la impresión del golpe de Estado de Iturbide, más intensa en algunos por el recuerdo de la prisión sufrida, no es de extrañar que recibieran con desconfianza la parte relativa del proyecto, y aplazaran la resolución del problema, rechazando el artículo 16 que depositaba el poder ejecutivo en un solo individuo y dejando a la Constitución el decidir sobre lo singular o corporativo del alto encargo (Art. 15).

Ciertamente, la comisión de Constitución, de valía muy superior a la del conjunto del Congreso, no concebía con medrosa desconfianza las funciones del Poder Ejecutivo; pero convencida de que tal era el criterio predominante en la asamblea y en previsión del fracaso si lo atacaba de frente, se adelanta al desagrado de los congresistas y, por una parte, los confirma en sus errores declarando exorbitantes algunas de las facultades presidenciales que ella propone y que están muy lejos de serlo, mientras procura tranquilizarlos, por la otra, venciendo sus repugnancias con la consideración de que no a los hombres sino a las leyes se va a confiar el gobierno de la República.

<sup>28</sup> *El artículo 14*, México, D. F., Tipografía de El progreso latino, p. 131.

El ingenuo halago surtió sus efectos y el Congreso solamente rechazó —acertadamente— la última de las XVI fracciones del artículo 18 del proyecto que permitía al Ejecutivo conmutar las penas impuestas por la autoridad judicial.<sup>29</sup>

Contiene el Acta (Art. 29: “Ningún Estado entrará en transacción o contrato con otro o con potencia extranjera...”) una extraña prohibición, copiada de la constitución norteamericana que desnaturaliza a los estados asimilándolos a potencias extranjeras y que sólo puede justificar, a mi entender, el temor de que el acuerdo de dos o más de ellos pusiera en peligro la unión federal. Afortunadamente, el error no pasó de ahí: ya el artículo 162 de la Constitución marcó la diferencia entre las relaciones internacionales terminantemente prohibidas a los estados y las de éstos entre sí, permitidas mediante el consentimiento del Congreso.

Hombres de su época, no podían los autores del proyecto sustraerse a las fuertes corrientes de opinión que agitaban nuestra revuelta sociedad y llevaban al Congreso aspiraciones de libertad y anhelos indefinidos de bienestar político.

Era necesario que el Acta les diera expresión y expresión majestuosa, así fuese meramente teórica, y los artículos 18 y 30 declaran solemnemente: “Todo hombre que habita en el territorio de la federación tiene derecho a que se le administre pronta, completa e imparcialmente justicia...” “La Nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano”. Y si el primero queda en la categoría de “declaración ideal” y el segundo contiene en promesa las garantías individuales y políticas, ambos echan sobre la República la imposible obligación de la sabiduría y de la justicia absolutas.<sup>30</sup>

La propensión antropocéntrica peculiar de nuestros legisladores constituyentes que nunca dejan de sentirse colocados en la cima de la Historia, marca su huella en el “Acta” con las que Menéndez y Pelayo llamaría “declaraciones de derechos valederas para toda la eternidad”. Así, el artículo 2º proclama: “La Nación mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquiera otra potencia, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”; y el artículos 4º enfatiza: “La religión de la Nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra”.

<sup>29</sup>“Entre las facultades designadas al Supremo Poder Ejecutivo —dice la Exposición de Motivos— ha creído la comisión de su deber el conceder algunas que no encuentra dadas al Ejecutivo aún de algún sistema central y tal vez ni al de monarquías moderadas.”

De las facultades que el artículo 18 del proyecto —16 del Acta— atribuye al Ejecutivo, solamente tengo por “exorbitantes” la ya citada de la conmutación de las penas y la que le encomendaba “cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por los tribunales *competentes*” (fracción XIII).

El Constituyente sustituyó “competentes” por “generales”, suprimiendo así la peligrosísima facultad de calificar la competencia de los jueces. Y la Constitución (fracción XIX del artículo 110) precisó la norma refiriéndola a sólo los tribunales federales.

<sup>30</sup>En la expresión “leyes sabias y justas” que figura en la Constitución de Cádiz, parece que nuestros legisladores creyeron encontrar la perfección de la forma que Flaubert perseguía: “términos sin sinónimo que sean el cuerpo único de la idea”. El Acta se sirve de esta expresión en el artículo 30 y en el 4º. La Constitución la repite en su artículo 3º. Y todavía aparece en 1856: ligeramente modificada en el famoso artículo 15 del proyecto de la comisión que promete al catolicismo la protección de “leyes justas y prudentes” y la misma de siempre en el voto particular de Olvera que se oponía a la libertad de cultos y formuló artículo en tal sentido.

(La Constitución que en los artículos 1º y 3º, respectivamente, reitera una y otra norma, añade la del artículo 171 que previene: “Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados”).

Y concluyo: por meramente formales, estas deficiencias y las antes señaladas no rebajan los méritos del “Acta”, que sobresale en nuestra tradición legislativa como el primer hito, todavía luminoso y enhiesto, del régimen federal mexicano.<sup>31</sup>

## Capítulo VII

### *La Constitución de 1824*

La Constitución de 1824, a la que fue incorporada el “Acta” como parte de un todo irreformable hasta 1832, se ajustó sustancialmente a ella con algunas —excepcionales— deformaciones en el desarrollo del germen: lo cual acredita el acierto de la obra y suscita el problema, nunca cabalmente estudiado, del porqué sobrevino el desprestigio del sistema.

En el segundo Constituyente, el proyecto del “Acta” marca una etapa nueva en nuestra evolución política. Ramos Arizpe propuso que la “Federación mexicana” tuviera un presidente y un vicepresidente designados con los requisitos y condiciones que la Constitución estableciera.

<sup>31</sup> En 1915 finalicé mi estudio del Acta Constitutiva con esta frase estereotipada: “...El Plan de Virginia, obra inmortal de Randolph”.

Del maestro Rabasa había aprendido que “Randolph necesitó cuatro días para la erección de una forma de gobierno en el Plan de Virginia, base inmortal de la Constitución americana”. Y por el libro de Kent —“*Comentarios a la Constitución de los Estados Unidos de América*”— había sabido que “aunque la convención federal de 1787 debió su origen directamente a la proposición que hizo Virginia en 1776, el que sugirió primero y plenamente demostró la necesidad de una convención ampliamente autorizada para reformar y reorganizar el gobierno, fue el coronel Hamilton en 1780, siendo ayudante del general Washington. En su docta y, puede decirse, extraordinaria carta (considerando que sólo tenía 23 años cuando la escribió) dirigida en septiembre de aquel año a H. James Duane, miembro del Congreso por el estado de Nueva York, demostró de la manera más clara los defectos y la absoluta ineficacia de los artículos de Confederación y que, para su conservación y bienestar, los Estados Unidos necesitaban un gobierno nacional investido de suficientes poderes soberanos, como los que la Confederación contenía sólo teóricamente, sin tener funcionarios que los desempeñaran”.

Pero es a don Gustavo R. Velasco, traductor experto de *El federalista*, a quien debo la rectificación que superpone la noción exacta a la verdad a medias. “Tiene razón don Emilio Rabasa —me dice el sobresaliente discípulo de ayer y amigo admirado de hoy— cuando escribe que Randolph presentó el Plan de Virginia a la Convención de Filadelfia de 1787. Pero no la tiene, cuando da a entender que Randolph fue el autor de dicho Plan.”

“Según la información unánime de los escritores norteamericanos, el Plan fue obra de la representación de Virginia que presidía Randolph. La parte principal en ella correspondió a James Madison, después uno de los autores de *El federalista*, secretario de Estado bajo Jefferson y cuarto presidente de los Estados Unidos. Tanto debido a este hecho como el brillante papel que desempeñó en la Convención, a Madison se le llama *el Padre de la Constitución*.”

“Randolph (Edmund Jennings) se negó a firmar el proyecto de Constitución aunque abogó porque se ratificara por parte de Virginia. Fue procurador general y secretario de Estado bajo Washington.”

México inconstituido era campo propicio para los improvisadores y éstos no se hicieron esperar.

El diputado Demetrio del Castillo aporta una iniciativa de Ejecutivo plural, cuya elección y duración serían determinadas por la Constitución.

La “Presidencia de la Federación Mexicana” se integraría con un presidente, un vicepresidente que sustituiría a aquél en sus faltas y un designado que lo sucedería al término del periodo y tendría por tanto un doble ejercicio presidencial. El vicepresidente y el designado, con “voto consultivo en todas las acciones y operaciones del Gobierno”, serían censores del presidente para vigilar su conducta y acusarlo ante el Congreso si “atentaba contra las libertades patrias”.

La comisión rechazó en términos de inmerecida benevolencia este absurdo sistema de continuismo, tutela y espionaje y reiteró su propuesta en cuanto a presidencia y vicepresidencia, salvaguardando “la unidad personal” en el Ejecutivo, pero sometiéndolo en cierto modo a un Consejo de gobierno y fijando en cuatro años la duración del cargo.

No fue el diputado Rejón más atinado al proponer también el Ejecutivo plural, para evitar que “nuestro gobierno degeneren en monárquico y quede expuesta a ser arrancada la tierna planta de nuestra libertad”.

De acuerdo con su iniciativa, “el Gobierno Supremo de la Federación debía residir en *tres individuos amovibles por partes*”, significando con este raro modo de decir que cada año se efectuaría el cambio de uno de los tres.

Finalmente, el diputado Guridi y Alcocer evoca el genio de Roma y demanda inspiración a la “gran maestra y la mayor de las Repúblicas, que erigió dos cónsules desde la expulsión de los Tarquinos, costumbre que observó hasta su ruina por los emperadores”.

Propuso, en tal virtud, para “depositarios del Poder Ejecutivo” a dos individuos con dos suplentes, uno de los cuales dirimiría las posibles divergencias de los “cónsules”.

Son de señalarse la torpeza del sistema que ponía al Gobierno en manos de un “tercero en discordia” y el doble error histórico en que incide el autor de la iniciativa. En la primitiva institución que sucedió al reinado de Tarquino el Soberbio los cónsules estaban sometidos al Senado y el Consulado, aunque desvirtuado, subsistió durante el Imperio hasta desaparecer a fines del siglo IX de nuestra era.

Ninguno de los proyectos fue aprobado por el Congreso que resolvió diferir el problema. “El Supremo Poder Ejecutivo —previno el artículo 15 del Acta— se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que esta señale.”

Así se mantuvo durante año y medio, hasta la presidencia de Victoria, la precaria situación del Ejecutivo cuya debilidad de triunvirato sometido al Congreso que podía nombrarlo y renovarlo a su arbitrio, era garantía de docilidad. A los diputados del primero y segundo Constituyente los obsedía el temor del retorno de Iturbide. La sombra del Libertador se proyectaba desde Liorna, en el Mar Tirreno, sobre aquellas asambleas verbalizantes, ofuscadas por la petulancia de una falaz “soberanía”.

Preponderó, al fin, en la Constitución el pensamiento de Ramos Arizpe. Se depositó el Poder Ejecutivo “en un solo individuo que se denominaría Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” y se instituyó la vicepresidencia individual también. En ambos cargos el periodo de ejercicio era de cuatro años.



Cada una de las (entonces) diecinueve legislaturas elegía al efecto dos personas sin atribuirles carácter de presidente o vicepresidente. La Cámara de Diputados computaba los sufragios de esta indistinta elección y hacía la declaratoria respectiva. Todas sus decisiones en el proceso electoral requerían votaciones por estados.

El candidato que hubiera obtenido la mayoría absoluta sería el Presidente. Si dos la lograban, la investidura presidencial correspondía al favorecido con mayor número de votos, quedando el otro como vicepresidente. En caso de empate, la elección de la Cámara decidiría quién de los dos era el Presidente, atribuyendo al otro la vicepresidencia.

Si sólo uno alcanzaba la mayoría absoluta, se le declaraba Presidente y entre los dos que le siguieran en votos la Cámara de Diputados elegía al vicepresidente. Si ninguno de los candidatos obtenía la mayoría absoluta, la Cámara, designaría en sucesiva elección, entre los candidatos de superior mayoría relativa, al presidente y al vicepresidente.

Como se ve, la doble elección competía a las legislaturas. La Cámara de Diputados sólo elegía en función complementaria en caso de empate entre candidatos con mayoría absoluta y en caso de candidatos con sólo mayoría relativa.

Si faltaban simultáneamente el presidente y el vicepresidente, asumía el Poder Ejecutivo el Presidente de la Corte entre tanto la Cámara de Diputados elegía un presidente interino o entre tanto el Consejo de Gobierno, si el Congreso estuviere en receso, designaba a dos individuos que no fueran congresistas, ni, por tanto, miembros del propio Consejo, para que con aquel funcionario formaran un interino Ejecutivo plural. (El Consejo integrado, según lo prevenido en el artículo 113, por la mitad de los individuos del Senado, uno por cada estado, era una asamblea muy superior, en organización y funciones, a la Diputación o Comisión permanente de nuestras Constituciones posteriores).

El supletorio sistema adquiere relieve en el “Acta de Reformas” de 1847 que, al suprimir la vicepresidencia titular, habría de recurrir a él para sustituir al presidente faltante.

El acierto de Ramos Arizpe implantando la presidencia y la vicepresidencia individuales, sustentadas en el voto de las legislaturas “electas popularmente” (Art. 158) se amengua y desvirtúa hasta el fracaso por el procedimiento instaurado para designar al vicepresidente con radical innovación del respectivo texto norteamericano.

La concisa crítica de Otero en la exposición de motivos que precede al “Acta de Reformas” es la condenación irremisible del sistema.

“Cuando se observa —dice el insigne repúblico— que el método electoral se arregló en la Constitución de 1824 de manera que los sufragios no se diesen separadamente para el Presidente y Vice, sino que se acordó conferir este último cargo al que tuviese menos votos, declarando así que el Vicepresidente de la República sería el *rival vencido* del Presidente, es preciso asombrarse de que se hubiera admitido una combinación tan funesta. Así ella ha influido no poco en nuestras disensiones y guerras civiles...”

La verdad de esta última aseveración está corroborada por la historia. Durante la primera vigencia de la Constitución de 1824 se suceden las conspiraciones de los “rivales vencidos”: Bravo contra Victoria; Bustamante contra Guerrero; Gómez Farías



contra Santa Anna. Y cuando, restablecido el imperio de aquella Carta, el Constituyente de 1846 elige presidente a Santa Anna y vicepresidente a Gómez Farías (para destituirlo tres meses después por decreto que, anticipándose al “Acta de Reformas”, suprime la vicepresidencia) el obstinado titular de ella reincide en la deslealtad convirtiendo, otra vez, su interinato en suplantación plena de la menospreciada autoridad presidencial.

## Capítulo VIII

### *El desprestigio del régimen*

Elegidos Victoria presidente y Bravo vicepresidente, inició el primero su gobierno el 10 de octubre de 1824.

Bravo se rebeló contra el Presidente, adhiriéndose al Plan de Montano proclamado en Otumba el 23 de diciembre de 1827 y, derrotado en Tulancingo —7 de enero de 1828— fue desterrado por decreto del Congreso.

El 1º de septiembre de 1828, conforme a lo dispuesto por el artículo 79, dieciocho legislaturas —la de Durango no estaba reunida— efectuaron la indistinta elección de presidente y vicepresidente. De los treinta y seis votos emitidos, correspondieron once a Gómez Pedraza, nueve a Guerrero y seis a Bustamante; el resto en cifras inferiores se diseminó entre otros candidatos.

El proceso electoral, al tenor de los artículos 81, 82 y 83, habría de completarse con la intervención del nuevo Congreso en enero del año siguiente. Pero apenas conocida la votación de mayoría absoluta —once de dieciocho que, constitucionalmente, atribuía la presidencia a Gómez Pedraza y reservaba a la Cámara de Diputados la elección de vicepresidente, entre Guerrero y Bustamante, el “guerrerismo” frustrado se tornó en insurrección.

Santa Anna enarbola la bandera del cuartelazo en el “Plan de Perote” —19 de septiembre de 1828— y su inminente derrota de sitiado en la ciudad de Oaxaca se volvió triunfo en la capital con la defección de las tropas de la “Acordada”, que tiene, por siniestro remate, el saqueo del “Parián” y de los “Portales”.

Por decreto de 12 de enero de 1829, la Cámara de Diputados, en franco desacato de la Constitución, cuyo artículo 84 la constreñía a declarar presidente a Gómez Pedraza, nulifica, con faccioso discrimen, los votos obtenidos por éste y aplica el inaplicable mandamiento del artículo 86, designando presidente a Guerrero y vicepresidente a Bustamante. Don Justo Sierra juzga y deplora: “...El sistema federal se había deshonrado, desgraciadamente”.

Menos de nueve meses habría de durar el inconstitucional gobierno de Guerrero (1º de abril-18 de diciembre de 1829).

El vicepresidente Bustamante acepta sin Santa Anna (adversario impotente que se retira a Manga de Clavo) la invitación enderezada a ambos por el Plan de Xalapa expedido el 4 de diciembre de 1829 y, al frente del “Ejército de Reserva”, vanguardia vigilante de la independencia nacional después de la reciente invasión de Barradas, capitanea el “pronunciamiento” contra Guerrero.

Este rehúsa al fin el combate para el cual se había apercebido y refugiado en Tixtla, su ciudad natal, se dirige al Congreso aceptando de antemano la resolución que lo destituya (3 de enero de 1830).

El Legislativo había abierto sus sesiones el día primero de ese mes. El 14 declara “justo el pronunciamiento del Ejército de Reserva” y el 4 de febrero decreta que “el ciudadano general Vicente Guerrero tiene imposibilidad para gobernar” y atribuye a Bustamante el cargo supremo. *Imposibilidad* fue, en el caso, sinónimo de *ineptitud*. Pero no debe olvidarse que, desde el punto de vista constitucional, ni el “inepto” Guerrero ni Bustamante que gobernó a la República con patriótico celo durante dos años y siete meses (1° de enero de 1830-14 de agosto de 1832) tuvieron derecho a la investidura presidencial.

En connivencia con Santa Anna que se rebela contra Bustamante, acepta Gómez Pedraza la componenda que, en tardío remedo de restauración constitucional, lo hizo Presidente de la República durante tres meses (26 de diciembre de 1832-1° de abril de 1833) en virtud de los convenios de Zavaleta. El fugitivo de 1828 que se había apresurado a presentar renuncia inoportuna de su magistratura, se prestó a servir de puente *legal* para el arribo a la Presidencia del “pronunciado” de Perote que había sido el promotor de la funesta *ilegalidad*.

En la mañana del 3 de enero de 1833 llega a México Gómez Pedraza acompañado de Santa Anna y de una lucida comitiva. “La Nación toda —dice el escritor Suárez Navarro, santanista fervoroso— estaba en expectativa del curso que tomaban los sucesos; todas las clases de la sociedad esperaban llenas de zozobra la instalación del nuevo Congreso y la renovación de las Legislaturas...” El nuevo Presidente, que había prestado el juramento en Puebla el día 27 de diciembre, dicta contra los españoles, el 16 de enero, un tercer decreto de expulsión incidiendo en error que Suárez Navarro no puede menos de reconocer y vituperar.

Lo habían hecho antes Victoria que rompe, el primero, la UNIÓN proclamada por el Plan de Iguala y Guerrero que agrava el desmán, incrementando el número de las víctimas y la crueldad de las vejaciones. No los contuvo la Constitución que prohibía “para siempre” la pena de confiscación de bienes y los tormentos y estatúa que a nadie se detendría sin prueba semiplena o indicio de delincuencia; que en caso de detención por indicios, ésta no habría de durar más de 60 horas; que ninguna autoridad podía librar orden para el registro de las casas, papeles y de otros efectos de los habitantes de la República sino en los casos expresamente dispuestos por ley —no retroactiva— y en la forma que ella determinare (Arts. 147, 148, 149, 150, 151 y 152). Con violación flagrante de las normas constitucionales, infligieron grave quebranto a la economía nacional forzando la emigración de trabajadores y de capitales, arrojaron del país a muchos de los militares de la Península que habían cooperado a la consumación de la independencia e hirieron la entraña de la Patria con la disgregación o la dispersión de numerosas familias mexicanas.

En lo que sigue, ocurre a Zamacois como seguro guía.

Disuelto el Senado conforme al artículo 4° del Plan de Zavaleta que establecía la renovación total de ambas Cámaras y, no existiendo, por lo mismo, el Consejo de

Gobierno que según la Constitución debía formarse con los senadores más antiguos, se dispuso que cada estado nombrase dos individuos que formaran un Consejo Privado. Entre tanto, el Ejecutivo reunió provisionalmente una Junta que representase a las provincias por medio de dos ciudadanos nacidos en cada una de ellas y la arbitraria deposición de varios generales fue uno de los primeros actos del Ejecutivo de acuerdo con su Consejo Privado.

Santa Anna irrumpe en la escena con nuevo truco histriónico, personificando al ardiente patricio consagrado a la defensa del orden y de los derechos de la sociedad, y el 19 de enero de 1833 dirige a la Nación una proclama exhortando a sus compatriotas a la unión y a la tolerancia. “Indulgencia con los errores de opinión —decía en ella— no más rencores y bórrese de la memoria la palabra venganza. Así alcanzaréis el objeto de vuestros deseos y sacrificios, días largos y felices para la República, dicha perdurable para todos. Si algo pueden valer mi dedicación y sacrificios por la libertad, corresponded a mis votos. Toda mi ambición se limita a trocar la espada por el arado. Si alguna mano volviera otra vez a turbar la paz pública y el orden constitucional, no os olvidéis de mí; volaré a vuestro llamamiento y haremos ver de nuevo al mundo que ya no puede haber tiranos ni opresores del pueblo en la República Mexicana.”

“La sociedad —comenta Zamacois— que estaba palpando desgraciadamente los funestos efectos de las disposiciones del nuevo gobernante elevado al poder por la espada del mismo hombre que antes le había derrotado declarando ilegal su nombramiento para Presidente; la sociedad que acababa de verle al frente de una revolución imponiendo como legítimo gobernante al que hacía cinco años impidió, con las armas, que subiese al poder, declarando *que el pueblo y el ejército anulaban las elecciones hechas a su favor*; la sociedad que le había visto desnudar la espada y derrocar a todos los gobiernos excepto el de Guerrero, no pudo acoger las estudiadas frases de la exhortación sino como un sarcasmo doloroso. Dada al público la proclama y después de haber recibido las manifestaciones de gratitud y de admiración de los políticos del partido que le era deudor del triunfo, se retiró Santa Anna a su hacienda de Clavo.”

“Si los autores del Plan de Zavaleta hubieran acatado la Constitución de que pretendían aparecer celosos defensores, no se hubiera procedido a nuevas elecciones, pues éstas ya habían sido hechas en los últimos días de la administración anterior por las Legislaturas de los Estados con arreglo a la Carta fundamental, eligiéndose para Presidente de la República al Gral. Nicolás Bravo. Pero el Plan de Zavaleta nulificó esa elección constitucional y, variadas también, en virtud de él, todas las Legislaturas de los Estados, se procedió con turbios manejos a las nuevas elecciones de las que resultaron Presidente Santa Anna y Vicepresidente Gómez Farías.”

El Congreso para cuya integración hubo de “revolverse el cieno” (dice Suárez Navarro) se reunió al terminar el mes de marzo y el día 1º de abril tomó Santa Anna posesión de la Presidencia que pocos días después dejó al vicepresidente Gómez Farías.

Lo que éste hizo en contubernio con el Congreso, que no lo era de la Nación sino de las logias “yorkinas”, lo juzga Alamán en estos severos términos: “Todo cuanto el déspota oriental más absoluto en estado de demencia pudiera imaginar más arbitrario

e injusto, es lo que forma la colección de decretos de aquel cuerpo legislativo que culminó en la *Ley del caso*".

Se había formado el 25 de junio una lista de 51 personas a quienes se les imponía un destierro de seis años.

Y en el decreto respectivo que no especificó siquiera la causa del atentado —continuó citando a Zamacois— se previno que el gobierno haría lo mismo con todas las personas que se hallasen en *su caso* sin definir cuál fuese éste. Una medida así, que se hallaba en abierta pugna con la justicia, que atropellaba los derechos del ciudadano, que era ajena completamente a las facultades de un cuerpo legislativo, no encontró oposición en la Cámara de Diputados más que en uno solo de sus miembros. En el Senado doce de sus integrantes votaron en pro del decreto y doce en contra. Para resolver el empate, se hizo que concurriese a la sesión un senador que estaba enfermo, el cual tuvo la triste gloria de decidir la votación en daño de los perseguidos.

Al terror esparcido en la sociedad por las medidas de persecución dictadas por el gobierno, se agregó el espanto causado por la terrible epidemia del cólera morbo que aparecía por primera vez, arrastrando al sepulcro millares de personas y dejando cubiertas de luto y anegadas en llanto a casi todas las familias, pues muy pocas se libraron de contar entre sus individuos una o más víctimas. La política seguida por los hombres que estaban en el poder y los estragos causados por la epidemia tenían aterrada a la sociedad. Las aprehensiones seguían sin interrupción y la lista de los individuos que habían de ser deportados aparecía diariamente con nombres nuevos.

Testimonio irrecusable, por singularmente idóneo, lo aportó don Miguel Santa María, víctima también de la "Ley del caso", en su encendido folleto de 1833. Recuérdese que Santa María, a quien el doctor Mora ensalzó como "uno de los primeros escritores y hombres públicos del país", fue el autor del Plan de Veracruz (6-XII-1822) con el que Santa Anna y Victoria derrocaron al gobierno imperial y propiciaron el advenimiento de la República.

Y bien —decía con indignado acento— cómo es que se ha visto en la República Mexicana durante tanto tiempo, miles de ciudadanos hacinados en las prisiones por meses enteros, prohibido todo trato humano, y sin permitirseles el reclamado acceso a sus jueces? Cómo los gobernadores de los varios Estados y los Congresos, cuando no han sido sus simples comisiones con unos cuantos diputados de los existentes en las capitales, han puesto presos o arrojado de sus residencias a centenares de hombres que con sus familias vagan buscando asilo en algún Estado que, a su vez, no los repulse de su territorio por la alianza federal en el tratado de persecuciones? La Capital de México ha presenciado y nunca olvidará los insultantes espectáculos y encarnizada malignidad con que se han deleitado los opresores en humillar y atormentar a los oprimidos... sacados en cuerda y hundidos en prisiones sin admitirles fianza.

Las cárceles estaban repletas de presos políticos cuyas quejas eran contestadas con insolente lenguaje. A varios de ellos que al cabo de tres meses lograron preguntar por conducto de alguna persona la causa de su prisión, se les respondió con aire de mofa que era una equivocación suponerse presos pues no estaban más que detenidos por providencia gubernativa.

El autor del folleto pinta la inhumanidad con que se trató a los que fueron conducidos a Veracruz y encerrados en el viejo casco del navío “Asia” que servía de pontón.

Se les ha sepultado, dice, en un inmundo y desbaratado pontón de la rada de Veracruz, a la intemperie de los nortes y en sociedad con presidiarios... Ignora probablemente don Valentín Gómez Farías que tales prisiones son reputadas en el día como usos bárbaros, reprobados por el derecho de gentes aún para los prisioneros de nación a nación.

A la repulsa de la segunda de las garantías del Plan de Iguala —añade Zamacois a cuya exposición retorno— se agregó bien pronto la de la primera.

Se legisló contra la jurisdicción de la Iglesia Católica, regulando su disciplina e instituciones; se excluyó al Clero de la enseñanza pública y se suprimió la Universidad regida por él, alquilándose para pulquería su capilla con puerta abierta a la plazuela del Volador. Algunas iglesias fueron convertidas en circos y teatros y se dictaron otras disposiciones que herían fuertemente el sentimiento religioso del país entero.

Cuando Santa Anna, cuya silenciosa pasividad había solapado los excesos del vicepresidente, encontró en el exacerbado descontento general una nueva ocasión de ostentarse como desfacedor de entuertos y salvador de la Patria, regresó a México, desplazó el poder a Gómez Farías, y el 24 de abril de 1834, empuñó las riendas del gobierno.

El 15 de ese mes —relata el *México a través de los siglos* (tomo IV, p. 349)— en que debieron haber terminado las sesiones ordinarias, el Congreso dispuso prorrogarlas por los treinta días útiles que el artículo 71 de la Constitución señalaba como máximo. Y aunque, según éste, correspondía el término de la prórroga al día 22 de mayo en que debían reunirse ambas Cámaras para el acto de clausura, resolvieron los congresistas, forzando la inteligencia del artículo, que los treinta días útiles podían computarse no sucesivos ni continuados, sino repartidos en cualquier espacio de tiempo a juicio del Congreso”.

Santa Anna impidió el escandaloso subterfugio, expulsó a diputados y senadores, y por una serie de disposiciones provisorias cuya aprobación reservó al futuro Congreso, derogó la legislación atentatoria.

Gómez Farías, derrotado y maltrecho, abandona la capital —y el país— embarcándose en Matamoros y refugiándose al fin en Nueva Orleans. Ya el nuevo Congreso, que había abierto sus sesiones el 4 de enero de 1835, lo había destituido inconstitucionalmente de la vicepresidencia con airada represalia, declarando en decreto sancionado el 27 del mismo mes, “que la Nación mexicana ha desconocido la autoridad del Vicepresidente de la República en la persona de don Valentín Gómez Farías y, en consecuencia, cesa éste en las funciones propias de tal encargo”.

El sistema supletorio, instituido para remediar la simultánea falta de presidente y vicepresidente, sólo en cuatro ocasiones tuvo aplicación.

Por un lapso total de menos de cinco meses, durante el segundo periodo presidencial, asumieron interinamente la primera magistratura: Bocanegra, designado por la

Cámara de Diputados y desplazado *manu militari* por Quintanar (18-23 de diciembre de 1829); el Ejecutivo plural integrado por Vélez, presidente de la Corte, Alamán y el propio general Quintanar (23 de diciembre de 1829-1º de enero de 1830); y Múzquiz (14 de agosto-26 de diciembre de 1832) elegido también por la Cámara, quien, apoyado por el Congreso, defendió la Constitución y el honor del Gobierno contra la violencia de las facciones y hasta contra el mismo presidente Bustamante que había abatido bandera pactando con los “pronunciados”. Paradigmas de cívica entereza, aquel presidente y aquella asamblea fueron soldados del último reducto vencidos por la parálisis de la impotencia.

Cuando Santa Anna —“la veleta más giratoria que ha existido en el país”, como lo llama el historiador Mariano Cuevas— resolvió nulificar a Gómez Farías, abrió el fuego con la carta-filípica de 12 de marzo de 1834 dirigida a éste y concebida en los siguientes términos:

Como Antonio López de Santa Anna nada siento pues tengo bastante filosofía para juzgar de las cosas del mundo; pero como jefe del Ejecutivo no podría ver con total indiferencia que se faltara a las consideraciones que este carácter exige, porque difundido esto en el público, como es regular que lo esté, la consecuencia no puede ser otra que la disminución de mi concepto, el desdoro de la autoridad que ejerzo y la enunciativa expresa y terminante de desacuerdo entre los supremos magistrados de la República.

Diez meses después termina en mutis del primer actor, que se retira a su Aventino veracruzano, esta parte de la exhibición teatral. Irresoluto y medroso ante la ya esperada abrogación del régimen federal cuya inviolabilidad había reiterado en solemnes y recientes declaraciones, decide Santa Anna lavarse las manos como el procurador de Judea y, con marbete hipócrita de renuncia, solicita licencia —que el Congreso le otorga por decreto de 26 de enero de 1835— para dejar la jefatura del Estado. Lo sustituye el general Barragán, nombrado Presidente interino por la Cámara de Diputados.

Por aquel entonces el Presidente con licencia que había debelado la fortaleza federalista de Zacatecas (11 de mayo de 1835) y era ya “Benemérito de la Patria” desde el 28 del mismo mes, había reunido en Tacubaya, antes de entrar triunfalmente a la capital el 21 de junio, una junta de diputados, senadores y “notables”. Y ante aquella asamblea recomendó “que se suprimiera la vicepresidencia de la República por estar probado que cuantos ese cargo ejercían se tornaban enemigos o rivales de los respectivos Presidentes”. (*México a través de los siglos*, tomo IV, p. 363.)

Nuestra historia constitucional recoge el dato y lo pondera en sus desconcertantes consecuencias. La indocta admonición, acatada por los estatutos centralistas, habría de repercutir en Otero y, con variaciones de tono, en los reformadores de 1882 y 1896, en el proyecto del Primer Jefe y en el Constituyente de Querétaro. El *prejuicio* contra la institución tuvo su origen en un empírico *juicio* de Santa Anna.

En esta azarosa línea quebrada que a nadie se le ocurrió enderezar con trazó rectilíneo, corrigiendo el torpe sistema de la elección vicepresidencial —como habría

de intentarlo Vallarta en 1877 y de lograrlo Rabasa en 1904— se suceden pasivamente los presidentes y los congresos.

Durante el gobierno de Barragán, concluido dos días antes de su sentida muerte que aconteció el 21 de febrero de 1836, la República había cambiado de régimen. El federalismo cedió el lugar al centralismo.

*El golpe de Estado parlamentario* (9-IX-1835) por el cual se reunieron las antes indecisas Cámaras en asamblea conjunta y se atribuyeron facultades de Constituyente que les estaban vedadas —aunque aquellos congresistas de elección popular indirecta pretendieran fundarlas en la expresa y apremiante exigencia de sus electores secundarios— culminó en la expedición de las “Bases Constituyentes” del 23 de octubre de 1835 que fueron anticipo y programa de las “Siete Leyes”, publicadas por “bando solemne” (el antiguo “bando real”) el 1º de enero de 1837.

Desapareció el régimen federal y desapareció sumergido por el peso “de más de cuatrocientas exposiciones *filosóficas* de ayuntamientos, legislaturas y reuniones de vecinos” que así lo “suplicaron”. (Bravo Ugarte, *Historia de México*, tomo III, p. 187.)

Pero debe precisarse que el desprestigio del sistema no lo determinó esta pacífica ofensiva de última hora. Anteriores y múltiples habían sido las determinantes del fracaso constitucional: la inicua expulsión de los españoles; los ultrajantes atentados a la libertad individual; los “pronunciamientos” de los vicepresidentes; la ilegitimidad de los presidentes Guerrero, Bustamante y Gómez Pedraza; las frecuentes mutaciones en la jefatura del Estado; los fraudes electorales de la masonería “yorkina” regida por Poinssset; las veleidades de Santa Anna y su solapada complicidad en las arterias de ejecutivos y congresos; la desenfrenada demagogia anticatólica de Gómez Farías; la “ley del caso”; y, aunque parezca increíble, la epidemia de cólera. (“Desafortunadamente —se ha dicho con penetrante ingenio— todo es posible en la especie humana hasta el absurdo y sobre todo, el absurdo.”)

En suma, lo que padeció el pueblo mexicano durante la vigencia de la Carta de 24, fue una aguda y pertinaz psicosis colectiva que lo retuvo en la obnubilación y lo mantuvo en la práctica de estas cuatro aberraciones: la de conservar el procedimiento de la elección vicepresidencial con sus funestas consecuencias de división facciosa e inestabilidad política; la de atribuir a la Constitución los desmanes de los gobernantes que la violaban o la eludían mediante el ejercicio de facultades extraordinarias; la de imputarle, con paradójica ocurrencia, hasta nuestras desventuras patológicas; y, sobre todo, la de ocurrir a Santa Anna con reincidencia contumaz, en demanda de la salvación de la Patria, erigiéndolo en ídolo de milagrería.<sup>32</sup>

¿Y el clero? “El clero —responde Rabasa— *tuvo que ser*, con todos sus parciales, enemigo del sistema federal y enemigo de la Constitución.”

<sup>32</sup>Debo a don Raúl Carranca y Trujillo, que ha elevado al rango de cátedra su semanal “Meridiano” de *Excelsior*, el haber recibido, en artículo reciente, la fulgurante lección de Engels y Marx que ha disipado las sombras de mi obtuso patriotismo: México y los mexicanos somos escoria, con la única y genial excepción de Santa Anna; nuestra derrota de 1847 fue el triunfo de la civilización sobre la barbarie. Una razón más —dolorosa pero decisiva— para venerar la memoria de los creadores del materialismo histórico y afiliarnos devotamente a su doctrina.

No alcanzo a entenderlo. Olvidó el maestro que, entre otros constituyentes, eran *clérigos* Ramos Arizpe y el obispo de Michoacán don Juan Cayetano Portugal?<sup>33</sup> Por lo demás no me extraña la ignorancia del insigne pensador sobre la Iglesia, cuya realidad sustancial no fue objeto de su estudio. Y pienso que, de haberlo sido, se habría percatado de la natural—e inadvertida— propensión del clero al régimen federal por su semejanza con el de la secular institución. La Iglesia católica es reunión de diócesis *autónomas* bajo la superior autoridad del Papa y del Derecho Canónico.

## Capítulo IX

### *Los estatutos centralistas*

Lo fueron las “Siete Leyes” de 1836 (que, en rigor, debieran denominarse las “Ocho Leyes” por la de “bases” que las precedió en 1835); los dos proyectos del frustrado Constituyente de 1842 (el de la mayoría de la comisión y el de toda ella, separados por el intermedio lírico —y lúcido— del proyecto federalista de la minoría), y las “Bases Orgánicas” de 1843.

#### *La crítica de Rabasa*

Lo he dicho reiteradamente. Las enseñanzas de Rabasa han sido de tal manera decisivas (iy con cuánta razón!) en nuestra doctrina constitucional, que la denuncia de las excepcionales deficiencias del maestro, por omisión, inexactitud, o categórico error, se impone como exigencia necesaria de profilaxis mental.

En el primer capítulo de *La Constitución y la Dictadura*, disminuyen el mérito de la elocuente exposición, certera en su conjunto: *omisiones*, como la inadvertencia de que fue la de Cádiz la primera Constitución vigente en el México emancipado y como el inexcusable silencio sobre el nefando crimen de Padilla; e *inexactitudes*, entre las que sobresalen la invectiva contra Iturbide y la falsa aseveración de que en la Carta de 24 “no se garantizan los derechos individuales de los cuales sólo hay uno que otro regados en diversos tratados de la obra”.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Véase a propósito de este último la citada obra *Primer Centenario de la Constitución de 1824*, p. 359.

<sup>34</sup> Lo cierto es —como lo puntalicé desde 1937 en el prólogo del libro *Mariano Otero* de F. Jorge Gaxiola— que la Constitución de 1824 contiene trece artículos de garantías, de los cuales diez aparecen en la Sección Séptima del Título V donde se estatuyen las “Reglas generales a que se sujetará la administración de justicia en todos los Estados y Territorios de la federación”, es decir, en la República entera, carente entonces de Distrito Federal. (No se olvide que éste fue creado por decreto posterior del Constituyente.)

En cuanto a Iturbide, la imitación napoleónica que le atribuye el maestro la invalidan los hechos que convierten en oposición la ficticia y anacrónica semejanza.

El 19 brumario (17 de noviembre de 1799) fue Luciano Bonaparte que presidía a los “Quinientos” reunidos en Saint-Cloud con los diputados del “Consejo de los Ancianos” y no su hermano Napoleón, el general victorioso en las campañas de Italia y Egipto que, en la mañana de ese día, había sido vejado y repudiado por la Asamblea, el autor del golpe de Estado que disolvió al Cuerpo Legislativo, depuso al “Directorio” y, en 1804, al despotismo del emperador.



Hitos de desviación, no tienen sin embargo estas deficiencias el efecto desorientador de los *errores* que, en el examen de las normas centralistas, marcan rutas tan engañosas que el discípulo, orgulloso de haberlo sido en su juventud y de seguirlo siendo en su senectud, no puede eludir la rigurosa contradicción. El maestro leyó a medias las “Siete Leyes” en las cuales sólo descubrió, para enderezarle crítica implacable, al “Supremo Poder Conservador”; resumió mal los ordenamientos de las “Bases Orgánicas”, exhibiéndolas como un extravagante acopio de desatinos despóticos; negó, contra la evidencia, que ambas contuvieran, en sendos capítulos iniciales, un catálogo sistemático de garantías y aludió, con referencia superficial y tendenciosa, a los dos proyectos centralistas de 1842.

### *La ciudadanía*

Ni el Acta Constitutiva ni la Constitución habían legislado sobre ciudadanía.

La “Primera Ley” de 1836 la atribuye desde luego a los mexicanos mayores de edad, que tengan una renta anual de cien pesos —los veinte chelines del elector británico y, de 1846 en adelante, a los que, además *sepan leer y escribir* (Arts. 7º y 10-I y IV). El proyecto de la mayoría de la comisión de 1842 declara ciudadanos a los mexicanos de 18 años si son casados y a los de 21, si no lo son y les exige los mismos requisitos de renta y de alfabetización, difiriendo hasta 1850 la vigencia de este último (Art. 20-I y II). El proyecto de la comisión toda reitera las anteriores disposiciones, con la sola variante de sustituir el preciso requisito pecuniario por el de “tener ocupación y modo honesto de subsistir” (Art. 7º). Y la Carta de 1843, que restaura y acrecienta la exigencia censitaria elevando a doscientos pesos el importe de la renta anual, reproduce, en lo demás, los ordenamientos del primer proyecto de 1842 (Art. 18).

---

(V. Malet, *Nouvelle Histoire de France*, 1922). Tales fueron los sucesos en Francia y he aquí, en contraste los acaecidos en nuestro suelo: Iturbide, libertador de México en 1821 y emperador proclamado al año siguiente por el Congreso, lo disolvió en octubre de 1822, lo reinstaló en marzo de 1823 y abdicó ante él la corona. Desterrado en Liorna, retornó a su patria el 15 de julio de 1824, ignorante del decreto que lo condenaba a muerte, y, cuatro días después, fue fusilado en Padilla.

El maestro calla, pero otros han hablado. Habló Guerrero, anticipando el fallo de la historia con el abrazo de Acatempan en que culminó su gloriosa gesta de insurgente tenaz e indoblegable. Habló el más grande de los constituyentes de 1856 cuya lancinante imprecación consigna Manuel Ramírez Arriaga en su reciente y justiciero libro *Ponciano Arriaga, el desconocido*, escrito con devoción filial. “Iturbide y Guerrero” clamó el procer potosino en la oración fúnebre que pronunció en la Alameda de la Ciudad de México, el 30 de septiembre de 1851. “Mi corazón se estremece, mis labios no pueden articular las palabras... Iturbide y Guerrero podían desde Padilla y Cuilapa lanzarnos el rayo de una maldición eterna y hundirnos en el abismo; pero en el fondo de su alma generosa tenían un sentimiento de amor inagotable. Nadie, se decían, nadie puede tener más que una patria y México es la nuestra.” Y habló Justo Sierra a principios del siglo, hincando en la conciencia nacional esta definitiva sentencia de imposible repulsa, por ser lo menos que puede decirse del crimen de Padilla: “fue un acto político; no fue un acto justo”... Jamás mereció Iturbide el cadalso como recompensa del “servicio supremo” de habernos dado la independencia... “Si la Patria hubiera hablado, lo habría absuelto”.

En el régimen democrático, es el pueblo el titular único del derecho de elegir a sus gobernantes. Pero el sufragio —como lo enseña Rabasa en páginas insuperables— no es simplemente derecho sino función política primordial y la función requiere idoneidad en quienes la ejercitan. “El requisito de saber leer y escribir no garantiza el conocimiento del acto electoral pero da probabilidades de él y facilidades de adquirirlo.” (*La Constitución y la Dictadura*, pp. 172 a 178.)

El maestro reprocha al Congreso de 1856 el haber cerrado las puertas “a la democracia posible en nombre de la democracia teórica”, al rechazar el requisito de saber leer y escribir propuesto por la comisión con vigencia diferida a 1860. Y el reparo se impone. Por qué quien así piensa no hizo justicia a las normas centralistas acreditándose el no secundado acierto?

### *La elección*

A esta restricción primaria se suman otras, que la legislación federalista esboza y la del centralismo sistematiza, relativas al proceso electoral y a la capacidad de los eligendos.

No es en el “Acta”, sino en la Constitución de 1824, donde se implanta la elección indirecta que, adoptada por la Carta de 1857, habría de subsistir hasta la reforma maderista de 1912 y de cuyo vicio connatural no concibo mejor definición que la aplicada (con menos justeza) por Rabasa, a la mecánica de los necesarios partidos políticos, deformadora del sufragio individual: “el ciudadano conserva el derecho de votar, pero ha perdido el de elegir”.

El “Acta” legisla al respecto en los artículos 11, 12 y 21, que previenen respectivamente: “Los individuos de la Cámara de Diputados y del Senado serán nombrados por los ciudadanos de los Estados”. “La base para nombrar a los diputados será la población. Cada Estado nombrará dos senadores.” “El Poder legislativo de cada Estado residirá en un Congreso compuesto del número de individuos que determinarán sus Constituciones particulares, electos popularmente y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan.”

La Constitución desarrolla y precisa estas normas generales, al tenor de los artículos siguientes:

Art. 8º. “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los Estados.”

Art. 16. “En todos los Estados y Territorios de la Federación se hará el nombramiento de diputados el primer domingo próximo anterior a su renovación, *debiendo ser la elección indirecta.*”

Art. 17. “Concluida la elección de diputados remitirán las juntas electorales por conducto de su presidente al del Consejo de gobierno, testimonio en forma de las actas de las elecciones en pliego certificado, y participarán a los elegidos su nombramiento por un oficio que les servirá de credencial.”

Art. 18. “El Presidente del Consejo de gobierno dará a los testimonios de que habla el artículo anterior el curso que se prevenga en el reglamento del mismo Consejo.”

Arts. 19. I y 11. “Para ser diputado se requiere tener al tiempo de la elección la edad de 25 años cumplidos y, por lo menos, dos años de vecindad en el Estado que elige, o haber nacido en él aunque esté avecindado en otro.”

Art. 20. “Los no nacidos en el territorio de la Nación mexicana, para ser diputados, deberán tener, además de ocho años de vecindad en él, ocho mil pesos de bienes raíces en cualquiera parte de la República, o una industria que les produzca mil pesos cada año.”

Y artículo 158, que es reproducción textual del 21 del Acta.

En suma, la Constitución estatuye en precepto excepcional un requisito censitario, e instituye para la designación de los diputados y sólo para ella, la elección indirecta, mediante la cual el voto popular selecciona a los integrantes de las “juntas electorales”, que, a su vez, nombran a los titulares del cargo. Las legislaturas, que eligen a los senadores (Art. 25), al Presidente de la República y al vicepresidente (Art. 79) y a los ministros de la Corte (Art. 127), son órganos preexistentes que ejercen en los estados el Poder Legislativo y no asambleas eventuales de electores secundarios reunidos, exclusivamente, para el desempeño de una función específica y ocasional.

Los textos del centralismo amplían el ámbito de la elección indirecta y jerarquizan, en ordenado conjunto, los requisitos que condicionan el derecho de votar y el de ser votado.

No se trata ya del voto inicial e insuficiente del pueblo, sino del proceso selectivo posterior: de las calidades exigidas a los electores y a los eligendos; de los órganos que, con peculiar actuación, participan en la designación de los elegidos.

La “Primera Ley” de 1836 difiere a los estatutos legales respectivos el arbitrio determinante de los requisitos necesarios para ser “elector” (Art. 8-II). Los que atañen a la elegibilidad de los funcionarios, están consignados en las subsecuentes “Leyes”.

La “Segunda” dispone que el Supremo Poder conservador lo integren cinco ciudadanos de los que se renovará uno cada bienio —mexicanos por nacimiento, mayores de cuarenta años y con tres mil pesos anuales de renta mínima—, elegidos entre quienes hubieren desempeñado el cargo de Presidente de la República o los de vicepresidente, senador, diputado, secretario del despacho o ministro de la Corte, mediante una recelosa depuración realizada sucesivamente por las “Juntas departamentales”, la Cámara de Diputados y la de Senadores (Arts. 1º, 3º y 11).

La “Tercera” fija en más de treinta años la edad y en no menos de mil quinientos pesos la renta de los diputados, que duran cuatro años en su encargo, se renuevan cada bienio por mitad y son designados por las asambleas electoras secundarias de los departamentos, de los cuales deben ser nativos o vecinos. “Una ley particular” regularía el procedimiento, precisando “el número y las calidades de los electores y los días, modo y forma de las elecciones”, cuya calificación se encomienda al Senado (Arts. 3º, 4º, 5º y 6º).

Especial mención merece el precepto de clara luz bolivariana, contenido en la fracción I del artículo 6º, que proviene de la Constitución de 1824 y atribuye aptitud igual para el voto pasivo a los mexicanos por nacimiento y a los “naturales de cualquier

parte de la América que en 1810 dependía de la España y sea independiente, si se hallaban en la República al tiempo de su emancipación”.

Los veinticuatro senadores que integran la Cámara “revisora” y se renuevan cada bienio por terceras partes, deben ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, con más de treinta y cinco años de edad y renta mínima de dos mil quinientos pesos. Su elección, de la que está excluido el voto popular, habrán de iniciarla separadamente la Cámara de Diputados, el Ejecutivo en junta de ministros y la Suprema Corte y de continuarla hasta el final, con sucesiva actuación, las “Juntas departamentales” y el “Poder Conservador” (Arts. 8º, 9º, 10, 12 y 25).

La “Cuarta Ley” previene que el Presidente de la República sea un ciudadano, mexicano por nacimiento, mayor de cuarenta años y con renta no menor de cuatro mil pesos. Se fija un periodo de ocho años —el lapso “washingtoniano”— para el desempeño del cargo y se implanta, sin sufragio popular, un sistema de elección similar al instituido por la Carta de 1824 pero de más complicado desarrollo, en el cual participan: el Ejecutivo “en junta de Consejo y ministros”, el Senado y la Corte que, en sendas ternas, postulan candidatos ante la Cámara de Diputados; ésta, que entre los nueve propuestos escoge a tres y los propone a las “Juntas departamentales”; las Juntas que eligen a uno de ellos; y la Cámara de Diputados que, tras una fútil intervención del Presidente del Consejo y de las Cámaras reunidas, califica la elección, declara Presidente a quien hubiere obtenido el mayor número de votos y dicta el decreto respectivo que “el gobierno publicará solemnemente” (Arts. 1º, 2º, 3º, 4º y 14-I, II, III).

El Presidente —prescribe el artículo 5º, con mandamiento adecuado al “momento” santanista pero no exento de cautela— puede ser reelecto si su candidatura, propuesta en las cuatro ternas, obtiene el voto de las tres cuartas partes de las “Juntas departamentales”. Prohibida la reelección para el periodo inmediato por el artículo 77 de la Carta de 1824 y omitida en el texto primitivo de la de 1857 toda prohibición, son estas remotas normas los antecedentes de las muchas que, desde la reforma “tuxtepecana” de 1878, han regido la materia con vaivén contradictorio, convirtiendo a la Constitución anterior y a la vigente en tela de Penélope.

Trece ciudadanos —“dos eclesiásticos, dos militares y el resto, de las demás clases de la sociedad”— mexicanos todos por nacimiento y con las otras calidades que la “Tercera Ley” impone a los diputados, integran el Consejo de gobierno. Su elección inicial, por el carácter “perpetuo” del cargo, la efectúa el Presidente de la República escogiendo a los trece consejeros entre los treinta y nueve candidatos postulados por “el actual Congreso”, o sea, la misma asamblea constituyente. En lo sucesivo, en caso de vacante, es al Senado al que compete proponer terna al Ejecutivo para que este reemplace al faltante. La designación del consejero presidente y del que haya de sustituirlo en sus faltas corresponde, la primera vez, al Constituyente y, posteriormente cada dos años, a la Cámara de Diputados (Arts. 21, 22, 23 y 24).

Con algunas variantes que no modifican sustancialmente el sistema, los proyectos de 1842 y la Constitución de 1843 mantienen el selectivo proceso electoral y los requisitos de edad, censo y alfabetización.

Una norma nueva, sin embargo, rige en la Constitución la integración del Senado, según lo previene el artículo.

40: “Las asambleas departamentales elegirán los senadores que les corresponde, nombrando precisamente cinco individuos de cada una de las clases siguientes: *agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes*”.

Se anticipa con ello el moderno concepto del Poder Legislativo (Fouillé, 1910) que define la sociedad como un “organismo contractual” y hace del Parlamento la expresión estatal del *contrato* y del Senado la del *organismo*. Huelga decir que el sorprendente atisbo fue arrojado al trasto de los desperdicios en nuestra historia constitucional, sin percatarse que nada, dentro de la ortodoxia federalista, se oponía a la estructuración corporativa de la Cámara que representa a los estados, instituyéndose —por ejemplo— el requisito “clasista” en la elección de la mitad de sus integrantes.

### *La publicación de las leyes nacionales*

La Carta de 1824 que en su artículo 38-4 (de posterior estudio) acumula sobre los gobernadores de los estados obligaciones anómalas, por impropias, no incluyó entre ellas la publicación de los estatutos federales. Previno atinadamente, reiterando lo dispuesto en el “Acta”, que son atribuciones del Presidente de la República “publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso general” y “dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la constitución, acta constitutiva y leyes generales” (Arts. 110-I y II).

Las normas centralistas dieron conveniente desarrollo a estos preceptos, adecuándolos al nuevo régimen.

Las “Siete Leyes” de 1836 implantaron el sistema en los siguientes artículos:

“*Tercera Ley*”, Art. 39. “Sancionada la ley, la hará publicar el Presidente de la República en la capital de ella, del modo acostumbrado; en todas las capitales de los Departamentos y en todas las villas y lugares, circulándola al efecto a los gobernadores y, por su medio, a las demás autoridades subalternas. Todos estos funcionarios serán responsables si no publican la ley dentro del tercero día de su recibo.”

Art. 40. “No se necesita esa publicación en los decretos cuyo conocimiento sólo corresponde a determinadas personas o corporaciones, pero siempre se hará en los periódicos del gobierno.”

Art. 41. “La fórmula para publicar las leyes y los decretos será la siguiente:

El Presidente de la República, a los habitantes de ella, sabed: que el Congreso general ha decretado lo siguiente (aquí el texto). Por tanto mando se imprima, publique y se le dé el debido cumplimiento”.

Art. 42. “Publicada la ley en cada paraje, obliga en él desde la fecha de su publicación, a no ser que ella misma prefije plazo ulterior para la obligación...”

“*Cuarta Ley*”. Art. 17-IV. “son atribuciones del Presidente de la República, publicar, circular y hacer guardar la Constitución, leyes y decretos del Congreso”.

“*Sexta Ley*”. Art. 7-III. “Toca a los gobernadores cumplir los decretos y órdenes del gobierno general...”

Las “Bases Orgánicas” reprodujeron, sin modificación sustancial, estas disposiciones de técnica impecable, en los artículos 59, 60, 65, 87-I y 140-II. Y otro tanto habían hecho los comisionados de 1842 en los artículos 74, 75, 76, 78, 95-I y 148-I del primer proyecto y 64, 65, 66, 69, 79-I y 107 del segundo.

### *El juicio político*

Por ineludible determinismo lógico aparecen vinculadas, en nuestros textos constitucionales, la obligación de las autoridades locales (de los estados o de los departamentos) de acatar “la suprema ley de la tierra” y la correlativa responsabilidad que las somete al juicio político de los poderes nacionales.

En la Carta de 1824, el artículo 161-3 imponía a *cada uno de los Estados* la obligación de “guardar y hacer guardar la Constitución y leyes generales de la Unión y los tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la Federación con alguna potencia extranjera”.

A esta norma, que en su generalidad incluía a los tres poderes locales, otros preceptos le dieron eficacia restringida concretando su aplicación al Poder Ejecutivo.

Así, el artículo 38-4 facultaba a *cualquiera de las Cámaras* para conocer de las acusaciones contra los gobernadores “por infracciones de la Constitución federal, leyes de la Unión u órdenes del Presidente de la Federación que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes federales de la Unión y, también, por la publicación de leyes o decretos de las legislaturas de sus respectivos estados contrarias a la misma Constitución y leyes”. Y los artículos 40 y 137-V-3 disponían que si la Cámara, erigida al efecto en “gran jurado”, declarase por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa, quedaría el acusado “suspense de su encargo y puesto a la disposición de la Corte Suprema de Justicia” cuyo fallo adverso trocaría la suspensión en destitución.

Difícilmente pudo haberse instituido un sistema peor. El Constituyente de Ramos Arizpe, que en su Manifiesto a la Nación reconocía “haber tenido en la República floreciente y feliz de nuestros vecinos del norte un modelo que imitar”, se apartó de él y lo desnaturalizó en estos preceptos, radicalmente antifederalistas, que imputan a los gobernadores la responsabilidad de que se releva a las legislaturas; los erigen en censores de ellas con potestad de impedir sus resoluciones; los convierten no sólo en agentes de la federación encargados de “*hacer guardar*” la Constitución, las leyes de la Unión y los tratados, sino en subalternos personales del Presidente de la República obligados a obedecer sus “*órdenes*” y los someten en fin, en caso de infracción, al juicio político cuya sentencia condenatoria los expulsa del cargo.

En contraste que la engrandece, la “Tercera Ley” de 1836 en su artículo 48 —norma directriz de los posteriores estatutos centralistas— incluye, entre los posibles inculpados, a las Juntas Departamentales que son en aquella legislación el sucedáneo de las legislaturas del régimen federal, e instituye el juicio político en los siguientes términos:

“En los delitos oficiales... la Cámara de Diputados ante quien debe hacerse la acusación, declarará si ha o no lugar a ésta: en caso de ser la declaración afirmativa, nombrará dos de sus miembros para sostener la acusación en el Senado. Éste, instruido el proceso y oídos los acusadores y defensores, fallará sin que pueda imponer otra pena que la de destitución del cargo o empleo que *tiene* el acusado y de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno; pero si del proceso resulta ser, *a juicio del mismo Senado*, acreedor a mayores penas, pasará el proceso al tribunal respectivo para que obre según las leyes”.<sup>35</sup>

La certera norma se sobrepone a la ambigua inconsistencia del texto de 1824 que autoriza la iniciación indistinta del juicio en ambas Cámaras (las razones para hacerlo en una serían excluyentes para la actuación de la otra) e instituye un sistema coherente que adquiere singular importancia por su perduración en la Constitución de 1917, aunque con dos modificaciones que demeritan el precepto. En el vigente artículo 111 *se suprime y a nadie se confiere* la facultad del Senado para ordenar la instauración del posible juicio complementario y se exige, para el fallo condenatorio, la ficticia —e inconveniente— votación de dos tercios del *total* de los senadores. (Con adecuada fórmula, reiterada en el artículo 58 de las “Bases Orgánicas”, el 17 de la misma “Tercera Ley” disponía que “para la votación de cualquier ley o decreto deberá estar presente la mitad del número total de individuos que componen la cámara y *toda votación se hará por la mayoría de sufragios de los que estuvieren presentes*, excepto en los casos que la ley exija número mayor.”) Resueltamente, la copia resultó inferior al modelo.

### *El veto presidencial*

La Constitución de 1824 instituyó el veto, informado en el modelo norteamericano, en los artículos 55 y 56. “Los proyectos de Ley o decreto devueltos por el Presidente dentro de diez días útiles serán segunda vez discutidos en las dos Cámaras. Si en cada una de éstas fueren aprobados por las dos terceras partes de sus individuos presentes, se pasarán de nuevo al Presidente quien, sin excusa, deberá firmarlos y publicarlos.”

El sistema persistió en los artículos 35 y 37 de la “Tercera Ley” sin más diferencia que el aumento a “quince días útiles” del plazo de la devolución. Y persistió también, con algunas modificaciones, en los artículos 68, 69 y 70 del primer proyecto de 1842 y en 1859 del segundo.

Se previno en el proyecto de la mayoría que el Presidente debía efectuar la devolución, con rara precisión cronométrica, “dentro de diez días contados desde la hora en que hubiere recibido la ley o el decreto aprobados” o el primer día (y sorprende que no se haya dicho *a primera hora*) en que el Congreso reanudara sus sesiones si, corriendo el término de la devolución, hubiere sobrevenido el receso. Y el artículo 59 propuesto por la comisión toda superó las normas anteriores, disponiendo que

<sup>35</sup> Aunque en el texto, tal como aparece en el Cumplido y en el Montiel y Duarte, se dice *obtiene* en lugar de *tiene* y o en lugar de y, no puedo menos de atribuir a error de imprenta esta doble falla que haría ininteligible el precepto.



aprobado un proyecto y autorizado por los presidentes y secretarios de cada Cámara, se pasará al Presidente de la República para su publicación: si éste *de acuerdo con el Consejo*, lo devolviera dentro de *10 días* con observaciones, volverá a ser examinado; y aprobado de nuevo, si lo fuere, con dos tercios presentes de ambas Cámaras, pasará al Presidente de la República, quien lo publicará sin demora: pasados los días concedidos para hacer observaciones se tendrá por sancionada la ley. *Los decretos del Congreso o de alguna de las Cámaras en uso de sus facultades electorales, económicas o de jurado, no están sujetos a observaciones.*

Son las Bases Orgánicas las que innovan sustancialmente el sistema, al tenor de lo preceptuado en el artículo 87-XX: “Corresponde al Presidente de la República hacer dentro de *30 días* observaciones con audiencia del Consejo a los proyectos aprobados por las Cámaras, suspendiendo su publicación; este término comenzará a contarse desde el mismo día en que los reciba. Si el proyecto aprobado fuere reproducido, el Gobierno podrá suspenderlo con audiencia del Consejo, hasta el inmediato periodo de sesiones, en que corresponda que las Cámaras puedan ocuparse del asunto, dándoles aviso de esta resolución dentro de igual término. Si fuere reproducido “por los mismos dos tercios de ambas Cámaras”, el Gobierno lo publicará. Cuando los 30 días de que habla este artículo concluyan estando ya cerradas las sesiones del Congreso, dirigirá el Gobierno a la diputación permanente las observaciones que hiciera, o el aviso que debe dar. Pasado el referido término sin practicar nada de lo prevenido, se tendrá por acordada la sanción y la ley o decreto se publicará sin demora”.

Sin citarla ni transcribirla, a esta norma alude el maestro Rabasa cuando asienta que “el Congreso queda casi anulado por el veto *extraordinario del Presidente*”. Aunque el calificativo es cierto, lo impreciso de su alcance acarrea la falsedad de la proposición.

El dogmático —y erróneo— artículo 25 de la misma Carta que deposita el Poder Legislativo “en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, y *en el Presidente de la República por lo que respecta a la sanción de las leyes*”, informó sin duda el criterio de la asamblea en materia de veto pero no desnaturalizó la institución. El veto sigue siendo en el citado artículo 87-XX “facultad de impedir”, no de legislar, y la mayor duración de sus efectos suspensivos no lo convierte en potestad de anular —o casi anular— la actuación del Poder Legislativo. La publicación más o menos retardada de las leyes y decretos no impide ni disminuye la función primordial del Congreso porque, en definitiva, es él —el Congreso— el que resuelve y si rechaza lo que antes aprobó por no reiterarlo los dos tercios de quienes lo integran en una y otra Cámara, suya es la decisión y no del Presidente cuyas “observaciones” sólo fueron sugerencia ocasional de la autorrectificación. Por lo demás, el lapso de la segunda —eventual— suspensión no la prolonga con excepcional desmesura.

Según lo estatuye el artículo 47, el Congreso tiene en el año dos periodos de sesiones que duran cada uno tres meses y comienzan el 1º de enero y el 1º de julio; de modo que interpuesto el veto en cualquiera de estos primeros meses y sobrevinida la segunda suspensión en el transcurso del periodo, la resolución del Congreso habría de dictarse *seis meses después* de la promoción inicial: tal sería la demora en esta hipótesis



extrema. Mas cabe añadir (y extraña que el maestro no lo haya advertido) que si, con similar suposición, planteamos hoy el caso y ocurrimos para solventarlo a la Constitución vigente, sus artículos 65, 66 y 72-a habrían de darnos la siguiente categórica solución: en receso el Congreso desde el 31 de diciembre sin que hubieren transcurrido los “diez días útiles” otorgados para la interposición del veto, el Presidente debería promoverlo, si tal fuere su propósito, precisamente el primero de septiembre, en el inicio del nuevo periodo de sesiones. La demora, por tanto de la final decisión congresional no sería de seis meses sino de *más de nueve*.

Y una última observación. Las Bases Orgánicas no atribuyen arbitrio discrecional al Presidente para promover el veto y prolongar sus efectos suspensivos; exigen, para lo uno y para lo otro, “audiencia del Consejo de Gobierno” integrado por funcionarios “perpetuos”.

### *El Poder Judicial*

Las normas que lo rigen en la Constitución (Arts. 124 a 132) y las de la “*Quinta Ley*” (Arts. 2, 4, 5 y 6) coinciden en lo general y difieren en lo particular.

Coinciden en la implantación de una Corte Suprema de Justicia compuesta de once ministros y un fiscal, ciudadanos mexicanos por nacimiento o por el privilegio “bolivariano”, “perpetuos” en el cargo, y elegidos por las legislaturas de los estados o por las “Juntas departamentales” que las sustituyen en el régimen central.

Difieren: en la integración del órgano dividido en tres salas según la Constitución y *unitario* según la “Ley”; en la facultad del Congreso, *suprimida por ésta*, de aumentar o disminuir el número de los ministros; en la liberalidad de la “Ley” que franquea el acceso al alto tribunal a los hijos de padre mexicano no nacidos en la República pero en ella radicados desde su mayoría de edad y a los que, siendo naturales de provincia que fue parte del territorio nacional, hubieren permanecido en éste después de la escisión; en el requisito de la edad (“treinta y cinco años cumplidos” en lugar de cuarenta) y en el de *la aptitud profesional* (sustituyéndose la exigencia constitucional de “estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de las Legislaturas” por la de “*ser letrado*” y “en ejercicio de esta profesión por diez años a lo menos”); y en el proceso electoral que es, en la “Ley”, el estatuido para la designación de Presidente de la República sólo aplicable a la de los ministros en caso de vacante. Los desmandados congresistas, que mezclados formaron la asamblea constituyente de 1835, no recurrieron a la engañifa —que habrían de perpetrar los reformadores de 1928— de suprimir una Corte inamovible para instituir en seguida otra Corte, inamovible también.

### *El gobierno departamental*

La ley de 23 de octubre de 1835 que estableció, en síntesis preliminar y promisorio, las “bases” de la nueva Constitución, fraccionó en departamentos el territorio de la Re-

pública e instituyó las autoridades que habrían de regirlos, al tenor de las siguientes disposiciones:

Art. 8º. “El territorio nacional se dividirá en Departamentos sobre las bases de población, localidad y demás circunstancias conducentes. Su número, extensión y subdivisiones, los detallará una ley constitucional.”

Art. 9º. “Para el gobierno de los Departamentos habrá gobernadores y juntas departamentales: éstas serán elegidas popularmente, del modo y en el número que establecerá la ley, y aquéllos serán nombrados periódicamente por el supremo poder ejecutivo a propuesta de dichas juntas.”

Art. 10. “El poder ejecutivo de los Departamentos residirá en el gobernador con sujeción al ejecutivo supremo de la nación. Las juntas departamentales serán el consejo del gobernador, estarán encargadas de determinar o promover cuanto conduzca al bien y prosperidad de los Departamentos y tendrán las facultades económico-municipales, electorales y legislativas que explicará la ley particular de su organización: siendo en cuanto al ejercicio de las de última clase, sujetas y responsables al congreso general de la Nación.”

Art. 11. “Los funcionarios de dichos dos poderes en los Departamentos, y sus agentes inmediatos, serán precisamente ciudadanos mexicanos, naturales o vecinos de los mismos Departamentos. La ley constitucional dirá las demás calidades y la intervención que han de tener el ejecutivo general y los gobernadores de los Departamentos en el nombramiento de los empleados en ellos.”

Art. 12. “*El poder Judicial se ejercerá en los Departamentos hasta la última instancia, por tribunales y jueces residentes en ellos*, nombrados o confirmados por la alta corte de justicia de la nación con intervención del supremo poder Ejecutivo, de las juntas departamentales y de los tribunales superiores, en los términos y con las responsabilidades que especificará la ley constitucional.”

En acatamiento a tales normas directrices, los posteriores ordenamientos estatuyen la geografía política de la República unitaria y organizan el gobierno de la nuevas entidades.

La ley de 30 de diciembre de 1836, que fue la tarea postrera de aquel Constituyente, reprodujo la división territorial implantada por el régimen federal, superándola con la supresión de los territorios y una mejor estructura de las partes integrantes del todo, según consta en las siguientes disposiciones:

“Art. 1º. El territorio mexicano se divide en tantos Departamentos cuantos eran los Estados, con las variaciones siguientes: Art. 2º. El que era Estado de Coahuila y Tejas se divide en dos Departamentos, cada uno con su respectivo territorio. Nuevo México será Departamento. Las Californias, Alta y Baja, serán un Departamento. Aguascalientes será Departamento, con el territorio que hoy tiene. El territorio de Colima se agrega al Departamento de Michoacán. El territorio de Tlaxcala se agrega al Departamento de México. La capital del Departamento de México es la ciudad de este nombre.”

La “Sexta Ley” atribuye a los Gobernadores el Poder Ejecutivo (Arts. 4º, 5º y 6º) y el Legislativo a las Juntas departamentales (Arts. 9º, 10, 11, 12 y 13). A los gobernadores, ciudadanos mexicanos por nacimiento o por el privilegio “bolivariano”,

naturales o vecinos del departamento respectivo, mayores de treinta años y con renta anual no menor de dos mil pesos, los designa el Presidente de la República entre los tres candidatos —o seis, si se rechaza la primera *terna*— postulados por las Juntas departamentales. (Ya el artículo 17-XI de la “Cuarta Ley” exigía, además, para la determinación presidencial, el “acuerdo del Consejo de Gobierno”). La duración del cargo se fija en ocho años y se autoriza la reelección.

Siete individuos, con las calidades requeridas para ser diputado —incluyéndose en ellas el privilegio “bolivariano”— integran las Juntas departamentales “que se renovarán en su totalidad cada cuatro años”: expresión ésta que sólo marca la diferencia entre la renovación parcial de las cámaras nacionales y la total del Legislativo de los departamentos y no excluye la posibilidad de reelección.

Nombrados por los mismos electores secundarios que los diputados, la calificación de la doble elección compete, con intervención del gobernador, a la Junta saliente y en su defecto al ayuntamiento de la capital del departamento, según lo previene el primero de los artículos “transitorios”. Los electos tomarán desde luego posesión del cargo y el Senado, al que se dará cuenta inmediata de ello, dictará la decisión final regulada por la “Tercera Ley” en su artículo 5º.

Contrastando con la sujeción al “Ejecutivo Supremo” y al Congreso general imputada a los gobernadores y juntas, se instituye la autonomía del Poder Judicial.

Asentó el principio el artículo 12 —antes transcrito— de la Ley de 1835, en coincidencia con el 160 de la Constitución de 1824 que el maestro Rabasa destaca como “emanación” del más puro federalismo. Y los artículos 18, 20, 31 y 37 de la “Quinta Ley” y el 7º “transitorio” construyeron el sistema sobre aquellas “bases”.

Se establece en cada capital de departamento “un tribunal superior organizado del modo que designará una ley”. Los “ministros” que lo integran serán “perpetuos” en el desempeño del cargo y tendrán las mismas calidades que exige a los de la Corte el artículo 4º, con excepción de la edad (“treinta años cumplidos” en lugar de cuarenta) y de la duración mínima del previo ejercicio profesional (seis años en vez de diez).

Se respeta la inamovilidad de los entonces magistrados y se estatuye para los nombramientos necesarios —actuales o posteriores— una secuencia de rigurosas depuraciones. El Tribunal Superior forma una primera lista de candidatos que somete al gobernador y a la junta departamental, facultados conjuntamente para disminuir, por exclusión, el número de los individuos propuestos. Devuelta la lista al Tribunal, procederá éste a reformarla, si tal es el caso, con la supresión de los excluidos y la remitirá al Presidente de la República, “calificando gradual y circunstancialmente la aptitud y mérito de cada uno de los candidatos”. El Presidente de acuerdo con el Consejo de gobierno podrá, a su vez, “excluir a los que crea que no merecen el concepto y confianza de la Nación” y entre los enumerados en esta lista final, elegirá la Corte Suprema a los integrantes del Tribunal.

Tal es el Poder Judicial de los departamentos cuya autonomía confirman y salvaguardan los artículos 12-XI, 16-III, 37 y 38 de la “Quinta Ley”. A la Corte Suprema le está vedada toda intervención en la entraña de los procesos civiles y criminales pendientes ante la justicia departamental o pertenecientes a su jurisdicción y sólo le

compete conocer periféricamente de los “recursos de nulidad” interpuestos contra las sentencias finales de los tribunales superiores, por inobservancia de los “trámites esenciales” —definidos por una ley posterior— que “no pueden omitirse en ningún juicio”.

Los posteriores estatutos del centralismo introducen en las normas trascritas las modificaciones que enseguida se consignan.

*División territorial.* El primer proyecto de 1842, en su artículo 3º, divide el territorio nacional en los siguientes 24 departamentos: “Acapulco, Californias Alta y Baja, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, México, Michoacán con Colima, Nuevo León, Nuevo México, Oaxaca, Puebla con Tlaxcala, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tejas, Veracruz, Xalisco, Yucatán y Zacatecas con Aguascalientes”. Además de la ya señalada supresión de los territorios, la innovación consistió, respecto de los estados preexistentes, en la creación del departamento de *Acapulco* que alcanzaría plenitud algunos años después (1849) en la erección del actual estado de Guerrero. (Y vale la pena subrayar que en el proyecto de la minoría federalista, el artículo 21 enumeraba como estados los mismos 24 departamentos.)

Sin mencionar a Colima ni a Tlaxcala, el segundo proyecto reproduce en su artículo 1º el texto antes transcrito, añadiéndole esta norma adicional: “Ninguna extensión del Territorio podrá ser enajenada ni hipotecada”. Por último, las “Bases Orgánicas” (Art. 3º) refrendan, aunque de modo provisional, la división estatuida: “El número de los Departamentos y sus límites se arreglarán definitivamente por una ley (que no llegó a expedirse), *continuyendo por ahora como existen*”.

## Gobernadores

*Primer proyecto.* El artículo 146 previene que la duración del cargo “no podrá exceder de cinco años” y sustituye a la elección presidencial la del “respectivo colegio electoral”.

El 147 impone al candidato los siguientes requisitos: *ser vecino* del departamento que lo elige, *mayor de treinta y cinco años* y haber ejercido alguno de los encargos que para ser senador exige la fracción III del artículo 54., o, en su defecto, haber sido senador, diputado departamental o magistrado de algún tribunal superior. (Los “encargos” cuyo previo ejercicio se reclama son los de Presidente de la República, secretario del despacho o individuo del extinguido consejo constitucional, senador o diputado al Congreso nacional, ministro o agente diplomático, gobernador de departamento o funcionario superior y efectivo de la milicia.)

Art. 148-II instituye la facultad de veto: “Toca a los gobernadores hacer observaciones a los estatutos de la asamblea dentro del término legal. Cuando a su juicio aquéllos fueren contrarios a la Constitución general, a la del Departamento y a las leyes generales, los devolverá a la asamblea con sus observaciones; mas si aquélla insistiere en su acuerdo, el Gobernador suspenderá absolutamente su publicación y dará cuenta inmediatamente al Senado para que ejerza la facultad que le concede la fracción III del artículo 171”. (En virtud de ella, competía al Senado “resolver

definitivamente las dudas que le propusieren los Gobernadores”; pero si no lo hacía “dentro de los quince días de su recibo”, la Cámara de diputados lo sustituiría en el ejercicio de la función.)

### *Asambleas departamentales*

El número de sus integrantes “no podrá ser menor de nueve ni exceder de quince” (Art. 141). La primera asamblea “se ocupará de preferencia en *formar su Constitución y su Reglamento de debates* (Art. 143). A todas ellas se les prohíbe” conceder en caso algunas facultades extraordinarias” (Art. 145).

### *Tribunales departamentales*

La autonomía judicial de los departamentos respecto del gobierno nacional instituida en las “Siete Leyes”, la precisan los artículos 150 y 151. “El Poder Judicial de los Departamentos residirá en los tribunales que establezca su respectiva Constitución.” A ellos corresponde “conocer de todos los negocios judiciales que se instauren dentro de su territorio, hasta *última instancia y ejecución de la sentencia*”.

### *Segundo proyecto*

El artículo 106 previene que “en cada Departamento habrá *un gobierno electo del modo que su Constitución determine*”, dándole a ésta categoría y eficacia superiores.

Los artículos 107 y 141 reinstituyen el veto del gobernador en los términos del primer proyecto, pero suprimiendo la eventual intervención final de la Cámara de Diputados.

El Poder Legislativo de los departamentos radica —según lo prevenido en el artículo 103— en una “asamblea elegida popularmente y renovada en los periodos que fije su Constitución. El número de sus individuos no podrá exceder de quince que deberán tener como requisito para ser electos una renta anual al menos de mil pesos”.

Para cumplir el deber preferente de formar su Constitución y su Reglamento de debates, se concede a la primera asamblea el término de un año (Art. 104). El 105 revalida la prohibición de otorgar facultades extraordinarias.

El artículo 110 ratifica la autonomía judicial de los departamentos, innovando el precepto en los siguientes términos: “Todos los negocios civiles y criminales no reservados al conocimiento de la Suprema Corte y que no estén comprendidos en los fueros eclesiástico y militar, pertenecen a los Tribunales Departamentales y serán fenecidos en ellos hasta la última instancia y ejecución de la última sentencia”.

Habrá un gobernador en cada departamento nombrado por el Presidente de la República entre los candidatos —no menos de cinco— que le propongan las asambleas departamentales. Durará cinco años en su encargo, contados desde el día en que tome posesión. (Arts. 134-XVII y 136).

El 142 estatuye: "Son atribuciones de los gobernadores:

I. Devolver dentro de ocho días a las Asambleas departamentales sus decretos cuando los consideren contrarios a estas Bases o a las leyes. Si insistieren en ellos, los remitirán al Congreso también dentro de ocho días para los efectos prescritos en el artículo 66-XVII, suspendiendo entre tanto su publicación". (El citado precepto faculta al Poder Legislativo nacional para "reprobar los decretos de las Asambleas, cuando sean contrarios a la Constitución o las leyes".)

II. Devolver por una vez, dentro de ocho días, a las Asambleas departamentales sus decretos que no estén en el caso del artículo anterior, exponiendo los motivos que tengan en su contra. Si aquellas insistieren, los publicará precisamente".

Las Asambleas elegidas popularmente e integradas por vocales propietarios y suplente de 25 años cumplidos cuyo número no pase de once ni baje de siete, duran cuatro años y se renuevan por mitad (Arts. 131, 132, 133 y 149).

"Habrá en los Departamentos Tribunales superiores de Justicia y Jueces inferiores. Todos los negocios que comiencen en los juzgados inferiores de un Departamento terminarán dentro de su Territorio en todas instancias." (Art. 146).

## Capítulo X

### *Síntesis del constitucionalismo centralista*

El cotejo de los estatutos del centralismo con las normas de la Federación nos impone esta paradójica inferencia: el constitucionalismo centralista está vaciado en el molde federal remodelado a su vez, en nuestra evolución política, por las aportaciones del régimen proscrito. (No se olvide que la paradoja es un sugestivo modo de expresar, en forma desconcertante por inverosímil, una verdad profunda.)

Que la idea centralista estaba entrañada en el sensorio nacional de entonces, lo revela el nombre de *Guadalupe Victoria* incluido entre los firmantes de las "Siete Leyes"; lo comprueba la adhesión, sin desdoro de claudicación, de la prócer minoría federalista —Otero, Espinosa de los Monteros, Muñoz Ledo— al proyecto final de 1842; lo corrobora, con mayor relieve, el hecho de que todavía en 1854 y no obstante la restauración durante seis años de las Cartas de 1824 (1847-1853), el Plan de Ayutla y su reforma de Acapulco dejaron al arbitrio del nuevo Constituyente la institución del gobierno unitario o federal.<sup>36</sup>

<sup>36</sup>El artículo 5º de uno y otro Plan obligaba al Presidente que interinamente habría de desempeñar el cargo, a convocar un Congreso extraordinario, el cual se ocuparía de "constituir a la Nación bajo la forma de República

Posteriormente, las Constituciones de 1857 y 1917 que implantan el régimen federal resuelven en acomodo el duelo lógico de los sistemas. Persisten en ellas los postulados dogmáticos y la forma estructural de la legislación anterior y perduran ordenamientos destructores de la restablecida institución.

*El principio de legalidad* que sólo como leve atisbo aparece en la Carta de 1824 (Arts. 163 y 164), lo consignan las “Siete Leyes” en el último de sus preceptos, reproducido por los artículos 167 del primer proyecto, 137 del segundo y 201 de las “Bases Orgánicas”: “Todo funcionario público, al tomar posesión, prestará juramento de guardar y hacer guardar las leyes constitucionales y será responsable por las violaciones que cometa o no impida”. El “Acta de Reformas”, en su artículo 21, enuncia el postulado con fórmula perfecta: “Los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución y se limitan sólo al ejercicio de las facultades designadas, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción”. Y aunque las Constituciones posteriores omiten el acierto, lo implican y lo suplen con la estricta enumeración de facultades que, al precisar lo que los gobernantes *pueden hacer*, marca el coto de lo que *no pueden hacer*.

La supremacía de la Constitución, la dividida jurisdicción de los órganos de autoridad nacionales y locales, sin más diferencia que la nominal de las “partes integrantes”, la distribución de competencias, son otros postulados en que también coinciden ambos regímenes.

La Carta de 1824 expresa en esbozo la calidad suprema de la Ley de las leyes, al imponer a los estados la obligación de guardar y hacer guardar la Constitución y organizar su gobierno “sin oponerse a ella ni al Acta Constitutiva” (Arts. 161-I y III). La Segunda de las “Siete Leyes” instituye al Poder Conservador como guardián de la Constitución con potestad de someter a su observancia a las autoridades todas. El artículo 169 del proyecto inicial encomienda “la conservación” de la Ley primaria “a los supremos poderes de la Nación y a los Departamentos”. El segundo proyecto amplía el mandamiento, declarando que “el Poder público emana de la Constitución” y previniendo que, distribuido en *general y departamental*, “tanto el uno como el otro se dividen para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que jamás se puedan reunir dos o más de estos Poderes en uno, ni delegar alguno de ellos al otro sus facultades” (Arts. 32 y 33). Y no otra cosa ordenan, aunque en textos de técnica deficiente, los artículos 40, 41, 50 y 109 de la Constitución de 1857, y 40, 41, 49 y 115 de la de 1917. Finalmente, el postulado dogmático de la distribución de competencias que formula el artículo 80 del primer proyecto disponiendo que “todas las facultades no otorgadas específicamente al Congreso nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia quedan reservadas a los Departamentos”, aparece reproducido con la pertinente adecuación en los respectivos artículos 117 y 124 de las últimas Constituciones.

En cuanto a la coincidencia estructural de los dos sistemas patente en la división de poderes, la confirman y la acentúan la geografía política del Estado nacional, la función representativa de los senadores y la intervención de las partes en la reforma del todo.

---

*representativa popular*”, tal como el Constituyente centralista lo había prevenido en el artículo 3° de la Ley de 23 de octubre de 1835.



Salvo algunas variaciones que no desvirtúan la paridad, estados y departamentos son los mismos desde 1824 hasta el postrer maximato santanista, en el cual surgen territorios al capricho del dictador. La Constitución de 1857 que en su texto primitivo los suprime, restauró la coincidencia tradicional, aminorada después por la reforma de 1884 y falseada por la de 1902.

La de 1884 promovida por el presidente González, aprobada durante su gobierno y promulgada por el reelecto Porfirio Díaz, dio el rango de estados a Campeche, Hidalgo y Morelos, reunió en uno los de Coahuila y Nuevo León y al séptimo cantón de Jalisco —abatido por Juárez a la condición de “distrito militar” y mantenido en ella por Lerdo— lo convirtió, con loable paliativo, en el Territorio de Tepic. La acomodaticia —y antifederalista— reforma de 1902 que sobrepuso la letra al claro espíritu de la Constitución, erigió el Territorio de Quintana Roo mutilando para ello a los estados de Yucatán y Campeche. La Carta de 1917 satisfizo la ortodoxia del régimen al erigir el Territorio de Tepic en estado de Nayarit, pero la violó al revalidar el despojo de las entidades peninsulares.

El *Senado* de la Constitución de 1824 “compuesto de dos senadores de cada Estado elegidos por sus Legislaturas y renovados por mitad de dos en dos años” (Art. 25) subsiste en los textos centralistas como Cámara *revisora* elegida por las juntas —o asambleas— departamentales.

Tal dispone el artículo 9º de la “Tercera Ley” sin más diferencia que aumentar a seis años la duración de la función y renovar cada bienio a la tercera parte de los senadores. El 53 del primer proyecto asigna la elección “a cada uno de los Departamentos que tuvieren más de cien mil habitantes”. El 38 del segundo proyecto los iguala a todos en la elección de “dos senadores propietarios y dos suplentes”. Y las “Bases Orgánicas” (Arts. 3, 31, 32, 36, 37 y 43) preceptúan que, compuesta la Cámara de sesenta y tres individuos cuya tercera parte debe renovarse cada dos años, cuarenta y dos de ellos serían elegidos por las entonces veintiuna asambleas departamentales y el resto por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia con estricta selección e intervención final de las asambleas.

El bicamarismo, de obvia conveniencia, peculiariza de tal manera su eficacia en el régimen federal que contribuye a caracterizarlo. En tanto que la Cámara de Diputados, integrada por los desiguales contingentes que estados y territorios aportan, representa a la Nación fraccionada en distritos electorales, la Cámara de Senadores representa, con rigurosa paridad, a los estados todos que la eligen y cuya *unión* perpetúa. Una nueva forma de equilibrio, determinada por las diferencias institucionales de ambas cámaras, regula y perfecciona la acción conjunta del Congreso. El menor número y la mayor edad de los senadores, el específico sufragio del que provienen, hacen posible —y plausible— la preponderancia cualitativa de los menos sobre los más y justifican el otorgamiento exclusivo de facultades idóneas a la asamblea que da vida al pacto federal. Incidiendo en error —quizá el más grave de los que contiene— la Constitución de 1857 suprimió el Senado e intentó, vanamente, sustituirlo. Lo restauró la reforma de 1874 con relevante acierto aminorado por las deficiencias del contexto y lo reimplanta, mejor estatuido, la Carta vigente.



*La intervención de las partes en la reforma del todo* la instituye, en la legislación centralista, el artículo 152 del segundo proyecto que solamente otorga la correspondiente facultad de iniciativa a las *asambleas departamentales* y, en lo relativo al Poder Judicial, a la Suprema Corte de Justicia. Los artículos 72-III y 127 de la Constitución de 1857, y 73-III y 135 de la de 1917 perfeccionan e intensifican el sistema convirtiéndolo en otro posible elemento de caracterización del régimen federal, al someter las reformas propuestas por el Congreso a la decisión de las legislaturas de los estados.

Complemento de la coincidencia en postulados dogmáticos y forma estructural, es la inclusión en la legislación federalista de normas que destruyen el régimen. El natural carácter de agentes del gobierno central que tienen los gobernadores de los departamentos no difiere del atribuido a quienes ejercen el Poder Ejecutivo en los estados. El artículo 38 de la Constitución de 1824 permanece vigente, aunque corregido en su desmesura, en el 114 de la Constitución de 1857 y el 120 de la de 1917 que al unísono previenen: “Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y *hacer cumplir* las leyes federales”.

En el mismo orden de ideas, los actuales artículos 14 y 133 que, con variaciones sustanciales, reproducen lo dispuesto respectivamente en el 14 y en el 126 de la Carta anterior, nulfican la acción de la judicatura local. No lo hizo la Constitución de 1824 ni lo hicieron los estatutos centralistas que salvaguardan —la una y los otros— la autonomía judicial de estados y departamentos. La responsabilidad del yerro incumbe a nuestros legisladores federalistas de 1857 y 1917.

Preceptuaba el primitivo artículo 14 que “no se podrá expedir ninguna ley retroactiva” y añadía, incongruentemente, “que nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él por el tribunal que previamente haya establecido la ley”.

Rabasa en su insuperable libro de 1906 —cuya relectura recomiendo a nuestros juristas— denunció la confusión doctrinal y el peligro del “rezago” que ya habían dado a la norma proporciones de grave vicio institucional. La Constitución de 1917 que reprodujo el texto e intentó mejorarlo adicionándole distingos, es notorio que no logró disminuir sus funestas consecuencias. Y así ha subsistido —insoluto— “el problema que de tal modo apremia y tan de cerca amaga”.

El artículo 126 de la Constitución anterior y el 133 que textualmente lo reiteró en la vigente, confirman y agravan el vicio institucional que destruye la autonomía del Poder Judicial de los estados.

Suprimido el 126 en el proyecto Carranza y en mala hora exhumado por el Constituyente que lo revitalizó en el 133, fue este modificado en 1934 para puntualizar que los tratados son parte “de la Ley suprema de toda la Unión”, si han sido aprobados por el Senado —no por el Congreso como lo previno hasta el final la Carta de 1857 con supervivencia falaz desde que en 1874 se instituyó el bicamarismo— y si están de acuerdo con la Constitución. Y ni se subsanó, en la trunca reforma, la grave omisión del texto original precisando el carácter federal de las leyes a que se refiere el precepto, ni se exigió respecto de ellas la constitucionalidad requerida para la validez de los tratados.

De tal suerte, el artículo en su primer párrafo tiene el siguiente contenido incoherente y absurdo: “Esta Constitución, las leyes, que de ella emanen (federales o locales, constitucionales o inconstitucionales) y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley suprema de toda la Unión”.

“A dicha Constitución, leyes y tratados —según lo dispone el segundo párrafo— “se arreglarán los jueces de cada Estado, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

Desaparece, así, en la función judicial, la peculiar diferencia de jurisdicciones características del régimen. Los jueces de los estados adquieren la misma competencia estatuida para los tribunales de la Federación por el artículo 104 constitucional y están obligados a la imposible tarea de resolver en cada caso y respectivamente, con previo y especial pronunciamiento, si la Constitución local o la ley local que les compete aplicar no se oponen a la Constitución general, a las leyes que de ella emanen o a los tratados, y si leyes y tratados están de acuerdo con la Ley suprema.<sup>37</sup>

El cotejo de los estatutos del centralismo con las normas federales nos ha permitido descubrir la solución conciliatoria del duelo lógico de los sistemas. No cabe en ella, sin embargo, por el contraste de su singularidad, el “Supremo Poder Conservador” sin cuya valoración resultaría trunca esta síntesis final.

Lo instituyó la “Segunda” de las “Siete Leyes” en que germinó, según lo advierte Tena Ramírez, el precepto contenido en el artículo 4º de la de 23 de octubre de 1835: “...Se establecerá un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres Poderes pueda traspasar los límites de sus atribuciones”. El tratadista precisa que “la institución se aprobó, por mayoría de un solo voto, contra la influencia de Santa Anna que no deseaba tener sobre sí un poder regulador de sus actos”.

Expedidas las “Siete Leyes” el 29 de diciembre de 1836, el Plan de Tacubaya del 28 de septiembre de 1841 que, *manu militari*, puso fin al régimen sin abrogarlo, dejó constancia de su imposibilidad de hecho al tenor de lo declarado en el artículo primero: “CESARON por voluntad de la Nación en sus funciones los Poderes llamados Supremos que estableció la Constitución de 1836, exceptuándose al Judicial que se limitará a desempeñar sus funciones en asuntos puramente judiciales, con arreglo a las leyes vigentes”. Subsistieron, por tanto, las “Siete Leyes” con mínima vigencia y la perdieron en todo lo demás por la inexistencia de los otros poderes instituidos para darles cumplimiento. El “Poder Conservador” no había durado cinco años.

Contra él fulminó Rabasa el anatema de la repulsa y el desdén en términos de enconada ironía:

“Intérprete infalible de la voluntad de la Nación cuyos miembros, poseídos del furor sagrado de los profetas, declararían la verdad suprema para obrar el prodigio de la felicidad pública”, ...era el Poder Conservador “tribunal de superhombres, impecables, desapasionados y de sabiduría absoluta, que podía deponer presidentes, suspender congresos, anular leyes, destruir sentencias. A él se acudía para que escudriñase en

<sup>37</sup>Tal expuse en la conferencia publicada en mi libro de 1964 (*Estudios Constitucionales. Segunda Serie*, p. 184).

las entrañas del pueblo la voluntad de la Nación y en cambio no era responsable sino ante Dios, como que apenas lo sufría por superior jerárquico y debía ser obedecido sin réplica ni demora, so pena de incurrir el rebelde en crimen de alta traición”.

“La seriedad cómica de estos preceptos que debió reflejarse en los miembros del gran Poder, entre asombrados y satisfechos, no pudo dejar a los demás funcionarios una tranquilidad muy completa y como la panacea no dio muestras de eficacia en la gobernación del país, no tardó el disgusto en hacerse camino ni la hostilidad en ostentarse.”

No pretendo justificar la peregrina invención y negar validez a la crítica del maestro; pero una vez más me siento obligado a rectificar sus excesos, oponiéndole las siguientes someras objeciones:

- a) De las razones aducidas para explicar el fracaso del “Gran Poder” —la intranquilidad de los gobernantes sometidos a él y la ineficacia de la “panacea” — no fueron sus cuatro resoluciones<sup>38</sup> las determinantes de la oposición sino la amenaza de inestabilidad para los otros poderes. Por ello, Santa Anna inconforme desde siempre con la institución y a pesar de deberle su posterior exaltación a la Presidencia, firmó, el primero, el Plan de Jalapa; y el depuesto presidente Bustamante había declarado ante el Congreso que, existiendo el Poder Conservador, no se tuviera “la menor esperanza de felicidad pública” pues era un obstáculo para la acción del Ejecutivo y del Legislativo.
- b) No advirtió el maestro lo que ya habían advertido José Ma. Lozano (*Tratado de los Derechos del Hombre*, 1876), José María Gamboa (*Leyes Constitucionales de México en el Siglo XIX*, 1900) y Rojas y García (*El Amparo y sus Reformas*, 1907): que la desastrosa institución tuvo el mérito de ser el intento inicial de lo que en el léxico de hoy llamaríamos el control de la constitucionalidad.<sup>39</sup>
- c) *La responsabilidad ante Dios* ni otorgaba prestancia divina a los miembros del “Poder”, ni les infundía soberbia de ángeles rebeldes, ni exaltaba su furor profético; les imponía la sumisión de la creatura al Creador, que para los hombres de aquella época —como para los cristianos sinceros de todos los tiempos— era (y sigue siendo) el más eficaz medio coactivo, aunque sobrenatural, de la rectitud de la conducta.

<sup>38</sup>Las cuatro —más importantes— resoluciones fueron estas, según consta en la obra de Rojas García:

1. (17 de diciembre de 1838) El gobierno puede emplear a los individuos que creyere útiles, a pesar de las restricciones constitucionales.

2. (23 de enero de 1839) Llamamiento a Santa Anna por ser voluntad de la Nación, en virtud de la ausencia del Presidente de la República y del impedimento físico del Presidente del Consejo de Gobierno que era quien debía sustituir a aquél.

3. (24 de octubre de 1840) No debe hacerse extensiva en el ramo de justicia la facultad otorgada al Ejecutivo para suspender a los empleados hasta por tres meses y privarlos de la mitad de su sueldo. Y no puede ampliarse a treinta días el término de tres que concede la Constitución para mantener en detención a un individuo.

4. (2 de septiembre de 1841) Otorga al Ejecutivo facultades extraordinarias, aunque no estuvieren expresas en la Constitución, para restablecer el orden y la tranquilidad públicas, sin suspensión de garantías.

<sup>39</sup>En el prólogo del libro *Mariano Otero, creador del amparo* (1937), de F. Jorge Gaxiola, incurrí en el error de atribuir a este eminente constitucionalista la originalidad de la importante observación. Lo cierto es que ni el prologuista ni el autor se percataron entonces de la evidente precedencia de ella en los tratadistas citados.

- Por lo demás, es deplorable que el maestro haya omitido el complemento de la norma. “Este Supremo Poder —decía el artículo 17 de la “Segunda Ley”— no es responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública.”
- d) El artículo añadía que “sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones”. Y, ¿qué otra cosa ordenaba el 59 de la Constitución anterior (reiterado por el 61 de la vigente) cuando prevenía que “los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas?”.
- e) Tan absoluta irresponsabilidad no inmunizaba sin embargo a los posibles delinquentes. El siguiente artículo prevenía: “Si alguno de ellos cometiere algún delito, la acusación se hará ante el Congreso general, reunidas las dos Cámaras, el cual a pluralidad absoluta de votos, calificará si ha lugar a la formación de causa y habiéndolo, seguirá ésta y la fenecerá la Suprema corte de Justicia, ante la que se seguirán también las causas civiles en que sean demandados”, otorgándoseles con esto último un nuevo privilegio.
- f) Razón de sobra tuvo Rabasa —y se quedó corto— para afirmar que el Poder Conservador “podía deponer presidentes, suspender congresos, anular leyes, destruir sentencias”.<sup>40</sup> Mas lo que el maestro omitió fue la apremiante norma contenida en el artículo 14: “Toda declaración que haga el supremo poder conservador, toda resolución que tome; no siendo de las especificadas en el artículo 12, y aunque sea de ellas, *si la toma por sí* y sin la excitación que respectivamente se exige para cada una en dicho artículo, es nula y de ningún valor”; como omitió también la limitación impuesta al arbitrio de nulificar los actos de la Corte procedente *sólo en el caso de usurpación de facultades*.

<sup>40</sup>“Art. 12. Las atribuciones de este supremo poder son las siguientes:

1<sup>a</sup>. Declarar la nulidad de una ley o decreto dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración o el supremo poder ejecutivo o la alta corte de justicia, o parte de los miembros del poder legislativo en representación que firmen dieciocho por lo menos.

2<sup>a</sup>. Declarar, excitado por el poder legislativo o por la suprema corte de justicia, la nulidad de los actos del poder ejecutivo cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.

3<sup>a</sup>. Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la suprema corte de justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades. Si la declaración fuere afirmativa, se mandarán los datos al tribunal respectivo para que sin necesidad de otro requisito proceda a la formación de causa y al fallo que hubiere lugar.

4<sup>a</sup>. Declarar por excitación del congreso general, la *incapacidad física o moral* del Presidente de la República, cuando le sobrevenga.

5<sup>a</sup>. Suspender a la alta corte de justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes supremos, cuando desconozca alguno de ellos, o trate de trastornar el orden público.

6<sup>a</sup>. Suspender hasta por dos meses (a lo más) las sesiones del Congreso general, o resolver se llame a ellas a los suplentes por igual término cuando convenga al bien público, lo excite para ello el supremo poder ejecutivo.

7<sup>a</sup>. Restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres poderes, o a los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente.

8<sup>a</sup>. Declarar, excitado por el poder legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos poderes, cuál es la voluntad de la nación, en cualquiera caso extraordinario en que sea conveniente conocerla.

9<sup>a</sup>. Declarar excitado por la mayoría de las juntas departamentales, cuándo está el presidente de la República en el caso de renovar todo el ministerio por bien de la nación”...

De todos modos, téngase en cuenta que estas torpes y excesivas atribuciones eran un medio —no previsto en las constituciones posteriores— para resolver los conflictos de los Poderes entre sí.

En suma, el efímero Poder Conservador, ni “monstruoso y exótico” como lo calificó el diputado José Fernando Ramírez en su voto particular de 1840,<sup>41</sup> ni sobrehumano y cómico como lo exhibió Rabasa, sí fue un grave desatino por su funcionamiento<sup>42</sup> y su casi omnipotente autoridad.

Y aquí pongo fin a la ingrata tarea de contradecir al maestro, pero no sin hacer profesión de la fe federalista que con él me vincula.

## Capítulo XI

### *Patria y patria*

La firme convicción que suscitaron en mí las lecciones del maestro insigne y con ellas, las del doctor Mier, de Ramos Arizpe, de Otero, de Arriaga, de Vallarta, no es, sin embargo, la clave entrañable de mi federalismo. Mi adhesión teórica al sistema, está cimentada en un primigenio y hondo sentimiento regional.

Nací en la ciudad de San Luis Potosí en 1890. Vine a México en 1909 para estudiar Derecho en la Escuela Nacional de Jurisprudencia y radico desde entonces en esta urbe, sin que la lejanía —interrumpida por periódicos retornos— me haya desarraigado del solar potosino. Porque la ausencia no desvincula. Nunca como en el destierro —y yo supe de ello durante dos años— se ama a la Patria con más intenso amor. La distancia embellece y torna más amable el objeto lejano. La montaña pierde sus asperezas en la uniformidad azul de una vasta perspectiva.

Siempre he sabido que la Patria es “la tierra de los padres” (*terra patrum*), pero el poeta me reveló que *la Patria es la tierra de la madre*, el hogar donde nacimos, y que el anhelo de su libertad es el natural fruto del árbol provinciano afinado y enriquecido por el injerto del patriotismo.

San Luis es mío. Mío, porque guarda en el templo de San Juan de Dios las cenizas de mi padre, en él inhumado. Mío, porque es la tierra de mi madre, cuyo recuerdo para mi devoción filial es el alma misma de la ciudad: hálito y perfume, canción de cuna y lágrimas de las cosas, confianza en Dios y fervor religioso. Mío, porque el dintorno de sus muros y el contorno de su valle fueron el marco encantado de mi niñez, de mi adolescencia, de los primeros ensueños de mi juventud. Mío, por la Escuela primaria de “La Divina Providencia” y mi doble Preparatoria del Seminario y del Instituto, hoy erigido en Universidad. Mío, por sus monumentos, por la voz de sus campanas, por sus jardines y sus casas, hasta por los adoquines de sus calles. Tal parece que el alma

<sup>41</sup> Véanse las citadas *Leyes fundamentales de México*, pp. 286 a 302.

<sup>42</sup> “Art. 13. Para cualquiera resolución de este supremo poder se requiere, indispensablemente, la absoluta conformidad de tres de sus miembros por lo menos.”

sobrepasa al cuerpo insuficiente y se prolonga en las cosas que lo rodean y se adhiere a ellas y las anima.

Por eso soy federalista. Por eso, no ha sido mi propósito en este estudio superponer el constitucionalismo centralista a la tesis federal, sino incorporarlo a la historia de nuestras instituciones políticas proscribiendo la ignorancia y el desdén con que ha sido preterido y presentar un balance de los dos sistemas cuyas partidas consignen similitudes y divergencias, fallas y aciertos. Por eso propugno la depuración doctrinal y práctica del régimen y finco en el cumplimiento estricto de sus normas el mejor porvenir de México.

[*Noviembre de 1966*]





# Federalismo y municipalismo

José Gamas Torruco

## Situación del municipio dentro del estado

El municipio es una unidad política dentro del estado. Su base es una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales; en este aspecto, el municipio dispone de una esfera particular de competencia. Pero el municipio no está separado del estado sino, por el contrario, integrado a su estructura.

El problema fundamental que plantea la relación del estado con el municipio es indudablemente preservar la integridad de aquél sin socavar la libertad de éste. Dos son los sistemas que se han ideado para regular dicha relación: el centralizado y el descentralizado.

A. La relación es centralizada cuando se presentan las siguientes características:

1. Los órganos municipales están encuadrados dentro de una estructura jerárquica, forman parte del gobierno nacional y se escalonan en tal modo que existe una clara dependencia con respecto a los órganos nacionales.
2. Las facultades otorgadas a los órganos del Estado son sumamente amplias, por lo cual la esfera de acción de los órganos municipales es notoriamente reducida.
3. Los órganos municipales aplican en gran medida el orden nacional, siendo primordialmente ejecutores de él.
4. La integración de los órganos municipales puede hacerse por la voluntad popular o a través de otros medios.

### Sumario

Situación del municipio dentro del estado .....	509
Situación del municipio dentro del Estado federal.....	510



Este sistema nació en Francia, donde ha funcionado impecablemente y se ha extendido a Europa Occidental, cercano, Medio y Lejano Oriente, América del Centro y del Sur y la mayor parte de África. Lo practican también los Estados socialistas, que realizan la centralización a través del Partido Comunista. Este sistema estuvo vigente en México en diversas etapas de nuestra historia con resultados nefastos, ya que se utilizó como instrumento de opresión municipal.

B. La relación es descentralizada cuando se presentan las siguientes características:

1. Los órganos municipales están libres de relación jerárquica; no hay intermediarios entre los órganos nacionales y los locales, de tal manera que puede afirmarse que ambas autoridades se dividen en razón de sus respectivas competencias.
2. Los órganos municipales están dotados de amplia competencia, por lo que la mayor parte de las decisiones que afectan al municipio son tomadas por las autoridades del mismo.
3. Los órganos municipales aplican el orden nacional, pero también el orden propio. Expiden y aplican su propio bando de policía y buen gobierno.
4. La integración de los órganos municipales se hace invariablemente por la voluntad popular.

El sistema de descentralización municipal nació en Inglaterra, curiosamente un Estado unitario y se desarrolló en los países de habla inglesa, casi todos ellos de estructura federal.

### Situación del municipio dentro del Estado federal

El municipio presenta problemas de mayor complejidad cuando está situado en un Estado que, como el nuestro, es de tipo federal. En efecto, la relación del municipio dentro de dicha estructura es doble: con los órganos de gobierno del estado miembro de la Federación en la que se localiza y con los órganos de la propia Federación.

En nuestro derecho constitucional el cuadro normativo del municipio queda determinado en la siguiente forma:

- a) La Constitución federal crea el municipio como institución, fija las bases fundamentales sobre las cuales las constituciones de los estados han de estructurar su régimen municipal (reglas que operan como restricciones a la autonomía de las entidades federativas) y establece los principios políticos que deben inspirarlo.
- b) La Constitución de cada uno de los estados miembros de la Federación prevé las características de sus propios municipios y las reglas relativas a la distribución de competencia entre órganos estatales y municipales, todo esto subordinándose a los lineamientos trazados por la Constitución federal.
- c) Las leyes orgánicas municipales, expedidas por la legislatura de cada estado, organizan al detalle las corporaciones locales.

Dentro de un régimen federal las características de descentralización municipales deben ser sólidas, si se quiere preservar la integridad del sistema.

En efecto, uno de los principios fundamentales del federalismo es el de que debe haber una zona significativa de competencias entre la Federación y los estados; de otro modo no habría una verdadera descentralización. Si todas las facultades correspondieran a una de las dos entidades estaríamos bien frente a un estado unitario disfrazado, en el primer caso, o frente a una confederación de estados de facto en el segundo. Este principio vale asimismo para el municipio, pues de otro modo no operaría lo que es la célula básica del orden estatal en su integridad y se desequilibraría todo el sistema.

Nuestro primer municipio, el de la Villa Rica de la Vera Cruz, cuya fundación inmortalizan las narraciones de Cortés y Bernal Díaz, nace casi paralelamente a la muerte del municipio libre español, derrotado en la batalla de Villalar. Sufre de agobio en la Colonia y aunque tiene un momento de brillantez al inicio de la Independencia, cae de nuevo en el sometimiento.

Después de la Revolución sufre el proceso de centralización que ha caracterizado la evolución política del Estado mexicano del siglo XX y que si bien tuvo su explicación en la necesidad de pacificar, de unificar y de emprender el difícil camino del desarrollo, el día de hoy asfixia a las instituciones.

El papel de la Constitución federal en reforzar el municipio libre es determinante. Corresponde a la norma fundamental, fijar las bases de estructura municipal, lo cual significa señalar, en beneficio del municipio, restricciones a la autonomía estatal; las constituciones locales deben ajustarse a dichas bases. Tal es el sistema instituido en 1917, con el propósito de asegurar al municipio su libertad, amenazada por la inercia de una secular de opresión.

La Constitución federal es el programa revolucionario hecho norma y a través de ella, como función programática, se establecieron los principios fundamentales de la libertad municipal, que hoy se afirman con las reformas iniciadas por el gobierno del presidente De la Madrid y que habiendo sido aprobadas por el órgano de reformas constitucionales integran el nuevo artículo 115.

Vamos a analizar en qué medida la Constitución federal ha concebido la descentralización municipal. Analicemos ésta en su texto original y en las reformas referidas.

Hemos señalado cuatro elementos de la descentralización municipal. Procedamos a comentarlos a la luz de las reformas:

1º. Los órganos municipales están libres de relación jerárquica: no hay intermediarios entre los municipios y los estados.

Desde sus orígenes, la Constitución estableció como principio la libertad municipal.

La prohibición que contiene el texto aún vigente de que existan autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno del estado, tiende a evitar la creación de prefecturas de funesta memoria en nuestra historia, sobre todo durante el Porfiriato, en que dichas instituciones se utilizaron con fines de control político.

El nuevo texto constitucional no reforma esta parte, empero, permite la coordinación y la asociación entre municipios, en el momento actual indispensables para la mejor prestación de determinados servicios.

Las constituciones estatales en muchos casos establecían relaciones jerárquicas así como la facultad de los gobernadores para declarar desaparecidos los ayuntamientos, normas atentatorias a la libertad municipal. Por ejemplo, las constituciones de Baja California y Michoacán contenían en sus artículos 5º y 6º la misma disposición redactada en los términos siguientes:

El Gobernador del Estado es el superior jerárquico de las autoridades municipales en el orden político administrativo general para la observancia, ejecución y cumplimiento de todas las leyes, acuerdos y reglamentos que se relacionan con el orden general. Será causa de responsabilidad para dichas autoridades la falta de cumplimiento de las órdenes que reciban de los Poderes del Estado y de la Federación siempre que éstos hayan sido dictados dentro de sus atribuciones y legalmente fundadas y motivadas.

La ley de Hidalgo decía en su artículo 6º: “Cuando se haya interrumpido el Orden Constitucional o exista conflicto entre los poderes de algún Municipio, podrá el Gobernador considerar desaparecido el Ayuntamiento y proceder al nombramiento de una junta...”.

La ley fundamental de San Luis Potosí decía:

El Ejecutivo del Estado podrá declarar legalmente disuelto cualquier ayuntamiento que por actos positivos, debidamente comprobados, se ponga en estado de rebelión contra el Gobierno o las Instituciones Estatales, o cuando también por actos positivos se compruebe que dentro del propio Ayuntamiento existen circunstancias graves que lo imposibilitan para el desarrollo normal de sus funciones.

Estas normas llaman la atención no sólo por el control político que se entregaba a los gobiernos estatales, sino por la amplitud concedida a los órganos centrales para apreciar subjetivamente las causas que motivan una medida tan drástica en contra del municipio. Además, contenían una clara violación al principio de que toda responsabilidad oficial amerita un juicio en el que se garanticen las formalidades del procedimiento.

El nuevo texto establece, en primer término, el principio de legalidad, condicionando la desaparición a las causas que establezca la ley local, da oportunidad a los ayuntamientos de arreglar su defensa y otorga la facultad a la legislatura del estado. Por otra parte, se establece un procedimiento rígido para tan grave declaratoria.

2º. Los órganos municipales deben tener amplia competencia:

La descentralización municipal consagrada en el texto constitucional no había venido operando dado que la competencia que se otorgaba a los municipios era muy reducida; este capítulo, como tantos otros, quedaba a la discreción de las constituciones locales que poco se ocupaban de él.

El nuevo artículo 115 determina para el municipio los servicios propios, establece una competencia mínima y, sobre todo, le da fuentes propias de ingresos, lo que realmente cimienta su autonomía.

De igual forma, se establece que las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas, pero que los pre-

supuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Hasta antes de la reforma, casi todas las constituciones de los estados facultaban a la legislatura local para dictar la Ley de Ingresos de los municipios, aprobar los presupuestos de egresos respectivos, revisar su cuenta anual, autorizar la contratación de empréstitos y aprobar los actos de dominio que celebren las autoridades municipales.

Las disposiciones relativas al presupuesto de egresos y a la cuenta anual eran inconstitucionales, si se tiene presente la forma terminante en que la Constitución federal afirmó siempre que los municipios administraran libremente su hacienda.

3°. Los órganos municipales expiden y aplican su propio bando de policía y buen gobierno.

La descentralización en la creación de orden jurídico existe en tanto que corresponde al concejo municipal o ayuntamiento crear la ordenanza o bando de policía que constituye la regulación interna de la corporación local. El nuevo artículo 115 les da esta facultad que en innumerables casos se arrogaban las legislaturas estatales.

4°. La integración de los órganos municipales se hace invariablemente por la voluntad popular.

La Constitución reconocía ya el principio; la reforma lo concilia con la evolución de nuestro esquema democrático estableciendo la representación proporcional para todos los municipios, independientemente del número de sus habitantes.

Como normas complementarias contenidas en la reforma, se prevé la necesidad de planear y regular en forma coordinada los tres niveles de gobierno, las continuidades demográficas que propicien centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas; se dan bases para regular las relaciones de trabajo con sus trabajadores y se faculta a los estados a celebrar convenios con los municipios para la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario. Se mantiene el principio de la personalidad jurídica del municipio y el de que el Poder Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

En suma, por lo anteriormente expuesto, se puede concluir que las reformas del artículo 115 afirman la institución del municipio libre, fijan reglas concretas para dar contenido a la descentralización, aseguran a las comunidades locales fuentes de ingresos propios, base de su independencia económica; recogen lo que la doctrina municipalista ha proclamado en textos desde la expedición de nuestra Carta Magna, normatizan una demanda popular y actualizan, en fin, las decisiones del Congreso Constituyente de Querétaro de librar al municipio mexicano de sus ataduras seculares.





# Génesis de la Constitución de Coahuila y Texas: debates y acuerdos en la construcción de su única Carta Magna

Manuel González Oropeza

## Antecedentes

A raíz de las reformas borbónicas de la segunda mitad del siglo XVIII, las Provincias Internas de Oriente comprendían los gobiernos del Nuevo Reino de León, de la Colonia de Nuevo Santander y los de Coahuila y Texas.<sup>1</sup> Tiempo más tarde, cuando es lanzada la ley de convocatoria para el primer Congreso Constituyente

<sup>1</sup>El Conquistador español Alvar Núñez Cabeza de Vaca logró llegar en 1528 a las tierras que siglos más tarde serán el estado de Texas, pero un naufragio sufrido en las costas de la Florida le impidieron regresar a la Nueva España hasta varios años después y dar noticias de esa región. Aunque hubo intentos españoles por colonizar esas tierras, fueron los exploradores franceses de la Luisiana quienes comenzaron a establecer algunas poblaciones temporales para comerciar con los indios nativos americanos. Es hasta 1689 cuando los españoles, al mando de Alonso de León, gobernador de Coahuila, deciden cruzar el río Bravo para destruir la colonia francesa del Fuerte de San Luis y establecer la misión de San Francisco de los Tejas y mantener así replegados a los franceses en su territorio de la Luisiana. En 1721, Fernando Pérez de Almazán, al frente de varios hombres, llega a las cercanías de Natchitoches para dialogar con el comandante de la fortaleza francesa que se había apostado en esas tierras, con la firme intención de recuperarlas para la Corona y habitar Los Aldaes, convirtiéndola en la primera capital de Texas (Nuevas Filipinas). Para 1726, Pérez de Almazán consigue separar administrativamente a Coahuila y Texas, estableciendo la villa de Los Aldaes como primera capital de Texas y a Monclova como capital de Coahuila. En 1777, de un grupo expedicionario encabezado por el general Teodoro de Croix, atravesó la Provincia de las Nuevas Filipinas para fundar una comandancia en la villa de Arizpe, en Sonora; sin embargo, esos intentos españoles por colonizar esas tierras no lograban conseguir el tan anhelado poblamiento del septentrión novohispano, mientras que las incursiones francesas, inglesas y ahora estadounidenses a partir de su independencia, cada vez se hacían más continuas, acechando las fronteras. Esta situación es de enorme relevancia, pues años más tarde es uno de los factores que contribuye a la colonización de Texas por parte de ciudadanos de los Estados Unidos, con magníficas ventajas para ellos, como la conservación de sus esclavos, el idioma materno y la tolerancia religiosa, entre otros aspectos, y que establecen una posición privilegiada para los colonos con

## Sumario

Antecedentes . . . . .	515
El nacimiento del estado más grande de México . . . . .	519
El Consejo de Gobierno . . . . .	521
Rebeliones y responsabilidades . . . . .	524
La cuestión electoral . . . . .	527
La Constitución de Coahuila y Texas . . . . .	529
Dos constituciones para un mismo Estado (1833 y 1836) . . . . .	536
Fuentes consultadas . . . . .	544

Mexicano, el 17 de noviembre de 1821, todas las provincias citadas son reconocidas como parte del territorio nacional.

Un par de años después, al emitirse la convocatoria para el segundo Congreso Constituyente mexicano, el 17 de junio de 1823, tanto Coahuila como Texas son considerados parte de la nación, dentro de la denominación de Provincias Internas de Oriente (junto con Nuevo León y Nuevo Santander); situación que se repite en el Acta Constitutiva de la Federación de noviembre de 1823.<sup>2</sup> No obstante, por el decreto de 7 de mayo de 1824, se declaran estados de la Federación a Nuevo León por un lado, y a Coahuila y Texas por otro,<sup>3</sup> de tal manera que en los días previos a la promulgación de la Constitución de 1824, Coahuila y Texas se encontraban unidos como un solo estado, con una extensión superior a los 800 mil kilómetros cuadrados, el de mayor extensión en todo el país.<sup>4</sup> Para este momento, empieza a surgir una rivalidad entre las ciudades de Monclova o Saltillo<sup>5</sup> por convertirse en la capital del estado *coahuiltejano*.

El Estado incorporó las escasamente pobladas ex provincias españolas de Texas y Coahuila, conservó las mismas fronteras de la época de la Colonia, pero no incluyó las áreas alrededor de El Paso, que pertenecían al estado de Chihuahua, ni la de Laredo, que era parte del nuevo estado de los Tamaulipas (antes Nuevo Santander). Erasmo Seguín (1782-1857), diputado representante de Texas en el Congreso Constituyente durante los debates constitucionales de 1823-1824, propuso que Texas se convirtiera en un territorio federal, ya que era de su conocimiento que por su pequeña población y la insuficiencia de recursos, era una región mal preparada para convertirse súbitamente en un estado independiente, además de que el gobierno federal, de acuerdo a lo planteado en la futura Constitución, tendría la obligación de ayudar económicamente a los territorios federales. Preocupaba a Seguín el hecho de que Coahuila estuviera mucho más poblado que Texas, y ante la combinación de ambas entidades en un solo

---

respecto a los ciudadanos mexicanos. No olvidemos que la Constitución de 1824 prohibía la esclavitud e imponía la religión católica como la única para todos los mexicanos.

<sup>2</sup> Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, “Artículo 7º. Los estados de la Federación son por ahora los siguientes: el de las Chiapas; el de Guanajuato; el interno de occidente compuesto de las provincias de Sonora, Sinaloa, y ambas Californias; el interno del norte, compuesto de las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México; el interno de oriente, compuesto de las provincias de Coahuila, Nuevo León, los Tejas, y Nuevo Santander; el de México; el de Michoacán; el de Oaxaca; el de Puebla de los Ángeles, con Tlaxcala; el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el de Tabasco; el de Veracruz; el de Jalisco; el de Yucatán, y el de los Zacatecas.” Véase “500 años de México en documentos, en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1823\\_122/Acta\\_Constitutiva\\_de\\_la\\_Naci\\_n\\_Mexicana\\_190.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1823_122/Acta_Constitutiva_de_la_Naci_n_Mexicana_190.shtml). No debe pasarse por alto que para el 31 de enero de 1824, cuando se promulga el Acta Constitutiva reformada, el Estado Interno de Oriente únicamente comprendía las provincias de Coahuila, Nuevo-León y los Tejas, mientras que el estado de Nuevo Santander se denominaría a partir de entonces Tamaulipas. Véase Acta Constitutiva de la Federación, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1671/34.pdf>

<sup>3</sup> Edmundo O’Gorman, *Historia de las divisiones territoriales de México*, 5ª ed., México, Porrúa (Sepan Cuántos, 45), 1979, p. 61.

<sup>4</sup> Para cuando se firma la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, el 4 de octubre de 1824, el artículo 5º señala como parte de la nación mexicana al estado “de Coahuila y Tejas”. Los Territorios de la Alta California y Santa Fe de Nuevo México, enormes en extensión pero con escasa población, también formaron parte de la Federación.

<sup>5</sup> Durante los años de 1827 y 1828, la rivalidad entre Monclova y Saltillo provocó que los asientes de los poderes estuvieran divididos, el gobernador despachando en Monclova y la Legislatura en Saltillo. Pablo M. Cuéllar Valdés, *Historia del estado de Coahuila*, vol. I, Saltillo, Biblioteca de la Universidad Autónoma de Coahuila, 1979, p. 115.

estado, la primera ejercería un mayor poder en la toma de decisiones en detrimento de las necesidades del otro.<sup>6</sup>

El célebre diputado representante por Coahuila, José Miguel Ramos Arizpe,<sup>7</sup> también pensaba que la entidad no se encontraba preparada para ser un estado independiente. Ramos Arizpe no estaba dispuesto a que se uniera Coahuila con otros estados cercanos, pues sabía que no podría competir ni en población ni en economía y, por lo tanto, se convertiría en un socio más débil.<sup>8</sup> Debido a que la única opción que tenía Coahuila para ser aceptado como estado libre y soberano, era combinarse con otro territorio, Texas se volvió la opción más viable. Para convencer a los texanos de unir fuerzas con Coahuila, Ramos Arizpe escribió al ayuntamiento de Béjar y advirtió a los

<sup>6</sup>Nuevas Filipinas o la Provincia de Los Tejas siempre fue considerado un territorio-frontera cuyos problemas, derivados de esa posición, le concedían características particulares: frontera no sólo con los franceses, ingleses y estadounidenses, sino también con las naciones indias, cuyas violentas incursiones atemorizaban a los pocos colonos asentados y amenazaba con invasiones en poblaciones mayores en Chihuahua, Coahuila y Nuevo Santander. Durante las discusiones del Constituyente coahuiltecano, entre 1824 y 1827, fueron constantes las demandas para atender las invasiones de los indios, así como los abusos de algunos colonos y aventureros estadounidenses; es decir, la problemática de una región como Texas era distinta a la de la propia Coahuila, pese a compartir una misma denominación federativa.

<sup>7</sup>Nacido el 15 de febrero de 1775 en Coahuila (San José de la Capellanía), murió en Puebla, el 28 de abril de 1843. La azarosa elección de Ramos Arizpe como diputado por las Provincias Internas de Oriente para las Cortes de Cádiz en 1810 es digna de una novela, así como también es de reconocerse su incesante preocupación por llevar las demandas de los habitantes de la Nueva España ante las cortes gaditanas. El 22 de marzo de 1811 tomó posesión del cargo de diputado ante las Cortes de Cádiz y de inmediato propuso el gobierno representativo de las localidades y la descentralización política del gobierno, a través de las futuras diputaciones provinciales, favoreciendo la representación nacional, pues “defendió la importante novedad de que los diputados no deberfan representar exclusivamente a su circunscripción”, sino a toda la “Nación”. Como defensor del régimen constitucional fue encarcelado en Madrid del 10 de mayo de 1814 hasta el 17 de diciembre de 1815. En el año de 1820, con el restablecimiento de la Constitución de Cádiz, Ramos Arizpe volvió a ocupar su curul, representando de nuevo a la Nueva España en las Cortes. Una vez obtenida la independencia, Ramos Arizpe volvió a México y fue electo por Coahuila ante el Congreso Constituyente el 30 de octubre de 1822; en la formación de nuestra Constitución federal de 1824, Ramos Arizpe promovió el sistema federal y el presidencialismo. Muchos autores lo califican como el “Padre del Federalismo en México”, nada es más cierto, pues casi doscientos años de existencia de la nación mexicana así lo comprueban; sus apasionadas defensas por la libertad de las provincias americanas en las Cortes de Cádiz en 1811 y 1820, hasta sus debates en el Congreso Constituyente de 1823 y 1824 por el establecimiento de una nueva administración en una prístina forma de gobierno, le han hecho merecedor de este augusto epíteto. Fungió como Secretario de Justicia del 30 de noviembre de 1825 hasta el 7 de marzo de 1828.

<sup>8</sup>Como más tarde se comprobará, cuando Nuevo León incorpora a Coahuila a su territorio en 1856, durante la primera República federal, Coahuila permaneció unida a Texas; durante la segunda, es el estado de Nuevo León el que se fusiona a Coahuila. El personaje principal de esta segunda anexión fue el gobernador neoleonés Santiago Vidaurri quien, después de haber derrotado a Antonio López de Santa Anna, en mayo de 1855 en Saltillo, expide el decreto uniendo a los dos estados el 19 de febrero de 1856. Se especula que la intención de Vidaurri era separar a dichos estados de México, además de una porción de Tamaulipas, para fundar la “República de la Sierra Madre”. La experiencia del nuevo estado de Nuevo León y Coahuila duró ocho años, en los que hubo cinco gobernadores y, en 1857, se expidió la Constitución de Nuevo León y Coahuila. Si bien el Congreso Constituyente federal anuló en principio como anticonstitucional el decreto de anexión en la sesión del 15 de abril de 1856, su disolución no fue oficial sino hasta el 26 de febrero de 1864, cuando fue decretada por Benito Juárez, siendo ratificada el 24 de febrero de 1868 por la Legislatura del estado y, finalmente, el 20 de noviembre del último año por el Congreso de la Unión. Israel Cavazos Garza, “La división política de Nuevo León desde el siglo XVI”, *Nuevo León a través de sus municipios*, t. I, Biblioteca Milenio del Bicentenario, 2010, p. 29; Manuel González Oropeza, “Evolución constitucional del estado de Coahuila”, p. I-XXXIII, en *Digesto constitucional mexicano. Coahuila*, México, SCJN, 2013, libro electrónico.



líderes políticos de que los territorios federales perderían la propiedad de las tierras públicas ante el gobierno federal y que por el contrario, los gobiernos de los estados conservarían la propiedad de las tierras públicas.

De tal manera que la única opción para ambas entidades fue permanecer unidas como el estado de Coahuila y Texas<sup>9</sup> ante la inminente promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, que entró en vigor el 4 de octubre de 1824, pero conservando las características que más tarde serían vertidas en la Constitución coahuiltejana de 1827.

Por diversas razones, esta Constitución es un caso excepcional dentro de la historia constitucional mexicana, pues ha sido la única Constitución estatal bilingüe en toda la historia del país, la que incorpora elementos ajenos al sistema político-administrativo y judicial heredado de la Colonia, y la que tácitamente tolera la esclavitud pese a que en la Constitución federal está prohibida. Pero a la vez, constituyó un ejemplo de enorme apertura, respeto y tolerancia hacia otras instituciones culturales que resultaban desconocidas, como el juicio por jurados del sistema anglosajón,<sup>10</sup> así como la innegable generosidad del pueblo coahuiltejano al conceder la nacionalidad mexicana a los colonos extranjeros por el simple hecho de pisar suelo nacional.

Por decreto del propio Congreso General Constituyente, el 15 de agosto de 1824 se instala la Legislatura Constituyente del Estado de Coahuila y Texas en la ciudad de Saltillo,<sup>11</sup> y de inmediato se aprueba y expide el Decreto para el Arreglo y Organización Provisional del Gobierno Interior del Estado. Afortunadamente, el Archivo Histórico del Congreso de Coahuila de Zaragoza conserva en su valioso acervo el *Libro de Actas del Congreso Constituyente de Coahuila y Texas, 1824-1827*, así como un libro anexo sobre las sesiones del 23 de marzo al 24 de junio de la misma anualidad,<sup>12</sup> lo cual permite consultar, de primera fuente, las discusiones que permitieron construir esta Constitución.

<sup>9</sup>El 7 de mayo de 1824 el estado de Coahuila y Texas firma su incorporación a la Federación; meses más tarde, el 15 de agosto se instala el Congreso Constituyente en la ciudad de Saltillo.

<sup>10</sup>Thomas J. Chambers fue designado juez superior en tres distritos judiciales en Texas hacia mediados de la década de los años treinta del siglo XIX. Chambers nació en Virginia en 1802, y para 1826 se traslada a Veracruz, para luego llegar a la Ciudad de México y comenzar a adaptarse a las costumbres jurídicas locales; a mediados de 1830 obtiene licencia para ejercer las leyes y se naturaliza mexicano en Saltillo, Coahuila, y meses más tarde se instala en Nacogdoches, Texas, en donde se dedica a la especulación de tierras y a trabajar para reformar el sistema judicial para incorporar el sistema de juicio por jurados, aunque en este momento aún no forma parte del sistema judicial local, lo cual lograría hasta 1834. “Coahuila”, *The New Handbook of Texas in six volumes*, vol. 2, Austin, The Texas State Historical Association, 1996, p. 171; “Chambers, Thomas Jefferson [1802-1865]”, en <https://tshaonline.org/handbook/online/articles/fch08>. Durante la primera mitad del siglo XIX, gracias a la influencia de Jeremías Bentham y otros autores, México estableció el juicio por jurado como garantía judicial.

<sup>11</sup>El 15 de noviembre de 1827, con la aprobación del Decreto número 29, se cambia el nombre de Saltillo, por el de “Leona Vicario”, dignísima insurgente mexicana y esposa de Andrés Quintana Roo, quien arriesgó su vida y fortuna por la Independencia nacional. El 4 de marzo de 1834 volvió el nombre de Saltillo a la ciudad. Cuéllar Valdés, *op. cit.*, p. 114.

<sup>12</sup>El TEJF y la Universidad de Austin, Texas próximamente publicarán una edición bilingüe de estas actas, en su versión original y en su versión paleográfica, para facilitar la consulta por parte del lector, incluyendo unos estudios introductorios de Eliseo Mendoza Berrueto, Jesús F. de la Teja y Manuel González Oropeza.

## El nacimiento del estado más grande de México

Una verdad indiscutible en la historia de Coahuila y Texas es que este estado nace con la unión de ambos territorios, siendo Coahuila el que poseía la mayor población y el comercio más desarrollado, lo que a la vez aseguraba mayores recursos para enfrentar las incursiones bárbaras. Texas, por su parte, contaba con muy poca población mexicana y aunque comenzaba a tener algunos asentamientos de colonos anglosajones (norteamericanos),<sup>13</sup> en realidad no podía considerarse un estado más de la Federación, ya que no contaba con este requisito indispensable para poder incluirlo como tal, carecía de recaudación, industrias, comercios y vías de comunicación, puesto que aún no se habilitaba el puerto de Galveston. Es por ello que los constituyentes de 1824 optaron por incluir a los dos en un solo estado: Coahuila y Texas.<sup>14</sup>

Aunque la problemática que compartían ambos territorios era similar, no significaba que Coahuila ejerciera un poder absoluto sobre Texas basada en su preponderante población y recursos económicos, considerándolo un ayuntamiento más; al contrario, desde la creación del mismo estado se concedió la permanencia de su nombre en la denominación oficial: Estado Libre de Coahuila y Texas, para conservar su propia identidad, y quizá en algunos años más lograr su separación (como lo hicieron otras entidades con posterioridad).<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Aunque a los colonos anglosajones se les permitía ingresar al país con sus esclavos, éstos no se contabilizaban como parte de la población; incluso cuando Texas promulga su propia Constitución no considera a los esclavos (gente de color y descendientes de africanos) como individuos con derechos, y por lo tanto no eran contabilizados en los censos de población, pero sí en las listas de posesiones de sus dueños. *Cfr.* Constitución de la República de Texas, 1836, Provisiones generales, artículos 9 y 10; Véase *infra* esta legislación.

<sup>14</sup> Es pertinente mencionar que durante las primeras sesiones del Congreso, en particular las del día 23 de agosto de 1824, se acusa de recibir un oficio del gobernador del Estado en el cual “la Eclesiástica Diputación de Tejas hizo sobre no proceder á la union de aquella Provincia con la de Coahuila para la formacion del Estado hasta tanto se resuelva su ocuro”; o la del 26 del mismo mes en que se pide que los decretos emanados del Congreso se hagan extensivos a la “Provincia de Tejas”, pues la unión entre ella y Coahuila es necesaria para la formación de un Estado; o la del día siguiente, en donde la Legislatura pide se notifique a la Provincia de Texas a través de su jefe político y Diputación Provincial “de que deben cesar en sus funciones por la instalación del Congreso y se llame al Diputado de aquella á incorporarse en el numero de los demás Señores Diputados”, pues en caso de no hacerlo supondría que pretenden continuar como una provincia y quizá separarse de Coahuila. En la sesión del 28 de septiembre de 1824 se dio cuenta de un oficio de la Diputación Provincial de Texas en donde menciona “que nada se dice de deseos de union de aquellos habitantes con los de la que antes se llamaba Provincia de Coahuila y que por el contrario insiste [en] dejar de permanecer territorio, segun el sentido del oficio que acaba de leerse y de las proposiciones de su Diputado en el Congreso general segun se manifiesta en los ultimos periodicos que contienen las sesiones de aquella Augusta Asamblea”. Como anotaron los diputados, al no existir ya la Diputación Provincial de Béxar, no se contestó a su oficio, y como veremos más tarde, a Texas se le incorpora como un Departamento, nombrándole a un Jefe de Departamento, nombramiento que recayó en la persona de José Antonio Saucedo. Actas del Congreso de Coahuila y Tejas, sesión del día 8 de febrero de 1825.

<sup>15</sup> Así está el caso del Aguascalientes creado por decisión presidencial de Antonio López de Santa Anna a costa del estado de Zacatecas; el Cantón de Tepic separado de Jalisco; los estados de Hidalgo, Morelos y Guerrero surgidos del originario estado de México en la segunda mitad del siglo XIX, y el Distrito Federal creado también por orden del Congreso mexicano en 1827 a expensas de aquél. Lo anterior es sólo una posibilidad de que quizá más tarde, con una población lo suficientemente numerosa y el desarrollo del comercio, industrias y vías de comunicación que se formarían con los colonos, Texas alcanzara su erección como un estado más de la Federación. En los meses previos

En aras de adicionar una suposición más a esta idea, en la sesión del día 11 de enero de 1825 en el Congreso Constituyente el diputado barón de Bastrop pidió que se autorizara

Al Gobernador del Estado para que nombre en Tejas un Gefe de Departamento que con el carácter[,] obligaciones y facultades que antes tenían los Gefes Políticos y que no se oponga á la independencia nacional ni al sistema de gobierno adoptado, desempeñe en aquel distrito las atribuciones economicas[,] políticas y gubernativas que aquellos ejercía.<sup>16</sup>

Una semana después se hizo otra lectura sobre el nombramiento provisional del “Jefe del Departamento de Texas”, una distinción especial para ese territorio del que ningún otro ayuntamiento gozaba en el estado. El proyecto se aprobó en su totalidad y pasó de inmediato a la discusión de los diversos artículos en particular, lo cual les llevó varios días e implicó la corrección de algunos de ellos, hasta que finalmente, en la sesión del día 3 de febrero de 1825, constando en su totalidad de 25 artículos

El Congreso Constituyente del Estado Libre[,] Independiente y Soberano de Coahuila y Tejas ha tenido á bien decretar lo que sigue. Artículo 1º. En la parte de este Estado que bajo la denominación de Provincia de Teyas era antes conocida, se establecerá provisionalmente una autoridad política con el nombre de Gefe de Departamento de Tejas.<sup>17</sup>

Unos días después, ya circulado el Decreto sobre la creación del Jefe de Departamento en Texas, se procedió al nombramiento de José Antonio Saucedo para desempeñar este cargo.<sup>18</sup> No debe sorprendernos que un mes después de esta medida se diera inicio a la discusión de la Ley de Colonización, que de manera particular se relacionaba con Texas y los diversos asentamientos que Austin, Edwards y otros más ya tenían en la región y que involucraba el delicado tema de la introducción de esclavos en México, lo

---

a la separación de Texas, Austin trató de convencer a López de Santa Anna de aceptar a Texas como un estado, pero éste alegó que no cubría los requisitos estipulados por la Constitución de 1824 para siquiera considerarlo; ante esta negativa, la respuesta es la ya por todos conocida: su declaración de independencia del gobierno mexicano, alegando el cambio de sistema de gobierno, entre otras cosas.

<sup>16</sup>Se leyeron también los fundamentos en los cuales el barón de Bastrop apoyaba su solicitud y se acordó pasarla a una comisión especial compuesta por los diputados Ramos Viesca y el propio Bastrop. Actas del Congreso de Coahuila y Tejas, sesión del día 11 de enero de 1825. Actas del Congreso...., sesión del día 11 de enero de 1825.

<sup>17</sup>Reiteramos que éste es el único caso ocurrido en el estado de Coahuila y Texas, como quedó asentado en estas actas. No debe confundirse con el hecho de que el estado de Coahuila y Texas estaba dividido para su mejor administración en tres departamentos: Béxar (Texas), Monclova (con los partidos de Monclova y Río Grande) y Saltillo (con los partidos de Saltillo y Parras). El caso del jefe del departamento de Texas es eminentemente político-administrativo, pues con ello se le reconocía su singularidad con respecto al resto de la entidad, basada en la introducción de colonos, la tolerancia de la esclavitud y otras prácticas ajenas al país. Actas del Congreso de Coahuila y Tejas, sesión del día 3 de febrero de 1825. Actas del Congreso de Coahuila y Tejas, sesión del día 3 de febrero de 1825. Actas del Congreso...., sesión del día 3 de febrero de 1825.

<sup>18</sup>Se señala que existe una acusación pendiente contra Saucedo en el ayuntamiento de Béxar, por “inobediencia á los decretos de esta Asamblea Legislativa”, por lo cual antes de tomarle protesta debía verificarse el incidente referido “para evitar reclamos sobre su nulidad”. Actas del Congreso...., sesión del día 8 de febrero de 1825.

cual estaba prohibido, pero que subsistió a pesar de su ilegalidad, por ser los esclavos la base del trabajo agrícola de los colonos.<sup>19</sup>

## El Consejo de Gobierno

Producto de la discusión federal sobre el número de integrantes del Poder Ejecutivo, Ramos Arizpe propuso que además del titular de un Poder Ejecutivo se creara un Consejo de Gobierno.

Sin la existencia de modelos teóricos propios o extranjeros, los constituyentes estatales tuvieron que desarrollar instituciones propias que respondieran a las necesidades de sus habitantes,<sup>20</sup> cuyas características eran muy diferentes a las del resto del país, tanto en el ámbito relativo al ejercicio del poder, como en la protección de los derechos del ser humano.

El Consejo de Gobierno era una institución que se implantó a nivel federal con la Constitución de 1824 y que representaba el equilibrio de poderes y el control de constitucionalidad política a la vez. Su existencia se extendió a todas las entidades originarias de México.<sup>21</sup>

Uno de los temas que generaron una larga discusión entre los constituyentes se encontraba contenido dentro de las facultades y prerrogativas (restricciones) del gobernador en lo concerniente a la creación de un Consejo de Gobierno encargado de auxiliar a aquél en el ejercicio de sus funciones solamente durante el tiempo en que se llevaran a cabo los trabajos del Congreso Constituyente y hasta que fuera sancionada la Constitución del Estado Libre de Coahuila y Texas.

En la sesión del día 23 de julio de 1825 se presentó el “Nombramiento del Consejo de Gobierno y sus atribuciones”, y en los subsecuentes días se entró a la discusión de las diversas atribuciones de este Consejo. El diputado José María Viesca, durante su intervención, señaló que por el hecho de que dicho Consejo pudiera formar expedientes sobre las infracciones a la Constitución, leyes y decretos del gobierno, incluso de acusaciones contra el propio gobernador, no significaba que éste se subordinara al primero, ni que se usurpara la función del Congreso de ejercer el poder de acusar al gobernador por esas faltas. Pero resultaba de mayor interés para el estado que este Consejo propusiera

<sup>19</sup>Debe señalarse que el barón de Bastrop pertenecía a la Comisión de Colonización, tanto por ser el representante de Texas como por tener concesiones para su colonización.

<sup>20</sup>González Oropeza, “Evolución constitucional...”, *op. cit.*, p. III-VI. En este texto también se destaca la importancia que se concedía a la autonomía de las entidades federativas y al federalismo, algo que podemos notar dentro de las diversas sesiones que llevó a cabo el Congreso Constituyente. En la sesión del día 2 de noviembre de 1824, el diputado Rafael Ramos Valdés en su participación anotó “que habiendo un Decreto del Supremo Poder Ejecutivo para que los asuntos que respectivamente toquen á cada Estado se pasen á sus Diputaciones Provinciales ó Legislaturas quando estas se instalen, parece que esta no tiene otra cosa que reclamar el cumplimiento de dicho decreto en los términos que la Comisión dice en su primera proposición”. Actas del Congreso de Coahuila y Tejas, sesión del día 2 de noviembre de 1824.

<sup>21</sup>Manuel González Oropeza, “El Consejo de Gobierno”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Nueva Serie, Año XXI, núm. 61, enero-abril, 1988, pp. 189-206.

al gobierno medidas para promover el aumento de la población, de la agricultura, la industria, el comercio, la instrucción pública, entre otras cosas;<sup>22</sup> es así que para el día 25 de noviembre de ese año se da lectura al Decreto No. 19, el cual señala:

El Congreso Constituyente del Estado libre, independiente y Soberano de Coahuila y Tejas, con el fin de que el Gobernador y su Secretario del Despacho tenga demarcadas sus atribuciones y una regla fija por donde conducirse, y para que el primero desempeñe con el mayor acierto las que le competen con el ausilio de un Cuerpo Consultivo que también tenga detalladas sus facultades respectivas *interin* se sanciona la Constitución del Estado, ha tendido á bien decretar lo siguiente. [A continuación se da lectura a los 56 artículos que contiene este decreto, el cual fue aprobado en esa misma sesión.]<sup>23</sup>

Un par de días después el Congreso lleva a cabo la elección de los integrantes de este Consejo de Gobierno por medio de un escrutinio secreto, quedando integrado de la siguiente manera: José Ignacio de Arizpe, como vice gobernador; Juan Goribar, primer vocal; el bachiller (cura de Saltillo) José Ignacio Sánchez, segundo vocal; José Ignacio Alcocer, tercer vocal; Ignacio Cárdenas, cuarto vocal,<sup>24</sup> siendo el gobernador Pedro Valdés (1824-1826).

Algunos de los hechos sobre los cuales tenía conocimiento este Consejo de Gobierno fueron los constantes ataques de los *indios bárbaros* o *naciones bárbaras del norte* —denominados así de manera genérica en las Actas— como: las amenazas sobre reuniones de naciones indias hostiles a los poblados particularmente de Texas;<sup>25</sup> los

<sup>22</sup> Actas del Congreso..., sesión del día 28 de julio de 1825.

<sup>23</sup> El capítulo 2 de este Decreto “Del nombramiento del Consejo de Gobierno y sus atribuciones”, en sus artículos 30 al 33 hace expresa la función de este órgano. “Artículo 30. Para el mejor desempeño del Gobernador en el ejercicio de sus funciones mientras se dá la Constitución del Estado tendrá un Cuerpo ausiliar consultivo que se denominará: Consejo de Gobierno: y su tratamiento será el de Eclesiástico. Se compondrá del Vice Gobernador y de otros cuatro individuos de los cuales sólo uno podrá ser Eclesiástico. Artículo 31. El nombramiento de todos los miembros del Consejo se hará por el Congreso á pluralidad absoluta de votos y por escrutinio secreto. El servicio que presenten en esta Corporacion los Ciudadanos que se nombren, será recomendable al Estado y se estimará como una carga consuegila de que nadie podrá acusarse sin legitimo y calificado impedimento, á juicio del Congreso. Artículo 32. Para ser individuo del Consejo se requiere ser Ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, de conocida adhesion al sistema de gobierno adoptado, y por esta sola vez estar avecindado en esta Capital ó en seis leguas en contorno para evitar á los Ciudadanos de los demás Pueblos del Estado el grave perjuicio que notoriamente se les sigui[rí]a si se les obliga á venir á desempeñar unos d[es]tinos que por ahora se han de servir consuegilmente. Artículo 33. El Consejo será presidido por el Vice Gobernador y en su defecto por el Consejero mas antiguo, pero cuando el Gobernador del Estado asistiese á el lo presidirá sin voto. Actas del Congreso..., sesión del día 25 de agosto de 1825.

<sup>24</sup> En enero de 1824 se había dictado provisionalmente una Constitución federal, con el objeto de establecer *a priori* que el sistema republicano del país sería federal y así evitar el desmembramiento de las provincias que desconfiaban en que se instauraría un sistema central, lo cual ocurrirá varios años después, con fatales consecuencias para el país.

Actas del Congreso..., sesión del día 27 de agosto de 1825, y segunda lectura de los nombramientos el día 31 de agosto de 1825. En la sesión de día 1º de septiembre el bachiller José Ignacio Sánchez manifestó su decisión de renunciar al nombramiento, pero no fue aceptada.

<sup>25</sup> Se dio lectura a un aviso dado al jefe del departamento de Texas acerca de una “reunion de indios barbaros que se está haciendo para hostilizar la frontera”, así como de otro documento en donde Esteban Austin avisa que el jefe de los pueblos Charaquíes, “Ricardo Fiels está secretamente tomando con mucho empeño todas las medidas

secuestros y asesinatos que realizaban; los hurtos de ganado y los saqueos que mantenían a las poblaciones fronterizas en constante estado de alerta, percatándose de la “indiferencia del Ministro de Guerra en las contestaciones que ha dado referentes al asunto de que se trata [incursiones de los indios bárbaros]” al Congreso del Estado de Coahuila y Texas.<sup>26</sup>

Se da conocimiento de las previsiones tomadas por los diversos presidios de la región “á fin de castigar á los indios barbaros que se presente de guerra en las fronteras del Estado”, como la edificación de murallas que protejan a algunas misiones (como la de San Antonio Valero), la organización de las Compañías Presidiales del Estado, la expedición de un reglamento de presidios, la solicitud a otro estado del auxilio de hombres para protegerse de estos ataques,<sup>27</sup> así como de los intentos por alcanzar la paz con estos grupos, ya sea destinando dinero “para el obsequio y regalo de las naciones barbaras del norte”<sup>28</sup> o para que los jefes indios que tenían presos convencieran a otros de pacificarse, como lo había hecho el jefe del departamento de Texas en noviembre de 1825.

El Gefe del Departamento de Tejas que le avisa que el Comandante principal de aquel distrito había mandado á su ranchería al Capitan Comanche Hoyoso (alias el bicho) que estaba preso en Bejar con su familia, con el fin de proponer á los Capitanes principales, remitiesen á esta Capital a las personas que habían cautivado en aquella frontera de Coahuila y Tamaulipas con las partidas de Caballada que se robaron en los puntos indicados y que desde luego les entregarían los prisioneros, quedando á su voluntad, verificado este cange hacer nuevos tratados de paz supuesto que por ellos fueron rotos los que hicieron con el Gobierno en fin del año 1.822 y que de regreso dicho indio Hoyoso trayendo solo consigo cuatro juvenes hermanos apresados por los barbaros en las inmediaciones de Laredo, manifestó ser estas las resultas de su Comisión y los únicos que había podido conseguir por haberse internado mucho los pueblos de los Yndios, sin dar idea favorable de lo demás que se le encargó, y que en consecuencia de la promesa; el referido Comandante principal lo dejó en libertad, dandole igualmente á su muger, su hijo y á una Yndia que también se hallaba presa.<sup>29</sup>

---

necesarias á fin de reunir aquellas tribus de indios para destruir todos los establecimientos de este Estado”. Actas del Congreso..., sesión del día 15 de octubre de 1825. En una comunicación posterior se anuncia que Ricardo Fiel, el jefe de los Chiraquíes, anuncia al alcalde de Nacogdoches su sumisión al Gobierno de México. Actas del Congreso..., sesión del 25 de marzo de 1826.

<sup>26</sup> Actas del Congreso..., sesión del día 1 de octubre de 1825. En una comunicación del gobernador del estado de Sonora se menciona la sublevación de los indios yaquis en esa entidad, así como de algunos indios bárbaros en el estado de Nuevo León. Actas del Congreso de Coahuila y Tejas, sesión del día 7 de enero de 1826. En la sesión del día 25 de febrero del mismo año se advierte de la presencia de más de dos mil indios cercanos a “el colorado de Nachitoches” dispuestos a hostilizar la zona.

<sup>27</sup> En la sesión del día 22 de septiembre de 1825 el gobernador solicitó al comandante general del estado de Tamaulipas el auxilio de 200 hombres para proteger a Texas de las incursiones de los bárbaros; dos días después se anuncia que se halla imposibilitado el comandante para prestar esa ayuda. Actas del Congreso..., sesiones de los días 22 y 24 de septiembre de 1825.

<sup>28</sup> Esta comunicación es de 1824, anterior al establecimiento del Consejo de Gobierno. Actas del Congreso..., sesión del día 14 de septiembre de 1824.

<sup>29</sup> Actas del Congreso..., sesión del día 5 de noviembre de 1825.

O en su defecto, aplicar otras medidas como las sugeridas por el ministro de Guerra, quien pide a la Asamblea “consulte las medidas que crea conducentes para sacar partido de las Naciones barbaras que habitan entre las beligerantes y nuestras fronteras, civilizarlas y ganarlas y si sería combeniente formar de ellas compañías a sueldo como se hase con los Opatas y Pimas de Sonora.”<sup>30</sup>

## Rebeliones y responsabilidades

En párrafos anteriores se mencionó que para principios de 1826 Monclova se inconforma con el Congreso Constituyente, exigiéndole que se declare convocante, acusándolo de no haber concluido las labores para las que fue constituida e inconformándose por haberle concedido facultades extraordinarias al gobernador, demandas a las cuales se suman otros cuatro ayuntamientos (Valle de la Capellanía, Villa de San Buenaventura, Pueblo de Nadadores y Villa de Saltillo) y unos trescientos vecinos.<sup>31</sup>

El problema inicia cuando el día 21 de febrero de 1826 un diputado señaló que Saltillo estaba próximo a verse envuelto en una anarquía a causa de diversos movimientos que llamaban a la desobediencia y faltar al respeto a las “Supremas Autoridades del Estado”, particularmente un manifiesto de Monclova, el cual excedía los límites de la moderación y el debido respeto al Congreso.<sup>32</sup>

El presidente del mismo, Manuel Carrillo, señala que son muchos y bien fundados los motivos por los cuales el Congreso no ha podido concluir sus labores y promulgar la Constitución y las leyes que sustenten al sistema de gobierno, así como la necesidad de conceder facultades extraordinarias al gobernador del estado. En la sesión el día 25 de febrero se dio lectura a

Vna representasion que hacen 32 Vecinos de Moncloba, dirigida segun parece al Ayuntamiento de esta Capital, pidiendole que reboque á su nombre los poderes que tiene comferidos al Honorable Congrezo dejandoselos unicamente en clace de combocante y por el termino de veinte dias, manifestando al mismo tiempo el fruto de sus trabajos al congreso futuro.<sup>33</sup>

A los pocos días comienzan a llegar avisos de las autoridades y vecinos de las poblaciones señaladas como inconformes, para anunciar su “arrepentimiento” y su

<sup>30</sup> Actas del Congreso..., sesión del día 11 de febrero de 1826. En la sesión del día 9 de marzo de 1826 se contesta que “es imposible ganar á las naciones barbaras y sacar de ellas el partido que se indica”.

<sup>31</sup> Aunque en una sesión más adelante se anota que la Villa de Cuatrociénegas, Ciénegas y Nadadores, junto con Monclova, fueron las poblaciones que enviaron esta representación al Congreso en Saltillo. Actas del Congreso..., sesión del día 25 de febrero de 1826.

<sup>32</sup> En la misma sesión se leyeron escritos de otros ayuntamientos en donde criticaban la actitud de Monclova, por la falta de moderación en sus aseveraciones y desaprobaban sus demandas. Entre estas poblaciones están San Nicolás de la Capellanía, Villa de Parras, Villa de la Capellanía, e inclusive el comandante Víctor Blanco del Escuadrón de Milicia Cívica de Monclova pone a disposición del Congreso una partida de ochenta o cien hombres para apoyar en la recuperación del orden y la paz pública, si fuera necesario. Actas del Congreso..., sesión del día 21 de febrero de 1826.

<sup>33</sup> Actas del Congreso..., sesión del día 25 de febrero de 1826, véase *supra* nota 31.

deseo de volver a la tranquilidad pública; no obstante, el gobierno del estado lleva a cabo averiguaciones para saber quién o quiénes

Promobieron la representación hecha por varios Vecinos de esta Capital y Valle de la Capellanía, contraída á no reconocer á este Honorable Congrezo mas que en la clace de combocante en atención á que habiendo hecho comparecer en su juzgado al Ciudadano Juan José Narro para que declarase en el particular, no há querido hacerlo só pretesto de ser causa propia en la que se le pregunta.<sup>34</sup>

La Comisión de Legislación que tuvo a su cargo la averiguación propuso lo siguiente:

1ª Que se diga al Vice Gobernador para inteligencia del Alcalde 1º de esta Capital por la conzulta que hace en su oficio de 14. del corriente respecto á lo bertido por el Ciudadano Juan Narro, que el Decreto numero 22. en su articulo 6º no impone rigorosa suspencion de los derechos de Ciudadano á los individuos que suscribieron las atentatorias representaciones dirigidas á la Legislatura, sino que los restringe privandolos por esta vez del voto actibo y pasibo en las elecciones que hayan de hacerse en cumplimiento del citado articulo.<sup>35</sup>

Tal resolución también se hizo extensiva a tres miembros del Consejo de Gobierno que suscribieron las representaciones, las cuales exigían que la Legislatura se declarase convocante aunque no se señalan los nombres de estos tres integrantes, quienes fueron suspendidos en el ejercicio de sus funciones.<sup>36</sup> Conforme transcurren los días, nuevos ciudadanos, como Toribio Narro del pueblo de Nadadores, hacen manifiesto que incurrieron en una falta al suscribir tal acusación al Congreso, o el caso del administrador de Correo de la Villa de San Buenaventura (a quien suspendieron de su empleo), por lo cual piden se les absuelva de ese “crimen”.

Para fines del mes de abril, el diputado barón de Bastrop propone que se conceda indulto “á quienes quieran acojerse á el sobre todo lo que tenga relacion con los acontecimientos insultantes á las Supremas autoridades del Estado y que quede derogado el decreto sobre facultades extraordinarias”. En efecto, para la sesión extraordinaria del día 27 de mayo de 1826 se leyó el proyecto de Decreto de Amnistía, advirtiéndose que

En lo adelante no se dispensara igual gracia ni otra alguna á los que directa ó indirectamente promobieren la anarquía atentando con cualquier pretesto contra las Supremas autoridades del Estado; y al contrario serán juzgados y castigados con todo el rigor y severidad de las leyes haciendose desde luego esto mismo con los que despreciaren la amplicima y generosa amnistía que concede este Decreto.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> Actas del Congreso..., sesión del día 14 de marzo de 1826.

<sup>35</sup> Actas del Congreso..., sesión del día 16 de marzo de 1826.

<sup>36</sup> Actas del Congreso..., sesión del día 18 de marzo de 1826. Durante estos hechos, el gobernador del estado, Rafael González, presenta su renuncia al cargo (por enfermedad), asumiéndolo más tarde el vice gobernador José Ignacio de Arizpe (1826-1827).

<sup>37</sup> Actas del Congreso..., sesión pública extraordinaria del día 27 de mayo de 1826 a las cinco de la tarde.



Estrechamente vinculado a este asunto se halla la solicitud de los regidores suspendidos Vicente Valdez y Victoriano de Cárdenas, cuya defensa lleva el licenciado José María Letona, pues son acusados de “las especies atrosamente injuriosas á las Supremas autoridades del Estado y en extremo subversivas del buen orden que están diseminadas en todo lo que contiene la defenza que en su favor estendió el Licenciado Don José María Letona por cuya causa el Juez jamás devió admitirla, ni menos hacer que corriese en el procezo”.<sup>38</sup> El día cinco de mayo el vice gobernador pide se le informe la situación de este caso

Para que se agregase á la causa que se les está formando copia de la defenza presentada por el Licenciado Letona las leyes vigentes disponían el modo con que debían proverse las solicitudes de igual naturaleza; y que careciendo el Gobierno de Cuerpo Consultivo y Asesor pide se le designen cuales son las leyes á que deve arreglarse.<sup>39</sup>

El 13 de mayo el gobernador envía un oficio al Congreso en donde pide que no se declare inadmisibile la solicitud de los regidores suspendidos Valdez y Cárdenas, ni se les “niegue su pretencion cuando ellos creén que dicha defenza puede contener alguna cosa que seda en su favor, llevando en esto el unico objeto de haser ver de un modo positivo á los interesados, que su animo nunca fue priarlos de aquel veneficio”.<sup>40</sup> El Congreso, animado por el mismo espíritu de justicia del gobernador, señala que nunca fue su interés “privar á los Regidores Cárdenas y Valdez de todo áquello que pueda conducir á su defenza”.<sup>41</sup> Por esas fechas se hizo la declaratoria de amnistía a todos aquellos vinculados con los ataques al Congreso; sin embargo, en la sesión el 13 de junio de 1826 se leyó un oficio en que señala:

Haber publicado y circulado el Decreto numero 23. sobre amnistía y hallarse restituidos á su libertad y oficios los funcionarios publicos, á escepcion de los Regidores Don Vicente Valdez y Don Victoriano de Cardenas que aunque dijeron se acogían á la amnistía querían se les continuase su causa: y que habiendo regresado á esta Capital el licenciado Don José María Letona en virtud del mencionado Decreto há manifestado ante el Alcalde no se acoge á el; y que en consecuencia había dispuesto la secuela de la causa como se previene en el citado Decreto.<sup>42</sup>

De manera desafortunada, ésta es la última referencia al caso dentro de las actas del Congreso y por lo tanto desconocemos cuál es la resolución obtenida por Valdez y Cárdenas.

<sup>38</sup> Actas del Congreso..., sesión del día 2 de mayo de 1826.

<sup>39</sup> Actas del Congreso..., sesión del día 5 de mayo de 1826. No olvidemos que aún no se discute por parte del Congreso Constituyente lo relativo al Poder Judicial y el establecimiento de juzgados en el estado.

<sup>40</sup> Actas del Congreso..., sesión del día 13 de mayo de 1826.

<sup>41</sup> *Idem.*

<sup>42</sup> Actas del Congreso..., sesión del día 15 de junio de 1826.

## La cuestión electoral

Otro de los temas presentes en las Actas del Congreso es el electoral. Al formar parte de la Federación, el estado de Coahuila y Texas recibió diversas convocatorias para llevar a cabo elecciones tanto de los doce individuos que integrarían la Suprema Corte de Justicia,<sup>43</sup> como de los senadores, en donde resultó vencedor Miguel Ramos Arizpe,<sup>44</sup> así como el Proyecto de Convocatoria para la elección de Diputados a la Cámara de Representantes al Congreso General,<sup>45</sup> cuya aprobación se hizo ese mismo día. Es interesante dicho proyecto porque se transcribe íntegro y sus artículos llaman la atención:

El Congreso constituyente del Estado libre[,] independiente y soberano de Coahuila y Texas, hallandose facultado por el artículo 9º de la Constitución General de los Estados-Vnidos Mexicanos para prescribir constitucionalmente las cualidades de los Electores y reglamentar las elecciones de Diputados al Congreso ordinario de dichos Estados Vnidos que conforme á la misma constitucion han de verificarse el primer Domingo del proximo mes de octubre...

[...]

1º. Para las elecciones de Diputados se celebrarán juntas primarias, secundarias y generales del Estado

[...]

7º. Se suspende el derecho de votar por incapacidad fisica ó moral previa la correspondiente calificacion judicial: por no tener 21. años cumplidos, pero, los casados tendrán este derecho cualquiera que sea su edad: por deudas á los fondos publicos con plazo cumplido y habiendo presedido requerimiento para el pago: por no tener domicilio[,] empleo, oficio ó modo conosido y por hayarse procesado criminalmente. Aprobado.

[...]

16. Serán presididas por el Presidente del respectivo Ayuntamiento y si la población se divide en secciones la junta de un presidirá por dicho Presidente y las otras por los demas Alcaldes y Regidores segun el orden de su nombramiento. Aprobado.

17. Reunidos los Ciudadanos á la ora señalada en el sitio mas publico nombrarán un Secretario y dos Escrutadores de entre los ciudadanos que sepan leer y escribir. Aprobado

18. Ynstalada así la junta preguntará el Presidente si alguno tiene que exponer queja sobre cohecho ó soborno para que la eleccion recaiga en determinada persona y habiendola se hará publica justificación berval en el acto. Resultando cierta la acusacion serán privados los reos de voz actiba y pasiba: los calumniadores sufrirán igual pena y de este juicio no habrá recurso alguno. Aprobado.

[...]

31. Concluido el nombramiento de electores se disolverá inmediatamente [*sic*] la junta y cualquiera otro acto en que se mezcle será nulo. Aprobado.

32. Estas se compondrán de los electores primarios congregados en las cabeseras de los partidos á fin de nombrar los electores que en esta Capital han de elegir á los Diputados. El

<sup>43</sup> Actas del Congreso..., sesión del día 30 de octubre de 1824.

<sup>44</sup> Actas del Congreso..., sesión pública extraordinaria del día 27 de marzo de 1825.

<sup>45</sup> Actas del Congreso..., sesión del día 28 de julio de 1826.

Departamento de Tejas se considerará para este efecto como un solo partido cuya cavese será ó Capital será la misma del Departamento que lo es la Ciudad de Bejar. Aprobado.<sup>46</sup>

En las Actas existen algunas menciones sobre nulidad en las elecciones de diversos ayuntamientos, pero en todas ellas no existe mayor información al respecto, como la propia elección del diputado por Texas, barón de Bastrop,<sup>47</sup> la nulidad en la elección del alcalde en Álamo de Parras,<sup>48</sup> y quizá el caso más notable es la discusión que se suscitó sobre el nombramiento de Ciudadano Elector del teniente coronel Mariano Mondragón por el Ayuntamiento de Saltillo. Su caso se expuso en las sesiones públicas extraordinarias de los días 29 y 30 de septiembre de 1826, lo cual denota la importancia del tema, incluso fue el único asunto que se presentó esos días.<sup>49</sup>

En la primera sesión se dio cuenta de un oficio del gobierno en el que se exponía la duda presentada en la Junta General del Estado

Sobre si el Ciudadano Elector Teniente Coronel Mariano Mondragón nombrado por esta Capital necesita la vecindad de un año como requisito prevenido en la ley de convocatoria de 28. de Julio ultimo, ó si dispensada la residencia según el artículo 45. se entiende incluida la vecindad pidiendo al mismo tiempo la reunion extraordinaria del Congreso para la declaracion de la dudad espresda, y avisa permener en sesion hasta que esto se verifique.<sup>50</sup>

El Presidente en turno del Congreso, diputado Juan Vicente Campos, estaba enterado de que tal Junta no permanecía en sesión permanente, por lo que solicitó se informara al gobernador que el Congreso se hallaba en sesión extraordinaria para resolver la duda presentada en la Junta electoral del estado sobre la legalidad del nombramiento del señalado Mondragón, pues no cumplía con la vecindad que de manera clara citaba el artículo 44 de la Ley de Convocatoria, y al estar empatadas las votaciones sobre su validez<sup>51</sup> pero sobre todo porque era competencia propia del Congreso, se le hizo la consulta, pues la referida Junta “nada debía haber resuelto sobre el particular ni menos disolberse habiendose declarado en sesion permanente”.<sup>52</sup> El vice gobernador, quien estaba al tanto del caso, informó que la consulta y permanencia en sesión extraordinaria no fueron acuerdos de la Junta, sino de él para saber “que tramite devía seguirse despues del empate de la votación por no aventurar á la suerte la desicion de un asunto

<sup>46</sup> *Idem.*

<sup>47</sup> Aunque no fue anulada el Congreso discutió las irregularidades de esta elección.

<sup>48</sup> Actas del Congreso..., sesión del día 24 de diciembre de 1825.

<sup>49</sup> Actas del Congreso..., sesión pública extraordinaria del día 29 de septiembre de 1826 y sesión pública extraordinaria del día 30 de septiembre de 1826.

<sup>50</sup> Actas del Congreso..., sesión pública extraordinaria del día 29 de septiembre de 1826.

<sup>51</sup> En el acta de ese día se refiere que “uno de los individuos de la Junta se había separado de su 1er. voto adhiriendose al de los que habían sufragado en contra se había acabado el empate desidido el asunto por una mayoría, y concluida la duda que lo había obligado á provocar la sesion extraordinaria que habia pedido y que por lo mismo decía que ya no había necesidad de la sesion.” Aunque esto parecía resolver el problema, se continuó la consulta al Congreso, pues el asunto “era propio del conosimiento del Honorable Congreso.” Actas del Congreso..., sesión pública extraordinaria del día 29 de septiembre de 1826.

<sup>52</sup> *Idem.*

de tanto interés y que habiendo cesado aquel por una consecuencia necesaria quedó resuelto en el acto”;<sup>53</sup> entonces se acordó pasar el asunto a la Comisión de Constitución, que al día siguiente señaló, en voz del diputado Manuel Carrillo, que:

El Gobierno en la consulta que hizo dio en su concepto el paso que debía, porque dudando si dispensada la residencia á los Militares para ser electores secundarios se entendía lo mismo respecto de la vesindad es claro que solo el Congreso podía dar esta resolucion; pero segun lo que en la sesion de ayer informó el Gobernador, la Junta ciertamente se há tomado facultades que la ley no le concede, y que espresamente le prohíbe, pues le previene no resuelva duda alguna en punto de ley; cometiendo además la insubordinacion y falta de respeto á la Legislatura de quien debía aguardar la decisión; por que la Junta no podía dudar si el Ciudadano Teniente Coronel Mariano Mondragon nombrado Elector por esta Capital, tenía ó no la Vecindad prevenida en el articulo por que es bien sabido desde cuando guarece esta Capital el 9º Regimiento, y en consiguiente la cuestion se bersó sobre si se le dispensaba ó no este requisito...<sup>54</sup>

Ante los argumentos de la Comisión de Constitución, el Congreso determinó que en efecto la Junta Electoral se excedió en sus facultades y que el vice gobernador no debió intervenir para solicitar la consulta al Congreso, por lo tanto resuelve “que la eleccion hecha en el Ciudadano Teniente coronel Mariano Mondragon há sido conforme al espíritu del artículo 45 de la ley de convocatoria, y por consiguiente que está legítimamente nombrado; habiendo acordado tambien que el mismo Vice Gobernador lo haga entender así a la misma junta...”.<sup>55</sup> De esta manera quedó resuelta dicha cuestión electoral en 1826.

## La Constitución de Coahuila y Texas

Se ha señalado que Coahuila y Texas tienen en su origen una historia compartida, pero así como tenían coincidencias, también tenían serias diferencias, siendo dos las más importantes: a) Texas era el sitio elegido por los colonos norteamericanos para asentarse de acuerdo a la Ley de Colonización expedida por el Gobierno del estado en 1825,<sup>56</sup> y b) gozaban de privilegios exclusivos no solamente con Coahuila sino también en el resto del país; como era la introducción de esclavos, la adopción del juicio por jurado en cuestiones penales, la conservación de la lengua inglesa y la práctica de su religión, diferente a la católica, única permitida por la Constitución Federal de 1824.

Es a partir de la incorporación del Barón de Bastrop<sup>57</sup> como diputado por Texas al Congreso Constituyente de Coahuila y Texas, en octubre de 1824, que se introduce

<sup>53</sup> *Idem.*

<sup>54</sup> Actas del Congreso..., sesión pública extraordinaria del día 30 de septiembre de 1826.

<sup>55</sup> *Idem.*

<sup>56</sup> Véase *infra* Ley de Colonización de 1825, en Actas del Congreso..., sesión del día 2 de noviembre de 1824.

<sup>57</sup> Felipe Enrique Neri, llamado originalmente Philip Hendrik Nering Bögel, nace el 23 de noviembre de 1759 en Paramaribo, Surinam (colonia holandesa en Sudamérica, llamada antes Guyana Holandesa). En 1764 se trasladó a

el tema de la colonización en las discusiones del Constituyente para incorporarlo a su Carta Magna. Es necesario señalar que en las sesiones del 26, 28 y 30 de octubre de 1824 se hizo mención de su credencial que lo acreditaba como nombrado por Texas para esa Legislatura, hallándose varios defectos en la misma, y que resultaba “imposible subsanarlos”, de ahí que se

Concluye proponiendo que se prebenga al Ayuntamiento de Tejas [*sic*] por conducto del Gobernador, que en lo subsesivo se arreglen las Juntas Electorales á los Soberanos Decretos que tratan de elecciones sin manifestar los medios que hayan creído convenientes para la posible subsanacion de los defectos que menciona como debía haber hecho sin embargo de las circunstancias que media á causa de la resistencia que aquel partido ha hecho para agregarse á los demás de que se compone el Estado.<sup>58</sup>

### *La colonización*

En la misma sesión del día 28 de octubre de 1824 en que se discutieron las irregularidades en la credencial del barón de Bastrop, se presentaron solicitudes de los “Ciudadanos Benjamin Roberto Milan, Haden Edevards y Roberto Lestivich”<sup>59</sup> con la

---

España, pero cuando se casa se traslada a los Países Bajos en donde laboró como recaudador de impuestos; en 1793 es acusado de usar los fondos públicos para fines personales, por lo cual huye a la Luisiana, en América. En este lugar se presentó como un noble holandés, el barón de Bastrop, la gente creyó su identidad falsa y Neri pronto participó en muchas ofertas de tierra donde hizo una buena fortuna pero luego quebró. Él recibió permiso de España para formar una colonia en el valle del río Ouachita; su contrato con el gobernador colonial español Francisco Luis Héctor de Carondelet le permitiría formar un asentamiento europeo de 850,000 hectáreas en Ouachita. Aunque noventa y nueve colonos se asentaron en la zona, el proyecto fue interrumpido cuando la Luisiana se dio cuenta de que la Hacienda de su gobierno no tenía los fondos suficientes para ver realizada dicha colonización. Por esos años la venta de la Luisiana de Francia a los Estados Unidos se convirtió en un hecho, por lo que se trasladó a Texas y recibió un permiso para establecer una colonia entre Béxar y el río Trinity. Se mudó a San Antonio en 1806, donde se hizo pasar por un súbdito leal a España, oponiéndose firmemente a la venta de Luisiana a los Estados Unidos. En 1810 fue nombrado segundo alcalde, alcalde o jefe funcionario judicial de la ciudad española. En 1820, Neri se reunió con Moisés Austin, cuya solicitud para traer a los colonos angloamericanos en Texas había sido rechazada. Neri utilizó su influencia para ayudar a Austin, y más adelante también ayudaría a Stephen F. Austin para obtener concesiones del gobierno español (y luego mexicano) para traer a los colonos angloamericanos en Texas. En ese mismo año Neri fue elegido para ser comisario de la colonización a la colonia de Stephen F. Austin. Una vez obtenida la independencia de México, en 1823 fue elegido a la Diputación Provincial de San Antonio y un año más tarde fue designado como diputado de Texas a la Legislatura de Coahuila y Tejas en 1824. Hasta su muerte el 23 de febrero de 1827, desempeñó dicho cargo en la Legislatura. Como carecía de fortuna, no dejó dinero suficiente para su entierro, y los demás miembros del Congreso tuvieron que pagarlo. Años más tarde, se reveló su verdadera identidad. Fuente: *The New Handbook of Texas in six volumes*.

<sup>58</sup> Como podemos advertir en esta nota, existe un notable interés del barón de Bastrop en el tema de la colonización, pues él mismo ya había participado en anteriores intentos de introducir extranjeros a tierras mexicanas.

Se refiere que la Junta Electoral del Ayuntamiento de Texas llevó a cabo las elecciones sin haberse adecuado a los decretos en la materia, lo cual bien podría ser causa de la nulidad de tal nombramiento, pero en virtud de que ya se trasladó el barón de Bastrop a Saltillo y no queriendo los diputados restantes dar la impresión de rechazar al representante de esa región, aceptan su nombramiento no sin dejar de advertir las irregularidades en las cuales incurrieron. El 30 de octubre del citado año el barón de Bastrop prestó juramento del cargo y tomó asiento en el Congreso Constituyente. Actas del Congreso..., sesión del día 28 de octubre de 1824.

<sup>59</sup> Véase *infra* nota siguiente.

finalidad de obtener terrenos para colonizar Texas. A partir de entonces, son varias las ocasiones en que se hace presente dicho tema en las discusiones del Congreso,<sup>60</sup> hasta que se da lectura al Proyecto de Colonización en la sesión del 3 de febrero de 1825,<sup>61</sup> y finalmente se presenta íntegro el 17 del mismo mes.

Durante los días previos a esta presentación se hicieron patentes otros asuntos vinculados a los colonos, como las solicitudes hechas por “tres individuos colonos vecindados en la nueva Villa de San Felipe de Austin en la cual solicitan se les conceda sembrar y cosechar Tabaco, en los mismos terminos que se hace en las Villas de Orizaba, Cordova[,] etcétera”.<sup>62</sup> Es curioso señalar que en esos días se presentó al Congreso una solicitud que hacen los indios Sabanos al alcalde de San Antonio de Béxar para obtener tierras en las márgenes del río Colorado para colonizarlas,<sup>63</sup> aunque después corrigen el punto fijado para colonizar en “la margen derecha del río Colorado de Natchitoches inmediato á Pacanapuen en terrenos de Tejas”.<sup>64</sup>

De vuelta al tema de la colonización por parte de Austin, el 12 de febrero de 1825 dio autorización para “acomodar hasta dos ó trescientas familias mas en las inmediaciones de la Colonia en que el se halla” y concluye pidiendo “se le remita la Estadística de este Estado”,<sup>65</sup> y se le responde que debe aguardar a que se discuta la Ley de Colonización. Para el 7 de abril Austin pide al Congreso que se les permita a los colonos

Extraer sus efectos coloniales á los puntos del Refugio, Soto la Marina, Tampico, Orleans y Atacapá haciendo su exportacion en piraguas, votes, balandras y goletas manifestando las ventajas que son consiguientes á ese trafico asi respecto del Estado en general, como de los Ciudadanos de que se compone aquel establecimiento.<sup>66</sup>

<sup>60</sup> Sesiones del 2, 16 y 27 de noviembre; 18 y 23 de diciembre de 1824, y 12 de febrero de 1825, hasta que el día 17 de febrero de 1825 se puso a discusión en su totalidad el proyecto para colonizar Texas, particularmente por colonos anglosajones provenientes de los Estados Unidos, entre ellos los citados Felipe Esteban Austin, Hayden Edwards, Benjamín Roberto Milán, Roberto Leftwich, Samuel Norris, Esteban Wilson, entre otros.

<sup>61</sup> Actas del Congreso..., sesión del 3 de febrero de 1825.

<sup>62</sup> Ya hemos señalado las reiteradas solicitudes al Congreso local para poder cultivar tabaco, el cual a través de las alcabalas genera ingresos al estado, es por ello que en esta misma sesión el barón de Bastrop pide se haga extensiva esta solicitud a las Villas de San Fernando y Santa Rosa. Actas del Congreso..., sesión del día 16 de noviembre de 1824.

<sup>63</sup> Se trata de una de las pocas solicitudes indígenas para colonizar en Texas en tierras que pertenecían al estado. Actas del Congreso..., sesión del día 27 de noviembre de 1824.

<sup>64</sup> En la sesión del día 23 de diciembre de la misma anualidad se aprobó el que el gobernador obrara según sus facultades a favor de los indios, “sin embargo que es de necesidad que el Gobierno Supremo sepa si le conviene ó nó á la seguridad de la Nación, la colonización en aquellos terrenos como encargado de cuidar de aquella”. Actas del Congreso..., sesiones de los días 18 y 23 de diciembre de 1824.

<sup>65</sup> Actas del Congreso... sesión del día 12 de febrero de 1825.

<sup>66</sup> Actas del Congreso..., sesión del día 7 de abril de 1825. Es quizá también por esta razón que se solicita la habilitación del Puerto de Galveston para futuras actividades comerciales; pues tampoco olvidemos que algunos de los colonos se dedicaban al cultivo de algodón, que pretenden comerciar con Gran Bretaña. Previendo alguna actividad de este tipo, la Cámara de Diputados pidió no sólo la habilitación del Puerto de Galveston, sino también el establecimiento de una Aduana Marítima, ya sólo restaba la aprobación de la Cámara de Diputados. Actas del Congreso, sesión del día 14 de mayo de 1825.

Al siguiente mes hace llegar un documento en el cual jura y reconoce la autoridad del Gobierno mexicano en esa colonia fundada por él, además de rendir la debida obediencia al Congreso del estado de Coahuila y Texas. Días después la ciudad de Béxar también hace llegar su juramento de obediencia al Congreso.<sup>67</sup>

A la par de estas disposiciones oficiales ocurrían las hostilidades de los grupos de indios bárbaros de las que ya hemos dado cuenta, no sólo a los habitantes autóctonos sino también a los colonos. Conforme avanzan las sesiones del Congreso cada vez son más frecuentes los avisos de ataques de los “indios bárbaros”, como consecuencia de los cada vez más numerosos asentamientos de colonos en Texas. Por esa razón son los más atacados quienes tienen más contactos con ellos, saben de sus próximas actividades,<sup>68</sup> de la reunión de miles de indios para atacarlos,<sup>69</sup> como el caso del indio charaqui Ricardo Fields, el cual fue directamente informado por Esteban Austin al jefe del departamento de Texas.<sup>70</sup>

Este mismo jefe del departamento envía al gobernador un artículo traducido al castellano de la *Gazeta del Natchez* en donde se hace mención al ofrecimiento que había hecho Bernardo Gutierrez [sic] a los voluntarios americanos quienes, junto con él, atacaron la Provincia de Texas en 1812 y 1813 a favor de los insurgentes, para gestionar con el Gobierno mexicano el sueldo y premio por sus servicios; la ocupación de las diversas colonias que ya se habían establecido de manera oficial, y pide que se tomen las medidas necesarias con el fin de

Impedir que los voluntarios Americanos se posecionen de dichas tierras, por no ser reconocidos por la nación los servicios de los voluntarios extranjeros y que dará cuenta al Supremo Gobierno con este asunto á fin de que se sirva ocurrir con la fuerza armada á la seguridad de la frontera en el caso no remoto de que los voluntarios intenten apoderarse por la fuerza de los terrenos á que aspiran.<sup>71</sup>

Esta situación demuestra la fuerte presión a la que estaba sometido el estado de Coahuila y Texas, ya fuera por las invasiones bárbaras, por las demandas para el estable-

<sup>67</sup> Como al parecer se sucedían más rápido de lo esperado el establecimiento de colonias no autorizadas de manera oficial, la Cámara de Diputados del Congreso General publicó un impreso “sobre escigir la responsabilidad á los empleados publicos que intervengan en las ventas de tierras á los extranjeros”. Actas del Congreso..., sesión del día 15 de octubre de 1825.

<sup>68</sup> Véase *supra* notas 25 a 29, en particular 26 y 27. En la sesión del día 1 de diciembre de 1825 el jefe del departamento de Texas anuncia que ha verificado la noticia de la unión de varios grupos indígenas de los denominados “bárbaros del Norte”, como los comanches, aguajes, tahuayases y huecos. Recuérdese que utilizamos el nombre de “indios bárbaros” o “naciones bárbaras” pues así están referidos sus ataques en las Actas.

<sup>69</sup> Actas del Congreso..., sesión del día 20 de septiembre de 1825. Algunas de las poblaciones que más han sufrido los ataques indios son Santa Rosa y San Fernando, así como la Misión de San Juan.

<sup>70</sup> Actas del Congreso..., sesiones de los días 15 y 20 de octubre de 1825. Fields es nombrado Filis o Fiels en las Actas.

<sup>71</sup> Actas del Congreso..., sesión del día 2 de noviembre de 1825. En una sesión posterior se vuelve a reiterar este problema, y finalmente en la sesión del 17 de diciembre de ese año se leyó una orden del ministro de Estado en el cual asegura que no se permitirá la ocupación de tierras por los “Anglos Americanos, que al mando del Ciudadano Bernardo Gutierrez en clase de voluntarios entraron con armas á la Provincia de Texas en los años de 12. y 13, hasta entre tanto sus servicios no se califiquen conforme á las leyes dadas sobre la materia.”

cimiento de nuevas colonias así como por las incursiones de extranjeros, en particular de estadounidenses, en Texas. Es por este problema que Austin pide al gobernador que se establezca en su colonia “un Escribano publico para autorizar toda clase de contratos y demás instrumentos publicos que se ofrescan entre aquellos colonos”,<sup>72</sup> para evitar problemas con las autoridades a las cuales ha jurado obediencia, y al mismo tiempo solicita la introducción de esclavos “bajo ciertas reglas, en las nuevas colonias del Departamento de Tejas”.<sup>73</sup> Un mes más tarde el jefe del departamento de Texas envía un oficio al Congreso señalando que tiene información sobre tratos que sostienen los indios bárbaros para comerciar los caballos que roban a los mexicanos, y que al mismo tiempo “sabe por hombres de verdad que los indios tienen hecha contrata con los Americanos de cambiar las Cavalladas por armas y municiones”.<sup>74</sup>

Otra información sobre extranjeros habla del cuidado que debe tenerse al expedir pasaportes a españoles, franceses, italianos y americanos, sobre todo a estos últimos, pues hay noticias de “que se repiten con escandalo los desordenes en aquel punto por la falta de una autoridad sostenida por la fuerza armada que obligue á los Americanos reveldes é intrusos á entrar en el orden y cumplir con las leyes y ordenes comunicadas por el Gobierno Supremo del Estado”.<sup>75</sup> Uno de estos casos lo protagonizó el ya citado Hayden Edwards, cuando en la sesión del 16 de marzo de 1826 se leyó una acusación hecha por varios vecinos de Nacogdoches en su contra,<sup>76</sup> asunto que se discute hasta julio de ese año, reiterándose que se trata de “desavenencias entre estos y los nuebos colonos”.<sup>77</sup>

Un par de meses después se vuelve a tocar el asunto, donde es señalado el origen del problema con los vecinos de Nacogdoches, “en que piden les sean debueltos todos los Documentos pertenecientes á aquel archibo que existe en la Ciudad de Bejar: que se le dispensen los derechos que tienen que pagar por sus pociones, y ultimamente se quejan de los procedimientos del extranjero Hadem Eduars”,<sup>78</sup> a cuya cabeza se le ha puesto un precio.<sup>79</sup> A la vez se da cuenta del disgusto que ha provocado en las nuevas colonias y Nacogdoches la discusión por parte del Congreso Constituyente del

<sup>72</sup> Actas del Congreso..., sesión del día 22 de noviembre de 1825.

<sup>73</sup> *Idem*. Esta situación de “privilegio” hacia los colonos es uno de los motivos que fracturará la efímera unión de Coahuila y Texas.

<sup>74</sup> Actas del Congreso..., sesión del día 24 de diciembre de 1825. También señala estar informado de que por las amenazas de guerra con los indios “muchos habitantes de la Frontera de los Estados Unidos de America se preparan con armas, municiones y demás cosas del conzumo de aquellos para comerciar á cambio de Caballada y Mulada que roben en estas fronteras.” Información que vuelve a repetirse en la sesión del día 4 de febrero de 1826.

<sup>75</sup> Actas del Congreso..., sesión del día 27 de diciembre de 1825. En la sesión del día 10 de enero de 1826 se recordó en el Congreso que la adquisición de bienes raíces en el territorio de la República estaba prohibida para los extranjeros no naturalizados.

<sup>76</sup> Pese a esta queja, no se prestó la debida respuesta al problema, dándose prioridad al llamado a la “anarquía” que lanzó Monclova contra el Congreso. Actas del Congreso..., sesión del día 16 de marzo de 1826.

<sup>77</sup> Actas del Congreso..., sesión del día 27 de julio de 1826.

<sup>78</sup> Actas del Congreso..., sesión del día 22 de septiembre de 1826. Vito Alessio Robles es quien señala el motivo del problema, porque en las actas no hay mayor información al respecto.

<sup>79</sup> Actas del Congreso..., sesión del día 2 de octubre de 1826.



artículo 13, relativo a la esclavitud, lo que está desembocando en una conspiración contra las autoridades en Texas, a la que llaman “principios de revolución”.<sup>80</sup>

Cuando comenzó la discusión del artículo constitucional relativo a la prohibición de la esclavitud en el estado de Coahuila y Texas se escindió la aparente nueva y fuerte unión de los coahuiltejanos; la fecha señalada fue el 30 de noviembre de 1826.

Si esto no era causa suficiente para alarmar al gobierno mexicano, la expedición de la Ley de 6 de abril de 1830, la cual hacía depender de la Federación —y ya no de Coahuila y Texas— los asuntos de la colonización, además de prohibir la inmigración de nuevos colonos norteamericanos a Texas, desató la furia de Austin y los colonos norteamericanos, pese a que Manuel Mier aseguró que haría una excepción con los compromisos contraídos por él en sus colonias.

El epílogo vendría con la disposición del 22 de abril de 1832, que autorizaba la expulsión de extranjeros que permanecieran de manera ilegal en territorio nacional. Es así como se inicia el movimiento rebelde de Texas, ante la presunta amenaza contra los colonos de perder sus propiedades y esclavos, y el establecimiento de aduanas para asegurar las fronteras, lo cual afectaba a los productores de algodón, quienes enviaban su producción al extranjero evitando la aduana de los Estados Unidos y sin pagar a la mexicana, pese a que ya se había vencido el plazo de libre importación y exportación desde 1828.<sup>81</sup>

### *La esclavitud*

Siendo Presidente del Congreso el diputado José María Viesca, se dio lectura al artículo 13, que en sus orígenes prescribía:

El Estado prohíbe absolutamente y para siempre la esclavitud en todo su territorio, y los esclavos que existen actualmente en él, quedarán libres desde el día en que se publique la

<sup>80</sup> *Idem.*

<sup>81</sup> El Gobierno mexicano envió una comisión encabezada por Mier y Terán, para investigar la situación de Texas, y como resultado de ello se emitió un informe, el cual precisaba que no existía control sobre esta región; que los colonos de habla inglesa superaban en proporción de diez a uno a los habitantes de origen mexicano; que estos colonos ignoraban las leyes mexicanas, tenían sus juicios por jurado y continuaban practicando su propia religión —lo que estaba prohibido por la Constitución de 1824 y en el artículo 9º de la Constitución de Coahuila y Texas de 1827—, y que el comercio de esclavos seguía vigente, pese a su prohibición expresa por el presidente Vicente Guerrero en 1829. Como respuesta al informe, el Gobierno mexicano expidió el 6 de abril de 1830, a propuesta de Lucas Alamán, una nueva ley de colonización para restaurar el control sobre Texas. La ley dispuso la supervisión federal del cumplimiento de los contratos de colonización, limitando la introducción de esclavos y favoreciendo la llegada de familias mexicanas pobres y de ex presidiarios que hubieran obtenido su libertad; además se establecerían ocho guarniciones con nombres en náhuatl para “mexicanizar” la zona. Dada la incapacidad del Gobierno mexicano para hacer cumplir la ley, por diversos motivos los colonos texanos, con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos, continuarían con su intención separatista. Es así como en 1832, los texanos organizan una convención para plantear la desaparición de los controles establecidos en la ley de 1830 y el 4 de julio de ese mismo año, atacan el cuartel de Anáhuac debido a la instalación de una primera aduana, y también debido a la negativa del comandante de la misma, el coronel David Bradburn, a devolver dos esclavos prófugos.

constitución en esta Capital. Vna ley arreglará el modo de indemnizar á los que los tubieren al tiempo de dicha publicación.<sup>82</sup>

Esto provocó de inmediato la reacción de todos los involucrados, desde el gobierno, el ayuntamiento de Béxar y de Esteban Austin. Por supuesto que el Congreso estaba por conceder la manumisión a los esclavos con leyes particulares que lo permitieran, de manera que no causara perjuicio a sus antiguos dueños, pero sobre todo respetando los acuerdos que se tuvieron con Austin cuando introdujo a los colonos con sus respectivos esclavos al amparo de la Ley de Colonización del 4 de enero de 1823 fijada por el gobierno federal. Así mismo, y con la finalidad de no perjudicar a los ciudadanos en sus propiedades, se prohibiría a partir de la promulgación Constitucional estatal, la introducción de nuevos esclavos, estableciendo un plazo de seis meses para que esta disposición se diera a conocer en las cabeceras de todos los partidos.

También se planteó la posibilidad de conceder la libertad a los hijos de esclavos cuando cumplieran 14 años.<sup>83</sup> Es hasta la sesión del 31 de enero de 1827 cuando se retoma la discusión sobre los hijos de esclavos, donde se plantea si son liberados sin la ayuda de sus padres o del gobierno, así como la aclaración que presentó Austin de que muchos de sus colonos aún no habían transportado a todos sus esclavos desde los Estados Unidos, y por consiguiente se verían afectados de aprobarse el proyecto del artículo 13.<sup>84</sup> Los legisladores se limitaron a señalar que:

En lo unico que la comision se há apartado de las observaciones del honorable Congreso há sido en cuanto al tiempo en que devían quedar libres los nacidos en el territorio; y que la duda és, como deven subsistir estos, pero la ley determinará lo conveniente sobre el particular sin necesidad de que desde áhora sé prevenga. Suficientemente discutido el artículo fué aprobado.<sup>85</sup>

Aunque ésta fue la última ocasión en que se tocó el tema de la esclavitud y su proscripción en la Constitución del Estado Libre de Coahuila y Texas, se advierte que es el germen del problema que los colonos anglosajones texanos consideran que atenta contra sus derechos, muy distintos al del resto de los coahuiltejanos. Finalmente, el día 19 de febrero de 1827 se anuncia que ya ha sido concluida la Constitución y que se remitirá su manuscrito a la Ciudad de México para que se impriman los ejemplares necesarios.<sup>86</sup> En la sesión pública extraordinaria del 11 de marzo de 1827 se dio lectura a la Constitución concluida oficialmente, y al día siguiente fue jurada y firmada.

<sup>82</sup> Actas del Congreso..., sesión del día 2 de octubre de 1826.

<sup>83</sup> Actas del Congreso..., sesión del día 31 de enero de 1827.

<sup>84</sup> *Idem.* En este caso, Austin recuerda que debe tenerse en cuenta para el caso particular el artículo 46 de la Ley de Colonización del Estado, que a la letra señala: "Los nuevos pobladores en cuanto a la introduccion de esclabos se sujetarán á las leyes establecidas y que en adelante se establecieren sobre la materia." Se le respondió que tenía razón, pero si se hiciera extensivo a otros empresarios nunca se prohibiría la esclavitud.

<sup>85</sup> *Idem.*

<sup>86</sup> En sesiones previas se había determinado hacer trescientos ejemplares (13 de febrero), luego seiscientos (14 de febrero).

Ya están venturosamente satisfechos los deceos del digno y generoso pueblo coahuiltejano. El Honorable Congreso constiyuente, há fijado de un modo permanente y estable en ese código fundamental la suerte de todos los havitantes del Estado. En el se hayan consignados de una manera armoniosa el ejercicio libre y espedito de cada uno de los tres Supremos en que se divide nuestro Gobierno, representativo, popular federal... Vn Congreso elegido libremente por el pueblo dictará las leyes que conduscan á su felicidad y gloria.<sup>87</sup> La última sesión registrada en las actas ocurrió el 22 de marzo de 1827.<sup>88</sup>

## Dos constituciones para un mismo Estado (1833 y 1836)

Desde el mismo título de la norma suprema de Texas, puede advertirse la enorme diferencia entre las constituciones de 1833 y la de 1836: una señala que está representando a un “Estado de la Federación Mexicana”, mientras que la segunda, de manera clara y precisa, determina que se trata de una República, libre e independiente de cualquier otra nación.

La Constitución de 1833 inicia así:

En el nombre de Dios, Autor Omnipotente y Supremo Legislador del Universo. Vos, los habitantes de Texas, teniendo los requisitos que exige el artículo 2º del Decreto del Congreso General de la Nación, del 7 de septiembre de 1824, Decretamos la siguiente Constitución, y mutuamente convenimos en formar un Estado libre e independiente de la Confederación Mexicana, con el nombre de Estado de Texas.

En tanto que la de 1836 asegura: “Nosotros los habitantes de Texas, para formar un Gobierno, establecer la justicia, asegurar la tranquilidad doméstica, proveer a la defensa y felicidad general y proporcionar los bienes de la libertad, para nosotros y nuestra posteridad, ordenamos y establecemos esta Constitución.”

Ambas comparten un elemento en común: el Congreso mexicano no aceptó ninguna de las dos; la primera, porque no cubría los requisitos constitucionales para erigirse como estado (al pretender separarse de Coahuila) y la segunda, porque no se reconocería la independencia de Texas al término de la guerra, ni con los Tratados de Velasco firmados el 14 de mayo de 1836 por Burnett y Santa Anna, que no fueron aceptados por el Congreso mexicano, sino hasta la culminación de la guerra México-Estados Unidos en 1848, tras la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo, con las consecuencias ya conocidas.

La Constitución de Coahuila y Texas de 1827, en su artículo 1º señala: “El estado de Coahuila y Tejas es la reunión de todos los coahuiltejanos”, y en el 6º dice: “El territorio del estado es el mismo que comprendía las provincias conocidas antes con el nombre de

<sup>87</sup> Actas del Congreso..., sesión pública extraordinaria del día 12 de marzo de 1827.

<sup>88</sup> No olvidemos que las Actas del Congreso de Coahuila y Tejas sólo cubren los años de 1824 a 1827, por lo que la siguiente parte de este estudio ya no se basa en ellas, sino en estudios históricos sobre los años previos y durante el conflicto entre los texanos y los mexicanos, entre 1832 y 1836, inclusive sobre algunos aspectos previos a la colonización anglosajona (estadounidense) de Texas.

Coahuila y Tejas. Una ley constitucional demarcará sus límites respecto de los demás estados colindantes de la federación mexicana.” A lo largo de esta Constitución se resalta el gentilicio de “coahuiltejano” sin hacer distinción alguna entre unos y otros.<sup>89</sup>

### *La Constitución de 1833*

La Constitución de 1833, de la cual ya hemos señalado no fue aceptada por el Congreso mexicano y que nunca estuvo en vigencia, en su artículo 23 se prescribe:

Todas las personas residentes en Texas al formarse esta Constitución a excepción de los esclavos y demás personas no sujetas al pago de impuestos en virtud de las Leyes dadas por esta Constitución, serán reputados por ciudadanos, con derecho a los privilegios correspondientes a los individuos que emigraron al país bajo la Ley de Colonización de 1825, y serán reconocidos como tales y admitidos a los derechos y privilegios de dichos emigrados.

Esta misma Constitución precisa, en su artículo 97 que: “El Estado de Texas comprenderá todo el país que antes se ha conocido bajo la denominación de Provincia de Texas.”

Es de gran interés señalar los requisitos para sufragar en el estado que impone esta Constitución, ya sea como simple ciudadano o para ser elegido a la Cámara de Representantes o al Senado del Estado de Texas, a saber:

[Disposiciones generales]

Artículo 22. *No será necesaria la calificación de bienes para que un ciudadano pueda votar o llevar un empleo de elección popular de este Estado.*

Artículo 23. *Todas las personas residentes en Texas al formarse esta Constitución a excepción de los esclavos y demás personas no sujetas al pago de impuestos en virtud de las Leyes dadas por esta Constitución, serán reputados por ciudadanos, con derecho a los privilegios correspondientes a los individuos que emigraron al país bajo la Ley de Colonización de 1825, y serán reconocidos como tales y admitidos a los derechos y privilegios de dichos emigrados.*  
[...]

Artículo 29. *El derecho de sufragio no será ejercido por persona demente, o que sea pobre o esté sostenida por la caridad pública o privada, o por ningún oficial comisionado, soldado, hombre de mar o marino, al servicio de los Estados Unidos Mexicanos, ni por ninguna persona convencida de un crimen infame cometido en lo sucesivo.*

[Poder Legislativo]

Artículo 40. *Ninguna persona será elegible para ocupar una plaza en el Senado, hasta que no haya llegado a la edad de veinte años, ni para la cámara de representantes, hasta que tenga veinte y un años; el elegido será ciudadano del Estado con residencia en él de dos meses, y*

<sup>89</sup> Constitución del Estado de Coahuila y Tejas, 1827. Esta centenaria unión se fracturará con la Constitución de 1833, y terminarán siendo antagonistas con la de 1836. Recordemos que a lo largo de las Actas del Congreso de Coahuila y Tejas se repite de manera constante el gentilicio *coahuiltejano*, para remarcar la unión de ambos territorios a partir de la Constitución de 1824.

de seis en el lugar o distrito por el que el elegido, cuyo triunfo habrá precedido al en que se haga la elección.

Artículo 41. *Cada habitante varón de la edad de veinte y un años que sea ciudadano del Estado y que haya residido los últimos seis meses anteriores al día de la elección en el lugar o distrito gozará los derechos de elector.*

[...]

[Poder Ejecutivo]

Artículo 61. El Gobernador se nombrará por los electores calificados, en el lugar y tiempo que se elijan los representantes de la Legislatura. Tendrá este encargo por el término de dos años que se contarán desde el tiempo de su instalación, y hasta que su sucesor sea debidamente nombrado y calificado; pero en seis años sólo podrá ser electo dos veces. *Deben ser ciudadanos de los Estados Unidos Mexicanos y tendrá al menos veinte y siete años de edad, habiendo residido en Texas lo menos tres años antes de su elección.*<sup>90</sup>

Muchos de ellos estaban en función de las disposiciones emanadas de las distintas leyes de colonización emitidas para tal efecto: la de 1824; la de 1825 —como se menciona en el artículo 23 constitucional—, y la de 1830,<sup>91</sup> relativas a los tiempos estable-

<sup>90</sup>Cursivas nuestras. Hemos de hacer mención expresa del artículo 22 de esta Constitución de Texas, a diferencia de lo que estipulaba el artículo 36 de la Constitución de Coahuila y Texas de 1827, en donde claramente se pedía que los extranjeros, para ser merecedores de la confianza del país, para ser diputado propietario o suplente, además de tener ocho años de vecindad en el territorio, debían tener una propiedad de ocho mil pesos. Actas del Congreso..., sesión del día 18 de septiembre de 1826.

<sup>91</sup>El 18 de agosto de 1824 se expide un decreto de colonización para poblar el territorio del norte que dejará la administración de los terrenos baldíos en manos de los estados, razón por la cual el 24 de marzo de 1825 la Legislatura local expide a su vez una ley de colonización abriendo por completo las puertas a la colonización de extranjeros y otorgándoles privilegios de tierras y exención de impuestos por diez años. La primera de las leyes de colonización federal, que es el *Decreto sobre colonización* del 18 de agosto de 1824, señala:

El soberano congreso general constituyente de los Estados-Unidos Mexicanos, ha tenido á bien decretar:

1. La nación mexicana ofrece á los extranjeros que vengan á establecer en su territorio, seguridad en sus personas y en sus propiedades, con tal que se sujeten á las leyes del país.

2. Son objeto de esta ley aquellos terrenos de la nación, que no siendo de propiedad particular, ni pertenecientes á corporación alguna ó pueblo, pueden ser colonizados.

3. Para este efecto, los congresos de los Estados formarán, á la mayor brevedad, las leyes ó reglamentos de colonización de su respectiva demarcación, conformándose en todo á el acta constitutiva, constitución general y reglas establecidas en esta ley.

4. No podrán colonizarse los territorios comprendidos entre las veinte leguas limítrofes con cualquiera nación extranjera, ni diez litorales, sin la previa aprobación del supremo poder ejecutivo general.

5. Si para la defensa ó seguridad de la nación el gobierno de la federación tuviese por conveniente hacer uso de alguna porción de estos terrenos para construir almacenes, arsenales u otros edificios públicos, podrá verificarlo con la aprobación del congreso general, y en su receso con la del consejo de gobierno.

6. No se podrá antes de cuatro años, desde la publicación de esta ley, imponer derecho alguno por la entrada de las personas de los extranjeros que vengan á establecerse por primera vez en la nación.

7. Antes del año de 1840 no podrá el congreso general prohibir la entrada de extranjeros á colonizar, á no ser que circunstancias impresas lo obliguen á ello con respecto á los individuos de alguna nación.

8. El gobierno, sin perjudicar el objeto de esta ley, tomará las medidas de precaución que juzgue oportunas para la seguridad de la federación con respecto á los extranjeros que venga á colonizar.

9. Deberá atenderse con preferencia en la distribución de tierra á los ciudadanos mexicanos, y no se hará distinción alguna entre ellos, sino únicamente aquella á que den derecho los particulares y servicios hechos á la patria, ó en igualdad de circunstancias, la vecindad en el lugar á que pertenezcan los terrenos que se repartan.

cidos para considerarse ciudadanos del estado de Texas, y que tampoco no se opusieran a lo prescrito en la Constitución de Coahuila y Tejas de 1827, en sus artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 24; 36, 37 y 38; 110, 111, 115, 121, 122 y 218, entre otros.

Respecto a su antigua vinculación con Coahuila, son varios los artículos que hacen referencia a ella, pero enfatizan su separación. El artículo 85 menciona:

10. Los militares que con arreglo á la oferta de 27 de Marzo de 1821 tengan derecho á tierras, serán atendidos en los Estados en vista de los diplomas que al efecto les libre el supremo poder ejecutivo.

11. Si por los decretos de capitalización según las probabilidades de la vida, el supremo poder ejecutivo tuviese por oportuno enajenar algunas porciones de tierra en favor de cualesquiera empleados, así militares como civiles de la federación, podrá verificarlo en los baldíos de los territorios.

12. No se permitirá que se reúna en una sola mano, como propiedad, más de una legua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal, y seis superficies de abrevadero.

13. No podrán los nuevos pobladores pasar sus propiedades á manos muertas.

14. Esta ley garantiza los contratos que los empresarios celebraren con las familias que traigan á sus expensas, siempre que no sean contrarios á las leyes.

15. Ninguno que á virtud de esta ley adquiera tierras en propiedad, podrá conservarlas estando avecindado fuera del territorio de la republica.

16. El gobierno, conforme á los principios establecidos en esta ley, procederá á la colonización de los territorios de la república.

Fuente: “Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República. Ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano” en <http://www.biblioweb.dgsca.unam.mx/dublanylozano/>

Mientras que la Ley de Colonización de 1825, expedida por el estado de Coahuila y Texas es mucho más explícita en sus disposiciones, además de contar con una “Instrucción a los Comisarios”. Véase *infra* Anexos.

Por lo que respecta a la Ley de 6 de abril de 1830, titulada “Se permite la introducción de ciertos géneros de algodón; destinos de los derechos que produzcan y providencias relacionadas á la colonización y comercio”, se prescribe:

Art. 1º. Se permite la entrada en los puertos de la República de los géneros de algodón, prohibidos en la ley de 22 de Mayo del año anterior; hasta el día 1 de Enero del de 1831, y por los puertos del mar del Sur hasta fin de Junio del mismo año.

Art. 2º. Los derechos que adeuden dichos efectos que invertirán en sostener la integridad del territorio mexicano, formar el fondo de reserva para el caso de la invasión española, y fomentar la industria nacional en el ramo de tejidos de algodón.

Art. 3º. El gobierno podrá nombrar uno ó más comisionados que visten las colonias de los Estados fronterizos, que contraten con sus legislaturas la compra á favor de la Federación, de los terrenos que crean oportunos y suficientes para establecer colonias de mexicanos y de otras naciones que arreglen con las colonias establecidas ya, lo que crean conveniente para la seguridad de la República, que vigilen á la entrada de nuevos colonos, del exacto cumplimiento de las contratas, y que examinen hasta qué punto se han cumplido ya las celebradas.

Art. 4º. El ejecutivo podrá tomar los terrenos que considere á propósito para fortificaciones ó arsenales y para las nuevas colonias, indemnizando á los Estados su valor por cuenta de sus adeudos á la Federación.

Art. 5º. De los presidiarios destinados á Veracruz y otros puntos, podrá el gobierno hacer conducir á las colonias que establezca los que creyeren útiles, costeando el viaje de las familias que quieren ir con ellos.

Art. 6º. Los presidiarios se ocuparán en las construcciones de las fortificaciones, poblaciones y caminos que creyeren necesarios el comisionado; y concluido el tiempo de su condena, si quisieren continuar como colonos, se les darán tierras é instrumentos de labranza, continuándoles sus alimentos el primer año.

Art. 7º. Las familias mexicanas que voluntariamente quieran colonizar, serán auxiliadas para el viaje; mantenidas por un año, dándoles tierras y demás útiles de labor.

Art. 8º. Los individuos de que hablan los artículos anteriores, se sujetarán á las leyes de colonización de la Federación y Estados respectivos.

Art. 9º. Se prohíbe en la frontera del Norte la entrada á los extranjeros bajo cualquier pretexto sin estar provistos de un pasaporte expedido por los agentes de la República, en el punto de su procedencia.

Art. 10. No se hará variación respecto de las colonias ya establecidas, ni respecto de los esclavos que halla en ellas; pero el gobierno general, ó el particular en cada Estado, cuidará bajo su más estrecha responsabilidad, del cumplimiento de las leyes de colonización, y de que no se introduzcan de nuevo esclavos.

Las leyes existentes del Estado de Coahuila y Texas al tiempo de promulgar esta Constitución continuarán vigentes hasta que sean alteradas o abolidas por la Legislatura, adoptando esta un sistema o código y especificando en todo caso las referentes anotaciones que de ella emanen.

En tanto que otros también precisan:

Artículo 98. A fin de que no resulte inconveniente de nuestra separación de Coahuila, se declara, que todos los derechos, acciones, diligencias y contratos continuarán como si no hubiese habido tal separación, excepto en los casos previstos en el cuerpo de esta Constitución.

Artículo 99. Todas las deudas, multas, penas pecuniarias y secuestros al Estado de Coahuila y Texas serán percibidos en nombre y para uso del Estado de Texas. Todas las obligaciones para la ejecución de los derechos pasarán al primer Gobernador de Texas y en segunda a sus sucesores para uso y beneficio de las partes interesada.

Artículo 100. Las autoridades del Estado de Coahuila y de Tejas que estén empleadas dentro de los límites de Texas continuarán en el ejercicio de sus respectivos deberes hasta que sean suspendidas por la presente Constitución.<sup>92</sup>

Y el último artículo, el 107, en el que podemos advertir ya una ruptura con su antiguo copartícipe territorial, Coahuila, concluye así:

Todos los poderes o concesiones de poder, derechos, privilegios e inmunidades que no hayan sido dados o garantizados expresamente por esta Constitución, están reservadas y existen

---

Art. 11. En uso de la facultad que se reservó el congreso general en el artículo 7 de la ley de 18 de Agosto de 1824, se prohíbe colonizar á los extranjeros limítrofes en aquellos Estados y territorios de la Federación que colindan con sus naciones. En consecuencia se suspenderán las contratas que no hayan tenido su cumplimiento y sean opuestas á la ley.

Art. 12. Será libre por el término de cuatro años para los extranjeros, el comercio de cabotaje, con el objeto de conducir los efectos de las colonias á los puntos de Matamoros, Tampico y Veracruz.

Art. 13. Se permite la introducción libre de todo derecho á las casas de madera y toda clase de víveres extranjeros, en los puertos de Galveston y Matagorda, por el término de dos años.

Art. 14. Se autoriza al gobierno para que pueda gastar en la construcción de fortificaciones y poblaciones en las fronteras, conducción á ellas de presidiarios y familias mexicanas, su mantención por un año, útiles de labranza, gastos de comisión, conducción de tropas, y premios á los agricultores que se distingan entre los colonos, y todos los demás ramos de fomento y seguridad que comprenden los artículos anteriores, hasta la cantidad de quinientos mil pesos.

Art. 15. Para proporcionar de pronto la mitad de la suma anterior, podrá el gobierno negociar sobre los derechos que causen los géneros ordinarios de algodón, un préstamo con el premio de un tres por ciento mensual, reintegrable al vencimiento de los plazos que fija el arancel.

Art. 16. La vigésima parte de los mencionados derechos, se empleará en el fomento de los tejidos de algodón, comprando máquinas y telares, asignando pequeños fondos de habilitación, y todo lo demás que crea oportuno el gobierno, quien repartirá estos auxilios á los Estados que tengan esta clase de industria, quedando dicha cantidad á disposición del Ministerio de Relaciones, para dar cumplimiento á tan interesantes objetos.

Art. 17. Igualmente del producto de los referidos derechos, se destinarán trescientos mil pesos, para la formación de un fondo que se depositará en la casa de moneda, bajo la más estrecha responsabilidad del gobierno, quien solo podrá usar de él en caso de una invasión española.

Art. 18. El gobierno reglamentará el plan de las nuevas colonias, presentará á las cámaras, dentro de un año, la cuenta de los ingresos y egresos que se establecen por esta ley, y les manifestará los aumentos y estados de las nuevas poblaciones de las fronteras.

Fuente: "Legislación mexicana o colección completa...", *op. cit.* Las cursivas son nuestras en el artículo 11.

<sup>92</sup>Constitución o forma de Gobierno del Estado de Texas, 1833.

en el Pueblo del Estado y podrán ser únicamente renunciados y delegados en la reforma que se haga de esta Constitución.

Aunque señala que ciertos contratos, derechos y acciones continuarían como si no hubiera separación, esta última precisión del artículo 107 bien se puede percibir como la conclusión a la unión entre las entidades. Debemos precisar que existen otros artículos en donde esta Constitución del Estado de Texas de 1833 declara, si bien no una fidelidad absoluta a la Federación, por lo menos su nexo con ella, como en los siguientes:

Artículo 61. El Gobernador se nombrará por los electores calificados, en el lugar y tiempo que se elijan los representantes de la Legislatura. Tendrá este encargo por el término de dos años que se contarán desde el tiempo de su instalación, y hasta que su sucesor sea debidamente nombrado y calificado; pero en seis años sólo podrá ser electo dos veces. *Deben ser ciudadanos de los Estados Unidos Mexicanos* y tendrá al menos veinte y siete años de edad, habiendo residido en Texas lo menos tres años antes de su elección.

[...]

Artículo 64. El Gobernador será Comandante en Jefe de la Milicia del Estado; excepto cuando esta se llame *al servicio de los Estados Unidos Mexicanos*; pero no podrá mandar personalmente en Campaña a menos que no se disponga así por resolución de la Legislatura; *cuidará que la Constitución del Estado, el Acta Constitutiva, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y las leyes se ejecuten fielmente*; comunicará a la Legislatura en cada Sesión la situación del Estado, recomendando las medidas que juzgue convenientes, tendrá poder para convocar la Legislatura, cuando en su opinión el interés del Estado lo pueda necesitar; conceder perdones y ejecuciones de sentencias de muerte, excepto en caso de acusación; mantener toda la correspondencia o comunicaciones con otros Estados, y con el Gobierno General; y durante el receso de la Legislatura, llevar *pro tempore*, todas las vacantes en aquellos destinos que sea del deber de las dos Cámaras o del Ejecutivo y el Senado dar en propiedad.

[...]

Artículo 102. Todos los empleados o personas elegidas o nombradas para algún empleo o plaza de confianza, hueso u honor en el Estado, antes de entrar en el desempeño de sus deberes prestará el siguiente juramento: “Yo N. juro solemnemente que *sostendré la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el acta constitutiva y la Constitución de este Estado*, y que desempeñaré fiel y debidamente los deberes del empleo de ..... conforme a las leyes y a mi capacidad. Si así lo hiciere Dios me ayude.”

Artículo 103. La elección de Senadores y representantes al Congreso general se hará *conforme a la disposición de la Constitución general de los Estados Unidos Mexicanos*; las leyes para el efecto se expedirán por la Legislatura.<sup>93</sup>

Dos artículos más, el 30 y 59, si bien no hacen mención expresa de esta pertenencia a la Unión, sus mandatos sí lo hacen patente:

Artículo 30. Ningún Banco público o privado, ni establecimiento de descuento y depósito, ni ninguna corporación monetaria existirá durante el periodo designado en esta Constitución.

<sup>93</sup> *Idem.*



Artículo 59. La legislatura tendrá poder para dictar leyes sobre contribuciones, y recoger numerario para el uso del Estado; pero no podrá establecerse ningún signo representativo de moneda en el mercado, sino en oro, plata y cobre.

Considero que estos dos artículos respaldan la existencia de las instituciones nacionales reguladoras de la moneda, acatando las reglas de operación para las transacciones comerciales públicas y privadas, lo cual no sucederá tres años después.<sup>94</sup>

### *La Constitución de 1836*

Con esta Constitución advertimos ya un cambio total con respecto a las cartas constitucionales anteriores en Texas. La primera, como ya hemos mencionado, su propio nombre: “Constitución de la República de Texas”; la segunda, declara la manera en que se organiza la nueva República, por medio de los Departamentos (poderes) Legislativo, Ejecutivo y Judicial; el Poder Legislativo estará conformado por el Senado y la Cámara de Representantes, cuyos miembros serán elegidos por los ciudadanos, excluidos los habitantes de color, los descendientes de africanos e indios;<sup>95</sup> tercero, la introducción del derecho inglés adecuado a esta República; cuarto, los bienes, multas y

<sup>94</sup> Véase *infra* Constitución de la República de Texas, 1836, artículo segundo, secciones 1, 2 y 7, sobre este particular. En esta norma suprema Texas declara que acuñará su propia moneda y fijará su valor y el de las divisas extranjeras. En pocas palabras, crea su propio banco, símbolo inequívoco de independencia de cualquier nación.

<sup>95</sup> Constitución de la República de Texas, 1836, artículo primero, sección 7, y Previsiones Generales, sección 9 precisa: “Todas las personas de color que hayan sido esclavos por toda su vida, antes de emigrar a Texas, y que lo son actualmente, permanecerán en dicho estado de esclavitud; advirtiéndose que el esclavo pertenecerá al individuo que lo tenga como tal. El Congreso no dará leyes para prohibir a los que emigraren introducir esclavos en esta República y tenerlos como los tenían los Estados Unidos; ni podrá el Congreso emancipar esclavos; ni tampoco ningún dueño de esclavos podrá emancipar su esclavo o esclavos sin el consentimiento del Congreso, a menos que los envíe fuera de la República. Ningún individuo libre que sea descendiente de Africano en todo o en parte, podrá establecerse en esta República sin consentimiento del Congreso y la introducción de negros en esta República, excepto de los Estados Unidos de América. Se prohíbe para siempre y se declara piratería.” Y la 10 dice: “Todo individuo (a excepción de los Africanos descendientes de Africanos e Indios) que tuvo residencia en Texas el día de la Declaración de Independencia, se considerará como ciudadano de la República y tendrá derecho a todos los privilegios de tal...” En las mismas previsiones, pero en la sección 6 estipula que: “Todo *individuo libre y blanco* que emigrare a esta República y quien después de residir seis meses en ella prestare juramento ante alguna autoridad competente, de que intenta establecerse en ella y de que sostendrá esta Constitución, y será fiel a la República de Texas, gozará de los derechos de ciudadano.” Las cursivas son nuestras, y confirman ese claro racismo y esclavismo que los texanos mostraron desde que ingresaron como colonos en México diez años atrás. No es entonces de extrañar que para 1839 el ministro plenipotenciario de Estados Unidos en México, Powhatan Ellis, solicitase al ministro de Relaciones Exteriores de México, Juan de Dios Cañedo, que “a consecuencia de no haber recibido del cónsul americano en Santa Anna de Tamaulipas informes sobre los negros o personas de color, debe rehusarse a reconocerlos como ciudadanos de los Estados Unidos”, pues quizá se tratase de esclavos que habían huido de sus dueños desde Luisiana o Mississippi (o la propia Texas) por la recién creada frontera entre México y Texas. Archivo General de la Nación, Instituciones Gubernamentales: época moderna y contemporánea. Administración Pública Federal s. XIX. Movimiento Marítimo, Pasaportes y Cartas de Seguridad. Cartas de Seguridad, vol. 16, Exp. 228, foja 228, Año de 1839. Esta comunicación está escrita en inglés “... what in consequence of not having received from the Consul of the United States al Santa Anna de Tamaulipas satisfactory information in relation to the blacks or persons of colour alluded to in his Excellency o note of the that of suquet last he must decline to recognize them as citizens of the United States...”.

penas pecuniarias que pertenecían a Coahuila y Texas ahora sólo serán de Texas, quien los administrará; quinto, organizará sus partidos, distritos o condados conforme a las necesidades de sus pobladores; sexto, el Congreso de Representantes dictará todas las leyes y reglamentos necesarios para el Gobierno, además de organizar y tener el control del Ejército y la Marina creados para repeler invasiones, suprimir insurrecciones y ejecutar las leyes; séptimo, descartan los privilegios o derechos exclusivos,<sup>96</sup> tampoco limitan la libertad para hablar, escribir y publicar la opinión de cualquier ciudadano,<sup>97</sup> y sin conceder preferencia a ninguna secta religiosa;<sup>98</sup> octavo, la República de Texas protegerá su territorio y límites, así como las propiedades de sus habitantes, declarará nulas las reclamaciones “injustas y fraudulentas”,<sup>99</sup> además declara que “ningún despacho de tierra, ni títulos que se expidiesen, de hoy en adelante serán válidos[,] sólo que estos despachos o títulos sean autorizados por esta Convención, o algún Congreso venidero de la República”, por ello crearán un Registro General de Terrenos.<sup>100</sup>

Frente a estas disposiciones, podemos reconocer una separación ya definitiva, pues organizar su propio ejército, establecer sus fronteras, delimitar su territorio, adoptar el derecho británico y crear su propia moneda, amén de organizar su gobierno, fueron pasos definitivos para el establecimiento y consolidación de una nueva nación. Existe una disposición en las Provisiones Generales, la sección 8, cuyo contenido denota una advertencia dentro de la situación prevaleciente en la guerra entre México y Texas

<sup>96</sup>En la Declaración de Derechos, sección primera, se hace esta precisión: “Todos los hombres cuando forman una sociedad, tienen iguales privilegios, y ningún puñado de hombres u hombre solo, es acreedor a privilegios o derechos exclusivos”. Recordemos que en México los fueros eclesiásticos y militares fueron asegurados y confirmados en las Constituciones de 1824 y 1857, hasta que con las Leyes de Reforma se eliminaron estos privilegios. Falta referencia bibliográfica.

<sup>97</sup>La Declaración de Derechos, sección cuarta señala: “Todo ciudadano tendrá libertad para hablar, escribir o publicar sus opiniones sobre cualquier objeto, siendo responsable por el abuso de este privilegio. No se dará ninguna ley para impedir la libertad de hablar o la de la imprenta, y en todo proceso de libelo infamatorio se puede dar la verdad en testimonio, y el jurado podrá determinar sobre la ley y el hecho, bajo la dirección del Tribunal.”

<sup>98</sup>En el artículo quinto, sección 1, advierte que: “Los ministros del Evangelio siendo por su profesión dedicados a Dios y el cuidado de las almas, no deberán desviarse de los grandes deberes de sus funciones; y por consiguiente ningún ministro del Evangelio ni sacerdote de cualquier secta que sea, podrá ser elegido Presidente de la República ni miembro de ninguna de las dos Cámaras del Congreso.” En la Declaración de Derechos, sección tercera dice: “Ninguna preferencia se le concederá por la ley, a ninguna secta religiosa o modo de adoración sobre otra, pero todas podrán adorar a Dios según les dicte su propia conciencia.”

<sup>99</sup>La propia Constitución de la República de Texas, en la Provisiones Generales, Sección 10, menciona el caso del general John F. Mason y otros individuos, quienes entre 1834 y 1835 habían obtenido varias reclamaciones de tierras consistentes en varios cientos de leguas, y aunque el Congreso de México las había declarado nulas, ahora vuelven a ser ratificadas como nulas, así como también “...todas las reclamaciones de once leguas de tierra elegidas veinte leguas más adentro de los [puntos] limítrofes entre Texas y los Estados Unidos de América que han sido marcados en oposición a las leyes de México.” Esta misma sección 10 añade que “la situación actual del país y el bienestar general de sus habitantes exigen que no se concedan mas despachos de tierras y que se suspenda el sistema general de repartimiento de terrenos hasta que los individuos que sirven en el ejército puedan tener el mismo privilegio de elegir sus terrenos como los que permanecen en sus casas.”

<sup>100</sup>Esta disposición que ahora pretende asegurar la propiedad de sus habitantes, más tarde será un pretexto para despojar a sus antiguos propietarios de sus tierras al no validarles sus títulos originarios. Similar situación se presentará en la Alta California y Nuevo México después de 1848, tras la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo, con el cual finalizó la guerra entre México y los Estados Unidos.

donde se señala que: “Todos los que abandonen el país, con intento de evitar el tomar parte en la lucha actual, o rehusaren tomar parte en ella, o auxilien al enemigo, perderán los derechos de ciudadanos y las tierras que les pertenezcan en la República.” Y en la Declaración de Derechos, sección décima sexta, existe también una reprensión: “La traición contra esta República consistirá en suscitar la guerra contra ella, o en servir ayuda y apoyar a sus enemigos. No se decretarán leyes retroactivas o *ex-post-facto* ni destructivas de obligaciones de contratos.”<sup>101</sup>

Quizá puedan parecer poco relevantes estas dos secciones dentro de la Constitución de Texas, pero en realidad responden a los hechos que se estaban suscitando en ese momento, y cualquier vacilación o equívoco en las decisiones de los pobladores coahuilenses en tierras texanas sería considerada una traición; apoyar a los miembros del Ejército mexicano que luchaban contra los texanos insurrectos sería considerado una traición, y lo más grave de la situación, es que tanto los coahuilenses como los mexicanos, en 1836, se convirtieron en “enemigos” de los texanos.<sup>102</sup>

### Fuentes consultadas

- ALESSIO ROBLES, Vito, *Coahuila y Texas desde la consumación de la Independencia hasta el Tratado de Paz de Guadalupe Hidalgo*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1945-1946, 2 vols., ils. y mapas.
- “Constitución”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, UNAM-III/Porrúa, 2002, (Serie Doctrina Jurídica, Núm. 73). Tomo II (C), pp. 497-506.
- CHANNING, G.E., *Carta al honorable Enrique Clay sobre la agregación de Tejas a los Estados Unidos*, México, Librería de Galván, 1837, 63 p. Biblioteca Nacional de México, Fondo Lafragua, RLAf 107.
- DÍAZ, Luis Miguel, *México y las comisiones internacionales de reclamaciones*, Tomo I, México, UNAM-III, 1983, 1062 pp. (Serie H Derecho Internacional Público Núm. 6).
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *La Firma de la Convención para el arreglo de reclamaciones de ciudadanos de los Estados Unidos de América contra el Gobierno de la República Mexicana el 6 de abril de 1840: un intermedio de legalidad entre la guerra de independencia de Texas y la guerra de 1847*. Inédito, 65 págs.
- , “Un amparo en 1849 contra las multas por el repique de campanas”, pp. 143-173, en: *Inter Criminis*, Revista de Ciencias Penales, INACIPE, Número 6, Quinta Época, Mayo-Junio de 2012.
- , *Digesto Constitucional Mexicano. Coahuila*, libro electrónico (disco compacto), México, SCJN-TEPJF, 2011.
- JUÁREZ, Benito, *Documentos, Discursos y Correspondencia*. Selección y notas de Jorge L. Tamayo. Edición digital coordinada por Héctor Cuauhtémoc Hernández Silva. Versión electrónica

<sup>101</sup> Las cursivas son nuestras, pero en el original del documento aparece *ex-post-facto* subrayado. Falta referencia bibliográfica de la Declaración de Derechos.

<sup>102</sup> En la Constitución del Estado de Texas de 1833, el artículo 25 señalaba: “La traición contra el Estado sólo consistirá en hacer guerra contra él o en adherirse a sus enemigos dándoles ayuda o auxilio. Ninguna persona será convencida [*sic*] de traición sino por el testimonio de dos testigos del hecho.” Como podemos advertir, ya en este artículo se hace referencia a los enemigos que traicionan al estado, sin señalar con precisión a quién o quiénes se refiere.

- para su consulta: Aurelio López López. CD editado por la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. Primera edición electrónica. México, 2006. [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1828\\_117/Tratado\\_de\\_1\\_mites\\_entre\\_los\\_Estados\\_Unidos\\_de\\_Mexico\\_y\\_los\\_Estados\\_Unidos\\_de\\_Am\\_rica\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1828_117/Tratado_de_1_mites_entre_los_Estados_Unidos_de_Mexico_y_los_Estados_Unidos_de_Am_rica_printer.shtml).
- LABOULAYE, Eduardo, *Historia de los Estados Unidos*, traducida y aumentada con algunas anotaciones y apéndices de Manuel Dublán, 2 vols., México, Imprenta del Gobierno, 1870.
- LINKLATER, Andro, *Measuring America*, Walker & Co., New York, 2002.
- National Imagery and Mapping Agency (NIMA).
- VÁZQUEZ VERA, Josefina Zoraida, “La guerra de Texas”, Vol. 11, pp. 1765-1776, en León-Portilla, Miguel (Coord.), *Historia de México*, 16 vols., México, Salvat, 1986.
- ZAVALA, Lorenzo de, *Obras. Viaje a los Estados Unidos del Norte de América. Noticias sobre la Vida y Escritos de Zavala (por Justo Sierra O'Reilly). La Cuestión de Texas. Memorias*, prólogo, ordenación y notas de Manuel González Ramírez, México, Porrúa, 1976, XXXII-973 pp. (Biblioteca Porrúa, 64).

## Hemerografía

- ANDRADE OSORIO, Raúl, “El Tratado Adam-Onís y la Constitución de Cádiz”, pp. 9-22, en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Año 36, Número 36, México, Escuela Libre de Derecho, 2012.
- BETANCOURT Cid, Carlos, *Por el cauce incierto de un río, más de un siglo de disputas*, México, INEHRM, 2012, en: <http://www.inehrm.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=exp-el-chamizal-articulo>
- BETANZOS, Eber, “En el vilo de la insurgencia mexicana: de la invasión francesa a España (1808) al movimiento juntista y el constituyente gaditano (1810-1814)”, pp. 23-45, en: *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, Escuela Libre de Derecho, Año 36, Núm. 36, 2012.
- MOYANO PAHISSA, Ángela, “Algunos temas acerca de la frontera norte de México durante el siglo XIX”, 23 páginas, Fuente <http://www.uabc.mx/historicas/Revista/Vol-I/Numero%2010/Contenido/Algunostemas.htm>
- SEPÚLVEDA, César, “Sobre reclamaciones de norteamericanos a México”, pp. 180-206, en: [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/NS771X4PNYJLN8RLEUI-8VN55PQHTIL.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/NS771X4PNYJLN8RLEUI-8VN55PQHTIL.pdf)
- WERNE, Joseph Richard, “Pedro García Conde: el trazado de límites con Estados Unidos desde el punto de vista mexicano (1848-1853)”, pp. 113-129, en: *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, Vol. 36, No. 1 (Jul.-Sep.), 1986. Fuente electrónica: [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/K6LAE9LEPCXSDBMR8JY11K9PGD-GQPA.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/K6LAE9LEPCXSDBMR8JY11K9PGD-GQPA.pdf)

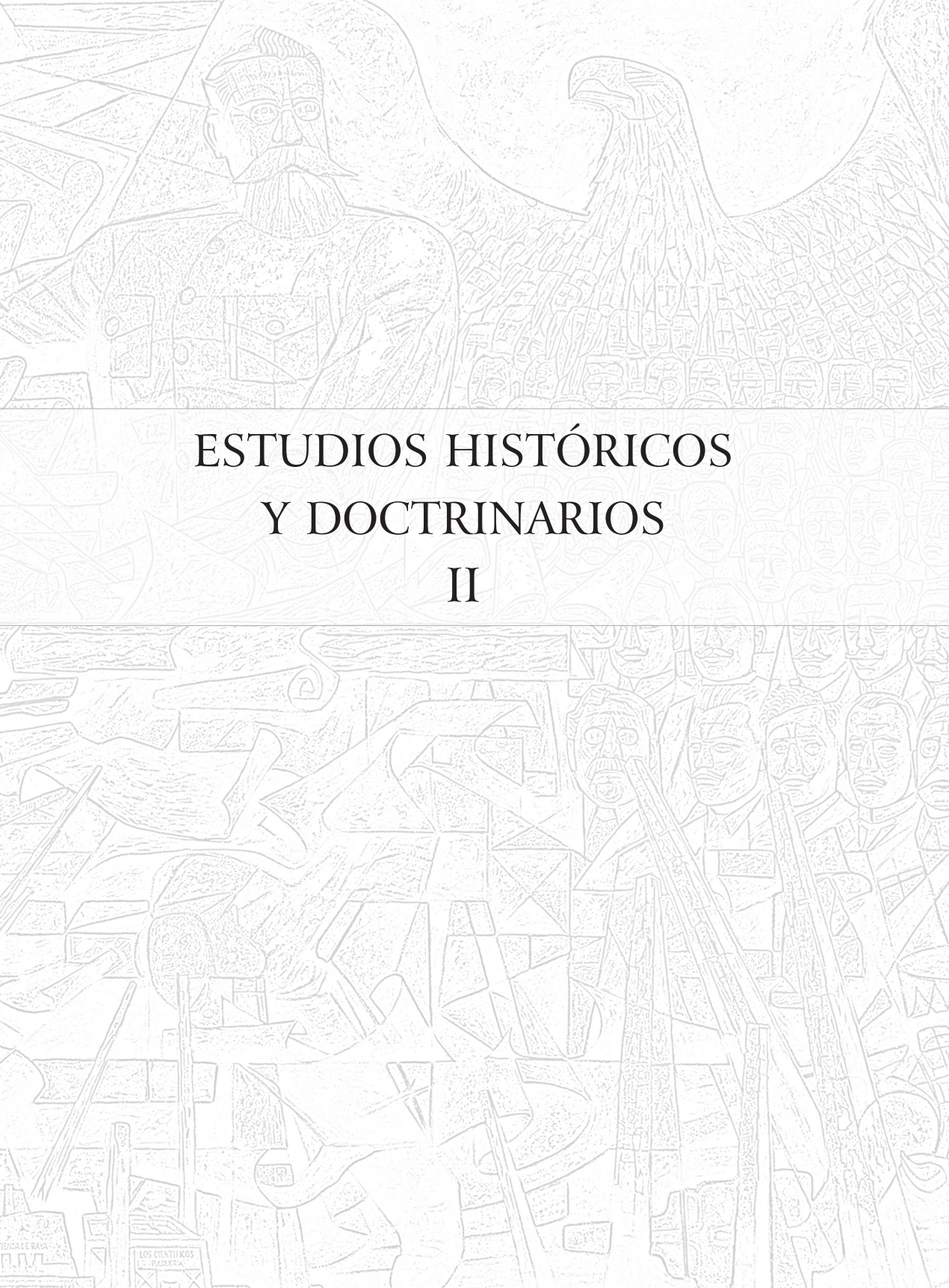
## Fuentes

- Actas del Congreso de Coahuila y Tejas, 1824-1827.
- Archivo General de la Nación, Instituciones Gubernamentales: época moderna y contemporánea. Administración Pública Federal s. XIX. Gobernación Siglo XIX. Gobernación (127-128). Circular impresa del Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía. Volumen 81, Expediente 9, fojas 98-100 (año de 1826).

- Archivo General de la Nación, Instituciones Gubernamentales: época moderna y contemporánea. Administración Pública Federal s. XIX. Movimiento Marítimo, Pasaportes y Cartas de Seguridad. Cartas de Seguridad, Volumen 16, Expediente 228, Fojas 228, Año de 1839.
- Archivo General de la Nación, Instituciones Gubernamentales: época moderna y contemporánea. Colecciones. Colecciones de Documentos para la Historia de México (259). Volumen 2 bis (Colección de Documentos para la Historia de la Hacienda Pública, Tomo 2).
- Correspondencia que ha mediado entre la Legación Extraordinaria de México y el Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre el paso del Sabina por las tropas que mandaba el General Gaines.* Philadelphia, S.p.i., 1836, XXI-59 p., un mapa. Biblioteca Nacional, México, Fondo Lafragua, 107 LAF. México. Legación en E.U.A y E.U.A. Departamento de Estado.
- Derecho internacional mexicano. Tratados y convenios concluidos y ratificados por la República Mexicana, desde su independencia hasta el año actual, acompañado de varios documentos que le son referentes.* Edición oficial. México, Impr. de Gonzalo A. Esteva, 1878. Fuente: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/2ImpDictadura/1828TLEU.html>. [http://en.wikipedia.org/wiki/An\\_Essay\\_on\\_the\\_Inequality\\_of\\_the\\_Human\\_Races](http://en.wikipedia.org/wiki/An_Essay_on_the_Inequality_of_the_Human_Races) [http://es.wikipedia.org/wiki/Tratado\\_McLane-Ocampo](http://es.wikipedia.org/wiki/Tratado_McLane-Ocampo) [http://lgdata.s3-website-us-east-1.amazonaws.com/docs/44/162647/00792P\\_1.jpg](http://lgdata.s3-website-us-east-1.amazonaws.com/docs/44/162647/00792P_1.jpg) <http://transcendentalism.tamu.edu/authors/wechanning/> [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1831\\_134/Tratado\\_de\\_Amistad\\_Comercio\\_y\\_Navegacion.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1831_134/Tratado_de_Amistad_Comercio_y_Navegacion.shtml) [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1854\\_151/Texto\\_definitivo\\_del\\_Tratado\\_de\\_La\\_Mesilla\\_o\\_de\\_Gadsden.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1854_151/Texto_definitivo_del_Tratado_de_La_Mesilla_o_de_Gadsden.shtml) <http://www.cah.utexas.edu/exhibits/Pena/spanish/large/2a.html> <http://www.davidrumsey.com/maps2094.html> <http://www.san.beck.org/GPJ16-Abolitionists.html#1> <http://www.tamu.edu/faculty/ccbn/dewitt/cololaws.htm#coahuila>
- Tratado de Amistad, arreglo de diferencias y límites entre S.M. Católica y los Estados Unidos de América.* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Archivo Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Estados Unidos Mexicanos. Decretos Legislativos 1821-1822.
- Tratado de Límites con EU (Tratados de la Mesilla), 1853,* en: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/3Reforma/1854TLM.html>
- Voz de la Patria,* publicado el lunes 8 de febrero de 1830. Suplemento Número 2, “Expedición de los Anglo-americanos sobre el Estado de Tejas”. Biblioteca Nacional, Fondo Lafragua, LAF 107, Doc. 3, 1830.







ESTUDIOS HISTÓRICOS  
Y DOCTRINARIOS  
II



## Contenido | Sección segunda

Estudios históricos y doctrinarios I-II

### Volumen III

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



## Volumen IV

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

# Los tres proyectos de Constitución de 1842

F. Jorge Gaxiola

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

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

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

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

### Sumario

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

## Escenografía del primer Congreso Constituyente

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### El pecado de las Siete Leyes

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. No poder ser detenido más de tres días por autoridad ninguna política, sin ser entregado al fin de ellos, con los datos para su detención, a la autoridad judicial, ni por ésta más de 10 días sin proveer el auto motivado de prisión. Ambas autoridades serán responsables del abuso que hagan de los referidos términos.

3. No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y Junta departamental en los departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla.

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

El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo.

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

5. No poder ser juzgado ni sentenciado por comisión ni por otros tribunales que los establecidos en virtud de la Constitución, ni según otras leyes que las dictadas con anterioridad al hecho que se juzga.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

### *Plan de Tacubaya*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El plan contenía las siguientes bases:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Ley de Convocatoria

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

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

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

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

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

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

Al mismo tiempo reforzaba tal decisión el siguiente inmejorable argumento:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Instalación del Congreso

### *Las elecciones*

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



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

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

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

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

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

### *Instalación del Congreso. Preliminares*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Composición del Congreso

### *El origen del Constituyente de 1843*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

### *La obra del Congreso*

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

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

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

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

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

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

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

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

### *El proyecto de la mayoría*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *El proyecto de la minoría*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Congreso termina su manifestación, con las siguientes palabras:

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

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





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

José Luis Soberanes Fernández\*

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

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

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

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

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

\* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Congreso resolvió el mismo día:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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





# El Acta de Reformas de 1847

Santiago Oñate

## Los antecedentes del Acta de Reformas de 1847

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

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

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

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

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

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

### Sumario

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Es conveniente transcribir el texto de estos artículos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuarenta días duraron encarcelados Mariano Otero y sus coacusados.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## El Congreso general y extraordinario de 1847

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

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

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

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

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

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

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

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

En la misma reunión se aprobaron las siguientes proposiciones:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La regla adoptada sobre este punto, verá el Congreso que no podía ser más liberal. Concediendo el derecho de ciudadanía a todo mexicano que haya cumplido la edad de 20 años, que no haya sido condenado en proceso legal a alguna pena infamante y que tenga modo honesto de vivir, se establece y asegura en todos los estados de la unión del principio democrático de la manera más franca que pudiera desearse. La idea de exigir cierta renta, como necesaria para gozar de los derechos de ciudadano, idea recomendada por algunos escritores de acreditado liberalismo, y adoptada también en algunas de nuestras leyes constitucionales, no me parece conveniente, porque nunca puede darse una razón que justifique más bien una cuota que otra; y principalmente, porque estimando esa cuota como una garantía de moralidad y de independencia, para que fuera justa sería necesario variarla respecto de las diversas profesiones y de las diferentes localidades de la República, lo cual sería tan embarazoso que se haría imposible. Por lo demás, para que este derecho

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

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

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

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

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

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

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

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

El Senado se renovará por tercios cada dos años.

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

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

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

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

es indispensable dar al Congreso de la Unión el derecho de declarar nulas las leyes de los estados que importen una violación del pacto federal, o sean contrarias a las leyes generales; porque de otra manera el poder de un estado sería superior al de la unión, y el de ésta se convertiría en una mera irrisión. Pero para evitar que se hagan declaraciones imprudentes, ya se consulta que estas leyes sólo puedan iniciarse en la Cámara de Senadores, la cual representa el principio federativo en toda su fuerza, y da las mejores garantías de calma y circunspección; y además se establece que la mayoría de las legislaturas de los estados tenga el derecho de decidir en todo caso si las resoluciones del Congreso general son o no anticonstitucionales. De esta manera cada estado en particular está sometido a la unión y el conjunto de todos será el árbitro supremo de nuestras diferencias y el verdadero poder conservador de las instituciones. Si hay todavía otro medio más eficaz de robustecer el principio federativo, si se conoce otra mejor garantía de las libertades de los cuerpos confederados, yo no la propongo, porque no la conozco.

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

He encontrado tres casos de este tipo:

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

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

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

c) El reclamo contra los Tratados de Guadalupe Hidalgo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Los tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes ejecutivo o legislativo, ya de la federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Y después sienta esta aseveración:

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

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

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

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

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

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

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

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

Pocos meses después se presentó un segundo juicio de amparo.

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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



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

Horacio Labastida

## El legado colonial

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

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

Sumario

El legado colonial ..... 105

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Después de sus acuciosas investigaciones, en las postrimerías del régimen colonial, el barón de Humboldt señaló un hecho que nos parece evidente: “México —escribió el insigne autor— es el país de la desigualdad. En ninguna parte existe una tan espantosa en la distribución de las fortunas, de la civilización, del cultivo del suelo y de la población”. De esta inapelable manera enjuició la forma en que el pueblo novohispano de la época participaba —o mejor, no participaba— en los beneficios de las instituciones creadas por el sistema español que dominó al país durante tres siglos. De acuerdo con las informaciones, en los principios del siglo XIX, la población de México fluctuaba entre los 5.8 millones de habitantes, calculados por Humboldt, y los 7 millones anotados por el cónsul Lavallée en su carta al Ministerio de Asuntos Extranjeros de Francia, el 1 de marzo de 1851.<sup>5</sup>

Es cierto que las cifras ofrecidas por los diversos autores son, en general, difusas e imprecisas. Aquí se han citado solamente las que representan los extremos sensatos y aceptables. Resulta innecesario abundar en este problema puesto que la magnitud real de la población difícilmente se alejaría de las cantidades anotadas.

Existe un dato que conviene consignar. La población económicamente activa de los albores del siglo XIX, cuya medida se desconoce, generaba una riqueza de \$190

<sup>4</sup>Véase F. William, *Social Change*, Nueva York, 1922, en donde se analiza ampliamente el problema del desajuste de los factores integrantes de la estructura social y se expone la conocida doctrina del “*cultural lag*”. La idea del “retraso cultural” tiene antecedentes en Summer, Mueller, Lyller, Vierkandt Wallas y Spencer.

<sup>5</sup>Citada por Francisco López Cámara, en *Los fundamentos de la economía mexicana en la época de la Reforma y la Intervención*, México, 1962, p. 14.

millones, según la calculó el secretario del Real Consulado de Veracruz.<sup>6</sup> El valor de la producción, que incluye la agrícola, la minera y la industrial, tenía la composición que reflejan las siguientes proporciones: el 56 por ciento correspondía a las actividades agropecuarias; el 15 por ciento, a las mineras; y el 29 por ciento, a las industriales. Las proporciones y el cálculo mismo de la producción deben considerarse con la debida cautela; pero a falta de mejor testimonio pueden utilizarse para subrayar la importancia relativa del componente agropecuario, y de modo singular, la que se atribuye a las manufacturas. Es posible que en este renglón se hayan sumado los valores producidos por las medianas y las pequeñas artesanías, las cuales, sin duda alguna, alcanzaron gran difusión y cierto grado de desarrollo en la segunda mitad del siglo XVIII.

Al enfrentar el problema de la distribución de la riqueza, los informes de José María Quiroz, el citado secretario, sirven de base para delinear un panorama de la situación social predominante. Porfirio Parra hizo una descripción certera, aunque resumida, de ese panorama.<sup>7</sup> Después de acentuar la inequidad como uno de los rasgos característicos del régimen implantado por España en el Nuevo Mundo, afirmó que

la riqueza estaba muy desigualmente repartida; unos cuantos mineros acaudalados, algunos comerciantes opulentos, algunos propietarios de extensos terrenos disfrutaban de una renta anual que solía llegar a un millón de pesos, y aún pasaba este límite. El resto de la población era miserable. La rural no tenía más recurso que la raya mezquina; la urbana, el servicio doméstico, el ejercicio de pequeñas industrias, el tráfico en pequeño y la arriería. En México y en algunas grandes ciudades del interior, al lado del millonario provisto en abundancia de todo, pululaba y hervía un populacho desarrapado y soez de gente ociosa, llena de vicios, que se procuraba el precario e incierto sustento con mil astucias de mala ley. Todo el régimen colonial contribuía a mantener la desigualdad de las fortunas; el comercio era un vasto monopolio, las minas una explotación que sólo podía hacerse en grande; no había para los pequeños el menor camino, así fuese áspero o escabroso, que les hiciese salir de su mezquina condición, y giraban toda su vida en el siniestro círculo de su miseria, como por toda una eternidad giran los condenados de Dante en los círculos del infierno.

La dramática polaridad en la distribución de la riqueza, señalada por Parra, ofrece algunas perspectivas para ahondar en los mecanismos de esa distribución y en la pirámide perfilada por una estratificación social que explicaría la situación de los millones de habitantes novohispanos. Habría que hacer rectificaciones al anotado punto de vista; pero el cuadro social, en su esencia, sería exactamente el mismo. Los índices de urbanización de las ciudades coloniales, más supuestos que probados, denuncian la existencia de sectores medios, como los burócratas, los profesionales, pequeños comerciantes y artesanos, que menguarían la verticalidad de la estratificación. Mas este hecho en nada altera la visión de una injusta distribución del producto y de su influjo en las características no económicas de la población. El analfabetismo, la insalubridad y la miseria son elementos correlacionados dentro de las comunidades. Por ello resulta

<sup>6</sup> Fernando Rosenweig, "La economía novohispana a principios del siglo XIX", en *Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales*, México, UNAM, 1964.

<sup>7</sup> Porfirio Parra, *Sociología de la Reforma*, México, 1948, pp. 43 y 44.

válido estimar que, al lado de las condiciones económicas de la mayoría de la población, se encontrarían los desequilibrios y desarmonías propias de las sociedades marginales. Manuel Abad y Queipo, en 1799, testificó lo siguiente.

Ya dijimos que la Nueva España se componía, con corta diferencia, de cuatro millones y medio de habitantes, que se puede dividir en tres clases: españoles, indios y castas. Los españoles compondrán un décimo del total de la población, y ellos solos tienen casi toda la propiedad y riquezas del reino. Las otras dos clases, que componen los nueve décimos, se pueden dividir en dos tercios (*sic*), los dos de castas y uno de indios puros. Indios y castas se ocupan en los servicios domésticos, en los trabajos de la agricultura, y en los ministerios ordinarios del comercio, y de las artes y oficios. Es decir que son criados, sirvientes o jornaleros de la primera clase (*de los españoles*). Por consiguiente, resulta entre ellos y la primera clase aquella oposición de intereses y de afectos que es regular en los que nada tienen y los que lo tienen todo, entre los dependientes y los señores. La envidia, el robo, el mal servicio de parte de los unos; el desprecio, la usura, la dureza de parte de los otros. Estas resultas son comunes hasta cierto punto en todo el mundo. Pero en América suben a muy alto grado, porque no hay gradaciones o medianías: son todos ricos o miserables nobles o infames.<sup>8</sup>

El número de blancos europeos y criollos, comparado con el resto de la población, es muy aleatorio. En 1811 se calculó en 1 millón la cantidad de los blancos y en 5 millones la de los indios, mestizos y otras castas; en 1813, los blancos se calculaban en algo más de 1 millón de habitantes, y el resto en cantidad superior a los 5 millones; en 1844 se consideró que sólo los indios sumaban más de 4 millones y en 1859 se atribuyó a éstos el número de 2 millones. Sin embargo, los diferentes cálculos no cancelan la observación de Abad y Queipo: la gran mayoría de la población, por sus ingresos y ocupaciones, no disfrutaba de los bienes y servicios necesarios para el sostenimiento de una vida digna y civilizada. La minoría, por lo contrario, al lado del clero y del gobierno, recibía las más grandes porciones del producto colonial.

Se debe a Lorenzo de Zavala un cuidadoso análisis de las ocupaciones y formas de explotación de la riqueza colonial.<sup>9</sup> Al tratar el problema de la tierra divide a los usufructuarios en 4 grupos, a saber: 1) Los propietarios de inmensas extensiones de terrenos cultivables, cuyos títulos derivaban de las recompensas otorgadas por el “derecho de conquista”, como en el caso de las ricas y cuantiosas posesiones de los condes del Valle, de Santiago, de San Miguel de Aguayo, mariscal de Castilla y otros. 2) Los propietarios de las fincas rústicas que rodeaban pueblos y ciudades, fincas que pertenecían a conventos y establecimientos piadosos, y cuyo origen se situaba en concesiones reales, legados testamentarios, donaciones y, según casos excepcionales, en contratos de compraventa. 3) Los grandes propietarios, descendientes de familias españolas, que disfrutaban de las herencias y de los inmuebles comprados desde tiempos remotos al gobierno o a los indios cuando tales bienes tenían un precio sumamente bajo, y que llegaron a formar haciendas como las que pertenecieron a los Reglas, Vivancos, Vica-

<sup>8</sup>Versión de Jesús Silva Herzog, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*, México, 1959, p. 32, tomada de José María Luis Mora, *Obras sueltas*, París, 1837, tomo I. p. 60.

<sup>9</sup>Lorenzo de Zavala, *Umbral de la Independencia*, México, 1949, pp. 25 y 26.

rios, Fagoagas, Alcaraces, y otros latifundistas. 4) Los pequeños propietarios dueños de fincas rústicas cuyo valor no excedía de seis hasta quince mil pesos, adquiridas por compra, herencias u otros títulos semejantes.

Al comentar esta distribución de la tierra, Zavala escribe: “Todas estas posesiones están en manos de los españoles o sus descendientes y son cultivadas por los indios que sirven de jornaleros. De siete millones de habitantes que ocuparán ahora aquel inmenso territorio, cuatro al menos son de indios o gentes de color, entre los cuales noventa centésimas están reducidas al estado que he dicho anteriormente”.<sup>10</sup>

De consiguiente no existe en aquel país aquella graduación de fortunas que forma una escala regular de comodidades en la vida social, principio y fundamento en la existencia de las naciones civilizadas. Es una imagen de la Europa feudal, sin el espíritu de independencia y el enérgico valor de aquellos tiempos.<sup>11</sup> Los otros sectores de la economía guardaban un estado semejante. Zavala comprobó que el comercio colonial era practicado por los españoles, con la excepción de algunas casas extranjeras, entre las que contaba la de Gordon y Murphy, de Londres; que las minas, las haciendas de ganado mayor y lanar, la agricultura del centro y de las zonas tropicales, se concentraba en las manos de una reducida aristocracia. Afirmó Zavala: “Se acumulaban capitales de mucha consideración en estas manos y se establecía la desigualdad de fortunas, y con ella la esclavitud y la aristocracia.”<sup>12</sup>

Y señaló que la raíz de esas riquezas se encontraba en los privilegios, las concesiones, las rentas perpetuas o vitalicias sobre la tesorería real, los monopolios, los abusos de la autoridad, “y muy poco a la industria de los poseedores”. La masa de la población, por lo contrario, estaba sumergida en la más espantosa miseria. La población indígena carecía de propiedad territorial y de medios accesibles para elevar sus niveles de vida; las castas se encontraban en el mismo caso y los blancos pobres vivían del transporte, las vinaterías, los figones y, en algunos casos, de rentas percibidas por beneficios eclesiásticos. Zavala agregó que existía “una desigualdad de fortunas tan grande, como entre personas que podrían gastar ciento y aun quinientos pesos diarios, y otras que no podían consumir dos reales”.

El ramo manufacturero no ofrecía mejores perspectivas a los jornaleros. A pesar de las Ordenanzas de Gremios y de su organización, los negros y mulatos, los indios e inclusive los mestizos, que eran naturalmente los más, tenían vedada la posibilidad de lograr ocupaciones mejores que las de obreros, y también de participar de las ganancias.<sup>13</sup>

El gobierno colonial y el clero de la época fueron dos grandes acopiadores de la riqueza. “El producto total de las rentas de México en 1808 —dijo el doctor Mora— podía valuarse en 25 millones de pesos, de los cuales se remitían 12 a España (casi el 50 por ciento), y el resto se invertía en los gastos de recaudación y en el pago de sueldos de empleados en todos los ramos de la administración pública”.<sup>14</sup> Las princi-

<sup>10</sup>La comparación de estas cifras con las anteriores demuestra que posiblemente el cálculo de Zavala fue muy conservador.

<sup>11</sup>Zavala, *op. cit.*, p. 26.

<sup>12</sup>*Ibidem*, pp. 42 y 43.

<sup>13</sup>Catalina Sierra, *El nacimiento de México*, México, 1960, p. 149.

<sup>14</sup>José María Luis Mora, *México y sus revoluciones*, México, 1950, tomo I, p. 213.

pales fuentes de la renta pública eran los estancos de tabaco, naipes, pólvora, nieve y asiento de gallos; los derechos de importación y exportación; las alcabalas interiores; los quintos de metales; los productos de la Casa de Moneda; el papel sellado; la venta de tierras; los tributos de indios; los derechos de pulperías; las lanzas; los *media annata* de empleos; los oficios vendibles y renunciables; las salinas; las novenas de diezmos; las vacantes; las mesadas; las anualidades eclesiásticas; y las bulas de cruzadas y correos.

En el cuadro “Rentas del gobierno colonial en 1808” se podrán observar el monto de las rentas y el volumen que representaban según el concepto del gravamen; faltan algunos ramos de la hacienda que no fueron considerados en el estudio que sirvió de apoyo para la formulación del cuadro; no aparecen, por ejemplo, los datos de quintos de metales y los productos de la Casa de Moneda.

Rentas del gobierno colonial en 1808  
(Miles de pesos)

<i>Conceptos</i>	<i>Cantidades</i>
Tabaco, pólvora, nieve y asiento de gallos	5,480
Importación y exportación <sup>15</sup>	----
Alcabalas interiores	4,000
Tributos de indios	1,870
Pulque	912
Metales preciosos <sup>16</sup>	6,300
Derechos de pulperías <sup>17</sup>	----
Papel sellado <sup>18</sup>	87.5
Lanzas <sup>19</sup>	----
<i>Media annata</i> <sup>20</sup>	----
Ventas de empleos <sup>21</sup>	----
Salinas <sup>22</sup>	----
Correos <sup>23</sup>	270
Novena de diezmos	---
Vacantes	----
Mesadas	----
Bulas de cruzadas	400

<sup>15</sup> José María Luis Mora, *op. cit.*, pp. 214 y ss. Fueron cuantiosas; pero España, por su política colonial y las guerras con Inglaterra, redujo prácticamente a cero su magnitud.

<sup>16</sup> José María Luis Mora, *op. cit.*, pp. 214 y ss. Año de 1807.

<sup>17</sup> José María Luis Mora, *op. cit.*, pp. 214 y ss. Eran reducidas y fue imposible su cálculo.

<sup>18</sup> José María Luis Mora, *op. cit.*, pp. 214 y ss. No fue posible su cálculo.

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> José María Luis Mora, *op. cit.* pp. 214 y ss. Eran cuantiosas, pero no se pudieron calcular.

<sup>23</sup> José María Luis Mora, *op. cit.* pp. 214 y ss. Año de 1809.



Lorenzo de Zavala calculó, para 1809, en 15.7 millones de pesos la suma de las rentas del Virreinato, y en 6.2 millones las inversiones de fondos, quedando libres, después de algunos ajustes, 8.4 millones de pesos.<sup>24</sup> El mayor volumen de los gastos corresponde a los militares (casi 4 millones) y a los réditos de cantidades impuestas (cerca 1.5 millones). El resto (alrededor de 600 mil pesos) se destinó a sueldos de empleados públicos, misiones religiosas para convertir indios, pensiones y erogaciones en beneficencia. Zavala comentó: “Esta fue la renta líquida de México en el citado año de 1809. Igual, con poca diferencia, fue desde fines del siglo pasado, si bien la mitad se invertía en los situados ultramarinos<sup>25</sup> de modo que escasamente entraban de cuatro a cinco millones en las arcas reales de la península”.<sup>26</sup>

En el cuadro comparativo de las rentas de Nueva España, formulado por el barón de Humboldt con cifras de 1746 y 1803, puede observarse la tendencia al ascenso registrado en las últimas décadas del gobierno peninsular. En 1746 las rentas fueron de 3.4 millones de pesos y en 1803 llegaron a 11.5 millones, con un aumento de 8.1 millones de pesos.<sup>27</sup>

El valor demostrativo de estos números es muy elemental; se trata más bien de indicios que deben tomarse con las debidas precauciones en vista de las graves deficiencias en los métodos de cuantificación utilizados en la época y de la imposibilidad, para nosotros, de obtener la información necesaria para reducir los conceptos a sus dimensiones reales. Sin embargo, es consenso de los historiadores que entre finales del siglo XVIII y principios del XIX la recaudación mostraba una franca inclinación al ascenso derivada, por una parte, de la reorganización del sistema impositivo implantada por los Borbones y de la “liberación del intercambio comercial con otros países”.<sup>28</sup>

En el prólogo al libro *El clero, el Estado y la economía nacional*, formado con diversos trabajos del doctor Mora, se hace el siguiente comentario:

El hecho es que la riqueza de la Iglesia Católica Romana llegó a ser lo bastante excesiva para poner en peligro, en primer lugar, la salud económica de la nación, y, en segundo, su estabilidad política al proclamarse la independencia de México. No sólo servía para estrangular el desarrollo de la propiedad mejor distribuida y con un mayor número de beneficiarios, sino para apoyar y costear incesantes asonadas y cuartelazos contra los gobiernos liberales, y aun aventuras intervencionistas... No era posible que el país pudiera echar a andar, ya independiente de España, por el camino de la autodeterminación y del progreso, cuando la mayor parte de la riqueza nacional se hallaba en manos de una sola institución, y más cuando una buena proporción de esa riqueza se hallaba congelada e improductiva en ‘manos muertas’.<sup>29</sup>

<sup>24</sup> *Op. cit.* pp. 34 y 35.

<sup>25</sup> Sobre situados ultramarinos véase María del Carmen Velázquez, “El Siglo XVIII”, en *Historia documental de México*, 1964, tomo I. pp. 372 y ss.

<sup>26</sup> *Op. cit.*, pp. 35 y 36.

<sup>27</sup> Alejandro de Humboldt, *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, México, 1941, tomo IV, cuadro en la p. 171. El autor aclara: “En este cuadro no hemos comprendido sino los derechos cuya tarifa no ha experimentado aumento desde el año de 1746”.

<sup>28</sup> Catalina Sierra, *op. cit.*, p. 128.

<sup>29</sup> José María Luis Mora, *El clero, el Estado y la economía nacional*, México, 1950, pp. 7, 8 y 12.

Las posesiones del clero significaron, durante el proceso de la Independencia y hasta las Leyes de Reforma, un motivo de debate público entre conservadores y liberales, y una raíz dramática de los movimientos que pretendieron frenar o cancelar las consecuencias de los grandes acontecimientos que sacudieron a la Nueva España desde septiembre de 1810. En el citado prólogo se recuerda que don Lucas Alamán afirmó que

la totalidad de las propiedades del clero (al hacerse la Independencia) tanto secular como regular, así en fincas como en toda clase de créditos (*capitales en censo*), no bajaba ciertamente de la mitad del valor total de los bienes y raíces del país. Después (se dice: “En 1653 escribía del Guicho que ‘de las cuatro partes de la ciudad (México) las tres y media’ pertenecían al clero. Humboldt estimaba que en 1800 los bienes eclesiásticos ascendían a 260 millones de pesos”.<sup>30</sup>

Naturalmente, el doctor Mora intentó un avalúo de la riqueza eclesiástica. El trabajo se llama *De los valores que por diversos títulos han correspondido al clero de la República Mexicana, y que de derecho ha poseído hasta fines de 1832*.<sup>31</sup> En la síntesis que aparece al final del estudio se asientan estos datos:

#### Bienes del clero

<i>Conceptos</i>	<i>Pesos</i>	
Rentas eclesiásticas	7.456,593	
Capitales productivos		149.131,860
Capitales improductivos		30.031,894
Totales:	7.456,593	179.163,754

Mora mismo formuló interesantes observaciones sobre el particular:

La riqueza del Clero mexicano como todos los ramos estadísticos del país, es todavía un arcano para el público; cuantas apreciaciones se han hecho de ella han sido y son necesariamente incompletas. Sin embargo, el estado que va en mis *Obras sueltas* (tomo I), aunque falto y diminuto, da por lo que en él consta, alguna idea de lo que ellos podrían ser. Más de 179 millones de pesos de capitales y 7.5 millones de renta para un clero que no llega a tres mil personas y del cual las nueve décimas no perciben sino de 150 a 300 pesos anuales, suponen en una parte del Clero el imperio y el dominio y en la otra la obediencia y sumisión.<sup>32</sup>

Aparte de señalar la diversidad de los ingresos entre el grupo eclesiástico y la concentración de las percepciones en un décimo del total, Mora dedicó amplios razonamientos al análisis y el significado de una comunidad, la religiosa, marginada respecto

<sup>30</sup> *Ibidem*, pp. 11 y 12.

<sup>31</sup> Mora, *Obras sueltas*, tomo I. apéndice, núm. 2.

<sup>32</sup> Mora, *Revista Política*, México, s/f, p. 134.

al orden civil, y ajena, en muchos sentidos, a las urgencias de progreso y desarrollo de la sociedad mexicana.

Mariano Otero ofrece otros testimonios. Afirmó que,

según los cálculos imperfectos que únicamente hay sobre esta materia y que indudablemente pecan por diminutos, el clero de la República, separando el considerable valor que tiene en los edificios destinados al culto y a la morada de sus individuos, y en los demás capitales de un valor positivo que emplea en el culto de una manera improductiva, en 1829, destruida la Compañía de Jesús y los convenios hospitalarios, pasada la crisis de la amortización y los desastres de la Guerra de Independencia, y hechas cuantiosas ventas, poseía todavía más de 18 millones de pesos en fincas rústicas y urbanas, cantidad que antes de las disminuciones hechas por las causas que se acaban de indicar, debió ascender por lo menos a un 25 por ciento más; y, a pesar de que esta suma acumulaba ya en manos del clero un capital de consideración, y que lo elevaba a un rango bien alto entre los tenedores de la propiedad raíz, su verdadero poder respecto de ésta consistía en tener sobre el resto de las fincas de la República un derecho real, en virtud de las imposiciones de censos que hacían al censalista, de una condición mucho mejor que la que tendría si gozase el dominio directo por un valor igual. Esta suma se elevaba, según los cálculos del Sr. Abad y Queipo, a 44.5 millones de pesos. A éstos se debía agregar la suma de mucho más de 61.5 millones a que montaba el capital correspondiente a las diversas exacciones forzosas de que gozaban, contando también con otro capital inferiormente de más de 3 millones, cuyo producto disfrutaba por limosnas y obviaciones particulares, resultando de todo esto, que el clero era el más rico propietario de la República, lo que le daba naturalmente una influencia extraordinaria.<sup>33</sup>

No podría olvidarse, en este capítulo, considerar la importancia y costo del Ejército colonial. Su número ascendía a 40 mil hombres divididos en tropa permanente, milicias provinciales, divisiones guardacostas y compañías presidiales. Las tropas permanentes y las compañías presidiales, que representaban 10 mil hombres, estaban siempre en servicio armado; las milicias provinciales —más de 22 mil personas— no pertenecían a los cuerpos regulares. El número de soldados guardacostas era de 7,200 hombres y en los escuadrones del comercio de México y de Puebla se contaban más de mil hombres.<sup>34</sup> En el año de 1806, el Ejército colonial fue considerablemente aumentado. El virrey José de Iturrigaray ordenó el establecimiento de tropas en Jalapa y en la fortaleza de Perote y mandó situar destacamentos en los puntos inmediatos. El cantón de Jalapa, hacia 1808, disponía de 15 mil hombres, tanto de tropas veteranas como de milicias.<sup>35</sup>

Lucas Alamán reseñó minuciosamente la organización del Ejército colonial y observó que, durante el reinado de la casa de Borbón, los grupos militares alcanzaron su mayor desarrollo.<sup>36</sup> Además de los regimientos de españoles, se constituyeron los

<sup>33</sup> Mariano Otero, “Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana” (ed. Ignacio Cumplido, 1842), en *Colección de Documentos Político Económicos, 1840-1850: Documentos de la época*, México, 1948, tomo I, pp. 141 y 142.

<sup>34</sup> Julio Zárate, “La Guerra de Independencia”, en *México a través de los siglos*, Barcelona, tomo III, p. 23.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>36</sup> Lucas Alamán, *Historia de México*, México, 1938, tomo I, pp. 106 y ss.

cuerpos veteranos y las milicias provinciales; “se dio gran extensión al fuero y a la jurisdicción militar, que ejercía el virrey como capitán general, con un auditor de guerra que era un oidor, apelándose de las sentencias dadas con su dictamen al mismo capitán general, quien en la segunda instancia nombraba a otro ministro para que acompañase al auditor.. La comandancia general de Provincias Internas tenía su jurisdicción independiente, y para desempeñar las funciones judiciales, el comandante general tenía un asesor letrado”.<sup>37</sup> El mando variaba en las provincias; el de México dependía del virrey y en otras zonas funcionaban los comandantes de brigadas y los intendentes, según el caso.

La fuerza militar —agregó Alamán— consistía en una compañía de alabarderos de guardia de honor del virrey; cuatro regimientos y un batallón de infantería veterana o permanente que componía el número de 5 mil hombres: dos regimientos de dragones con quinientas plazas cada uno; un cuerpo de artillería con setecientos veinte hombres, distribuidos en diversos puntos; un corto número de ingenieros y dos compañías de infantería ligera y tres fijos que guarnecían las puertas de la Isla del Carmen, San Blas y Acapulco. De los cuatro cuerpos de infantería, el uno estaba en La Habana, con lo que la fuerza total permanente, dependiente del Virreinato, no excedía de 6 mil hombres.<sup>38</sup>

Pero independientemente de las tropas regulares, hay que sumar las llamadas milicias provinciales, las cuales “no se ponían sobre las armas sino cuando el caso lo pedía”. Señaló Alamán:

En las provincias centrales... se formaron siete regimientos de infantería de dos batallones y otros tres batallones sueltos que... hacían un total de 14 mil hombres, a lo que deben agregarse los dos cuerpos urbanos del comercio de México y Puebla, que entre ambos tenían 930 hombres. La caballería consistía de 8 regimientos de cuatro escuadrones, con 361 plazas en tiempo de paz, que en el de guerra se aumentaban a 617, lo que hacía una fuerza de 4,936 dragones; en las mediaciones de Veracruz había un cuerpo de mil lanceros; otros tres para el resguardo de las antiguas fronteras de Sierra Gorda, Colotlán y Nuevo Santander, con la fuerza de 1,320 plazas, y un escuadrón urbano en México con doscientas.<sup>39</sup>

Los soldados guardacostas formaban distintas divisiones mixtas de infantería y caballería, “con muy poca disciplina y que ni aun usaban uniforme militar”. Había cinco divisiones en las costas del Mar del Norte o Seno Mexicano, dos compañías de pardos y morenos en Veracruz, y siete en las costas del Sur, lo que representaba un total de 7,150 hombres. Cuerpos permanentes de caballería volante guarnecían las Californias y las Provincias Internas, auxiliadas por las milicias de los vecinos que había en cada población, para defenderla de las irrupciones de los bárbaros.

La totalidad de los cuerpos de milicias provinciales —resumió Alamán— de infantería y caballería, con las 7 compañías de artillería miliciana de Veracruz y otros puntos de las

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 107.

<sup>38</sup> *Ibidem*, pp. 107 y 108.

<sup>39</sup> *Ibidem*, pp. 108 y 109.

costas, suponiéndolos completos y en pie de guerra, lo que casi nunca se verificaba, ascendía a 29,411 hombres; pero deduciendo de este número las divisiones de ambas costas que no salían de sus demarcaciones, y que componían 7,200 hombres, que unidos a 6,000 de tropa permanente, hacen un total de 28,000 hombres, que era la fuerza de que disponía el virrey para la campaña.<sup>40</sup>

En la anterior enumeración no se comprendieron las fuerzas de las Provincias Internas ni las de Yucatán, porque no dependían del Virreinato. Los primeros integraban los cuerpos volantes y las compañías presidiales, encargadas de proteger las fronteras contra las irrupciones de los apaches y otros grupos bárbaros, y dependían del comandante general de las Provincias; los segundos, en Yucatán, constituían un batallón veterano y algunos cuerpos provinciales dotados de artillería. Entre los años de 1806 y 1808, como ya se indicó, se tomaron medidas para ampliar el Ejército con nuevos cuerpos militares, con el pretexto de las amenazas de invasión al territorio por cuenta de Inglaterra. Se formaron los cantones de tropas entre Jalapa y Perote y se realizaron maniobras registradas en la *Gaceta de México*, de 17 de febrero de 1808.<sup>41</sup> No sobraría comentar que tal despliegue de fuerza irritó a la población partidaria de la independencia del país, y que muchos jefes militares entraron en contacto con los grupos enemigos de la subordinación a la Corona española. Alamán anotó, además, que “la mayor parte de los jefes y muchos oficiales (del Ejército colonial), eran europeos; los sargentos, cabos y soldados todos mexicanos, sacados de las costas, pues los indios, como se dijo en su lugar, estaban exentos del servicio militar”.<sup>42</sup>

Lorenzo de Zavala se ocupó de la fuerza militar anterior a la Revolución de Independencia.<sup>43</sup> Según sus estimaciones, en tiempos de paz comprendía 29 661 hombres, de los cuales 18 884 pertenecían a las milicias provinciales; 7 083, a la tropa veterana; 3 099, a los cuerpos presidiales y volantes de las Provincias Internas; y 599 a los presidiales y volantes del Virreinato. El costo del Ejército absorbía la mayor parte del erario. Y según la información de Zavala, la erogación total era de 4 millones de pesos anuales incluyendo el gasto del fuerte de Perote. He aquí la versión de Zavala sobre los distintos componentes de ese costo:<sup>44</sup>

#### Costo de la fuerza militar

<i>Conceptos</i>	<i>Costo (pesos)</i>
Manutención anual	1'800,000.00
Fuerte de San Carlos de Perote	200,000.00
Fortificación e imprevistos	2'000,000.00
TOTAL	4 000,000.00

<sup>40</sup>*Ibidem*, pp. 109 y 110.

<sup>41</sup>Citada por Alamán en *Ibidem*, p. 159.

<sup>42</sup>*Ibidem*, p. 110.

<sup>43</sup>Zavala, *op. cit.*, p. 37.

<sup>44</sup>*Ibidem*, p. 37.

Los anteriores datos prueban que las autoridades virreinales destinaban a las fuerzas militares alrededor del 65 por ciento del total de las erogaciones públicas, calculadas éstas en algo más de 6 millones de pesos en 1809.

Los privilegios, fueros e inmunidades que disfrutaba el Ejército, los cuales favorecían especialmente los intereses de los altos oficiales y comandantes —perceptores, además, de cuantiosos ingresos— se transmitieron como una pesada herencia a la historia independiente, por medio del triunfo de Iturbide y de los grupos militaristas del Ejército realista. Por ello, al enjuiciar los acontecimientos posteriores a 1821, el doctor Mora, aseveró entre otras cosas, que “la segunda clase privilegiada que su Metrópoli ha legado a la República Mexicana es la milicia, tan incombible con el sistema representativo como con la forma federal, y por lo mismo en oposición abierta, como el clero, con la Constitución de la República”.<sup>45</sup>

Si se admite el cálculo de José María Quiroz, quien estimó en 190 millones de pesos el valor de la producción en los albores del siglo XIX, y se supone que la población novohispana de la época ascendía a 6 millones de habitantes —cantidad promedio entre los 5 y 7 millones considerados por diversos autores—, tendría que concluirse que el producto per cápita era aproximadamente de 31.6 pesos. Como se desconocen los precios del mercado, la cantidad mencionada es casi insignificante; el único testimonio que hemos hallado al respecto es el de fray Servando Teresa de Mier, quien, en sus *Memorias*, anotó la apreciable elevación del costo de la vida en Veracruz durante los primeros años del siglo XIX, comparado con los precios vigentes en los años anteriores a su destierro.<sup>46</sup> Sin embargo, no sería aventurado establecer la hipótesis de que el valor de la producción por habitante es un indicio, aunque débil, de la pobreza imperante en la Nueva España. Pero las cosas no terminan aquí. Lo cierto es que el sistema colonial originó una clara estratificación social caracterizada, en primer lugar, por una injusta distribución del ingreso, y en segundo, por las dramáticas diferencias que prevalecían entre los niveles de vida correspondientes a las diversas clases, castas y grupos que habitaban en el vasto territorio colonial.

Hay un hecho que ahora resulta obvio. La mecánica de la distribución del ingreso separó a una clase, concentradora de una enorme proporción de la riqueza y constituida por una cantidad menor de familias, y la alejó de las clases y grupos mayoritarios de la población. Las jerarquías eclesiásticas, los españoles peninsulares y criollos, el gobierno y los militares de alta y mediana graduación formaron la minoría privilegiada; como propietarios de la tierra, el comercio, las industrias o beneficiarios de las rentas, se aprovecharon durante siglos de las grandes ventajas de una estructura económica diseñada, desde el comienzo, para crear en el tiempo una típica sociedad polar, cerrada a los cambios que exigía el progreso y dispuesta para mantener el desequilibrio que desató las grandes crisis que culminaron con la Independencia. El desajuste social, las continuadas tensiones y las explosiones violentas caracterizaron la historia del Imperio

<sup>45</sup> *Revista Política*, p. 135.

<sup>46</sup> Servando Teresa de Mier, *Memorias*, México, 1946, tomo II, p. 311.

español. No sólo ocurrieron enfrentamientos entre los desheredados y los dominantes, sino también dentro de la propia clase privilegiada. Las luchas de los encomenderos primarios con las órdenes religiosas y el clero secular, y de éstos con las autoridades constituidas, son hechos que deben recordarse.<sup>47</sup>

Lucas Alamán hizo una certera descripción del proceso integrante de las clases españolas que usufructuaron los bienes de la colonia:

Regulábase en 70 mil el número de los españoles nacidos en Europa que residían en la Nueva España en el año de 1808. Ellos ocupaban casi todos los empleos en la administración, la Iglesia, la magistratura y el Ejército; ejercían casi exclusivamente el comercio, y eran dueños de grandes caudales consistentes en numerario, empleado en diversos giros, y en toda clase de fincas y propiedades.<sup>48</sup>

Los criollos, españoles naturales de América.

rara vez... conservaban el orden de la economía de sus padres y seguían la profesión que habían enriquecido a éstos, los cuales, en medio de las comodidades que les proporcionaba el caudal que habían adquirido, tampoco sujetaban a sus hijos a la severa disciplina en que ellos mismos se habían formado. Deseosos de darles una educación más distinguida y correspondiente al lugar que ellos ocupaban en la sociedad, los destinaban a los estudios que conducían a la Iglesia y a la abogacía, o los dejaban en la ociosidad y en una soltura perjudicial a sus costumbres.<sup>49</sup>

En términos generales, y de acuerdo con los juicios de Alamán, los criollos y algunos mestizos constituyeron sectores predominantemente urbanos, ociosos y cultos, empobrecidos y buscadores de empleos, de preferencia en la administración pública. Su talento y origen, la situación de su patrimonio y otras circunstancias que es innecesario detallar, los llevaron a una actitud hostil hacia los españoles europeos y a constituirse en los primeros y no abundantes núcleos de clase media colonial; habría que agregar en la cuenta de este sector a los curas eclesiásticos menores, a los artesanos y burócratas, a los pequeños comerciantes y a algunos otros escasos grupos considerados por Miguel Othón de Mendizábal en su breve y notable estudio sobre el origen de las clases medias mexicanas. No todos los criollos ingresaron en los sectores medios; al lado de éstos florecieron fortunas de españoles americanos que, en algunos casos, despertaron las envidias y apetitos de los europeos. Las rivalidades por los altos empleos y una condición conflictiva entre españoles criollos y europeos, originaron repetidos episodios que registra la historia colonial. El monopolio de los empleos en favor de los europeos aparece claramente en este recuento de Alamán:

<sup>47</sup> Véase Alfonso Toro, *La Iglesia y el Estado de México*, Jalapa, México, 1931, pp. 26 y ss.

<sup>48</sup> Alamán, *op. cit.*, tomo I. p. 54.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 56.

De los 160 virreyes que había habido en América hasta el año de 1813, sólo 4 habían nacido en ella, y esto por casualidad, por ser hijos de empleados... De 602 capitanes generales, 14 habían sido criollos...; todos los empleos de primera clase los tenían en Nueva España los europeos, excepto el obispado de Puebla y la dirección de la Lotería... Aunque la secretaría del virreinato la había tenido un mexicano, estaba ya separado entonces...; es menester agregar que había varios oidores y canónigos americanos... De 706 obispos que había habido en toda la América hasta 1812, ciento cinco fueron criollos, aunque pocos en las mitras de primer orden.<sup>50</sup>

En los claustros dominaron también los europeos, al grado de que en las elecciones de prelados resultaban “dos de europeos por una de criollos”. La oposición fue acentuándose hasta explicar “los celos y rivalidades que entre unos y otros fueron creciendo, y que terminaron por un odio y enemistad mortales”.<sup>51</sup>

La situación predominante en el clero colonial fue juzgada por Ignacio M. Altamirano en términos severos y justos: “El alto clero, es decir, los obispos, las dignidades, los prelados de las órdenes regulares y cuantos tenían el gobierno superior de la iglesia mexicana, tan fuertemente arraigada en la colonia, tanto por sus riquezas inmensas como por su influencia en la población, también formaba parte de la aristocracia colonial e identificaban sus intereses con el gobierno español, de quien habían emanado sus fuerzas e inmunidades”.<sup>52</sup> La identificación de que habla Altamirano se amplía a los grandes terratenientes y comerciantes europeos, y a quienes manejaban las manufacturas textiles de importancia y la minería. En el clero, como entre los demás sectores de la aristocracia virreinal, es fácil descubrir grietas y contradicciones, cuyas consecuencias fueron bien conocidas durante el proceso de la revolución de Independencia. Una de las antinomias, no por material poco importante, se halla en la disparidad de las percepciones, lujo y prebendas que se atribuyen a las distintas jerarquías. Los párrocos destinados a las comunidades rurales o a las zonas urbanas de escasos recursos padecían de indigencia, y en ocasiones les resultaba extremadamente cruel e hiriente subsistir en semejantes lugares; los capellanes, ajenos al presupuesto eclesiástico y atendidos a “los réditos de las fundaciones denominadas capellanías”, sufrían de mayores pobreza y estrecheces. Una cierta ironía se descubre en un documento, que transcribe Alfonso Toro, redactado por un miembro del clero y dirigido al rey:

Hay, pues, diferente adhesión entre sacristán y sacristán, entre cura y cura, la de los canónigos es mayor que las de las dos clases primeras; porque también es mayor su consideración; y la de los obispos excede a todos los otros; porque exceden también en número y excelencia los beneficios que reciben de V. M. Ellos son sus consejeros natos, gozan honores militares como los mariscales de campo, se ven frecuentemente a la cabeza de los tribunales supremos de Vuestra Majestad, en gobiernos y comisiones de la mayor confianza, son tratados con decoro sublime y afectuoso sus personas y dignidades, están defendidas

<sup>50</sup> *Ibidem*, pp. 57 y 58, notas 6 y 7.

<sup>51</sup> *Ibidem* p. 59.

<sup>52</sup> Ignacio M. Altamirano, *Historia y política de México*, México, 1947, p. 20.



y recomendadas por las leyes, y en fin, ellos deben a V. M. su promoción al obispado y todas las prerrogativas de esta dignidad que no son de institución divina. Este cúmulo de beneficios los estrecha e identifica de tal suerte con V. M., que todos sus intereses los miran como propios y jamás pueden separarse de este concepto.<sup>53</sup>

Toro asegura que el mínimo de los provechos de un obispo era de 15 mil pesos anuales, y que había algunos que recaudaban hasta 80 mil. En el lado contrario, en el de los curas y capellanes, aparecían los problemas de la desocupación: “El Ayuntamiento de México, en memorial dirigido al rey de España a fines del siglo XVIII, lamentaba la existencia, en sólo la capital de Nueva España de más de 6 mil sacerdotes sin ocupación, después de haberse llenado todas las parroquias, vicarías, capellanías, etc.”<sup>54</sup> Sobre el significado y alcance político del Santo Oficio, estudiado con detalle por diversos autores, bastará recordar los hechos registrados con motivo de la gestión formulada por el Ayuntamiento, en 1808, ante la autoridad del virrey José de Iturrigaray. El Ayuntamiento solicitó que se convocara a Cortes para lograr la constitución de un gobierno del país independiente de la Corona española. El Santo Oficio, sin dilación, “reprobó públicamente la doctrina de la soberanía del pueblo, declarándola herética y anatematizada”.<sup>55</sup>

No obstante las contradicciones internas de la corporación eclesiástica, su influjo sobre el resto de la población fue extraordinario. Lorenzo de Zavala escribió: “El influjo del clero era sumamente poderoso, porque se extendía desde la corte virreinal hasta la humilde choza del indio. Los obispos, por medio de los curas y de los frailes, ejercían una dominación universal. La confesión y el púlpito, que elevaban esta clase sobre todos los demás, los hacían considerar como los depositarios de los grandes secretos domésticos, los encargados de la doctrina y los árbitros de la llave del cielo”.<sup>56</sup>

La burocracia mostraba aspectos semejantes a los descubiertos entre la aristocracia y el clero. Miguel Othón de Mendizábal, con base en los datos recopilados en la *Historia General de Real Hacienda*, escrita por don Fabián de Fonseca y don Carlos de Urrutia y ordenada por el virrey conde de Revillagigedo,<sup>57</sup> llegó a la conclusión de que el número de empleados públicos, en el periodo de mayor auge económico de la Nueva España, ascendía a 6 205, de los cuales 5 473 prestaban sus servicios en la capital del virreinato y 732 en las intendencias.<sup>58</sup> Las retribuciones de los burócratas y su número aparecen en el siguiente cuadro.

<sup>53</sup>Toro, *op. cit.*, pp. 57 y 58.

<sup>54</sup>Miguel Othón de Mendizábal, *Obras completas*, México, 1946, tomo II p. 569.

<sup>55</sup>Toro, *op. cit.*, p. 50.

<sup>56</sup>Zavala, *op. cit.*, p. 46.

<sup>57</sup>Una síntesis de las partes fundamentales de la *Historia General de la Real Hacienda*, en Manuel Yáñez Ruiz, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, México, 1958, tomo I. pp. 81 y ss.

<sup>58</sup>Othón de Mendizábal, *op. cit.*, tomo II, pp. 569 y 570.

Empleados públicos según sus retribuciones  
Retribuciones

<i>(Pesos al año)</i>	<i>Empleados Porcientos</i>
100.00	
27.61	
52.38	
16.87	
3.14	
Totales	6,205
Menos de 50	1,713
Del 51 a 300	3,250
De 301 a 1,000	1,047
Más de 1,000	195

Fuente: Othón de Mendizábal, *op. cit.*, tomo II, p. 570.

El 80 por ciento de los empleados públicos, sector al que tenían acceso los criollos empobrecidos y los mestizos, percibían sueldo de menos de 50 a 300 pesos al año, y el resto —el 20 por ciento—, de 301 pesos a más de 1 mil por año. Estos últimos puestos se adjudicaban exclusivamente a los peninsulares. Sobre el tema, Othón de Mendizábal observó que

el aparato político y administrativo de la Nueva España, que además de cooperar en *situados* con 5 millones de pesos para el sostenimiento de las colonias menos productivas, y con 5 millones de pesos para la Corona de España, solamente proporcionaba a los numerosos criollos pobres y a los mestizos (las castas estaban casi totalmente excluidas de los empleos públicos) 4 963 posiciones inferiores a las del pueblo bajo español, pues los 1 047 puestos de 301 a mil pesos les eran ya disputados victoriosamente por los peninsulares, y las 195 altas categorías administrativas eran, desde mucho tiempo atrás, casi privativas de los españoles.<sup>59</sup>

La minería, que pudo ofrecer un amplio mercado de trabajo a los mestizos y castas, se vio dominada por los grandes comerciantes, el gobierno y los terratenientes. Y en materia de comercio y transporte, sólo las personas de menor escala y débiles ingresos se mantuvieron en los niveles de ciertos grupos rurales y urbanos casi marginales al tráfico de mercancías. Los efectos del comercio exterior sobre la economía interna y particularmente en las comunicaciones y transportes, pueden apreciarse en el volumen conocido de las transacciones. Zavala cita el ejemplo de Veracruz. Antes de la guerra de Independencia, por este puerto se introducían mercancías por valor de 19 millones de pesos, de los cuales correspondían 14 millones a ropas, quincalla y otras ramas

<sup>59</sup>*Ibidem*, tomo II, p. 570.

industriales y el resto —5 millones— a vinos, comida, cacao, azafrán, aguardiente, hierro y acero, papel, cera y otros artículos. La exportación, por el mismo puerto, representaba 22 millones de pesos: 8 millones en productos agrícolas y 14 millones en plata.<sup>60</sup> El comercio interior, que generaba un pago fiscal cinco veces mayor que el exterior,<sup>61</sup> se encontraba sujeto a innumerables obstáculos derivados de las malas comunicaciones, las alcabalas, la estrechez del mercado y la arbitrariedad de los precios en las distintas y aisladas poblaciones de la colonia. Sobre el comercio en la zona norte del país y en relación con los artículos europeos que entraban por Veracruz para surtir el territorio del virreinato, Miguel Ramos Arizpe anotó que “éstos, en Cádiz, son de segunda mano, en Veracruz, de tercera, en México, Querétaro y Zacatecas de cuarta; en la gran feria de Saltillo, de donde se reparten cada año por el interior de las provincias, de quinta, y en cada lugar de éstos, a distancia de trescientas y también de quinientas leguas de Veracruz, de sexta...; gana el extranjero, gana el comerciante de Veracruz, gana el de México, gana el de Saltillo y gana el de cada uno de los lugares interiores; y solamente sufren el horrendo peso de tantas alcabalas, de tantos fletes de mar y tierra, de tantas y tan enormes ganancias, los infelices y desgraciados consumidores de las Provincias Internas”.<sup>62</sup>

La minería fue un sector privilegiado. Se ha calculado que en los primeros años del siglo XIX el valor de la producción era de alrededor de 26 millones de pesos anuales. Tan grande riqueza no se transformó en bienestar para las mayorías, ni en instrumento de desarrollo económico. Por lo contrario, “las bruscas oscilaciones de la producción (minera) sólo podían producir anarquía, desorientación, inseguridad y, en suma, parálisis intermitentes de todo el proceso económico... Las consecuencias no se hacían esperar: las caídas de la producción de metales... provocaban de inmediato la inmovilización de capital o su canalización hacia actividades aún no productivas o prácticamente inútiles para la economía del país, como la compra de bienes raíces, etc.; la parálisis del comercio interior..., el desempleo y la miseria... y en fin, la baja general del nivel de vida en el país, la agudización de los contrastes sociales entre las diferentes capas del pueblo mexicano y el desequilibrio general en toda la estructura económica, social y política de la más antigua colonia española”.<sup>63</sup> Estos efectos depresivos y aparentemente contradictorios surgieron de la dependencia de la economía colonial y sus insuperables contradicciones.

El panorama industrial de la Nueva España ofrece muy variados atractivos para el análisis de la época. Lorenzo de Zavala, por ejemplo, informó de la magnitud alcanzada por el ramo textil. Consideró que las instalaciones más importantes de lana y algodón eran las de Puebla y Querétaro; sólo en este lugar se consumían anualmente, en 20 obrajes y 300 trapiches, 46 mil arrobas de lana “de las que se trabajaban 6 mil piezas de paño

<sup>60</sup>Zavala, *op. cit.*, pp. 38 y 39.

<sup>61</sup>Catalina Sierra, *op. cit.* p. 162.

<sup>62</sup>Citado por Catalina Sierra, en *Ibidem*, pp. 164 y 165.

<sup>63</sup>Francisco López Cámara, “Las contradicciones de la economía mexicana después de la revolución de Independencia”, en *Investigación Económica*, revista de la Escuela Nacional de Economía, UNAM, vol. XXIII, núm. 89, pp. 197 y 198.

o 226 mil varas; 280 piezas de jerguilla o 39 mil varas, 200 piezas de bayeta o 15 mil varas, 161 piezas de jergas o 18 mil varas, el valor de cuyos artefactos ascendía a 600 mil pesos. El mismo Querétaro consumía 200 mil libras de algodón en tejidos de mantas y rebozos”.<sup>64</sup> Zavala anotó, también, que los talleres de telas de algodón comprendidas en las ciudades de Puebla, Cholula, Tlaxcala y Huejotzingo manejaban en tiempos de paz 1.5 millones de pesos, y señaló que había, en otros lugares, importantes instalaciones fabriles. Existían diferentes ramos industriales: las sombrererías, la producción de aguardiente, las platerías, las curtidorías y talabarterías, las zapaterías, las madererías, la industria de la construcción, las mueblerías, las jugueterías, los carroceros y muchos más. Se ha estimado que estas actividades, sin comprender las industrias extractivas y varios estancos, en 1810 representaban un valor superior a los 61 millones de pesos. La mayor proporción de la producción industrial se destinaba al consumo y sostenía, al lado de las otras clases privilegiadas, a grupos de una burguesía novohispana cuyo papel económico y político no se ha esclarecido de modo satisfactorio.

No se conoce con exactitud la cantidad de obreros que atendían las fábricas; pero hay elementos suficientes que permiten suponer el principio de cierta solidaridad entre los trabajadores. En la ciudad de México se llegó a ocupar en las fábricas a más de 3 mil operarios. Fue en esta agrupación de obreros donde se dejó sentir ya el espíritu de solidaridad por haberse aumentado el trabajo; hubo una especie de huelga, y esto ocurrió bajo el virreinato de don Martín Mayorga. Dice el informe del Consulado de México, de 2 de abril de 1788, que

se hizo un corto aumento en el trabajo y al instante que se les propuso, una mañana, levantaron el grito y se fueron saliendo todos, enderezándose al Palacio, y como es larga la distancia, se les fueron agregando una porción de hombres de la misma clase. Entró esta muchedumbre en Palacio sin respetar la guardia... y habiendo oído el mismo virrey este extraordinario ruido..., determinó con prudencia el darle al pueblo un oficio para que el administrador de la fábrica no hiciese novedad y con esta cosa además de que apaciguase esta multitud, levantó el papel como en triunfo y se tuvo por conveniente disimular una acción tan ruidosa y expuesta.<sup>65</sup>

En 1767, en el mineral del Cerro de San Pedro, San Luis Potosí, y en las minas de Real del Monte, se registraron violentas protestas contra los propietarios de las fincas, por el abuso en los jornales, el tiempo de trabajo y las condiciones serviles de los peones, obreros y demás operarios. Las Leyes de Indias, ordenanzas y cédulas fueron constantemente violadas. La esclavitud y los trabajos forzados persistieron en mil formas abiertas y disimuladas, y especialmente en los obrajes, los obrajeros eran tratados como bestias. El testimonio de Humboldt es definitivo:

Sorprende desagradablemente al viajero que visita aquellos talleres no sólo la extrema imperfección de sus operaciones técnicas en la preparación de los tintes, sino más aún la

<sup>64</sup>Zavala *op. cit.*, p. 38.

<sup>65</sup>Roberto de la Cerda Silva, *El movimiento obrero en México*, México, 1961, p. 35.

insalubridad del local y el maltrato que se da a los trabajadores. Hombres libres y hombres de color, están confundidos con presidiarios que la justicia distribuye en las fábricas para hacerles trabajar a jornal. Unos y otros están medio desnudos, cubiertos de andrajos, flacos y desfigurados. Cada taller parece más bien una oscura cárcel; las puertas, que son dobles, están constantemente cerradas, y no se permite a los trabajadores salir de la casa; los que son casados, sólo los domingos pueden ver a su familia. Todos son castigados, irremisiblemente, si cometen la menor falta contra el orden establecido en la fábrica.<sup>66</sup>

La situación de los trabajadores era igual en las diversas actividades económicas: en el campo, la minería, el comercio, el transporte... Los indios, primero en la encomienda y después con la aplicación del *cuatequil*, institución de trabajo obligatorio arraigada desde el siglo XVI, fueron reclutados para la prestación de trabajos forzados a la Iglesia, a los colonos y a las autoridades, y sujetos por deudas al cultivo de la tierra de los hacendados, donde servían a base de reducidos salarios y agobiantes quehaceres.<sup>67</sup>

No existe todavía una más viva e hiriente relación de la vida social y económica de las castas y los indios, que la hecha por Abad y Queipo, considerado como uno de los más destacados “ilustrados” mexicanos. El arzobispo, al hablar de estos asuntos, anotó que

las dos clases de indios y castas, se hallaban en el mayor abatimiento y degradación. El color, la ignorancia y la miseria de los indios los colocan a una distancia infinita de un español. El favor de las leyes, en esta parte, les aprovecha poco, y en todas las demás les daña mucho... Las castas se hallan infamadas por derecho como descendientes de negros esclavos. Son tributarios, y como los recuentos se ejecutan con toda exactitud, el tributo viene a ser para ellos una marca indeleble que no pueden borrar con el tiempo, ni la mezcla de las razas en las generaciones sucesivas... Ella está, pues, infamada por derecho, es pobre y dependiente, no tiene educación y conserva alguna tintura de la de su origen. En estas circunstancias debe estar abatida de ánimo y dejarse arrastrar de las pasiones bastante fuertes de su temperamento fogoso y robusto. Delinque, pues, con exceso. Pero es maravilla que no delinca mucho más, y que haya en esta clase las buenas costumbres que se reconocen en muchos de sus individuos.<sup>68</sup>

Othón de Mendizábal comentó: “Abad y Queipo clasificaba los diferentes estratos sociales de la Nueva España en tres grandes grupos: los que tenían anualmente un consumo hasta de \$50.00 que en su concepto representaban el 68 por ciento de la población, en el que quedaban incluidas las castas y los indios más pobres; las que consumían de \$300.00 en adelante, que podían compararse con el pueblo bajo de la Península, representaban un 22 por ciento y, por último, la clase española (peninsulares y criollos), que hacían grandes consumos y que representaban un 10 por ciento.”<sup>69</sup>

<sup>66</sup>Humboldt, *op. cit.* tomo IV, p. 14.

<sup>67</sup>Ernesto de la Torre Villar, “Época colonial siglos XVII y XVIII”, en *Historia documental de México*, México, 1964, tomo I. pp. 167 y 168.

<sup>68</sup>María del Carmen Velázquez, *op. cit.*, pp. 402 y 403.

<sup>69</sup>Mendizábal, *op. cit.*, tomo II, p. 570.

Estos datos, que constituyen fuentes para la inteligencia y estudio de la estratificación social, se complementan con investigaciones más recientes. La ausencia de estadísticas sociales impide una mayor penetración en el problema; pero es posible informar brevemente de algunas conclusiones establecidas por Charles Gibson.<sup>70</sup> Una de las primeras consecuencias del sistema implantado por los españoles en la Nueva España fue una disminución muy notable de la población indígena. En las muestras que ofrece Gibson, dentro del valle de México, aparece que Coyoacán, en 1567, tenía una población de casi 6 mil habitantes, la cual, hacia 1644, se redujo en un 66 por ciento hasta sólo 2 mil habitantes, aproximadamente. Después de este año se produjeron fluctuaciones entre los 2 mil y los 3 mil habitantes hasta fines del XVIII, en que se registraron cerca de 4 mil habitantes, cantidad muy inferior a la que había en 1567, a pesar de la recuperación iniciada en 1794. En Milpa Alta los registros son más impresionantes. La población, en 1586, era de 2,500 habitantes, y en 1670 quedaban sólo 566, o sea, el 20 por ciento. Al término del siglo XVIII se observó un ascenso hasta los 1,033 habitantes, que representaban menos de la mitad de los registrados en las últimas décadas del siglo XVI. El caso de Otumba muestra otras características. En 1591, la población allí era de casi 400 habitantes, en 1675 se contrajo hasta 132 habitantes; es decir, al 33 por ciento; a partir de 1717 hubo una recuperación, y en 1742 se anotaron 406 habitantes, cantidad casi igual a la de 1591. La Ciudad de México, incluyendo Tlaltelolco, en 1562 tenía algo más de 21,600 habitantes; en 1754, la cantidad disminuyó hasta 7,300, y en 1800-1801 contaba 9,800 habitantes; es decir, aproximadamente el 45 por ciento de la población que había en 1562. En el valle de México se registraron más de 117 mil indígenas en 1570 y una suma variable entre 55 y 64 mil en el periodo 1797-1800.<sup>71</sup>

Debe señalarse que tales cifras, limitadas a la población del valle de México, se hallan defectuosas tanto por la organización de las series estadísticas debidas a datos de fuentes muy diversas, como por la relatividad de los datos mismos en que se apoyan: se trata exclusivamente de la población indígena tributaria y de censos levantados sobre bases escasamente conocidas. Sin embargo, la disminución de la población indígena, observada por muchos testigos de la época, es un hecho que nadie podría sensatamente negar. En realidad, lo ocurrido en el valle de México es sólo una débil muestra de los hechos demográficos sucedidos en el sector indígena durante la época de la colonia. Las causas de tan grande mortandad fueron muy variadas y deben hallarse, sobre todo, en el sistema social prevaleciente y generador de las condiciones favorables al desarrollo de la insalubridad, la miseria, la ignorancia y la violencia. Estos factores negativos no se difundieron sólo entre los indígenas; abarcaron, en realidad, a la totalidad de la población marginada y ajena a los grupos privilegiados.

<sup>70</sup> *The Aztecs under Spanish Rule*, Stanford University Press, 1964.

<sup>71</sup> *Ibidem*, pp. 136 y ss. y Apéndice VI.

Desde 1521 hasta 1810, las epidemias diezmaron a los diferentes grupos sociales.<sup>72</sup> La severidad de las mismas puede apreciarse en la noticia que apareció en la *Gaceta de México*, núm. 72, de noviembre de 1733:

La general epidemia de Alfombrilla se ha difundido en esta ciudad (Puebla de los Ángeles) y sus contornos, con tanta actividad, y pertinencia, que no han sido bastantes humanas diligencias, para haber mitigado sus rigores, pues en el breve espacio de tres meses, se cuentan ya más de 6 mil difuntos; habiéndose poblado en esta ocasión los Hospitales de infinitos dolientes, por cuyo motivo se trajo en Procesión de Sangre la Milagrosa Imagen de Jesús Nazareno, el día 30 de el pasado desde la Parrochia del Señor San Joseph, hasta la Cathedral, y aquí se le hizo solemne novenario, pidiéndole aplacase los rigores de su justicia, a que parece ha condescendido, pues son ya menos los enfermos y no tan crecido el número de muertos.<sup>73</sup>

No existen estadísticas satisfactorias para conocer los índices de la mortalidad y las expectativas de vida. Diversos registros sugieren “que la mitad o más de los niños indígenas nacidos vivos, en la colonia, morían en el primer año, y tres cuartos o más fallecían en la primera infancia. A pesar de las excepciones, las personas mayores de 50 años eran escasas. Las cifras del año de 1790, para la Ciudad de México, exhiben un total paralelismo entre los grupos, por edades, de españoles e indígenas, y a la vez un mayor porcentaje de españoles mayores de 50 años (19.5 por ciento y 15.2 por ciento, respectivamente). En las postrimerías del siglo XVIII, los 50 años fueron superados por el 8 por ciento de la población criolla, y sólo por el 6.8 por ciento de la indígena”.<sup>74</sup> El alcoholismo y el analfabetismo se hallaban muy extendidos. La gran mayoría analfabeta y viciosa prueba la ineficacia de la educación colonial y su impotencia para conducir a los habitantes hacia la práctica de las buenas costumbres. La vivienda popular, en general, reflejaba todas las fallas del modo de vida en la Nueva España.

Una sociedad cerrada, sin posibilidades de movilidad social para las grandes mayorías afectadas por una injusta distribución del ingreso, la insalubridad, la ignorancia y las tensiones sociales permanentes, tal fue la herencia colonial que pasó al siglo XIX.

Hay que agregar, para concluir este capítulo, dos hechos que auxiliarán a comprender de mejor manera los antecedentes sociales y económicos de las luchas entre los conservadores y los liberales. El primero de ellos se relaciona con la mecánica impuesta por la Corona para explotar las riquezas de la Nueva España; el segundo, con los problemas y tensiones sociales que concluyeron en la revolución de Independencia.

Además de que la organización colonial originó una clase privilegiada y opulenta, a costa del resto de la población, España se constituyó en una gran succionadora de la riqueza de los territorios dependientes, a fin de sostener, en Europa, una política extraña a los intereses más positivos de sus colonias. El descuido de éstas fue dramático en

<sup>72</sup> Véase Gibson, *op. cit.*, Apéndice IV, pp. 448 y ss. para el caso del Valle de México.

<sup>73</sup> *Gacetas de México*, México, 1950, vol. II, 1732 a 1736, p. 144.

<sup>74</sup> Gibson, *op. cit.*, pp. 143 y 144.

los primeros siglos, y continuó durante el reinado de los Borbones. He aquí, en breve síntesis, la conducta de los monarcas españoles en la época del dominio colonial.

El emperador Carlos V se había propuesto sujetar los poderes europeos a su cetro imperial. Su poder era inmenso. Por medio de una bien planeada estrategia de matrimonios políticos, heredó el llamado Sacro Imperio Romano Germánico, los territorios de Alemania, Austria, España y sus colonias en el Nuevo Mundo, Sicilia, Nápoles, los Países Bajos, Cerdeña y Borgoña. Las rivalidades entre Francisco I, de Francia, y Carlos V, condujeron a devastadoras guerras (1521 a 1556), que concluyeron, según la suerte del triunfo o la derrota, en los Tratados de Madrid, de 1526, la organización de la Liga Francesa (Liga de Cognac) y la Paz de Cateau-Cambresis, firmada en 1559 por Felipe II y Enrique II, sucesores de Carlos V y Francisco I, respectivamente. El resultado de estos acontecimientos fue la vuelta al *statu quo*, roto en 1521, y la airosa salida de Francia del imperio de los Habsburgo. La imposibilidad de mantener unidos los territorios gobernados por Carlos V, decidió una “alícuota” división entre sus hijos Felipe y Fernando. El primero de ellos, Felipe II, sujetó a su soberanía real a España y sus colonias americanas, Italia y los Países Bajos; al segundo le adjudicaron el título de Sacro Emperador Romano germánico y la jurisdicción austríaca.

La grandeza española del siglo XVI se fincó, entre otras cosas, en el apoyo del oro y la plata extraídos de las posesiones de ultramar. Todavía más: la impetuosa corriente de metales preciosos, originada en las fuentes americanas, colaboró al surgimiento del capitalismo europeo, impulsó el comercio y las actividades financieras y las primeras formas de la producción manufacturera; pero también provocó presiones inflacionarias, la elevación de los precios y un notable aumento en las inversiones. De esta manera, la pobreza social novohispana —y de las colonias americanas— significó, en gran medida, el desenvolvimiento del antiguo continente y la afirmación de una época histórica cuyas consecuencias se viven todavía. El barón de Humboldt pudo atestiguar que América fue la principal productora de plata en la época, comparada con Europa y el Asia boreal; por otro lado, Humboldt documentó la superioridad de México como productor de plata y oro en relación con Perú, Buenos Aires, Nueva Granada, Chile y Brasil.<sup>75</sup>

Felipe II no utilizó la riqueza para impulsar el progreso económico y social de sus colonias. Por lo contrario, las rivalidades entre dinastías, las guerras religiosas y las ambiciones de poder, lo llevaron a una política que concluyó, en 1588, con la derrota de la Armada Invencible frente a la marina inglesa. Este acontecimiento, a pesar del triunfo de Lepanto (1571) y de la anexión de Portugal (1580), señaló el principio de la declinación hispana. Los siglos XVII y XVIII fueron testigos del derrumbe de la España imperial. La colonia novohispana, entre las demás, fue víctima marginal de una conducta imperialista irresponsable y codiciosa. El triunfo de los Borbones, en el siglo XVIII, y las consecuencias del despotismo ilustrado de Carlos III, no detuvieron la crisis novohispana, a pesar de las medidas de reorganización administrativa, social y política que se implantaron. La mayor diversidad relativa del comercio exterior, la construcción de obras, caminos y puentes, la mejor aplicación de las inversiones públicas, cierta

<sup>75</sup>Humboldt, *op. cit.*, tomo V. Atlas, 8.



tolerancia religiosa y un enfoque social favorable a los indios y las castas, motivaron alguna bonanza en el virreinato. Pero ninguna de estas actividades penetró al fondo de los problemas. La solución correcta urgía una transformación estructural.

La violencia interior, el bandidaje, las protestas populares, muy peligrosas en ocasiones, las rebeliones de los indios y las castas, la mayor conciencia de los derechos del pueblo y una generación culta e inconforme con el dominio español,<sup>76</sup> indujeron la serie de acontecimientos que culminan con la revolución de Independencia. Los hechos en 1810 demostraron la ineficacia de las estructuras coloniales para resolver las tensiones y la necesidad de superarlas por medio de nuevas formas e instituciones capaces de apoyar el surgimiento franco y abierto de una poderosa, latente y nueva nacionalidad.

### *El origen de las luchas ideológicas en México*

El atraso de España en los siglos XVIII y XIX no detuvo el influjo del pensamiento moderno. La contrarreforma religiosa y la sólida Inquisición se agrietaron irremediablemente. Las ideas del progreso, difundidas en Europa occidental, invadieron el territorio de la Nueva España y prendieron, en la conciencia de los hombres, la esperanza de nuevas formas de vida apoyadas en instituciones más justas y mejores. Los tibios esfuerzos del gobierno peninsular para mantener el *statu quo*, constituían valladares sin consistencia frente a las nuevas y poderosas corrientes del pensamiento. La historia mundial continuaba su acelerada marcha y el ingenio de los intelectuales y guerreros mexicanos se allegó armas suficientes para introducir, en la nacionalidad que emergía, el fuego de la independencia y la libertad. No se trataba de copiar al extranjero, como lo sugerían los enemigos del progreso, sino de hallar una fórmula equilibrada y positiva que permitiese lograr nuevas formas de convivencia y de justicia para un pueblo azotado por la miseria y la ignorancia, que las buscaba en la perspectiva mundial y en sus propios recursos espirituales. La observación de Agustín Yáñez sobre José Joaquín Fernández de Lizardi, “El Pensador Mexicano”, puede generalizarse respecto a los mejores hombres de la época: “No desdeñaban, ni podían desdeñar, ni temían las aportaciones extranjeras; tampoco las ocultaban; sólo exigían que concurriesen a la integración de la patria”.<sup>77</sup>

Entre los años 1300 y 1500 se transformó profundamente el norte de Italia, y el Renacimiento marcó el principio del derrumbe medieval. La vida en las ciudades se fortaleció como una consecuencia de las Cruzadas y el comercio con el Oriente. Cayó el Sacro Imperio Romano; reaparecieron las tradiciones jurídicas y culturales del antiguo imperio latino, y una generación de intelectuales y artistas recobró, para Italia, la grandeza, casi perdida entonces, de la tradición espiritual helénica.

<sup>76</sup>José María Luis Mora da noticia de algunos hechos violentos ocurridos durante los tres siglos del dominio español. Ver *México y sus revoluciones*, op. cit., tomo II, pp. 175-325.

<sup>77</sup>Agustín Yáñez, *El Pensador Mexicano*, México, 1940, p. XLIX.

*Promovido por Petrarca, Dante y Boccaccio*, entre los siglos XII y XIII, el humanismo al lado de la integración del comercio y las finanzas, alcanzó la ejemplar culminación de la edad de oro en el arte y la filosofía. En los siglos XVI y XVII invadió la Europa septentrional y encabezó la revolución protestante. Erasmo en Holanda; Moro y Colet en Inglaterra; Budé d'Étaples en Francia; la pintura flamenca; Durero y Holbein en Alemania; el descubrimiento de Gutenberg (1447) y la clásica literatura de Shakespeare, Marlowe, Rabelais, Montaigne, Cervantes, Lope de Vega, Calderón, Ariosto, Tasso, y muchos más, fueron muestras gloriosas de la nueva actitud del hombre en aquellas épocas renacentistas.

Pero hay otros hechos importantes. La conducta de las autoridades de la Iglesia Católica y los amplios intereses de los grupos reinantes, explican los movimientos cismáticos de la primera mitad del siglo XVI. Las violentas críticas de Zwingli —cuya iglesia combatió a la católica en Suiza—, de Martín Lutero y Juan Calvino, constituyeron las armas ideológicas fundamentales para reducir el poder del Papa romano y segmentar la unidad de la Iglesia. El luteranismo y el calvinismo ganaron numerosos adeptos, fundaron sus iglesias y ejercieron enorme poder ante los católicos. La disputa entre el papa Bonifacio VIII y Felipe IV, y el violento conflicto de Enrique VIII con Clemente VII, que originó la separación de la Iglesia Anglicana, mermaron el influjo del papado. El Concilio de Trento, organizado por Pablo III, y la fundación de la Compañía de Jesús en 1534 detuvieron los procesos cismáticos y lograron mantener la ascendencia católica en Portugal, España, Italia, el sur de Alemania, Hungría, Polonia, Irlanda y los Países Bajos hispánicos.

La declinación de los gremios y el nacimiento del capitalismo constituyeron fenómenos esenciales de la revolución estructural de la época. El gremio resultó una forma de producción insuficiente para cubrir la demanda de un mercado en constante expansión; la presión de los comerciantes y su capacidad de inversión contribuyeron a romper las limitaciones gremiales y a originar, por medio de un primitivo sistema de manufacturas, unidades productoras de bienes capaces de surtir, en amplia escala, los mercados nacionales e internacionales. El margen de las ganancias se acrecentó y las empresas proclamaron su libertad individual. Los artesanos gremiales se convirtieron en obreros y entre éstos y los dueños del capital se establecieron nuevas y diferentes relaciones de clase y producción. De este modo se difundió una flamante manera de acumular riqueza, fundada en la posesión de los metales preciosos y en el dominio sobre las mercancías y los medios de transportarlas a las zonas de consumo. Las actividades comerciales crecieron tanto en términos de ampliación geográfica como en la variedad y volumen de los bienes sujetos a intercambio. Y en la medida en que se introdujeron nuevas técnicas de producción y de navegación, en que la población creciente aumentó su capacidad de compra y en que se descubrieron nuevas rutas marítimas, el capitalismo mercantil aceleró su transformación durante los siglos XVI y XVII hasta alcanzar una madurez sin precedentes. El oro y la plata de ultramar y los productos del trabajo esclavizado de las colonias fueron decisivos en ese proceso de desarrollo.

Las empresas manufactureras y el sector mercantil generaron instituciones económicas que se adoptaron con gran rapidez. Los mercaderes trashumantes de los primeros

tiempos fueron sustituidos gradualmente por el comercio arraigado en las ciudades. Se amplió la división del trabajo y se introdujeron nuevos sistemas de vigilancia y manejo en la actividad de las empresas. En los siglos XVI y XVII surgieron compañías de transportes de productos nacionales y extranjeros y se desarrollaron sin dificultad las sociedades por acciones. La acumulación del dinero provocó el nacimiento del crédito y de la banca; el usurero se transformó en banquero. A pesar de que no había propiamente una especialización en el campo financiero —los Medicis y los Fuggers participaban también en el comercio, el transporte y la política—, el intercambio de monedas, los depósitos a la vista, el préstamo con interés y la emisión de cartas de crédito y notas de cambio, otorgaron a este sector un enorme poder que aumentaba con los frecuentes préstamos de los banqueros al gobierno y a los nobles. Maurice Dobb cita casos de familias aristocráticas abrumadas por las deudas y las hipotecas, y relata los negocios de casas famosas, como la de S. Giorgio, la cual cobraba intereses que fluctuaban, en ocasiones, entre 50 y 100 por ciento. Los Fuggers obtuvieron ganancias de 175 mil a más de 500 mil ducados al año en negocios con los reyes de España y por otras fuentes de utilidades.<sup>78</sup> Los centros financieros de Amsterdam y Londres en los siglos XVII y XVIII, y las compañías de seguros ofrecen pruebas del notable desenvolvimiento de tales actividades. El capitalismo se infiltró en el campo. Una de las consecuencias preliminares de este hecho se observó en que los censos personales se transformaron en las rentas a pagos en dinero, a cargo de los siervos. La política de las “cercas” como medio para asfixiar a los pequeños y medianos propietarios, víctimas de la voracidad mercantil, fue otro efecto dramático de esa infiltración.

La formación de las naciones europeas bajo el dominio de monarquías absolutas fue impulsada por el proceso histórico de las ideas y de la práctica mercantilistas.<sup>79</sup> La acumulación de metales preciosos como fuente de poder, la estricta regulación gubernamental del comercio exterior mediante mecanismos aduanales, que procuraban favorecer las exportaciones y restringir las importaciones, y la lucha por el dominio de los transportes marítimos fueron preocupaciones comunes en las más grandes naciones de Europa occidental. Los reyes se asociaban en empresas con los grupos de financieros, comerciantes y manufactureros, lo cual condujo a condiciones propicias al fortalecimiento de las monarquías absolutas. Sin embargo, el acrecentado poder personal de los monarcas dio en abusos y arbitrariedades que lo convirtieron en un fuerte obstáculo para el desarrollo de las empresas industriales y comerciales. Fue entonces cuando comenzó a ponerse en duda el derecho divino de los reyes.

En Inglaterra, después de Enrique VIII y de Isabel I, principió la batalla definitiva entre el absolutismo real y el Parlamento. La derrota de los Estuardos, la tremenda revuelta de Cromwel y el triunfo de la revolución parlamentaria de 1688, con la entrada de Guillermo de Orange en Inglaterra, constituyeron el marco histórico de la Bill of Rights (1689), declaración de derechos que tuvo, en breve tiempo, extraordinarias consecuencias en los Estados Unidos, Francia, Rusia y otras naciones que respiraban

<sup>78</sup> Maurice Dobb, *Studies in the Development of Capitalism*, Londres, 1959, p. 189.

<sup>79</sup> Un cuidadoso estudio del mercantilismo y sus alcances ideológicos, en Dobb, *op. cit.*, pp. 200 y ss.

el aire de la modernidad. La Bill of Rights limitó el poder arbitrario del rey para gobernar sin la autorización del Parlamento y aseguró, en favor del ciudadano, los derechos de petición y audiencia en juicio y la libertad de expresión del pensamiento. Por otra parte, garantizó los fueros parlamentarios. Emilio Rabasa hizo el siguiente comentario del documento inglés;

Llamados al trono los príncipes de Orange, Guillermo y María, tras la revolución que desterró a Jacobo II, aceptaron el Bill of Rights que el Parlamento les impuso para ser proclamados reyes de Inglaterra. En expresiones breves y vigorosas, este famoso documento, declarando la ilegalidad de muchas prácticas de la Corona, prohíbe la suspensión y la dispensa de las leyes, los juicios por comisión, las multas o fianzas excesivas, así como el mantenimiento de ejércitos en tiempos de paz y la imposición de contribuciones sin permiso del Parlamento; reconoce, además, el derecho de petición del rey, el de portación de armas, la libertad de la tribuna en el Parlamento y la libertad en la elección de los Comunes. De estas franquicias algunas no eran generales para el pueblo (el movimiento democrático vino mucho después a extenderlas); pero para la Corona eran igualmente limitativas, y arrecian, por consiguiente, las atribuciones refrenadoras de los jueces.<sup>80</sup>

Desde ese lejano siglo XVII, Inglaterra se ha mantenido como una monarquía constitucional.

En Francia el absolutismo alcanzó su mayoría de edad durante el reinado de Luis XIV (1643 a 1715) y concluyó con la Revolución Francesa. Luis XV (1715 a 1774) y Luis XVI (1774 a 1792) fueron los herederos de un poder ilimitado que se extinguió ante la fuerza de la Asamblea Nacional y su Declaración de los Derechos del Hombre, la Constitución liberal de 1791, la separación del Estado y la Iglesia y las reformas aprobadas por la Convención (1792 a 1795). La abolición de la esclavitud en las colonias francesas y la confiscación de las propiedades del clero y de los nobles fueron otros aspectos de la política revolucionaria.

El pensamiento de la Ilustración, cuyo influjo se dejó sentir en las luchas ideológicas del siglo XIX mexicano, comenzó a manifestarse con claridad en el siglo XVII y se desarrolló con plenitud durante el siglo XVIII. Francia se transformó en el centro más poderoso del movimiento cultural que se extendió por Europa y América y dejó herencias definitivas en el progreso de las ciencias naturales y sociales. Los descubrimientos de Copérnico, Kepler, Galileo y la formulación de la ley de la gravitación universal (1687) por Newton; el manejo de la electricidad (Franklin, Volta y Galvani); las aportaciones de Lavoisier, Lineo, Buffon y Horvey, y de muchos grandes técnicos, confirmaron la hipótesis de la uniformidad de la naturaleza y su comportamiento regular, de acuerdo con leyes fundamentales.

Pero este mismo avance creó la contradicción entre el raciocinio y la fe. La inteligencia, armada del método inductivo, se lanzó a explorar todas las formas de la realidad y penetró, por medio de la filosofía política, los campos de la religión y de la organización social. Voltaire (1694 a 1788), representante del deísmo que reconoce a Dios como causa

<sup>80</sup> *El juicio constitucional*, México, 1919, pp. 87 y 88.

prima, rechazó la posibilidad del milagro, los misterios de la fe y la validez de los ritos. De Montesquieu (1689 a 1755) criticó el absolutismo, analizó las distintas formas del gobierno y formuló la teoría de la división del poder en ejecutivo, legislativo y judicial. Si en el pensamiento de Voltaire tuvo aceptación el absolutismo ilustrado, para De Montesquieu la monarquía constitucional, inspirada por los ingleses, era el sistema de gobierno adecuado para Francia; ella se formaría con un parlamento como legislador, un tribunal de jurados como juez y el rey como depositario de la facultad ejecutiva. El modelo inglés sugirió la creación de dos cámaras: la baja o electora, y otra constituida por miembros de la aristocracia. La división del poder en el Estado, defendida por De Montesquieu, fue uno de los principios mantenidos en la Asamblea Constituyente de Francia, en la Constitución de los Estados Unidos de 1787, en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y en la Constitución francesa de 1791. No es indispensable discutir la influencia de esta doctrina en el mundo civilizado; ningún pueblo ha sido ajeno al reconocimiento de la clásica división del poder público. La separación de los órganos judicial, legislativo y ejecutivo se forma en la conciencia jurídica y política de México desde la inestable vigencia de la Constitución española de 1812, en el virreinato, hasta la Constitución de 1917.

Juan Jacobo Rousseau (1712 a 1778) fue el más influyente pensador de su tiempo y un defensor de los derechos populares frente a la monarquía. Su amplia y conocida obra encuentra en *El contrato social* (1762), que recoge ciertas ideas de Loche, una admirable síntesis política. Rousseau postuló que sólo en el Estado democrático el hombre reconquistaría la perdida libertad natural, y superaría la esclavitud derivada del despotismo. Los órganos legislativos desempeñan un papel decisivo en la concepción de Rousseau: la libertad se conserva en la medida en que el pueblo crea y acata las normas reguladoras de la conducta dentro de la comunidad política, y en la medida en que establece, en el ejercicio legislativo, las bases institucionales de la organización social. La voluntad general, en la que coinciden los deseos particulares, es la fuente del poder y la base de la democracia. Esta teoría, debidamente manejada por los revolucionarios franceses, sirvió para justificar la “tiranía del pueblo” sobre los reyes. Después se convirtió en parte de la doctrina democrática contemporánea. Rousseau no se mostró partidario de la división del poder sostenida por Montesquieu. En cambio, subrayó el ideal de una democracia directa. La soberanía única e indivisible —afirmó— radica en el pueblo. Y los diputados, por ello, no están facultados para adoptar decisiones definitivas, las cuales adquieren validez sólo cuando los ciudadanos las ratifican mediante *referéndum*. El poder gubernamental surge por mandato del pueblo, y éste puede, en cualquier momento, cambiar la forma del gobierno y sustituir a los mandatarios que lo ejercen.

Juan Jacobo Rousseau, al atribuir al pueblo la plenitud de la soberanía del Estado, logró impulsar el desarrollo del pensamiento democrático. Voltaire y Montesquieu se quedaron en el marco del absolutismo ilustrado, el primero, y de la monarquía constitucional, el segundo. Más tarde, con Diderot (1713 a 1784) y otros enciclopedistas, se confirmaron ciertas tesis reconocidas por la generalidad de los ilustrados, a saber: a) la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y la garantía de su libertad

política; *b*) la protección de la sociedad y del ciudadano contra la arbitrariedad del Estado; *c*) el respeto a la propiedad privada y su mejor distribución entre los campesinos, a fin de liquidar la condición servil; *d*) la necesidad de una política social que vigile por el bienestar de las familias y estimule la elevación de los niveles de la vida; *e*) la libertad del comercio y la producción industrial; *f*) la lucha contra la intolerancia y el poder del clero; *g*) la lucha contra la organización feudal y el absolutismo; *h*) la soberanía del pueblo; *i*) la teoría del derecho natural y de las leyes que presiden los fenómenos sociales.

La batalla contra el mercantilismo como instrumento de la monarquía absoluta fue cultivada por la escuela de los fisiócratas, en Francia, teóricos del *laissez faire* de los liberales, y por la corriente inglesa reflejada por Adam Smith, autor de *La riqueza de las naciones*, publicada en 1776. En esta obra, típico producto de la época, se afirma la división del trabajo en sus diversas especialidades y la necesidad de suprimir la intervención del Estado en la vida económica, a fin de garantizar la libre acción de las leyes naturales de la economía, entre las cuales destaca, por ejemplo, la relativa a la oferta y la demanda.

Los dos grandes movimientos liberales del siglo XVIII, el norteamericano y el francés, y el surgimiento de la revolución industrial en Inglaterra, confluyeron en el desarrollo del liberalismo mexicano. La revolución industrial se manifestó aproximadamente en 1750. Durante su primera fase, que concluyó hacia 1830, se llevó a cabo la mecanización de la industria textil y la aplicación de la máquina de vapor al mejoramiento de los transportes y la explotación minera. Las consecuencias de la revolución industrial son bien conocidas. Además de las grandes transformaciones políticas y económicas, debe tenerse muy en cuenta que el máximo aprovechamiento de la técnica y sus aplicaciones trazaron el rumbo de la vida moderna. La revolución industrial, en su conjunto, provocó más cambios que los registrados en toda la historia precedente.

La independencia de los Estados Unidos de América, declarada en 1776 —año en el que se difundió por millones el folleto *El sentido común*, de Tomás Payne—, culminó 10 años después, en 1787, con la promulgación de la Constitución Política de ese país. La raíz y doctrina de los revolucionarios liberales de la segunda mitad del siglo XVIII norteamericano, encontró amplia acogida en el texto mismo del documento constitutivo, cuyos principios podrían resumirse de la siguiente manera:

1. La Constitución separa claramente la jurisdicción federal y la local y establece la división del poder en los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
2. Se otorga al Presidente la facultad de vetar las leyes y el derecho de nombrar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia; el Congreso estaría capacitado para objetar el veto presidencial y acusar, en ciertos casos, tanto al presidente como a los miembros de la Suprema Corte. Ésta, por su parte, juzgaría de la constitucionalidad de los actos del Congreso y del presidente.
3. Los estados determinarían los métodos de elección de los senadores y el Presidente sería elegido por medio de un Colegio Electoral, en el cual cada estado tendría

tantos votos como senadores y diputados fuesen de su jurisdicción. El candidato que obtuviese la mayoría de votos era designado Presidente, y el que le siguiese en cantidad de votos, Vicepresidente. El Presidente ejercería su encargo durante 4 años; los senadores, durante 6 años, y cada 2 años se renovarían un tercio de los miembros integrantes del Senado; los diputados serían elegidos cada dos años.

4. Para reformar la Constitución se exigiría el acuerdo de las tres cuartas partes de los estados.
5. Los derechos del hombre serían protegidos y garantizados frente al abuso del poder; y se estableció, como principio general, que las facultades no delegadas por la Constitución de la República, ni prohibidas a los estados, se consideraban reservadas a éstos o al pueblo.

El documento norteamericano, que produjo oposiciones en algunos sectores sociales, fue apoyado y defendido por muchos ciudadanos, entre los cuales merecen especial mención Washington, James Madison, Alexander Hamilton y John Hay. En *El Federalista* consta el más vivo pensamiento de los ideólogos del liberalismo norteamericano. Washington fue el primer Presidente de los Estados Unidos, periodo 1789 a 1797 incluyendo su reelección; entre este último año y el de 1825, ocuparon la presidencia John Adams (1797 a 1801), Thomas Jefferson (1801 a 1809), James Madison (1809 a 1817), y James Monroe (1817 a 1825). La llamada *Doctrina Monroe* fue anunciada en 1823.

En agosto de 1789, cuando Washington cumplía el segundo año de su gobierno, la Asamblea Constituyente de Francia elaboró la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. En este notable documento se proclamó la abolición de las castas y la igualdad de los ciudadanos ante la ley; se reafirmó al pueblo como fuente de la soberanía y se abolió la servidumbre y la esclavitud al reconocer que los hombres nacen “libres e iguales en derechos”; se ratificó también el derecho de las personas a la libertad, la propiedad, la seguridad, la resistencia a la opresión, la libertad de pensamiento, de convicciones religiosas; y se establecieron limitaciones legales al ejercicio del poder. Los principios democráticos del pensamiento ilustrado encontraron justa expresión en este documento.

La misma asamblea, dos años después, adoptó la Constitución de 1791, creadora de una monarquía constitucional y más restringida que la Declaración en el respeto y amplitud de los derechos humanos. El rey mantenía la facultad de vetar los actos legislativos; los ciudadanos fueron clasificados en activos y pasivos; estos últimos se vieron privados de participar en la Asamblea Legislativa, en los órganos de la administración y en la Guardia Nacional. Para ser ciudadano activo era indispensable ser solvente y pagar con puntualidad los impuestos.

La inestabilidad del gobierno, las violentas contradicciones entre el rey y la Asamblea Legislativa, la crítica sistemática y abierta de los jacobinos y el enfrentamiento de Francia a los poderes feudales que la combatían, condujeron al derrocamiento de la monarquía (1792) y al triunfo de los ejércitos franceses sobre el enemigo prusiano durante la batalla de Valmúz, en septiembre de 1792. En este mismo año, la Convención, que constituyó la Asamblea Legislativa, proclamó el establecimiento de la República



francesa y prolongó su mandato hasta 1795, año en que se organizó el Directorio con el propósito de implantar un gobierno moderado y conservador. En la época de la Convención se publicó la Constitución jacobina de 1793, que nunca entró en vigor. En esta Carta la república se declaró democrática; se otorgó el derecho de sufragio a todos los ciudadanos que hubieran cumplido 21 años; se estableció la elección directa de los titulares del gobierno y se reconoció el derecho natural e inalienable del hombre a la propiedad.

La Convención gobernó por medio del Comité de Salud Pública, del Comité de Seguridad y del Tribunal Revolucionario y fue disuelta algunos meses después de la derrota de Robespierre, ejecutado el 27 de julio de 1794. La Convención abolió la esclavitud en las colonias francesas, los derechos de propiedad de la Iglesia y los títulos de nobleza e implantó un amplio sistema de educación primaria.

El Directorio se mantuvo durante el periodo de 1795 a 1799. El estado caótico y de corrupción que caracterizó su gobierno explica, en cierto sentido, el golpe de Estado del 18 Brumario (noviembre 9 y 10 de 1799) y el surgimiento del Consulado (1799 a 1804) con Napoleón Bonaparte en compañía de Sieyès y Roger Duclos. Un mes después se puso en vigencia la Constitución de 1799, fundadora de la dictadura del Primer Cónsul y del gobierno que se extinguió en 1804 con la creación del Imperio francés y la solemne coronación de Napoleón I, quien gobernó hasta 1815.

El legado de la Ilustración y de las revoluciones liberales del siglo XVIII podría sintetizarse en estos puntos: *a)* La consagración de los derechos del hombre y del ciudadano, del gobierno constitucional y de la soberanía del pueblo. *b)* El triunfo de los principios de igualdad ante la ley por la abolición de los privilegios fundados en el nacimiento. *c)* La derrota del clero político. *d)* La eliminación de las restricciones a la actividad económica y el ascenso de la burguesía al poder, en sustitución de la nobleza tradicional.

España no fue totalmente impermeable al avance de la civilización occidental. El acceso al trono de España de la dinastía de los Borbones, después de una prolongada guerra contra los intereses de la Casa de Austria, produjo revueltas y cambios sociales que se sucedieron desde las reformas administrativas y políticas del despotismo ilustrado de Felipe V, Fernando VI y Carlos III hasta la dramática traición de Carlos IV y Fernando VII ante las exigencias y pretensiones de Napoleón y su hermano José. Rafael Altamira y Crevea describió en los siguientes términos el gobierno de los Borbones:

Como una compensación a estos males (los sacrificios territoriales de España), debe contarse el hecho de que los reyes Borbones se preocuparon de remediar (dentro de una concepción monárquica absoluta) algunos de los defectos que padecía entonces el gobierno de España, particularmente en materia de Hacienda (contribuciones y gastos). También ayudaron en gran medida a producir nuevamente una actividad literaria y científica tan intensa, en ciertos aspectos, como lo que hubo en el siglo de oro. Al principio, y por la depresión que había causado en el país la *decadencia* se sirvieron los reyes, para aquellos fines, de ministros y peritos extranjeros; pero bien pronto emplearon españoles, quienes supieron realizar cumplidamente la obra intentada por los monarcas. Tales fueron Ensenada, Roda,



Campomanes, Floridablanca, Aranda, Patiño, Jovellanos y otros; hombres de la nobleza unos, de la clase media y de los letrados, otros. También se interesaron los Borbones por el progreso material del país, atendiendo a los intereses de ese género (industria, comercio, marina), y muy singularmente de los de las clases trabajadoras (menestrales) y los oficios mecánicos. Procuraron igualmente enaltecer esas clases honrando el trabajo manual, que consideraron como meritorio y necesario para la riqueza y bienestar del país. En 1778, Carlos III proclamó el principio de la responsabilidad civil en los accidentes de trabajo. Estos buenos cuidados, acompañados por un modo absoluto (más rígido y personal, en ciertos aspectos, que el de los reyes austriacos) de ejercer la autoridad real, constituyeron la modalidad española del “despotismo ilustrado”, doctrina y práctica gubernativa características del siglo XVIII en casi toda Europa. La fórmula que resume esa manera de gobernar es la siguiente: “Todo para el pueblo, pero sin el pueblo.”

lo que quiere decir: “Hay que fomentar el bienestar del pueblo, pero no dar a éste participación en el gobierno del país. Los reyes que más se señalaron en la aplicación a España de ese régimen fueron Fernando VI, sucesor de Felipe V, y Carlos III. Los años de paz (1746-1759) en que el primero de ellos mantuvo a España, contribuyeron mucho al renacimiento industrial y comercial de la nación”.<sup>81</sup>

Las consecuencias de la independencia norteamericana y sus relaciones con el juego de la política europea, colocaron en la balanza de la historia el caso de las colonias dependientes de la Corona española. Los tratados firmados en París, en 2 y 3 de diciembre de 1783, por virtud de los cuales España reconoció la independencia de los Estados Unidos, condujeron a los hombres más ilustrados de la época a sugerir la conveniencia de otorgar independencia a las posesiones españolas en América.

Así lo entendieron —escribió el doctor Mora— los más célebres estadistas de España, entre los cuales el conde de Aranda tuvo la resolución de proponer a Carlos III la independencia de todas las colonias españolas establecidas en el Continente de América. Este profundo político, luego que firmó el Tratado de París como plenipotenciario de España, pidió un permiso temporal para regresar a su patria, con la mira, según parece, de inclinar a su soberano a desprenderse voluntariamente de unas posesiones que el tiempo y las circunstancias le harían indefectiblemente perder. Luego que llegó a Madrid, presentó una memoria que hará siempre honor a su penetración y talentos políticos, pues cuanto predijo en ella se ha cumplido a la letra con muy pocas excepciones.<sup>82</sup>

En el documento secreto presentado al rey Carlos III por el conde de Aranda aparecen, entre otros, los siguientes juicios de peculiar importancia:

La independencia de las colonias inglesas ha sido reconocida, y esto mismo es para mí un motivo de dolor y de temor. Francia tiene pocas posesiones en América, pero hubiera debido considerar que España, su íntima aliada, tiene muchas que quedan desde hoy expuestas a terribles convulsiones... No me detendré ahora en examinar la opinión de algunos hombres

<sup>81</sup> Rafael Altamira y Crevea, *Manual de la historia de España*, Buenos Aires, Argentina, 1946, pp. 434 y 435.

<sup>82</sup> José María Luis Mora, *México y sus revoluciones*, tomo II, pp. 242 y 243.

de Estado, así nacionales como extranjeros, con cuyas ideas me hallo conforme sobre la dificultad de conservar nuestra dominación en América. Jamás posesiones tan extensas y colocadas a tan grandes distancias de la metrópoli se han podido conservar por mucho tiempo. A esta dificultad que comprende a todas las colonias, debemos añadir otras especiales, que militan contra las posesiones españolas de ultramar, a saber: la dificultad de socorrerlas cuando puedan tener necesidad; las vejaciones de algunos de los gobernadores contra los desgraciados habitantes; la distancia de la autoridad suprema, a la que tienen necesidad de ocurrir para que se atiendan sus quejas, lo que hace que se pasen años enteros antes de que se haga justicia a sus reclamaciones; las vejaciones a que quedan expuestos de parte de las autoridades locales en este intermedio; la dificultad de conocer bien la verdad a tanta distancia; por último los medios que a los virreyes y capitanes generales, en su calidad de españoles, no pueden faltar para obtener declaraciones favorables en España. Todas estas circunstancias no pueden dejar de hacer descontentos entre los habitantes de América, y obligarlos a esforzarse para obtener la independencia, tan luego como se les presente la ocasión... Esta república federal (se refiere a los Estados Unidos) ha nacido pígemea por decirlo así, y ha tenido necesidad del apoyo y de las fuerzas de dos potencias tan poderosas como España y Francia, para conseguir su independencia. Vendrá un día en que será un gigante, un coloso temible en esas comarcas. Olvidará entonces los beneficios que ha recibido de las dos potencias, y no pensará más que en su engrandecimiento. La libertad de conciencia, la facilidad de establecer nuevas poblaciones sobre inmensos terrenos, así como las ventajas con que brinda el nuevo gobierno, atraerán agricultores y artesanos de todas las naciones... Y dentro de algunos años veremos con mucho dolor la existencia amenazadora del coloso de que hablo. El primer paso de esta potencia, cuando haya llegado a engrandecerse, será apoderarse de las Floridas, para dominar el Golfo de México. Después de habernos hecho de este modo el comercio dificultoso con la Nueva España, aspirará a la conquista de este vasto imperio, que no nos será posible defender contra una potencia formidable, establecida sobre el mismo continente, y a más de eso, limítrofe... ¿Cómo pues, nosotros, podemos esperar que los americanos respeten el reino de Nueva España, cuando tengan facilidad de apoderarse de este rico y hermoso país?<sup>83</sup>

Después de tan inteligentes observaciones, y una vez resumidas sus experiencias, el autor del informe secreto a Carlos III propuso las soluciones que le parecían más oportunas. El conde de Aranda se pronunció en favor de la independencia de las colonias españolas, cuidando, con cierta prudencia, los intereses peninsulares. Para llevar a efecto dicha medida “de una manera conveniente para España, se deben colocar sus infantes en América; el uno, rey de México, otro, rey del Perú, y el tercero, de la Costa Firme. V. M. Tomará el título de emperador”.<sup>84</sup> Siguen consideraciones sobre los mecanismos reales para afirmar, a través de matrimonios bien planeados, la unidad de los flamantes reinos, y largos razonamientos orientados a mostrar las ventajas económicas y sociales que podrían derivar en el caso de adoptar los planes trazados cuidadosamente por Aranda. El Dr. Mora comentó:

<sup>83</sup> Citado por Mora, en *op. cit.*, tomo II, pp. 242 y ss.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 246.

Pero no hay motivos que basten a persuadir a ningún gobierno a desprenderse de un solo palmo de tierra mientras no se le arrancan por la fuerza... No era presumible que España, separándose de este principio, fuese excepción de una regla tan universal; así es que aunque se ignora cómo fue recibida la memoria del conde de Aranda, lo que no admite duda es que no se adoptaron sus ideas, y que la corte creyó deber fiar su seguridad, solamente a las precauciones que se tomaron para cortar toda comunicación entre México y la nueva república.<sup>85</sup>

Lo reyes Borbones introdujeron una serie de reformas económicas y sociales que, al margen de sus efectos inmediatos, no lograron cambiar las estructuras feudales que frenaban el desarrollo de España y de sus posesiones imperiales. Las medidas administrativas y de buen gobierno se extendieron a los territorios coloniales para eliminar la corrupción, los abusos y los descuidos en la hacienda pública; pero de ninguna manera con la finalidad de modificar una situación social injusta, absolutista e intolerable para las grandes mayorías novohispanas. El objeto de todos ellos fue el de aflojar los cercos de las colonias, levantados por los reyes austriacos, y obtener mayores ingresos sobre la base de una administración más sana y coherente. Se crearon las intendencias y subdelegaciones; se fortaleció la institución de los visitadores; se estimuló la migración de nuevos colonos; se creó la Secretaría de Indias (1714); se multiplicaron los consulados; se estableció el servicio de correos (1764) y se emprendió una política de construcción de obras públicas. Hubo propósitos de revisar el reparto de las tierras entre los nativos, y en materia de transacciones mercantiles se autorizó el libre comercio internacional (1774), antes restringido y asfixiante. Las luchas entre la Iglesia y la dinastía borbónica produjeron el efecto de “suavizar” la acción de los inquisidores, aflojar el temor al clero y contemplar un hecho aparentemente extraordinario: la expulsión de la Compañía de Jesús. Apuntó Altamira:

Se realizó en el reinado de Carlos III (1767), fundada principalmente en la convicción que el rey tuvo de que los jesuitas constituían un elemento perjudicial para el reposo público y la monarquía... La expulsión alcanzó no sólo a España, sino también a las colonias americanas, en que la Compañía tenía muchas misiones importantes. Fue seguida años después (17 de agosto de 1773) por la extinción de la Compañía ordenada en bula pontificia, tras reiteradas gestiones de los reyes de España y Francia. Era Sumo Pontífice entonces Clemente XIV. En conmemoración de ese hecho se acuñó en Roma una medalla.<sup>86</sup>

El marqués de Croix, que llegó a México en 1766 para suceder en el virreinato al marqués de las Amarillas, fue el encargado de ejecutar los acuerdos reales. El virrey y el visitador Gálvez ordenaron el arresto de los jesuitas para el 20 de junio de 1767; y después de grandes peripecias, confusiones y muchos equívocos, las autoridades de Nueva España consiguieron embarcar a los miembros de la Compañía y enviarlos a Italia utilizando el puerto de Veracruz. La protesta de los mexicanos contra semejante conducta de los reyes españoles, cuyos motivos se ocultaron a la población, originó

<sup>85</sup> Mora, *op. cit.*, tomo II, p. 248.

<sup>86</sup> Altamira y Crevea, *op. cit.*, pp. 450 y 452.

“una vasta conspiración contra los españoles europeos y el gobierno de la metrópoli, en la que entraron ostensiblemente las principales poblaciones de las intendencias de Valladolid, Guanajuato, San Luis y el corregimiento de Querétaro”.<sup>87</sup> No abundan las noticias sobre estos acontecimientos; pero el doctor Mora afirmó que el proyecto intentaba sustraer de la dominación peninsular a la Nueva España por la creación de una dinastía mexicana. Esta rebeldía fue apoyada por los criollos discriminados y una clase media nutrida en el pensamiento de la modernidad.<sup>88</sup> Las nuevas investigaciones en torno de los jesuitas mexicanos han confirmado el punto de vista del doctor Mora. Méndez Plancarte escribió: “No menos literatos sino humanistas auténticos fueron aquellos jesuitas mexicanos que, desterrados a Italia en 1767, difundieron en Europa el ‘esplendor intelectual autóctono’ que Henríquez Ureña certeramente señaló en la cultura mexicana del siglo XVIII”.<sup>89</sup>

Es cierto que el pensamiento ilustrado influyó en los movimientos liberales de México; pero también lo es que la circunstancia económica y social del país prohió una mentalidad coincidente con las corrientes universales de la cultura. Méndez Plancarte se ocupó de acreditar la profunda mexicanidad de los humanistas del siglo XVIII,

criollos todos ellos —y algunos, como Clavijero, hijos inmediatos de peninsulares—, no se sienten ya españoles sino mexicanos, y así lo proclaman con noble orgullo en la portada de sus obras; abogan por el mestizaje entre españoles e indígenas como medio de lograr la fusión no sólo física sino espiritual de ambas razas y de forjar una sola nación; tienen ya conciencia —profética— de la patria inminente que está gestándose en las entrañas de la Nueva España.<sup>90</sup>

En el grupo de los jesuitas expulsados de México contaban, entre otros, Francisco Xavier Clavijero, Francisco Xavier Alegre, Andrés Cavo, José Márquez, Andrés de Guevara, Manuel Fabri y Juan Luis Maneiro. Sus obras, publicadas en el extranjero, acreditan ciertas características que Méndez Plancarte, con original penetración, puso al descubierto, a saber: a) La actitud de los humanistas frente al régimen colonial es de “despego” y casi diríamos de “extrañeza”, hablan de “los españoles” como quien habla de extranjeros, no de compatriotas. Pero tampoco se sienten indios ni sueñan con un imposible retorno al imperio azteca... Son, y quieren ser, mexicanos: nada más y nada menos. México es su patria inolvidable, a la que incesantemente vuelven sus ojos velados por el dolor del exilio y su corazón transido de incurable nostalgia.<sup>91</sup> b) Unido al de la mexicanidad, el grupo de nuestros humanistas muestra otro rasgo común: “Su alta estima de las culturas indígenas y su actitud hondamente comprensiva por todas las expresiones de la vida prehispánica, aún las más ajenas y contrarias a nuestra sensibilidad cristiana y occidental”.<sup>92</sup> c) Una fina y depurada conciencia de la modernidad:

<sup>87</sup> Mora, *op. cit.*, tomo II, p. 235.

<sup>88</sup> *Ibidem*, tomo II, pp. 235 y ss.

<sup>89</sup> Gabriel Méndez Plancarte, *Humanistas del siglo XVIII*, México, 1941, p. V.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. XI.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. XI.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. XIII.

Sin mengua de su granítica fidelidad a la ortodoxia católica, nuestros humanistas saben acoger y fecundar las semillas renovadoras que flotan en el ambiente de su época: Alegre proclama que no hay gobierno legítimo, sino el que se basa en el consentimiento popular; condena como “injustísimo” el infame comercio de esclavos negros y mira —con visible simpatía— una rebelión victoriosa de aquellos miserables.<sup>93</sup>

Guevara se aparta de la Escolástica decadente y prodiga elogios a Descartes, a Bacon y hasta a Galileo: “Clavijero, iniciador y abanderado de la renovación filosófica, se enamora” con juvenil ardor de la “filosofía moderna”, defiende la necesidad del método experimental y su supremacía en las cuestiones físicas sobre la autoridad de los antiguos, y contra Paleófilo —“amante de lo antiguo”— levanta victorioso a Filaletes —“amante de la verdad”.<sup>94</sup>

Hidalgo, el Padre de la Patria, perteneció a esa brillante estirpe de renovadores del pensamiento novohispano. Su conocida *Disertación* sobre el verdadero método de estudiar Teología Escolástica es una prueba, entre muchas más, de la inteligencia crítica, constructiva y moderna del fundador de nuestra nacionalidad.<sup>95</sup>

La enorme difusión de la actitud modernista fue mostrada con justa precisión por Rafael Moreno, quien advierte, después del humanismo del siglo XVI y del estancamiento del XVII, el renacimiento sin precedentes que ocurre en el siglo XVIII mexicano, y especialmente en sus últimos cincuenta años. “Por estas razones —escribió Moreno—, los orígenes del pensamiento moderno mexicano se sitúan en los primeros autores en que existe, o una actividad intelectual que coincide de alguna manera con la modernidad, o un conjunto de doctrinas que señalan claramente la transición de lo tradicional a lo moderno. Tales son Sor Juana Inés de la Cruz, y don Carlos de Sigüenza y Góngora. Después de ellos existe, inexplicablemente, un hiatus de medio siglo, hasta que aparece la difusión y la consolidación de la filosofía moderna, que ejemplifican los jesuitas expulsados en 1767. Por el año de 1760 comienzan a manifestarse dos corrientes que muestran, con medios de expresión diversos y con significaciones también diversas, la manera peculiar como la Nueva España, en las postrimerías de la colonia, asimiló la mentalidad moderna, Gamarra, por un lado, y Bartolache, Alzate, Hidalgo, por otro, son los autores representativos”.<sup>96</sup>

El pensamiento renovador penetró por muy diversos estratos sociales; no se limitó a ciertos grupos de la alta jerarquía aristocrática y de la nobleza sino que alcanzó, con mayor poder y entusiasmo, a las clases medias urbanas y rurales y a algunos sectores del Ejército, el clero bajo y la burocracia. En detallado estudio de los papeles de la Inquisición, hecho por Monalisa Lina Pérez-Marchand, consta que en la segunda etapa del siglo XVIII, además del aflojamiento en la vigilancia del Santo Oficio, existía una amplia demanda de los libros prohibidos y una “guerra a los filósofos modernos”

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. XVI.

<sup>94</sup> *Ibidem*, pp. XVI y XVII.

<sup>95</sup> La Universidad de Michoacán publicó, en 1958, una cuidadosa edición de la *Disertación*.

<sup>96</sup> Rafael Moreno, “La filosofía moderna en la Nueva España”, en *Estudios de historia de la filosofía en México*, México, 1945, pp. 140 y 141.

a los “espíritus fuertes”, y a los “filósofos del tiempo” que han viciado el ambiente con sus “venenosas” enseñanzas. Aquí la lucha contra el racionalismo que pugna por imponerse. Lucha que encuadran los inquisidores en un ataque cerrado contra los enciclopedistas, los ideólogos, los racionalistas, y en fin, contra los filósofos pre y post revolucionarios... La preocupación política se reflejó al principio con cierta timidez, o disimulada con diversos artificios, pero luego manifestó de manera valiente y vigorosa el empuje del espíritu renovador en aquel dramático siglo de transición. Este predominio de la preocupación política es indiscutible ya durante las últimas décadas del siglo, lo cual resalta vigorosamente sobre el fondo de la situación de principios del siglo... Por otra parte, es interesante notar que en la segunda etapa del siglo, si también encontramos “curas revoltosos” que son el “deshonor de la América”, la labor de crítica política sediciosa recae en otros tipos bien diferentes de personas y, sobre todo después de la octava década, en toda suerte de sujetos. La ampliación del radio de interés a todos estos estratos sociales que hemos señalado... “implica ya la gestación de un fenómeno sociológico revolucionario, que es resultado, a su vez, de la evolución ideológica operada durante el siglo”.<sup>97</sup> La muestra manejada por M. L. Pérez-Marchand, los papeles de la Inquisición, encuentran una más extensa confirmación en un trabajo de Francisco López Cámara, dedicado a establecer la confluencia de la filosofía política moderna y el nacimiento de la conciencia liberal en México.<sup>98</sup> Es verdad, como observa Pérez-Marchand, que la inquietud que produce esa evolución no nace en América, porque los elementos que la prenden son europeos. Pero prende como fuego en un pajar, lo que explica la existencia de cierta interna condición espiritual, de cierto clima intelectual propicio al florecimiento de aquella inquietud. Por eso podríamos hablar del *descubrimiento* que de sí mismo hace el mexicano, porque es poco probable que prendiera en la Nueva España, como prendió, la nueva orientación ideológica, “de no haber habido un íntimo descontento frente al orden de cosas existentes”.<sup>99</sup> El ambiente propicio estaba formado por las estructuras sociales predominantes y la inteligencia de una clase media y de otros grupos de la población —los criollos— que urgían reformas radicales y nuevas perspectivas de desarrollo. El acelerado y positivo contagio del liberalismo norteamericano, para citar un ejemplo fue señalado certeramente por el doctor Mora. La necesidad de ideas modernas, acentuada en la población mexicana, y la cercanía de la revolución de Independencia de los Estados Unidos, invalidaron los esfuerzos del gobierno español para aislar a México de la influencia representada por la nueva república del norte. El Tratado de París de 1783 y la actitud de España ante los Estados Unidos no pasaron inadvertidos por la clase pensadora de la Nueva España, y

desde entonces se fijaron en ella con más atención las miradas de los mexicanos y el ejemplo naturalmente seductor, con especialidad en política, no podía dejar de producir su efecto en los mexicanos. La posibilidad de constituirse en nación; las ventajas que de

<sup>97</sup> Monalisa Lina Pérez-Marchand, *Dos etapas ideológicas del siglo XVIII en México a través de los papeles de la Inquisición*, México, 1945, p. 141.

<sup>98</sup> Véase Francisco López Cámara, *La génesis de la conciencia liberal en México*, México, 1954.

<sup>99</sup> Pérez-Marchand, *op. cit.*, p. 142.

lograrlo resultarían al país en general... se hallaban todos comprobados, no por ser simples posibilidades ni por teorías caprichosas, sino por hechos reales y positivos que ofrecía la lisonjera perspectiva de los nuevos Estados, que se hallaban a la vista. Todas estas ideas se fortificaban con los escritos de los filósofos franceses, que habían logrado introducir en México algunas personas... El barón de Humboldt asegura que semejantes escritos no eran desconocidos en México, aunque su lectura y retención se hacía con las precauciones que dominaba el estado del país.<sup>100</sup>

A partir de 1804, Napoleón inició la época dorada de su imperio; el Ejército imperial derrotó a los austriacos, prusianos y rusos, enemigos de Francia en las batallas ocurridas entre 1805 y 1807; con base en los acuerdos con Alejandro I, zar de Rusia, el imperio comprendió, dentro de su zona de influencia, el norte de Italia, el oeste Alemán, Bélgica, Holanda y Suiza. Los aliados de Napoleón eran Austria, Prusia y Rusia; y las naciones sujetas por otros medios (familiares y agentes) sumaban los territorios de Italia, Westfalia y España. Prácticamente toda Europa, con la excepción de Inglaterra, seguía la política y los intereses del 231 emperador francés. La derrota de Trafalgar (1805), que impidió la invasión de la isla británica, el fracaso de las medidas económicas contra el comercio inglés en el antiguo continente, la bravura y ejemplar patriotismo del pueblo español, que eliminó la posibilidad del absoluto dominio de su país, y el desastre de la campaña de 1812 contra Rusia, marcaron el fin de la era napoleónica en la historia universal. El éxito militar de la alianza de Inglaterra, Rusia, Prusia y Austria provocó la abdicación de Napoleón I y su primer exilio en la isla de Elba (1814); la batalla de Waterloo llevó al emperador al refugio de Santa Elena y al colapso definitivo; sólo han perdurado, de estos gloriosos años, el sabio Código de Napoleón, suma admirable de la tradición jurídica clásica y europea, el Banco Central de Francia y la Legión de Honor, destinada a premiar el talento y los méritos de muchos ciudadanos del mundo.

El poder de Napoleón produjo graves consecuencias en España. La “ilustración” de Carlos III concluyó con la coronación de Carlos IV y el gobierno del favorito Godoy. Cuando las protestas populares por la presencia de los soldados franceses alcanzaron una saludable resonancia en las ciudades y los campos de la península, Carlos IV y su hijo mayor, Fernando, mostraron la miseria y el deshonor que cubría, con muy contadas excepciones, a la aristocracia española. El valor de una comunidad digna no fue lo que inspiró la conducta real, sino la ambición y las pasiones oscuras de Godoy hacia la reina María Luisa, las de Fernando y María Antonieta de Nápoles y las confusiones del mismo rey Carlos, todo lo cual condujo a una serie de compromisos que se tradujeron, para vergüenza de esos tiempos, en el Tratado de Bayona (5 de mayo de 1808). Napoleón consiguió por este compromiso la abdicación de Fernando VII en favor de Carlos IV (quien poco antes, el 19 de marzo de ese año, había abdicado en favor de Fernando) y la entrega de la corona por Carlos IV al mismo Napoleón. Cinco días después de la firma del Tratado, Fernando expresó su apoyo a tal entrega de su padre, “a cambio de conservar la categoría de príncipe dignatario del Imperio francés y de obtener la renta

<sup>100</sup>Mora, *op. cit.*, tomo II, pp. 249 y 250.



de un millón de francos, más alguna posesión territorial”.<sup>101</sup> De este modo se consumó la ignominia que el pueblo español no toleró. La irritación fue mayor cuando Napoleón, por decreto de 6 de junio de 1808, invistió a su hermano José con los poderes del rey de España, ocasión que sirvió para que se manifestase de nuevo la bellaquería de las castas privilegiadas españolas —militares, alto clero y la nobleza—, que rindieron pleitesía y honores a José I de España. La coronación de José Bonaparte y el simulado propósito de crear un régimen legalista y moderno con la promulgación de la llamada Constitución de Bayona, dada a conocer el 20 de junio de aquel año, no debilitaron la decisión de los ciudadanos. “Los patriotas españoles, no sólo continuaron la guerra, sino que procedieron a organizar políticamente el país por sí mismos y sin asistencia de persona alguna de la familia real o de extranjeros. Era la primera vez que esto ocurría en su monarquía europea.”<sup>102</sup> El coraje del pueblo y la indudable valentía puesta en juego no limitaron su ingenuidad. La consigna popular, apoyada por los liberales de la clase media, exigían la libertad y retorno de Fernando VII, el traidor de Bayona apisionado ahora por los franceses. Este propósito se mantuvo en pleno florecimiento de un liberalismo avasallador. Con apoyo en las ideas de la Ilustración y en los resultados más puros de la Revolución Francesa, las multitudes rebeldes, que probaron su gran capacidad organizadora, en diversas regiones, constituyeron las juntas gubernativas y después, entre 1809 y 1813, las Cortes de Cádiz, formadas por diputados peninsulares y los representantes de las colonias americanas. Altamira señaló: “Gran número de ellos, particularmente los delegados de las juntas, traían un sentido reformador, en el que venían a condensarse el programa filantrópico y liberal del siglo XVIII y las recientes influencias de la revolución francesa. Es de notar que el grupo de los innovadores estaba formado principalmente por hombres de la clase media ilustrada, algunos miembros de la nobleza provinciana y bastantes sacerdotes de espíritu liberal... Fue Muñoz Torrero precisamente quien expuso, en el primer discurso parlamentario de nuestra historia constitucional, el programa de las reformas que ansiaban aquellos hombres. Juntamente con la implantación de ellos, en el grado que luego diremos, se produjo en España el mismo hecho que caracterizó desde el punto de vista social el triunfo del constitucionalismo en Francia, a saber: la entrada total, en la vida política, de la clase media... que, cada vez más, a medida que avanzó el siglo XIX, se había de convertir en la clase política por excelencia”.<sup>103</sup>

Los hechos continuaron su curso y el resultado de la Asamblea fue la Constitución de 1812, donde se recogieron, no en sus plenas consecuencias, pero sí con vigor, las doctrinas de la modernidad. El nuevo programa liberal mezcla el error con los aciertos. Reconocía la soberanía nacional y proclamaba como rey a Fernando VII. Por otra parte, se mantuvo la religión católica, la integridad nacional, la separación de los poderes del Estado, la inviolabilidad de los diputados, la igualdad ante la ley de españoles y americanos y los principios que encuadran la monarquía constitucional. Hay otras cosas

<sup>101</sup> Altamira, *op. cit.*, p. 464.

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 471.

<sup>103</sup> *Ibidem*, pp. 472 y 473.



más en el documento: abolición de los derechos abusivos sobre los indios, libertad de la prensa; sumisión del rey a las Cortes en asuntos internacionales y de matrimonio; abolición del tormento; presupuesto nacional; cancelación de la jurisdicción feudal; libertad de los esclavos negros y prohibición de las penas de azotes y cárcel de los indios que rehusaban bautizarse; reconocimiento de los derechos individuales; reformabilidad de la Constitución; ministros responsables; municipios con ayuntamiento electivo; milicia nacional y ejército permanente; difusión de la educación pública; abolición de la Inquisición, pasando los delitos religiosos al conocimiento de los tribunales de obispos; limitación del número de comunidades religiosas; reparto de tierras baldías y comunales y planteamiento de una contribución directa.<sup>104</sup>

Ante la imposibilidad de pacificar España y en vista de complicaciones internacionales, Napoleón abandonó la Península, y Fernando VII regresó a ocupar el trono (marzo de 1814). Las primeras medidas adoptadas por el gobierno se concentraron en la abolición de la Constitución de 1812 y la persecución sin límites del espíritu liberal generado por los acontecimientos de Cádiz.

No sólo persiguió de muerte a los liberales, declaró nulos todos los decretos dados en ausencia del rey, restableció la Inquisición, etcétera, sino que extremó su sentido absolutista, retrocediendo a un estado de mayor restricción que el del siglo XVIII. A estas medidas políticas se añadieron otras de sentido religioso y cultural, mediante las cuales se admitió nuevamente a los jesuitas (cuya Compañía había restablecido la Santa Sede en agosto de 1814), se multiplicaron los conventos de frailes y monjes, se cerraron las universidades y los teatros, se prohibió la publicación de más periódicos que la *Gaceta Oficial*, y se impidió toda propaganda en sentido de mejoramiento material o moral del país.<sup>105</sup>

El pueblo no fue derrotado por Napoleón; de esto se ocuparon los feudales, la nobleza y el clero, capitaneados por Fernando VII, adalid de los traidores y abanderado del absolutismo. Los ilustrados partidarios de la Constitución fueron asesinados, unos, y desterrados los demás. La desventura española cerró, con el regreso de Fernando, un nuevo capítulo de la tragedia de un pueblo admirable.

No pretendemos hacer ahora, frente a la circunstancia histórica de la época, un detallado análisis de las diferentes formas que adquirió el liberalismo mexicano del siglo XIX, en su lucha contra los defensores del *statu quo* colonial y en la búsqueda de una teoría y una práctica política que descubrieran, para el país naciente, los horizontes de un desarrollo sólido, progresista y justo. Nos limitaremos a señalar las características generales del liberalismo, sus esfuerzos por armonizar las nuevas concepciones con la dramática realidad social, y el significado de tal corriente como un instrumento apoyado en las mismas raíces de nuestra historia para superar las trabas de una comunidad rebelde y dispuesta a acelerar su desenvolvimiento. Los liberales y los conservadores no han concluido su secular batalla; pero el siglo XIX logró, para los primeros, las victorias que apuntaron la historia mexicana de nuestros días.

<sup>104</sup> *Ibidem*, pp. 473 y 474.

<sup>105</sup> *Ibidem*, pp. 474 y 475.

Los acontecimientos de Bayona, la heroica rebelión del ciudadano español y las confusas noticias que llegaron al virreinato sobre la prisión de Fernando VII, originaron las preliminares manifestaciones del liberalismo en México. López Cámara escribió: “El ayuntamiento de la Ciudad de México propone, sin titubeos, la tesis de que a falta de rey que encabece la monarquía española y careciendo, por tanto, de dirección legítima el Imperio, toca a los órganos gubernamentales de la Nueva España convocar un congreso general que represente y ejerza la soberanía, convalide las autoridades existentes y dicte las medidas convenientes. La idea que fundamenta la insólita proposición es la de que, por defecto o impedimento real del monarca, la nación no puede quedar acéfala, ya que la soberanía representada antes por el rey regresa a su fuente originaria; el pueblo. Es éste el único que puede legítimamente volverla a depositar en otras personas, en instituciones ya existentes, o en organismos creados ex profeso. ¿Habrán oídos tan delicados —pregunta el licenciado Verdad— que se llenan de escándalo al entender que el pueblo en estos momentos de interdicto extraordinario recobra la Soberanía, la hace suya, refluye naturalmente a sí, y la transmite a las personas de su confianza para devolverla después a su Señor?”<sup>106</sup> En el mismo sentido se pronunció fray Melchor de Talamantes: “Luego que éstos (los monarcas) faltan para el cuerpo civil por cualquier circunstancia como la presente, o que se extinguen todas las ramas de la familia reinante, la nación recobra inmediatamente su potestad legislativa como todos los demás privilegios y derechos de la Corona...”<sup>107</sup> Igual que la clase media ilustrada española buscó en la soberanía popular la manera de justificar la convocatoria a Cortes y la rebelión contra el invasor francés, sustituyendo interinamente el ejercicio del poder real impedido por hechos extraordinarios, los criollos novohispanos, armados de la filosofía moderna, descorrieron los velos que ocultaban al pueblo y exhibieron su soberanía originaria como la base en que podría sustentarse la validez política de la acción del Congreso. No se trataba de romper violentamente la continuidad de la soberanía real. Primo Verdad y Azcárate acudieron al virrey Iturrigaray para que prestara su auxilio a la realización de los proyectos del Ayuntamiento de la Ciudad de México, y le explicaron que quedaría a la cabeza del gobierno.

La novedad del brote liberal era el manejo del pueblo y la nación como depositarios de una facultad negada por el absolutismo tradicional mantenido, en España, por la Casa de Borbón. El pueblo, según la nueva doctrina se enfrentaría al llamado derecho divino de los reyes —ya en crisis desde fines del siglo XVIII— y este propósito alarmaría los intereses creados de la época. Hay una clara autonomía en el juego de las fuentes del poder. El triunfo de la sostenida por los hombres del Ayuntamiento significaría no sólo un cambio profundo en la teoría política prevaleciente en la Nueva España, sino también la amenaza de que esa raíz nacional de la soberanía transformara las instituciones, la distribución de la riqueza y de los prestigios, y el sistema establecido por la Corona. Si el pueblo recuperase la facultad de gobernarse a sí mismo ante sucesos extraordinarios, lograría a la vez el derecho de velar por su seguridad y bienestar, lo

<sup>106</sup> López Cámara, *op. cit.*, p. 73.

<sup>107</sup> Citado por López Cámara, en *Ibidem*, pp. 73 y 74.

cual implicaría, dadas las estructuras económicas y sociales de la Colonia, la posibilidad de subvertir el orden con la aplicación de reformas inadmisibles para los grupos beneficiarios del sistema.

Pero hubo otras consecuencias importantes. En la tesis de los criollos existe una explicación del origen de las monarquías:

Obligado el hombre a defenderse de la naturaleza o de las arbitrariedades de sus semejantes, pónese de acuerdo con los demás hombres que se ven amenazados con iguales causas, y entre todos escogen el más fuerte o el más sabio para que dirima las controversias, evite los abusos y defienda a todos de los peligros comunes. Se establece de este modo un acuerdo tácito entre el rey, que se compromete a gobernar rectamente a sus súbditos, y éstos, que acuerdan obedecerle y respetarle.

El hombre tímido, dice Verdad, que se vio acosado por las fieras a quienes no pudo vencer, o de los vecinos que le acechan sus propiedades, buscó un apoyo de su conservación, lo halló en un hombre robusto que con su fortaleza pudiera rechazar la fuerza que lo oprimía, o en un sabio que con su ingenio pudiese dirigirlo, y en su astucia librarlo de sus enemigos; entregóse a él, renunciando en sus manos por sí, sus hijos y descendientes, una parte de su libertad; juróle obediencia y quedó obligado a sus mandatos”.<sup>108</sup>

Reducir la monarquía a un mandato popular, y al ejercicio de la libertad original de los hombres, era poner en marcha el pensamiento de los enciclopedistas y peculiarmente el de J. J. Rousseau. En las ideas de Primo Verdad se encuentra imbíbido el contrato social, subyacente en las doctrinas democráticas de la época, arma decisiva para liquidar, en la conciencia del siglo XVIII, la supremacía del rey absoluto. La abdicación de Carlos IV y del príncipe de Asturias, según declaró el Ayuntamiento de México, “es contra los derechos de la Nación a quien ninguno puede darle rey si no es ella misma, por el consentimiento universal de sus pueblos, y esto en el único caso en que por la muerte del rey no quede sucesor legítimo de la corona”.<sup>109</sup> Azcárate se sumó a esta doctrina. Así fue como, en 1808, los mexicanos hicieron resonar, en limpia confluencia, las antiguas corrientes humanistas del siglo XVIII mexicano y el pensamiento sólido y penetrante de la Ilustración.

Sin embargo, la generación del Ayuntamiento no llevó a sus últimas consecuencias la teoría de la soberanía popular. Entre la tesis moderada de Montesquieu y el pensamiento radical de Rousseau, los ilustrados criollos se detuvieron en la primera y declararon que la voluntad nacional debe prevalecer en casos de crisis, pero que su voz sólo podía oírse traducida por sus verdaderos representantes.

El principal error político de Rousseau en su *Contrato social* —escribió Talamantes— consiste en haber llamado indistintamente al pueblo al ejercicio de la soberanía, siendo cierto que, aun cuando él tenga derechos a ella, debe considerársele siempre como menor

<sup>108</sup> López Cámara, *op. cit.*, pp. 74 y 75.

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 76.

que por sí mismo no es capaz de sostenerla, necesitando, por su ignorancia o impotencia, emplear la voz de sus tutores; esto es, de sus verdaderos y legítimos representantes.<sup>110</sup>

¿Quiénes son estos legítimos representantes?

El pueblo de que se habla —afirma Luis Villoro— es el que se supone representado en los ayuntamientos y que, en verdad, está formado por los hombres honrados de cierta educación y posición social en cada villa, con exclusión, naturalmente, de indios y castas. En realidad, es la clase media criolla, que domina esos cuerpos, la que obtendría la dirección del congreso propuesto. Son los conquistadores españoles quienes hicieron el pacto con la Corona, no los aborígenes. Quienes dirigen ahora la lucha descienden de aquéllos y tan alejados están en este momento de los peninsulares como del pueblo verdadero. Para que el movimiento hacia el origen siga adelante será menester que otras clases sociales, hasta ahora silenciosas, se hagan presentes.<sup>111</sup>

El mismo síndico Verdad declaró que el pueblo estaba formado por las “autoridades constituidas”, al dar respuesta a una pregunta formulada por el oidor Aguirre. El Ayuntamiento, al proponer la realización del congreso que debía instituir la norma de conducta de la nación, trasladaba a este órgano el ejercicio de la soberanía “popular” y fincaba la base para el nacimiento de un nuevo gobierno de las “clases decentes y educadas”.

El intermedio que se creó entre la fecha de la iniciativa del Ayuntamiento y la perspectiva de su realización mostró claramente el alcance y significado del programa de los criollos. Sus repercusiones se advirtieron en otros sectores de la clase ilustrada, que intentaron continuar la línea trazada por el grupo de síndicos liberales, como ocurrió con la Junta de Valladolid y entre los miembros de las altas jerarquías coloniales. Los demás grupos fueron indiferentes a la dialéctica del licenciado Verdad. Esto no supone que la población de México se mantuviera al margen de los procesos de la independencia; por lo contrario, su vocación fue clara cuando el cura Hidalgo la convocó el 16 de septiembre de 1810. Los peones, los obreros y las clases medias del campo y la ciudad no percibieron, en el programa de los criollos, una acción orientada al cambio de sus condiciones sociales y económicas. La enorme mayoría de los habitantes anhelaban una independencia fundada en el rompimiento de las estructuras predominantes, y el mismo pueblo, sordo a las palabras de Verdad. Talamantes y Azcárate apoyaron con entusiasmo las reformas agrarias propuestas por Hidalgo y Morelos. No ocurrió lo mismo en los medios de la aristocracia. “Apenas el Real Acuerdo —reducto político e ideológico de los dirigentes del partido peninsular— se entera de las audaces proposiciones del Ayuntamiento de la Ciudad de México y de las ideas, a su manera de ver, francamente ‘subversivas’ en que las trata de fundar, se apresta a combatirlos por todos los medios a

<sup>110</sup> Citado por López Cámara, en *Ibidem*, p. 77.

<sup>111</sup> Luis Villoro, “Las corrientes ideológicas en la época de la Independencia”, en *Estudios de historia de la filosofía en México*, pp. 213 y 214.

su alcance”.<sup>112</sup> La acción de los españoles fue muy enérgica. El movimiento encabezado por Gabriel Yermo concluyó en la expulsión del virrey Iturrigaray y el encarcelamiento de Francisco B. Cisneros, Beristain, Melchor de Talamantes, Primo Verdad y otros miembros del grupo liberal. Primo Verdad fue asesinado en su misma prisión y Talamantes, víctima de la fiebre amarilla, murió en San Juan de Ulúa. El arzobispo, los oidores y otros representantes de los españoles europeos, en septiembre de 1808, invistieron a Pedro de Garibay con los poderes gubernamentales, y después dedicaron su energía a perseguir a los simpatizadores de las ideas nuevas. Los principales miembros de la Junta de Valladolid —Michelena, Vicente Santa María, Ruiz de Chávez y Quevedo— fueron reducidos a prisión.

Los argumentos del Real Acuerdo para refutar la doctrina de los criollos se limitaron a repetir las ideas tradicionales. Frente a la soberanía popular, se recordó el derecho divino de los reyes, y en consecuencia, la imposibilidad de que el pueblo tuviera la facultad de “mudar la constitución una vez establecida”. “Si el pueblo tuviera semejante arbitrio —afirmó el fiscal del crimen—, ¿cuál sería la suerte de la autoridad pública, cuál la seguridad de las personas que la desempeñan, con cuánta facilidad los malévolos intentarían y lograrían su iniquidad a la sombra de la voz popular?” Y respecto a la celebración del congreso propuesto por el Ayuntamiento, el fiscal recalcó: “...semejantes doctrinas son las que nos enseñan varios autores católicos...; pero éstos se quieren tumbar con el establecimiento de una junta, de un congreso general en quien se pretende que ha caído la soberanía, error y delito digno de la abominación y del castigo”.<sup>113</sup>

El Real Acuerdo mantuvo la situación en el estado en que se encontraba; pero el fin de las pretensiones del Ayuntamiento no terminó con la expulsión de Iturrigaray y el asesinato de Primo Verdad. El doctor Mora comentó: “Así dio fin una revolución, de la cual las gentes pensadoras deseosas de la felicidad de la Patria habían concebido tan lisonjeras esperanzas. Los españoles, desconociendo la marcha del siglo y aun de la misma revolución de su patria, quisieron un imposible, evitar la independencia que se venía ya de su peso; acertaban en el juicio que formaron de que la masa general ni entendía lo que significaba esta voz, ni podía desear lo que no conocía; pero se engañaron torpemente en creer que este estado podría ser duradero, así porque en España comenzaban a difundirse con suma rapidez las ideas de soberanía nacional y sistema representativo, de donde naturalmente habían de pasar a México, como porque el odio a la prepotencia de los españoles y al uso inmoderado que de ella hacían, se aumentaba diariamente, y tomaba por instantes el carácter de un sentimiento popular”.<sup>114</sup>

Pedro Garibay terminó su gobierno en julio de 1809 y lo suplió el arzobispo de México, Francisco Javier Lezama y Beaumont, quien entregó el poder de la Audiencia en mayo de 1810. En nombre del real cuerpo gobernó su regente, Pedro Catani, hasta

<sup>112</sup>López Cámara, *op. cit.*, p. 81.

<sup>113</sup>Citado por López Cámara, en *Ibidem*, p. 83.

<sup>114</sup>Mora, *op. cit.*, tomo II, p. 306.

el 13 de septiembre del mismo año, en que lo sucedió Francisco Javier Venegas, en cuyas manos estalló, tres días después, la revolución de Independencia.

La contradicción entre criollos y peninsulares —liberales y conservadores— tomó un nuevo rumbo a partir de septiembre de 1810. El partido conservador de los europeos unió sus fuerzas y desató contra Hidalgo la más violenta, cruel e irracional persecución. Lezama y Beaumont, Manuel Abad y Queipo, obispo de Michoacán, Juan Cruz Ruiz de Cavañas, obispo de Guadalajara, y el Santo Oficio se convirtieron en los más violentos instrumentos de la ideología contrarrevolucionaria. En su documento de 24 de septiembre de 1810, el arzobispo de México, al enjuiciar a Hidalgo, escribió lo siguiente:

Pero ya que al frente de los insurgentes se halla un ministro de Jesucristo (mejor diré de Satanás), preconizando el odio y el exterminio de sus hermanos y la insubordinación al poder legítimo, yo no puedo menos de manifestaros que semejante proyecto no es ni puede ser de quien se llama cristiano: es contrario a la ley y doctrina de Jesucristo; y si el observar lo que él mismo nos manda sobre la caridad de nuestros hermanos, os conducirá al cielo, el practicar lo contrario os llevará infaliblemente al infierno. Mirad qué precursor del Anticristo se ha aparecido en nuestra América para perdernos.<sup>115</sup>

Una vez que ha identificado a Hidalgo con los hijos del mal, atribuyéndole naturaleza diabólica, dedica el resto de su exhortación a calificar al Padre de la Patria con los adjetivos más violentos y crueles. En una parte del extenso documento lo llama ambicioso perturbado, extraviado y ciego, e invita a sus seguidores a abandonar a quien “será vencido por otro espíritu peor y más fuerte”.

Abad y Queipo extremó la situación. El llamado de Lezama y Beaumont se transformó en un edicto de excomunión de los insurgentes. El 24 de septiembre de 1810, el obispo de Michoacán publicó un escrito en el que degradó el valor de la revolución francesa y dictó su sentencia contra Hidalgo. En relación con Francia dijo:

...el ejemplo más análogo a nuestra situación lo tenemos inmediato en la parte francesa de la Isla de Santo Domingo, cuyos propietarios eran los hombres más ricos, acomodados y felices que se conocían sobre la Tierra, la población era compuesta, casi como la nuestra, de franceses europeos y franceses criollos, de indios naturales del país, de negros y mulatos y de castas resultantes de las primeras clases. Entró la división por efecto de la citada revolución francesa, y todo se arruinó y destruyó en lo absoluto... Pero la anarquía en Santo Domingo degolló a todos los blancos franceses y criollos, sin haber quedado uno siquiera; y degolló los cuatro quintos de todos los demás habitantes, dejando la quinta parte restante de negros y mulatos en odio eterno y guerra mortal, en que deben destruirse enteramente. Devastó todo el país, quedando y destruyendo todas las posesiones, todas las ciudades, villas y lugares, de suerte que el país mejor poblado y cultivado que había en todas las américas, es hoy un desierto, albergue de tigres y leones.<sup>116</sup>

<sup>115</sup> Genaro García (ed.), “El clero de México y la Guerra de Independencia”, en *Documentos inéditos o muy raros para la historia de México*, México, 1906, tomo IX, pp. 9 y ss.

<sup>116</sup> *Ibidem*, tomo IX, p. 21.

Una vez que el autor describió tan horrendo círculo dantesco, viene el caso de la Nueva España y habla concretamente de Hidalgo en estos términos:

Un ministro de Dios de la paz, un sacerdote de Jesucristo, un pastor de almas (no quisiera decirlo), el Cura de Dolores, D. Miguel Hidalgo (que había maneado hasta aquí mi confianza y mi amistad), asociado de los capitanes del Regimiento de la Reina D. Ignacio Allende, D. Juan de Aldama y D. José Mariano Abasolo, levantó el estandarte de la rebelión y encendió la tea de la discordia y anarquía, y reduciendo a una porción de labradores inocentes, les hizo tomar las armas, y cayendo con ellos sobre el pueblo de Dolores, el 16 del corriente, al amanecer, sorprendió y arrestó a los vecinos europeos, saqueó y salvó sus bienes..., amenazando a los pueblos que los ha de degollar si le oponen alguna resistencia e insultando a la religión y a nuestro soberano D. Fernando VII, pintó en un estandarte la imagen de nuestra augusta patrona, Nuestra Señora de Guadalupe, y le puso la inscripción siguiente: *Viva la Religión. Viva Nuestra Madre Santísima de Guadalupe. Viva Fernando VII. Viva la América y muera el mal gobierno.*<sup>117</sup>

Abad y Queipo, en su edicto, se envolvió en reflexiones sobre el significado negativo de tales actos, y después de explicar que es él europeo de origen y americano por adopción, por voluntad y por domicilio de más de 31 años declaró

que el referido D. Miguel Hidalgo, Cura de Dolores, y sus secuaces, los tres citados capitanes, son perturbadores del orden público, seductores del pueblo, sacrílegos, perjuros, y que han incurrido en la excomunión mayor del Canon: *Siguis saudente diabolo*, por haber atentado contra la persona y la libertad del sacristán de Dolores... Los declaran excomulgados citandos, prohibiendo, como prohíbo, el que ninguno les dé socorro, auxilio y favor, bajo la pena de excomunión mayor.<sup>118</sup>

La tremenda sanción fue extendida a todos los compañeros de armas del heroico cura de Dolores, y para acentuar el anatema, el autor del edicto reafirmó las admoniciones: "...declaro que el dicho Cura Hidalgo y sus secuaces son unos seductores del pueblo y calumniadores de los europeos... Los europeos no tiene ni pueden tener otros intereses que los mismos que tenéis vosotros los naturales del país..."<sup>119</sup> Insistió nuevamente en la necesaria armonía que debía subsistir entre España y la colonia, y en la obediencia a la Corona y al virrey, y en fin, invitó a los fieles a huir de la tentación satánica que representaban los insurgentes: "Sí, mis caros y amados fieles: tales son los efectos inevitables y necesarios de la anarquía. Detestadla con todo vuestro corazón; armaos con la fe católica contra las redenciones diabólicas que os conturban; fortificad vuestro corazón con la caridad evangélica..."<sup>120</sup>

Entre el 16 de octubre y los últimos días de diciembre de 1810, se registraron hechos interesantes. Mariano Escandón y Llera, conde de Sierra Gorda y gobernador

<sup>117</sup> *Ibidem*, tomo IX, pp. 22 y 23.

<sup>118</sup> *Ibidem*, tomo IX., p. 25.

<sup>119</sup> *Ibidem*, tomo IX, p. 25.

<sup>120</sup> *Ibidem*, tomo IX, pp. 26 y 27.

de la mitra de Michoacán, después de meditar en las consecuencias que podía causar el edicto de excomunión, acabó por anularlo en sus efectos. Esto provocó alarma en el arzobispado de México y en las demás principales autoridades eclesiásticas. En 11 de octubre, Lizama y Beaumont ratificó la validez y legitimidad de la excomunión ordenada por el obispo de Michoacán. En 29 de diciembre, el mismo Escandón y Llera ofreció deslucida satisfacción al pueblo cristiano por haber mandado fijar rotulones, en los que se levantaba la pena impuesta al cura Hidalgo y “sus secuaces”. Hacia entonces, el Santo Oficio ya había hecho publicar su abrumador citatorio expedido el 13 de octubre. El tribunal de la Inquisición llamaba al cura Hidalgo para que respondiese a las acusaciones del fiscal de dicha institución. Éstas, según constan en el edicto, se formularon en un proceso iniciado en 1800 y continuado hasta 1809, y en el cual se hizo aparecer que el cura de Dolores era culpable del delito de herejía y apostasía, y

hombre sedicioso, sigmático y hereje formal por las doce proposiciones que habéis proferido y procurado enseñar a otros, que han sido la regla constante de vuestras conversaciones y conducta, y son en compendio las siguientes: negáis que Dios castiga en este mundo con penas temporales; la autenticidad de los lugares sagrados, de que consta esta verdad; habéis hablado con desprecio de los papas y del gobierno de la Iglesia...; aseguráis que ningún judío que piense con juicio se puede convertir, pues no consta la venida del Mesías; y negáis la perpetua virginidad de la Virgen María; adoptáis la doctrina de Lutero en orden a la Divina Eucaristía y confesión auricular, negando la autenticidad de la epístola de San Pablo a los de Corinto, y asegurando que la doctrina del Evangelio de este sacramento está mal entendida en cuanto a que creemos la existencia de Jesucristo en él; tenéis por inocente y lícita la polución y fornicación... por cuyo error habéis sido tan libertino que hicisteis pacto con vuestra manceba de que os buscarse mujeres para fornicar, y que para lo mismo le buscaríais a ella hombres, asegurándola que no hay infierno ni Jesucristo; y finalmente, que sois tan soberbio que decís que no os habéis graduado de Doctor en esta Universidad por ser su claustro una cuadrilla de ignorantes.<sup>121</sup>

En 24 de octubre, el obispo de Guadalajara, doctor Juan Cruz Ruiz de Cavañas redactó un edicto, en el cual hizo extensiva la excomunión contra Hidalgo a los habitantes de su diócesis que abrazaran la causa de la Independencia.

En el documento de 15 de diciembre de 1810, don Miguel Hidalgo publicó un manifiesto destinado a contestar los cargos del Santo Oficio y a definir los propósitos que inspiraron el levantamiento del 16 de septiembre. Hidalgo rechazó, en primer lugar, las falsas imputaciones que se hicieron en su contra:

¿Quién creería, amados conciudadanos, que llegase hasta este punto el descaro y atrevimiento de los gachupines? ¿Profanar las cosas más sagradas para asegurar su intolerable dominación? ¿Valerse de la misma religión santa para abatirla y destruirla? ¿Usar de excomuniones contra toda la mente de la Iglesia? ¿Fulminarlas sin que intervenga motivo de religión?... Ellos no son católicos sino por política: su Dios es el dinero, y las conminaciones

<sup>121</sup> *Ibidem*, tomo IX, pp. 39 y 40.



sólo tienen por objeto la opresión. ¿Creéis, acaso, que no puede ser verdadero católico el que no esté sujeto al déspota español?<sup>122</sup>

Un verdadero católico, como Hidalgo, no podía dejar de mostrar el engaño manejado por los altos prelados del virreinato. Ellos confundieron la religión con su política e intentaron justificar la segunda con base en los valores de la primera; su finalidad, que causó desconcierto en los primeros meses, fue oportunamente denunciada en el manifiesto de Hidalgo: “...no escuchéis las seductoras voces de nuestros enemigos, que, bajo el velo de la religión y de la amistad, os quieren hacer víctimas de su insaciable codicia”.<sup>123</sup> ¿Qué son los gachupines? Hidalgo propuso una tonante respuesta: *a)* Son hombres desnaturalizados y ambiciosos, “siempre que se les presente el vil interés, os sacrificarán con la misma frescura que han abandonado a sus propios padres”. *b)* El móvil de todas sus fatigas “no es sino su sórdida avaricia. Ellos no han venido sino por despojarnos de nuestros bienes, por quitarnos nuestras tierras, por tenernos siempre avasallados bajo sus pies”.<sup>124</sup>

El objeto de la revolución de Independencia, —aseguró Hidalgo, después de reafirmar su fe— es el de conquista de los americanos por medio de la destrucción y rompimiento de los lazos “de ignominia con que nos han tenido ligados tanto tiempo”. Para lograrlo debía consolidarse la unidad de los mexicanos y proceder de acuerdo con una estrategia política que el Padre de la Patria resumió en los siguientes términos:

Establezcamos un congreso que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este Reino, que, teniendo por objeto principal mantener nuestra santa religión, dicte leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo. Ellos entonces gobernarán con la dulzura de padres; nos tratarán como a hermanos; desterrarán la pobreza, moderando la devastación del Reino y la extracción de su dinero; fomentarán las artes; se avivará la industria; haremos uso libre de las riquísimas producciones de nuestros feraces países, y a la vuelta de pocos años, disfrutarán sus habitantes de todas las delicias que el Soberano Autor de la naturaleza ha derramado sobre este vasto continente.<sup>125</sup>

La réplica del tribunal de la Inquisición al manifiesto de Hidalgo es una muestra extraordinaria de la debilidad ideológica del grupo conservador. En ningún momento pudo abatir las argumentaciones de Hidalgo y, por lo contrario, se limitó a injuriarlo en la forma más soez. La respuesta se produjo el 26 de enero de 1811. He aquí sólo algunos de los calificativos que dedicaron al Generalísimo de las Armas Americanas: “impío”, “monstruo”, “luterano”, “ateo y materialista”, “hipócrita”, “rebelde y sedicioso”, “ateo cruel y deshonesto” y “feroz enemigo de los que llama sus conciudadanos”.<sup>126</sup>

<sup>122</sup> *Ibidem*, tomo IX, p. 46.

<sup>123</sup> *Ibidem*, tomo IX, p. 47.

<sup>124</sup> *Idem*.

<sup>125</sup> *Ibidem*, tomo IX, p. 48.

<sup>126</sup> La réplica aparece en las páginas 49 a 55 de Genaro García, *op. cit.*, tomo IX.

La tremenda presión del clero, las medidas militares contra la insurgencia, y la necesidad de convocar a la unidad del pueblo en torno del pensamiento revolucionario provocaron una más nítida expresión de los ideales de la Independencia. Si en un principio la insurgencia se apoyó en el grito de Dolores: “¡Viva nuestra Madre Santísima de Guadalupe! ¡Viva Fernando VII! ¡Viva la América!”, poco tiempo después se hablaba de la convocatoria a un congreso constituyente del país y se afrontaba, por vez primera, la reforma de las estructuras económicas y sociales. Los ideales políticos del cura de Dolores culminaron, en 1812, con la redacción de los Elementos constitucionales circulados por el señor Rayón, que reflejaron en buena parte los puntos de vista expuestos por Hidalgo.<sup>127</sup> En ellos se declaró la libertad e independencia de América y se atribuyó al pueblo la calidad de fuente inmediata de la soberanía. Sin embargo, la soberanía se hizo residir en la persona del señor Fernando VII, y su ejercicio se transformó en facultad exclusiva del Supremo Congreso Nacional Americano.<sup>128</sup> Desde su respuesta a la Inquisición, Hidalgo hizo notar el sentido democrático del movimiento de Independencia, al postular, en dicho documento, la necesidad de convocar un congreso representativo. El reconocimiento de Fernando VII significó una transacción con las corrientes tradicionales, impuesta por las circunstancias, y una coincidencia con las opiniones de la generación de 1808.

Las dos medidas orientadas a provocar una transformación del sistema colonial fueron el decreto de Hidalgo contra la esclavitud y las gabelas, de 19 de octubre de 1810, promulgado por el intendente José María de Ansorena Caballero y confirmado por los decretos de 29 de noviembre y 6 de diciembre de 1810, donde se ordenaba la devolución de las tierras a los pueblos indígenas. En el primero de ellos Ansorena previno, por mandato de Hidalgo,

a todos los dueños de esclavos y esclavas, que luego, inmediatamente que llegue a su noticia esta plausible orden superior, los pongan en libertad, otorgándoles las necesarias escrituras de *atala horria* con las inserciones acostumbradas para que puedan tratar y contratar, comparecer en juicio, otorgar testamentos, codicilos y ejecutar las demás cosas que ejecutan y hacen las personas libres; y si no lo hacen así los citados dueños de esclavos y esclavas, sufrirán irremisiblemente la pena capital y confiscación de todos sus bienes... Es también el ánimo piadoso de Su Excelencia quede totalmente abolida para siempre la paga de tributos por todo género de castas, sean las que fueren, para que ningún juez ni recaudador exija esta pensión ni los miserables que antes la satisfacían la paguen....<sup>129</sup>

En el decreto de 29 de noviembre se reiteró la abolición de las leyes de esclavitud, y en el de 5 de diciembre se declaró: “Desde el feliz momento en que la valerosa nación americana tomó las armas para sacudir el pesado yugo que por espacio de tres siglos la tenía oprimida, uno de sus principales objetos fue exterminar tantas gabelas con que no podía adelantar su fortuna; mas como en las críticas circunstancias del día no se

<sup>127</sup> Alfonso García Ruiz, *Ideario de Hidalgo*, México, 1955, p. 29.

<sup>128</sup> Véase Ernesto de la Torre Villar, *op. cit.*, tomo II, pp. 78 y ss.

<sup>129</sup> *Ibidem*, tomo II, p. 47.

pueden dictar las providencias adecuadas a aquel fin, por la necesidad de reales que tiene el reino para las costas de la guerra, se atiende por ahora a poner el remedio en lo más urgente...”<sup>130</sup> Estas medidas eran: *a)* la abolición de la esclavitud; *b)* “el cese para lo sucesivo de la contribución de tributo, respecto de las castas que lo pagaban y toda exacción que a los indios se les exija”; y *c)* el uso de papel común en todos los negocios judiciales, documentos, escrituras y actuaciones, y el consecuente desuso del papel sellado. Se estimuló también la producción de pólvora y se pidió el debido cumplimiento en lo ordenado.

El decreto de Hidalgo por el que mandó la restitución de la tierra a los campesinos es muy breve:

Por el presente mando a los jueces y justicias del distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que enterándolos en la Caja Nacional se entregue a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente los naturales en sus respectivos pueblos. Dado en mi Cuartel General de Guadalajara a 5 de diciembre de 1810.<sup>131</sup>

No existen constancias sobre la forma pensada por Hidalgo para llevar adelante su programa agrario.

En los documentos que podemos considerar como expresión directa de su pensamiento, no se hallan disposiciones, previsiones ni frases que puedan servir para aclararlo. En los que indirectamente hemos apoyado nuestra interpretación acerca de su pensamiento agrario, los términos que se emplean son los de “restituir” y “repartir”. El primero es claro que alude a la devolución a los pueblos de las tierras que antiguamente les pertenecían y por diversos medios les fueron arrebatadas por extraños —fueron españoles, criollos, indios o de cualquiera otra raza— fundando la restitución en los títulos de anterior posesión y calculando la extensión de lo restituible a base de las referencias de límites que los propios títulos alegados contuviesen. El segundo parece haber significado, entonces como ahora, la devolución fundada no estrictamente en un título de anterior posesión, sino en un concepto de justicia social más amplio, cuyas razones eran el supuesto histórico del despojo que los conquistadores —contra el que muchas veces la costumbre jurídica indígena no estaba en aptitud de defenderse por falta de pruebas concretas— y la necesidad pública y social de acudir en ayuda de la clase que, por virtud de ese despojo, había perdido su único medio de vida y, fuera de sus formas sociales propias, estaba entregándose como gañán, es decir, como asalariada, a los dueños de la tierra que antes fue suya.<sup>132</sup>

La reforma agraria y la abolición de la esclavitud, ordenadas por Hidalgo, fueron medidas muy importantes para la época. La primera de ellas, en el caso de llevarse

<sup>130</sup> *Ibidem*, tomo II, p. 49.

<sup>131</sup> *Ibidem*, tomo II, p. 48.

<sup>132</sup> García Ruiz, *op. cit.*, pp. 68 y 69.

adelante, hubiera alterado los mecanismos estructurales del sistema colonial de la producción, y consecuentemente del ingreso. La más importante empresa española, como se dijo en el capítulo anterior, se fundaba en la propiedad feudal y la explotación de mano servil y esclava. La redistribución de la tierra y su reparto entre las comunidades indígenas significaron el más violento ataque contra la situación existente, por cuanto sentaban las bases para romper el latifundio colonial y liberar a la población campesina de las condiciones que impedían su libre desenvolvimiento. La abolición de la esclavitud, inspirada en el principio liberal de la igualdad de todos los hombres ante la ley, suponía también un cambio profundo en la estratificación social generada por las instituciones implantadas por la Corona en la Nueva España.

Los peninsulares se dieron cuenta clara de la trascendencia del pensamiento y la acción de los insurgentes, y por ello reunieron todas sus fuerzas para lanzarlas, sin piedad, a la decisiva batalla. La dignidad de Hidalgo y Allende, que resplandece por enésima vez en su respuesta al indulto del virrey Venegas (1 de marzo de 1811), no detuvo la tragedia de junio y julio de ese año. El miércoles 26 de junio de 1811 fueron fusilados, en Chihuahua, los héroes Allende, Aldama, Jiménez y Santa María, y unos días después, el martes 30 de julio a las 7 de la mañana, fue también fusilado el gran libertador de la nación mexicana, don Miguel Hidalgo y Costilla, cura de Dolores y jefe de la insurgencia. Su muerte no detuvo el movimiento revolucionario. Ellos tuvieron razón al advertir a Venegas que “Toda la nación está en fermento: estos movimientos han despertado a los que yacían en letargo. Los cortesanos que aseguran a Vuestra Excelencia *que uno u otro* sólo piensan en la libertad, lo engañaron. La conmoción es general, y no tardará México en desengañarse, si con oportunidad no se prevén los males”.<sup>133</sup>

El liberalismo mexicano naciente enriqueció su acervo ideológico. Después de Hidalgo era evidente una clara separación entre el significado sagrado de la religión como valor espiritual y la acción política de la Iglesia. Clero y religión serán, para el futuro, dos conceptos totalmente distintos. El liberalismo será respetuoso con las creencias y la fe; pero muy consciente del peligro representado por las actividades políticas clericales. Hay otro hecho fundamental: la generación de Hidalgo, con brillante lucidez, señaló el auténtico rumbo de la Independencia; no se trataba sólo de conquistar la libertad política, sino de fundarla en una transformación económica y social que rompiera, en primer lugar, con las formas establecidas por la tradición, y, en segundo, que abriera las puertas al progreso. Tales aspectos no se formaron en el patrimonio ideológico del grupo de 1808. Su generosidad se advierte en las líneas políticas de los continuadores. Ignacio López Rayón, José María Liceaga y después José María Morelos, principalmente este último, llevaron a plena madurez la doctrina libertadora.

La distancia que separa los Elementos constitucionales y el documento titulado Sentimientos de la Nación —los 23 puntos dados por Morelos para la Constitución— marca el proceso evolutivo del pensamiento liberal de la insurgencia. Con mucha razón se ha observado que don Ignacio López Rayón, criollo, abogado, aficionado a la lectura e hijo mayor de un matrimonio que fue semillero de insurgentes, “es un personaje bá-

<sup>133</sup> Respuesta de Hidalgo y Allende al indulto del virrey Venegas, en De la Torre y Villar, *op. cit.*, tomo I, p. 36.

sico para entender el proceso evolutivo de la guerra de Independencia. Como toda su generación, asentaba un pie en el siglo XVIII y otro en el XIX, y sospechamos hasta el final de sus días (murió el 2 de febrero de 1832), no pudo desprender esa parte de su ser que se aferraba a un *tempus*, mental y espiritual, definitivamente superado. Carácter tan interesante como difícil, claro y diáfano en ocasiones, sinuoso y tortuoso no pocas veces, dueño de encomiables cualidades que a menudo le regatearon sus adversarios y de graves defectos que le disimularon sus parciales, no es fácil aprehenderlo si ha resultado cómodo historiarlo. Situado entre dos recias personalidades, la de Hidalgo y la de Morelos, muy superiores a la suya, ha padecido en la posteridad el eclipse correspondiente a esos soles que se opacan; y aunque tal ostracismo conlleva un dejo de injusticia o “mala suerte”, no creemos que su situación cambiara radicalmente, aun cuando se ahondaran las investigaciones en torno a su figura y a su época...”.<sup>134</sup>

Los elementos constitucionales mantienen el pecado original. En el punto 5º se expresa que “la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional”.<sup>135</sup> La reincidencia en la cita de Fernando VII es un problema de la época. El grupo liberal de 1808 así lo hizo, y también cuatro años después, los ilustrados españoles de la Constitución de 1812. Sin embargo, la conjunción de los conceptos de soberanía popular y realeza borbónica dio motivo al siguiente comentario de Morelos: “Al número 5, la proposición del señor don Fernando VII es hipotética” (7 de noviembre de 1812).<sup>136</sup> Pedro de Alba anotó al respecto: “...al escribir desde Tehuacán, el general Morelos, algunos comentarios acerca de los elementos constitucionales compuestos por don Ignacio Rayón, dice, con aquella concisión característica en él, al referirse a la cláusula quinta, en la que Rayón declara que la soberanía dimana del pueblo y reside en la persona del señor don Fernando VII, que “la proposición del señor don Fernando VII es hipotética”, lo cual demuestra que Morelos se había resuelto a no consecuentar más con el giro de defensa para los intereses de los Borbones que se le dio aparentemente a la primitiva insurrección, y meditaba ya formalmente en la emancipación y el establecimiento de un gobierno propio, con las facultades que más tarde expresó, para que se implantara el sistema más adecuado al pensamiento y al sentir de la nación”.<sup>137</sup>

En una carta reservada (4 de septiembre de 1811) que envió Rayón al general Morelos, redactada un día después de que se declaró la necesidad de organizar la junta de Zitácuaro (19 de agosto de 1811), se expresan los motivos para invocar el nombre de Fernando VII: “Habrà sin duda reflejado V. E. que hemos apellidado en nuestra junta el nombre de Fernando VII que hasta ahora no se había tomado para nada; nosotros, ciertamente no lo habríamos hecho, si no hubiéramos advertido que nos surte el mejor efecto: con esta política hemos conseguido que muchas de las tropas de los europeos desertándose se hayan reunido a las nuestras; y al mismo tiempo que algunos de los

<sup>134</sup>Ernesto Lemoine Villacaña, *Morelos*, México, 1965, pp. 93 y 94.

<sup>135</sup>“Elementos constitucionales circulados por el Sr. Rayón”, en *Primer Centenario de la Constitución de 1824*, México, 1924, pp. 95 y ss.

<sup>136</sup>“Observaciones a los Elementos constitucionales por el Sr. Morelos”, en *Ibidem*, p. 101.

<sup>137</sup>Pedro de Alba, “Estudio preliminar”, en *Ibidem*, p. 11.

americanos vacilantes por el vano temor de ir contra el rey, sean los más decididos partidarios que tenemos. Decimos *vano temor*, porque en efecto no hacemos guerra contra el rey; y hablamos claro, aunque la hiciéramos, haríamos muy bien, pues creemos no estar obligados al juramento de obedecerlo, porque el que jura de hacer algo mal hecho, ¿qué hará? Dolerse de haberlo jurado y no debe cumplirlo... ¿Y haríamos bien nosotros cuando juramos obediencia al rey de España?... Lejos de nosotros tales preocupaciones: nuestros planes en efecto son de independencia, pero diremos que no nos ha de dañar el nombre de Fernando, que en suma viene a ser un ente de razón...”<sup>138</sup>

La aparentemente razonada transacción de la Suprema Junta Nacional Americana, nombre que se dio al gobierno nacido en Zitácuaro, fue realizada por Morelos. Al final de una carta a Rayón, fechada el 2 de noviembre de 1812, el caudillo escribió que “se le quite la máscara de la Independencia, porque ya todos saben la suerte de nuestro Fernando VII”. Y en carta posterior ya citada, la de 7 del mismo mes, reiteró: “En cuanto al punto 5º de nuestra Constitución, por lo respectivo a la soberanía del Sr. D. Fernando VII, como es tan pública y notoria la suerte que le ha cabido a este grandísimo hombre, es necesario excluirlo para dar al público la Constitución”. Morelos no deseaba un enfrentamiento abierto con el “liberalismo moderado” de Rayón, y los acontecimientos vinieron a resolver las diferencias. El debilitamiento de la Suprema Junta Nacional, producto en cierta forma de sus propias incertidumbres para resistir y dominar al enemigo, culminó con el rompimiento y separación de los miembros del triunvirato. “Rayón, Liceaga y Verduzco, riñendo entre sí, acabaron con el escaso prestigio que aún conservaba el organismo fundado por ellos... Baste consignar que, llamado a arbitro en la contienda, Morelos se alzó, a partir de esos momentos, como la figura política más influyente de la revolución”.<sup>139</sup>

El liberalismo moderado o transaccionista de los Elementos constitucionales ha sido enjuiciado con la debida precisión en cuanto a las ideas de soberanía e independencia contenidas en los puntos 4º, 5º, y 6º y 21.<sup>140</sup> “Las tres primeras disposiciones adolecen de todos los defectos de las doctrinas antiguas de la soberanía: es verdad que el punto cuarto contiene una afirmación categórica de soberanía externa y que en el quinto se dice que “la soberanía dimana inmediatamente del pueblo”, lo que necesariamente implica la negación del derecho divino de los reyes; pero a renglón seguido se expresa que “reside en la persona de Fernando VII”, lo que a su vez significa que el pueblo la transmitió al monarca. El punto sexto es sumamente confuso; pero si se consideran las circunstancias por las que atravesaban España y sus reyes, puede creerse que Rayón quiso reafirmar la idea de que, con excepción de la casa reinante, nadie, ya fuese

<sup>138</sup> Carlos María Bustamante, *Cuadro histórico de la Revolución Mexicana*, México, 1961, tomo I. p. 306.

<sup>139</sup> Lemoine Villacaña, *op. cit.*, p. 101. Véase un juicio contrario sobre Rayón en De la Torre Villar, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano*, México, 1964, pp. 37-41.

<sup>140</sup> El texto de los puntos mencionados es el siguiente: “4º) La América es libre e independiente de toda otra nación. 5º) La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor Don Fernando VII, y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano. 6º) Ningún otro derecho a esta soberanía puede ser atendido, por incontestable que parezca, cuando sea perjudicial a la independencia y felicidad de la nación. 21) Aunque los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sean propios de la soberanía, el Legislativo lo es inerrante, que jamás podrá comunicarlo”.

persona o nación, podía hacer valer algún derecho con perjuicio de la soberanía del pueblo. El punto 21 se antoja un pensamiento sacado de las páginas de *El contrato social*: Rousseau había sostenido que la función primera y fundamental de la voluntad general, titular de la soberanía, es la expedición de la ley constitucional, y ordinaria, así como que dicha actividad no es delegable, porque la voluntad general no puede ser representada... Ahora bien, si el pueblo no delega la función legislativa en el monarca, resulta contradictorio sostener que la soberanía reside en él, toda vez que su función principal permanece en el pueblo”.<sup>141</sup>

Existen dos documentos más de Rayón que muestran, en forma indudable, la inseguridad de la posición moderada que venía sosteniendo desde la realización de la Junta de Zitácuaro. El primero de ellos está dirigido a Morelos y fue expedido en Puruarán, el 12 de marzo de 1813. En esta carta el señor Rayón expuso las observaciones que creyó pertinentes sobre los Elementos constitucionales, después de haber recibido los que le envió el mismo capitán general José María Morelos. Rayón declaró que encontraba difícil la publicación de la Carta Constitutiva en virtud de que día a día le disgustaban más. Expresó una serie de consideraciones de tipo religioso y legal y reconoció que los embarazos para la edición nacían de que “la que se ha extendido está tan diminuta que advierto expresados en ella unos artículos que omitidos se entienden más, y otros que al tocarlos es un verdadero germen de controversias...”.<sup>142</sup> El segundo documento, la famosa carta de Rayón de noviembre de 1813, fue comentada en estos términos:

El pensamiento de Rayón se torna más confuso en su *comunicación* de noviembre de 1813, en la que reprocha al Congreso de Anáhuac la declaración de soberanía absoluta de la nación y la consecuente supresión del nombre de Fernando: en todo el país, dice, los hombres suspiran por su príncipe; la sola sospecha de que el caudillo don Miguel Hidalgo y Costilla pretendió excluir al soberano legítimo determinó la desertión de una parte de las tropas, su prisión y su muerte; es pues de temer, concluye, que se inicien nuevas desertiones y que nuestros partidarios se pasen al lado de los españoles. Por otra parte, continúa diciendo Rayón, si llegare a consumarse la independencia, corremos el riesgo de que los indios pretendan restaurar sus antiguas monarquías, según se ha revelado en Tlaxcala.<sup>143</sup>

El patriotismo de Ignacio López Rayón y las informaciones que recibió de la conducta de Fernando VII —ya reseñada aquí— ante el liberalismo español y la Constitución de 1812, lo convencieron de que el único camino que quedaba era el señalado por Morelos: el de la libertad de México y su desvinculación, como consecuencia, de las ataduras realistas que lo unían a la Corona española.

Es un privilegio recordar el trascendental significado del 14 de septiembre de 1813. En este día memorable, ante el Primer Congreso Nacional reunido en Chilpancingo, Gro., formado por los diputados Ignacio López Rayón, José S. Verduzco, José María

<sup>141</sup> Mario de la Cueva, “La idea de soberanía”, en *Estudios sobre el decreto constitucional de Apatzingán*, México, 1964, p. 311.

<sup>142</sup> *Primer centenario...*, *op. cit.*, p. 103.

<sup>143</sup> De la Cueva, *op. cit.*, pp. 311 y 312.

Liceaga, Carlos María Bustamante, José M. Cos, Andrés Quintana Roo, José María Murguía y José Manuel de Herrera, el rebelde Morelos pronunció su muy conocida alocución a la Asamblea, y dio a conocer el documento titulado: Sentimientos de la Nación. En los dos trabajos, que constituyen ejemplares manifestaciones del genio político nacional, se define con énfasis y claridad el pensamiento en que culminan las luchas de la generación insurgente. Ahora la ideología liberal es republicana y democrática y su esencia misma se encuentra radicada en la soberanía del pueblo, “el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las Provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad”.<sup>144</sup> La América —se declara en este documento—

“es libre e independiente de España y de toda otra Nación, Gobierno o Monarquía”, pues “la patria no será del todo libre y nuestra mientras no se reforme el gobierno, abatiendo el tiránico, substituyendo el liberal y echando fuera de nuestro suelo al enemigo español que tanto se ha declarado contra esta Nación”.<sup>145</sup> Se admite que la religión católica sea la única, sin tolerancia de otra; pero se advierte que sus ministros se sustentarán de “todos, y solos sus diezmos y primicias”, liberando al pueblo de “pagar más obvencciones que las de su devoción y ofrenda”.<sup>146</sup>

Los Sentimientos de la Nación, además de rendir culto a los héroes del 16 de septiembre de 1810, reconocen la dignidad e igualdad de los hombres al garantizar sus derechos individuales de libertad y propiedad; proscriben la esclavitud, y los cuerpos privilegiados y eliminan la distinción de castas, “quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro, el vicio y la virtud”,<sup>147</sup> Pero Morelos avanzó más allá de estos principios políticos: su humilde cuna y la larga experiencia recogida durante el ejercicio de la arriería, agregado esto a sus reflexiones y estudios, lo llevaron a sugerir medidas económicas y de justicia social. No sólo pensó que los empleos deberían estar al alcance de los americanos y que la carga fiscal debería ser ligera, equitativa y directa, cancelando “la infinidad de tributos, pechos e imposiciones que más agobian”.<sup>148</sup> También habló de la urgencia de que el Congreso expidiese leyes “que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto”.<sup>149</sup> Este “sentimiento” constituía la mejor base para una legislación en materia de redistribución de la riqueza y de justicia social; es decir, para el cambio estructural del violento e inmoral sistema colonial. En el Decreto Constitucional de Apatzingán no se encuentran las resonancias del principio declarado por Morelos. El contenido de Los

<sup>144</sup> Punto 5º de los Sentimientos, en *Primer Centenario...*, op. cit., pp. 111 y ss.

<sup>145</sup> Punto 11.

<sup>146</sup> Puntos 2º y 3º.

<sup>147</sup> Puntos 13º y 15º.

<sup>148</sup> Punto 22º.

<sup>149</sup> Punto 12º.



Sentimientos prueba la verdad de las palabras del caudillo: “Nuestros enemigos se han empeñado en manifestarnos hasta el grado de evidencia ciertas verdades importantes que nosotros no ignorábamos, pero que procuró ocultarnos cuidadosamente el despotismo del gobierno bajo cuyo yugo hemos vivido oprimidos”.<sup>150</sup> Entre esas verdades, la siguiente: “Que ningún pueblo tiene derecho para sojuzgar a otro, si no procede una agresión injusta”.<sup>151</sup> Esta es la raíz del artículo 7 de la Carta de Apatzingán, a saber: “Ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza: el pueblo que lo intente, debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones”. Resulta admirable la grandeza del espíritu insurgente al formular esta norma: con base en una experiencia bien localizada, la de España y México, se elaboró una norma de validez universal para el trato civilizado entre las naciones.

En la primer Acta de la Independencia, promulgada por el Congreso el 6 de noviembre de 1813, se reafirmó la doctrina de los insurgentes: “El Congreso de Anáhuac... declara solemnemente... que por las presentes circunstancias de la Europa, ha recobrado el ejercicio de su soberanía, usurpada; que, en tal concepto, queda rota para siempre jamás, y disuelta la dependencia del trono español; que es árbitro para establecer las leyes que le convengan para el mejor arreglo y felicidad interior...”.<sup>152</sup>

El Congreso, después de su estancia en Uruapan, se trasladó a Apatzingán, y en este lugar promulgó la Constitución de 22 de octubre de 1814. Un año y dos meses, contados a partir de esta fecha, es el tiempo que Morelos sobrevivió a la Carta Magna: el 22 de diciembre de 1815 fue fusilado en el pueblo de San Cristóbal Ecatepec.

La generación del Siervo de la Nación amplió la conciencia liberal del país. Los revolucionarios de 1833 y el grupo de la Reforma que hizo posible la Constitución de 1857, han rendido cumplido homenaje a los Padres de la Patria. Ellos definieron la independencia de México como la resultante de una cuádruple raíz: la soberanía nacional, del principio de autodeterminación, la igualdad ante la ley y la justicia económica y social.

El avance del pensamiento liberal, que culminó en los Sentimientos de la Nación y en el Decreto Constitucional de Apatzingán, no halló adecuada contrapartida en la evolución de la doctrina conservadora mantenida por los españoles europeos. El dilema no se definió claramente en la oposición de europeos y criollos, como sucedía en 1808. La insurgencia, con Morelos, agregó un factor decisivo: el ingreso de los sectores medios en la contienda ideológica, los cuales asumieron, sin dificultad, la representación nacional. El pueblo de México —campesinos, artesanos, pequeños comerciantes e industriales, obreros e intelectuales— sumó sus energías y encontró, en el ideario del héroe de Cuautla, la mejor expresión de sus ideales y esperanzas. Por ello es que el gobierno de Madrid se alarmó seriamente ante la instalación del Congreso de Anáhuac. Su reacción no produjo la revisión del pensamiento conservador, sino exclusivamente, como

<sup>150</sup> “Alocución de Morelos en la sesión del Congreso del 14 de septiembre de 1813, en *Ibidem*, p. 105.

<sup>151</sup> (2) *Ibidem*

<sup>152</sup> Texto del documento, en Lemoine Villacaña, *Morelos, op. cit.*, p. 424.

era de esperarse, la orden militar de aniquilar a los insurgentes. El gobierno peninsular creyó que era posible aplicar al caso la maquiavélica estrategia de dividir para reinar. En sus instrucciones a Calleja constan las siguientes: “...Y como es natural que este paso dado por Morelos (se refiere al Congreso), en que se descubre toda la extensión de sus planes y la ambición desmesurada de reasumir en sí solo todo el mando que hasta ahora se figuraba depositado en los cabecillas Rayón, Liceaga y Verduzco, le haya indispuerto con ellos y excitado una rivalidad y desunión que puede ser muy provechosa a la justa causa, estará V. E. a la mira para aprovechar esta y cualquiera otra coyuntura que se presenta, a fin de fomentar la discordia entre estos pretendidos jefes con el objeto de debilitarlos, atraerlos o exterminarlos con más facilidad, particularmente a Morelos, cuya destrucción debe ser la principal mira de V. E. y realizarla a toda costa”.<sup>153</sup> La derrota del absolutismo español y el retorno a la Constitución de 1812, la indudable persistencia de la lucha popular contra las fuerzas del virreinato y el reajuste de los conservadores ante tales hechos, indujeron importantes cambios en la línea política conservadora. Los europeos españoles y los criollos se reunieron en torno de la ideología liberal de la generación de 1808, y la usaron como un instrumento para desligarse de los lazos imperiales. Eligieron a Iturbide para conducir un nuevo programa: frente a las corrientes republicanas y democráticas de Morelos, levantaron la bandera de la monarquía constitucional. Las transformaciones del pensamiento conservador fueron expuestas con claridad en la Proclama de 24 de febrero de 1821, en la cual Iturbide estableció los principios que guiarían la conducta de los hombres que consumaron la independencia. En este documento, cuya redacción fue inspirada en el propósito de vincularlo con las ideas de Hidalgo, Agustín de Iturbide declaró la independencia de la América Septentrional, “señora de sí misma”, de acuerdo con las siguientes bases:

“1. La religión Católica Apostólica Romana, sin tolerancia de otra alguna. 2. La absoluta independencia de este Reino. 3. Gobierno Monárquico, templado por una Constitución análoga al país. 4. Fernando VII y en sus casos los de su dinastía o de otra reinante serán los emperadores, para hallarnos con un monarca ya hecho y precaver los atentados de ambición... 8. Si Fernando VII no se resolviera a venir a México, la Junta de la Regencia mandará a nombre de la nación mientras se resuelva la testa que debe coronarse. 9. Será sostenido este gobierno por el Ejército de las Tres Garantías. 10. Las cortes resolverán si ha de continuar esta junta o sustituirse una regencia, mientras llega el Emperador. 11. Trabajarán luego que se unan la Constitución del Imperio Mexicano. 14. El Clero Secular y Regular, conservado en todos sus fueros y propiedades...”<sup>154</sup>

Además de que se otorgó la ciudadanía y el derecho a los empleos a todos los habitantes de la Nueva España, el Plan sancionó y reconoció, con el nombre de Ejército de las Tres Garantías, a las fuerzas militares de la colonia; en el punto 23 otorgó a las Cortes el carácter de constituyentes, y, para ello previo la elección de los diputados. Una Junta Gubernativa se encargaría de la ejecución del Plan. Iturbide concluyó su *Proclama* con estas dramáticas palabras; “Asombrad a las Naciones de la culta Europa,

<sup>153</sup> Lemoine Villacaña, *op. cit.*, doc. 159, pp. 461 y 462.

<sup>154</sup> Proclama de don Agustín de Iturbide lanzada en Iguala el 24 de febrero de 1821.

vean que la América Septentrional se emancipó sin derramar una sola gota de sangre. En el transporte nuestro júbilo decid: ¡Viva la Religión Santa que profesamos! ¡Viva la América Septentrional Independiente de todas las Naciones del Globo! ¡Viva la unión que hizo nuestra felicidad!”.

Los tratados celebrados en la villa de Córdoba el 24 de agosto de 1821, entre Juan O’Donojú, Teniente General de los Ejércitos de España, y Agustín de Iturbide en calidad de Jefe del Ejército de las Tres Garantías, confirmaron la flamante doctrina de los conservadores: la independencia de la nación; el imperio de una monarquía constitucional; el compromiso con Fernando VII; la organización de una Junta Gubernativa y de una Regencia; la convocatoria a Cortes Constituyentes, y la distribución del poder en Ejecutivo, que residiría en la Regencia, y Legislativo, en la Junta, hasta la reunión de las Cortes, Juan O’Donojú ofreció emplear su autoridad para que las tropas españolas “verifiquen su salida sin difusión de sangre y por una capitulación honrosa”.

El resto de los acontecimientos es bien conocido. España rechazó los acuerdos de Córdoba e Iturbide, con la oposición de los republicanos y los borbonistas, se hizo coronar emperador de México en 21 de julio de 1822. Las dificultades creadas por los liberales republicanos en el Soberano Congreso Constituyente, reunido desde febrero de 1822, llevó al flamante Agustín I a la disolución de este cuerpo y su sustitución por la llamada Junta Instituyente.

En el breve periodo 1810 a 1822 emergieron dos maneras distintas de concebir el desarrollo de México. El germen del pensamiento liberal y revolucionario se encuentra en los *Sentimientos de la Nación*, de Morelos. En el otro extremo, está la Proclamación de Iturbide. Y entre ellos los grupos moderados que pretendieron unir dos actitudes irreconciliables: la del partido del progreso y la del partido del retroceso, según la acertada calificación del doctor Mora. Habrían de transcurrir varias décadas antes que la generación de la Reforma, armada de una larga experiencia histórica, triunfase sobre los conservadores e iniciase, con el apoyo de un pueblo decidido a romper las trabas coloniales, la edificación de las bases en que se apoyaría sólidamente el futuro desarrollo de la República.

### *El triunfo del liberalismo y la Constitución de 1857*

La caída del primer Imperio y la reinstalación del Congreso, en el año de 1823, sirvieron para que el país adquiriera la conciencia de la grave crisis económica, política y social que padecía. Son muy pocos los datos que se conocen para ahondar en el problema económico que se planteó entre 1810 y 1823. Se sabe que las fuerzas colonialistas dispusieron de todos los renglones del patrimonio público para enfrentarse a los rebeldes, y que se valieron de los préstamos forzosos, de las alcabalas y de diversos medios extraordinarios. Las arcas oficiales no podían soportar el saqueo impuesto por los jefes del ejército realista. Por otra parte, las medidas de arbitrios adoptados por los insurgentes apenas alcanzaban a sostener los costos de la guerra. La situación de la insurgencia les

impidió, como era de suponerse, crear un mecanismo financiero orientado a resolver, dentro de cierto equilibrio, las necesidades que plantearía el advenimiento de la paz. En su *Memoria de Hacienda y Crédito Público*,<sup>155</sup> Matías Romero hizo constar lo que ocurría en 1819, con base en los informes que pudo concentrar. Los ingresos, en ese año, fueron \$9.6 millones y las erogaciones ascendieron a casi \$ 11 millones; para cubrir el faltante se acudió al mutuo forzoso, al crédito de la Casa de Moneda y a los préstamos y donativos de la Iglesia y de los españoles. Los adelantos con cargo al activo de la hacienda pública alcanzaron una cantidad cercana a \$ 13 millones.

Iturbide intentó llevar adelante algunos programas económicos y financieros.

Con el objeto de aliviar hasta donde sea posible —pensaba Iturbide—, la penosa situación en que se encuentran las clases sociales por la serie de intolerables exacciones que han sufrido, y estando persuadido de que el aumento de los impuestos a las mercancías y a los productos industriales sólo frenarían el progreso de dicha actividad, fundamentales para la prosperidad, sin que el tesoro nacional incrementara su riqueza, sino, por el contrario se ampliaría en miseria, ha tenido a bien ordenar... que principiando ahora y hasta que el Congreso Nacional establezca un permanente sistema de finanzas, todos los subsidios temporales y los impuestos directos creados con propósitos guerreros quedarán de inmediato abolidos... y, en una palabra, todos los impuestos extraordinarios con los que el gobierno de México agobió al pueblo durante los pasados diez años; la alcabala se reduce al 6 por ciento, que era la cuota cargada antes del principio de la Revolución.<sup>156</sup>

El gobierno de Iturbide, como lo señaló Matías Romero,<sup>157</sup> sin restringir los gastos ni organizar las percepciones fiscales, redujo los ingresos aduanales, eliminó los gravámenes del alcohol, disminuyó el impuesto a la plata y productos minerales y obligó, en consecuencia, a buscar un préstamo de \$1.5 millones. La torpeza administrativa y otras circunstancias derivadas de los acontecimientos políticos, agudizaron la situación económica. La escasez del medio circulante y la emigración de capitales promovida por los españoles, el clero y los comerciantes e industriales inconformes con el nuevo régimen, incrementaron la miseria nacional. Hay que contar otros hechos relevantes en esta época: la infinita serie de donaciones y concesiones hechas a los amigos del propio Iturbide; el premio de \$ 1 millón que se hizo otorgar por el papel que desempeñó en la consumación de la independencia; la liquidación del monopolio del tabaco y los elevados costos del fugaz imperio. Todo ello tuvo como resultado en el orden político, la sustitución de Agustín I por el triunvirato que constituyeron Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete. Se declaró la nulidad de la coronación de Iturbide, la insubsistencia del *Plan de Iguala* y los *Tratados de Córdoba* y se convocó al Congreso Constituyente instalado en 7 de noviembre de 1823.

Desde la promulgación del *Acta Constitutiva de la Federación*, el 31 de enero de 1824, se advirtió el renacimiento de la doctrina liberal. Para el gobierno de la nación, en

<sup>155</sup> México, 1870, p. 65.

<sup>156</sup> *Guía de la Hacienda de la República Mexicana, Parte legislativa*, VI, 1826, p. 298.

<sup>157</sup> *Op. cit.*, p. 66.

el artículo 5º del *Acta* se adoptó la forma republicana, representativa, popular y federal, y en el diverso artículo 9º se declaró “que el poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo”. Las relaciones entre la Federación y los Estados fueron definidos en el artículo 6º del *Acta*, que a la letra dice: “Sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalla en esta acta y en la constitución general”. Y en materia de religión se adoptó la católica apostólica y romana:

La nación —se agrega en el artículo 4º—, la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra”. En los artículos 30 y 31 se habló de la obligación de proteger los derechos del hombre y del ciudadano, y de la “libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas (se refiere a todo habitante de la Federación), sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación bajo las restricciones y responsabilidad de las leyes.

El Acta fue preparada por Miguel Ramos Arizpe, Manuel Arguelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas y José de Jesús Huerta, y los puntos de mayor resonancia fueron los relativos al federalismo y a la religión. El diputado por Jalisco, Juan de Dios Cañedo, impugnó de modo vigoroso el contenido del artículo 4º, objetando que la religión católica fuese establecida como la única en el país. Sin embargo, en la Constitución de 4 de octubre de 1824, se ratificó la misma disposición en el artículo 3º del Título I. Esta Constitución, además de legislar sobre garantías individuales, sancionó el sistema federal propuesto en el *Acta*, contra la opinión violenta y agresiva de quienes se unieron a los puntos de vista de fray Servando Teresa de Mier. En la sesión del 13 de noviembre de 1823, cuando se discutieron los artículos 5º y 6º del Acta Constitutiva, el célebre fraile aseveró que

...la prosperidad de esta república vecina (los Estados Unidos) ha sido, y está siendo, el disparador de nuestra América porque no se ha ponderado bastante la inmensa distancia que media entre ellos y nosotros. Ellos eran ya estados separados e independientes unos de otros, y se federaron para unirse contra la opresión de Inglaterra; federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa federación... ¿Es cierto que la nación quiere república federada y en los términos que intente dársenos por el artículo 6º? Yo no quisiera ofender a nadie; pero me parece que algunos inteligentes en las capitales, previendo que por lo mismo han de recaer en ellos los mandos y los empleos de las provincias, son los que quieren esa federación y han hecho decir a los pueblos que la quieren. Algunos señores diputados se han empeñado en probar que las provincias quieren república federada; pero ninguno ha probado, ni probará jamás, que quieran tal especie de federación angloamericana, y más que angloamericana. ¿Cómo han de querer los pueblos lo que no conocen? *Nihil volitum quid prae cognitum*. Llámense cien hombres, no digo de los campos, ni de los pueblos donde apenas hay quien sepa leer, ni que existen siquiera en el mundo angloamericanos, de México mismo, de esas galerías

háganse bajar cien hombres pregúnteseles qué casta de animal es república federada, y doymí pescuezo si no responden treinta mil desatinos ¡y esa es la pretendida voluntad general con que se nos quiere hacer comulgar como a niños!...<sup>158</sup>

Los argumentos de Teresa de Mier no correspondían a la realidad de México. La Nueva España fue un conjunto unido sólo en apariencia. Los distintos reinos primero, y después las intendencias, constituyeron las partes de un todo enlazado por las formalidades del virreinato y la fuerza militar; pero los intereses económicos y sociales de cada región no confluían dentro de un conjunto armónico. La falta de comunicaciones y transportes, la ausencia de una infraestructura destinada a apoyar el desarrollo interno, creó un sistema político y económico local, con sus respectivos mercados, que tenía conexiones generales únicamente en el capítulo relacionado con la Corona. Esta situación, acentuada por los grupos emergentes, continuó como un legado durante el siglo XIX. La única manera de mantener cierta concordancia entre las provincias y el centro fue la sugerida por Ramos Arizpe en el Acta Constitutiva y adoptada por el Constituyente; esto es, la forma republicana y federal.

La imposición del sistema federal por las provincias —anotó Rabasa— sobre un gobierno que lo repugnaba, no pudo ser obra ciega de la ignorancia como se asentó por escritores de la época. Las provincias confiaban más en sí mismas que en el gobierno central, y el espíritu de independencia que en ellos había dejado la guerra de separación los impulsaba a obtener la mayor suma de libertades posibles para atender a su propio desenvolvimiento político; pero, por otra parte, no debió de influir poco en su actitud resuelta y amenazadora del afán de sus grupos directores de tener la mayor suma de poder que fuera dable dentro de la unidad de gobierno que era temerario rechazar.<sup>159</sup>

El mismo Rabasa no dejó de reconocer que el sistema establecido por el Acta y la Constitución era, para la época, el más complicado de todos, y que requería una delicada comprensión de sus principios inspiradores; pero insistió en que sus autores demostraron que “eran concededores no superficiales de las teorías democráticas y federalistas”, y que “fuese cual fuese su opinión personal, obedecieron de buena fe el mandato imperativo de las provincias declaradas contra el centralismo, pues hay en los preceptos de ambas leyes celoso empeño de asegurar la libertad interior de los Estados como una garantía contra las usurpaciones del poder central”.<sup>160</sup>

La experiencia de los tres siglos coloniales, que dejó la profunda huella de una sustracción cíclica e irracional de la riqueza provincial, y el indudable abuso, de esta materia, del primer imperio, disminuyeron las posibilidades de cualquiera otra solución. El federalismo fue la respuesta política adecuada a las circunstancias prevalecientes en las primeras décadas del siglo pasado, y su significado ahondó tanto en la vida social de México que la antinomia federalismo centralismo se transformó, hasta 1857, en una

<sup>158</sup> Moisés González Navarro, “La era de Santa Anna”, en *Historia documental de México*, tomo II, pp. 177 y 178.

<sup>159</sup> Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, México, 1912, p. 14.

<sup>160</sup> *Ibidem*, p. 15.

permanente batalla entre liberales y conservadores. El centralismo fue la doctrina de los intereses creados, y el federalismo el apoyo de quienes buscaron el progreso de la nueva república. Pero en este asunto hay algo más que adicionar. Los liberales eran republicanos y federalistas porque entendieron que estas expresiones políticas correspondían a los ideales definidos por Morelos en la Independencia, y también porque a través de las flamantes instituciones gubernamentales podrían encontrar acomodo, en el cuerpo social, los sectores demográficos liberados en el periodo de 1810 a 1821.

Las causas que determinaron la organización de un Estado federal en Norteamérica, a partir de la confederación original, no fueron las apuntadas por Teresa de Mier y sus seguidores. Desde mediados del siglo XVIII, las antiguas colonias inglesas, al lado de sus diferencias, desarrollaron una serie de características comunes y constitutivas de un denominador favorable a su posterior unificación; entre ellas convendría citar, como lo señala Alastair Buchan, el advenimiento en materia de garantías individuales, el general respeto a la libertad religiosa, el rechazo de los títulos nobiliarios y el creciente desenvolvimiento de un comercio regional que no pudieron impedir las autoridades reales.<sup>161</sup> Era indispensable fortalecer estos lazos. Y ocurrió cuando ciertos intereses económicos, nacidos durante los años que siguieron a la Independencia, entraron en contradicción con la política financiera de los estados confederados y con las amenazas y presiones populares. ¿Cuáles fueron esos intereses? Louis M. Hacker, al comentar los fundamentos y motivos de la Constitución de 1787, escribió lo siguiente:

Puede decirse, en general, que los grandes intereses sobre inmuebles, valores mobiliarios, bancos, manufacturas, tráfico de pieles y comercio exterior, que habían adoptado una posición conservadora durante la Revolución, deseaban una mayor estabilidad política de la que podía ofrecer cualesquiera de los acuerdos de la Convención o de los Estados verdaderamente soberanos y acariciaban la idea de una unión más poderosa que para el campo económico significaba pagar el interés y el principal de los valores del gobierno central y quizá de los gobiernos estatales, concentrar tratados de comercio con poderes extranjeros para la protección del propio en el exterior, crear un solo sistema aduanero para consolidar un amplio mercado interno y otros fines fiscales, establecer una marina que persiguiera la piratería, y ampliar las posibilidades de los negocios en escala nacional a las empresas de transporte, manufacturas y bancarias. Estas consideraciones fueron apreciadas por los hombres de negocios, tan pronto pudo percibirse lo inadecuado de la Confederación.<sup>162</sup>

Las necesidades económicas básicas de los grupos de mayor riqueza, las gestiones que realizaron y otros hechos que resulta innecesario recordar, llevaron a la realización en 1787, de una convención nacional convocada por el Congreso y destinada a reformar las bases de la Confederación.

La Convención —anotó Hacker— trabajó bien, pues se aprobó que no habían de ser las legislaturas de los estados las que ratificasen la Constitución, sino convenciones convoca-

<sup>161</sup> Ver Alastair Buchan, *The USA*, Oxford University Press, 1963, pp. 26 y 27.

<sup>162</sup> Louis M. Hacker, *Proceso y triunfo del capitalismo norteamericano*, Argentina, 1942, p. 189.



das con el propósito expreso, y que la aceptación de nueve estados era suficiente para su adopción, a pesar de no disponer sino de una cuarta parte de los hombres adultos en las elecciones convencionales y de existir una mayoría de delegados que habrían de oponerse con sus votos en New York, New Hampshire y Massachusetts; constituyendo en suma una minoría pequeña, pero bien organizada, de gran cultura, y seriedad, consiguieron los directores de la campaña en pro de la ratificación el consentimiento del noveno estado, no obstante la precipitación de algunas de ellas y las tácticas dilatorias adoptadas por otras.<sup>163</sup>

La ratificación, al fin, fue aprobada como ley del país. “Washington tomó el juramento en el Federal Hall de Wall Street, de la ciudad de New York, el 30 de abril de 1789. Los Estados Unidos de América disponían de su primer Presidente, y habían iniciado su historia como nación”.<sup>164</sup>

Los Estados Unidos adoptaron el federalismo como un sistema que fortalecería la expansión con base en un gobierno nacional; el programa de Hamilton, aprobado antes de que Washington abandonara sus funciones, muestra claramente esos propósitos y denuncia las preocupaciones medulares de los fundadores del gobierno norteamericano. No existe ningún paralelo con el caso de México. El federalismo en este país, como ya se indicó, implicó la función de mantener cierta unidad en el juego de intereses provinciales opuestos y contradictorios, y logró, con ello, echar las bases para una consolidación posterior. La prueba de esto es que, a pesar de lo que se consiguió al sancionarse la Constitución de 1824, apenas publicada esta Ley,

las legislaturas de los estados comenzaron a proponer enmiendas sin las cuales tenían por imposible el gobierno de la Nación. Había afán de intervenir en lo más alto de las funciones públicas; ningún empeño de prestigiar la Ley Fundamental; los estados, reconocida su soberanía, tendían a ser señores; tras el desprestigio de la soberanía nacional y la bancarrota de la fuerza, se buscaba la inconsistencia de la Ley Suprema...<sup>165</sup>

La lucha de conservadores y liberales se desató. El camino político de la república federal estaba trazado; pero el trasfondo social y económico del país se desenvolvía en medio de una permanente inestabilidad y zozobra. Es verdad, como lo señaló Reyes Heróles, que la realidad impuso el federalismo y el Congreso sólo legitimó una situación *de facto*.<sup>166</sup> Sin embargo, las ataduras de las estructuras coloniales que persistían impidieron que las instituciones creadas sirvieran de cauce a un desarrollo dinámico de la nación. La oposición del clero y de sus aliados levantó obstáculos aparentemente insuperables, y sirvió, a la vez, para atizar el liberalismo naciente. “Los partidarios de la Constitución se hicieron adversarios del clero y avanzaron sus ideas, echando en cara a la clerecía sus desórdenes y su falta de patriotismo; el clero culpó a la Constitución de ser origen de todos los males del país, y a sus defensores de demagogos, de impíos y

<sup>163</sup> *Ibidem*, p. 193.

<sup>164</sup> *Ibidem*, p. 194.

<sup>165</sup> Rabasa, *op. cit.*, p. 16.

<sup>166</sup> Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, México, 1957, tomo I, p. 417.



de incapaces para el gobierno..., la política se fraguaba en los conventos y las libertades públicas se discutían en los cuarteles”.<sup>167</sup>

Las desastrosas condiciones de la hacienda pública, la imposibilidad de definir una política de expansión de los sectores económicos y la insuficiencia para atender los más elementales servicios sociales, imposibilitaron la marcha del gobierno federal. Esta misma situación sirvió para agudizar la conciencia política de los grupos y partidos contendientes, y para definir sobre la base de análisis, los medios para superar la anarquía.

La situación de la hacienda pública en las décadas que siguieron a la promulgación de la Constitución de 1824 puede apreciarse, aunque débilmente, a través de informes rendidos por los jefes del Estado y los secretarios del Tesoro.

En la *Memoria* de Mangino, secretario de Hacienda, presentada al Congreso en 1830, se habla de las graves consecuencias que produjo la emigración de capitales, y de la conveniencia de adoptar medidas para cubrir el deficiente del erario por medio de “economías que disminuyan en todo cuanto sea posible los gastos, y de ninguna manera por aumento de contribuciones”, pues

como ni los giros ni la confianza pública han podido reanimarse completamente, parece que en estos críticos momentos no sería prudente, ni tampoco provechoso, recurrir al establecimiento de nuevos impuestos, que no serían soportados sin disgusto público, y que servirían de rémora para los adelantamientos que es preciso promover y nunca embarazar en toda clase de giros, y en cuanto conduzca a la prosperidad de las fortunas privadas, de que depende esencialmente el tesoro público.<sup>168</sup>

Unos meses antes, el 1 de enero de 1829, cuando Guadalupe Victoria se dirigió al Congreso General durante la apertura de sus sesiones, apoyado en los datos recabados por el secretario de Hacienda, José Ignacio Esteva, habló del descubierto en que se encontraban las rentas federales, “cuya prosperidad o decadencia sigue inmediatamente los pasos de la del comercio, agricultura y minería”. Advirtió que “estos canales de la riqueza pública han padecido quebrantos de consideración, y es obra de sabiduría de las Cámaras el restablecimiento de la confianza que debe proporcionar el progreso futuro de su giro”.<sup>169</sup>

En 1835 las cosas seguían igual. Yáñez Ruiz recuerda que el secretario de Hacienda, Blasco, en su informe de mayo de ese año, hizo una relación detallada del estado desastroso de las finanzas públicas, señalando que la falta de confianza paralizó los giros y estancó la circulación de la riqueza, produjo la esterilización de los recursos “hasta el grado de agotar unos y reducir otros a una disminución asombrosa”.<sup>170</sup> Valentín Gómez Farías había declarado ante el Congreso, en enero de 1824, que “la hacienda pública clama por leyes bien meditadas y dignas de vuestra sabiduría, que la saquen

<sup>167</sup> Rabasa, *op. cit.*, pp. 16 y 17.

<sup>168</sup> Citado por Yáñez Ruiz, *op. cit.*, tomo I, p. 322.

<sup>169</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *La hacienda pública en México a través de los informes presidenciales*, México, 1951 p. 35.

<sup>170</sup> Yáñez Ruiz, *op. cit.*, pp. 324 y 325.

de la nulidad a que la redujeron los trastornos y desórdenes de la revolución. No hay objeto que reclame con más preferencia la atención del Congreso”.<sup>171</sup>

El problema de Texas puso al descubierto la pobreza de los recursos económicos del gobierno mexicano. Después de que Austin y Zavala estimularon y lograron reunir la convención que declaró, en noviembre de 1835, la independencia de esos territorios nacionales, Santa Anna, el *condotiero* de la época, marchó al norte acompañado de un ejército que fue derrotado y aniquilado en abril de 1836. En virtud de estos acontecimientos, el general Anastasio Bustamante comunicó al Congreso que el gobierno no estaba en posibilidad de conducir una nueva ofensiva contra los facciosos a causa de las circunstancias críticas que abrumaban a la nación y la absoluta falta de fondos en el erario público.<sup>172</sup> La política aconsejada por los secretarios de Hacienda en los años siguientes fracasaron totalmente, según consta en las memorias que presentaron Lebrija (1837-1838), Echeverría (1839) y Trigeros (1844).

Matías Romero, al juzgar la administración surgida de las Bases de organización para el gobierno provisional de la República, aprobadas en septiembre de 1841, hizo constar que

siguió una marcha retrógrada, estancó el tabaco, los naipes, la pólvora, el azufre y el salitre; prohibió a los extranjeros hacer el comercio al menudeo; expidió primero un arancel con derechos bajos, y poco después otro con derechos altos; enajenó las salinas principales de la república..., enajenó todos los bienes de temporalidades y las acciones del gobierno en las minas de Fresnillo; suspendió los pagos..., impuso préstamos forzosos; y concedió monopolios odiosos e insostenibles..., el agio tomó grande incremento durante esta misma administración.<sup>173</sup>

La anarquía y el desorden de los sistemas empleados para impulsar el desarrollo económico y mejorar los ingresos públicos fueron considerados por Luis de la Rosa en su *Memoria* de julio de 1845:

No sé si se pueda decir con propiedad que haya un sistema de hacienda en México, e ignoro si se pueden fijar con seguridad las bases sobre que tal sistema se halle establecido. Al ver que casi todo lo que es, o puede ser una riqueza, se halla gravado con impuestos, y que no obstante las contribuciones no rinden sino un producto muy pequeño comparado con el valor de la riqueza pública, se creería que el sistema de hacienda adoptado en nuestro país consistía únicamente en aumentar los ingresos del erario, más bien multiplicando las contribuciones que haciendo rendir a cada uno de ellos todo el producto que rendirían bajo una administración bien sistematizada... No veo que pueda establecerse jamás un sistema de hacienda, ni que sea posible nivelar las riquezas y los egresos del erario, en un país en que cada jefe de partido, al proclamar una nueva revolución, puede apoderarse del tesoro público como de una presa, y distribuirlo entre sus partidarios, como si fuese su herencia o patrimonio... La anarquía de ideas en materia de economía política no ha sido menos

<sup>171</sup> Secretaría de Hacienda, *op. cit.*, p. 53.

<sup>172</sup> *Ibidem*, pp. 61 y 62.

<sup>173</sup> Matías Romero, *op. cit.*, p. 254.

funesta a la república. Sin advertir que la economía es una ciencia práctica, que tiene por base los hechos y datos estadísticos más bien que las teorías, y que no sé puede aplicar jamás sino modificando sus principios, siempre generales por los datos que ha ministrado la experiencia, se ha querido cambiar con un rasgo de pluma todo el sistema tributario de una nación; y sin contar todavía con los cuantiosos recursos que una fecunda imaginación habría concebido, se han distribuido súbitamente los recursos más positivos y las rentas que habían sido hasta entonces más productivas. Cada partidario de un nuevo sistema de economía política, ha atacado en sus escritos, como ruinoso al país, una clase de contribuciones... y el mal no ha consistido en que todas esas opiniones se hayan discutido por medio de la imprenta, sino en que los legisladores alternativamente las han adoptado y sancionado como leyes, y a poco las han desechado y abolido para formar nuevos sistemas, tal vez apoyados también en ilusiones.<sup>174</sup>

Luis de la Rosa, en su análisis, hizo una interesante referencia al contrabando (cuyos funestos efectos fueron señalados por el señor Trigeros en su *Memoria de Hacienda* de julio de 1844), la cual aporta una clara idea del influjo que esa actividad ilícita podía alcanzar. “Muchas veces —dijo De la Rosa— los poderosos contrabandistas han suscitado una revolución, han devastado y ensangrentado el país con una nueva guerra civil, únicamente por ganar un tanto por ciento más en sus mercancías”.<sup>175</sup>

Las dramáticas consecuencias de la guerra con los Estados Unidos (1845-1847), que concluyó en los Tratados de Guadalupe Hidalgo firmados en 2 de febrero de 1848, engendraron nuevas y múltiples causas de inestabilidad y desorganización imposibles de contener, a pesar del restablecimiento del sistema federal a través del Acta de Reforma de 1847, en la que se otorgó nueva vigencia a la Constitución de 1824. El principal promotor de estas reformas fue Mariano Otero.

El gobierno de José Joaquín Herrera (1848-1851), sostén de una línea moderada que aprovechó la “indemnización” acordada en favor de México en los Tratados de Guadalupe Hidalgo, y el de Mariano Arista (1851 a 1852), cuya renuncia abrió las puertas a la dictadura de Santa Anna, padecieron los efectos de la ruinoso situación nacional. El propio Arista, al anunciar su dimisión de la Presidencia (5 de enero de 1853), expresó lo siguiente: “Los acontecimientos que hoy ponen a la Nación y a sus instituciones al borde de un abismo, se anunciaron desde mi advenimiento al poder con la crisis del Tesoro, y con ella nacieron también la oposición y las dificultades que, cultivadas después empeñosamente por el espíritu de partido, han venido últimamente a dar por tierra con todo, incluso el respeto, la estimación y la fuerza moral de la autoridad”.<sup>176</sup>

La dictadura militar de Santa Anna estimuló el irracionalismo en el manejo de la cosa pública. En el breve periodo de 1853 a 1855, se decidió una fase de la historia de México y se abrió la oportunidad para el advenimiento de la Constitución de 1857 y de las Leyes de Reforma.

<sup>174</sup>Yáñez Ruiz, *op. cit.*, pp. 407 a 409.

<sup>175</sup>*Ibidem*, p. 408.

<sup>176</sup>Secretaría de Hacienda, *op. cit.*, p. 121.

No obstante los fugaces triunfos políticos de los liberales y la clara definición de sus propósitos, especialmente en 1833, las bases económicas y sociales legadas por la Colonia subsistieron entre 1824 y 1855. La deuda pública elevó su cuantía sin transformarse en un renglón dinámico por medio de inversiones productivas. El clero aumentó sus riquezas y los terratenientes ampliaron su dominio en el campo. La industria, la minería y el comercio continuaban en manos de grupos selectos, y las grandes mayorías de la población en una condición tan deplorable como la que prevaleció durante el virreinato.

¿Cuáles fueron las consecuencias políticas de esta grave situación económica y social del país? Rabasa resumió la historia de las primeras décadas del México independiente en esta forma:

En los veinticinco años que corren de 1822 adelante, la Nación mexicana tuvo siete congresos constituyentes que produjeron, como obra, una *Acta Constitutiva*, tres constituciones y una *Acta de Reformas*, y como consecuencias, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas, e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y de cuanto el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover al desorden y encender los ánimos. Y a esta porfía de la revuelta y el desprestigio de las leyes, en que los gobiernos sabían ser más activos que la soldadesca y las facciones, y en que el pueblo no era sino materia disponible, llevaron aquéllos el contingente más poderoso para aniquilar la fe de la Nación, con la disolución violenta de dos congresos legítimos y la consagración como constituyentes de tres asambleas sin poderes ni apariencia de legitimidad.<sup>177</sup>

Una versión más reciente de los acontecimientos ofrece los siguientes saldos:

En efecto, en ese periodo (los 33 primeros años de la vida independiente), rigieron al país cuatro constituciones, dos repúblicas centrales y dos federales, más la última dictadura de Antonio López de Santa Anna. Dos de los numerosos titulares del poder ejecutivo fueron fusilados: el emperador Iturbide y el presidente Guerrero, precisamente los autores de la independencia. Sólo la primera república federal tuvo un periodo normal, el de Guadalupe Victoria, y la segunda la transmisión pacífica del poder por José Joaquín de Herrera. Santa Anna domina la escena nacional del *Plan de Veracruz* al de Ayutla, por eso con sobrada razón Alamán pudo escribir que la historia de esos años puede llamarse con propiedad la historia de las revoluciones de Santa Anna. En unas cuantas dicotomías suele resumirse la historia de ese tercio de siglo: monarquía contra república; federación contra centralismo; democracia *versus* oligarquía; clase media contra clero, milicia y propietarios territoriales; liberales contra conservadores; simpatizadores de Estados Unidos contra partidarios de Europa, etc. Un esquema simplista indicaría que al final las dicotomías parecen escindir-se tajantemente, de modo que de un lado figuren la constelación república federal, democrática, liberal, burguesa y pro yanqui, y del otro monarquía, centralismo, conservatismo y oligarquía europeizante. Se ha dicho que con el *Plan de Iguala* el país conquistó la independencia, pero no la libertad. Esto es, separación de España pero mantenimiento del

<sup>177</sup>Rabasa, *op. cit.*, p. 9.

*statu quo*. El esfuerzo de unos por conservar el legado de Iguala y el de otros por destruirlo, empeñó al país en una lucha de un tercio de siglo.<sup>178</sup>

La intensidad de la lucha desatada durante el primer tercio del siglo XIX no fue inútil. Los liberales y los conservadores construyeron entonces dos modelos ideológicos para resolver los problemas económicos y sociales, y ellos constituyen la antinomia fundamental que se debatió hasta el triunfo del Plan de Ayutla. Son muchos los matices que caracterizan esos modelos. Aquí será suficiente sólo señalar, a grandes líneas y en forma general, las principales tesis que sostuvieron esos grupos. El pensamiento liberal fue representado por la generación de 1833. El doctor Mora es considerado aún como su teórico más destacado. En el extremo contrario, el de los conservadores, cuenta principalmente Lucas Alamán. Existió el modelo intermedio, el de los moderados, impreciso, fluctuante, casi inaprehensible y lleno de confusiones y sorpresas. Hubo una preocupación general que abarcó todos los “partidos” sin identificarlos. Por lo contrario, agudizó sus animosidades y violentó sus contradicciones. Tal fue la preocupación por el problema religioso. Rabasa escribió:

El clero se empeñó en presentar como incompatibles el catolicismo y el liberalismo para hacer inseparables el sentimiento religioso y la filiación política; pero, en cambio, los liberales... marcaron la distinción entre el clero y la Iglesia y entre la Iglesia y los dogmas, de suerte que llamaron a sus enemigos “clericales” sin abjurar por su parte del título de católicos. Pero en aquella época de transición, en que más que una lucha de principios había una evolución dolorosa de conciencias, y en que cada hombre antes de combatir al adversario, comenzaba por luchar consigo mismo, muchos, quizá la mayor parte, permanecían en la indecisión, querían hacer de la perplejidad el punto medio y llegaban a creer de buena fe que los extremos tenían una línea de acomodación aconsejada por la razón, por el patriotismo y por los principios religiosos. Éstos formaron el partido moderado, que si parecía avanzado en tolerancia, era reaccionario en política, y del cual se pasaba mucho más fácilmente al clericalismo neto que al liberalismo puro; partido esencialmente débil, puesto que tenía que componerse de hombres débiles, y que perjudicó profundamente a la evolución rápida del liberal, porque éste se veía inclinado con frecuencia a confiar en los hombres de aquél, por la proximidad de sus principios y la elasticidad de sus concesiones.<sup>179</sup>

El modelo liberal del primer tercio del siglo pasado fue claramente expuesto por José María Luis Mora en su *Programa de los principios políticos que en México ha profesado el partido del progreso, y de la manera con que una sección de este partido pretendió hacerlos valer en la administración de 1833 a 1834*.<sup>180</sup> El autor resumió en ocho puntos las ideas esenciales que integran dicho modelo:

- 1º. Libertad Absoluta de Opiniones, Supresión de las Leyes Represivas de la Prensa;
- 2º. Abolición de los Privilegios del Clero y de la Milicia;

<sup>178</sup> González Navarro, *op. cit.*, p. 159.

<sup>179</sup> Rabasa, *op. cit.*, p. 30.

<sup>180</sup> Mora, *Revista Política, op. cit.*, pp. 108 y ss.

- 3°. Supresión de las Instituciones Monásticas, y de todas las leyes que atribuyen al Clero el conocimiento de negocios civiles, como el contrato del matrimonio, etcétera.
- 4°. Reconocimiento, clasificación y consolidación de la deuda pública, designación de fondos para pagar desde luego su renta, y de hipotecas para amortizarla más adelante;
- 5°. Medidas para hacer cesar y reparar la bancarrota de la propiedad territorial, para aumentar el número de propietarios territoriales, fomentar la circulación de este ramo de la riqueza pública, y facilitar medios de subsistir y adelantar a las clases indigentes, sin ofender ni tocar en nada al derecho de los particulares;
- 6°. Mejora del estado moral de las clases populares, por la destrucción del monopolio del clero en la educación pública, por la difusión de los medios de aprender, y la inculcación de los deberes sociales, por la formación de museos, conservatorios de artes y bibliotecas públicas, y por la creación de establecimientos de enseñanza para la literatura clásica, de las ciencias y la moral;
- 7°. Abolición de la pena capital para todos los delitos políticos, y aquellos que no tuviesen el carácter de un asesinato de hecho pensado; y
- 8°. Garantía de la integridad del territorio por la creación de colonias que tuviesen por base el idioma, usos y costumbres mexicanas.

Los citados ocho principios son los que constituyeron en México, afirma Mora, “el *símbolo político* de todos los hombres que profesan el progreso”, e inspiraron también la práctica concreta de una administración, la de Valentín Gómez Farías de 1833 a 1834, derrotada por los militares de Santa Anna y sus socios amantes del *retroceso*. Mora aconsejaba a los moderados llevar adelante tales principios “por medidas prolongadas y enérgicas”.

Es fácil comprender que el modelo liberal respondía a cuatro necesidades básicas del país: *a)* El respeto a los derechos del hombre, violentados por las administraciones públicas apoyadas en la tradición conservadora, la intolerancia religiosa y la brutalidad militar. *b)* La supresión de fueros y privilegios cuya existencia mantenía trabado el desenvolvimiento de la República. *c)* La promoción de la circulación de la riqueza, estancada en las manos de los grupos minoritarios, y la aplicación de una política económica y social orientada a estimular el crecimiento del producto nacional y la elevación de los niveles de la vida. *d)* El estímulo a la unidad nacional por medio de la colonización de las vastas extensiones del territorio marginadas por la distancia y la ausencia de una población fuertemente enraizada en las costumbres y sentimientos mexicanos.

“La abolición de los privilegios del clero y de la milicia —escribió Mora— era entonces, como es hoy, una necesidad real, ejecutiva y urgente...”<sup>181</sup> pues ellos representaban un definitivo obstáculo al cambio social. Los privilegios eran la expresión del “espíritu del cuerpo social” organizado en forma opuesta a los intereses morales

<sup>181</sup> *Ibidem*, p. 114.

y materiales del desenvolvimiento nacional y democrático. Su origen, advirtió Mora, se encuentra en la antigua España: “No sólo el clero y la milicia tenían fueros generales que se subdividían en los de frailes y monjas en el primero, y las de artillerías, ingenieros y marina en el segundo: la Inquisición, la Universidad, la Casa de Moneda, el Marquesado del Valle, los mayorazgos, las cofradías y hasta los gremios tenían sus privilegios y sus bienes, en una palabra, su existencia separada. Los resultados de esta complicación eran muchos; y todos fatales al espíritu nacional, a la moral pública, a la independencia y libertad personal, al orden judicial y gubernativo, a la riqueza y prosperidad nacional y a la tranquilidad pública”.<sup>182</sup> La observación es rigurosamente exacta. Cuando Mora subraya la disconformidad entre “espíritu de cuerpo” y “espíritu nacional” está denunciando la lucha entre la pervivencia del feudalismo colonial y la emergente nacionalidad mexicana. No es posible la armónica convivencia de los fueros y la nación, y como el partido del progreso estaba al lado de la última, la cancelación de las corporaciones y sus privilegios se transformó en un objetivo del programa liberal.

La batalla contra el “espíritu de cuerpo” tenía un carácter global. Su existencia suponía la imposibilidad de garantizar el libre ejercicio de los derechos humanos; la integración de los hombres y sus grupos dentro de una comunidad de bienes materiales y morales; la igualdad ante la ley y los tribunales; y la expansión de un sistema económico capaz de satisfacer las aspiraciones de los distintos estratos de la sociedad. Mora recuerda que ya el gobierno español sabía los inconvenientes y obstáculos que oponen a la marcha social “las clases privilegiadas y los cuerpos políticos, y todas sus medidas después de 60 años estaban calculadas para disminuir su número y debilitar su fuerza. Todos los días se veía desaparecer alguna corporación o restringir y estrechar, los privilegios de alguna clase; pero hasta 1812 quedaban todavía bastantes para complicar el curso de los negocios. La Constitución que se publicó en este año abolió todos los fueros con excepción del eclesiástico y militar, y ella tuvo en esta parte todo su efecto desde 1820, segunda época de su proclamación en México... Desaparecieron, en verdad, los gremios, las comunidades de indios, las asociaciones privilegiadas de diversas profesiones... los mayorazgos y la multitud innumerables de fueros concedidos a ciertas profesiones, personas, corporaciones y oficinas; pero quedaron todavía el clero y la milicia con los fueros que gozaban, y las universidades, los colegios, las cofradías y otras corporaciones, que aunque ya sin privilegios, conservaban la planta de su antigua organización de la cual son consecuencia forzosa las tendencias a destruir o desvirtuar el nuevo orden de cosas”.<sup>183</sup>

La generación de 1833 consideraba al clero como enemigo de las siguientes aspiraciones: *a)* de la organización política representativa y federal; *b)* del deseable aumento de la población; *c)* de la difusión y la mejoría de la educación pública y privada; *d)* de la paz y armonía que deben reinar entre México y las naciones extranjeras que han celebrado tratados con la República; *e)* de la libertad civil y la independencia personal; y *f)* del poder soberano de la nación. En síntesis: la educación del clero, “sus

<sup>182</sup> *Ibidem*, p. 116.

<sup>183</sup> *Ibidem*, pp. 124 y 125.

principios y su constitución misma, se hallan en abierta y diametral oposición, con los principios de organización, y resultados sociales que se buscan y procuran por el sistema representativo con los progresos de la población y de la riqueza pública, con la educación nacional, con los medios del saber, y con la armonía y respeto de las potencias extranjeras”.<sup>184</sup> El problema que derivó de esta situación no dependía de las personas, sino de las cosas mismas. Por esto, la corporación clerical, independientemente de sus miembros, aglutinó un poder capaz de enfrentarse al de la República. Esta capacidad según Mora, tenía una doble raíz: su profunda influencia en el pueblo desde los tiempos de la colonia, y la enorme riqueza concentrada en sus manos muertas.

La milicia fue la segunda grave preocupación de los liberales. Con todas las agravantes propias de las corporaciones privilegiadas, “la milicia deriva su poder especial del ejercicio de la fuerza brutal en veintiséis años de guerras durante los cuales ha ejercido el imperio más absoluto. Leyes, magistratura, gobierno, personas y cosas, fondos públicos y particulares, todo ha estado más o menos pero realmente sometido al poder militar, ejercido bajo diversas denominaciones y formas. La milicia bien sea que ataque al gobierno, bien que parezca que lo defiende, es y se considera a sí misma como un cuerpo independiente, que no vive en la sociedad sino para dominar y hacerla cambiar de formas administrativas y principios políticos, cuando las unas o los otros sean o entienden ser opuestos a los principios constituidos de esta clase privilegiada”.<sup>185</sup>

La aplicación de las Leyes de Reforma confirmó las razones de los liberales. Leopoldo Solís anotó:

La movilidad de los factores productivos se cita con frecuencia como una condición necesaria del proceso de desarrollo económico. Si algo puede inferirse de este estudio es que cada nueva oportunidad de asignar factores a usos distintos más eficientes, recibe respuesta en forma de mayor dinámica productiva. La desamortización de Juárez permitió que con la propiedad urbana y rural se emprendieran nuevas actividades; fue, en efecto, un paso hacia la economía capitalista basado en transacciones de mercado.<sup>186</sup>

El ingreso al mercado de las tierras que el clero tenía concentradas en su poder tuvo importantes repercusiones en el sistema de la producción de bienes y servicios. Una de ellas afectó al sector industrial.

La inestabilidad política que matizó la vida mexicana durante la guerra de Independencia y los primeros decenios del México independiente, no impidió que a mediados del siglo se establecieran fábricas que utilizaban ciertos adelantos tecnológicos de la revolución industrial, motores de vapor, husos, telares mecánicos. Así se instalaron fábricas, aunque de pequeño tamaño, de telas de algodón y lana, papel, vidrio, etc. Las dificultades a que se enfrentaban los productores para operar a niveles que rindieran economías de escala eran,

<sup>184</sup> *Ibidem*, p. 131.

<sup>185</sup> *Ibidem*, p. 136.

<sup>186</sup> Leopoldo Solís M., *Apuntes para el análisis del desarrollo económico de México*, México, sin fecha, edición mimeográfica, p. 7.



sin embargo, casi insuperables, debido a deficiencias de localización y a falta de integración de los mercados locales en un mercado nacional. Esto era resultado de las alcabalas, de las deficiencias del transporte y, en general, de la anarquía económica caracterizada por sus unidades de producción y consumo casi insuficiente.<sup>187</sup>

La movilización del mercado y su expansión desde niveles locales hasta el nivel nacional ofreció un aliciente poderoso a la producción industrial. Con la excepción de las artesanías indígenas practicadas en economías de autoconsumo, las manufacturas y talleres urbanos recibieron el impulso positivo de la desamortización. Lo mismo ocurrió en el comercio interior y exterior y en las formas de tenencia de la tierra, y de manera paralela, en la estratificación social urbana y rural. Aparte del desarrollo latifundista que siguió a la desamortización,

en las ciudades, donde la riqueza adoptaba principalmente la forma de edificios, tierras y capital comercial —en forma de inventarios— la desamortización creó posibilidades de ganancia hasta entonces inexistentes; en la compraventa de los bienes urbanos liberados se acumularon capitales que pusieron a sus poseedores en condiciones de emprender o financiar empresas mayores. Una de éstas fue producir bienes para el mercado interno usando nuevas técnicas. Las primeras instalaciones fabriles destinadas a satisfacer la demanda interna fueron obra de residentes, muchos de ellos extranjeros enfrascados en actividades comerciales.<sup>188</sup>

Los liberales previeron oportunamente que las corporaciones clericales y militares, enlazadas por múltiples causas, impedían el cambio de las relaciones económicas y sociales de producción y en consecuencia, que ellas frenaban cualquier esfuerzo en favor del progreso nacional. La generación de Mora y Gómez Farías complementaba su política de desamortización con la necesidad de suprimir las instalaciones monásticas y las leyes que atribuían al clero facultades para intervenir en los negocios civiles. Esto es, exigía la separación entre la Iglesia y el Estado.

Otras consideraciones hicieron se contase en el programa de las reformas proyectadas en 1833 la devolución, al poder civil, de los registros cívicos y los arreglos concernientes al estado de las personas. Un poder extraño al de la nación se hallaba de muchos siglos atrás en posesión de reglar casi por sí mismo el estado civil de los ciudadanos en orden al poder público nacional... La administración de 1833 creyó de su deber poner un término a este estado de cosas, dejando al clero para los efectos espirituales la posesión en que se halla, pero reservando a sus leyes y tribunales el arreglo y decisión de estas materias en orden a los efectos y fuero civil.<sup>189</sup>

<sup>187</sup> *Ibidem*, p. 5. Algunos aspectos de la industria nacional en los mediados del siglo XIX pueden verse en “La industria nacional y el comercio exterior (1842-51)”, en *Colección de documentos para la historia del comercio exterior*, VII, México, 1962.

<sup>188</sup> *Ibidem*, pp. 6 y 7.

<sup>189</sup> Mora, *Revista Política*, *op. cit.*, pp. 147 y 149.

La desamortización y la supresión de los privilegios no implicaban la persecución religiosa ni el ateísmo en el modelo liberal. Su propósito era el de cancelar la fuerza política del clero, opuesta al gobierno civil y al desenvolvimiento de la sociedad. La clara separación entre clero y religión postulada por los liberales tuvo sus fuentes en la doctrina del cura Hidalgo, contenida en su famosa respuesta al Santo Oficio, ya comentada. La doctrina social de Morelos también encuentra ecos en el pensamiento liberal. La intención de reparar la bancarrota de la propiedad territorial para aumentar el número de propietarios, estimular la circulación de esta riqueza y facilitar medios de subsistencia a las clases indigentes, constituye un renacimiento de lo declarado en el punto 12 de los Sentimientos de la Nación. En el modelo del liberalismo se agregaron, como capítulos fundamentales de la política para elevar los niveles de vida, el de la educación popular y el del rescate, para la nación, de los bienes de las artes y las ciencias mediante el establecimiento de centros de enseñanza. Mora afirmó: “El elemento más necesario para la prosperidad de un pueblo es el buen uso y ejercicio de su razón, que no se logra sino por la educación de las masas, sin las cuales no puede haber gobierno popular. Si la educación es el monopolio de ciertas clases o de un número más o menos reducido de familias, no hay que esperar ni pensar un sistema representativo, menos republicano y todavía menos popular. La oligarquía es el régimen inevitable de un pueblo ignorante...”<sup>190</sup> Por esto se trazó un programa de trabajo que comprendía los renglones de la educación primaria, media y superior tanto en los aspectos de la enseñanza general y técnica como en el de las humanidades y las ciencias. La revolución educativa, para la concepción liberal, era un instrumento esencial de la política social de la República, y una necesidad básica para liberar del influjo colonial la conciencia de los ciudadanos. Aparte de la inutilidad de la instrucción que se impartía en la Universidad y en el Colegio de Santos, en las otras instituciones se halló que la pedagogía era “defectuosa en sus bases mismas”. Mora escribió:

La educación en los colegios es más bien monacal que civil”. Y lo mismo ocurría en la enseñanza y sus métodos: estos últimos, por ejemplo, se reducían a la elección de un autor con la reciente fecha de cincuenta a cien años de atraso, cuyas doctrinas se explicaban bien o mal por el catedrático, y se sostenían aun contra la misma evidencia. Este hábito de dogmatismo, que no es propio sino de las materias religiosas, se extendía y se extiende a ramas que son susceptibles de aumento o perfección en la substancia y en el modo... Pero nada más irracional que contar los castigos entre los medios de enseñanza... el proloquio de que la letra con sangre entra... es todavía reclamado y puesto en acción con bastante frecuencia por nuestros institutores...<sup>191</sup>

Todos los males existían en la educación, y por esto los liberales se propusieron la ejecución de los siguientes tres puntos: *a)* destruir cuanto era inútil o perjudicial a la educación y la enseñanza; *b)* establecer ésta en conformidad con las necesidades generadas por el nuevo estado social; y *c)* difundir entre las masas los medios más pre-

<sup>190</sup> *Ibidem*, pp. 215 y ss.

<sup>191</sup> *Ibidem*, pp. 228-234.

cisos e indispensables de aprender. La historia recogió en sus páginas los testimonios de la enfurecida presión desatada por el partido del retroceso contra los proyectos de educación que los liberales iniciaron en el periodo 1833 a 1834.

Un último capítulo del modelo liberal merece atención especial: se trata del relativo a la deuda pública. La generación de los liberales percibió la urgencia de sanear el crédito del Estado, y se propuso, entre otras medidas, ocupar los bienes eclesiásticos y destinar sus frutos al pago de los intereses de la deuda y más tarde a su amortización, “sin que ninguno de sus productos pudiese entrar en las arcas nacionales, ni aplicarse temporal o perpetuamente a otros objetos”.<sup>192</sup> No fue dable, por razones bien conocidas, llevar adelante el proyecto; pero, en cambio, se dejó testimonio de la indudable importancia del problema y de las dramáticas causas que lo originaron: “México —escribió Mora— ha contraído y sigue contrayendo una deuda enorme, *por la milicia privilegiada, y para la milicia privilegiada*: y que esta deuda no puede ser amortizada ni pagados sus intereses haciendo uso de los medios ordinarios; porque todas las ramas de la riqueza pública se hallan en bancarrota, o no pueden tener sobrantes para el fomento y creación de los capitales, cuyos productos se consumen en gastos improductivos. Que dicha deuda tampoco puede ser pagada; ni por los medios extraordinarios: porque se quiere conservar al clero y para el clero el único fondo disponible al efecto. En suma, y para reducirlo todavía en dos palabras y a su más simple expresión: la milicia ha creado la deuda nacional, y es causa de la miseria pública; y el clero contribuye a perpetuarlas, impidiendo el pago de la una, y la cesación de la otra. Dígase ahora, que no tenía razón la administración Farías y los hombres de 1833, para aplicar todos sus esfuerzos a fin de que desapareciesen de la escena política estas dos clases privilegiadas”.<sup>193</sup>

Los consejos del doctor Mora a los liberales moderados fueron echados por la borda. Ellos no se ocuparon de conducir el programa liberal por el camino de las “medidas prolongadas y enérgicas”, como lo sugerían los partidarios de Farías. El fracaso de su política transaccionista se mostró claramente en la administración de don José Joaquín de Herrera y en la sorprendente renuncia de Arista. La invasión norteamericana, fuentes de graves consecuencias para el país y de increíbles confusiones en la conciencia política de los mexicanos<sup>194</sup> no indujo transformaciones importantes en la conducta de los moderados, y por ello, ante la prueba de su ineficiencia, los conservadores aprovecharon la coyuntura para llevar a la Presidencia al general Antonio López de Santa Anna. En el convenio de 6 de febrero de 1853, firmado por Juan Bautista Ceballos, presidente interino y sucesor de Mariano Arista, y el general Uruga, se estableció que el jefe del Poder Ejecutivo que se eligiera dispondría, hasta la promulgación de una nueva Constitución, de las facultades necesarias para restablecer el orden social, planear la administración pública, formar el erario nacional y adoptar otras disposiciones en

<sup>192</sup> *Ibidem*, p. 171.

<sup>193</sup> *Ibidem*, pp. 214 y 215.

<sup>194</sup> Véase el testimonio contenido en una carta escrita por José Fernando Ramírez, el 8 de marzo de 1847, publicada por Genaro García y Carlos Pereyra en el tomo III de los *Documentos inéditos o muy raros para la historia de México*, con otras cartas de dicho autor, bajo el título de “México durante su guerra con los Estados Unidos, México, 1905, pp. 270-282.

materia judicial. El 20 de abril del mismo año, ante el presidente de la Suprema Corte, Santa Anna se encargó del Poder Ejecutivo investido de las facultades extraordinarias que se le otorgaron.

La reaparición de Santa Anna con grandes poderes en el marco de la política nacional sirvió para que el partido conservador denunciara francamente y sin timidez alguna el propósito de su tambaleante y destructiva doctrina. Porfirio Parra comentó al respecto:

El organizador de la dictadura, el famoso don Lucas Alamán, en carta dirigida al general Santa Anna antes que viniese a tomar posesión del poder que se le preparaba, había expresado con ruda franqueza y sin adular en nada ni lisonjear el amor propio del vanidoso caudillo, las ideas de gobierno que debían orientar y dirigir la administración que se preparaba. Santa Anna, bien aconsejado, había de ser el resumen de la nueva administración.<sup>195</sup>

En la citada carta de Lucas Alamán, de 23 de marzo de 1853, se encuentran las bases del sistema ideado por los conservadores para el manejo de la cosa pública. Representa, por lo demás, la definición madura de una línea política sostenida, desde los orígenes de la nación, por quienes resistían a todas las formas de la civilización moderna. La monarquía propuesta por José María Gutiérrez Estrada en su conocida *Carta de 1840*,<sup>196</sup> se transformó en el ejercicio de una tiranía apoyada por “toda la gente propietaria, el Clero y todos los que quieren el bien de la patria...”, según reza el texto de Alamán.

¿Cómo podría caracterizarse el modelo político diseñado por el pensamiento conservador?

Son varios los principios declarados en el documento de 1853, a saber:

1. Aun cuando los conservadores no se encuentran organizados como una masonería, sus puntos de vista resumen la expresión del clero y los grupos que poseen la riqueza del país.
2. La conservación de la religión católica y sus fueros y privilegios.
3. La restricción de la libertad de pensamiento e imprenta por una intervención de la autoridad pública que impida la circulación de “obras impías e inmorales”.
4. La constitución de un gobierno con la fuerza necesaria para cumplir sus deberes, aunque sujeto a responsabilidades que eviten los abusos.
5. Una fuerza militar para proteger el orden implantado, perseguir a los indios bárbaros y guardar la seguridad en los caminos.
6. La decidida lucha contra la Federación, el sistema representativo, los ayuntamientos electivos y todo lo que se llama elección popular, mientras no descansen sobre otras bases.
7. La sustitución del Congreso por consejos poco numerosos que preparen los trabajos.

<sup>195</sup> Porfirio Parra, *op. cit.*, pp. 15 y 16.

<sup>196</sup> J. M. Gutiérrez Estrada, “Carta dirigida al Excelentísimo Sr. Presidente de la República sobre la necesidad de buscar en una convención el posible remedio de los males que aquejan a la República, y opiniones del autor en *Colección de Documentos Políticos-Económicos*, México, 1948, tomo I. p. 72 y ss.

8. La modificación de la división territorial por una que haga olvidar la forma de los estados y facilite la buena administración, “siendo éste el medio más eficaz para que la Federación no retoñe”.
9. El dominio de una opinión pública dirigida por medio de los principales periódicos de la capital y de los estados, publicaciones dependientes de los conservadores, y de la fuerza moral “que de la uniformidad del clero, de los propietarios y de toda la gente sensata que está en el mismo sentido...”.
10. El establecimiento de un gobierno fundado en la energía de carácter de un hombre y apoyado en los recursos de las clases conservadoras.

La carta de Alamán concluye con estas frases: “Tiene usted, pues, a la vista, lo que deseamos, con lo que contamos y lo que tenemos. Creemos que estará por las mismas ideas; mas sí así no fuere, tememos que será gran mal para la nación y aun para usted... En manos de usted, señor general, está el hacer feliz a su patria colmándose usted de gloria y de bendiciones”.<sup>197</sup>

Porfirio Parra comentó el modelo conservador en forma irónica y tajante. “Perfectamente definidas —dijo— quedaban en esta carta las aspiraciones del partido conservador. La religión era declarada el único vínculo entre los mexicanos; se proscribía la tolerancia de cultos, calificada de herética en el orden religioso y de anárquica en el político; se quería mantener el esplendor del culto, y para ese efecto se aseguraban al clero sus inmunidades y la posesión de sus bienes, de sus cuantiosos bienes, que comprendían la mitad de la fortuna pública. La alianza íntima, estrecha, indisoluble y duradera entre la potestad civil y la eclesiástica era también ideal del partido conservador, y para detallar tal alianza se habría de celebrar con el Papa el concordato respectivo. Las formas políticas más propias para realizar tales aspiraciones están igualmente bien definidas... ¡Abajo la Federación!, régimen político que confiere soberanía a los estados, a fin de que no lleguen a ser gobernados por impíos como Melchor Ocampo, o como lo fue Zacatecas en 1833, por Francisco García, que osen atacar la inmunidad eclesiástica a los bienes eclesiásticos, *mili me tangere* del partido conservador, ¡Abajo el sufragio popular!, que puede traer el gobierno de las turbas. ¡Abajo el gobierno representativo!, que ejercita a los ciudadanos en la vida pública, cultivando con tal ejercicio sus facultades. ¡Abajo la democracia!, esa doctrina herética e impía que equipara las sociedades a organismos, que equipara a los miembros de la sociedad a las celdillas vivientes que en un cuerpo organizado contribuyen con sus energías al desarrollo de la vida común, que considera aun a los nacionales más humildes como unidades conscientes y personales, capaces de comprender la ley, de aceptar libremente deberes y de cumplirlos o de ejercitar derechos. Acaso más tarde podrá haber sufragio; pero será restringido, el de los privilegiados, el de los acomodados: sólo ellos tomarán parte en la cosa pública: el jornalero de los campos, el artesano de las ciudades, son parias, análogos a los que en el régimen colonial eran las infames castas y los despreciables léperos. Según el partido conservador sólo la gente decente tenía derecho a gobernar”.<sup>198</sup>

<sup>197</sup> José C. Valadés, *Lucas Alamán, estadista e historiador*, México, 1938, pp. 528 y ss.

<sup>198</sup> Parra, *op. cit.*, pp. 16 y 17.

La muerte de Alamán, en junio de 1853, y el desmedido abuso de la arbitraria y violenta tiranía de Santa Anna, junto con la imposibilidad del gobierno conservador para resolver los graves problemas del país, provocaron el levantamiento popular de Ayutla. Juan Álvarez, el antiguo compañero de Morelos, e Ignacio Comonfort, coronel retirado y exadministrador de la aduana de Acapulco, hombre de ideas moderadas y patrocinador del Estatuto Orgánico Provisional, de 1856, encabezaron el movimiento contra la dictadura.

Los autores del Plan de Ayutla y sus reformas de Acapulco expresaron con toda claridad los motivos que los llevaron a la rebelión. En el documento, publicado en 1 de marzo de 1854, se expresaron las siguientes consideraciones:

Que la permanencia de don Antonio López de Santa Anna en el poder es un amago constante para las libertades públicas, puesto que con el mayor escándalo bajo su gobierno se han hollado las garantías individuales que se respetan aun en los países menos civilizados: que los mexicanos, tan celosos de su libertad, se hallan en el peligro inminente de ser subyugados por la fuerza de un poder absoluto ejercido por un hombre a quien tan generosa como deplorablemente confiaron los destinos de la patria; que bien distante de corresponder a tan honroso llamamiento, sólo ha venido a oprimir y vejar a los pueblos, recargándolos de contribuciones onerosas, sin consideración a la pobreza general, empleándose su producto en gastos superfluos, y formar la fortuna, como en otra época, de unos cuantos favoritos; que el plan proclamado en Jalisco, y que le abrió las puertas de la República, ha sido falseado en su espíritu y objeto, contrariando el torrente de la opinión, sofocada por la arbitraria restricción de la imprenta; que ha faltado al solemne compromiso que contrajo con la nación al pisar el suelo patrio, habiendo ofrecido que olvidaría resentimientos personales, y jamás se entregaría en los brazos de ningún partido; que debiendo conservar la integridad del territorio de la República, ha vendido una parte considerable de ella (La Mesilla), sacrificando a nuestros hermanos de la frontera del Norte, que en adelante serán extranjeros en su propia patria para ser lanzados después como sucedió a los californianos; que la nación no puede continuar por más tiempo sin constituirse de un modo estable y duradero, ni dependiendo su existencia política de la voluntad caprichosa de un solo hombre; y, por último, que atendiendo a que la independencia nacional se halla amagada, bajo otro aspecto no menos peligroso, por el general Santa Anna: usando de los mismos derechos de que usaron nuestros padres en 1821 para conquistar la libertad, los que suscriben proclaman y protestan sostener hasta morir, si fuese necesario, el siguiente plan...

En el contexto del Plan de Ayutla, resumido en nueve puntos, se mantienen, en términos generales, cuatro fundamentales resoluciones: *a)* La supresión de la dictadura santanista. *b)* La instalación de un congreso extraordinario para constituir a la nación bajo la forma de una república representativa y popular. *c)* La derogación de la gabela impuesta a los pueblos con el nombre de capitación; *d)* La transformación del ejército en un instrumento del gobierno para apoyar el orden y las garantías sociales.

Un ligero análisis del breve documento transcrito por Carlos Crespo, el secretario de la Junta de Ayutla, echa por tierra las aparentes deficiencias que se han atribuido al plan. La generación de 1854 percibió claramente el problema que debía resolver. Era

indispensable aniquilar los cimientos ultraconservadores en que descansaba la política de los enemigos del progreso; reafirmar las aspiraciones orientadas a promover la transformación de las estructuras económicas y sociales prevalecientes desde la Colonia; y también constituir la nación de acuerdo con los propósitos declarados durante el periodo de la insurgencia. La unidad de la doctrina liberal mexicana halló limpia expresión en la proclamación de los hombres de Ayutla, al invocar, como base del plan, los mismos derechos que usaron los padres de la patria para conquistar la libertad.

Las reformas de Acapulco, de 11 de marzo del mismo año (1854), agregaron a las consideraciones un deliberado reconocimiento de la doctrina liberal. En este segundo documento se afirma “que las instituciones liberales son las únicas que convienen al país, con exclusión absoluta de cualesquiera otras; y que se encuentran en inminente riesgo de perderse bajo la actual administración, cuyas tendencias al establecimiento de una monarquía ridícula y contraria a nuestro carácter y costumbres, se han dado a conocer ya de una manera clara y terminante con la creación de órdenes, tratamientos y privilegios y abiertamente opuestos a la igualdad republicana”. En los puntos octavo y décimo se amplía la fe republicana y democrática de los revolucionarios de Ayutla: por el octavo se derogaron los efectos de las leyes vigentes que pugnaban contra el sistema republicano, y por el décimo se apuntaló la presencia de la soberanía al admitirse que “si la mayoría de la nación juzgare conveniente que se hagan algunas modificaciones a este plan, los que suscriben protestan acatar en todo tiempo su voluntad soberana”.

Fue unánime el apoyo del pueblo al llamado de Ayutla. La respuesta significó, “cual ninguna otra en México, un verdadero levantamiento popular... Los oprimidos, los tiranizados por la larga dominación de los privilegiados y los conservadores, estaban sedientos de sacudir aquel yugo de tantos años, y cuando el extremo de la opresión hizo saltar en el sur la revolución, todos esos oprimidos, todos esos tiranizados la secundaron de un modo espontáneo por un movimiento irresistible hacia la libertad, innato en el hombre; y tanto fue así que muchos pueblos de los que más se apresuraron a pronunciarse no conocían, bien a bien, el Plan de Ayutla, y le seguían sólo porque se les decía que era un plan liberal”.<sup>199</sup>

El peso específico del liberalismo era definitivo; pero también los atributos propios de la rebelión de Juan Álvarez y sus partidarios, que ofrecieron al país un auténtico renacimiento nacional. Esas características las reseñó Ignacio Burgoa en términos muy precisos. El Plan de Ayutla, dijo Burgoa, propendió a derrocar violentamente la dictadura santanista, tuvo como propósito establecer la “igualdad republicana” mediante la abolición de “órdenes, tratamientos y privilegios” abiertamente opuestos a ella, pugnó por la organización “estable y duradera” del país mediante un orden constitucional republicano, representativo, popular y respetuoso de las garantías individuales, e hizo surgir con perfiles ideológicos perfectamente marcados al partido liberal que sostuvo con las armas la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma.<sup>200</sup>

<sup>199</sup> Enrique Olivarría y Ferrari, “México independiente, 1821-1855”, en *México a través de los siglos*, tomo IV, p. 856.

<sup>200</sup> Ignacio Burgoa, “Reseña histórica sobre la situación político-jurídica de México desde 1810”, en *Plan de Ayutla, Conmemoración de su Primer Centenario*, México, 1954, pp. 83-84.

Los hechos se sucedieron rápidamente. Santa Anna tomó posesión de la Presidencia en 20 de abril de 1853 y dejó el poder en 9 de agosto de 1855; el 4 de octubre del mismo año, después de los reajustes discutidos en la reunión de Cuernavaca, fue nombrado presidente interino de la República el general Juan Álvarez, el modesto caudillo del Sur. Unos meses después, por razones muy conocidas y con base en las facultades que le otorgaba el Plan de Ayutla, Álvarez renunció a la Presidencia y designó como sustituto al general Ignacio Comonfort, quien tomó posesión en 11 de diciembre de 1855.

Justo Sierra comentó el fin de la era de Santa Anna en los siguientes términos:

Todo un periodo de nuestra historia desaparecía con él, no sin dejar largos y sangrientos rostros, a manera de visos rojos de crepúsculo. La historia nacida de la militarización del país por la guerra de independencia y de la anarquía sin tregua a que nuestra educación nos condenaba, manifestaciones morbosas, pero fatales, de nuestra actividad personificada en Santa Anna, iba a concluir, la tragedia perdía su protagonista. Lenta, pero resuelta y definitivamente, otro periodo histórico, otra generación, otra República iban a entrar en escena.<sup>201</sup>

Las palabras de Sierra no eran un mero recurso literario. La historia de las generaciones mexicanas había cambiado radicalmente. Así lo mostró González Navarro al analizar la época: “Destaca la presencia de la juventud en el campo liberal y de los viejos en el conservador; éstos sólo tuvieron dos notables excepciones, Osollo y Miramón, aquéllos a Juan Álvarez. Grande fue el número de liberales que al tiempo de la revolución de Ayutla tenían alrededor de 25 años, abogados que trocaron la pluma por la espada: Porfirio Díaz, Ignacio Zaragoza, Pedro Ogazón, Francisco Zarco, Vicente Riva Palacio, Ignacio L. Vallarta, etc. Los más destacados campeones del conservadurismo, en cambio, eran gente de más de 50 años en esa fecha: Espinosa, Couto, Almonte, etc. Una generación intermedia, la que en 1855 tenía de 35 a 45 años, llevó el peso de la lucha por ambos bandos: Lafragua, Arriaga, Comonfort, Prieto, Aguilar y Morocho, Munguía, Labastida, etc.”<sup>202</sup>

El histórico reto estaba formulado y la responsabilidad recayó en el Congreso Constituyente de 1856. La obra de los constituyentes —observó Rabasa—

comprendía dos tareas bien determinadas, aunque algunas veces se confundieron en un objeto común: la una de destrucción y demolición, consistía en aniquilar al bando conservador, acabar con la influencia del clero en los asuntos políticos, hacer la reforma social, como tantas veces lo dijeron en sus discursos los progresistas; la otra de reconstrucción y organización, consistía en establecer el gobierno nacional con el mecanismo más adecuado para un funcionamiento armonioso, tan automático como fuese posible. Las condiciones personales para acabar una y otra empresa eran casi incompatibles: la primera requería convicciones absolutas, voluntad resuelta a todos los extremos, acción enérgica y hasta pasión de sectarios; la segunda necesitaba reflexión serena, espíritu previsor, más inclinación a los consejos de la experiencia que a la lógica de los principios, severidad de criterio para sojuzgar el entusiasmo, haciendo prevalecer un patriotismo adusto.<sup>203</sup>

<sup>201</sup> Sierra, *op. cit.*, p. 302.

<sup>202</sup> Moisés González Navarro, “La Reforma y el Imperio”, en *Historia documental de México*, tomo II, p. 257.

<sup>203</sup> Rabasa, *Constitución y dictadura, op. cit.*, p. 213.



Entre el 18 de febrero de 1856, fecha en que se efectuó la solemne apertura de sesiones del Congreso, y el 5 de febrero de 1857, día en que los diputados y el Presidente de la República firmaron la nueva Constitución, los representantes del pueblo discutieron, en ocasiones con violencia excesiva, los puntos doctrinales de los modelos políticos elaborados en las primeras décadas de ese siglo. Sería ingenuo suponer que el Constituyente fue una reunión homogénea y armoniosa de liberales dispuestos a transformar las ideas progresistas en normas jurídicas. Las cosas no fueron así. Los debates entre puros y moderados llegaron a situaciones irreductibles, y más de una vez la estrategia de los conservadores estuvo a punto de llevar al fracaso los propósitos de la revolución de Ayutla. Estas dificultades no fueron las únicas. También hubo de sortearse la mal disimulada tensión entre el gobierno de Comonfort y el grupo más avanzado del Congreso. Sin embargo, los liberales lograron una victoria innegable. En la Constitución de 1857 se resolvió la antinomia entre centralismo y federación; junto con el régimen federal, se adoptaron los principios de la democracia. Así fue expresamente declarado en el manifiesto del Congreso Constituyente a la nación, en 5 de febrero de 1857. El documento fue redactado por Francisco Zarco y leído por él mismo a la Asamblea en esa fecha. Antes, en alocución preliminar, dijo que había sido “honrado por el congreso con el encargo de redactar el manifiesto que debe preceder a la Constitución”, que “desconfiaba mucho de su trabajo y pedía que fuese examinado por la mesa o por alguna comisión antes de darle a luz”.<sup>204</sup> El texto fue publicado con las firmas de León Guzmán en su carácter de vicepresidente del Congreso y los señores Isidoro Olvera y Antonio Gamboa, como diputados secretarios.

El manifiesto contiene algunas ideas que merecen especial comentario por cuanto muestran, en apretado resumen, algunos aspectos de la teoría que inspiró a la mayoría de los representantes durante las largas controversias ocurridas en el Congreso. Aun cuando es evidente que las principales tesis del documento hallaron vivas oposiciones y reticencias en las agitadas sesiones de los diputados, las doctrinas que en él se exponen adquieren peculiar relieve en el propósito de comprender mejor las condiciones de esa época.

No cabe interrogar si el Congreso sintió y vivió la democracia con sentido místico. Cuando en el manifiesto acuden las ideas del pueblo y soberanía se percibe un calor emocionado y un timbre vibrante de tonos patrióticos.

“La promesa del Plan de Ayutla —afirman los constituyentes— está cumplida. Los Estados Unidos Mexicanos vuelven al orden constitucional. El Congreso ha sancionado la Constitución más democrática que ha tenido la República; ha proclamado los derechos del hombre; ha trabajado por la libertad; ha sido fiel al espíritu de su época, a las inspiraciones radiantes del cristianismo, a la revolución política y social a que debió su origen; ha edificado sobre el dogma de la soberanía del pueblo, y no para arrebatársela, sino para dejar al pueblo el ejercicio pleno de su soberanía”.

<sup>204</sup> Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, 1956, pp. 1259 y 1260.

La declaración fue firme, enérgica y categórica: la soberanía del pueblo es un dogma y por ello su respeto resulta condición *sine qua non* de una vida social estable, justa y progresista. La soberanía del pueblo —se dice en el manifiesto— es “una verdad luminosa e incontrovertible”, de la que, a manera de premisa mayor del orden nacional, derivarán las instituciones, los poderes, la administración, las garantías individuales, la legislación secundaria y los cambios constitucionales.

Todos los poderes se derivan del pueblo. El pueblo se gobierna por el pueblo. El pueblo legisla. Al pueblo corresponde reformar, variar sus instituciones”, y por ello “el Congreso proclamó altamente el dogma de la soberanía del pueblo, y quiso que todo el sistema constitucional fuese consecuencia lógica de esta verdad luminosa e incontrovertible.

La íntima relación entre el movimiento de Ayutla y la obra del Congreso fue reconocida como “una victoria del pueblo sobre sus opresores, del derecho sobre la fuerza bruta”, que originó “la reunión del Congreso llamado a realizar la ardiente esperanza de la República”. La violencia desatada en el país desde 1821 y que alcanzó formas escandalosas durante el “ominoso despotismo” de Santa Anna, justifica y explica la exaltación de los principios de la soberanía popular y la decidida voluntad de los diputados liberales para consagrar el derecho inalienable del hombre a crear sus propios y más convenientes sistemas de gobierno, según se estableció en el Artículo 39 de la Constitución de 1857: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Esta disposición reproduce el Artículo 45 del proyecto elaborado por la comisión respectiva, cuya presentación estuvo a cargo de Ponciano Arriaga en la sesión de 16 de junio de 1856.

¿Cuáles fueron las argumentaciones del Congreso para apoyar el principio de la soberanía nacional?

En las consideraciones del citado proyecto se anotó:

la democracia es el mando, el poder, el gobierno, la autoridad, la ley, la judicatura del pueblo. El gobierno popular y democrático se funda en la igualdad de los hombres, se manifiesta por su libertad, se consume y perfecciona por la fraternidad... El gran principio de la igualdad es innegable, porque el derecho divino, las castas privilegiadas, las clases nacidas exclusivamente para mandar y gobernar, son teorías que ya no tienen crédito y que la civilización, después de una lucha de siglos, ha declarado absurdas... El gobierno se instituye para bien de la sociedad y para su mejora y perfección, tanto en la parte moral como en la parte física. Para esta mejora y perfección, el gobierno debe buscar lo bueno y lo justo, debe indagar la verdad... El gobierno que no busca la verdad, ejercerá el poder, pero no tendrá autoridad... ¿Cómo conocerá el gobierno la verdad?... Necesita apelar a la conciencia y a la razón de los demás, a la razón y conciencia pública, y de aquí la libertad de discusión, la libertad de imprenta, el sufragio universal, vehículos por donde se expresa y manifiesta la razón y la voluntad de todos. Esta voluntad en muchas veces no será unánime, y, como el gobierno es la práctica de las verdades admitidas, nada más lógico ni necesario

que darles por órganos la mayoría... No es la mayoría despótica, porque no es precisamente el número el que predomina; es la razón, el derecho, el sentimiento público en que se apoya y representa ese número... Si la minoría dice la verdad, pronto se convertirá en mayoría, y su idea será la dominante. Así la mayoría no es la verdad misma, sino una fórmula, un medio de su manifestación. En tales principios, que son un compendioso resumen de las teorías democráticas, se fundan los artículos del proyecto que declaran que la soberanía nacional reside en el pueblo, que todo poder público se funda en la autoridad del pueblo, que es instituido para su beneficio, que el pueblo tiene en todo tiempo el incuestionable derecho de alterar la forma de su gobierno.<sup>205</sup>

La unidad de verdad y pueblo, y la función vicarial de las mayorías, constituyen partes esenciales del dogma democrático de los liberales. Otra faceta muy importante de este tema se observa en la siguiente frase, insertada después de explicar el significado de la fraternidad: "...por el precepto nuevo, por la fórmula social del cristianismo, los hombres son iguales, porque todos son libres, porque todos son hermanos..."<sup>206</sup>

El influjo del cristianismo en el pensamiento del Constituyente es manifiesta, sin perjuicio de la actitud anticlerical. Religión y el clero vuelven a separarse nítidamente. González Navarro comentó al respecto:

La identificación de la democracia con el cristianismo y una insistente nota anticlerical caracterizan los debates del Constituyente de 1856. El cristianismo, por ser una doctrina liberal, no se confundía con los bastardos intereses del clero. Según Ignacio Ramírez, del *Evangelio* dimanaban la democracia, la igualdad, la libertad, la fraternidad y la protección a los desvalidos. Para Arriaga, la revolución de Ayutla eran un episodio de la gran revolución liberal y cristiana; la democracia era la fórmula social del cristianismo. Mata y Juan Álvarez proclamaron que la Reforma fundada en las máximas evangélicas era irresistible por ser el soplo de Dios. Juárez declaró con frecuencia que la voluntad divina manifiestamente se inclinaba en favor de la democracia, Dios era el caudillo de las conquistas de la civilización. Y Ocampo justificó las Leyes de Reforma porque su finalidad era desarrollar el gran principio social de la fraternidad cristiana.<sup>207</sup>

Sin embargo, el factor anticlerical separó cristianismo y catolicismo. El liberalismo contenía una raíz cristiana heterodoxa, y por ello algunos hablaron de una lucha entre conservadores y católicos por una parte, y demagogos y anticatólicos por la otra.<sup>208</sup>

Para complementar su adhesión a la soberanía popular, el Constituyente reconoció la universalidad de los derechos políticos, en la Sección IV del Título I de la Carta de 57, Constitución de 1857. En el manifiesto redactado por Zarco se dice: "El campo electoral está abierto a todos los partidos". De esta manera se ratificó la fe de los miembros del Congreso en la voluntad ciudadana. Al abrir el campo electoral a todas las aspiraciones, inteligencias y partidos, el legislador fue consecuente con su línea democrática. La

<sup>205</sup> *Ibidem*, pp. 319 y 320.

<sup>206</sup> *Ibidem*, p. 319.

<sup>207</sup> González Navarro, *op. cit.*, pp. 257 y 258.

<sup>208</sup> *Ibidem*, p. 258.

posibilidad de votar y ser votado, sujeta a mínimas restricciones, supone la sumisión de la minoría a la mayoría, y por esto, la perspectiva de una convivencia armoniosa entre los diferentes grupos de la comunidad. Si el principio de la soberanía encuentra su expresión concreta en la voluntad mayoritaria, las disimilitudes deben resolverse en el juego de los grandes intereses nacionales, y en la búsqueda de la “armonía, el acuerdo, la fraternidad”.

La conciliación de la libertad con el orden constituye una “combinación feliz de donde dimana el verdadero progreso”. Los constituyentes, en su manifiesto, recuerdan que “no se ha hecho una constitución para un partido, sino una Constitución para todo el pueblo... Nada de exclusivismo, nada de proscripciones, nada de odios: paz, unión, libertad para todos: he aquí el espíritu de la nueva Constitución”.

La idea de la armonía social como base del progreso e inspiración del Constituyente habría de lograr su realización histórica en la institucionalización del sistema federal deseado por los mexicanos “porque es el único que conviene a su población diseminada en un vasto territorio, el sólo adecuado a tantas diferencias de productos, de climas, de costumbres, de necesidades..., y el que promediando el ejercicio de la soberanía, es el más a propósito para hacer duradero el reinado de la libertad y proporcionarle celosos defensores”. En estas palabras aparece un nuevo triunfo de los ideólogos liberales. Los autores del proyecto de constitución, al tratar la forma de gobierno propuesta en su Artículo 46, expresaron que

obsequiando también la voluntad nacional, bien expresada en todas las representaciones y documentos de la época, se declara ser voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federativa, compuesta de estados soberanos, libres en su régimen interno, pero unidos en una federación para los intereses nacionales. Se repite que es el pueblo mismo en ejercicio de su soberanía el que constituye los poderes de la Unión con ciertos objetos y el que autoriza las de los estados en los casos de su competencia, y, para evitar las dudas y controversias peligrosas, se establece que todas las facultades no concedidas a los poderes de la Unión, y expresamente consignadas en la Carta Federal, se entienden reservadas a los estados o al pueblo, respectivamente.<sup>209</sup>

La fórmula propuesta por la comisión elaboradora del proyecto, con variaciones de estilo, pasó al Artículo 4º de la Constitución, en el que se proclamó la voluntad del pueblo para constituirse en una república representativa, democrática, compuesta de estados libres y soberanos en su régimen interior; “pero unidas en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Los debates del Congreso registraron diferencias entre moderados y puros en materia de federalismo. En la sesión de 8 de julio de 1856, el ministro Luis de la Rosa, en nombre del gobierno, expresó las siguientes ideas, según las interpretó Francisco Zarco:

Con respecto a la federación pregunta el señor ministro si la comprendemos o no, y cuenta que, cuando visitó los Estados Unidos, y examinó las instituciones de aquel

<sup>209</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 320.

pueblo, exclamó: O ésta no es federación, o los mexicanos jamás la hemos comprendido. Cree que la comisión hace la misma confesión en su parte expositiva, examina cuál es el gran principio de la federación, combate la soberanía de los estados, que bien pueden llamarse soberanos, si esto los lisonjea, como halaga a los particulares un título de nobleza; pero, en realidad, no pueden serlo. La soberanía de los estados sólo puede existir en Alemania, donde cada uno de ellos es una entidad política separada; pero donde ha de haber un gobierno nacional sólo pueden tener los estados independencia en su orden interior; la soberanía producirá nacionalidades parciales que, no pudiendo vivir como los de Alemania, se perderán en la anarquía como Centroamérica, donde un puñado de filibusteros profana hoy el territorio.<sup>210</sup>

Las palabras del ministro de Relaciones Exteriores de Comonfort, que recuerdan la argumentación de fray Servando Teresa de Mier en las discusiones de 1824, encontraron pronta y eficaz respuesta en la intervención de Mata:

Con respecto al principio federativo —escribió Zarco— el orador y otros miembros de la comisión han podido estudiarlo en los Estados Unidos. Con nuestra Carta de 1824 no sólo era imposible una buena federación, sino la verdadera república, porque había fueros y privilegios, porque los gobernantes, siendo agentes del poder federal, vivían en continuos conflictos entre su legislatura y el Congreso de la Unión, porque las disputas sobre las leyes de los estados producían una verdadera lucha con los poderes del centro, y porque todas estas imperfecciones eran fuentes principales de la triste aplicación que en México han tenido los principios federativos. Y, sin embargo, el pueblo ha aspirado siempre a la federación, ha tendido a ella cuando derrocó el poder de Santa Anna, y no es el caso de calificar ahora las medidas posteriores que contra esa tendencia han emanado del poder. Defiende la soberanía de los estados en su administración interior, sin creer que ella destruye la grande entidad de la república, y asienta que la comisión no ha hecho más que corregir los defectos de la Carta de 1824.<sup>211</sup>

Valdría recordar, para reforzar la argumentación de Mata, que en el manifiesto del Congreso de la nación, los legisladores convinieran en que la federación era una nítida expresión de la voluntad colectiva, y en que la desobediencia generaría la anarquía y la violencia. Al recordar la época del “ominoso despotismo”, el Congreso hizo constar que los revolucionarios de Ayutla, “en medio de los infortunios que les hacía sufrir la tiranía, conocieron que los pueblos sin instituciones que sean la legítima expresión de su voluntad, la invariable regla de sus mandatarios, están expuestos a incesantes trastornos y a la más dura servidumbre”.

La división de los poderes es una consecuencia de los principios adoptados por el Constituyente.

La división de poderes —afirmó la comisión redactora del proyecto— se deriva también de los mismos elementos políticos, porque nadie ignora que, mientras los gobiernos monár-

<sup>210</sup> *Ibidem*, p. 478.

<sup>211</sup> *Ibidem*, p. 480.

quicos o aristocráticos se proponen reunir y concentrar en manos de una o pocas personas o corporaciones el poder y todas las fuerzas de la sociedad, los gobiernos democráticos se conducen por camino contrario, esparciendo y promediando la autoridad, dando participio en los asuntos públicos a todos los ciudadanos, realizando la soberanía de cada uno en la soberanía de todos.<sup>212</sup>

El artículo 50 de la Constitución, que reproduce en su esencia el 52 del proyecto dividió el supremo poder de la Federación, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. El Poder Legislativo fue depositado en una Asamblea denominada Congreso de la Unión<sup>213</sup> y formada con representantes elegidos cada dos años por los ciudadanos; el ejercicio del Poder Ejecutivo correspondió a una sola persona llamada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y elegida en forma indirecta; y el Poder Judicial se encargó a una Corte Suprema de Justicia y a los tribunales de distrito y de circuito; la Corte se compondría de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general, elegidos cada seis años en forma indirecta.

Las relaciones entre el poder y la libertad fueron resueltas a través de la declaración de los derechos del hombre y la franca introducción del juicio de garantías. La comisión redactora del proyecto, después de una serie de elaboradas consideraciones, declaró

un deber imperioso y sagrado le demandaba una declaración de los derechos del hombre y ha procurado satisfacer a esta exigencia en el título primero del proyecto. En los artículos que propone, no verá el Soberano Congreso sino un resumen de los principios adoptados por los mejores publicistas, proclamados en las constituciones de los países más adelantados en el derecho público, acogidos también por los proyectos que en diferentes épocas han tenido por objeto reformar nuestra Carta Fundamental. En su forma, tales artículos podrán ser modificados; pero, en su esencia, creemos que la asamblea constituyente los tendrá como primordiales elementos de la vida social, como bases indestructibles, como derechos inherentes al hombre, inseparables de su naturaleza. Convencidos de que el olvido o desprecio de estos derechos, decían los legisladores de otra nación y de otro tiempo, han sido las causas únicas de las desgracias del mundo, resolvemos exponer en una declaración solemne estos derechos sagrados e inalienables a fin de que todos los ciudadanos, pudiendo comparar incesantemente los actos del gobierno con el objeto de toda institución social no se dejen nunca oprimir ni envilecer por la tiranía, y a fin de que el pueblo tenga siempre a la vista las bases de su libertad y de su dicha, el magistrado la regla de sus deberes, y el legislador el objeto de su misión.<sup>214</sup>

En el manifiesto del Congreso Constituyente a la nación fueron confirmados los conceptos más generales de la mencionada comisión. Se expresó en su octavo párrafo:

Persuadido el Congreso de que la sociedad, para ser justa, sin lo que no puede ser duradera, debe respetar los derechos concedidos al hombre por su Creador, convencido de que las

<sup>212</sup> *Ibidem*, p. 320.

<sup>213</sup> Las razones que se tuvieron para desechar la separación del Poder Legislativo en Cámaras, aparecen detalladamente expuestos en las consideraciones elaboradas por la Comisión de Proyecto, Zarco, *op. cit.*, pp. 320 y ss.

<sup>214</sup> *Ibidem*, p. 315.

más brillantes y deslumbradoras teorías políticas son torpe engaño, amarga irrisión, cuando no se aseguran aquellos derechos, cuando no se goza de libertad civil, ha defendido clara y precisamente las garantías individuales, poniéndolas a cubierto de todo ataque arbitrario. La acta (*sic*) de derechos que va al frente de la Constitución es un homenaje tributado a vuestro nombre por vuestros legisladores, a los derechos imprescriptibles de la humanidad. Os quedan, pues, libres, expeditas todas las facultades que del Ser Supremo recibisteis para el desarrollo de vuestra inteligencia, para el logro de vuestro bienestar.

El Constituyente no agregó, en esta materia, ninguna aportación a las doctrinas francesa y norteamericana; sin embargo, importa señalar dos peculiaridades. La primera es la conexión que estableció entre las garantías individuales y los grupos desvalidos de la sociedad. Se dice en el manifiesto:

Las garantías que el Congreso creyó deber asegurar en la Constitución para hacer efectiva la igualdad..., descenderán solícitas y bienhechoras hasta las clases más desvalidas y desgraciadas, a sacarlas con el conocimiento de sus derechos. Así despertará su espíritu que aletargó la servidumbre; así se estimulará su actividad, que paralizó la abyección; así entrarán en la comunión social, y dejando de ser ilotas miserables, redimidos, emancipados, traerán nueva savia, nueva fuerza a la República.

Aunque estas palabras muestran el romanticismo político que predominó entre los legisladores, la esperanza de redención de las clases marginales por efecto de los derechos del hombre alcanzó, en años posteriores y más realistas, algunas consecuencias relevantes. Bastaría recordar la severa y enérgica comunicación del ministro Ocampo al gobernador de Yucatán, el 30 de agosto de 1859, donde le ordenó que suspendiera el tráfico de esclavos; y señalar también la ley de 6 de mayo de 1861, expedida por Benito Juárez, decretando la pena de muerte para quienes condujeran al extranjero a indígenas aprisionados, y declarando nulas las contratas de esa clase que se hubiesen convenido antes de esa fecha.

La otra novedad relacionada con las garantías fue constituida por el instrumento jurídico conocido con el nombre de juicio de amparo. El magistrado Vallarta definió este recurso en los siguientes términos: “...es el proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre, consignados en la Constitución y atacados por una autoridad de cualquiera categoría que sea, o para eximirse de la obediencia de una ley o mandato de una autoridad que ha invadido la esfera federal o local respectiva”.

Emilio Rabasa elaboró una síntesis de los antecedentes mexicanos del procedimiento de garantías,<sup>215</sup> de la cual se toman estos puntos fundamentales:

1. En la Constitución de 1824 no se encuentra “ninguna declaración de la supremacía constitucional que en la americana basa el recurso federal, y aunque pudiera suplirlo la lógica jurídica (siempre con menor eficacia), faltan en ella los preceptos

<sup>215</sup>Rabasa, *El juicio constitucional*, México, 1919, pp. 157 y ss.

indispensables que dieran modo de actividad a la intervención de la justicia nacional para autorizar su función de intérprete de la ley suprema...; cualesquiera que pudiesen ser las consecuencias alambicadas que en la práctica y mediante leyes orgánicas se quisieran derivar de esa vaga atribución, lo cierto es que ella no induce a suponer en los legisladores ningún propósito, ninguna previsión respecto al juicio constitucional”.<sup>216</sup>

2. La primera enumeración de los derechos del hombre aparece “en un proyecto de constitución para Yucatán, obra de don Manuel Crescencio Rejón y fechada a fines de 1840... La parte expositiva del proyecto se basa en el conocimiento del libro de Tocqueville, a quien cita, aunque no revela la penetración del sistema sajón en términos de darse cuenta de él. Uno de los artículos contiene ya en embrión el juicio”.<sup>217</sup> Rabasa analizó los defectos del proyecto de Rejón, observó que por vez primera se utiliza, para señalar el significado del juicio, el verbo amparar, y reconoció que la obra del jurista yucateco muestra “la necesidad que se sentía de un procedimiento judicial para proteger los preceptos constitucionales”.<sup>218</sup>
3. En el proyecto elaborado por la minoría de los representantes al Congreso Constituyente de 1842, que sirvió de guía a los legisladores de 1856,

apunta ya la intervención de la justicia federal como real garantía de los prometidos derechos individuales. Todo acto de los poderes ejecutivo y legislativo, según el artículo 81, que se dirija a privar a una persona determinada de uno de sus derechos garantizados, podía ser reclamado ante la Suprema Corte, que decidiría sobre la querrela definitivamente. Pero para juzgar la inconstitucionalidad de una ley, autorizaba a la Cámara de Diputados o a las legislaturas, según que aquella fuese local o federal, mediante proposición del ejecutivo o de cierto número de legislaturas, diputados o senadores.<sup>219</sup>

4. “El Acta de Reforma de 1847 fue obra exclusiva de Otero y se debió a una convicción profunda y a su patriótico empeño de aprovechar la ocasión que tenía para establecer y garantizar los derechos individuales y las limitaciones de los poderes como base de seguridad social y de paz pública. A juzgar por la exposición que precedía a su proyecto, se habría creído que llegaba ya al conocimiento pleno de las funciones que el poder judicial asume en los Estados Unidos. En verdad no era así; el acto no tuvo aplicación real en los tiempos turbados que siguieron hasta el año de 1856; pero la obra echó la semilla que había de germinar y dar frutos en la Constitución de 1857, con la consagración de los derechos del hombre y la fórmula del juicio constitucional que los garantiza”.<sup>220</sup>
5. “Los autores de la Constitución de 1857 hicieron viable la institución mexicana, que seguramente no lo era como se planteaba en el Acta de Reformas; pero son

<sup>216</sup> *Ibidem*, pp. 158 y 159.

<sup>217</sup> *Ibidem*, p. 160.

<sup>218</sup> *Ibidem*, p. 161.

<sup>219</sup> *Ibidem*, pp. 163 y 164.

<sup>220</sup> *Ibidem*, pp. 164 y 165.



exclusivamente de Otero las ideas fundamentales siguientes: hacer de la querrela contra una infracción un juicio especial y no un recurso; dar competencia en el juicio sólo a los tribunales federales; prohibir toda declaración general sobre la ley o actos violatorios. Es también suya la fórmula jurídica sencilla y breve que dio las líneas maestras del procedimiento. Arriaga y sus compañeros mostraron, al copiar modestamente esa fórmula, que eran bastante altos de espíritu para no pretender modificar lo que no podía hacerse mejor”.<sup>221</sup>

Las principales polémicas sobre el juicio de garantías se desarrollaron en las sesiones de 28, 29 y 30 de octubre de 1856. Los miembros del Congreso Constituyente, al enfrentar el problema, presentaron sus dudas y defendieron, en ocasiones con exceso de retórica y adjetivos hirientes, sus puntos de vista. Alguna vez el señor Ocampo, que logró presentar válidas fórmulas de conciliación, hizo notar la violencia del diálogo. Sobre el particular, Zarco escribió este testimonio: “El señor Ocampo cree penoso tener que defender un proyecto o calificado de inconsecuente, de absurdo, de antide-mocrático, de disparatado, de monstruoso, y de quien sabe cuántas cosas más, pero a ello lo obligan sus convicciones democráticas...”.<sup>222</sup> Ignacio Ramírez, Aranda, Moreno, Anaya, Hermosillo, Mata y otros ofrecieron argumentos en contra o en pro del proyecto elaborado por la comisión; y después de introducir las modificaciones aprobadas por la mayoría, se aceptó el contenido del Artículo 101 de la Constitución de 1857, en el que se faculta a los tribunales de la Federación para resolver las controversias que se susciten por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales, y por las leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o viceversa; el Artículo 102 define las características de esos procedimientos e incorpora expresamente la protección y el amparo de la justicia federal como los objetivos de la sentencia en juicio de garantías.

Se han señalado hasta ahora las victorias del movimiento liberal, incorporadas en la Constitución de 1857. Todas ellas se refieren a la forma de gobierno y al reconocimiento y defensa de los derechos del hombre. Las tesis conservadoras fueron derrotadas, y por tanto, resueltas en favor de los reformistas las profundas divergencias entre monarquía y democracia, centralismo y federalismo, garantías individuales y servidumbre... No sucedió lo mismo en asuntos sociales y económicos. La valiente actitud de los liberales se vio frenada por la posición fluctuante de los moderados que, ante los temas candentes de la época, unieron sus votos y energía a las proposiciones de los conservadores.

Se ha aludido al papel que desempeñaron los moderados en distintos periodos de la historia. Sería oportuno, ahora, volver al tema en función de las actividades del Constituyente de 1856.

Justo Sierra, al caracterizar a Comonfort, intentó formular una definición de las corrientes moderadas. Escribió:

<sup>221</sup> *Ibidem*, p. 169.

<sup>222</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 994.

Comonfort ha sido sindicado con justicia de hombre del partido moderado; pero hay que entenderse sobre este concepto: del partido moderado, debe decirse, no de los conservadores moderados, que eran los que no creían bueno llevar la resistencia a la Reforma hasta la guerra civil; de éstos eran los antiguos liberales don Bernardo Couto, don José Joaquín Pesado y algún viejo obispo quizás, un Garza, de México, un Portugal, de Michoacán, un Guerra, de Yucatán. Comonfort pensaba que había que reformar, pero no entendía como los puros, por reforma, transformación, sino cambiar mejorando. Creía que el tiempo y las condiciones de México sólo eso permitían, que sólo eso era viable: despojar a las clases de lo que hubiese de más irritante en sus privilegios, pero colmándolos de compensaciones y de miramientos personales a sus jefes, para obligarlos a fuerza de condescendencia a que aceptasen los cambios. Por tanto, sólo en parte deberían suprimirse los fueros, mas a los militares precisaba dejarlos en el goce de sus honores y empleos; también era urgente, lo veía bien, y era un artículo del programa moderado, desestancar los capitales de manos muertas, es decir, poner en circulación los bienes del clero. En cambio, la independencia entre la Iglesia y el Estado y la libertad de cultos deberían ser sacrificados a una esperanza de armonía posible con los obispos y el Padre Santo.<sup>223</sup>

Es decir, los moderados pretendían un equilibrio inasequible. Por una parte creían en la efectividad del programa liberal, y, por la otra, aduciendo razones fundadas aparentemente en una realidad social que, en verdad, desconocían, apoyaban el mantenimiento de las estructuras tradicionales. Su posición política era muy débil, y por ello se sorprendieron a sí mismos, quizá sin la intención de hacerlo, participando con viveza en el bando conservador. El temor a las innovaciones exigidas por los liberales radicales durante las sesiones del Congreso, los condujo a una extraña e inoportuna salida. El 15 de mayo de 1856, el gobierno ahondó sus diferencias con el Congreso decretando el famoso Estatuto Orgánico, programa de los moderados, como lo llama Sierra, y en realidad un intento de constituir provisionalmente al país en los momentos en que estaba por analizarse el proyecto de constitución elaborado por la comisión del Congreso. La reacción contra el *Estatuto* puede apreciarse en los conceptos del diputado Escudero, que en compañía de otros representantes solicitó, el 4 de junio, que se declarase insubsistente la citada ley. Escudero, entre otras cosas, dijo lo siguiente: “Por desgracia, el gobierno que debía ser el colaborador de vuestra soberanía allanando las dificultades, removiendo los obstáculos, por una política mezquina basada en el amor propio, aumenta los peligros, exalta las pasiones y provoca los conflictos. Ya se ve, no se encuentran en el gabinete de hoy los Farías, ni otros dignos sucesores de los Guerreros, los Zavalas, los Quintanas, los Herreros..., y tantos héroes, tantos patriotas de inteligencia, de abnegación, que comprendiendo el tamaño de sus deberes sociales y políticos, tuvieron la firme voluntad de cumplirlos, y trabajaron siempre en busca de la felicidad de la patria, sin inventar términos medios, que no conducen a nada, ni son más que traiciones solapadas, propias de las modernas medianías, de esos hombres de miedo, acérrimos defensores del *statu quo*, para dar a veces algunos pasos atrás. Por esto el Estatuto Orgánico que sancionó el gobierno el día 15 del pasado, ha pisado, ha

<sup>223</sup> Sierra, Juárez, *su obra y su tiempo*, México, 1956, p. 98.

falsificado la gloriosa y dispendiosa revolución de Ayutla, atacando la libertad, sirviendo de obstáculo a la sanción de la Constitución y de bandera a los reaccionarios. Tal vez su autor no tuvo estas miras al expedirlo: acaso su único objeto no ha sido satisfacer su vanidad con gloria, más vana todavía, de que se le llame la Constitución-Lafragua; pero es muy temible que su señoría haya ganado con su obra maestra el renombre, la celebridad del incendiario del templo de Diana en Efeso”.<sup>224</sup>

Los conceptos de Escudero fueron, sin duda, exagerados; pero muestran la ostentosa oposición a las ideas de Comonfort y su ministro Lafragua en el Congreso y entre los grupos sociales que protestaron.<sup>225</sup>

El incidente del Estatuto confirmó los juicios de Melchor Ocampo sobre los moderados. En carta dirigida al periódico *La Revolución*, fechada en 14 de noviembre de 1855, el destacado liberal explicó sus diferencias con Comonfort; en forma clara, descubrió el significado de las distintas doctrinas de la época:

“Comprendo más clara y fácilmente —dijo— estas tres entidades políticas: progresistas, conservadoras y retrógrados, que no es el papel que en la práctica desempeñaban los moderados. Los progresistas dicen a la humanidad: ‘Ánda, perfecciónate’; los conservadores: ‘Ánda o no, que de esto no me ocupo, no atropelles las personas, ni destruyas los intereses existentes’; los retrógrados: ‘Retrocede, porque la civilización se extravía’. Los unos quieren que el hombre y la humanidad se desarrollen, crezcan y se perfeccionen; los otros, admitiendo el desarrollo que encuentran, quieren que quede estacionario; los últimos, admitiendo también, aunque a más no poder, ese mismo desarrollo, pretenden que se reduzca de nuevo al germen. Los conservadores, consintiendo el movimiento y regularizándolo, serían la prudencia de la humanidad, si reconociesen la necesidad de progreso y en la práctica se conformasen con ir cediendo gradualmente; única condición, la de consentir en ser sucesivamente vencidos, que volvería sus aspiraciones y su misión legítimas, como lógicas y racionales; pero en la práctica nunca consienten en ser vencidos; los progresos se cumplen a pesar de ellos, y después de derrotas encarnizadas, y haciendo perder a la humanidad tiempo, sangre y riquezas: con sólo conservar el estado de actualidad (*statu quo*) se convierten en retrógrados. Éstos son unos ciegos voluntarios que reniegan la tradición de la humanidad y renuncian al buen uso de la razón. ¿Qué son en todo esto los moderados? Parece que deberían ser el eslabón que uniese a los puros con los conservadores, y éste es su lugar ideológico, pero en la práctica parece que no son más que conservadores más despiertos, porque para ellos nunca es tiempo de hacer reformas, considerándolas siempre como inoportunas o inmaduras; o si por rara fortuna lo intentan, sólo es a medias e imperfectamente. Fresca está, muy fresca todavía la historia de sus errores, de sus debilidades y de su negligencia...”.<sup>226</sup>

Hay dos conceptos, en la carta de Ocampo, que merecen subrayarse. Los moderados, como la inmensa mayoría de los liberales, creían que el factor esencial del

<sup>224</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 261.

<sup>225</sup> Véase José M. Vigil, “La Reforma”, en *México a través de los siglos*, tomo V, p. 146. Otro punto de vista en Edmundo O’Gorman, “Precedentes y sentido de la revolución de Ayutla”, en *Plan de Ayutla*, *op. cit.* pp. 201 y ss.

<sup>226</sup> Carta citada por González Navarro, en *op. cit.*, p. 278.

cambio social radicaba en las ideas de los hombres; pero ellos agregaban algo más: el consentimiento de los representantes del *statu quo*, de la situación creada. Y mientras esta condición no se cumpliera, la transformación deseada por los progresistas era “inoportuna, inmadura”, poco realista. El otro concepto se revela en intentar, a medias y tímidamente, algunas de las reformas que consideraron necesarias, pero balanceando el paso adelante con medidas que complaciesen o satisficiesen, en forma equilibradora, los intereses real o potencialmente afectados. Esto explica que el gobierno de Comonfort, a pesar de su moderación, expidiera la Ley Lerdo, de 25 de junio de 1856, ordenando la desamortización de los bienes de las corporaciones, y revocaran, en 7 de junio de ese año, la readmisión de la Compañía de Jesús. La Ley Lerdo fue ratificada por el Constituyente en 28 de junio, fecha misma de la circular que el ministro de Hacienda y Crédito Público agregó al citado ordenamiento legal para que fuese obedecido de inmediato. La conducta de Comonfort en estas materias, cuyo antecedente está consignado en la intervención de los bienes eclesiásticos de la diócesis de Puebla, el 31 de marzo de 1856, originó la airada protesta de las autoridades eclesiásticas: la famosa polémica entre el obispo don Pelagio Antonio de Labastida y Dávalos y el Ministro de Justicia, don Ezequiel Montes; las representaciones del arzobispo de México, don Lázaro de la Garza ante el gobierno de Comonfort; y las argumentaciones morales y canónicas del obispo de Michoacán, don Clemente de Jesús Munguía, son muestras muy representativas del criterio de la Iglesia respecto a los actos liberales de la administración moderada de 1856. El *Estatuto* provocó la ira de los puros; y la desamortización, la repulsa de los conservadores. Los moderados, en un punto central combatido por dos frentes, invirtieron todas las energías de que eran capaces en apaciguar los ánimos y mantener un gobierno destinado a un penoso fracaso. Es imposible olvidar que Ignacio Comonfort, al adherirse al Plan de Tacubaya, de 17 de diciembre de 1857, se dio a sí mismo un infamante golpe de Estado. Se había encargado de la Presidencia en 1 de diciembre de ese año, después de promulgar la Constitución y de ser elegido de acuerdo con las nuevas normas constitucionales.

Rabasa se ocupó de señalar las características del “partido” moderado y las razones de su desaparición:

El partido moderado estaba entre el conservador que era fanático, resueltamente clerical, enemigo de las ideas democráticas, y hasta monarquista, y el liberal puro que pedía una constitución fundada en la soberanía popular, gobierno federal, supremacía del poder civil sobre la Iglesia y reforma social. Estos dos partidos, de principios netos y firmes, ocupaban dos líneas, mientras el moderado llenaba la ancha zona que dejaban aquéllos entre sí; no tenía ni podría tener un credo; y esto le impedía tener un programa; no sabiendo qué debía sostener, se conformaba con ir de ambos extremos, buscando un medio prudente que cada uno de sus hombres se señalaba a su gusto en la lucha de sus temores religiosos con sus inclinaciones liberales. En realidad este partido, si así pudo llamarse, era la acumulación de los timoratos que llevaban en la conciencia por atavismo y por tradición el escrúpulo religioso como tirano y como verdugo, dominando sobre ideas nuevas que ellos no podían desechar y sobre aspiraciones adquiridas en el medio ambiente que no querían vencer; producto del periodo evolutivo debían desaparecer al concluir la evolución, absorbidos por

los otros dos, y entonces cada hombre cedió por el lado más débil, y pasó resueltamente al extremo al que más se inclinaba. Pero durante la evolución era el moderado el partido más numeroso, por razón natural, y dio el mayor contingente para triunfar de Santa Anna; el Congreso de 1856, hijo y expresión del movimiento de Ayutla, demuestra la supremacía del partido moderado en la revolución.<sup>227</sup>

Después de sancionada la Constitución, los liberales dieron las batallas definitivas; acudieron a las armas y vencieron, en gloriosas batallas, a los enemigos del progreso y aliados de los invasores extranjeros.

Cuando la lucha se entabló entre los partidos que tenían principios..., el moderado no tenía que hacer... Apelar a las armas para sostener términos medios es algo tan absurdo que su enunciación produce una frase incoherente, así como es incomprensible una revolución armada en que lidian tres partidos por tres principios diversos...<sup>228</sup>

En el año de 1856 y en el Congreso, el influjo de los moderados tuvo gran trascendencia. El 16 de octubre de ese año se discutió el texto del Artículo 79 del proyecto de Constitución, en el que se preveía la forma de elección del Presidente. El artículo del proyecto decía: “La elección de Presidente será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que prescriba la ley electoral”. Ponciano Arriaga, al explicar el contenido del mandato legal, expresó que “el punto fue muy debatido en el seno de la comisión y hubo que cederse a los grandes inconvenientes que en el país presenta la elección directa. Con ella no se acabarán nuestras disenciones civiles..., sino que, por el contrario, cuando haya muchas candidaturas, los vencidos se convertirán en cabezas de discordia, las pandillas revolucionarias invadirán el campo electoral y serán más recios los combates de la anarquía. Recuerda que la vicepresidencia fue un elemento de discordia, y tiene iguales resultados de la elección directa. Aunque al orador le halaga la idea democrática del sufragio universal, conoció que presentaba grandes peligros y de ello no quiso ser responsable la comisión”.<sup>229</sup>

Las razones expuestas por Arriaga fueron duramente combatidas por Francisco Zarco. Las halló carentes de fundamento y observó que “se nota en este señor (Arriaga) cierta frialdad, cierta debilidad, porque de seguro que le falta convicción para defender el artículo. No tiene fe en esa especie de mamotreto de la elección indirecta, y por eso es el orador entusiasta y elocuente de otros días. Esto consiste en que el Sr. Arriaga es tan demócrata, tan progresista como los que defienden el sufragio directo y, por lo mismo, no puede ser órgano de la mayoría de la comisión”.<sup>230</sup> Las palabras de Zarco sirvieron de motivos para que Ponciano Arriaga, en arrebató emocionado, descubriera

<sup>227</sup> Rabasa, *La Constitución...*, *op. cit.*, p. 40.

<sup>228</sup> *Ibidem*, p. 100. Un estudio importante del papel de los moderados en la revolución de Ayutla, en Felipe Tena Ramírez, “Comofort, los moderados y la revolución de Ayutla”, en *Plan de Ayutla, op. cit.*, pp. 287 y ss.

<sup>229</sup> Zarco, *Crónica del Congreso Constituyente*, México, 1957, p. 690.

<sup>230</sup> *Ibidem*, p. 691.

los sentimientos del partido liberal respecto de las transacciones impuestas por el peso y la magnitud de los moderados, tanto liberales como conservadores.

El Sr. Arriaga —escribió Zarco— dice que ha experimentado la más viva mortificación con la alusión que le dirigió el Sr. Zarco, acusándolo de que no defiende sus convicciones y extrañando el poco calor de sus pobres discursos. Desde que por primera vez se trató en el Congreso la cuestión de las elecciones, manifestó que estaba de acuerdo con las ideas de los más avanzados progresistas y ahora han defendido lo que ya estaba resuelto por la asamblea, aunque tal vez votará en contra del artículo. En cuanto a frialdad y desaliento, los siente en verdad al contemplar tantas ilusiones perdidas, tantas esperanzas desvanecidas, al ver que el proyecto de la comisión, mutilado y batido, apenas sobrevive, sin haber podido hacer triunfar sus ideas capitales. Y, si se detiene a examinar la situación del país, siente que están enfermos su espíritu y su cuerpo, que decae su ánimo y no le queda más esperanza que la unión sincera del partido liberal.<sup>231</sup>

En sesión anterior, al analizarse el problema de los jurados José María Mata confesó que

después de haber visto el Congreso dar un paso atrás en la primera reforma importante que le propuso la comisión, le falta ya la esperanza de que tengan buen éxito las verdaderas reformas democráticas. No obstante, su señoría y los diputados progresistas, continuarán defendiendo sus principios, porque saben que su deber consiste, no en triunfar, sino en combatir.<sup>232</sup>

Las palabras de Mata y Arriaga traslucían el efecto de las derrotas en los representantes liberales, y también el ambiente de una comunidad desesperada por encontrar, en medio de las rebeliones y amenazas de los enemigos, la justa fórmula del progreso nacional. Los liberales sabían, como lo apuntó Justo Sierra, que la lucha presentida entre el Estado civil y la Iglesia “vendía con o sin las medidas de clemencia”,<sup>233</sup> y por ello pretendían continuar su tarea a un golpe definitivo al clero y a la milicia. Sin embargo, cuando se discutió en la Asamblea el artículo 15 del proyecto, que establecía el principio de la libertad de cultos, la resistencia de los opositores fue invencible. Tras ella se encontraba un largo proceso social iniciado en la Colonia. Pero había algo más: el poder político y económico del clero y los conservadores había crecido en forma ostentosa y también su capacidad para provocar disturbios de toda clase. Desde la promulgación de la Ley Lerdo se manifestaron los síntomas de la pugna. Sierra anotó: “Como las corporaciones eclesiásticas y sus accesorios poseían la mayor parte de la riqueza real de la República, la Iglesia levantó una protesta enérgica y unánime..., el señor Lerdo tuvo cuidado de no insertar un solo concepto político en los considerandos de su ley..., todos sus fundamentos eran económicos y financieros: movilizar la riqueza

<sup>231</sup> *Ibidem*, p. 695.

<sup>232</sup> Zarco, *Historia...*, op. cit., p. 750.

<sup>233</sup> Sierra, *Evolución política...*, op. cit., p. 310.

territorial, aliviar el estado del tesoro con los derechos que causarían las múltiples operaciones a que esta movilización daría lugar; éste era el plan en la forma; en el fondo era una gigantesca revolución social, de efectos más lentos de lo que esperaban sus autores, pero segura, como todos los cambios radicales en la forma de la propiedad. No se disminuía el valor de la propiedad eclesiástica; la propiedad pasaba, es cierto, a manos de los adjudicatarios, inquilinos o no, pero éstos quedaban reconociendo a la Iglesia el monto de la propiedad así transformada... Ciegamente el episcopado protestó, y la guerra quedó definitivamente declarada entre el Estado laico y el eclesiástico. Esto era fatal; era, lo hemos indicado ya, la consecuencia de toda nuestra historia. El clero armado de sus inmensos privilegios y riquezas, en los tiempos coloniales, no fue un peligro para la unidad del Estado, porque, en virtud del patronato, el Estado lo tutoreaba y explotaba; cuando una fracción de ese clero, la Compañía de Jesús, pareció aspirar a competir el dominio del Estado, fue implacablemente exterminada por el monarca. Hecha la independencia, nulificado casi el patronato, el clero se halló emancipado, dueño de sí mismo y minando la unidad, es decir, la existencia del Estado; éste reobró para vivir, y de aquí la reforma. Apuntaba una guerra de religión; nuevo periodo de sangre y lágrimas”.<sup>234</sup>

No existen datos exactos de la riqueza del clero en los primeros años de la segunda mitad del siglo XIX; sin embargo, con base en cierta información francesa puede ofrecerse una idea aproximada de la magnitud de esa riqueza. En el Archivo Histórico de París, Francia, se conservan los datos relativos a las investigaciones del abogado Binet, realizadas por acuerdo del ministro francés Montholon.<sup>235</sup> Éste escribió:

Un abogado francés, M. Binet, ampliamente conocido en el Departamento de Asuntos Extranjeros por algunos informes interesantes sobre México, me ha sido muy útil en este examen tan difícil como importante. Encargado por mí para hacer investigaciones en el Ministerio de Hacienda, con el concurso de mi secretario particular, y según un programa que yo le había trazado, me ha presentado un informe cuya copia anexo. Si... esta memoria deja mucho que desear en cuanto a la forma, puedo afirmar que, en cuanto al fondo, nada más concienzudo ha sido realizado hasta ahora en esta materia.

El trabajo, observa López Cámara, no sólo se basó en los estudios precedentes, sino que aprovechó también datos contenidos en los registros oficiales levantados por Comonfort en el momento de la desamortización de los bienes de la Iglesia, así como en las informaciones obtenidas cuando se llevó a cabo la anulación del decreto, decidida durante los gobiernos conservadores de Zuloaga y Miramón, y además tuvo en cuenta los documentos sobre la nacionalización de los bienes del clero, en beneficio del Estado, ejecutada de acuerdo con las Leyes de Reforma, durante el primer gobierno de Juárez. Según los cálculos de Binet, la propiedad inmueble ascendía, sólo en la

<sup>234</sup> *Ibidem*, pp. 309 y 310.

<sup>235</sup> La información aparece en el libro inédito del Dr. Francisco López Cámara, *La estructura económica y social de México en la época de la Reforma*. El autor gentilmente nos facilitó el manuscrito, del que hemos tomado los datos relacionados con los trabajos de Binet.

Ciudad de México, a más de 47 millones de pesos, o sea, la décima parte de la riqueza total en todo el territorio del país. El abogado informó: “El valor total de estos mismos bienes eclesiásticos, sin temor de ninguna exageración, puede ser calculado, en todo el imperio, en 460 o 470 millones de pesos, cifra que confirma plenamente, puesto que es incluso superior a la de cerca de 400 millones de pesos calculada en las aproximaciones anteriores”. La estimación de Binet en bienes muebles llegó a los 150 millones de pesos que, sumados a las cifras anteriores, dan un total variable entre 610 y 620 millones; la confiscación de tal patrimonio, prevista en las Leyes de Reforma, debería entregar al Estado por lo menos de 550 a 560 millones de pesos, según el mismo Binet. El ministro Montholon concluyó:

Esta cuestión está en el fondo de todas las cosas que ocurren aquí. Ella domina la política, las finanzas, la justicia, el estado social y moral del país. Una vez resuelta en un sentido liberal, la reconstitución de México será posible; hasta entonces habrá siempre un imperio dentro del imperio, y por fuerte que sea el gobierno no dejará nunca de estar en lucha con una potencia que tarde o temprano amenazará su existencia.

Aun cuando la ley de 25 de junio de 1856 no era la nacionalización deseada por los liberales, y a pesar de sus graves defectos, señalados con acierto por Molina Enríquez,<sup>236</sup> su significado y sus alcances produjeron agrios y agitados debates en el Congreso. Los liberales puros comprendieron muy bien que sus programas de reformas sociales y económicas carecerían de apoyo si no se resolvía el problema implicado en las relaciones entre la Iglesia y el Estado. No era posible modernizar al país sobre las bases tradicionales. Cargado con estos sentimientos, Ignacio Ramírez inició la lucha con un valiente discurso en la memorable sesión de 7 de julio. Al comentar en lo general el proyecto de Constitución —según el relato de Zarco— Ramírez hizo notar: “El pacto social que se nos ha propuesto se funda en una ficción. He aquí como comienza: ‘En el nombre de Dios... los representantes de los diferentes estados que componen la República de México... cumplen con un alto encargo...’. La Comisión por medio de esas palabras nos eleva hasta el sacerdocio y, colocándonos en el santuario, ya fijemos los derechos del ciudadano, ya organicemos el ejercicio de los poderes públicos, nos obliga a caminar de inspiración en inspiración hasta convertir una ley orgánica en un verdadero dogma muy lisonjero, me sería anunciar como profeta la buena nueva a los pueblos que nos han confiado sus destinos o bien hacer el papel agorero que el día 4 de julio desempeñaron algunos señores de la Comisión con admirable destreza; pero en el siglo de los desengaños, nuestra humilde misión es descubrir la verdad y aplicar a nuestros males los más mundanos remedios... El nombre de Dios ha producido en todas partes el derecho divino y la historia del derecho divino está escrita por la mano de los opresores con el sudor y la sangre de los pueblos; y nosotros que presumimos de libres e ilustrados, ¿no estamos luchando todavía contra el derecho divino? ¿No temblamos como unos niños cuando se nos dice que una falange de mujercuelas nos

<sup>236</sup> Andrés Molina Enríquez, *Juárez y la Reforma*, México, 1958, pp. 25 y ss.



asaltará al discutirse la tolerancia de cultos, armadas todas con el derecho divino? Si una revolución nos lanza a las tribunas será el derecho divino el que nos arrastrará a las prisiones, a los destierros y a los cadalsos. Apoyándose en el derecho divino el hombre se ha dividido el cielo y la tierra y ha dicho, yo soy dueño absoluto de este terreno; y ha dicho, yo tengo una estrella y, si no ha monopolizado la luz de las esferas superiores, es porque ningún agiotista ha podido remontarse hasta los astros. El derecho divino ha inventado la vindicta pública y el verdugo. Escudándose en el derecho divino el hombre ha considerado a su hermano como un efecto mercantil y lo ha vendido. Señores, yo por mi parte lo declaro, yo no he venido a este lugar preparado por éxtasis ni por revelaciones. La única misión que desempeño, no como místico, sino como profano, está en mi credencial; vosotros la habéis visto, ella no ha sido escrita como las tablas de la ley sobre las cumbres del Sinaí entre relámpagos y truenos. Es muy respetable el encargo de formar una constitución para que yo la comience mintiendo”.<sup>237</sup>

Después de comentar otros aspectos del proyecto de constitución, Ramírez terminó su célebre discurso pidiendo la movilización de los instrumentos jurídicos para organizar el progreso: “Señores, nosotros acordamos con entusiasmo un privilegio al que introduce una raza de caballos o inventa una arma mortífera; formemos una constitución que se funde en el privilegio de los menesterosos, de los ignorantes, de los débiles, para que de este modo mejoremos nuestra raza y para que el poder público no sea otra cosa que la beneficencia organizada”.<sup>238</sup>

Las palabras de Ignacio Ramírez hallaron respuesta en las intervenciones de García Granados, Arriaga y Luis de la Rosa. El primero de ellos —según la versión de Zarco—, dijo lo siguiente:

Acerca de la impugnación del señor Ramírez al Preámbulo de la Constitución, exclama el orador que Dios es el hijo de lo grande, de lo bello, de lo sublime y de lo justo; que al recobrar el pueblo su libertad debía tributarle un homenaje de reconocimiento y que la Comisión creyó que, antes que la autoridad del pueblo mexicano debió indicar el nombre y el auxilio de la Divina Providencia (Prolongados aplausos en las galerías).<sup>239</sup>

Ponciano Arriaga, por su parte, defendió con entusiasmo

la invocación del nombre, creyendo que, si en todas las acciones humanas se tuvieran presentes los beneficios y preceptos del Supremo Hacedor de las sociedades, habría menos errores y menos desaciertos en este mundo; que la República no invoca el nombre de Dios para profanarlo con la operación ni con la servidumbre, sino para consolidar su libertad, y que la ley de la democracia, la igualdad y la fraternidad son el verdadero derecho divino.<sup>240</sup>

<sup>237</sup> Zarco, *Historia...*, op. cit., p. 468.

<sup>238</sup> *Ibidem*, p. 471.

<sup>239</sup> *Ibidem*, p. 472.

<sup>240</sup> *Idem*.

De la Rosa, ministro de Relaciones Exteriores en el gobierno de Comonfort, fue más fatigoso y a la vez drástico.

Le sorprende —anotó Zarco refiriéndose a De la Rosa—, que por primera vez se haya impugnado hasta la invocación del nombre de Dios. Esto jamás ha sido discutido; en las constituciones de todos los pueblos civilizados, se invoca siempre a la divinidad, y sólo los pueblos civilizados llegan a darse una constitución; los tratados que firman las naciones cristianas comienzan invocando a la Santísima Trinidad. No puede concebirse a una nación sin creencias religiosas; no es imaginable ni siquiera una sociedad de deístas, y en los mismos Estados Unidos, donde es más amplia la tolerancia religiosa, se observa un sentimiento de religiosidad arraigado y profundo. Allí al fin de cada año el pueblo entero da gracias a Dios de los beneficios que recibe e implora el auxilio de la Providencia cuando afligen grandes calamidades.<sup>241</sup>

Las palabras de Ramírez pusieron en juego las múltiples facetas del problema. Los liberales no eran antirreligiosos, pero sí anticlericales, y esta actitud se confirmó durante la intervención, en la misma junta de 8 de julio, del diputado Castellanos. Sus juicios provocaron “estrepitosos aplausos” cuando habló del artículo 15 del proyecto.

Con respecto a la libertad religiosa —escribió Zarco—, (Castellanos) quiere una resolución terminante, y el artículo 15 le parece todavía un poco tímido. Se trata, exclama, se trata de saber si somos o no somos, si ha de haber o no en México gobierno civil, si ha de haber o no libertad. Si no hemos de tener fuerza para resolver esta cuestión, abdiquemos de una vez el poder del pueblo en favor del clero y venga un obispo a ser Presidente de la República (aplausos). Pero se quiere que la constitución se declare protectora del pueblo, ¿Qué se quiere que le demos? ¿Dinero? El clero tiene dinero suficiente para comprar a la República y es más rico que la nación. ¿Frailes? Los hay de sobra y los más de nada sirven. ¿Parroquias y cuadrantes? Se han tragado ya la sustancia del pueblo. La protección que debemos dispensar al clero es la de arreglarlo conforme a los principios de la religión y de la moral. Retárdense estas cuestiones, pueda más la timidez que el deber y día vendrá en que el pueblo lo resuelva todo... a puñaladas. Aquí, señores, exclama, se olvidan los intereses del pueblo, se olvidan sus miserias, sus sufrimientos y sus martirios, y, contentos con el sueldo, creemos que todo está bien y apartamos la vista de ese pueblo que debemos defender, de ese pueblo que sufre y se desespera... (estrepitosos aplausos).<sup>242</sup>

Ante la tesis de Castellanos se levantó la voz de los moderados.

El artículo 15 del proyecto —afirmaba Luis de la Rosa, según Zarco— establece la tolerancia, y el gobierno está en contra de esta peligrosa innovación por grandes razones de Estado y por serios motivos políticos. Confiesa que antes deseaba vivamente la tolerancia; pero que, cuando vio los efectos morales que produce en los Estados Unidos, dejó de deseársela para México. Cree que la tolerancia debe establecerse de una manera gradual; dice

<sup>241</sup> Zarco, *Ibidem*, pp. 477 y 478.

<sup>242</sup> Zarco, *Ibidem*, p. 476.

que en Francia la religión católica es la dominante y apenas se tolera el protestantismo, y eso con muchas restricciones; que en Inglaterra domina el protestantismo, y la religión católica apenas es tolerada en Irlanda; que en los Estados Unidos no se toleran todos los cultos, sino aquellos que se fundan en la revelación y admiten las sagradas escrituras... La comisión en su proyecto admite todos los cultos sin ninguna restricción... El gobierno, sin embargo, no quiere la intolerancia de las constituciones anteriores, estima como un bien la unidad religiosa, y, para alterarla, es menester esperar los hechos. Sólo con que se pueblen las fronteras se perderá la unidad religiosa.<sup>243</sup>

El respeto a la religión mantuvo el preámbulo objetado por Ramírez, y el peso de los moderados y conservadores transformó el artículo 15 del proyecto en el 123 de la Constitución. Las previsiones de Castellanos se cumplirían poco tiempo después: el problema, como lo señaló, no estaba resuelto ni siquiera en la fórmula del citado artículo 15, cuyo texto era así: “No se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso; pero habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la católica, apostólica, romana, el Congreso de la Unión cuidará, por medio de leyes justas y prudentes, de protegerla en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional”. Tal precepto, como lo observó Rabasa, aseguraba a la religión católica la protección especial de las leyes que el Congreso debería dar a su favor. “Una mayoría de 15 votos derrotó a la Comisión en un total de ciento diez diputados, después de una discusión en que, con raras excepciones de hombres que no temieron manifestar francamente sus ideas, los reformistas procuraron aparecer católicos y los moderados hicieron protestas de liberalismo. La conciencia social se encontraba en un nudo y todos los credos se estrechaban para poder pasar”<sup>244</sup>.

En la sesión de 17 de julio se acordó aplazar el debate sobre el artículo 15 hasta después de aprobar los restantes del proyecto, y cuando se replanteó la cuestión, surgió, en lugar de tolerante texto, el que está contenido en el diverso artículo 123 de la Constitución, a saber: “Corresponde exclusivamente a los poderes generales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes”. Las cosas ocurrieron en las sesiones de 24 y 26 de enero de 1857; al finalizar la del 24,

la comisión pidió permiso por medio de la mesa para retirar definitivamente el artículo 15; al hacerse la pregunta de si se concedía, los señores Zarco y Prieto reclamaron esta disposición, y puesta a discusión, ésta se declaró con lo suficiente, el Congreso acordó que subsistiese. En consecuencia, se hizo la pregunta de si no se le concedía a la comisión retirar definitivamente el artículo 15 de su proyecto. El señor Prieto..., pidió que la votación fuese nominal.<sup>245</sup>

Como al computarse la votación resultó que no había el *quorum* reglamentario, el tema pasó a la reunión del día 26; en el acta correspondiente constan estos hechos:

<sup>243</sup> *Ibidem*, p. 478.

<sup>244</sup> Rabasa, *La Constitución...*, *op. cit.*, p. 70.

<sup>245</sup> El Colegio de México, *Actos oficiales del Congreso Constituyente (1856-1857)*, México, 1957, p. 609.

“Se procedió a la votación nominal pedida por el Sr. Prieto para ver si se permitía a la Comisión de Constitución retirar definitivamente el artículo 15 de su proyecto, la cual quedó pendiente por falta de número en la sesión del día 24 del actual, y se otorgó dicho permiso por los cincuenta y siete señores siguientes... Se dio lectura a la siguiente proposición del señor Arriaga: ‘Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa, (bajo) la intervención que designen las leyes’. Fundada por su autor y a su solicitud, se le dispensaron los trámites. Puesto a discusión el señor Mata hizo presente, como individuo de la Comisión de Constitución, que ésta adoptaba la proposición, presentándola en consecuencia como suya. Declarada suficientemente discutida hubo lugar a votar”,<sup>246</sup> y se aprobó por ochenta y dos votos contra los cuatro emitidos por Joaquín Degollado, Gamboa, Peña Ramírez y Zarco.

Antes de comentar la proposición de Arista y la respuesta de Francisco Zarco, vale la pena referir la síntesis formulada por Pedro Ampudia sobre los debates del Constituyente en torno a la tolerancia religiosa. En la sesión de 5 de agosto (1856), después de una breve introducción, el representante de Yucatán hizo este examen del pro y el contra:

Los amigos de la reforma apoyándola en que existe la tolerancia en las ilustradas naciones de Francia, Inglaterra y los Estados Unidos, y que conviene hagamos un empuje por imitarlas. Los amigos del orden existente objetan que, estando muy abajo de la altura civilizadora de esas poderosas naciones, no es racional levantar el vuelo sin los peligros que corrió Ícaro remontándose hasta las regiones del fuego. Los reformistas se fundan en que, siendo la despoblación la causa primordial de la miseria pública, conseguiremos una potente inmigración europea con la libertad de cultos, cesando así los males que aquejan a nuestras masas. Los antirreformistas contestan, que si los europeos tuvieran garantías, seguridades y derechos que sólo disfrutaban a medias, ellos vendrán a torrentes prescindiendo de las ideas religiosas. Los reformistas proclamaron, a voz en cuello, que se interesan en esta cuestión los sagrados derechos de la humanidad y que, por lo tanto, debemos extendernos traspasando el círculo que abraza a la familia mexicana. Los antirreformistas alegan en contra que en ninguna de las naciones citadas se ha consignado el derecho sino después del hecho. Los reformistas, que Jesucristo era verdadero demócrata y que predicaba la fraternidad al género humano. Sus opositores, que están conformes con las doctrinas del divino maestro, mas que también recuerdan previno a sus discípulos dar a Dios lo que es de Dios y al César lo que es del César... Otros argumentos de igual peso se han dejado oír en la tribuna... Noto, señores, que en el mismo seno de la Comisión se han ideado cuatro maneras distintas de resolver la cuestión que ocupa: la. Consignar el hecho de que la religión mexicana es la católica, apostólica, romana, suprimiendo la exclusión que de cualquiera otro culto hacía la Carta de 1824, 2<sup>a</sup>. Omitir todo artículo relativo a la religión. 3<sup>a</sup>. Proclamar el principio y dejar su aplicación a las legislaturas de los Estados. 4<sup>a</sup>. Introducir la reforma como la consulta el artículo que está a discusión.<sup>247</sup>

En la sesión de 29 de julio de 1856 se inició el debate sobre el artículo 15 del proyecto de Constitución. Francisco Zarco, en esa fecha, hizo constar que la

<sup>246</sup> *Ibidem*, p. 610.

<sup>247</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 680.

discusión ha hecho honor a la tribuna nacional; la buena fe, la franqueza y el valor civil ha campeado en los discursos de todos los oradores, y su sinceridad es la mejor justificación de Congreso. Sólo la discusión de materia tan importante es un triunfo de los buenos principios. En vano los reaccionarios se empeñaron en buscar gentes que fueran a insultar a los representantes del pueblo, en vano quisieron extraviar al bello sexo y hacerlo cometer un acto indigno de su decoro. Estas intrigas fueron vistas con desprecio. Si bien el público de vez en cuando parecía agitado, y al principio unos cuantos quisieron extraviarlo, después dio pruebas de circunspección, guardó el mayor orden, no hubo más que seseos que reprimía la dignidad de los demás, y los aplausos que más tarde estallaron fueron enteramente espontáneos. Asegurarse puede que muchos de los que iban con un ánimo hostil se desengañaron de que iban a una asamblea de heresiarcas y allí cambiaron de opinión. Y para conservar el orden no había guardia, ni precauciones represivas, ni agentes de policía. Esto debe decirse en honor de un público que ha burlado las torpes intrigas de los enemigos de la libertad.<sup>248</sup>

En las controversias que ocurrieron entre el 29 de julio y el 5 de agosto de 1856, se expusieron los más variados puntos de vista: los de Ignacio Ramírez, José María Mata y otros liberales mostraron, hasta la evidencia, los propósitos del grupo reformista; Lafragua y Luis de la Rosa, entre los moderados, representaron el papel de los transaccionistas tan grato a los conservadores y al gobierno de Comonfort. Al redactar lo ocurrido el 5 de agosto Zarco apuntó lo siguiente:

Terminó el debate sobre el artículo 15 del proyecto de Constitución. Se aprobó una proposición del señor Anaya Hermosillo a fin de que, en cuanto hubieran hablado los señores que tenían pedida la palabra, se preguntase si el punto estaba suficientemente discutido. Se notaba ya cierto deseo de llegar a la votación. Estaban presentes los señores ministros de Relaciones, de Justicia y de Gobernación. El número de diputados llegaba a 110. Se veía a algunos de los que muy rara vez se sirven asistir a las sesiones; la concurrencia de las galerías era inmensa y todo parecía anunciar que llegarían a un resultado definitivo. No fue así y la cuestión quedó aplazada para más tarde.<sup>249</sup>

Esta frase “más tarde”, tuvo realidad casi seis meses después. El 26 de enero de 1857, como ya se indicó, el artículo 15 fue desechado por una gran mayoría de diputados (57 contra 22), y con este motivo Ponciano Arriaga pronunció, en la mencionada fecha, una oración en la que propuso la conocida adición al texto constitucional y expresó serias reflexiones sobre las consecuencias del acuerdo adoptado sobre el artículo 15. He aquí los juicios más importantes de su documento:<sup>250</sup>

1. “He manifestado ya al Soberano Congreso, que a pesar de la muy respetable opinión de los señores diputados que componen la mayoría de la comisión de Constitución, no estoy conforme con que el punto religioso que tiene tan íntimo enlace con el estado del clero y del culto quedase omiso en el Código fundamental. Esta omisión, si es que no me equi-

<sup>248</sup> *Ibidem*, p. 548.

<sup>249</sup> *Ibidem*, p. 679.

<sup>250</sup> *Ibidem*, pp. 1220 y ss.

voco, torpísimamente sembrará infinidad de dudas, despertará intereses de parcialidad y anarquía, desmentirá la franqueza y la buena fe con que el Partido Liberal ha tocado todas las cuestiones sociales de la más alta importancia y acabará de quitar a la Constitución todo el prestigio que pudiera tener... Para quien conozca la invariable política de la Curia romana, para quien haya estudiado la historia de su habilidad y de su astucia en la conquista de la potestad temporal, para quien sepa que aquel que en un tiempo suplicaba con toda sumisión y reverencia que la potestad civil se dignase dar su permiso y su mandato a fin de que pudiese celebrar un concilio episcopal dentro del territorio de la Italia, era, moralmente hablando, el mismo que a pocos años escribía a la potestad civil: *queremos convocar un nuevo concilio en Constantinopla, será fácil comprender una omisión de la ley fundamental en tan interesante materia dejará desmantelados, indefensos y sin recurso legal a los poderes de la nación para proveer a su seguridad y sostener los derechos de su soberanía...*”.

2. “Nosotros, que hemos recibido la funesta herencia de los tiempos coloniales, que tenemos como vigentes las leyes pontificias, las conciliares y todas las canónicas; nosotros que todo el tiempo de nuestra vida política no hemos podido obtener de la corte de Roma ni siquiera un concordato; nosotros que, sea por la flaqueza o vacilación del actual gobierno, sea por la falta de uniformidad de nuestros pensamientos políticos, sea porque la opinión nacional no está preparada para la primera y más trascendental reforma, sea, en fin, porque nos hemos exagerado la ignorancia y las supersticiones del pueblo, hemos sido vencidos y derrotados al proponer la libertad de cultos como un medio de corregir los abusos de nuestro clero, si no con la mano de la autoridad, por lo menos con la competencia y el influjo moral de la opinión; nosotros ahora, ¿deberemos dejar este punto al acaso, abandonarlo a todas las contingencias de la duda, resolverlo con el silencio, depositarlo en la oscuridad y el silencio del vacío? ... Cuando esté publicada nuestra Constitución con tan esencial y enorme defecto, cualquiera preguntará... ¿Puede, debe intervenir la potestad civil en las materias de culto, de disciplina, de jurisdicción, de diezmos, de obviaciones y otras innumerables que resultan del derecho canónico, derecho que autorizan nuestras antiguas leyes, que se estudia en los colegios nacionales, que se aplica como las leyes civiles, y que tiene sus tribunales, sus potestades y principados? Y, si puede y debe la potestad civil intervenir en todo esto, porque es la legítima, la soberana, ¿a qué poder está confiada la intervención, pues que son diferentes los que ejercen las facultades de la soberanía?... ¿Al Congreso? ¿Al Ejecutivo? ¿Al Poder Judicial? ¡Punto omiso! ¡La Constitución nada dice sobre esto! La Constitución guarda silencio, y pues que los poderes de la Unión no pueden ejercer otras atribuciones que las que expresa y terminantemente les están señaladas en el Código fundamental, es claro, es lógico, que el poder civil del país, que el poder soberano de la nación nada absolutamente, nada puede hacer en negocios eclesiásticos...”.

3. “Pero no busquemos ya la solución de la dificultad presente en las historias y tradiciones de otros pueblos... Pensemos al menos en lo que particularmente nos concierne; pensemos con juicio y con prudencia en nuestras presentes circunstancias. ¿Quién no ha visto que todas las agitaciones sediciosas promovidas desde que comenzaron a desarrollarse los principios del Plan de Ayutla, han invocado el nombre de la religión, tomando su defensa como motivo o como pretexto para ensangrentar a la República? ¿Quién no recuerda que en todos los planes de los facciosos estaba y está escrita con perfidia y mentira la palabra *religión*, y en todas sus banderas y en todos sus uniformes hipócritamente estampado el signo de la cruz? ¿Quién no sabe que todos los preladados de la iglesia mexicana... han hecho

protestas, expedido circulares y dictado órdenes, oponiéndose a las leyes en que se trataba de sus fueros o de sus bienes materiales? ¿Quién ignora que los más cándidos y cristianos pueblos de la nación han sido conmovidos, exaltados, llevados al matadero a la voz de curas perversos, de clérigos y frailes inmorales, de indignos sacerdotes que han explotado el fanatismo de nuestros infelices hermanos? ¿Quién puede haber echado en olvido las últimas y horribles matanzas de los dos sitios de Puebla, en cuyas trincheras se predicaba sacrilegamente que los rebeldes contra la autoridad constituida eran mártires que morían por la causa de Dios y se besaban los pies de los cadáveres y se ponían sobre los altares de Cristo, a manera de reliquias santas, las bandas y espadas de los caudillos de la rebelión todavía humeantes con la sangre de sus compatriotas, y conducidas procesionalmente nada menos que por las señoras o por las mujeres que, como una protesta, o más bien como una amenaza, todavía llevan consigo el memorable anillo de plata con la inscripción fatídica...?”

4. “Y cuando están pasando a nuestra vista todos estos hechos, cuando en San Luis Potosí y en la Sierra Gorda y en Toluca y en Maravatío hemos visto las huestes reaccionarias; cuando la República está conmovida y estremeciéndose a cada instante por el mismo motivo, por el mismo pretexto; cuando el espíritu y la palabra de la reacción es idéntico en todas partes y están vivas y palpitantes las dificultades que el mal clero de la nación ha levantado contra las más capitales reformas del *Plan de Ayutla*; ¿entonces, señores, es cuando la Constitución... esquivas estas dificultades, huye el cuerpo a tan arduas emergencias, guarda silencio sobre todo punto religioso y de culto, y hace punto omiso de lo que ha puesto en desecha tempestad y a pique de zozobrar la nave del Estado?...”

5. “Débil y sin hacienda y sin administración y sin brújula nuestro gobierno... ¿qué será del país, si se propaga y extiende insensiblemente la propaganda indignamente llamada religiosa, si se organizan sus elementos, si se alza una armada contra las libertades mexicanas, si por todas partes se repiten las escenas de Puebla, si se predicán sacrilegios y se lanzan excomuniones y pide su pasaporte el Nuncio apostólico, y tocan entredichos, etc. etc., etc.? ¿Con qué apoyos cuenta el gobierno para defenderse?...”

6. “¿Debemos, en fin, transigir, atemperarnos, *moderarnos*, para decir de una vez esta palabra que todo lo significa entre nosotros?... Señor, el poder militar y el poder eclesiástico, siempre que salen de su esfera legítima, han sido por espacio de muchos siglos los enemigos naturales de la libertad...”<sup>251</sup>

Las contundentes palabras de Arriaga sólo llegaron, en conclusión, a proponer la adición contenida en el ya mencionado artículo 123 constitucional, y fue aprobada, contra lo que podría suponerse, sin mayor dificultad. Francisco Zarco hizo, sobre el particular, el comentario definitivo: “Tan breve debate, tan considerable mayoría —la adición, como se indicó antes, fue aprobada por 82 votos contra 4—, son la mejor prueba de que no se ha conquistado ningún principio importante. Las relaciones entre la Iglesia y el Estado quedan como antes, es decir, subsisten la lucha y la controversia entre los poderes”.<sup>252</sup>

En el acto oficial de la sesión de 24 de enero de 1857, donde se trató el problema relativo a la adquisición de bienes por corporaciones civiles y eclesiásticas, consta que se presentó una adición en los términos que siguen: “Ninguna corporación, civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad

<sup>251</sup> *Ibidem*, pp. 1220-1224.

<sup>252</sup> *Ibidem*, p. 1225.

legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución”.<sup>253</sup> El texto, después de discutido, se aprobó por 76 votos. Francisco Zarco relata el mismo hecho, del siguiente modo: “La Comisión de Constitución presentó un artículo declarando que ninguna corporación civil o eclesiástica tiene capacidad para adquirir ni administrar bienes raíces, excepto los edificios destinados directamente al objeto de la institución”.<sup>254</sup> José María Mata —anotó Zarco—, fundamentó brevemente la propuesta de la comisión, “recordando que este gran principio social, conquistado por la ley de desamortización, ha sido ya plena y solemnemente aceptado por el Congreso, cuando por una considerable mayoría aprobó dicha ley. Añade que la comisión ha creído conveniente elevar este principio a precepto constitucional. El artículo fue aprobado por 76 votos contra 3. Al anunciarse este resultado hay visibles señales de aprobación en el salón y en las galerías”.<sup>255</sup> En la *Crónica del Congreso Constituyente*, Zarco expresó exactamente lo mismo que aparece en su *Historia*.<sup>256</sup> Es decir, ante la ausencia de una declaración en el proyecto de la comisión, el Congreso decidió agregar un texto que incorporase con rango constitucional, los principios contenidos en la ley de desamortización de 25 de junio de 1856. La norma definitiva apareció en la segunda parte del artículo 27 de la Constitución de 1857: “Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí los bienes raíces, con la única excepción (*sic*) de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio del objeto de la institución”.

No se ampliarán aquí los comentarios ya anotados. El problema de los bienes eclesiásticos fue tratado con alguna extensión en los capítulos precedentes. Sin embargo, sería útil recordar las palabras de un especialista en derecho constitucional, quien, al tratar de la Ley Lerdo, observó:

La historia del país nos refiere que el clero respondió a este acto... con los pronunciamientos de Puebla y con el famoso golpe de Estado de 1857, tratando de derrocar la Constitución y las leyes de desamortización por medio de un motín militar. En nuestra misma historia encontramos siempre al clero, desde antes de aquella fecha, oponiéndose a toda idea liberal, a todo progreso de la nación. La intolerancia religiosa; el monopolio de la usura, disfrazada con el corto rédito para que nadie pudiese con la Iglesia en la imposición de capitales; su influencia decisiva en el poder público, apoderándose del jefe Ejecutivo; su participación en las cámaras legislativas, su invasión del Poder Judicial por medio del fuero, hacían del clero la más poderosa clase de la nación, sin que ésta pudiese marchar en el camino de la prosperidad. Exigente e imprevisora, la Iglesia mexicana no se conformó con los principios de la Constitución de 1857 cuando ésta no se atrevió a proclamar la tolerancia religiosa, y cuando en materia de bienes eclesiásticos dejaba al clero en censo consignativo los cuantiosos capitales, precio de las antiguas propiedades raíces que constituían la mano muerta.<sup>257</sup>

<sup>253</sup> *Actas Oficiales...*, *op. cit.*, p. 606.

<sup>254</sup> Zarco, *Historia...*, *op. cit.*, p. 1213.

<sup>255</sup> *Ibidem*, p. 1213.

<sup>256</sup> Zarco, *Crónica...*, *op. cit.*, p. 902.

<sup>257</sup> Eduardo Ruiz, *Curso de Derecho Constitucional y Administrativo*, México, 1888, tomo I, p. 263.



Los moderados y los liberales triunfaron sobre el partido conservador al lograr incluir, en la Constitución, el artículo 27; sin embargo, las leyes de desamortización no satisficieron las necesidades del país. Fue necesario que los reformistas decretaran, el 2 de julio de 1859, la supresión de los conventos, la devolución al dominio de la nación de los bienes que el clero regular y secular administraban y la independencia del Estado respecto de la Iglesia, para convertir en hechos los propósitos del pensamiento liberal. Las razones para ordenar el mandato de 12 de julio aparecen tanto en la circular que don Manuel Ruiz, ministro de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, anexó a la ley sobre nacionalización, cuanto en las consideraciones del mismo decreto. En la primera se hizo una minuciosa relación de las actividades políticas del clero y se subrayó nuevamente la diferencia, sostenida por los liberales, entre clericalismo y creencias religiosas; se mostró gran respeto por estas últimas y se combatió con energía el sector político de la Iglesia. Después de exhibir los grandes daños derivados de las revueltas clericales. Ruiz agregó en una parte de su documento las consideraciones siguientes:

De todos estos males terribles, de todos estos fúnebres sucesos, que no han permitido la estabilidad de ningún gobierno, que han empobrecido y empeñado a la nación, que la han detenido en el camino de su progreso, y que más de una vez la han humillado ante las naciones del mundo, hay un responsable, y este responsable es el clero de la República. Él ha fomentado este constante malestar con el gran elemento de los tesoros que la sociedad confió a su cuidado, y que ha malversado en la serie de tantos años, con el fin de sobreponerse y aun de oprimir a la nación y a los legítimos depositarios de su poder. Así de inquieto, constantemente ha maquinado a favor de los privilegios, porque ha contado con recursos suficientes para premiar la traición y el perjurio, para sostener la fuerza armada y seducir a algunos miserables que se han dado a sí mismos el derecho de gobernar a la República. Es, pues, evidente y de todo punto incuestionable, que cegando la fuente de los males, éstos desaparecerán, como desaparece el efecto luego que cesa la causa que lo produce. Cuando el clero, siguiendo las huellas de su Divino Maestro, no tenga en sus manos los tesoros de que ha sido tan mal depositario; cuando por su conducta evangélica tenga que distinguirse en la sociedad, entonces y sólo entonces imitará las virtudes de Aquél y será lo que conforme a su elevado carácter debe ser; es decir, el padre de los creyentes y la personificación de la Providencia en la tierra.<sup>258</sup>

Con el decreto del presidente Juárez se concluyó la antigua historia del “patronato” y se ejecutó uno de los capítulos básicos del programa liberal que en el Congreso de 1856 se limitó al alcance de las leyes de desamortización. El artículo 27 de la Constitución fue adicionado, el 25 de septiembre de 1873, con este párrafo: “Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el artículo 27 de la Constitución”. Del mismo modo que el primer párrafo de la segunda parte del artículo —comentó Eduardo Ruiz—, fue agregado durante el debate del proyecto de constitución para dar vigencia constitucio-

<sup>258</sup> Eduardo Ruiz, *Leyes de Reforma*, México, 1947, pp. 100 y 101.

nal a los principios que se proclamaron en la Ley Lerdo, el otro texto tuvo por objeto hacer constitucionales los ordenamientos en materia de nacionalización proclamados en la ley de 12 de julio. Fue indispensable que el clero, con base en el Plan de Tacubaya, intentara la derogación de la obra del constituyente, para que los liberales de la Reforma declararan la nacionalización de los bienes eclesiásticos y el hecho de que “dilapidando... los caudales que los fieles le habían confiado para objetos piadosos, los invirtiera en la destrucción general, sosteniendo y ensangrentando cada día más la lucha fratricida que promovió en desconocimiento de la autoridad legítima, y negando que la República puede constituirse como mejor crea que a ella convenga”.<sup>259</sup>

Las concesiones y derrotas de los liberales no amilanaron a los espíritus más alertas. Con fe y razones enfrentaron y desecharon el singular proyecto de Castañeda, para restablecer la Constitución de 1824 y el sistemático “sabotaje” de los ausentes en las sesiones.<sup>260</sup> Lo mismo ocurrió en el caso de las garantías del procesado, asunto este que puso frente a frente la tradición inquisitorial y los derechos del hombre.

Los problemas de la propiedad agraria y del trabajo quedaron pendientes. No es que el liberalismo los haya ignorado; por lo contrario, se estudiaron y se intentó solucionarlos; pero las circunstancias políticas acallaron a los ideólogos más audaces. La situación de los trabajadores en los obrajes y las manufacturas permaneció ajena a la literatura manejada por la mayoría de los hombres de la época, afanados en apoyar las ideas del clásico “dejar hacer, dejar pasar”. Esta cómoda tesis, que mantendría la desigual distribución de las riquezas heredada de la colonia, fue vivamente objetada por Ponciano Arriaga, Isidoro Olvera y José María Castillo Velazco en la sesión de 23 de junio de 1856, al tratarse del derecho de propiedad. En el documento que contiene el voto particular de Arriaga se encuentran juicios que merecen especial meditación:

Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo. Ese pueblo no puede ser libre ni republicano, y mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico. Poseedores de tierras hay en la República Mexicana, que, en fincas de campo o haciendas rústicas, ocupan... una superficie de tierra mayor que la que tienen nuestros estados soberanos, y aún más dilatada que la que alcanzan alguna o algunas naciones de Europa.<sup>261</sup>

Con mucha razón Ponciano Arriaga destacó en su célebre voto que las condiciones miserables en el campo mexicano incuban la desintegración de las comunidades y ori-

<sup>259</sup> *Ibidem*, p. 110.

<sup>260</sup> Sobre el restablecimiento de la Constitución de 1824, véanse las páginas 35, 39, 44, 461-469, 818-830 y 1296 de la *Historia*, de Zarco, y los comentarios de Rabasa en la Constitución..., *op. cit.*, pp. 75-79. En relación con el problema del ausentismo de los diputados conviene consultar a Rabasa, *Ibidem*, pp. 49 y ss., y Antonio Martínez Báez, “Las ideas jurídicas en el Congreso Constituyente de 1856-1857”, en *El Liberalismo y la Reforma en México*, pp. 574 y ss.

<sup>261</sup> Zarco, *op. cit.*, pp. 387 y 388.

llan a sus miembros a la conducta ilícita o a una vergonzosa servidumbre. Expresamente, Arriaga denunció: “Cuando no se lanzan al camino del robo y de la perdición... viven bajo el yugo del monopolista, que, o los condena a la miseria, o les impone condiciones exorbitantes”. Luego se preguntó: “¿Cómo se puede racionalmente concebir ni esperar que tales infelices salgan alguna vez, por las vías legales, de la esfera de colonias abyectas y se conviertan por las mágicas palabras de una ley escrita en ciudadanos libres, que conozcan y defiendan la dignidad e importancia de sus derechos?”<sup>262</sup>

Miseria y democracia son términos antagónicos. Los liberales no podían concebir el progreso de la patria sin que se adoptaran medidas orientadas a realizar la justicia social tal y como lo pedía la generación de Morelos desde la época de la insurgencia. Arriaga insistía en la necesidad urgente de atender, al lado del orden intelectual de la sociedad, también el orden material. “Se proclaman las ideas y se olvidan las cosas... No divagamos en la discusión de derechos y ponemos aparte los hechos positivos. La Constitución debiera ser la ley de la *tierra*; pero no se constituye ni se examina el estado de la tierra”.<sup>263</sup> El equilibrio entre los principios proclamados en la Constitución y las providencias que habrían de asegurar la práctica de las normas adoptadas, constituyen la esencia de la doctrina liberal más avanzada. No sería suficiente, como lo habían creído, la mera declaración de los derechos del hombre; era indispensable, además, establecer un “orden material” propicio al ejercicio de esos derechos; de este modo se lograría, en la historia mexicana, una auténtica vida social democrática y republicana.

De la más acertada combinación de ambos (el orden material y el intelectual) —aseguraba Arriaga— debe resultar la armonía que se busca como el principio de la verdad en todas las cosas. Si exclusivamente nos ocupamos de la discusión de principios políticos adelantaremos mucho ciertamente, porque demostraremos que son injustos y contrarios a la naturaleza del hombre todos los obstáculos que, como un derecho, se han opuesto a la igualdad y a la libertad, pero no habremos andado sino la mitad del camino y la obra no será perfecta mientras tanto no quede expedita la actividad humana en todo lo que interesa a la vida material de los pueblos.<sup>264</sup>

Las palabras de Ponciano Arriaga tienen vigencia universal.

Lo hemos visto y lo seguiremos viendo, si no se piensa en transformar de alguna manera las condiciones del bienestar físico de nuestros conciudadanos. El esfuerzo de la educación, es decir, la proclamación de los derechos para los hombres de la era contemporánea, ha bastado para hacerlos ilustrados y aun sabios, si se quiere; pero no ha servido para darles capitales ni materias. Se han hecho abogados y médicos sin clientela, agricultores sin hacienda, ingenieros y geógrafos sin canales ni caminos, artesanos muy hábiles, pero sin recursos. La sociedad, en su parte material, se ha quedado la misma; la tierra en pocas manos; los capitales acumulados; la circulación, estancada.<sup>265</sup>

<sup>262</sup> *Ibidem*, p. 338.

<sup>263</sup> *Idem*.

<sup>264</sup> *Idem*.

<sup>265</sup> *Ibidem*, pp. 388 y 389.

En la tesis de Arriaga no sólo se plantea el problema de la tierra; su pensamiento va más allá y forma entre los antecedentes de una doctrina reconocida ahora por la mayor parte de los países del mundo: la del equilibrio entre el desarrollo social y económico. Las Naciones Unidas se han ocupado de esclarecer el concepto de desarrollo equilibrado, al señalar que “significa claramente, para la mayoría de aquellos que se valen de la expresión, el establecimiento de una relación adecuada entre los factores económicos y los sociales en la que se le da merecida atención a cada campo o sector de desarrollo dentro del todo”, sin olvidar que

no cabe concebir el equilibrio en el sentido de que deba concederse igual importancia a cada uno de los sectores o programas económicos y sociales, como por ejemplo asignando fondos iguales a cada uno. También queda descontada la idea de resolver todos los problemas económicos y sociales a la vez; esto reñiría con el principio de programación y escalonamiento de los planes de fomento, y además sería excesivamente costoso, si bien es indispensable, examinar simultáneamente todos los factores que intervienen aun cuando no puedan adoptarse medidas sobre todos ellos a la vez.<sup>266</sup>

Resulta evidente, así, que el desenvolvimiento del hombre es incompatible con una injusta realidad social. Por esto los liberales deseaban que el Congreso asumiera plena responsabilidad en tales materias. “Y yo no digo, señor —agregaba Arriaga—, que mis proposiciones envuelvan toda la fecundidad y trascendencia del sistema general que propone y demuestra el autor citado (*se refería a Ramón de la Sagra*), ni mucho menos que resuelven todas las cuestiones que entraña ese mismo sistema (antes había declarado que el sistema económico de la sociedad mexicana no satisfacía las condiciones de la vida material de los pueblos). No soy tan presuntuoso. Lo único que digo es que el grave asunto de la situación económica de nuestra sociedad debe merecer la atención y el estudio de los legisladores del país...”<sup>267</sup> Las proposiciones que Arriaga presentó a la asamblea tendían a impedir la propiedad de tierras ociosas en manos de los grandes latifundistas de la época, y a estimular la producción agropecuaria.

En la ya mencionada reunión de 7 de julio de 1856 y en el discurso de Ignacio Ramírez sobre el proyecto de Constitución, en el que tocó el problema de la tolerancia de cultos, se habló también de la situación social que prevalecía en las zonas rurales. Ramírez dijo lo siguiente:

El más grave de los cargos que hago a la comisión es el de haber conservado la servidumbre de los jornaleros. El jornalero es un hombre que a fuerza de penas y continuos trabajos arranca de la tierra, ya la espiga que alimenta, ya la seda y el oro que engalanan a los pueblos. En su mano creadora el rudo instrumento se convierte en máquina y la informe piedra en magníficos palacios. Las invenciones prodigiosas de la industria se deben a un reducido número de sabios y a millones de jornaleros: dondequiera que exista un valor, allí se encuentra la efigie soberana del trabajo.<sup>268</sup>

<sup>266</sup> Naciones Unidas, *Informe sobre la situación social en el mundo*, Nueva York, 1961, pp. 22 y ss.

<sup>267</sup> Zarco, *Historia...*, op. cit., p. 402.

<sup>268</sup> *Ibidem*, p. 470.

Después Ramírez expuso su doctrina social y criticó las concepciones de la antigua ciencia política.

Así es que el grande, el verdadero problema social, es emancipar a los jornaleros de los capitalistas: la resolución es muy sencilla y se reduce a convertir el capital en trabajo. Esta operación exigida imperiosamente por la justicia, asegurará al jornalero no solamente el salario que conviene a su subsistencia, *sino un derecho de dividir proporcionalmente las ganadas con todo empresario*. La escuela económica tiene razón al proclamar que el capital en numerario debe producir un rédito como el capital en efectos mercantiles o en bienes raíces; los economistas completarán su obra, adelantándose a las aspiraciones del socialismo, el día que concedan los derechos incuestionables a un rédito al capital trabajo. Sabios economistas de la comisión: en vano proclamaréis la soberanía del pueblo mientras privéis a cada jornalero de todo el fruto de su trabajo y lo obliguéis a comerse su capital y le pongáis en cambio una ridícula corona sobre la frente. Mientras el trabajador consume sus fondos bajo la forma de salario y ceda sus rentas con todas las utilidades de la empresa al socio capitalista, la caja de ahorros es una ilusión, el banco del pueblo es una metáfora, el inmediato productor de todas las riquezas no disfrutará de ningún crédito mercantil en el mercado, no podrá ejercer los derechos de ciudadano, no podrá instruirse, no podrá educar a su familia, perecerá de miseria en su vejez y en sus enfermedades. En esta falta de elementos sociales encontraréis el verdadero secreto de que vuestro sistema municipal es una quimera...<sup>269</sup>

Otros diputados, como Castillo Velasco, expresaron su conformidad con las ideas expuestas con Ramírez “en cuanto a la necesidad de grandes reformas sociales”.<sup>270</sup>

Las proposiciones de Arriaga y Ramírez no encontraron eco favorable en la votación y las garantías sociales del trabajador y del campesino quedaron pendientes. La generación de 1910 recogió el mensaje de los liberales y lo transformó en sólida institución jurídica al aprobar, en 1917, los artículos 27 y 123 de la Constitución vigente. En la de 1857 sólo se resolvieron los problemas de la desamortización de los bienes eclesiásticos y se garantizó la libertad del trabajo en los artículos 4º y 5º.<sup>271</sup>

El peso de los moderados y las amenazas de los conservadores no detuvieron el programa liberal. Junto con el reconocimiento de las libertades de enseñanza, trabajo, manifestación de las ideas, asociación y residencia, el Constituyente abolió los títulos de nobleza, las prerrogativas y honores hereditarios y toda clase de fueros y privilegios especiales; se exceptuaron, en el ramo militar, los delitos y faltas contra la disciplina castrense.

El 31 de enero de 1857 se aprobó la minuta de la Constitución; el 3 de febrero se acordó que el Presidente de la República jurara la Constitución el 5 del mismo mes. En este día en solemne sesión y después de firmar el documento, se dio lectura al ya comentado Manifiesto del Congreso a la Nación. El 17 de febrero se clausuraron las

<sup>269</sup> Zarco, *Historia...*, op. cit., pp. 470 y 471.

<sup>270</sup> *Ibidem*, p. 471.

<sup>271</sup> Las ideas de Ignacio Ramírez sobre el trabajo y los salarios pueden consultarse en *Obras completas*, México, 1960, tomo I. p. 309, y tomo II, p. 113.

sesiones del Constituyente: el Presidente de la República pronunció un discurso, que fue contestado por el diputado Guzmán en funciones del presidente del Congreso.

El enfrentamiento de los liberales y los conservadores, a pesar del juego tímido y confuso de los moderados, aportó un saldo favorable a los primeros. La obra del Constituyente de 1856 marcó un avance fundamental en las instituciones del país y creó, a la vez, algunos de los instrumentos indispensables para iniciar la reforma de las tradicionales estructuras económicas y sociales que impedían el desarrollo del país. La revolución mexicana de Ayutla cristalizó en la Constitución de 1857, y ésta fue la base en que se apoyó el gobierno de Benito Juárez para promulgar las leyes que separaron, en definitiva, la vida civil y la religiosa, vigorizando el influjo del Estado como guía primordial de los destinos nacionales. Las instituciones liberales, como lo aseveró la generación de Ayutla, eran las únicas que, en las circunstancias de la época, podían asegurar el cambio social, dominar a los enemigos del progreso y ofrecer a los ciudadanos una perspectiva moderna de la vida, en contraste con la pobreza de ideales de la filosofía conservadora.

La Constitución de 1857 no resolvió por sí misma la grave crisis legada por la Colonia; pero en su calidad de resumen de las aspiraciones de un país decidido a encontrar una fórmula de integración nacional, significó la primera etapa de una lucha por la libertad que, años adelante, fructificaría en bien de la comunidad. Las fuerzas del clero y el militarismo fueron importantes para derogar el programa de los liberales. El fin del Segundo Imperio, en 1867, reafirmó los postulados mantenidos por la generación de la Reforma durante los debates del Congreso de 1856-1857. Es cierto lo que anotara Porfirio Parra: “México tuvo desde el 5 de febrero de 1857 un código fundamental que elevaba el carácter de leyes supremas los principios del credo democrático, del federalismo y las aspiraciones del partido liberal”.<sup>272</sup> Ya no fue posible el retroceso. El partido tradicionalista aniquiló sus recursos económicos y humanos durante los frustrados intentos por volver a las formas coloniales. Desde entonces el pueblo, armado con una nueva conciencia del futuro, asumió como propio el modelo liberal del siglo XIX. Sobre la base de este precedente, se entregó a la tarea de construir una sociedad ajena a la violencia y propicia para una vida justa y generosa de los hombres. El Congreso Constituyente, como lo expresara León Guzmán al contestar las palabras del Presidente de la República en el acto de jurar la Constitución de 1857, no podía “lisonjearse con la idea de que su obra sea en todo perfecta. Bien sabe... que nunca lo fueron las obras de los hombres. Sin embargo, cree haber conquistado principios de vital importancia, y deja abierta una puerta amplísima para que los hombres que nos sigan puedan desarrollar hasta su último término la justa libertad”. Esta fue la tarea de Benito Juárez, y después la que emprendieron los mexicanos desde la rebelión de 1910.



<sup>272</sup> Parra, *op. cit.*, p. 115.



## La Constitución del 5 de febrero de 1857

Mario de la Cueva

Cuando se recorren de la historia de América los tres siglos de dominación española, se descubre una paradoja trágica: el Colonialismo español fue, en su fundamentación filosófica, el más profundamente humano de los que conoce la historia. Buscaba, ante todo, resolver el problema fundamental de la existencia del hombre americano, que consistía en hacer retornar el espíritu hacia sus valores imperecederos.

Fue un Colonialismo que se desarrolló bajo el signo de la cruz, y que produjo algunas de las más hermosas figuras sacerdotales del catolicismo. Ese Colonialismo fundó las más antiguas y las únicas universidades humanistas de este nuevo continente. En las ciudades de lo que fue la Nueva España los arquitectos, venidos de la Península, y uno de cuyos mayores méritos fue haber sabido utilizar la inspiración de los artífices indígenas, elevaron los más bellos monumentos barrocos y churriguerescos, rivales dignos de las grandes construcciones europeas. En las Leyes de Indias se volcó el espíritu cristiano de la España de Isabel la Católica, para producir el derecho social más justo y noble de aquellos lejanos tiempos, precursor ilustre del moderno derecho del trabajo. Pero junto a esas cualidades y realizaciones tuvo el Colonialismo español un primer defecto capital, cuyas consecuencias no han podido extirparse en el siglo y medio que llevamos de vida independiente: desconoció los derechos políticos de los hombres —y casi permanentemente desconoció también la totalidad de los derechos del hombre, como las libertades de conciencia, de enseñanza y de pensamiento—, y no mostró, o para expresarlo mejor, ocultó a criollos, indios y mestizos, el arte de gobernarse. El Colonialismo español, que en sus orígenes buscó la valo-



ración del espíritu y de la persona, entró en una contradicción insoluble, y perdió su justificación histórica y con ella sus títulos de gobernante.

Por otra parte, pero con una responsabilidad igualmente grande, detuvo la marcha económica de nuestros pueblos en beneficio de los productores y comerciantes de la vieja España, y tampoco enseñó a los hombres las artes de la industria y del comercio. Finalmente, las Leyes de Indias, a pesar de los esfuerzos de la monarquía y de los monjes españoles, quedaron casi siempre incumplidas; las poblaciones conquistadas arrastran desde aquellos siglos su miseria y su dolor, y tal vez ya ni siquiera esperan su redención.

El Colonialismo español resultó una gobernación ahistórica, pues creyó que el hombre americano estaba muerto o por lo menos dormido, y que no renacería ni habría de despertar. La independencia de las Colonias fue un acontecimiento natural y necesario: era la historia que rompía las cadenas y se transformaba en vida; era el hombre americano que renacía o que despertaba.

El siglo XVIII, que preparó la independencia de las Colonias, fue una nueva y profunda revolución del pensamiento: fue el siglo del Iluminismo y de la consecuente confianza del hombre en la diosa razón. Kant, el filósofo de Königsberg, al hablar de aquella aventura del pensamiento, dijo “que había sido para el hombre una crisis de crecimiento, de voluntad de salir de la infancia”. Y es que, en verdad, el siglo XVIII es el momento en que el hombre readquirió confianza en sí mismo, y basado en ella y partiendo de su propia razón humana quiso entender y hacer su mundo. Windelband ha indicado que la era del Iluminismo es el renacimiento de los sofistas y, en particular, de su problemática, que era el hombre como tema de meditación. El iluminista Pope, que fue una de las grandes figuras de su época, escribió en su obra *Essay on Man*: “The proper study of mankind is man” De ahí que la filosofía general, y la social, política, económica y jurídica, se condensara en la célebre frase protagórica: “El hombre es la medida de todas las cosas”.

El siglo del Iluminismo provocó la destrucción de un mundo que había entrado en decadencia, especialmente en Francia y en España, y la creación de un mundo político nuevo: significó el abandono de la fe en la tradición como principio rector del mundo social, político y jurídico, y su sustitución por la idea de los derechos naturales del hombre y del ciudadano. Es el siglo que negó el derecho divino de los reyes; que les negó también el derecho a gobernar y que no admitió otro gobierno que el gobierno de los gobernadores, es decir, el gobierno de los hombres por los hombres. La negación de aquel mundo de la tradición, de los privilegios y de los reyes, produjo el derrumbe del absolutismo y el advenimiento de la democracia, que en función de la nueva filosofía hubo de tomar al hombre como punto de partida, como centro y como finalidad de la organización social y política y que fue, en consecuencia, una democracia individualista y liberal, cuyas dos ideas centrales, la doctrina de la soberanía del pueblo y la teoría de los derechos naturales del hombre, son la expresión política y jurídica, elegante y clara, de la vuelta del hombre sobre sí mismo y de su propósito de hacer su mundo.

La creación del mundo político nuevo fue también el nacimiento de las constituciones y del derecho constitucional contemporáneo: de las enseñanzas de los grandes

maestros del derecho constitucional de Alemania, de España y de Francia, se desprende que si bien toda organización humana es o reposa en una constitución y en un derecho constitucional, las constituciones y el derecho constitucional de los años finales del siglo XVIII y de los primeros del XIX se caracterizan por ser el ordenamiento jurídico de la democracia individualista y liberal, esto es, son un derecho al servicio de la igualdad y de la libertad que proclamaron los juristas y filósofos del siglo del Iluminismo, o lo que es igual, pretendieron ser un derecho al servicio del hombre, origen, centro y finalidad, a su vez, de toda vida social. De ahí que el constitucionalismo, como concepción política y jurídica del Estado, sea aquella filosofía que elevó al derecho sobre el poder para asegurar la igualdad y la libertad individuales, y que convirtió al poder, y consecuentemente al Estado, en un instrumento al servicio de lo jurídico, o para expresarlo en una fórmula que principia a generalizarse, en la doctrina que transformó al Estado en la organización del poder coactivo del derecho, o si se prefiere, en la organización destinada a garantizar la vigencia y efectividad de un nuevo ideal y de un nuevo orden jurídico, cuyos principios vitales son la igualdad y la libertad humanas.

El panorama constitucional al encontrarse los siglos XVIII y XIX es uno de los más extraordinarios esquemas de tragedia y optimismo que ha producido la humanidad, y provocó una serie, aún no concluida, de nuevos cuadros de tragedia y optimismo en lo que en aquel entonces eran las Colonias de España, convertidas pocos años después en las Repúblicas hermanas del continente americano.

La idea del derecho constitucional no es nueva, pues se identifica con el amor a la igualdad y a la libertad, que es el más grande de los ideales del hombre. Los antepasados remotos, pero siempre vivos, del constitucionalismo, son: la filosofía política griega y la Constitución de Atenas, de donde procede la más antigua idea de la democracia, entendido el concepto como la participación de los hombres libres en el gobierno de la ciudad; el derecho de Roma, de donde proviene la tesis de la autonomía de la voluntad en las relaciones civiles y de la consecuente libertad de los hombres en sus relaciones individuales; la enseñanza del cristianismo y las doctrinas de Santo Tomás de Aquino y de los ilustres españoles Francisco Suárez, Domingo de Soto, Bartolomé de Medina, Juan de Mariana o Francisco de Vitoria, acerca de la esencia y de los atributos de la persona humana y su necesaria libertad para la realización de su íntimo y trascendental destino, y respecto de la supremacía de la ley de Dios y de la ley natural sobre el poder y el derecho humanos; el humanismo renacentista, que es la nueva valoración del hombre como ser libre frente a todos los dogmatismos; y la idea del derecho natural que se desarrolló a partir del siglo XVI continuando el pensamiento de Hugo Grocio. Pero el constitucionalismo tiene, como antepasados inmediatos, diversos acontecimientos concretos de la historia de Occidente: en la Edad Media, por los senderos del amor a la justicia y del respeto de los reyes a las tradiciones de los pueblos, creó España, en el reino de Aragón, con el privilegio general otorgado por el rey Pedro III en las Cortes de Zaragoza, en los años finales del siglo XIII, lo que bien puede llamarse, con Vicente Santamaría de Paredes, la más perfecta organización constitucional de la Edad Media. En Inglaterra, con la Carta Magna que los barones arrancaron al rey Juan Sin Tierra, en 1215, dejó constancia imperecedera del derecho de los hombres a negar obediencia al tirano y de la primera conquista constitucional de la libertad.

España perdió su abolengo constitucional con la unificación de los reinos y con el absolutismo dogmático que instauró el rey Felipe II; así se explican las contradicciones del Colonialismo español, que inspiró su doctrina y su derecho en la enseñanza humanista de sus grandes jesuitas a la par que gobernaba despóticamente a los pueblos conquistados. Inglaterra, por el contrario, representa la historia de un derecho constitucional que brotó de la vida política diaria y de las relaciones entre los gobernantes y los gobernados, y que, por esa circunstancia, regresa a su fuente y se convierte nuevamente en vida; es así correcto expresar que Inglaterra, más que tener un derecho constitucional, lo vive. Este distinto estilo de vida del pueblo inglés explica, por su parte, que las Colonias estadounidenses nacieran preparadas para vivir dentro de un orden constitucional dirigido hacia la libertad. Pues bien, la historia de las instituciones concretas del derecho constitucional está íntimamente ligada a la lucha del parlamento en contra de la corona, lucha cuyos objetivos eran: excluir al rey de la función legislativa para someter el Poder Ejecutivo al derecho que vivía y creaba el pueblo; así fue como se dieron en Inglaterra el germen y el desarrollo de la democracia y de las libertades modernas. Pero también la teoría constitucional se encontró excelentemente representada: Thomas Hobbes, John Locke y James Harrington, particularmente el segundo, se encuentran entre los constructores del Estado moderno.

La tradición constitucional de Inglaterra se prolongó en la vida del pueblo estadounidense, y en ella se dieron las primeras manifestaciones expresas y concretas de las constituciones y del derecho constitucional contemporáneo: las cartas, que sirvieron de base jurídica a la fundación y a la creación de una forma de vida en las Colonias, son expresión importante e indudable del doble anhelo de los hombres hacia la libertad y el gobierno propio. Cuando en el siglo XVIII la corona y el Parlamento ingleses pretendieron desconocer los términos y los derechos que derivaban de ellas, los colonos, con el mismo espíritu que movió a los barones contra Juan Sin Tierra, proclamaron la independencia de sus tierras y de sus pueblos, e iniciaron con ello el declive del Colonialismo. Las constituciones particulares de los nuevos estados y la Constitución federal de 1787 son las primeras constituciones escritas y consistentes de la historia de Occidente, y son la excelente enseñanza de una exacta estructuración del Estado y un sometimiento del poder al derecho. Aquellas constituciones fueron el producto del primer poder constituyente de nuestra era, concebido como un poder nacional y supraestatal, al que corresponde la creación y organización del Estado. Y en efecto, la Constitución estadounidense de 1787 creó y organizó el primer Estado federal de la historia —en la acepción plena del término—, que mostró la posibilidad de conciliar los intereses generales con los particulares de las distintas comunidades, y aun de los hombres, para un mejor imperio de la libertad y una garantía de buena administración de los negocios públicos; fácilmente se comprende que los pueblos de la América hispánica, impugnadores del centralismo ejercido desde Madrid, volvieran sus miradas al único modelo existente a principios del siglo XIX para evitar el nuevo centralismo que se pretendía ejercer sobre hombres y pueblos desde las ciudades de México o Buenos Aires. Por último, la Constitución de Estados Unidos erigió al Poder Judicial en el guardián de la Constitución, solución que si bien contaba con algunos precedentes ingleses de

interés alcanzó en 1787 un grado extraordinario de esplendor, pues le hizo el intérprete único de la Constitución y el árbitro supremo de la constitucionalidad de los actos de todos los poderes estatales; así se realizó el ideal humano del Estado de derecho.

A Francia correspondió la bella misión de crear o dar formulación definitiva de la filosofía política y jurídica que habría de servir de fundamento a la democracia individualista y liberal, de rodear ese pensamiento de un sentido de universalidad y humanismo que le convirtió en la religión de la libertad, y de difundirle en las tierras de Europa y América haciendo que penetrara hondamente en la conciencia de los hombres de aquel entonces y de ahora, que sufrieron y sufren injusticia. Las bases ideológicas del constitucionalismo contemporáneo, si bien con hondas raíces en la historia de otros pueblos, como hemos indicado, pertenecen o se desarrollaron y universalizaron debido al genio francés: la doctrina de la soberanía del pueblo, fuente inmarcescible de la democracia, es el resultado de la gran polémica que sostuvo el ginebrino Rousseau contra las sombras amenazantes de Filmer y del autor del *Leviatán*; el *Contrato* pertenece a aquellas obras que han decidido la historia de los pueblos, y que por ello mismo han sido sometidas a la crítica más severa e injusta. La teoría de la división de los poderes hizo su más brillante aparición —lo que no implica desconocer los párrafos de John Locke— en el *Espíritu de las leyes*, del barón de Montesquieu. La escuela fisiocrática, precursora del pensamiento económico liberal, tuvo también su más alta representación en Francia, en las ideas y en la acción de Turgot, de Mercier de la Riviere o de Dupont de Nemours. La Revolución de 1789 es la primera herida mortal que recibió el absolutismo, y se convirtió en el canto de los pueblos y de los hombres en favor de la libertad, la igualdad y la fraternidad humanas: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que vivía en el fondo de la conciencia del pueblo francés y que fue señalada en los *cahiers* como uno de los objetivos esenciales de los Estados generales, es la idea universal y humana de la democracia, que es, a su vez, igualdad y libertad.

España no pudo ocultar a los hombres de América la presencia de ese siglo los reyes, los mercaderes y los ejércitos pueden demorar la marcha de la historia, pero no detenerla para siempre. Aquel siglo, con su filosofía general, sus doctrinas políticas, jurídicas y económicas y con sus dos grandes revoluciones —la independencia de las colonias inglesas y el derrumbe de los borbones en Francia— se adueñó prontamente de la conciencia del hombre americano, y cual nuevo Prometeo entregó a este continente nuestro el fuego sagrado de la libertad. Las ideas maestras de la filosofía política de Inglaterra, de Francia y de Estados Unidos —John Locke, el barón de Montesquieu, Voltaire, Juan Jacobo Rousseau, el abate Siéyes, Benjamin Constant, Thomas Jefferson, Thomas Paine, entre otros pensadores ilustres— perforaron los muros de la Santa Inquisición, y contribuyeron al despertar de los hombres del sueño de tres siglos a que los sometió la Colonia.

Pero la independencia de las colonias españolas de América no fue una consecuencia pura del siglo XVIII europeo y estadounidense. Particularmente en la Nueva España concurrieron causas propias, de tanta, o mayor fuerza que la influencia que provino del exterior; ellas son las que han dado a la historia de nuestro pueblo esa característica de lucha constante por la idea de la justicia social, posición que es única en la historia

de América y que nos ha permitido, en este siglo XX, en los artículos 27 y 123 de la Constitución de 5 de febrero de 1917 —que contienen, respectivamente, los derechos sociales de los campesinos al reparto de la tierra, y de los trabajadores a condiciones humanas de prestación de los servicios—, adelantarnos al mundo en el reconocimiento y en la declaración constitucionales de los derechos sociales. Naturalmente, no es posible reducir a esquemas fijos esas causas, por lo que es preciso limitarse a formular algunas consideraciones generales.

La estructura social de la Colonia y la desigual distribución de la riqueza constituyen el fondo social, causa real, a su vez, de la independencia de la nación mexicana, con lo que se llega a la conclusión de que la independencia fue, en términos generales, un problema de lucha de clases. Al despuntar el siglo XIX existían en lo que era la Nueva España varios grupos bien diferenciados, dos de los cuales, si bien en grado diverso, sufrían indudable injusticia. La clase gobernante estaba integrada por los españoles que venían de la Península, quienes, por razones fácilmente comprensibles, gozaban de un máximo de privilegios. El clero católico compartía el gobierno de la Colonia con los españoles europeos, y era, además, propietario de una parte considerable de la riqueza nacional, particularmente de la propiedad urbana y de un número importante de fincas rústicas; su riqueza se veía aumentada por los fuertes capitales que a su favor reconocían las fincas urbanas y rústicas de propiedad particular; el poder económico es fuente principal del poder político, y así se explica que no sólo durante la Guerra de Independencia sino en el México de principios del XIX la Iglesia Católica fuera uno de los factores reales de poder. Los criollos formaban un grupo numeroso e importante, igual en sangre a los españoles europeos y propietario de otra parte de la riqueza nacional, pero estaba excluido de los altos cargos gubernamentales no obstante su argumentación en el sentido de que eran ellos y sus antepasados los forjadores de la nacionalidad naciente. Y finalmente los indios y mestizos, cuya personalidad humana no se negaba, pero cuyo dolor y miseria fueron la primera causa y la tragedia de donde surgió el anhelo de justicia social.

El movimiento de independencia osciló de una a otra de las dos clases sociales que sufrían injusticia; los criollos querían la independencia, pero pretendían conservar sus propiedades y sus privilegios sobre el pueblo; la divergencia entre estas dos clases sociales se reprodujo en el México Independiente, y contribuyó a la formación de los dos grandes núcleos políticos que habrían de luchar en los Congresos constituyentes de 1823, 1824 y 1856-1857, uno para mantener el pasado y el otro para dar a México un régimen constitucional. La guerra independentista fue preparada por los criollos, pues en ellos germinó rápidamente el siglo XVIII, y fue también iniciada por uno de ellos, don Miguel Hidalgo y Costilla, pero con don José María Morelos y Pavón como capitán general de los indios y mestizos cobró su mayor grado de elevación humana y social, y este último pertenecía a la clase de los desheredados; la guerra se continuó como movimiento popular con don Vicente Guerrero, pero la separación de España fue consumada por los criollos, cuyo jefe era Agustín de Iturbide.

Una segunda causa de las guerras hispanoamericanas de independencia, vinculada estrechamente con la anterior, fue, precisamente, la ya señalada exclusión de los criollos

del gobierno de la Colonia, pues España les negó sistemáticamente el acceso a los cargos principales y los convirtió en una clase social postergada. Justificadamente sostuvieron los criollos que a ellos correspondía, por derecho natural, el gobierno de su tierra; que conocían mejor los problemas de la Nueva España y que estaban más interesados en su correcta y benéfica solución. En la representación que hizo el ayuntamiento de la Ciudad de México al rey don Carlos III en 1771, “sobre que los criollos deben ser preferidos a los europeos en la distribución de empleos y beneficios de estos reinos”, se lee: “La provisión de los naturales con exclusión de los extraños es una máxima apoyada por las leyes de todos los reinos, adoptada por todas las naciones, dictada por sencillos principios, que forman la razón natural, e impresa en los corazones y votos de los hombres... En la cabeza de S.M. formamos un solo cuerpo político los españoles europeos y americanos... pero en cuanto a provisión de oficios honoríficos, se han de contemplar en estas partes extranjeros a los españoles europeos, pues obran contra ellos las mismas razones porque todas las gentes han defendido siempre el acomodo a los extraños.

Una tercera causa, respecto de la cual hablaba elocuentemente la Revolución Francesa, era el absolutismo de los reyes borbones: en el Siglo de las Luces los hombres se asfixiaban en América. El ejemplo cercano de Estados Unidos, donde la prosperidad estaba unida a la libertad personal, y la penetración incontenible de las doctrinas de la soberanía del pueblo y de los derechos del hombre —igual en la Nueva España que en la América del Sur— tenían que sublevar las conciencias y llevar a los hombres a una franca rebeldía.

Como una cuarta causa se debe señalar la decadencia general de los reyes borbones y aun de la misma España, incapaz de gobernar un mundo que principiaba a perder la fe en la tradición y en la legitimidad de las coronas, y que en cambio se dejaba arrullar por la diosa razón. Delante de esa situación pensó el hombre americano que las Colonias de España habían adquirido suficiente madurez política, por lo que podían gobernarse libremente y enfrentar su destino.

La invasión napoleónica a España en la primera década del siglo XIX, y los titubeos de la política española precipitaron la crisis: en aquellos días se dibujaron con una fuerza mayor las dos grandes tendencias que ya conocemos y que habrían de luchar —no sólo contra España, sino entre ellas mismas— por consumir la independencia: en una mezcla confusa de intenciones y pensamientos los españoles y los criollos hablaron de acudir en defensa de España y de sus monarcas, y de impedir que la Nueva España se transformara en una Colonia francesa. Los criollos pensaron separar estas tierras de la metrópoli y llamar a México al destronado príncipe Fernando para que gobernara el nuevo imperio; se habló, incluso, de crear un trono para el virrey. El pueblo, por su parte, conspiraba, principalmente en la dirección de algunos criollos, para consumir la independencia de México; la posición de éstos también era ambivalente: no existían ideas, tal vez ni siquiera aproximadas, respecto de la manera como debiera organizarse la nueva nación, y en ocasiones se pensó igualmente en la venida de Fernando VII o de un príncipe español; la única idea precisa era, sin duda, el deseo de independencia. Dentro de aquella situación, que amenazaba devenir caótica, el sacerdote Miguel Hidalgo

y Costilla proclamó la independencia de la Nueva España en la noche del 15 de septiembre de 1810, en el pueblo de Dolores, de la provincia de Guanajuato.

La Guerra de Independencia fue una gran devoradora de hombres, pues España realizó sus mejores esfuerzos para conservar esta parte de su imperio. El iniciador de la lucha, Miguel Hidalgo y Costilla, fue una de las primeras víctimas. Pero durante sus campañas dejó constancia de esa característica sobresaliente de nuestro pensamiento jurídico y político: su sentido profundamente humano. Los hombres de la Nueva España no olvidaron la enseñanza humanista que recibieron en su Universidad, expresión de la más pura tradición de los ilustres jesuitas españoles del siglo XVI, ni el ejemplo de los santos misioneros que recorrieron estas tierras en los años de la conquista; esa enseñanza está grabada en la historia de nuestros movimientos libertarios y en nuestro derecho constitucional, y encuentra una de sus más brillantes manifestaciones en la Declaración de los Derechos del Hombre que acompaña a la Constitución de 5 de febrero de 1857: primeramente en la ciudad de Valladolid de la provincia de Michoacán, y posteriormente en Guadalajara, promulgó Hidalgo los célebres decretos, primeros en el continente americano, que abolieron la esclavitud; al nacer como pueblo soberano e independiente México sería una tierra de hombres libres.

Grandes acontecimientos se desarrollaron concomitantemente en España: el 2 de mayo de 1808 el pueblo español inició su guerra de liberación en contra de José Bonaparte y de las tropas francesas. En la mayoría de las ciudades españolas creó el pueblo una junta gubernativa, cuya jefatura correspondió a la de Sevilla, que se denominó: La Suprema Junta Gubernativa del reino. Uno de sus primeros actos fue la convocación a cortes generales y extraordinarias, las que, en ejercicio de la soberanía que radicaba en la nación, debían dotar a España de un régimen constitucional. Las cortes abrieron sus sesiones en la isla de León el 24 de septiembre de 1810, y el 14 de febrero de 1811, a sugerencia del Consejo de Regencia de España e Indias, se convocó a elecciones de diputados en las Colonias de América, a efecto de que las cortes constituyentes se integraran con representantes de todo el imperio. Fueron diecisiete los diputados de la Nueva España, entre ellos, Miguel Ramos Arizpe, José María Guridi y Alcocer, José Simeón de Uría y José Beye de Cisneros. Nuestros primeros diputados constituyentes aprendieron varias importantísimas lecciones: ante todo, que los pueblos tienen el deber de luchar contra la dominación extranjera y de conducir una vida independiente; después, que la soberanía radica en el pueblo, que es inseparable de él y que consiste en la facultad de ser libre en el mundo internacional y de darse libremente el gobierno que se juzgue mejor; finalmente, que los pueblos deben darse una constitución que subordine el poder al derecho. Por otra parte, en las reuniones de las cortes constituyentes los diputados de la Nueva España supieron que la América del Sur luchaba por su liberación, y adquirieron noticia del pensamiento y de la acción del gran capitán de los Andes, Simón Bolívar.

José María Morelos y Pavón, una de las más excelsas figuras de las guerras libertarias de América, sucedió a Miguel Hidalgo en el mando del ejército del pueblo. Con Morelos principió la lucha por un derecho constitucional al servicio de la justicia social; su ideario político y jurídico, producto de su amor al pueblo y de su educación huma-



nista, no se olvidaría por los hombres de México, y está en el principio de la trayectoria que condujo a nuestra declaración de derechos sociales de 1917. El capitán sacerdote fue un socialista humanista, el primero en la historia de América y tal vez el primero en la historia contemporánea del mundo. La independencia de México y la abolición de la esclavitud no eran la meta última del mexicano y de la guerra de liberación: las tierras de Anáhuac eran deudoras de un régimen de justicia social para una población explotada y empobrecida durante los tres siglos de Colonialismo. La libertad de la Nueva España y de los hombres sería la condición para un ideal más alto, el mismo que en el siglo XX se expresa con el nombre de justicia social: igualdad de todos los hombres de América, sin distinción de raza o mestizaje; superación de la miseria para que el hombre de México, destruidas las cadenas de un feudalismo y de una riqueza crueles, pudiera conducir una existencia armónica con el sentido humanista y cristiano de la justicia; reparto de la tierra y entrega de las parcelas a los habitantes del campo; división de las grandes propiedades y aplicación de las pequeñas fracciones a los pobres; reparto, finalmente, de la riqueza mueble.

Morelos es el gran visionario del destino de México: quería una nación independiente, separada del trono español, con una organización constitucional que expresara el pensamiento político del siglo XVIII, que era el ideal libertario de la época, pero que, sin embargo, respetara la tradición católica. Quería, además, separar el poder militar del civil, pues estaba convencido, no obstante su carácter de generalísimo o capitán general del ejército del pueblo, de que el poder militar no es una función de mando o de gobierno, sino una institución al servicio del derecho constitucional y del gobierno, que de él emana. Para alcanzar esos fines preparó, convocó y reunió, el 14 de septiembre de 1813, el primer Congreso Constituyente mexicano, que se dio el título de Congreso de Anáhuac. El 6 de noviembre siguiente la Asamblea redactó la declaración solemne de la independencia de la América Septentrional:

La América septentrional ha recobrado el ejercicio de su soberanía usurpado: en tal concepto, queda rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español; es árbitro para establecer las leyes que le convengan para el mejor arreglo y felicidad interior; para hacer la guerra y la paz, y establecer alianzas con los monarcas y Repúblicas del antiguo continente, no menos que para celebrar concordatos con el sumo pontífice romano...

El 22 de octubre de 1814 el Congreso de Anáhuac, que se reunió en el pueblo de Apatzingán, en lo que es hoy estado de Guerrero, sancionó el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido con el nombre de Constitución de Apatzingán.

La Constitución de Apatzingán, según su artículo 237, tenía carácter provisional, pues estaba prevista la convocación de una Asamblea representativa que habría de elaborar la Constitución definitiva. Pero aun así no pudo extender su vigencia a toda la Nueva España, pues las tropas de Morelos no dominaron nunca la totalidad del territorio nacional. Era, en la clasificación general de las constituciones de Bryce, un documento escrito y consistente, y se encontraba dividido en dos grandes partes: una



primera titulada Principios o elementos constitucionales, y una segunda, Forma de gobierno. Los autores de la Constitución de Apatzingán se anticiparon a la doctrina contemporánea, en la generalizada división del contenido de las constituciones, en parte dogmática y parte orgánica: la primera comprende los principios que señalan la forma y las finalidades del Estado, la posición del hombre en la vida social, sus derechos y deberes y su esfera de libertad; la segunda se refiere a la naturaleza y número de los órganos estatales, a su estructura y a la forma y límites de su actividad.

Los principios o elementos constitucionales —parte dogmática de la Constitución de Apatzingán— ocupan un lugar particular en la historia del pensamiento constitucional mexicano, pues expresan las ideas del personaje que mejor entendió los sentimientos y los ideales del pueblo; y es interesante presentarlos en sus lineamientos generales porque constituyen una de las más brillantes exposiciones de la teoría jurídica y política del siglo XVIII, y porque estarán presentes en la elaboración de nuestras posteriores constituciones.

El Congreso de Anáhuac, que había proclamado la independencia de México, tuvo que partir del principio de la soberanía del pueblo, y al consignarlo en los artículos dos, tres y cinco de la Constitución, reprodujo las ideas de Rousseau: “La soberanía reside originariamente en el pueblo y consiste en la facultad de dictar las leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad. Es por su naturaleza imprescindible, inenajenable e indivisible”. En el artículo cuarto ratificó el principio y lo derivó de la doctrina del *Contrato social*:

Como el gobierno no se instituye por honra o intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, sino para protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, ésta tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera.

La definición de soberanía condujo al concepto de ley, y en él se unieron el pensamiento de Rousseau sobre el origen y los caracteres de las leyes, y la doctrina del doctor Angélico respecto de las finalidades del derecho que dicten los hombres: “La ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común, y debe ser igual para todos”.

El hombre americano había sufrido la tragedia de vivir conquistado y bajo un gobierno de extraños; los pueblos que luchaban por su libertad debían vivir en paz en lo futuro y habrían de proscribir la conquista: “Ninguna nación”, decía el artículo nueve, “tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista, no puede legitimar los actos de la fuerza; el pueblo que lo intente debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones.” El Congreso de Anáhuac se adelantó al siglo XX y supo recoger el pensamiento de Vitoria y de Bodino, y pronunciarse por un derecho internacional cuyo fundamento es el mismo derecho natural de los hombres, que está colocado, como afirmó el autor de *Los seis libros de la República*, por encima del derecho humano.

En las manos de Morelos el movimiento libertario le pertenecía al pueblo; y este hecho, unido a la doctrina de la soberanía, provocó el reconocimiento del sufragio universal; los artículos seis y siete son la primera afirmación de aquella idea en estas tierras de América “El derecho de sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases, a todos los ciudadanos. La base de la representación nacional es la población, compuesta de los naturales del país y de los extranjeros que se reputen por ciudadanos”.

La idea de los derechos del hombre, cualesquiera orígenes tenga, adquirió un sentido universal en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789. La Constitución de Apatzingán se elevó a la grandeza de aquella declaración: “La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas”. En diecisiete artículos redactaron los constituyentes de 1814 una amplísima declaración de derechos; en el problema de la seguridad, a ejemplo, dijeron: “La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social; ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos. Son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley”.

Los principios o elementos constitucionales servían de fundamento a la organización concreta de los poderes estatales. Los tres siglos de Colonialismo demostraron que el absolutismo es contrario a la efectividad de los derechos del hombre. Por otra parte, la doctrina del barón de Montesquieu adquirió un valor universal en la ya citada declaración francesa de derechos; y los criollos de América escucharon a los diputados españoles defender en las cortes de León la idea de la división de los poderes en contra del absolutismo de sus monarcas. Finalmente, los representantes de un pueblo sublevado no podían pensar en la monarquía, porque nadie poseía título alguno para devenir monarca. A partir de los anteriores conceptos, y en un profundo análisis de las funciones del Estado, el Congreso de Anáhuac señaló los atributos de la soberanía y dividió entre ellos el poder estatal: “Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares. Estos tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación”. Cada uno de los tres poderes se estructuró de acuerdo con los principios de representación y pluralidad: el Poder Legislativo se compondría de diputados elegidos en las distintas provincias; el Poder Ejecutivo sería republicano y se depositaría en un colegio compuesto de tres poderes; el Supremo Tribunal de Justicia se integraría con cinco jueces.

El generalísimo Morelos fue la segunda víctima de la Guerra de Independencia. A partir de 1815 Vicente Guerrero mantuvo el fuego de la libertad en las provincias del Sur. En 1817 se realizó la gesta heroica de Francisco Javier Mina. El rey Fernando VII, que había desconocido la Constitución elaborada por las cortes de León en 1812 aduciendo que fue promulgada sin su consentimiento, se vio obligado en 1820 a restablecer su vigencia; las cortes, que se eligieron como Poder Legislativo de acuerdo con ella, mos-

traron una clara tendencia individualista y liberal. El clero mexicano temió por sus privilegios, creyó que España podía seguir la ruta de la Revolución Francesa y principió a aceptar la idea de la independencia de la Nueva España, gobernada por un príncipe de la casa de Borbón.

Fue entonces cuando los criollos se decidieron a efectuar ellos mismos la independencia de México: el 24 de febrero de 1821, Agustín de Iturbide, nombrado por el virrey jefe de las tropas destinadas a combatir el ejército del pueblo, publicó el llamado Plan de Iguala, en el que declaró la independencia de México; reconoció a la religión católica como la única tolerada en el nuevo imperio; ratificó los fueros y propiedades del clero y propuso el trono del imperio a Fernando VII o a un príncipe español. Cuando el teniente Juan O'Donojú, que fue designado capitán general de la Nueva España por las cortes de Madrid, llegó al puerto de Veracruz, se encontró frente al hecho consumado de la independencia de México; ante la imposibilidad de una reconquista por las tropas españolas pensó que el Plan de Iguala tenía la ventaja de conservar a México para un príncipe español, y con esa intención, el 24 de agosto de 1821 firmó, con Agustín de Iturbide, el Tratado de Córdoba, que reconocía a nombre de España la independencia de México, y estipulaba las siguientes bases para la organización del nuevo imperio: la nación mexicana sería soberana e independiente y se organizaría como imperio mexicano. La corona imperial correspondería al rey Fernando VII o a un infante de la casa real, y por renuncia o no aceptación de éstos, las cortes del imperio mexicano harían la designación del emperador. Se nombró una Junta Provisional Gubernativa, de la que formó parte Juan O'Donojú, que fungiría como cuerpo legislativo y consultivo, y tendría además como funciones designar una regencia y convocar a cortes constituyentes.

El Tratado de Córdoba preparó el camino para un emperador criollo, al autorizar a las cortes para hacer la designación de emperador en el caso de que Fernando VII y los infantes españoles de la casa real no aceptaran la corona del imperio; y en efecto, cuando se tuvo noticia en México de que las cortes de Madrid negaban la legitimidad del tratado en razón de que O'Donojú, según se decía, careció de facultades para pactarlo, una manifestación de algunos sectores de la población y la presión del ejército obligaron al Congreso Constituyente, que se había instalado el 24 de febrero de 1822, a designar a Agustín de Iturbide como primer emperador de México.

Los imperios son producto de la historia y se sostienen por el prestigio y la tradición de las casas reinantes, y todo ello faltó en el imperio de Iturbide. Por otra parte, América es el continente de la igualdad y la libertad, y en ella no hay lugar para los imperios. El emperador, que representaba la negación de la libertad, no pudo entenderse con el Congreso, y lo disolvió mediante el primer golpe de Estado de nuestra historia. Nuevamente se reunieron los soldados del pueblo en las varias provincias de la nación mexicana. Ante el descontento general Iturbide convocó otra vez al Congreso y abdicó la corona; pero el Congreso no aceptó la abdicación y declaró la nulidad de la coronación. El 8 de abril de 1823 el Congreso resolvió que “jamás hubo derecho para sujetar a la nación mexicana a ninguna ley ni tratado, sino por sí misma o por sus representantes nombrados según el derecho público de las naciones libres”; como resultado de esa decisión México se encontró, como país independiente y en pleno ejercicio de su soberanía, frente al problema de su organización constitucional futura.

La caída del imperio y la ratificación de la independencia nacional resolvieron, al menos provisionalmente, algunos de los problemas fundamentales de la organización constitucional y política: México partiría del principio de la soberanía del pueblo, afirmado desde la Constitución de Apatzingán, y negaría el derecho de las dinastías y de los hombres a gobernar a los pueblos en ejercicio de un derecho real o imperial de mando. México sería una República elevada sobre la voluntad nacional.

Pero el Congreso Constituyente, que había sido convocado de acuerdo con el Tratado de Córdoba para organizar a México en forma de imperio, se vio colocado frente al grave problema de su legitimidad y ante el dilema, más grave aún, de la estructura concreta del Estado, pues en ese momento surgieron dos corrientes, una en favor de la República central y otra favorable a un Estado federal. El debate, que se decidió en aquellos años por el sistema federal, envolvió la historia de nuestro país en la primera mitad del siglo pasado, y no se cerró sino hasta la caída del segundo imperio cuando el archiduque Maximiliano de Habsburgo fue fusilado en el Cerro de las Campanas, en 1867. Aquel debate, que tuvo lugar en los años 1823 y 1824, es uno de los prólogos de la Constitución del 5 de febrero de 1857.

Al realizarse la independencia y aun después de la instalación del Congreso Constituyente, pero particularmente en torno de él, se definieron tres tendencias para la estructuración del Estado, que pueden reputarse como los primeros partidos políticos mexicanos: el primero, el grupo borbonista, al que pertenecían las antiguas clases privilegiadas de la nación, pugnaba por la aplicación del Tratado de Córdoba, y tenía como voceros, según nota de Lorenzo de Zavala, a José María Fagoaga, Francisco Sánchez de Tagle, Hipólito Odardo y Juan Orbegozo; este grupo, al decir del mismo Zavala, se vio fortificado con la creación de las logias masónicas del rito escocés, compuestas, según explica Lucas Alamán, por borbonistas y republicanos enemigos de Iturbide. El segundo, el partido iturbidista, reclutaba los oficiales que contribuyeron a consumar la independencia: Anastasio Bustamante, Antonio López de Santa Anna, Luis Quintanar, Manuel y José Rincón, Manuel Sota Riva, Francisco Calderón y Vicente Filisola. Y finalmente el partido del pueblo, que recogió la tradición de Hidalgo y de Morelos, y que era naturalmente republicano; estaba formado en parte por antiguos insurgentes: Vicente Guerrero, Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo, Miguel Barragán y Joaquín Parrés, y por algunos de los más ilustres miembros de la intelectualidad de principios del siglo XIX: Miguel Ramos Arizpe, Ignacio Godoy, Francisco García, Manuel Crecencio Rejón, Valentín Gómez Farías, José María Becerra y fray Servando Teresa de Mier.

La derrota del imperio, al provocar las dos corrientes, centralista y federalista, para la estructuración de una República, obligó a los hombres a reorganizar los partidos de acuerdo y en armonía con esas dos tendencias: los antiguos borbonistas se inclinaron por una República central, pues este sistema defendía mejor sus privilegios; pero la misma idea fue acogida por hombres de indudable buena fe, como fray Servando Teresa de Mier y José María Becerra, y los generales Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete, quienes fueron comisionados para impedir el movimiento federalista que se desarrollaba en las provincias. El partido federalista se integró con la mayoría de los miembros del antiguo partido republicano y con varios de los personajes que en un tiempo fueron partidarios de Iturbide.

La lucha en torno a la organización de una República central o federal tuvo dos grandes manifestaciones: primeramente, la actitud de las provincias, que se declararon firmes partidarias del sistema federal y que fueron las que en definitiva decidieron el problema; y la pugna intelectual y parlamentaria, que se desarrolló en estudios, proyectos, folletos y discursos, y que concluyó inclinándose por la voluntad de las provincias.

La Constitución gaditana de 1812 transformó el gobierno de las Colonias, al establecer en sus artículos 324 y 325 que el “gobierno político de las provincias residiría en el jefe superior nombrado por el rey en cada una de ellas”, y que, “en cada provincia habría una diputación provincial para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior”. En un principio, los diputados peninsulares pensaron que el sistema de las diputaciones provinciales se aplicaría únicamente en la España europea, pero las intervenciones de José Mejía, el diputado por Nueva Granada, y de Miguel Ramos Arizpe, determinaron la extensión del principio a las provincias de las Colonias americanas. Las diputaciones provinciales se integraban con siete diputados designados por el pueblo en votación indirecta, y constituyeron un segundo paso —después de las elecciones de diputados a las Cortes de Cádiz— en la participación del pueblo en el gobierno. En las Instrucciones acordadas por las Cortes en 1813 se ordenó la formación de las diputaciones provinciales de México, capital de la Nueva España, de Monterrey, para las provincias internas de Oriente, de Guadalajara, para la Nueva Galicia, de Durango, para las provincias internas de Occidente, de Guatemala, para la capitanía del mismo nombre, y de Mérida, para la capitanía de Yucatán. La creación de estas diputaciones provinciales posee una importancia grande para la comprensión de los orígenes del federalismo mexicano, pues, por una parte, el virrey de la Nueva España cesó como gobierno universal de las provincias y, por otra, las provincias principiaron a acostumbrarse a la práctica de un gobierno propio y a sus indudables ventajas en beneficio de la libertad. Fernando VII, lo expresamos anteriormente, desconoció la Constitución gaditana, pero se vio obligado a restablecer su vigencia el 7 de marzo de 1820. En ese mismo año se reinstalaron o abrieron las diputaciones provinciales de Nueva Galicia, de Yucatán, de la Nueva España, de San Luis Potosí, de las provincias internas de Oriente y de las provincias internas de Occidente. Juan O’Donojú era portador del decreto de las cortes que mandaba la creación de diputaciones provinciales en todas las provincias e intendencias de lo que era la Nueva España. En el año de 1822, durante el imperio de Iturbide, funcionaron dieciocho diputaciones provinciales.

Las investigaciones históricas realizadas por diversas personas en los últimos años han aclarado, en términos generales, los orígenes y las causas de nuestro federalismo. Cuando el Congreso Constituyente restaurado pronunció el voto por la forma federal de la República, de 12 de junio de 1823, el federalismo era una realidad que estaba viviendo México. Aquel voto es la aceptación de un hecho consumado, y concurrió la circunstancia de que las provincias ya no se conformaban con el simple voto, sino que exigían la convocación de un segundo Congreso Constituyente que fuera una representación auténtica de la nación, desligado de los problemas de la monarquía y apto para reorganizar al país dentro de un sistema federal: la diputación provincial de Guadalajara,

una de las provincias más importantes de México, se convirtió en el centro defensor del federalismo, e hizo saber al Congreso que únicamente lo reconocía como Asamblea convocante a un nuevo constituyente, y que en tanto no se resolviera satisfactoriamente su instancia suspendería la aplicación de las decisiones del Congreso, y aun del Poder Ejecutivo central, a la vez que asumía el supremo gobierno de la provincia; la propia diputación provincial, el 16 de junio, dio a conocer a su población las bases para la reorganización del estado libre de Jalisco, “independiente y soberano dentro de sí mismo, que no reconocerá relación con los otros estados, distinta de la hermandad y confederación”. En el mes de abril Yucatán llegó a considerarse independiente de México, y adoptó los puntos de vista de la diputación de Guadalajara. Oaxaca fue más lejos, pues se declaró independiente del gobierno central y se constituyó en Estado libre y soberano, convocando a un Congreso provisional que debería dictar las normas estructurales fundamentales. Guatemala estaba definitivamente separada de México, en tanto el movimiento denominado Chiapas libre, que fue secundado por todos los ayuntamientos de la provincia, exigía una revisión de la pertenencia o separación de Chiapas de la nación mexicana. No podemos seguir el detalle, ni es el momento oportuno, de la actuación de las diputaciones provinciales; pero cada día arraiga más fuertemente en la conciencia de los historiadores la idea de que la solución federativa mantuvo la unión de las provincias y evitó su disgregación. El federalismo mexicano fue la respuesta a dos gobiernos centralizados —la Colonia y el imperio de Iturbide— que significaron no solamente un absolutismo, sino, más bien, un despotismo. Para las provincias las ciudades de Madrid y de México representaban el gobierno que desconocía los problemas locales y negaba las libertades humanas. El federalismo mexicano nació como un ansia de democracia, de gobierno propio y de libertad de los hombres.

Es indudable que los creadores del federalismo mexicano se inspiraron en el sistema estadounidense, pero ello era inevitable y razonable; el reproche que se formuló en aquellos años por fray Servando Teresa de Mier, Carlos María de Bustamante y José María Becerra, entre otros opositoristas, y que repitió después el Partido Conservador —según el cual, los federalistas realizaron una imitación extralógica y crearon un sistema que carecía de precedentes, lo que implicaba, por una parte, que no se siguiera la trayectoria normal, que era el gobierno centralizado y, por otra, de acuerdo con la frase del doctor Mier que hizo fortuna, que “a diferencia del federalismo norteamericano que sirvió para unir lo desunido, la Federación mexicana serviría para desunir lo unido”— pasaba por alto la realidad de los hechos y la posición política de las provincias. Aquel reproche fue consecuencia, por una parte, de la incomprensión de la independencia, cuyos móviles en el pueblo de México, si bien no en las clases privilegiadas, consistieron no únicamente en la separación de España, sino, además, en la transformación de la vida social, económica y política y, por otra parte, de la postura de esas mismas clases privilegiadas y de sus doctrinarios, que pretendían que la historia fuera estática y que todo continuara como fue en el pasado.

Al concluir el imperio de Iturbide México se encontró con un solo dato para su estructuración política, pero era de carácter negativo, y consistía en la repulsa de un gobierno monárquico centralizado. En ese instante tuvo México que crear su Estado y

su gobierno, y es falso que existiera una forma que hubiera podido seguirse, pues el pueblo de México fue siempre gobernado y nunca gobernante. Europa vivía las décadas de Metternich, que es tanto como decir absolutismo, y nada tenía qué enseñarnos. Los absolutismos español y virreinal no podían ser nuestro modelo porque la Guerra de Independencia no sólo buscó la liberación de España, sino también la destrucción del absolutismo de Madrid, y porque la caída de Iturbide estuvo dentro de la segunda línea de aquella lucha. Los pueblos que en aquel entonces marchaban por el sendero de la libertad eran Inglaterra y Estados Unidos; pero la primera era una monarquía parlamentaria y sólo pudo ser parcialmente imitada en el Brasil, que era un imperio. El centralismo era absolutismo, en tanto el federalismo se presentó a los hombres de América como el camino de un pueblo que había alcanzado la prosperidad en la libertad.

La inclinación por el federalismo no era exclusivamente mexicana, estaba ampliamente difundida en América; en el año de 1822 el brillante escritor y político ecuatoriano Vicente Rocafuerte, publicó en Filadelfia. Las ideas necesarias a todo pueblo independiente que quiera ser libre, descripción excelente del sistema de gobierno estadounidense, reimpresso en Puebla un año después. El 28 de mayo de 1823 se leyó en el Congreso Constituyente el Proyecto de bases de la futura constitución para una República federal, que presentó el diputado guatemalteco José del Valle. En aquellos mismos años Chile, Colombia y Venezuela habían adoptado el sistema federal. En el año de 1824, durante el reinado del emperador Pedro I del Brasil, estalló una gran revolución federalista. Y conviene finalmente recordar el hecho de que en el Congreso Constituyente argentino de 1826 hubo una fuerte tendencia en favor del federalismo, que habría de triunfar en 1853.

Los debates en el segundo Congreso Constituyente, el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana y la Constitución de 4 de octubre de 1824 revelan, ciertamente, la influencia estadounidense, pero en el problema mismo del federalismo estuvieron presentes las enseñanzas del barón de Montesquieu y de Juan Jacobo Rousseau. Es también verdad que Miguel Ramos Arizpe, director del grupo federalista, estuvo en contacto frecuente con Esteban Austin, el estadounidense naturalizado mexicano, y que de él recibió un Proyecto de bases generales para la organización federativa de la República, y que los constituyentes conocieron la traducción de la Constitución de Estados Unidos, impresa en México; pero no debe olvidarse que Ramos Arizpe, en la Memoria sobre la situación de las provincias internas de Oriente, que presentó a las cortes de Cádiz el 7 de noviembre de 1811, sostuvo que el centralismo administrativo que se ejercía desde la ciudad de México era la causa de su atraso, y propuso un sistema de gobierno descentralizado en el que debe verse un anticipo de su pensamiento federalista. Tampoco debe olvidarse que Prisciliano Sánchez publicó en 1823 el Pacto federal del Anáhuac, en el que con una rara habilidad para la época abordó los problemas fundamentales para un federalismo mexicano, apoyándose en los múltiples ejemplos de federaciones que venían desde Grecia. Por otra parte algunos de los más preclaros talentos del México de aquellos años —Manuel Crecencio Rejón, autor de la Constitución Yucateca de 1840; Valentín Gómez Farías, precursor del movimiento de Reforma que triunfó a la caída del imperio de Maximiliano y que significó el triunfo final del programa del Partido Liberal;



Francisco García, Juan Cayetano Portugal, etcétera vieron también en el federalismo el camino para poner fin al gobierno centralizado, que sistemáticamente había negado las libertades humanas.

El segundo Congreso Constituyente inauguró sus sesiones el día 7 de noviembre de 1823. La organización federativa de la nación estaba previamente resuelta tanto por el voto por la forma federal de la República cuanto porque la mayoría de los diputados elegidos en las provincias venían decididos —podría decirse que instruidos por los electores— a adoptar un sistema armónico con dicha idea. El propio doctor Servando Teresa de Mier reconoció el hecho, si bien sostuvo que los diputados a un Congreso Constituyente, aun elegidos por el pueblo, no están ligados a instrucciones precisas, argumento válido en la teoría, pero que no puede conducir hasta la negación de los ideales del pueblo, porque sería tanto como negar la idea misma de la soberanía.

Las Constituciones de la edad contemporánea, en cuanto a su estructura general, corresponden a dos grandes modelos: de un lado se coloca la Constitución estadounidense, que se resuelve en normas concretas para la organización de los poderes y órganos estatales y para la determinación de sus competencias; y en el otro se encuentran las constituciones de Francia y la gaditana de 1812, que incluyen en su articulado los principios filosóficos, políticos y jurídicos sobre los cuales se estructura posteriormente el Estado. El Acta Constitutiva de la Nación Mexicana y la Constitución de 4 de octubre de 1824 siguieron el segundo de los ejemplos, y de ahí que en ellas se redactaran, para usar la frase del ilustre maestro Carlos Schmitt, las declaraciones relativas a las decisiones políticas fundamentales.

Los constituyentes de 1823-1824 partieron del principio de la soberanía del pueblo y, según el artículo tercero del Acta Constitutiva, entendieron que la soberanía reside radical y esencialmente en la Nación, y que a ella corresponde en exclusividad dictar las leyes fundamentales, adoptar la forma del gobierno e introducir posteriormente las modificaciones y variaciones que estime pertinentes. Y para hacer más enfático el sentido democrático de la doctrina y destruir las pretensiones de la corona de España o de alguna otra dinastía se dijo en el artículo segundo de la misma Acta Constitutiva que “la Nación mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquier otra potencia, y no es, ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”.

El señalamiento de los antepasados de una concepción doctrinal y política es siempre difícil de hacer: es indudable que las ideas mexicanas acerca de la soberanía se remontan a la doctrina francesa y al pensamiento de Rousseau, cuyo nombre aparece en el Manifiesto que acompañó a la Constitución de 1824, pero nos parece que estuvieron directamente influidas por la exposición del conde de Toreno ante las Cortes de Cádiz: “Esencialmente expresa que este derecho, el de hacer las leyes fundamentales, coexiste, ha coexistido y coexistirá siempre con la nación, mientras no sea destruida; envuelve además esta palabra, esencialmente, la idea de que es innegable, cualidad de que no puede desprenderse la nación, como el hombre de sus facultades físicas; porque nadie, en efecto, podría hablar ni respirar por mí; así, jamás delega el derecho, y sólo sí el ejercicio de la soberanía...”. La influencia de las ideas del conde de Toreno se



revela en la circunstancia de que en las discusiones en las Cortes de Cádiz estuvieron presentes Guridi y Alcocer y Miguel Ramos Arizpe, constituyentes en 1823-1824, y es de notar que el primero tomó parte activa en el debate.

La Asamblea, sin embargo, se apartó del pensamiento puro de Rousseau, pues el autor del *Contrato social* desprendió de la esencia y de los atributos que asignó a la idea de la soberanía del pueblo la exigencia de una democracia directa, forma de organización inaplicable en la América de principios del siglo XIX. Pero este apartarse de la doctrina de Rousseau no se efectuó en lo que respecta a la esencia y a los caracteres de la soberanía, y menos aún en lo referente al titular de ella, sino en una consecuencia especial, aun cuando de enorme trascendencia. El barón de Montesquieu devino entonces el guía doctrinario de los constituyentes, con lo que se adoptó el sistema de una democracia representativa en la que el pueblo se mantenía como titular de la soberanía, pero delegaba el ejercicio de ella en los representantes designados por él.

El mismo barón de Montesquieu y las constituciones de Cádiz y de Apatzingán influyeron en la manera de aplicar el principio de la división de los poderes y, consecuentemente, en la determinación de la estructura y relaciones de los poderes estatales. El constitucionalismo mexicano ha entendido siempre que el poder estatal es único y que, como tal, no se divide nunca, de tal manera que la división se refiere, exclusivamente, al ejercicio de él. Ahora bien, en un Estado federal la organización de los poderes es doble, pues debe hacerse en la Federación y en las entidades federativas. Por otra parte el estado federal se construye necesariamente sobre la base de la identidad de las decisiones políticas fundamentales entre la Federación y los estados miembros. De ahí que los artículos nueve y veinte del Acta Constitutiva establecieran un principio único: el Poder estatal se dividiría para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en la inteligencia de que, y según la fórmula que venía de la Constitución de Apatzingán, “no podrían reunirse dos o más de esos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo”. Finalmente, y en aplicación de las ideas de soberanía del pueblo y representación, los titulares de los poderes Legislativo y Ejecutivo debían renovarse periódicamente.

El Poder Legislativo Federal, de conformidad con el pueblo estadounidense, y para dar satisfacción a las exigencias del federalismo, se depositó en un Congreso general, compuesto de dos Cámaras, la de representantes del pueblo, que serían diputados elegidos popularmente cada dos años, y la de Senadores, de naturaleza federal, integrada con dos Senadores por cada estado miembro, que serían designados cada cuatro años, pero renovables por mitad cada dos, por las respectivas legislaturas locales. El Poder Ejecutivo se ejercería por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, pero se nombraría un vicepresidente para sustituirle en los casos de inhabilitación física o moral. El Poder Judicial Federal correspondería a una Suprema Corte de Justicia, a los tribunales de circuito y a los juzgados de distrito. Los poderes locales debían integrarse en forma análoga a los federales, pero el legislativo podía componerse de una sola Cámara y el Poder Ejecutivo podía ser pluripersonal.

Precisamente porque el poder estatal es único, pero dividido en su ejercicio, las constituciones contienen preceptos normativos de las relaciones entre los distintos poderes;

el conjunto de las reglas aplicables a las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo determina la forma general del gobierno. Ahora bien, al Congreso Constituyente de 1823-1824 se ofrecieron tres modelos: el sistema parlamentario inglés, el régimen presidencial de Estados Unidos y los principios de la Constitución gaditana. El derecho inglés era consuetudinario y, consecuentemente, difícil de conocer y de imitar. El sistema presidencial estadounidense implicaba una estricta separación de los poderes y una plena libertad de acción del presidente dentro de su esfera de competencia; al mismo tiempo otorgaba al presidente la iniciativa y un veto suspensivo en la elaboración de las leyes. El régimen gaditano significaba también una cuidadosa separación de los poderes, pero obligaba al rey a obtener, para todos sus actos, el refrendo del gabinete, y si bien declaraba la irresponsabilidad del rey hacía responsables a los secretarios de Estado por los actos del rey contrarios a la Constitución y a las leyes; el rey tenía también la iniciativa y un veto suspensivo en el proceso legislativo.

Las Constituciones mexicanas se inclinaron por el sistema de la Constitución de Cádiz. Lucas Alamán, el más ilustre de los historiadores conservadores, acusó al Congreso por la mezcla de los principios de las constituciones estadounidense y gaditana y el reproche también se ha repetido frecuentemente entre nosotros, pero no es correcto porque el Constituyente siguió a la Constitución norteamericana en la idea del Estado federal, pero organizó los poderes en armonía con la Constitución de Cádiz: las atribuciones del Congreso general y del presidente se fijaron escrupulosamente en la Constitución. La misión del Congreso era hacer la ley, pero el presidente tendría la iniciativa y un veto suspensivo en el proceso legislativo. Al presidente correspondía la aplicación de las leyes y para ello designaría libremente a los secretarios de Estado; ni el presidente ni los secretarios de Estado serían políticamente responsables ante el Congreso, lo que apartaba a la Constitución de la idea del gobierno parlamentario. El presidente sería únicamente responsable, durante su encargo, por traición a la patria, delitos contra la forma de gobierno y otros delitos graves, en tanto los secretarios de Estado, igual que en la Constitución gaditana, serían responsables ante el Congreso por delitos graves y por los actos del presidente que autorizaran con su firma y que fueran contrarios a la Constitución, a las leyes del Congreso y a las constituciones de los estados.

La Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano hacía sentir su influencia sobre las conciencias de los hombres y de los pueblos, pero los excesos a que condujo la revolución de 1789 hizo meditar a los hombres acerca de la conveniencia de anteponer a las constituciones una declaración de derechos; así se explica que los diputados gaditanos se hubieran limitado a decir en el artículo cuarto de la Constitución de 1812 que “la Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen”. Por otra parte, la Constitución estadounidense, en su versión original anterior a las enmiendas, tampoco contenía una declaración de derechos, tal vez por la creencia de que una Constitución federal debía limitarse a fijar la estructura de los Poderes Federales, y dejar a las constituciones de los estados federados la expedición de las respectivas declaraciones de derechos. Con estos antecedentes

el Acta Constitutiva, al seguir el ejemplo de Cádiz, dijo que “la nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano”; pero ante la presión de la opinión pública y de los liberales mexicanos que habían adquirido la costumbre de expresar libremente su pensamiento, agregó en su artículo 31 que “todo habitante de la Federación tiene libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad de las leyes”. La Constitución de 1824 mantuvo el sistema del Acta Constitutiva, pero en los artículos 145 a 165 consignó las “reglas generales a que se sujetará en todos los estados y territorios de la Federación, la administración de justicia”: prohibición de la ley retroactiva y de los juicios por comisión; ninguna detención podría acordarse sin elementos probatorios suficientes, ni durar más de sesenta horas sin justificarse; prohibición del tormento y de la confiscación de bienes; sujeción de las visitas domiciliarias a los requisitos señalados en las leyes; reconocimiento del derecho a la designación de árbitros para dirimir las controversias... Promulgada la Constitución federal, los diversos estados de la República, a su vez, expedieron sus constituciones y en ellas incluyeron, con amplitud variable, las declaraciones de derechos que habrían de servir de base a la vida de cada una de las entidades federativas; en esas constituciones, que se iniciaron con la del Estado de Jalisco el 18 de noviembre de 1824, se encuentran nuestras primeras declaraciones de derechos. Los artículos ocho y nueve de la citada Constitución del estado de Jalisco decían: “Todo hombre que habite en el estado, aun en clase de transeúnte, goza los derechos imprescriptibles de libertad, igualdad, propiedad y seguridad. El Estado garantiza estos derechos; garantiza asimismo la libertad de imprenta; y prohíbe absolutamente la esclavitud en todo su territorio”.

Las fuerzas políticas —en aquellos años y entre nosotros, la Iglesia y las clases privilegiadas de la sociedad— que han sido y son los factores determinantes de la superestructura constitucional de las naciones, no permitieron a la Asamblea Constituyente resolver los grandes problemas nacionales. La ley fundamental tuvo que ser una Constitución política, en el sentido estricto del término, y consecuentemente se limitó a señalar los lineamientos de la estructura del Estado, respetando los privilegios existentes.

Al consumarse la independencia, y ya dentro del imperio de Iturbide, se inició la pugna entre los poderes espiritual y temporal: el Papa Alejandro VI concedió a los reyes católicos Fernando e Isabel el derecho de cobrar el diezmo eclesiástico para que lo utilizaran en el sostenimiento y defensa de la religión; y el Papa Julio II, en 1508, otorgó a los reyes españoles el regio patronato indiano, en virtud del cual y en compensación de la protección impartida por los monarcas a la religión católica correspondería a los reyes de España nombrar a los dignatarios eclesiásticos, con aprobación del Papa. Con fecha 11 de marzo de 1822 la junta de prelados del imperio mexicano resolvió: “Que con la independencia jurada de este imperio ha cesado el uso del patronato, que en sus iglesias se concedió por la silla apostólica a los reyes de España como reyes de Castilla y León. Que para que lo haya en el gobierno del nuevo imperio sin peligro de nulidad de los actos, es necesario esperar igual concesión de la santa sede”. Los cons-

tituyentes de 1823-1824 aceptaron provisionalmente la solución, y sin embargo, en la misma trayectoria de las constituciones de Cádiz y Apatzingán, mantuvieron la obligación estatal de proteger a la religión católica, y por consiguiente ratificaron la intolerancia religiosa al decir en el artículo tercero de la Constitución: “La religión de la Nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La nación la protege con leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra”. Y en relación con el patronato se limitaron a señalar en el artículo 50, fracción III, como atribución exclusiva del Congreso general: “Dar instrucciones para celebrar concordatos con la silla apostólica, aprobarlos para su ratificación, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la Federación”.

Ahora bien, liberada la Iglesia de la tutela que derivaba del patronato fortaleció su posición en la comunidad mexicana, pues en el futuro el Estado mantendría el exclusivismo de la religión católica, en tanto la Iglesia ejercía libremente sus privilegios: administración libre de sus bienes, monopolio de los actos del estado civil de las personas, fuero eclesiástico en materia de administración de justicia, libertad de acción política.

Las cuestiones relativas a la influencia de la Iglesia sobre el Estado, a la libertad de conciencia y a la tolerancia de cultos, al poder económico de la Iglesia y a la libertad religiosa en los actos del estado civil de las personas, serían algunos de los problemas básicos del Congreso Constituyente de 1856-1857, y no quedarían definitivamente resueltos sino hasta la desaparición del imperio de Maximiliano.

Por otra parte, durante la Colonia, la educación estuvo en manos de la Iglesia, lo cual, a la vez que afianzaba su poder, era la causa del atraso general de la población, pues la educación únicamente alcanzaba a las clases privilegiadas de la nación. Los constituyentes de 1823-1824 no entraron al fondo del problema, y se concretaron a establecer como facultad del Congreso general, artículo 50, fracción I: Promover la ilustración...: Erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas. La libertad de enseñanza sería también uno de los grandes debates del Congreso Constituyente de 1856-1857.

Las relaciones entre la Iglesia y el Estado constituían el problema político fundamental. Junto a él se alzaba un segundo problema de tanta o mayor importancia, y era la miseria del pueblo de México: la Guerra de Independencia, en el pensamiento del generalísimo José María Morelos y Pavón, según indicamos anteriormente, no perseguía como fin único la separación de España; era, además, una revolución social, y Morelos apuntó la solución, que era el reparto de la tierra. En los años del imperio de Iturbide se habló de la expedición de una ley de colonización, y en alguna ocasión se ordenó el reparto de ciertas haciendas, pero nada pudo hacer la Asamblea de 1823-1824. En el Congreso Constituyente de 1856-1857, Ignacio Ramírez, Ponciano Arriaga y José María del Castillo Velasco insistieron en la necesidad de encontrar una solución protectora de los trabajadores y de los campesinos, pero el liberalismo económico y la idea del respeto a la propiedad privada impidieron la reforma. Quedó así reservado al siglo XX, con la primera Constitución social de la historia, que es la dictada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, contemplar el nacimiento de los derechos sociales de los campesinos y trabajadores. Posteriormente volveremos al tema.

La Constitución fijó el procedimiento para la elección del titular del Poder Ejecutivo: cada una de las legislaturas de los estados miembros de la Federación propondría dos nombres al Congreso general, éste designaría al que obtuviere la mayoría absoluta de los votos, y el que le siguiere quedaría como vicepresidente. Con este procedimiento Guadalupe Victoria fue designado primer presidente de la República. Durante su periodo principiaron a agruparse las fuerzas sociales, económicas y políticas que habrían de luchar por el dominio del poder estatal. Al final de aquel periodo surgió la pugna: el antiguo soldado de la independencia, Vicente Guerrero, fue el candidato (de los republicanos liberales, en tanto que Manuel Gómez Pedraza representaba una tendencia moderada y conservadora. No es el momento de entrar en un relato minucioso de la historia de aquellos años, pero sí es preciso señalar los acontecimientos que decidieron nuestro destino político y sirvieron de antecedentes a la Constitución de 5 de febrero de 1857.

Los años que corren de 1829 a 1854 gestaron la pugna ideológica, social, económica y política más intensa de la historia de América en el siglo XIX. En ninguna otra de las Repúblicas de nuestro continente se organizaron fuerzas de tanto vigor ni libraron batallas ideológicas y militares como en la nuestra. Ciertamente que en aquel cuarto de siglo desempeñó un papel aparentemente fundamental, y a veces cómico, pero las más de las veces trágico, la figura del dictador personalista Antonio López de Santa Anna, pero su presencia en la historia de México se explica únicamente en función de las luchas entre las distintas fuerzas sociales. Santa Anna no hizo la historia de aquellos veinticinco años, pero sí supo aprovechar, para capturar, recapturar o mantenerse en el poder, las debilidades de la historia. Personaje carente de ética política se inclinó a una u otra de las fuerzas en pugna, según su cálculo de las probabilidades del triunfo: caudillo del federalismo a la caída del imperio de Iturbide —a quien sirvió y contra quien se sublevó— contribuyó a su anulación en 1835, para hacer que se le restableciera en 1846 y enterrarle nuevamente en 1853, a la vez que creaba la última dictadura personalista. Pero la historia de México en ese periodo no es la historia de la actuación de Santa Anna, como equivocadamente lo ha narrado una historia formalista y superficial, es la historia interna y profunda de las fuerzas sociales, económicas y políticas, pues al igual que durante la Guerra de Independencia la historia de México, de la Constitución de 1824 a la de 1856, es una historia de la lucha de clases.

Podría caracterizarse la época como la oposición entre la estructura de la Colonia y el mundo nuevo de América, o bien, como la oposición entre el hombre que venía y creía poder continuar viviendo en la Colonia y el hombre americano, que pugnaba por ser libre y construir su mundo en el horizonte infinito de su paisaje de libertad. Era la oposición entre un pasado que pretendía una historia estática y el hombre nuevo, que sostenía la historia como vida y consecuentemente en perpetuo devenir, a la manera de Heráclito, como un río cuyas aguas son eternamente distintas.

La primera batalla entre las dos tendencias se libró en 1829: el Congreso federal declaró electo presidente a Manuel Gómez Pedraza, pero después revocó su decisión y designó a Vicente Guerrero. En el mes de diciembre y mediante un golpe militar el general Anastasio Bustamante que era vicepresidente de la República y que había sido

uno de los más decididos partidarios de Iturbide derrocó y mandó asesinar al presidente Guerrero. En aquel primer episodio triunfó el partido que representaba al pasado: Lucas Alamán, el gran ideólogo de las clases privilegiadas y conservadoras de México, asumió el ministerio de Relaciones y fue, desde entonces, el jefe y director ideológico del Partido Conservador; en su *Historia de México* señaló cuáles fueron las fuerzas sociales que se sumaron al gobierno de Bustamante, y mostró que eran, en efecto, los representantes de la Colonia: “El partido que se sobrepuso es el que se formó de nuevo, a consecuencia de la elección de presidente y de la revolución de La Acordada, compuesto de los restos de los escoceses y de toda la gente respetable que había entre los yorkinos, que comenzó a llamarse de los hombres de bien, y al que se adhirieron el clero, el ejército y toda la clase propietaria”. El juicio sobre aquel gobierno, primera victoria de lo que sería posteriormente el Partido Conservador, se desprende del siguiente párrafo escrito por Ignacio M. Altamirano, en su *Historia y política de México*: “Jamás se había visto en la República un despotismo gubernativo semejante, ni se habían hollado los fueros humanos con una procacidad y un encarnizamiento tan odiosos... Bustamante pensó que podía ahogar en sangre la vasta revolución, y fue implacable para reprimirla. Muchos caudillos de ella, como Codallos, Victoria, Rosains, Márquez y Gárate, pagaron con la vida en el cadalso su generoso intento. Los conspiradores fueron perseguidos sin piedad, la delación se puso a la orden del día...”.

El segundo episodio tuvo lugar en 1832, y de él surgió la primera victoria, si bien de corta duración, del Partido Liberal: en enero de 1832 el general Antonio López de Santa Anna se levantó en armas contra el gobierno de Bustamante, a la vez que las legislaturas de Zacatecas y Jalisco se manifestaban contra el dictador; en diciembre del mismo año y por el Convenio de Zavaleta, Bustamante entregó la presidencia de la República a Manuel Gómez Pedraza; en marzo de 1833 el Congreso general declaró electos a Santa Anna y a Valentín Gómez Farías para los cargos de presidente y vicepresidente de la República. Por licencia concedida al primero Gómez Farías ocupó la presidencia.

Las dos tendencias políticas adquirieron conciencia de que principiaba la lucha final por el destino de México. Lucas Alamán continuaba siendo el centro intelectual del Partido Conservador. José María Luis Mora fue el filósofo político del partido del progreso, según denominación que el propio Mora escribió en su *Revista Política*, en tanto que Valentín Gómez Farías fue su estadista ejecutor. El doctor Mora resumió en los siguientes puntos el programa de la nueva administración:

1. Libertad absoluta de opiniones, y supresión de las leyes represivas de la prensa.
2. Abolición de los privilegios del clero y de la milicia.
3. Supresión de las instituciones monásticas, y de todas las leyes que atribuyen al clero el conocimiento de negocios civiles, como el contrato de matrimonio, etcétera.
4. Reconocimiento, clasificación y consolidación de la deuda pública, designación de fondos para pagar desde luego su renta, y de hipotecas para amortizarla más adelante.
5. Medidas para hacer cesar y reparar la bancarrota de la propiedad territorial, para aumentar el número de propietarios territoriales, fomentar la circulación de este

- ramo de la riqueza pública, y facilitar medios de subsistir y adelantar a las clases indigentes, sin ofender ni tocar en nada el derecho de los particulares.
6. Mejora del estado moral de las clases populares, por la destrucción del monopolio del clero en la educación pública, por la difusión de los medios de aprender, y la inculcación de los deberes sociales, por la formación de museos, conservatorios de artes y bibliotecas públicas, y por la creación de establecimientos de enseñanza para la literatura clásica, de las ciencias y de la moral.
  7. Abolición de la pena capital para todos los delitos políticos y aquellos que no tuviesen el carácter de un asesinato de hecho pensado.
  8. Garantía de la integridad del territorio por la creación de Colonias que tuviesen por base el idioma, usos y costumbres mexicanas.

El gobierno de Gómez Farías adoptó las siguientes medidas principales: en el terreno de las relaciones entre la Iglesia y el Estado se ordenó ejercer el patronato para proveer los curatos, se suprimió la coacción para el pago de diezmos y se declaró que cesaba la coacción para el cumplimiento de los votos monásticos. En el campo de la educación se clausuró la Real y Pontificia Universidad y se creó la Dirección General de Instrucción Pública. En el capítulo de la administración de justicia se suprimieron los fueros eclesiástico y militar. Para resolver los problemas financiero y económico se proyectó la desamortización de los bienes de manos muertas. Finalmente, se colocaron las bases para secularizar el estado civil de las personas.

Se inició entonces lo que puede llamarse el tercer episodio de la lucha entre las dos tendencias: las fuerzas conservadoras eran demasiado poderosas y el vicepresidente Gómez Farías, por la supresión del fuero militar, no contaba con el apoyo del ejército. Una parte de los hombres que figuraban en el Partido Liberal se apartaron del vicepresidente al pensar que las reformas sociales y políticas debían efectuarse lentamente, dentro de una evolución natural, y formaron el grupo moderado que habría de influir en forma importante en el Congreso Constituyente de 1856-1857. Santa Anna, que hasta aquel entonces había figurado en las filas del partido del progreso, se dejó convencer por los conservadores. En el mes de enero de 1835, y con apoyo en el Plan de Cuernavaca, el Congreso general desconoció la autoridad del vicepresidente: declaró que había cesado en sus funciones, reconoció a Santa Anna como presidente legítimo y nombró presidente interino de la República al general Miguel Barragán. El 9 de septiembre del mismo año el Congreso, con el pretexto de que los pueblos habían solicitado el cambio de la forma federal, en un golpe de Estado sin precedentes en nuestra historia se declaró investido del Poder Constituyente, y facultado, en consecuencia, para “variar la forma de gobierno y constituir de nuevo a la nación”. El 23 de octubre siguiente el Congreso usurpador dictó unas Bases Constitucionales con las que destruyó el sistema federal, y propuso los lineamientos generales de una República unitaria y central. En el mes de diciembre de 1836 expidió el Congreso las llamadas Siete Leyes Constitucionales, y con apoyo en la ley cuarta, relativa al Poder Ejecutivo, fue designado presidente de la República el general Anastasio Bustamante. Las fuerzas conservadoras se impusieron por segunda vez a la Nación.



Las Siete Leyes Constitucionales integraron la Constitución preparada por el Partido Conservador. Fueron la respuesta a la legislación dictada por el gobierno de Valentín Gómez Farías. Era el pasado Colonial, aristocrático y privilegiado que renacía y se afirmaba en una constitución rígida. Esas leyes tuvieron como antecedente doctrinal inmediato las ideas expuestas por Lucas Alamán acerca de la reorganización de México en forma de República unitaria y central: era una Constitución aristocrática y unitaria destinada al mantenimiento de los fueros y privilegios de ciertas clases sociales. La ley quinta —Del Poder Judicial de la República Mexicana—, en su artículo 30, mantenía expresamente los fueros eclesiástico y militar. La ley primera —Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República— consigné el respeto al derecho de propiedad, incluidos los bienes de corporaciones y de manos muertas, y únicamente permitió la expropiación por “objeto de general y pública utilidad” mediante aprobación del presidente de la República y de su gabinete o del gobernador y junta departamental correspondiente, previa indemnización fijada por dos peritos, uno de ellos designado por el afectado. La misma ley primera rompió con la tradición que venía de la Constitución de Apatzingán en favor del sufragio universal, y en la trayectoria europea consigné la idea de un censo anual como requisito para el ejercicio del voto activo y pasivo; estableció, además el artículo décimo que a partir de 1846 sería condición para el ejercicio de la función electoral saber leer y escribir, y ello en un país en el cual la mayoría de la población no conocía el alfabeto, y donde no había escuelas en que pudiera aprenderse. Es indudable que las disposiciones que comentamos caían dentro de la crítica que posteriormente hizo Fernando Lassalle en su célebre conferencia, y que hubieran podido utilizarse para justificar la postura del materialismo histórico en la parte en que afirma que el Estado es una organización clasista.

La ley primera contenía la novedad de una amplia *Declaración de los Derechos del Hombre*, pero incluía la negación del derecho fundamental, que es la libertad humana de conciencia, al decir, en su artículo tercero, que “son obligaciones del mexicano, profesar la religión de su patria”. Por otra parte y si bien se hablaba de la libre expresión de las ideas políticas, se agregaba que los abusos de ese derecho serían castigados de conformidad con la legislación penal.

La ley sexta —División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos— partió de la organización de México como una república unitaria y central. Sin embargo, no era posible ignorar los años en que subsistió el federalismo y hubo necesidad de aceptar un principio de descentralización política. Los antiguos estados se transformaron en departamentos, pero en, cada uno de ellos debía instituirse una junta departamental, cuyos fines principales serían proponer al gobierno central una terna para la elección de gobernador; elegir al presidente de la República, a los miembros del supremo poder conservador, a los Senadores y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia; y promover las medidas conducentes a la prosperidad del departamento respectivo.

Las leyes tercera, cuarta y quinta reglamentaban la estructura de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En ellas se revela, con la misma claridad que aparece en la ley primera, el sentido aristocrático de la Constitución. En el Congreso Constituyente



de 1856-1857 se votó en contra de la admisión de un Senado, como segunda Cámara, entre otras razones por ese sentido aristocrático que tuvo a partir de 1836. El Poder Legislativo se compondría de dos Cámaras: la de diputados sería de elección popular; pero la elección del Senado se haría por las juntas departamentales escogiendo de tres listas formadas por la Cámara de Diputados, por el gobierno en junta de ministros y por la Suprema Corte de Justicia. El presidente de la República era elegido en forma semejante: el propio presidente, en junta de ministros, el Senado y la Suprema Corte de justicia debían formar tres ternas, que se enviaban a la Cámara de Diputados para que ésta, a su vez, formara de ella la terna que debía someterse a las juntas departamentales. Según el artículo quinto de la ley quinta la elección de los ministros de la Suprema Corte de Justicia se haría siguiendo el procedimiento marcado para la elección de presidente de la República.

La institución maestra de las Siete Leyes Constitucionales fue el Supremo Poder Conservador, inspirado en Las lecciones de derecho constitucional de Benjamín Constant y en las opiniones emitidas en la Asamblea nacional de Francia de 1789 por el conde Estanislao de Clermont-Tonnerse. Era la cima de la Constitución, y tenía como misión regular el funcionamiento y las relaciones de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, vigilar por el cumplimiento de la Constitución y adoptar, en circunstancias extraordinarias, las medidas convenientes para salvaguardar la estructura estatal. Se componía de cinco miembros designados por un complicado procedimiento: cada junta departamental designaba cinco candidatos o uno cuando ocurriera una vacante; la lista respectiva se enviaba a la Cámara de Diputados, la que debía seleccionar tantas ternas cuantas fueran las vacantes; las ternas se enviaban al Senado, corporación que, finalmente, designaba a los titulares y a los suplentes; únicamente podían ser designadas las personas que hubiesen desempeñado los cargos de presidente o vicepresidente, Senador, diputado, secretario del despacho o magistrado de la Suprema Corte de Justicia, y que tuvieran una renta anual de tres mil pesos. Sus funciones estaban señaladas en el artículo 12 de la ley segunda:

Las atribuciones de este supremo poder son las siguientes:

- I. Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el supremo Poder Ejecutivo, o la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo, en representación que firmen dieciocho por lo menos.
- II. Declarar, excitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes.
- III. Declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades.
- IV. Declarar, por excitación del Congreso general, la incapacidad física o moral del presidente de la República, cuando le sobrevenga.
- V. Suspender a la alta Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes supremos, cuando desconozca a alguno de ellos o trate de trastocar el orden público.

- VI. Suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso general o resolver se llame a ellas a los suplentes, cuando convenga al bien público y lo excite para ello el supremo Poder Ejecutivo.
- VII. Restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres poderes, o a los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente.
- VIII. Declarar, excitado por el Poder Legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos poderes, cuál es la voluntad de la nación, en cualquier caso extraordinario en que sea conveniente conocerla.
- IX. Declarar, excitado por la mayoría de las juntas departamentales, cuándo está el presidente en el caso de renovar todo el ministerio por bien de la nación.
- X. Dar o negar la sanción a las reformas de Constitución que acordare el Congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva.
- XI. Calificar las elecciones de los Senadores.

En la primera mitad del siglo XIX ninguno de los partidos políticos disponía de la fuerza suficiente para imponerse en la vida pública de México: el grupo conservador era una postura arcaica, pues el pasado y el orden, por sí solos, no son ideales de vida. El pasado es la experiencia y las enseñanzas de las generaciones que fueron, pero cada generación nueva tiene que hacer su mundo, porque si permanece como puro pasado será una generación muerta para la historia; el hombre que quiere ser y hacer la historia necesita emanciparse del pasado y devenir él mismo; sólo entonces llegará a ser pasado e historia; el hombre se distingue de los animales en que éstos no tienen ni hacen la historia: cada animal conduce la misma vida de sus padres y éstos la da los abuelos y así sucesivamente, hasta perderse en la especie, que es a la vez pasado, presente y futuro. Por otra parte, el orden no es una finalidad última, sino un medio o en todo caso una finalidad intermedia; el orden es la unidad misma de la vida social y es la condición para que se puedan alcanzar los valores personales y sociales, pero el orden es simplemente quietud y la vida es actividad. El Partido Conservador no tenía nada que ofrecer a las generaciones nuevas y estaba en contra de la vida.

El Partido Liberal era una postura revolucionaria, si entendemos por revolución no un cambio de gobernantes ni una simple modificación de las estructuras políticas como tales, sino el mundo de las nuevas generaciones que se aparta del pasado y que pretende imponerse en la historia; es el propósito de transformación de las estructuras sociales; una revolución es la pretensión de un nuevo sentido de la justicia y de una nueva idea del derecho, es decir, es un nuevo estilo de vida y precisamente el de las generaciones nuevas. Pero las revoluciones necesitan madurar: ellas se producen, según asienta Marx en la introducción a la Crítica de la economía política, cuando las formas políticas y jurídicas del pasado entran en contradicción insoluble con las fuerzas sociales y económicas, o bien cuando, agregaremos, la dignidad humana, en lo que tiene de más noble, es salvajemente hollada. El Partido Liberal no estaba en condiciones de llevar adelante su programa; la época de Gómez Farías fue una prueba elocuente: la legislación fue precipitada y frecuentemente dejaron de respetarse las libertades y la dignidad de las personas.

Los años posteriores a 1836, hasta la Revolución de Ayutla que condujo a la Constitución de 1857, son la más grande tragedia de América, pues dentro de ellos un pueblo imperialista aprovechando la debilidad de una nación que pugnaba por su integración social, económica y jurídica, arrebató a México una extensión de territorio que es la más grande y rica de las que en la historia moderna y contemporánea se haya arrebatado a alguna nación.

En 1841 cayó el gobierno de Bustamante y quedaron suprimidas, por decisión del general Santa Anna, las Siete Leyes de 1836. En 1842 se reunió una nueva Asamblea Constituyente que merece el respeto de los contemporáneos, y que tiene su sitio en la historia: en ella se presentaron un proyecto de Constitución de la mayoría en favor de una República unitaria y central, y otro de la minoría para un sistema federal, pero este segundo contenía, por vez primera para el derecho federal —Manuel Crecencio Rejón introdujo la institución en el proyecto de Constitución de 1840 para el estado de Yucatán— la institución que los mexicanos denominamos juicio de amparo, que constituye nuestra aportación al derecho universal del siglo XIX y que permite al particular reclamar ante el Poder Judicial la inconstitucionalidad de los actos de los gobernantes. Los dos grupos entraron en pugna con el presidente Santa Anna y la Asamblea fue disuelta. Siguen años de ascenso y descenso de aquel caudillo militar diabólico, hasta que el 22 de agosto de 1846 el general José Mariano de Salas, después del golpe militar de la Ciudadela y acatando un manifiesto de Santa Anna, restableció la vigencia de la Constitución de 4 de octubre de 1824, y convocó a una Asamblea Constituyente más para que decidiera en definitiva sobre la organización política del país.

La Asamblea Constituyente de 1846 ratificó la vigencia de la Constitución de 1824, y emitió el documento que se conoce con el nombre de Acta de reformas constitucionales, documento que contiene una declaración de principios del más alto valor y un grupo de instituciones jurídicas destinadas a asegurar la libertad.

Su artículo 21 es una de las más bellas exposiciones que conocemos de la idea del Estado de derecho:

Los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ellas mismas, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción.

Los autores del Acta regresaron al principio del sufragio universal, e insistieron en la necesidad de dictar leyes protectoras de los derechos del hombre; particularmente importante era el artículo 26, pues, a la vez que consagró la libertad de imprenta en forma amplísima, ordenó que los delitos respectivos se llevaran a un jurado compuesto de hombres del pueblo. Otras disposiciones organizaron un sistema para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos. Conscientes de la necesidad de evitar desórdenes en el país suprimieron los constituyentes la vicepresidencia de la República, que había sido fuente de continuos conflictos. Por último, el Acta introdujo por primera vez en el derecho federal un sistema de control de la constitucionalidad de los actos de los poderes Legislativo y Ejecutivo; los artículos 22 y 23 crearon un control político respecto de las leyes, tanto federales como locales, en tanto el artículo 25 otorgó a los

habitantes de la República una acción ante el Poder Judicial para lograr el respeto de los derechos del hombre:

Artículo 22: Toda ley de los estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso, pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.

Artículo 23: Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general fuera reclamada como anticonstitucional, o por el presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados, o seis Senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Artículo 25: Los tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.

En medio de su tragedia territorial y en los años posteriores la nación mexicana continuó esforzándose por lograr su integración. El sistema de república federal subsistió hasta 1853, en el que nuevamente hizo acto de presencia la figura del dictador Santa Anna. El 22 de abril de aquel año dictó el déspota unas Bases para la administración de la República, en virtud de las cuales todo el poder quedó concentrado en sus manos. Es importante apuntar que el último gabinete ministerial de Santa Anna estuvo integrado, cuando menos al principiar el nuevo régimen, por algunas de las más ilustres figuras del Partido Conservador: Lucas Alamán, el profesor de derecho administrativo Teodosio Lares, José María Tornel y Antonio Haro y Tamariz.

Es frecuente observar en la historia que los grandes dolores y las máximas humillaciones incitan a los pueblos a adquirir conciencia de sí mismos y, consecuentemente, a reasumir su soberanía y a prepararse para cumplir su destino: la injusta invasión estadounidense y la última dictadura de Santa Anna, algunos de cuyos ministros, bien está escribirlo, le fueron abandonando, llevaron al pueblo de México a la convicción de que era indispensable sobreponerse a las fuerzas sociales que impedían su organización y el cumplimiento de la misión que le tenía reservada la América hispánica. Aquellos años significaron, ante todo, la más radical negación de los derechos del hombre. El historiador Rafael García Granados, en un estudio publicado en 1906, recogió la siguiente opinión:

Desde que amanece hasta que anochece —decía un viajero extranjero de aquella época— se oye en México el sordo redoble de los clarines y el des templado repique de las campanas, como signos patentes del régimen religioso-militar que oprime al desgraciado pueblo de esta llamada República.

El 25 de abril de 1853 promulgó Santa Anna una ley de imprenta, en cuyo título tercero, De los abusos de la imprenta, clasificó a los escritos en subversivos, sediciosos,

inmorales, injuriosos y calumniosos; entre los impresos subversivos se contaban: “Los impresos contrarios a la religión católica; los que ataquen o se dirijan a destruir las Bases para la administración de la República; los que ataquen al supremo gobierno, a sus facultades y a los actos que ejerza en virtud de ellas...”. En la obra *México a través de los siglos*, se encuentra el siguiente párrafo:

En virtud de la tiránica ley de imprenta, dejaron de existir: *El Monitor Republicano*, *El Instructor del Pueblo* y *El Telégrafo*. Los demás periódicos no conservadores se sujetaron a la ley, siendo el principal de ellos, *El siglo XIX*, que creyó posible seguir escribiendo bajo el régimen reaccionario. Pronto salió del engaño: llovieron sobre él las reprimendas del poder; impusieronle diversas multas y por último, hacia fin del año, tuvo que desistir de tratar materias políticas, y limitarse a copiar disposiciones oficiales y publicar simples noticias generales.

La futura Constitución tendría que recoger, como su ideal fundamental, la doctrina de los derechos del hombre y del ciudadano; sería una ley para la nación con sentido universal, y dejaría de ser un catálogo de privilegios; en el interior del territorio nacional habría únicamente hombres con idénticos derechos, o si se prefiere, hombres con un idéntico derecho a conducir una existencia humana. México requería una Constitución que pusiera fin a las dictaduras personalistas y que permitiera al gobierno del pueblo orientar al país por el sendero del derecho.

El erario nacional se encontraba en bancarrota, pues los ingresos no bastaban para cubrir los fuertes gastos que exigían el ejército y el lujo de Su Alteza Serenísima, nombre que se hizo dar el dictador. En la Memoria de 1870, de don Matías Romero, al hacer el análisis del presupuesto para los años 1853-1854, menciona el autor ingresos por \$15'383,975, contra egresos por \$32'378,046, con un déficit presupuestal de \$16'994,071. Cuentan las crónicas de la época que se decretaron los más extravagantes impuestos, como el de puertas y ventanas, según decreto de 9 de enero de 1854, y que hubo propietario que mandó enmurallar las de su casa; o la de perros, por decreto de 3 de octubre de 1853:

Todos los que tengan perros, bien para el resguardo de sus casas o intereses, bien para la custodia de los ganados u objetos que se introducen a la municipalidad, bien para la caza, o por diversión, por gusto o cualquiera otro fin, pagarán un peso mensual por cada uno de esos animales, sea cual fuere su clase, tamaño o condición.

A los graves males producidos por la dictadura de Santa Anna, se agregaban las consecuencias que para la vida económica del país producía el acaparamiento de la riqueza y la posición particular que guardaba el clero mexicano con respecto a la propiedad raíz. Sobre este último asunto el doctor José María Luis Mora escribió, en el libro *México y sus revoluciones*:

El mal más notable y de peores resultados en la propiedad territorial mexicana, consiste en que realmente el dominio de las tierras no pertenece a los particulares, y de consiguiente

que el interés directo al cual se deben casi exclusivamente la creación y progreso de todas las empresas industriales, es un agente nulo o muy débil en la agricultura mexicana. Nuestra riqueza territorial se puede dividir en tres ramos, a saber: fincas urbanas, fincas rústicas y minas. Entre las fincas urbanas noventa de cada ciento pertenecen al clero por su valor y por su título, pues no sólo es dueño del capital sino que disfruta del dominio directo de ellas; de las pocas fincas urbanas restantes los particulares tienen el título de dueños, pero su valor real pertenece también al clero en todo o en parte, por los capitales que en ellas y sobre ellas se le reconocen. Las fincas rústicas, si bien casi todas llevan el nombre y título de dominio particular, realmente no son sino del clero, puesto que en muchas le pertenecen todos los capitales que constituyen su valor, y en casi todas una parte, la más considerable de ellos, con la ventaja notabilísima a favor del clero, de no estar expuesto a los riesgos y contingencias de pérdidas muy comunes y probables en tiempos de turbaciones públicas, pues todas pesan sobre el que lleva el título de las tierras, que por lo común acaban por arruinarlo.

La miseria del pueblo de México no era la mayor de sus tragedias, pues, y según la frase escrita por el propio doctor Mora en el tomo II de sus *Obras sueltas*, “la educación estaba reducida a cero”. Dos causas esenciales habían conducido a la ausencia de instrucción pública en el país: el monopolio de la enseñanza por el clero y la imposibilidad en que se encontraron los gobiernos del México Independiente para promoverla. El presidente Anastasio Bustamante, al inaugurar el 1 de enero de 1839 las sesiones del Congreso, manifestó en su discurso:

La primera dificultad que se nos presentó al erigirnos en nación soberana e independiente, fue la de dar instituciones liberales y dignas del siglo, a un pueblo cuya educación se había descuidado. Los gobiernos que tan rápidamente se han sucedido en la República, no han podido aplicar debidamente su atención a una rama tan esencial para el progreso de las naciones, y hoy desgraciadamente nos encontramos con pocos adelantos y sin un plan que pueda prometer, al menos para un tiempo futuro, la ilustración de todas las clases del pueblo. La más pobre ha sido la más desatendida; y el gobierno, que mira la educación primaria como una condición indispensable para vivir en sociedad, consultará un plan de que se ocupa para generalizarla, sin descuidar la adquisición y la perfección de las ciencias. Muy felices son las disposiciones del genio mexicano, pero no pueden desarrollarse sin eficaz empeño y protección.

El 1 de marzo de 1854 el coronel Florencio Villarreal publicó el Plan de Ayutla; el autor era un personaje desconocido o poco menos en la historia de México, y el plan era, a su vez, uno más entre los numerosos planes que habían servido de base a los innúmeros pronunciamientos militares de que fuera testigo la nación mexicana desde los años de la independencia: el Plan declaraba que cesaba en el ejercicio del poder público don Antonio López de Santa Anna, proponía que una vez adoptado el Plan por la mayoría de la nación el jefe de las fuerzas liberadoras nombrara un representante por cada estado o territorio para que ellos, a su vez, eligieran un presidente interino de la República, cuya función principal sería convocar a un Congreso Constituyente extraordinario, y concluía invitando a los generales Nicolás Bravo, Juan Álvarez y Tomás

Moreno para que tomaran el mando de las fuerzas libertadoras. El día 11 del mismo mes de marzo un grupo de oficiales e individuos de tropa, entre los que se encontraba el coronel Ignacio Comonfort, se reunió en el puerto de Acapulco y secundó el movimiento, pero reformó el Plan de Ayutla al suprimir de él su inclinación por el sistema político federal, asunto que debería ser decidido en el Congreso Constituyente. No obstante su oscuro origen la revolución se extendió rápidamente por todo el país, y obligó al general Santa Anna a abandonar el poder en agosto de 1855.

La Guerra de Independencia de 1810 fue la rebelión de un pueblo y del hombre americano en contra de un conquistador extranjero, cuya misión se perdió en los tres siglos de la Colonia; la Revolución de Ayutla fue la rebelión de un pueblo y del hombre mexicano contra un pasado que significaba la negación de lo humano; contra los privilegios de las castas que tomaban su fuerza y su poder en la apropiación de la riqueza nacional; y contra un dictador que no tenía otras normas de conducta que el amor a sí mismo y su carencia de escrúpulos. Y fue, sobre los datos anteriores y en ejecución de ellos, la defensa de la libertad y de la dignidad humanas. El movimiento de Ayutla fue así, por necesidad, una revolución individualista; y es que el individualismo, antes que una teoría, es un grito que brota del fondo de lo humano, del hombre que quiere ser, ante todo, un hombre libre: era la toma de conciencia del mexicano de que la Guerra de Independencia le destinó a ser, precisamente, un hombre libre; y era el consecuente grito libertario de este hombre nuevo en contra de las potencias sociales que le asfixiaban, en primer término, el Estado, y en segundo lugar, pero con una importancia igual o mayor, la Iglesia, que se empeñaba en desconocer el mensaje de Cristo, base de la cultura occidental, y cuya esencia es el respeto a la libertad y a la dignidad humanas. El hombre mexicano quería ser para siempre libre, quería ser el dueño de su destino, quería dejar de ser la propiedad o la cosa de las potencias sociales, quería, como dirían los juristas, ser persona.

La Revolución de Ayutla tuvo un segundo perfil, pues de ella puede decirse que fue el despertar vibrante de la nacionalidad mexicana: un pueblo rompía las cadenas que lo ligaban a un pasado decadente y trágico, adquiría conciencia de su fuerza y resolvía encarar su destino en este mundo libre de América; Juan Jacobo Rousseau enseñó a los hombres el dogma de la soberanía del pueblo y les mostró el camino de la revolución como el más sagrado de los deberes en contra de la opresión y de la tiranía. Desde la Constitución de Apatzingán, y en todas las leyes constitucionales posteriores a la independencia, se predicó al mexicano la misma doctrina de la soberanía del pueblo. En la Revolución de Ayutla la nación mexicana se decidió a ejercer su soberanía, para darse una organización estatal compatible con la idea de los derechos del hombre y para designar un gobierno al servicio de los intereses del pueblo. Por sobre el pasado y las castas se colocó al pueblo, como la única fuente legitimadora del poder y de los gobiernos.

Todavía debe señalarse un tercer rasgo de la Revolución de Ayutla, y es el haber planteado los grandes problemas nacionales cuya solución ya no podía ser aplazada; los partidos conservador y liberal entendieron la urgencia de resolver esos problemas y se prepararon para la batalla final: la exigencia de la democracia, única forma de



gobierno compatible con la esencia de lo humano, y la consecuente negación del derecho de las clases privilegiadas a gobernar; los derechos del hombre —igualdad, libertad, seguridad—, medio indispensable para que los hombres puedan llenar su misión y cumplir su destino hacia ellos mismos y hacia la humanidad; la separación de la Iglesia y el Estado, a efecto de que cada una de las espadas del poder satisficiera sus funciones; elevación del nivel de vida de los hombres mediante un sistema nacional de instrucción pública y una mejor distribución de la riqueza.

Al triunfo de la revolución, y en aplicación del artículo segundo del Plan de Ayutla, la junta de Representantes de las entidades políticas que componían a la República designó al general Juan Álvarez presidente interino. El 16 de octubre de 1855 el presidente lanzó la convocatoria para las elecciones del que habría de ser el último Congreso Constituyente mexicano del siglo XIX. Las sesiones se inauguraron el 18 de febrero de 1856, y asistió a la ceremonia don Ignacio Comonfort, que substituía al general Álvarez en la presidencia de la República.

El Congreso Constituyente de 1856-1857 ocupa un lugar particular en nuestra historia: la Asamblea de 1823-1824 fue un brillantísimo torneo de sabiduría y de buenos propósitos para dotar de una estructura política a la nueva nación que surgió a la vida independiente al derrumbarse el imperio de Iturbide. El Congreso de 1836 señala el apogeo del Partido Conservador, pero no supo dar satisfacción a los anhelos del pueblo de México. El constituyente de 1842 fue nuevamente un gran torneo de talento y sabiduría jurídica, pero se estrelló en la persona del dictador Santa Anna. Dice Nicolás Bardiaef, en *Las fuentes y el sentido del comunismo ruso*, que “una revolución es un tribunal instalado en la historia para demostrarle sus errores”, y esa fue la misión del Congreso Constituyente de 1856-1857: el pueblo erigido en tribunal para juzgar a las potencias sociales, a los hombres y a las corrientes ideológicas que habían llenado la historia de México desde los años de la conquista. La Generación del Medio Siglo, que es la Generación de la Reforma, enjuició su pasado, rompió las cadenas que le impedían marchar en busca de su destino; recogió lo que conservaba vida de ese pasado: el amor a la tierra patria y a la libertad que nos legaron Cuauhtémoc y Morelos, y el humanismo cristiano que nos enseñaron los misioneros españoles del siglo XVI; y se decidió a hacer su historia estableciendo como principio fundamental de su futuro que la historia es acción humana, y que para hacerla, es preciso partir de la dignidad y de la libertad del hombre. Los miembros de aquella Asamblea escenificaron una de las justas parlamentarias más grandiosas de todos los tiempos, tanto porque los dos grandes partidos políticos sabían que se estaba decidiendo el destino de México y el de ellos mismos, cuanto porque en aquel Congreso se dieron, en una progresión inusitada, todos los problemas de la América hispánica.

El resultado de las elecciones registró la existencia de las dos tendencias que habían venido luchando en la historia desde los principios de la revolución de independencia: la corriente liberal, heredera del movimiento popular de independencia que dirigieron Hidalgo, Morelos y Guerrero, del pensamiento de José María Luis Mora y de los intentos de transformación social de Valentín Gómez Farías, corriente que era, en aquellos años, la postura revolucionaria; y la posición conservadora, que vivía de



la ilusión de que era posible paralizar el curso de la historia para perpetuar el pasado. Entre estas dos posturas antitéticas, y principalmente desprendida del grupo liberal, apareció la actitud de los moderados con la pretensión de fungir de intermediarios en el drama político que se preparaba.

Los hombres de la era atómica ya no creemos en la doctrina de la representación política, y sin embargo, cuando se contempla serenamente y sin prejuicios la composición y la obra del Congreso Constituyente de 1856-1857, se descubre que fue una expresión genuina del pueblo de México y de las fuerzas económicas que le tenían dominado: el Partido Liberal hundía sus raíces en la sociedad y en los hombres, y sus representantes pudieron decir con orgullo que llevaban la voz del pueblo. El Partido Conservador fue también una expresión auténtica del pasado, del poder económico y del clero católico, o si se prefiere, de las clases privilegiadas, que no por serlo dejaban de ser partes integrantes de la sociedad mexicana.

Según las consideraciones que anteceden la Colonia hizo acto de presencia en el Constituyente por conducto del Partido Conservador, que de esa manera se ostentó una vez más como el representante de las clases privilegiadas y de los intereses del clero. Los miembros de este partido —Marcelino Castañeda, Mariano Arizcorreta, Prisciliano Díaz González, Juan Antonio de la Fuente, Juan E. Barragán, Vicente López, José Eligio Muñoz, Antonio Aguado, Pedro de Ampudia, entre otros— actuaron con grandísimo talento e hicieron gala de oratoria brillante, y en algunas ocasiones utilizaron las ideas de libertad e igualdad de los liberales para defender sus doctrinas. Tenían tal vez como uno de sus maestros a Joseph de Maistre, y hablaron en nombre de la tradición, de la estabilidad de la vida social, del orden y de la paz y, en consecuencia, defendían la continuidad del pasado; con un cierto sentido democrático, aceptaba el Partido Conservador la supresión del gobierno dictatorial, y aun transigía con el sistema federal; pero no concedía ninguna reforma en las estructuras sociales y económicas; admitía parcialmente la idea de los derechos del hombre, pero, por una parte, negaba la libertad de cultos y reafirmaba la unión entre la Iglesia y el Estado, con la consecuente educación religiosa en todos los grados de la enseñanza y, por otra parte, exigía se respetaran las propiedades particulares y las de la Iglesia, y se conservara la protección para ciertas actividades; finalmente, defendía los fueros eclesiástico y militar.

El Partido Liberal se integró con hombres del pueblo y por la intelectualidad libre —Ponciano Arriaga, Miguel Buenrostro, José María del Castillo Velasco, Juan N. Cerqueda, Antonio Escudero, José María Cortés Esparza, Santos Degollado, Manuel Doblado, Valentín Gómez Farías, Jesús González Ortega, León Guzmán, Rafael Jaquez, Benito Juárez, Miguel Lerdo de Tejada, Ignacio de la Llave, José María Mata, Juan Bautista Morales, Melchor Ocampo, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez, Vicente Riva Palacio, Ignacio Vallarta, Leandro Valle, Francisco Zarco, entre otros muchos hombres ilustres—; en el campo de la filosofía política aquellos hombres fueron profundamente individualistas, porque esta tendencia era la moda del siglo y porque se presentaba como el mejor fundamento de la libertad humana frente a todos los poderes. Hablaron los liberales en nombre, de la soberanía del pueblo y con apoyo en ella reclamaron el principio del sufragio universal, negaron la legitimidad de los dictadores, condenaron

los privilegios y los fueros eclesiásticos y militares, origen de la existencia de las castas superpuestas al pueblo y establecieron que el poder público es un servicio para la comunidad. Sostuvieron la idea de los derechos del hombre en toda su grandeza y en armonía con ella, postularon los principios de igualdad y libertad humanas como la base inmovible de la vida social. En aplicación de esta idea de los derechos del hombre exigieron la separación de la Iglesia y el Estado y las libertades de conciencia, de cultos, de enseñanza, de pensamiento y de imprenta. En el terreno de la economía se inclinaron por las doctrinas de la escuela económica liberal, pero mostraron un amplio conocimiento de las corrientes socialistas que tan hondamente había asimilado Mariano Otero, y muchos de los liberales, con aquel sentido humanista de lo jurídico que venía de los años de la Guerra de Independencia, anunciaron una justicia social que algún día tendría que imponerse. Pugnaron por la desamortización y nacionalización de los bienes de la Iglesia, porque eran un patrimonio nacional y porque la riqueza debía ponerse al servicio del pueblo en lugar de servir a los intereses de las castas privilegiadas. Defendieron la propiedad privada, reputada en aquella época y en virtud de las ideas individualistas y liberales, como una prolongación de la persona humana, pero varios de ellos, como Arriaga o Castillo Velasco, expresaron la necesidad de distribuir la tierra entre los habitantes del campo. Como un capítulo esencial de los derechos del hombre proclamaron las libertades de trabajo, de industria y de comercio, y la consecuente desaparición de los monopolios, pero al hacerlo insistieron en la idea de la justicia social, y apuntaron la urgencia de una legislación del trabajo que evitara la explotación de los trabajadores y de los campesinos, y el Nigromante, una de las más bellas figuras de la Generación de la Reforma, se adelantó al siglo XX cuando reclamó la defensa del proletariado y el reparto equitativo de las utilidades industriales entre la empresa y los trabajadores. En el problema de la organización política el Partido Liberal defendió el sistema federal como forma del Estado, y la doctrina de la división de los poderes como garantía de la libertad. Por último, convencidos de la bondad de la idea del Estado de derecho y de la subordinación de aquél a éste, consignaron la supremacía de la Constitución y su control por medio de un órgano jurisdiccional, a través del juicio de amparo.

El partido moderado tenía como jefe al presidente interino de la República, Ignacio Comonfort. Los secretarios de Estado, por la influencia del mismo Comonfort y tal vez por su posición política entre los dos partidos antagónicos de liberales y conservadores, se inclinaban por una política de conciliación, con la esperanza de que pudiera lograrse un equilibrio de las fuerzas, precursor de la paz que tanto necesitaba la nación. Carecían los miembros del partido de un programa definido de acción inmediata, si bien se inclinaban en la teoría y de una manera general por las ideas del Partido Liberal, pero afirmaban que no deberían introducirse en la futura Constitución reformas trascendentales. Sostenían los moderados que el país no estaba preparado para una reforma individualista y liberal radical, particularmente para la separación entre la Iglesia y el Estado y para la libertad de cultos, y temían el estallido de una guerra civil que regresara a la era de las dictaduras. Hombres, muchos de ellos, de un profundo patriotismo que habían demostrado en años anteriores, pugnaban por una Constitución

individualista y liberal moderada, que mantuviera el equilibrio de las fuerzas políticas y sociales y privara a las clases conservadoras de los pretextos que aducían para una nueva revolución. Finalmente, esperaban los moderados que la evolución natural de la sociedad provocara paulatinamente las reformas necesarias y adecuadas.

La actitud del partido moderado no podía satisfacer las aspiraciones de los conservadores y de los liberales: los primeros sabían que una constitución individualista y liberal, aun moderada, produciría, en el curso de algunos años, un cambio fundamental en las estructuras económicas y en la conciencia de los hombres, precursor de nuevas modificaciones jurídicas y políticas.

Los liberales habían luchado durante medio siglo por liberarse de la Colonia y de las castas que impedían el progreso nacional, la educación y el mejoramiento económico del pueblo; venían de triunfar en la Revolución de Ayutla en contra de una dictadura que estuvo auspiciada y sostenida, al menos en sus orígenes, por el Partido Conservador; tenían conciencia de que se representaban los anhelos de la comunidad nacional y que la justicia estaba con ellos; y sabían que el pueblo no estaba dispuesto a seguir esperando, y que si no hacían ellos la reforma y si transigían con el pasado conservador no sólo incurrirían en una deslealtad para con los hombres que habían sacrificado sus vidas por conquistar la libertad, sino que vendrían otros a cumplir las promesas y a caminar por la ruta de la historia. Por otra parte, la concepción marxista ha enseñado que cuando las condiciones de vida de un pueblo sufren un cambio en sus estructuras fundamentales la historia no puede detenerse, y que es inevitable una transformación de las superestructuras políticas y jurídicas. Y el partido moderado, no obstante sus esfuerzos, no pudo detener la marcha de los hombres. Esta desconfianza de los conservadores y liberales hacia los moderados se justificó plenamente durante el desarrollo de las actividades del Congreso Constituyente: en los primeros trabajos de la Asamblea —a ejemplo, en la elección de Ponciano Arriaga, de Isidoro Olvera y de Francisco Zarco, como presidente y secretarios del Congreso— los moderados parecían inclinados hacia los liberales; posteriormente, cuando se presentó el proyecto de constitución, favorecieron lentamente al Partido Conservador; así se frustraron varias de las reformas que habían prometido los liberales y se gestó la Guerra de Reforma.

Las hostilidades entre los conservadores y los liberales se rompieron al inaugurarse las sesiones: el día 18 de febrero Marcelino Castañeda, que resultó uno de los más agresivos miembros del Partido Conservador, presentó una iniciativa para que se decidiera por el Congreso que “la carta fundamental de 4 de octubre de 1824, el Acta Constitutiva de 31 de enero del mismo año y el acta de reformas de 18 de mayo de 1847, forman la Constitución de la República, la que comenzará a regir en cuanto sea posible, desde la publicación de este decreto constitucional”. Argumentó Castañeda diciendo que la Constitución de 1824 era la única expresión genuina y legítima de la voluntad nacional, que ninguna Constitución nueva podría tener el prestigio de aquella, que la forma de gobierno que organizó pudo subsistir durante dieciocho años, y que su desaparición fue debida a que los mismos gobiernos encargados de su conservación atentaron contra ella y no por un movimiento popular. La proposición de Castañeda develó las intenciones de su grupo: la Constitución federalista de 1824 había sido destruida por

las fuerzas conservadoras y sustituida por la Constitución centralista de 1836; veinte años después, el Partido Conservador aceptaba la Constitución de 1824, pues, si bien consignaba la forma federal para el Estado, no contenía una declaración de derechos, que necesariamente habría de incluirse en la nueva Constitución, y sobre todo, mantenía la intolerancia religiosa y conservaba los fueros y privilegios de la Iglesia, amenazados por la ley de 25 de noviembre de 1855 (Ley Lerdo), expedida por el presidente interino, general Juan Álvarez. En la sesión del 25 del mismo mes de febrero resolvió el Congreso, por cuarenta votos contra treinta y nueve, que no era de admitirse a discusión la proposición de Castañeda. El Partido Conservador no se conformó con esta primera derrota: el 16 de junio se presentó al Congreso el proyecto de Constitución que había formulado la comisión respectiva; el 4 de julio se inició la discusión del proyecto en lo general; el día 10 del mismo julio principió el debate sobre el título primero, relativo a los derechos del hombre, y en los días siguientes se aprobó el artículo número uno, expresión clara y precisa de la doctrina de los Derechos del Hombre; es probable que el Partido Conservador haya querido evitar el debate sobre las libertades de conciencia y de cultos, pues Mariano Arizcorreta y Marcelino Castañeda, entre otros de sus miembros y en la sesión secreta de 23 de julio, insistieron en el regreso a la Constitución de 1824; en la sesión secreta del día siguiente el Congreso, por segunda vez, rechazó la proposición. Durante los meses de julio y agosto continuó la discusión sobre el proyecto de constitución; quedó aprobado el título sobre los Derechos del Hombre, en el que si bien no lograron los liberales una declaración expresa sobre las libertades de conciencia y de cultos, evitaron se consignara el sistema de la intolerancia; el Partido Conservador debe haber calculado los efectos que produciría en el pueblo de México una declaración de derechos individualista y liberal, y decidió dar una batalla final en favor de la Constitución de 1824: en la sesión del día 3 de septiembre Mariano Arizcorreta insistió en el retorno a aquella ley fundamental; se dieron cuenta los liberales de que en esa ocasión tenían perdida la batalla, pues el gobierno y los moderados se inclinaban en esos momentos hacia el Partido Conservador; y en efecto, el ministro de Relaciones, Juan Antonio de la Fuente, declaró que “el gobierno aprobaba la idea de establecer la carta de 1824, con algunas de las reformas propuestas”. Ponciano Arriaga, Isidoro Olvera y José María del Castillo Velasco defendieron la causa del pueblo y escribieron una página gloriosa en nuestra historia parlamentaria:

La admisión del proyecto será el suicidio del Congreso y del sistema representativo. ¿Qué fe ha de inspirar la obra de un Congreso que aprueba cuarenta artículos de un proyecto, para abandonarlos después, y caminar en pos de otro proyecto que ha sido desechado tres veces? ¿Qué valor tendrá una Constitución que representa el triunfo del retroceso sobre la reforma? ¿Nada valen los cuarenta artículos aprobados? ¿O se cree que envuelven un mal para el país? ¿O se han votado sin conciencia? Al retroceder, vamos a dar un escándalo al mundo, vamos a frustrar toda esperanza, a hacer imposible toda reforma, y todo por capitular con intereses bastardos. Los pueblos no enviaron a los diputados a que se espantaran ante las grandes cuestiones, sino a que las resolvieran con dignidad y con valor. Seguramente, para volver al año de 1824 no se necesitaban tantas víctimas, ni tantos sacrificios, ni tanta sangre como costó al país su última lucha contra la tiranía.

En cuanto a nosotros, los que vamos a sucumbir en esta lucha, después de haber defendido la libertad y la reforma, no nos queda más que decir como las víctimas de los sacrificios romanos: César, los que van a morir te saludan. Pueblo mexicano, los defensores de la libertad, los que queremos el progreso, sucumbimos políticamente y te saludamos.

Un breve e intrascendente discurso de Mariano Arizcorreta, y por 54 votos contra 51 resultó aprobado el proyecto. En ese instante se agigantaron las figuras de Francisco Zarco, de Guillermo Prieto y de Francisco de P. Cedejas: Arizcorreta, que presidía la sesión, pretendió pasar el proyecto a una nueva comisión de Constitución designada por él; reclamaron los liberales el trámite alegando que debía pasarse el proyecto a la comisión nombrada al iniciarse las sesiones; se turbó Arizcorreta ante la energía de Zarco y decidió se pasara el proyecto a la comisión ya nombrada, que era la que formuló el proyecto que había venido discutiendo el Congreso. La Comisión debió formular un dictamen pero no llegó a presentarlo a la Asamblea, y al día siguiente se continuó discutiendo el proyecto. Zarco, Prieto, Cedejas y la comisión, escamotearon el triunfo a los conservadores y moderados.

La discusión de la Ley Juárez fue otra de las primeras escaramuzas en que se mostró la fuerza del Partido Liberal: el 23 de noviembre de 1855 el presidente interino, Juan Álvarez, promulgó una ley sobre administración de justicia, llamada la Ley Juárez, según el nombre del secretario de Justicia; la ley contenía las siguientes normas principales: restablecimiento de la Suprema Corte de Justicia y de la Corte Marcial; organización de un tribunal superior de justicia para el Distrito Federal; supresión del fuero eclesiástico en materia civil; autorización a los eclesiásticos para que renunciaran al fuero eclesiástico criminal; supresión del fuero civil militar, y supresión del fuero militar en los delitos del orden común; el 12 de abril de 1856 la Comisión respectiva propuso al Congreso la ratificación de la ley; el dictamen se discutió en las sesiones de 21 y 22 de abril de 1856: el Partido Conservador no se atrevió a defender la subsistencia de los fueros eclesiástico y militar, pero sostuvo que los problemas que planteaba la ley debían resolverse en la Constitución. El dictamen de la comisión fue aprobado por ochenta y dos votos contra el de Marcelino Castañeda.

En la cuestión relativa a la Compañía de Jesús el Partido Liberal obtuvo un segundo triunfo: es sabido que el rey Carlos II dictó el 27 de febrero de 1767 el decreto que ordenó la expulsión de los jesuitas; el 25 de junio de ese mismo año las tropas del virrey expulsaron a los jesuitas de la Casa Profesa de la ciudad de México; pocos días después fueron desalojados de los conventos, misiones y colegios, entre estos últimos el famoso de San Ildefonso. Durante su última dictadura Santa Anna promulgó el decreto de 19 de septiembre de 1853, que restablecía en la República la orden religiosa de la Compañía de Jesús y ordenaba la devolución de sus bienes. En la sesión de 6 de junio de 1856 la comisión de asuntos eclesiásticos, por mayoría de votos de los señores Joaquín Ruiz y Francisco Lazo Estrada, como el voto de Manuel Buenrostro, propuso al Congreso la derogación del decreto de Santa Anna. Marcelino Castañeda pronunció un brillantísimo discurso en defensa de la Compañía, en el que fundamentalmente habló en nombre de los principios de libertad de conciencia, de cultos y de enseñanza, y preguntó a los liberales si no se creían con la suficiente fuerza intelectual para luchar en contra de

los jesuitas; Ignacio Vallarta defendió el dictamen y señaló la conducta y las tendencias de los jesuitas. Por 68 votos contra 15 se acordó la derogación del decreto de Santa Anna.

En ocasión del pronunciamiento de un grupo de oficiales y soldados, a los que se unió el eterno conservador Antonio Haro y Tamariz, el presidente Comonfort logró restablecer la paz e impuso una dura sanción al clero de Puebla: con fecha 26 de marzo de 1856 el secretario de Gobernación, José María Lafragua, informó al Congreso que el presidente Comonfort, comandando personalmente al ejército de la nación, había derrotado a las tropas rebeldes de Haro y Tamariz y capturado a la ciudad de Puebla, con cuyo hecho se logró el restablecimiento de la paz en la República. El 31 de ese mismo mes de marzo dictó el presidente un decreto que ordenaba la intervención de los bienes eclesiásticos de la diócesis de Puebla, fundándose para ello en la circunstancia de que el clero de ese estado había fomentado la rebeldía de Haro y Tamariz, por lo que era justo que indemnizara a la nación y a las víctimas de la rebeldía con los productos de sus bienes. Al parecer, el presidente y su gabinete, aun perteneciendo al partido moderado, estaban dispuestos a colocar los intereses nacionales sobre las pretensiones de las castas privilegiadas.

Y la apariencia pareció confirmarse unos días después, al promulgarse la Ley de desamortización de las fincas rústicas y urbanas de las corporaciones civiles o eclesiásticas, conocida con el nombre de Ley Lerdo (de Tejada): en líneas anteriores hicimos referencia a la condición de las fincas rústicas y urbanas comprendidas dentro del territorio nacional, y a los males que producía ese acaparamiento de la riqueza nacional, que eran principalmente dos, pues de un lado el clero disponía de un gran poder económico, lo que a su vez, producía una influencia política considerable, y de otro la riqueza nacional quedaba sustraída a la circulación, hecho que, por su parte, era una de las causas principales de la miseria del pueblo. El presidente Comonfort habla designado secretario de Hacienda a don Miguel Lerdo de Tejada, que resultó ser uno de los miembros progresistas del Partido Liberal; el 25 de junio de 1856 se promulgó la ley, cuyos tres primeros artículos decían:

Artículo 1º. Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al 6 por ciento anual.

Artículo 2º. La misma adjudicación se hará a los que hoy tienen a censo enfiteútico, fincas rústicas o urbanas de corporación, capitalizando al 6 por ciento el canon que paguen, para determinar el valor de aquéllas.

Artículo 3º. Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida.

Los conservadores de entonces, y aún en la actualidad —puede consultarse la *Historia de la nación mexicana* del jesuita Mariano Cuevas— han declarado que la Ley

Lerdo constituyó un despojo ausente de fundamento. Pero aquella ley fue dictada por los representantes legítimos de un pueblo en ejercicio de la soberanía nacional, y con fin de hacer posible que los hombres de México utilizaran sus recursos naturales para cumplir su destino. En la sesión del 28 de mismo mes de junio Francisco Zarco y otros diputados pidieron que el Congreso ratificara la Ley Lerdo; el resultado de la votación, setenta y ocho votos contra quince, reveló que todavía en aquellos días la mayoría del Congreso estaba dispuesta a apoyar la reforma que había prometido el pensamiento liberal.

Las medidas adoptadas por el presidente Comonfort en relación con los bienes eclesiásticos, ratificadas por el Congreso, tenían que provocar, y así ocurrió de hecho, una gran desconfianza de los conservadores hacia el presidente, y sirvieron de pretexto para una intensa campaña de agitación política en contra de los propósitos reformistas del Partido Liberal. Pero tampoco los liberales confiaban en Comonfort y en la actitud de los moderados, pues temían que no aceptaran las modificaciones constitucionales que exigían el progreso de México y la libertad humana. Esta desconfianza se mostró en forma especial después del mes de mayo de 1856, con motivo de la promulgación por el presidente del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana: al triunfo de la Revolución de Ayutla la nación mexicana, igual que al derrumbarse el imperio de Iturbide, carecía de una organización definida. El Plan de Ayutla, reformado en Acaapulco, únicamente decía que “el presidente interino, sin otra restricción que la de respetar inviolablemente las garantías individuales, quedaría investido de amplias facultades para reformar todos los ramos de la administración pública, para atender a la seguridad e independencia de la Nación, y para promover cuanto conduzca a su prosperidad, engrandecimiento y progreso”. Creemos que Comonfort era hombre de buena fe, y que para legitimar sus actos expidió el Estatuto. En la sesión de 4 de junio de 1856 varios diputados liberales, entre los que se encontraban Antonio Escudero e Ignacio Vallarta, solicitaron del Congreso la declaración de insubsistencia del Estatuto; en la exposición de motivos de su petición sostenían, Escudero y Vallarta, que el Estatuto no solamente no había recogido el pensamiento del Plan de Ayutla, sino que, por el contrario, violaba su espíritu y las intenciones del Partido Liberal, pues atribuía al presidente la facultad de suspender la vigencia de los derechos del hombre, lo que podría llevar a una nueva dictadura y, por otra parte, creaba una forma de República central, circunstancia que principiaba a usarse por los conservadores como un argumento en contra del sistema federal de gobierno. Tres días después el Congreso aceptó que la proposición de Escudero y Vallarta pasara a discusión. La propuesta no llegó a votarse, pero en diversas ocasiones los diputados liberales hablaron con desprecio del Estatuto; en la sesión del 23 de agosto de 1856 Díaz González habló del funesto y malhadado Estatuto Orgánico, atribuyéndole la rebeldía de algunos estados de la República.

En las primeras sesiones del mes de febrero designó el Congreso a la Comisión que habría de formular el proyecto de constitución: Ponciano Arriaga, Joaquín Cardoso, José María del Castillo Velasco, Pedro Escudero y Echánove, León Guzmán, Melchor Ocampo, Isidoro Olvera, José María Romero Díaz y Mariano Yáñez, como propietarios, y José María Cortés Esparza y José María Luis Mata como suplentes. De las personas



citadas, Arriaga, Castillo Velasco, Guzmán, Ocampo y Yáñez, y los suplentes, Cortés Esparza y Castillo Velasco, pertenecían al Partido Liberal, en tanto Cardoso, Escudero y Echánove, Olvera y Romero Díaz, se mostraron partidarios del grupo moderado.

La comisión trabajó sumergida en las pugnas parlamentarias que hemos relatado, rodeada de un mar de críticas a los actos y decisiones del Congreso y envuelta por las amenazas de una revolución general. Según informes ofrecidos por sus miembros en diversas sesiones del Congreso la comisión procuró reunir el mayor número de datos y opiniones, escuchó serenamente las exposiciones de los representantes de los partidos conservador, liberal y moderado, consideró las distintas corrientes ideológicas, tuvo a la vista nuestra historia constitucional y política y se esforzó en dar satisfacción a las aspiraciones del pueblo de México.

El proyecto de la comisión se presentó en la sesión de 16 de junio de 1856, y estuvo únicamente firmado por cinco de los miembros titulares —Arriaga, Castillo Velasco, Escudero y Echánove, éste con reservas, Guzmán y Yáñez— y por los dos miembros suplentes. Los miembros del partido moderado se abstuvieron de concurrir a la firma del dictamen. Con posterioridad, y según se desprende del acta de la sesión de 4 de julio, el diputado Romero Díaz suscribió el proyecto “a reserva de votar contra algunos puntos”. Se refería a una constitución escrita y consistente, que servía de envoltura a una democracia individualista y liberal, moderada y mayoritaria, que habría de realizarse, dentro de un sistema federal, en un estado de derecho, cuyos actos serían mantenidos dentro de la órbita constitucional mediante una feliz combinación de la acción de los particulares con la actuación del Poder Judicial. Son sumamente valiosas las palabras de Arriaga en la Exposición de motivos del proyecto acerca de la idea de la democracia:

La democracia es el mando, el poder, el gobierno, la autoridad, la ley, la judicatura del pueblo. El gobierno popular y democrático se funda en la igualdad de los hombres, se manifiesta por su libertad, se consume y perfecciona por la fraternidad: por el precepto nuevo, por la fórmula social del cristianismo, los hombres son iguales, porque todos son libres, porque todos son hermanos. El gran principio de la igualdad es innegable, porque el derecho divino, las castas privilegiadas, son teorías que ya no tienen crédito, y que la civilización, después de una lucha de siglos, ha declarado absurdas. El gobierno se instituye por el bien de la sociedad y para su mejora y perfección, tanto en la parte moral como en la parte física. Para esta mejora y perfección, el gobierno debe buscar lo bueno y lo justo, debe indagar la verdad. Necesita, pues, apelar a la conciencia y a la razón de los demás, a la razón y conciencia públicas, y de aquí la libertad de discusión, la libertad de imprenta, el sufragio universal, vehículos por donde se expresan y manifiestan la razón y la voluntad de todos. Esta voluntad en muchas veces no será unánime, y como el gobierno es la práctica de las verdades admitidas, nada más lógico y necesario quedarles por órgano la mayoría. No es la mayoría despótica, porque no es precisamente el número el que predomina: es la razón, el derecho, el sentimiento público en que se apoya y representa ese número.

Arriaga tenía razón porque el pensamiento democrático parte invariablemente del principio de la soberanía del pueblo; algunas de las primeras manifestaciones de esta



idea están en el discurso de Otones, recogido por Herodoto en sus *Historias*, o en el mito de Protágoras acerca de la enseñanza de lo político a los hombres por Hermes, el mensajero de Zeus, o en la *Política* de Aristóteles; es también el pensamiento de Marsilio de Padua, según la interpretación de Gierke y de Sabine, y el del autor de esa ilustre utopía que es el *Contrato social*; y es igualmente el principio adoptado por la democracia individualista y liberal del mundo occidental y por la democracia social y humana de la concepción marxista de la URSS y de la República Popular China.

Definir la soberanía es obra de titanes, pero, al contemplar su origen, su historia y su misión en la vida de los hombres y de las naciones, la caracterizamos diciendo que es la doble pretensión de un pueblo de conducir una vida unitaria e independiente, de organizarse libremente para alcanzar ese doble propósito, de elaborar su derecho sin otras restricciones que las impuestas por la justicia y por la dignidad de la persona humana y de los otros pueblos, de crear la instancia suprema que asegure el cumplimiento del orden jurídico y de realizar su destino en la sinfonía internacional de los pueblos y de la historia. Así entendida, la soberanía es una idea y un sentimiento de libertad que yacen en el fondo del alma de los hombres que forman el pueblo, y de ella puede decirse que es a los pueblos lo que la libertad a los hombres: es el motor de las guerras de independencia, como las que iniciaron Hidalgo y Bolívar; es la razón profunda de la resistencia a la agresión de los poderosos —ninguna manifestación más bella que la defensa de las Termópilas o la batalla de Chapultepec— y de la rebelión contra el tirano. El concepto de soberanía, desde los tiempos de Bodino, posee una doble dimensión, interna y externa: en la primera, soberanía significa que todo poder público dimana del pueblo, y que ninguna autoridad puede ejercer un poder distinto o mayor del que le fue señalado; en su dimensión externa la soberanía quiere decir que el pueblo no reconoce a ningún otro pueblo como superior a él —si bien la soberanía no excluye las relaciones y las obligaciones internacionales. En su aspecto externo la soberanía quedó declarada en el Acta Constitutiva de la Nación de 31 de enero de 1824, y no era necesaria una nueva afirmación de ella. En el aspecto interno la Constitución de 1857 tuvo que dar satisfacción al pueblo que hizo la Revolución de Ayutla, y en su artículo 39 dijo:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Los antecedentes de la disposición anterior son: la acabada de citar, Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, la Constitución gaditana de 1812, la Constitución francesa de 24 de junio de 1793, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, y como fondo ideológico el pensamiento de Rousseau. En la sesión de 9 de septiembre de 1856 se puso a discusión el precepto, y salvo algunas observaciones sobre si debiera cambiarse una palabra y una adición que fue rechazada, se aprobó por sesenta y nueve votos.

La Constitución de 1857 no mencionó expresamente, como lo hizo la Constitución de Apatzingán, los atributos de la soberanía, pero los constituyentes y los intérpretes

de aquella ley fundamental entendieron siempre que la soberanía pertenecía al pueblo y que era inalienable, indelegable e imprescriptible. El constituyente Castillo Velasco, que llegó a ser director y profesor de derecho constitucional de nuestra Facultad de Derecho, y que era además católico, precisó y fundó magníficamente, desde su punto de vista, los atributos del concepto:

Siendo el hombre libre por la organización que le dio el supremo autor de la naturaleza, no puede abdicar su libertad, sin atentar a esa organización que no puede contradecir. Por consiguiente, la sociedad, los pueblos, las naciones que se forman de seres necesariamente libres, no pueden tampoco abdicar su libertad. Y por esto, todo pueblo, aunque esté avasallado y oprimido y consienta en la opresión, recobra la libertad en el instante en que quiera recobrarla.

La soberanía, pues, es la potestad suprema que nace de la propiedad que el pueblo y el hombre tienen de sí mismos, de su libertad y de su derecho.

El artículo constitucional dice reside y no residió, porque aunque para el establecimiento de un gobierno delega el pueblo algunas de las facultades de su soberanía, ni las delega todas, ni delega algunas irrevocablemente. Encarga el ejercicio de algunas de esas facultades y atribuciones a aquellos funcionarios públicos que establece; pero conservando siempre la soberanía, de manera que ésta reside constantemente en el pueblo.

El poder público se instituye para beneficio del pueblo, porque éste, al constituir un gobierno, no instituye un soberano, sino un delegado y como no puede ser que el pueblo quisiera obrar en contra suya, sino en su bien, necesariamente el establecimiento y la institución del poder es para bien del pueblo.

El pueblo no queda obligado a conservar irrevocablemente y para siempre la institución y establecimiento del poder, porque, si quedara obligado, habría perdido su soberanía, habría abdicado el ejercicio de ella y habría destruido su libertad, para lo que no tiene derecho alguno, supuesto que formándose el pueblo de individuos que, por su organización, tienen que asociarse, sin violación del derecho y la libertad individuales, no pueden renunciarse el derecho y la libertad colectivos.

En armonía con el hondo individualismo de su momento histórico la Generación de la Reforma entendió la doctrina de la soberanía del pueblo como el idéntico derecho de todos los ciudadanos de México a participar en la estructuración y en la actividad del Estado, solución que se reflejó en el principio del sufragio universal y en la idea de una democracia mayoritaria; el artículo 40 del proyecto de Constitución decía que a partir de 1860, para ser ciudadano se requeriría saber leer y escribir, pero el diputado Peña y Ramírez objetó la disposición diciendo que “no le parecía muy conforme con los principios democráticos y porque las clases indigentes y menesterosas no tenían ninguna culpa, sino los gobiernos que con tanto descuido habían visto la instrucción pública”. Aceptada la ciudadanía para todos los mexicanos varones con sólo los requisitos de la edad y un modo honesto de vivir, señaló el Constituyente las respectivas prerrogativas y obligaciones, entre ellas el derecho a votar y ser votado; alguna voz aislada en favor de un censo para el derecho de voto activo y pasivo fue rápidamente desechada por el Congreso. La forma de la elección, directa o indirecta en primer grado,

suscitó una emocionante controversia entre Zarco y Ramírez, defensores de la elección directa y Olvera y Moreno, defensores del segundo sistema: sostuvieron los primeros que la elección indirecta era opuesta a la idea de la democracia, y que constituía un engaño para el pueblo, pues se le obligaba a designar a personas que, con absoluta libertad, nombrarían a los gobernantes, los que, en consecuencia, serían los representantes de quienes les nombraron, pero no del pueblo; Olvera y Moreno adujeron el eterno argumento de los conservadores y moderados en el sentido de que el pueblo no estaba todavía preparado para un sistema electoral directo; fue inútil el esfuerzo de Zarco y Ramírez respecto de que la única escuela del pueblo es la democracia, y que los mexicanos habían demostrado en la Revolución de Ayutla su madurez política, pues los conservadores y moderados, por sesenta y un votos contra veintiocho, dieron la razón a Olvera y a Moreno. El principio de la democracia mayoritaria, por su parte, se manifestó claramente, según veremos con posterioridad, al discutirse, entre otras cuestiones, la creación del Senado como Cámara representativa de los estados, y el otorgamiento al presidente de la República de la facultad de vetar las leyes.

A la doctrina de la soberanía del pueblo pertenecen, de acuerdo con todo lo expuesto, las ideas de libertad y de igualdad: los pueblos afirman su soberanía para ser libres e iguales a los otros pueblos de la comunidad internacional, o para liberarse de la tiranía o dejar de ser patrimonio de los monarcas. La soberanía es así un concepto político que tiene un contenido jurídico maravilloso: la igualdad y la libertad de los hombres y de los pueblos, o para expresarlo en otra fórmula, la soberanía es el soporte de los principios jurídicos fundamentales. La aceptación de estos postulados colocó al Congreso Constituyente ante el problema de la declaración de los derechos del hombre.

En la mitad del siglo XIX se enfrentaban en Europa, y parcialmente en México, los defensores de la antigua idea de los derechos naturales del hombre, y los partidarios del nuevo positivismo jurídico. Aquellos tenían como punto de referencia la tradición individualista y iusnaturalista y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en tanto los segundos partían de la filosofía de Augusto Comte. El Partido Liberal mexicano, en su gran mayoría, era individualista, y tal vez por ello se inclinó al iusnaturalismo, y quizá también porque, a diferencia del positivismo jurídico, la vieja escuela garantizaba la igualdad y la libertad de los hombres en contra del Estado y aun de la misma sociedad, y hacía del derecho positivo un instrumento al servicio de la esencia de lo humano. Es curioso observar que años después los liberales, ya en el poder, hicieron del positivismo, especialmente, con la reforma educativa de Gabino Barreda, la filosofía oficial del Estado; en los años del Congreso Constituyente de 1856-1857 aquellos hombres tenían una distinta concepción del mundo y de lo humano.

La doctrina de los derechos del hombre que sirvió de base a la Constitución de 1857 corresponde al más puro pensamiento francés de los años finales del siglo XVIII: los hombres son por naturaleza libres e iguales y se reúnen y viven en sociedad, por una parte en virtud de sus inclinaciones sociales, y por otra para asegurar el máximo de libertad compatible con la idéntica libertad de los demás. De esta naturaleza humana y de las finalidades de la vida social derivan los derechos naturales de los hombres, que en esencia consisten en una idéntica esfera de libertad, una especie de recinto sacro,

ante cuyos muros deben detenerse el Estado y el pueblo mismo. La organización social, en consecuencia, tiene como misión específica asegurar a cada hombre esa esfera de libertad. De las anteriores ideas derivó el artículo primero del proyecto de constitución:

El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales; en consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y defender las garantías que otorga la presente constitución.

La filiación de nuestra declaración de derechos no puede ponerse en duda por su texto y, particularmente, si se recuerda el siguiente párrafo de la exposición de motivos del proyecto, en el que se cita su fuente de inspiración:

La comisión conoció que un deber imperioso y sagrado, le demandaba una declaración de los derechos del hombre. No se lisonjea de la perfección, ni presume de original. En los artículos que propone, no verá el soberano Congreso sino un resumen de los principios adoptados por los mejores publicistas, proclamados en las constituciones de los países más adelantados en el derecho público, acogidos también por los proyectos que en diferentes épocas han tenido por objeto reformar nuestra carta fundamental. En su forma, tales artículos podrán ser modificados; pero en su esencia, creemos que la Asamblea Constituyente los tendrá como primordiales elementos de la vida social, como bases indestructibles, como derechos inherentes al hombre, inseparables de su naturaleza. “Convencidos de que el olvido o el deprecio de estos derechos”, decían los legisladores de otra nación y de otro tiempo, “han sido las causas únicas de las desgracias del mundo, resolvemos exponer en una declaración solemne estos derechos sagrados e inalienables, a fin de que todos los ciudadanos, pudiendo comparar incesantemente los actos del gobierno con el objeto de toda institución social, no se dejen nunca oprimir ni envilecer por la tiranía, y a fin de que el pueblo tenga siempre a la vista las bases de su libertad y de su dicha, el magistrado la regla de sus deberes, y el legislador el objeto de su misión”.

En el debate sobre el artículo primero del proyecto alguno de los diputados manifestó que su redacción no era correcta, porque los derechos del hombre derivaban todos de la ley y no eran anteriores a ésta; pero León Guzmán, uno de los miembros de la comisión, ratificó expresamente la doctrina del derecho natural:

El hombre es un ser eminentemente libre y eminentemente social; al re unirse los hombres en sociedad, con vienen en sacrificar un poco de su libertad natural, para asegurar la restante; esta parte de la libertad que se reservan todos los individuos, es lo que constituye el derecho del hombre en sociedad; asegurar este mismo derecho, debe ser el fin de las constituciones y de todas las leyes; así, la comisión ha tenido razón al decir que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales.

La grandeza del artículo primero de la Constitución de 1857 radica en su ilimitada extensión a todos los seres humanos: no es derechos de los ciudadanos, sino derechos del hombre, naturalmente en armonía con el pensamiento de donde fue tomada la

doctrina, pero también en aplicación de nuestra historia constitucional y de nuestra tradición humanista. La generosidad de aquel artículo primero produjo un tratamiento idéntico para los nacionales y los extranjeros —excluidos, claro está, los derechos políticos—, que persiste en la Constitución de 1917 y que se hizo especialmente sentir en el problema de la esclavitud.

El Constituyente, no obstante el rigor del artículo primero, no estaba satisfecho, pues temía las influencias de pueblos poderosos; de ahí que en el artículo 15 estableciera que “nunca se celebrarían tratados o convenios en virtud de los cuales se alteraran las garantías y derechos que la Constitución otorgaba al hombre y al ciudadano”. Era la defensa de la persona humana en contra de la política internacional.

En la historia y en las doctrinas políticas y jurídicas los términos individualismo y liberalismo se usan frecuentemente como sinónimos, pero en el fondo de ellos laten dos pensamientos distintos y a veces contradictorios: de un lado la postura individualista, que es una concepción filosófica de la esencia de lo humano y de la posición del hombre en la vida social, doctrina que contempla al hombre como el punto de partida, el centro y la finalidad última de la vida social, y que dio nacimiento a la idea de los derechos naturales del hombre; y del otro lado el liberalismo económico, que afirmó la existencia de leyes económicas naturales e independientes, en consecuencia, de la voluntad y de la razón humanas; leyes mecánicas y frías, insensibles a la tragedia de los hombres. La burguesía en el siglo XVIII y a lo largo del siglo siguiente logró que los estadistas, los políticos y aun algunos pensadores confundieran los dos problemas, y obtuvo que las leyes naturales económicas, que no eran sino las leyes del mundo capitalista que ella había creado, se elevaran a la categoría de derechos naturales de los hombres, y como tales, se impusieran al Estado y al pueblo. Se explica así fácilmente que en la Constitución de 1857, como en todas las constituciones de la época, se fusionaran la declaración de los derechos del hombre y la declaración de los principios económicos: el título primero de la Constitución centenaria se integró con veintinueve artículos, y es una de las declaraciones más amplias y generosas entre las producidas durante los siglos XVIII y XIX; en ella se realizaron, con extraordinaria pureza, los postulados individualistas y liberales, si bien por lo que a las cuestiones económicas concierne varios de los constituyentes hicieron notar la urgencia de que el Congreso señalara las normas para una mejor justicia social.

En el fondo de los derechos del hombre, según todo lo expuesto, se encuentran las ideas de igualdad y de libertad, de tal manera que es posible, para los efectos de un estudio sistemático, introducir una división entre las reglas que se destinan preferentemente a la realización de la igualdad y las que se ocupan especialmente de la libertad. En el breve análisis que haremos de los preceptos de la Constitución de 1857, que no pretende ser exhaustivo, sino referirse tan sólo a los aspectos más importantes, tomamos en consideración la esbozada distinción.

El principio de igualdad adquirió una bella expresión: todos los hombres son iguales por el nacimiento y, en consecuencia, nacen como seres humanos libres, o lo que es igual, la esclavitud quedó proscrita; pero la declaración mexicana, lo dijimos hace unos instantes, se refería a todos los hombres, y de ahí que en el artículo segundo,

con el más profundo humanismo, se precisara que “los esclavos que pisen el territorio nacional, recobran por sólo ese hecho su libertad y tienen derecho a la protección de las leyes”; a fin de perfeccionar estas disposiciones se escribió en el artículo 15 que “nunca se celebrarían tratados para la extradición de aquellos delincuentes que hubieran tenido la condición de esclavos México conoció los principios monárquico y aristocrático de los años del virreinato; el artículo 12, según el cual “no hay ni se reconocen en la República títulos de nobleza, ni prerrogativas, ni honores hereditarios”, se explica como la negación de un pasado que, por desgracia, está renaciendo en los grandes capitalistas de nuestros días. Un último precepto, el artículo 13, completó las normas sobre la igualdad; no habría leyes privativas, en favor o en contra de persona alguna, ni tribunales especiales, ni emolumentos que no fueran la compensación de un servicio público.

En este terreno de la igualdad el propio artículo 13 ratificó el principio que venía de la Ley Juárez: “Ninguna persona ni corporación puede tener fueros; subsiste el fuero de guerra, solamente para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar”. El pueblo de México confirmó su propósito de ser el único soberano para el ejercicio del poder temporal y, en consecuencia, negó a las castas y concretamente a la Iglesia, el derecho de substraerse a su justicia. Cuando los conservadores, según veremos posteriormente, provocaron la Guerra de Tres Años uno de sus gritos de combate fue, precisamente y de acuerdo con una alocución de Pío IX, el restablecimiento de los fueros.

El principio de libertad tiene su más alta expresión en el mito de Prometeo, y a partir de él forjó en las declaraciones de los derechos del hombre un primer capítulo que nos permitimos bautizar con el nombre de libertades del espíritu: libertad de pensamiento o libre emisión de las ideas, libertad de imprenta (corolario de la anterior), libertad de conciencia, libertad de cultos (igualmente corolario de la anterior) y libertad de enseñanza. Las libertades del espíritu son la garantía de la rebelión de Prometeo contra el Olimpo, son el sacrificio de Galileo, la rebelión contra los dogmas y contra los déspotas y la afirmación de que el único camino para alcanzar la verdad, incluso para llegar a un dios, si es que existe, es la irrestricta libertad del alma humana; son también el derecho humano más valioso que cualquier otro derecho, para juzgar de la conducta propia, de la actividad de los otros hombres, de las instituciones sociales y de los dioses; son el derecho a la duda cartesiana, punto de arranque de todo conocimiento verdadero, sea material o espiritual; son también el derecho de los hombres a juzgar de sus gobernantes, lo mismo temporales que espirituales; son, en suma, la garantía de la dignidad y de lo eterno del hombre, la fuente de la cultura y las hacedoras de la historia. Contra ellas no han podido ni el Tribunal de la Santa Inquisición ni los sátrapas de nuestra América hispánica. Es natural imaginar que en torno a las libertades del espíritu se suscitaban en el Congreso Constituyente los más graves y hermosos de los debates; y en efecto, los miembros de los partidos conservador y liberal prepararon y reservaron sus mejores discursos e hicieron gala de su mayor elocuencia para defender y hacer triunfar sus ideas. Una vez más, y no sería la última ocasión en nuestra historia, se enfrentaron la Colonia y el hombre mexicano que nació para la

libertad: los miembros del Partido Conservador no objetaron las libertades de pensamiento y de imprenta, y defendieron la libertad de enseñanza cuando alguien quiso oponerse a la intervención de los jesuitas en ella, pero combatieron ardientemente la idea de consignar las libertades de conciencia y de cultos. Los liberales hablaron en favor de todas las libertades del espíritu y se opusieron a sus más leves restricciones, pero no pudieron triunfar plenamente porque el grupo de los moderados se empeñó en el aplazamiento de la reforma.

El principio relativo a la libre manifestación del pensamiento fue generalmente aceptado, y sólo se escucharon algunas voces de los liberales radicales que protestaron por las limitaciones concernientes a los ataques a la moral, a los derechos de terceros, a la provocación de algún crimen o delito o a la perturbación del orden público; sobre este último tema se sostuvo que el orden público era un concepto equívoco, invocado constantemente por los dictadores para imponer una paz férrea, y Díaz González recordó que “el ministro que anunció en Francia en 1830 que reinaba el orden público en Varsovia, anunciaba la destrucción y la ruina de esa desdichada ciudad”. Pero el Congreso estimó que la libertad no es ni desorden ni libertinaje, y que cada hombre tiene el deber de respetar a la sociedad y a todos y cada uno de los hombres.

El debate sobre la libertad de imprenta fue ocasión para que resonaran en el Congreso algunos de los más hermosos discursos de aquella gesta parlamentaria: los ilustres periodistas liberales Francisco Zarco, Guillermo Prieto, Félix Romero, Ignacio Ramírez y Francisco de P. Cendejas redactaron el canto eterno de la absoluta libertad de imprenta. Enmudecieron los conservadores al sentir, tal vez, que aquellos discursos eran la razón humana pugnando por tomar su puesto en la historia; y sin embargo, votaron en favor de ciertas restricciones. El artículo 14 del proyecto de Constitución decía:

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos en cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho y aplique la ley, designando la pena, bajo la dirección del tribunal de justicia de la jurisdicción respectiva.

Las críticas de los liberales se dirigieron en un doble sentido: el primero respecto de los límites señalados a la libertad de prensa —la vida privada, la moral y la paz pública—, y el segundo acerca de la intervención de un tribunal de justicia en los jurados que habrían de conocer los delitos de imprenta. De los diferentes discursos tomamos algunos párrafos relativos a la primera de las críticas:

Al ocuparse de los derechos del hombre, la comisión insiste casi siempre en un gravísimo error: asienta un gran principio, y como deslumbrada con la luz de la verdad, retrocede espantada, se intimida, vuelve los ojos a la censura de nuestros adversarios, parece pedir perdón de su atrevimiento, y se apresura a formular restricciones que nulifican el derecho.



La comisión, como los planetas que giran alrededor del sol, deja siempre la mitad de las cosas sumergidas en las tinieblas y no puede hablar de un derecho sin nulificarlo a fuerza de restricciones.

Si se proclama la libertad de imprenta, ¿para qué cortar al águila sus alas cuando se va a remontar a las nubes? ¿Para qué empeñarse en detener el relámpago del rayo? ¿Para qué inventar ligaduras en vez de garantías? ¿Para qué poner al lado de cada derecho una especie de alguacil que lo vigile, lo espíe y lo martirice?

Si volvemos los ojos a épocas remotas, veremos quemados por la mano del verdugo los libros de Abelardo, porque proclama el libre examen y es el primer racionalista; veremos a Sócrates bebiendo la cicuta porque había atacado la moral pagana proclamando la unidad de dios, y veremos, por fin, en la cumbre del Gólgota a Jesucristo, muriendo en la cruz, porque su doctrina era contraria a la moral de los escribas y los fariseos... En España, la Inquisición era la que se encargaba de cuidar de la moral, enviando gentes a la hoguera, y no sólo perseguían a los herejes, judaizantes y cristianos nuevos, sino también a San Juan de Dios, a San Juan de la Cruz, a fray Luis de León y a la incomparable Santa Teresa.

La paz pública es lo mismo que el orden público. ¿Y cómo se ataca el orden público? Un gobierno que teme la discusión, ve comprometida la paz y atacado el orden si se censuran los actos de los funcionarios; el examen de una ley compromete el orden público; el reclamo de reformas sociales amenaza el orden público; la petición de reformas a una constitución amenaza el orden público.

El párrafo primero del precepto se aprobó por mayoría de noventa votos contra dos; el relativo a las limitaciones a la libertad de imprenta se aprobó igualmente, pero por sesenta votos contra treinta y tres. Respecto del funcionamiento del jurado que juzgaría de los delitos de imprenta el siguiente párrafo del discurso de Zarco decidió a la Asamblea a suprimir la intervención del tribunal de justicia:

El jurado que ha de clasificar el hecho, que ha de aplicar la ley, que ha de designar la pena, ha de obrar bajo la dirección del tribunal de justicia. ¿Qué significa esto? ¿Qué queda entonces del jurado? La apariencia y nada más. Los ciudadanos sencillos y poco eruditos que van a formar el jurado, no deben tener más director que su conciencia. Ellos deben leer el escrito, pesar la acusación y fallar en nombre de la opinión pública. Nada de esto sucedería con la intervención del tribunal superior de justicia: el jurado pierde su independencia, se ve invadido por los hombres del foro, con todas sus chicanas y argucias; los jurados quedarán confundidos bajo el peso de las citas embrolladas... y ya fallarán en nombre de la opinión pública. Los jueces serán muchas veces instrumentos del poder.

La enseñanza es una de las grandes cuestiones de la humanidad, pues mediante ella el niño y el joven, y posteriormente el hombre, se ponen en contacto con la cultura universal y adquieren conciencia de sí mismos y de su destino. En la Colonia la enseñanza fue monopolio de la Iglesia católica, y con ser dogmática y haber servido para dominar al pueblo e impedir la difusión del pensamiento se extendió únicamente a las castas privilegiadas y a sectores reducidos de la población. El programa del Partido Liberal, con



José María Luis Mora y Valentín Gómez Farías, según anteriormente expresamos, tenía como uno de sus propósitos principales la quiebra del monopolio y la organización de un sistema de instrucción pública a cargo del Estado, que habría de extenderse a todos los hombres. Pero los liberales del Congreso Constituyente de 1856-1857 eran, lo hemos indicado repetidamente, honda y sinceramente individualistas y, por otra parte, no eran ni podían ser estatistas; en consecuencia, la supresión del monopolio de la enseñanza de que había disfrutado la Iglesia católica no habría de significar un nuevo monopolio en favor del Estado. Con un siglo de anticipación la Generación de la Reforma presintió que el monopolio estatal de la enseñanza es uno de los pilares sobre los que se elevan los totalitarismos. Ciertamente, el Partido Liberal quería que el Estado asegurase la instrucción a todos los niños, pero fiel a sus principios quiso también dejar en libertad a todos los hombres para que enseñaran o recibieran enseñanza. En la polémica sobre el artículo 18 del proyecto de constitución, cuando los conservadores reclamaron para los jesuitas la libertad de enseñanza, los liberales, especialmente en la figura egregia del Nigromante, demostraron la grandeza y la pureza de su amor a la libertad: “la enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio y con qué requisitos debe expedirse”.

El diputado García Granados, que figuraba en las filas del Partido Liberal, se opuso a la libertad de enseñanza, pues temía que los jesuitas y el clero aprovecharan la coyuntura para impartir una enseñanza fanática. Tres párrafos de don Manuel Fernando Soto, de José María Luis Mora y de Ignacio Ramírez refutaron la contradicción con los principios liberales:

En México, la lucha entre el pasado y el porvenir ha durado treinta y seis años. La conquista de cada principio nos ha costado torrentes de sangre. Existe un partido artero y mañoso que trabaja por hacer retroceder al país. Si concedemos la libertad de enseñanza, se nos dice, ese partido se apoderará de ella como de una espada, para esgrimirla contra la democracia; corromperá la inteligencia de los jóvenes, haciéndolos enemigos de las instituciones de su país y será un germen de discordia que prolongará esta lucha fratricida. Señores, yo no temo la luz; quiero la discusión libre, franca, espontánea; la discusión sin trabas, que hará siempre resplandecer la verdad, a pesar de todos los sofismas y de todas las maquinaciones de los apóstoles del oscurantismo.

Si hay quien tema que los jesuitas y los clérigos se dediquen a la enseñanza y combatan el principio de la soberanía del pueblo, enseñando la idea del derecho divino, de esto no se origina ningún mal, y los liberales para ser consecuentes con sus principios, no deben oponerse a que enseñen los jesuitas, ni coartar la libertad de los padres de familia para buscar maestros a sus hijos.

Si todo hombre tiene derecho de hablar para emitir su pensamiento, todo hombre tiene derecho de enseñar y de escuchar a los que enseñan. De esta libertad se ocupa el artículo y como ya está reconocido el derecho de emitir libremente el pensamiento, el artículo está aprobado de antemano.

En un precioso párrafo Guillermo Prieto mostró la contradicción entre la vigilancia oficial de la enseñanza y los postulados de su partido; sus palabras son una condenación del totalitario monopolio estatal:

Por algún tiempo me alucinó la idea de la vigilancia del Estado, como necesaria para arrancar al alero el monopolio de la instrucción pública y corregir el abuso de la hipocresía y de la inmoralidad. Pero una reflexión más detenida me hizo comprender que había incompatibilidad entre las dos ideas: que querer libertad de enseñanza y vigilancia del gobierno, es querer luz y tinieblas, es ir en pos de lo imposible y pretender establecer una vigía para la inteligencia, para la idea, para lo que no puede ser vigilado; es tener miedo a la libertad.

Francisco Zarco indica, en su *Historia del Congreso Constituyente de 1856-1857*, que cuando se puso a discusión el artículo 15 del proyecto de Constitución la expectación en las galerías del edificio del Congreso, trasunto de la existente en el país entero, era enorme:

No se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso; pero habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la católica, apostólica, romana, el Congreso de la Unión cuidará, por medio de leyes justas y prudentes, de protegerla en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional.

Arriaga, Castillo Velasco, Cortés Esparza y Mata, autores del proyecto de Constitución, sabían que los debates sobre las libertades de pensamiento, de imprenta y de enseñanza, habían sido pequeñas batallas y que, en cambio, la lucha por las libertades de conciencia y de cultos arrojaría a los diputados conservadores y liberales a una batalla total, que únicamente concluiría con la destrucción —tal vez por la fuerza de las armas— de uno de los dos partidos. En esa batalla se decidiría entre el derecho de los hombres y de un pueblo a vivir plenamente, sin el deber de sujetarse a un dogma y a una casta, y el sometimiento a un grupo de sacerdotes que obedecían a un pontífice extranjero. La victoria de los conservadores significaba la subsistencia del pasado Colonial, en tanto el triunfo de los liberales era la ruptura de las barreras impuestas al espíritu y la apertura de los caminos que conducen al hombre. El clero sabía que por sobre la pugna ideológica se jugaban su prestigio y su destino, pues las libertades de conciencia y de cultos eran su último baluarte político. Los autores del proyecto de Constitución meditaron pausada y serenamente y ofrecieron al Congreso una fórmula transaccional, con la esperanza de que los diputados liberales contuvieran parcialmente sus aspiraciones y los conservadores colocaran el amor a la tierra y al pueblo mexicanos sobre un pasado de privilegios y de intransigencias, incompatibles con el hombre de México y de América. El empeño fue inútil, porque los liberales no podían transigir, pues una revolución que transige es una revolución derrotada, y los conservadores no podían continuar viviendo dentro de un castillo cuyas murallas estaban derruidas.

Nuevamente fue Marcelino Castañeda quien inició el ataque en representación de los conservadores. Querían regresar al principio contenido en la Constitución gaditana y reproducido en las constituciones de 1824 y 1836, esto es, pretendían la declaración constitucional de que la religión de la nación mexicana era la católica, y la prohibición de cualquier otro culto distinto. En sus discursos mostraron un admirable talento polémico, y lograron que el Congreso rechazara el proyecto. Algunos de los más importantes

argumentos esgrimidos por los conservadores son los siguientes: ante la crítica demoleadora de los liberales Mariano Arizcorreta distinguió entre libertad de conciencia y libertad de cultos, y sostuvo que la primera pertenece a la intimidad del hombre, por lo que las leyes no deben siquiera mencionarla, toda vez que el orden jurídico rige la conducta externa de los hombres, la segunda, por el contrario, es un asunto que afecta la vida social, razón por la cual debe la ley reglamentarla según las aspiraciones y la conveniencia de los pueblos; con este mismo argumento, más desarrollado, José María Lafragua distinguió entre culto privado y culto público, y expresó que cada hombre es libre para adorar a su dios en el interior de su hogar, pero que debe respetar a la conciencia pública cuando se trate del culto externo. La palabra grandilocuente de Marcelino Castañeda se elevó entonces, según dijo, en defensa de la democracia y de la soberanía del pueblo: somos los representantes de un pueblo católico que no quiere más culto que el suyo; esa es la voluntad nacional y cientos de documentos y manifestaciones así lo atestiguan; preguntad en vuestros hogares y a vuestros amigos y en todas partes obtendréis la misma respuesta; esa es la voluntad nacional y nosotros, que somos sus representantes, carecemos de facultades para consignar una norma contraria. Un tercer argumento consistió en la unidad religiosa del pueblo mexicano: a lo largo de nuestra historia y en nuestro inmenso territorio la religión es el único lazo que nos ha mantenido unidos; la religión católica está en el fondo de nuestra cultura y es el consuelo de nuestros hombres y de nuestras mujeres; los representantes de este pueblo católico no tenemos derecho para introducir un germen que pueda destruir o aflojar esa unidad. En íntima relación con el anterior presentaron los conservadores un cuarto argumento: el pueblo de México ama entrañablemente a su religión y es seguro que no tolerará la elevación de templos en los que se practique un culto distinto; una constitución no debe incitar al pueblo a que imponga por la fuerza su voluntad; a ella le corresponde dar satisfacción a los deseos de los hombres. Mariano Arizcorreta formuló un quinto argumento: la religión católica conduce a la pureza en la familia; otras religiones, en cambio, son claramente contrarias a nuestra moral; no podemos tolerar una religión como el Islam que autoriza la poligamia. Rebatieron después los conservadores una objeción liberal: ciertamente, la restricción de los cultos puede ser un obstáculo a la libre inmigración, pero si bien México necesita una corriente migratoria no debemos invitar a quienes nos son extraños, sino a la inversa a los hombres que armonicen con nuestro pueblo y que sepan respetar y amar nuestra cultura y nuestro estilo de vida. Finalmente, hicieron valer los conservadores el argumento de la inoportunidad de la medida: México es tolerante, pero no requiere por ahora la protección legal para todos los cultos; la tolerancia en materia de cultos será resultado de las aspiraciones de sectores importantes de la población que hoy día no existen; no es, pues, oportuna una medida que contraría los sentimientos de nuestro pueblo y que nadie reclama; cuando las condiciones de vida se modifiquen será oportuno pensar en una reforma a la Constitución.

Los liberales hablaron una vez más con la voz del pueblo, con la certeza de que decían la verdad, y con la vista puesta en la naturaleza humana y en el porvenir de la nación. Sabían que los moderados se inclinaban en el debate del lado de los conservadores: el presidente Comonfort quería la paz y estaba dispuesto a comprarla a cambio del

sacrificio de la libertad; José María Lafragua, su secretario de Gobernación, acudió al Congreso para oponerse a la reforma y dar el triunfo a los conservadores. Pero aquellos hombres habían resistido al dictador Santa Anna y vivido la tragedia del pueblo de México, y decidieron dar una prueba más de que estaban dispuestos a luchar por sus ideales. Sus discursos —Mata, Castillo Velasco, Zarco, Ramírez, Prieto, Arriaga, Gamboa, Jacquez, García Granados, Villalobos, Cerqueda, entre otros— son, sin duda, las más bellas notas parlamentarias de nuestra historia: son un canto a la libertad humana y una invitación a la armonía social.

La libertad de conciencia, dijeron los liberales, es el mensaje sublime del cristianismo: nació la nueva religión en un mundo pagano y judío de intolerancia, que por serlo llevó a Cristo al martirio de la cruz y arrojó a los cristianos al circo; su mensaje no fue ni pudo ser de intransigencia ni de coacción a las conciencias, sino de amor y caridad, de indulgencia y comprensión y, en consecuencia, toda intolerancia, toda prohibición, todo ejercicio del poder para impedir a los hombres que sigan libremente los imperativos de su conciencia, son opuestos al ejemplo y a la enseñanza de Cristo; pidieron los liberales a los conservadores, igual que pidieron los cristianos a los emperadores romanos, que permitieran a todos los hombres amar y adorar a su dios con plena libertad. Hicieron notar los liberales con el hondo sentido humanista y universalista de su pensamiento, que traducía fielmente la esencia de la cultura occidental, que la declaración de los derechos individuales se refería a todos los hombres y no sólo a los mexicanos, y que se le empequeñecía al suprimir uno de sus aspectos capitales. Aprovecharon después los diputados del pueblo la distinción que establecieron los conservadores entre libertad de conciencia y libertad de cultos, y sostuvieron —entre otros oradores con José María Luis Mata— que “la libertad de conciencia es un don precioso que el hombre recibió del ser supremo, sin el cual no existirían ni la virtud ni el vicio y del que se deduce forzosamente la consecuencia de que estando fuera de la acción legítima de la sociedad los actos que el hombre ejecuta. para ponerse en relación con la divinidad, ninguna ley o autoridad puede tener derecho para prohibir a algún hombre los actos que tienden a adorar a Dios del modo que le dicte su conciencia”. En un cuarto capítulo de sus discursos sostuvieron los liberales que era falso que el pueblo de México estuviera en contra de la reforma religiosa: los memoriales enviados al Congreso proceden en gran parte de mujeres que viven en el interior de sus hogares, y que no participan en la vida pública de México; esos memoriales han sido obtenidos por los sacerdotes y son suficientemente conocidos los medios de que se valen en estos casos; por otra parte, esos memoriales no proceden de la mayoría de los ciudadanos, y no pueden ser la base para la decisión del Congreso; finalmente, el pueblo que eligió a los miembros del Partido Liberal conocía su pensamiento y naturalmente, respalda su actitud. Francisco Zarco respondió al argumento de la unidad religiosa del pueblo con un brillante párrafo, cuya transcripción no resistimos:

La unidad religiosa establecida con el rigor de la ley es una iniquidad. Yo seré católico, quiéralo o no la constitución, quiéranlo o no los Congresos y los gobiernos. Si fuerais una Asamblea de calvinistas o luteranos, y decretarais el exclusivismo de vuestra secta, yo

seguiría siendo católico, y me reiría de vosotros, y si me prohibíais el ejercicio de mi culto, si me arrancabais los consuelos de mi religión, si no me dejabais orar en mi templo y elevar mis plegarias a la divinidad, mi conciencia se sublevaría contra vosotros, y os vería como a tiranos que profanabais la libertad de mi pensamiento, y vuestra unidad religiosa sería una impostura y una farsa.

Maravilloso espectáculo el de aquellos hombres defendiendo la autenticidad del cristianismo y de las verdaderas religiones contra un pasado colonial, que representaba el privilegio de una casta y la facultad de explotar a un pueblo. Fue en esta parte del debate cuando Zarco manifestó que el artículo 15 del proyecto no satisfacía a los liberales, porque no consignaba las libertades de conciencia y de cultos en toda su amplitud, y propuso que simplemente se dijera: “la República garantiza el ejercicio de todos los cultos”; y porque hablaba de proteger a la religión católica por medio de leyes justas y prudentes, siendo que las religiosas, cuando son auténticas, no requieren de la protección de las leyes. En otro pasaje de sus discursos defendieron los liberales la rectitud del principio de las libertades de conciencia y de cultos: la tolerancia no implica ni ateísmo ni amoralidad, quiere sólo decir libertad; no es exacto, agregaron los revolucionarios de Ayutla, que la libertad de cultos signifique la posibilidad de la práctica de religiones contrarias a la moral de nuestro pueblo, porque los actos contrarios a la moral y a las buenas costumbres, y entre ellos está la poligamia, no pueden realizarse sobre el suelo de México. Mata hizo entonces un esfuerzo grandioso por convencer a los conservadores: la tolerancia contenida en el artículo 15 del proyecto no significa que necesariamente se establezcan otros cultos; permite ese establecimiento, pero no lo ordena; y la verdad es que el establecimiento real de ellos dependerá del pueblo y no de la acción de los poderes públicos. Por otra parte, la intolerancia religiosa ha sido causa del estancamiento de los pueblos; con un real conocimiento de la historia, señalaron los liberales la trayectoria de España a partir de Carlos V y de Felipe II, y mencionaron la tragedia de Italia bajo el dominio del Papa. Usaron también el argumento, que ya conocemos, de las posibilidades de una inmigración abundante, y García Granados recordó que durante la Colonia no estaba permitido el enterramiento de los no-católicos, y que, al producirse la independencia, fue preciso celebrar un tratado con el gobierno inglés para la creación del Campo santo de los extranjeros. No creían los liberales que el pueblo de México hostilizara a los hombres de otras naciones cuando adoraran a sus dioses, y afirmaron que si algún acto de agresión se producía habría que averiguar quiénes fueron los promotores. Finalmente, la totalidad de los oradores se pronunció en contra del argumento de la inoportunidad de la medida; descansaba en una ofensa al hombre mexicano y era la impreparación que se atribuía al pueblo de México; el valor demostrado por el pueblo en la Revolución de Ayutla, continuación de la Guerra de Independencia, la demostración cívica efectuada en la elección para miembros del Congreso Constituyente y el debate mismo que se desarrollaba, probaban lo injustificado de la ofensa.

En la sesión del día 5 de agosto, por sesenta y siete votos contra cuarenta y cuatro, se declaró el artículo sin lugar a votar, por lo que regresó a la comisión para que presentara

un nuevo proyecto. En su *Historia del Congreso Constituyente* Zarco escribió la siguiente nota: “La cuestión queda pendiente. ¡Cuestión de Tiempo! Tarde o temprano el principio se ha de conquistar; y ha tenido ya un triunfo sólo con la discusión”. Palabras proféticas, pero fue necesario esperar el transcurso de los años de la Guerra de Reforma y el derrumbe del imperio de Maximiliano. La comisión no presentó el nuevo proyecto: en toda la República resonaban las voces de los conservadores que incitaban a la rebelión, y se creyó innecesario precipitarla, independientemente de que los liberales ya no podían confiar en el gobierno de Comonfort, ni en una victoria en el Congreso. La declaración de derechos de la Constitución, en consecuencia, resultó omisa en el problema de las libertades de conciencia y de cultos, por lo que quedaron las interrogantes: ¿Subsistía la intolerancia consignada en la Constitución de 1824? ¿Podrían los hombres ejercer libremente sus cultos? Si se acepta, el principio de que la libertad consiste en hacer todo lo que no está prohibido en las leyes, había que aceptar la segunda solución. En la sesión de 26 de enero de 1857 Arriaga propuso la cuestión con una extraordinaria claridad: según los principios de la Constitución, las autoridades únicamente pueden realizar aquellos actos para los que están expresamente facultadas; en consecuencia, en el futuro, no existirá autoridad que pueda intervenir en los problemas de las iglesias y del culto externo; la Iglesia católica actuará libremente y se sentirá, como hasta ahora, una corporación soberana, sin otras leyes que las que ella dicte, con grave daño para la nación mexicana; convenció Arriaga al Congreso, con un ardiente discurso, de que la Constitución no podía callar en un asunto de tanta importancia, y obtuvo la aprobación para el siguiente artículo 123:

Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes.

El problema quedó así remitido a la legislación ordinaria; de ahí la importancia de las elecciones que habrían de efectuarse inmediatamente después de la promulgación de la Constitución.

Dentro del marco de la idea de la libertad un segundo capítulo de los derechos del hombre es el que se acostumbra llamar Las libertades generales de la persona: la Constitución de 1857, además de la prohibición de la esclavitud, consignó la libertad de tránsito interno y externo —artículo 11— y el derecho de portar armas para la seguridad y legítima defensa —artículo 10. Una tercera categoría de los derechos del hombre está constituida por lo que se denomina La seguridad personal: los artículos 16 y 26 aseguraron la inviolabilidad del domicilio, y el artículo 25 la inviolabilidad de la correspondencia. El capítulo cuarto de los derechos del hombre se compone de las libertades de los grupos sociales: el artículo 9º habló de las libertades de reunión y asociación; el precepto iguala en grandeza a los artículos 19 y 20 de la Constitución belga de 1831; los constituyentes de 1856-1857 pueden estar orgullosos, pues las libertades de reunión y asociación son una de las bases de la democracia; y por otra parte, protegidos por el artículo 9º, los trabajadores mexicanos pudieron asociarse para la defensa de sus intereses: la coalición y la asociación profesional, por sí mismas y en la medida que no ejercieran violencia contra los patronos u otros trabajadores, eran reputados actos lícitos. En armonía con los principios expuestos una parte quinta de

los derechos del hombre formó Las libertades políticas: la libertad de reunión con propósitos políticos y la libertad de manifestación pública, derivaban del ya citado artículo 9º, si bien estaban restringidas esas garantías a los ciudadanos mexicanos; nuestra declaración de derechos, lo hemos repetido insistentemente, se dirigía a todos los hombres, y ello explica el artículo 15 que prohibía la celebración de tratados para la extradición de reos políticos.

Los profesores de derecho constitucional han formado un capítulo especial con un haz de principios, que integran la seguridad jurídica y que, según lo indica su nombre, son las normas que se proponen la seguridad y firmeza de los derechos del hombre. De ellos podríamos decir que son los protectores de la igualdad y de la libertad. Los constituyentes de 1856-1857 lograron una de las síntesis jurídicas más perfecta que conocemos, y es ésta la ocasión de hacer justicia a los miembros del Partido Conservador que marcharon unidos con los liberales en este terreno, que fue, una vez más, la demostración del hondo humanismo jurídico que ha regido en nuestra historia; el artículo 14 señaló una característica fundamental de la legislación al decidir que no podría expedirse ninguna ley retroactiva; como dice el llorado maestro Calamandrei, si la ley es un mandamiento impersonal, general y abstracto, no puede ser retroactiva, porque ello implica la contemplación de acciones humanas ya realizadas. El artículo 16 consignó la garantía de autoridad competente, igual a que el respeto de las competencias constitucionales se impuso a todas las autoridades, judiciales y administrativas. El mismo artículo 16 contenía una precisa defensa en contra de la arbitrariedad, al decir que “nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento”. Por otra parte el artículo 8º se refirió al derecho de petición y al deber de las autoridades de dar una respuesta escrita; el derecho de petición es una de las armas más nobles que puede otorgar el orden jurídico a los hombres para que presenten a las autoridades la totalidad de sus problemas.

Dentro del mismo campo de la seguridad jurídica varias normas enmarcaron la conducta de los tribunales judiciales, a efecto de proporcionar a los hombres una buena administración de justicia: el artículo 17 estableció que “nadie puede ejercer violencia para reclamar su derecho”, pero indicó que los “tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia”, lo que significaba no sólo el hecho material de estar permanentemente abiertos a todos los hombres, sino, además, el deber de actuar con rapidez y eficacia. El artículo 13, según indicamos anteriormente, prohibió la formación de tribunales especiales, y en concordancia con él ordenó el artículo 14 que “nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por el tribunal que previamente haya establecido la ley”. Todavía agregó el multicitado artículo 14 que “nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho”. De los principios precedentes, y de la redacción del artículo 14, desprendieron los intérpretes las garantías de audiencia y del debido proceso legal. Finalmente, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia interpretó la frase, “nadie puede ser juzgado sino por leyes exactamente aplicables”, en el sentido de que los tribunales tenían el deber de interpretar razonablemente las leyes, lo que equivalió a elevar a la categoría de uno de



los derechos del hombre el principio de legalidad; así se creó lo que se ha denominado entre nosotros la garantía de legalidad en materia civil y penal.

Los constituyentes de la Generación de la Reforma tenían el más alto respeto por la persona humana, y crearon un espléndido sistema de garantías en la justicia penal: nadie podía ser preso por deudas de carácter civil; sólo habría lugar a prisión por delito que mereciera pena corporal; automotivado de prisión dentro del término de tres días; prohibición de malos tratos y de gabelas y contribuciones; prohibición para prolongar la detención por falta de pago de honorarios; la aplicación de las penas correspondería exclusivamente a la autoridad judicial; prohibición de las penas de mutilación y de infamia, de la marca, de los azotes, de los palos, del tormento, de la multa excesiva, de la confiscación de bienes y de cualesquiera otras penas inusitadas o trascendentales. En lo concerniente a la pena de muerte el artículo 23 ordenó se la aboliera a la mayor brevedad, a cuyo efecto debía organizarse un sistema penitenciario; en todo caso, quedó abolida la pena de muerte para los delitos políticos y únicamente podría aplicarse, de acuerdo con la legislación ordinaria, al traidor a la patria en guerra extranjera, al saltador de caminos, al incendiario, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, a los delitos graves del orden militar y a los de piratería. Respecto del proceso mismo, los artículos 20 y 24 consignaron las bases que aún son vigentes:

Artículo 20: En todo juicio criminal el acusado tendrá las siguientes garantías: I. Que se le haga saber el motivo del procedimiento y el nombre del acusador, si lo hubiere. II. Que se le tome su declaración preparatoria dentro de cuarenta y ocho horas, contadas desde que esté a disposición de su juez. III. Que se le caree con los testigos que depongan en su contra. IV. Que se le faciliten los datos que necesite y consten en el proceso, para preparar sus descargos. V. Que se le oiga en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos, según su voluntad. En caso de no tener quién lo defienda, se le presentará la lista de los defensores de oficio, para que elija el que o los que le convengan.

Artículo 24: Ningún juicio criminal puede tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda abolida la práctica de absolver de la instancia.

La creación del sistema de jurados del pueblo para el conocimiento de los delitos y aplicación de la ley penal suscitó un brillante debate: la comisión de constitución, representada por José María Luis Mata, habló en favor de la institución, y estimaba que era una de las manifestaciones más puras del pensamiento democrático; varios diputados apoyaron su punto de vista, pero Ignacio Vallarta se pronunció en contra y sostuvo que la existencia de la institución debería dejarse a la prudencia de las legislaturas locales. El Congreso rechazó la propuesta de Mata por cuarenta y dos votos contra cuarenta.

La declaración de los derechos del hombre concluye con un artículo que reglamenta los estados de emergencia, esto es, aquellas situaciones que ponen en peligro a la nación, a las instituciones políticas o a partes determinadas de la población; son, entre otros, los eventos de una guerra extranjera, de una rebelión o de fenómenos de la naturaleza, tales como inundaciones, epidemias, etcétera. El artículo 29 autorizó al presidente de la República, previo acuerdo del consejo de ministros y con aprobación



del Congreso federal, para suspender las garantías otorgadas por la Constitución, en la inteligencia de que nunca podrían suspenderse las relativas a la vida del hombre, porque ya no habría suspensión sino supresión; por otra parte, la suspensión de los derechos del hombre debía hacerse por tiempo limitado y mediante prevenciones generales, y en ningún caso contraerse a persona determinada. Disponía también el artículo que el Congreso concedería al Poder Ejecutivo las facultades que estimara necesarias para que pudiera hacer frente a tal situación. La redacción del artículo prueba que el Congreso Constituyente quiso proteger los derechos del hombre, aun en los casos de peligro grave para la Nación, y que en ninguna hipótesis permitió a la voluntad del titular del Poder Ejecutivo sustituir a la ley.

El liberalismo económico de la Constitución de 1857 fue también un grito de rebeldía del hombre mexicano, que buscaba en él una parte de su libertad: nuestro liberalismo tuvo el profundo sentido humanista que caracteriza a nuestros ideales jurídicos; y más hondamente se descubre ese sentido humanista cuando se reflexiona que en el seno del Partido Liberal renació y cobró nuevas luces la idea de la justicia social, que había sido el ideario de Morelos. El Congreso Constituyente consignó en la Constitución centenaria los principios de la escuela económica liberal, pero dejó constancias magníficas de su pensamiento social. Arriaga, con una visión clarísima de la verdadera esencia de una constitución, se planteó el problema de lo que eran y de lo que deberían ser las constituciones; en un párrafo magnífico del discurso que sirvió de Exposición de motivos al proyecto de Constitución señaló Arriaga la tragedia económica de nuestro pueblo, e indicó a las generaciones futuras la urgencia de reformar las estructuras sociales:

¿Debía la comisión proponer una constitución puramente política, sin considerar en el fondo los males profundos de nuestro estado social, sin acometer ninguna de las radicales reformas que la triste situación del pueblo mexicano reclama como necesarias y aun urgentes?... Resuelto que el proyecto de la ley fundamental sería basado sobre el mismo principio federativo que entrañaba la Constitución de 1824, ¿ha podido la comisión con sólo esto darse por satisfecha de haber colmado todas las exigencias y cumplido su importante misión? La constitución, en una palabra, ¿debía ser puramente política, o encargarse también de conocer y reformar el estado social? Problema difícil y terrible que más de una vez nos ha puesto en la dolorosa alternativa, o de reducirnos a escribir un pliego de papel más con el nombre de constitución, pero sin vida, sin raíz ni cimiento; o de acometer y herir de frente intereses o abusos envejecidos, consolidados por el transcurso del tiempo, fortificados por la rutina y en posesión, a título de derechos legales, de todo el poder y toda la fuerza que da una larga costumbre, por mala que ella sea... Es justicia decir que algunas de las proposiciones que tenían por objeto introducir importantes reformas en el orden social, fueron aceptadas por la mayoría y figuran como partes del proyecto; pero en general, fueron desechadas todas las conducentes a definir y fijar el derecho de propiedad, a promover de un modo indirecto la división de los inmensos terrenos que se encuentran hoy acumulados en poder de muy pocos poseedores, a corregir los infinitos abusos que se han introducido y se practican todos los días, invocando aquel sagrado e inviolable derecho y a poner en actividad y movimiento la riqueza territorial y agrícola del país, estancada y

reducida a monopolios insoportables, mientras que tantos pueblos y ciudadanos laboriosos están condenados a ser meros instrumentos pasivos de producción en provecho exclusivo del capitalista, sin que ellos gocen ni disfruten más que de una parte muy ínfima del fruto de su trabajo.

Al discutirse en lo general el proyecto de Constitución Ignacio Ramírez reprochó precisamente a la comisión el no haber ensayado una solución para los grandes problemas sociales, y el haberse limitado a una constitución estrictamente político-formal:

El proyecto de Constitución que hoy se encuentra sometido a las luces de vuestra sabiduría, revela en sus autores un estudio, no despreciable, de los sistemas políticos de nuestro siglo. Pero al mismo tiempo, un olvido inconcebible de las necesidades positivas de nuestro país... El más grave de los cargos que hago a la comisión es de haber conservado la servidumbre de los jornaleros: el jornalero es un hombre que a fuerza de continuos y penosos trabajos arranca de la tierra, ya la espiga que alimenta, ya la seda y el oro que engalanan a los pueblos; en su mano creadora el rudo instrumento se convierte en máquina y la informe piedra en magníficos palacios; las invenciones prodigiosas de la industria se deben a un reducido número de sabios y a millones de jornaleros; donde quiera que existe un valor, allí se encuentra la efigie soberana del trabajo...

El Congreso aprobó los dos artículos siguientes, que figuraron con los números 4º y 28 de la Constitución. En ellos se encuentra, según creemos, una expresión purísima del liberalismo económico y de sus consecuencias, las libertades de profesión, de industria y de trabajo y la no intervención del Estado en los fenómenos económicos:

Artículo 4º. Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad.  
Artículo 28. No habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.

Los hombres de México del medio siglo XIX eran defensores fervientes de la propiedad privada; era ella, de conformidad con el pensamiento de Hegel, la institución que afirmaba la personalidad individual. Se comprende entonces fácilmente que las preocupaciones de los constituyentes no giraron en torno de la legitimidad del principio; en la sesión de 14 de agosto de 1856 liberales y conservadores, por unanimidad de ochenta y un votos, aprobaron la primera parte del artículo 27:

La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación, y los requisitos en que ésta haya de verificarse.

Aquellos de los liberales que conocían la trágica miseria de los hombres de nuestros campos, y que soñaron con su redención, los continuadores de Morelos, que fueron también los visionarios de las reformas agrarias que proclamó Zapata en el Plan de Ayala, tuvieron a la vista dos grandes cuestiones: la primera era la desamortización y aun nacionalización de los bienes de mano muerta; estaba vigente la ya citada Ley Lerdo sobre Desamortización de las fincas rústicas y suburbanas de las corporaciones civiles o eclesiásticas; los liberales se propusieron evitar que en el futuro pudiera repetirse el acaparamiento de la tierra y de las fincas urbanas, y por la misma unanimidad de ochenta y un votos obtuvieron la aceptación del párrafo segundo del artículo 27:

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.

El segundo de los grandes problemas que preocupó a los constituyentes del medio siglo XIX fue lo que llamaríamos hoy la cuestión social del campo: al presentar el proyecto de Constitución Arriaga adjuntó un voto particular con sus ideas sobre las reformas sociales en el sistema de la propiedad agrícola: en la República Mexicana, escribió, viven cinco millones de seres humanos que arrastran la más dolorosa miseria. Estamos trabajando en este Congreso en favor de una organización estatal democrática, pero no es posible creer en la democracia cuando se contempla la tragedia de aquellos hombres; y además, ¿cómo van a interesar a esa masa campesina las ideas de soberanía del pueblo, de sufragio universal, de derechos del hombre y de representación política, si los representantes de ella nada hacemos por mejorar sus condiciones de vida? Se declaró partidario de la propiedad privada porque “la idea de propiedad lleva inherente la de individualidad”, pero criticó duramente los abusos a que daba lugar el acaparamiento de la tierra mexicana, equivalente al más cruel de los feudalismos. Citó al escritor mexicano Díaz Barriga y en unas páginas de extraordinaria claridad y brillantez analizó las diferentes doctrinas que se han inventado para justificar el derecho de propiedad; explicó que no iba a proponer una solución socialista porque esas corrientes ideológicas pertenecían al futuro, y porque correspondía a la humanidad decidir si eran una quimera o eran susceptibles de ejecución; sostuvo, después de estos análisis, que el derecho de propiedad tenía como título primero la ocupación, pero que únicamente se confirmaba y perfeccionaba por el trabajo y la producción. Concluyó con una serie de proposiciones que permitirían la venta de todas aquellas tierras que no fueran debidamente cultivadas.

José María del Castillo Velasco, otro de los miembros ilustres de la comisión de constitución, presentó también un voto particular. Consideró que la cuestión del municipio podía ser resuelta en la Constitución federal, y que no era conveniente abandonarla a las entidades federativas; señaló, como una de las actividades y finalidades principales del municipio, la salvación de los campesinos. Igual que Ponciano Arriaga describió la miseria de esos hombres, y pidió se les dotara de tierras:

Hay en nuestra República una raza desgraciada de hombres, que llamamos indígenas, descendientes de los antiguos dueños de estas ricas comarcas, y humillados ahora con su pobreza infinita y sus recuerdos de otros tiempos. Hombres más infelices que los esclavos, más infelices aún que las bestias, porque sienten y conocen su degradación y su miseria. ¿Cómo puede concebirse una República en que el mayor número de sus habitantes son los indígenas, están reducidos a tanta desgracia y a tanta humillación? ¿Cómo se han de establecer y afirmar las instituciones liberales, si hay una mayoría de ciudadanos para quienes la libertad es una quimera y tal vez un absurdo?... Si se estudian sus costumbres, se hallarán entre los indios instintos de severa justicia y de abnegación para cumplir con los preceptos que imponen las leyes. Y siendo esto así, ¿por qué ha de perder la patria el trabajo, la inteligencia y la producción de tantos de sus hijos? ¿Por qué ha de sufrir la humanidad que haya pueblos numerosos hundidos en la degradación y en la infelicidad? Para cortar tantos males no hay en mi humilde juicio más que un medio, y es el de dar propiedad a los indígenas, ennoblecerlos con el trabajo y alentarlos con el fruto de él.

Varios propietarios de bienes raíces presentaron el 10 de julio de 1856 un memorial al Congreso que criticaba los votos de Arriaga y de Castillo Velasco; en la sesión del 7 de agosto Isidoro Olvera, otro de los miembros de la comisión de constitución, en respuesta a aquel memorial, sometió a la consideración de la Asamblea Constituyente un proyecto de ley orgánica que arregle la propiedad territorial en toda la República: sostuvo que la propiedad de la tierra, de acuerdo con la ley de Dios, pertenece a todos los hombres, pero agregó que el comunismo era una doctrina impracticable. Igual que Arriaga o Castillo Velasco describió la injusta distribución de la tierra mexicana y la miseria de los campesinos. Y concluyó proponiendo diversas medidas: fijación de la extensión máxima —diez leguas cuadradas de labor o veinte de dehesa— de tierra que podría adquirirse, fijación de una contribución especial para las extensiones mayores; revisión de los títulos de propiedad, a efecto de que los terrenos ilegalmente poseídos quedaran en censo enfiteútico, con la obligación de cultivarlos, bajo la pena de reputarlos baldíos; y obligación de los propietarios de permitir a los pueblos el uso de las aguas y de la leña que necesitaran.

En el artículo 17 del proyecto la comisión intentó señalar un límite al derecho de propiedad: trataba el precepto de la libertad de trabajo y de industria, y se le agregó un párrafo diciendo que esa libertad “no podría coartarse por los particulares, ni a título de propietarios”, pero a propuesta de Arizcorreta desechó el Congreso la adición.

La cuestión obrera era menos aguda en los años de la Generación de la Reforma, porque la industria no se encontraba suficientemente desarrollada; sin embargo, el Nigromante, según indicamos anteriormente, habló como lo hicieron los hombres que en el siglo XX integraron el Congreso Constituyente de Querétaro, que es el que entregó al pensamiento jurídico universal, en la Constitución de 5 de febrero de 1917, la primera declaración de derechos sociales de la historia:

El grande, el verdadero problema social, es emancipar a los jornaleros de los capitalistas: la resolución es sencilla y se reduce a convertir en capital el trabajo. Esta operación exigida imperiosamente por la justicia, asegurará al jornalero no solamente el salario que

conviene a su subsistencia, sino un derecho a dividir proporcionalmente las ganancias con el empresario. La escuela económica tiene razón al proclamar que el capital en numerario debe producir un rédito, como el capital en efectos mercantiles y en bienes raíces; pero los economistas completarán su obra, adelantándose a las aspiraciones del socialismo, el día en que concedan los derechos incuestionables a un rédito, al capital trabajo. Señores de la comisión, en vano proclamaréis la soberanía del pueblo mientras privéis a cada jornalero de todo el fruto de su trabajo...

En la sesión de 8 de agosto de 1856, cuando se discutía el principio relativo a la libertad de trabajo, Ignacio Vallarta hizo un apasionante relato de los abusos que en todos los pueblos, y especialmente en el nuestro, cometían los patronos con los trabajadores; por unos instantes pareció que iba a sugerir se incluyeran en la Constitución las bases de un derecho del trabajo, pero lamentablemente confundió el problema de la libre elección de una actividad con la libre fijación de las cláusulas de los contratos de trabajo, esto es, confundió la idea filosófica, social y jurídica de la libertad humana para trabajar, con el principio económico de la libre fijación de las condiciones de prestación de los servicios; fue indispensable llegar al año 1917 para que los constituyentes de Querétaro atendieran la diferencia e incluyeran en la Constitución nueva la declaración de los derechos sociales.

Los constituyentes de 1856-1857 no pudieron crear un derecho constitucional del trabajo, porque no lo permitía el pensamiento de la época, pero hablaron de que la legislación ordinaria debería abordar el problema; de todas maneras, procuraron defender la libertad del hombre en cuanto trabajador, y redactaron el artículo 5°.

Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningún con trato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro.

En el artículo 32 el Partido Liberal dejó constancia de la necesidad de dictar una legislación que protegiera a los trabajadores, si bien la vaguedad del precepto impidió que el Poder Legislativo realizara una labor efectiva: “Se expedirán leyes para mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distinguen en cualquier ciencia o arte, estimulando el trabajo y fundando colegios y es cuelas prácticas de artes y oficios”.

Rousseau colocó a los pueblos y a los hombres ante un grave problema cuando propuso las bases para una democracia individualista directa, y declaró que la voluntad general, titular de la soberanía y hacedora de las leyes, no podía ser representada; el ginebrino pensaba en los cantones de su patria y en una posible Federación de ellos, pero no imaginó el gobierno de los grandes Estados europeos y las superpotencias del siglo XX. Los autores de la Constitución federal estadounidense se dieron cuenta de la trascendencia del dilema y, vueltas sus miradas a Locke y a Montesquieu, sostuvieron que los Estados Unidos no serían una democracia rousseauiana sino una República

representativa. Las constituciones de los siglos XVIII y XIX siguieron el mismo camino y pusieron como primer principio para la organización del Estado y sus poderes la idea de la representación. Ya indicamos que desde la Constitución de 1824 los constituyentes mexicanos, si bien aceptaron el pensamiento de Juan Jacobo en cuanto a la esencia de las ideas de soberanía y de los derechos del hombre, habían tomado al barón de Montesquieu como guía para la organización del Estado. La idea de la representación pasó a ser parte integrante de nuestro derecho político y se consignó en el artículo 40 de la Constitución de 1857: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa...”.

La doctrina de la representación política comprende dos situaciones: la primera quiere decir que el pueblo ejerce las atribuciones que otorga a su organización estatal por medio de representantes, y la segunda que los gobernantes no tienen un derecho propio de mando, sino únicamente facultades que les han sido conferidas por el pueblo y que ejercen no en nombre propio, sino en representación del mismo pueblo. Es, en consecuencia, una idea relativa subordinada al concepto de soberanía del pueblo. Sin embargo, los profesores de derecho constitucional entre otros, Julien Laferrière han hablado de dos maneras de interpretar la idea de la representación política: la doctrina adoptada en la Constitución francesa de 1791 sería una postura radical: el pueblo únicamente puede ejercer los poderes inherentes a su soberanía por delegación. En tanto la segunda postura se limitaría a sostener que los gobernantes, en la órbita de sus facultades, son representantes del pueblo. Esta segunda interpretación es la que se desprende de la Constitución que comentamos, cuando dice en su artículo 41: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los estados para lo que toca a su, régimen interior en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los estados”.

En la sesión de 9 de septiembre de 1856 se discutía la facultad del pueblo de alterar o modificar, en cualquier tiempo, la forma de su gobierno; el diputado Reyes, según el relato de Zarco, pidió que “se agregara que este derecho había de ejercerse por medio de los legítimos representantes del pueblo”, pero los constituyentes ni siquiera tomaron en consideración esa propuesta. E hicieron bien, porque una declaración de esa naturaleza equivale a sostener que la soberanía es, exclusivamente, la potestad de nombrarse representantes, afirmación que es negación de la idea misma de soberanía; y porque, por otra parte, es una declaración romántica, pues cuando los pueblos no están conformes con sus leyes y sus gobernantes las revoluciones pasan sobre aquellas declaraciones.

Nuestros constituyentes del medio siglo XIX aplicaron la idea de la representación con una extraordinaria pureza: los titulares de los tres poderes estatales, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, serían representantes del pueblo y, en consecuencia, los diputados al Congreso federal y a las legislaturas locales, el presidente de la República y los gobernadores de los estados y los magistrados de la Suprema Corte de Justicia serían elegidos por el pueblo, de acuerdo con el ya mencionado principio de la elección indirecta. Por otra parte, aquellos mismos constituyentes recogieron los caracteres

esenciales de la doctrina: los representantes lo serían de toda la nación, no obstante ser elegidos por distritos o circunscripciones territoriales; su elección sería por un tiempo limitado (dos años para los diputados, cuatro para el presidente de la República y seis para los magistrados de la Suprema Corte de Justicia; la designación era irrevocable, pero los altos funcionarios, con ciertas restricciones para el presidente de la República, eran responsables por los delitos que cometieran; disfrutaban de libertad de acción en el ejercicio de sus funciones, naturalmente dentro del marco de la Constitución y las leyes; eran igualmente libres en sus opiniones de tal manera que no estaban ligados a instrucciones determinadas de los electores, ni siquiera al programa del partido político que les hubiere postulado; estaban facultados para discutir todos los asuntos y para presentar las iniciativas que estimaren prudentes, con la sola exclusión de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia.

El proyecto presentado por la comisión al Congreso decía, en su artículo 46 —pasó a ser 40 en la Constitución— que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República federativa”. Las opiniones en el seno de la comisión —no existe ningún testimonio en contrario— fueron unánimes en favor de la forma federal del Estado. En renglones precedentes dijimos que la batalla federal se libró en los años anteriores y en el Congreso Constituyente que elaboró la Constitución de 1824, y que desde esa época principiaron a ligarse las ideas de federalismo y libertad. El Plan de Ayutla se orientaba en favor de la organización federal de la República, pero Ignacio Comonfort, en las reformas de Acapulco, sumió en la vaguedad el problema, por ese su intento de reconciliar fuerzas irreductibles. La crítica al Estatuto Orgánico Provisional, según anteriormente indicamos, se apoyó, entre otras consideraciones, en que el sistema de República unitaria y central que había organizado, implicaba, en el sentir de los diputados liberales, la muerte de las libertades y de las soberanías locales. Los miembros del Partido Liberal sostuvieron, como en 1824, que los hombres de las provincias mexicanas querían una organización federal y que esa era la voluntad nacional; se explica así que en el discurso que leyó Arriaga al presentar el proyecto de Constitución reprodujera algunos párrafos de la exposición de motivos de nuestra primera Constitución Federal:

Vuestros representantes, al congregarse en el salón de sus sesiones, han traído el voto de los pueblos expresado con simultaneidad y energía. La voz de la República federada se hizo escuchar por todos los ángulos del continente, y el voto público por esta forma de gobierno llegó a explicarse con tanta generalidad y fuerza, como se había pronunciado por la independencia. Vuestros diputados no tuvieron, pues, que dudar sobre lo que en este punto deseaba la Nación...

Pero Arriaga creyó de su deber explicar el pensamiento de los liberales y demostrar que el sistema federal de gobierno era el único compatible con las aspiraciones y las necesidades del pueblo mexicano:

¿Qué prestigios podía tener en la actualidad una constitución central, ni qué bienes habría de dar al país este funesto sistema de gobierno, que se identifica con todas nuestras calamidades y desgracias? Se quejan los pueblos, y con sobrada justicia, de que todas las revueltas



emprendidas para entronizar el despotismo, se fraguaron en el centro de la República, de que en tiempo de las administraciones centrales no han tenido más que fuertes y multiplicadas gabelas, sin recibir jamás en cambio ningún género de protección ni beneficios... Cuando los pueblos han sentido y conocido todo esto, hubiera sido de nuestra parte un error craso e inexcusable, retroceder a las maléficas combinaciones del centralismo, que no dejó para México si no huellas de despotismo, recuerdos de odio, semillas de discordia.

En la sesión de 9 de septiembre de 1856 se discutió en el Constituyente la cuestión relativa a la forma del Estado. Únicamente el diputado Manuel Buenrostro pidió la palabra para proponer que se suspendiera la discusión, pues estimaba que no era el momento de resolver sobre la forma del Estado. No se tomó en cuenta su propuesta y los ochenta y cuatro diputados presentes aprobaron el proyecto.

Para la América hispánica, Alexis de Tocqueville es uno de sus viajeros visitantes beneméritos. Su libro *La democracia en América* es una de las obras que mayor influencia han ejercido sobre nuestros pueblos; fue una obra de consulta constante —un libro de cabecera— para nuestros constituyentes. Sin duda, los hombres de la Generación de la Reforma poseían un conocimiento muy amplio de la ciencia política del pasado y de su época, y habían leído las obras fundamentales de la literatura política estadounidense —*El federalista*, con los estudios de Hamilton, Madison y Jay, a Thomas Jefferson, a Story y a Kent—, pero *La democracia en América* es expresión de ese arte maravilloso de los escritores de Francia para hacer comprensible lo difícil: Tocqueville fue citado por Arriaga frecuentemente, y su nombre aparece en el discurso preliminar de la Constitución por Guillermo Prieto para defender la libertad de imprenta, por Juan Antonio de la Fuente a propósito del problema de la libertad de cultos, por Mariano Arizcorreta quien pretendió justificar en sus doctrinas la conveniencia de regresar a la Constitución de 1824, por Ignacio Ramírez cuando se discutieron las atribuciones del Poder Judicial Federal, y por Mata y Arriaga para justificar la necesidad del juicio político en los casos de delitos de los funcionarios públicos. Y es altamente interesante consignar que en 1855 el ilustre impresor mexicano Ignacio Cumplido editó la traducción de Sánchez de Bustamante.

Tocqueville vivió en la creencia, procedente de Estados Unidos, de que un Estado federal es una unión de estados, por lo que se propuso explicar su naturaleza: en la historia, escribió en *La democracia en América*, han existido muchas confederaciones y uniones de estados, pero lo peculiar y novedoso del Estado federal estadounidense consiste en que, en tanto las confederaciones y uniones del pasado se limitaban a adoptar disposiciones que posteriormente debían ser ejecutadas por los estados miembros, el nuevo Estado tiene una esfera de competencia propia, y dentro de ella no solamente adopta sino que también ejecuta sus resoluciones. Esta nueva condición del Estado federal, continúa explicando el viajero francés, obligó a los estadounidenses a dividir la soberanía entre la federación y los estados miembros. La anterior explicación, que según aclaró su autor, la desprendió del capítulo treinta y dos de *El federalista*, determinó que su exposición se conozca con el nombre de la doctrina de la soberanía de los Estados: al Estado federal correspondió la parte de la soberanía que se relaciona con



la vida internacional de la nación, y con aquellos asuntos que afectan a la totalidad de los estados; las entidades federativas conservaron, en principio, la parte restante de la soberanía y, en particular, la organización y la administración en el interior de cada una de ellas. La explicación era, evidentemente, equivocada, ante todo porque, como observaron Calhoun en Estados Unidos y Seydel en Alemania, la soberanía, por definición, es una e indivisible; y además porque implica una confusión entre la idea de soberanía y el concepto de atribuciones del poder público. Pero las páginas de Tocqueville tenían la indudable ventaja que señalaban en los estados miembros de una federación la cualidad del Estado moderno: ser una corporación territorial soberana, de tal manera que los estados miembros conservaban o adquirían la conciencia de su calidad estatal y de su independencia, y la seguridad de que el Estado federal no intervendría en su soberanía interna; las poblaciones locales también se beneficiaban al sentirse titulares de la potestad de autogobierno. El pensamiento de *La democracia en América* adquirió la categoría de un mito dentro de la idea federal, y se extendió por toda la República Mexicana como el defensor de las soberanías locales. El artículo 40 de la Constitución fue una prístina aplicación de tal doctrina: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

El Estado federal supone la existencia de un orden jurídico unitario que es, precisamente, el orden jurídico del Estado federal, y que se aplica en el territorio de todos los estados miembros y sobre todas las personas que habitan en esos territorios; como dijo Tocqueville, la población y el territorio, para ciertos efectos jurídicos, se consideran como un todo, en tanto para otros se encuentran divididos. Ciertamente, las entidades federativas eran soberanas en cuanto a su régimen interior, pero no es concebible una contradicción en los principios jurídicos fundamentales que rigen la vida de los hombres; así, a ejemplo, no se comprende que el Estado federal se construyera sobre el principio de la soberanía del pueblo, y los estados se dieran un monarca absoluto; de manera idéntica no podría armonizarse el principio de representación en los gobernantes federales con la idea del origen divino de los gobernantes locales. De esta exigencia hacia la unidad nació lo que se ha llamado la identidad de principios jurídicos fundamentales entre la Federación y los estados: la nación mexicana se declaró en favor de la democracia y, en consecuencia, las ideas de soberanía, derechos del hombre, representación política y división de los poderes, tenían que aplicarse con un rigor inflexible; estos principios, base de la organización del Estado federal, serían también los pilares de las estructuras locales. El artículo 109 de la Constitución dijo: “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular”.

En apariencia se originaba una contradicción con el artículo 40, puesto que se limitaba la soberanía de los estados para organizarse, pero ello se explica, primeramente, por la mencionada exigencia de la unidad del orden jurídico y, en segundo término, porque no eran ni la Federación ni los estados los titulares de la soberanía, sino el pueblo, y éste, en ejercicio de su poder soberano, impuso irrevocablemente la unidad conceptual de la democracia.

El sistema federal es un gobierno doble, esto es, significa la presencia de autoridades federales y locales, dualidad que reclama una distribución de las atribuciones del poder público. Razonadamente sostiene la doctrina de nuestros días, que el Estado federal es una primera división de los poderes, y que a través de ella hace el pueblo un primer intento para alcanzar el equilibrio de la libertad, pues los estados, federal y federados, se limitarán y vigilarán recíprocamente. Explica también la doctrina contemporánea como una consecuencia de la dualidad mencionada, que un sistema federal de gobierno supone la vigilancia de una norma supraestatal que distribuya las competencias: sin esa norma la vida pública sería imposible, pues, si cada uno de los estados, federal y federados, pudiera actuar libremente sobre los mismos territorios y poblaciones, se provocaría una pugna permanente; y por otra parte, si correspondiera al estado central señalar las competencias, podría reducir a los estados federados a una actividad intrascendente, y a la inversa, si correspondiere a las entidades federativas atribuir las competencias acabarían por arrinconar a la Federación. En consideración a lo expuesto diversos escritores llegan a la afirmación de que el problema del Estado federal es, precisamente, una adecuada distribución de las competencias. En relación con este tema dijo Tocqueville que la primera dificultad que se ofreció a los estadounidenses fue esa. distribución de las competencias, y que inmediatamente después se les planteó la necesidad del señalamiento del criterio que utilizarían: no pareció conveniente determinar los límites de las atribuciones de cada uno de los estados, porque la vida social propone continuamente nuevos asuntos que exigen la rápida intervención de alguna autoridad; hubo, pues, que reconocer la titularidad de la competencia de origen a uno de los estados, federal o federados, y determinar limitativamente lo que correspondería al uno u otros; celosos de su soberanía los estados estadounidenses federados declararon que ellos eran los titulares de la totalidad de la soberanía, y que sólo aceptarían, para federarse y lograr las ventajas de la unión, delegar aquellas atribuciones indispensables para las realizaciones de la Federación, a saber, los asuntos internacionales y los que afectarían al interés común. Y éste fue, en efecto, el criterio adoptado por El federalista y por la Constitución federal estadounidense; los estados federados, sin embargo, no quedaron satisfechos, pues temieron que no obstante la enumeración que se hizo en la Constitución de las atribuciones federales pretendiera el poder central aumentar su radio de acción; de ahí que en 1789 se propusiera una enmienda que pasó a ser la décima:

Los poderes no delegados a Estados Unidos por esta constitución, ni negados por la misma a los estados, están reservados a los estados respectivamente, o al pueblo.

La Constitución de 1824, después de señalar las finalidades generales de la Federación, enumeró en su artículo 150 las facultades exclusivas del Congreso federal, pero no consignó el criterio general respecto de la titularidad de la competencia de origen. Los constituyentes del medio siglo conocían mejor la Constitución y la doctrina estadounidense, y votaron el artículo 117:

Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

Entre los dos preceptos hay una honda diferencia: Story y Kent informan que cuando se discutió la enmienda estadounidense, se propuso que dijera: “Los poderes

no delegados expresamente...”, pero se temió que la palabra expresamente restringiera la amplitud que razonablemente debían tener los poderes otorgados a la Federación. Los constituyentes de 1856-1857 conocieron las obras de aquellos escritores, y es natural concluir que al usar la palabra expresamente se propusieran lo que quisieron evitar los estadounidenses; el empleo de ese término es una prueba más del empeño que puso el Partido Liberal en defensa de los estados.

La distribución de las competencias en la Constitución de 1857 fue un sistema consistente: lo que correspondería a la Federación no podía ser tocado por los estados y a la inversa. Esta conclusión derivaba del ya citado artículo 16, en la parte relativa a la garantía de la competencia de la autoridad y, especialmente, del artículo 101, que introdujo el juicio de amparo para defender los respectivos radios de acción de las autoridades federales y locales. En consecuencia, el sistema federal mexicano rechazó la idea de las facultades concurrentes que tanto auge cobró en la vida del pueblo estadounidense.

La naturaleza y la estructura del Estado federal han hecho creer a un número crecido de doctrinarios que la existencia de una Cámara federal o Senado es un dato esencial, y que a falta de él se desvirtúan los propósitos de la organización federativa. La discusión se suscitó en el Congreso Constituyente en la sesión de 10 de septiembre de 1856, y reveló una vez más la profundidad del pensamiento democrático y de la concepción individualista de la vida social; y es tanto más interesante la discusión por cuanto en ella se escindió el Partido Liberal en dos bandos: flotaba en el ambiente nacional la creencia de que el Senado había sido en nuestra historia una institución aristocrática y una de las causas determinantes de la tragedia constitucional posterior a 1824. En el discurso preliminar Arriaga reconoció que el Senado era tal vez conveniente en un sistema federal, y que una segunda Cámara era también útil para evitar la adopción precipitada de leyes, pero agregó que su funcionamiento había sido funesto en nuestra historia. Apoyada en esos antecedentes propuso la comisión un sistema unicameral; la voz de Zarco se elevó en defensa del Senado:

Se ha llegado a decir que el Senado es una institución aristocrática, pero nadie puede creer que el que habla abrigue ni una sola idea de aristocracia. El Senado puede ser republicano y democrático, si se deriva del pueblo. Al plantear en México el sistema representativo, es menester considerar, no sólo a la República y a la democracia, sino al sistema federal y a la necesidad de equilibrar a las entidades políticas, que constituyen la Federación. Como para la elección de diputados no hay más base posible que la de la población, en una sola Cámara resultarán los estados con una representación muy desigual.

Isidoro Olvera, en el voto particular que emitió al presentarse el proyecto de constitución, también se declaró partidario del Senado; citó un amplio estudio de Story e insistió en la necesidad de una igual representación de los estados. En contra del Senado hablaron García Granados, Moreno, Gamboa, Cendejas e Ignacio Ramírez:

El señor Gamboa dice que tiene el sentimiento de no estar de acuerdo con las ideas del señor Zarco y de tener que hablar contra sus opiniones, cuando en casi toda la lucha parlamentaria han estado bajo una misma bandera. Habla contra el Senado porque su conciencia

le dice que es una institución antidemocrática, aunque alguna vez ha llegado a dudar si será necesaria al régimen federativo. La cree antidemocrática, porque siendo la base de la democracia representativa el voto del pueblo, y por consiguiente, de las mayorías, único modo de valorizar ese voto, será siempre necesario que la representación de la soberanía sea la representación de la mayoría de los sufragios del pueblo; que tal es la base de la elección de los diputados, y no la de los Senadores. Que éstos representarán las localidades, pero nunca al pueblo, pues, aunque el pueblo los nombre, no es bajo la base numérica, que es el modo de representación democrática.

En términos semejantes hablaron Moreno e Ignacio Ramírez: la Generación de la Reforma, dijimos anteriormente, quería una democracia individualista y mayoritaria, porque era la esencia de su concepto del hombre y de la vida social, y fue congruente con sus ideas en el debate sobre el Senado. El dictamen de la comisión se aprobó por cuarenta y cuatro votos contra treinta y ocho.

Las constituciones escritas y consistentes requieren imperativamente un procedimiento especial para su reforma, porque no pueden ser eternas y porque si faltara tendría el pueblo que acudir a la revolución, o los gobernantes a un golpe de Estado. En la mitad del siglo XIX se ofrecían dos modelos a los legisladores: uno el sistema de las constituciones francesa de 1791 y gaditana de 1812; éste reproducido en nuestra Constitución de 1824, y según el cual los miembros del Poder Legislativo sugerían al pueblo la conveniencia de reformar la Constitución, en espera de la terminación del periodo respectivo y la elección de los nuevos diputados, para que éstos, que serían portadores de la opinión nacional, resolvieran la conveniencia o improcedencia de las reformas; y el otro la solución estadounidense, que impuso la aprobación de las reformas por el Congreso federal, y las tres cuartas partes de las legislaturas locales, o de convenciones ciudadanas, de las mismas tres cuartas partes de las entidades federativas. La comisión propuso el primero de los sistemas, al considerar que era más armónico con la doctrina de la democracia, pero fue rechazada la proposición en parte porque equivalía a desconocer el principio de representación y, principalmente, en defensa del sistema federal: la Constitución federal es una norma supraestatal que está sobre los Poderes federales y locales y, consecuentemente, debe corresponder a un órgano supraestatal la introducción de las reformas que el tiempo y la experiencia juzguen oportunas. Por sesenta y siete votos contra catorce se aprobó el siguiente artículo 127:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Desde que el aristocrático barón de Montesquieu escribió en el *Espíritu de las leyes* el engañoso capítulo sobre la Constitución de Inglaterra, la teoría de la división de los poderes se hizo un dogma infranqueable, al extremo de que la Declaración francesa de

1789 anunció que el Estado en el que no se encontraba instituida aquella idea carecía de constitución: la división de los poderes estatales apareció como la mejor garantía de la libertad. En las páginas anteriores nos ocupamos del tema, a propósito de las diversas constituciones de nuestra historia, y al hablar de la Constitución de 1824 señalamos el sentido que dieron nuestros constituyentes a la teoría y los principales regímenes que de ella se derivaron. La Constitución de 1857 siguió la misma ruta, y en su artículo 50 proporcionó una fórmula que es sensiblemente igual a la del Acta Constitutiva de la Nación, de 31 de enero de 1824:

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

El Poder Legislativo sería unicameral y se integraría con diputados elegidos cada dos años por los ciudadanos mexicanos, en elección indirecta en primer grado; el Poder Ejecutivo sería unipersonal, en la inteligencia de que la elección sería también indirecta en primer grado y en escrutinio secreto; finalmente, la Suprema Corte de Justicia se compondría de once ministros propietarios, provenientes de una elección indirecta en primer grado.

Los críticos de la Constitución, el maestro justo Sierra en el siglo XIX y el abogado Emilio Rabasa con posterioridad al estallido de la revolución social de nuestro siglo XX, formularon diversas objeciones que se han repetido frecuentemente, sin hacer un balance detenido y sereno de su legitimidad. Daniel Cosío Villegas llega a la conclusión, que aprobamos, de que la Constitución estuvo muy por encima de sus críticos. Emilio Rabasa, en un inteligente intento por justificar la dictadura del presidente Díaz, de cuyo régimen formó parte activa, lanzó la afirmación de que los constituyentes quisieron crear una dictadura del Poder Legislativo, con lo que hicieron imposible la actuación del Poder Ejecutivo obligándolo a corromper al Congreso y a gobernar al margen de la Constitución, con sólo un aparente respeto de las formas constitucionales. No es posible un análisis detenido de esta y otras opiniones, pero creemos de justicia responder diciendo que la Generación de la Reforma contempló serenamente nuestra historia, midió los efectos de las dictaduras, analizó con esmero la Constitución de 1824 y las que la siguieron, y procuró organizar un régimen de gobierno en el que todos los poderes quedaran subordinados a la ley; ciertamente, el Poder Legislativo aparecía como supremo, pero era la tesis de aquel gran campeón de la libertad que fue John Locke, y por otra parte y ésta nos parece ser la réplica mejor a Rabasa, el Poder Ejecutivo salió extraordinariamente reforzado, en comparación con la situación que tuvo en la ley fundamental de 1824. Por lo demás, el Constituyente no podía organizar una dictadura presidencial ni desconocer radicalmente nuestro antiguo derecho público, ni olvidar las enseñanzas de otros pueblos. La argumentación que cita Rabasa de algún publicista estadounidense respecto de la tendencia de las Asambleas a la dictadura, era tal vez cierta en aquel pueblo, pues, en efecto, el parlamento inglés y las legislaturas de las Colonias estadounidenses llegaron a disponer de un poder omnímodo, pero la historia

de México era la de un Congreso eternamente ineficaz frente al Poder Ejecutivo. Finalmente, hubiera sido más noble de parte del dictador mexicano proponer al Congreso las reformas constitucionales adecuadas y gobernar de acuerdo con la ley.

Los constituyentes conocieron la crítica de Lucas Alamán a la Constitución de 1824, que derivaba, en el problema que examinamos, de la Constitución gaditana de 1812, y se inspiraron en la Constitución estadounidense para crear un sistema presidencial de gobierno, al suprimir algunas instituciones que juzgaron perjudiciales o contrarias a la democracia; de ahí la mayor fuerza del Poder Ejecutivo: desde luego, la Constitución definió, en varios de sus preceptos, las atribuciones que corresponderían a cada uno de los poderes, y ya hemos indicado que la Constitución era una norma supraestatal a la que todos los poderes debían obediencia. Para reforzar el Poder Ejecutivo los constituyentes suprimieron la vicepresidencia estimando que en la historia de México fue una fuente constante de intriga en contra del presidente; la falta de presidente se supliría por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, que era funcionario de elección popular, por lo que el presidente era, en todos los casos, independiente del Congreso. Suprimieron también la responsabilidad ministerial ante el Congreso que existió en la Constitución de 1824, y únicamente dejaron viva la responsabilidad ministerial ante el Congreso que existió en la Constitución de 1824, y únicamente dejaron viva la responsabilidad de los altos funcionarios por delitos oficiales y del orden común, en la inteligencia de que en la primera hipótesis el Congreso actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia; en tanto en la segunda, el Congreso se concretaba a resolver si el acusado quedaba a disposición del Poder Judicial y de que el presidente de la República únicamente podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Y vale la pena dejar constancia de que estas disposiciones sobre responsabilidad del presidente y de los secretarios de Estado coincidían, en términos generales, con las normas de las constituciones estadounidense y nuestra de 1824.

La teoría de la división de poderes dentro del sistema presidencial de gobierno conduce al principio de que, de una manera general, a cada uno de los poderes corresponde una de las funciones estatales, de donde deriva la idea según la cual hay una especie de presunción *iuris tantum* en favor de cada poder, en lo concerniente a su respectiva función, presunción que sólo cede ante un mandamiento expreso de la Constitución. Indicamos anteriormente que nuestros constituyentes nunca entendieron la división de los poderes como la creación de tres departamentos independientes e inconexos, sino como una división en el ejercicio de un poder estatal único, solución que impuso un sistema de colaboración entre los poderes para la mejor obtención de los fines públicos: el presidente de la República disfrutaba de iniciativa para la elaboración de las leyes y debía ser oído por el Congreso antes de la votación del proyecto, a cuyo efecto se le remitía una copia de la iniciativa; en verdad se suprimió el veto suspensivo que existía en la Constitución estadounidense y en la nuestra de 1824, pero en el Congreso se dijo, en primer término, que era una causa de fricciones y, en segundo, que la exigencia de una segunda votación en la que debiera reunirse una mayoría de dos tercios

de los miembros integrantes del Congreso capacitaba al presidente para unirse a una minoría parlamentaria y detener la marcha del Poder Legislativo. Desde otro punto de vista correspondía al Congreso aprobar los tratados que celebrase el presidente con las potencias extranjeras, y la suspensión de los derechos del hombre que decretara el propio presidente; el mismo Congreso colaboraba con el presidente en la designación de los coroneles y demás jefes superiores del ejército, del personal diplomático y consular y de los empleados superiores de hacienda.

Los hombres de ese medio siglo mexicano tenían más fe en las leyes que en los gobernantes, y se propusieron, según creemos se desprende de todo lo expuesto, organizar un Estado de derecho. La constitución, también lo hemos insinuado, fue concebida como una norma supraestatal; esta afirmación es de una importancia particular en un sistema federal; el antiguo jefe de la escuela vienesa, Hans Kelsen, postuló la existencia de tres órdenes jurídicos dentro del sistema federal: el orden jurídico total, que es el que corresponde a la unidad político-jurídica del Estado federal y del que se desprende el orden jurídico concreto de la federación, y el de los estados federados; esta explicación permite ver con la mayor claridad a la Constitución como la norma jurídica fundamental, colocada sobre los estados federal y federados. Sobre estas ideas redactaron los constituyentes el artículo 126: “Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el presidente de la República con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión”.

A medida que adelantaban las labores del Constituyente aumentaban las voces de los conservadores invitando al pueblo a la rebelión. El Partido Liberal tuvo temor de que pudiera verse interrumpida la vigencia de la Constitución y de que le ocurriera el mismo abandono de que fue víctima la ley fundamental de 1824. Nos parece ser ésta la razón del artículo 128:

Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por un trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubiesen expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

La historia es un manantial inagotable de enseñanzas: las solas declaraciones de la supremacía de la Constitución y de los derechos del hombre son arranques románticos que requerirían una altísima dosis de virtud cívica, y los liberales de 1857 no creían en la de los gobernantes. A partir de esta verdad histórica los miembros de la comisión procuraron un sistema efectivo de control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de los poderes ejecutivo y judicial. Nos parece conveniente y posible afirmar en estos renglones que una de las características salientes del constitucionalismo de los pueblos de América, que tiene sus más remotos antepasados en los fueros de Aragón y de Castilla, y como progenitores inmediatos a los principios ingleses y estadounidenses, es esta tendencia a la seguridad jurídica mediante procedimientos concretos que



permitan determinar la legitimidad de los actos del poder público. Con su profundo sentido individualista, con la natural desconfianza a los gobernantes y con la doctrina de Rejón y de Otero, los constituyentes entregaron el control de la constitucionalidad a los particulares, autorizándolos para acudir ante el Poder Judicial local o federal, a efecto de que se impusiera el respeto de la Constitución. El artículo 126, en su parte segunda, decía: “Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las constituciones o leyes de los estados”.

El precepto consigna una doble defensa: de la Constitución y del sistema federal, y significa que en todos los procesos que sean llevados al conocimiento de los jueces —civiles, mercantiles o penales— deberán aplicarse las normas constitucionales. La misión del Poder Judicial es decir el derecho: en un orden jurídico no pueden coexistir normas contradictorias; si, pues, existe una norma suprema, debe aplicarse con exclusión de cualquiera otra; el juez que no cumpliera esta exigencia rompería la unidad esencial del orden jurídico y faltaría al cumplimiento de su misión, pues dejaría de decir el derecho, para decir aquello que no lo es.

La creación más alta y noble de la Asamblea Constituyente fue el juicio de amparo, institución que si bien tenía en el medio siglo importantísimos antecedentes encontró en la Constitución de 1857 su consagración definitiva; nunca más desaparecería de nuestra historia: el juicio de amparo, ya lo dijimos en páginas precedentes, es la más bella aportación jurídica de México a la cultura universal del siglo XIX; cuando corran los siglos y los hombres de otros pueblos y de otros continentes se convenzan de que la historia universal es la de todos los pueblos, y se busquen los valores de cada nación merecedores de gratitud, los hombres de la Generación de la Reforma —y a ellos pertenecieron Rejón y Otero— se sentirán satisfechos de su obra, y con ellos todos los hombres que en estas tierras de Anáhuac han logrado una y muchas veces la protección de los jueces en contra de los desmanes del poder público. El artículo 101 era un modelo de precisión y hondura jurídicas:

Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales. II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados. III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

El juicio de amparo perseguía, según se desprende del artículo anterior, una doble finalidad: ante todo y primordialmente, la defensa de los derechos del hombre; y en segundo lugar, la protección del sistema federal, al evitar la invasión de atribuciones, sea de la Federación respecto de la competencia de los estados o de éstos sobre aquélla. Los principios básicos del juicio se encontraban en el artículo 102:

Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a



protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

El juicio de amparo fue el resultado de la combinación de tres ideas: primeramente, del profundo sentido individualista y humanista que hemos encontrado en nuestro recorrido histórico-constitucional; el pueblo de México, al dictar su constitución en ejercicio de su soberanía, entregó a cada uno de sus hombres el derecho, que era también un deber, puesto que todos tenemos la obligación de defender la justicia, de acudir a los tribunales reclamando el respeto de los derechos del hombre y de las competencias constitucionales; mediante esta solución, el Constituyente puso al hombre en contacto directo con la Constitución, elevándolo a la categoría de sujeto jurídico por excelencia. En segundo lugar, el juicio de amparo sublimó al Poder Judicial, otorgándole la noble misión de ponerse al servicio del hombre para conseguir el sometimiento de las autoridades a los mandatos de la Constitución; la posición del jurista cobró un nuevo y magnífico perfil: ya no sería el tribunal cuya única función consistía en defender a los particulares frente a otros particulares, sino que ahora sería el encargado de decir a las autoridades cuáles eran los límites a su actividad. Finalmente, las decisiones de la Suprema Corte de Justicia se limitarían a proteger al hombre que reclamó la vigencia de los textos constitucionales, y con ello, lo dijo Arriaga en el discurso preliminar de la Constitución, se evitaba la declaración de nulidad de una ley, que había sido la causa de pugnas frecuentes entre los poderes:

En la sesión de 5 de febrero de 1857 se firmó y juró la Constitución. Francisco Zarco escribió el siguiente relato en su *Crónica del Congreso Constituyente*:

Abierta la sesión, ante un concurso inmenso, el señor Mata dio lectura a la constitución, y los secretados anunciaron que estaba enteramente conforme al texto de los autógrafos. Más de noventa diputados firmaron entonces la constitución, siendo llamados por estados. Enseguida, prestó el juramento de reconocer, guardar y hacer guardar la nueva Constitución, el señor Guzmán, vicepresidente del Congreso. El primero que ha jurado esta constitución es el último que en la representación nacional defendió el orden legal la noche del golpe de Estado. Todos recordaron esta coincidencia. El señor don Valentín Gómez Farfás, presidente del Congreso, conducido por varios diputados y arrodillado delante del Evangelio, juró enseguida. Hubo un momento de emoción profunda al ver al venerable anciano, al patriarca de la libertad de México, prestando el apoyo moral de su nombre y de su gloria al nuevo código político. Todos los diputados, puestos en pie y extendiendo la mano derecha, prestaron el juramento, oyéndose las cien voces que dijeron: Sí, juramos.

El 12 de febrero siguiente el Congreso Constituyente, en funciones de Poder Legislativo, promulgó la ley electoral, y de acuerdo con ella se procedió a la integración de los poderes estatales. Resultaron electos don Ignacio Comonfort para la presidencia de la República, y el licenciado Benito Juárez para presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Constitución de 5 de febrero de 1857 no concluyó con la guerra entre las fuerzas privilegiadas que venían de la Colonia y el pueblo de México, que luchaba por la

igualdad y la libertad humanas, pero sí fue el punto de partida y la bandera de la lucha final. Infortunadamente, y después de su triunfo surgirán nuevas clases sociales que se adueñarán del poder y de la tierra, y que acapararán la riqueza, pero la Constitución centenaria y los acontecimientos que se desarrollaron para restablecer su vigencia señalan el fin del dominio político de la Colonia: el año 1857 es el principio del último episodio en el drama político de las relaciones entre el Estado y la Iglesia, cuyos detalles no nos es posible presentar en este ensayo. Está fuera de duda que la Iglesia y el clero de México invitaron abiertamente al desconocimiento de la Constitución y al restablecimiento de los principios que venían de la Colonia: intolerancia en materia de cultos, fueros eclesiásticos, monopolio o control de la enseñanza, limitación a la libertad de pensamiento, conservación de los bienes de la Iglesia, ya fueran fincas rústicas o urbanas o capitales impuestos en hipoteca o censo, capacidad para adquirir nuevos bienes y supresión de las prohibiciones constitucionales para que los eclesiásticos pudieran desempeñar los cargos públicos de elección popular; los conservadores de entonces y de ahora han pretendido justificar los hechos, pero nunca los han negado: el 15 de diciembre de 1856 pronunció el Papa Pío IX una alocución condenando los principios de la Constitución mexicana:

Aquella Cámara de Diputados, entre otros muchos insultos prodigados por ella a nuestra santísima religión, a sus sagrados ministros y pastores, como el vicario de Cristo sobre la tierra, propuso una nueva constitución compuesta de muchos artículos, no pocos de los cuales están en oposición con la misma divina religión, con su saludable doctrina, con sus santísimos preceptos y con sus derechos. Entre otras cosas, se proscribe el privilegio del fuero eclesiástico; se establece que nadie pueda gozar de un emolumento oneroso a la sociedad; se prohíbe por punto general contraer obligación por contrato, o por promesa, o por voto religioso; y a fin de corromper más fácilmente las costumbres y propagar más y más la detestable peste del indiferentismo, y arrancar de los ánimos nuestra santísima religión, se admite el libre ejercicio de todos los cultos, y se concede la facultad de emitir públicamente cualquier género de opiniones y pensamientos. Levantamos nuestra voz pontificia con libertad apostólica, para condenar, reprobear y declarar írritos y de ningún valor los anunciados decretos.

El arzobispo de México, por su parte y con aprobación de la santa sede, hizo el 20 de marzo de 1857, la siguiente prevención:

Cuando los que hicieron el juramento de la Constitución se presenten al tribunal de la penitencia, los confesores, en cumplimiento de su deber, han de exigirles previamente que se retracten del juramento que hicieron; que esta retractación sea pública del modo posible, pero que siempre llegue a conocimiento de la autoridad ante la que se hizo el juramento.

La prensa conservadora de la época, y bastaría mencionar el ejemplo del periódico *La Cruz*, insistió repetidamente en la tesis de la Iglesia, e invitó al incumplimiento de la Constitución. En diciembre de 1857 se precipitaron los acontecimientos: el día 17, el general Félix Zuloaga, y parte de la guarnición de la ciudad de México, publicaron

el Plan de Tacubaya, que desconocía la Constitución y daba reconocimiento a Ignacio Comonfort como encargado del Poder Ejecutivo, anunciando la convocatoria para un nuevo Congreso Constituyente; en la misma fecha el Congreso federal protestó contra el levantamiento; ese mismo día Benito Juárez, presidente de la Suprema Corte de Justicia, fue reducido a prisión; el día 19 el presidente Comonfort, mediante un Manifiesto dio un golpe de Estado adhiriéndose al Plan de Tacubaya. El 11 de enero de 1858 el general Zuloaga se pronunció en la Ciudadela en contra de Ignacio Comonfort, y reunió una junta de representantes de las entidades federativas para que hicieran la designación del nuevo titular del Poder Ejecutivo; en la misma fecha Comonfort puso en libertad a Juárez, que salió para el estado de Guanajuato. Comonfort pretendió resistir a las tropas de Zuloaga, pero rechazado por los conservadores, que le habían hecho víctima de una intriga y despreciado por los liberales, puesto que había perdido su legitimidad, se encontró abandonado por las tropas que permanecían fieles a la República y a la Constitución; el 21 del mismo mes de enero abandonó la ciudad de México y se dirigió a Veracruz y al destierro. El licenciado Benito Juárez, por mandato constitucional, asumió la presidencia de la República.

La lucha entre los Partidos Liberal y Conservador se conoce con los nombres de Guerra de Tres Años o Guerra de Reforma, por la duración de ella —1858 a 1860—, y por las disposiciones legislativas que se promulgaron, las que significaron la realización plena de los principios del Partido Liberal: fue una reforma radical y fundamental de la sociedad mexicana y de las relaciones entre la Iglesia y el Estado; a treinta y cinco años de distancia triunfaron el programa que redactó José María Luis Mora y su intento de realización por Valentín Gómez Farías. México entró definitivamente en la vida del Estado moderno: el Estado sería la organización Constitución de la nación soberana, y su finalidad sería la regulación de la conducta externa de los hombres, en tanto la Iglesia debía ser una fuente de vida espiritual, apartada de las cuestiones temporales. La Guerra de Reforma fue inevitable; en ella triunfó no el Estado, como han sostenido frecuentemente algunos historiadores, sino el pueblo, que en ejercicio de su soberanía, no admitió más conductor político que él mismo y los representantes nombrados por él.

No corresponde a la extensión y a los propósitos de este trabajo un análisis detenido de las Leyes de Reforma; ello supone un estudio especial, pero sí es indispensable señalar las principales leyes y su contenido esencial, porque ellas son el complemento de la Constitución de 5 de febrero de 1857, y porque dieron satisfacción a la exclamación de Francisco Zarco, que ya conocemos: “Algún día se conquistará la reforma”.

1. Ley de 12 de julio de 1859: en su artículo primero realizó la reforma económica integral al nacionalizar los bienes de la Iglesia, a cuyo efecto dispuso que “entran al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido”. En su artículo tercero consumó la separación total entre la Iglesia y el Estado, y garantizó la libertad de cultos cerrando el debate que se desarrolló en el Constituyente alrededor del artículo 15 del proyecto de constitución: “Habrá perfecta independencia

- entre los negocios del Estado y los negocios puramente eclesiásticos. El gobierno se limitará a proteger con su autoridad el culto público de la religión católica, así como el de cualquiera otra”. Finalmente, y para defender la libertad de los hombres, los artículos quinto y sexto suprimieron las órdenes de los religiosos regulares, las archicofradías, las cofradías, las congregaciones y hermandades, y prohibieron la creación de esas instituciones.
2. Ley de 23 de julio de 1859 sobre el matrimonio: en su artículo primero declaró que “el matrimonio es un contrato civil que se contrae lícita y válidamente ante la autoridad civil”. Era el principio de la secularización de los actos relativos al estado civil de las personas.
  3. Ley de 28 de julio de 1859, sobre el estado civil de las personas, creadora del Registro Civil para los actos relativos.
  4. Ley de 31 de julio de 1859, que decretó la secularización de los cementerios.
  5. Resolución de 3 de agosto de 1859, que retiraba la legación de México ante la santa sede.
  6. Ley de 4 de diciembre de 1860, sobre libertad de cultos, en cuyo artículo primero se ratificó la idea de los derechos del hombre: “Las leyes protegen el ejercicio del culto católico de los demás que se establezcan en y el país, como la expresión y efecto de la libertad religiosa, que siendo un derecho natural del hombre, no tiene ni puede tener más límites que el derecho de tercero y las exigencias del orden público”.
  7. Ley de 2 de febrero de 1861 secularizando los hospitales y establecimientos de beneficencia, administrados por autoridades o corporaciones eclesiásticas.
  8. Ley de 26 de febrero de 1863, que suprimió las comunidades de religiosas con excepción de la de las Hermanas de la Caridad.

La Guerra de Reforma es la primera gran victoria del pueblo de México: la nación mexicana afirmó resueltamente el principio de la soberanía del pueblo, y se liberó de la tutela que habían ejercido sobre él las castas privilegiadas de la Colonia. El Partido Conservador y el clero mexicano no quedaron todavía satisfechos, y prepararon ese drama romántico y absurdo, que no tiene paralelo en la historia, el segundo imperio: el 6 de noviembre de 1860 el presidente Juárez convocó a elecciones para la integración de los poderes estatales; el 11 de junio del año siguiente el Congreso federal declaró reelegido para la presidencia de la República al licenciado don Benito Juárez. En el mismo año de 1861 se formó la alianza tripartita de España, Inglaterra y Francia en contra de la nación mexicana. En los últimos días del año 1861, y el 6 y 8 de enero de 1862, se presentaron frente al puerto de Veracruz las escuadras española, inglesa y francesa. El 19 de abril las tropas francesas realizaron su primer ataque contra el ejército de México: regresaron los hombres blancos y barbados, pero en esta ocasión no tuvieron el temple de Cortés y de sus huestes y se encontraron con un pueblo que supo luchar por su constitución, que era el símbolo de la unidad nacional y de los ideales de igualdad y libertad de todos los hombres. Un dato curioso: el pueblo nuestro siempre ha creído que el emperador, archiduque Fernando Maximiliano de Habsburgo, quien,

por lo demás, era un entusiasta defensor de las ideas individualistas y liberales, fue un príncipe romántico, lleno de buenas intenciones, y no le guarda rencor.

Los descendientes espirituales de los conservadores no han podido perdonar a la Constitución centenaria que hubiera suprimido sus privilegios y consignado las ideas de la soberanía del pueblo y de los derechos naturales del hombre; y en la imposibilidad de criticar esas ideas, que son la base infranqueable de la democracia, le imputan que fue un código teórico que poca o ninguna vigencia tuvo. Esta última observación es parcialmente cierta, pero la obra del Congreso Constituyente de 1856-1857 cumplió una misión más alta que ser simple derecho positivo: fue el ideal de vida política del hombre mexicano; y no habrá de olvidarse, para medir su significado, que la primera revolución social del siglo XX, la que condujo a la primera declaración constitucional de derechos sociales de la historia, se hizo en nombre de ella y para restablecer su vigencia.



# La obra legislativa del Segundo Imperio

Óscar Cruz Barney

## Introducción

En 1857 la elección presidencial favoreció a D. Ignacio Comonfort y quedó D. Benito Juárez en la vicepresidencia. El 17 de diciembre se presentó el Plan de Tacubaya, que abolía la Constitución de 1857 pero dejaba a Comonfort en el poder. Juárez y algunos diputados fueron encarcelados y Comonfort terminó uniéndose al Plan, lo mismo que algunos estados de la República. El 11 de enero de 1858 nuevos levantamientos nombraron como jefe a Zuloaga y desconocieron a Comonfort, quien ante los acontecimientos regresó al lado liberal y dejó en libertad a Juárez. Después de unos días de lucha, Comonfort entregó el mando y se embarcó a Estados Unidos.

Por su parte, Juárez se dirigió a Guanajuato y el 19 de enero de 1858 declaró establecido allí su gobierno y organizó su gabinete. Juárez publicó un manifiesto por el que restableció el gobierno constitucional y dio inicio a la Guerra de Reforma. Mientras tanto, en la capital, una comisión de representantes de los departamentos designó a Zuloaga como presidente y éste tomó posesión de su cargo el 23 de enero. A partir de entonces podemos hablar de dos gobiernos: el liberal de Juárez y el conservador de Zuloaga.

En febrero Juárez llevó su gobierno a Guadalajara y le encomendó el mando del ejército al general Anastasio Parrodi, quien habría de combatir al ejército conservador al mando de Luis G. Osollo. Después de una serie de derrotas los liberales tuvieron que abandonar Guadalajara para dirigirse a Colima y de allí a Veracruz, desde donde empezaron a despachar a partir de mayo de 1858.

Los estados que apoyaban a Juárez eran Jalisco, Guanajuato, Querétaro, Michoacán, Nuevo León,

## Sumario

Introducción . . . . .	293
El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 10 de abril de 1865 . . . . .	297
El Proyecto de Constitución del Imperio Mexicano . . . . .	300
La tarea codificadora . . . . .	303
El régimen jurídico del comercio exterior . . . . .	308
La defensa costera y el combate al contrabando . . . . .	311
Recopilaciones de legislación imperial . . . . .	313
La caída del Segundo Imperio . . . . .	314
Fuentes consultadas . . . . .	315

Coahuila, Tamaulipas, Colima y Veracruz, en oposición a los de México, Puebla, San Luis Potosí, Chihuahua, Durango, Tabasco, Tlaxcala, Chiapas, Sonora, Sinaloa, Oaxaca y Yucatán que optaron por la opción conservadora.

En diciembre de ese año, el general conservador Miguel María Echegaray se pronunció por el Plan de Navidad, distinto del de Juárez y Zuloaga, por el que ascendió el general Miramón a la presidencia en febrero de 1859.<sup>1</sup> Éste se dirigió a Veracruz para sitiario, pero tuvo que levantar el sitio debido a que Santos Degollado se dirigía a la capital. Degollado fue derrotado por Leonardo Márquez antes de la llegada de Miramón, pero el objetivo de levantar el sitio de Veracruz se había logrado.

El primero de abril de 1859 llegó Robert McLane, el representante del gobierno de Estados Unidos, quien después de reconocer el gobierno juarista entró en negociaciones con Melchor Ocampo a fin de reajustar los límites fronterizos, incluyendo Baja California del lado estadounidense y el derecho de vía perpetuo por el Istmo de Tehuantepec, entre otras cosas. El tratado se firmó el primero de diciembre de ese año y fue ratificado por Juárez. En febrero se sometió al Senado estadounidense pero, pese a la insistencia del presidente Buchanan, no mereció su aprobación por el desequilibrio que acarrearía a Estados Unidos.

Los conservadores reanudaron relaciones con España en septiembre de ese año mediante el Tratado Mon-Almonte, por el que se obligaron a indemnizar a los españoles afectados por una serie de delitos cometidos en Durango contra ellos. El gobierno de Juárez no aceptó el tratado ni la representación de Juan N. Almonte; este desconocimiento habría de tener graves consecuencias para Juárez en la Guerra de Intervención.

Juárez publicó en Veracruz las Leyes de Reforma que, entre otros puntos, establecían la separación entre la Iglesia y el Estado.<sup>2</sup> El gobierno conservador, por su parte, contrató con la casa suiza Jecker un empréstito por 750 mil pesos a cambio de bonos del Estado por 15 millones de pesos, otro argumento más para la Intervención Francesa. En 1860, Miramón decidió intentar nuevamente la toma de Veracruz, para lo que adquirió dos buques de vapor en la Habana, uno llamado *Marqués de la Habana* y el otro *General Miramón*, al mando del almirante Tomás Marín. Juárez, al enterarse de los planes de Miramón, acordó con el estadounidense Turner, comandante de una escuadrilla de los Estados Unidos fondeada en Veracruz, que apresara los vapores por considerarlos piratas.<sup>3</sup> El apresamiento se llevó a cabo en las aguas de Antón Lizardo y Marín fue encarcelado en Nueva Orleáns como pirata. Miramón calificó esta acción como traición a la patria porque en ella intervinieron fuerzas extranjeras. A partir de ese momento las fuerzas liberales empezaron a ganar terreno sobre las conservadoras,

<sup>1</sup>Sobre él consúltese a José Fuentes Mares, *Miramón, el hombre*, México, Joaquín Mortiz, 1974.

<sup>2</sup>Sobre éstas y la Constitución de 1857 véase Ricardo García Granados, *La Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma en México*, México, Tipografía Económica, 1906.

<sup>3</sup>Para tal efecto, se emitió la *Circular del Ministerio de la Guerra de 25 de febrero de 1860 por el que se declara que los buques de la escuadrilla de D. Tomás Marín deben ser considerados como piratas*, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, núm. 5094, tomo VIII, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara (Hijo), 1877.

que perdieron Guanajuato y todo El Bajío. En noviembre, tras la caída de Guadalajara, Miramón declaró a la capital en estado de sitio. González Ortega, al mando de las tropas liberales, se enfrentó con Miramón en San Miguel Calpulalpan y lo venció. El 25 de diciembre por la mañana entraron en la capital las tropas de González Ortega, que precedieron la entrada triunfal de los liberales el 1 de enero de 1861. Juárez arribó el 11 e inmediatamente expuso la dirección de su gobierno y la decisión de extender las leyes expedidas en Veracruz como desarrolladoras de los principios constitucionales. En ese mes recibió al ministro de Estados Unidos, en febrero a los de Prusia e Inglaterra y en marzo al de Francia.

Al poco tiempo, Zuloaga se autoproclamó presidente y fue apoyado por los generales y jefes del partido conservador, por lo que se reiniciaron los combates. En la capital las conspiraciones no se hicieron esperar y las acusaciones contra Juárez por traición a la patria al haber firmado el Tratado McLane-Ocampo se hicieron presentes.

El Congreso autorizó al gobierno a tomar las medidas necesarias contra los reaccionarios y se suspendieron las garantías constitucionales. En julio se declaró presidente constitucional a Juárez y el día 15 éste prestó juramento. González Ortega fue nombrado presidente de la Suprema Corte de Justicia. La falta de recursos para sostener la guerra obligó al gobierno a decretar la suspensión de pagos, lo que provocó la ruptura de relaciones diplomáticas con Francia e Inglaterra el 25 de julio.

Al finalizar 1861 los conservadores estaban ya casi sofocados. En diciembre de ese año y enero del siguiente desembarcaron en Veracruz fuerzas de España, Inglaterra y Francia unidas por la Convención de Londres, lo que llevó a Juárez a hacer preparativos para una posible guerra con los invasores, como confiarle el mando del ejército de oriente al general Ignacio Zaragoza.<sup>4</sup>

José María Gutiérrez de Estrada —expatriado después de haber manifestado en 1840 la conveniencia de una monarquía en México al general Anastasio Bustamante—, junto con José María Hidalgo<sup>5</sup> y Juan Almonte solicitaron insistentemente en Europa el establecimiento de una monarquía en el país. Gutiérrez pensó en Fernando Maximiliano de la casa de Habsburgo, y en 1861 Hidalgo convenció a la Emperatriz Eugenia para que les brindase su apoyo y ésta, a su vez, a Napoleón III.

En enero de 1862, los representantes de España, Inglaterra y Francia se reunieron en Veracruz para discutir sobre las reclamaciones a México. Francia exigió una suma fuera de toda realidad, que no fue apoyada por los otros dos representantes.

El gobierno de Juárez designó como su representante a Manuel Doblado, quien en La Soledad se entrevistó con Prim, Sir Charles Wyke y Dubois de Saligny. La entrevista resultó un triunfo para México, pues se reconoció que el país no necesitaba de potencia exterior alguna para consolidar su forma de gobierno. Se autorizó a las tropas extranjeras a ocupar ciudades hacia el interior, siempre que se mantuviera el pabellón

<sup>4</sup>Sobre este periodo véase José Fuentes Mares, *Juárez y el Imperio*, México, Jus, 1963. Consúltese también el tomo primero de E. Lefèvre, *Documentos oficiales recogidos en la secretaría privada de Maximiliano. Historia de la intervención francesa en Méjico*, Bruselas-Londres, s.e., 1869.

<sup>5</sup>Quien escribió *Proyectos de monarquía en México*, pról. de Ángel Pola y Benjamín Gyves, México, F. Vázquez, editor, 1904, describiendo las tareas de la comisión imperial mexicana en Miramar.



nacional. En esos momentos arribó Juan N. Almonte para hacer proselitismo en favor del Imperio, asegurando traer poderes de las tres potencias presentes en el territorio mexicano. Sus proyectos chocaron con la oposición de Prim y Wyke.

Zaragoza, mientras tanto, vigilaba los movimientos de las tropas extranjeras que se habían movilizado de acuerdo con el Tratado de La Soledad. Juárez expidió, el 25 de enero, una ley<sup>6</sup> que fijaba la pena de muerte a quienes conspiraren en contra de la independencia de México, previniendo lo que pudiera suceder. Sin embargo, Saligny protegía a los conspiradores y su actitud terminó por acarrear el retiro de las tropas de Wyke y Prim por considerar que su conducta era contraria a lo pactado en Londres.<sup>7</sup> Con la partida de las tropas de España e Inglaterra, los franceses se retiraron a Paso Ancho, de acuerdo con lo pactado en La Soledad. El 12 de abril el gobierno expidió un decreto<sup>8</sup> en el que explicaba la situación y llamaba a las armas a los mexicanos.

En Orizaba se estableció un gobierno conservador presidido por Almonte. Por su parte, Lorencez, en vez de retroceder a Paso Ancho, avanzó con el ejército francés hacia Orizaba, con lo que se inició el conflicto armado con Francia. El primer enfrentamiento se dio en el Fortín. En Córdoba los invasores se preparaban para avanzar sobre la capital y Zaragoza se situó en las cumbres de Acultzingo para detenerles, aunque sin éxito, por lo que las tropas francesas llegaron hasta San Agustín del Palmar. Zaragoza se concentró en Puebla y el 5 de mayo de 1862 venció a las tropas francesas. Sin embargo, la victoria favoreció a los invasores en las batallas que siguieron, lo que decidió a Zaragoza a no avanzar sobre Orizaba sin retirarse al otro lado de las cumbres para reorganizarse; en septiembre de ese año murió enfermo.

González Ortega quedó al mando de la defensa de Puebla, que fue sitiada por el ejército comandado por Federico Elías Forey y tomada el 19 de mayo de 1863. Al enterarse de la noticia, Juárez abandonó la capital y llevó el gobierno a San Luis Potosí.

El 3 de octubre de ese año, José María Gutiérrez de Estrada se presentó en Miramar para ofrecerle la corona del Imperio Mexicano a Maximiliano de Habsburgo, quien contestó que necesitaba el voto unánime de los mexicanos para aceptar. Los conservadores procedieron a levantar una serie de actas de adhesión en las zonas ocupadas y las enviaron a Maximiliano, quien a su vez se entrevistó con Napoleón III.

Maximiliano renunció a sus derechos sobre la corona de Austria y el 10 de abril de 1864 aceptó la corona del Imperio Mexicano, estampando su firma en los Tratados de Miramar.

En junio de 1863 Forey creó en México una Junta Superior de Gobierno que se habría de integrar con 35 personas que tendrían facultades para designar al Poder Ejecutivo y convocar una Asamblea de Notables que adoptara la forma de gobierno que el país deseara. Se optó por la monarquía y se ofreció el trono a Maximiliano. Forey informó a Napoleón III que la situación en México era complicada, pues había una fuerte tendencia a un gobierno reaccionario, contrario a los intereses de Francia.

<sup>6</sup> Es la Ley para castigar los delitos contra la nación, el orden, la paz pública y las garantías individuales. Véase Dublán y Lozano, *op. cit.*, tomo IX, pp. 367-371.

<sup>7</sup> Martín Quirarte, *Visión panorámica de la historia de México*, Cultura, México, 1966, pp. 142-143.

<sup>8</sup> Puede consultarse en Dublán y Lozano, *op. cit.*, tomo IX, pp. 423-430.

En ese momento se le ordenó a Forey entregar el mando a Francisco A. Bazaine y que regresara a Europa; Saligny también fue mandado llamar. Bazaine se enfrentó con el arzobispo Pelagio Antonio Labastida, quien ocupó un lugar en la Regencia y se rebeló por la determinación del primero de no tolerar ningún régimen conservador, sin que sus protestas tuvieran mayor éxito.

El 28 de mayo de 1864 arribaron a Veracruz Maximiliano y Carlota, y entraron en la ciudad de México el 12 de junio. En los primeros momentos el Imperio tuvo un gran número de adeptos, además de que Juárez y los liberales estaban siendo empujados cada vez más hacia el norte.

Maximiliano deseaba conciliar a los diversos partidos para que trabajaran con él.

### El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 10 de abril de 1865

Maximiliano de Habsburgo, quien había ofrecido dar a México un régimen constitucional y establecer instituciones liberales expidió una serie de medidas que confirmaban las Leyes de Reforma.<sup>9</sup> En el ámbito constitucional expidió, en el Palacio de Chapultepec, el 10 de abril de 1865 el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano<sup>10</sup> que como proyecto de una futura constitución habría de regir el desarrollo del Segundo Imperio.

Como bien señala Jaime del Arenal, no se trata de una Constitución en sentido estricto, “sino más bien de un plan de organización política y administrativa previo a la definitiva que revestiría el Imperio cuando se aprobara la Constitución.”<sup>11</sup>

El Estatuto se divide en 18 títulos y 81 artículos en donde se establecía que la forma de gobierno proclamada por la Nación y aceptada por el Emperador era la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico. El Imperio se componía por ocho grandes divisiones, que a su vez se fraccionaban en 50 departamentos con un prefecto a la cabeza cada uno; éstos, en distritos con un subprefecto al frente y cada

<sup>9</sup>Se hicieron diversos esfuerzos de recopilación entre los que destacan el de José Sebastián Segura, que cubre de 1856 a 1861, titulado *Código de la reforma ó colección de leyes, decretos y supremas órdenes, expedidas desde 1856 hasta 1861*, México, Imprenta Literaria, 1861. La segunda recopilación en esta materia fue la obra de Manuel Payno bajo el título de *Colección de las leyes, decretos, circulares y providencias relativas a la desamortización eclesiástica, a la nacionalización de los bienes de corporaciones, y á la reforma de la legislación civil que tenía relación con el culto y con la iglesia...*, 2 vols., México, Imprenta de J. Abadiano, 1861. La tercera recopilación corresponde a la pluma del destacado jurista Blas José Gutiérrez Flores Alatorre y se conoce como *Nuevo Código de la Reforma* aunque lleva por título: *Leyes de reforma; colección de las disposiciones que se conocen con este nombre, publicadas desde el año 1855 al de 1868*, 3 vols. en 5 ts., 1868-1870. Sobre desamortización la obra de Luis G. Labastida, *Colección de leyes, decretos, reglamentos, circulares, órdenes y acuerdos relativos a la desamortización de los bienes de corporaciones civiles y religiosas y a la nacionalización de los que administraron las últimas*, México, Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, 1893.

<sup>10</sup>Su texto en Miguel Carbonell, Óscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla, *Constituciones históricas de México*, 2ª ed., México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004.

<sup>11</sup>Jaime del Arenal Fenochio, “Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865. Marco jurídico”, Patricia Galeana (coord.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, Archivo General de la Nación, 1999, p. 299.

distrito en municipalidades. Se creaban, además, nueve departamentos ministeriales y un Consejo de Estado: ministro de la Casa Imperial, ministro de Estado, ministro de Negocios Extranjeros y Marina, ministro de Gobernación, ministro de Justicia, ministro de Instrucción Pública y Cultos, ministro de Guerra, ministro de Fomento y ministro de Hacienda.

En cuanto a la administración de justicia, ésta sería impartida de acuerdo con la Ley para la organización de los Tribunales y Juzgados del Imperio del 18 de diciembre de 1865, que integraba al Poder Judicial de la siguiente forma.<sup>12</sup>

1. Jueces municipales
2. Tribunales Correccionales
3. Tribunales Colegiados y Juzgados de Primera Instancia
4. Tribunales Superiores
5. Tribunal Supremo

Establece además, el Ministerio Público como órgano del gobierno y de la sociedad. Se trata de la Ley para la Organización del Ministerio Público de 19 de diciembre de 1865.<sup>13</sup>

Se establecen jueces privativos de hacienda pública y se reinstalan los ciertamente necesarios Tribunales Mercantiles. Se crea también un Tribunal de Cuentas para el examen y liquidación de las cuentas de todas las oficinas de la Nación.

El Título XV trata de las garantías individuales, por ejemplo las de igualdad ante la ley, seguridad personal, propiedad, ejercicio de la libertad de culto e imprenta. Igualmente se garantizaba que las aprehensiones debían ser hechas por las autoridades competentes y mediante mandato escrito y firmado. Las garantías individuales se desarrollaron mediante una ley especial.

El Estatuto fue el reflejo de la preocupación por consolidar jurídicamente al Imperio, “lo que importaba entonces no era tanto cómo contar con una Constitución, sino tener una base legal que permitiera y facultara la ordenación de la vida política, administrativa y judicial”.<sup>14</sup>

Cabe destacar, con Jaime del Arenal, que el Estatuto tuvo vigencia práctica y validez jurídica, lo primero por que fue la base para la promulgación de diversas leyes que tuvieron plena vigencia en el Imperio, lo segundo porque se le reconoció esa validez jurídica tanto por autoridades como por los “miles de habitantes que aceptaron la forma monárquica de gobierno que éste sancionaba”.<sup>15</sup>

En ese año se publicó una colección relacionada con el Estatuto titulada *Decretos y reglamentos a que se refiere el estatuto provisional del Imperio Mexicano*, primera parte,

<sup>12</sup>Su texto fue publicado en el *Boletín de las Leyes*, núm. 10, 18 de diciembre de 1865, pp. 513-540. También en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, tomo 7, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865.

<sup>13</sup>Su texto en *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, tomo 7, *op. cit.*, México, 1865.

<sup>14</sup>Jaime del Arenal Fenochio, “Estatuto...”, *op. cit.*, p. 306.

<sup>15</sup>*Ibidem*, p. 313.

Imprenta de Andrade y Escalante, México, 1865. Se trata de una breve recopilación que incluye las siguientes disposiciones:

1. Decreto sobre la Regencia del Imperio.
2. Reglamento para las Audiencias públicas Imperiales.
3. Orden Imperial del Águila Mexicana.
4. Orden Imperial de Guadalupe.
5. Orden Imperial de San Carlos.
6. Medalla Civil y Militar.
7. Cruz de Constancia.
8. Decreto nombrando al Ministro de la casa Imperial, Gran Canciller de la Orden de Guadalupe.
9. Reglamento del Consejo de Ministros.
10. Reglamento de Audiencias Ministeriales.
11. Decreto sobre el Gran Sello del Estado.
12. Creación del Consejo de Estado y su Reglamento.
13. Archivos generales del Imperio.
14. Comisarios y visitadores Imperiales.
15. Atribuciones de los nueve Departamentos Ministeriales.
16. Cuerpo Diplomático y Consular.
17. Prefecturas Marítimas y Capitanías de Puerto.
18. Prefectos, subprefectos y Corporaciones Municipales.
19. Dirección de Puentes, Calzadas, Caminos de Fierro, etc.
20. Academia Imperial de Ciencias.
21. Junta de Colonización.
22. Reglamento de la Junta de Colonización.
23. Junta protectora de las clases menesterosas.
24. Ley Orgánica del Ejército.
25. Decreto sobre Guardia rural, móvil y estable.
26. Reglamento de la Guardia rural, móvil y estable.
27. Instrucciones relativas a la organización de la Guardia rural, móvil y estable.
28. Instrucciones del Emperador a los Prefectos Políticos.
29. Decreto sobre vagos.
30. Decreto creando una Casa de Inválidos.
31. División territorial.
32. Decreto sobre Tolerancia de Cultos.
33. Decreto sobre la Imprenta.

Como se puede observar, durante el Segundo Imperio se expidieron numerosas disposiciones de organización administrativa, guerra, marina, beneficencia, órdenes, comercio y protección al indígena,<sup>16</sup> a lo que hay que sumar una Ley sobre Garantías

<sup>16</sup>Véase Ángel Barroso Díaz, “El indigenismo legislativo de Maximiliano”, en *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 13, tomo I, México, Departamento de Derecho, Universidad

Individuales, otra sobre nacionalidad, sobre festividades nacionales, sobre beneficencia, una Ley sobre Trabajadores, Tribunales y Juzgados, Abogados, Notarios y Escribanos, Ley del Registro Civil, Ley sobre Tierras y Aguas, Salubridad Pública, y muchas otras más.

## El Proyecto de Constitución del Imperio Mexicano

La Archiduquesa Carlota escribió un *Proyecto de Constitución del Imperio Mexicano*, si bien esto, como señala Jaime del Arenal, “...no necesariamente obliga a concluir que fuera la autora del texto constitucional que contiene, pues bien pudo haberlo copiado de un ejemplar de autor diverso...”<sup>17</sup>

El documento está redactado en 14 páginas, dividido en nueve títulos a saber:

- Título I. Sin denominación
- Título II. Del Imperio
- Título III. Del Consejo de Estado
- Título IV. Del Senado
- Título V. Del Poder Judicial
- Título VI. De las Provincias y los Municipios
- Título VII. De la Hacienda
- Título VIII. De la Fuerza Pública
- Título IX. Disposiciones Generales y Transitorias.

Destaca Jaime del Arenal que para septiembre de 1863 ya existía el proyecto de Constitución, habiendo intervenido en su elaboración tanto Maximiliano de Habsburgo como José Manuel Hidalgo. El proyecto se presentó para su discusión a Napoleón III. Una copia del Proyecto se envió al Rey Leopoldo I de Bélgica.<sup>18</sup>

En cuanto a su contenido, cabe destacar los siguientes puntos:

### Título I

1. Se declara a la nación mexicana libre, soberana e independiente.
2. La igualdad ante la Ley de todos los mexicanos.
3. Ningún mexicano puede ser privado de su libertad sino con arreglo a las leyes.
4. No puede imponerse pena alguna sino por juez o tribunal competente.
5. No puede privarse a nadie de su propiedad sino por causa de utilidad pública, previa indemnización.

---

Iberoamericana, 1981. Asimismo Jaime del Arenal Fenochio, “La protección del indígena en el Segundo Imperio Mexicano: la Junta Protectora de las Clases Menesterosas”, en *Ars Iuris*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, núm. 6, México, 1991.

<sup>17</sup> Jaime del Arenal, “El proyecto de constitución del Segundo Imperio Mexicano: Notas sobre el manuscrito de la archiduquesa Carlota”, en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, núm. 24, México, Escuela Libre de Derecho, 2000, p. 26. El texto del proyecto se transcribe por Jaime del Arenal en su trabajo citado, pp. 40-45.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 31.

6. La intolerancia religiosa.
7. Libertad de prensa.

#### Título II. Del Imperio

1. La forma de Gobierno es la del Imperio Constitucional.
2. Los poderes constitucionales del Emperador son hereditarios.
3. Inviolabilidad del Emperador y su familia.
4. Establecimiento de un catálogo de facultades exclusivas del Emperador entre las que destacan la facultad de promulgar leyes, conmutar o disminuir las penas, acuñar moneda, conceder títulos nobiliarios, conferir condecoraciones, iniciar leyes, declarar el estado de sitio de provincias o ciudades, mandar sobre las fuerzas de mar y tierra, declarar la guerra, firmar la paz, nombrar y revocar a sus ministros libremente y sancionar los acuerdos del Senado.

#### Título III. Del Consejo de Estado

1. Se crea un Consejo de Estado con consejeros ilimitados en su número.
2. Sus atribuciones son: preparar los proyectos de ley, de reglamentos para la administración pública y de resolver las dudas sobre legislación y administración por iniciativa del Emperador.

#### Título IV. Del Senado

1. En cuanto a su composición, éste se integra por los príncipes de la familia imperial que hubieren llegado a la mayoría de edad, los Cardenales, los Arzobispos y Obispos, los mariscales, los Rectores de las Universidades, los Presidentes del Supremo Tribunal de Justicia, del Tribunal de Comercio, del de Minería, del de Cuenta, del Colegio de Abogados, del Protomedicato y de las Academias de Ciencias y Bellas Artes; los alcaldes primeros de las poblaciones que pasen de 40 mil almas. Asimismo de los representantes de la gran propiedad raíz o industrial hasta en número de 40, los representantes de los propietarios de terrenos cultivados y hasta el de 10 por los propietarios de terrenos industriales. Se compone también por 100 miembros vitalicios nombrados por el Emperador y 100 electos por el voto de sus conciudadanos en los Departamentos.
2. El Senado se reuniría cada dos años o bien de forma extraordinaria a convocatoria del Emperador.
3. Sus sesiones son públicas, excepto en los casos que su reglamento determinase otra cosa.
4. Tiene facultad para proponer al Emperador proyectos de ley de gran interés nacional.
5. Conoce de las iniciativas de reforma constitucional.
6. Discute y vota los proyectos de ley y de contribuciones y vota globalmente el presupuesto para cada ministerio.

#### Título V. Del Poder Judicial

1. No puede establecerse tribunal o jurisdicción contenciosa sino en virtud de ley.
2. Las audiencias de los tribunales serían públicas, salvo cuando haya peligro para el orden o la moral.

3. Toda sentencia debe ser fundada en ley y pronunciada en audiencia pública.
4. Magistrados y jueces son nombrados por el Emperador.
5. Los miembros del Tribunal Supremo y de las audiencias territoriales no pueden ser separados de sus destinos sino por delitos probados judicialmente.

#### Título VI. De las Provincias y los Municipios

1. Una ley secundaria fijará el gobierno interior de las provincias y facultades de los ayuntamientos. Dicha ley prevendrá:
  - a) La elección directa.
  - b) La facultad a las diputaciones provinciales y ayuntamientos para resolver todos los negocios de interés provincial o local.
  - c) La publicidad de las sesiones tanto de las diputaciones como de los ayuntamientos.
  - d) La intromisión del Emperador para impedir que una u otro se extralimiten o lastimen el interés general.
  - e) La obligación de reunir datos estadísticos.

#### Título VII. De la Hacienda

1. Las contribuciones deberán ser establecidas por ley.
2. Los impuestos para gastos del Estado deberán ser votados por el Senado.
3. No podrá establecerse privilegio alguno en materia de contribuciones.
4. Se pueden fijar exenciones temporales para favorecer la inmigración, el cultivo, la minería y nuevos edificios.

#### Título VIII. De la Fuerza Pública

1. Una ley secundaria se encargará de fijar el modo para reclutar el ejército, y las atribuciones y organización de la policía.
2. La Ordenanza Militar es el Código de la fuerza pública.

#### Título IX. Disposiciones Generales y Transitorias

1. El Imperio adopta para su pabellón los colores de la independencia nacional y por armas del Imperio el águila tradicional de México con la leyenda *equidad en la justicia*.
2. Nadie está obligado a obedecer una ley, reglamento o disposición de la administración pública mientras no haya sido publicada en la forma que la ley determine.
3. Todas las leyes y reglamentos existentes a la fecha continuarán siéndolo mientras no sean contrarios a la Constitución y no sean derogados legalmente.
4. La Constitución empezará a regir a partir de la fecha en que el Emperador la haya jurado.
5. La Regencia del Imperio gobernará el Estado hasta la llegada del Emperador, publicando sus decretos en nombre del mismo, sin perjuicio de su ratificación.

## La tarea codificadora

La codificación, civil, penal y mercantil, fue también objeto de los esfuerzos legislativos del Segundo Imperio. En las tres áreas se encontró solución a la carencia de códigos.<sup>19</sup>

### *La codificación civil*

Con la Constitución de 1857, si bien la facultad de expedir códigos correspondía a los estados, fue la Federación la que tomó la iniciativa codificadora.<sup>20</sup> El presidente Benito Juárez le encargó a Justo Sierra que llevara a cabo los trabajos para la elaboración de un proyecto de Código Civil. Esta obra, integrada por cuatro libros, fue terminada en 1860, y se imprimió y distribuyó para recibir las opiniones por parte del foro. Este proyecto se adoptó como Código Civil local por el Estado de Veracruz-Llave por decreto del 5 de diciembre de 1861. El proyecto de Justo Sierra<sup>21</sup> estaba integrado por disposiciones del Proyecto español de Código de García Goyena, de 1851, del Código Civil francés, de las Leyes de Reforma, de la Constitución de 1857, del Código Civil de Louisiana y de la Ley de Matrimonio Civil de 1859.<sup>22</sup>

El proyecto de Justo Sierra fue objeto de una minuciosa revisión que se puede dividir en tres etapas: la primera de 1861 a 1863, en que se turnó a una comisión revisora nombrada por el gobierno, integrada por José M. Lacunza, Pedro Escudero, Fernando Ramírez y Luis Méndez, que no pudo concluir sus trabajos debido a la Intervención Francesa. Una segunda etapa, de carácter privado se inició tiempo después de haberse constituido la Regencia, en julio de 1863, hasta noviembre de 1864.<sup>23</sup>

La tercera etapa, que es la que interesa para los efectos del presente estudio, se produjo durante el periodo del Emperador Maximiliano de Habsburgo.

El 28 de noviembre de 1864, con la idea de terminar con las dudas sobre las leyes de sucesiones por testamento y *ab intestato*, aunado a la necesidad de uniformar la legislación de la materia en el Imperio, se decretó que en tanto se publicaba el Código Civil del Imperio, se observase la ley de 10 de agosto de 1857 sobre sucesiones *ex testamento* y *ab intestato*.<sup>24</sup>

<sup>19</sup>Sobre el proceso de codificación civil, penal, mercantil, procesal, minera y de correos en México, tanto a nivel federal como estatal véase Óscar Cruz Barney, *La codificación en México: 1821-1917. Una aproximación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, así como del mismo autor *Historia del derecho en México*, 2ª ed., México, Oxford University Press, 2004.

<sup>20</sup>María del Refugio González, “Notas para el estudio del proceso de la codificación civil en México (1821-1928)”, en *Libro del cincuentenario del Código Civil*, México Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1978, p. 127.

<sup>21</sup>Rodolfo Batiza, “Las fuentes de la codificación civil en la evolución jurídica de México”, en José Luis Soberranes Fernández (coord.), *Memoria del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 155.

<sup>22</sup>Rodolfo Batiza, *Las fuentes del Código Civil de 1928*, México, Porrúa, 1979, pp. 13-16 y 28.

<sup>23</sup>Batiza, “Las fuentes de la codificación...”, *op. cit.*, p. 156.

<sup>24</sup>*Sucesiones. — Entretanto se promulga el Código Civil del Imperio, se observará la ley de 10 de Agosto de 1857 de sucesiones ex-testamento y ab-intestato*, en José Sebastian Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea*



En una carta del Emperador fechada el 21 de diciembre de 1865 y dirigida al Ministro de Justicia del Imperio, Pedro Escudero y Echánove, se fijó el mecanismo de revisión del proyecto de Código de Justo Sierra<sup>25</sup> y que culminó con la promulgación de los dos primeros libros del *Código Civil del Imperio Mexicano de 1866*, el primer libro el día 6 y el segundo el día 20 de julio de ese año.

El tercer libro estaba ya listo para darse a la imprenta y al cuarto le faltaban las correcciones de estilo, sin que alcanzaran a publicarse dado que poco después cayó la capital mexicana en poder de las fuerzas republicanas.<sup>26</sup>

Las fuentes utilizadas por la comisión redactora fueron el Código Civil francés, las Concordancias, motivos y comentarios del Código Civil español por D. Florencio García Goyena de 1852;<sup>27</sup> la Ley Orgánica del Registro Civil de 1859, la Ley de Sucesiones de 1857, la Ley Orgánica del Registro Civil de 1857, el Reglamento de Jueces del Estado Civil de 1861, las obras doctrinarias como el *Diccionario* de Escriche,<sup>28</sup> el Sala<sup>29</sup> y el *Febrero Mexicano*,<sup>30</sup> las Leyes de Reforma, la *Suma Teológica* de Santo Tomás de Aquino, así como las obras de Elizondo,<sup>31</sup> Antonio Gómez,<sup>32</sup> Juan de Hevia Bolaños,<sup>33</sup> Covarrubias, Azevedo, Troplong, Alciato, Cuyacio, Grocio, Bártolo, Heinecio, Pufendorf, Vinnio, y otros.<sup>34</sup>

---

*Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, núm. 215, tomo III, México, Imprenta Literaria, 1863-1865.

<sup>25</sup> Véase “Carta del Emperador sobre la formación y promulgación del Código Civil”, en *Boletín de las Leyes*, núm. 11, enero-julio de 1866.

<sup>26</sup> José Luis Soberanes Fernández, “Las codificaciones del derecho privado mexicano en el siglo XIX”, en *Revista de investigaciones jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, núm. 10, año X, México, 1986, p. 380.

<sup>27</sup> Véase Florencio García Goyena, *Concordancias, motivos y comentarios del Código Civil Español*, 4 ts., Madrid, Imprenta de la Sociedad Tipográfico-Editorial, 1852.

<sup>28</sup> Joaquín Escriche, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense... con citas del derecho, notas y adiciones por el licenciado Juan Rodríguez de San Miguel*, México, Impreso en la Oficina de Galván a cargo de Mariano Arévalo, 1837.

<sup>29</sup> Juan Sala, *Ilustración del derecho real de España, ordenada por Don Juan Sala, Reformada y añadida con varias doctrinas y disposiciones del derecho novísimo, y del patrio*, 5 ts., Méjico, Imprenta de Galván, a cargo de Mariano Arévalo, 1831.

<sup>30</sup> *Febrero Mejicano ó sea La Librería de Jueces, Abogados y Escribanos que refundida, ordenada bajo nuevo método, adicionada con varios tratados y con el Título de Febrero Novísimo, dió a luz D. Eugenio de Tapia, nuevamente adicionada Con otros diversos tratados, y las disposiciones del Derecho de Indias y del Patrio, por el Lic. Anastacio de la Pascua*, 9 ts., Méjico, Imprenta de Galván á cargo de Mariano Arévalo, 1834. O bien el *Nuevo Febrero Mexicano*, 4 ts., México, Publicado por Mariano Galván Rivera, Impreso por Santiago Pérez, 1851.

<sup>31</sup> Francisco Antonio de Elizondo, *Práctica universal forense de los tribunales de España y de las Indias*, 6ª reimpresión, Madrid, Viuda e Hijo de Marín, MDCCXCII.

<sup>32</sup> Antonio Gómez (1502-1562), precursor del derecho penal español que, además de comentar las *Leyes de Toro*, escribió las *Variae Resolutiones*, que se siguieron publicando hasta finales del siglo XVIII y que se tradujeron parcialmente al castellano en México en el siglo XIX.

<sup>33</sup> Autor de la *Curia Philipica*, Madrid, Josef Doblado, 1783.

<sup>34</sup> Batiza, *Las fuentes...*, *op. cit.*, pp. 3-16 y 28.

## La codificación mercantil

Después de consumada la Independencia de México, las Ordenanzas de Bilbao, conjuntamente con las Reales Cédulas de Erección de los Consulados de México, Veracruz y Guadalajara (que era la utilizada por el Consulado de Puebla), se constituyeron en el cuerpo de leyes de comercio que rigió en el país,<sup>35</sup> con excepción de lo relacionado con la organización de los consulados, pues éstos fueron suprimidos por decreto del 16 de octubre de 1824,<sup>36</sup> amén de otras materias.<sup>37</sup> Se dispuso, además, que los pleitos que se suscitaren en territorios federales en materia mercantil se determinarían por los alcaldes o jueces de letras en sus respectivos casos; éstos se asociarían con dos colegas que escogerían entre cuatro propuestos por las partes, arreglándose según las leyes vigentes en la materia.<sup>38</sup>

Posteriormente, el 15 de noviembre de 1841 se emitió el Decreto de organización de las juntas de fomento y tribunales mercantiles, en cuyo artículo 70 se estableció que los tribunales mercantiles se arregarían en la decisión de los negocios de su competencia a las Ordenanzas de Bilbao en lo que no estuvieran derogadas.<sup>39</sup>

A mediados de 1852 estalló una revuelta en Guadalajara contra su gobernador; en ella se pedía la vigencia de la Constitución de 1824. Los levantados desconocieron al presidente Mariano Arista y lo obligaron a renunciar en 1853. En su lugar asumió el poder quien había sido presidente de la Suprema Corte, Juan Bautista Ceballos.<sup>40</sup> Éste disolvió el Congreso y rechazó el Plan de Arroyo Zarco presentado por los militares Manuel López Pezuela, ministro de Guerra de Arista y el rebelde José López Uruga, que planteaba la permanencia de Bautista en el poder hasta la celebración de nuevas elecciones, con las que se buscaba el retorno de Santa Anna. Ceballos renunció y regresó a la Suprema Corte de Justicia. Manuel María Lombardini quedó en su lugar hasta la celebración de las elecciones gracias a las cuales volvió al poder, el 17 de marzo de 1853, Antonio López de Santa Anna. Éste nombró a Lucas Alamán jefe de su gabinete y ministro de Relaciones Exteriores hasta que fallece el 2 de junio de 1853 sucediéndole

<sup>35</sup>Que en el caso de España se ha afirmado que constituyeron el “verdadero código mercantil español, cuyas disposiciones citaban los letrados, y por las que fallaban los tribunales”, véase José María Ros Biosca, *Código de Comercio reformado según el decreto-ley de 6 de diciembre de 1868; concordado y anotado*, Valencia, Librería de Pascual Aguilar, 1878, p. XXVIII.

<sup>36</sup>Véase “Decreto del 16 de octubre de 1824, supresión de los consulados”, en Dublán y Lozano, *op. cit.*, tomo I, p. 788. Véase también Guillermo Tardiff, *Historia general del comercio exterior mexicano (antecedentes, documentos, glosas y comentarios) 1503-1847*, tomo I, México, 1968, p. 596.

<sup>37</sup>Véase “Decreto del gobierno del 26 de diciembre de 1843. Libros que ha de llevar todo comerciante, balance que ha de hacer, y se suprimen los artículos 8º, 9º y título 9º de las Ordenanzas de Bilbao”, en Dublán y Lozano, *op. cit.*, tomo 4, p. 705.

<sup>38</sup>Véase también Florentino Mercado, *Libro de los códigos, ó prenaciones sintéticas de codificación romana, canónica, española y mexicana*, México, Imprenta de Vicente G. Torres, 1857, p. 565.

<sup>39</sup>“Decreto de organización de las juntas de fomento y tribunales mercantiles del 15 de noviembre de 1841”, en Dublán y Lozano, *op. cit.*, tomo 4, pp. 51-76.

<sup>40</sup>Lilia Díaz, “El liberalismo militante”, en *Historia general de México*, tomos 2, 3ª ed., México, El Colegio de México, 1981, pp. 821-824.

en el cargo Manuel Díaz Bonilla.<sup>41</sup> Colaboraron en el gobierno de Santa Anna, además de Alamán, José M. Tornel, Antonio Haro y Tamariz y Teodosio Lares. Durante ésta, que fue la última dictadura de Santa Anna, el 16 de mayo de 1854 se publicó el primer Código de Comercio mexicano,<sup>42</sup> inspirado fundamentalmente en el Código francés,<sup>43</sup> y en el español del 30 de mayo de 1829, de Sáinz de Andino.<sup>44</sup> El Código de Comercio del 16 de mayo de 1854, o Código Lares fue de vigencia general.<sup>45</sup>

El 1 de marzo de 1854 un grupo de opositores a Santa Anna, comandados por Ignacio Comonfort y Florencio Villarreal proclamaron el Plan de Ayutla, que pedía su destitución, el nombramiento de un presidente provisional y un nuevo Congreso Constituyente. El 9 de agosto Santa Anna salió de la ciudad de México y días después en Perote redactó su renuncia a la presidencia. Finalmente, Juan Álvarez quedó como presidente interino el 4 de octubre de 1855 y el gobierno residió en la ciudad de Cuernavaca, donde formó su gabinete y designó a Comonfort ministro de Guerra, a Ponciano Arriaga en Fomento, Melchor Ocampo en Relaciones y Benito Juárez en Justicia y Asuntos Eclesiásticos.

Con el triunfo de la Revolución de Ayutla, los liberales desconocieron la legislación expedida durante este periodo, salvo el Código Lares.

El Código Lares fue puesto en vigor durante el Segundo Imperio mediante decreto del 15 de julio de 1863 y con él los Tribunales Mercantiles.<sup>46</sup>

Cabe señalar que en la República, estuvo vigente en algunos Estados como Puebla, Michoacán y México. Posteriormente, el Código de Comercio de 1854 dejó de estar en vigor y se aplicaron en su lugar nuevamente las Siete Partidas y las Ordenanzas de Bilbao. Sobre el Código Lares se decía que “tomado de otros varios y especialmente del francés, dejaba mucho que desear; pero su derogación, sin haber sido sustituido oportunamente, ha perjudicado el comercio”.<sup>47</sup>

### *Codificación penal*

El primer intento codificador en México en materia penal se conoce como Bosquejo o Plan General de Código Penal para el Estado de México, de 1831, que fue elaborado

<sup>41</sup> En ese año surgió un nuevo conflicto con Estados Unidos de América por la ocupación de La Mesilla por parte del gobernador de Nuevo México, quien declaró que les pertenecía. Después de negociar con Washington, el territorio en cuestión pasó a ser de Estados Unidos a cambio de 10 millones de pesos.

<sup>42</sup> Sobre éste, véase José J. Tornel y Mendívil, *Manual de derecho mercantil mexicano, o sea el Código de Comercio de México puesto en forma de diccionario*, México, Imprenta de Vicente Segura Argüelles, 1854.

<sup>43</sup> Véase la obra de J. G. Loçrè, *Ésprit du Code de Commerce, ou commentaire puisé dans les procès-verbaux du Conseil d'état, les exposés de motifs et Discours, les observations du tribunal, celles des Cours d'appel, tribunaux et chambres de commerce, etc.*, tomo 3, París, Garnery, 1811.

<sup>44</sup> *Código de Comercio Decretado, Sancionado y Promulgado en 30 de mayo de 1829*, París, Librería de Rosa, 1830.

<sup>45</sup> *Código de Comercio de México*, Imprenta de José Mariano Lara, México, 1854. Éste se mandó observar por decreto del 27 de mayo de 1854. Existe una edición poblana de este código, en la Tipografía de Atenógenes Castellero, 1854.

<sup>46</sup> Véase Segura, *op. cit.*, tomo I, núm. 61.

<sup>47</sup> Vicente Gómez Parada, “Historia del Comercio y de su Legislación”, *El Foro, Periódico de Jurisprudencia y de Legislación*, tomo V, núm. 101, México, domingo 31 de octubre de 1875, p. 402.

por Mariano Esteva, Agustín Gómez Eguiarte, Francisco Ruano y José María Heredia. Estaba conformado por un Título Preliminar y una Primera y Segunda Partes, que incluían, respectivamente: “Delitos contra la sociedad” (Parte Primera) y “Delitos contra los particulares” (Parte Segunda).<sup>48</sup>

Posteriormente, en el Estado de Veracruz, el 15 de septiembre de 1832 fue enviada, al Cuarto Congreso Constitucional del Estado, la Primera Parte de un Proyecto de Código Penal y el 15 de noviembre del mismo año, fue entregada la Segunda Parte. El proyecto fue estudiado por una Comisión de diputados integrada por Bernardo Couto, Manuel Fernández Leal, José Julián Tornel y Antonio María Solorio.<sup>49</sup> El 28 de abril de 1835 entró en vigor el Proyecto de Código Penal de 1832, constituyendo así el primer Código Penal Mexicano; en 1849 fue modificado.

El Código Penal de 1835 estaba compuesto de tres partes: la Parte Primera, “De las penas y de los delitos en general”; la Parte Segunda, “De los delitos contra la sociedad”, y la Parte Tercera, referida a los “Delitos contra los particulares”.

Por encargo de la Legislatura del Estado de Veracruz de 1848, José Julián Tornel, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, formuló el Proyecto de Código Criminal y Penal, compuesto de 689 artículos, de los cuales correspondían 189 a la Parte General y los restantes, del 190 al 689, a la Parte Especial. Los entregó a la mencionada legislatura en noviembre de 1851 y enero de 1852, pero no tuvo acogida por parte de los legisladores, que lo devolvieron a su autor el 14 de julio de 1853.

Más adelante y siendo gobernador del Estado de Veracruz, Francisco H. y Hernández, mediante Decreto del 17 de diciembre de 1868, se estableció que los proyectos de Código Civil, Penal y de Procedimientos presentados por Fernando J. Corona, tendrían vigencia y comenzarían a observarse en la sustanciación y decisión de los negocios judiciales desde el 5 de mayo de 1869.

En el Estado de Durango se preparó un Proyecto de Código Criminal,<sup>50</sup> obra de José Fernando Ramírez, José María Hernández y Juan José Zubizar, magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. Si bien se sometió a discusión, no fue aprobado por la legislatura local.<sup>51</sup>

Bajo la presidencia de Benito Juárez se ordenó que se nombrara una comisión para elaborar un Proyecto de Código Penal. Así el ministro de Justicia, Jesús Terán, formó, en 1861, una comisión integrada por los licenciados Urbano Fonseca, José María Herrera

<sup>48</sup>Una reseña de la codificación penal en José Ángel Ceniceros y Luis Garrido, *La ley penal mexicana*, México, Ediciones Botas, 1934.

<sup>49</sup>Celestino Porte Petit Candaudap, *Evolución legislativa penal en México*, México, Editorial Jurídica Mexicana, 1965, p. 12.

<sup>50</sup>Véase *Proyecto de Código Criminal para el Estado de Durango. Formado en cumplimiento de los decretos de su Honorable Legislatura de 4 y 28 de febrero de 1848, por los CC. José Fernando Ramírez, José María Hernández y Juan José Zubizar, Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Mismo Estado*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1849.

<sup>51</sup>José Fernando Ramírez, *Noticias históricas y estadísticas de Durango (1849-1850) por el Sr. Lic. D. José Fernando Ramírez. Va ordenada con un plano y dos vistas de la Capital*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1851, p. 34.

y Zavala, Ezequiel Montes, Manuel Zamacona y Antonio Martínez de Castro. Tiempo después Carlos Ma. Saavedra sustituyó a Ezequiel Montes.

La comisión trabajó hasta 1863, y tuvo que interrumpir sus labores por la Invasión Francesa.

Durante el Segundo Imperio el Emperador nombró una comisión formada por Teodosio Lares, Urbano Fonseca y Juan B. Herrera, para que redactaran un Código Penal y de Procedimientos Penales. Los trabajos realizados no llegaron a la luz debido a la caída del Imperio y restablecimiento de la República. Se dictaron igualmente disposiciones en materia penal y penitenciaria (13 de mayo, 3 de octubre y 24 de diciembre de 1865).

Mientras tanto, los Códigos de Instrucción Criminal y Penal franceses de 1865 y 1866 respectivamente (cuya traducción al castellano, ordenada por Maximiliano, realizaron el general Manuel Zavala, el coronel José Ignacio Serrano y el teniente coronel Prudencio Mesquia), que también conformaron la comisión nombrada al efecto, se aplicaron en México.<sup>52</sup>

Una vez restablecida la República, Juárez por intermedio del ministro de Justicia, Ignacio Mariscal, mandó el 28 de septiembre de 1868, que se integrase y reorganizase la comisión redactora del futuro Código Penal, con objeto de continuar los trabajos que se habían interrumpido. Los nombramientos recayeron en las personas de Antonio Martínez de Castro como presidente, y Manuel Zamacona, José María Lafragua, Eulalio María Ortega como miembros de la misma y de Indalecio Sánchez Gavito, como secretario.<sup>53</sup>

### El régimen jurídico del comercio exterior

Durante la Regencia y el Segundo Imperio, se mantuvo en vigor la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de 31 de enero de 1856 y se expidieron diversas disposiciones en materia de comercio exterior. Señala María José Rhi Sausi Garavito que la Regencia expidió 46 disposiciones de carácter fiscal y 38 durante 1864, bajo el Imperio, 13 de las cuales tuvieron que ver con el comercio. En 1865 se expidieron 32 relativas a impuestos, 16 de las cuales se referían nuevamente al comercio. Si bien, pese a los esfuerzos imperiales, la administración fiscal no parecía tener el orden deseado.<sup>54</sup>

El 1 de mayo de 1863 el General de División Forey, Comandante en Jefe del Cuerpo Expedicionario francés en México, ante la reducción de derechos de importación otor-

<sup>52</sup> José de Jesús Ledesma Uribe, "Panorama del derecho mexicano en el siglo XIX", en *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 13, tomo II, México, Universidad Iberoamericana, Departamento de Derecho, 1981, p. 644.

<sup>53</sup> Celestino Porte Petit Candaudap, *Apuntamientos de la parte general de derecho penal I*, 20ª ed., México, Porrúa, 1989, pp. 43-46.

<sup>54</sup> María José Rhi Sausi Garavito, "El deber fiscal durante la Regencia y el Segundo Imperio. Contribuciones y contribuyentes en la Ciudad de México", en Carlos Marichal y Daniela Marino (comps.), *De colonia a nación, impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 248-259

gada por el gobierno de Juárez, expidió un decreto<sup>55</sup> en cuyo artículo 1º se estableció que todas las mercancías importadas por los puertos bajo el poder del gobierno juarista y fueren luego internados a territorios controlados por Francia, pagarían íntegros los derechos de importación.

Asimismo, en su artículo 2º se concedió una rebaja del 50 por ciento en los derechos de importación para las mercancías que entraren por el puerto de Veracruz.<sup>56</sup> El decreto en cuestión se publicó en la Ciudad de México hasta el 28 de julio siguiente. La Regencia del Imperio a través de la Secretaría de Estado y Despacho de Hacienda decidió el 7 de agosto que el artículo 1º del mencionado decreto no entrase en vigor sino hasta el 1 de noviembre de ese año.<sup>57</sup>

Dos días antes, el 5 de agosto de 1863 y en consideración de los perjuicios que había resentido el comercio por no haber recibido oportunamente las mercancías que se encontraban almacenadas en el puerto de Veracruz, la Regencia del Imperio decretó la exención del pago del derecho adicional de mejoras materiales a las mercancías importadas por dicho puerto, desde el 1 de enero de 1862 hasta el 8 de julio de 1863 y no internadas hasta esta última fecha.<sup>58</sup>

El 9 de mayo de 1864 se señaló el pago del derecho que debían satisfacer algunos de los efectos que se importaron por otro decreto del 25 de enero anterior. El 4 de agosto se estableció que el derecho a pagar conforme al decreto del mes de mayo sería del 30 por ciento *ad valorem*,<sup>59</sup> 25 por ciento debía pagarse en pesos fuertes y el resto en moneda menuda.<sup>60</sup>

Tras el arribo del Emperador y la Emperatriz, el 29 de junio de 1864 cesó el bloqueo en todos los puertos del Imperio tanto en el Pacífico como en el Golfo de México, lo que fue comunicado a las respectivas aduanas marítimas para todos los efectos correspondientes.<sup>61</sup>

En materia de impuestos internos, el 5 de octubre de 1864 se autorizó al Prefecto superior político de Guanajuato el cobro de un 1 por ciento sobre valor factura a los

<sup>55</sup> Los decretos expedidos por Forey fueron adoptados como decretos del gobierno mexicano por decreto del Supremo Poder Ejecutivo Provisional de fecha 1 de julio de 1863. Véase *Decretos expedidos por la Intervención. Se adoptan como disposiciones del Gobierno mexicano*, en Segura, *op. cit.*, tomo I, núm. 42.

<sup>56</sup> *Derechos de importación. —Se pagarán íntegros por las mercancías que se internen á lugares sujetos a la Intervención, después de haber sido importadas por los puertos que se hallen en poder del enemigo. —Se reducen á una mitad los derechos referidos por mercancías importadas por Veracruz. —Condiciones para gozar de este beneficio. —Penas —medidas para facilitar transportes*, en Segura, *op. cit.*, tomo I, núm. 1.

<sup>57</sup> *Derechos de importación. Desde el 1 de noviembre surtirá sus efectos el artículo 1 del decreto de 1 de mayo de este año*, en Segura, *op. cit.*, tomo I, núm. 93.

<sup>58</sup> *Derecho adicional de mejoras materiales. Libres de pagarlo las mercancías que refiere*, en Segura, *op. cit.*, tomo I, núm. 92.

<sup>59</sup> *Comercio. Se le concede un plazo de cuarenta días contados desde el 17 de Mayo en que se publicó la ley de 9 del mismo mes en el Periódico Oficial. — Los efectos de que se habla en esa ley pagarán 30 por 100 sobre su valor*, en Segura, *op. cit.*, tomo III, núm. 73.

<sup>60</sup> *Derechos de Importación. — El pago del veinticinco por ciento de estos derechos se hará en las aduanas marítimas y fronteras en pesos fuertes. — Modo de hacer el pago de los derechos que se causen en las administraciones de rentas interiores. — Queda derogado el decreto de 17 de Mayo del presente año*, en Segura, *op. cit.*, tomo III, núm. 112.

<sup>61</sup> *Bloqueo. Se manda cesar en todos los puertos del Imperio*, en Segura, *op. cit.*, tomo III, núm. 68.

efectos extranjeros para proveer a los fondos municipales de Irapuato.<sup>62</sup> Para el municipio de Alvarado en Veracruz se concedió el aumento de un 1 por ciento al cobro que se hacía a los efectos extranjeros a fin de impulsar las mejoras materiales de la población.<sup>63</sup>

El 23 de noviembre de ese año se decretó el cese de la rebaja del 50 por ciento establecida en el decreto ya citado del 1 de mayo de 1863, restableciéndose las tarifas establecidas en la Ordenanza de 1856.

El 28 de enero de 1866 el Emperador concedió una rebaja al pago de derechos por los efectos importados en la Península de Yucatán por los puertos de Sisal y de Campeche. Desde el día de la publicación del decreto respectivo, solamente pagarían el 60 por ciento de los derechos de importación señalados en la Ordenanza de 1856, quedando libres de pago de los derechos de internación y contra-registro. La harina extranjera pagaría un derecho especial de cuatro pesos por quintal neto como único derecho.

Los efectos que, introducidos por Yucatán beneficiándose de la rebaja señalada pasaren a otros Departamentos del Imperio, deberían de pagar el 40 por ciento restante de los derechos de importación, más los de internación y registro.

Los frutos y efectos nacionales que se exportaren por los puertos señalados pagarían un 5 por ciento sobre su aforo, con excepción del Palo de Tinte que seguiría pagando el que tenía fijado hasta la fecha.<sup>64</sup>

Los derechos de internación y contra-registro se modificaron mediante decreto de fecha 10 de febrero de 1866, debiéndose cobrar al mismo tiempo y con el mismo título que el derecho principal de importación y demás derechos adicionales. Una vez satisfecho el pago de derechos, las mercancías se debían acompañar de un pase que acreditase dicho pago, para que al llegar a su destino y antes de su descarga por el consignatario, la Administración de rentas los amortizara y devolviera a la oficina que los expidió, dando recibo de ellos al señalado consignatario.<sup>65</sup>

Para la mejor observancia de este decreto, el 23 de febrero siguiente se expidió el Reglamento del decreto de 10 de febrero de 1866, sobre derechos de internación, contra-registro y adicionales, dividido en 22 artículos.<sup>66</sup>

El 19 de marzo de 1865 se restablecieron las dos Direcciones de Aduanas del Golfo y el Pacífico, señalándose sus atribuciones por decreto del 10 de febrero de 1866.<sup>67</sup> En esa misma fecha se decretaron los sueldos de las Aduanas de la Dirección del Golfo

<sup>62</sup> *Impuesto. Se autoriza el uno por ciento sobre el valor de las facturas de efectos extranjeros*, en *op. cit.*, tomo III, núm. 134.

<sup>63</sup> *Efectos extranjeros. Se les aumenta el uno por ciento para impulsar las obras materiales de Alvarado*, en Segura, *op. cit.*, tomo III, núm. 211.

<sup>64</sup> Decreto Núm. 184, 23 de enero de 1866, Rebaja de derechos concedida á los efectos que se importen y exporten en Yucatán, en *Boletín de las Leyes*, núm. 11, enero-abril de 1866.

<sup>65</sup> Decreto núm. 191, 10 de febrero de 1866, Modificaciones en el pago de los derechos de internación y contra-registro, en *Boletín de las Leyes*, núm. 11, enero-abril de 1866.

<sup>66</sup> Decreto núm. 198, 23 de febrero de 1866, Reglamento del decreto de 10 de febrero de 1866, sobre derechos de internación, contra-registro y adicionales, en *Boletín de las Leyes*, *idem*.

<sup>67</sup> Decreto núm. 192, 10 de febrero de 1866, Atribuciones de los directores de las Aduanas del Golfo y del Pacífico, en *Boletín de las Leyes*, *idem*.



de México<sup>68</sup> y la correspondiente planta de sueldos de los empleados en las aduanas de la Dirección del Pacífico se publicaron el 15 de junio de ese año.<sup>69</sup>

El 6 de junio de 1866 se permitió que por vía de gracia y como un privilegio especial se descargasen cuatro o cinco buques con efectos extranjeros por Puerto Ángel en el Departamento de Oaxaca. El despacho de las mercancías y el cobro de los derechos se debían hacer por el Administrador General de Rentas de dicho Departamento conforme a la Ordenanza de 1856 y demás disposiciones posteriores.<sup>70</sup>

El puerto de Matamoros y todos los de la frontera del norte, sustraídos a la obediencia del gobierno Imperial se declararon cerrados en tanto no se restableciera el imperio de la ley.<sup>71</sup>

### La defensa costera y el combate al contrabando

El gobierno del Imperio estaba a cargo del Emperador por medio de un ministerio compuesto por nueve departamentos ministeriales, entre ellos se encontraban el de Negocios Extranjeros y Marina, el de Justicia y el de Guerra. En materia de justicia militar estuvo vigente el Código de Justicia Militar del Ejército Francés,<sup>72</sup> que fue traducido al castellano por el general graduado coronel D. Manuel Zabala, coronel retirado D. José Ignacio Serrano y teniente coronel D. Luis de la Piedra.

Se estableció la organización de la marina, de las jurisdicciones de marina, y de las prefecturas de marina y capitanías de puertos que establecen un marco jurídico propio.

En el Estatuto se crearon las prefecturas marítimas y capitanías de puertos. A las prefecturas les estaba encomendada la ejecución de las leyes, decretos y reglamentos concernientes a la marina y el ejercicio de la justicia marítima. Por su parte las capitanías de puerto se encargaban de todo lo concerniente a la policía de la rada y puerto y de la ejecución de los reglamentos marítimos relativos a la navegación y al comercio.<sup>73</sup>

El Departamento de Marina, dentro del Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina, se regía por su Reglamento interior del 1 de noviembre de 1865, así como por el decreto de misma fecha que establecía su planta.<sup>74</sup> Además, debía sujetarse a lo

<sup>68</sup>Decreto núm. 193, 10 de febrero de 1866, Planta de sueldos de las Aduanas sujetas á la Dirección del Golfo de México, en *Boletín de las Leyes*, *idem*.

<sup>69</sup>Decreto núm. 238, 15 de junio de 1866, Planta de sueldos de los empleados en las aduanas de la Dirección del Pacífico, en *Boletín de las Leyes*, núm. 13, junio de 1866.

<sup>70</sup>Decreto núm. 232, 6 de junio de 1866, Permiso concedido para la descarga de los efectos extranjeros por el punto llamado Puerto Ángel, en *Boletín de las Leyes*, núm. 12, abril-junio de 1866.

<sup>71</sup>Decreto Núm. 259, 9 de julio de 1866, Clausura del puerto de Matamoros y de todos los de la frontera del Norte sustraídos de la obediencia del Gobierno, en *Boletín de las Leyes*, núm. 15, julio de 1866.

<sup>72</sup>*Código de justicia militar del Ejército Francés traducido al castellano de orden de S.M.: el Emperador Maximiliano I, por el general graduado coronel D. Manuel Zabala, coronel retirado D. José Ignacio Serrano y teniente coronel D. Luis de la Piedra, Que compusieron la comisión nombrada al efecto*, México, Imprenta de A. Boix, a cargo de Miguel Zornoza, 1864.

<sup>73</sup>*Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*, tít. I, art. 5º y tít. VIII, art. 27.

<sup>74</sup>Son el Reglamento interior del Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina, en Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio; y el Decreto del 1 de



dispuesto por el Reglamento general sobre organización de los Ministerios,<sup>75</sup> y por el Decreto sobre las atribuciones de los nueve departamentos ministeriales.<sup>76</sup> Dentro de las atribuciones del Departamento de Marina estaban las siguientes:

1. Formar y organizar todo el personal de la marina.
2. Concertar los movimientos marítimos de los buques, las operaciones militares, los armamentos y desarmamentos.
3. Todo lo relativo al servicio de los naufragios y averías de los buques.<sup>77</sup>

Las atribuciones y número de las prefecturas marítimas se crearon mediante decreto el día 12 de octubre de 1865.<sup>78</sup> Se establecieron tres prefecturas, una en Veracruz, otra en Acapulco y otra en Mazatlán. Era obligación de los prefectos vigilar la ejecución de las leyes, reglamentos y decretos concernientes a la Marina del Imperio.

El Segundo Imperio expidió una serie de disposiciones que establecían la organización de las matrículas de mar, las patentes de navegación, el combate al contrabando, y el armamento de buques comerciales.<sup>79</sup>

El decreto sobre las matrículas de mar marcaba cuatro clases genéricas de matrículas para:<sup>80</sup>

1. Solteros;
2. Viudos sin hijos;
3. Casados sin hijos; y
4. Padres de familia

Se establecía que la segunda clase de matriculados no podía ser llamada al servicio sino hasta haber agotado la primera, y así sucesivamente.<sup>81</sup>

En el decreto se establecía que el territorio marítimo se dividía en tres distritos, cada uno tenía por capital la residencia de los prefectos marítimos. Cada distrito se habría de dividir en subdistritos y cada subdistrito en cuarteles.<sup>82</sup> Las disposiciones que se opusieran al decreto quedaron derogadas.

---

noviembre de 1865 sobre la planta del Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, *op. cit.*, t. 2.

<sup>75</sup> Decreto del 12 de octubre de 1865 sobre organización general de los Ministerios, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, *op. cit.*, t. 2.

<sup>76</sup> Decreto del 10 de abril de 1865 sobre las atribuciones de los nueve departamentos ministeriales, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, *op. cit.*, t. 2.

<sup>77</sup> *Ibidem*, art. 10.

<sup>78</sup> Decreto sobre las atribuciones de las Prefecturas marítimas, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, *op. cit.*, t. 3.

<sup>79</sup> Aunque en este caso, el armamento era únicamente para fines de comercio, no de guerra. Véase el Decreto para la libertad del armamento marítimo, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, *op. cit.*, t. 3.

<sup>80</sup> Para esas fechas ya se habían suprimido las matrículas de mar por el gobierno de Ignacio Comonfort, como veremos más adelante.

<sup>81</sup> Organización de las matrículas para el alistamiento de la gente de mar, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, *op. cit.*, t. 3, tít. I, art. 1º.

<sup>82</sup> *Ibidem*, tít. I, art. 4º.

Los buques de comercio debían contar con la patente de navegación respectiva, firmada por el Emperador y expedida por la autoridad marítima del puerto de partida o por los cónsules mexicanos en puertos extranjeros, quienes podían expedir patentes provisionales para el viaje directo al puerto del Imperio de embarcaciones adquiridas en el extranjero.<sup>83</sup> Este decreto derogó en su artículo 11 de manera expresa al Decreto del 8 de enero de 1857 que reglamenta las patentes de navegación.

Por otra parte, para el combate al contrabando se dispuso el establecimiento de una escuadrilla guardacostas para el Océano Pacífico y otra para el Atlántico. Era atribución de cada prefecto marítimo la sobrevigilancia de las costas de cada distrito, que debía hacerse en el Golfo de México, mediante dos goletas de cuando menos 73 toneladas de porte y un vapor de 200 toneladas cuando menos. Para el Pacífico las goletas debían ser de 42 a 50 toneladas y el vapor de 150 toneladas.<sup>84</sup>

En cuanto a las presas hechas por los buques guardacostas, las tres cuartas partes de su producto debían ingresar a las cajas del Estado y la cuarta parte restante era para los apresadores. La distribución de las presas se debía hacer cada año por distritos de sobrevigilancia, de acuerdo con los grados de los apresadores. Para el comandante del distrito se fijaban cuatro partes, para los oficiales y subalternos tres partes y para los cabos, marineros y agentes embarcados una parte.

## Recopilaciones de legislación imperial

La vasta obra legislativa del Segundo Imperio Mexicano, al igual que el resto de la legislación mexicana en el siglo XIX, fue recopilada en diversos esfuerzos de editores e impresores.

Durante la intervención francesa José Sebastian Segura publicó el *Boletín de las leyes del Imperio Mexicano, ó sea código de la restauración. Colección completa de las leyes demás disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el supremo poder ejecutivo provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales más notables y curiosos de la época, publicado por José Sebastian Segura*, México, Imprenta Literaria, 1863-1865, 4 vols.

Otra recopilación de gran importancia fue la *Colección de leyes, decretos y reglamentos que interinamente forman el sistema político, administrativo y judicial del imperio, 1865*, México, Imprenta de Andrade y Escalante (también en la Imprenta de Ignacio Cumplido), México, 1865-1866, 8 vols.

También se publicó una colección hecha por Manuel Rincón en un solo volumen titulada *Leyes, decretos, circulares y providencias de la intervención, el supremo poder ejecutivo provisional, la regencia y el imperio*, Impresa por Manuel Rincón, Oaxaca, 1865.

<sup>83</sup> Decreto del 1 de noviembre de 1865 sobre patentes de navegación, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, *op. cit.*, t. 3, arts. 1º y 6º.

<sup>84</sup> Decreto del 12 de octubre de 1865 sobre el establecimiento de buques guarda costas, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, *op. cit.*, 1865, t. 3, art. 1º. El 12 de octubre de ese año, el ministro de Negocios Extranjeros y Marina giró instrucciones a los prefectos marítimos para el establecimiento de los guardacostas.

Otra colección igualmente parcial, también en un solo volumen, fue la ya citada de *Decretos y reglamentos a que se refiere el estatuto provisional del Imperio Mexicano*, primera parte, Imprenta de Andrade y Escalante, México, 1865.<sup>85</sup>

## La caída del Segundo Imperio

A principios de 1866 Maximiliano recibió la noticia del inminente retiro de las tropas francesas que le apoyaban, por lo que inició gestiones tendientes a renovar el apoyo recibido. Almonte se entrevistó con Napoleón III, quien se negó a revocar la orden de repatriación de las tropas. Maximiliano, al ver que no podía sostenerse por más tiempo, abdicó, pero la Emperatriz le convenció de lo contrario y se ofreció a ir a Europa a solicitar el apoyo necesario. Sin embargo, a finales de septiembre de ese año, Maximiliano recibió la noticia del fracaso de las conversaciones de Carlota con Napoleón III, el cual, poco tiempo después le envió una carta solicitándole que abdicara. Maximiliano se dirigió a Orizaba para recibir mayores noticias de la Emperatriz.

Al regresar a México, el Emperador hizo los arreglos para recibir a la legión austriaca que estaría a su servicio y las fuerzas belgas que servirían de guardia personal de la Emperatriz; esta guardia llegó al país en diciembre de 1866. Además contaba con batallones negros de La Martinica, Sudán y Abisinia, que sirvieron en la región del trópico. Las tropas imperiales empujaron a Juárez a Chihuahua, en donde estableció su gobierno, con lo que se consideró prácticamente un hecho la derrota de los liberales. Sin embargo, ante la noticia del inminente retiro de las fuerzas extranjeras, las tropas liberales empezaron a obtener una serie de triunfos sobre ellas. Miramón y Márquez arribaron a Veracruz en noviembre y se entrevistaron con Maximiliano, aconsejándole que no abdicara y ofreciéndole su apoyo. En enero de 1867 Miramón organizó un cuerpo del Ejército y se apoderó de Zacatecas, que abandonó al saber que sería atacado por los republicanos. Días después se enfrentó con el general Escobedo en San Jacinto y fue derrotado.

Estados Unidos siempre se negó a reconocer al Imperio, pese a los intentos de Maximiliano por conseguirlo. Además, Estados Unidos manifestó su oposición al envío de tropas austriacas en sustitución de las francesas; esta actitud terminó por conseguir la suspensión del envío de los voluntarios austriacos a México. Napoleón III decidió retirar el cuerpo expedicionario francés en conjunto, para evitar los riesgos a que se verían sujetos los cuerpos restantes si la evacuación se hiciera por grupos. Así, del 13 de febrero al 12 de marzo de 1867, las tropas francesas abandonaron territorio nacional y dejaron al Emperador a su suerte. En esos momentos, el Imperio controlaba las ciudades de México, Puebla, Veracruz, Querétaro y Morelia.<sup>86</sup>

<sup>85</sup> *Las disposiciones dictadas por el gobierno itinerante de Juárez entre 1863 y 1867 se reunieron en la Colección de leyes, decretos y circulares expedidas por el supremo gobierno de la República. Comprende desde su salida de la capital en 31 de mayo de 1863 hasta su regreso a la misma en 15 de julio de 1867, 3 vols., México, Imprenta del Gobierno, en Palacio, 1867.*

<sup>86</sup> Díaz, *op. cit.*, pp. 884-892.

Maximiliano se puso al frente de las tropas imperiales que irían a combatir a las republicanas en el interior del país. Las tropas de Maximiliano se reunieron en Querétaro para hacer frente a las fuerzas de Mariano Escobedo y Ramón Corona. El sitio de Querétaro se inició el 6 de marzo, con considerables pérdidas para los republicanos. Mientras tanto, la ciudad de México era rodeada por las fuerzas de Porfirio Díaz, que impedían el auxilio a Querétaro, la que cayó el día 15 de mayo. Maximiliano y sus oficiales fueron juzgados de acuerdo a la ley de 25 de enero de 1862. Su ejecución tuvo lugar el 19 de junio de 1867 en el Cerro de las Campanas. Por su parte, Porfirio Díaz entró en la ciudad de México el 21 de junio y Juárez un mes después.

### Fuentes consultadas

- ARENAL FENOCHIO, Jaime del, “La protección del indígena en el Segundo Imperio Mexicano: la Junta Protectora de las Clases Menesterosas”, en *Ars Iuris*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, núm. 6, México, 1991.
- , “Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865. Marco jurídico”, en Patricia Galeana (coord.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, Archivo General de la Nación, 1999.
- , “El proyecto de Constitución del Segundo Imperio Mexicano: Notas sobre el manuscrito de la archiduquesa Carlota”, en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, núm. 24, México, Escuela Libre de Derecho, 2000.
- BARROSO DÍAZ, Ángel, “El indigenismo legislativo de Maximiliano”, en *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, Departamento de Derecho, Universidad Iberoamericana, núm. 13, t. I, 1981.
- BATIZA, Rodolfo, “Las fuentes de la codificación civil en la evolución jurídica de México”, en José Luis Soberanes Fernández (coord.), *Memoria del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- , *Las fuentes del Código Civil de 1928*, México, Porrúa, 1979.
- Bloqueo. Se manda cesar en todos los puertos del Imperio*, en José Sebastian Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demas disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, t. III, núm. 68, México, Imprenta Literaria, 1865.
- Boletín de las Leyes*, núm. 10, 18 de diciembre de 1865.
- CARBONELL, Miguel, Óscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla, *Constituciones históricas de México*, 2ª ed., México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004.
- Carta del Emperador sobre la formación y promulgación del Código Civil*, en *Boletín de las Leyes*, núm. 11, enero-julio de 1866.
- CENICEROS, José Ángel y Luis Garrido, *La ley penal mexicana*, México, Ediciones Botas, 1934.
- Circular del Ministerio de la Guerra de 25 de febrero de 1860 por el que se declara que los buques de la escuadrilla de D. Tomás Marin deben ser considerados como piratas*, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación Mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, t. VIII, núm. 5094, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Chávez, á cargo de M. Lara (Hijo), 1877.

- Código de Comercio de México*, Imprenta de José Mariano Lara, México, 1854.
- Código de Comercio Decretado, Sancionado y Promulgado en 30 de mayo de 1829*, París, Librería de Rosa, 1830.
- Código de justicia militar del Ejército Francés traducido al castellano de orden de S.M. el Emperador Maximiliano I, por el general graduado coronel D. Manuel Zabala, coronel retirado D. José Ignacio Serrano y teniente coronel D. Luis de la Piedra, Que compusieron la comisión nombrada al efecto*, México, Imprenta de A. Boix, a cargo de Miguel Zornoza, 1864.
- Colección de leyes, decretos y circulares expedidas por el supremo gobierno de la República. Comprende desde su salida de la capital en 31 de mayo de 1863 hasta su regreso a la misma en 15 de julio de 1867*, 3 vols., México, Imprenta del Gobierno, en Palacio, 1867.
- Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. 7, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865.
- Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. 7, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865.
- Comercio. Se le concede un plazo de cuarenta días contados desde el 17 de Mayo en que se publicó la ley de 9 del mismo mes en el Periódico Oficial.- Los efectos de que se habla en esa ley pagarán 30 por 100 sobre su valor*, en José Sebastian Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demas disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, t. III, núm. 73, México, Imprenta Literaria, 1865.
- CRUZ BARNEY, Óscar, *Historia del derecho en México*, 2ª ed., México, Oxford University Press, 2004.
- , *La Codificación en México: 1821-1917. Una aproximación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004.
- Decreto de organización de las juntas de fomento y tribunales mercantiles del 15 de noviembre de 1841*, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, t. 4, Edición Oficial, Imprenta del Comercio, 1876.
- Decreto del 1 de noviembre de 1865 sobre patentes de navegación*, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. 3, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1865.
- Decreto del 10 de abril de 1865 sobre las atribuciones de los nueve departamentos ministeriales*, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. 1, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865.
- Decreto del 12 de octubre de 1865 sobre el establecimiento de buques guarda costas*, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. 3, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1865.
- Decreto del 12 de octubre de 1865 sobre organización general de los Ministerios*, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. 1, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865.
- Decreto del 16 de octubre de 1824, supresión de los consulados*, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, t. I, Edición Oficial, Imprenta del Comercio, 1876.
- Decreto del gobierno del 26 de diciembre de 1843. Libros que ha de llevar todo comerciante, balance que ha de hacer, y se suprimern los artículos 8º, 9º y título 9º de las Ordenanzas de*

- Bilbao*, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, t. 4, Edición Oficial, Imprenta del Comercio, 1876.
- Decreto Núm. 184, 28 de enero de 1866, Rebaja de derechos concedida á los efectos que se importen y exporten en Yucatán*, en *Boletín de las Leyes*, núm. 11, enero-abril de 1866.
- Decreto Núm. 191, 10 de febrero de 1866, Modificaciones en el pago de los derechos de internación y contraregistro*, en *Boletín de las Leyes*, núm. 11, enero-abril de 1866.
- Decreto Núm. 192, 10 de febrero de 1866, Atribuciones de los directores de las Aduanas del Golfo y del Pacífico*, en *Boletín de las Leyes*, núm. 11, enero-abril de 1866.
- Decreto Núm. 193, 10 de febrero de 1866, Planta de sueldos de las Aduanas sujetas á la Dirección del Golfo de México*, en *Boletín de las Leyes*, núm. 11, enero-abril de 1866.
- Decreto Núm. 198, 23 de febrero de 1866, Reglamento del decreto de 10 de febrero de 1866, sobre derechos de internación, contraregistro y adicionales*, en *Boletín de las Leyes*, núm. 11, enero-abril de 1866.
- Decreto Núm. 232, 6 de junio de 1866, Permiso concedido para la descarga de los efectos extranjeros por el punto llamado Puerto Angel*, en *Boletín de las Leyes*, núm. 12, abril-junio de 1866.
- Decreto Núm. 238, 15 de junio de 1866, Planta de sueldos de los empleados en las aduanas de la Dirección del Pacífico*, en *Boletín de las Leyes*, núm. 13, junio de 1866.
- Decreto Núm. 259, 9 de julio de 1866, Clausura del puerto de Matamoros y de todos los de la frontera del Norte sustraídos de la obediencia del Gobierno*, en *Boletín de las Leyes*, núm. 15, julio de 1866.
- Decreto Número 61 del Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la Restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por José Sebastian Segura*, t. 1, México, Imprenta Literaria, 1863.
- Decreto para la libertad del armamento marítimo*, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. 3, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1865.
- Decreto sobre las atribuciones de las Prefecturas marítimas*, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. 3, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1865.
- Decretos expedidos por la Intervención.- Se adoptan como disposiciones del Gobierno mexicano*, en Segura, José Sebastian, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demas disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, t. 1, núm. 42, México, Imprenta Literaria, 1863.
- Derecho adicional de mejoras materiales.- Libres de pagarlo las mercancías que refiere*, en José Sebastian Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demas disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, t. 1, núm. 92, México, Imprenta Literaria, 1863.
- Derechos de importación.- Desde el 1 de noviembre surtirá sus efectos el artículo 1 del decreto de 1 de mayo de este año*, en José Sebastian Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano*,



- ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por..., t. I, núm. 93, México, Imprenta Literaria, 1863.
- Derechos de Importación.*- El pago del veinticinco por ciento de estos derechos se hará en las aduanas marítimas y fronterizas en pesos fuertes.- Modo de hacer el pago de los derechos que se causen en las administraciones de rentas interiores.- Queda derogado el decreto de 17 de Mayo del presente año, en José Sebastian Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, t. III, núm. 112, México, Imprenta Literaria, 1865.
- Derechos de importación.*- Se pagarán íntegros por las mercancías que se internen á lugares sujetos á la Intervención, despues de haber sido importadas por los puertos que se hallen en poder del enemigo.- Se reducen á una mitad los derechos referidos por mercancías importadas por Veracruz.- Condiciones para gozar de este beneficio.- Penas.- medidas para facilitar transportes, en José Sebastian Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, t. I, núm. 1, México, Imprenta Literaria, 1863.
- DÍAZ, Lilia, "El liberalismo militante", en *Historia general de México*, t. 2, 3ª ed., México, El Colegio de México, 1981.
- DUBLÁN, Manuel y José María Lozano, *Legislación Mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, ts. VIII-IX, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Chávez, á cargo de M. Lara (Hijo), 1877.
- Efectos extranjeros.* Se les aumenta el uno por ciento para impulsar las obras materiales de Alvarado, en José Sebastian Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, t. III, núm. 211, México, Imprenta Literaria, 1865.
- ELIZONDO, Francisco Antonio de, *Práctica universal forense de los tribunales de España y de las Indias*, 6ª reimpression, Madrid, Viuda e Hijo de Marín, MDCCXCII.
- ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense... con citas del derecho, notas y adiciones por el licenciado Juan Rodríguez de San Miguel*, México, Impreso en la Oficina de Galván a cargo de Mariano Arévalo, 1837.
- Febrero Mejicano ó sea La Librería de Jueces, Abogados y Escribanos que refundida, ordenada bajo nuevo método, adicionada con varios tratados y con el Título de Febrero Novísimo, dió a luz D. Eugenio de Tapia, nuevamente adicionada Con otros diversos tratados, y las disposiciones del Derecho de Indias y del Patrio, por el Lic. Anastacio de la Pascua*, 9 ts., Méjico, Imprenta de Galván á cargo de Mariano Arévalo, 1834.
- FUENTES MARES, José, *Juárez y el Imperio*, México, Jus, 1963.
- \_\_\_\_\_, *Miramón, el hombre*, México, Joaquín Mortiz, 1974.
- GARCÍA GOYENA, Florencio, *Concordancias, motivos y comentarios del Código Civil Español*, 4 ts., Madrid, Imprenta de la Sociedad Tipográfico-Editorial, 1852.

- GARCÍA GRANADOS, Ricardo, *La Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma en México*, México, Tipografía económica, 1906.
- GÓMEZ PARADA, Vicente, “Historia del Comercio y de su Legislación”, *El Foro, Periódico de Jurisprudencia y de Legislación*, t. v, núm. 101, México, Domingo 31 de octubre de 1875.
- GONZÁLEZ, María del Refugio, “Notas para el estudio del proceso de la codificación civil en México (1821-1928)”, en *Libro del cincuentenario del Código Civil*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1978.
- GUTIÉRREZ FLORES ALATORRE, Blas José, *Nuevo Código de la Reforma* aunque lleva por título: *Leyes de reforma; colección de las disposiciones que se conocen con este nombre, publicadas desde el año 1855 al de 1868*, 3 vols. en 5 ts., 1868-1870.
- HIDALGO, José María, *Proyectos de monarquía en México*, pról. de Ángel Pola y Benjamín Gyves, México, F. Vázquez, Editor, 1904.
- Impuesto. Se autoriza el uno por ciento sobre el valor de las facturas de efectos extranjeros*, en José Sebastian Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, t. III, núm 134, México, Imprenta Literaria, 1865.
- LABASTIDA, Luis G., *Colección de leyes, decretos, reglamentos, circulares, ordenes y acuerdos relativos a la desamortización de los bienes de corporaciones civiles y religiosas y a la nacionalización de los que administraron las últimas*, México, Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, 1893.
- LEDESMA URIBE, José de Jesús, “Panorama del derecho mexicano en el siglo XIX”, en *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 13, t. II, México, Universidad Iberoamericana, Departamento de Derecho, 1981.
- LEFÉVRE, E., *Documentos oficiales recogidos en la secretaria privada de Maximiliano. Historia de la intervención francesa en Méjico*, s.e. Bruselas-Londres, 1869.
- Ley para castigar los delitos contra la nación, el orden, la paz pública y las garantías individuales*, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación Mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, t. IX, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Chávez, á cargo de M. Lara (Hijo), 1878.
- LOCRÈ, J. G., *Esprit du Code de Commerce, ou commentaire puisé dans les procès-verbaux du Conseil d'état, les exposés de motifs et Discours, les observations du tribunal, celles des Cours d'appel, tribunaux et chambres de commerce, etc.*, t. 3, París, Garnery, 1811.
- MERCADO, Florentino, *Libro de los códigos, ó prenociones sintéticas de codificación romana, canónica, española y mexicana*, México, Imprenta de Vicente G. Torres, 1857.
- Nuevo Febrero Mexicano*, 4 ts., México, Publicado por Mariano Galván Rivera, Impreso por Santiago Pérez, 1851.
- Organización de las matrículas para el alistamiento de la gente de mar*, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. 3, México, Imprenta Ignacio Cumplido, 1865.
- PAYNO, Manuel, *Colección de las leyes, decretos, circulares y providencias relativas á la desamortización eclesiástica, á la nacionalización de los bienes de corporaciones, y á la reforma de la legislación civil que tenía relación con el culto y con la iglesia...*, 2 vols., México, Imprenta de J. Abadiano, 1861.



- PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino, *Evolución legislativa penal en México*, México, Editorial Jurídica Mexicana, 1965.
- , *Apuntamientos de la parte general de derecho penal I*, 20ª ed., México, Porrúa, 1989.
- Proyecto de Código Criminal para el Estado de Durango. Formado en cumplimiento de los decretos de su Honorable Legislatura de 4 y 28 de febrero de 1848, por los CC. José Fernando Ramírez, José María Hernández y Juan José Zubizar, Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Mismo Estado*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1849.
- QUIRARTE, Martín, *Visión panorámica de la historia de México*, México, Cultura, 1966.
- RAMÍREZ, José Fernando, *Noticias históricas y estadísticas de Durango (1849-1850) por el Sr. Lic. D. José Fernando Ramírez. Va ordenada con un plano y dos vistas de la Capital*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1851.
- Reglamento interior del Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina*, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*; y el *Decreto del 1 de noviembre de 1865 sobre la planta del Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina*, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. 2, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865.
- RHI SAUSI GARAVITO, María José, “El deber fiscal durante la Regencia y el Segundo Imperio. Contribuciones y contribuyentes en la Ciudad de México”, en Carlos Marichal y Daniela Marino (comps.), *De colonia a nación, impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México, 2001.
- ROS BIOSCA, José María, *Código de Comercio reformado según el decreto-ley de 6 de diciembre de 1868; concordado y anotado*, Valencia, Librería de Pascual Aguilar, 1878.
- SALA, Juan, *Ilustración del Derecho real de España, ordenada por Don Juan Sala, Reformada y añadida con varias doctrinas y disposiciones del derecho novísimo, y del patrio*, 5 ts., Méjico, Imprenta de Galván, á cargo de Mariano Arévalo, 1831.
- SEGURA, José Sebastián, *Código de la reforma, ó colección de leyes, decretos y supremas órdenes, expedidas desde 1856 hasta 1861*, Imprenta Literaria, México, 1861.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “Las codificaciones del derecho privado mexicano en el siglo XIX”, en *Revista de investigaciones jurídicas*, año 10, núm. 10, México, Escuela Libre de Derecho, 1986.
- Sucesiones.- Entretanto se promulga el Código Civil del Imperio, se observará la ley de 10 de Agosto de 1857 de sucesiones ex-testamento y ab-intestato*, en José Sebastian Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demas disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, t. III, núm. 215, México, Imprenta Literaria, 1865.
- TARDIFF, Guillermo, *Historia general del comercio exterior mexicano (antecedentes, documentos, glosas y comentarios) 1503-1847*, t. I, México, 1968.
- TORNEL Y MENDÍVIL, José J., *Manual de derecho mercantil mexicano, o sea el Código de Comercio de México puesto en forma de diccionario*, México, Imprenta de Vicente Segura Argüelles, 1854.

## De la Constitución de 1857 a la de 1917

Diego Valadés\*

### Consideraciones preliminares

La Constitución de 1917 ha sido objeto de una multiplicidad de reformas. Según se contabilicen los artículos modificados, o los decretos de reforma, la cifra registra grandes variaciones. Pero al margen de los resultados cuantitativos que arrojen los cómputos posibles, las reformas son susceptibles de ser agrupadas en dos grandes rubros: las que han obedecido a la conveniencia del régimen de gobierno, y las que han correspondido a necesidades técnicas, políticas o sociales.

Entre las primeras se incluyen las que contribuyeron a consolidar el sistema presidencial, por la extensión de las facultades gubernamentales, por la reducción de las atribuciones congresuales o federales, o por la incorporación del discurso político coyuntural a la preceptiva constitucional. Entre las segundas figuran las adecuaciones del texto constitucional en materia de amparo (necesidades técnicas), las innovaciones en materia electoral (políticas), o el desarrollo de los derechos humanos (sociales). Estos ejemplos podrían multiplicarse, si se piensa en la seguridad social, en los derechos de los indígenas, en la protección de los menores, en la doble nacionalidad, en el mar patrimonial, en el ambiente, en la autonomía universitaria y en múltiples cuestiones más de relevancia indiscutible.

También se debe subrayar que muchas de las reformas incorporadas en la Constitución habrían podido ser más breves o incluso pudieron figurar sólo en la legislación federal. Desde esta perspectiva, la reforma

#### Sumario

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, de la Academia Mexicana de la Lengua, de El Colegio Nacional y de El Colegio de Sinaloa.

Consideraciones preliminares. . . . .	321
El activismo constituyente en el siglo XIX. . . . .	322
La vigencia de la Constitución de 1857 . . .	325

constitucional en México no es una mera cuestión política y jurídica; es asimismo un asunto cultural.

Los condicionamientos culturales del cambio constitucional han tenido dos expresiones sucesivas entre nosotros. Una, consistió en la substitución constitucional; otra, se significó por las reformas del texto en vigor. La primera de estas modalidades caracterizó la vida institucional mexicana desde la revolución de independencia hasta la revolución de Ayutla; la segunda ha sido aplicada a partir de la Constitución de 1857. Ambas modalidades han obedecido a estrategias de cambio radical o de cambio gradual, para acomodar las presiones y encauzar las demandas y expectativas de cada momento.

En términos generales ese par de modelos también está presente en otros sistemas constitucionales, y lo que varía es la técnica jurídica de la reforma. Todos los sistemas requieren de adecuaciones paulatinas a efecto de que la norma y la normalidad se acompañen. Las variaciones debidas a la convención consuetudinaria, a la interpretación jurisprudencial, a la modificación formal o a una combinación, en proporciones variables, de esos tres elementos, representan el método gradual de cambios constitucionales. La substitución constitucional obedece a la exigencia de transformar la configuración del poder o de consolidar un pacto político que restablezca la gobernabilidad en una sociedad que ha alcanzado niveles extremos de tensión.

Las estrategias de cambio radical o gradual no pueden predeterminarse; más bien conciernen a los imperativos planteados por las circunstancias de cada sociedad, en cada momento; a las percepciones colectivas relacionadas con las mejores soluciones institucionales posibles, y a la capacidad de conducción política. Como expresión cultural, la vocación de cambio es el resultado de las actitudes colectivas, de las orientaciones directivas y de las necesidades reales.

A la postre, el encauzamiento de los cambios institucionales puede no corresponder al diseño original de las instituciones. Es posible, como lo demuestra la Constitución de 1857, transitar de un sistema de predominio congresual a uno de amplio dominio presidencial, sin haber substituido la Constitución; o mantener una apariencia federal con una realidad unitaria, como también se demuestra con esa misma Constitución.

La Constitución de 1857, como un texto cuya vida puede explorarse desde su fase inicial hasta la final, ofrece un laboratorio normativo de extraordinaria utilidad para analizar también el desarrollo de la Constitución de 1917. Las estrategias de reforma adoptadas durante la vigencia de ambas constituciones muestran que el modelo seguido es semejante en los dos casos. Es esto lo que se verá en las páginas que siguen.

## El activismo constituyente en el siglo XIX

En México los planes revolucionarios y las constituciones han tenido una función catártica. Las necesidades sociales de experiencias vitales profundas, en el sentido que Aristóteles entendía la catarsis,<sup>1</sup> se han visto satisfechas en buena medida a través

<sup>1</sup>*Política*, 1342 b; *Poética*, 1449 b.

de la insurgencia expresada mediante planes de muy variado corte, y de su resultado ocasional: normas constitucionales.

Para entender ese proceso cultural deben considerarse varios factores. Por una parte, en el siglo XIX se tenía una idea apasionada de la soberanía popular. Este constructo, central para el Estado moderno, ejerció una influencia decisiva en los movimientos de independencia y, por ende, volcaba su vigor en las elaboraciones constitucionales que dieron forma jurídica y política a las nuevas naciones. La soberanía también era la idea fuerza que latía atrás de la Revolución Francesa. No había una expresión de mayor rotundidad soberana que la de poder constituirse; ésta era la manera de documentar la contundencia de la soberanía y del uso efectivo que de ella hacían los pueblos a través de sus representantes.

En segundo término, aún en nuestro tiempo existe la percepción de que las normas poseen virtudes taumaturgicas que inhiben los males colectivos y auspician todo género de venturas. Esta actitud era aún más pronunciada en el siglo antepasado. La creencia de que bastaba con cambiar la norma para modificar el comportamiento negativo del poder, generó un espejismo de vastas consecuencias culturales. Todo problema podía y debía resolverse a través de una nueva construcción jurídica; esta convicción advinó en superstición, y en esta medida ocasionó graves daños a la cultura jurídica en ciernes.

La valoración desmedida de los potenciales efectos de la norma sobre la vida social y sobre los detentadores del poder no podía corresponder a la realidad. Más allá de lo razonable, se esperaba que la sola adopción de una norma conjurara la dictadura o suprimiera la pobreza. Es posible que semejante actitud veneradora tuviera su origen en una cultura que denotaba arraigados conceptos religiosos y la esperanza en las decisiones providenciales. La paradoja, en todo caso, consistía en que tan pronto era dictada una norma, iniciaba el proceso para su sustitución. Esto, en parte, se debía a que cada norma resultaba de la decisión impuesta por quien disponía del poder; situación siempre precaria.

En este punto conviene tener en cuenta que la democracia como consenso es un concepto de muy reciente cuño, y que el siglo XIX estuvo regido por el tradicional principio mayoritario, cuya deformación se transformó en un prejuicio que precipitó numerosas luchas civiles. La legitimidad basada en la mayoría propició que de alguna manera se equiparara al más fuerte con el de mayor atractivo popular, o al menos con el de mayor capacidad suasoria. La fuerza deslumbra e intimida, a la vez. Esto explica el poder de las charreteras. Las tensiones que resultaban de la democracia mayoritaria ya habían sido advertidas en Grecia; por eso en un periodo de la antigüedad ateniense se adoptó como solución el sorteo de las magistraturas. El reconocimiento de los derechos de las minorías ha permitido el desarrollo de nuevos enfoques que, sin prescindir por completo de los criterios mayoritarios, al menos encuentran mecanismos que atenúan la rigidez cuantitativa.

La imposición del número suele auspiciar conflictos de fuerza; esto fue lo que sucedió en México a lo largo del siglo XIX. En los 35 primeros años de vida independiente se produjeron al menos cincuenta planes revolucionarios a los que se sumaron cuatro constituciones (1824, 1836, 1843, 1857), una Constitución restaurada (la de

1824, en 1847), un documento de bases constitucionales (1822),<sup>2</sup> un acta constitutiva (1824)<sup>3</sup> y tres cartas otorgadas (1822,<sup>4</sup> 1853,<sup>5</sup> 1856<sup>6</sup>). Con diferentes denominaciones y fuentes de legitimidad, en esos siete lustros la estructura jurídico-política del país estuvo regida por diez instrumentos distintos, a los que cabría agregar la Constitución gaditana, cuya abrogación expresa fue dictada por el Reglamento Provisional Político del Imperio en 1822.<sup>7</sup>

A los problemas de orden cultural se sumaban considerables deficiencias técnicas en la elaboración de los textos jurídicos fundamentales. Uno de esos errores fue considerar que la mayor intangibilidad del texto implicaba las mejores posibilidades de su duración. Se creía que lo más rígido sería más perdurable. A tal punto se llegó en la aplicación de este criterio, que la Constitución de 1824 adoptó un sistema de alta complejidad para su reforma. En la práctica, esta Constitución fue reformada una sola vez, con motivo de su restauración en 1847. Todos los demás instrumentos constitucionales que estuvieron vigentes en México, hasta antes de la Constitución de 1857, nunca fueron objeto de reforma; fueron abrogados, sin más. Las propias normas, al introducir disposiciones intocables, auspiciaban la ruptura su sustitución al completo.

El activismo constituyente fue el sucedáneo de la falta de prácticas y costumbres que generaran una regularidad política aceptable para la sociedad. De ahí que la labor legiferante haya sido tan intensa. Además de los textos que llegaron a ser norma, muchos más se quedaron en el nivel de proyectos. La formidable actividad jurídica de la época ocasionó resultados insospechados; los sucesivos desengaños y frustraciones, acabaron por amainar el ímpetu legislativo. Al cabo de tantas experiencias las condiciones reales de vida no fueron modificadas, de suerte que el interés comenzó a girar hacia otra posible solución: lo que no ofrecían las leyes, podrían darlo las personas. La fe radical y excesiva en las soluciones constitucionales se desplazó a las personales; una buena parte del país comenzó a pensar y a operar en términos de dictadura. Las posiciones legalista y personalista se mantuvieron en tensión hasta que fue adoptada la Constitución de 1857.

Esa norma, a cuya adopción sucedieron la mayor parte de las leyes de Reforma y la Guerra de Tres Años, imprimió una nueva vertiente en el derrotero constitucional mexicano, porque se produjo un giro copernicano en cuanto a la intangibilidad constitucional. La Constitución de 1857 fue la primera en México que comenzó a ser objeto de reformas, con lo que la lucha política se transformó. En la Constitución encontraron acomodo las diferentes exigencias políticas, de suerte que se fue amoldando a las circunstancias sin ofrecer mayor resistencia.

<sup>2</sup> Bases Constitucionales aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano.

<sup>3</sup> Acta Constitutiva de la Federación. El artículo 171 de la Constitución de 1824 le confirió el rango jurídico de norma suprema; este criterio fue ratificado por el artículo 28 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

<sup>4</sup> Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, decretado por Agustín de Iturbide.

<sup>5</sup> Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, decretadas por Antonio López de Santa Anna.

<sup>6</sup> Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, decretado por Ignacio Comonfort conforme al Plan de Ayutla.

<sup>7</sup> Artículo 1º.

La maleabilidad generó estabilidad constitucional; pero también trajo aparejado un factor negativo: la volatilidad de las normas impidió que fraguara un sentimiento de adhesión a la norma, que se convirtió en un instrumento de la clase dirigente para dirimir sus conflictos. Desde luego, era preferible que los antagonismos políticos encontraran una solución que evitara la efusión de sangre; pero la nueva actitud, a la postre, sólo haría que las tensiones se acumularan y que se diluyera la percepción general de la Constitución como norma jurídica y como factor de cohesión. La distancia entre lo preceptuado y lo actuado vulneró la respetabilidad de la Constitución. Su falta de positividad afectó la confianza social en cuanto a la solución jurídica de sus problemas y trasladó las soluciones, otra vez, al ámbito de la contención fáctica.

Ese es un fenómeno que tampoco ha sido advertido a cabalidad incluso en nuestros días. El activismo constituyente no resuelve los problemas de la falta de positividad de la norma y sigue generando una volatilidad que hace inasible a la Constitución, ocasiona formas de frustración colectiva que se traducen en una distancia creciente entre la norma y sus destinatarios, y releva a los agentes políticos de desarrollar prácticas sanas, inspiradas en la confianza social y en la disciplina del trabajo.

Muchos asuntos que podrían ser resueltos a través de normas ordinarias, siguen siendo llevados a la norma de mayor jerarquía, a la que se han ido imprimiendo contenidos reglamentarios que degradan su naturaleza de norma suprema. El activismo constituyente decimonónico sigue siendo el sino del constitucionalismo mexicano en el siglo XXI.

## La vigencia de la Constitución de 1857

### *Promulgación y desconocimiento de la Constitución*

El 5 de febrero de 1857 el presidente del Congreso, Valentín Gómez Farías, de rodillas ante la Biblia, juró la Constitución. Los demás diputados, de pie, también prestaron el juramento. El viejo liberal conocía el valor de los símbolos y advertía las duras resistencias con las que era recibida la Constitución. Con su gesto apaciguó algunos ánimos, y a continuación el Congreso culminó su labor con un manifiesto a la nación en el que expresaba:

Bendiciendo la Providencia Divina los generosos esfuerzos que se hacen a favor de la libertad, ha permitido que el Congreso de fin a su obra y ofrezca al país la prometida Constitución.

La construcción del sistema constitucional resultaba difícil en un Estado que no se había consolidado. La secularización del poder político se había visto dificultada desde el inicio de la vida independiente mexicana, por lo que cuando comenzó a sesionar el Congreso Constituyente en 1856 el Estado se encontraba todavía en la fase formativa. Aunque los avances alcanzados con esta norma fueron de gran importancia, sólo con

las posteriores leyes de Reforma habría de culminar la formación de un Estado moderno en México. La Constitución, en su preámbulo, conserva la tradicional invocación divina, propia de las normas donde no se registra aún la separación plena entre Estado e Iglesias.

La libertad religiosa y la libertad de creencias fueron temas discutidos con dureza a partir del proyecto de Constitución redactado por Ponciano Arriaga, Mariano Yáñez, León Guzmán, Pedro Escudero, José María del Castillo Velasco, José Ma. Cortés y Esparza y José Ma. Mata. Ellos presentaron una propuesta de artículo 15 que decía:

No se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso; pero habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la católica, apostólica romana, el Congreso de la Unión cuidará, por medio de leyes justas y prudentes, de protegerla en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional.

El debate sobre este precepto fue el más prolongado del Constituyente; llevó siete sesiones, del 29 de julio al 6 de agosto de 1856. A la postre se acordó, por 66<sup>8</sup> votos contra 44, en votación nominal, su retiro y devolución a la comisión, de la que ya no saldría. Entre los que votaron por su aprobación estuvieron Ponciano Arriaga, José Ma. Castillo Velasco, Santos Degollado, Benito Gómez Farías, Ignacio Ramírez, Manuel Romero Rubio y Francisco Zarco; entre la mayoría que rechazó el proyecto figuraron Pedro Escudero y Echánove, Ignacio Mariscal, Guillermo Prieto, Ignacio L. Vallarta y Mariano Yáñez.

Mientras en la asamblea los representantes de la nación discutían, en la calle, en los templos, en los salones, en los cuarteles, en los cafés y en las páginas de los periódicos se atacaba a los “exaltados radicales”, se postulaba la intangibilidad de la religión y se amagaba con excomuniones a sus presuntos enemigos. La realidad era otra porque no se cuestionaba el dogma sino la hegemonía eclesiástica. Casi en su totalidad los liberales eran creyentes, y la mayoría incluso practicantes. En el centro de la deliberación había una cuestión de poder, no de creencias religiosas.

Ese debate pesó en el ánimo de los diputados por el resto de sus labores. Estuvieron conscientes de que había dejado trunco un asunto capital para la consolidación del Estado secular, y de su impotencia para hacer valer sus razones. Sólo en los días finales de sus trabajos los constituyentes aprobaron una propuesta de apariencia inocua formulada por Ponciano Arriaga, para incluirse como artículo 123. Sin que se advirtiera en ese momento, facilitó las leyes de Reforma. El precepto quedó así:

Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes.

<sup>8</sup>La mayoría de los autores indican que fueron 65, pero en la sesión de 7 de agosto se aclaró que por una omisión no se había contabilizado el voto del diputado Pedro Ampudia.

El artículo 117, aprobado en septiembre del año anterior, disponía que las atribuciones no conferidas a la Federación se entendían reservadas a los estados. En estas condiciones, argumentó Arriaga con gran sagacidad parlamentaria, los estados podrían legislar en materia de culto, por lo que “puede ser que en vez de apagar, aticemos la guerra civil”. La Comisión hizo suyo, de inmediato, el proyecto de Arriaga, y sin más discusión la asamblea lo aprobó por 82 votos contra 4.

El mayor triunfo de los constituyentes fue la consolidación del sistema representativo. Por única vez en la historia institucional de México, el Congreso se convirtió en el eje de las instituciones políticas. Andando el tiempo, Justo Sierra, primero, y Emilio Rabasa, después, se convertirían en severos críticos de esta norma suprema. Llama la atención que, pese a la coincidencia de sus argumentos, Rabasa no mencione a Sierra. En esencia ambos enfoques reprobaron la precaria situación en la que quedaba el gobierno por su exposición a los denominaban vicios de un supuesto asambleísmo. Los dos, poseedores de una poderosa inteligencia, de una vasta cultura y de una excepcional experiencia, apuntaron, con estilos diferentes pero al igual de brillantes, los presuntos inconvenientes institucionales de la nueva estructura jurídico-política del país. Leídos a la luz de criterios democráticos, sus argumentos no resultan convincentes; pero en su época tuvieron una repercusión tan amplia que llegó hasta el constituyente de 1917.<sup>9</sup>

La Constitución de 1857 acogió los objetivos de la Revolución de Ayutla, entre los que descollaba poner fin al personalismo político encarnado por Antonio López de Santa Anna. Se concibió, por lo mismo, el primer gran proyecto nacional de transformar el gobierno de personas en gobierno de instituciones. Las tesis de Sierra y de Rabasa, basadas en la interpretación de la turbulenta historia nacional y de la política como una actividad individual y no institucional, fueron devastadoras para el incipiente constitucionalismo democrático mexicano.

El rechazo a la institucionalidad se produjo a poco de ser aprobada la Constitución. Cuando tenía menos de tres meses en vigor,<sup>10</sup> al prestar juramento como presidente el 1 de diciembre, Ignacio Comonfort aludió a los males del país y a la búsqueda de posibles remedios:

El más eficaz de éstos será hacer al Código Fundamental saludables y convenientes formas. A este fin el gobierno os dirigirá en breve las iniciativas que estime necesarias, y espera con confianza en que serán resueltas por vuestra sabiduría, con la prontitud y acierto que demandan los más caros intereses de la sociedad.

El presidente dejaba apuntada la hipotética necesidad de un cambio que favoreciera el retorno a la concentración del poder presidencial, a la languidez congresual y a la defensa de los derechos del clero. El poder de la asamblea constituyente se veía

<sup>9</sup>Véanse Sierra, Justo, *Evolución política del pueblo de México*, México, UNAM, 1948, pp. 278 y ss., publicada originalmente con el título *México: su evolución social*, México, Ballezá, 1900, y Juárez, *su obra y su tiempo*, México, UNAM, 1948, pp. 114 y ss. La primera edición es de Ballezá, 1905. Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Tip. de “Revista de Revistas”, 1912.

<sup>10</sup>Entró en vigor el 16 de septiembre.



opacado por la fuerza clerical que se traducían en conspiraciones, alzamientos locales e implacables ataques de la prensa a la nueva carta fundamental. A pocos días (el 17 de diciembre) de esa expresión presidencial sería proclamado el Plan de Tacubaya, que entre otras cosas decía:

La mayoría de los pueblos no ha quedado satisfecha con la carta fundamental que le dieran sus mandatarios, porque ella no ha sabido hermanar el progreso con el orden y la libertad, y porque la oscuridad en muchas de sus disposiciones ha sido el germen de la guerra civil.

...

La República necesita de instituciones análogas a sus usos y costumbres y al desarrollo de sus elementos de riqueza y prosperidad, fuente verdadera de la paz pública y del engrandecimiento y respetabilidad de que es tan digna en el interior y en el extranjero.

Eso condujo a desconocer la Constitución, a anunciar un nuevo constituyente y a depositar la totalidad del poder en Comonfort. Un golpe de Estado consiste en el desconocimiento del orden constitucional por parte de un poder constituido, y esto fue lo que sucedió cuando el presidente secundó el Plan. El intento fracasó porque encontró, en Benito Juárez y en la excepcional generación de liberales que lo acompañó, a los defensores exitosos de la Constitución.

### *Reformas a la Constitución*

Durante los diez primeros años de vigencia de la Constitución el país padeció una guerra civil y una intervención extranjera; en esa etapa no se produjeron reformas. El proceso de reformas formales comenzó en 1873, y se extendió hasta 1912; durante la etapa revolucionaria fue reformada en otras tres ocasiones, sin seguir lo dispuesto por el artículo 127. En los 39 años que mediaron entre 1873 y 1912 se publicaron 22 decretos reformativos; a lo largo de los 27 años ininterrumpidos (1884-1911) de la dictadura porfirista, la Constitución fue reformada catorce veces.

La Constitución de 1857 fue modificada un total de 25 ocasiones; la suma de los preceptos reformados ascendió a 48; los artículos que más cambios experimentaron fueron el 72 (equivalente al 73 de la Constitución de 1917), en ocho ocasiones, y el 78 (equivalente al 83), tres veces. Ochenta artículos permanecieron intocados.

Suele considerarse como adición la mera ampliación de un texto, pero el único caso de una adición literal de la norma suprema de 1857 correspondió al primer decreto fundado en lo dispuesto por su artículo 127 (equivalente al actual 135), referido a la legislación de la Reforma. El 25 de septiembre de 1873 cinco artículos fueron incorporados a la Constitución, aunque sin incluirse en su secuencia numeral. El artículo transitorio del decreto prescribió: “Las anteriores adiciones y reformas a la Constitución serán publicadas desde luego con la mayor solemnidad en toda la República”. Pocos días después, el 4 de octubre, fue promulgada una ley estableciendo la fórmula que se emplearía para que el presidente de la República, los diputados, los magistrados de la

Corte “y los demás funcionarios públicos y empleados de la Unión y de los Estados”, prometieran la observancia de esas adiciones.

Los cinco artículos adicionados decían:

Art. 1º. El Estado y la Iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo legislación alguna.

Art. 2º. El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

Art. 3º. Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el artículo 27 de la Constitución.

Art. 4º. La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sustituirá al juramento religioso con sus efectos y penas.

Art. 5º. Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no reconoce las órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse. Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro.

Una parte del texto adicionado en el quinto precepto del decreto de 1873 ya figuraba en el artículo 5º de la Constitución desde 1857; otros de sus elementos fueron incorporados con posterioridad al artículo 27 mediante las reformas de 1901. El resto de su contenido se incorporó con a los artículos 24 y 130 de la Constitución de 1917.

Las bases constitucionales de la hegemonía presidencial se acumularon de manera progresiva. La primera gran reforma se introdujo en 1874, con el restablecimiento del Senado. Esta reforma fue de una gran complejidad técnica porque se hizo necesario definir los mecanismos electorales para diferenciar la elección de los diputados y de los senadores; redistribuir las funciones del Congreso, que habían estado concentradas en una sola cámara; modificar el procedimiento legislativo, para que lo compartieran ambas cámaras, y diseñar una nueva composición de la diputación permanente, que siguió recibiendo esa misma denominación. Además, se restableció el veto presidencial que ya había existido en la Constitución de 1824.

La reforma de 1874 significó un giro copernicano del sistema constitucional. En 17 años se cambió el sistema político sin cambiar de Constitución. La concepción del Constituyente favorecía la preeminencia del Congreso, aunque sin llegar a plantear un sistema parlamentario. Los inconvenientes para el ejercicio personal del poder fueron advertidos por Comonfort y por Juárez, en diferentes momentos; pero no consiguieron removerlos. Fue la labor discreta pero eficaz del presidente Sebastián Lerdo de Tejada la que despejó el camino para un sistema presidencial concentrado y duro. Se construyó, entre las cámaras, un esquema de contrapesos que las minimizaba de manera recíproca, poniendo un gran poder de arbitraje político en manos del presidente. Emilio

Rabasa<sup>11</sup> hizo una magistral interpretación de las claves constitucionales que favorecían el ejercicio personal del poder, y se convirtió en la guía para la construcción del presidencialismo constitucional que culminó en el Constituyente de Querétaro.

La perpetuación en el poder, como una expresión del presidencialismo hegemónico, comenzó a ser preparada mediante la reforma de 1887 a los artículos 78 y 109. El primero establecía que el presidente en funciones podía ser reelegido para el periodo inmediato sólo en una ocasión, “pero quedará inhábil en seguida para ocupar la presidencia por nueva elección, a no ser que hubiesen transcurrido cuatro años, contados desde el día en que cesó en el ejercicio de sus funciones”. Al defender el dictamen en la Cámara de Diputados Justo Sierra tuvo el valor de no ocultar la realidad:

El principio que hoy proclamamos los defensores del dictamen podrá no ser el ideal democrático; pero está en armonía con nuestro estado social. No es, sin duda alguna, el planteado por nuestros constituyentes, pero es el que reclaman las conveniencias de la patria, las necesidades de nuestra época y las exigencias de nuestra política<sup>12</sup>

Tres años después, en 1890, el artículo 78 fue objeto de otra modificación para volver a la redacción original de 1857 y permitir la reelección indefinida. De manera complementaria fue modificado, en ambas ocasiones y en el mismo sentido, el artículo 109, relativo a la elección de los gobernadores. Al promover esos cambios Porfirio Díaz olvidó sus propias palabras. Con motivo del Plan de la Noria, en 1871, había proclamado: “que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder y esta será la última revolución”. El transcurso de dos décadas y ser él quien ocupaba el poder, le hicieron cambiar de opinión.

La ampliación a seis años del periodo presidencial, mediante la reforma de 1904, obedeció a la conveniencia de dar un reposo al general Díaz, que había alcanzado los setenta y cuatro años de edad, y en apariencia ofrecía la ventaja de alejar los periodos de tensión electoral. Se tuvo un resultado inverso, supuesto que al ser reelegido en 1910, ya octogenario, y al posponer su sustitución previsible hasta 1916, introdujo un elemento más de tensión en una sociedad muy desigual, fatigada por la rutina, por la falta de libertades públicas y por la presencia inamovible de una clase dirigente conservadora. Al haber combinado la reelección sucesiva y la ampliación del periodo se vedaron las opciones de acceso al poder de los propios beneficiarios del progreso alentado por Díaz.

Antes de convertirse en un proceso social abierto, la inconformidad política surgió en el interior de las filas porfiristas. La deficiente configuración constitucional no fue la causa de la turbulencia, pero contribuyó a ella. Viendo los acontecimientos en retrospectiva no se pueden hacer más que conjeturas, pero si el diseño constitucional

<sup>11</sup> *La Constitución y la dictadura*, México, Tip. de “Revista de Revistas”, 1912.

<sup>12</sup> Cit. por Irenófilo, “El artículo 78 de nuestra Constitución. Su reforma y su restablecimiento”, en *Comentarios breves sobre legislación patria. Periodo legislativo de 1876 a 1900*, México, 1900, edición en facsímile de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2006, p. 331.

hubiese quitado presión a las frustraciones y a las inconformidades políticas, y hubiese franqueado el acceso al poder de numerosos aspirantes marginados, tal vez se habrían encontrado respuestas institucionales a las demandas sociales y el país se habría ahorrado varios centenares de millares de vidas humanas.

Otro asunto que guardaba íntima relación con la concentración del poder era el relacionado con la sustitución presidencial. La experiencia de la vicepresidencia había sido contraproducente, de suerte que en 1857 se adoptó otro mecanismo. Los artículos 79 y 80 preveían que el presidente de la Corte supliría las faltas temporales del presidente, y las absolutas hasta en tanto un nuevo presidente elegido asumiera el cargo. Este mecanismo de sustitución fue modificado en 1896, primero, y en 1904, después. En este último caso, para restablecer la vicepresidencia de la república.

El sistema sustitutivo adoptado en 1896 tenía semejanza con el actual, aunque resolvía mejor algunos problemas. El artículo 79 (equivalente al 84 de 1917) dispuso que durante las faltas del Ejecutivo se encargaría de la presidencia el secretario de relaciones exteriores o, de haber impedimento, el de gobernación. Estos funcionarios actuarían como encargados del despacho presidencial hasta el momento en que el Congreso designara al presidente sustituto. Para tal efecto se introdujo un procedimiento más o menos aséptico, porque quedaba vedado que hubiera discusión sobre la personalidad de los propuestos como candidatos a presidente sustituto. Además, se preveía que si ninguno alcanzaba la mayoría absoluta entre los legisladores presentes, la votación se repetiría entre los dos más votados y en caso de empate decidiría la suerte. También se consideraba que la falta podía originarse en la renuncia del presidente. Llegada esta circunstancia, el Congreso sólo podría aceptarla en el momento mismo en que estuviera resuelta la sustitución. Tratándose de licencias, el presidente podía sugerir el nombre de la persona que lo remplazara.

En 1904, siendo senadores Emilio Rabasa y Venustiano Carranza, se restableció la figura del vicepresidente, quien a la vez desempeñaría la función de presidente del Senado. A semejanza del vicepresidente estadounidense, tendría voz y sólo votaría en casos de empate. Se preveía, además, la falta del presidente y del vicepresidente; en tales circunstancias ocuparía el cargo como interino el secretario de relaciones y, en orden sucesivo, los demás ministros conforme a lo dispuesto por la ley.

Vertebrar la economía nacional demandó un esfuerzo intenso y sostenido. En su redacción original, el artículo 124 de la Constitución determinaba: “Para el 1 de junio de 1858 quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la República”. El enunciado de esta disposición corresponde a una regla transitoria, pero fue incluida por aparente error en el texto constitucional. La colocación se explica en tanto que el problema de las alcabalas y de las aduanas interiores se había combatido desde la independencia y es probable que el Constituyente hubiera querido dejar una norma de vigencia permanente para que, una vez desaparecidas esas alcabalas y aduanas, no subsistiera el riesgo de su reposición.

La Constitución, promulgada el 5 de febrero, entró en vigor el 16 de septiembre; los constituyentes consideraron que un plazo de nueve meses a partir de su vigencia

sería bastante para adoptar las medidas conducentes a la cancelación de alcabalas y la supresión de aduanas interiores. Se equivocaron. Los intereses económicos regionales y la dimensión caciquil del poder se impusieron sobre la norma suprema, de suerte que tuvieron que transcurrir casi treinta años para que, gracias al esfuerzo de José Yves Limantour, la Constitución fuera adicionada (1896) en sus artículos 111 y 124 a efecto de reiterar la prohibición de que los estados gravaran el tránsito de personas o de mercancías, emitieran sellos postales o reglamentaran la circulación de objetos.

Desde un punto de vista técnico, las adiciones a los artículos 111 y 124 eran prescindibles. La prohibición constitucional existente desde 1857 bastaba para hacer imposibles las alcabalas y las aduanas interiores. La práctica derogatoria de la Constitución obligó a que el texto fuera ampliado. En esta ocasión los efectos de la norma fueron alcanzados y con ello se contribuyó a ensanchar también la aureola del poder personal del presidente. En este sentido no puede ignorarse que en los sistemas personales los procesos de anomia se proyectan sobre la imagen de los titulares del poder de la misma forma que la observancia de la norma se atribuye a la gestión presidencial.

En sentido análogo a las reformas de 1896, pero en este caso con plena justificación técnica, en 1901 fue adicionado otra vez al artículo 111. Una nueva fracción, la VIII (equivalente a la fracción VIII del actual artículo 117), prohibió a los Estados contraer obligaciones o créditos con gobiernos extranjeros, o con particulares cuando implicaban pagos en moneda extranjera.

La prensa jugó un papel decisivo en la defensa de las libertades, pero llegó a significar un factor de incomodidad para los titulares del poder político. La tensa relación entre la prensa y el gobierno culminó en una adición al artículo 7º, en 1883, durante la presidencia de Manuel González, para facilitar la punición de los que comenzaron a ser identificados como delitos de imprenta. Era otro peldaño en la construcción de la hegemonía presidencial. El texto original decía:

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene mas límite que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho, y por otro que aplique la ley y designe la pena.

Conforme a la reforma de 1883 se substituyó la última parte para decir:

Los delitos que se cometan por medio de la imprenta, serán juzgados por los tribunales competentes de la Federación o por los de los Estados, los del Distrito Federal y Territorio de Baja California, conforme a la legislación penal.

La nueva redacción puso un enorme poder de coerción en manos de los gobernadores y del presidente. La subordinación de los tribunales a los dictámenes de los gobiernos federal y locales facilitó también el control sobre las expresiones disidentes y, en el ámbito de los estados fortaleció el ejercicio caciquil del poder, con el consiguiente malestar general.

En esa misma dirección se orientó la reforma de 1901 relativa al Distrito Federal. La fracción VI del artículo 72 disponía que en el Distrito Federal los “...ciudadanos [elegirían] popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales...”. A partir de la reforma, quedó suprimido el régimen electoral en la capital del país, y el Congreso recibió la facultad de asignar el gobierno local al presidente de la República, lo que hizo de inmediato.

La modernización económica del país exigía instrumentos normativos más ágiles. Un ejemplo del predominio congresual estaba en la facultad atribuida al Congreso de conceder privilegios por tiempo determinado a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora; en 1882 esta facultad se trasladó con acierto al capítulo de las facultades presidenciales, con la misma redacción que hasta ahora conserva la fracción XV del artículo 89. Un año más tarde fue reformada la fracción X del artículo 72, cuya versión original facultaba al Congreso para establecer las bases de la legislación mercantil. La adición del año 83 amplió esa atribución al ámbito de la minería y, a efecto de evitar controversias, explicó que entre los temas de la materia mercantil se incluía a las instituciones bancarias. Esta reforma sirvió de base para aprobar los códigos de comercio de 1884 y de 1889; éste, todavía en vigor.

La administración de justicia fue objeto de reformas, en especial la relativa a la composición de la Corte, en 1900, y al amparo, en 1908. Otras adecuaciones estuvieron concernidas con el número de diputados y con la creación de nuevas entidades federativas.

La estrategia de reformas sucesivas a la Constitución imprimió un giro en la cultura política de promulgar nuevas constituciones, seguida de manera inveterada durante la primera mitad del siglo XIX. La posibilidad de ser reformada atenuó la frontalidad del rechazo y abrió el camino para las modificaciones conforme a las reglas que la propia Constitución había adoptado. La inestabilidad tuvo otro sesgo, menos radical que las tendencias derogatorias hasta entonces en boga.

Desde el momento mismo en que fue puesta en vigor, la Constitución comenzó a ser impugnada y, en cierta forma, modificada en cuanto a sus objetivos. Habiendo sido concebida como un instrumento para atenuar el ejercicio personal del poder, la Constitución careció del apoyo suficiente para alcanzar su positividad en todos los ámbitos; el Congreso sucumbió ante las presiones y confirió poderes extraordinarios al presidente Comonfort; a poco, el Plan de Tacubaya (diciembre de 1857) significó el desconocimiento del orden constitucional.

Los gobiernos de Lerdo, González y Díaz fueron alterando la esencia de la Constitución, hasta transformarla en un instrumento del personalismo político. No hubo necesidad de sustituirla para invertir el sentido de sus propósitos. Lo que fue concebido desde la óptica de una primera experiencia constitucional democrática, culminó siendo una plataforma que legitimó un poder presidencial muy concentrado. Esta fue la lección generada por el sistema de reformas que también sería adoptado durante la vigencia de la Constitución de 1917. La estabilidad de la Constitución se alcanzó a expensas de la democracia que había intentado en su versión original.

## La fallida reforma de Benito Juárez

El 14 de agosto de 1867 el presidente Benito Juárez expidió una convocatoria para la elección de diputados, presidente de la república y presidente y magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Esta convocatoria también señalaba que los gobernadores deberían expedir otra análoga para elegir diputados locales, gobernadores y autoridades municipales. Al concluir la intervención extranjera y el imperio de Maximiliano, el objetivo central consistía en la normalización de la vida institucional del país. Sin embargo, a diez años del accidentado inicio de su vigencia el presidente quiso aprovechar la coyuntura para introducir reformas a la Constitución, pero sin observar lo dispuesto por la propia norma fundamental. Sin proponérselo, convalidaba la posición que el presidente Ignacio Comonfort había asumido al desconocer la vigencia de esa norma, alegando las dificultades para el gobierno que su observancia implicaba.

En su exposición de motivos el presidente Juárez manifestaba:

3°. Que la Constitución de la República, digna del amor del pueblo por los principios que contiene y la forma de gobierno que establece e inviolable por la voluntad del pueblo que libremente quiso dársela y que con su sangre la ha defendido y la ha hecho triunfar, contra la rebelión interior y contra la intervención extranjera, reconoce y sanciona ella misma la posibilidad de adiccionarla o reformarla por la voluntad nacional.

4°. *Que si esto no deberá hacerse en tiempos ordinarios, sino por los medios que establece la misma Constitución, sin embargo, por la experiencia adquirida en años anteriores y en un caso tan excepcional como el de la grave crisis que acaba de pasar la nación, parece oportuno hacer una especial apelación al pueblo para que, en el acto de elegir a sus representantes, exprese su libre y soberana voluntad, sobre si quiere autorizar al próximo Congreso de la Unión para que pueda adicionar o reformar la Constitución Federal, en algunos puntos determinados, que pueden ser de muy urgentes intereses, para afianzar la paz y consolidar las instituciones, por referirse al equilibrio de los Poderes Supremos de la Unión y al ejercicio normal de sus funciones, después de consumada la reforma social.*<sup>13</sup>

5°. Que por iguales motivos, parece oportuno comprender en la apelación al pueblo, que exprese también su voluntad sobre los mismos puntos de reforma en las constituciones particulares de los estados.

El proceso electoral se convertiría en un plebiscito mediante el que se facultaría al Congreso para reformar la Constitución, conforme a los puntos que aparecían en la propia convocatoria, pero haciendo una excepción acerca de lo preceptuado por esa misma norma en cuanto a su reforma. El texto expreso decía así:

Artículo 9°. En el acto de votar los ciudadanos, para nombrar electores en las elecciones primarias, expresarán además su voluntad acerca de si podrá el próximo Congreso de la Unión, *sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la Constitución Federal, reformarla o adiccionarla* sobre los puntos siguientes:

<sup>13</sup>En este y en los siguientes textos que se transcriben, las cursivas son mías.

Primero: Que el Poder Legislativo de la Federación se deposite en dos Cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del Poder Legislativo.

Segundo: Que el Presidente de la República tenga facultad de poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del Poder Legislativo para que no se puedan reproducir, sino por dos tercios de votos de la Cámara o Cámaras en que se deposite el Poder Legislativo.

Tercero: Que las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, o los informes que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales, sino por escrito, fijándose si serán directamente del Presidente de la República o de los secretarios del despacho.

Cuarto: Que la Diputación, o fracción del Congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

Quinto: Que se determine el modo de proveer a la sustitución provisional del Poder Ejecutivo, en caso de faltar a la vez el Presidente de la República y el presidente de la Corte Suprema de Justicia.

En una circular fechada el mismo día y suscrita por Sebastián Lerdo de Tejada, ministro de relaciones exteriores y de gobernación, se aducían, entre otros, los siguientes argumentos a favor de la convocatoria:

Según están organizados en la Constitución, el Legislativo es todo y el Ejecutivo carece de autoridad propia frente del Legislativo. Esto puede oponer, y muy graves, dificultades para el ejercicio normal de las funciones de ambos poderes.

[...]

La marcha normal de la administración exige que no sea todo el Poder Legislativo, y que ante él no carezca de todo poder propio el Ejecutivo. Para situaciones extraordinarias, la excusa de los inconvenientes, es la necesidad de toda energía en la acción; pero para tiempos normales, el despotismo de una convención puede ser tan malo o más, que el despotismo de un dictador. Aconseja la razón, y enseña la experiencia de los países más adelantados que la paz y el bienestar de la sociedad dependen del equilibrio conveniente en la organización de los poderes públicos.

[...]

En el primer punto se propone que el Poder Legislativo se deposite en dos cámaras. Es la opinión común que, en una República Federal, sirven las dos cámaras para combinar, en el Poder Legislativo, el elemento popular y el elemento federativo. Una Cámara de diputados, elegidos en número proporcional a la población, representa el elemento popular; y un Senado, compuesto de igual número de senadores por cada estado, representa el elemento federativo.

[...]

En el segundo punto se propone que el Presidente de la República pueda poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del Congreso, para que no se puedan reproducir, sino por dos tercios de votos de la Cámara o cámaras en que se deposite el Poder Legislativo. Así se hallaba establecido en la Constitución de 1824, y lo mismo se observa en los Estados Unidos.

[...]

En el tercer punto se propone que las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, o los informes que tenga que dar el segundo al primero, no sean verbales, sino por escrito; reservando que se fije, si deberían ser directamente del presidente o de los secretarios del despacho. No habiendo reglas sobre esto en la Constitución de 1857, si llegara a ponerse en



ella este punto, no sería una reforma, sino una adición. *El objeto de ella sería que quedase derogado y que no se pudiera reproducir lo dispuesto en el reglamento del Congreso, que lo autoriza para llamar a los secretarios del despacho y que permite a éstos concurrir y tomar parte voluntariamente en las discusiones públicas.* Lo propuesto en este punto se observa en los Estados Unidos, donde las relaciones del Ejecutivo con el Congreso sólo son directas del presidente y por escrito. Habiéndose adoptado en México mucho de las instituciones de los Estados Unidos, no se adoptó en este punto su sistema, sino el de las monarquías representativas de Europa.

[...]

Se propone en el cuarto punto, que la Diputación, o fracción del Congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. Así estaba dispuesto en la Constitución de 1824, que daba esa atribución al Consejo, compuesto de la mitad del Senado, exigiendo que, para acordar la convocación del Congreso, fuera necesario que concurrieran los votos de las dos terceras partes de los consejeros presentes.

[...]

En el quinto punto se propone que se determine el modo de proveer a la sustitución provisional del Poder Ejecutivo, en caso de faltar a la vez el Presidente de la República y el presidente de la Corte Suprema de Justicia. Ese caso estuvo previsto en la Constitución de 1824, como lo está también en las instituciones de los Estados Unidos.

[...]

El gobierno ha preferido el medio de la apelación directa e inmediata al pueblo, por muchas y graves consideraciones. En tiempos ordinarios, para resolver sucesivamente sobre puntos especiales que vaya indicando la experiencia, no sería prudente ocurrir, sino a los medios ordinarios de reforma establecidos en la misma Constitución. Pero esos medios serían lentos, tardíos e inoportunos, para resolver el conjunto de reformas que comprenden los cinco puntos mencionados, con el carácter que tienen de urgentes, para arreglar la marcha normal de los poderes públicos.

[...]

Sólo por preocupaciones que rebajasen la razón o por pasiones e intereses que rebajasen la buena fe, se pudiera suscitar en este caso la cuestión de legalidad. Si la mayoría del pueblo no votase por las reformas, nada se haría y ningún mal se habría causado. Si al contrario, la mayoría del pueblo votase por las reformas, habría sido un absurdo promover antes la cuestión de legalidad constitucional, porque *la libre voluntad de la mayoría del pueblo es superior a toda Constitución.*

El artículo 39 de la de 1857, dice:

“La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

*Si la misma Constitución reconoce, como no podía menos de reconocer, que la libre voluntad del pueblo puede siempre cambiar esencialmente aun la forma de su gobierno, sería un absurdo que algunos afectasen tanto celo por no modificar en nada la Constitución, que pretendieran negar al pueblo el derecho de autorizar al próximo Congreso para que sobre algunos puntos determinados pueda reformarla.*

En contra de la convocatoria presidencial se desató un vendaval político que obligó al presidente Juárez a pronunciar un discurso ante el Congreso, retirándola, el 8 de

diciembre de 1867. Sin embargo esta experiencia es relevante, por varias razones: fue la primera reforma propuesta a la Constitución en vigor por la vía plebiscitaria; los argumentos ofrecidos por el gobierno a través de la inteligente reflexión de Lerdo, fueron incorporados con posterioridad y continúan influyendo en la organización constitucional; la reforma fue posible, pocos años más tarde, conforme al mecanismo dispuesto por la propia norma suprema. Por otra parte, Lerdo admitió que la Constitución había sido reformada en ocasiones anteriores, sin haberse agotado los procedimientos establecidos:

*La nación ha aprobado que se hayan hecho reformas a la Constitución, sin que ni antes ni después se sujetasen a los requisitos establecidos en ella para aprobarlas.* La nacionalización de los bienes muebles del clero, fue una reforma del artículo 27, que sólo le prohibía tener bienes raíces. La supresión del juramento fue una reforma de los artículos 83 y 94 que lo exigían. La ley de cultos reformó el artículo 123, estableciendo la separación entre el culto y el Estado. Sin embargo de estos ejemplos, no ha pretendido ahora el gobierno decretar ningunos puntos de reforma, sino que se ha limitado a hacer una apelación al pueblo, que es el único verdadero soberano. El pueblo libremente aceptará, o no, las reformas propuestas; y en cualquiera de los dos casos, el gobierno quedará satisfecho de haber cumplido su deber proponiendo aquello que tiene la conciencia de ser más conveniente, para afianzar la paz en el porvenir y para consolidar las instituciones.

Se puede colegir de lo anterior que fue Juárez quien inició el giro en cuanto a la tendencia hasta entonces dominante de sustituir las constituciones. No planteó una nueva Constitución, sino que optó por transformar el régimen de gobierno mediante cambios en la estructura y el funcionamiento de los órganos del poder.

A pesar de ser un gobierno integrado por abogados liberales muy experimentados, cuyo patriotismo quedó demostrado y a quienes el país debe haber fundado el Estado moderno en México, se incurrió en errores que conviene tener presentes porque forman parte de las distorsiones a que puede dar lugar la democracia directa. En primer lugar, llama la atención que en su circular Lerdo intente justificar la violación del procedimiento de reforma constitucional alegando que ya se había hecho con anterioridad. La vulneración de un precepto no se puede invocar como precedente para seguirlo haciendo, porque la norma indica un deber ser y porque en los sistemas de constitución escrita la costumbre no tiene funciones derogatorias.

En cuanto al sistema referendario que se pretendió aplicar, la apelación a la suprema autoridad del pueblo, por encima de lo dispuesto por la Constitución, y desconociendo las atribuciones del órgano reformador de la Constitución en general y del Congreso en particular, puso al país al borde de un golpe de Estado. De haberse llegado a consumir el referéndum y la consiguiente modificación *de facto* del orden constitucional, se habría estado en el caso de la alteración del orden constitucional por parte de un poder constituido, el gobierno. Estos dos son los elementos del golpe de Estado. En tanto que no se celebró el referéndum, tampoco se tipificó el golpe de Estado, como una parte de a doctrina sustenta, porque la Constitución no fue alterada en momento alguno. La sola convocatoria no modificaba la Constitución. Fue, sin duda, un error político que puso a las instituciones en grave riesgo, pero para que se pueda hablar de

un golpe de Estado se tiene que registrar un hecho político antijurídico, no una simple expresión de intenciones.

El precedente más conocido en ese sentido fue el golpe de Estado de Luis Napoleón Bonaparte, quien mediante un referéndum “modificó” la Constitución de 1848. En realidad no fue una “modificación o reforma”, sino una violación lisa y llana que se tradujo en la liquidación de la tercera República francesa y en el advenimiento de una dictadura, primero, y de un imperio, un poco más adelante.

Ese fue el ejemplo que se perfiló en México, pero una oportuna rectificación permitió mantener la vigencia del orden constitucional. Lo que sí quedó apuntado era el proyecto adverso al sistema congresual implantado en 1857, y el germen del presidencialismo hipertrófico que emergería a partir de la ya mencionada reforma de 1884.

### *Las reformas de Venustiano Carranza*

El 26 de diciembre de 1914 el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, promulgó un decreto reformando el artículo 109 de la Constitución. El texto original decía: “Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular”; en 1887 este precepto había sido adicionado para permitir la reelección de los gobernadores. Carranza, en uso de las facultades extraordinarias para legislar que él mismo se confirió, y que incluyeron el ejercicio del poder reformador de la Constitución, modificó esa disposición para prohibir la reelección de los gobernadores y, lo más importante, para dar un nuevo esquema a la organización municipal, con lo que se enarbolaba una bandera muy atractiva para reclutar adeptos a la causa revolucionaria. El artículo quedó redactado de la siguiente manera:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los gobernadores no podrán ser reelectos, ni durar en su encargo por un periodo mayor de seis años.

Ese precepto acogió el tema municipal, hasta entonces ausente de la Constitución. La importancia circunstancial de la medida era de gran calado, en tanto que permitía romper la hegemonía porfirista enclavada en los gobiernos locales y ejercida a través de las conocidas “jefaturas políticas”, amén de que confería al presidente (en este caso al primer jefe) un amplio poder de policía.

Una segunda reforma fue hecha también por Carranza en enero de 1915, facultando al Congreso para expedir leyes en materia de trabajo (artículo 72-X). Esta disposición

resultaba políticamente funcional en un periodo durante el que se hacía necesario reclutar al mayor número posible de militantes para sumarse al movimiento revolucionario. La tercera reforma a la Constitución de 1857 fue introducida en septiembre de 1915. En este caso se trató de un asunto técnico relacionado con el juicio de amparo.

El artículo 102 de la Constitución dispuso, en 1857, que “Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas de orden jurídico, que determinará una ley”. En 1908 este precepto fue adicionado en el sentido de que, en materia civil, el amparo sólo podría promoverse después de pronunciada la “sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la ley ningún recurso, cuyo efecto pueda ser la revocación”. Las consideraciones hechas valer por el presidente Porfirio Díaz apuntaban en el sentido de evitar el “abuso de los recurso de amparo”; sin embargo, Carranza concluía que, lejos de producir ese efecto saludable, la adición había tenido como “pavoroso resultado” que los litigantes “se ampararan contra autos, providencias y aun simples actos negativos y disposiciones de mero trámite”. Todo lo anterior, agregaba, en perjuicio de la responsabilidad y de la respetabilidad de la justicia del orden común.

La reforma decretada por el primer jefe del Ejército Constitucionalista consistió en derogar la modificación porfiriana y reponer el texto original en vigor, aduciendo que los resultados procurados con la reforma de 1908 no se habían alcanzado y que resultó contraproducente. Lo llamativo, en este caso, es que el decreto carrancista coincidía, sin mencionarlo, con los argumentos expresados por Emilio Rabasa.

En el contexto que fue dictado ese decreto carrancista no se advierte ninguna utilidad estratégica para los propósitos revolucionarios. Sin embargo la medida adoptada denota el interés porque la sociedad civil continuara su actividad dentro de la mayor normalidad posible. Las disposiciones constitucionales relativas al amparo eran irrelevantes para los efectos de la lucha armada, pero eran significativas para los justiciables. Esto supone que una parte del país seguía funcionando conforme a las reglas de un orden constitucional que había sido quebrantado con motivo del cuartelazo encabezado por Victoriano Huerta en contra del gobierno constitucional de Francisco I. Madero.

Las reformas decretadas por Carranza corresponden al ejercicio personal del poder reformador de la Constitución. No existe fundamento jurídico para decisiones de ese género, por lo que implica la paradoja de que se construya un orden jurídico contraviniendo disposiciones jurídicas. En la conducta de Carranza se advierte la percepción dominante en el sentido de que las medidas políticas debían apoyarse en las normas constitucionales. Tan irregular como reformar la Constitución por decreto, pero sin duda más sencillo, habría sido promulgar la legislación laboral invocada, o dictar los estatutos que dieran nueva vida a la organización municipal. Se optó, empero, por seguir la inercia reformadora de la Constitución practicada a lo largo de casi sesenta años de apariencia constitucional. Se trataba de una actitud cultural imperante incluso en medio de la guerra civil.

Por lo demás, es oportuno rescatar el concepto de que la Revolución encabezada por Venustiano Carranza era, como señalaba de manera expresa el Plan de Guadalupe,

un movimiento constitucionalista. Este asunto lo he desarrollado con amplitud en mi ensayo “Inviolabilidad de la Constitución”.<sup>14</sup>

### *La última reforma: 1917*

La Constitución de 1857 no fue derogada de manera explícita. El decreto promulgador de la actual norma suprema comienza diciendo “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857”. Es evidente que en 1917 surgió una nueva Constitución, pero también lo es que se quiso preservar la referencia a la de 1857 como una constitución reformada.

En el artículo 5º del Plan de Guadalupe, reformado el 12 de diciembre de 1914, se estableció que al triunfo de la Revolución las reformas constitucionales dictadas Venustiano Carranza, como Primer Jefe de la Revolución, serían sometidas a la ratificación, enmienda o complemento por parte del Congreso. El lema “Constitución y Reformas” figuró a lo largo de todo el proceso revolucionario, desde el desconocimiento de Victoriano Huerta hasta la promulgación misma de la Constitución de 1917. En esos términos firmó todavía Manuel Aguirre Berlanga, subsecretario de Gobernación encargado del despacho, el 5 de febrero de 1917, al disponer la publicación del texto queretano.

El desconocimiento de Huerta fue hecho en nombre de la Constitución, violada por él; en lo sucesivo los revolucionarios se refirieron siempre a la revolución constitucionalista. El 14 de septiembre de 1916 quedó reformado de nueva cuenta el Plan de Guadalupe, para permitir la convocatoria a un Congreso Constituyente, y cinco días más tarde fueron convocadas las elecciones, que se celebrarían el 22 de octubre siguiente. En las reformas al Plan de Guadalupe se argumentaban las razones jurídicas justificativas del constituyente. Es comprensible que no se aplicaran de manera expresa los términos del artículo 128, relativo a la inviolabilidad constitucional, porque esto habría supuesto restablecer la vigencia plena del ordenamiento de 1857 y darle vida a la XXVI Legislatura, disuelta por Huerta; tampoco cabía invocar el artículo 127, acerca de la reforma a la Constitución, porque la Legislatura impuesta por Huerta tuvo vida muy efímera y ni siquiera se computó su presencia; se apelaba en cambio al artículo 39, como una forma directa de ejercer la soberanía popular, y al precedente de que el Constituyente de 1856-1857 no había observado lo dispuesto por la Constitución de 1824, y esto no obstante su legitimidad era indisputada.

Aunque el decreto de Carranza, elaborado por Luis Cabrera, utilizó el mismo argumento que Lerdo de Tejada había invocado para justificar el referéndum basándose en la soberanía popular consignada en el artículo 39, se siguió una ruta diferente, porque en esta ocasión se optó por la elección de un congreso constituyente, a partir de una situación de hecho consistente en que a la sazón el órgano legislativo ordinario estaba desintegrado.

<sup>14</sup>En Carbonell, Miguel (coord.), *Panorama del derecho constitucional mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 2006, pp. 317 y ss.

Por otra parte, el decreto expedido por Carranza, el 14 de septiembre de 1916, para convocar al nuevo Constituyente, reprodujo las críticas de Sierra y de Rabasa a la Constitución de 1857:

... la Constitución de 1857, a pesar de la bondad indiscutible de los principios en que descansa y del alto ideal que aspira a realizar el gobierno de la nación, continuará siendo inadecuada para la satisfacción de las necesidades públicas y muy propicia para volver a entronizar otra tiranía igual o parecida a las que con demasiada frecuencia ha tenido el país, con la completa absorción de todos los poderes por parte del Ejecutivo o que los otros, con especialidad el Legislativo, se conviertan en una rémora constante para la marcha regular y ordenada de la administración ...

En cuanto a los objetivos del Constituyente que se convocaba y su relación con la Constitución de 1857, se precisaba que los principios de la norma liberal serían respetados:

... con las reformas que se proyectan no se trata de fundar un gobierno absoluto, que se respetará la forma de gobierno establecida, reconociendo de la manera más categórica que la soberanía de la Nación reside en el pueblo y que es éste el que debe ejercerla para su propio beneficio; que el gobierno, tanto nacional como de los Estados, seguirá dividido para su ejercicio en tres poderes, los que serán verdaderamente independientes; y, en una palabra, que se respetará escrupulosamente el espíritu liberal de la Constitución, a la que sólo se quiere purgar de los defectos que tiene, ya por la obscuridad o contradicción de algunos de sus preceptos, ya por los huecos que hay en ella o por las reformas que con el deliberado propósito de desnaturalizar su espíritu original y democrático se le hicieron durante las dictaduras pasadas.

Las razones para reformar la Constitución del 57 aparecen muy claras en el decreto de reformas al Plan de Guadalupe y son más puntuales aún en el discurso que pronunció Carranza al inaugurar las sesiones del Constituyente, el 1 de diciembre de 1916. En esta ocasión pasó revista a los problemas que según él habían resultado de la norma liberal: dictadura política, quebrantamiento del sistema federal, deformación de la justicia y del amparo; en suma, violación generalizada de la norma suprema. La paradoja es que los vicios de los que fue víctima la Constitución se vieron como un defecto intrínseco de ella. Por otra parte, Carranza tampoco rompió en definitiva con la norma fundamental que había dado un soporte legitimista a la Revolución y reitera las consideraciones ya expuestas en septiembre anterior:

En la parte expositiva del decreto de 14 de septiembre del corriente año, en el que se modificaron algunos artículos de las adiciones al plan de Guadalupe, expedidas en la heroica Veracruz el 12 de diciembre de 1914, expresamente ofreció el gobierno de mi cargo que en las reformas a la Constitución de 1857, que iniciaría ante este Congreso, se conservaría intacto el espíritu liberal de aquélla y la forma de gobierno en ella establecida; que dichas reformas sólo se reducirían a quitarle lo que la hace inaplicable, a suplir sus deficiencias,

a disipar la oscuridad de algunos de sus preceptos, y a limpiarla de todas las reformas que no hayan sido inspiradas más que en la idea de poderse servir de ella para entronizar la dictadura.

Los diversos dictámenes referidos a cada precepto constitucional y los debates sostenidos por el Constituyente de 1916-1917 incluyeron frecuentes referencias a la norma suprema anterior; numerosas fueron las veces en que se reprodujeron los textos e incluso las razones aportadas por el constituyente liberal. En muchos casos se ratificó también el contenido de las reformas porfirianas, a las que de manera genérica se había descalificado con anterioridad al tildarlas de “parches”.<sup>15</sup> Esas referencias dejaban muy claro que al aludirse a la Constitución de 1857 también se denotaba la otredad de la que se estaba configurando; en ningún caso se insinuó siquiera que la Constitución de 57 estuviera siendo modificada, como se había sugerido en el decreto de convocatoria. Lo que se subrayaba en los dictámenes y en los consiguientes debates era la permanencia de los antiguos preceptos o el paralelismo entre éstos y los nuevos; en ciertos casos sólo se reconoció que en 57 se dieron pasos iniciales que culminaron con un nuevo enfoque en 17. Esto último, sobre todo en cuanto a la relación con las iglesias.

Otra constante de los constituyentes del 17 con relación a la Constitución anterior consistió en rescatarla por cuanto hacía a su función histórica. Con frecuencia eran mencionados los debates del Constituyente liberal a manera de citas de autoridad; los personajes que dieron forma a la carta del 57 fueron reconocidos por su inspiración republicana y por su relevancia fundacional al fijar las bases de un Estado laico. En más de un sentido los revolucionarios del siglo XX se sentían legatarios de la lucha por las libertades y por la igualdad que se había librado a partir de la Revolución de Ayutla.

Ahora bien, no deben pasarse por alto algunos factores significativos. En su discurso inaugural del Constituyente, Carranza sólo hizo referencias a las reformas de la Constitución de 57. En contraste, la respuesta del presidente del Congreso, Luis Manuel Rojas, fue de enorme relevancia, sobre todo si se atiende al hecho de su cercanía a Carranza y de su participación en el proyecto de reformas a la Constitución:

El Congreso Constituyente, que me honro en presidir, ha escuchado con profunda atención el informe a que acabáis de dar lectura, y en el que se delinean de manera tan clara los principios políticos y sociales que os han servido de guía al hacer las diversas reformas que son indispensables para *adaptar la Constitución de 1857 a las necesidades más hondas y a las nuevas aspiraciones del pueblo mexicano.*

...

...venís hoy a declarar, de la manera más franca y sincera, a la vez que más espontánea, que el principio fundamental sobre el cual debe asentarse *la nueva Constitución de la república*, es el respeto más amplio a la libertad humana...

...

<sup>15</sup>Véase Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, t. I, México, s. p. i., 1938, p. 35.

Sería casi imposible, señor, que yo me refiriese en estos momentos a todos los puntos notables de *vuestro importantísimo proyecto general de reformas a la Constitución vigente*, ...

Así, pues, señor, me limito ahora a darne por *recibido del proyecto de reformas a la Constitución de 1857...*<sup>16</sup>

En esos párrafos de Rojas se advierte la contradicción de referirse a la “nueva Constitución” al tiempo que era reiterativo al hablar de las reformas “a la Constitución vigente” de 1857.

Por otra parte, la Constitución de 1917, conforme a su artículo 27, confirió carácter de ley constitucional a dos disposiciones: la Ley agraria del 6 de enero de 1915, y la Ley de desamortización del 25 de junio de 1856. Al incorporar esta última disposición el Constituyente de 17 adoptó una norma preconstitucional con relación al Constituyente de 57. Este es un indicador más de que los constituyentes revolucionarios no se sentían ajenos al proceso normativo del liberalismo.

También podemos constatar que, entre otras cosas, se preservó el orden progresivo de las asambleas legislativas. La I Legislatura quedó instalada en septiembre de 1857; por su parte la XXVII fue la primera en funcionar conforme a la Constitución de 1917, en septiembre de ese año.

Hay, por ende, varios elementos que denotan posiciones ambiguas o incluso contradictorias en cuanto a la Constitución de 1857. La expresión de que una Constitución reforma otra Constitución carece de sentido lógico jurídico y debe ser interpretada sólo como forma de reconocer la ascendencia histórica de la carta liberal. Con la sola excepción de algunas voces que impugnaron la legitimidad de la Constitución de 1917, la doctrina es unánime en el sentido de reconocer que esta norma es una Constitución nueva, emanada de un proceso constituyente legitimado por su naturaleza revolucionaria.

Si nos preguntamos qué se quiso decir con “Constitución... que reforma la de 5 de febrero 1857”, tendremos que convenir que no implica que la Constitución del 57 conserve su vigencia y que se trata sólo de una concesión histórica e ideológica carente de relevancia jurídica. Mediante esa expresión se eludió indicar que la Constitución liberal había sido derogada de manera expresa, en consideración a lo que había significado como elemento legitimador de la acción revolucionaria emprendida en contra de Victoriano Huerta y, a partir de su derrocamiento, como un argumento moral e histórico que sirvió al proyecto carrancista en contra del villismo y del zapatismo.

En la Convención de Aguascalientes se había planteado la necesidad de un nuevo orden constitucional de carácter parlamentario. Para hacer frente a esta corriente, que apenas tuvo una tímida formulación, el poderoso movimiento carrancista prosiguió la lucha enarbolando como bandera la defensa de la constitucionalidad basada en la carta del año 57. Un repliegue radical habría descubierto los flancos vulnerables del carrancismo triunfante. Se optó por mantener la defensa retórica de la Constitución liberal. Además, tampoco era previsible el ímpetu innovador del Constituyente queretano, del

<sup>16</sup>Los énfasis son míos.



que no se sospechaba que resultaría una norma fundamental con instituciones sociales muy originales. Con todo, al concluir sus labores los integrantes del Congreso tampoco tuvieron reparos para adoptar el polémico encabezado ni para subrayar su vinculación histórica con el liberalismo, dando continuidad a las legislaturas iniciadas en 1857.

En 1856-1857 muchos constituyentes conservadores plantearon que se restableciera la vigencia de la Constitución de 1824. Se habría atendido así la exigencia de restablecer el sistema federal, tan caro a los liberales, pero los conservadores por su parte habrían preservado el principio eje del arcaico Estado confesional. No es remoto que en la mente de algunos dirigentes revolucionarios haya estado presente una estrategia análoga, y que hubieran calculado que manteniendo, reformada, la Constitución del 57, se habría preservado la naturaleza individualista de esta norma.

Repárese también que la Constitución de 1857 contaba con un preámbulo conforme al cual los constituyentes declaraban haber actuado “En el nombre de Dios y con la autoridad del pueblo mexicano”. Los constituyentes del 17 optaron por prescindir de todo preámbulo y en su lugar insertaron una referencia que significaba su vinculación con el movimiento liberal, pero con una perspectiva laicista y con las trascendentales instituciones sociales que ellos incorporaron al ordenamiento constitucional.

La agregación de nuevos elementos correspondía a un proceso cultural acumulativo conforme al cual la antigua Constitución hacía posible la nueva norma. Esto no resta originalidad al Constituyente de 1917 ni merma los méritos del Constituyente de 1857.

### *Consideraciones finales*

La mecánica de la reforma constitucional es equiparable en los casos de las normas de 1857 y de 1917. Aunque la propuesta de reformas hecha por el presidente Juárez no correspondió a los términos previstos por la propia Constitución, tuvo sin embargo un resultado tal vez no previsto: hizo ver que el sistema constitucional podía ser objeto de cambios profundos sin tener que convocar un congreso constituyente. Fue esa la primera experiencia de reformar la Constitución; hasta antes se había optado por el expediente substitutivo, mucho más oneroso en términos de tensión política y menos rentable en cuanto a los efectos de consolidación institucional.

Juárez optó, sin éxito, por la vía plebiscitaria. No obstante el fracaso de la convocatoria para reformar la Constitución, quedó establecido el precedente de que la vía para cambiar al sistema era la reforma, no la derogación y remplazo del texto vigente.

Con la Constitución de 1857 comenzó un proceso de mimesis constitucional. La adaptabilidad normativa se orientó en tres direcciones, según se incorporaran los requerimientos institucionales del Estado, los de la sociedad o los sustentados por los detentadores del poder. En el primer caso se inscriben los aspectos relacionados con la secularización del ejercicio del poder y aquellos conforme a los cuales las instituciones operaban con mayor diligencia, como fue el caso de la organización fiscal; en el segundo, los concernidos con la recepción y la vigorización de los derechos fundamentales y sus

correspondientes instrumentos de garantía; en el tercero, los atañedores a la permanencia en el poder de sus titulares.

Esas tres vertientes, iniciadas a partir de la Constitución de 1857, son identificables con claridad también en el caso de la carta queretana, con un matiz en cuanto a los detentadores del poder, porque si bien dejaron de perpetuarse las personas, el diseño institucional favoreció la hegemonía de un partido. La reforma constitucional de 1933, por ejemplo, que proscribió la reelección sucesiva en los congresos federal y estatales, y en los ayuntamientos, auspició la consolidación del Partido Nacional Revolucionario. Sin esa reforma una buena parte de los aspirantes a desempeñar cargos de elección habrían tenido que organizar nuevos partidos para contender por el voto. Al establecerse la no reelección se facilitó la sumisión dentro del naciente partido hegemónico, pues se alentaban las esperanzas de quienes se acogían a la disciplina interna del PNR y se conjuraba la ruptura del partido fundado apenas en 1929.

La mimesis constitucional ha impuesto a la norma una textura policroma. Esto resulta desconcertante, en tanto que algunos preceptos se contradicen o tienen sólo un alcance declarativo. En el orden estructural, por ejemplo, resultan incompatibles el pluralismo hacia el que ha avanzado el sistema representativo, y la considerable concentración del poder que subsiste en cuanto al presidente; en el ámbito de los derechos fundamentales, también a manera de ilustrar con un caso, fue relevante hacer del derecho al trabajo una norma constitucional, en 1978, pero al cabo del tiempo transcurrido ese derecho ha quedado reducido a una declaración vacía, y así permanecerá mientras no se le confiera positividad mediante el seguro de desempleo.

Hay una cuestión acerca de la cual todavía carecemos de instrumentos empíricos de corroboración, por lo que sólo se pueden formular trazos de carácter general. Es posible advertir hasta qué punto las constituciones miméticas, como las de 57 y 17, se van adaptando a las circunstancias; pero no hemos medido en qué términos la preceptiva constitucional influye en su entorno cultural. Es evidente que existe una relación de entradas y salidas de información que fluyen entre la norma y la normalidad, pero los indicadores no son consistentes en el sentido de una mayor propensión de la Constitución a incorporar elementos procedentes del entorno, o en la dirección inversa, de la norma modificando su entorno cultural. Esto, tal vez, se debe a que los agentes que influyen en los contenidos constitucionales introducen el filtro de su propio interés.

Los tres factores, estatal, social y personal, que matizan la mimesis constitucional, no guardan entre sí una relación simétrica. Más aún, es la interpretación de los agentes políticos la que domina en cuanto a definir cuáles son los insumos de interés para el Estado y para la sociedad que en cada momento son procesados como reforma o adición constitucional. Todo indica que el factor dominante es el personal, y que se bascula entre la prioridad para los intereses estatales y los sociales, cuando llegan a ser excluyentes, según las condiciones ambientales existentes en cada momento; por otra parte, cuando esos intereses no se contraponen, el orden de las prioridades lo determinan la capacidad analítica del grupo dirigente o la aptitud negociadora de los agentes políticos.

Si bien la técnica de la adaptación progresiva ha permitido un ahorro del esfuerzo político para preservar la estabilidad constitucional, también reduce las posibilidades

de que la sociedad se identifique con la Constitución. La relación simbiótica entre la sociedad y la Constitución resulta un factor indispensable para alcanzar lo que Peter Häberle denomina “la sociedad abierta de los intérpretes constitucionales”. Pero la interpretación de un texto tan dinámico como el nuestro resulta muy difícil para el ciudadano medio. Más aún, la Constitución mexicana se ha convertido en un texto para profesionales.

La estabilidad y la inteligibilidad de un texto guardan una relación directa. Imaginemos, por ejemplo, qué sucedería con los feligreses de un credo religioso si sus textos básicos estuvieran sujetos a cambios incesantes y no siempre bien difundidos. En el caso de las normas constitucionales, su mayor sencillez y menor alteración producen una mejor comprensión. Los problemas culturales de integración entre la norma y la normalidad social se acentúan cuando estamos ante fenómenos que reflejan una cultura fragmentaria. Si a la presencia de diversos elementos variables e inconstantes en la norma se suman factores de desconfianza ante las instituciones, bajos niveles de conocimiento de la norma, expresiones desarticuladas de organización y comportamiento social, experiencias de corrupción que afectan la relación entre los órganos del poder y los gobernados, y episodios recurrentes de violación de las normas, la fragmentación cultural tiende a acentuarse, en perjuicio de la conciencia constitucional colectiva.

Hay otros factores que generan un efecto paradójico en cuanto a la cultura constitucional, porque incrementan la imagen variable del corpus constitucional. Se sabe que ninguna solución carece de costes; es el caso de los tribunales constitucionales. Su aportación a la defensa de la Constitución está fuera de cualquier duda; empero, esos tribunales también contribuyen a la percepción de que la Constitución es un entramado normativo de alta complejidad y que su interpretación exige un conocimiento experto.

Ha sido superada la añeja tesis adversa a la actividad legiferante del juez, pero falta por resolver el efecto producido por los criterios, con frecuencia polémicos en el interior mismo de los órganos jurisdiccionales, relacionados con el alcance de la norma suprema. El gobernado no versado en derecho contempla con cierta prevención que los expertos, entre sí, no siempre coincidan en lo que la Constitución dice. En este caso, inevitable, el efecto paradigmático de la Constitución tiende a desvanecerse. Imaginemos los efectos que tendría para la feligresía, para utilizar el símil ya invocado, que dentro de una misma iglesia los dignatarios postularan criterios antitéticos acerca de los textos que deben orientar la conducta de los fieles.

Las organizaciones deliberantes son una parte esencial de la democracia, pero no se puede soslayar que, al menos en sociedades con niveles culturales todavía precarios, debatir acerca del alcance de una norma genera prevenciones en cuanto a la adhesión colectiva que se le brinda. Por otro lado las constituciones tienen una función relevante para dinamizar e innovar las relaciones sociales e institucionales, y en este sentido su parálisis resultaría contraproducente.

Es recomendable que los análisis superen las perspectivas unidimensionales conforme a las cuales sólo se contemplan los aspectos positivos o negativos de las instituciones. No existe una sola institución perfecta, ni hay solución alguna que no plantee un nuevo problema. En el diseño institucional lo que cuenta es obtener las mayores

ventajas y eludir los mayores perjuicios de cada decisión, y además examinar los efectos que genera la interacción de las instituciones. Cuando sólo se ve a las instituciones de manera aislada, se pierde la dimensión real de sus efectos. En un laboratorio es posible aislar los elementos que se desea analizar, pero no se puede perder de vista que hay otra dimensión analítica cuando se examina una misma institución en su relación con otras. Este ejercicio, indispensable para alcanzar los mejores resultados posibles de las reformas institucionales, no ha estado presente en la constante serie de reformas constitucionales.

En el orden formal, también deben hacerse algunas consideraciones. Si la mimesis constitucional se ha convertido ya en una expresión de la cultura nacional mexicana, al menos convendría poner un poco de orden. Es recomendable, por ejemplo, establecer un solo periodo anual para que entren en vigor las reformas. Así se podría centrar la atención de los ciudadanos para explicarles, una vez por año, en qué dirección fue modificada la Constitución. Son pocos los casos en los que una reforma puede ser considerada como muy urgente, de manera que nada impide que, por simple convención entre los agentes políticos, las reformas que vayan siendo adoptadas a lo largo de cada año entren en vigor en un mismo momento, con excepción, por supuesto, de los casos en que cualquier diferimiento afecte los objetivos de la reforma.

La reforma constitucional ha servido incluso para invertir el sentido original de la organización o del funcionamiento del Estado mexicano. Esta experiencia permitiría fundamentar que sin sustituir la Constitución es posible obtener los mismos resultados por la vía de la reforma; empero, también puede producirse una necesidad psicológica, política o incluso social de remplazar la Constitución. Estoy persuadido de que en México no existe la convicción generalizada de una Constitución nueva; más aún, la mayor parte de las propuestas formuladas cabrían en el texto actual, así hubiera que llegar al caso extremo de utilizar la fórmula de 1917.

Es difícil, en este punto, sustentar una posición favorable al cambio y al mismo tiempo eludir una apariencia que tenga visos conservadores. Tengo serias reservas con relación a una nueva Constitución por varias razones. Una de ellas consiste en que numerosos aspectos que ya forman parte de los consensos básicos, y que por lo mismo no están sujetas a discusión, tendrían que ser abordados y entrarían en la nómina de temas acerca de los cuales habría que negociar. Un ejemplo es la responsabilidad del Estado en materia educativa y su naturaleza laica. ¿Conviene convertir al laicismo en un asunto cuya preservación implique hacer concesiones en otras materias?

Otro aspecto inquietante es que la forma de construir constituciones tiene mucho de semejanza con la elaboración de un contrato. El principio *do ut des* siempre ha estado presente, lo mismo en la formulación originaria de las constituciones de 1857 y de 1917, que con motivo de sus reformas. Ha variado su intensidad, y en muchas ocasiones ni siquiera se ha hecho explícito, pero incluso en las circunstancias de mayor ejercicio autoritario del poder ha habido alguna suerte de entendimientos, así haya sido en la cúpula del poder. El problema es que han surgido nuevas formas de negociar para construir instituciones de derecho público, en particular constituciones.

Voy a poner un par de ejemplos. El lenguaje de género ha irrumpido en el discurso político y, todavía peor, en los textos jurídicos. La distinción entre “todas” y “todos” resulta del desconocimiento de las reglas gramaticales, pero han encajado en una frecuencia de comunicación que la puede hacer inevitable en el momento de elaborar un nuevo código fundamental. El caso de la Constitución venezolana es un buen ejemplo de lo que sucede con una concesión de apariencia intrascendente. En México este lenguaje ha hecho aparición, como es el caso de la Ley para la protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Otro asunto que resulta preocupante cuando se abre un proceso constituyente al completo, es que cada fuerza política tiene su propia agenda y sólo está dispuesta a otorgar su voto a otra fuerza política en aquello que no se contraponga a la suya propia, lo que suena razonable; el problema surge cuando se superan las reservas y comienzan los acuerdos basados en las prioridades de cada cual, cuando formalmente pueden caminar en paralelo. Numerosos ejemplos de nuevas constituciones ilustran hasta qué punto se han llevado a las normas supremas instituciones excluyentes entre sí. Cada fuerza puede quedar satisfecha porque demuestra haber introducido a la Constitución sus más caros proyectos. Si luego resultan compatibles o no con los que a su vez incorporaron los demás, resulta irrelevante para los interlocutores, en tanto que cada uno pueda decir que consiguió sus objetivos. Una consecuencia frecuente de esos ejercicios es el de normas abigarradas, contradictorias y disfuncionales, a veces de peor factura que las precedentes.

En los medios académicos prevalece la convicción de que los cambios constitucionales son necesarios y de que en la Constitución conviven numerosos aciertos con no pocos errores. El reglamentarismo y el desorden estructural de nuestra ley suprema, las asimetrías entre los órganos del poder y las omisiones en cuanto a derechos y garantías, hacen recomendable su revisión. Lo extraño es que la disyuntiva política no sea reformarla o sustituirla, sino hacer algo o no hacer nada. Hasta ahora ha prevalecido esta segunda posición.

Si bien no es posible predecir cuándo, la experiencia nos indica que por mucho que se posponga, en algún momento se tendrán que producir los cambios constitucionales. Considero que es posible plantear una opción intermedia entre la reforma y la sustitución; un texto reformado y refundido a la vez permitiría atender la mayor parte de las propuestas que se han hecho públicas, en foros académicos, gremiales y políticos. Refundir significa organizar un texto, sin variar su contenido; sin embargo, por lo equívoco que puede resultar esta expresión entre nosotros, es preferible utilizar la voz *reordenar*, como ya figura en un proyecto elaborado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.<sup>17</sup>

Esa *reordenación* acompañada de la reforma facilitaría sustraer a la discusión los consensos básicos ya alcanzados en el pasado y no impugnados, así como agrupar

<sup>17</sup> Fix-Fierro, Héctor y Valadés, Diego (coordinadores), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Anteproyecto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cámara de Diputados (CEDIP), Senado de la República, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2016.

las materias de una manera sistemática y coherente. También se podría aliviar a la Constitución de la pesada carga reglamentaria con la que sucesivas adiciones la fueron lastrando y que, como paradoja, hoy restan flexibilidad a las relaciones entre los órganos del poder, y entre éstos y los gobernados.

Frente a los diez textos, de diferente jerarquía y legitimidad, que regularon la organización y el funcionamiento del poder en México durante los primeros 36 años de vida independiente, los siguientes 160 años hemos estado regidos por sólo dos constituciones. Se trata, como se ha visto, de normas proteicas cuyo estudio permite identificar algunas regularidades de nuestra cultura constitucional. Identificarlas, para potenciarlas o corregirlas, según convenga a la sociedad de nuestros días y a la que vendrá, es un ejercicio siempre necesario.

Las tensiones entre las culturas parmenídea y heraclitiana han estado presentes a lo largo de los últimos 160 años y no tienen por qué ausentarse en el futuro. En todo caso esto sólo podrán confirmarlo quienes participen en el sesquicentenario de la Constitución de 1917, si es que subsiste hasta entonces, como es deseable que ocurra.





# El Congreso Constituyente de 1916-1917 y la nueva Constitución

Jorge Carpizo\*

## Antecedentes mediatos

A. La Constitución mexicana de 1917 es la más importante y longeva en nuestra historia. En el año de 2005, cumplió 88 años de vigencia. Durante ese periodo México ha vivido la etapa de paz y de estabilidad política más prolongada desde su independencia.

No obstante, el país sufre grandes problemas, entre los cuales destacan los sociales. Cito únicamente algunos: existe desigualdad social profunda, el 20 por ciento más rico concentra el 58 por ciento del total del ingreso, mientras el 20 por ciento más pobre se queda con el 3.6 por ciento; el 10 por ciento de las familias con mayor ingreso acumula el 38.7 por ciento del total de los ingresos; en 1996 los pobres *extremos* sumaban 50.9 millones de seres humanos, o sea el 40 por ciento de la población, y el salario real ha decrecido como resultado de las crisis económicas; entre 1994 y 1999 la media de los ingresos de patrones y trabajadores por cuenta propia tuvo una disminución del 22.6 por ciento y del 23.8 por ciento, respectivamente.<sup>1</sup>

\* Investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la cual fue Rector. Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

Agradezco la labor mecanográfica de la señora Isabel Cacho y la colaboración de la estudiante Tania de la Paz Pérez Farca en aspectos bibliográficos.

<sup>1</sup> Jorge Carpizo y Miguel Carbonell, *Derecho constitucional*, México, Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003, pp. 167-168. Sobre la pobreza en México se pueden consultar: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*. Madrid, Ediciones Mundiprensa, 2001; Banco Mundial, *Mexico. A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, World Bank, 2001; Guillermo Trejo y Claudio Jones (coords.), *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*, México, Cal y Arena, 1993; Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo

## Sumario

Antecedentes mediatos . . . . .	351
Antecedentes inmediatos . . . . .	354
Decreto convocatorio . . . . .	367
Colegio electoral . . . . .	371
Proyecto de Constitución . . . . .	377
Principales debates . . . . .	383
Debate sobre la enseñanza . . . . .	384
Debate sobre el trabajo . . . . .	393
Debate sobre la cuestión religiosa . . . . .	401
Debate sobre la tierra . . . . .	405
Una nueva Constitución . . . . .	411



Sin embargo, el país es, cuantitativa y cualitativamente, diferente a aquel de 1917: de doce millones de habitantes se ha pasado a más de cien; de una sociedad primordialmente agrícola a una industrial; de un territorio muy mal comunicado a uno regularmente comunicado; de una sociedad casi feudal a la formación de una clase media de regular importancia; de la existencia de caudillos al régimen de instituciones en grado elevado; de una sociedad primitiva a una plural y sofisticada en diversos aspectos; de un analfabetismo aproximadamente de 67 por ciento al 9 por ciento; de una sociedad pasiva políticamente a una participativa y propositiva, aunque éste es aún un proceso incompleto; de un sistema de partido hegemónico a uno tripartito. El esfuerzo del país es notorio en la construcción de escuelas, universidades, hospitales, carreteras y viviendas. Empero, todo resulta insuficiente ante el crecimiento demográfico desbordado durante muchos años.<sup>2</sup>

La tesis más importante de la Constitución de 1917 es la realización de la justicia social. En nuestra realidad dicha tesis todavía es meta, ideal y norma que dista buen trecho de alcanzarse. En este aspecto se encuentra el punto más álgido de nuestro constitucionalismo y de la existencia del país como Estado social y democrático de derecho.

*B. La Constitución mexicana de 1917 tiene antecedentes mediatos e inmediatos. Enuncio los primeros en forma sintética; los segundos los examino con mayor detenimiento.*

Los antecedentes mediatos son:

- a) La deplorable situación del campesino y del obrero durante el Porfirismo.
- b) La perpetuación de Porfirio Díaz en el poder, la fuerte centralización de éste y el inmovilismo político durante décadas.
- c) La inseguridad jurídica; la norma al servicio del poderoso político o económico.
- d) El uso de la fuerza para reprimir huelgas, así como para aniquilar a un pueblo o a un individuo.
- e) La intransigencia política, cuya manifestación más notoria fue la negación rotunda a cambiar al candidato a la vicepresidencia en las elecciones de 1910.
- f) La insurrección de Madero y el principio de no reelección.
- g) Las propuestas sociales durante 1910-1911.

*C. Sobre dichos antecedentes, enuncio únicamente algunos datos. La ley sobre Deslinde y Colonización de los Terrenos Baldíos y, su consecuencia, la creación de compañías deslindadoras, afectó los terrenos comunales indígenas y de los pueblos, creándose latifundios de extensión inimaginable que, entre otros aspectos, estableció un sistema en el cual las deudas pasaban de padres a hijos, en una especie de esclavitud.*

---

XXI Editores, 1999. Las cifras sobre la pobreza en México varían de forma importante según el autor o la institución que se consulte, debido fundamentalmente a que no existe una metodología compartida para realizar la medición de este fenómeno social.

<sup>2</sup> Jorge Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1997, pp. XIV-XVIII.

Los obreros no gozaban de ningún derecho laboral: salarios reducidos, jornadas de hasta quince horas, niños de cinco años en el trabajo, ningún descanso semanal, ausencia de cualquier apoyo en accidentes de trabajo y durante la vejez.

En aquellos años, el manifiesto social y político más importante frente a tantas injusticias, se encuentra en el Plan del Partido Liberal de 1906.<sup>3</sup>

Porfirio Díaz gobernó a México a partir de 1877 y hasta 1911, con la sola interrupción de un periodo de cuatro años, en el que fungió como Presidente de la República uno de sus compadres; él era el poder detrás del trono.

A pesar de que Díaz había manifestado en 1908 que no se presentaría como candidato presidencial en 1910, con posterioridad cambió de criterio. Los “partidos políticos”, entonces, estuvieron de acuerdo en su reelección, siempre que, en su séptimo periodo como titular del Poder Ejecutivo, concediera libertad para la determinación del vicepresidente. La decisión de Díaz fue la intransigencia y determinó la fórmula electoral para 1910-1916 sin permitir espacio político alguno; hizo a un lado a políticos eminentes y respetados para imponer la fórmula Díaz-Corral. Este último no gozaba de simpatías o prestigio, era la mediocridad caminando.

*D.* Ante tal situación surgió el Partido Antirreeleccionista, cuyos dirigentes fueron Francisco I. Madero y Emilio Vázquez Gómez. Su bandera de lucha se resumió en el principio de no-reelección.

Las elecciones de 1910 se realizaron en un clima de represión y atropellos; se calcula que en esos días, se encontraban en las cárceles del país aproximadamente 60,000 antirreeleccionistas.

El 5 de octubre de 1910 Madero expidió el Plan de San Luis en el cual, entre otras cuestiones, declaró nulas las elecciones realizadas, desconoció al gobierno de Díaz, reafirmó el principio de no-reelección, y planteó el grave problema agrario del país. Este Plan fue el fundamento de los levantamientos armados en múltiples lugares. Ciudad Juárez cayó en manos de Madero. Díaz decidió no ensangrentar a la nación; se firmaron los tratados con el nombre de esa ciudad, en los que se plasmaron el compromiso del Presidente de presentar su renuncia y la transmisión del poder de acuerdo con las normas establecidas en la Constitución de 1857. Francisco León de la Barra, secretario de Relaciones Exteriores, quedó encargado del gobierno provisional.

*E.* En razón de desencuentros internos entre los dirigentes del Partido Nacional Antirreeleccionista, Madero lo suprimió; en su lugar fundó el Partido Constitucional Progresista que sostuvo la fórmula Madero-Pino Suárez para las entonces próximas elecciones presidenciales. Esa fórmula obtuvo el triunfo electoral, y el 6 de noviembre de 1911, ambos rindieron la protesta de ley ante el Congreso, como Presidente y Vicepresidente de México.

El gabinete nombrado por el nuevo Presidente causó gran descontento por los intereses y aspiraciones defraudados. De los ocho secretarios de Estado sólo tres provenían

<sup>3</sup> *Ibidem*, pp. 12-17.

de la revolución, pero su error fundamental estribó en ratificar el régimen porfirista. Ningún cambio en el sistema burocrático, político, administrativo o social.

A las justas demandas de Zapata, Madero contestó que el jefe suriano debería rendirse, y mandó al general Casso López a destruir las tropas zapatistas. El 25 de noviembre de 1911, el nuevo Rayo del Sur expidió el Plan de Ayala, donde se desconoció a Madero como Presidente por haberse burlado del pueblo y no haber cumplido cabalmente las promesas del Plan de San Luis; se reconoció como jefe de la revolución a Pascual Orozco o a Zapata, si el primero no aceptaba. La importancia del Plan se encuentra en la profundidad de su pensamiento agrario: tierra para el que la trabaja, pero como ella estaba en manos de unos cuantos por usurpación, se les expropiaría, y a quienes demostraran tener títulos de propiedad se les pagaría indemnización.

El 28 de noviembre de 1911 se expidió la reforma constitucional que prohibía la reelección del Presidente de la República y de los gobernadores de las entidades federativas. Ésta fue la última modificación que sufrió nuestra Constitución de mediados del siglo XIX.

Con Madero, la situación de los obreros no cambió; las huelgas comenzaron y el Presidente las reprimió. El descontento, como el viento, sopló en todo el país. Madero se desligó del pueblo, del obrero y del campesino, de aquellos que le habían otorgado el triunfo.

Empezaron las sublevaciones: el general Reyes, Pascual Orozco, Emilio Campa, pero fueron vencidos.

Félix Díaz se sublevó en Veracruz y fue derrotado; Madero le perdonó la vida.

La hacienda pública, que en tiempos del general Díaz estuvo en bonanza, cayó en verdadero caos y desorden.

Pero, el hecho de mayor trascendencia fue la enemistad entre Madero y Lane Wilson, embajador norteamericano, quien profesaba verdadera antipatía al Presidente, y se había dedicado a desprestigiarlo en su país:<sup>4</sup> parece ser que el embajador había solicitado del gobierno mexicano un subsidio de cincuenta mil pesos anuales, en virtud de que su sueldo no le alcanzaba para cubrir todos sus compromisos. Madero, a pesar de que en el porfirismo fue usual esta clase de subsidios, se lo negó.

## Antecedentes inmediatos

A. Los antecedentes inmediatos de la Constitución mexicana de 1917 son:

- a) Los asesinatos del Presidente Madero y del Vicepresidente Pino Suárez.
- b) El levantamiento armado de Venustiano Carranza en defensa del orden constitucional y del sistema federal.
- c) La ruptura entre los dirigentes del movimiento constitucionalista y la Convención de Aguascalientes.

<sup>4</sup> Manuel Bonilla Jr., *El régimen maderista*, México, Talleres Litográficos de *El Universal*, 1922, p. 31.

- d) De manera especial, las ideas y la legislación sociales expedidas durante los conflictos armados a partir de la expedición del Plan de Guadalupe, promulgado por Carranza.

Examino a continuación dichos antecedentes.

*B.* El 9 de febrero de 1913, alumnos de la Escuela Militar de Aspirantes se posesionaron del Palacio Nacional, pero el general Lauro Villar consiguió imponer orden, y logró la tranquilidad en el recinto presidencial. Al poco tiempo, apareció el general Bernardo Reyes e intimó a Villar a capitular. Su espíritu aventurero lo hizo acercarse a la puerta principal del palacio presidencial, donde cayó acribillado; Villar resultó herido.

Félix Díaz y Manuel Mondragón, al ver sucumbir a Reyes, se retiraron a la Ciudadela. Mientras acaecieron estos sucesos, Madero salió del Castillo de Chapultepec, su residencia, para dirigirse al palacio presidencial. Al enterarse de que Villar estaba herido lo substituyó por Victoriano Huerta. La Ciudadela, refugio de los rebeldes, pudo haber sido tomada fácilmente por las tropas federales, pero Huerta entró en entendimiento con los rebeldes; se vendió a ellos, convino en disparar sus armas de fuego, pero el blanco, en realidad, no fue el supuesto enemigo sino la población civil, lo cual ocasionó el pánico en la ciudad.

La baja de Huerta se mostró al mandar a un cuerpo de rurales maderistas a las calles de Balderas, donde los esperaban las ametralladoras traidoras que dejaron a aquellos hombres tendidos en la calle. Otras dos veces, Huerta mandó tropas maderistas al sacrificio.

Lane Wilson convocó entre tanto al cuerpo diplomático para deliberar sobre la conveniencia de solicitar su renuncia a Madero y a Pino Suárez.

El Presidente comisionó a Pedro Lascuráin para que convocara al Senado pidiéndole ayuda. Lane Wilson amenazó con la intervención americana. El Senado pensó, por temor, que lo más prudente era que el Presidente presentase su renuncia. Madero se rehusó, entonces, a hablar con los senadores. Huerta, por el contrario, los citó y les expresó que acataría sus órdenes.

El ministro de Guerra, García Peña, convenció a Madero de que recibiera a los senadores; éste accedió, y el entonces senador Obregón le notificó que el pueblo quería su renuncia, le hizo saber que el embajador norteamericano había amenazado con la intervención. Madero volvió a negarse.

A estos días de nuestra historia se les ha denominado la Decena Trágica, ya que costó al país dos mil muertos y seis mil heridos. Terminó el 18 de febrero, cuando el Presidente, el Vicepresidente y algunos ministros fueron detenidos por el general Aureliano Blanquet. A Madero y a Pino Suárez los alojaron en la parte baja del Palacio Nacional; se hizo mención del Pacto de la Ciudadela, también denominado el Pacto de la Embajada, por haber constituido una maquinación del embajador norteamericano y haber sido firmado en la sede donde se representaba a una nación amiga. En dicho pacto se desconoció a Madero como Presidente, se declaró Presidente provisional a Huerta, y se nombró un gabinete. Félix Díaz declinó el ofrecimiento de formar parte de ese órgano, para quedar en libertad de participar en las elecciones presidenciales.

La sangre corrió. La Nación se había acostumbrado. Las tropas ebrias de alcohol y triunfo recibieron como preseas a Gustavo Madero, a Adolfo Bassó y a Manuel Oviedo, los cuales fueron asesinados, después de haber sido brutal y bárbaramente vejados.

Madero y Pino Suárez, entonces, a pesar de su renuencia, no tuvieron otro camino que presentar su renuncia, la cual expresa:

Ciudadanos, Secretarios de la Honorable Cámara de Diputados: En vista de los acontecimientos que se han desarrollado de ayer a acá en la Nación, y para mayor tranquilidad de ella, hacemos formal renuncia de nuestros cargos de presidente y vicepresidente, respectivamente, para los que fuimos elegidos. Protestamos lo necesario. México, 19 de febrero de 1913. Francisco I. Madero, José María Pino Suárez.

Huerta juró respetar la vida del ex-Presidente, sacó del pecho una medalla y un escapulario que aseguró le habían sido regalados por su madre y, tomándolos con la mano derecha, dijo al licenciado Pedro Lascuráin: “Juro respetar la vida de los prisioneros”. Ofreció también que serían enviados a Veracruz con toda clase de seguridades, para que se embarcaran en el crucero Cuba rumbo a La Habana.<sup>5</sup>

El embajador americano también prometió salvaguardar la vida del ex-Presidente, tanto en promesa hecha a la esposa de Madero como en la fiesta que ofreció en la embajada el 22 de febrero.

A la renuncia de Madero, recayó la alta investidura en Pedro Lascuráin, quien no duró en el cargo ni cuarenta y cinco minutos. El único acto de su gobierno fue nombrar ministro de Gobernación a Huerta. Momentos después renunció, dándole paso a la presidencia al traidor general Huerta.

Cabe preguntarse cómo fue que la Cámara de Diputados aceptó la renuncia de Madero y del Vicepresidente, y sancionó con su aprobación la farsa. Las palabras del diputado Alfonso Cravioto pueden explicar:

votaré aprobatoriamente el dictamen presentado por las comisiones, no por temor a atentados contra mi personalidad que ni me cohíben ni me espantan, sino porque creo que al hacerlo así, contribuyo a salvar la existencia de los dos altos funcionarios dimitentes, y por librar a mi país de una intervención extranjera, que, según me han asegurado, es inminente y en estos momentos sería la muerte de nuestra independencia.

Jamás fue tan terriblemente cierto el hondo aforismo de Castelar:

La libertad es como el alimento: sin ella podemos pasar algunos días; pero el orden es como el aire, que si nos falta perecemos. ¡Quiera el bien de la patria que el sacrificio que hoy hago ante sus aras, de mi amor propio de vencido, florezca en concordia y sea fecundo en pronto beneficios!<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Jesús Silva Herzog, *Breve historia de la Revolución Mexicana*, t. I, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, p. 294.

<sup>6</sup> *De cómo vino Huerta y cómo se fue... Apuntes para la historia de un régimen militar, (del cuartelazo a la disolución de las Cámaras)*, t. I, México, Librería General, 1914; p. 159. Hay edición de Librería General de 1975.

Esa noche del 22 de febrero, mientras en la embajada norteamericana se festejaba la memoria de Washington, Madero y Pino Suárez fueron sacados del Palacio Nacional para conducirlos a la penitenciaría. En los coches separados donde iban, Francisco Cárdenas, asesinó a Madero y Rafael Pimienta a Pino Suárez. Después simularon un asalto con intercambio de tiros y medio destrozaron los coches.

Nadie dudó que Huerta los había mandado inmolarse, a pesar de la noticia oficial.

Con el asesinato de Madero y Pino Suárez concluyó la Decena Trágica. La Ciudad de México se conformó al serle devuelta la tranquilidad después de 10 días de verdadero drama, actitud natural si se toma en cuenta que fue en la ciudad capital donde Madero contó con el mayor número de enemigos. Tomó posesión como Presidente provisional el general Huerta, su gabinete estuvo formado por las personas mencionadas en el Pacto de la Ciudadela. De la Barra y Vera Estañol se excusaron de formar parte de él, pero aceptaron ante la amenaza de invasión norteamericana, si no se estabilizaba la situación del país.

C. Huerta mandó un telegrama a los gobernadores, cuyo contenido decía: “Autorizado por el Senado, he asumido el Poder Ejecutivo, estando presos el presidente y su gabinete”.

Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, recibió el mensaje y, con urgencia, citó a los diputados locales y a sus hombres de confianza a una junta. Carranza hizo circular de mano en mano el mencionado telegrama, y cada uno de los concurrentes se fue informando de su contenido.

Una vez enterados, Carranza manifestó la obligación que tenían los presentes, Luis G. Garfias, Jacinto B. Treviño, Antonio Delgadillo, Aldo Baroni, Jesús Hernández, Gustavo Espinoza Mireles, José García Rodríguez, Epigmenio Rodríguez, Gabriel Calzada, Alfredo V. Villarreal, Pablo López Bosque, Alfredo Breceda, Perfecto Fuentes, Valeriano Guzmán, Vicente Dávila Ramos y Ernesto Meade Fierro, de desconocer al gobierno ilegítimo, pues el Senado no tenía facultades de nombrar a un presidente que no fuera electo por el pueblo. Exhortó a los miembros de la XXII legislatura local a desconocer a Huerta esa misma noche —18 de febrero—, y a otorgarle facultades extraordinarias para que él pudiera restablecer, mediante la fuerza, la vigencia de la Constitución de 1857. En los siguientes minutos se apresuró a redactar una iniciativa, la presentó al Congreso local; transcribió el telegrama mandado por Huerta, lo desconoció como Presidente, y prometió acatar la decisión de la legislatura.

El Congreso coahuilense contestó con el siguiente decreto:

Artículo 1º. Se desconoce al general Victoriano Huerta en su carácter de jefe del Poder Ejecutivo de la República, que dice él le fue conferido por el Senado, y se desconocen también todos los actos y disposiciones que dicte con ese carácter.

Artículo 2º. Se conceden facultades extraordinarias al Ejecutivo del Estado en todos los ramos de la administración pública para que suprima lo que crea conveniente y proceda a armar fuerzas para coadyuvar al sostenimiento del orden constitucional de la República. Económico. Excítese a los gobiernos de los demás estados federales, rurales y auxiliares de la Federación, para que secunden la actitud del gobierno de este Estado.

Carranza, el 19 de febrero, lanzó una circular que fue telegráficamente transmitida a toda la República; explicó los hechos acontecidos en los días anteriores y terminó diciendo:

el Gobierno de mi cargo, en debido acatamiento a los soberanos mandatos de nuestra Constitución Política Mexicana y en obediencia a nuestras Instituciones, fiel a sus deberes y animado del más puro patriotismo, se ve en el caso de desconocer y rechazar aquel inalicable atentado a nuestro Pacto Fundamental y en el deber de declararlo así, a la faz de toda la Nación, invitando, por medio de esta circular a los Gobiernos y a todos los jefes militares, de todos los Estados de la República, a ponerse al frente del sentimiento nacional, justamente indignado y desplegar la bandera de la legalidad para sostener al Gobierno Constitucional, emanado de las últimas elecciones, verificadas de acuerdo con nuestras leyes.<sup>7</sup>

La actitud del gobernador de Coahuila responde a una vieja idea en el derecho mexicano: las entidades federativas controlan la constitucionalidad de las leyes dictadas por el Congreso de la Unión. El artículo 23 del Acta de Reforma de 1847 dispuso:

Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general fuera reclamada como anticonstitucional, o por el Presidente, de acuerdo con su ministerio, o, por diez diputados, o seis senadores, o tres Legislaturas, la Suprema Corte ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las Legislaturas.<sup>8</sup>

Con mayor razón, la legislatura local podía desconocer a un gobierno emanado de un cuartelazo, a un gobierno que nacía rompiendo la Constitución. Esta fue la idea de Carranza.<sup>9</sup>

El 21 de febrero, Venustiano Carranza contrató un empréstito con los bancos de la localidad por setenta y cinco mil pesos, aunque el acuerdo definitivo sobre la cantidad se logró el tres de marzo. El cuarto día recibió un mensaje. “Sírvese usted informar con qué objeto extrajo cincuenta mil pesos de los Bancos, por no tener conocimiento del hecho este gobierno. Victoriano Huerta”. La contestación decía: “Señor general V. Huerta. México. No he extraído ningún dinero de Bancos a que se refiere; y si así lo hubiere hecho, no es a usted a quien debo darle cuenta. El Gobernador Constitucional, V. Carranza”.

<sup>7</sup> Alfredo Breceda, *México revolucionario 1913-1917*, t. 1, Madrid, Tipografía Artística, 1920, p. 149. (Existe una edición de 1941 publicada por Editorial Botas.)

<sup>8</sup> Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1964*, México, Porrúa, 1964, p. 474.

<sup>9</sup> Se debe aclarar que formalmente Huerta llegó a la Presidencia de la República conforme al procedimiento señalado en la Constitución para tal caso. Por tanto, no deja de extrañar que un distinguido profesor kelseniano afirme que: “El acto de Victoriano Huerta no es un acto revolucionario. Es un acto inconstitucional, un procedimiento irregular...”, Huerta dio un cuartelazo”, véase Ulises Schmill Ordóñez, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Textos Universitarios, 1971, p. 68.

Carranza se dedicó a organizar sus fuerzas, pero hizo creer a Huerta que podrían llegar a un acuerdo, lo cual le otorgó el tiempo indispensable para juntar hombres y armas; abandonó Saltillo el día 23, y comenzó una nueva guerra civil. Carranza le ofreció el mando de las tropas al general Jerónimo Treviño, éste no sólo no aceptó, sino que se apresuró a reconocer a Huerta. Un viernes santo, en los últimos días de marzo, Carranza atacó Saltillo. Las bajas para los constitucionalistas fueron considerables, pero demostró la fuerza de los atacantes, venciendo el rumor que corría por el país de que Trucy Aubert había deshecho a los constitucionalistas en Anhuero. Se dio el orden de retirada a los Mesones y allí los constitucionalistas fueron atacados. La confusión era terrible debido a que era lo que menos esperaban; a pesar de ello lograron detener al enemigo.

La idea de darle forma al movimiento armado fue abrazando las mentes. Baroni quería que se cumpliera con las promesas de Madero, formuladas en el Plan de San Luis, Carranza opinó que por el momento no era oportuno hablar de reformas sociales.<sup>10</sup>

La noche del 25 de marzo, las tropas llegaron a la hacienda de Guadalupe, y el 26 Carranza dictó a Breceda el plan donde se desconocía a Huerta, a los Poderes Legislativo y Judicial Federales y a los gobiernos estatales que después de 30 días de publicado el Plan siguieran reconociendo a Huerta y a su régimen; se nombraba a Carranza como primer jefe del Ejército, al cual denominaban Constitucionalista, y se le encargaba interinamente del Poder Ejecutivo; al consolidarse la paz, se convocaría a elecciones. En las entidades locales fungirían como gobernador provisional el primer jefe del Ejército Constitucionalista en esa localidad, quien convocaría a elecciones, siempre y cuando el gobernador electo por el pueblo hubiere reconocido a Huerta. Después de una seria discusión se aprobó el Plan de Guadalupe y se propuso el encabezado con el cual fue difundido. Entre los que firmaron se encuentran: Jacinto B. Treviño, Lucio Blanco, Agustín Millán, Cesáreo Castro, Cayetano Ramos y Aldo Baroni.

Las adhesiones al Plan se fueron multiplicando: Adolfo de la Huerta, Elías Calles, Álvaro Obregón, Salvador Alvarado, Juan G. Cabral, Francisco Villa —quien con cuatrocientos hombres acampaba en la Sierra de la Ascensión—, Cándido Aguilar, Francisco Murguía, Luis y Eulalio Gutiérrez, el general Diéguez, Benjamín Hill, etcétera.

El gobernador del estado de Sonora, José María Maytorena pidió licencia por seis meses, y en su lugar fue designado Ignacio Pesqueira, quien apoyó al Ejército Constitucionalista. El gobernador de Chihuahua, Abraham González, siguió el ejemplo del de Sonora. El gobernador de Campeche, Manuel Castilla Brito, hizo lo mismo; Rafael Cepeda fue aprehendido cuando proyectaba levantarse en armas. Renunció el gobernador de Aguascalientes, y Felipe Rivero, gobernador de Sinaloa, fue conducido en calidad de preso a la Ciudad de México.

El Ejército Constitucionalista se apoderó de Piedras Negras en abril; desde allí empezó Carranza su obra legislativa. La prensa norteamericana se interesó por entre-

<sup>10</sup>Por esta razón el Plan de Guadalupe no habló de reformas sociales; fue, como se ha afirmado, un documento táctico y no ideológico, ya que si en aquel momento se hubiera propugnado, por reformas económico-sociales, se hubieran creado problemas al éxito militar y político del movimiento, véase Miguel de la Madrid Hurtado, “El Congreso Constituyente de 1916-1917”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, t. II, Cámara de Diputados, XLVI Legislatura, 1967, p. 596.



vestir al “jefe de la rebelión”, éste accedió, y a las preguntas maliciosas respondió con seguridad, y afirmó: “No soy un rebelde, sino el legítimo representante de la ley. El rebelde y traidor a nuestras instituciones, es el usurpador Victoriano Huerta... Lo único que deseo, y lo reitero, es que el gobierno americano, consecuente con su moral política y respeto de la ley de las naciones, observe en esta lucha la más estricta neutralidad”.

La lucha se entabló. Obregón venció en Santa Rosa a Miguel Gil, a Medina Barrón y a Salido. Lucio Blanco tomó Matamoros. Villa obtuvo su primera victoria en Saucillo. Obregón, con su estado mayor, venció en las batallas de Santa María y Ortiz; Pablo González luchó en Lampazos, y el propio Carranza en Candela, de donde emprendió camino para La Laguna y Durango; llegó a Hermosillo el 20 de septiembre de 1913, donde designó su primer gabinete y se dedicó a reorganizar el ejército.

Si el levantamiento armado de Carranza tuvo al principio un fin político, la idea de un cambio social se fue haciendo imperiosa. Quienes seguían a Carranza ya no sólo querían una sustitución de hombres, a ellos no les importaba que el gobierno de Huerta proviniera de una usurpación; ellos deseaban luchar para alcanzar mejores niveles de existencia.

*D.* El 24 de septiembre, Carranza pronunció en Hermosillo un hermoso discurso, del cual, la parte fundamental estribó en una promesa:

sepa el pueblo de México que terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opóngase las fuerzas que se opongán, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas... Tenemos centenares de ciudades que no están dotadas de agua potable y millones de niños sin fuentes de sabiduría, para informar el espíritu de nuestras leyes. El pueblo ha vivido ficticiamente, famélico y desgraciado, con un puñado de leyes que en nada le favorecen. Tendremos que removerlo todo. Crear una *nueva Constitución* cuya acción benéfica sobre las masas, nada, ni nadie, pueda evitar... Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero, pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social.

Aparte de la importancia social del discurso, en el mismo ya se encuentra la idea de crear una nueva Constitución.

El 30 de agosto de 1913, Lucio Blanco hizo un reparto de tierras en la hacienda de los Borregos, propiedad de Félix Díaz, en el cual el discurso de la ceremonia estuvo a cargo del general Múgica. Este hecho alcanzó gran trascendencia. Así lo comprendió Jean Jaurès, quien escribió en el periódico *L'Humanité*: “Ahora ya sé por qué se pelea en México”.

Mientras Pascual Orozco se vendió al oro huertista, Emiliano Zapata, con fecha 30 de mayo de 1912, reformó su plan en el aspecto político, desconociendo a Huerta.

*E.* Ahora es necesario echar una mirada a los acontecimientos de la Ciudad de México. El 1 de mayo de 1913 se celebró por primera vez en el país el Día del Trabajo; con ese

motivo don Isidro Fabela pronunció un discurso bellísimo, por lo cual, al día siguiente trataron de aprehenderlo, pero logró huir. El 25 de mayo, la Casa del Obrero Mundial organizó un mitin en el que Serapio Rendón, Jesús Urueta, José Colado, Pérez Taylor, Eloy Armenta, Santos Chocano (el gran poeta peruano) y Antonio Díaz Soto y Gama atacaron al régimen usurpador.

Huerta trató de dominar y colocar en el gabinete a gente de su confianza. En los primeros meses, después de la usurpación, renunciaron cinco ministros. Se acordó que se verificarían elecciones en los últimos días del mes de octubre; después, Huerta decidió suspenderlas. En todas sus maquinaciones siempre estuvo aconsejado por el doctor Urrutía, su amigo, compadre y médico de cabecera.

Huerta mandó asesinar al senador Belisario Domínguez. Las relaciones ya tirantes entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo hicieron crisis al saberse la desaparición del senador chiapaneco. La Cámara de Diputados nombró una comisión para pedir que se investigara el crimen y se castigara a los asesinos. Ante el fracaso de la comisión, la Cámara de Diputados pidió al Ejecutivo garantías para sus miembros, declarando que de no obtenerlas, celebrarían las sesiones en cualquier lugar que les brindara seguridad. El 10 de octubre de 1913, Huerta disolvió la Cámara de Diputados, y se apresó a ciento diez de sus miembros. El Senado, al enterarse de esta situación, acordó disolverse.

Se fijó el día 26 de octubre para elecciones extraordinarias de senadores y diputados, se reformó la ley electoral y la votación se convirtió en una farsa. Difícil fue encontrar personas que ocuparan las curules; nadie deseaba colaborar con el régimen imperante. El usurpador se decidió y, como en una tragedia griega, se quitó la máscara, enseñó la cara y postuló para Presidente y Vicepresidente la fórmula Huerta-Blanquet, desplazando a su cómplice Félix Díaz, quien se embarcó para La Habana.

La situación en el país se agravó cada día más. La bancarrota hacendaria fue grave. La inestabilidad política se manifestó en que,

Del 13 de junio de 1913 en que Félix Díaz y Huerta hacen saber públicamente que el segundo recobra la libertad de elegir sus consejeros oficiales, hasta el 14 de julio de 1914, en que abandona el poder, pasan por el gabinete cuatro ministros de Relaciones, tres de Gobernación, dos de Justicia, tres de Instrucción Pública, cuatro de Fomento, dos de Agricultura, ministerio creado el 17 de febrero de 1914, dos de Comunicación y dos de Hacienda: sólo el secretario de Guerra Blanquet, permanece incólume en el puesto.<sup>11</sup>

Los principales apoyos con los que contó Huerta, fueron el clero y la alta burguesía.

La situación se convirtió en caótica con la intervención descarada de los Estados Unidos. El presidente Wilson deseaba entrometerse y sólo estaba esperando el pretexto; sus propósitos fueron muy claros. En nota dirigida el 1 de noviembre de 1913 al encargado de negocios, se exigió la renuncia de Huerta y de su gabinete.

En los primeros días de abril de 1914, el puerto de Tampico fue atacado por las fuerzas constitucionalistas y defendido por el general Morelos Zaragoza. El día 9, un

<sup>11</sup> Jorge Vera Estañol, *La Revolución Mexicana. Orígenes y resultados*, México, Porrúa, 1957, p. 350. (Existe otra edición de 1976 publicada por Porrúa.)

grupo de marinos norteamericanos, en una lancha del acorazado *Dolphin*, desembarcó en el muelle y fue aprehendido por el coronel Hinojosa. Enterado Morelos Zaragoza, ordenó ponerlo en libertad. La Casa Blanca pidió honores a su bandera por el ultraje recibido, Huerta accedió a que se dispararan 21 salvas en honor a la bandera norteamericana, siempre y cuando después se respondiera en igual forma ante la mexicana. El gobierno norteamericano no aceptó. El Presidente Wilson se dirigió al Congreso norteamericano solicitando permiso de usar tropas para “reparar la afrenta”. El día 22 de abril el Congreso sancionó el crimen contra México.

Con el pretexto de impedir el desalojo de armas del barco *Ipiranga*, los marinos de los acorazados *Prieri*, *Utah* y *Florida* desembarcaron en Veracruz.

Cuatro días después, los embajadores de Argentina, Brasil y Chile, en Washington, ofrecieron sus servicios para lograr una solución amistosa. Carranza protestó vivamente por violación tan magna a nuestra soberanía nacional.

Ante la presencia de los embajadores de las tres naciones sudamericanas, se llevaron a cabo negociaciones entre México y Norteamérica en *Niagara Falls*. La conclusión de ellas fue la promesa mexicana de que Huerta se retiraría del poder. Wilson deseaba que Francisco S. Carvajal, ministro de la Suprema Corte, ocupara la presidencia al desocuparla Huerta, y en tal sentido presionó para que fuera nombrado secretario de Relaciones Exteriores. Cinco días después de este nombramiento, el 15 de julio de 1914, Huerta renunció como Presidente de la República, y por mandamiento constitucional Carvajal alcanzó la presidencia.

Huerta abandonó el país y se dirigió a los Estados Unidos donde, después de algunas peripecias, murió.

F. A fines de 1913, el movimiento constitucionalista alcanzó su apogeo. En los últimos días de noviembre Álvaro Obregón tomó Culiacán; el 15 de noviembre, Villa entró en Ciudad Juárez sin haber disparado ni un tiro, y casi dos meses después venció en Ojinaga. Como un rayo fue dominando todo Chihuahua; el 2 de abril de 1914 se apoderó de Torreón.

Pablo González tomó Ciudad Victoria y Eulalio Gutiérrez realizó lo mismo con Matehuala. Los constitucionalistas se impusieron en todo el norte del país; imperaban en los Estados de Puebla, Veracruz y San Luis Potosí. En Michoacán, Amaro y García Aragón hicieron guerra de guerrillas. El avance constitucionalista hizo suyos a Saltillo, Tepic, Zacatecas, Guadalajara y Acapulco.

Al renunciar Huerta, las dos terceras partes del país estaban en manos del movimiento social. Carvajal quiso realizar la transmisión del gobierno mediante el procedimiento señalado en la Constitución, pero Álvaro Obregón y Lucio Blanco llegaron a Teoloyucan, situado a treinta kilómetros de la capital. Carvajal huyó al extranjero. Iturbide, gobernador del Distrito Federal, y Álvaro Obregón firmaron los Tratados de Teoloyucan, que concretaron la entrega de la Ciudad de México, así como el movimiento de las fuerzas militares en la República.

El 20 de agosto de 1914, Venustiano Carranza entró en la ciudad de los volcanes. Cinco días antes había llegado el general Álvaro Obregón.

G. Aparentemente se respiraba tranquilidad, pero gérmenes de discordia dividían a los jefes del movimiento renovador que se disputaban el poder: Carranza, Villa y Zapata.

El distanciamiento entre Villa y Carranza empezó en plena lucha contra Huerta. El primer resentimiento de Villa contra el *Varón de Cuatro Ciénegas* se debió al nombramiento de Obregón como jefe de las operaciones militares en los estados de Sonora y Chihuahua; después, al tratar Villa de fusilar al general Manuel M. Chao, Carranza lo impidió con una orden terminante.

Las dificultades y diferencias de criterio se agudizaron con la indicación que Carranza giró a Villa de reforzar las tropas de Natera para que éste tomara Zacatecas; no sólo no obedeció, sino que el 23 de junio Villa se apoderó de Zacatecas en contra del mandato de Carranza. Las diferencias por el momento se zanjaron con el Pacto de Torreón, firmado el 9 de julio de 1914, el cual ratificó la idea de que la lucha no era sólo política, sino principalmente social.

Una de las primeras preocupaciones de Carranza al entrar en la Ciudad de México fue el deseo de entenderse con Zapata. Le escribió invitándolo a entrevistarse con él, a lo que Zapata le contestó: “usted y los demás jefes del Norte firmen el acta de adhesión al referido Plan de Ayala y lealmente se sometan a todas las cláusulas del mismo, porque de lo contrario no habrá paz en nuestro país”. Los jefes zapatistas, Genovevo de la O. y Jesús H. Salgado, también le escribieron a Carranza, urgiéndole a subordinarse al Plan de Ayala y a decirles cuál era su pensamiento social.

Ante la intransigencia del jefe suriano, Carranza todavía hizo un esfuerzo por entenderse con él; comisionó a Luis Cabrera y a Antonio I. Villarreal para que conferenciaran con aquél, pero éstos nada lograron.

Carranza convocó a una convención en la Ciudad de México, y mandó a Obregón para invitar personalmente a Villa; éste lo apresó y poco faltó para que lo mandara fusilar. Villa dio el golpe de gracia a su insubordinación, al enviar a Carranza un telegrama donde le informó: “que esta División no concurrirá a la Convención que ha convocado y desde luego le manifiesto su desconocimiento como Primer Jefe de la República, quedando usted en libertad de proceder como le convenga”.

H. El 1 de octubre principió la Gran Convención. Las sesiones se llevaron a cabo en la Cámara de Diputados, y allí Carranza expuso la trayectoria política y social que había seguido y debía seguir el movimiento social mexicano; acto continuo presentó su renuncia, ésta no le fue aceptada.

Como los villistas adujeron como razón de su ausencia de la Convención el lugar donde se celebraba, por estar controlado por Carranza, éste acordó trasladarla a Aguascalientes. Se invitó a participar a los zapatistas. El 17 de octubre se presentó Villa a la Convención, la cual se declaró soberana.

La asamblea acordó tomar como bandera del movimiento el Plan de Ayala y después de serias discusiones, nombró presidente provisional de la República, por el término de veinte días, a Eulalio Gutiérrez. Carranza al enterarse de este hecho, desconoció a la Convención, y ante el avance de las tropas de Villa, que había sido nombrado jefe del

Ejército Convencionalista, el primer jefe del Ejército Constitucionalista se dirigió a Veracruz.

El 6 de diciembre de 1914 Zapata y Villa entraron en la Ciudad de México, donde los asesinatos, robos, plagios y violaciones, estuvieron a la orden del día.

Eulalio Gutiérrez no pudo gobernar, Villa era quien daba toda clase de órdenes, y ante la amenaza de perder la vida, huyó rumbo a San Luis Potosí, pero antes de llegar a dicho lugar fue derrotado por las fuerzas leales a Carranza.

El 23 de noviembre de 1914, los norteamericanos abandonaron el suelo mexicano después de haberlo profanado por más de siete meses, dejando en la Nación una herida muy honda y amarga.

Después de Gutiérrez, asumió el mando de la bamboleante República, el presidente de la Convención, González Garza.

*I.* El 12 de diciembre de 1914 Carranza, en Veracruz, adicionó el Plan de Guadalupe. El plan político se convirtió en social. El movimiento social mexicano empezó a florecer; a la idea siguieron la acción y las reformas legislativas.

En las adiciones al Plan del 26 de marzo de 1913, Carranza empezó haciendo una historia del movimiento a partir de la usurpación huertista. Allí recalcó la deslealtad de Villa, su insubordinación y la serie de medidas tomadas para tratar de evitar al país más luchas estériles, acusó a Villa de tratar de frustrar el triunfo del movimiento, y reafirmó la validez del Plan de Guadalupe hasta que pudiera restablecerse la vigencia de la Constitución. Creyó conveniente que el pueblo conociera el pensamiento del Ejército Constitucionalista. A continuación expidió siete artículos, de los cuales el más importante es el segundo por ser la base social del movimiento social carrancista. El mencionado artículo dice:

El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuesto a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural; del obrero, del minero y en general de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del Poder Judicial Independiente, tanto en la Federación como en los Estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las leyes de Reforma; revisión de los códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, y evitar que se formen otros en lo futuro; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República, y en general todas las demás leyes que se estimen necesarias para ase-

gurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos y la igualdad ante la ley.<sup>12</sup>

En este artículo se fundaron la Ley del 6 de enero de 1915, la Ley de Relaciones Familiares y la Ley del Municipio Libre. La primera es la Ley de la Reforma Agraria, la cual fue redactada por Luis Cabrera, y comienza exponiendo las razones del descontento en las poblaciones agrícolas, por el despojo de sus tierras, y reconoce “la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres”. Al terminar lo que podríamos llamar la exposición de motivos, vienen las medidas concretas contenidas en doce artículos; en el primero, se declaran nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes, pertenecientes a pueblos o comunidades hechas en contravención a la ley del 25 de junio de 1856; y las que se hubieren realizado ilegalmente por cualquier autoridad federal a partir de 1856, así como los apeos y deslindes realizados en los mismos términos anteriores; el artículo 3º establece que los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos, podrán obtener que se les dote del terreno necesario, mediante expropiaciones a cargo del gobierno federal; el artículo cuarto crea organismos necesarios para poder actualizar los artículos anteriores; del artículo sexto al décimo se establece el procedimiento necesario para la restitución de tierras a los pueblos; el once indica que una ley reglamentaria “determinaría la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelven o se adjudiquen a los pueblos y la manera de dividirlos entre los vecinos quienes entretanto los disfrutarán en común.”<sup>13</sup>

Esta ley es el principio, el cimiento, de toda nuestra reforma agraria y antecedente de la nueva Constitución.

Entre otras reformas sociales de vital interés, en los primeros años de nuestro movimiento social, se pueden mencionar las siguientes:

Pastor Rouaix, gobernador de Durango, expidió el 3 de octubre de 1912, la primera ley agraria de este periodo.

El gobernador de Nuevo León, general Antonio I. Villarreal, publicó un decreto prohibiendo exigir trabajos personales en compensación de deudas.

El 23 de agosto de 1914, en Aguascalientes, se estableció el descanso hebdomadario y una jornada máxima de trabajo de ocho horas.

El general Pablo González ordenó abolir en los Estados de Puebla y Tlaxcala, las deudas de los indigentes en el campo y en las ciudades.

Domínguez, gobernador de Tabasco, ordenó la abolición de deudas y un horario máximo de ocho horas de trabajo.

Eulalio Gutiérrez, en San Luis Potosí, estableció salario mínimo, duración máxima de nueve horas de trabajo, suspensión de las tiendas de raya y abolición de las deudas de los trabajadores.

<sup>12</sup> *Planes políticos y otros documentos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1954, pp. 58-64. (Existe también la versión editada por SRA-CEHAM de 1981.)

<sup>13</sup> Manuel Fabila Montes de Oca, *Cinco siglos de legislación agraria en México. 1493-1940*, México, Talleres de Industrial Gráfica, 1941, pp. 270-274.

En Jalisco, Manuel M. Diéguez expidió un decreto sobre el trabajo con las ideas anteriores, y vacaciones.

Aguirre Berlanga publicó una ley del trabajo donde, como ideas no apuntadas en sus predecesoras, se encuentra la prohibición del trabajo de los menores de nueve años y reglamentación del trabajo a destajo. Cándido Aguirre expidió la Ley del Trabajo del Estado de Veracruz, Salvador Alvarado publicó en Yucatán las leyes de trabajo, agro, hacienda, catastro y municipio libre, conocidas como “Las cinco hermanas”.

El 24 de mayo de 1915, Villa expidió una ley agraria; lo más importante de ella es que trata de crear y reglamentar la pequeña propiedad rural.

La Convención también promulgó su reglamentación social: pequeña propiedad, fundación de bancos agrícolas, “prevenir de la miseria y del futuro agotamiento a los trabajadores...: leyes sobre accidentes de trabajo, pensiones de retiro, reglamentación de las horas de labor... Dar garantías a los trabajadores reconociéndoles el derecho de huelga y boicoteo”.

Álvaro Obregón, en Celaya, fijó el salario mínimo para la parte del territorio nacional gobernado por el constitucionalismo.<sup>14</sup>

Carranza le dio el mando de sus fuerzas a Obregón para que se enfrentara a Villa. La designación fue acertada, en virtud de que cumplió con su misión. El 5 de enero, Obregón tomó Puebla y el 28 del mismo mes se apoderó de la Ciudad de México. En los últimos días de marzo entró en Querétaro; el 14 de abril de 1915 tomó Celaya, donde fue atacado por Villa, los días 6, 7, 13, 14 y 15 de mayo; la lucha continuó entre Silao y León, y terminó en los alrededores de la ciudad de Aguascalientes el día 10 de julio. En estas cuatro batallas Villa fue derrotado, y aunque siguió presentando peleas durante todo el año de 1915, fueron de poca importancia. La gran derrota la sufrió en Aguascalientes, de la cual nunca pudo reponerse; después, fue vencido principalmente en Agua Prieta y en Hermosillo.

Obregón, sucesivamente, ocupó San Luis Potosí, Zacatecas, Querétaro, Valle de Santiago, Saltillo y Torreón.

Para el triunfo del constitucionalismo fue necesario acabar con las insubordinaciones de Santibáñez en Tehuantepec y de Ortiz Argumedo en Yucatán.

El 10 de junio González Garza fue sustituido por el licenciado Francisco Lazos Cházaro, y el 14 el gobierno convencionalista se trasladó a Toluca, donde comenzó a disolverse.

El 19 de octubre de 1915, Norteamérica reconoció al gobierno de Carranza como *de facto*. Villa, al enterarse, montó en cólera y mandó fusilar a cinco norteamericanos que viajaban en el tren de Ciudad Juárez a Chihuahua. Pero, el suceso más grave fue su invasión al territorio norteamericano; en el pueblo de Columbus mató, hirió y saqueó.

Con el triunfo en la mano, Carranza inició un recorrido por algunos estados, pronunció discursos y reafirmó la proximidad de las reformas sociales.

<sup>14</sup>Sobre otros decretos de reformas sociales en esta etapa del movimiento puede consultarse Gabriel Ferrer Mendiola, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1957, pp. 22-23.



Los primeros meses de 1916 fueron agitados por la baja incesante del valor del papel moneda; los que más sufrían con esta situación eran los trabajadores. En la capital, el 22 de mayo, se declararon en huelga varios sindicatos, como los electricistas, tranviarios, etcétera. Esta huelga se acabó a cambio de un aumento miserable, que se convirtió en una ficción en menos de treinta días por una nueva depreciación monetaria. Los trabajadores entonces exigieron que se les pagara en monedas de oro. El 31 de junio, la Federación de Sindicatos de Obreros del Distrito Federal declaró la huelga general por sorpresa. Carranza la aplastó inmediatamente y ordenó la aplicación de la Ley de enero de 1862; conforme a ella, sólo se podían aplicar dos penas: ocho años de prisión o la muerte.<sup>15</sup>

El primer movimiento social del siglo XX aconteció en México, se le denomina Revolución Mexicana, y se desarrolló en dos etapas claramente diferenciadas:

- a) la primera, es fundamentalmente política, con algunos aspectos sociales, cuyo dirigente indiscutido fue Francisco I. Madero; transcurrió de 1909 a 1913.
- b) la segunda, es fundamentalmente social, con aspectos políticos diversos. El dirigente principal fue Venustiano Carranza, pero destacaron con luz propia Emiliano Zapata, Francisco Villa y Álvaro Obregón, así como diversos jefes del movimiento armado; transcurrió de 1913 a 1916.

El fruto más importante de la llamada Revolución Mexicana es la Constitución de 1917.

### Decreto convocatorio

A. En el periodo de 1913 a 1916 que comprende nuestro movimiento social, no se encuentra ningún plan, manifiesto o proclama donde se hable de reformar la Constitución de 1857 o de crear una nueva, salvo el ya mencionado discurso de Hermosillo, pronunciado por Carranza.

Difícil es precisar cuándo nace la idea de crear una nueva Norma Fundamental, quién o quiénes son sus progenitores. Silva Herzog afirma que fue una sorpresa para la mayoría de la Nación que Venustiano Carranza convocara a un Congreso Constituyente.

El pensamiento de la reacción, personificado en Jorge Vera Estañol, piensa que se llega a nuestra Constitución actual por un pacto entre Carranza, Obregón y González; dicho pacto, según este autor, contenía tres cláusulas: *a)* convocar a un Congreso Constituyente integrado por personas adictas a Carranza, *b)* adopción de una nueva Constitución basada en el modelo de la Carta de 1857, aunque modificada con el propósito de concentrar los máximos poderes en el Ejecutivo, e invertir a los poderes públicos de amplias facultades, para que dispusieran de la riqueza nacional, *c)* reparto del poder entre Carranza y sus generales, tocándole al primero la Presidencia de la República.

<sup>15</sup>Silva Herzog, *op. cit.*, t. II, pp. 196-197.



El mencionado autor dice deducir su opinión de los decretos promulgados por Carranza el 14 y 19 de septiembre de 1916.

Para Portes Gil, la Constitución de 1917 “se logró indudablemente, gracias a la testarudez, a la tesonería, a la visión intuitiva de Carranza, que no cejó un momento ni admitió componenda alguna para volver al orden constitucional”.

Para Romero Flores, la razón de una nueva Constitución estriba en que las leyes expedidas por Carranza en uso de las facultades extraordinarias de que había sido investido, se cumplieran porque el pueblo las hacía cumplir con las armas en la mano; tratar de encuadrarlas dentro de la Constitución de 1857 no era posible por el corte liberal e individualista de ésta.

Djed Bórquez opina que la idea de hacer una nueva Constitución brotó de todas partes: de los altos jefes de gobierno, de los militares y de los civiles, preocupados por estructurar jurídicamente el movimiento iniciado en 1910.

González Ramírez afirma que la idea de convocar a nuestro Congreso Constituyente se encuentra en la contestación que Carranza dio a una solicitud de Obregón y Villa, en septiembre de 1914.

Estos últimos le pedían al primer jefe que encontrara solución al problema agrario, a lo cual Carranza contestó: “Las demás proposiciones, de trascendentalísima importancia, no pueden considerarse objeto de discusión y aprobación entre tres o cuatro personas, sino que deben discutirse y aprobarse, en mi concepto, por una asamblea que puede tener imbibida la representación del país”.<sup>16</sup>

Ferrer Mendiola asevera que ese pensamiento se encuentra en el cable que Carranza envió al licenciado Eliseo Arredondo, su representante en Washington, el 3 de febrero de 1915 y en el que escribió que “... Cuando la paz se restablezca, convocaré un congreso debidamente electo por todos ciudadanos, el cual tendrá carácter de constituyente para elevar a preceptos constitucionales las reformas dictadas durante la lucha”.<sup>17</sup>

Considero que la verdadera razón para convocar al Constituyente de 1916 se encuentra en el pensamiento de Romero Flores.

La prensa hizo magna campaña a favor de un Congreso que reformara y adicionara la Constitución de 1857; el órgano semioficial de la primera jefatura, “el pueblo”, fue uno de los que más labor efectuó.

Félix F. Palavicini señaló, en varios artículos, la necesidad de convocar a un Congreso Constituyente.

**B.** El 14 de septiembre de 1916, Carranza dio a conocer el decreto que reformó algunos artículos (4º, 5º y 6º) del Plan de Guadalupe. En los considerandos explicó que

<sup>16</sup> Manuel González Ramírez, *La Revolución Social de México*, t. II, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, p. 286. (Existe la edición de 1974, por el Fondo de Cultura Económica.)

<sup>17</sup> Ferrer Mendiola, *op. cit.*, p. 28. Con este criterio coincide Manuel González Oropeza, quien, a su vez, cita a Félix F. Palavicini, “El Congreso Constituyente Federal de Querétaro”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 80 aniversario. Homenaje*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Comisión Plural Organizadora del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República, LVI Legislatura, 1997, pp. 147-148. Véase Miguel de la Madrid, “Las grandes tendencias del constitucionalismo mexicano”, en Patricia Galeana (comp.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 447.

la Constitución de 1857, a pesar de la bondad de sus principios, no era la más adecuada para satisfacer las necesidades públicas; que en ella se corría el peligro de que el Ejecutivo absorbiera a los otros dos Poderes, creando una nueva tiranía. Que el gobierno podría establecerse por las reformas expedidas por la primera jefatura, pero ello sería objeto de las más acérrimas críticas por parte de los enemigos del movimiento social; por lo que el camino más indicado, le parecía que era convocar a un Congreso Constituyente, a través del cual, la Nación expresara su voluntad. Comentaba que si no se seguía el cauce que la misma Constitución establecía para convocar al Constituyente, ello no constituía ningún obstáculo, pues opinaba que la modificación constitucional sólo se podía realizar en la forma que señalaba la Norma Fundamental; no obstante, lo anterior no quería decir que ello fuera impedimento para el libre ejercicio de la soberanía por el pueblo mismo. Además agregaba, nadie había puesto en duda la legitimidad del Congreso Constituyente de 1856-1857, a pesar de que para su creación no se había seguido el procedimiento que establecía la Constitución de 1824; por estas razones no veía la manera en que se podría objetar la legalidad del nuevo Constituyente y la legitimidad de su obra.

La razón asiste a Carranza, la fuente del nuevo Constituyente no era el orden jurídico que fallecía, sino el movimiento social que conmovía al país, la vida que sufría y exigía mejorar, los miles y miles de viudas y huérfanos, que anhelaban que la sangre del ser querido brotara en una realidad de mejoría para su precaria condición económica. La fuente del nuevo Constituyente fue el movimiento social de la segunda década del siglo XX.

Al terminar los considerandos, vienen seis artículos donde se establece que se expedirá convocatoria para un Congreso Constituyente. El Distrito Federal, los Estados y Territorios mandarían un diputado propietario y un suplente, por cada sesenta mil habitantes, o fracción que pasara de veinte mil. Si algún Estado o Territorio no alcanzaba la cifra indicada, de todos modos elegiría un diputado propietario y un suplente. Los requisitos para ser diputado serían los señalados en la Carta de 1857, además de impedimento absoluto a las personas que hubieren colaborado con los gobiernos hostiles a la causa constitucionalista. Se previó que el primer jefe entregaría un proyecto de Constitución reformada al Congreso Constituyente, y que éste no podría ocuparse de otro asunto, sino del mencionado proyecto. Se señaló el tiempo máximo de dos meses para que el Constituyente desempeñara su función, y verificadas las elecciones de los Poderes federales, el primer jefe presentaría un informe sobre su administración y entregaría el cargo a quien el pueblo eligiera como Presidente.

C. Con base en este documento se expidió la convocatoria al Constituyente que establecía que esa Asamblea se reuniría en la ciudad de Querétaro, y quedaría instalada el primero de diciembre de ese año de 1916. En el artículo segundo se señalaba el día 22 de octubre para la elección de los diputados constituyentes; se establecía que el mismo Congreso calificaría las elecciones de sus miembros y resolvería cualquier duda sobre las mismas; se señalaba a quienes se consideraría como vecinos del Estado, se preveía que la primera junta preparatoria tendría lugar el 20 de noviembre;

después, se indicaba la forma en que los diputados debían prestar juramento para entrar en funciones; se prenotaba la presentación del proyecto de reformas por parte de Carranza, y se ordenaba que aprobada la Constitución debían prestarle juramento todas las autoridades públicas.

Para la contienda electoral se formaron varios partidos políticos, el de mayor fuerza y prestigio fue el Partido Liberal Constitucionalista, que estuvo integrado por los hombres que habían hecho posible el triunfo del movimiento constitucionalista. El voto del pueblo les dio abrumadora mayoría de curules.

Según la convocatoria, la primera junta debió efectuarse el 20 de noviembre, pero como se suspendió el servicio de trenes de pasajeros, Carranza autorizó que la primera reunión con validez fuera la del día 21, día en el cual sí se reunió quórum; estuvieron presentes ciento cuarenta presuntos diputados, se nombró como primer presidente del Colegio Electoral a Antonio Aguilar, por haber sido de la letra a, el primer presunto diputado presente.

Cuando el Congreso iba a inaugurar sus labores se presentó una comisión del pueblo de Querétaro, integrada por mujeres, hombres y niños; el trabajador Rafael Jiménez tomó la palabra en nombre del grupo:

...Estos que estamos aquí, somos los representantes de todo el pueblo queretano, que viene a decir a ustedes que espera que la Constitución sea verdadera, real, efectiva, liberal y fundada sobre bases inmovibles, a fin de que mejore un tanto la condición económica, política, y social del pueblo mexicano.

En nombre de la Asamblea contestó Aguirre Berlanga: “Estad seguros, id a decirlo a todos nuestros compañeros, que abrigamos el anhelo más grande, más intenso, para alcanzar el triunfo definitivo de la revolución”.<sup>18</sup>

Es preciso comentar, otra vez, el pensamiento reaccionario. Afirma Vera Estañol que,

la creación de un Poder Constituyente especial, la integración de éste en términos contrarios a la Constitución de 1857 y la exclusión de la mayoría consciente del país en los procedimientos electivos, si revolucionariamente hablando fue un perjurio al Plan de Guadalupe, políticamente no tuvo otra figura, que la del desconocimiento flagrante de aquel mismo régimen constitucional que la revolución ofreció restablecer como por el hecho de que, pretendiendo ésta ser de tendencias democráticas, repudió la voluntad nacional para imponer a su albedrío la de los ciudadanos armados.<sup>19</sup>

La opinión transcrita es errónea, en virtud de que la votación se llevó a cabo con participación de los ciudadanos que depositaron su voto por el candidato o partido que más los convenció, y respecto a la crítica de no haberse seguido el procedimiento de la Constitución de 1857, el mencionado autor se hace discípulo de la escuela formalista, que sólo se interesa por la forma, sin ocuparse de la vida que vibra dentro de ella. En

<sup>18</sup>Djed Bórquez, *Crónica del Constituyente*, México, Botas. 1938, pp. 116-117.

<sup>19</sup>Vera Estañol, *op. cit.*, p. 499.

términos de derecho procesal, podemos decir que les preocupa el continente y no el contenido, y es esto último lo verdaderamente importante, porque el derecho es vida que goza y sufre y, para superarse, se otorga a sí misma un nuevo orden jurídico.

### Colegio electoral

A. El día 21 de noviembre de 1916 se efectuó la primera junta preparatoria del Colegio Electoral. Dicha sesión se llevó a cabo en la Academia de Bellas Artes de Querétaro, que “era una antigua capilla pintada de blanco. Tendría como diez metros de anchura y veintidós de largo. Estaba bien iluminada durante el día; por los tragaluces le entraba el sol”.<sup>20</sup>

Una vez retirada la comisión del pueblo queretano, se procedió a elegir la mesa que presidiría las juntas preparatorias, quedando como presidente de ella el ciudadano Manuel Amaya; Heriberto Jara e Ignacio Pesqueira, como primero y segundo vicepresidente, respectivamente; y fueron nombrados como secretarios: Rafael Martínez de Escobar, Alberto M. González, Luis Ilizaliturri e Hilario Medina.

El procedimiento que se seguiría en las juntas preparatorias había sido trazado en los decretos expedidos por Carranza. Terminada la votación mencionada, se procedió a nombrar, en escrutinio secreto, las dos comisiones que revisarían las credenciales de los presuntos diputados. Una de las comisiones quedó integrada por quince “presuntos diputados”, su misión consistió en estudiar y rendir dictamen sobre la legitimidad de las credenciales presentadas por los futuros miembros del Congreso Constituyente.

La segunda comisión se formó por tres personas, cuya misión fue examinar las credenciales de los integrantes de la primera comisión.

La primera comisión quedó compuesta por Porfirio del Castillo, Gabriel R. Cervera, Francisco J. Múgica, Luis T. Navarro, Crisóforo Rivera Cabrera, Fernando Castaños, Antonio Hidalgo, José Manzano, David Pastrana Jaimes, Ernesto Meade Fierro, Antonio Ancona Albertos, Bruno Moreno, Guillermo Ordorica, Rafael Ezpeleta y Alfonso Cravioto. En la segunda comisión figuraron: Ramón Castañeda, José María Rodríguez y Ernesto Perusquía, aunque se encontraban ausentes Múgica y Meade Fierro.

B. La segunda junta preparatoria tuvo lugar el día 25 de noviembre, y resultó de mayor relieve que la anterior. La Asamblea escuchó, comentó y articuló argumentos a favor y en contra del dictamen de la segunda comisión, que se refería a la legitimidad de las credenciales de los miembros de la primera comisión. José María Rodríguez leyó dicho dictamen. De las quince credenciales, se aprobaron catorce; no la de Carlos M. Ezquerro, del tercer distrito electoral de Sinaloa, por no existir expediente, ni credencial, pero la principal razón estribó en que había servido al gobierno de la Convención, ya que había trabajado en la Administración Principal del Timbre del Distrito Federal. Asimismo, la comisión consideró que a los licenciados Ordorica, Rivera Cabrera, Cravioto

<sup>20</sup> Bórquez, *op. cit.*, p. 115.

y Ancona Albertos, aunque habían servido al régimen de Huerta, no les eran aplicables las prohibiciones del artículo cuarto de la Ley Electoral, porque Carranza había enviado un telegrama a Aguirre Berlanga, donde informaba que los mencionados líneas arriba, habían prestado servicio al Constitucionalismo, que él les había ordenado continuar laborando en el Congreso federal como diputados, con el fin de obstaculizar la labor de Huerta.

Tanto el caso Ezquerro como el de los ex-diputados del año 1913 levantaron comentarios e iniciaron los discursos importantes del Colegio Electoral.

El señor Ezquerro pidió la palabra para defenderse, afirmó que, engañado por la personalidad de Eulalio Gutiérrez fue que había aceptado su cargo del Timbre. En forma decente atacó a Palavicini, a quien atribuyó las críticas que había recibido en el periódico *El Universal*.

Martínez de Escobar fue el primero que atacó el dictamen de la segunda comisión, dijo percibir parcialidad en el dictamen, debido a que a los diputados de la época de Huerta únicamente un telegrama de Carranza los había salvado de toda culpabilidad; aunque no lo expresó, en el fondo del discurso, latió la interrogación de si realmente Carranza había dado, en aquel entonces, las instrucciones que narraba el mencionado telegrama.<sup>21</sup>

El general Francisco J. Múgica propuso que el señor Ezquerro y los diputados del grupo renovador fueran tratados en forma similar, ya que la única justificación a la conducta de los ex-diputados, en los primeros meses de 1913, era el aludido telegrama de Carranza. Se extrañó de la actitud del primer jefe, ya que en el Plan de Guadalupe se dio un plazo de treinta días para que las autoridades federales y locales desconocieran a Huerta. La Asamblea votó en contra del dictamen respecto a Ezquerro.

En la tarde de ese mismo día, veinticinco de noviembre, comenzó la tercera junta preparatoria. El presidente declaró electos diputados a los catorce miembros de la primera comisión. La segunda comisión presentó su nuevo dictamen, en el que se aceptaba a Ezquerro como diputado. Las opiniones se dividieron. Cepeda Medrano y Céspedes manifestaron que el dictamen asentaba un pésimo antecedente, pues un telegrama no es una credencial. Ezquerro afirmó que el telegrama que lo acreditaba como diputado era un documento público, por estar firmado por el presidente de la junta computadora de su distrito electoral.

Limón, ante los ataques a la documentación de Ezquerro, preguntó dónde quedaba el fallo de la Asamblea del día anterior. El presidente le contestó que fue un fallo contra el dictamen y no a favor del presunto diputado. La comisión pidió un plazo de veinticuatro horas para rendir otro dictamen sobre el caso Ezquerro.

La Ley Electoral establecía que los quince miembros de la primera comisión formarían cinco secciones, integrada cada una de ellas con tres personas, el primero de los cuales sería el presidente, y el tercero, el secretario.

<sup>21</sup> *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, t. I, México, Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana, 1960, pp. 58-59.

El secretario de la primera sección era Ezquerro, lo cual fue motivo de nueva polémica, que resultó fatigosa.

El presidente Manuel Amaya dio la palabra a la segunda sección revisora, la cual presentó el dictamen de dieciséis credenciales que debían aprobarse por la Asamblea y pidió tiempo para seguir analizando las que restaban. Del dictamen de esta sección dictaminadora, Ibarra objetó la aprobación de Fernando González Roa, como diputado suplente, por sus ideas reaccionarias y servicios a los gobiernos usurpadores; como presentó pruebas, la Asamblea apoyó la objeción de Ibarra.

C. En el Teatro Iturbide, el lunes 27, se efectuó la cuarta junta preparatoria. Continuó ocupando la atención de los constituyentes el caso Ezquerro, cuya credencial al final fue aprobada, con lo cual se cerró una discusión que había ocupado demasiadas sesiones del precario tiempo con que se contaba para dictaminar tantas credenciales de presuntos diputados. La razón de la minuciosidad en ese expediente la encontramos en las palabras de Lizardi, quien dijo: “Este es el primer caso concreto que se nos presenta, y es necesario que la Asamblea se fije que va a sentar un precedente...”<sup>22</sup>

La quinta junta preparatoria se llevó a cabo en la tarde del día veintisiete. Cravioto pidió la palabra para señalar el poco tiempo de que se disponía para discutir tantas credenciales, por lo cual propuso que las secciones de la primera comisión leyeran los dictámenes aprobatorios, los cuales serían sometidos a la consideración de la Asamblea en una sola votación. Gracias a que fue tomada en cuenta la proposición, esa tarde, las secciones 1, 2, 4 y 5 propusieron a la Asamblea la aprobación de 98 credenciales; de ellas, todas fueron aprobadas por el Colegio Electoral, menos 14, que fueron impugnadas por presuntos diputados. De estas credenciales impugnadas, la primera en discutirse fue la de Bolaños, a quien se acusó de escribir artículos alabando al general Díaz. A pesar de la acusación, su credencial fue aprobada y con ello la sesión finalizó.

Debe anotarse que la mayoría de las credenciales presentadas a consideración de la Asamblea contenían irregularidades, en algunas no existía expediente electoral; en otras, el acta de cómputo se presentaba para aprobación a pesar de no existir documentos convincentes, y así se hizo, ya fuera porque no había protesta contra el presunto diputado, o por no haber otro candidato. Si se hubiera tratado de ser más escrupuloso, el Colegio Electoral no hubiera terminado sus labores ni en un mes.

En la siguiente junta preparatoria, la sección tercera rindió su dictamen; propuso fueran aprobadas 27 credenciales, de las cuales 24 fueron aprobadas sin discusión y 3 separadas para discusión posterior. La sección primera presentó su proposición sobre las credenciales objetadas por los diputados. La primera correspondió a Rafael Martínez de Escobar, y el dictamen le fue favorable. Contra dicho dictamen habló Gilberto M. Navarro, quien manifestó que Martínez de Escobar fue amigo íntimo de Jorge Huerta; el aludido pidió la palabra para defenderse y expresó que Palavicini era quien había sugerido a Navarro la idea que éste había apuntado, y atacó duramente a Palavicini.

<sup>22</sup>*Ibidem*, p. 107.

Según Palavicini, la razón por la cual se le atacaba estribaba en que era enemigo político de Jesús Acuña, entonces ministro de Gobernación, y Martínez de Escobar era protegido de éste. El resultado de estos debates fue la declaración de Martínez de Escobar como diputado propietario por el primer distrito electoral de Tabasco.

La siguiente credencial objetada fue la de Ignacio Roel, de Baja California. El dictamen también le era favorable. La discusión se encauzó sobre si el constitucionalismo controlaba o no el Distrito norte de Baja California. Unos opinaron que sí, otros que no, porque allí la autoridad era el ex-federal Cantú. Algunos diputados pidieron que se solicitara al respecto un informe a la Secretaría de Gobernación; la opinión predominante fue que el Distrito norte de la Baja California era una guarida de reaccionarios y, por tanto, Roel era un enviado del pequeño dictador Cantú.

Múgica presentó argumentos convincentes a favor de Roel, esgrimió que si esa parte de nuestro territorio hubiese estado fuera de control de los constitucionalistas, hubiera sido excluida en la convocatoria al Congreso Constituyente, y pensó que admitir que Baja California estaba segregada del resto del país, sólo servía a la ambición e intereses de Norteamérica de anexarse cuanto territorio mexicano le fuera posible. En votación económica la Asamblea desechó el dictamen favorable a Roel.

*D.* En la séptima junta preparatoria, llevada a cabo en la tarde del martes 28 de noviembre de 1916, se aprobaron seis credenciales objetadas, de las cuales la sexta provocó una de las discusiones más agrias en el Colegio Electoral. Correspondía dicha credencial a Félix F. Palavicini, del 5º distrito electoral del Distrito Federal. La comisión dictaminadora consideró que no era válida la credencial de Palavicini, porque se habían nulificado los votos emitidos en las casillas 25 y 26 del mencionado distrito, y porque se había violado la ley en dichas casillas electorales. El dictamen fue muy minucioso.

Lizardi afirmó que los votos nulificados por la sección dictaminadora eran válidos, analizó las causas de nulidad que establecía la ley electoral, para concluir que en ninguna de ellas cabían los argumentos emitidos en el dictamen. Asentó el hecho de que él había sido el presidente de la junta computadora de ese distrito, y aseguró que no habían existido anomalías; sí hizo notar el vehemente deseo existente en el Colegio Electoral de excluir del Congreso Constituyente a Palavicini y a Macías.

Martínez de Escobar pidió la palabra; por sus discursos anteriores se podía conocer desde antes de escucharlo, el contenido de su intervención; atacó sin piedad a Palavicini, lo acusó de casi todo, incluso de haber abandonado a Madero al principio de la Decena Trágica.

Dada la causa, vino el efecto, Palavicini se defendió bien e interpeló a Cándido Aguilar para que contestara si era verdad o no, que cuando fue secretario de Relaciones Exteriores se había visto obligado a destituir a Martínez de Escobar como abogado consultor de la Dirección de Consulados, por inepto. El interpelado contestó afirmativamente.

Medrano afirmó que los ataques a Palavicini y a Macías se debían al miedo que causaban estos personajes, por ver en ellos a enemigos de gran importancia en la política.

Cándido Aguilar puso de relieve que la intriga del presente caso la habían urdido Álvaro Obregón y Acuña, y terminó lamentando la pérdida de tiempo en estos asuntos,



lo cual favorecía a intereses extranjeros que deseaban que no se firmara la Constitución a cuya discusión había sido convocado el Constituyente. El resultado de las anteriores polémicas fueron 142 votos en contra del dictamen y 6 a favor. Palavicini fue declarado diputado.

En la octava junta preparatoria se informó que no se podían presentar dictámenes sobre algunas credenciales por faltar los expedientes. Jara apuntó la necesidad de dictaminar sobre esas credenciales, aun sin expedientes, porque si no, se daría el caso de personas que actuarían como diputados con todas las prerrogativas, sin haber sido aprobadas sus credenciales. La Asamblea basada en esta idea, fijó término perentorio a las secciones revisoras, para que presentaran dictamen de las credenciales.

La primera sección revisora presentó dictamen aprobando la credencial de Heriberto Barrón. El presente caso es uno de los más tristes dentro del colegio Electoral. Aguirre Escobar dijo que el único mérito de Barrón era ser amigo de don Venustiano Carranza, pues en ideas era reaccionario y por todos los medios había tratado de congratularse con Huerta y Félix Díaz, después del cuartelazo. Nadie pasó a la tribuna a defender a Barrón, y el dictamen fue rechazado por unanimidad.

Si la junta del 29 de noviembre en la mañana fue corta, la de la tarde, que ocupó el noveno lugar, fue una de las juntas más largas que celebró el Colegio Electoral.

En la novena junta preparatoria se aprobaron varias credenciales. El debate no suscitó asuntos de fondo, sí de alusiones personales. El caso más interesante fue el de Gerzayn Ugarte quien perteneció al grupo renovador, por lo que fue atacado por Martínez de Escobar e Hidalgo.

*E.* En la mañana del día 30 de noviembre se celebró la décima junta preparatoria. Se aprobaron las credenciales de siete diputados propietarios y ocho suplentes, se desechó el dictamen favorable al general Máximo Rojas por haber sido comandante militar en Tlaxcala al tiempo de su elección como diputado. Asimismo, se desechó el dictamen desfavorable a Federico Dinorin, por no haberse comprobado que tuviera fuerzas a su mando el día de la elección.

El debate sobresaliente de esta junta fue el referente a José Natividad Macías. El dictamen le fue favorable, pero en él se decía que era bien conocido el hecho de que Macías había acusado de robo al presidente Madero. Palavicini y Cravioto se levantaron a defender a Macías y lograron convencer a la Asamblea de que éste era un hombre de ideas revolucionarias, amigo de la familia Madero, y falso el cargo que le hacían los señores encargados del dictamen. Manifestaron cómo Macías despreció los puestos que le ofreció el gobierno de Huerta y cómo se dedicó a atacar al gobierno usurpador.

Martínez de Escobar atacó a Macías, dijo dudar que el aludido fuera revolucionario y lo llamó perverso; volvió a arremeter en contra de Palavicini y habló de consignar al diputado tabasqueño al Gran Jurado; dijo que Cándido Aguilar se había prestado para intrigas de Palavicini; el general veracruzano se levantó para protestar. Varios diputados querían hablar y todos ellos lo hicieron al mismo tiempo, lo que trajo consigo magna confusión; se oían gritos y la campanilla del presidente de la Asamblea tratando de imponer orden. No se permitió que nadie hablara y se pasó a votar el dictamen controvertido, el cual fue aprobado por los presuntos diputados.



En la insistencia de no permitir la entrada al Constituyente, de Palavicini, Macías, Ugarte, etcétera, encontraron una división ideológica. Estos eran considerados conservadores. La ofensiva en contra de ellos era dirigida desde fuera del Congreso Constituyente por poderosos personajes políticos de ideas “de izquierda”, como el general Obregón, Jesús Acuña y Roque Estrada.

En la oncenava junta preparatoria se aprobaron 17 credenciales de diputados propietarios y 13 de suplentes; la única credencial que causó polémica fue la de Rubén Martí, quien había nacido en Cuba, pero se había nacionalizado mexicano.

Limón expresó que Martí estaba incapacitado para ser diputado por determinar la Constitución como requisito para tal puesto ser mexicano por nacimiento.

El diputado Álvarez señaló que el señor Limón estaba en un error, pues lo que la Constitución señalaba como requisito era ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos. La credencial de Martí fue aprobada.

*F.* El día 1 de diciembre, o sea al día siguiente a la junta que se comenta, Venustiano Carranza debía rendir su informe ante el Congreso Constituyente; sin embargo, el Colegio Electoral no pudo terminar de dictaminar las credenciales de todos los presuntos diputados, labor que continuaría en los días siguientes.

El artículo 9º del decreto de 27 de octubre, en su primera parte, ordenaba:

Concluida la discusión de las credenciales, la que deberá quedar terminada a más tardar en la sesión de la mañana del 30 de noviembre, se procederá a nombrar la mesa que ha de presidir todas las sesiones del Congreso Constituyente, la que se compondrá de un presidente, dos vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, los que serán electos en escrutinio secreto y por mayoría de votos en un solo acto o en actos sucesivos, según lo acordare el Congreso en votación económica.

Para cumplir con la parte segunda del anterior artículo, se efectuó la votación de la mesa directiva, la cual fue integrada por Luis Manuel Rojas como presidente, Cándido Aguilar y Salvador Torres González como primero y segundo vicepresidente respectivamente, y Fernando Lizardi, Ernesto Meade Fierro, José Truchuelo y Antonio Ancona Albertos, como primero, segundo, tercero y cuarto secretario, respectivamente.

La nueva mesa directiva tomó posesión de su cargo. Luis Manuel Rojas protestó cumplir “leal y patrióticamente” su cargo de diputado constituyente. Enseguida tomó la protesta de rigor a los diputados y declaró: “El Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, convocado por el primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, en decreto del 19 de septiembre próximo pasado, queda hoy legítimamente constituido”.<sup>23</sup>

Para conmemorar la instalación del Congreso Constituyente diez diputados pronunciaron discursos. Cándido Aguilar propuso que se terminara la lucha de personalidades

<sup>23</sup>*Ibidem*, p. 376.

que estaba teniendo lugar, para que se pudieran dedicar a la obra de las reformas constitucionales. Los diputados que le siguieron en el uso de la palabra insistieron en la misma idea, y el diputado Dávalos afirmó:

Ayer existían disidencias entre nosotros porque éramos contendientes de credenciales; desde mañana vamos a convertirnos en colaboradores de libertades, desde mañana no habrá disidencias de ningún género; ¡el ideal está enfrente y se llama la Constitución! ¡adelante, hacia el ideal! ¡adelante para salvarle, para hacerle vivir!<sup>24</sup>

G. Dentro de las sesiones del Congreso Constituyente se llevaron a cabo 10 juntas del Colegio Electoral, la primera de ellas se celebró el 2 de diciembre y la última la noche del 25 de enero de 1917. El resultado de estas juntas fue la aprobación de 27 credenciales de diputados propietarios y de 26 credenciales de suplentes. Estas sesiones fueron cortas y de poca relevancia.

Las animadversiones personales que salieron a flote en esas sesiones restaron categoría al Colegio Electoral, e hicieron imposible que terminara sus funciones dentro del lapso marcado por la ley, pero nunca se debieron haber clausurado las juntas del Colegio Electoral casi al mismo tiempo que las sesiones del Congreso Constituyente.

## Proyecto de Constitución

A. La sesión inaugural del Congreso Constituyente se efectuó el primero de diciembre de 1916. Luis Manuel Rojas, presidente del Congreso, hizo la declaratoria de apertura del periodo único de sesiones.

Venustiano Carranza leyó un discurso, y entregó el proyecto de Constitución reformada.<sup>25</sup> En el mencionado discurso, el primer jefe explicó la situación sociopolítica del país. Reconoció a nuestra Constitución de 1857 como norma de ideales, pero sin vigencia efectiva. Señaló cómo los principios e instituciones que la Carta Magna recogía no se cumplían, y enumeró: el Juicio de Amparo convertido en arma política, el principio de la soberanía del pueblo sin realidad, los tres Poderes tradicionales de todo Estado ejercidos por una sola persona, y el sistema federal ahogado por el poder central.

El proyecto de Constitución fue conocido por el Congreso hasta el día seis de diciembre. La demora se debió a que se mandó imprimir una copia del proyecto para cada diputado.

B. En las seis primeras sesiones ordinarias de nuestro Congreso Constituyente del siglo XX, los diputados se dedicaron a aprobar el dictamen de reformas al Reglamento Interior del Congreso General, que les fue presentado por una comisión. Dicho Reglamento no

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 381.

<sup>25</sup> Existió un proyecto anterior que fue el que elaboró la Secretaría de Justicia en 1916, el cual en algunos aspectos inspiró el proyecto de Carranza. Véase *Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, t. II, p. 507.

provocó ningún incidente digno de anotarse. También ocupó su atención la cuestión de nombrar a los miembros de las diversas comisiones que debían funcionar en los dos meses siguientes.

Las proposiciones de la mesa directiva para las comisiones de administración, corrección de estilo, peticiones, archivo y biblioteca, fueron aprobadas sin discusión. La referente al *Diario de los Debates* hubo de ser reformada.

Sin lugar a duda alguna, la comisión más importante era la de Constitución. La mesa propuso para integrarla a los diputados José N. Macías, Gerzayn Ugarte, Guillermo Ordorica, Enrique Colunga y Enrique Recio. Los tres primeros eran personas que estaban señaladas como de pensamiento conservador o de “derecha”, por lo cual esta proposición fue recibida desfavorablemente en el seno de la Asamblea. Hilario Medina tomó la palabra y opinó que las tres primeras personas señaladas para la comisión de Constitución estaban íntimamente relacionadas con el régimen de Carranza, y a su proyecto de Constitución; por ello, el parecer de la comisión iba a coincidir con el mencionado proyecto, lo cual traería como consecuencia que se suprimiría el contraste de ideas. A Medina le asistió la razón en su argumentación.

La mesa decidió declinar, considerando el clima hostil para su proposición de Comisión de Constitución, su facultad de proponer dichas candidaturas, dejando la responsabilidad a la Asamblea.

Los diputados se reunieron en grupos para deliberar sobre las personas que debían formar la discutida comisión. Empezaron a oírse nombres y se procedió a la votación. El resultado fue favorable a: Enrique Colunga con 144 votos, Francisco J. Múgica con 135, Luis G. Monzón con 132, Enrique Recio con 106, y Alberto Román con 87.

Los cinco miembros de la Comisión de Constitución gozaban de merecido prestigio en la Asamblea y eran considerados de ideas avanzadas.

Una vez nombrada la Comisión de Constitución, Fernando Lizardi leyó el Proyecto de Constitución que proponía Venustiano Carranza.

Dicho proyecto había sido redactado por José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas. Félix F. Palavicini y Alfonso Cravioto habían colaborado con los dos anteriores.<sup>26</sup>

C. Si comparamos el Proyecto de Constitución que presentó Carranza al Congreso Constituyente con la Carta Magna que regía en aquellos días, es decir, la Constitución de 1857 con sus sucesivas reformas, resulta que el proyecto era poco novedoso. En muchas ocasiones se limitó sólo a cambiar la redacción de los artículos, haciéndolos más explícitos, pero sin tocar el contenido de los mismos.

Las más notorias reformas que contenía el proyecto fueron:

La sección primera del título primero, en lugar de llamarse, “De los derechos del hombre”, se intituló “De las garantías individuales”.

<sup>26</sup>Al respecto pueden consultarse: Alfonso Noriega, *La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917*, México, UNAM, 1967, p. 54, y Daniel Moreno, *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, UNAM, 1967, p. 34.

En el artículo 1º la tesis fue y es: la Constitución señala las garantías individuales, que son producto de la voluntad del pueblo; inspirado éste en la idea del derecho natural.

En el artículo 3º: la laicización de la enseñanza en las escuelas oficiales, siendo gratuita la enseñanza primaria en las mencionadas escuelas.

En el artículo 5º se agregó el párrafo último: “El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por un periodo que no exceda de un año y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles”.

En el artículo 14 se agregó a la enumeración de razones por la cual nadie puede ser juzgado, ni sentenciado, la siguiente: “que no se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”. Se prohibió en los juicios penales “imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate”. Estableció que en caso de lagunas de la ley, la fuente para resolver ésta, serían los principios generales del derecho.

En el artículo 16 se permitió a la autoridad administrativa, sólo en casos urgentes, detener a un acusado, pero dejándolo a disposición de la autoridad judicial. Señaló requisitos para el cateo, y se estableció que la autoridad administrativa sólo podía entrar en el domicilio para cerciorarse si se cumplen las disposiciones sanitarias, de policía y fiscales.

En el artículo 21 se encargó al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal, y la función investigadora quedó exclusivamente en sus manos.

El artículo 24 fue un texto nuevo: “Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrada y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituya un delito o falta penada por la ley”.

“Ningún acto religioso de culto público deberá celebrarse fuera del interior de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad”.

En el artículo 30 se abrió tímidamente las puertas al *jus soli*, al señalar que son mexicanos por naturalización: “a) Los que nacieren de padres extranjeros dentro de la República, si al mes siguiente a su mayor edad no manifiestan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores su propósito de conservar la nacionalidad de origen”. Además, amplió los casos por los cuales se puede ser mexicano por naturalización.

En el artículo 31 se aumentaron las obligaciones de los mexicanos: I) Recibir educación primaria elemental y militar, y II) Realizar el servicio militar.

En el artículo 49 se ordenó expresamente que no se reunirían dos poderes en una sola “persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29”.

En el artículo 67 se estableció que cuando el Presidente de la República convocara al Congreso, y éste se encontrara en receso, se celebrarían sesiones extraordinarias, en las cuales únicamente se podrían tratar las cuestiones relativas para las cuales había sido convocado.

En el artículo 73 se suprimieron facultades al Congreso de la Unión, entre ellas: la de prorrogar por treinta días el primer periodo de sus sesiones y la de conceder premio o recompensas por “servicios eminentes prestados a la patria o a la humanidad”.

El propio artículo estableció la división del Distrito Federal y territorios federales en municipios.

Al Congreso se le concedieron nuevas facultades:

- X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo.
- XX. Para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicano.
- XXI. Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.
- XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor.
- XXVII. Para establecer escuelas profesionales, de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos pueden sostenerse por la iniciativa de los particulares.

“Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República”.

En el artículo 79 se suprimieron dos facultades de la Comisión Permanente: I) Aprobar los nombramientos diplomáticos y II) Convocar por sí sola ó a petición del Ejecutivo al Congreso a sesiones extraordinarias.

En el artículo 82 se aumentaron los requisitos para ser Presidente de la República: ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, “haber residido en el país durante todo el año anterior al de la elección” y no ocupar, el puesto de secretario o subsecretario de Estado, ni estar en servicio activo si pertenecía al Ejército, a menos que se separara de estos puestos 60 días antes de la elección.

En el artículo 83 se redujo el periodo presidencial a cuatro años.

En el artículo 84 se suprimió el sistema vicepresidencial para reemplazar al Presidente, en caso de ausencia, por un sistema de: a) Presidente sustituto, cuando ocurra falta absoluta del Presidente, estando reunido el Congreso Federal, y presentes las dos terceras partes del número total de sus miembros, y es nombrado por mayoría absoluta de los presentes; b) el Presidente sustituto termina el periodo, o c) por un Presidente interino, cuando no está reunido el Congreso de la Unión, y lo nombra la Comisión Permanente, hasta que se reúna el Congreso en el siguiente periodo de sesiones.

En el artículo 89 se aumentaron las facultades del Ejecutivo: I) la concesión de indultos a reos sentenciados “por delitos del orden común en el Distrito Federal y Territorios”; II) el nombramiento provisional de altos funcionarios del servicio diplomático y consular, así como del Ejército, cuando la Cámara de Senadores no se encontraba en sesiones, sometiéndolos a su aprobación cuando se reuniera, y III) la convocatoria

al Congreso o a alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias, cuando lo estimare conveniente.

En el artículo 96 se estableció que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serían nombrados por el Congreso de la Unión, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, pero “si no se obtuviere ésta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos. La elección se hará previa la discusión general de las candidaturas presentadas, de las que se dará conocimiento al Ejecutivo, para que haga observaciones y proponga, si lo estimare conveniente otros candidatos. La elección deberá hacerse entre los candidatos admitidos”.

En el artículo 108 se suprimieron como causales para poder acusar al Presidente de la República: *a)* la violación expresa de la Constitución, y *b)* el ataque a la libertad electoral.

En el artículo 109 se estableció que la declaración de la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado, negando el permiso a proceder contra el acusado, no era “obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación”.

En el artículo 115 se consagró al Municipio Libre como la división política fundamental del país, y que en ningún caso las legislaturas locales tendrían menos de siete diputados propietarios.

Se suprimieron los artículos 125 y 126 de la Constitución de 1857. El primero de ellos declaraba como bienes sujetos a la jurisdicción federal: los fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el gobierno federal, ya fuera al uso común, o al servicio público; en lo sucesivo, dentro del territorio de algún Estado, sería necesario el consentimiento de la legislatura local respectiva para que los bienes enumerados pudieran formar parte de la jurisdicción federal. El segundo artículo suprimido establecía el principio de la Supremacía Constitucional.

En el artículo 130 se otorgó a la Federación facultad exclusiva de gravar mercancías de importación, así como las de exportación, y las que pasaran de tránsito por el país, “Y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia”.

*D.* En el proyecto se encontraban nueve artículos transitorios, los cuales tenían principalmente por misión prever la forma en la que se integrarían los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, después de expedida la Constitución de 1917.

El proyecto del primer jefe estaba basado y seguía en líneas generales a la Constitución de 1857. Las reformas originales más sobresalientes fueron:

1. El predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes.
2. La fracción X del artículo 73, facultando al Congreso Federal a legislar sobre trabajo.
3. La idea del Municipio Libre como base de la estructura política, elevando este principio a la categoría de norma constitucional, y
4. La ampliación de las garantías individuales.

No obstante, el proyecto también contuvo otras innovaciones o adecuaciones de cierta importancia.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Entre éstas podemos mencionar las siguientes: En el artículo 7º: Se prohibía que pudiera secuestrarse la imprenta como cuerpo del delito en las infracciones a la ley cometidas por medio de la imprenta.

En el artículo 9º: Enumeró los casos en los cuales la autoridad podía disolver las reuniones.

En el artículo 18: Las penas de más de dos años de prisión se purgarían en colonias o presidios federales.

En el artículo 20: Se hicieron más explícitas las garantías del acusado, agregándose varias fracciones.

En el artículo 27: Se determinaron las autoridades competentes para el caso de expropiación. Restringió a las instituciones de beneficencia poseer capitales impuestos a intereses, las otras corporaciones y sociedades civiles o mercantiles sólo podrían poseer o administrar los bienes necesarios para que se cumplieran los fines de la institución. Se les prohibió a dichas sociedades poseer o administrar propiedades rústicas, con excepción del terreno indispensable para el establecimiento o los servicios de los objetos indicados en la propia Constitución.

En el artículo 28: Se agregó al monopolio estatal los servicios que no existía en 1857. Se confirmó expresamente el principio de la libre concurrencia, y se asentó que se castigaría la coalición de comerciantes, empresarios o transportadores que tuviera el propósito de evitar la competencia entre sí, y aumentar exageradamente los precios.

En el artículo 33: Se restringieron las facultades de los extranjeros, quienes en caso de ser deportados, no tenían recurso alguno en contra de esta determinación del Ejecutivo. La idea fue negar el amparo a los extranjeros en esos casos. Se les prohibió su incumbencia en asuntos políticos del país y se estableció la Cláusula Calvo respecto de sus bienes.

En el artículo 36: A las obligaciones del ciudadano de la República se le agregó la fracción quinta, la cual asentó: “Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado”.

En el artículo 38: Se enumeraron 6 casos de suspensión de los derechos ciudadanos.

En el artículo 43: Se creó el Estado de Nayarit en el antiguo territorio de Tepic, y en el artículo posterior se incrementó el territorio del Distrito Federal.

En el artículo 48: Encontramos una nueva estipulación: “Las islas adyacentes de ambos mares que pertenecen al territorio nacional, dependerán directamente, del gobierno de la Federación”.

En el artículo 59: Se aumentó a 35 años el requisito de edad para ser senador.

En el artículo 63: Se estableció que si algún diputado o senador faltaba a sesiones diez días consecutivos, sin causa justificada, o sin previa licencia del presidente, se llamaría al suplente. En caso de no haber *quórum* en las cámaras, se citaba a los suplentes.

En el artículo 65: Se estableció que el periodo de sesiones empezaría el 1 de septiembre, y enumeró los asuntos de los cuales se ocuparía el Congreso en el periodo único de sesiones.

En el artículo 66: Se estableció que el periodo ordinario de sesiones no podría prolongarse más allá del 31 de diciembre de ese mismo año, y si las cámaras no se ponían de acuerdo sobre la fecha para clausurar las sesiones antes de la fecha indicada, resolvería el Presidente de la República.

Artículo 76: Suprimió la facultad exclusiva del Senado de: “Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución general de la República y a la del Estado”.

En el artículo 94: Se señaló que la Suprema Corte de la Nación sólo podía funcionar en pleno.

En el artículo 95: Se aumentaron los requisitos para poder ser nombrado ministro de la Suprema Corte de Justicia: I) “Poseer título profesional de abogado”, y “II). Gozar de buena reputación”.

En el artículo 103: Que, cuando las controversias sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales afecten únicamente intereses particulares, el actor puede escoger para que conozcan de ellas a los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados y los del Distrito Federal y Territorios.

En el artículo 107: Explícitamente se detallaron procedimientos y formas del Juicio de amparo.

En el artículo 110: Encontramos una disposición antes no contenida en la Constitución: “No gozan de fueron constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que, conforme a la ley, se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior”.

## Principales debates

A. En 1857, los debates sobre los derechos del hombre revistieron especial importancia, los discursos fueron de vibrante contenido, expresados en forma bella. En 1917, el capítulo de los derechos del hombre suscitó los más apasionantes debates: la enseñanza, el trabajo y la tierra. De estos dos últimos debates nació la primera declaración de derechos sociales consagrados en una Constitución.

El principio de la soberanía popular no fue discutido; los artículos 39 y 40 pasaron por el Congreso Constituyente sin motivar aclaración alguna, no así el 41, al cual, un diputado quiso cambiar de redacción y de alcance, pero su proposición no fue aceptada.

Se planteó el problema de si México se debe llamar “República Mexicana”, o “Estados Unidos Mexicanos”; la opinión de los diputados, decididamente, se inclinó por la segunda denominación, en virtud de que es la propia del sistema federal, y México sólo debe ser una república federal. Este punto tampoco fue discutido.

En 1857, logro trascendente fue el germen del principio de la separación del Estado y la Iglesia, el cual se alcanzó con la legislación de la Reforma de 1859 a 1861. En 1917 este principio fue superado por el de la supremacía del Estado sobre las iglesias, en todo lo relativo a la vida pública. El debate sobre el artículo 130 es una de las cimas del Constituyente de 1917.

Ante la imposibilidad de que todos los ciudadanos se reúnan, discutan y resuelvan los asuntos concernientes a la cosa pública, aquellos nombran a sus representantes. La idea de la representación política quedó incólume en México en la segunda década del siglo XX. El Municipio, como división política fundamental, motivó interesantes debates.

El principio de la división de Poderes suscitó la expresión de varias ideas importantes. Truchuelo deseaba el equilibrio de los Poderes, por lo que se opuso a que se suprimieran facultades a la Suprema Corte, y se otorgaran al Ejecutivo facultades omnímodas. Bojórquez dijo que, en nuestra historia, el Poder Legislativo había sido una traba para el funcionamiento adecuado del Poder Ejecutivo, por esta razón se debía robustecer, dar fuerza a este último. Múgica pensó que al fortalecer al Ejecutivo, se garantizaba la estabilidad del régimen jurídico-político. Medina expresó que para el correcto funcionamiento del Poder Judicial, éste no debía tener facultades políticas. Martínez de Escobar afirmó que en México había existido un régimen cuasi presidencial; él deseaba un verdadero sistema presidencial, donde las facultades del Ejecutivo

---

En el artículo 111, párrafo último: Se concedió “acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación”, y cuando la Cámara de Diputados “declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una comisión de su seno para que sostenga” dicha acusación ante los senadores.

En el artículo 121: Se establecieron las bases de una legislación federal para probar que los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de un Estado son válidos y se les debe dar crédito en los demás Estados.

En el artículo 129: Se dispuso que “El Estado y la Iglesia son independientes entre sí”, se prohibió al Congreso dictar leyes suprimiendo religión alguna, y se definió al matrimonio como contrato civil, que éste y los demás actos relacionados con el estado civil de las personas, eran competencia únicamente de las autoridades del orden civil.



no pudieran ser esterilizadas por los otros Poderes. Las ideas anteriores dieron como resultado la creación de un Poder Ejecutivo fuerte.

*B.* Se habló mucho de la cultura y refinamiento de los constituyentes de 1857, y de la ignorancia y falta de preparación de los de 1917. Si bien es cierto que la generación constituyente liberal del siglo XIX agrupó a la intelectualidad de aquel entonces, formada por un grupo de hombres en el cual figuraron varios de los más ilustres que ha tenido México, la aseveración respecto a los constituyentes de 1917 no es exacta. No se puede negar que en los debates del siglo XX existieron siseos, ruidos con zapatos, gritos, interrupciones y alusiones personales molestas; sin embargo, gran parte de los discursos tuvieron interés y elevada categoría. Prueba de mi afirmación son los extractos de los discursos que he seleccionado. El Congreso se integró con la representación de todos nuestros núcleos sociales, hubo obreros, agricultores, mineros y ferrocarrileros, que desempeñaron dignamente su labor. También fueron diputados constituyentes: 62 abogados, 16 médicos, 16 ingenieros, 18 profesores, 14 periodistas, siete contadores públicos y dos farmacéuticos.<sup>28</sup>

Los debates sobresalientes, los de mayor importancia en el Constituyente mexicano de 1916-1917, fueron los relativos a la enseñanza, el trabajo, la cuestión religiosa y la tierra. Me ocupo de estos debates para poder comprender la labor de aquellos hombres que lucharon por legarnos un nuevo estilo de vida: más justo y más humano que el establecido en 1856-1857.

### Debate sobre la enseñanza

*A.* El primer debate de especial importancia lo suscitó el artículo 3º, el cual en el proyecto de Carranza decía: “Habrá plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria, superior y elemental que se imparta en los mismos establecimientos”.

La Comisión de Constitución, el 11 de diciembre de 1916, dio a conocer su dictamen sobre el artículo 3º, el cual no coincidía con el artículo correlativo del proyecto del primer jefe. En el dictamen se explicó que las ideas religiosas son las más abstractas, razón por la cual no pueden ser asimiladas por la mente infantil, creando en el niño una deformación psíquica; se explicó, también, cómo el clero ha sido en nuestra historia un elemento retrógrado, al anteponer los intereses de la Iglesia a los nacionales; que el objetivo del clero era apoderarse de la enseñanza, y más tarde usurpar las funciones del Estado. Por estas razones, la comisión propuso que la redacción del artículo 3º fuera la siguiente:

Habrá libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en

<sup>28</sup> Jesús Romero Flores, *La historia de la Revolución Mexicana*, México, Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, 1965, p. 177.

los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del gobierno. La enseñanza primaria será obligatoria para todos los mexicanos y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente.

La comisión entendió por enseñanza laica “la enseñanza ajena a toda creencia religiosa, la enseñanza que transmite la verdad desengañada del error inspirándose en un criterio rigurosamente científico”.<sup>29</sup>

A la comisión le asistió la razón para pedir una enseñanza a-religiosa, ya que los primeros conocimientos que recibe el niño son decisivos en su vida y la religión, en todo caso, debe ser enseñada en el hogar.

Al terminarse de leer el dictamen, se conoció el voto particular de Luis G. Monzón, quien deseaba que la palabra “laica” del dictamen fuera substituida por la de “racional”; pensó que el maestro debe dirigir a las nuevas generaciones por el camino de la verdad, y en su ardua labor debe ser ayudado por la ley. Monzón opinaba que en México, a mitad del siglo XIX, la enseñanza había dejado de ser religiosa y, por tanto, el maestro había dejado de impartir mentiras, pero benevolentemente las toleraba. El laicismo llevó como bandera: enseñanza sin religión, pero respeto a la religión del hogar, sin importar que fuera absurda e irracional. Basado en esas ideas, Monzón propuso una “educación racional cuya misión sería acabar con la mentira, el error y el absurdo, doquiera se presenten”.

El pensamiento de Monzón, no puede negarse, tiene un fondo de verdad. Si el niño ha sido imbuido de conocimientos erróneos, el maestro debe luchar por conducirlo a la verdad; pero arduo problema es saber quién está alejado del camino de la verdad: el maestro o los padres, y contradecir los conocimientos aprendidos de los padres puede crear grave confusión en el niño, quien considera a sus progenitores como poseedores de toda ciencia; por esto, el método indicado por Monzón no parece indicado, pero el maestro debe enseñar, encaminar y otorgar los medios al pequeño para que él mismo, algunos años después, pueda discernir lo que es verdadero, de lo que no lo es.

Importancia trascendental tenía la discusión del artículo 3º, ya que la enseñanza es el medio idóneo para influir en las generaciones que aún son “tabula rasa”, y que serán los hombres del mañana, los que harán la historia y los que determinarán un nuevo mundo. Carranza comprendió lo anterior; informó al Congreso Constituyente que asistiría a la discusión del mencionado artículo; pensó que su presencia inclinaría la balanza a favor del texto de su proyecto, ya que —creyó— ningún constituyente se atrevería a criticar su obra delante de él.

**B.** En la sesión número doce, efectuada en la tarde del 3 de diciembre de 1916, empezó a discutirse el artículo relativo a la enseñanza.

<sup>29</sup> *Diario de los debates...*, op. cit., t. I, pp. 542-543.

El primero en tomar la palabra fue el general Múgica quien, con pasión, defendió el dictamen de la comisión. Sus palabras iniciales causan impacto en el lector; cuánta emoción debieron haber sentido los constituyentes, los que habían luchado por el triunfo de un ideal. Múgica, con sinceridad, declaró:

Estamos en el momento más solemne de la revolución... ningún momento, señores, de los que la revolución ha pasado, ha sido tan grande, tan palpitante, tan solemne como el momento en que el Congreso Constituyente aquí reunido trata de discutir el artículo 3º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos... y aquí, señores, se trata nada menos que del porvenir de la patria, del porvenir de nuestra juventud, del porvenir de nuestra niñez, del porvenir de nuestra alma máter, que debe engendrarse en los principios netamente nacionales y en principios netamente progresistas... [por] la influencia que la enseñanza religiosa, que la enseñanza de las ideas absurdas, ejerce sobre los individuos, para degenerarlos, no sólo en lo moral, sino también en lo físico... [es que] soy enemigo del clero, porque lo considero el más funesto y el más perverso, enemigo de la patria... Sí, señores; si dejamos la libertad de enseñanza absoluta para que tome participación en ella el clero con sus ideas rancias y retrospectivas, no formaremos generaciones nuevas de hombres intelectuales y sensatos, sino que nuestros postreros recibirán de nosotros la herencia del fanatismo, de principios insanos, y surgirán más tarde otras contiendas que ensangrentarán de nuevo a la patria, que la arruinarán y que quizá la llevarán a la pérdida total de su nacionalidad.<sup>30</sup>

Las ideas de Múgica están determinadas por el resentimiento que siente hacia el clero, lo cual estaba justificado en todo revolucionario, si recordamos que la Iglesia ayudó enormemente al gobierno de Huerta, y cometió el incalificable crimen de haber provocado una amenaza de invasión norteamericana, ya que había logrado que el gobierno norteamericano se declarara defensor de los intereses del clero.

La Iglesia había actuado activamente en la guerra de facciones y como tal merecía el castigo de la facción vencedora. El dinero de la Iglesia había servido para sostener al gobierno de la usurpación. Esta es una de las bases del discurso de Múgica y del dictamen de la comisión; la otra idea capital que vibra en la pieza oratoria es la necesidad de enfrentarse con el futuro, de no retroceder, de no volver al pasado, en virtud de que aceptar la libertad de enseñanza ilimitada, sin importar las ideas que la sustentan, es ir contra el alma nacional. La educación tiene una función social, la educación va a cultivar voluntades para formar hombres, que conociendo la historia de su patria, realicen un destino dentro del marco de la vida social.

Ninguna libertad puede ser ilimitada, cualquiera está limitada por la libertad de los otros y la voluntad de la comunidad. Una libertad ilimitada sería el arma más adecuada para acabar con las libertades, sería libertinaje contra la libertad, porque la libertad de una persona llega hasta donde comienza la libertad de otra, y las libertades individuales tienen como frontera el interés social.

<sup>30</sup>*Ibidem*, pp. 641-643.

La educación juega papel predominante en la vida gregaria. La educación tiene una finalidad superior: erradicar de la juventud los conceptos egoístas de la enseñanza liberal-burguesa donde, ante todo, está el yo individual, sin importar la sociedad.

El hombre, ante el fracaso de la educación, ante su impotencia por detener las calamidades sociales, busca nuevas rutas y quiere una enseñanza donde se instruya al niño en el camino de la comprensión humana y del compromiso social.

La educación, verdadero néctar de dioses, no puede entregarse a la Iglesia, institución que por intereses propios ha ensangrentado al país en varias ocasiones, entregarle a la niñez es entregarle las aspiraciones de un pueblo, es donarle sus más caros ideales, es, en suma, regalarle la savia de la nación, para permanecer en el pasado, y no mirar hacia el futuro.

Luis Manuel Rojas contestó el discurso de Múgica, e hizo notar que según el carácter general que presentara la Constitución que se estaba elaborando, ésta incitaría la guerra o la paz; invocó el ya desgastado argumento de que el pueblo mexicano es un pueblo católico y que por ello era “extemporánea la fórmula intolerante y agresiva que nos propone la comisión para el artículo 3<sup>o</sup>”. Rojas deseaba que continuara el régimen de tolerancia de los gobiernos de Díaz y Madero. En su largo discurso acusó al general Obregón y a Aguirre Berlanga de falta de lealtad al primer jefe, al tratar de implantar un artículo radical y “jacobino”. Rojas comprendió que por ese camino no iba a lograr nada, y quiso mostrarse político al declarar que en realidad, en el fondo, coincidían el dictamen de la comisión y el proyecto de Carranza, la diferencia era de forma. Dijo que una de las discrepancias se encontraba en que la enseñanza fuera obligatoria, pero que las garantías individuales son limitaciones al poder y no al individuo, por esto consideró erróneo que se hablara en esa sección de enseñanza obligatoria, razón por la cual Carranza la había colocado en el lugar preciso: las obligaciones de los nacionales.

Rojas declaró que la parte del dictamen de la comisión que decía: “el clero, tanto los individuos, como las corporaciones, no podrán enseñar en México”, tenía su equivalente en el artículo 27 del proyecto, el cual era el lugar adecuado. Resultaba que todo era un simple juego de palabras, pero que la forma en la que lo presentaba la comisión era “menos feliz, menos oportuna y menos discreta” por parecer más agresiva; pensaba que la frase que encerraba el proyecto de Carranza, al decir “plena libertad de enseñanza” era acertada, ya que “siempre habría modo para que el católico, el protestante o el filósofo pudiesen enseñar privadamente y quizá con mayor ventaja”.<sup>31</sup>

Rojas, a continuación, se contradijo, ya que en la parte siguiente del discurso, aceptó que la diferencia entre los dos preceptos no era sólo de forma, sino de contenido, aunque, según él, la diferencia era sencilla: la comisión quería enseñanza laica total, y el primer jefe la reservaba sólo a las escuelas oficiales. Rojas preguntó: “¿no les parece a ustedes lamentable que por tan pequeña diferencia de ideas y propósitos la Comisión dictaminadora lance un verdadero botafuego con ese proyectil de artículo 3<sup>o</sup> y la respectiva exposición de motivos que, indudablemente, ha conmovido al país y al extranjero?”. Pensó que con el dictamen “rabiosamente jacobino” se había faltado el

<sup>31</sup>*Ibidem*, p. 653.

respeto que merecía el primer jefe, quien “como encargado del Ejecutivo, podemos decir que está colocado en el punto más alto posible, desde donde domina un horizonte más amplio que cualquiera de los otros constitucionalistas”. Rojas propuso una moción suspensiva para que se aplazase la discusión del artículo 3º. Quería ganar tiempo y preparar mejor la ofensiva. No logró su propósito.

El discurso de Rojas está lleno de contradicciones. Consideró como pequeña diferencia uno de los asuntos más graves y trascendentales: permitir la enseñanza religiosa en las instituciones particulares. Con esta pequeña diferencia se abrían las puertas al elemento conservador y reaccionario para que influyera determinadamente en la niñez y ello es —como ya he dicho— entregarle el futuro de México. La idea de la comisión no fue nueva, ya la encontramos en nuestro máximo documento de aquellas décadas: el Plan del Partido Liberal de 1906.

Alberto Román contestó a Rojas y la razón estuvo a favor del primero, quien dijo: “Una hora ha ocupado esta tribuna el ciudadano Luis Manuel Rojas. Celebro la oportunidad, porque los ídolos tienen que caer. Tan imprudentemente ha estado en esta tribuna como lo estuvo cuando fue a los Estados Unidos en representación de los obreros”.<sup>32</sup> Román examinó el problema y concluyó que la diferencia de criterio entre la comisión y Carranza era grande; Carranza deseaba la plena libertad de enseñanza, y la comisión proponía el laicismo, que era una restricción a la libertad de enseñanza. La comisión —afirmó— al proponer una enseñanza laica no se había dejado llevar por capricho, sino porque Yucatán, Veracruz, Sonora, Jalisco y otros muchos Estados, ya habían aceptado este principio, el cual era “la necesidad que palpita en el alma nacional”. Y reafirmó el verdadero pensamiento de nuestro movimiento social al declarar: “El hecho de asociar la religión a la enseñanza es asociar el error a la verdad, es poner aparejadas las dos ideas antitéticas, se le dice al niño, por ejemplo: la luz nos viene del sol, y enseguida se le enseña que primero se hizo la luz y después se hicieron los mundos”.<sup>33</sup>

Cravioto llamó al dictamen de la comisión: paradójico, arbitrario, impolítico, imprudente, regresivo, etcétera. Sus razonamientos fueron: *a)* si el padre tiene derecho de escoger el alimento, vestido y diversiones del niño, entonces tiene el derecho de decidir la enseñanza que le parezca mejor para el pequeño, *b)* la conservación de la tradición de la ley de 23 de octubre de 1833 y de la Constitución de 1857, que instituían la libertad de enseñanza religiosa, *c)* que el peligro de la enseñanza religiosa se había exagerado, que no sabía por qué los jacobinos se asustaban tanto de la libertad, y *d)* que: “El verdadero triunfo liberal sobre la enseñanza religiosa está en combatirla en su terreno mismo, multiplicando las escuelas nuestras. He aquí el remedio, el verdadero remedio, y lo demás es tiranía”.<sup>34</sup> Cravioto terminó su discurso invitando a los constituyentes a rechazar el dictamen de la comisión.

<sup>32</sup>*Ibidem*, p. 656.

<sup>33</sup>*Ibidem*, p. 657.

<sup>34</sup>*Ibidem*, pp. 663-664.

Los argumentos esgrimidos por Cravioto son los mismos que manifestó Rojas. El grupo allegado al primer jefe los seguiría afinando pero, en el fondo, las ideas son las mismas.

Después de Cravioto, habló Jesús López Lira, quien defendió el dictamen de la comisión con dos argumentos: *a)* no se tiene derecho a enseñar errores ni mentiras, y *b)* la finalidad de las escuelas religiosas es la de ganarse adeptos, y ello compromete el porvenir de la patria.

Importancia sin par reviste el aspecto de la enseñanza primaria, ella es la semilla, la simiente de la educación posterior, y la base en la formación del hombre que se va a proyectar en beneficio de la patria. Justo Sierra entendió el papel privilegiado de la enseñanza primaria al afirmar:

penetrados (pueblo y gobierno) hondamente del deber indeclinable de transformar la población mexicana en un pueblo, en una democracia, nos consideramos obligados a usar, directa y constantemente, del medio más importante de realizar este propósito, que es la escuela primaria. Todos los demás medios coadyuvan; no hay uno solo de cuantos significan paz, progreso, que no sea educador, porque no hay uno solo que no acrezca el coeficiente de cohesión en los pueblos y propague el amor al trabajo y facilite la marcha de la escuela; pero ésta, que sugiere hábitos, que trata de convertir la disciplina externa en interna, que unifica la lengua, levantando una lengua nacional sobre el polvo de todos los idiomas de cepa indígena, creando así el elemento primordial del alma de la Nación; esta escuela, que prepara sistemáticamente en el niño al ciudadano, iniciándolo en la religión de la patria, en el culto de deber cívico, esta escuela forma parte integrante del Estado, corresponde a una obligación capital suya, debe considerársela como un servicio público, es el Estado mismo en función del porvenir.<sup>35</sup>

José Natividad Macías pronunció el último discurso de esta sesión. Su alocución fue larga y cansada. Varias veces fue interrumpido por diputados, quienes señalaban que Macías había hablado cuatro veces más del tiempo reglamentario. Sus argumentos no convencen, afirmó que el dictamen de la comisión era parecido a todas las leyes de las tiranías para monopolizar la enseñanza, que Carranza había prometido a los Estados Unidos respetar los derechos humanos, y que aprobando el dictamen de la comisión se ponía en ridículo al primer jefe. Macías para no ser menos que Rojas y Cravioto, también, atacó al general Obregón.

No se imaginaron los Constituyentes amigos de Carranza (Rojas, Macías, Cravioto, Palavicini) el mal que le causaban al primer jefe con sus ataques al ministro de la Guerra, pues éstos fueron el germen que después fructificó en la escisión Sonora-Carranza en 1920.

C. La discusión sobre el artículo 3º continuó en la mañana del 14 de diciembre de 1916. Carranza no concurrió, en la sesión anterior había visto que su presencia no fue suficiente para que los diputados se abstuvieran de criticar el mencionado artículo del proyecto. El primer discurso de esa mañana lo dijo Román Rosas y Reyes, quien se

<sup>35</sup> Justo Sierra Méndez, *Antología* (s.n.), Campeche, 1947, p. 255.

pronunció a favor del dictamen, por la imperiosa necesidad de acabar con la hipocresía, el egoísmo y la mentira que las escuelas religiosas enseñan al niño; demostró la falacia que encerraba la proposición de los “renovadores” al afirmar que atacar el dictamen era atacar a Carranza. Después de una intervención de ningún valor de Navarrete, habló Pedro A. Chapa, quien propuso que únicamente el gobierno impartiera la enseñanza primaria, la que sería laica. Pensó que su idea eliminaba el desprecio del niño rico hacia el pobre y se creaba una fraternidad en la niñez que repercutiría en beneficio de la patria. Basado en las ideas anteriores, opinó que la redacción del artículo 3º fuera la siguiente: “La enseñanza es libre; el gobierno debe impartir la instrucción primaria, gratuita y obligatoria, de la edad de seis a doce años.”<sup>36</sup>

Palavicini se preguntó cómo era posible que la comisión declarara la libertad de enseñanza, si después le ponía una serie de trabas, y los diputados no sabrían qué era lo que iban a votar, ¿libertad de enseñanza? o ¿supresión de esta libertad? Palavicini propuso la creación de más y mejores escuelas como defensa frente a la clerical; que el Congreso votara por el proyecto del primer jefe, agregándole al artículo que la enseñanza fuera también laica en las escuelas particulares. Se mostró indignado de que la comisión quisiera prohibir ser maestro a los miembros de corporaciones religiosas; respecto a la prohibición de dirigir y administrar escuelas a las corporaciones religiosas, pensó que el lugar adecuado era el artículo 27.

Múgica defendió el dictamen, pero pidió permiso para retirarlo a fin de modificarlo, segregándole algunas palabras que habían enardecido a un grupo de diputados.

D. En la 15ª sesión ordinaria, Múgica leyó el nuevo dictamen de la comisión:

La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de ningún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

El nuevo dictamen trajo consigo dos supresiones, la primera fue respecto a la prohibición de impartir enseñanza a los miembros de corporaciones religiosas. Esta supresión fue inspirada en las ideas que Palavicini había señalado en su último discurso; la segunda supresión fue la obligatoriedad de la enseñanza primaria. Respecto a este segundo punto no se justifica que haya sido eliminado. En la época en la cual Justo Sierra fue secretario de Educación, luchó denodadamente por lograr que la educación primaria fuera obligatoria.

Al escuchar el nuevo dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, Rojas propuso que la discusión se pospusiera un día. Palavicini apoyó a Rojas. Se quiso, como

<sup>36</sup>*Diario de los debates...*, op. cit., t. I, p. 694.

ya antes se había intentado, ganar tiempo y preparar mejor la ofensiva, pero el Congreso desechó la moción.

Rojas recordó que la Constitución de 1857 por no haber satisfecho a los liberales ni a los conservadores, causó la Guerra de Tres Años. Quiso infundir miedo de una nueva guerra civil, pero se olvidó que en esta ocasión, a la Nación le agradaba la redacción del dictamen sobre el artículo 3º, y dejaba satisfecho a la gran mayoría de los constituyentes. Tal vez, el deseo de Rojas de salvar el artículo 3º del proyecto de Carranza, se basó en amor propio, la redacción era suya.

Acertada fue la intervención de Alonzo Romero, quien puso de relieve que el artículo sobre enseñanza de la comisión no era nuevo en México, ya que en Yucatán la niñez sólo recibía instrucción laica desde hacía dos años.

José M. Truchuelo defendió el dictamen con verdadero fervor; manifestó que “el artículo 3º es la más bella manifestación del pensamiento libre y que, lejos de traernos un conflicto, es la prueba más hermosa de que la revolución constitucionalista está identificada con los ideales del progreso”;<sup>37</sup> que el artículo 3º estaba correctamente colocado en las garantías individuales, y no disgregado, como algunos diputados habían propuesto. Afirmó que todo derecho tiene restricciones, y ejemplificó. Con bellas palabras terminó su pieza oratoria, recordando las palabras de Aixa a su hijo Boabdil: “Llora como una mujer lo que no has sabido defender como un hombre”. Truchuelo afirmó: “yo no quiero que la historia que nos contempla diga: “Llorad, constitucionalistas, como una mujer, la pérdida de las conquistas de la revolución”.

Lizardi hizo una síntesis de la trayectoria del debate del artículo que me ocupa, propuso que el artículo 3º y el 129 se votaran juntos, y que en ese último artículo se consignara la prohibición a las corporaciones religiosas y a los ministros de los cultos a impartir enseñanza primaria.

González Torres y Álvarez se pronunciaron en contra de la palabra “laica” del dictamen. González Torres quería —como Monzón— que se utilizara la palabra “racional”. No deseaban una enseñanza en la que se permitiera el error, sino una instrucción de luz, de belleza, de verdad; que el maestro no calle ante el error, sino que lo combata y lo destruya.

Espinosa recalcó que no existía ataque contra Carranza, ya que el artículo 3º del proyecto era el de 1857 con sólo un ingrediente más: la palabra “laica”. Asimismo asentó que: “La aprobación del artículo 3º que nos presenta la Comisión Dictaminadora, es la aspiración suprema, el anhelo más grande del pueblo mexicano”.

La presidencia preguntó tres veces a la Asamblea si consideraba suficientemente debatido el artículo, y tres veces se le había contestado negativamente. Después del discurso de Espinosa se volvió a consultar, y esa vez el Congreso estuvo de acuerdo en que se pusiera el artículo a votación.

El artículo 3º de la Constitución fue aprobado por 99 votos contra 58. Al darse a conocer el resultado de la votación, éste fue saludado por nutridos aplausos y gritos de júbilo: ¡Viva la Revolución! ¡Viva el ciudadano primer jefe! ¡La patria se ha salvado!

<sup>37</sup>*Ibidem*, p. 752.



E. Después de haber sintetizado el debate sobre la educación, tengo elementos para hacer algunas precisiones: el Congreso Constituyente fue más progresista y avanzado que el proyecto de Carranza, el cual quedó desbordado en varios aspectos, a pesar de que había sido redactado por distinguidos diputados constituyentes cercanos a él, como ya asenté. La visión social y de vanguardia del Congreso se va a ratificar espléndidamente con los debates sobre el trabajo y la cuestión religiosa, a los que me refiero a continuación.

El debate sobre la tierra, cuestión esencial y primordial, no alcanzó la altura de los otros, sí su resultado: el artículo 27 constitucional.<sup>38</sup>

F. En la existencia no hay nada monolítico, menos un movimiento social. Diversas concepciones que se habían manifestado durante la lucha armada de 1913-1916 estuvieron presentes en el Congreso Constituyente. Todos habían luchado contra Huerta de una forma o de otra, y habían participado directa o indirectamente en la expedición de la legislación social de esos años, de la cual he dado cuenta.

No obstante, las divergencias entre algunos de ellos eran fácilmente perceptibles e hicieron presencia en el Congreso Constituyente desde la discusión de las credenciales en el Colegio Electoral, la formación de la mesa directiva y de las comisiones respectivas hasta, y muy especialmente, los grandes debates sostenidos en nuestra última Asamblea Constituyente.

Se pueden detectar con claridad tres corrientes en esa Asamblea. La primera integrada por ex-diputados cercanos a Madero, a quienes se les denominó “grupo renovador” en la XXVI Legislatura, y que también se identificaban con Carranza; entre los cuales destacaron José Natividad Macías, José Manuel Rojas, Félix F. Palavicini y Alfonso Cravioto.

La segunda corriente, a la cual se calificó de “radical” o “jacobina”, se encontraba cercana al general Álvaro Obregón, secretario de la Defensa y algunos también a Jesús Acuña, secretario de Gobernación. Este fue el grupo que impulsó las reformas más importantes, las sociales. Sin ellos, nuestra Constitución no hubiera incorporado su tesis esencial y trascendental: la justicia social. Entre los que se distinguieron, se pueden mencionar a: Francisco J. Múgica, Heriberto Jara, Cándido Aguilar, Esteban Baca Calderón, Héctor Victoria, Pedro Chapa, Carlos L. Gracidas y Victorio E. Góngora.

En la tercera corriente se encuentran algunos distinguidos abogados, quienes fueron el puente equilibrador entre las dos corrientes antes mencionadas; dentro de ella destacaron: Hilario Medina, Paulino Machorro Narváez, Enrique Colunga y José M. Truchuelo.<sup>39</sup>

<sup>38</sup>Véase Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003, p. 94.

<sup>39</sup>José Gamas Torruco, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 485. Véanse Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, México, 2003, pp. 337-338, y José Ramón Cossío Díaz, *Bosquejos constitucionales*, México, Porrúa, 2004, pp. 1-9.

Resulta interesante lo que Pastor Rouaix escribió años después. El no fue diputado constituyente, pero jugó uno de los papeles más sobresalientes de la Asamblea, como pronto expondré; su testimonio es el siguiente:

Hay que hacer notar sin embargo, que el corto periodo de las sesiones del Congreso no permitió la formación de verdaderos bloques parlamentarios de tendencias definidas y resoluciones disciplinadas, por lo que la gran masa de los diputados obró según su conciencia, libre de partidismos, y el voto de ella, determinaba la aprobación o el rechazo del dictamen que se discutía, siendo de notar para honra del Congreso y satisfacción de sus electores, que en todos los casos de acaloradas discusiones, le dio el triunfo a los radicales, demostrando con ello, su ardiente revolucionarismo.<sup>40</sup>

G. Debe tenerse en cuenta que el Congreso Constituyente de 1916-1917 sesionó en circunstancias internas y externas de especial delicadeza. Las internas: las rupturas y luchas armadas entre las fuerzas y caudillos del constitucionalismo que logró la derrota de Victoriano Huerta. Las externas: la Primera Guerra Mundial que comenzó en 1914 y concluyó en 1918; y precisamente en 1917 los Estados Unidos decidieron participar en dicha guerra. Las potencias luchaban por el predominio político y económico del mundo.

En ese contexto, hay que valorar la expresión de Horacio Labastida: en apenas dos meses y catorce días, ese Congreso Constituyente aprobó una Ley Fundamental que es “ejemplar por la sabiduría con que desde lo jurídico estableció un equilibrado coeficiente de fuerzas locales y universales que directa e indirectamente incidían en la vida pública”.<sup>41</sup>

## Debate sobre el trabajo

A. Continúo con los grandes debates del Congreso Constituyente, los que definieron y caracterizaron a la nueva Constitución.

El hombre ha vivido y vive oprimido. Las grandes masas de trabajadores, en la mayoría de los países, no han logrado vencer las murallas económicas y llevar una vida que corresponda a la dignidad humana. No se puede desconocer que de 1920 a nuestros días, el trabajador ha ganado batallas importantes. Si a pesar de los indiscutibles logros, aún es explotado y pasa innumerables angustias, fácil es comprender la situación del obrero a mediados del segundo decenio del siglo XX.

A principios de 1916, la situación del trabajador en México era deplorable. La sangre obrera hizo posible nuestro movimiento social, y en recompensa se le habían otorgado pequeñas concesiones.

<sup>40</sup>Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1945, p. 51. Hay edición del Partido Revolucionario Institucional de 1984.

<sup>41</sup>Horacio Labastida, “Grandeza de la Constitución de 1917”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 80 aniversario. Homenaje*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Comisión Plural Organizadora del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República, LVI Legislatura, 1997, pp. 203-204.

La voz del trabajador pronto se hizo oír, y el Congreso Constituyente la escuchó; nuestra historia alcanzaba uno de sus momentos de orgullo. Las ideas corrieron purificando a los hombres.

Mario de la Cueva dice que: “La historia del derecho del trabajo es uno de los episodios en la lucha del hombre por la libertad, la dignidad personal y social y por la conquista de un mínimo de bienestar, que a la vez que dignifique la vida de la persona humana, facilite y fomente el desarrollo de la razón y de la conciencia”.<sup>42</sup> En México, una de las etapas más bellas en la lucha por la libertad, la igualdad y la dignidad humana se desarrolló durante los días, en los cuales nuestro Constituyente de 1916, discutió los antecedentes del artículo 123 constitucional. El pueblo se dio una legislación que enaltece y enorgullece a nuestro movimiento social de 1913-1916.

En la décima sesión ordinaria, celebrada el 12 de diciembre, la comisión presentó su dictamen sobre el artículo 5º, mismo que causó desilusión.<sup>43</sup> En la exposición de motivos de este artículo se manifestó que en el artículo correlativo del proyecto de Carranza se encontraban dos innovaciones respecto al contenido del precepto de 1857 —modificado en 1898—: a) dejar sin efectos jurídicos la renuncia que se hiciera de ejercer determinada actividad en el futuro, y b) limitar el contrato de trabajo a un año.

La comisión aceptó estas novedades y agregó otras. Cándido Aguilar, Jara y Góngora presentaron una iniciativa, en la cual habían propuesto a la comisión que al artículo 5º de Carranza se le adicionaran algunos principios, de los cuales la comisión aceptó: la jornada máxima de trabajo de ocho horas, el descanso semanal y la prohibición de trabajo nocturno para mujeres y niños; y se rechazaron otros principios: establecimiento de juntas de conciliación y arbitraje, a trabajo igual salario igual, sin hacer diferencia de sexos, derecho a huelga, indemnización por enfermedades profesionales y por accidente de trabajo. Estos puntos los excluyó la comisión por considerar que no tenían cabida en la sección de garantías individuales, pero que ellos serían tratados al discutirse las facultades del Congreso federal.

Además, el dictamen contenía un principio nuevo: la declaración de que la ley persigue y castiga la vagancia. A primera vista parece que no incluía sólo un principio nuevo, sino dos, por consignarse a continuación el servicio judicial obligatorio para los abogados. Este último principio estaba inspirado en un trabajo de Aquiles Elorduy, donde decía que los abogados, por tener medios económicos y fuerzas morales e intelectuales, podrían hacer frente, en forma favorable, a las numerosas y variadas presiones que recibe un juez, que no cuenta con aquéllos, pero que como espontáneamente los abogados no prestarían ese servicio judicial, proponía que fuera obligatorio.

En el *Diario de los Debates* se lee: “Esta honorable Asamblea por iniciativa de algunos diputados, autorizó a la comisión para retirar su anterior dictamen respecto del artículo 5º a fin de que pudiera tomarse en consideración una reforma que aparece en un estudio trabajado por el licenciado Aquiles Elorduy”.<sup>44</sup> Este párrafo, a primera

<sup>42</sup> Mario de la Cueva, *Síntesis del derecho del trabajo*, México, UNAM, México, 1965, p. 5.

<sup>43</sup> Véase Sergio García Ramírez, “Análisis jurídico: Las reformas a la Constitución vigente”, en Patricia Galeana (comp.), *México y sus Constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 342.

<sup>44</sup> *Diario de los debates...*, op. cit., t. I, p. 587.

vista es sumamente extraño, pues según él, antes de la sesión del día 12 de diciembre, ya se había presentado un dictamen sobre el artículo 5º, pero por juzgarse importante la idea de Elorduy se había retirado para modificarse. Sin embargo, en el *Diario de los Debates*, antes de la fecha apuntada, no se registra el menor indicio acerca de ningún dictamen sobre el mencionado artículo. Lo que en realidad acontece, y aclara toda la confusión, es que, desde la primera edición hasta las últimas del *Diario de los Debates*, hay un error: el acta del día 12 de diciembre, aparece como si fuera el acta del día 22 (y está colocada en la junta del 19 de diciembre) y el acta que aparece en el lugar que le corresponde a la del día 12, está fechada 22 de diciembre. Si acomodamos en sus respectivos lugares las actas, se ve que el día 12 de diciembre aún no se conocía la idea de Elorduy, que apareció por primera vez en la sesión del día 22 de diciembre y no el día 19 como tradicionalmente se ha dicho, en virtud de que el acta está fechada el día 22 y no el 19; además, en la sesión del día 19 no existe indicio alguno de que se haya hablado del problema laboral, lo que sí aconteció el 22, cuando Calderón pidió se mejorara la situación de los obreros de Guanajuato, y Fraustro lo apoyó, poniendo de relieve la explotación despiadada que sufrían los obreros mineros en manos de compañías extranjeras.

Terminada la sesión del día 12, se dieron cuarenta y ocho horas para que el dictamen se pusiera de nuevo a discusión.

Como las sesiones relativas al artículo 3º se prolongaron más de lo previsto, la comisión presentó su segundo dictamen sobre el artículo 5º el 22 de diciembre. Este dictamen se diferencia del primero en que la idea de Elorduy fue agregada al artículo.

Once diputados auspiciaron una moción suspensiva para que la comisión retirara este dictamen con el objeto de que se tomaran en consideración algunas reformas importantes que proponían, si la comisión lo juzgaba conveniente. La moción suspensiva fue aprobada.

El 26 de diciembre, la comisión presentó su tercer dictamen, el cual es el mismo que se había leído el 22 de diciembre. Lizardi habló y criticó la idea de hacer jueces a los abogados, afirmó que ello empeoraría más la administración de justicia. Lo principal de su discurso estribó en su afirmación de que incluir la frase: “La jornada máxima de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas”, le quedaba “al artículo exactamente como un par de pistolas a un Santo Cristo”. La idea era que en la Constitución no podía establecerse ningún precepto reglamentario.

Jara dijo que los juristas y los tratadistas podían encontrar ridículo consignar en una Constitución la jornada máxima de trabajo, pero el precepto era necesario y la experiencia así lo demostraba. Nuestra Constitución de 1857, por establecer sólo principios generales, había resultado como comúnmente se dijo “un traje de luces para el pueblo mexicano”. Agregó que,

el establecimiento de la jornada máxima tenía como finalidad garantizar la libertad del trabajador, su vida y sus energías, y que se pretendía hacer la Constitución como telegrama, como si costase a mil francos cada palabra su transmisión; no, señores, yo estimo que es más noble sacrificar esa estructura a sacrificar al individuo, a sacrificar a la humanidad,

salgamos un poco de ese molde estrecho en que quieren encerrarla; rompamos un poco con las viejas teorías de los tratadistas que han pensado sobre la humanidad, porque señores, hasta ahora leyes verdaderamente eficaces, leyes verdaderamente salvadoras, no las encuentro.<sup>45</sup>

Victoria manifestó su inconformidad, tanto con el artículo de Carranza como con el del dictamen, debido a que trataba superficialmente el problema obrero; quería que en la Constitución se dieran bases precisas sobre las cuales legislarían los Estados en materia laboral: creación de juntas de conciliación y arbitraje, indemnizaciones por accidentes, seguros de trabajo, jornada máxima, salario mínimo, descanso hebdomadario, higienización de talleres, prohibición de jornada nocturna a mujeres y niños, etcétera. Victoria, también, criticó el plazo obligatorio de un año para el contrato de trabajo.

Zavala pensó que era el momento oportuno para hacer justicia a la clase trabajadora, y recordó que los obreros habían sido el factor principal del triunfo del movimiento social.

Von Versen pidió que el Congreso votara en contra del dictamen por establecer el plazo obligatorio de un año de trabajo para el obrero, lo cual —pensó— sería gravemente perjudicial para el trabajador. Dijo que la clase obrera debía tener toda clase de garantías y tener asegurado su porvenir, y previno a los constituyentes a no temer “lo que decía el señor licenciado Lizardi, que ese artículo se iba a parecer a un Santo Cristo con un par de pistolas; yo desearía que los señores de la comisión no tuvieran ese miedo, porque si es preciso para garantizar las libertades del pueblo que ese Santo Cristo tenga polainas y 30-30, ¡bueno!”.

Los discursos de esta sesión estuvieron llenos de profundo contenido; era el pueblo mexicano, era el obrero, quien venía a defender sus derechos. La idea se había apoderado de los presentes y era imposible retroceder. De aquí, pasos hacia delante, pero ninguno hacia atrás. El discurso siguiente lo pronunció Manjarrez, quien fue el primero en proponer que el problema laboral se tratara en todo un capítulo, o en todo un título de la Norma Fundamental; afirmó que ello era imprescindible, ya que nadie podía asegurar que el entonces próximo Congreso se formaría por revolucionarios, y otorgaría a los obreros sus legítimos derechos. Su discurso es importante, en un arranque lírico manifestó:

a mí no me importa que esta Constitución esté o no dentro de los moldes que previenen jurisprudencias, a mí no me importa nada de eso, a mí lo que me importa es que se den las garantías suficientes a los trabajadores, a mí lo que me importa es que atendamos debidamente el clamor de esos hombres que se levantaron en la lucha armada y que son los que más merecen que nosotros busquemos su bienestar y no nos espantemos a que debido a errores de forma aparezca la Constitución un poco mala en la forma; no nos asustemos de esas trivialidades, vamos al fondo de la cuestión; introduzcamos todas las reformas que sean necesarias al trabajo; démosles los salarios que necesiten, atendamos en todas y cada una de sus partes lo que merecen los trabajadores y lo demás no lo tengamos en cuenta”.

<sup>45</sup>*Ibidem*, p. 978.

Terminó diciendo “si es preciso pedirle a la comisión que nos presente un proyecto en que se comprenda todo un título, toda una parte de la Constitución, yo estaré con ustedes, porque con ello habremos cumplido nuestra misión de revolucionarios.”<sup>46</sup>

Pastrana Jaimes criticó la idea de nombrar a los jueces entre los abogados y la del año obligatorio de trabajo; pensó que el punto decisivo era el salario, el cual debía ser suficiente no únicamente para vivir, sino para lograr el perfeccionamiento del obrero y su familia.

B. La discusión continuó el día 27 de diciembre. El primer discurso sobresaliente de la sesión lo pronunció el diputado Porfirio del Castillo, quien se declaró en contra del año obligatorio de trabajo, dijo que si el patrón quería conservar al obrero, que lo trate bien, le dé una jornada justa y, sobre todo, un salario equitativo.

Fernández Martínez repitió ideas expuestas en la sesión anterior y se manifestó en acuerdo con el pensamiento expresado por el orador que le había antecedido.

El discurso de Gracidas tiene singular importancia, fue el primero en pedir que el trabajador participara de las utilidades de la empresa, considerando este punto como el más importante de toda la legislación laboral, el que llevaría felicidad al obrero, por ser el que resolvía el grave problema de la injusticia social.

Al hacer un balance de los discursos de la primera y de la segunda sesión, concluyo que son más importantes los pronunciados el día 26 que el 27, aunque están mejor dichos los de este último día. Los debates acerca del artículo 5º continuaron al día siguiente.

Cravioto insistió en la idea de trasladar el problema obrero a un artículo especial, el cual no importaría que tuviese carácter reglamentario. Aprovechó la ocasión para decir que los renovadores no eran conservadores, sino radicales desde tiempo atrás. Dijo que los renovadores pedían y habían pedido escuelas y tierra para el pueblo por considerar que “la libertad de los hombres está en relación directa con su situación cultural y con su situación económica”. Ya para finalizar su largo discurso, se volvió profeta y pronunció unas frases que se han vuelto clásicas; no hay persona o libro que al abordar estos temas no las cite; dijo: “así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la Revolución Mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros”.<sup>47</sup>

Monzón opinó que todos los preceptos reglamentarios sí tenían cabida en el artículo 5º, pero que si no se les quería incluir allí, que se formara un artículo especial con ellos.

González Galindo afirmó que el artículo 39 al hablar de la soberanía y afirmar que ella reside en el pueblo, asentaba un principio falso, en virtud de que un pueblo analfabeto, oprimido por el capitalista y sufriendo, no es y no puede ser soberano. Al leer el pensamiento de González Galindo, parece que está hablando Castillo Velasco en 1856.

<sup>46</sup>*Ibidem*, p. 986.

<sup>47</sup>*Ibidem*, p. 1028.

Macías manifestó que Carranza tenía especial interés por el problema laboral, que Luis Manuel Rojas y él habían formulado proyectos de leyes de trabajo por encargo del primer jefe, que dichos proyectos estaban inspirados en la legislación norteamericana, inglesa y belga. Expuso su deseo de,

liberar al trabajador de la miseria en que se encuentra, hay que sacarlo de esas chozas inmundas en que vive, en las haciendas y en las fábricas para decirle: sois hombre y merecéis como ciudadano de la República, todas las consideraciones que merece un hombre libre... Un pueblo miserable, un pueblo harapiento, un pueblo pobre, no podrá ser jamás un pueblo libre. La revolución quiere que los mexicanos sean hombres civilizados, que tengan la independencia económica para que puedan ser ciudadanos de la República y las instituciones libres puedan funcionar para hacer la felicidad de la Nación.<sup>48</sup>

Propuso que Pastor Rouaix formulara las bases generales del nuevo artículo, para lo cual, le entregaría las leyes laborales que él y Rojas habían redactado.

Múgica declaró que a la comisión lo que le preocupaba era que se protegiera al trabajador, sin importar el capítulo constitucional donde se hiciera.

Ugarte propuso que se dejara al artículo 5<sup>o</sup> con la redacción que proponía el proyecto de Carranza, que las nuevas ideas se plasmaran en el artículo 72, y que Rouaix redactara el dictamen del artículo que se iba a discutir.

Manjarrez presentó un escrito insistiendo en que el problema del trabajador se tratara en capítulo exclusivo, y que para formular dicho capítulo se nombrara una comisión de cinco personas.

Varios diputados presentaron moción para que se suspendiera la discusión del artículo, y para que Pastor Rouaix se encargara de formular un proyecto con las ideas manifestadas en los tres días anteriores.

Múgica pidió permiso para retirar el dictamen, lo cual le fue concedido por el Congreso.

Según Gracidas, tres son las conclusiones que podemos deducir de los debates sobre el artículo 5<sup>o</sup>: 1. desilusión de los constituyentes sobre el proyecto de Carranza, principalmente por no tratarse el problema laboral, 2. esta actitud del Congreso hizo que Carranza diera instrucciones a sus personas allegadas para que comunicaran a la Asamblea los proyectos de leyes de trabajo redactados por Macías y Rojas, 3. el retiro del dictamen por la comisión para que se formulara uno nuevo que contuviera las propuestas manifestadas en las discusiones.<sup>49</sup>

C. Se levantó la última sesión sobre el artículo 5<sup>o</sup>, y la presidencia no nombró a la comisión especial que redactaría el título sobre trabajo; no obstante, no hubo consecuencias trágicas, por el acuerdo tácito que existió, como se ha visto, para que Rouaix, en unión de Macías, dirigiera la comisión.

<sup>48</sup>*Ibidem*, p. 1039.

<sup>49</sup>Carlos L. Gracidas, *Esencia imperativa del artículo 123 Constitucional. Los Debates en Querétaro como imprescindible fuente del derecho obrero en México*, México, Unión Linotipográfica de la República Mexicana, 1948, pp. 37-38.

Rouaix invitó a José Inocente Lugo, jefe de la Dirección del Trabajo de la Secretaría de Fomento, quien no fue diputado constituyente, y a Rafael L. de los Ríos, su secretario particular, para colaborar en la formación del capítulo sobre trabajo.

Lugo aportó los estudios que sobre la materia había hecho la dirección a su cargo. Con esos estudios, con los proyectos elaborados por Macías y Rojas, y con los postulados fundamentales de los debates, se formó la estructura de nuestro artículo 123 constitucional.

Las juntas se efectuaron durante los diez primeros días de enero, en el ex palacio episcopal, entonces morada de varios diputados. Estas sesiones se llevaron a cabo en las mañanas, y en las noches Rouaix, Macías, Lugo y Ríos daban forma a las ideas expuestas en la mañana. En estas juntas no se levantaron actas, sino que se tomaban apuntes sobre los pensamientos fundamentales. Aunque no se nombró presidente que dirigiera las sesiones, de hecho lo fue Rouaix.

Los diputados que con más asiduidad concurren a las juntas y con más eficacia laboraron en la realización de la empresa, fueron el ingeniero Victorio Góngora, autor de la primera iniciativa de ampliación al artículo 5º y quien tenía grandes conocimientos en el ramo por los estudios que había hecho; el general Esteban B. Calderón radical en sus opiniones, los diputados duranguenses, Silvestre Dorador y Jesús de la Torre, artesanos que se habían elevado en la esfera social por su inteligencia y honradez y el licenciado Alberto Terrones Benítez y Antonio Gutiérrez, que habían demostrado los cuatro, su adhesión a la causa popular colaborando con el ingeniero Rouaix en el gobierno de su Estado; los militares José Álvarez, Donato Bravo Izquierdo, Samuel de los Santos, Pedro A. Chapa y Porfirio del Castillo, quienes venían de la campaña bélica a la campaña civil para implantar sus ideales; los obreros Dionisio Zavala y Carlos L. Gracidas, que ya habían expuesto sus anhelos en las discusiones del artículo 5º y el fogoso orador licenciado Rafael Martínez de Escobar del grupo radical. Muchos otros diputados concurrían a nuestras reuniones con más o menos constancia, y sus nombres figuran entre los que calzaron con su firma la iniciativa que formulamos.<sup>50</sup>

Antes de que la Asamblea discutiera el proyecto, lo conoció Carranza, y dio su consentimiento.

*D.* El día 13 de enero de 1917, se leyó ante el Congreso la exposición de motivos y el proyecto para el título VI de la Constitución. La exposición de motivos la redactó principalmente Macías, y entre las ideas importantes se encuentran: *1.* el Estado tiene derecho para intervenir como fuerza reguladora en la relación obrero-patronal, para asegurar al trabajador un mínimo de condiciones que le permitan llevar una vida digna, *2.* la consideración de que la nueva reglamentación laboral borraría las odiosas desigualdades sociales, pues considera al trabajador en su dignidad humana, y no como una cosa, *3.* por la desigualdad de medios económicos e influencia social, para resolver los conflictos laborales, mejor que la justicia ordinaria es la conciliación, *4.* el derecho

<sup>50</sup>Rouaix, *op. cit.*, p. 91.



de huelga como arma del trabajador para mejorar sus condiciones, 5. que para terminar con la cadena de esclavitud de padres a hijos, se declaraban extinguidas las deudas de los trabajadores, por razón de trabajo, y por ningún motivo esas deudas en el futuro podrían cobrarse a los parientes del trabajador; 6. se asentaba que la nueva legislación no acabaría por completo la penosa situación del trabajador. La idea fue que se establecían mínimos reglamentarios, pero indispensables, ya que con la primera batalla ganada se seguiría adelante, hasta que llegaran a desaparecer las injusticias sociales.

El artículo sobre trabajo que la Comisión de Puntos Constitucionales dio a conocer es el mismo que el redactado por Rouaix y Macías, con modificaciones: suprimió párrafos, agregó otros; denominó al título VI “Del trabajo y la previsión social”, y modificó el encabezado del artículo 123.<sup>51</sup>

*E.* La batalla se había ganado, la idea de incluir en la Constitución una reglamentación laboral como mínimo indispensable para asegurar el nivel de vida del trabajador, era ya una realidad.

La fecha señalada para discutir el artículo 123 fue el 25 de enero, pero Victoria pidió que se procediera de inmediato ese mismo 23 de enero. Palavicini y Calderón apoyaron la iniciativa de Victoria y el Congreso aprobó que el título VI se empezara a discutir en esa sesión del día 23.

El debate no revistió importancia. Sólo la fracción XVIII motivó discusión; algunas de las otras fracciones fueron objeto de preguntas para aclarar dudas. Rodiles presentó su iniciativa para que se crearan tribunales especiales para menores, después de haberse escuchado la lectura de la fracción III. Su iniciativa no prosperó, por no ser el lugar adecuado.

Cano fue el primero en hablar respecto a la fracción XVIII; expuso el peligro que habría para los trabajadores en el arma de la huelga, pues pensaba que por el poder de los capitalistas, los huelguistas podían ser declarados —como ya había ocurrido— trastornadores del orden público y para que ello no aconteciera, pidió garantías como que el precepto se adicionara con la declaración de que el huelguista no sería considerado trastornador del orden público.

Ugarte propuso que los obreros de establecimientos fabriles militares se consideraran asimilados al Ejército y, por tanto, sin goce del derecho de huelga, reconocido en la fracción.

Jara defendió el dictamen de la comisión, en virtud de que la proposición de Cano estaba correctamente tratada en la fracción XVIII y no había lugar a dudas; opinó que la mencionada fracción no se debía modificar.

Múgica declaró que la comisión no tenía reparo en adicionar la fracción XVIII con las proposiciones de Cano y de Ugarte.

En la noche del día 23 continuó la lectura del artículo 123. No se suscitó ninguna discusión ni incidente digno de anotarse.

<sup>51</sup> Carpizo, *La Constitución...*, op. cit., pp. 88-92.

Como ya se había acordado anteriormente, el artículo 123 y el 5º, se votaron al mismo tiempo. Fueron aprobados por unanimidad: 163 diputados estaban presentes.

La importancia de este artículo se encuentra en que “rompió el mito del derecho de las fuerzas económicas a desarrollarse libremente, sin consideración a la nobleza del trabajo y a la dignidad del hombre”.<sup>52</sup> La esencia del artículo estriba en la idea de libertad, ya no sólo libertad frente al Estado, sino libertad frente a la economía. Nuestro artículo, como Minerva, nació rompiendo la cabeza de un dios: la omnipotente economía, y abrió cauce a una nueva idea de estructura económica; se persigue que termine la explotación del hombre por el hombre, que éste lleve una vida que le permita participar de los bienes culturales, que las nuevas generaciones tengan igual número de oportunidades, y que el esfuerzo propio sea el que otorgue al hombre su lugar en la escala social.

### Debate sobre la cuestión religiosa

A. El problema religioso se trató en la 65 sesión ordinaria, sábado 27 de enero. Cuando se iba a discutir el artículo 24 que contiene el principio de libertad religiosa y prohibición al culto fuera de los templos, el Congreso votó para que se reservara su discusión, y se debatiera con el artículo 129 del proyecto del primer jefe.

El dictamen de la comisión sobre el artículo 24 coincidió con el artículo correlativo del proyecto de Carranza, la única diferencia fue la modificación al estilo de una frase.

Al ponerse a discusión el artículo 24, ningún diputado se ocupó de él, sino en apoyar o criticar el voto particular de Enrique Recio, quien propuso que el mencionado artículo se adicionara con dos ideas: *a)* prohibición de la confesión auricular, y *b)* el matrimonio de los sacerdotes que no hubieren pasado de cincuenta años de edad. El primer punto, Recio lo defendió en el voto, afirmó que la confesión auricular es un acto que encadena las conciencias y coloca al sacerdote como director y jefe de familia; que los sacerdotes no vivían en castidad, por ser contra natura, lo cual causaba dolor y desolación a los hogares.

Alonso Romero defendió, con calor y entusiasmo, el voto de Recio; comenzó su intervención diciendo: “Se ha dicho en esta tribuna que mientras no se resuelva el problema agrario y el problema obrero, no se habrá hecho labor revolucionaria, y yo agregó que en tanto no se resuelva satisfactoriamente el problema religioso, mucho menos se habrá hecho labor revolucionaria”.<sup>53</sup> Llamó inmoral a la confesión auricular, y dijo que su finalidad era maniatar la conciencia, para que los sacerdotes controlaran la vida familiar, social y política de los feligreses. Llamó adúltera a la mujer que se confesaba y “alcahuete” al marido que permitía esas prácticas. Hizo la historia de la prohibición eclesiástica a los sacerdotes para contraer matrimonio; refirió que los hijos

<sup>52</sup> De la Cueva, *op. cit.*, p. 27.

<sup>53</sup> *Diario de los debates...*, *op. cit.*, t. II, pp. 1030-1031.

de papas y cardenales gozaron de grandes privilegios y fueros, y que por suprimir este mal, la Iglesia católica había prohibido el matrimonio de los curas.

Lizardi atacó el voto particular; opinó que en caso de que la Asamblea decidiera prohibir la confesión auricular, su lugar sería el artículo 129, que tal prohibición no podía establecerse en la sección de garantías individuales, y que en su opinión en ninguna parte de la Constitución; respecto al problema del matrimonio de los sacerdotes, asentó que era una medida contraria a la libertad individual, en virtud de que se obligaría a casarse a un hombre que no lo deseaba.

Terrones dijo que el fin de la Constitución era ayudar a la persona a superarse y que la religión lo ayudaba a hundirse; por tanto, era necesario reglamentar y abolir las prácticas religiosas inmorales. Terrones apoyó la idea de Recio.

Medina explicó que el principio de la libertad de conciencia era el fundamento de la vida moderna, principio conquistado con sangre, y que la prohibición de la confesión auricular, como el matrimonio obligatorio a los sacerdotes, negaba tan generoso postulado, razón por la cual, se pronunciaba en contra de las ideas de Recio.

Éste defendió su voto. Repitió las ideas expuestas por Alonzo Romero, y manifestó que los sacerdotes deseaban casarse, que si no lo hacían era por no desobedecer preceptos religiosos, pero si la Constitución inscribía este principio, ellos se casarían, rompiendo con la autoridad de un príncipe extranjero, y poniendo las bases para una Iglesia mexicana, no subordinada a ningún poder extranacional.

Las ideas de Recio no prosperaron; el artículo fue aprobado por 93 votos contra 63.

El artículo 129 del proyecto de Carranza, otorgaba competencia exclusiva a las autoridades federales en materia religiosa, principio proveniente de la Constitución de 1857; declaraba que el Estado y la Iglesia son independientes entre sí, privaba al Congreso de la facultad de prohibir religión alguna, señalaba competencia exclusiva de los funcionarios del orden civil para conocer de los actos relativos al estado civil, así como la obligación de decir verdad bajo promesa.

*B.* De los cuatro debates que considero como los más importantes, éste es el único cuyo dictamen de artículo fue presentado a la Asamblea por la segunda mesa dictaminadora. El 23 de diciembre —21ª sesión ordinaria—, Múgica propuso que se nombrara otra Comisión Dictaminadora, debido a que era imposible que una sola comisión pudiera dictaminar todos los artículos en el tiempo previsto. La mesa directiva recomendó como miembros de la nueva comisión a Machorro Narváez, Medina Méndez, Jara y Garza González. La proposición fue aprobada por el Congreso Constituyente.

La segunda Comisión Dictaminadora dio pasos adelante y superó las ideas del proyecto de Carranza en materia religiosa. Las razones primordiales de la estructura del dictamen sobre el artículo 129 fueron: *a)* la intervención de la Iglesia en el desprestigio al régimen de Madero, *b)* la ayuda moral y monetaria a Huerta. La Iglesia otorgó al usurpador un préstamo de 10 millones de pesos, y *c)* la lucha que sostenía por obtener el poder político.

En la exposición de motivos del dictamen del artículo 129 se asentó que dicho artículo contenía una nueva corriente de ideas. No se proclamó la tesis de que el Estado

y la Iglesia son independientes entre sí, sino que se estableció la supremacía del Poder civil, en lo relativo a la vida pública. Se negó personalidad jurídica a las iglesias y corporaciones religiosas, para quitarles su carácter colectivo frente al Estado. Los ministros de los cultos fueron considerados como profesionales, y como tales regidos por la ley de profesiones, reglamentó las actividades políticas de los sacerdotes para impedir que, con su poder moral, influyeran decisivamente en la vida política de la Nación. Los estados, en esta materia, fueron considerados auxiliares de la Federación.

Se presentaron dos adiciones al dictamen del artículo 129. La primera quería que se declarara que el matrimonio es un contrato civil disoluble. La segunda perseguía que se agregara el siguiente párrafo:

Los templos que se han destinado o destinaren al culto religioso, que sean propios de la Nación, no podrán darse en arrendamiento, uso, explotación, administración, encargo o en cualquier otra forma, directa o indirecta a ministros de cualquier culto religioso o secta que reconozcan autoridad, jurisdicción o dependencia de alguna soberanía o poder extranjero, sean cuales fueren su naturaleza y persona o personas en quienes radiquen.

El primero en hacer oír su voz en el debate sobre el artículo 129 fue González Galindo, quien insistió en que la prohibición a la confesión auricular se incluyera en la Constitución, por prestarse a grandes inmoralidades y crímenes, porque los sacerdotes la utilizan,

para conspirar contra el gobierno y contra las instituciones republicanas. En la revolución constitucionalista se vio esto prácticamente; los jefes revolucionarios que entraron triunfantes en cada pueblo de la República, vinieron sacando los confesionarios y quemándolos públicamente, y esto lo hacían porque estaban conscientes de que los ministros de la religión católica habían cogido aquel mueble para conspirar contra la revolución, contra el constitucionalismo; y todos ustedes, los que anduvieron en la revolución están conformes con ello. Yo no quiero atacar la confesión por lo que tiene de dogmática, sino por lo que tiene de instrumento político.<sup>54</sup>

Pastrana Jaimes defendió las dos adiciones que se habían propuesto al artículo 129. Deseaba que los templos fueran cuidados por mexicanos y no por extranjeros, pues estos últimos aprovechaban su situación para hacer política contra las aspiraciones del pueblo.

José Álvarez dijo que el problema en México no era religioso, sino político, por el afán que el clero demostraba en hacerse dueño del poder. Pensó que “el clero es una institución nociva a la sociedad, pero al mismo tiempo es un enemigo político del gobierno y creo que, ya que tiene la debilidad de tolerarlo, debe tener la energía de reglamentarlo”.<sup>55</sup>

Palavicini expuso su pensamiento, dijo que la discusión del artículo 129 honraba a México y al Partido Constitucionalista, pero en términos concretos criticó: 1. La exigencia

<sup>54</sup>*Ibidem*, p. 1045.

<sup>55</sup>*Ibidem*, p. 1049.

para que los ministros de cualquier culto fueran mexicanos por nacimiento, ello sería obstáculo a la inmigración china, japonesa, etc.; propuso que el párrafo dijera: “En México, para ejercer el ministerio de los cultos católicos o protestantes se necesita ser mexicano por nacimiento”, y 2. La limitación al número de sacerdotes, ya que respecto de ninguna profesión se podía realizar.

Múgica pronunció un bello discurso a favor del dictamen. Dijo:

El asunto que se trajo a debate esta noche es interesante, es un hondo problema social; es uno de aquellos problemas que de quedar irresueltos, dejarían a la patria sumida en uno de los más grandes desconsuelos y a la revolución, señores, en uno de los más profundos desprestigios. Es preciso que la resolución sea intensamente radical como hemos resuelto todos aquellos problemas que el pueblo todo levantó como un haz de luz, que los escribió en las banderas de la revolución, y los paseó de uno a otro extremo del país, y los impuso en todas las conciencias, aun en las más retardatarias.<sup>56</sup>

Leyó documentos donde se ponía de manifiesto todo el abismo moral en que se encontraba el clero: pidió, tanto a la prensa extranjera como a la nacional, que publicara esos documentos, “para que se vea cuál ha sido la gran justicia que el pueblo mexicano ha tenido cuando ha procedido con tanta saña, con tanta crueldad, a veces con tanta ferocidad increíble, para perseguir lo que allí llamamos clero y que debía llamarse una banda de ladrones, de forajidos y estafadores”.<sup>57</sup>

Las ideas de Múgica están de acuerdo con la verdad. Por desgracia el clero ha sido elemento negativo en nuestro devenir histórico. Razón tuvo Alfonso Toro en afirmar que:

La cuestión religiosa en México tiene capital importancia para el porvenir del país. Ni el pueblo, ni el gobierno mexicano son, como se pretende enemigos gratuitos del clero, y buena prueba de ello, el grato recuerdo que han dejado y la veneración con que se mira la memoria de aquellos eclesiásticos que han hecho bien al país, como un padre Las Casas, un Vasco de Quiroga, un Margil de Jesús, un Gante, un Bernardino de Sahagún, en los tiempos antiguos, y otros varones eminentes de tiempos posteriores.<sup>58</sup>

Si el clero mexicano hubiera ayudado al progreso de México, sería visto con respeto, y se hubieran evitado varias guerras fratricidas que él auspició.

El artículo 129, que al pasar a la Constitución fue el 130, se aprobó de acuerdo con el dictamen de la comisión, en virtud de que existió consenso respecto al *status* de *las iglesias y de sus ministros*.<sup>59</sup> El resultado en números no se conoce en virtud de que el artículo fue votado en la madrugada del 29 de enero, y en el momento que iba a darse el resultado de la votación quedaban pocos diputados; se acordó que al día siguiente se conocería el resultado, pero ya el *Diario de los Debates* no volvió a ocuparse del asunto.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 1057.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 1059.

<sup>58</sup> Alfonso Toro, *La Iglesia y el Estado en México*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1927, p. 375. Hay edición del Archivo General de la Nación de 1975.

<sup>59</sup> Gamás Torruco, *op. cit.*, p. 501.

El 30 de enero se pusieron a consideración del Congreso las dos adiciones que habían sido propuestas para el artículo 129. El Congreso las rechazó.

El artículo 130, como ya asenté, fue el presentado por la segunda Comisión Dictaminadora, salvo algunas reformas de estilo.

La estructura del mencionado artículo fue: 1. Competencia exclusiva de las autoridades federales en materia religiosa, y la declaración de que las demás autoridades actúan como auxiliares de la Federación. 2. La prohibición al Congreso para dictar leyes estableciendo o prohibiendo alguna religión. 3. Competencia exclusiva de las autoridades civiles en actos del estado civil. 4. La promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones, sujetan al que las realiza. 5. La negación de personalidad jurídica a las iglesias. 6. La sujeción de los sacerdotes a la ley de profesiones. 7. Las legislaturas locales determinan el número de sacerdotes en el correspondiente Estado. 8. Ser mexicano por nacimiento para poder ejercer como sacerdote. 9. Prohibición a los sacerdotes para realizar críticas a las leyes fundamentales, así como a las autoridades públicas. Se les niega el voto pasivo y activo, así como el derecho de asociación con fines políticos. 10. Se establece la autorización previa para abrir nuevos templos. 11. Se norma el aviso de cambio de sacerdote de un templo a otro. 12. Se permite la recaudación de limosnas dentro de las iglesias. 13. Se declara sin validez oficial la enseñanza impartida en los seminarios del clero. 14. La prohibición a las publicaciones religiosas de realizar comentarios o críticas políticas. 15. La prohibición de hacer reuniones políticas dentro de los templos. 16. La incapacidad de los sacerdotes para heredar, a menos que el *de cuius* fuera pariente dentro del cuarto grado. 17. Las infracciones a las reglamentaciones del artículo no se substanciarían en proceso con existencia de jurado popular.

La finalidad de este precepto fue desligar al clero de las actividades políticas; en ello radica el mérito de nuestro original artículo 130 constitucional.

### Debate sobre la tierra

A. Al leerse el proyecto de Carranza y escuchar los diputados su artículo 27, éste causó gran desilusión, en virtud de que no se abordaban los grandes problemas del campo. El artículo seguía la línea trazada en 1857. Las innovaciones eran de importancia secundaria: que en las expropiaciones la declaración de utilidad pública la haría la autoridad administrativa; incapacidad de las sociedades anónimas, civiles y mercantiles, para poseer y administrar bienes raíces, con la excepción de las sociedades de beneficencia, las cuales podrían poseer los bienes raíces indispensables para cumplir con su objeto; la Cláusula Calvo; y la prohibición a corporaciones religiosas y a los ministros de los cultos para administrar las instituciones de beneficencia privada.

Por la importancia del artículo y el intenso trabajo de las Comisiones de Constitución, la presentación del dictamen del artículo 27 se había ido posponiendo. Una comisión voluntaria tomó a su cargo la elaboración del proyecto de artículo. La comisión, lo que Rouaix llamó “núcleo fundador”, fue el mismo del artículo 123, además

de Andrés Molina Enríquez, abogado consultor de la Comisión Nacional Agraria, quien gozaba de prestigio en la materia.

Como esos diputados estaban ocupados en la elaboración del proyecto para el artículo 123, se comisionó a Molina Enríquez para que redactara la estructura del artículo sobre la tierra. El 14 de enero de 1917 los diputados se reunieron para escuchar el trabajo de Molina Enríquez, el cual desilusionó a los presentes por vago y difuso. Ante el fracaso de ese anteproyecto, Rouaix señaló las ideas que debían considerarse en las juntas.

Los diputados que concurrieron a las sesiones privadas, y que con su pensamiento influyeron en la redacción del artículo 27, fueron: Julián Adame, Porfirio del Castillo, Pastrana Jaimes, Terrones Benítez, Samuel de los Santos, Ibarra, Zavala, Jara, Victoria, Góngora, Von Versen, Cano y Cándido Aguilar.

La exposición de motivos la redactó Molina Enríquez, donde explicó el régimen colonial del suelo: la propiedad de todas las tierras perteneció a la corona española, quien generosamente permitió a los particulares constituir la propiedad privada, pero fue una propiedad precaria, restringida. Explicó que esta situación prevaleció hasta el Porfiriato, régimen que declaró la propiedad absoluta de tipo romano, pero que la nueva legislación se ligaba con la colonial, por lo cual la nación tomaba el lugar de la corona española como propietaria absoluta de todas las tierras, lo que la capacitaba para administrarlas, especialmente las del subsuelo, como mejor conviniera.

*B.* No había necesidad de resucitar la tesis colonial para fundamentar nuestro artículo; el principio de soberanía era y es más que suficiente para cimentar que un pueblo se organice en la forma que crea más conveniente.

La estructura del anteproyecto fue: La propiedad de todas las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual tiene el derecho de constituir la propiedad privada, pero reservándose la nación el derecho de imponerle las modalidades que dicte el interés público, así como “regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación”. Se señaló el fraccionamiento de los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad, la dotación de terrenos a los pueblos que los necesitaran y la creación de nuevos núcleos de población agrícola. Se estableció que la indemnización no sería “previa”, sino “mediante”, con lo cual se facilitaba la expropiación de los grandes latifundios. Se nulificaban todas las enajenaciones de tierras, aguas o montes que, pertenecientes a pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hubiesen hecho las autoridades en contravención a la ley del 25 de junio de 1856; asimismo, se nulificaban los apeos y deslindes ilegales que se hubieren realizado. Se estableció el derecho absoluto de la nación sobre las riquezas del subsuelo, como el carbón de piedra, petróleo, carburos de hidrógeno y minerales. Se enumeraron los bienes que eran inalienables e imprescriptibles y de los cuales la nación podía otorgar concesiones administrativas.

Las nuevas ideas que se apuntaban en el proyecto son importantes: se asignó a la tierra una función social, ella debía ser elemento equilibrador de la riqueza pública,

su producto debía redundar en mejor vida para todos los mexicanos; que se acabaran los latifundios, para que cada mexicano poseyera el pedazo de tierra que trabaja. La idea motriz fue: tierra para quien la labra; además, se asentó que se debían solucionar las injusticias del pasado, restituyendo las tierras usurpadas por las enajenaciones ilegales que se habían efectuado.

El dictamen de la comisión siguió en términos generales el proyecto de Rouaix, aunque cambió y adicionó algunos párrafos y precisó otros, pero la idea, el espíritu, el contenido social del artículo siguió intacto. Las principales adiciones que hizo la comisión fueron: conceder acción popular para denunciar los bienes que estuvieran en manos de las iglesias, considerar a la ley del 6 de enero de 1915 como ley constitucional, y establecer preceptos precisos para conseguir el fraccionamiento de los latifundios y lograr la pequeña propiedad.

C. El último artículo íntegro en debatirse fue el 27. La comisión presentó su dictamen la tarde del día 29 de enero; el diputado Magallón solicitó la dispensa de trámites. La presidencia planteó el inconveniente que implicaba esta proposición, ya que el dictamen aún no estaba impreso. Magallón manifestó que era imperativo abordar inmediatamente el problema agrario por la escasez de tiempo, y porque algunos diputados, como Palavicini, deseaban que un asunto tan trascendental se tratara en el próximo Congreso de la Unión. La mayoría de los diputados aprobaron que se comenzara a discutir el dictamen sin necesidad de trámites.

Dos días quedaban para que el Congreso Constituyente agotara el tiempo previsto para concluir la discusión de la nueva Constitución, aún restaban multitud de asuntos para tratar. Alberto Terrones y Heriberto Jara propusieron a la Asamblea que ésta se constituyera en sesión permanente hasta el final de las labores, para poder resolver todas las cuestiones diferidas. La proposición fue aprobada.

Los debates sobre el artículo 27 no tuvieron la relevancia de las discusiones sobre los artículos 3º, 123 y 130. Las razones fueron: la falta de tiempo, que la batalla decisiva se había librado al discutirse el problema laboral y el Congreso había aceptado la idea de abordar los asuntos con profundidad, desentendiéndose de incluir en ellos preceptos reglamentarios, y que las personas más interesadas en el problema agrario habían acudido a las juntas efectuadas en las habitaciones de Rouaix, donde habían expuesto sus inquietudes y de donde había salido la base fundamental del dictamen de la comisión.

Navarro fue el primero en subir a la tribuna, para proponer que el párrafo primero se adicionara, expresando que la nación, desde la promulgación de la Constitución, se reservaba el derecho de vender las tierras, así como la declaración de la nulidad de los títulos adquiridos por despojos o infamias. Después agregó:

El día que todos los mexicanos de la República hayan logrado tener una pequeña parcela donde poder hacer sus casas que dejar a sus hijos, entonces cesarán las revoluciones, porque cuando alguno se presente a nuestro indio y le proponga levantarse en armas, éste



preferirá vivir en su pequeña choza a ir a exponer su vida en combates, en revoluciones que a la larga resulten estériles.<sup>60</sup>

Terminó su discurso proponiendo que los terrenos que vendiera la nación pasaran de padres a hijos, para que nadie pudiera acaparar tierras.

Bojórquez manifestó la importancia del asunto que se estaba tratando:

En estos momentos se ha iniciado el debate más importante de este Congreso; tenemos a nuestra vista, tenemos que estudiar durante estos debates el problema capital de la revolución, que es la cuestión agraria. Digo que la cuestión agraria es el problema capital de la revolución, y el que más debe interesarnos, porque ya en la conciencia de todos los revolucionarios está que si no se resuelve debidamente este asunto, continuará la guerra.<sup>61</sup>

Afirmó que —con todo acierto— el problema agrario no se agota con repartir tierras, sino que se necesita dinero para poderlas labrar, y el gobierno tenía el deber ineludible de proporcionarlo.

Ibarra, al discutirse el inciso quinto respecto de las concesiones del gobierno para explotar el subsuelo, propuso que las compañías petroleras y mineras dieran al país un tanto por ciento de sus utilidades líquidas lo que era justo, debido a que la nación era la propietaria de la tierra y del subsuelo.

Colunga manifestó que la proposición de Ibarra no cabía dentro del artículo 27, por tratarse de una cuestión meramente secundaria.

La parte primera del inciso séptimo estableció que sólo los mexicanos, por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tendrían derecho de adquirir el dominio directo de tierras y aguas; pero, al extranjero se le podría conceder igual derecho, siempre y cuando renunciara a invocar la protección de sus gobiernos respecto a esos bienes, y prometiera respetar las leyes y autoridades del país. Aunque el *Diario de los Debates* no lo asienta, en dicho precepto se decía que el trámite para que el extranjero renunciara a invocar las fuerzas de su patria, se haría “por conducto de los agentes o representantes diplomáticos”. Esta frase fue muy criticada. Terrones opinó que este trámite no podía hacerse ante los representantes diplomáticos, pues éstos no lo sancionarían, por ir contra sus intereses: que ningún extranjero podía renunciar a sus derechos en forma parcial. Cándido Aguilar dijo que estaba en contra de la mencionada innovación, porque ningún diplomático se debía inmiscuir en las cuestiones interiores de la Nación. La comisión pidió autorización para retirar las palabras impugnadas.

Jara pronunció uno de los discursos relevantes en los últimos días de sesiones del Congreso; afirmó que los preceptos reglamentarios, que al principio parecieron ridículos, iban a ser recibidos con entusiasmo en los países de América y en,

todas las naciones libres, amantes del progreso, todas aquellas que sientan un verdadero deseo, un verdadero placer en el mejoramiento de las clases sociales, todas aquellas que

<sup>60</sup> *Diario de los debates...*, op. cit., t. II, p. 1082.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 1084.

tengan el deseo verdadero de hacer una labor libertaria, de sacar al trabajador del medio en que vive, de ponerlo como hombre ante la sociedad y no como bestia de carga, recibirán con beneplácito y júbilo la Constitución Mexicana, un hurra universal recibirá ese sagrado libro de uno a otro confín del mundo..., si este libro lo completamos con una ley de esta naturaleza, la naturaleza de la cuestión agraria, pondremos a salvo los intereses nacionales, queda asegurado el pedazo de tierra al pequeño labrador: esta ley le dirá de una manera clara: ya no serás el esclavo de ayer, sino el dueño de mañana..., con esta ley se te va a dar un pedazo donde puedas sembrar y donde puedas vivir.<sup>62</sup>

Presentado el nuevo dictamen sobre la parte primera del inciso séptimo, recibió la crítica de Macías, quien propuso una nueva redacción, la cual coincidía con la ya asentada por el dictamen.

La fracción II del inciso séptimo declaró que los templos edificados “por particulares quedarán sujetos a las prescripciones de las leyes comunes para la propiedad privada”. Medina atacó esta frase, pues sólo serviría para burlar todo el artículo; propuso y fue aceptado, que cualquier templo, sin importar quién lo construyera, quedara sometido al Poder civil; Lizardi opinó que se debía prohibir a las iglesias ser propietarias de bienes muebles, pues ello impediría que comprara acciones de empresas industriales, y que con el tiempo, por ser muy ricas, se apoderaran de la industria nacional, como había sucedido con la tierra. Garza González y Manjarrez apoyaron las ideas de Lizardi, Medina pensó que como en el artículo se otorgaba acción popular para los bienes raíces del clero, bastaba con agregar a este precepto la frase: bienes raíces o bienes muebles.

Álvarez expresó que era un error decir en este artículo que las iglesias no podrían poseer tierras, ni bienes, en virtud de que en el artículo 130 se había negado personalidad jurídica a estas organizaciones, y eso implicaba las prohibiciones que se estaban incorporando al artículo agrario.

Los debates sobre las fracciones III, IV y V del inciso séptimo muestran la preocupación que tuvieron los constituyentes de asegurar que las iglesias no burlaran la ley y poseyeran bienes.

La fracción VI ordenó que las corporaciones, ranchos y pueblos que guardaran el estado comunal, tendrían derecho a disfrutar en común las tierras, aguas y bosques, por pertenecerles o porque se les hubiesen restituido conforme a la ley agraria de enero de 1915. Macías pensó que se debía agregar al precepto “o que se les restituyan en lo sucesivo”, ya que a muchas rancherías, pueblos, etcétera, aún no se les hacía la restitución. Cañete propuso que en esta fracción se dijera que estas comunidades —rancherías, pueblos, etcétera—, tenían capacidad para defender estos bienes, judicial y extrajudicialmente. Medina señaló que las dificultades que sobre estos problemas se habían suscitado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se referían a la personalidad jurídica de estas comunidades, “sino a la manera de completar la representación en juicio de aquellas comunidades”. La proposición de Cañete no prosperó.

El párrafo tercero de la fracción VII señaló que, de acuerdo al decreto del 6 de enero de 1915, se restituirían las tierras, bosques y aguas a las rancherías, pueblos, tribus,

<sup>62</sup>*Ibidem*, p. 1095.

etcétera, que habían sido despojados de ellas. Se exceptuaron de esta nulidad las tierras poseídas por más de 10 años y que no excedieran de 50 hectáreas; si había exceso de hectáreas, éstas serían devueltas a la comunidad, indemnizando al propietario.

Cepeda Medrano criticó este párrafo por ser, en su opinión, demasiado difuso; pensó que se debía normar —sin dejar dudas— quién indemnizaría, ¿el legítimo propietario o el gobierno?

Múgica defendió el dictamen diciendo que Cepeda Medrano se había colocado en situación distinta a la de éste, pues se había referido a propiedades usurpadas por el uso de la fuerza, y de éstas se establecía en la Constitución que serían devueltas a sus dueños, sin ninguna formalidad y sin indemnización alguna.

Medina opinó que este precepto era de efectos retroactivos, quería dejar sin efectos las resoluciones buenas o malas sobre tierras a partir de 1856. Colunga refutó a Medina, pero el discurso que convenció a la Asamblea fue el de Múgica, quien dijo que de no aprobarse este párrafo se destruiría uno de los postulados principales de la Revolución. Ejemplificó cómo los hombres influyentes se habían apoderado de los terrenos de las comunidades, y cómo ante un tribunal la sentencia favorecía al usurpador, porque poseía aparentes títulos legítimos. La consecuencia de esos despojos fue la miseria de todos esos desgraciados, y que anduvieran mendigando por las callejuelas de las ciudades. Múgica interpeló a los diputados:

¿Y vamos, a dejar eso de esa manera, nada más porque la ley lo permite? ¿Vamos a consentirlo? Entonces, imaldita la revolución, mil veces maldita, si fuésemos a consentir en esa injusticia! Algunas veces, hombres revolucionarios que en aquel tiempo habían sido consecuentes con sus principios, escribían en la prensa: Si para que se haga justicia estorba la ley, abajo la ley. Esto explica lo que venimos a hacer esta noche al reivindicar todas las propiedades despojadas al amparo de una ley creada para favorecer a los poderosos, y bajo cuyo amparo se cometieron grandes injusticias.<sup>63</sup>

La propuesta de Medina fue desechada.

La fracción V terminaba permitiendo a los bancos poseer o administrar en forma transitoria, amén de los bienes raíces necesarios para realizar su objeto directo, “por el breve plazo que fijen las mismas leyes, los que se les adjudiquen judicialmente en pago de sus créditos”. Espinosa y Macías criticaron estas últimas frases. La Comisión Dictaminadora las suprimió.

El artículo 27 fue votado a las tres y media de la mañana del día 30 de enero. El *Diario de los Debates* dice que la votación fue unánime de 150 votos. Sin embargo, el tratadista Molina Enríquez, presente en la célebre sesión, afirma que los primeros quince votos fueron negativos, y que el primero en votar a favor del artículo agrario fue Manuel Giffard, y el segundo Enrique Enríquez, siendo recibidos los dos votos con aplausos. El mismo autor no se explica por qué en el acta oficial se asentó que fue

<sup>63</sup>*Ibidem*, p. 1118.

aprobado por unanimidad. Como única explicación de tan curioso suceso, escribió: “¡Oh. Los criollos...!”.<sup>64</sup>

D. El artículo 27 de nuestra Constitución fue el más importante, el de “mayor trascendencia nacional”. En 1917, México era un país con una pequeña e insignificante industria, y el problema obrero no era tan grave como el agrario, columna vertebral de la economía de la Nación.

Silva Herzog escribió: “Los artículos 27 y 123 no fueron obra individual sino colectiva. Ninguna persona puede ufarse de haber sido autor exclusivo o principal, ni siquiera puede decirse que fueron sus únicos autores los constituyentes de Querétaro, los artículos 123 y 27 fueron obra de nuestros grandes pensadores sociales y del pueblo mexicano.”<sup>65</sup> Las ideas flotaban en el aire, se les respiraba, se pensaba en ellas, pero se necesitaba un carácter que las hiciera objetivas, que las encauzara; esta labor la realizó Pastor Rouaix; en consecuencia, es merecedor a compartir la gloria de nuestra Constitución.

Con nuestro original artículo 27, el movimiento social mexicano se justificó. El pueblo mexicano, que a mediados de 1916 se dirigía al triunfo o al fracaso, empezó a descender de la cumbre álgida, con un laurel, verde lustroso, en la mano.

El pueblo mexicano, melancólico por naturaleza, se alegró. Al fin, la tierra iba a ser de él, y él de la tierra. Steinbeck ha escrito: “Si un hombre posee un trozo de tierra, esta tierra es él, una parte de él, igual a él. Si tiene apenas un poco de tierra para andar por ella y palparla y ponerse triste si no produce y feliz si la lluvia la fertiliza, entonces esa tierra es él, y él se siente grande con su tierra. Es así”. Y así será mientras el hombre habite este planeta.

El Congreso Constituyente de 1916-1917 alcanzó dos finalidades: la primera, apagó el incendio que parecía iba a esterilizar al país, haciendo suyas las reivindicaciones del pueblo explotado y, la segunda, al reconocer los derechos sociales en la Ley Fundamental, en forma especial el derecho de la Nación sobre las riquezas naturales, y su facultad de imponer modalidades a la propiedad en función del interés público, reafirmó la dignidad soberana del Estado para “hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y... cuidar de su conservación”.<sup>66</sup>

## Una nueva Constitución

A. Después de aprobada la fórmula de protesta de la Constitución, que provocó pequeña controversia, Ugarte pronunció un discurso en el cual puso de relieve el deber

<sup>64</sup> Andrés Molina Enríquez, *Esbozo de la historia de los primeros diez años de la Revolución Agraria en México (de 1910 a 1920)*, 5 vols., México, Talleres Gráficos del Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología, 1932-1936. (Hay edición de la Comisión Federal de Electricidad de 1985.)

<sup>65</sup> Jesús Silva Herzog, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria, exposición y crítica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, p. 256.

<sup>66</sup> Labastida, *op. cit.*, pp. 182-183.

que contraían los constituyentes para que las doctrinas de la nueva Constitución se convirtieran en realidad. Por encargo del primer jefe hizo entrega de la pluma con la que fue firmado el Plan de Guadalupe, para que también con ella se firmara nuestra Constitución de 1917.

Múgica contestó a Ugarte y exhortó a los diputados a ofrendar su vida, si necesario fuere, en defensa de la Magna Carta.

Pasados cinco minutos después de las dos de la tarde del 31 de enero de 1917, se empezó a firmar la Constitución. Horas después se llevó a cabo la sesión solemne de clausura. Luis Manuel Rojas y los constituyentes protestaron guardar y hacer guardar la Constitución.

Carranza llegó al recinto constituyente, Rojas le entregó la Constitución, y dijo palabras de vibrante contenido; afirmó que si en algunos puntos se había ido más lejos que las proposiciones contenidas en el proyecto del primer jefe, se debía al afán revolucionario de romper los moldes viejos y dar cauce a las aspiraciones del pueblo; afirmó que la idea que había guiado al Congreso en todas estas reformas era el anhelo de hacer de México una patria grande y feliz.

Carranza contestó el discurso y protestó cumplir la Constitución.

Hilario Medina, a nombre del Congreso, pronunció el panegírico final; en forma somera, analizó cuáles eran los principios y los logros que se habían alcanzado en los debates de los últimos dos meses; afirmó que la Constitución era un símbolo, símbolo de paz y de progreso; terminó expresando:

debemos afirmar, debemos creer, que todavía los cañones mexicanos podrán lanzar al aire sus hurras de victoria, la guerra y la gloria para el pueblo, porque acaso tengamos todavía que defender esta Constitución y si tuviéramos que atravesar otra vez por el doloroso camino, como lo hizo la Constitución del 57, yo os exhorto, señores, a que vosotros hagáis la obra que podáis hacer, puesto que ya habéis protestado hacerla respetar. Yo os exhorto a repartir, como he dicho, la semilla de la revolución hecha ley, y a hacer que todos y cada uno de nuestros conciudadanos la sienta, la viva, la comprenda y la respete.<sup>67</sup>

Rojas declaró: “Hoy, 31 de enero de 1917, clausura el honorable Congreso Constituyente su periodo único de sesiones”. La amplia sala se llenó de aplausos estruendosos, gritos de alegría, vivas a la Revolución, a Carranza y al Congreso Constituyente.

El Congreso Constituyente terminaba su labor después de 80 sesiones ordinarias, de las cuales 14 habían sido secretas y 66 públicas. La asistencia promedio de las sesiones fue de 140 diputados constituyentes.<sup>68</sup>

Los constituyentes ofrecieron esa noche una cena a Venustiano Carranza en el “Centro Fronterizo”. Rojas pronunció el discurso, a nombre de los presentes, y Carranza agradeció el testimonio de amistad y respeto de que era objeto.

<sup>67</sup> *Diario de los debates...*, op. cit., t. II, pp. 1177-1178.

<sup>68</sup> Francisco Venegas Trejo, “Desarrollo cronológico del Congreso Constituyente de Querétaro”, en Patricia Galeana (comp.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 356.

En las calles de Querétaro todo fue júbilo; militares y algunos diputados, ya alegres como resultado del producto de la vid, cantaban La Marsellesa. El pueblo se unió al festejo. Las bandas militares hicieron resonar sus instrumentos y de ellos emanaron las canciones del movimiento social: *La Cucaracha*, *La Adelita*, *La Valentina*, *la Rielera*, etcétera.

Al día siguiente, los constituyentes empezaron a marcharse a diversos lugares de la República. En su frente se mostraba la satisfacción de haber cumplido una misión. Una magna y majestuosa misión: estructurar política y socialmente a un pueblo que, con toda confianza, les había asignado tan augusta tarea.

B. El 5 de febrero de 1917 fue promulgada la obra del Congreso Constituyente. Al día siguiente, Carranza convocó a elecciones federales para integrar los Poderes Legislativo y Ejecutivo, mismas que se llevaron a cabo el 11 de marzo de ese año, y en las cuales Venustiano Carranza fue electo Presidente de la República.

El nuevo Congreso federal comenzó sus sesiones el 15 de abril. El 1 de mayo, día del Trabajo, la Constitución de 1917 entró en vigor; y el Presidente inició su periodo constitucional.<sup>69</sup>

C. La Constitución llevó por título: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857*. ¿Era ese documento una nueva Constitución, o era la Constitución de 1857 reformada?

Emilio O. Rabasa opina que la Ley Fundamental de 1917 es una nueva, debido a que creó instituciones sociales y económicas originales, ya que rebasó los límites del derecho constitucional clásico.<sup>70</sup>

Ignacio Burgoa, distinguido constitucionalista, sostiene también que la Constitución de 1917 es una nueva, basado en el análisis de una tesis de la Suprema Corte de Justicia, y en hermosa exposición sobre las nociones de soberanía y derecho a la revolución; análisis que denomina “La deontología constitucional”.<sup>71</sup>

Examino esta cuestión o interrogante planteada.

Se habló ciertamente de reformas a la Constitución de 1857; no obstante, a través de los debates se oyó la expresión: la Constitución de 1917. Ugarte, en la última sesión ordinaria, dijo que la Constitución de 1857 desaparecía, que nacía una nueva Constitución, la del siglo XX. Las vivas en las dos últimas sesiones no fueron a la Constitución de 1857 reformada, sino a la Constitución de 1917.

En el Congreso Constituyente se habló tanto de la Constitución de 1857 reformada, como de la Constitución de 1917; esta anfibología trata de explicarla Molina Enríquez, al decir que el proyecto del primer jefe fue el de una nueva Constitución, pero como también conservó los lineamientos generales de la de 1857, se le podía considerar

<sup>69</sup> Gamás Torruco, *op. cit.*, p. 502.

<sup>70</sup> Emilio O Rabasa, *Historia de las Constituciones mexicanas*, México, UNAM, 2004, p. 80.

<sup>71</sup> Burgoa, *op. cit.*, pp. 339-348.

como una reforma de la anterior Carta Magna. El mencionado autor dice, y dice bien, que la atención de los diputados no se fijó en este asunto.<sup>72</sup>

Recuerdo un hecho de la historia de México, acontecido en 1846. Al triunfar el Plan de la Ciudadela, uno más en nuestra maraña de planes, el general victorioso, en este caso el general Salas, restableció la vigencia de la Constitución de 1824, y convocó a un Congreso Constituyente para que decidiera la estructura política de la Nación. La mencionada Asamblea ratificó la vigencia de la Constitución de 4 de octubre de 1824 y redactó el benemérito documento que denominó: Acta de Reformas Constitucionales. Al contrario, nuestro Congreso Constituyente del siglo XX nunca ratificó la vigencia de la Constitución de 1857, ni expidió documento alguno que la actualizara.

Nuestro actual Código Supremo es uno nuevo, por las siguientes razones:

1. Un argumento de índole procedimental: para realizar reformas a una Constitución no se convoca a un Congreso Constituyente, sino que se sigue el procedimiento que ella misma marca; en caso contrario se está rompiendo con esa constitución. El argumento no parece ser sólido por el ejemplo histórico de 1846; sin embargo, afirmo que es indebido y metaconstitucional convocar a una representación nacional extraordinaria para reformar una constitución.
2. En su forma, la Constitución de 1917 acabó con la vieja idea de hacer constituciones concisas. Donde fue necesario se incluyeron preceptos reglamentarios como los que contienen los artículos 3º, 27, 107, 123 y 130.
3. La estructura de la Constitución del siglo XIX fue únicamente política, la actual rompió los moldes clásicos y nos entregó una constitución político-social, que trató y trata de resolver los grandes problemas de inmensas masas sociales, de las más débiles.
4. Por las numerosas innovaciones que contiene la actual Constitución.<sup>73</sup>

En consecuencia, es imposible afirmar que la Constitución de Querétaro sea una reforma a la de 1857. Además, sus múltiples reformas y actualizaciones, la hacen una nueva y siempre renovada Ley Fundamental.

*D.* Apenas promulgada la Constitución de 1917 recibió severas críticas de periodistas y académicos de los Estados Unidos, especialmente en lo relativo a la propiedad de la Nación sobre los recursos naturales. No vale la pena detenerse en dichas críticas de espíritu imperialista; sí en las que se realizaron por mexicanos y que, sin fundamento, perseguían vulnerar y crear desconfianza en la opinión pública hacia la nueva Ley Fundamental, objetivos que no consiguieron.

Vera Estañol afirmó que dicha Constitución era ilegítima desde tres puntos de vista: el jurídico, el político y el revolucionario; sus argumentos consistieron en que no se había seguido el procedimiento de reforma que señalaba la Carta de 1857; que después

<sup>72</sup> Molina Enríquez, *op. cit.*, p. 170.

<sup>73</sup> Carpizo, *La Constitución... op. cit.*, p. 111.

de haberse prometido restaurar la vigencia de ésta, no se hizo; y por haber excluido del Congreso Constituyente la representación de grupos sociales, admitiendo únicamente en aquel al clan Carranza.<sup>74</sup>

Manuel Calero, vocero de los huertistas en el exilio, calificó a nuestra Constitución de fraudulenta, que el Código de las instituciones mexicanas era la Constitución de 1857, que el Congreso Constituyente de 1916-1917 fue ilícito y, por tanto, su obra y los actos que emanaran de esa Constitución eran nulos; invitó a los mexicanos a combatir al gobierno carrancista, y a restablecer la vigencia de la Constitución de 1857.<sup>75</sup>

El general Villa también criticó a la nueva Norma Suprema; afirmó que no la aceptaba, como tampoco lo harían los zapatistas, y que si México volvía a sufrir una intervención extranjera, sería a causa del artículo 27; excitó a Obregón a que apoyara de nueva cuenta a la Constitución de 1857.<sup>76</sup>

El fundamento y la base de la Constitución mexicana de 1917 se encuentran en las causas mediatas e inmediatas que he señalado en este ensayo; en una palabra, en el movimiento social que rompió la vieja estructura jurídica que ahogaba al país, y trató de otorgar una nueva y más justa, que recogiendo la evolución política del pueblo mexicano, lo proyectara al futuro.

La tesis fundamental de la Constitución mexicana de 1917 fue, es y continúa siendo la realización de la justicia social, que todos los mexicanos puedan conducir una existencia digna; con suficientes satisfactores económicos, sociales y culturales, con respeto a sus derechos y libertades. Esta tesis fundamental aún resulta una meta a conseguir. Esta tesis todavía es, en gran parte, *lege ferenda*.

[Madrid, abril de 2005]



<sup>74</sup>Jorge Vera Estañol, *Al margen de la Constitución de 1917*, Los Ángeles, Wayside Press, 1919, pp. 3-23.

<sup>75</sup>Stanley Ross, Ernesto de la Torre y Moisés González Navarro (comps.), *Historia documental de México*, t. II, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1964, pp. 484-485.

<sup>76</sup>González Ramírez, *op. cit.*, t. II, p. 284.





# La concepción sobre la democracia en el Congreso Constituyente de 1916-1917 con relación al de 1856-1857

José Woldenberg

*Es la Constitución la manifestación exterior  
de la idea del Estado.*

*La política es una ciencia de observación  
y de experiencia.*

RAFAEL MARTÍNEZ DE ESCOBAR

## Introducción

El surgimiento y modulación de la idea democrática se da en una historia determinada. No se trata de una noción que en todo tiempo y lugar haya tenido los mismos contenidos, y por ello parece pertinente reconstruir su historia en nuestro país.

Las siguientes páginas no pretenden hacer esa reconstrucción, sino, solamente, detenerse en un momento crucial de ese proceso, que son los días en que se diseña la normatividad constitucional que va a poner en pie el entramado de instituciones que hasta la fecha siguen modelando nuestro sistema político. El Congreso Constituyente de 1916-1917, con sus nociones, prejuicios, sentido común y audacia, diseñó un Estado al que, a su manera, pretendía inyectarle la aspiración democrática. Destruído el viejo Estado liberal oligárquico, en una situación de relativo vacío de poder, el Constituyente es la piedra de toque para construir un nuevo Estado, lo que supone no sólo nuevas relaciones entre las propias instituciones estatales, sino entre éstas y los gobernados. Pero se trata de un esfuerzo que no corre en el vacío, por el contrario, de manera reiterada los diputados vuelven sus ojos al Congreso Constituyente de 1856-1857, para extraer de él las enseñanzas que les parecen pertinentes, y para comparar los anhelos de sus predecesores con la historia posterior que se encargó de moldear sus ilusiones.

## Sumario

Introducción . . . . .	417
El Proyecto de Carranza. . . . .	418
Las Garantías Individuales . . . . .	425
La reforma de gobierno. . . . .	444

El Congreso de 1916-1917 realizó sus trabajos tomando como base un proyecto elaborado por el llamado Primer Jefe del Constitucionalismo, Venustiano Carranza. Sus trabajos fueron intensos y las discusiones largas y acaloradas. Aunque todos los diputados constituyentes pertenecían a un solo bando, en sus filas existía una diversidad de posiciones políticas que le dieron una coloración especial a los debates de diciembre de 1916 y enero de 1917. Fueron quizá discusiones erráticas, a lo mejor demasiado apasionadas, pero no cabe duda que en ellas se expresaban las aspiraciones predominantes de una sociedad, las cuales finalmente confeccionaron una red normativa que en buena parte explica la historia de México en el siglo XX.

Las páginas que siguen no pretenden ser un resumen exhaustivo de todos y cada uno de los temas que tocó el Congreso. Pero sí esperan dar cuenta de las nociones y argumentaciones que delinearon una peculiar fórmula de organización política de la sociedad y el Estado. Para ello hemos dividido el texto en tres apartados: *a*) la propuesta de Carranza, *b*) la discusión sobre las libertades individuales y *c*) la fórmula de gobierno. Los “derechos sociales”, innovación fundamental del Congreso y que básicamente quedaron plasmados en los artículos 27 y 123, no serán abordados en el presente texto por necesidades de espacio y porque se trata de una dimensión muy conocida y ponderada.<sup>1</sup>

En los tres apartados, al igual que lo hicieron los diputados y el propio Carranza, estaremos haciendo alusiones constantes a la forma en que esos mismos temas fueron tratados por los constituyentes del 56-57.

Pretendemos realizar un trabajo de reconstrucción histórica. Solamente el lector podrá evaluar su utilidad.

## El Proyecto de Carranza

El viernes primero de diciembre de 1916, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, en la sesión inaugural del Congreso Constituyente, dio lectura a un detallado informe donde fijaba los lineamientos generales de su proyecto de nueva Constitución.

Su referencia obligada era la Constitución de 1857, a partir de la cual debía proponer un nuevo o renovado edificio normativo. El campo de visión de Carranza era fundamentalmente político, y su pretensión la de conjugar productivamente aspiraciones varias ya asentadas en 1857: derechos humanos; soberanía popular; división de Poderes; República federal, representativa y popular. En contrapartida, en torno a los derechos sociales, era prácticamente omiso.

Congruente con su visión, Carranza insistía más un “proyecto de Constitución reformada” —aludiendo a la del 57— que a una inédita. Según su exposición ante

<sup>1</sup>Se pueden consultar para ello los textos: Djed Bórquez, *Crónica del Constituyente*, México, Editorial Botas, 1938; PRI, 1985, 505 pp.; y Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, PRI, México, 1984, 308 pp.

el Congreso, en su iniciativa estaban “contenidas todas las reformas políticas que la experiencia de varios años, y una observación atenta y detenida, me han sugerido como indispensables para cimentar las instituciones encauzando su marcha hacia el progreso por la senda de la libertad y el derecho”. Vale la pena subrayar la idea de “reformas políticas”, porque de esa senda no se saldrá la argumentación y propuesta del jefe constitucionalista.

Carranza hizo primero una apología ritual de la Carta del 57: “legado precioso”, “entró en el alma popular con la guerra de Reforma”; sin embargo, asentó que, “desgraciadamente, los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales... de los que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva”.

Su diagnóstico apuntaba hacia varios terrenos: *a)* los derechos individuales, “base de las instituciones sociales”, habían sido conculcados (por la vía del juicio de amparo —argumentaba Carranza— se “embrolló la marcha de la justicia”); *b)* se erosionó la soberanía de los estados, con el expediente de la revisión de la Suprema Corte de Justicia de “los actos más insignificantes de las autoridades de aquéllos”; *c)* “la declaración de los Derechos del Hombre... no había tenido la importancia práctica que de ella se esperaba” —los límites entre el Estado y el individuo no estaban claramente delimitados—; *d)* “la soberanía nacional, que reside en el pueblo, no expresa ni ha significado una realidad” —“el Poder público se ha ejercido, no por el mandato libremente conferido por la voluntad de la Nación... sino por imposiciones”—; *e)* la división de poderes no era más que un ideal “en abierta oposición a la realidad” —“dándose sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos”—; *f)* “ha sido una promesa vana el precepto que consagra la federación de los estados”, su soberanía y libertad —“esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad”.<sup>2</sup>

A pesar de un diagnóstico tan rotundo, Carranza señaló que pretendía “conservar intacto el espíritu liberal” de la Constitución de 1857 “y la forma de gobierno en ella establecida”. Y realizó una exposición sintética de las reformas que proponía.

Dentro de la mejor tradición liberal, Carranza puso en el centro de su atención —y lo convirtió en el eje de su discurso— al individuo, el cual debería, antes que nada, ser protegido de los posibles excesos del apartado estatal. “La Constitución —dijo Carranza— debe buscar que la autoridad que el pueblo concede a sus representantes... no puede convertirse en contra de la sociedad que la establece, cuyos derechos deben quedar fuera de su alcance...” La libertad humana, piedra fundadora de su discurso, obligada a establecer poderes y funciones claramente delimitados al Estado y el área de inviolabilidad de las garantías individuales. “El deber primordial del gobierno es facilitar... que se mantengan intactas todas las manifestaciones de libertad individual.”

Por ello, en el esquema original de Carranza —que sería refrendado por los constituyentes— la Constitución estaba obligada a iniciar con un capítulo “de las garantías

<sup>2</sup>El discurso íntegro de Carranza puede leerse en *Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Los históricos debates de la Constitución de 1916-1917*, tomo I. México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922. Edición Facsimilar de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, pp. 260-271.

individuales”, siguiendo la lógica establecida por el Constituyente de 1857 que inició su Carta con “los derechos del hombre”.

Carranza pretendía ir más allá de la sola enumeración de los derechos humanos para “ofrecerles las garantías debidas”, de tal suerte que las libertades individuales no quedaran “a merced de los gobernantes”. Haciendo alusión a la fuerza de la cultura y la tradición en tan importante materia, señaló que “la simple declaración de derechos, bastante en un pueblo de cultura elevada... resulta un valladar ilusorio donde, por una larga tradición y por usos y costumbres inveterados, la autoridad ha estado investida de facultades omnímodas... “Por ello, además de las reformas que el proyecto Carranza hacía a la Constitución del 57 en esa materia, sugería que a futuro se establecieran “castigos severos que el código penal imponga a la conculcación de las garantías individuales”.

Siguiendo esa lógica resultaba natural la insistencia de Carranza en revisar, por ejemplo, el recurso del amparo en los juicios civiles, las garantías para todos los acusados, la facultad exclusiva de los jueces para imponer sanciones, el fortalecimiento del ministerio público, etc. Se trataba, en todas ellas, de reformar instituciones y prácticas que vulneraban la vigencia de las garantías individuales. Para ilustrar el razonamiento de Carranza vale la pena reproducir el listado de flagrantes violaciones que enumeró para insistir en “las garantías que todo acusado debe tener en juicio criminal”: “incomunicaciones rigurosas y prolongadas”, “diligencias secretas y procedimientos ocultos”, “restricciones del derecho de defensa”, “maquinaciones fraudulentas y dolosas de los escribientes”, no existe “duración máxima de los juicios penales”, etc. Todo ello demandaba una redacción más detallada del artículo 20.

En el mismo capítulo de las garantías individuales quedaba colocado el importante artículo sobre la propiedad. Ya la Constitución de 1857 preveía la expropiación “por causa de utilidad pública y previa indemnización”.<sup>3</sup> Carranza, por ello, sólo proponía “que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata”. Como se sabe, en este renglón Carranza fue desbordado significativamente.

Las Leyes de Reforma habían establecido la prohibición para que las corporaciones religiosas pudieran adquirir bienes raíces. El artículo 27 señalaba que: “Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación y objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio y objeto de la institución.”<sup>4</sup> Pero como la Iglesia le había dado —a decir de Carranza— la vuelta al asunto, a través de sociedades anónimas, “y como por otra parte, esas sociedades han emprendido en la República la empresa de adquirir grandes extensiones de tierras... no tardaría el territorio nacional en ir a parar, de hecho o de una manera ficticia, en manos de extranjeros”.

<sup>3</sup> Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, pp. 262-263 (Col. República Liberal. Obras Fundamentales).

<sup>4</sup> *Idem*.

Por ello, Carranza le propuso al Congreso “la necesidad de que todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país, renuncie expresamente a su nacionalidad, con relación a dichos bienes, sometiéndome a cuanto a ellos, de una manera completa y absoluta, a las leyes mexicanas”.

Ahora bien, en materia estrictamente política, en donde se ilustra con claridad la concepción de Carranza sobre la democracia, es necesario detenerse un poco. En este terreno, la intervención del Primer Jefe se iniciaba con la piedra fundadora del edificio democrático: el voto. Partía de la tradicional discusión de si el sufragio debía ser un derecho de todos “o si por el contrario, hay que otorgarlo solamente a los que están en aptitud de darlo de una manera eficaz...”, y afirmaba contundente: “Para que... sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, es indispensable que sea general, igual para todos, libre y directo; porque faltando cualquiera de estas condiciones, o se convierte en una prerrogativa de clase, o es un mero artificio para disimular usurpaciones de poder...”. E incluso, más allá de la “verdad teórica” apuntada, Carranza se apoyaba en el carácter revolucionario y popular del movimiento que encabezaba. Dijo: “sería impolítico e inoportuno... después de una gran revolución popular, restringir el sufragio”, aunque a él mismo no le resultaba descabellado el argumento de restringir el sufragio a aquellos ciudadanos con insuficiente educación escolar.

Carranza, apoyándose en las disposiciones de la Constitución del 57 y en la experiencia posterior, ofrecía el modelo de una república representativa, federal, con división de Poderes y cuya célula básica sería el municipio libre. El municipio no sería solamente “la base del gobierno libre”, sino que también aportaría a la comunidad “independencia económica, supuesto que tendrían fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades”. No obstante, para alcanzar tan ambicioso objetivo, la única disposición constitucional que proponía al respecto era que “el municipio libre” sería “administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado” (Art. 115).

Carranza, en su discurso inaugural ante el Congreso, insistió en la necesidad de abrir cauce a la auténtica división de Poderes. “La división de las ramas del Poder público obedece... a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la Nación”, de tal suerte “que uno no se sobreponga al otro.”

Dada la historia reciente del país, externó su preocupación de “que el Poder Legislativo no sea un mero instrumento del Poder Ejecutivo”, lo cual debía remontarse al “ser electos por el pueblo sus representantes, sin la menor intervención del Poder central”. De esa forma “se tendrán Cámaras que de verdad se preocupen por los intereses públicos”.

Carranza, por lo menos en el discurso, deseaba un poder Legislativo fuerte y representativo, pero no como el diseñado por los constituyentes de 1857, “que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo”. En ese punto, se hacía cargo de las dificultades que el Ejecutivo había tenido con el Legislativo durante los periodos de Juárez y Lerdo de Tejada y de las ideas que había puesto en circulación

Emilio Rabasa.<sup>5</sup> El llamado Primer Jefe propuso explícitamente “quitar a la Cámara de Diputados el poder juzgar al presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación”, ya que ese exceso, según Carranza, “fue lo que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener disputados serviles, a quienes manejaban como autómatas”. A cambio de ello, Carranza le otorgaba al Legislativo “el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del gobierno”.

Con todas sus letras, Carranza se pronunció contra la posibilidad de un sistema de gobierno parlamentario. Incluso se extendió en ello, de una manera tal que aún hoy llama la atención: como si la propuesta del parlamentarismo en 1916-1917 tuviera, en efecto, probabilidades reales de cristalizar. Realizó una introducción particular, para llamar la atención sobre el tema:

Ésta es la oportunidad, señores diputados, de tocar una cuestión que es casi seguro se suscitará entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte, contra la dictadura, y por la otra, contra la anarquía, ente cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber: el régimen parlamentario.

Carranza se extendió en sus razones para rechazar el parlamentarismo, y lo mismo acudió a Tocqueville que a la experiencia histórica de la Nación. Y en su exposición quedaron claramente planteadas sus ideas de la necesidad de un gobierno fuerte, tutelar, más no despótico, capaz de conjugar libertad y orden, con un Ejecutivo prestigiado, que pudiera contener tanto las presiones de las “camarillas” legislativas como las del ejército.

Tocqueville observó en el estudio de la historia de los pueblos de América de origen español, que éstos van a la anarquía cuando se cansan de obedecer, y a la dictadura cuando se cansan de destruir [...] mientras fueron dependencias de España, estuvieron regidos por mano de hierro; no había más voluntad que la del virrey [...] cuando las luchas de independencias rompieron las ligaduras [...] tomaron para sí todas sus reivindicaciones, sin pensar que no tenía hombres que los guiasen en tan ardua tarea [...] para ser libre no basta quererlo, sino que es necesario también saberlo ser. Los pueblos de que se trata, han necesitado y necesitan todavía de gobiernos fuertes, capaces de contener dentro de orden a poblaciones indisciplinadas [...] pero por desgracia, en este particular se ha caído en la confusión y por gobierno fuerte se ha tomado al gobierno despótico [...] Siempre ha habido la creencia de que no se puede conservar el orden sin pasar sobre la ley, y ésta y no otra es la causa de la ley fatal de que habla Tocqueville; porque la dictadura jamás producirá el orden [...] La libertad tiene por condición el orden, y sin éste, aquélla es imposible [...]

A partir de esa última fórmula esbozada, Carranza filtraba la historia política del país:

En México, desde su independencia hasta hoy, de los gobiernos legales que han existido, unos cuantos se apegaron a este principio, como el de Juárez, y por eso pudieron salir

<sup>5</sup> Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política en México*, 1912.

avantes; los otros, como los de Guerrero y Madero, tuvieron que sucumbir por no haberlo cumplido. Quisieron imponer el orden enseñando la ley, y el resultado fue el fracaso.

Carranza desconfiaba de la capacidad de la legalidad para estabilizar y gobernar el país. Una historia singular (estabilidad pasando por encima de las prescripciones legales y gobiernos vulnerables por su apego irrestricto a la ley) lo empujaba a no hacerse demasiadas ilusiones en los dones de la ley. Carranza oscilaba y tan pronto imaginaba a la Nación como un menor de edad al que debe educarse, como un animal salvaje que hay que domesticar, al tiempo que aspiraba a un gobierno republicano apegado al derecho. “El gobierno debe ser respetuoso de la ley y las instituciones... pero debe ser inexorable con los trastornadores del orden y con los enemigos de la sociedad.” Libertades y orden, los extremos y preocupaciones que modulan la propuesta del Primer Jefe del Constitucionalismo.

Y como fórmula para intentar conjugarlos, un Ejecutivo fuerte por la fuente misma de su elección. Edulcorando la acción del Constituyente de 57, Carranza aseguraba que “concibieron bien al Poder Ejecutivo: libre en su esfera de acción para desarrollar su política, sin más limitación que respetar la ley”, pero, se lamentaba, “restaron al poder Ejecutivo prestigio, haciendo mediata la elección del presidente, y así su elección fue, no la obra de la voluntad del pueblo, sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales”.

Por ello, la elección directa junto con la no-reelección —bandera originaria del maderismo—, deberían ser consagrados como principios y normas por el Congreso Constituyente. “Si se designa al presidente directamente por el pueblo... el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo; tanto contra las tentativas de Cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos. El gobierno, entonces, será justo y fuerte.”

La iniciativa de la no-reelección, por otra parte, ni siquiera fue argumentada por Carranza. Era parte del sentido común y del compromiso original de los revolucionarios.

Luego de su argumentación a favor de un régimen con presidente fuerte, descalificó a un eventual sistema parlamentario.

¿Qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario? [...] quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno, denominada “gabinete” [...] se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa. ¿En dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? En el parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado.

Carranza afirmaba que el parlamentarismo en Inglaterra o España se explicaba “por el antiguo poder absoluto de los reyes”, “pero entre nosotros no tendría ningunos antecedentes, y sería cuando menos imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil”.



Por otra parte, el régimen parlamentario suponía “forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos, entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales”. Dada la inexistencia de esas condiciones, Carranza reforzaba su argumentación en favor de un régimen presidencial.

Tomaba como ejemplo a los Estados Unidos, las experiencias desafortunadas latinoamericanas, e insistía en su propuesta original. Dentro de ella, se pronunciaba por la supresión de su vicepresidencia y establecía un nuevo sistema para la sustitución tanto temporal como definitiva del presidente de la República. Para él, la institución de la vicepresidencia había tenido una “historia funesta”, ya que “en vez de asegurar la sucesión presidencial de una manera pacífica en caso inesperado, no hizo otra cosa que debilitar al gobierno de la República”. “Queriéndolo o sin pretenderlo”, el vicepresidente “quedaba convertido en el foco de la oposición, en el centro donde convergían y del que irradiaban todas las malquerencias y todas las hostilidades, en contra de la persona a cuyo cargo estaba el Poder supremo de la República”.

Carranza planteó que en caso de falta temporal o definitiva del presidente, fuera el Congreso de la Unión el que nombrara sustituto. Dado que acudir al expediente de contar con un presidente de relevo previamente establecido —vicepresidente o alguno de los miembros del gabinete—, causaba más problemas de los que solucionaba. Dos razones más ofreció para ello, una enunciada en términos negativos y otra en términos positivos: “Es de buena política evitar las agitaciones a que siempre dan lugar las luchas electorales, las que ponen en movimiento grandes masas de intereses que se agitan alrededor de los posibles candidatos” (sin duda una argumentación que exhibe algunos de los resortes conservadores de la visión política del Primer Jefe del Constitucionalismo) y “los miembros del Congreso de la Unión representantes legítimos del pueblo, recibirán, con el mandato de sus electores, el de proveer, llegada la ocasión, de presidente de la República”.

Por último, Carranza hizo alusión a la necesaria “independencia del Poder Judicial”, dado que uno de los “anhelos” del “pueblo mexicano” era el de tener “tribunales independientes que hagan efectivas las garantías individuales”. En su intervención no se extendió en esa materia, pero en su iniciativa de Constitución establecía que el Poder Judicial se depositaría en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (art. 94), cuyos ministros serían nombrados por ambas Cámaras reunidas en sesión del Congreso de la Unión, a través de escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos (art. 96). A su vez, los magistrados de circuito y los jueces de distrito serían nombrados por la Suprema Cortes (art. 97).

El discurso de Carranza se nutre más de la tradición liberal que de la democrática. Para él, lo fundamental es garantizar las libertades individuales y establecer con claridad los límites de la acción estatal, y en un segundo plano quedan los asuntos de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Al colocar en el centro de sus preocupaciones las garantías básicas de todo ciudadano y al contraponerlas con el ejercicio del poder, Carranza reitera la necesidad de preservar una serie de libertades individuales como punto de partida en la construcción de la normatividad estatal. Con

ello vuelve a plasmar en la Constitución buena parte de los derechos individuales forjados por la tradición liberal.

## Las Garantías Individuales

Los diputados constituyentes que debían discutir y aprobar la iniciativa presentada por Venustiano Carranza se consideraban a sí mismos como liberales. A pesar de sus enormes diferencias, las cuales quedaron plasmadas en los debates del propio Congreso, la inmensa mayoría de ellos utilizó los adjetivos “revolucionario” y “liberal” como si se tratara de auténticas condecoraciones. Por ello, y porque así se encontraban consagradas en la Constitución de 1857 y en el proyecto de Carranza, las sesiones de discusión se iniciaron con los primeros artículos del nuevo ordenamiento, “de las garantías individuales”.

Todos deseaban fortalecer las libertades individuales, pero desde el inicio fue claro que esa pretensión, sin restricciones, chocaba con otras aspiraciones. El caso más sobresaliente fue el de la libertad de enseñanza, que de inmediato suscitó alguna de las discusiones más acaloradas y significativas. De hecho, se estableció una tensión permanente entre los defensores de la libertad individual irrestricta —o casi— y quienes estaban dispuestos a subordinarla, en algún grado, al cumplimiento de objetivos que les parecían superiores.

El proyecto de Carranza dictaba que “En la República Mexicana todo individuo gozará de las garantías que otorga esa Constitución, las que no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.<sup>6</sup> Con la modificación de “Estados Unidos Mexicanos” por “República Mexicana” (producto de un debate donde se asumió, en forma más bien retórica, que la pretensión federalista estaba mejor planteada bajo la denominación de Estados Unidos), el texto de Carranza fue aprobado por el Congreso. La comisión encargada de revisarlo —junto con la mayoría de los otros artículos similares— estuvo integrada por los diputados constituyentes Francisco J. Múgica (Michoacán), Alberto Román (Veracruz), Luis G. Monzón (Sonora), Enrique Recio (Yucatán) y Enrique Colunga (Guanajuato). En su dictamen consideró que dicho artículo

contiene los principios capitales cuya enumeración debe justamente preceder a la enumeración de los derechos que el pueblo reconoce como naturales del hombre, y por esto encomienda al poder público que los proteja de una manera especial, como que son la base de las instituciones sociales. El primero de esos principios es que la autoridad debe garantizar el goce de los derechos naturales de todos los habitantes de la República. El segundo, es que no debe restringirse ni modificarse la protección concedida a esos derechos, sino con arreglo a la misma Constitución.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> *Diario de los Debates...*, op. cit., p. 341.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 365-366.

Se trata de una típica lectura liberal, donde los derechos ciudadanos preceden a otras consideraciones, y que incluso asume como propia la noción de “derechos naturales” tan propia del iusnaturalismo.

Si se le comprara con el artículo que abre la Constitución del 57, se puede apreciar que la noción de “garantías individuales” es heredera de la de “derechos humanos”, utilizándose ambas como sinónimos. Los constituyentes del XIX inician su Constitución con el siguiente mandato: “El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales...”<sup>8</sup> De esa manera, el capítulo de los derechos del hombre se convierte en el de las garantías individuales.

Varias de las disposiciones constitucionales en esa materia prácticamente fueron aprobadas sin mayor discusión, puesto que existía un consenso básico en la asamblea. No obstante, otras suscitaban acalorados debates. Nos referiremos, en un inicio, a las primeras.

La prohibición de la esclavitud y la inmediata recuperación de la libertad de los esclavos de otros países que pisaron suelo mexicano, consagradas en el artículo 2º, es una calca de la disposición del 57, y fue aprobada sin discusión por unanimidad de 177 votos.<sup>9</sup>

La libertad de expresión limitada solamente por los ataques a la moral, los derechos de terceros, la provocación de algún delito o la perturbación del orden público, de la que habla el artículo 6º, es idéntica a la del 57 y fue aprobada con un solo voto en contra.<sup>10</sup>

El derecho de petición realizado en forma escrita, “de manera pacífica y respetuosa”, y la obligación de la autoridad de “acordar” en forma escrita al respecto y hacérselo conocer al peticionario, también fue copiada de la Constitución del 57 y aprobado sin discutir con sólo dos votos en contra.<sup>11</sup>

La libertad de poseer y portar armas se refrendó en el artículo 10 tal y como en la del 57, pero ahora quedó sujeta “a los reglamentos de policía y se prohibió a los particulares usar la misma clase de armas que el ejército, armada y guardia nacional” (dictamen).<sup>12</sup>

La libertad de tránsito, para salir y entrar del país y moverse con entera libertad en su interior, también fue retomado de la Constitución del 57, y sobre todo del artículo 11 reformado en 1908, donde se establecía que “el ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial y administrativa, en los casos de responsabilidad criminal o civil y a las limitaciones que imponga la ley sobre emigración e inmigración y salubridad general de la República”.<sup>13</sup>

El no-otorgamiento de títulos nobiliarios, su no-reconocimiento y la inexistencia de “prerrogativas y honores hereditarios”, extraído de la normatividad del 57 (art. 12), junto con los dos anteriores, fue aprobado por unanimidad.<sup>14</sup>

<sup>8</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 3.

<sup>9</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, p. 429.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 493.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 497.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 555.

<sup>13</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 152.

<sup>14</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, p. 556.

A la no-retroactividad de la ley, establecida en la del 57 (art. 14), se le agregaron otras disposiciones como la relativa a que “nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio...”, las penas sólo pueden ser aplicadas si están “decretadas por una ley exactamente aplicable al delito”.<sup>15</sup>

Extraídas también de la Constitución del 57 (art. 15), quedaron consagradas la prohibición de celebrar tratados de extradición de reos políticos y esclavos,<sup>16</sup> y la de apresar a alguien “por deudas de carácter puramente civil”, igualmente la justicia sería gratuita y por ello se prohibían también las “costas judiciales”.<sup>17</sup> Los artículos 14, 15 y 17 fueron aprobados por unanimidad.<sup>18</sup>

“El artículo 19 del proyecto de Constitución es idéntico, sustancialmente, al de la Constitución de 1857”, dice el dictamen, y se refiere a las garantías del detenido. No se permite la detención por más de tres días si no existe auto de formal prisión, y queda prohibido todo maltrato, molestia, gabela o contribución. También fue aprobado por unanimidad.<sup>19</sup>

Inspirados e incluso copiados de la Constitución del 57, fueron aprobados por unanimidad y sin discusión los artículos 23 (corresponde al 24 de la del 57), 25 y 26. En el primero se asienta que ningún juicio criminal puede tener más de tres instancias y que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito. En el 25, la inviolabilidad de la correspondencia. Y en el 26, que en tiempos de paz ningún militar puede exigir a un particular alojamiento, bagaje “ni otro servicio personal”.

Pero ninguna libertad o derecho es irrestricto, y las propias garantías consagradas en los artículos anteriores, podían suspenderse. La posibilidad de suspender las garantías individuales, al igual que en la del 57, quedó apuntada en el artículo 29, “en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública...”

Solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación[...]<sup>20</sup>

En las anteriores disposiciones se fraguó un consenso casi absoluto, pero en otras, afloraron las diferencias, y en ellas se pueden apreciar con mayor claridad las intenciones, valores y nociones que modulaban la idea democrática de los constituyentes.

<sup>15</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 168 y *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, p. 593.

<sup>16</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 172 y *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, pp. 593-594.

<sup>17</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 185 y *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, p. 594.

<sup>18</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, p. 594.

<sup>19</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 190 y *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, pp. 743-744.

<sup>20</sup>Zarco, *op. cit.*, pp. 267-268 y *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, pp. 260-262.

## *Libertad de enseñanza sin taxativas o regulada por el Estado*

Como se sabe, uno de los debates más intensos y significativos del Constituyente de 1916-1917 fue el de la educación. En él, más allá del tema educativo, en sí importante, se expresaron con claridad concepciones diferentes sobre los límites de la libertad individual y el papel del Estado. Esa tensión entre lo que corresponde a los individuos y al Estado refleja las contradicciones entre las vetas liberal y social de los constituyentes.

La iniciativa de Carranza al respecto era más bien parca, aunque en alguna medida corregía la plana a los legisladores del 57. Decía: “Habrá plena libertad de enseñanza, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos.”<sup>21</sup>

Los Constituyentes del 57 habían asentado solamente que “La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se debe expedir.”<sup>22</sup> De tal suerte que los criterios de laicismo y gratuidad —inyectados por Carranza— se hacían cargo del compromiso estatal en materia de educación.

Pero a la comisión dictaminadora se le hizo poco, dado que pretendía sacudirse la influencia del clero en esa actividad. Puede afirmarse que la corriente que finalmente triunfó de 1916-1917, y que estuvo dispuesta a limitar la libertad de enseñanza en aras de los ideales del laicismo, paradójicamente había sido la derrotada en el Constituyente de 1856-1857.

En el siglo XIX, la enseñanza libre se observó como la posibilidad de sacudirse la tutela clerical en la educación, pero al enunciarla no se quiso ir más lejos, pensando que era suficiente crear el marco para que la educación laica compitiera con la religiosa. El constituyente de Luis Fernando Soto, luego de ponderar la importancia de la libertad de enseñanza —“garantía para el desarrollo de la inteligencia”—, de la dinámica que desencadenaría (“muchas municipalidades que tienen fondos suficientes, abrirán cátedras para la educación de sus jóvenes... muchos hombres, impulsados por el amor que profesan a la ciencia, abrirán cátedras para instruir por sí mismos o por medio de otros, a los jóvenes gratuitamente”), de sus virtudes civilizatorias, planteó en los siguientes términos, por qué los liberales no podían coartar la libertad de la Iglesia a impartir educación: “Si concedemos la libertad de enseñanza, se nos dirá, ese partido (el de la Iglesia) se apodera de ella como de una espada, para esgrimirla contra la democracia, corromperá la inteligencia de los jóvenes, haciéndoles enemigos de las instituciones de su país...” Y replicó:

Señores, yo no temo la luz, quiero la discusión, libre, franca, espontánea... a pesar de todos los sofismas, de todas las maquinaciones de los apóstoles del obscurantismo. El gobierno

<sup>21</sup> *Diario de los Debates...*, op. cit., p. 341.

<sup>22</sup> Zarco, op. cit., p. 26.

debe determinar los autores para la enseñanza y eso me basta... Si la tiranía pasada procuró segar las fuentes de la ilustración... a nosotros nos toca decretar la libertad de enseñanza.<sup>23</sup>

Pero ya desde entonces no todos eran tan optimistas como Soto. Blas Balcárcel teme que la libertad de enseñanza “abra la puerta al abuso y la charlatanería”, por ello plantea la “vigilancia” en esa materia por parte del gobierno. Joaquín García Granados” se opone a la libertad de enseñanza por interés de la ciencia, de la moral y de los principios democráticos, pues teme mucho a los jesuitas y al clero, teme que en lugar de dar una educación católica, den una educación fanática. Le parece que los que enseñan deben ser antes examinados, y que el gobierno debe intervenir en señalar los autores de los cursos...” José María Lafragua “está conforme con el fin del artículo, pero desea la vigilancia del gobierno como una garantía contra el charlatanismo”.<sup>24</sup>

Pero Soto no está solo. Lo apoyan Isidoro Olvera, Albino Aranda y José María Mata, quien al respecto dice:

Si el partido liberal ha de ser consecuente con sus principios, tiene el deber de quitar toda traba a la enseñanza, sin arredrarse por el temor al charlatanismo, pues esto puede conducir a restablecer los gremios de artesanos y a sancionar el monopolio del trabajo. Contra el charlatanismo no hay más remedio que el buen juicio de las familiar y el fallo de la opinión.<sup>25</sup>

Quizá quien mejor sintetizó la tensión del debate fue Guillermo Prieto, aunque al final se inclinó hacia el lado de la libertad de enseñanza sin restricciones. Dijo:

[...] que por algún tiempo lo alucinó la idea de la vigilancia del Estado, como necesaria para arrancar al clero el monopolio de la instrucción pública y corregir el abuso de la hipocresía y de su inmoralidad, pero una reflexión más detenida, lo hizo comprender que había incompatibilidad entre las dos ideas, que querer libertad de enseñanza y vigilancia del gobierno, es querer luz y tinieblas, es ir en pos de lo imposible y pretender establecer un vigía para la inteligencia[...] y tener miedo a la libertad.<sup>26</sup>

Como puede apreciarse, se trata también de un conflicto entre dos ideales “positivos”: libertad de enseñanza y enseñanza científica que no son en todo momento y lugar compatibles. Igualmente se trata de una tensión entre los principios fundadores de una teoría —el liberalismo y los de las libertades individuales— y las necesidades históricas de secularización de la vida pública, que tampoco son compatibles fácilmente.

En 1857, el artículo fue aprobado por 69 votos contra 15. Pero en 1916-1917, la mayoría se inclinó por imponerle claras taxativas al clero en materia de educación. En el dictamen firmado por Múgica, Román, Recio y Colunga, se hicieron cargo de la

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 26-41.

<sup>24</sup> *Ibidem*, pp. 41-44.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>26</sup> *Ibidem*, pp. 46-47.

contradicción entre libertad y vigilancia, pero optaron por la segunda, con los siguientes argumentos.

La comisión profesa la teoría de que la misión del poder público es procurar a cada uno de los asociados la mayor libertad compatible con el derecho igual de los demás, y de este principio, aplicando el método deductivo, llega a la conclusión de que es justo restringir un derecho natural cuando su libre ejercicio alcance a afectar la conservación de la sociedad o a estorbar su desarrollo. La enseñanza religiosa... contribuye a contrariar el desarrollo psicológico natural del niño y tiende a reproducir cierta deformación de su espíritu..., en consecuencia, el Estado debe proscribir toda enseñanza religiosa en todas las escuelas primarias, sean oficiales o particulares.

El razonamiento de los dictaminadores decía: “el clero aparece como el enemigo más cruel y tenaz de nuestras libertades”, le ha otorgado preeminencia a “los intereses de la Iglesia, antes que a los intereses de la patria”, y “los medios de que se ha servido” son los de “apoderarse de las conciencias” por medio de la educación. Pero,

[...] a medida que una sociedad adelante en el camino de la civilización, se especializan las funciones de la Iglesia y del Estado, no tarda en acentuarse la competencia que nace entre ambas potestades... La tendencia manifiesta del clero a subyugar la enseñanza, no es sino un medio preparatorio para usurpar las funciones del Estado[...] (por ello) debe reprimirse esa tendencia, quitando a los que la abrigan el medio de realizarla; es preciso prohibir a los ministros de los cultos toda injerencia en la enseñanza primaria.

De esa manera, la redacción que proponía la comisión dictaminadora decía:

Habrá libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a una asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. Las escuelas primarias particulares, sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del gobierno. La enseñanza primaria será obligatoria para todos los mexicanos y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente.<sup>27</sup>

Así llegó lo que Múgica consideraría “el momento más solemne de la Revolución”, el debate sobre la educación, donde se definiría “nada menos que el porvenir de la patria, el porvenir de nuestra juventud”.<sup>28</sup>

Luis Manuel Rojas, apoyándose en la iniciativa de Carranza, intentó que el Congreso no avalara la propuesta de la Comisión. Y planteó el debate en términos de quienes deseaban un “código netamente liberal, tolerante, progresista, moderno... (y quienes quieren aprobar una normatividad) imprudente e inoportunamente jacobina, y por

<sup>27</sup> *Diario de los Debates...*, op. cit., p. 367.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 434.

consiguiente reaccionaria”. Para Rojas de la nueva ley podía “salir la paz o la guerra”. Hizo una larga reconstrucción histórica del litigio para rastrear las raíces del mismo, y probar —según él— que ya no era necesaria en México una legislación jacobina. Dijo:

los políticos de los países católicos tienen mucha razón para ser jacobinos, hasta cierto punto, pues ese jacobinismo debe ser más o menos efectivo y más menos radical, según el predominio que conserve la iglesia católica en el espíritu público y los elementos que tenga allí para mantenerlos. Si se demuestra que, por circunstancias especiales, la iglesia católica ha perdido ya su antiguo control, no será disculpable el jacobinismo en el mismo grado. Por ejemplo, en el caso de México, es extemporánea la fórmula intolerante y agresiva que nos propone la comisión para el artículo 3º después de haberse dado las Leyes de Reforma y de realizada la independencia de la Iglesia y el Estado.<sup>29</sup>

Contra el dictamen también se pronunció el diputado Cravioto, y lo acusó de “arbitrario, impolítico, imprudente, insostenible” y otros adjetivos. Par él, la propuesta del nuevo artículo no “aplastaba al fraile”, “lo que aplasta verdaderamente ese dictamen son algunos derechos fundamentales del pueblo mexicano”, porque “la libertad de enseñanza es derivado directo de la libertad de opinión... que es... la más trascendental de todas las libertades del hombre”. Para Cravioto la libertad de enseñanza no podía coartarse, porque además era una de las prerrogativas que los padres tenían respecto a sus hijos. Acusó a la comisión de “acoger” en un principio la libertad de enseñanza, solamente para descargar sobre ella “los más tajantes mandobles de jacobinismo”. El fanatismo —dijo— no se combate con la persecución, sino por medio del convencimiento.<sup>30</sup>

Jesús López Lira, por su parte, subió a la tribuna para defender el dictamen. Acusó al “partido católico” de, ahora sí, defender las garantías de la Constitución de 1857, intentando asentar su punto de vista en la historicidad del debate. Para él, el criterio liberal “ha evolucionado” y lo ejemplificó con el caso del trabajo: el moderno concepto sobre las leyes del trabajo “trata de proteger precisamente al trabajador y le pone la taxativa de que no tiene derecho de disponer de sus fuerzas, sino que éstas deben emplearse en determinadas horas del día, fijando una jornada máxima de trabajo y fijando también con toda justicia el salario mínimo”. Es decir, para López Lira el “dejar hacer y dejar pasar” propios del liberalismo original, estaba superado por el propio pensamiento liberal. Se preguntaba: ¿cualquiera tiene derecho a enseñar?, y se contestaba: “No... tenemos derecho de enseñar pero las verdades conquistadas, los hechos positivos, los conocimientos comprobados...”<sup>31</sup>

El diputado Macías, que por cierto había colaborado con el “Primer Jefe” en la redacción del proyecto de Constitución, habló en extenso. Realizó una larga exposición histórica, y apoyándose en la conducta de los legisladores del 57, señaló que aquel

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 436.

<sup>30</sup> *Ibidem*, pp. 446-450.

<sup>31</sup> *Ibidem*, pp. 451-452.



Congreso “tuvo la sensatez de no venir a decir que sus contrarios, vencidos los opresores de tantos siglos, no tendrían los mismos derechos que ellos; el derecho consagrado para un mexicano se consagró para todos...”. Y señalaba que ahora, “en el momento de reconstruir la República”, el dictamen nos dice que “declaremos que no hay enseñanza libre; que es necesario guillotinar ese derecho”. No sin recurrir a los golpes teatrales, Macías llevó el argumento de la comisión hasta el extremo: según él, con la argumentación de los dictaminadores se podría decir:

[...] que la prensa debe guillotinarsse porque va a enseñar doctrinas enteramente subversivas; a renglón seguido nos dirá que es peligroso porque la figura repugnante del fraile... seguirá sacando su cabeza de Mefistófeles y con el mismo derecho vendrá a decirnos que es preciso quitar al pueblo todas sus libertades y entonces la comisión nos hablará el lenguaje de Huerta, cuando decía: que es preciso salvar al pueblo cueste lo que cueste, quitando todas las libertades.<sup>32</sup>

La sesión se interrumpió y el debate siguió en la próxima reunión. Los argumentos se repitieron. Román Rosas y Reyes clamó: “ayudadme a destruir esas escuelas católicas, en donde se sentencia temprano a la niñez a llevar una vida de degradación, de dudas, de obscurantismo, de miseria moral”. Pedro A. Chapa hizo público su asombro ante la “proposición de sustituir un artículo eminentemente liberal que contiene un derecho individual consagrado en todo el orbe civilizado y sustituirlo quiere por una fórmula mezquina que entraña el monopolio de las conciencias”. En nombre del “liberalismo puro”, Chapa se opuso “al infame control que se pretende dar al Estado para que él dicte arbitrariamente lo que sólo pueden enseñarse y sólo puede aprenderse”. Preveía que “contra esa Constitución sectaria y para unos cuantos, se levantaría una nueva revolución que llevaría por bandera la grandiosa carta magna de 57”. Palavicini, en el mismo sentido, planteó: “si vamos a conservar en el título primero de la Constitución las garantías individuales o si vamos a derogarlas”. No le parecía siquiera lógica la propuesta, y señalaba que “no solamente (hay que) desfanatizar a México; hay también que cuidar en no fanatizarlo de otro modo”. Su propuesta: aceptar la iniciativa de Carranza y agregarle que la educación en las escuelas particulares debía ser laica. Además se pronunció en contra de la prohibición de que los miembros de una corporación religiosa pudiesen impartir clases.<sup>33</sup>

Múgica, que formaba parte de los dictaminadores, estuvo de acuerdo en quitar la prohibición que le resultaba injusta a Palavicini y planteó que la comisión la retiraría, pero refrendó su convicción de que no se le podía entregar al clero los derechos de los hombres, “la conciencia del niño, la conciencia inerme del adolescente”.<sup>34</sup>

La discusión se trasladó para otro día y la comisión presentó un nuevo dictamen. Ahora, en vez de señalar que “habrá libertad de enseñanza”, se decía “la enseñanza es libre”. Se suprimía el enunciado que prohibía a “las personas pertenecientes a

<sup>32</sup> *Ibidem*, pp. 453-454.

<sup>33</sup> *Ibidem*, pp. 466-484.

<sup>34</sup> *Ibidem*, pp. 485-487.

asociación semejante” —refiriéndose a la Iglesia— “establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria”. Aunque se mantenía esa misma prohibición para las corporaciones religiosas y los ministros de los cultos. Se excluía también la prohibición de impartir enseñanza, tal como lo demandara Palavicini. Se hablaba ahora de “vigilancia oficial”, en vez de “vigilancia del gobierno”. Y quedaba fuera de la nueva redacción la idea de que la enseñanza primaria sería obligatoria.<sup>35</sup>

La nueva redacción tampoco dejó satisfechos a sus impugnadores y el debate se reeditó. Llegado el momento de la votación el nuevo artículo fue aprobado por 99 votos a favor y 58 en contra. La redacción definitiva fue la siguiente:

Art. 3º. La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de ningún culto podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.<sup>36</sup>

### *Libertades absolutas contra necesidades sociales*

La tensión entre una concepción liberal “pura” y algunas necesidades políticas y sociales estuvo presente en más de una discusión. Quienes mantenían la necesidad del imperio irrestricto de las libertades, en ocasiones no se hacían cargo de las consecuencias de ese ejercicio, en una sociedad profundamente desigual, donde realmente no todos pueden hacer uso de esas libertades. Quienes por otra parte asumían la necesidad de acotar las libertades, en aras de resolver diversos problemas sociales, en ocasiones llevaron sus pretensiones hasta extremos que en efecto erosionaban alguna de las garantías fundamentales. Se trata, por otro lado, no de una tensión inventada por los constituyentes, sino de una contradicción que emerge de la sociedad y sus necesidades y que se resuelve según se ponga el acento en uno u otro aspecto.

La discusión de los otros artículos que componen el capítulo de las garantías individuales puede ejemplificar lo antes dicho.

En el primer dictamen sobre el artículo 4 que debía consagrar la libertad de profesiones. Tal y como se encontraba ya en la Constitución de 1857,<sup>37</sup> se introdujo la prohibición “del comercio de bebidas embriagantes y la explotación de casas de juegos de azar”,<sup>38</sup> por sus “perniciosos efectos” (dictamen). No obstante, el día programado

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 499.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 530.

<sup>37</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 49.

<sup>38</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, p. 369.

para su discusión, los dictaminadores decidieron retirarlo “deseando no perder el tiempo inútilmente”.<sup>39</sup>

Cuando varios días después se presentó el dictamen definitivo, ya se había suprimido la pretensión de prohibir el comercio de bebidas embriagantes y la de casas de juegos de azar. La comisión, decía en su nuevo dictamen, “no renuncia a su propósito de estudiar las medidas eficaces para combatir los vicios de la embriaguez y el juego, sino que se reserva estudiar el lugar más adecuado en que deben consignarse”. Enrique Colunga, miembro de la comisión, fue más explícito: “no es en la sección de garantías individuales donde debe ponerse esta prohibición, sino en la relativa a facultades del Congreso”.<sup>40</sup>

Pero algunos constituyentes no estuvieron de acuerdo e insistieron en la prohibición original. Federico E. Ibarra retomó la lógica de la discusión y revirtió los argumentos que ahora se daban para el artículo 4. Dijo: “Con motivo del artículo 3º, el licenciado Rojas y el señor ingeniero Palavicini dijeron que las garantías individuales son restricciones que se ponen en al poder público a favor de los individuos y que, por tanto, las restricciones a la iglesia o a los individuos no deben ir en el título de las garantías individuales”. Pero como recordaba ahora Ibarra, esos argumentos no habían sido atendidos y según él con razón. “En el título de las garantías individuales se determinan cuáles son los derechos del hombre que garantiza la Constitución; que esos derechos se determinan primeramente, definiendo el principio más o menos general, y luego vienen las limitaciones correspondientes, porque no hay libertades absolutas.”<sup>41</sup>

Puede decirse que en la última frase de Ibarra se sintetiza el núcleo duro de la discusión: libertades absolutas o moduladas por las necesidades sociales. Hay que señalar que al final el Congreso aprobó el dictamen de la comisión por 145 votos contra 7. Se refrendó la libertad de profesión, la cual solamente podría ser impedida por resolución judicial o gubernativa. Igualmente se dejó a la decisión de los congresos estatales la definición “de las profesiones que necesitan título para su ejercicio”.<sup>42</sup> No se prohibió el comercio de bebidas embriagantes ni las casas de juego, aunque luego un grupo grande de diputados intentó de nuevo incluir esa disposición en otro título de la llamada Carta Magna, con resultados similares.

Por su parte, la discusión del artículo 5º mostró con toda claridad cómo un tema particular —la libertad del trabajo—, tratado bajo el lente liberal, evolucionaba hasta erigir una concepción distinta del mismo.

El dictamen que originalmente se presentó a la asamblea no pudo mantenerse exclusivamente en el horizonte planteado por los constituyentes del 57: “Nadie puede ser obligado prestar trabajos personales sin la justa retribución y su pleno consentimiento...”, y reformado en 1898, para establecer la obligatoriedad del servicio de las armas y la obligatoriedad y gratuidad de las funciones electorales, las cargas concejiles y las de jurado. En esa misma reforma se estableció la prohibición de las “órdenes

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 495.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 541.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 543.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 551.

monásticas”.<sup>43</sup> Los dictaminadores de 1916-1917 sólo dejaron como gratuitas las funciones electorales e introdujeron dos innovaciones: “Prohibir el convenio en el que el hombre renuncia, temporal o permanentemente, a ejercer determinada profesión, industria o comercio” y “limitar a un año el plazo obligatorio del contrato de trabajo”.<sup>44</sup> Hasta ahí un debate que intenta garantizar una libertad —la de trabajo— y al mismo tiempo la acota siguiendo distintos criterios. No obstante, los dictaminadores abrieron un horizonte de problemas que desembocaría en el derecho laboral tal y como hoy lo conocemos dando origen al artículo 123.<sup>45</sup>

En el mismo dictamen, retomando una iniciativa de Aguilar, Jara y Góngora, se establecía la limitación de la jornada de trabajo a ocho horas, un día obligatorio de descanso semanal y la prohibición del trabajo nocturno para mujeres y niños.<sup>46</sup>

Pero quizá resultaba más significativo lo que la comisión no retomaba, y proponía discutir una vez que se vieran las facultades del Congreso: la “igualdad de salario en igualdad de trabajo, el derecho a indemnizaciones por accidentes en el trabajo y enfermedades causadas directamente por ciertas ocupaciones industriales, así como también que los conflictos entre el capital y el trabajo se resuelvan por comités de conciliación y arbitraje”.<sup>47</sup>

La discusión fue complicada porque abría un campo hasta entonces intocado en el nivel constitucional, y porque además se mezclaron iniciativas como la de imponer a todos los abogados la obligación de prestar sus servicios en el ramo judicial, fruto de un estudio presentado por Aquiles Elorduy. Se tejieron tanto argumentos de forma (la jornada de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas, le queda al artículo exactamente como un par de pistolas al Santo Cristo: Lizardi), como de contenido, extendiéndose los debates por varios días. Luego de tres sesiones, Froylán C. Manjarrez presentó una propuesta para salir del pantano.

Por escrito decía:

Cada uno de los oradores, en su mayoría, ascienden a la tribuna con el fin de hacer nuevas proposiciones, nuevos aditamentos que reducen en beneficio de los trabajadores. Esto demuestra claramente que el problema del trabajo es algo muy complejo, algo de lo que tenemos precedente y que, por tanto, merece toda nuestra atención y todo nuestro esmero.

Y dado que aún “nada se ha resuelto sobre las indemnizaciones al trabajo, nada se ha resuelto sobre las limitaciones a las ganancias de los capitalistas, nada se ha resuelto sobre el seguro de vida de los trabajadores y todo ello y más, mucho más aún, es preciso que no pase desapercibido de la consideración de esta honorable asamblea”, planteó la necesidad de “que se conceda un capítulo exclusivo para tratar los asuntos

<sup>43</sup>Zarco, *op. cit.*, pp. 63-64.

<sup>44</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, pp. 395-396.

<sup>45</sup>*Cfr.* Pastor Rouaix, *op. cit.*

<sup>46</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, pp. 396-397.

<sup>47</sup>*Ibidem*, p. 674.

del trabajo”.<sup>48</sup> La asamblea aceptó la propuesta, la comisión retiró su dictamen, y se acordó volverlo a discutir cuando se presentara conjuntamente con el nuevo capítulo sobre el trabajo. Eso sucedía el 28 de diciembre de 1916. El 23 de enero de 1917 se dio lectura a los dictámenes nuevos del artículo 5º y de una de las innovaciones mayores del Constituyente, el 123.<sup>49</sup>

En su versión definitiva el artículo 5º refrendaba la prohibición de obligar a alguien a prestar trabajos personales, se establecía la obligatoriedad del servicio de las armas, los jurados, los cargos concejiles, los de elección popular, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales. Se mantenía la prohibición de las órdenes monásticas, se añadía la prohibición de los convenios “donde el hombre pacte su proscripción o destierro, o en el que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio”. Los contratos de trabajo sólo podían extenderse por un año, y el incumplimiento por parte del trabajador sólo la hacía incurrir en responsabilidad civil.<sup>50</sup> No obstante, lo más relevante fue que se abrió el camino para la edificación de un nuevo tipo de derecho social: el derecho del trabajo.

El resto de las garantías individuales se resolvieron de la siguiente manera. El artículo 7, que desde la Constitución de 1857 estableció la libertad de escribir y publicar, prohibiendo la censura previa, y estableciendo como límites “el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública”, había introducido una disposición particular: que “los delitos de imprenta serán juzgados por un juzgado que califique el hecho, y por otro que aplique la ley designe la pena”. Esa disposición fue modificada en 1883 para establecer que los delitos de imprenta serían juzgados por los tribunales competentes de la Federación o los Estados conforme a su legislación penal.<sup>51</sup>

Los constituyentes de 1916-1917 mantuvieron prácticamente intocada la primera parte de la redacción de la Constitución del 57, garantizando la libertad de escribir y publicar, pero la comisión dictaminadora pretendió introducir tres innovaciones: “Todos los delitos que se cometan por medio de la imprenta serán juzgados por un jurado popular”, “en ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento de delito” y las leyes orgánicas deberían prever que en las denuncias por delitos de imprenta no se encarcelara a los empleados de los establecimientos.<sup>52</sup>

Se trataba de adiciones que intentaban poner un dique contra el acoso de la autoridad hacia los periodistas y las empresas editoras. Sin embargo, diversas voces inmediatamente se escucharon en contra de establecer “privilegios” para los periodistas —Calderón, Ramírez Villarreal—<sup>53</sup> de tal suerte que el Constituyente aprobó las otras dos adiciones, pero desechó la pretensión de que los periodistas fueran juzgados de manera especial, a través de jurados populares.<sup>54</sup>

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 737.

<sup>49</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo II, pp. 602-606.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. VI.

<sup>51</sup> Zarco, *op. cit.*, pp. 97-98.

<sup>52</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo I, p. 578.

<sup>53</sup> *Ibidem*, pp. 582-586.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 591.

En este debate estuvo presente otra tensión que vale la pena subrayar la universalidad de las normas contra las eventuales excepciones. Con relación a las transgresiones a la libertad de imprenta se estableció que éstas debían ser juzgadas como la reforma del 83 ya lo había establecido a través de los juzgados regulares.

La Constitución de 1857 garantizó los derechos de asociación y reunión —art. 9º—<sup>55</sup> pero en el proyecto de Carranza se establecía que podían ser consideradas ilegales las reuniones, y por ello disueltas “inmediatamente por la autoridad”, por varias causas: a) “cuando en ellas se cometieran desórdenes que alteren o amenacen alterar el orden público...”, b) “por amenazas a cometer atentados”, c) “cuando su cauce fundadamente temor o alarma a los habitantes”, d) “cuando se profieran injurias o amenazas contra la autoridad o alguno o varios particulares”, e) “cuando hubiere en ellas individuos armados”.<sup>56</sup>

No obstante, la comisión dictaminadora consideró que la enumeración restrictiva que sugería el Primer Jefe era inadecuada para quedar plasmada en la Constitución. Su argumentación fue la siguiente:

Desde el momento en que en una reunión se verifican los actos enumerados es claro que los individuos ya no estarán reunidos allí pacíficamente y con objeto lícito (como lo marcaba desde antes la Constitución del 57), en consecuencia, desde ese momento habrán perdido el derecho que les reconoce el artículo 9º. Por lo mismo nos parece inútil la enumeración precedente; pero, además, parécenos peligrosa, porque proporciona una autoridad arbitraria pretexto que invocar para disolver injustamente una reunión, supuesto que a la propia autoridad queda reservado calificar el momento en que una reunión debe considerarse como ilegal. Rarísima vez podrá protegerse por medio del amparo el derecho de continuar una reunión que la autoridad pretenda disolver arbitrariamente. No quedará en este caso a los ciudadanos más que el derecho de exigir la responsabilidad por el abuso... Por tanto proponemos se substituya aquélla por la locución constitucional primitiva, la de 1857...<sup>57</sup>

La mayoría de los oradores que hicieron uso de la palabra apoyaron a la comisión, pero de nuevo, aunque en un nuevo contexto apareció la dicotomía entre libertad en términos absolutos o las causales para restringirla. El diputado Fajardo intentó en este debate equiparar los problemas de la libertad de enseñanza y de asociación. Dijo:

Yo fui uno de los que votaron por el artículo 3º del proyecto del Primer Jefe, es decir, yo fui uno de los que tuvieron el honor de votar por el artículo 3º estableciendo la libertad de enseñanza... Ahora vengo a levantar mi voz también... por el artículo que propone la comisión. Creo que este es el último reducto en el que queda aislada en estos momentos la libertad. La hemos decapitado en el artículo 3º diciendo que no habrá libertad de enseñanza... y ahora nos toca también juzgar si somos por fin libres o no de asociarnos políticamente para juzgar al gobierno, para juzgar a la sociedad, para tratar los asuntos sociales, políticos y religiosos...<sup>58</sup>

<sup>55</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 148.

<sup>56</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo I, pp. 341-342.

<sup>57</sup>*Ibidem*, p. 599.

<sup>58</sup>*Ibidem*, p. 609.

Múgica contestó a Fajado, pero lo cierto es que la nueva discusión reeditó en otros términos el problema de las libertades individuales y públicas, que nunca son irrestrictas, sino que están acotadas por distintas consideraciones. Al final, el Congreso aprobó la propuesta de la comisión dictaminadora por 123 votos contra 26.<sup>59</sup>

Ni tribunales especiales ni leyes privativas estableció la Constitución de 57 y fue retomado por la de 1916-1917, dejando ambas en pie sólo el fuero militar.<sup>60</sup>

El dictamen del artículo 13 decía:

El principio de la igualdad, base de la democracia, es incompatible con la existencia de leyes privativas y tribunales especiales que implican privilegios de clases... Lo que obliga a conservar la práctica de que los militares sean juzgados por militares y conforme a leyes especiales, es la naturaleza misma de la institución del Ejército. Estando constituido éste para sostener a las instituciones, urge rodearlo de todas las precauciones dirigidas a impedir su desmoralización y mantener su disciplina, que es su fuerza...<sup>61</sup>

Múgica intentó disolver ese “privilegio” al que consideraba “un resquicio histórico del militarismo”, dejándolo en todo caso “para los delitos y faltas contra la disciplina militar cuando la Nación se encuentre en estado de guerra o cuando el Ejército se halle en campaña”.<sup>62</sup> No obstante, luego de la discusión, la propuesta del “Primer Jefe” y de los dictaminadores se aprobó por 122 votos contra 61. El fuero militar se mantuvo como excepción a la regla que prohíbe los tribunales y leyes específicos.<sup>63</sup>

El artículo 16 desató largas y complicadas polémicas. La Constitución de 1857 garantizaba que

nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde o motive la causa legal del procedimiento. En el caso de delito *in fraganti*, toda persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata.<sup>64</sup>

El proyecto de Carranza resultaba menos ambiguo, puesto que no se podían librar órdenes de arresto “sino por la autoridad judicial y siempre que se haya presentado acusación por un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal o alternativa de pecuniaria y corporal, y que esté, además, apoyada por declaración bajo protesta de persona digna de fe o por otros datos que probaren la responsabilidad”. Mantenía la idea de que cualquier persona podía realizar el arresto en casos de “flagrante delito”, y estaba igualmente obligada a remitirlos, sin demora, a la autoridad inmediata.

<sup>59</sup>*Ibidem*, p. 617.

<sup>60</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 165 y *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo II, pp. 163-164.

<sup>61</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo II, pp. 163-164.

<sup>62</sup>*Ibidem*, pp. 164-165.

<sup>63</sup>*Ibidem*, p. 220.

<sup>64</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 174.

Si bien, en principio, la facultad para arrestar a alguna persona parecía exclusiva de la autoridad judicial, la iniciativa de Carranza incluía una salvedad: “Solamente en casos urgentes podrá la autoridad administrativa decretar... la detención de un acusado”, obligándola inmediatamente a presentarlo ante la autoridad judicial.

La iniciativa original reglamentaba también las órdenes de cateo y las “visitas domiciliarias” que la autoridad administrativa podía realizar “para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía”. La misma autoridad podía “también exigir la exhibición de libros y papeles para comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales”.<sup>65</sup>

La comisión dictaminadora consideró la propuesta de Carranza como “más liberal y más exacta” que los enunciados del 57. Pero consideró necesario hacerle algunas modificaciones. La orden de arresto debía hacerse por escrito, y en ella debería quedar expresado el motivo y el fundamento legal que permitían su dictado. Cuando el hecho imputado tuviese pena alternativa a la pecuniaria o la corporal, la aprehensión debía sustituirse por “la simple citación”. Juzgaban “peligroso” otorgar a las autoridades administrativas la facultad de “ordenar aprehensiones aun en casos urgentes”. Propoñían que explícitamente se señalara la “inviolabilidad del domicilio” y la prohibición de cateos por parte de las autoridades administrativas.<sup>66</sup> Como puede observarse, la comisión dictaminadora deseaba otorgar más garantías a las personas y fortalecer el dique contra los abusos de autoridad.

Luego de una primera discusión, la comisión dictaminadora retiró su propuesta inicial, y varios días después la presentó con tres modificaciones producto del debate anterior: 1) sustituía la palabra aprehendido por arrestado por ser la última “más específica”, 2) se reintroducía la posibilidad de que una autoridad administrativa realizara arrestos urgentes como lo establecía la iniciativa de Carranza, sólo que ésta debía ser “la primera autoridad municipal del lugar”, 3) establecía la facultad exclusiva de la autoridad judicial para realizar cateos.<sup>67</sup>

Sin embargo, a la asamblea no le resultó satisfactoria la nueva redacción y voto en su contra 68 a 56.<sup>68</sup> No obstante, las objeciones eran cruzadas y no se podía conformar con ellas un cuerpo absolutamente coherente. Por ello, la comisión dictaminadora citó a todos los abogados que figuraban en el Congreso, para consultar con ellos. Al final, se resolvió retomar como encabezado del artículo el mismo de 1857: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio...” Igualmente se establecía que “solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa... decretar la detención de un acusado...”; los testigos en caso de cateo debían ser propuestos por el dueño del lugar cateado, y las autoridades administrativas que realizaran “visitas

<sup>65</sup> *Diario de los Debates...*, op. cit., tomo I, p. 342.

<sup>66</sup> *Ibidem*, pp. 619-620.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 696.

<sup>68</sup> *Ibidem*, tomo II, p. 28.



domiciliarias” debían “sujetarse a las disposiciones de las leyes reglamentarias”.<sup>69</sup> Con esa orientación el artículo fue aprobado finalmente por 147 votos a favor y 12 en contra.<sup>70</sup>

Ligado con el anterior, el artículo 18 fue precisando sus contornos en sucesivas sesiones. En el Congreso de 1856-1857 había sido aprobada por unanimidad la siguiente redacción: “Sólo habrá lugar a prisión por delito que merezca pena corporal. En cualquier estado del proceso en que aparezca que al acusado no se le puede imponer tal pena, se pondrá en libertad bajo fianza. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención por falta de pago de honorarios, o de cualquier otra ministración de dinero.”<sup>71</sup>

Carranza también establecía en su proyecto la prisión para delitos que merecieran “pena alternativa de pecuniaria y corporal”. No obstante, planteaba una modalidad interesante: “El lugar de prevención o de prisión preventiva será distinto y estará completamente separado del que se destine para la extinción de las penas.” Y agregaba: “Toda pena de más de dos años de prisión se hará efectiva en colonias penales o presidios que dependerán directamente del gobierno federal... debiendo pagar los estados a la federación los gastos que correspondan por el número de reos que tuvieren en dichos establecimientos.”<sup>72</sup> De hecho Carranza proponía un sistema de prisiones federales con cargo a las finanzas de los estados de la República.

Esto último fue desechado por la comisión dictaminadora que aceptó la primera parte de la propuesta de Carranza. Para la comisión, los estados debían establecer “el régimen penitenciario” —no la Federación— y agregaba: “sobre la base del trabajo como medio de regeneración del delincuente”.<sup>73</sup>

Ese dictamen fue impugnado por dos razones: *a*) la subsistencia de la prisión preventiva “en los casos en que un delito tenga señalada pena alternativa de pecuniaria o corporal”, y *b*) por pretensión de que cada estado estableciera su régimen penitenciario.<sup>74</sup> Así, en el segundo dictamen se retomaba la idea del Constituyente del 57 en el sentido de que la prisión preventiva sólo se aplicaría “por delito que merezca pena corporal”, y con relación a los regímenes penitenciarios se optó por una redacción más “liberal y democrática”, dejando “en completa libertad a los Estados para adoptar el sistema penal que les convenga”. La redacción del artículo 18 decía en esa parte: “Los gobiernos de la federación y de los estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal —colonias, penitenciarias o presidios— sobre la base del trabajo como medio de regeneración.”<sup>75</sup> De esa manera se aprobó el artículo por 155 votos a favor y 37 en contra.<sup>76</sup>

Los artículos 20, 21 y 22 establecían las garantías de todo acusado, la imposición de penas por parte de la autoridad judicial y la prohibición de las penas de mutilación,

<sup>69</sup> *Ibidem*, pp. 225-226.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 261.

<sup>71</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 189.

<sup>72</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo I, pp. 342-343.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 643.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 695.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 696.

<sup>76</sup> *Ibidem*, tomo II, p. 56.

azotes, marcas, infamias, tormentos, etc. En los tres casos se seguía la lógica —y aun el texto— de la Constitución del 57 con algunas variantes.

En 1857 se establecieron, como garantías de todo acusado,

que se le haga saber el motivo del procedimiento y el nombre del acusador si lo hubiere, que se le tome su declaración preparatoria dentro de cuarenta y ocho horas, que se le caree con los testigos que depongan en su contra, que se le faciliten los datos que necesite y consten en el proceso para preparar sus descargos, que se le oiga en defensa por sí o por personas de su confianza o por ambos... En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio, para que elija el que o los que le convengan.<sup>77</sup>

Carranza, por su parte, enumeraba diez garantías para el acusado: *a)* fianza, *b)* “no podrá ser compelido a declarar en su contra” quedando prohibida la incomunicación, *c)* saber, en audiencia pública, dentro de cuarenta y ocho horas, la causa de su acusación y el nombre de su acusador, rindiendo en ese acto su declaración preparatoria, *d)* posibilidad de careos, *e)* presentación de testigos y pruebas, *f)* juicio en audiencia pública por juez o jurado de ciudadanos, *g)* le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa, *h)* será juzgado antes de cuatro meses o un año dependiendo de la falta, *i)* de defensa a través de él mismo, la persona que él designe o defensor de oficio, y *j)* no se podrá prolongar la prisión o detención por falta de pago de honorarios.<sup>78</sup> Esa iniciativa quedó plasmada en la nueva Constitución.<sup>79</sup>

El artículo 21, sin embargo, desencadenó una discusión interesante. La Constitución del 57 había establecido que la aplicación de las penas era una facultad exclusiva de la autoridad judicial. “La autoridad política o administrativa sólo podrá imponer como corrección, hasta quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión, en los casos y modos que expresamente determine la ley.”<sup>80</sup>

La primera disposición la retomó el proyecto presentado por Carranza —“La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial”—, pero agregaba: “Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la policía judicial, que estará a la disposición de éste.” La incorporación en el texto constitucional del ministerio público y la policía judicial, que no dependerían de los jueces, era una de las innovaciones que más había ponderado el propio Carranza en su discurso inaugural.<sup>81</sup>

El debate en torno al Ministerio Público y la policía judicial, así como la línea directa de su dependencia, se colocó en el centro del litigio. La discusión no estuvo exenta de malentendidos, de redacciones varias, pero al final, la Constitución refrendó la capacidad exclusiva de la autoridad judicial para imponer penas. Sólo que para evitar

<sup>77</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 191.

<sup>78</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo I, p. 343.

<sup>79</sup> *Ibidem*, tomo II, p. VIII.

<sup>80</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 232.

<sup>81</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo I, p. 343.

equivocos el Congreso aprobó después de ello una redacción distinta a la que proponía Carranza. Decía: “La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y el mando inmediato de aquél.” Las autoridades administrativas quedaban facultadas para imponer castigos por infracciones a “los reglamentos gubernativos y de Policía”, los cuales no podían ser sino multas o arrestos hasta por 36 horas. Sólo si el infractor no pagaba la multa entonces se le podía arrestar hasta por 15 días.

La idea de un trato desigual a los desiguales permeó ese artículo, y los constituyentes establecieron que “si el infractor fuese jornalero y obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana”,<sup>82</sup> con lo cual de nuevo la igualdad en abstracto era modulada por la necesidad de reconocer profundas desigualdades en la realidad, las cuales gravitaban sobre la igualdad “formal”.

El artículo 22, desde 1857, había prohibido “las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas o trascendentales”.<sup>83</sup>

Carranza en su iniciativa reprodujo palabra por palabra el texto de 1857, pero agregó dos párrafos:

- 1) No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el pago de impuestos o multas.
- 2) Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata, al violador y a los reos de delitos graves del orden militar.<sup>84</sup>

Debe señalarse que salvo una intervención, la de Rafael L. de los Ríos, nadie cuestionó la introducción de la pena de muerte —parecía ser parte del sentido común de la época—, pero la discusión se centró en torno a las causales que permitían su aplicación. Al final, la única de las casuales presentada por Carranza que no se aprobó fue la que se refiere a la violación, con argumentos que no derivaban de ninguna corriente de pensamiento más o menos coherente, sino de una serie de nociones machistas con profundas y fuertes raíces entre los constituyentes.

En otro terreno, la libertad de cultos quedó consagrada en el artículo 24. Su fuente original no es la Constitución del 57, sino las Leyes de Reforma de 1860, y las Adiciones y Reformas Constitucionales de 1873. Carranza fundió ambos preceptos y propuso la siguiente redacción.

Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, en los templos o en su domicilio

<sup>82</sup> *Ibidem*, tomo II, p. VIII.

<sup>83</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 232.

<sup>84</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo I, p. 344.

particular, siempre que no constituya un delito o falta penada por la Ley. Ningún acto religioso de culto público deberá celebrarse fuera del interior de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad.<sup>85</sup>

Los dictaminadores aceptaron la redacción de Carranza modificando sólo las palabras “Ningún acto religioso” por “Todo acto religioso”. Sólo Enrique Recio, miembro de esa misma comisión, pretendió ir más lejos, prohibiendo a cualquier sacerdote “impartir la confesión auricular” y demandando que para ejercer el sacerdocio se requería ser casado por lo civil.<sup>86</sup> El texto finalmente fue aprobado por 93 votos a favor por 63 en contra.

Vale la pena recordar que la libertad de cultos se abrió paso en nuestro país a través de un proceso sumamente complejo, pero que en 1916-1917 pareció estar bien asentado. Cuando en 1814 Morelos escribió sus *Sentimientos de la Nación*, su punto número dos establecía “que la religión católica sea la única, sin tolerancia de otra”.<sup>87</sup> La Constitución de 1824 siguió la misma lógica al establecer en su artículo tercero: “La religión de la Nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana. La Nación la protege con leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra.”<sup>88</sup> No será sino hasta 1856, en el artículo 15 del proyecto de Constitución, cuando se intentó establecer que “no se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso”, aunque inmediatamente se ponderaba que “habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la católica, apostólica, romana, el Congreso de la Unión cuidará, por medio de leyes justas y prudentes, de protegerla en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional”.<sup>89</sup>

Sin embargo, ni aun ese inicio de tolerancia prosperó en 1856-1857, y la Constitución de ese año sólo estableció en el artículo 123 que “Corresponden exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes”.<sup>90</sup> Sólo mediante las Leyes de Reforma de 1860 se asume la libertad de cultos. El artículo primero decía: “Las leyes protegen el ejercicio del culto católico y de los demás que se establezcan en el país, como la expresión y efecto de la libertad religiosa, que siendo un derecho natural del hombre, no tiene ni puede tener más límites que el derecho de tercero y las exigencias del orden público...” Y en su artículo 11 se establecían algunas restricciones al ejercicio del culto: “Ningún acto solemne religioso podrá verificarse fuera de los templos sin permiso escrito concedido en cada caso por la autoridad política local...”<sup>91</sup> Esa historia

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 344.

<sup>86</sup> *Ibidem*, tomo II, p. 744.

<sup>87</sup> *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo IV, Articulado, LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, p. 24

<sup>88</sup> *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos, Régimen constitucional 1824*, editado por Mariano Galván Rivera, 1828. Edición facsimilar, tomo I, Miguel Ángel Porrúa, 1988, p. 36.

<sup>89</sup> *Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, pp. 24-26.

<sup>90</sup> Zarco, *op. cit.*

<sup>91</sup> *Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, pp. 24 y 26-27.

gravitó en el Constituyente de 1916-1917 para, al tiempo que se establecía la libertad de cultos, se refrendaran las limitaciones de celebrar sus ceremonias en los templos y los domicilios particulares solamente.

Por otro lado, siguiendo la veta expuesta en 1857, el artículo 28 prohibía los monopolios, exceptuando solamente algunas actividades —acuñación de moneda, correos, telégrafos, emisión de billetes, que controlaría el gobierno federal—. Se trataba de impulsar la libre concurrencia como una más de las libertades individuales. Los constituyentes, sin embargo, para evitar confusiones, introdujeron la noción de que ni las asociaciones de los trabajadores para proteger sus intereses ni las cooperativas podían ser consideradas como monopolios.

Por último, la suspensión de las garantías que la Constitución otorgaba sólo podría realizarse “en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquiera otra que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto”. Esa facultad la podía ejercer el presidente de la República “de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente”.<sup>92</sup> Con ellos se cierra el círculo de la vigencia de las garantías que supone una situación de normalidad republicana, ya que cuando esta última se colapsa, el propio ejercicio de las garantías individuales, objetivo fundamental de los constituyentes, pueden suspenderse.

## La reforma de gobierno

La idea democrática, sin embargo, puede rastrearse mejor en la discusión sobre la forma de gobierno. Si las garantías individuales ponen un límite a la acción del Estado, en la fórmula del gobierno se presentan con claridad las intenciones de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, y las normas a través de las cuales se construyen y relacionan los poderes del Estado.

El título II de la Constitución se inicia con la sección sobre “La soberanía nacional y la forma de gobierno”, tal como lo hacía la Constitución del 57. El artículo 39 fue copiado de una constitución a otra y estableció que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo Poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Se trata de una noción democrática básica, piedra fundadora de la idea democrática, que establece la fuente de toda soberanía en el pueblo. En el Constituyente de 1856-1857 se cuestionaron, sin embargo, algunos puntos que no les resultaron satisfactorios a todos los diputados: *a)* “la vaguedad” con la que establecía la capacidad del pueblo para modificar la forma del gobierno, *b)* la propuesta de colocar la fuente de la soberanía en la Nación y no en el pueblo, *c)* la impugnación a consignar en una “Constitución democrática que todo poder se establece para beneficio del pueblo”, ya que resultaba

<sup>92</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo I, p. 345, y tomo II, p. XI.

innecesario.<sup>93</sup> No obstante, el texto del artículo quedó como hemos escrito, aprobado por una abrumadora mayoría.

En 1916-1917, sin embargo, el consenso en torno al artículo fue absoluto y resultó innecesario discutirlo. La comisión dictaminadora, integrada por Paulino Machorro, Heriberto Jara, Agustín Garza González, Arturo Méndez e Hilario Medina, estableció que el artículo “consagra el principio de la soberanía popular, base de todos los regímenes políticos modernos y declara como una consecuencia necesaria que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio”. Se trataba, a decir de la comisión, de “una de las conquistas más preciadas del espíritu humano en su lucha con los poderes opresores, principalmente de la iglesia y los reyes”.

La comisión asumió con claridad que el mismo concepto de soberanía era esencialmente histórico y citando a Jellinek, Bodino y Rousseau, esbozó una síntesis histórica del proceso de emergencia del pueblo como la fuente de la soberanía, enfrentándose tanto a la iglesia como a las monarquías. Luego de la Revolución francesa, decían. “el dogma de la soberanía popular... es considerado hasta la fecha como la base esencial de los regímenes democráticos”. Debía entenderse que la soberanía es “inmutable, imprescriptible e inalienable. Siendo el pueblo el soberano, es el que se da su gobierno, elige a sus representantes, los cambia según sus intereses; en una palabra; dispone libremente de su suerte”.<sup>94</sup>

Si la soberanía reside en el pueblo y los diputados constituyentes eran la representación de ese pueblo, entonces estaban capacitados para decidir que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (art. 40). Se trataba, de nuevo, de una transcripción textual de la norma aprobada en 1857, en cuyos debates se precisó que los “territorios” no eran parte de la Federación sino de la Nación o de la República.<sup>95</sup>

Más allá de ello, resulta importante señalar que de los tres adjetivos de la república —representativa, democrática y federal—, sólo en el último consideraron necesario detenerse los dictaminadores. Presentaron al federalismo como la “bandera de los avanzados” en contra de los “retrógrados” centralistas. Y quisieron salirse al paso al argumento de que el federalismo mexicano no era más que una copia del norteamericano, ya que “la colonia de Nueva España formaba un régimen central sin entidades políticas independientes, las cuales fueron creadas por la Constitución de 1824”.

A ese argumento contestaron señalando que el régimen federal no tenía un solo origen, y que la razón “de su adopción es el estado del espíritu público en un país que no se deduce siempre del régimen a que antes haya estado sometido”. Y continuaban su argumentación: “Si así fuere, habría que confesar que Iturbide tuvo razón para fundar una monarquía en México, puesto que la Nueva España estaba habituada a ese régimen...”<sup>96</sup>

<sup>93</sup>Zarco, *op. cit.*, pp. 310-312.

<sup>94</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo I, pp. 669-670.

<sup>95</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 314.

<sup>96</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo I, p. 67.

Ahora bien, retomando el texto y la idea de los constituyentes de 1857, los de 1916-1917 refrendaron que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los estados, en lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal”.<sup>97</sup> En 1856 se aprobó el mencionado artículo por unanimidad y sin discusión, y en 1916-1917 sólo hubo un voto en contra. Se trata de un complemento natural a la idea de la república representativa, ya que la soberanía popular no puede ejercerse en forma directa, sino solamente delegada; y a la fe de federalismo, que supone que en el marco del pacto federal, los estados pueden constituir una normatividad propia, siempre y cuando no contravengan las disposiciones que precisamente dan forma y sentido a la unión de los Estados en una Federación.

Soberanía popular, república representativa, democrática y federal, lo que supone una independencia relativa de los estados, fueron nociones calcadas, en el Constituyente de 1916-1917, del de 1856-1857. Y a partir de ellas, se erigió el edificio estatal con nuevas modalidades.

Se refrendó la división de Poderes —Legislativo, Ejecutivo y Judicial— y las ideas de que no se podrían reunir en una sola persona dos o más de estos poderes ni en una sola persona de Legislativo —artículo 50 en 1957 y artículo 49 en 1917.<sup>98</sup> Esto último tenía una salvedad en la nueva Constitución, cuando el Ejecutivo asumiera facultades extraordinarias de acuerdo con el artículo 29.

La argumentación de la dictaminadora decía al respecto: “el ejercicio de la soberanía lo hace el pueblo por tres poderes que son iguales entre sí, como órganos de una misma soberanía: la del pueblo”. Iguales no por sus facultades, sino porque expresan a la soberanía popular.

Asumiendo el carácter distintivo del “Poder Judicial”, insistieron en mantenerlo dentro de la tradición de la división de poderes con los siguientes argumentos: “no obstante, de la consideración de carecer el Poder Judicial de fuerza interna propia para determinarse y no representar a la opinión, sino estar obligado a obrar, en un caso dado, aun contra la opinión y solamente conforme a la ley, la Comisión acepta la teoría de los tres poderes, por ser tradicional en nuestro Derecho Público, y no envolver ninguna dificultad práctica, teniendo, por el contrario, la grandísima ventaja de que, dado al departamento judicial el carácter de Poder, se realza más su dignidad y parece reafirmarse su independencia. Esa teoría de los tres poderes es esencial en nuestro sistema político; es el pivote en el que descansan nuestras instituciones, desde el punto de vista meramente constitucional.”<sup>99</sup>

Al parecer, buena parte de los constituyentes estaban conscientes de la singularidad del “Poder Judicial”, y de cómo su operación no resultaba equiparable a la de los otros dos poderes. No obstante, en términos de imagen —“su dignidad”—, de tradición y de armonía constitucional, se le seguía denominando Poder.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 672 y Zarco, *op. cit.*, p. 314.

<sup>98</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.* tomo II, pp. 343-344 y Zarco, *op. cit.*, p. 476.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 403.

De la misma idea de división de poderes se desprendía la prohibición de que una persona o corporación ocupara más de un poder. Y del carácter del Poder Legislativo, “la conveniencia de la deliberación, discusión, y representación de las diversas tendencias de opinión de un país en la elaboración de las leyes”, se derivaba la necesidad de su integración colectiva, no individual.

Precisamente, con el Poder Legislativo continúa el desarrollo del texto constitucional. Y es en torno a él que las diferencias de ambas constituciones resultan significativas. Mientras el texto de 1857 implantó un Congreso unicameral, el de 1917 instituyó el Congreso bicameral.

La Constitución de 1824 depositaba el poder legislativo en un Congreso General, dividido en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores (art. 7º). Los primeros eran elegidos por los ciudadanos, uno por cada ochenta mil “almas” (arts. 8º y 11), y los segundos por los legislaturas de los estados, dos por cada uno de ellos (art. 25).<sup>100</sup>

Sin embargo, los constituyentes de 1856-1857 resolvieron anular la Cámara de Senadores, depositando el Supremo Poder Legislativo en una asamblea denominada Congreso de la Unión (art. 51).<sup>101</sup> La discusión resultó interesante.

A Zarco, por ejemplo, no le satisfacían las razones de la propuesta de supresión del Senado. Para él, el Senado podía ser

republicano y democrático si se deriva del pueblo, y al plantear en México el sistema representativo, es menester considerar no sólo la República y la democracia, sino el sistema federal y la necesidad de equilibrar a las entidades políticas, que constituyen la federación. Y como para la elección de diputados no hay más base posible que la de la población, en una sola Cámara resultarán los estados con una representación muy desigual.

Zarco asumía la necesidad de construir dos órganos de representación: el del pueblo o la nación en la Cámara de Diputados, y el de los estados o del pacto federal en la de Senadores.

Reconocía que “los ataques [que] se dirigen al Senado”, “tal cual existía conforme a la carta de 1824 y a la acta de reformas”, tenían algo de fundados, puesto que, en efecto, el Senado “tenía algo de aristocracia, porque no se derivaba del pueblo; porque lo elegían las legislaturas...”; pero, bajo esa lógica, decía Zarco, “sería preciso también suprimir la Presidencia, recordando cuán funestos han sido muchos presidentes”. Resumía: “El mal del Senado consistía en su origen, en su modo de elección... resolviendo que los senadores sean electos por los mismos colegios que nombren a los diputados... desaparece toda idea de aristocracia, y el Senado es tan popular como la otra Cámara...”<sup>102</sup>

Ante la argumentación de que las dos cámaras sólo hacen más lento el proceso legislativo, Zarco lo veía como “algo normal de los sistemas constitucionales, es una

<sup>100</sup> *Colección de Constituciones, op. cit.*, pp. 37-43.

<sup>101</sup> *Zarco, op. cit.*, p. 477.

<sup>102</sup> *Ibidem*, pp. 478-479.



garantía y una ventaja de acierto para los pueblos. La acción de un Congreso nunca debe ser tan expedita como la dictadura...”<sup>103</sup>

Joaquín García Granados, por su parte, consideraba al Senado como “funesto”, por las siguientes razones: “cuando haya discordia entre las dos cámaras, será imposible formar un gabinete parlamentario...”, “los senadores se crearán siempre más distinguidos que los diputados y tendrán aspiraciones aristocráticas”, “el Senado nada representa en una democracia”.<sup>104</sup>

Ante una argumentación tan débil, Isidoro Olvera insistió en el mismo tenor que Francisco Zarco. “El Senado es la representación de los intereses federales y de las entidades políticas que constituyen la Unión.”<sup>105</sup>

Espiridión Moreno, por su parte, señaló que la única concepción compatible con la democracia es la que indica que “los congresos sólo deben representar el número de ciudadanos y nada más, pues otra cosa es salirse del sistema democrático”. Ejemplificó: “Un proyecto votado por unanimidad en la Cámara de Diputados, puede ser desechado por la mitad y no más de los Senadores quedando nulificada la mayoría.”<sup>106</sup>

El constituyente Gamboa fue más explícito. Para él, la institución del Senado resultaba “antidemocrática, porque siendo la base de la democracia representativa el voto del pueblo, y por consiguiente de las mayorías... será siempre necesario que la representación de la soberanía sea la representación de la mayoría de los sufragios del pueblo: que tal es la base de la elección de los diputados; pero que en ningún caso lo puede ser la de senadores”. Encontraba que el Senado tenía sentido en los Estados Unidos, porque “los primeros representantes que lo constituyeron eran verdaderos plenipotenciarios de los Estados, que iban a representar los intereses de pequeñas naciones que se confederaban”, pero en México bastaba con una Cámara.<sup>107</sup>

Olvera insistió en que el Senado “considera a los estados, no por los intereses de los individuos que los habitan, sino como entidades políticas, y si cesa esa consideración, se viene por tierra el sistema federal”. Pero Francisco de P. Cendejas insistió a favor de la abolición del Senado con nuevos argumentos, porque dijo: “El Senado siempre resultará o la mutilación del cuerpo legislativo si la segunda cámara ha de ser revisora, o la subdivisión si ha de ser colegisladora, presentando ambos gravísimos inconvenientes”. Según él, el solo hecho de ser un cuerpo revisor de las decisiones de la representación nacional, lo convertía en un cuerpo “antidemocrático”. Se preguntaba “¿qué significa una asamblea soberana con freno?”

Por la misma ruta argumentó Ignacio Ramírez:

¿Por qué lo que han de hacer dos Cámaras, no ha de hacerlo una sola? Si la segunda ha de ser apoyo de la primera, está de más... Si ha de ser revisora, se busca un poder superior a los representantes del pueblo. Para admitir esa revisión, sería preciso que lo ejerciera

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 479.

<sup>104</sup> *Ibidem*, pp. 480-481.

<sup>105</sup> *Idem*.

<sup>106</sup> *Idem*.

<sup>107</sup> *Ibidem*, pp. 485-486.

un cuerpo más popular y mucho más numerosos que la Cámara de Diputados, y lo que se propone es todo lo contrario.<sup>108</sup>

Finalmente, en una de las votaciones más cerradas los constituyentes decidieron aprobar el Congreso unicameral, por 44 votos contra 38.<sup>109</sup> No obstante, la Ley del 13 de noviembre de 1874 reintrodujo el Congreso con dos cámaras, la de diputados y la de senadores. Esa reforma fue retomada sin discusión por los constituyentes de 1916-1917. El dictamen resultó sumamente escueto, el debate no se dio y la aprobación se hizo por unanimidad.<sup>110</sup>

La Cámara de Diputados se integrarían con “representantes de la Nación electos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos” (art. 51), se elegirá un diputado por cada 60 mil habitantes o fracción mayor de 20 mil (art. 52), por cada titular habría un suplente (art. 53), la elección sería directa (art. 54) y se establecían una serie de requisitos para ser diputado (art. 55).

En relación con la duración del cargo —dos años— las Constituciones de 1857 y 1917 coincidían totalmente. El número base para la elección de un diputado era en 1857 de 40 mil habitantes o fracción mayor de 20 mil, pero en 1901 esa disposición se modificó para establecer un diputado por cada 60 mil habitantes o fracción mayor de 20 mil,<sup>111</sup> lo cual fue refrendado en 1916-1917,<sup>112</sup> no sin antes haber discutido la conveniencia de elevar el número a 100 mil habitantes.<sup>113</sup> La idea del suplente vuelve a ser idéntica en ambas Constituciones. Pero en la elección de los mismos existe una diferencia significativa.

El Constituyente de 1857 refrendó la idea de la elección indirecta de diputados, aunque ahora “en primer grado y en escrutinio secreto”. Pese a que destacados diputados como Zarco, Ignacio Ramírez y José Antonio Gamboa pugnaron por el voto directo, fueron derrotados por 61 votos contra 21.<sup>114</sup>

Reproduzcamos algunas de aquellas argumentaciones. Zarco:

La elección indirecta[...] es un artificio para engañar al pueblo, haciéndole creer que es elector, y empleándolo en crear una especie de aristocracia electoral, que mientras más se eleva en grados, más se separa del espíritu y de los intereses del pueblo. Se ve muy a menudo que un partido gana las elecciones primarias y secundarias y pierde, sin embargo, las de diputados, fenómeno que sólo explican la seducción, la violencia, el cohecho y el soborno, armas vedadas que no podrán emplearse cuando las elecciones sean obra directa del pueblo[...]  
[...]el último ciudadano verá de una manera positiva que su voto es decisivo[...] y el resultado, sea el que fuere, será la expresión genuina de la voluntad del país[...] los que vengan serán indudablemente representantes del pueblo, escogidos por el pueblo.

<sup>108</sup> *Ibidem*, pp. 491-493.

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 493.

<sup>110</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo I, pp. 743-745.

<sup>111</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 494.

<sup>112</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo II, p. XIV.

<sup>113</sup> *Ibidem*, tomo I, pp. 744-745.

<sup>114</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 518.

Ponciano Arriaga, si bien señala que comparte las opiniones de Zarco, explica que la comisión dictaminadora de la cual formaba parte consideró pertinente detenerse antes de la aplicación de dichos principios. Ello, porque “la organización peculiar de nuestro pueblo, nuestra carencia de costumbres políticas”, así parecía indicarlo, Isidoro Olvera se orientó en la misma dirección. Se declaró favorable a la elección directa, “pero no tan pronto como el señor Zarco, sino de una manera progresiva, y que así en vez de establecer los tres antiguos grados de elección, deja uno solo, lo cual es un paso importante”. Para él, mientras subsistieran “indígenas no emancipados” y la población no tuviese “un carácter homogéneo”, el sufragio directo “no expresaría la voluntad pública”.

Zarco entonces volvió a la tribuna para ampliar sus argumentos y responder a sus impugnadores.

Una asamblea constituyente, llamada a introducir grandes innovaciones, deber aspirar a reformar las costumbres y a emancipar a las clases desgraciadas[...] Venga la elección directa, y desde luego se verá el cambio de las costumbres[...]

Es preciso que el sistema representativo sea una verdad y no una ficción. Si damos a los indios el título de ciudadanos, aceptemos lealmente las consecuencias todas, y no hagamos de la ciudadanía una burla y una irrisión[...] ¿Por qué tanto temor a las influencias que puedan obrar en el pueblo? [...] Si en último caso, apelando al pueblo, y sólo al pueblo, hemos de perder las elecciones, los congresos no serán liberales: pero serán verdadera representación nacional. Entonces sabremos que el pueblo no quiere lo que queremos[...] y fieles a nuestros principios acataremos su voluntad soberana [...] Si el partido liberal es consecuente con sus doctrinas, no debe retroceder ante la elección directa, de la que sólo puede resultar, que los que han figurado en la escena política, no vuelvan a ser diputados.

Olvera insistió en que con la elección directa “no se tendrá el voto de las masas, sino el de ciertos particulares, no representando por consiguiente, la verdadera opinión del país”. Puso un ejemplo: “En la manzana en que vivo basta contar con el dueño de una velería para ganar la elección con el voto de los obreros”.

Ignacio Ramírez apoyó a Zarco señalando que el sufragio indirecto falseaba el sistema representativo. “Fúndase ese sistema en que el pueblo es soberano, y habiendo elecciones indirectas ¿cómo ejercer esta soberanía?” Llamó a

[...] no asustarse ante el pueblo. Si se quiere que los congresos representen la opinión del país, no hay más modo que la elección directa. Con ella vendrá el sistema de candidaturas, que tiene la ventaja de que haya programas claros y explícitos que hagan saber al país lo que tienen que esperar de cada hombre[...] Los *meetings*, los periódicos, cuantos modos hay de conocer la opinión, serán otros tantos recursos de que puedan servirse los candidatos[...] ¿Qué queda de la teoría del sistema democrático con una serie interminable de delegaciones de soberanía? ¿Para qué ha de haber representantes que nombren otros representantes? [...] Sólo para huir de la voluntad del pueblo. Con la elección directa, el pueblo errará o acertará; pero el resultado será la expresión de su voluntad.<sup>115</sup>

<sup>115</sup> *Ibidem*, pp. 502-518.

A pesar de ello las reservas de los congresistas eran muchas y su confianza en el “buen criterio” de un pueblo “impreparado”, muy limitada. De tal suerte que la elección directa fue desechada.

Luego del triunfo de la revolución maderista, en mayo de 1912, se estableció la elección directa, de tal suerte que en el Congreso de 1916-1917 el asunto apareció como resuelto. La dictaminadora se concretó a expresar que se trataba del “resultado de una lucha victoriosa en contra del antiguo régimen y de una adquisición de gran importancia en la marcha política del país...”<sup>116</sup> Sin discusión y por unanimidad el Congreso hizo suyas las posiciones de los derrotados en 1856-1857.

Los requisitos para ser diputados fueron divididos en seis incisos: 1) ser mexicano por nacimiento; 2) tener veinticinco años el día de la elección; 3) ser originario del estado o territorio en que se haga la elección o vecino por más de seis meses; 4) no estar en servicio en el ejército ni tener mando en la policía “o gendarmería rural” en el distrito de la elección “cuando menos noventa días antes de la elección”; 5) no ser secretario o subsecretario de Estado ni magistrado de la Corte, ni gobernador, secretario del gobierno estatal, magistrado o juez federal o del estado, “a menos que se separe noventa días antes de la elección”, 6) no ser ministro de algún culto religioso.

Los requisitos 2, 3 y 6 venían desde el 57, aunque la edad entonces se solicitaba para “el día de la apertura de sesiones”.<sup>117</sup> Las disposiciones 4 y 5 se establecieron para “evitar que se ejerciera una decidida influencia sobre los electores”.<sup>118</sup> Y el requisito de ser mexicano por nacimiento fue agregado por el Congreso tanto a la Constitución del 57 como al proyecto de Carranza.<sup>119</sup> Durante el debate, hubo diputados que plantearon que se agregara la posibilidad de que los latinoamericanos nacionalizados mexicanos también pudiesen ocupar el cargo de legisladores,<sup>120</sup> pero su iniciativa no prosperó.

Por otra parte, la normatividad del Senado fue aprobada en lo general sin demasiada discusión. No obstante, un tema mereció debates enconados. Así, en el artículo 56 —tanto el del proyecto de Carranza como el de la dictaminadora— se establecía que el Senado se integraría con dos senadores por cada estado y el Distrito Federal nombrados a través de la elección directa. Hasta ahí existía un consenso básico de la asamblea; no obstante, a continuación decía: “La Legislatura de cada estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta del total de los votos que debieron emitirse, conforme a los respectivos padrones electorales, y en caso de que ningún candidato hubiere obtenido dicha mayoría elegirá entre los dos que tuvieren más votos.”<sup>121</sup>

Fue “el resabio de elección indirecta”, como lo señaló Cándido Avilés, lo que desató la impugnación. Sus argumentos bien pueden resumirse en las siguientes frases:

la elección de presidente será directa, la elección de los diputados será directa[...] ¿Por qué tratándose de la elección de los senadores se pide que sea elección directa también,

<sup>116</sup> *Diario de los Debates...*, op. cit., tomo II, p. 10.

<sup>117</sup> Zarco, op. cit., p. 519.

<sup>118</sup> *Diario de los Debates...*, op. cit., tomo II, p. 169.

<sup>119</sup> *Ibidem*, tomo I, p. 347.

<sup>120</sup> *Ibidem*, tomo II, pp. 129-136.

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 87.

pero por mayoría de los votos que debieran emitirse?, y si no que se elija[...] entre los dos que hubiesen obtenido mayoría relativa. En mi concepto, debería decirse, respecto de la elección de senadores, lo mismo que tratándose de la elección de diputados.<sup>122</sup>

Aunque hubo quién defendió el dictamen, fundamentalmente el diputado Machorro Narváez,<sup>123</sup> al momento de la votación la Asamblea lo rechazó por 134 votos contra 19.<sup>124</sup> De tal suerte que en la redacción final de la Constitución se estableció que “La Legislatura de cada estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos emitidos”.<sup>125</sup>

Por cada senador titular se elegiría un suplente (art. 57); cada senador duraría en su cargo cuatro años, pero la Cámara se renovarían por mitades cada dos años (art. 58); los requisitos para ser senador resultaron iguales a los de los diputados, aumentando solamente la edad a 35 años (art. 59). Sin discusión fueron aprobados.

Cada Cámara calificaría las elecciones de sus miembros (art. 60), con lo cual se refrendó el criterio de la autocalificación del Poder Legislativo que ya aparecía en la Constitución de 1824 (art. 35)<sup>126</sup> y en la de 1857 (art. 60).<sup>127</sup> Según los legisladores se trataba de “un atributo de su propia soberanía”, y de evitar “como ya ha sucedido alguna vez, que se pretenda atacar la resolución de una Cámara sobre la elección de algún distrito, por la vía judicial”, por lo cual introdujeron la siguiente adición: “Su resolución será definitiva e inatacable.”<sup>128</sup>

Se refrendó también la inviolabilidad de los legisladores “por sus opiniones manifiestas” (art. 61), al igual que como lo establecía la del 57 (art. 59); durante el periodo de su encargo no podrían desempeñar “ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados” (art. 62), similar al artículo 58 de la Constitución precedente.

Se estableció el quórum para instalar el Congreso (art. 63), el periodo de sesiones ordinarias del 1º de septiembre hasta, como máximo, el 31 de diciembre (arts. 65 y 66), reduciendo lo que establecía la Constitución del 57 que preveía dos periodos, uno del 16 de septiembre al 15 de diciembre y otro del 1º de abril al 31 de mayo.<sup>129</sup>

Resulta interesante subrayar que el artículo que establece las obligaciones del Congreso en su periodo ordinario (art. 65) fue aprobado no sólo tal cual lo presentó Carranza, sino que además se aprobó sin discusión. Las facultades obligatorias de revisar la cuenta pública; examinar, discutir y aprobar el presupuesto y decretar los impuestos, así como discutir las iniciativas de ley que se presenten, fueron aprobadas tomando en cuenta las siguientes consideraciones que realizó la comisión dictaminadora:

respecto al primer asunto es de llamarse la atención sobre el fin moralizador del proyecto relativo, a que la revisión de la cuenta no se limite a la comprobación aritmética y su

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 189.

<sup>123</sup> *Ibidem*, pp. 190-193.

<sup>124</sup> *Ibidem* p. 194.

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. XIV.

<sup>126</sup> *Colección de Constituciones...*, *op. cit.*, p. 44.

<sup>127</sup> *Zarco, op. cit.*, p. 584.

<sup>128</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo II, p. 12.

<sup>129</sup> *Zarco, op. cit.*, 129.

comparación con el presupuesto; sino que se extienda a la exactitud y justificación de los gastos y a la investigación de las responsabilidades que resulten o puedan resultar del manejo de las cantidades de la Nación.

El mismo fin “moralizador” tenía la disposición “que se refiere a la limitación de la facultad de que haya partidas de gastos secretos libremente, lo que hacía dudar si se trataba de verdaderos gastos o de emolumentos extraordinarios de los altos funcionarios”.<sup>130</sup>

En este punto de la discusión, el propio Constituyente entendió que la discusión sobre el Poder Legislativo no podía realizarse sin tomar en cuenta sus relaciones con el Poder Ejecutivo, de tal suerte que la segunda comisión dictaminadora presentó, además de los dictámenes particulares que ya había dado a conocer, un dictamen conjunto sobre los artículos 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73 fracción XXX, 74, 75, 76, 77, 78, 79 y 93. Vale la pena detenerse en las consideraciones ahí plasmadas, porque dan cuenta del horizonte y las expectativas de los constituyentes en tan importante materia.

Primero explicaba el funcionamiento de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo que se pretendía, para luego compararlo con el sistema que emanó en 1857. Decía: Las atribuciones del Congreso en su periodo ordinario las fija el artículo 65 y si duración el 66 —como ya hemos reseñado—. Pero además, “puede tener sesiones extraordinarias cada vez que con ese objeto lo convoque el Poder Ejecutivo (art. 67) y se previene que las Cámaras que lo constituyan residirán en un mismo lugar (art. 68) y que recibirán un informe del presidente de la República cada vez que tenga lugar la apertura de sus sesiones (art. 69).

El artículo 72 determina los trámites que debe sufrir un proyecto de ley o decreto para que llegue a promulgarse como tal. El artículo 73 que inicia el párrafo tercero que se refiere a la facultad del Congreso[...] contiene las disposiciones especiales que en el proyecto se ha creído útil hacer constar de una manera expresa, siguiendo la opinión de nuestra Constitución de 1857.

El artículo 75 complementa las disposiciones sobre presupuestos, y los artículos 74 y 76 determinan las facultades exclusivas de las Cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente.

El artículo 77 se refiere a lo que cada Cámara puede hacer independientemente de la otra, y los 78 y 79 reglamentan el papel de la Comisión Permanente.

El sistema en su conjunto contenía “algunas innovaciones respecto del relativo de la Constitución” de 1857, como señalaban los dictaminadores, las cuales merecían ser explicadas. En conjunto, puede afirmarse que el Congreso que emergió de 1917 tenía poderes y facultades más restringidos que su antecesor, pero sus diseñadores lo consideraban adecuado por las siguientes razones.

El Congreso en el sistema anterior, tenía dos periodos de sesiones ordinarias[...] más la facultad de prorrogar cada uno de los periodos por 30 y 15 días respectivamente; más

<sup>130</sup> *Diario de los Debates...*, op. cit., tomo II, p. 167.

la facultad de convocar a sesiones extraordinarias cada vez que lo tenía por conveniente, lo que en suma, le daba el derecho de estar reunido casi todo el año y lo ponía en la obligación de legislar, aun careciendo de algún objeto... Los inconvenientes de ese sistema han sido puestos de manifiesto en nuestra experiencia constitucional.

La comisión en sus respectivos dictámenes particulares de los artículos 66 y 67 se habían pronunciado tanto en contra de los periodos fijos de sesiones como de la facultad de prorrogarlos por parte de las propias Cámaras. Citando a un “distinguido escritor mexicano” (¿Rabasa?) decía: “Nuestro sistema tiene el inconveniente de los periodos fijos de sesiones, que ni el mismo Congreso puede reducir, aunque no haya materia para llenarlo. Esta necesidad de reunirse es casi una obligación de legislar... amenazando con una fecundidad poco deseable.” En el mismo dictamen se ponderaban las virtudes de la Constitución de los Estados Unidos que otorgaban la facultad de citar a sesiones extraordinarias del Congreso al presidente de la República.<sup>131</sup>

En la confección de las leyes siempre se ha dado al Ejecutivo una intervención más o menos directa, más o menos enérgica[...] pues siempre está en aptitud de conocer intereses vitales que tiene la imprescindible necesidad de vigilar, y considera otros puntos de vista que pueden haber pasado desapercibidos a las Cámaras[...]

En la Constitución de 1857 era muy restringida la intervención del Ejecutivo, tan restringida, que casi era nula, y en la práctica se vio que no tenía ninguna influencia para la modificación de proyectos de ley que estimara dignos de una reconsideración. Esta base, que ha colocado a nuestros presidentes en la dura alternativa de erigirse en dictadores disolviendo las Cámaras populares, o de encontrar en ellas una oposición sistemática que los conduzca a su inevitable caída, ha revelado un gran vacío en nuestra ley fundamental por la falta de organización del veto. Esto lo corrige el inciso C del artículo 72 del proyecto, en donde las observaciones que haga el Ejecutivo a un proyecto de ley o decreto, provoca una segunda discusión en ambas Cámaras y requiere una nueva aprobación por dos tercios de votos de los individuos presentes en cada Cámara, para que deba promulgarse por el Ejecutivo, sin excusa[...]

En cuanto a la facultad del Congreso y objeto de sus trabajos... también hay alguna diferencia: La revisión de la cuenta pública[...] que antes era exclusiva de la Cámara de Diputados, pertenece ahora al Congreso General[...] Y se nota que aunque en la fracción II del artículo 65 parece dejarse al Congreso la facultad exclusiva de examinar, discutir y aprobar el presupuesto, la fracción IV del artículo 74, conforme en esto con la Constitución de 57, deja tal cosa o facultad exclusiva a la Cámara de Diputados[...] el proyecto de la Constitución deja una especie de válvula de seguridad en el artículo 75, en donde se previene que la Cámara de Diputados no podrán dejar de señalar retribuciones a ningún empleado, entendiéndose, en caso de que falte este señalamiento, que rige el presupuesto anterior[...] El artículo 73, que reglamenta las facultades del Congreso, contiene algunas novedades respecto al artículo 72 de la Constitución [del 57]. La fracción VI le permite legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios[...]

<sup>131</sup> *Ibidem*, pp. 99-100.

El dictamen subrayaba las facultades del Congreso para erigirse en Colegio Electoral y nombrar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, jueces del Distrito Federal y Territorios, así como al presidente de la República en caso de que faltara el titular. Al ponderar la fórmula que proponían para designar a los ministros de la Corte, señalaban que procuraban “la absoluta independencia del Poder Judicial”, para lo cual creía conveniente “que el Congreso de la Unión nombre a los magistrados y designe igualmente a los jueces del Distrito Federal y territorios...”

“En cuanto al problema de la substitución presidencial”, la comisión descartaba varios expedientes que en el pasado se habían utilizado: a) la vicepresidencia era considerada “el ave negra de nuestras instituciones políticas y una dolorosa experiencia” y como “un peligro para la estabilidad”; b) “El sistema de los secretarios de Estado que establece una graduación constitucional de los mismos para que substituyan al presidere”, tenía el defecto de “no ser resultado de la elección popular”; c) “que el presidente de la Suprema Corte de Justicia ocupe la Primera Magistratura”, acarrearía “el inconveniente de dar a la Corte un papel político que pueda malearla”.

Descartados esos recursos, la dictaminadora justificaba que la elección la hiciera el Congreso en los siguientes términos: “La sustitución presidencial por la persona que designe el Congreso de la Unión, erigido en Colegio Electoral, participa en cierto modo del voto popular, supuesto que el Congreso es resultado de la elección del pueblo, y no tiene ninguno de los inconvenientes señalados en los tres sistemas anteriores, siendo una elección directa en segundo grado.”

La comisión dictaminadora, integrada para entonces por sólo cuatro miembros, estaba empatada con relación a un punto. Mientras dos de sus miembros planteaban que los conflictos que se suscitaban entre los poderes de un estado fueran tratados por la Corte, otros dos deseaban que esa facultad recayera en el Senado. Paulino Machorro y Arturo Méndez sostenían “la conveniencia de que fuera la Corte la que conozca los conflictos de Poderes en un Estado” por “el alto papel de este cuerpo y la responsabilidad del mismo, que dará a sus decisiones un valor que será seguramente acatado por las partes contendientes”. Por su parte Heriberto Jara e Hilario Medina proponían “dejar al Senado la facultad de resolver esas diferencias, sosteniendo que siendo un conflicto entre poderes locales de un estado, de carácter político, el Senado, órgano político, es el más adecuado para dar una solución que, además de ser pronta, puede tener en cuenta intereses especiales de un momento, que por su naturaleza la Corte no puede tomar en cuenta”. La Corte, decían, no puede tomar en cuenta “consideraciones políticas” por ser éstas “extralegales”.<sup>132</sup>

Vale la pena detenerse en los puntos del dictamen que causaron polémica. Ellos ilustran las diferencias que en esa materia existieron en el Congreso.

La pretensión de que solamente el titular del Poder Ejecutivo pudiese llamar a sesiones extraordinarias del Congreso fue impugnada por varios diputados. Eliseo Céspedes planteó la necesidad de que esa facultad también fuera depositada en la Comisión Permanente, “pues bien pudiera suceder que se tratara de un juicio contra

<sup>132</sup> *Ibidem*, pp. 226-233.



el mismo presidente y resulta que como éste es autor de esta violación, no convoca al Congreso a sesiones extraordinarias...”

Jesús López Lira argumentó en el mismo sentido.

La facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias estaba reservada a la Comisión Permanente en la Constitución de 57[...] En el actual proyecto se quita absolutamente a la Comisión Permanente la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. Yo estoy de acuerdo en que el Ejecutivo, por sí mismo, puesto que él conoce las condiciones especiales del país[...] tenga la facultad de convocar[...] pero no estoy de acuerdo en que sea exclusiva del Poder Ejecutivo.

Argumentó:

Si aprobamos este artículo en la forma en que está, la representación nacional, uno de los poderes que precisamente deben conservar toda su independencia, queda supeditado a otro Poder[...] Si no puede reunirse en sesiones extraordinarias el Congreso ¿en dónde está su soberanía?[...] Yo creo que además de ser peligroso dejar esta facultad al presidente, viola también el concepto de la soberanía popular y viola la independencia que debe haber en el funcionamiento de los Poderes públicos[...]<sup>133</sup>

Paulino Machorro, sin embargo, apuntaló las pretensiones de la dictaminadora, subrayando los peligros de crear un Congreso Permanente e indicando que el Constituyente debería pronunciarse por la división de poderes, no por el parlamentarismo.

Hay dos sistemas de gobierno que se fundan y parten de dos bases enteramente distintas; uno es aquel que se funda en la división de poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, que es le que hemos admitido nosotros; el otro es el parlamentario, que se basa en la supremacía de la Asamblea Popular. En este sistema no hay división entre el Legislativo y el Ejecutivo. El Ejecutivo está, en el fondo, desempeñado por una comisión del Legislativo, a la cual se le llama Ministerio; el Legislativo da la ley y el Ministerio la ejecuta. En México, desde el inicio de las Constituciones libres, hemos tenido el principio de la división de poderes[...] desviar por otro lado las ideas, sería cambiar la base de las instituciones.

Seguía Machorro:

el Poder Legislativo, para sostener la división de poderes, debe tener ciertos límites, no debe ser absoluto. La organización del Poder Legislativo como quedó en la Constitución de 1857[...] fue en realidad un arma terrible del Legislativo y fue algo más, fue un explosivo depositado en la base de nuestras instituciones políticas nacionales; el argumento político en el cual se han fundado las dictaduras para corromper el Poder Legislativo[...] La reunión en sesiones extraordinarias por convocatoria de la Comisión Permanente da a ésta la facultad de tener al Congreso reunido de un modo constante[...] Se cita como caso de la necesidad de que la Comisión Permanente pueda citar a sesiones extraordinarias, el

<sup>133</sup> *Ibidem*, pp. 278-279.

de juzgar al presidente de la República. Precisamente ése es el caso que debe evitarse, porque la facultad de juzgar al presidente en cualquier tiempo, es el arma de mayor peligro que puede esgrimir el Congreso en contra del Ejecutivo[...]”<sup>134</sup>

Fueron los que pensaban como Machorro quienes ganaron la votación, por 111 votos contra 39.<sup>135</sup> La discusión y la votación mostraron que en el plano de las ideas se había producido un cambio significativo entre los constituyentes de 1857 y los de 1917. Los primeros reforzaron la centralidad del Poder Legislativo. Pero la experiencia posterior —incluida la presidencia de Madero. Hizo que en la imaginaria mayoritaria se asentara la idea de un sistema de división de poderes con un Ejecutivo fuerte, por lo cual había que ceñir al Legislativo para que no se convirtiera en fuente de “inestabilidad”.

Al Congreso de la Unión, de todas formas, se le otorgaron las siguientes facultades: *I.* Admitir nuevos estados y territorios; *II.* Convertir los territorios en estados; *III.* Formar nuevos estados; *IV.* Arreglar los límites de los estados; *V.* Cambiar de residencia a los Poderes de la Federación; *VI.* Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y los Territorios; *VII.* Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; *VIII.* Para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos, para aprobarlos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional; *IX.* Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio entre estado y estado se establezcan restricciones; *X.* Para legislar sobre minería, comercio, instituciones de crédito y para establecer el Banco de Emisión Único; *XI.* Para crear y suprimir empleos públicos; *XII.* Para declarar la guerra, en vista de los datos que presente el Ejecutivo; *XIII.* Reglamentar las patentes de corso, dictar leyes para las presas de mar y tierra y para expedir las relativas al derecho marítimo; *XIV.* Levantar, sostener y reglamentar al Ejército y la Armada; *XV.* Reglamentar la Guardia Nacional; *XVI.* Dictar leyes sobre ciudadanía; *XVII.* Dictar leyes sobre vías generales de comunicación, postas, correos, uso y aprovechamiento del agua; *XVIII.* Establecer casas de moneda; *XIX.* Reglas sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos; *XX.* Leyes de organización del Cuerpo Diplomático y consular; *XXI.* Definir delitos, faltas y castigos contra la Federación; *XXII.* Para conceder amnistías; *XXIII.* Para formar su reglamento interno; *XXIV.* Para expedir la ley Orgánica de la Contaduría Mayor; *XXV.* Para constituirse en Colegio Electoral, nombrar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y a los magistrados y jueces del Distrito Federal y los territorios; *XXVI.* Para aceptar las renunciaciones de los anteriores y nombrar a sus sustitutos; *XXVII.* Para establecer escuelas profesionales, técnicas, científicas, de bellas artes, etcétera; *XXVIII.* Para constituirse en Colegio Electoral y elegir al ciudadano que debe sustituir al presidente de la República; *XXIX.* Para aceptar la renuncia del presidente; *XXX.* Para examinar la cuenta anual que le envíe el Ejecutivo; *XXXI.* Para expedir todas las leyes que sean necesarias.<sup>136</sup>

<sup>134</sup> *Ibidem*, pp. 279-280.

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 284.

<sup>136</sup> *Ibidem*, pp. XVII-XVIII.

## *El Poder Ejecutivo*

El Congreso Constituyente, a pesar de su reiterada mención al ideal de la división de poderes, hizo del Poder Ejecutivo no solamente la cúspide del poder estatal, sino también su eslabón fuerte. Corrigiéndole la plana al Congreso de 1856-1857, creyó necesario construir un Poder Ejecutivo con amplios márgenes de libertad y concentrador de facultades, como palanca para llevar adelante el programa de la Revolución.

En el dictamen que presentaron a la asamblea Paulino Machorro, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, platearon de la siguiente manera el asunto:

Por vía de método se puede dividir la materia en grupos de artículos que comprenden; el primero, el establecimiento de ese poder, su elección, calidad del electo y toma de posesión; el segundo: el sistema de sustitución del presidente[...]; el tercero, las facultades de este poder; y, por último, el cuarto: el establecimiento de los órganos auxiliares inmediatos del Presidente de la República.

El artículo 80 indicaba que el Poder Ejecutivo se depositaba en una sola persona denominada presidente de los Estados Unidos Mexicanos —prácticamente igual que el artículo 75 de la Constitución del 57. El argumento para mantenerlo, parte del sentido común de la época, era: “la necesidad de la unidad de acción en el desempeño de las funciones del Poder Ejecutivo”.<sup>137</sup>

Se estableció la elección directa del mismo (art. 81) en contraposición de la elección indirecta en primer grado que asentaba la Constitución del 57 (art. 76), aunque es necesario señalar que ya en 1912, las modificaciones constitucionales aprobadas a iniciativa del presidente Madero habían establecido la elección directa.<sup>138</sup>

En 1857, los diputados que habían clamado por la elección directa en el caso de los diputados, insistieron una vez más tratándose del presidente de la República. José Antonio Gamboa señaló que se huía de la elección directa “por miedo al pueblo”; a lo que Espiridón Moreno respondió que no “tenía miedo al pueblo, sino al vulgo”. En una intervención más argumentada, Marcelino Castañeda señaló que “El Supremo Magistrado que fuese nombrado por la mayoría en el sufragio directo, tendría extraordinario prestigio, se sentiría fuerte al contar con la voluntad de sus conciudadanos... y acaso así terminarían de una vez por todas nuestras funestas discordias civiles”. Ponciano Arriaga, sin demasiado convencimiento, sólo pudo en su primera intervención señalar el inconveniente de que “los vencidos a través del sufragio directo se convertirán en cabeza de discordia”. Por su parte, Zarco recalcó que “tratándose del Presidente la única precaución que da garantías consiste en el sufragio directo”. Preguntó al Congreso: “¿Se cree que el pueblo es tan imbécil que no sepa distinguir entre los daños y los beneficios? ¿Se teme que llamándolo a elegir Presidente dé sus votos al Arzobispo?” Y observaba una ventaja más del sufragio directo: “Los candidatos en vez de recurrir

<sup>137</sup> *Ibidem*, p. 344.

<sup>138</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 708.

a la intriga, recurrirán a la franqueza, darán sus programas, contraerán solemnes compromisos, cuyo cumplimiento les exigirá la opinión...”

León Guzmán apeló a que ya se había aceptado la elección indirecta para diputados y que “debía existir uniformidad en la base de las leyes electorales”. Ignacio Ramírez, por su parte, descalificó la elección indirecta, ya que se “funda en el absurdo de suponer que los menos son más difíciles de extraviar que los más, y que no pueden corromperse”. Él creía por el contrario que “mientras menos sean los electores, más fácil es corromperlos. Cohechar a todo un pueblo es imposible”. No fueron los únicos oradores, y la lista se amplió por la importancia del tema, pero la elección indirecta subsistió en el Congreso de 1857.<sup>139</sup>

No obstante, la elección directa, introducida 55 años después por el presidente Madero, fue retomada por Carranza, los dictaminadores y el Congreso, de tal suerte que en 1917 se aprobó sin discusión alguna.

Entre los requisitos para ser presidente (art. 82) la comisión dictaminadora subrayó el de ser mexicano por nacimiento de padres mexicanos.

Las cualidades que debe tener este funcionario deben ser una unión por antecedentes de familia y por el conocimiento del medio actual nacional, tan completo como sea posible, con el pueblo mexicano, de tal manera que el presidente, que es la fuerza activa del gobierno y la alta representación de la dignidad nacional, sea efectivamente tal representante[...] Por estos motivos el presidente debe ser mexicano por nacimiento, hijo, a su vez, de padres mexicanos por nacimiento, y haber residido en el país en el año anterior al día de la elección.<sup>140</sup>

La Constitución del 57 solamente establecía el requisito de ser mexicano por nacimiento, pero no de padres mexicanos por nacimiento.<sup>141</sup>

La duración del encargo volvió a ser establecida en cuatro años, como en 1857 (art. 78, en 1917 fue en el art. 83), pero se incorporó el precepto de la prohibición absoluta de reelección. Decían los dictaminadores: “Ésta es una conquista de la revolución, que desde 1910 la escribió en sus banderas; y nada más justificado que la Constitución que surja del movimiento revolucionario consigne el principio de la más completa no-reelección.”<sup>142</sup> Aunque algunos diputados sostuvieron que el establecer que “nunca podrá ser reelecto”, podía “privarnos de los servicios de un gran ciudadano que se haya distinguido por su buena labor de administración”, y esbozaron la posibilidad de la reelección discontinua —Esteban Baca Calderón—,<sup>143</sup> al final, la prohibición absoluta de la reelección fue aprobada por unanimidad. Los presidentes sustitutos o interinos no podrían ser electos para el “periodo inmediato”.<sup>144</sup>

<sup>139</sup> *Ibidem*, pp. 708-721.

<sup>140</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo II, p. 344.

<sup>141</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 721.

<sup>142</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo. II, p. 345.

<sup>143</sup> *Ibidem*, p. 430.

<sup>144</sup> *Ibidem*, p. 428.

La sustitución del presidente (art. 84) quedó en manos del Congreso, por los argumentos que ya expusimos en el apartado sobre el mismo. Recordemos que sobre esa materia, la Constitución del 57 establecía que “en las faltas temporales del Presidente de la República, y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo, entrará a ejercer el poder el Presidente de la Suprema Corte de Justicia” (art. 79).<sup>145</sup> Pero el asesinato de Madero selló en la conciencia de los revolucionarios que no convenía establecer de antemano al posible sucesor del Presidente.

Las facultades que el proyecto de Carranza y la comisión dictaminadora otorgaba al presidente eran “las mismas que las establecidas por la Constitución de 1857, con las siguientes excepciones: las relativas a nombramiento del procurador general de la República; del gobernador del Distrito Federal; de los gobernadores de los territorios; del procurador general del Distrito Federal y Territorios, que se fundan en la nueva organización de las secretarías de Estado...”, la capacidad de llamar a sesiones extraordinarias del Congreso, y “hacer los nombramientos que deben ser aprobados por el Senado...”<sup>146</sup> Si a ello sumamos las facultades que el presidente asumió a través de los artículos sobre el trabajo y la reforma agraria, se puede entender de mejor manera la forma en que fue apuntalada su fuerza.

Resulta interesante señalar que durante la discusión de las facultades del presidente, algunos constituyentes volvieron a poner sobre la mesa del debate sus críticas al sistema presidencialista. Froylán C. Manjarrez incluso inició su intervención diciendo que “si estuviéramos todavía en tiempo oportuno, yo vendría a abogar francamente en pro del sistema parlamentario, que es el único que garantiza el funcionamiento de la democracia”; y aunque en efecto ya no estaba en tiempo —era el 18 de enero y las sesiones debía finalizar a fines de ese mes—, no perdió la oportunidad para aleccionar a sus colegas y señalarles que “la revolución... debe entenderse bien que se hizo... en contra del Poder Ejecutivo, no se hizo en contra del Poder Legislativo... entonces en vez de venir a limitar las funciones del Ejecutivo, vamos a ampliarlas cuanto más sea posible y vamos a maniatar al Legislativo... vamos a hacer legalmente al presidente de la República un dictador”. Por ello, a nombre de 25 diputados, Manjarrez proponía “que el presidente de la República tenga facultades para nombrar a los secretarios de Estado y del despacho, pero previa aprobación de la Cámara de Diputados”.

Se trataba de una modalidad semiparlamentaria, que desde que fue anunciada en la asamblea, a decir del *Diario de los Debates*, fue recibida con voces de “No, No”<sup>147</sup> y que ilustra los sentimientos prevalecientes.

A pesar de ello, David Pastrana Jaimes hizo una defensa de la propuesta de Manjarrez con los siguientes argumentos:

No vamos a hablar del régimen parlamentario, porque estamos muy lejos nosotros de soñar en él pero es necesario que pensemos en nuestra República, puesto que no toda la vida hemos de tener en la Presidencia a don Venustiano Carranza[...] Hemos encadenado al

<sup>145</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 724.

<sup>146</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo II, p. 345.

<sup>147</sup> *Ibidem*, p. 437.

Poder Legislativo, le hemos puesto periodo de sesiones de cuatro meses para sus sesiones[...] la Comisión Permanente no tiene facultades para convocar al Congreso[...] Lo que hemos hecho aquí al maniatar al Poder Legislativo quedará incompleto si no procuramos también oponer una restricción, una barrera, un límite al Poder Ejecutivo. El Ejecutivo tal y como lo dejamos en nuestra Constitución, no es un poder fuerte, como se ha dicho, es un poder absoluto[...] que en lugar de hacerlo fuerte hemos creado un Ejecutivo débil[...] Es necesario, pues, que nosotros busquemos una armonía entre los dos poderes. Ya le quitamos al Legislativo las facultades para abusar: vamos ahora de qué modo restringimos al Ejecutivo para que no abuse.

Si pretender implantar un sistema parlamentario, para el que no encontraba condiciones, Pastrana por lo menos quería “sentar la primera piedra para el porvenir”: “que los nombramientos de los ministros se hagan con la aprobación de la Cámara...”<sup>148</sup>

Manuel Herrera, por su parte, se declaró “enemigo de la forma parlamentaria”, porque “en los países parlamentarios se tiende de una manera directa a la anulación del Poder Ejecutivo; mientras el sistema presidencial tiende a la fortificación del Poder Ejecutivo, a la vez que a la fortificación del Legislativo y del departamento Judicial; porque el sistema presidencial es un sistema de equilibrio, para equilibrar los dos poderes o más bien, los tres poderes”. En debate con Pastrana dijo: “lo que se ha hecho hasta ahora en esta Cámara es reconocer cuáles son las cualidades, las condiciones que son necesarias para formar un sistema presidencial eminentemente democrático, absolutamente republicano...” Y con relación al punto específico se manifestó por qué,

las Cámaras no deben tener intervención en el nombramiento de los ministros, porque esa es atribución del Poder Ejecutivo[...] para esto debe tener una libertad de acción[...] sin que el Poder Legislativo intervenga[...] No demos un paso al establecimiento del poder parlamentario o establezcámoslo de una vez[...] los que apoyan el sistema parlamentario[...] deberían haberlo propuesto y apoyado a su debido tiempo. Ahora estamos en el sistema presidencial[...]<sup>149</sup>

En el mismo sentido habló Martínez de Escobar. Al final, y aunque resulte paradójico, el artículo 89, con todo y su inciso II, que otorgaba entera libertad al presidente para nombrar a su gabinete, se aprobó por unanimidad.<sup>150</sup>

A continuación el Constituyente reglamentó “los órganos auxiliares inmediatos del Presidente” (arts. 90-93), las secretarías. Aunque en el dictamen se pretendió crear dos ámbitos diferentes: los estrictamente políticos y los administrativos, de los primeros se harían cargo las secretarías y de los segundos los departamentos,<sup>151</sup> el Constituyente siguiendo la lógica de la Constitución del 57 refrendó a las secretarías “para el despacho de los negocios de orden administrativo” (arts. 86 en 1857 y 90 en 1917), las cuales deberían ser creadas por una ley que emitiera el Congreso. Los secretarios debían

<sup>148</sup> *Ibidem*, pp. 437-439.

<sup>149</sup> *Ibidem*, p. 439.

<sup>150</sup> *Ibidem*, p. 463.

<sup>151</sup> *Ibidem*, pp. 345-346.

ser mexicanos por nacimiento (arts. 87 de la Constitución de 1857 y 91 de la de 1917), aunque de los veinticinco años que exigía la norma en 57 se pasó a los 30 años en 1917. Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberían ir signados por el secretario del ramo (arts. 88 en 1857 y 92 en 1917), y los secretarios de despacho, una vez abiertas las sesiones del Congreso, deberían dar cuenta al mismo de su gestión (arts. 89 en 1857 y 93 en 1917). A partir de 1917, “cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a la secretaría”.<sup>152</sup>

### *El Poder Judicial*

Los artículos referentes al Poder Judicial de la Federación y el Tribunal Superior y juzgados del Distrito Federal fueron presentados en un dictamen conjunto por la segunda comisión dictaminadora (arts. del 94 al 102, más algunas fracciones de los arts. 73 y 79).

La forma de elegir a los magistrados que integrarían la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue el tema sobre el que más se extendieron los dictaminadores. Su propuesta, siguiendo el proyecto constitucional de Carranza, otorgaba al Congreso federal, constituido en Colegio Electoral, la facultad de nombrar a los magistrados de la Suprema Corte. Sus argumentos fueron los siguientes:

Una asamblea tan numerosa como el Congreso, y en la que hay representantes de las diversas tendencias de la opinión pública, es muy apta para aquilatar los méritos de los funcionarios, porque fácilmente se encuentran entre sus miembros quienes presenten objeciones a una candidatura, y porque una asamblea así tiene libertad completa de opinión y está acostumbrada a deliberar con libertad y resolver con energía.

Tratándose de la formación del Poder Judicial bajo procedimientos nuevos (la Constitución del 57 establecía “su elección indirecta en primer grado”, art. 92),<sup>153</sup> que garanticen hasta donde sea posible que se eviten los vicios del Poder Judicial, hasta la fecha la elección por el Congreso es el medio que ofrece mayores seguridades.

Resulta a la vez, de acuerdo con el espíritu democrático de nuestras instituciones, porque el Congreso, que es elegido por el voto directo de los ciudadanos al elegir a su vez a los jueces, sólo se constituye en Colegio Electoral para una elección de segundo grado.<sup>154</sup>

No obstante, ni en el proyecto de Carranza ni en el de los dictaminadores se excluía por completo la intervención del Ejecutivo en la tarea de nombrar a los magistrados de la Corte. En ambos se establecía que “la elección se hará previa la discusión general de las candidaturas presentadas, de las que se dará conocimiento al Ejecutivo para que haga observaciones y proponga, si lo estimare conveniente, otros candidatos”.<sup>155</sup>

<sup>152</sup> *Ibidem*, pp. XX-XXI y Zarco, *op. cit.*, pp. 740-741.

<sup>153</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 742.

<sup>154</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo II, p. 412.

<sup>155</sup> *Ibidem*, p. 414.

Los dictaminadores justificaron esa intervención en los siguientes términos:

es conveniente porque está de acuerdo con el principio de equilibrio de los poderes, que exige que, en cierto caso, colaboren dos de ellos para la realización de los actos que así lo requieran. Por otra parte, las observaciones del Ejecutivo pueden dar el resultado de independer *sic*, hasta cierto punto, ante el criterio de los mismo magistrados electos, el origen de sus nombramientos, exclusivamente de las gestiones de estos o aquellos diputados influyentes, cosa que sería inconveniente, porque podría llegar a ligar a un diputado o grupo de ellos, con un juez, y si dichos diputados son abogados, parece excusado insistir en los males de tal situación. Esto se evita, como decimos antes, dando al Ejecutivo una intervención que, sin ser definitiva, pesa de una manera prudente en el espíritu del Congreso y de los funcionarios que resulten electos.<sup>156</sup>

A los jueces de distrito y de circuito, sin embargo, los nombraría la Suprema Corte de Justicia de la Nación porque, según la comisión dictaminadora, “como en la gran mayoría ejercerá sus funciones alejados de la residencia del Congreso federal, este cuerpo carecerá casi del conocimiento directo de las personas...” En cambio la Suprema Corte estaría mejor preparada para hacer esos nombramientos por el conocimiento “del personal inmediatamente inferior”.

La Comisión, además, creyó necesario subrayar dos criterios para lograr el buen funcionamiento del Poder Judicial: su inmovilidad y su independencia económica. El primero tendía a “garantizar la independencia más completa de los funcionarios respectivos”, pero sólo entraría en vigor hasta 1920, puesto que hasta esa fecha “será como un periodo de prueba para el personal que en ella funcione”. La “independencia en su posición económica”, por otro lado, debía lograr “la más completa libertad de criterio”. Por ello se establecía “en el artículo 101 la incompatibilidad del desempeño de cualquier cargo de dicho Poder Judicial, de secretario de juzgado de Distrito hasta ministro de la Suprema Corte de Justicia, con cualquier empleo a cargo de la federación, de los estados o de particulares”.<sup>157</sup>

Por último, el Ministerio Público y el procurador general de la República, nombrados por el Ejecutivo, en torno a los cuales argumentó Carranza, fue una idea retomada no de la Constitución del 57, sino de las reformas, introducidas a ésta en 1900.<sup>158</sup>

Pero no todos los constituyentes coincidían con esos principios. José M. Truchuelo prácticamente se manifestó en contra de todo el diseño del Poder Judicial. Según él, la iniciativa estaba basada en las nociones acuñadas por Emilio Rabasa, en *La constitución y la dictadura*, que negaba su carácter de Poder Judicial. Luego de una larga intervención para desmontar los supuestos de esa pretensión, Truchuelo insistió en que el Poder Judicial era tal, y por ello había que asegurarle su independencia. Decía: “La independencia del Poder Judicial estriba en desligarlo de todos los demás poderes. Y si los demás poderes tienen su origen en la soberanía popular... ¿por qué vamos a sujetar

<sup>156</sup> *Ibidem*, p. 412.

<sup>157</sup> *Ibidem*, pp. 412-413.

<sup>158</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 752.



al Poder Judicial a los vaivenes, a los caprichos de la política y a la subordinación del Poder Ejecutivo o del Legislativo?” Por el contrario, “su piedra angular” debía ser “la soberanía del pueblo y la manifestación de la voluntad nacional”. Para ello proponía “la elección de un magistrado por cada uno de los estados de la República y también por cada uno de los territorios y por el Distrito Federal”.

Truchuelo también embistió contra la pretensión de la “inamovilidad” de los magistrados, la que consideró “el más grande error que pueda concebirse”, ya que sería “un ataque a la soberanía nacional, a los derechos del pueblo”. En síntesis su argumentación llamaba la atención sobre la inmadurez del Poder Judicial en México, y consideraba que la inamovilidad solamente podía establecerse cuando estuviera “perfectamente organizada la administración de justicia”.<sup>159</sup>

Fernando Lizardi contestó a Truchuelo. Una Corte con 31 magistrados le parecía demasiado grande. “Tendría un inconveniente gravísimo: las asambleas demasiado numerosas toman, por regla general, un carácter político, y los tribunales precisamente deben ser poco numerosos par hacerles perder su carácter político.” Pero su argumentación de fondo se dirigió por otros rumbos.

La función soberana que ejercita un Parlamento consiste en la formación de las leyes. La función soberana que ejerce un tribunal es la fijación de las leyes. Para hacer las leyes es necesario que estén representadas todas las tendencias de la sociedad; pero para aplicar las leyes no se necesita que estén representadas tendencias numerosas, sino se necesita sencillamente un criterio claro y bastante serenidad para aplicar debidamente la ley.

Con relación a la elección de la Corte, aceptando el principio de soberanía popular, Lizardi señalaba que el pueblo “puede elegirlos de una o muchas maneras”, pero que esa facultad la podía ejercer de manera “directa o indirecta”. A la primera le veía múltiples “inconvenientes”, y la segunda, la que proponía la comisión, era una elección “hecha por los genuinos representantes de la nación”. También defendió el principio de inamovilidad, ya que resultaba “la garantía para la independencia del funcionario que imparta justicia”.<sup>160</sup>

Alberto González, por su parte, apoyó a Truchuelo. Negó que fuera “la inamovilidad del Poder Judicial” o “la fortuna respetable del magistrado”, las que aseguraban una “buena administración de justicia”. Para él, “la justicia se administra más por un sentimiento de amor a la humanidad que por un conocimiento exacto de la ley...” Se opuso al nombramiento de los magistrados en el Congreso, porque los legisladores “siempre tendrán en cuenta al partido político y no a los méritos del abogado”. Y finalmente argumentó a favor de que no se debería exigir título profesional para ser magistrado de la Corte.<sup>161</sup>

Martínez de Escobar y Silvestre Aguilar también impugnaron la elección de la Corte por el Congreso y la ronda de los oradores se alargó durante tres sesiones. Finalmente, el dictamen original fue retirado y se presentó otro, con algunas modificaciones. El Poder

<sup>159</sup> *Diario de los Debates...*, op. cit., tomo II, pp. 509-513.

<sup>160</sup> *Ibidem*, pp. 513-514.

<sup>161</sup> *Ibidem*, pp. 514-517.

Judicial se depositaba en la Suprema Corte de Justicia y en tribunales de circuito y de distrito. La Suprema Corte estaría integrada por once magistrados y funcionaría en pleno en audiencias públicas. Su quórum se establecería con las dos terceras partes de sus miembros y sus resoluciones se tomarían por mayoría absoluta de votos. La primera vez que se eligiera a un magistrado duraría en su encargo dos años; “los que fueren electos al terminar este primer periodo, durarán cuatro años, y a partir del año de 1923, los ministros de la Corte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito no podrán ser removidos mientras observen buena conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo...” (art. 94). Con ello se establecía el criterio de la inamovilidad como fruto de un proceso.

Los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte eran los mismos que ya apuntaba la iniciativa de Carranza (mexicano por nacimiento, treinta y cinco años, abogado, buena reputación, residencia en el país en los últimos cinco años) (art. 95). Los miembros de la Corte serían electos por el Congreso, en funciones de Colegio Electoral, con un quórum no menor de las dos terceras partes. La elección se realizaría en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, pero, y en ello residía la innovación, solamente entre los candidatos que previamente “hayan sido propuestos, uno por cada legislatura de los Estados...” (art. 96).

Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito serían nombrados por la Corte, su encargo duraría solamente cuatro años y sólo podrían ser removidos previo juicio de responsabilidad. La Corte tendría, la facultad de cambiar de lugar a los jueces de Distrito y magistrados de Circuito. La Corte también podría normar jueces y magistrado supernumerarios (art. 97). Los integrantes del Poder Judicial no podrían “en ningún caso, aceptar y desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados o de particulares” (art. 101), aunque se estableció la salvedad de “cargos honoríficos en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia”.

El Ministerio Público de la Federación dependería del Ejecutivo, ya que “sus funcionarios serían nombrados y removidos libremente” por aquél. Sería presidido por un procurador general al que se consideraba “el consejero jurídico del gobierno” (art. 102).<sup>162</sup>

Se establecieron también las facultades de los tribunales de la federación (arts. 103-104) y la capacidad de la Corte para “conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, o entre los de un Estado y los de otro” (art. 105), así como “dirimir las competencias” entre los tribunales (art. 106).

### *Los estados de la Federación*

Siguiendo la lógica de una república federal, los constituyentes entraron a discutir un título específico “de los estados de la Federación”.

<sup>162</sup> *Ibidem*, pp. 555-557.

Obligaban a los estados a adoptar el régimen de gobierno “republicano, representativo y popular”, tal como ya lo señalaba la Constitución del 57 (art. 109),<sup>163</sup> y lo refrendaba el proyecto de Carranza (art. 115).<sup>164</sup> Pero Carranza le propuso además al constituyente legislar sobre el Municipio Libre, el cual era resultado de la “división territorial” del estado “y de su organización política”. Cada municipio debía estar “administrado” por un ayuntamiento de elección directa y “sin que haya autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado”, para evitar el peso de los “jefes políticos”.<sup>165</sup> Todo ello fue aceptado de buena gana por los constituyentes, pero éstos agregaron dos normas adicionales: a) la capacidad de los municipios para administrar libremente su hacienda. “la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades”; y b) la personalidad jurídica de los municipios “para todos los efectos legales”.

Cabe señalar que el punto de la hacienda municipal despertó uno de los debates más importantes del Congreso, puesto que la dictaminadora originalmente había planteado que los municipios recaudarían “todos los impuestos y contribuirían a los gastos públicos del Estado en la porción y terminó que señale la Legislatura local”, lo cual fue descartado en la redacción final del texto constitucional. Algo similar sucedió con la pretensión de la misma dictaminadora de establecer que “los Ejecutivos podrían renombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio” y que “los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado, los resolvería la Suprema Corte de Justicia de la Nación” (art. 115).<sup>166</sup>

Vale la pena subrayar que la preocupación de Carranza en torno al municipio libre fue constante. Se le concebía como la célula básica del nuevo orden constitucional, y de ahí el papel relevante que tuvo su discusión en el Congreso de 1916-1917.<sup>167</sup>

Completaba las disposiciones del artículo 115, que ahí donde residieran los poderes del estado, el mando de la fuerza pública estaría en manos de los gobernadores, la prohibición de reelección de los gobernadores y la duración de su encargo —cuatro años—, que el número de representantes de las legislaturas locales fuese proporcional al número de habitantes, nunca pudiendo ser menor de quince diputados —aunque el proyecto de Carranza establecía el mínimo en siete diputados propietarios—, la división del territorio en distritos electorales a partir de los cuales se elegiría un diputado y otro suplente, y el requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo del estado o con vecindad no menor de cinco años “inmediatamente anteriores al día de la elección” para ser gobernador. Cabe señalar que tanto en el proyecto original de Carranza como en el de los propios dictaminadores sólo se requería ser mexicano por nacimiento.<sup>168</sup>

A continuación los constituyentes de 1917 siguieron los pasos de sus antecesores, y luego de establecer que “los estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos,

<sup>163</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 817.

<sup>164</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo I, p. 357.

<sup>165</sup> *Ibidem*, p. 357.

<sup>166</sup> *Ibidem*, tomo II, p. 633.

<sup>167</sup> Véase Moiss Ochoa Campo, *La reforma municipal*, 2ª ed. (ampliada y actualizada) Porrúa, 1968, pp. 317-346.

<sup>168</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo I, p. 358 y tomo II, p. 633.

sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión”, tal como lo indicaba el artículo 110 de la Constitución del 57 y que ahora fue convertido en el artículo 116, pasó a consagrar lo que los estados de ninguna manera podían hacer. Esa idea, tomada también del Constituyente del 57, se sustenta en la noción de que en el momento en que los estados forman parte de la federación su soberanía obligatoria debe estar acotada.

La Constitución del 57 había establecido como prohibiciones absolutas solamente tres: *a)* “celebrar alianza, tratado o coalición contra otro estado, ni con potencia extranjera”, *b)* expedir patentes de corso ni de represalias, y *c)* acuñar moneda, emitir papel moneda ni papel sellado.<sup>169</sup> En 1896 se añadieron otras: *d)* gravar el tránsito de personas o cosas, *e)* prohibir o gravar la entrada o salida de mercancías nacionales o extranjeras, *f)* gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos derivados de aduanas locales, inspección, registro, *g)* expedir leyes o disposiciones fiscales discriminatorias por razón de procedencia de las mercancías, *h)* emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar préstamos con gobiernos extranjeros.<sup>170</sup>

Todas esas taxativas fueron prácticamente calçadas por Carranza y los constituyentes.<sup>171</sup>

El Congreso del 57 había establecido una serie de restricciones que podían, sin embargo, salvarse previo “consentimiento del Congreso de la Unión”. Ellas eran: *I)* “Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos; ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones”, *II)* “Tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra” y *III)* “Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera. Excepuándose los casos de invasión o de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República”.<sup>172</sup> Tal cual fueron retomados por el Constituyente de 1917, sólo que el artículo 112 de la Constitución del 57 se convirtió en el 118 de la nueva Carta Magna.

Algo similar sucedió con el resto del título sobre los “estados de la Federación” que solamente recogieron disposiciones que ya se encontraban apuntadas en 1857. La obligación de cada estado de entregar, sin demora, los criminales de otro estado; la obligación de los gobernadores de publicar y hacer cumplir las leyes federales; la obligación de los estados de dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros —aunque el Congreso de 1917 introdujo una serie de especificaciones— y la obligación de los Poderes de la Unión de proteger a los estados contra invasión o violencia exterior; igual que en caso de “sublevación o trastorno interior”, a petición de la Legislatura del estado o del Ejecutivo “si aquélla no estuviese reunida” (arts. 113-116 de la Constitución de 1857 y 119-122 de la Constitución de 1917).<sup>173</sup>

Con ello se acababa de redondear la idea general sobre la fórmula de gobierno.



<sup>169</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 819.

<sup>170</sup> *Ibidem*, pp. 819-820.

<sup>171</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo I, p. 358 y tomo II, p. 633.

<sup>172</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 825.

<sup>173</sup> *Ibidem*, pp. 828-852 y *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, tomo II, p. XXVI.



# Democracia constitucional mexicana

María del Carmen Alanís Figueroa  
Carlos González Martínez

*A nadie escapa la estrecha vinculación existente entre el Estado y el derecho. El orden jurídico, dentro de cuyos fines se sitúa la preservación de las formas sociales, explica en gran medida la forma política de la sociedad. La historia, “maestra de la vida”, esa conciencia colectiva, nos ofrece un cúmulo de ejemplos que evidencian la necesidad de reencauzar el derecho para propiciar los cambios políticos que se tienen proyectados.*

JOSÉ LUIS DE LA PEZA MUÑOZ-CANO  
*Una bibliografía para la transición jurídica*

México, en el presente, tiene una democracia constitucional. Resultado de un proceso histórico complejo, la Nación mexicana se ha dotado de un régimen político cuya naturaleza democrática está establecida en su Constitución Política. De esta forma —siempre como expresión de las relaciones de poder de su sociedad tanto como de los rasgos culturales de su pueblo— la democracia mexicana cuenta no sólo con el asidero político que le confiere la voluntad de gobernantes y gobernados, sino también con la solidez que le otorga ser norma superior, común y generalmente aceptada.

Sin embargo, ello no ha sido siempre así. En el texto original aprobado por el Constituyente del 1916-1917, *la idea democrática* no encontraba concreción en la norma constitucional, pues en ella los derechos políticos eran un mero enunciado y de las instituciones político electorales apenas un esbozo. Ello tenía, sin lugar a dudas, raíces históricas que vale la pena rastrear.

La idea democrática no apasionaba a Carranza, como lo había hecho con Madero. Las preocupaciones que el Jefe del Ejército Constitucionalista le transmitió al Congreso Constituyente eran otras: fortaleza legal de la Presidencia de la República, relación de poderes eficaz, que no condujera de nuevo a una dictadura por

## Sumario

La idea democrática en el texto original de la Constitución de 1917 . . . . .	473
La formación histórica de la democracia constitucional mexicana. . . . .	483
Fuentes consultadas . . . . .	510

falta de un arreglo constitucional capaz de resolver el reparto del poder. Carranza, el estadista, buscaba un Estado capaz de poner orden, pero con legalidad. Y tanto él como sus ideólogos, entre los que destaca Luis Cabrera, habían leído a Emilio Rabasa, quien había hecho una crítica demoledora de lo que él entendía como excesos del ideal democrático.

Para Rabasa, la instauración del voto universal en la Constitución de 1857 había sido uno de los errores de los constituyentes, que llevaron a que no se pudiera instaurar un orden auténticamente basado en la ley, lo que acabó por conducir al país hacia la dictadura de Porfirio Díaz:

Como el sufragio universal era un mandato de la Constitución y un imposible en la práctica, tenía que fingirse para guardar las formas, había que llevar a las casillas electorales a ciudadanos autómatas, para lo cual debían intervenir las autoridades y sus agentes inferiores; de modo que para las ritualidades de la ley, sin las que no hay elecciones, y para hacer la elección, sin la cual no hay gobierno, la de aquel hombre de inmensa popularidad (Juárez) tuvo que verificarse por medio de la superchería que atentaba contra las leyes, que menoscababa la autoridad de Juárez y que enseñaba para lo sucesivo el camino del fraude electoral. La Constitución de 1857 otorgando como derecho e imponiendo como obligación el voto a todos los varones mayores de 21 años, estableció el sufragio universal en un pueblo analfabeta, ignorante y pobre, con una amplitud que no tiene en los países más cultos de Europa y América; y hay que tener presente que en la masa de electores quedaban comprendidos los indios que, casi en su totalidad, no sólo eran y son hoy, incapaces del juicio y de la libertad necesarios para el acto cívico por excelencia, sino que ignoran la forma de gobierno y carecen hasta de las nociones indispensables para entenderla, si alguien se propone explicárselas. Las Constituciones mexicanas anteriores, las de 1824, 1836 y 1843 no habían cometido ese inexplicable error, que en 1857 fue obra del espíritu populista que prevaleció como consecuencia de la revolución y de la inconsciencia que caracterizaba a muchos de los diputados constituyentes. Este disparate, introducido en el bulbo de la ley fundamental, hizo imposible el funcionamiento de todo el organismo y creó una situación especialmente absurda: para hacer la elección era *necesario* el fraude electoral; para llevar a cabo la función exigida por la Constitución había que violar la Constitución. Además, el sistema de elección indirecta de primer grado filtraba el voto a través de varios organismos intermedios hasta llegar a los colegios electorales, que computaban el resultado y lo entregaban, refinado y depurado, al Congreso que lo promulgaba por decreto: mecanismo muy propicio para la corrupción. Ahora bien, puesto que una mayoría desproporcionada del pueblo era (y sigue siendo) absolutamente incapaz de entender este mecanismo ni su objeto, la mayor parte de los pueblos no harían elecciones si se abandonara la tarea a su libertad e iniciativa, no habría electores para integrar los colegios y la Nación quedaría sin gobierno, lo que es algo peor que un gobierno emanado del fraude. Para que haya elector en el sector de los analfabetos es preciso que un agente superior a ellos instale la casilla, obligue a los llamados ciudadanos a concurrir, les entregue las cédulas ya preparadas y les enseñe a echarlas en el ánfora, acto que, según la vieja y feliz expresión bien conocida, ejecuta con igual perfección un perro sabio. La cuestión está en el nombramiento de los agentes que hacen la maniobra, y que caería en manos de los demagogos si no la tomara el gobierno por su cuenta. Si dos o más partidos libres se disputaran el triunfo, no lucharían por obtener los votos de los ciudadanos, sino para imponer

los agentes para el fraude, y alcanzaría la victoria el partido que cometiera mayor número de atentados contra las leyes; porque con pocas excepciones en todos los distritos rurales, poblaciones pequeñas, cabeceras de distrito jurisdiccional, y aun en algunas ciudades capitales de Estado, el número de perros sabios es mucho mayor que el de los ciudadanos conscientes de sus derechos. Ya se comprenderá como degeneraría la controversia electoral en el campo de las disputas, de combates y aun de sangre, con semejantes elementos y persiguiendo fines ilegítimos. Los gobiernos han creído que de ir a esos extremos y obtener como resultado una elección sin prestigio, llena de odios y seguramente obra de agitadores sin moralidad, no sacaría nada bueno la Nación, y que es preferible y de mejores resultados hacer ellos mismos la superchería. Como cuentan con elementos mejores, no han tenido dificultad en sobreponerse; los verdaderos ciudadanos han comprendido su inferioridad irremediable de escasa minoría y han abandonado su inútil derecho.<sup>1</sup>

Esta idea —publicada en el momento mismo del comienzo de la debacle del maderismo— iba acompañada de una importante reflexión sobre la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo resultante del diseño constitucional del 57. Para Rabasa, además de la falta de una ciudadanía suficientemente extendida como para ejercer una democracia efectiva, el otro elemento que había imposibilitado la vigencia efectiva de la Constitución de los liberales —y que la había convertido en una mera simulación— era el enorme peso que tenía el control parlamentario en el diseño constitucional. Para enfrentar el problema, Juárez había buscado gobernar con facultades extraordinarias y Díaz había impuesto su poder personal sobre la base de una magnífica puesta en escena, donde todas las formas se guardaban, pero la legalidad estaba lejos de ser el auténtico conjunto de reglas del juego de las relaciones sociales y del reparto del poder; un escenario en el que las relaciones de lealtad personal, las dominaciones caciquiles y el poder patrimonial se ejercían con el vestuario de la formalidad legal.

Carranza —a diferencia de Madero, auténtico creyente en la democracia— era sobre todo un antiporfirista. Buscaba una Constitución eficaz y puso su atención en la construcción de la Presidencia de la República. El ideal maderista del sufragio efectivo había pasado a un segundo plano después de una revolución en la que habían aflorado todos los desencuentros y miserias soterrados durante el Porfiriato. Lo importante era dotar al poder personal, pero legal, de los atributos para reordenar al país, comenzando por los derechos de propiedad. Ese era el tema. El problema del voto estaba en un segundo plano. El asunto estaba en la reglamentación del poder repartido durante la guerra.

La extensión de la ciudadanía —entendida no como un concepto restringido únicamente al ámbito jurídico, sino como un espacio social donde es ciudadano no sólo aquel al que la ley le reconoce esa condición, sino el individuo consciente de sus derechos y obligaciones legales y capaz de reconocer los derechos y obligaciones de los demás— estaba lejos de ser universal. El resultado de la aspiración democrática del 57 llamaba a la cautela. No iba a ser a golpe de leyes que se lograra la reforma social. En cambio, un poder fuerte basado en el arrastre popular podría materializar el ideal revolucionario.

<sup>1</sup> Emilio Rabasa, *La constitución y la dictadura: estudio sobre la organización política de México*, Porrúa, 1990, 1912.



La pertinacia de la historia llevó a que el nuevo orden se articulara una vez más, en torno a los hombres fuertes y a que las normas constitucionales acabaran entreveradas con un complejo sistema de instituciones informales. La institucionalidad sincrética que acabó por imponerse condujo a que el voto, como mecanismo de agregación de voluntades para constituir la voluntad general, acabara siendo, de nuevo, una ficción aceptada para enmascarar los mecanismos clientelares de control y representación mediatizada.

Sin embargo, la educación universal y el proceso de urbanización, dado al amparo del crecimiento económico sostenido, fueron creando las condiciones para el crecimiento de una ciudadanía demandante de derechos políticos. Poco a poco, a lo largo de las décadas de estabilidad del régimen de la Revolución, fue reflejándose esa ciudadanía en expansión en el texto constitucional, enormemente plástico y absorbente no sólo de la voluntad del Presidente en turno, como suele afirmarse, sino también de los cambios reales de la sociedad mexicana.

La mejor definición de los derechos políticos, que en la práctica se traducían en una ampliación de los mismos, se fue dando de manera gradual. Primero fue la auténtica universalidad del voto, cuando las mujeres fueron incorporadas a la ciudadanía jurídica plena. Después se crearon espacios para la representación plural, a la medida de un incipiente sistema de partidos; más tarde vino la incorporación de los más jóvenes —mayoría emergente en el país— al cuerpo electoral y a partir de 1977 comenzó un ciclo de reformas que arrancó con nuevas reglas para la participación de los partidos y con una ampliación de la representación donde la competencia electoral comenzó a jugar un papel relevante. Finalmente vinieron las reformas para darle plena certeza al sufragio y para generar condiciones económicas para una auténtica competencia por el poder.

Las páginas que siguen pretenden exponer con mayor detalle estas ideas ahora enunciadas con rapidez. Tienen el propósito de acreditar cómo, a través de diversas y sucesivas reformas, ahora la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define y da sustancia al carácter democrático de la República representativa y federal en la que organiza al Estado. Después de un largo proceso de desarrollo constitucional, la distribución del poder está auténticamente regida por la Constitución, aun cuando subsistan resabios de la representación corporativa predominante durante buena parte del siglo XX.

No intentamos una exploración exhaustiva, pero sí suficiente para reconocer el anclaje constitucional de nuestra democracia. Para ello, habrá de referirse a las disposiciones normativas que le dan forma y marco de operación a los procedimientos de la democracia representativa, que es a la que nos sujetamos. Lo anterior tiene en mente que su viabilidad última está íntimamente relacionada con aquellas disposiciones que se orientan a la consecución de condiciones sociales propiciadoras para la democracia, fundamentalmente las orientadas al régimen de libertades, la conformación multicultural y pluriétnica del espacio público y las posibilidades de una ciudadanía competente e integral, lo que requiere de un poder diseñado para salvaguardar esos derechos, emanado del sufragio efectivo, sujeto a la ley, pero eficaz en su ejercicio del gobierno.

El desarrollo constitucional mexicano tiene hoy como reto servir de marco protector e impulsor de los derechos de una sociedad plural; debe ser el conjunto de reglas

del juego que sirvan para una convivencia más equitativa, donde la diversidad no sea sinónimo de injusticia. Pero para ello, debe continuar el proceso de diseño institucional gradual que hasta ahora se ha dado, de manera que la pluralidad se traduzca en gobernabilidad. Ello requiere de nuevas reglas, de la misma manera que la competencia política a través del voto requirió de la creatividad legislativa. La historia de la transformación democrática de la Constitución mexicana de 1917 es un estupendo ejemplo del cambio institucional gradual que vale la pena examinar.

De esta forma, en adelante el lector habrá de ser convocado a un recorrido que explorará algunos rasgos, a nuestro entender principalísimos, de los perfiles de la democracia constitucional mexicana: la *soberanía y la representación*; la primera, como poder supremo e independiente que es definido por la Constitución como una facultad gobernante del pueblo o los pueblos de la Nación, la cual encarna en la representación como vehículo para su materialización y ejercicio; y *en los partidos políticos*, como delegación soberana, pero también como ingeniería que establece equilibrios, contrapesos y mecanismos de control y participación; la *ciudadanía y el sufragio*, como condición del sujeto de la polis que se precisa en sus términos jurídicos pero se le amplía también en función de las condiciones socio culturales y políticas que la definen y hacen posible, así como puerto de embarque y llegada de todo proceso democrático de representación y gobierno, y las *instituciones*, particularmente las que han administrado la esfera político electoral, que garantizan legitimidad y consistencia a los poderes legalmente constituidos.

### La idea democrática en el texto original de la Constitución de 1917

Si entendemos la democracia constitucional como el conjunto de valores, instituciones y prácticas traducidas en normas fundamentales a través de las cuales se garantiza al pueblo (mayorías y minorías) los canales formales y eficaces para su participación (directa e indirecta —a través de la representación política—) en la conformación de la autoridad legítima y en la toma de decisiones públicas; entonces, en el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, este concepto está apenas en embrión. Se establece el voto secreto y directo y las elecciones como método para integrar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, pero sobre bases que dejan prácticamente cerrados los espacios para la representación de las minorías. La construcción de la democracia constitucional mexicana se da de manera evolutiva a la par de la construcción del Estado democrático y del ciudadano democrático.

Las reformas constitucionales que insertan las normas que regulan las instituciones y prácticas democráticas, representativas y ciudadanas en materia político electoral, materializan su viabilidad cuando se reconoce la necesidad de la participación e inclusión de nuevos actores políticos y sociales en su elaboración. Luego entonces, el proceso de construcción de nuestra democracia constitucional se caracteriza por su carácter democrático e incluyente.

Desde su promulgación en 1917, no ha pasado década alguna sin que se haya aprobado una reforma a la Constitución en materia político electoral. Esto es signo del dinamismo de nuestra Ley Fundamental y del dinamismo de la democracia. La democracia constitucional mexicana vigente es producto de una aspiración colectiva, es una construcción histórica, luego entonces, plural, representativa, evolutiva y dinámica.

Una de las características de la democracia, atendiendo al significado estrictamente etimológico de “gobierno del pueblo”, presupone su constante evolución por el hecho mismo de que las sociedades están en constante cambio; por ello, el carácter también mutable de las leyes. Si los ordenamientos jurídicos fueren inalterables y no atendieran al mandato y a las necesidades de los gobernados, difícilmente podríamos hablar de una verdadera democracia.

Al decir de Arend Lijphart, “un gobierno democrático ideal sería aquel cuyas acciones estuvieran siempre en perfecto acuerdo con la voluntad de todos sus ciudadanos. Tan completa representatividad en el gobernar no ha existido jamás ni será nunca alcanzada, pero puede servir como un ideal al que los regímenes democráticos deben aspirar”.<sup>2</sup>

El Constituyente Permanente de 1916-1917, en materia electoral, construyó la idea democrática, principalmente a la soberanía, a la forma de gobierno y al derecho de votar y ser votado. En el texto constitucional original, no se contempló la esencia de la democracia representativa, sólo la esencia de los derechos humanos consagrados como garantías individuales, de los derechos sociales y de los derechos políticos, entendidos estos últimos como derechos fundamentales del ciudadano: el de votar y el de ser votado.

El diseño de la Constitución del 17 fue diferente al de su predecesora de 1857. Contrariamente a la tendencia liberal de esta última, la de 1917 fue marcadamente estatista. A la fórmula de un Ejecutivo fuerte y un Congreso bicameral, el Congreso Constituyente agregó al capítulo de las garantías individuales el capítulo de los derechos sociales como la educación, la salud y el trabajo. Cambio que confirmó al Estado como garante de los derechos individuales.

El objetivo de los constituyentes, al poner el énfasis en la capacidad del Ejecutivo para modificar los derechos de propiedad y en garantizar derechos sociales más allá de las garantías individuales propias del liberalismo era brindar nuevas oportunidades a la población hasta entonces excluida y que había participado en la gran Revolución de principios del siglo pasado. El texto constitucional concedió prioridad a los derechos sociales sobre los derechos políticos; estos últimos fueron dejados a un segundo término, con lo que la democracia política se subordinó desde un principio a lograr la justicia social.<sup>3</sup>

La filosofía del Constituyente Permanente del 17 sin duda estuvo marcada por las ideologías que confluyeron en la Revolución. La intención era responder a las demandas sociales para acabar con la inestabilidad social, la injusticia, la ignorancia, la pobreza, la concentración de la riqueza, la dictadura, el acecho del exterior, entre otras muchas. Pero también algunos postulados de la Constitución de 1857 se mantuvieron latentes

<sup>2</sup> Arend Lijphart, *Las democracias contemporáneas*, Madrid, Ariel, 1987, p. 19.

<sup>3</sup> Carlos Elizondo Mayer-Serra, *La importancia de las reglas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

y vigentes, mismos que, además, dieron pauta a profundos y acalorados debates en el seno del Constituyente. Por citar algunos ejemplos, vale la pena recordar que se cuestionaba si se debía privilegiar a un Legislativo o a un presidencialismo fuerte o moderado; si se volvía a un Legislativo bicameral o se mantenía el unicameral; si se permitía la reelección del Presidente de la República o se prohibía; si el voto ciudadano para elegir al Presidente de la República debía ser directo o indirecto; entre muchos otros asuntos fundamentales.

Vale la pena repasar cambios importantes que la Constitución de 57 introdujo en la vida democrática de México: incorporó los derechos de petición y de asociación política; se incluyeron como prerrogativas del ciudadano el votar en todas las elecciones populares y poder ser votado para todos los cargos de elección popular; la calidad de ciudadano se adquiría a los 18 años, siendo casados, o 21 si no lo eran, pero para poder ser representante se exigió la edad de 25 años, así como el ser mexicano en ejercicio de sus derechos, vecino del estado o territorio y no ser eclesiástico; para poder ser Presidente de la República se requería la edad de 35 años, ser ciudadano mexicano por nacimiento, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de la elección; el sufragio se constituyó universal e igualitario (aunque no consideraba a las mujeres sujetos de voto activo ni de voto pasivo), y el sistema de votación para todos los cargos de elección se mantuvo indirecto en primer grado. Con las reformas constitucionales de 1912 se estableció la votación directa para diputados y senadores.

Sin duda alguna, el Constituyente del 17 contempló disposiciones muy importantes en materia de democracia constitucional mexicana, que a continuación se mencionan: se amplió la elección directa para el Presidente de la República; se prohibió la reelección presidencial si se había desempeñado el cargo como Presidente constitucional (el interino o el sustituto sí podía ser reelecto pero no en el periodo inmediato); se estableció la elección de un diputado por cada 60,000 habitantes, y se aseguró que ninguna entidad tuviera menos de dos diputados.

Cuando se trata de los avances “revolucionarios” de la Constitución, es práctica común, si no es que hasta obligada, acudir al concepto de democracia incluido en el artículo 3º; sin embargo, pocos recordamos que éste tiene su origen en la segunda reforma a dicho precepto constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1946, es decir, 29 años después, cuando, bajo el régimen del presidente Manuel Ávila Camacho, se definió constitucionalmente a la democracia “no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.<sup>4</sup> La

<sup>4</sup>“Artículo 3º. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, estados y municipios— impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

“La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

“I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa,

“II. El criterio que orientará a la educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

*ratio legis* de esta enmienda no fue contribuir al fortalecimiento de nuestra democracia representativa ni asegurar el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos; la intención fue modificar el contenido ideológico que en el año de 1934 se le impuso a la educación pública, al establecerse en el artículo 3º que “la educación que imparte el Estado será socialista...”<sup>5</sup> El texto citado, da por hecho que la democracia en México es “estructura jurídica” y un “régimen político”, pero en la realidad ¿contenía la Constitución los principios fundamentales (estructura jurídica —preceptos—) que sustentaran a un régimen político democrático?

Sin duda es de reconocerse la reforma que incluyó esta definición vanguardista de la democracia en nuestra Constitución, sin embargo, el contexto en el que se aprobó obedeció a distintas razones, lejanas al fortalecimiento de nuestra democracia representativa y de nuestra democracia electoral. Ahora bien, si con reformas posteriores con las que se ha conformado una verdadera estructura jurídica-institucional a partir de la cual se han creado normas e instituciones que integran nuestro régimen democrático electoral, luego entonces hoy en día la conceptualización de la democracia prevista en el artículo 3º constitucional va más allá del terreno meramente educativo y abarca al sistema político y de gobierno mexicano.

Diego Valadés hace una descripción fotográfica de la Constitución del 17, en un texto sobre el sistema electoral de la democracia mexicana:

... Desde su origen, la Constitución tiene una función extensa y esencial: es el estatuto jurídico del poder; es la carta de los derechos individuales y sociales; es el pacto fundamental que regula la vida nacional; es el punto de convergencia que legitima toda acción política; es la suma de acuerdos básicos para promover y asegurar el bienestar colectivo; es el paradigma de las leyes; es el catálogo de aspiraciones y de posibilidades populares; es el espacio político mayor que le da sustento a los espacios políticos locales y municipales; es proclama de independencia y soberanía. Es todo eso, sin duda; pero en su origen no fue suficientemente enfática con relación a los derechos electorales. Una tarea constructiva paulatina ha permitido subsanar esa carencia.<sup>6</sup>

Valadés es conservador al calificar de “poco enfática” a la Constitución de 1917, en materia de derechos electorales. Prácticamente fue omisa, tan es así que el tiempo ha sido el mejor aliado de esta afirmación.

Las reformas constitucionales aprobadas con posterioridad son materia de la segunda parte del presente estudio. En estos 88 años que han transcurrido desde su promulgación en 1917, no sólo han subsanado, sino han logrado armonizar e integrar,

<sup>5</sup>Además:

<sup>a</sup>) Será democrático, *considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo,*

<sup>b</sup>) ...”.

<sup>5</sup>Mario Melgar Adalid, “Comentario al artículo 3º”, en *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 118-123.

<sup>6</sup>Diego Valadés, *Constitución y democracia*, México, UNAM, 2002.

de manera vanguardista, en nuestra Norma Suprema, derechos, obligaciones, instituciones y prácticas que han logrado ubicar a México como una democracia constitucional. Tal y como se comentó en las primeras líneas de este trabajo, no existe nada definitivo, el fortalecimiento y consolidación de la democracia mexicana tiene todavía un trecho largo por andar; el concepto de asignaturas pendientes en esta materia forma parte de nuestra reflexión y trabajo diario.

Iniciemos pues el recorrido de los rasgos y perfiles de nuestra democracia constitucional a partir del texto original de 1917.

### *Soberanía*

La soberanía es el concepto central de cualquier Constitución, sin el cual carece de sentido el resto del texto constitucional. Esto obedece a que, como dice Kelsen: “la soberanía del poder del Estado significa lo siguiente: que el Estado es un orden supremo, que no tiene sobre sí ningún otro orden superior, puesto que la validez del orden jurídico estatal no deriva de ninguna norma supraestatal”.<sup>7</sup> No cabría pues hablar siquiera de una forma de gobierno (la democrática o cualquier otra) si no existiera un Estado como poder supremo, por estar subordinado a otro. Este es el primer significado de la soberanía que, como se verá enseguida, necesitará irse modificando para ser practicable.

Esto lo entendieron muy bien los autores del acta constitutiva y la Constitución de 1824, cuando en el artículo 3º de la primera, inmediatamente después de declarar en el 2º el principio de la independencia de la Nación Mexicana respecto de España y de cualquier otra potencia, establecieron lo siguiente:

La soberanía reside radical y esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más.

Este precepto contiene tres importantes elementos: 1. que el titular de la soberanía es la Nación; 2. que ésta puede adoptar la forma de gobierno que le resulte más conveniente, así como modificarla, y 3. que lo hará por medio de sus representantes.

En las Constituciones de 1857 y de 1917, subsiste en parte la fórmula original de la Constitución del 24, (el elemento 2 anterior, correspondiente a la adopción de la forma de gobierno) y, por otra parte, se introducen algunos cambios (en los elementos 1 y 3, por lo que se refiere a la titularidad de la soberanía y a la representación).

El cambio más importante es en cuanto a la titularidad de la soberanía, que pasó de la Nación, en la primera; al pueblo en las siguientes. Este cambio marca claramente el principio del tránsito hacia la significación democrática del concepto, identificado con el de la soberanía popular, que “no sólo era una palabra de nuevo cuño, significaba el

<sup>7</sup>Hans Kelsen, *Teoría general del Estado*, Editorial Nacional, 1965, p. 133.

inicio de una nueva era, con el desplazamiento del poder de un solo hombre, el monarca, a la masa total de la comunidad; el pueblo. Esto ya no era el anónimo que nunca asistía a la estructuración del Estado, era ya una institución política, un elemento indispensable del Estado”.<sup>8</sup> La soberanía popular fue un concepto que pareció demasiado revolucionario a los constituyentes del 24, en ese momento más preocupados por transferir la titularidad de la soberanía del monarca español a la emergente Nación mexicana. En cambio en el Constituyente del 57 ya no tenía que enfrentarse con el problema de la independencia, y su liberalismo no encontró obstáculo alguno para asignar la titularidad soberana, ya no a la abstracción de “Nación”, sino a la concreción de “pueblo”.

El otro cambio menos importante pero no por ello poco relevante, fue el de sustituir el término de “representantes” como el vehículo para el ejercicio soberano (elemento 3 de la de 1824) por el de los “poderes...” tanto federales como estatales. La idea de fondo es la misma: en México, como en casi la totalidad de los regímenes democráticos del mundo, la democracia directa está erradicada a favor de la democracia representativa. El pueblo no puede adoptar, alterar o modificar su forma de gobierno en forma directa, sólo puede hacerlo a través de los Poderes de la Unión, “en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores...” (art. 41).

El artículo 39 constitucional es, por lo tanto, inseparable del 41 para entender el concepto integral de soberanía, esto es, ¿en quién radica?, en el pueblo, y ¿cómo se ejerce?, a través de quienes configuran los Poderes federales y locales.

Lo anterior, a su vez, implica también un desplazamiento del ejercicio de la soberanía, de su titular originario, el pueblo, a los representantes de éste. Desplazamiento que, aun cuando el artículo 40, también de ambas Constituciones (1857 y 1917) estableció la forma de gobierno: república, representativa, democrática y federal, necesariamente planteaba el problema sobre la forma y términos en que el pueblo elige a esos representantes, en los que tendrá que confiar el ejercicio de sus derechos soberanos. En otras palabras, el problema de la organización de las elecciones y con ello del sistema de partidos políticos. Pero esto ya no fue parte integral de la Constitución hasta que se inició en e 1977 el proceso de reformas político-electorales, tema de la segunda parte de este trabajo.

Mientras el pueblo se mantenga como el titular originario de la soberanía del Estado y el ejercicio de ésta sea por medio de sus representantes, la democracia constitucional necesariamente conduce a la ingeniería político-electoral, entendida como la forma en que participa el pueblo en la conformación de los poderes tanto federales como locales, por los que será representado. De esta manera, la metamorfosis del concepto original de la soberanía como poder supremo del Estado, hacia la organización y supervisión de las elecciones, federales, estatales y municipales, no significa otra cosa que la viabilidad práctica de un concepto originalmente abstracto, esto es, su materialización efectiva y concreta.

<sup>8</sup> Emilio O. Rabasa, *La evolución constitucional de México*, UNAM, p. 88.

## *Representación política y partidos*

En México, sufragio y partidos políticos forman un binomio indisoluble. Con ello, la representatividad colectiva se convierte en individual. Luego entonces, los sistemas representativos deben ofrecer garantías no sólo para proteger y respetar a las mayorías sino también a las minorías. Considerando que no es posible alcanzar consensos de toda una sociedad, en las decisiones que han de tomarse se aplica, precisamente, el principio de la mayoría. Esto no es otra cosa sino el reconocimiento formal —institucional— tanto de los derechos de las mayorías como los derechos de las minorías.

Las sociedades heterogéneas y complejas como la nuestra no podrían conducirse sin la representación política; este es el camino a través del cual el pueblo puede ejercer su soberanía, formar gobiernos y participar en el proceso de toma de decisiones.

La eficacia de las democracias modernas representativas radica en que, hoy por hoy, son una forma viable para atender las necesidades de las mayorías, sin que eso represente la opresión de las minorías. Es por ello que resulta fundamental, en el marco de la democracia representativa, garantizar el respeto a las minorías dentro del marco normativo, así como ofrecer los canales institucionales a los grupos políticos y sociales para su participación y eventual representación en la toma de decisiones. Los grupos que cumplen tales condiciones legales para participar y representar intereses y tendencias son, indiscutiblemente, los partidos políticos, los cuales se constituyen como una de sus instituciones fundamentales.

En la Constitución de 1917, nada absolutamente se previó para materializar el ejercicio de la soberanía popular y de la representación política a través de elecciones en las que el voto ciudadano se convertía en la vía legítima para integrar los órganos del Poder público.

Una verdadera democracia constitucional, como la hoy vigente en México, no podía mantenerse ajena a la inclusión de los partidos políticos como agentes socializadores y constructores de la norma; a las instituciones electorales, en corresponsabilidad con los ciudadanos, como garantes de la aplicación de las leyes, de la legitimidad del sufragio y de la autoridad electa a través de éste; y, la ampliación del derecho al voto pasivo y activo a los hombres y mujeres.

México, a lo largo de su historia, se ha caracterizado por ser un régimen de contiendas entre partidos políticos. El texto constitucional fue omiso hasta el año de 1963, cuando se da la “constitucionalización semántica”, al aparecer la figura de los diputados “de partido”.

La conceptualización constitucional de los partidos políticos —que los define como entidades de interés público, cuyos fines son promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del Poder público— no se eleva al texto de nuestra Ley Suprema hasta el año de 1977.

Los preceptos constitucionales relativos a la elección de representantes eran exclusivamente aquellos que definían cuáles eran los cargos de elección, el mecanismo de votación —constreñido a si la elección era directa o indirecta— duración del encargo



y representatividad en términos cuantitativos: por ejemplo, se estableció la elección de un diputado propietario y uno suplente por cada 60,000 habitantes, sin que en ningún caso pudiera haber menos de dos diputados por estado y uno por territorio; sin embargo, en el texto original de 1917, nada se previó sobre la forma de garantizar el ejercicio del voto de manera universal, libre y secreta; sobre la autoridad pública que se encargaría de velar por la autenticidad del sufragio y garantizar la organización de elecciones apegadas a derecho, ni mucho menos sobre los sistemas electorales a aplicarse para traducir los votos en escaños.

En el segundo apartado del presente estudio se revisará la evolución del artículo 41, correspondiente al Título Segundo, Capítulo I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado: “De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno”, en el que precisamente se introducen los fines, derechos y obligaciones de los partidos políticos, así como la función estatal de organizar las elecciones, aspectos que logran materializar, dar forma y reglas a la soberanía popular y a la representación política a través del voto, de la actividad de los partidos políticos y de una autoridad del Estado mexicano.

### *Ciudadanía y sufragio*

A últimas fechas, los debates en torno a la ciudadanía en México han estado vinculados a la discusión en torno a la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos, el fortalecimiento de la sociedad civil, la reforma del Estado, la participación política y el pluralismo (étnico y cultural), además de la formación de una cultura política democrática y participativa.

El estudio de los numerosos movimientos sociales y las formas de acción colectiva con sus luchas recientes, enfocadas a la necesaria participación de la sociedad en los procesos de democratización, así como sus demandas por aumentar los controles sobre el poder del Estado, constituye uno de los estímulos mayores para el auge de las reflexiones sobre la ciudadanía en el México contemporáneo.

En el Capítulo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos referente a los ciudadanos mexicanos, se especifica quiénes tienen este estatus en nuestro país; los derechos, las obligaciones y la protección que brinda el Estado Mexicano. Específicamente, el texto vigente del artículo 34 establece que son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: *I*. Haber cumplido 18 años, y *II*. Tener un modo honesto de vivir.

Los artículos 1º y 4º constitucionales establecen la igualdad de los individuos, tanto para ser sujetos de las garantías que prevé la Ley Suprema, como la igualdad del varón y la mujer ante la ley, respectivamente. Sin embargo, el párrafo segundo del artículo 4º, que se refiere a la igualdad jurídica de ambos sexos, fue introducido a la Constitución mediante reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1974 y su motivación fue el soporte primario del derecho a la seguridad familiar y

de la política poblacional. Rodolfo Lara Ponte, en sus comentarios a dichas reformas al artículo 4º constitucional, señala:

En cuanto a la declaración que consagra la igualdad del hombre y la mujer ante la ley,... se trata más bien de una declaración asociada con las instituciones republicanas y democráticas, en las que la participación igualitaria de varones y mujeres es indispensable, y constituye un elemento fundamental de justicia, ya que,... los contrastes entre hombres y mujeres en nuestra realidad nacional acusaban un desequilibrio respecto de la participación social de éstas, atribuible, entre otros factores, a leyes secundarias, federales y locales, que incluían para las mujeres —como se expresó en la Iniciativa de Decreto de Reformas y adiciones presentado en ese entonces por el presidente Luis Echeverría Álvarez— “... modos sutiles de discriminación, congruentes con las condiciones de desigualdad que éstas sufren en la vida familiar colectiva”.<sup>9</sup>

Para la fecha en que se aprobaron las adiciones al texto del artículo 4º, las mujeres mayores de 18 años y con un modo honesto de vivir ya eran sujetos del derecho al voto pasivo y activo, a partir de las reformas al artículo 34 aprobadas en 1953, es decir, el principio de igualdad entre las mujeres y los varones se aprobó 21 años después de que a las mujeres se les reconociera el derecho al voto. En síntesis, tampoco el texto original de 1917 previó, ni la igualdad entre ambos sexos, ni el derecho al sufragio de las mujeres. Se trataba entonces de disposiciones discriminatorias en donde el derecho al voto activo y pasivo estaba restringido a los varones quienes, adicionalmente, tenían que cumplir requisitos como el de la edad, sujeto a su estado civil.

Nada más ilustrativo que la exposición de motivos en la parte correspondiente al sufragio, contenida en el texto que el primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, leyera ante el Congreso Constituyente durante la presentación de su Proyecto de Constitución, en el que manifiesta que para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, requería indispensablemente que tuviera como características ser general, libre y directo. De lo contrario se convertiría en un mero artificio para la imposición de gobernantes contra la voluntad clara y manifiesta del pueblo.

El derecho al voto se estableció en la Constitución del 17 como universal, secreto y directo. Los mayores de edad, en principio, tenían derechos políticos, con lo cual se plasmaba la intención democrática de los constituyentes. Desafortunadamente, la intención no se tradujo en la verdadera universalidad del sufragio; la mujer siguió excluida de la base ciudadana electoral y se prohibió a los ministros de culto ejercer sus derechos de votar, ser votados y de asociación política. Otras restricciones se establecieron en lo que se refiere al voto pasivo, pues quedaron excluidos de él los mexicanos por naturalización y diversos requisitos de origen se establecieron, tanto en el nivel general como en el ámbito de las Constituciones de los estados, para limitar el derecho

<sup>9</sup>Rodolfo Lara Ponte, “Comentario al artículo 4º”, en *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1994, p. 1147.

a ser votado para los distintos cargos. El ejemplo más conspicuo es el que establecía la necesidad de ser mexicano por nacimiento e hijo de mexicanos por nacimiento para poder aspirar al cargo de Presidente de la República.

La lucha incesante de las mujeres y de los jóvenes hizo posible que el Constituyente Permanente modificara el texto constitucional para incluir, como ya se dijo, a las mujeres como sujetos de voto y reducir la mayoría de edad a los 18 años. Asimismo, fue reducida, en reformas subsecuentes, la edad para aspirar a los distintos cargos de elección popular. También los requisitos adicionales para contender por algunos de estos cargos han sido flexibilizados, ampliando de esta manera la base ciudadana para votar y ser votados. Estas modificaciones a la Constitución fueron introducidas con posterioridad y se hará referencia a ellas en el segundo apartado de este estudio.

### *Instituciones*

El texto original de la Constitución de 1917 es omiso en cuanto al establecimiento de instituciones públicas con atribuciones de garantizar el ejercicio de los derechos políticos.

Para identificar algún precepto constitucional que pudiera marcar el origen de la institucionalización de la función electoral, vale la pena analizar el artículo 5º. En el párrafo cuarto de dicho precepto, por primera vez se mencionan en la Constitución los derechos políticos, en el contexto de la prohibición de que los contratos de trabajo no podrán extenderse en caso de que afecten la pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

Asimismo, el párrafo segundo del mismo artículo 5º previó como servicios públicos obligatorios los cargos de elección popular, directa o indirecta, y como obligatorias y gratuitas las funciones electorales. La Constitución de 1857 no contenía referencia alguna a los servicios públicos obligatorios; concretamente fue con la reforma al artículo 5º del 10 de junio de 1898 cuando se previó que podían ser obligatorias y gratuitas las funciones electorales, pero no se hacía referencia a la obligatoriedad de los cargos de elección popular.<sup>10</sup>

Consideramos de suma importancia las reformas al párrafo cuarto del artículo 5º constitucional, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990, toda vez que se adicionó que serían retribuidas aquellas funciones (electorales o censales) *que se realicen profesionalmente* en los términos de la propia Constitución y de las leyes correspondientes. En el segundo apartado del presente estudio se hace un recorrido a través de las principales reformas constitucionales que dieron origen y base constitucional a la función estatal de organizar las elecciones, cuya competencia hoy en día corresponde a un organismo público autónomo que rige su actuación con base

<sup>10</sup> Manuel Lastra Lastra, "Comentario al artículo 5º", en *Los derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, pp. 9-26 y 330-332.

en diversos principios que garantizan la autenticidad del sufragio y la celebración de elecciones libres.

La constitucionalización de la función estatal de organizar las elecciones transitó de su absoluta omisión en el texto de la Constitución de 1917, en donde todo se dejaba en manos del Ejecutivo, a la institucionalización democrática de nuestras elecciones. En otras palabras, en el texto original no se incluyó mecanismo alguno para materializar la representación nacional a través del sufragio ciudadano. Treinta años más tarde, la organización de las elecciones seguía en manos del Ejecutivo, atribución concedida en leyes reglamentarias, pero en esa ocasión dicha responsabilidad se le adjudicaba al gobierno federal. No fue sino más de 70 años después, entre 1989-1990, cuando formalmente se estableció en el artículo 41 constitucional la creación de una autoridad en la materia. Es la primera vez en la historia de México en la que en nuestra Ley Fundamental se norma la institución garante del voto ciudadano y de la integración de los órganos de representación política.

### La formación histórica de la democracia constitucional mexicana

Fue el artículo 135 constitucional la puerta de entrada para las reformas específicas y las integrales referidas al final de nuestro primer apartado. Las condiciones sociales y políticas de la Nación, tanto como las del mundo que habita, fungieron como los detonadores. De hecho, durante más de 50 años, desde el inicio de la segunda mitad del siglo pasado, no hubo coalición gobernante ni administración sexenal que dejara de presentar alguna iniciativa que abonara en el camino de las reformas que han hecho posible la democracia constitucional mexicana contemporánea.

Es dicho artículo, el 135, el que señala con claridad que “la presente Constitución puede ser adicionada o reformada” y establece el procedimiento para lograrlo. Bien cuidó el Constituyente que su obra quedara a buen resguardo; mayoría calificada en el Congreso de la Unión y la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales han de ser necesarias para modificarla. No obstante este alto grado de complejidad político-legislativa, la Constitución ha sido sometida a un intenso proceso de adaptación que la he vuelto norma dinámica, expresión, y a la vez, muchas veces propiciadora de cambios radicales en la sociedad, en la cultura y en la política mexicanas.

El espacio público de la democracia mexicana en ciernes no fue la excepción, muy por el contrario: múltiples reformas constitucionales y legales han hecho que los ámbitos históricamente imposibles de cubrir en el texto original del 1917 se atendieran con iniciativas diversas que finalmente han contribuido a la construcción de un régimen político donde el sufragio universal y efectivo, la representación pluralista, las instituciones democráticas y la aspiración a una ciudadanía plena han logrado carta de naturalización.

Distintos han sido los momentos propiciadores registrados y diferentes las reformas emprendidas. En algunos casos, la coyuntura histórica alentó iniciativas prácticamente revolucionarias, como en 1946, 1953, 1977, 1990 y 1996. En otras, la efervescencia

política o el franco asomo de signos de ingobernabilidad llevaron al sistema a replegarse en reformas de carácter conservador o francamente involucionista, como en algunos momentos de los años ochenta. Pero la tendencia ha sido franca: la Constitución, y con ella las leyes y las instituciones, se han ajustado, han reflejado y han propiciado, todo ello a la vez, la transformación democrática de la Nación.

### *La dinámica histórica de las reformas*

Para los propósitos analíticos de estas páginas bien pueden definirse en cuatro las etapas reformistas, y en dos la naturaleza de los tipos de iniciativas emprendidas para actualizar el marco constitucional y permitir la configuración de una democracia constitucional en el país. El siguiente cuadro procura sintetizarlas:

<i>Etapas</i>	<i>Tipo de reforma</i>	<i>Temática(s)</i>
Posrevolucionaria, de construcción institucional y centralidad estatal (1917-1946).	Específica.	•Regulación de procedimientos de poder y representación.
Estabilidad posrevolucionaria. Entre el milagro mexicano y el desarrollo estabilizador (1946-1972).	Específica.	•Ampliación de derechos ciudadanos. •Ampliación de procedimientos de representación y consolidación del sistema de partido hegemónico.
Crisis y transición (1977-1986).	Integral.	•Sistema de representación política. •Constitucionalización de partidos políticos. •Jurisdiccionalidad y rectoría gubernamental de procesos político-electorales. •Apertura política en el Distrito Federal
Liberalización democrática (1990-1996).	Integral.	•Ampliación de derechos ciudadanos. •Sistema electoral. Ciudadanización, autonomía y profesionalización. •Condiciones de competencia. •Sistemas de partidos y representación política. •Democratización del Distrito Federal.

En términos generales, puede afirmarse que las reformas constitucionales referidas bien reflejan las etapas históricas con las que la vida política en el país se fue estructurando en los años posteriores al movimiento revolucionario de principios del siglo pasado, fuente histórica originaria de nuestra Constitución.

A su vez, puede también señalarse que las reformas que reconocemos lo fueron de dos tipos: específicas, pues atendieron cuestiones concretas adicionando o modificando en formas distintas el texto constitucional, o bien integrales, pues alcanzaron a impactar

de manera general, sino es que holística, al sistema político o electoral-representativo en su conjunto.

En otras palabras y acorde con las ideas expuestas páginas atrás, la norma constitucional es una que a la vez ordena y da proyección a la vida nacional que regula como disposición suprema. De esta manera, las reformas constitucionales subsecuentes hubieron de dar cuenta tanto de los cambios que la sociedad iba experimentando como de las transformaciones que exigía su desarrollo.

### *La época posrevolucionaria de construcción institucional y centralidad estatal (1917-1946)*

Así, mientras la Nación mexicana reorganizaba su vida civil, económica y política, el Constituyente Permanente fue estableciendo las bases de un nuevo Estado: fuerte en su centralidad política y definido en un diseño institucional adecuado para la incipiente o de plano inexistente *polis* en la Federación y sus regiones.

Fueron los años del segundo cuarto del mil novecientos. En ese entonces México, como buena parte del mundo occidental y de la América Latina, asumió un perfil donde el Estado cobró una notoria centralidad en y para la vida social, cultural, económica y, naturalmente, política. Todo o casi todo pasaba por los conductos estatales y era sometido a la idea, entonces prevaleciente en países como el nuestro, de que el desarrollo era un estadio que podía procurarse con políticas públicas *ad hoc*, de corte keynesianas, y de índole expansiva y proteccionista a la vez.

Era un país y un mundo donde la sociedad adquiriría una novel notoriedad, señalada incluso por algunos como la “rebelión de las masas”,<sup>11</sup> en el que las corporaciones ocupaban el papel central, casi exclusivo, del espacio público y en el que las transformaciones culturales y la naciente interdependencia de las naciones necesitaba de países bien organizados y dispuestos.

Para ello, obviamente se requería de una ingeniería institucional propicia que la Constitución Política fue proveyendo a los Estados Unidos Mexicanos. El dilema no era entonces abrir los cauces de lo que ahora, casi un siglo después, llamamos un régimen democrático. El desafío era construir instituciones nuevas y eficaces para un país que estaba reinventándose en un contexto de trascendente transformación, no sólo en su dimensión política, sino también en su ámbito cultural, social, económico y en su inserción en el contexto internacional, por cierto sujeto a grandes reacomodos estratégicos que dieron cuenta incluso de dos guerras mundiales en el periodo.

En ese entonces era más urgente definir el sistema institucional indispensable, que incluso fue reconocido como necesidad y anunciado por la clase política a finales de los años veinte, en sustitución del régimen de caudillos prevaleciente. La tarea no sería sencilla, pues junto con las instituciones que regulaban la Constitución y las

<sup>11</sup> Nos referimos, obviamente, a la célebre obra del filósofo español José Ortega y Gasset, tan leído como mal interpretado.

leyes, había que establecer las reglas que dieran estabilidad al régimen político y con ello sentaran las bases para generar las expectativas económicas propiciadoras del anhelado desarrollo económico. A una y otra cosa se dedicó la clase política de la época, distribuida en una cantidad considerable de coaliciones posrevolucionarias que poco a poco fueron agrupándose en torno al nuevo sistema de ordenación política.

Fueron los años en los que se construyeron instituciones políticas clave para el país, como el presidencialismo y el partido hegemónico, pero también instituciones culturales como la Secretaría de Educación Pública en 1921, o económicas como el Banco de México en 1925. Algunas de ellas tuvieron un asidero explícito en la Constitución y otras, en cambio, tuvieron un carácter informal, no por ello menos institucionalizado. En todo caso, lo que el Constituyente Permanente procuró fue establecer las reglas generales de la operación completa del nuevo sistema posrevolucionario, naturalmente incluidas las políticas. A ello se dedicaron las reformas constitucionales y las modificaciones legales correspondientes.

Fue en el pronto año de 1918, inmediato posterior a la promulgación constitucional, cuando se establece la “Ley para Elecciones de Poderes Federales”. En ella se señaló el secreto del sufragio y se incorporaron los principios revolucionarios de no-reelección, sufragio efectivo, elección directa y libertad de participación política con la universalidad del sufragio. Se consideraba como ciudadanos a varones mayores de 21 años de edad si eran solteros, o 18 años si eran casados, en pleno ejercicio de sus derechos políticos e inscritos en los registros de la municipalidad. Es pertinente mencionar nuevamente que la percepción del concepto *ciudadano* excluía a la mujer, al mismo tiempo que condicionaba la edad para los hombres a través de un requisito en su estado civil, a pesar de un señalado pretendido carácter universal en el sufragio.

Las escasas reformas constitucionales subsecuentes en el periodo partieron de la base de 1917 y la legal de 1918, para fijar las coordenadas en las que se organizó el poder presidencial y las formas de la representación política. Todas ellas tuvieron un carácter específico pues se orientaron a establecer o modificar disposiciones concretas, sin que ello sea en demérito de su importancia histórica.

En 1927 se inició el proceso reformista modificándose la duración del cargo de Presidente de la República a cuatro años y sin posibilidades de reelección en el periodo inmediato. También se amplió a un año el requisito de separarse del cargo público que eventualmente se ocupara, antes de la elección presidencial.

Para el año de 1933 se reafirmó el principio de no-reelección absoluta para Presidente de la República y gobernadores, mientras que los presidentes municipales, regidores, síndicos propietarios y legisladores federales y locales quedaron impedidos para ser reelectos de manera inmediata. La elección de diputados se realizaría cada tres años. Los gobernadores de los estados no podrían ser electos en los distritos de sus respectivas jurisdicciones, aun cuando se separasen definitivamente de sus cargos. Asimismo, se estableció que en caso de falta absoluta, el Congreso, erigido en Colegio Electoral, nombraría al Presidente de la República —interino o sustituto— convocando en todos los casos a elecciones. En una reforma previa, en 1927 el periodo presidencial

se había ampliado a 6 años, mismo lapso que en 1943 se fijó también para los gobernadores de los estados.

Por su parte, en 1928 se redujo a siete el número mínimo de diputados en las legislaturas locales. Aquí la base de 60 mil habitantes, dispuesta en 1917, para elegir a un diputado propietario, se amplió a 100 mil. Cabe mencionar que esta cifra se amplió a 150 mil en 1942; a 170 mil en 1951; a 200 mil en 1960; a 250 mil en 1972, hasta que en 1977 se establecieron los diputados de representación proporcional o plurinominales, pasando de 100 a 200 en 1986, en adición a los 300 diputados uninominales.

De esta forma, en el periodo quedaron establecidas las reglas básicas de la representación popular en la República, al tiempo que se fijaron las condiciones fundamentales para el ejercicio y permanencia del Poder Ejecutivo, asunto que había originado múltiples controversias y francos enfrentamientos políticos e incluso armados.

*El periodo de la estabilidad posrevolucionaria;  
entre el milagro mexicano y el desarrollo estabilizador (1946-1972)*

Diseñados y establecidos los parámetros básicos del entramado institucional y político del régimen posrevolucionario, hubo que darles proyección y ajuste con los nuevos tiempos y condiciones históricas. Ése es el periodo que corre de la década de los años cuarenta y hasta bien entrada la de los años setenta. Alrededor de 30 años, conocidos en México como de desarrollo estabilizador o del “milagro mexicano”.

Fue una época en la que México, junto con el mundo y la América Latina, conoció el momento propiciador de la post segunda guerra mundial y la reconstrucción europea y hegemónica del planeta. Tiempos en que la “guerra fría” estableció, junto con la coexistencia pacífica de las potencias, un marco global favorable a la demarcación de zonas de influencias estratégicas en las regiones del mundo, y de espacios económicos y políticos protegidos en los países.

Fueron los años del nacionalismo revolucionario en México, coincidente en el tiempo y en algunos rasgos con regímenes como el de Getulio Vargas en Brasil y de Juan Domingo Perón en Argentina, aunque en el caso de nuestro país la institucionalización y la existencia de un partido hegemónico con reglas claras para procesar los relevos del poder le dieron una estabilidad mayor, y lo diferenciaron del extremado personalismo característico de los casos sudamericanos. En esos años la representación política acabó por encauzarse en las organizaciones corporativas. No eran los representantes populares electos de manera directa los que llevaban a los cuerpos legislativos las demandas de sus representados, sino los dirigentes de las centrales obreras y campesinas, encuadradas en el partido oficial, las que organizaban y daban voz a las demandas sociales, al tiempo que garantizaban la condescendencia y disciplina de sus respectivos sectores respecto al régimen político.

Fue el momento histórico en el que el Estado posrevolucionario mexicano sentó sus reales y los agotó. En esos años, la economía mexicana creció como nunca antes



(y nunca después, hasta ahora), la sociedad se tornó de rural a urbana, la cultura migró de lo campirano a lo ciudadano y de lo tradicional a lo vanguardista e iconoclasta. Este periodo fue uno de enormes transformaciones que, a decir de dos historiadores ampliamente reconocidos, supusieron “cambios en la estructura social de México (...) que no tienen precedentes en la historia del país”.<sup>12</sup> Todo ello debía afectar al espacio público de la política y lo afectó.

El periodo se inicia con la reforma específica de 1946, cuya trascendencia es notable. En ella, se concibió a la democracia no sólo como estructura jurídica y régimen político sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Breve, pero radical, reforma que sitúa en un plano inédito hasta entonces a la vertebración de la democracia constitucional mexicana.

Si la democracia habría de ser un sistema de vida, la Constitución debería orientarse a procurarlo, estableciendo un muy amplio género de disposiciones orientadas a la regulación de los procedimientos políticos, pero también a las condiciones sociales y hasta económicas que las hicieren posibles. De esa pretensión aspiracional normativa y de su subsecuente discusión política aún no salimos, ni quizá lo haremos jamás, dada la elevada pretensión del enunciado constitucional.

Pero por lo pronto, con semejante faro se han guiado las reformas posteriores orientadas no sólo al ámbito estrictamente político de los procedimientos del Estado, sino también a zonas sensibles de la Nación como su pluriculturalidad y el anclaje originario de sus pueblos indígenas, tanto como la protección de los derechos humanos y el acceso a la información pública por parte de sus ciudadanos o los mecanismos de planeación democrática y rectoría estatal.

Con esta reforma se inicia un periodo de cambio constitucional y legal en el país que, como ya se adelantó, habría de definir el rostro de sus procesos políticos y electorales hasta bien entrada la década de los años setenta. De hecho, puede insistirse en que esta reforma y sus implicaciones políticas acompañaron todo el proceso económico y social que le significó al país una intensa etapa de industrialización, un acelerado proceso de urbanización y un significativo cambio social y cultural que daría lugar a la expansión de la denominada “clase media”, con todo y sus ímpetus y reclamos modernizadores.

Como se verá a continuación, en estos años se establecen, con sus determinantes y limitantes históricas, modificaciones relevantes para la universalidad del voto al consagrarse el sufragio femenino, la ampliación de la base ciudadana con la reducción de la edad necesaria para ejercer el voto activo y pasivo, la conformación de un sistema de partidos, así como para la institucionalidad democrática, con la creación legal de un registro nacional de electores, instrumento indispensable para la operación de procesos electorales modernos y legítimos.

<sup>12</sup>Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, 5ª ed., México, Cal y Arena, 1991, p. 206.

## *La ampliación de los derechos ciudadanos*

Dos asuntos destacan en estas reformas específicas: la ciudadanía reconocida a las mujeres y la correspondiente consecución de su voto activo y pasivo, y la ampliación de la edad ciudadana que otorga un mayor margen al voto activo y pasivo de los jóvenes. Como se estimará, nos referimos a dos reformas que daban cuenta y posibilidades de mayor expresión a una sociedad que se iba haciendo más compleja, plural y moderna; donde los espacios públicos reservados antaño a los varones adultos fueron cediendo su lugar a mujeres que comenzaban a poblar con mayor beligerancia los ámbitos social, laboral, cultural y luego político, junto con la emergencia de una población crecientemente infantil y juvenil. Todo ello, al tiempo que se expandía una clase media urbana más ilustrada que, como siempre, habría de reclamar para sí mayores espacios de representación y participación.

En 1947, se otorga el derecho de voto a la mujer en las elecciones municipales, lo que representó un gran paso hacia la universalidad efectiva del voto en el país. Es en 1953, sin embargo, cuando se asienta la igualdad jurídica ciudadana del hombre y la mujer al concederles expresamente a ambos el carácter de ciudadanos de la República.<sup>13</sup>

Las reformas del 1947 al artículo 115 y la posterior del 1953 a los artículos 35 y 115 constitucionales abrieron en definitiva la puerta para lo que entonces seguía siendo un tema de gran controversia: el voto activo y pasivo de la mujer. Frente a una lucha femenil de décadas, sobre todo localizada en espacios locales de diversas regiones del país, y aun frente a la resistencia de grupos de interés y presión de gran peso, la Constitución fijó en su referido artículo 35: “son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además los siguientes requisitos...”

Más tarde, a finales de la década de los sesenta, se realizarían las reformas constitucionales que darían mayor espacio de participación y representación a los jóvenes. Tampoco estas iniciativas se dieron sin un contexto histórico propiciador. Desde los años cincuenta, y sobre todo en los sesenta, la sociedad mexicana experimentó trascendentales cambios, entre ellos el definitivo proceso de su urbanización, el crecimiento casi explosivo de su población y la expresión de pautas culturales mucho más liberales que el régimen político que las intentaba controlar.

Pero más aún: de manera sincrónica con otras sociedades del orbe, los últimos años del 1960 conocieron la efervescencia de movimientos juveniles de enorme impacto en la cultura, la sociedad y la política nacionales. El conocido movimiento estudiantil de 1968 y su criminal represión el 2 de octubre son una buena referencia al tipo de

<sup>13</sup> En 1937 el presidente Cárdenas promovió una reforma constitucional para otorgar el derecho al voto a las mujeres en las elecciones federales. La iniciativa se aprobó en el Congreso de la Unión y en la mitad más uno de las legislaturas locales, con lo que se cumplía el requisito para la reforma constitucional. Empero, debido a las circunstancias políticas de la época, el Congreso de la Unión no hizo el recuento de las aprobaciones en las diputaciones de los estados y no se hizo la declaratoria de reforma constitucional, con lo que el voto femenino se mantuvo como aspiración. Las reformas de 1947 y 1953 se hicieron sin tomar en cuenta el proceso inconcluso de 1937.

condiciones prevalecientes que reclamaban la apertura de los espacios políticos y la inclusión en ellos de parte de sectores juveniles.

De esta forma, el 22 de diciembre de 1969, el *Diario Oficial de la Federación* publicó la nueva redacción del artículo 34 constitucional que entonces disponía como requisito para adquirir la ciudadanía el “haber cumplido 18 años”, superando las restricciones de la anterior redacción que establecía “haber cumplido 18 años, siendo casados o 21 si no lo son”.

Pero la ampliación del derecho político pasivo de ser votado quedaba aún reservado a aquellos ciudadanos que hubiesen cumplido los 25 años, en el caso de las elecciones para diputado y los 35 años para las elecciones de senadores. No fue hasta 1972 cuando se reduce la edad para ser candidato a diputado, pasando de 25 a 21 años; y la edad para ser candidato a senador que de 35 se fija en 30 años.

### *La ampliación de los procedimientos de representación y la consolidación de sistema de partido hegemónico*

Junto a estas reformas inclusivas y aperturistas de alcance social, en este periodo el sistema constitucional posrevolucionario conoció otra reforma específica de la mayor trascendencia para la vida política de la Nación: la creación de los diputados de partido y, con ello, el origen de la representación pluralista en el Congreso de la Unión y, posteriormente, en los congresos locales de la Federación.

Como se ha indicado antes, hasta el año de 1963 la representación política de la soberanía popular en el Congreso de la Unión se configuraba con la elección de dos senadores por cada entidad federativa y un diputado por cada determinada cantidad de habitantes a representar. Después de la base de representación de un diputado por cada 60 mil habitantes que disponía el texto constitucional del 1917, dicha proporción se amplió hasta 200 mil en 1960.

Con el paso de los años y las décadas, como se referirá más adelante, dicho sistema de representación se ha ido ampliando y haciendo más complejo hasta el punto de asentarse en un sistema mixto que modera la sobrerrepresentación legislativa e impacta al conjunto del esquema bicameral.

Fue con la reforma al artículo 54 constitucional en 1963 que el sistema de representación comenzó su transformación cualitativa para dar paso no sólo a una mayor representación de *habitantes*, que después serían acotados por *ciudadanos* inscritos en un padrón electoral, sino también para permitir una mejor representación de la creciente pluralidad política de la sociedad. La nueva norma disponía que “todo partido político nacional, al obtener dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten de sus candidatos, a cinco diputados y uno más hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos”. Al mismo tiempo la nueva redacción constitucional limitaba el derecho a obtener representación a través de los diputados de partido a la condición de que el partido respectivo no lograra la mayoría de votos en 20 o más distritos electorales.

Años después, en 1972, una nueva reforma constitucional específica incluye la disminución al uno y medio del porcentaje de la votación total para tener derecho a diputados de partido y se aumenta a 25 el número de diputados por cada medio por ciento de los votos obtenidos. En la reforma de ese año, el término “votos obtenidos” se sustituye por el de “votos emitidos”.

Esta disposición, que experimentaría adecuaciones sucesivas con el paso del tiempo hasta llegar a la figura de diputados de representación proporcional en 1977, e incluso después, le permitió a la Constitución corresponderse con las nuevas circunstancias de la política nacional, a las que dio un nuevo marco de desarrollo.

Los diputados de partido permitieron una representación política legislativa que la realidad política del país y sus regiones no permitía de otro modo. Después del periodo inmediatamente posterior al proceso revolucionario, el sistema político resultante se organizó sobre la base de una imperiosa necesidad centralista que vio su forma de realización ideológica y práctica en la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR, 1929) que dio origen al Partido de la Revolución Mexicana (PRM, 1938) y después al Partido Revolucionario Institucional (PRI, 1946).

Todo o casi todo en la política del país cabía y podía haber dentro de esta estructura partidaria que, junto con el presidencialismo, se convirtió en la piedra de toque sobre la que descansaba el funcionamiento de los procesos políticos que regulaba el Estado y normaba la Constitución. En el extremo, la Nación entera debía sentirse representada en esta construcción partidaria. Sin embargo, las propias luchas internas dentro del sistema imperante y la expresión de otras opciones incluso partidarias requerían de una modificación a las reglas de operación de la vida política nacional que encontraron asidero, precisamente, en la reforma constitucional del artículo 54 en 1963.

De esta necesidad histórica dieron cuenta, por ejemplo, las discutidas elecciones presidenciales de 1940 y 1952 en las que los candidatos Juan Andreu Almazán y Miguel Henríquez Guzmán, ambos generales, quienes disputaron con gran intensidad la Presidencia a los candidatos “oficiales”. Pero también ello se acreditó con el reforzamiento que se otorgó al incipiente sistema de partidos en el que, junto con el partido de la revolución, concurrían formaciones partidarias históricamente opositoras, como las que representaban el proscrito Partido Comunista de México, creado a finales de los años veinte, y el beligerante Partido de Acción Nacional (PAN, 1939) o los funcionales Partido Popular (PP, 1948) que después se transforma en Partido Popular Socialista (PPS, 1960) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM, 1954).<sup>14</sup>

A partir de la elección de 1964, con los diputados de partido, se lograba, a la vez, ampliar los cauces de la vida política de la Nación y avanzar en la funcionalidad de un sistema político donde la hegemonía de las coaliciones gobernantes y su partido político encontraban un contexto adecuado para su realización:

En términos de los efectos inmediatos del sistema de diputados de partido, las reformas electorales de 1963 parecen muy exitosas. Satisficieron las demandas de una oposición

<sup>14</sup> Una obra ya clásica en el estudio de esa etapa, en la que se pueden encontrar datos de cómo la reforma de 1953 impactó en el crecimiento de los diputados provenientes de partidos de oposición, en Pablo González Casanova, *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Era, 1986.

exhausta electoralmente, la cual pronto asimiló el cambio y se preparó para jugar bajo las nuevas reglas. Las diputaciones de partido ofrecieron un incentivo atractivo para las dirigencias nacionales de los partidos de oposición para que presentaran candidatos e hicieran campañas en tantos distritos como les fuera posible. Bajo las nuevas reglas electorales, había 20 escaños en juego, y para obtenerlos cada voto contaba, incluso si los candidatos individuales no ganaban la mayoría en sus distritos. Los resultados de las elecciones presidenciales y legislativas de 1964 mostraron que la reforma había comenzado a funcionar inmediatamente después de su puesta en vigor. Los candidatos opositores emergieron en cada distrito electoral. La siguiente elección legislativa confirmó la nueva tendencia que las diputaciones de partido imprimían en los partidos de oposición. Las elecciones intermedias para renovar la Cámara de Diputados habían atraído habitualmente menos candidatos de oposición; sin embargo, en 1967 no hubo un solo escaño que no fuera disputado. El incentivo provisto por las diputaciones de partido probó ser lo suficientemente fuerte para garantizar que los distritos uninominales tuvieran otra opción distinta al candidato del partido incumbente en las elecciones para renovar la Cámara de Diputados. (Nacif, 1996: 18)

### *Crisis y transición (1972-1990)*

Pero todo este esquema de ordenación política que resultó altamente funcional durante décadas, entró en crisis con el arribo de la década de los setenta, con un prolegómeno especialmente intenso: el movimiento estudiantil de 1968. De hecho, puede afirmarse que entró en crisis todo el sistema societal adoptado en México durante el periodo posrevolucionario. Fue una crisis que maduró durante los años setenta y se expresó con gran intensidad durante los ochenta, conocida para América Latina por los economistas como la “década perdida”, dado que en esos años la región experimentó un crecimiento económico con tasa cero.

En el mundo, los años setenta comenzaron con el rompimiento en 1971 del esquema de cambio financiero adoptado en Bretton Woods al término de la segunda guerra mundial, que fijó el patrón oro con el dólar estadounidense, con el que se habían normado hasta entonces los intercambios occidentales del sistema financiero; y con la crisis del petróleo en 1973, que dio origen a la creación de la Organización de Países Productores y Exportadores de Petróleo (OPEP) y al registro de poco menos de una década de alza continua en los precios del principal producto de exportación mexicano.<sup>15</sup> Poco después vendría la derrota de las tropas norteamericanas en Vietnam (1975) y la renuncia del presidente estadounidense Richard Nixon con motivo del escándalo de *Watergate* (1977), ello enmarcado por el golpe militar contra el presidente Salvador Allende en Chile (1973) y el triunfo de la insurrección sandinista en Nicaragua (1979), entre otros sucesos destacables.

En México, los años setenta arribaron con una nueva y temprana represión estudiantil el jueves de Corpus del 10 de junio de 1971; con la aparición, reproducción

<sup>15</sup> Para una revisión exhaustiva de este contexto y, en general, para una revisión del contexto histórico en el que transcurre este periodo y el subyacente proceso de cambio político en México debe consultarse: Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1988.

y agregación de grupos guerrilleros en zonas rurales, pero también urbanas; con el registro en 1976, por primera y única vez en la historia posrevolucionaria, de un solo candidato presidencial; y con un también inédito enfrentamiento de la coalición política gobernante con grupos destacados del sector empresarial, acompañado de una manifiesta erosión del control corporativo ejercido por el partido hegemónico a través de sus centrales obreras y organizaciones populares. Fueron los años en los que se gestó y se desarrolló una verdadera disputa por la Nación.<sup>16</sup>

Como ocurrió al inicio del periodo anterior, la suma de todos estos factores de cambio propició, y quizá reclamó, ajustes en la vida política de la Nación que se expresaron y potenciaron con las reformas integrales que la norma superior de la Constitución experimentó a finales de los años setenta y hasta finales de los ochenta.

No parecía ser tiempo ya para reformas específicas. El agotamiento de todo un modelo de desarrollo adoptado y seguido durante décadas reclamaba una iniciativa de mayor alcance. Ya no había condiciones nacionales ni internacionales para preservar con algunos cambios todo un esquema basado en la centralidad casi exhaustiva del Estado, y la operación en su interior del presidencialismo mexicano y su partido hegemónico, como se conocía hasta entonces. Era necesario emprender una reforma integral que sentara y proyectara las nuevas bases de funcionamiento del sistema político mexicano.

A ese propósito se orientaron las reformas emprendidas desde 1973 y particularmente en 1977 y 1986. En resumen, pueden señalarse cuatro como sus ámbitos de aplicación material: 1. la constitucionalización de los partidos políticos; 2. la transformación del sistema de representación política, 3. el inicio de la jurisdiccionalidad político-electoral y la, entonces, afirmación de la rectoría gubernamental de sus procesos, y 4. el también inicio de la democratización del Distrito Federal. Al final y como podrá apreciarse, las reformas emprendidas en este periodo tuvieron un claro resultado aperturista, no exento de matices contradictorios, y abonaron a favor del proceso de liberalización y transición política experimentado en la década de los años noventa.

### *La constitucionalización de partidos políticos*

En el año de 1972, una nueva reforma constitucional específica disminuyó el porcentaje de votación que se exigía a los partidos políticos para asignárseles los denominados “diputados de partido”, quedando en un y medio por ciento, porcentaje que permitió una mayor representación de partidos minoritarios dentro del Congreso. De este modo los espacios de la oposición aumentaron, pues anteriormente el número máximo de diputados de partido era de 20 y con esta reforma se aumentó a 25.

El 5 de enero de 1973 se expidió una nueva Ley Federal Electoral. En ella los partidos políticos eran referidos de la siguiente forma:

<sup>16</sup>Un libro de referencia obligada para estudiar las coordenadas de este momento histórico es, precisamente: Rolando Cordera y Carlos Tello, *México. La disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 1981.

Los partidos políticos nacionales son asociaciones instituidas en los términos de esta ley, integradas por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales, de educación cívica y orientación política ...concurren a la formación de la voluntad política del pueblo. Comparten en los organismos electorales la responsabilidad del proceso electoral y de vigilar que este se desarrolle conforme a los preceptos constitucionales y las disposiciones de esta ley.

Esta reforma legal fue el antecedente de lo que vendría poco después: la constitucionalización de los partidos políticos, con la que se fijaba en la Norma Suprema Constitucional su naturaleza y el orden jurídico que les da forma y los regula.

No hay que olvidar que el texto original de la Constitución de 1917 no incluyó la denominación de “partido político”. El artículo 9º de la Constitución de 1917 se refería exclusivamente, y como una garantía individual, al derecho de asociación política. Fue hasta la ya mencionada reforma constitucional específica de 1963, que se incorporó a la Constitución la referencia a los partidos políticos, en ese entonces vinculándolos con la referida figura de los “diputados de partido”.

Es entonces que en el año de 1977 se lleva a cabo una nueva reforma trascendental, similar por sus alcances a la anterior del año 1946 y a la posterior de 1996. En efecto, el 6 de diciembre de 1977, se publica en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se agrega al texto del artículo 41 constitucional cinco párrafos, conteniendo en síntesis lo que a continuación se cita:

- “Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral”.
- “Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de los ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo”.
- “Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las reformas y procedimientos que establezca la ley”.
- “Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales”.

De esta forma, la Constitución y el Estado con ella, reconocen el estatus jurídico de los partidos políticos, cuya carta de naturalización en la vida política había cobrado ya vigencia y cuyo primer reconocimiento se había producido con la reforma constitucional de 1963. A partir de ese momento, los partidos políticos estarían inscritos en un marco constitucional que en ese entonces les reconocía su carácter de entidades de interés público que, por tanto, tendrían acceso a diversas prerrogativas que poco a poco se fueron

ampliando; les aseguraba su papel central en la conformación de los poderes públicos y los espacios de representación política; les disponía de un acceso permanente a los medios de comunicación social y no únicamente durante los procesos electorales; y les potenciaba su carácter nacional e integrador al establecer explícitamente su derecho para participar en los comicios estatales y municipales.

### *Los cambios en el sistema de representación política*

Al mismo tiempo que consagró el reconocimiento constitucional de los partidos, la reforma de 1977 introdujo un cambio fundamental en la integración del sistema de representación federal. Con esta reforma desapareció el esquema de “diputado de partido” de 1963, y se dio lugar a un sistema mixto con dominante mayoritario. Junto con el sistema de mayoría uninominal, por cada uno de los distritos electorales en el país, se estableció la elección de diputados por el sistema de representación proporcional; a cada partido le correspondería un número determinado de diputados en función de la votación que obtuviese, señalándose para este propósito la división del país en circunscripciones y registrando cada partido listas específicas por circunscripción.

La ley fijaría el procedimiento específico de asignación, aunque el artículo 54 constitucional precisaba: que para beneficiarse de este régimen de representación los partidos debían tener como mínimo uno y medio por ciento de la votación total emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales, participar en por lo menos cien distritos electorales postulando candidatos a diputados por mayoría relativa y no haber obtenido sesenta o más constancias de mayoría. Era hasta entonces cuando, los partidos que cumplían los tres requisitos mencionados, obtenían el número de curules en la Cámara de Diputados que les correspondía según la fórmula electoral que determinaba la ley reglamentaria respectiva.

Era un sistema mixto porque combinaba ambos criterios de elección y era predominantemente mayoritario, porque el mayor número de diputados en el Congreso debería provenir de la elección por mayoría en los distritos. En consecuencia de lo anterior, se establecía una demarcación territorial nacional de 300 distritos electorales uninominales y cinco circunscripciones electorales plurinominales, así como el sistema de listas regionales para los diputados de representación proporcional cuyo número total se fijó en 100.

De esta forma, con las respectivas modificaciones a los artículos 52 y 54 constitucionales, la Cámara de Diputados migró a una composición de 400 representantes: 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional. En los hechos, la reforma implicaba elevar en 100 el número de escaños disponibles para los partidos de oposición, pues históricamente el PRI obtenía con regularidad más de 60 constancias de mayoría en cada elección federal, con lo que quedaba prácticamente excluido de la representación proporcional.



Con ello, comenzaría la adopción de diversas medidas legislativas que paulatinamente fueron acotando la conformación de mayorías en el Congreso y dando origen al fenómeno político que se ha dado en llamar de gobiernos *divididos* o *compartidos*, y que consiste en la aparición de equilibrios camarales y la presencia mayoritaria de un partido en el Poder Ejecutivo pero no así en el Legislativo.<sup>17</sup>

De igual forma, en 1977 se modifica el artículo 115 constitucional para federalizar este nuevo esquema de representación y establecer la proporcionalidad también en la integración de las legislaturas locales y ayuntamientos.

La reforma de 1977 tenía objetivos políticos claros. Era necesario crear condiciones para encauzar las nuevas demandas sociales a través de mecanismos legales y pacíficos. La ampliación de la representación tenía un objetivo democrático expreso e iba más allá de un simple intento de liberalización.

Lo que resulta único en los cambios en las instituciones electorales introducidos en 1977 es que fueron pensados en prosecución de ciertos efectos sobre los comportamientos no institucionales de los grupos radicales. El gobierno justificó las nuevas regulaciones electorales como una medida preventiva, dirigida a mitigar la amenaza de violencia social esgrimida por movimientos políticos que, no teniendo acceso a los comicios, se encontraban limitados a la acción política no electoral y clandestina. Se pretendía utilizar los incentivos institucionales para reorientar las actividades revolucionarias de minorías radicales hacia el menos amenazador objetivo de buscar puestos de elección popular... Así, la reforma política de 1977 se presentó como un esfuerzo institucional para incluir a estos movimientos y propiciar su participación en la política electoral y partidista. Aparentemente, la iniciativa alcanzó su objetivo. Cierta número de organizaciones de la izquierda revolucionaria fueron “incorporadas al sistema”, en la medida que se les concedió el reconocimiento legal como partidos y comenzaron a registrar candidatos a la Cámara de Diputados en las elecciones intermedias de 1979. (Nacif, 1996: 21)

En 1986 una nueva reforma constitucional amplía a 200 los diputados de representación proporcional en adición a los 300 diputados de mayoría relativa y fija nuevas bases para la elección y asignación de diputados plurinominales, todas ellas reglamentadas en la ley de la materia.

En síntesis, los cambios introducidos en 1986 consistieron en la modificación al artículo 52 según la cual se aumentó de 100 a 200 diputados de representación proporcional, con lo cual la Cámara se pasaba a integrar con 500 diputados; y la reforma al artículo 54 con la que la asignación de diputados de representación proporcional se volvió posible para todos los partidos políticos, eliminándose la restricción de no obtener un determinado número de constancias de mayoría distritales y fijándose, en cambio, un número máximo de 350 curules a obtener por ambos principios por cada partido político.

<sup>17</sup>Un ensayo fundamental para el estudio de este fenómeno en México se encuentra, en Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.

## *Jurisdiccionalidad y rectoría gubernamental de procesos político-electorales*

Las reformas constitucionales de 1977 y 1986 también se dedicaron a otros dos aspectos fundamentales del funcionamiento del sistema político, llevando a la Constitución disposiciones superiores sobre: la calificación de la validez de las elecciones y la correspondiente solución de controversias, y la rectoría gubernamental de todo el proceso, en su fase administrativa.

En la reforma de 1977, la calificación de las elecciones de los miembros del Congreso continúa en la potestad de cada Cámara, pero se dispone en el artículo 60 constitucional que en el caso de la Cámara de Diputados se integraría un Colegio Electoral constituido por 60 presuntos diputados de mayoría relativa y 40 presuntos diputados de representación proporcional, haciendo con ello congruente el esquema de autocalificación con el de integración por sistema mixto. De igual forma, se encomendaba a la Comisión Permanente del Congreso la calificación de la elección de senadores por el Distrito Federal.

Por su parte y ante las eventuales controversias electorales, en 1977 se acepta la procedencia del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableciendo con ello el antecedente de lo que después sería el amparo constitucional de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Pero esta inclusión, sin duda innovadora, tendría acotaciones importantes: los partidos podrían hacer valer el recurso de reclamación en contra de resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, pero la eventual resolución de la Suprema Corte tendría sólo efectos declarativos, no vinculatorios. Por otro lado, la nueva redacción del artículo 97 constitucional disponía la facultad de la Suprema Corte de Justicia para “practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan violación del voto público pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión”, con lo cual se sujetaba la acción jurisdiccional al hecho de que el proceso electoral en su conjunto quedara en duda.

En 1986 se modificaron sustancialmente los términos de lo dispuesto en 1977. En ese año se establece que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integraría con todos los presuntos diputados que hubiesen obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, y no sólo los 100 presuntos diputados previstos en 1977. Al mismo tiempo, se determinó que el Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se instalara con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal, así como con los senadores de la anterior legislatura que continuaran en el ejercicio de su encargo.

Con relación a la naciente jurisdicción electoral, la reforma de 1986 dio inicio a la creación de un sistema institucional autónomo al derogar el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y crear un Tribunal de lo Contencioso

Electoral, cuyas resoluciones tendrían carácter vinculatorio, aunque podrían ser modificadas por el Colegio Electoral respectivo.<sup>18</sup>

Por otra parte, el último párrafo del nuevo artículo 60 de la Constitución introdujo un elemento destacable: se precisó que la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales correspondía al Gobierno Federal y a la ley reglamentaria fijar la corresponsabilidad de los organismos electorales, los partidos y los ciudadanos.

Este es un dato de la mayor importancia, pues parece una respuesta de autocontención o franco atrincheramiento ante la emergencia de una sociedad civil y política cada vez más beligerante, cuyas expresiones en la movilización social después de los sismos de 1985 y en la resistencia civil en el norte del país ante los que se consideraban elecciones locales abiertamente fraudulentas, parecían anticipar los fuertes movimientos partidarios opositoristas de finales de la década de los ochenta. Con esta rectoría gubernamental, que no estatal, de los procesos electorales federales se establecía, en los hechos, un control político partidista de gran calado sobre los procesos políticos de una sociedad que experimentaba todo el peso de una crisis económica y política de enormes proporciones.

### *La apertura política en el Distrito Federal*

En el periodo de las décadas de los setenta y ochenta, también se adoptaron dos reformas que de alguna manera quedaron pendientes, aunque con distinto destino: nos referimos a la adopción de las figuras de referéndum e iniciativa popular en la reforma de 1977 y a la reforma política del Distrito Federal emprendida en 1986, y que después sería retomada en la década de 1990.

En 1977, el referéndum y la iniciativa popular fueron incluidas en el artículo 73 constitucional, restringiendo su aplicación a lo relativo a la legislación que respecto al Distrito Federal dispusiera el Congreso de la Unión, por lo que a la letra se estableció: “los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale”.

Por su parte, la reforma de 1986 dispuso la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Dicha Asamblea estaría integrada por 40 representantes electos por mayoría relativa y 26 de representación proporcional, conforme a la norma federal adoptada desde 1977. Al igual que las Cámaras de Diputados y Senadores, la Asamblea se constituiría en su momento en calidad de Colegio Electoral con el propósito de calificar la elección de sus integrantes. El artículo 73 constitucional fijó sus facultades en dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, todo ello sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión, que se reafirmó como órgano legislativo para el Distrito Federal.

<sup>18</sup>Un estudio exhaustivo de la evolución experimentada en el país en materia jurisdiccional electoral se encuentra en Javier Patiño Camarena, *Derecho electoral mexicano*, México, UNAM, 1994.

## *Liberalización democrática (1990-1996)*

Los primeros años de la década de 1990 habrían de marcar una nueva etapa de intensos cambios constitucionales y reglamentarios que abonaron a la ampliación de la vida democrática en el país y a la consolidación de su expresión constitucional normativa, tema materia de esta disertación.

De hecho, durante el primer lustro de la década, se hizo énfasis en una circunstancia histórica acreditable desde finales de los años setenta: cada elección federal se llevaba a cabo al amparo de un ordenamiento legal reformado y bajo la administración de una autoridad electoral distinta, bien porque se formaba un nuevo órgano o bien porque su integración variaba sustantivamente, como fue el caso del Consejo General del recién creado Instituto Federal Electoral.

Al iniciar la década de los noventa el país se encontraba con una noticia fundamental: todo el sistema político creado en el régimen posrevolucionario había llegado definitivamente a su fin, a lo que por cierto habían contribuido notablemente las reformas constitucionales del periodo anterior. En un renovado ejercicio de homeóstasis política, el sistema debía adecuarse para dar curso a las nuevas circunstancias históricas que reclamaban abrir causas suficientes a la nueva pluralidad política, a la expresión de fuerzas partidarias ampliamente beligerantes que iban tomando cada vez más espacios en los niveles locales y nacionales de representación política. También había de prepararse para revertir los signos de deterioro del tejido social e institucional que se estaban suscitando a la par del paulatino pero sostenido cambio de régimen político.

De esta forma, la década de los noventa conoció sucesivas reformas constitucionales y legales que modificaron de manera integral y radical el ámbito de la vida político-electoral de la Nación, y abonaron definitivamente a su democratización.<sup>19</sup>

### *El sistema electoral; ciudadanización y autonomía*

En las reformas de los años noventa, se precisó que la organización de las elecciones en México es una función estatal, superándose la adscripción gubernamental que había dispuesto la reforma de 1986. Un aspecto del todo relevante es que en la reforma de 1990 la disposición constitucional referida a la organización de las elecciones federales pasó del artículo 60 al artículo 41, con lo que los procesos electorales se vinculan orgánicamente con el ejercicio de la soberanía nacional y, con ello, se abona en el carácter democrático y popular —ciudadano de su práctica.

Sin embargo, la centralidad normativa y operativa de los procesos electorales al inicio de la década, continuaba bajo la égida del gobierno federal. En 1990, se estableció que dicha función sería ejercida por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, con la

<sup>19</sup>Una referencia fundamental en el estudio de este periodo y su contexto histórico, es Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

participación de los partidos políticos y a través de un organismo público denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, teniendo como principios rectores para dicha función la certeza, legalidad, imparcialidad, independencia, objetividad y el profesionalismo. El IFE contaría con un Consejo General como máximo órgano de gobierno, que sería presidido por el Secretario de Gobernación.

Al mismo tiempo, la reforma de ese año estableció un tribunal autónomo para conocer las impugnaciones, se definieron nuevas bases para la elección y asignación de los diputados plurinominales y se fijó como obligación del ciudadano inscribirse en el Registro Federal de Electores, con lo que las elecciones contaron con una instancia jurisdiccional propia y un instrumento moderno e indispensable para su eficaz organización.

Con una nueva reforma en 1993, se dispuso que la declaración de validez de las elecciones correspondiese en cada distrito y en cada estado, así como en el país para las listas plurinominales, al organismo previsto en el artículo 41 como autoridad administrativa: el Instituto Federal Electoral. Las impugnaciones procederían entonces ante las Salas del Tribunal Federal Electoral, siendo definitivas e inatacables las resoluciones emitidas sobre la calificación de las elecciones de diputados y senadores. A su vez, el financiamiento de los partidos y sus campañas electorales se sujetaría a lo dispuesto por la ley.

En el año siguiente de 1994, México se encuentra con hechos inéditos e insólitos en la época posrevolucionaria: el 1 de enero se registra un levantamiento indígena en el estado de Chiapas y el 23 de marzo es asesinado el candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio Murrieta, al finalizar un evento proselitista en la fronteriza ciudad de Tijuana. Estos hechos están enmarcados por diversos actos de violencia que no correspondían en forma alguna con la dinámica de la vida política en el país y menos en circunstancia tales en que coincidieran con pocos meses de distancia.<sup>20</sup>

Era urgente un nuevo arreglo político en el país y una decisión clara de las fuerzas políticas por encontrar un cauce institucional que evitara un deterioro irreversible de la vida nacional. En ese marco, los partidos políticos y el gobierno federal signan un pacto político nacional, tras del cual se produce una nueva reforma electoral, constitucional y legal, antecesora directa de la reforma integral radical del 1996, con el que más adelante termina este estudio.

En ese año de 1994 se da lugar a la figura de los consejeros ciudadanos, como integrantes del órgano superior de dirección del IFE. Esta figura es clave en el proceso de ciudadanización y autonomía del órgano electoral federal, misma que poco a poco habría de irse replicando en las legislaciones y en el diseño institucional de los procesos electorales estatales en la República. El consejero ciudadano sustituye a la figura del consejero magistrado y se conforma como el antecedente del posterior Consejero Electoral.

<sup>20</sup> Con una proximidad de escasos meses, habían sido asesinados también el Obispo de Guadalajara y el Secretario General del Partido Revolucionario Institucional.

Su principal característica, que se establece también como su principal virtud, es la de ser, precisamente, ciudadanos. Ya no se esperaba de los consejeros su carácter experto en la materia, aunque se siguen estableciendo conocimientos y experiencia previa como requisito de elegibilidad. Ahora se prefiguraba un perfil de ciudadanos independientes que le permitieran a la autoridad electoral conducirse con un criterio propio y plenamente autónomo. Por ello, en ese mismo acto legislativo se decide que los partidos políticos, que para entonces ya contaban con una representación y participación equitativa, concurren al órgano de gobierno electoral con voz pero sin voto, como lo harían también los representantes del Poder Legislativo.

Los consejeros ciudadanos habrían de ser electos por mayoría calificada en la Cámara de Diputados y a propuesta de las fracciones parlamentarias, como ocurriría con la sucesora figura de los consejeros electorales pero a diferencia de los antecesores consejeros magistrados, que eran designados a propuesta del Presidente de la República.

La autoridad electoral comenzaba así a establecerse como una institución de Estado y a quedar en manos de ciudadanos no sujetos a una dependencia orgánica con los partidos políticos y sus gobiernos.

Con este antecedente, llega la reforma electoral de 1996, orientada al aspecto electoral y previa a las elecciones de julio de 1997. Es ella una de las reformas constitucionales más amplia en la historia del país, por el número de artículos que se modifican, sólo superada por la de diciembre de 1994 en materia sobre seguridad pública y justicia.

En la reforma de 1996 se suprimió la participación del Poder Ejecutivo en el Instituto Federal Electoral, quedando integrado su Consejo General por el consejero presidente, ocho consejeros electorales, el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos nacionales y el Poder Legislativo, quienes concurren con voz pero sin voto, como se ha referido antes. De igual forma, se incorpora a los servidores públicos del IFE al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, considerando como sujetos de juicio político al consejero presidente, a los consejeros electorales, al secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral y a los magistrados del Tribunal Electoral que entonces pasa a formar parte orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Precisamente, esta reforma constitucional concluye el diseño de un tribunal de plena jurisdicción en materia electoral y se dispone su ubicación al seno del Poder Judicial de la Federación. Su Sala Superior queda establecida en los términos de la anterior Sala de Segunda Instancia. Este tribunal se conforma como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional.

Para el ejercicio de sus atribuciones funciona con una Sala Superior así como con Salas Regionales, una para cada una de las cinco circunscripciones electorales en las que se divide la geografía electoral nacional. La Sala Superior se integrará por siete magistrados electorales. El presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

De igual forma, se suprime el caso de excepción referente a la imposibilidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer y resolver sobre acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, facultándose a los partidos políticos para

ejercitar las acciones de inconstitucionalidad, instrumento de enorme trascendencia en los equilibrios democráticos de los poderes en la República. Asimismo, se dispone que tanto las leyes electorales federales, así como las locales, se deberán promulgar y publicar con 90 días de anticipación al inicio del proceso electoral que regirán, con el propósito de confirmar la certeza, certidumbre y definitividad de los actos que lo conforman.

Con todo ello, quedaría integrado el sistema institucional del régimen electoral mexicano: con una máxima autoridad administrativa establecida en el Instituto Federal Electoral y una jurisdiccional en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. A ellas habría de agregarse, en 1994, por solicitud acordada por el consejo general del IFE y por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de julio de ese año, a la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, adscrita con autonomía técnica a la Procuraduría General de la República.

Para finalizar este apartado no puede dejar de insistirse en que otra de las reformas destacadas en 1996 fue la verificada sobre el artículo 116 constitucional, y la que respondió a dos situaciones principales: la primera en el sentido de que si bien se venía dando una lógica de fortalecimiento y liberalización de la democracia desde un ámbito federal, resultaba necesario construir una correspondencia en los esfuerzos y las instituciones en los propios ámbitos estatales; y la segunda más orientada a la inexcusable observancia al régimen federal adoptado que, por su naturaleza demandaba la identidad de principios constitucionales y democráticos entre los espacios federal y los locales, por lo que igualmente se planteó como una necesidad el acompasamiento entre una democracia federal y una democracia de las entidades federativas.

Consecuencia de lo anterior, el artículo 116 estableció desde aquel momento que las Constituciones y leyes estatales deberían garantizar en materia electoral que: las elecciones se realizaran mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; que la organización de las elecciones fuera por órganos autónomos que en su actuar observasen los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; que se establecieran tribunales para la resolución de controversias igualmente autónomos; que se establecieran sistemas de medios de impugnación para garantizar el respeto al principio de la legalidad y dieran definitividad a las etapas de los procesos electorales; que de manera equitativa se otorgara financiamiento público a los partidos políticos; que se propiciaran condiciones de equidad en el acceso a los medios de comunicación sociales; que se determinaran topes de gastos de campaña, montos máximos de aportaciones de simpatizantes, y se establecieran mecanismos de control y vigilancia sobre los recursos públicos y las sanciones correspondientes por el incumplimiento de las disposiciones respectivas; y, que se tipificaran delitos y determinaran faltas en materia electoral, así como las sanciones correspondientes.

### *La ampliación de derechos ciudadanos*

En el año de 1992 se reconoce la personalidad jurídica de las iglesias y el ejercicio de los derechos políticos y civiles de sus ministros de culto, hecho con el cual se superan

décadas de aversión y posterior coexistencia entre el poder político y el religioso. También con esta reforma se abona al sentido plural y tolerante del Estado democrático y laico de derecho, y de su democracia constitucional.

Con esta iniciativa, las posibilidades de la ciudadanía se continúan extendiendo, no sólo en su base material al incrementarse su número con motivo de sucesivas reformas que elevaron la cantidad de personas consideradas al ampliar el rango de edad admisible, sino también en su base social, pues se concede esta calidad a sujetos que habían sido expresamente discriminados. Desde esta perspectiva la concesión del voto a los ministros de las iglesias se corresponde muy bien con el nuevo talante constitucional de un Estado que avanza hacia la pluralidad y da un marco más propicio a la expresión efectiva del principio democrático de la tolerancia entre su sociedad. A ello abonó también, sin duda alguna, la asunción de la Nación como una entidad pluricultural y basada en sus pueblos indios originarios.

En el año de 1993 se dan dos pasos más y fundamentales en esta dirección. En la reforma de aquel año, se establece como prerrogativa ciudadana la asociación individual para tomar parte en los asuntos políticos del país, y se suprime la referencia territorial al señalarse sólo la obligación de los ciudadanos de votar en las elecciones populares, sin restringirlo a la sección electoral de empadronamiento, con lo que se abre paso a la posterior reforma legal electoral que hace posible el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el exterior, hecho que constituye una de las más radicales ampliaciones al ejercicio ciudadano del voto.

Al reconocerse la afiliación libre e individual de los ciudadanos a los partidos políticos, el régimen constitucional mexicano asume plenamente el principio liberal democrático según el cual el ciudadano es el sujeto fundamental de la vida política, de la polis. Este punto en sí mismo significa el abandono definitivo del régimen corporativo históricamente determinado que marcó toda la vida política de la Nación en la era posrevolucionaria.

Por su parte, la eliminación de la restricción territorial al voto, lleva a señalar como prerrogativa de los ciudadanos en el artículo 35 fracción I la de “Votar en las elecciones populares” y como obligación en el artículo 36 fracción III indicando la de “Votar en las elecciones populares en los términos que marque la ley”. Con ello se abre la puerta a una experiencia absoluta y radicalmente inédita en el país: la emisión del voto fuera de las fronteras nacionales.

De esta forma el concepto de ciudadanía y la población incluida en él se amplían de manera plena. También se modifica el concepto de Nación, pues se asume que ésta, en la presencia de sus ciudadanos residentes, se expresa también fuera del territorio del Estado.

### *Sistemas de partidos y representación política*

Pero la década de los noventa no sólo supuso cambios integrales y de gran calado en el sistema electoral y la construcción de una ciudadanía democrática, también impactó



al sistema de partidos y de representación política de manera radical. En este tramo, fueron dos los elementos que, a la postre, se atendieron: los términos de la competencia política interpartidaria y su correlativo en las posibilidades de la alternancia, aspecto, este último, central, aunque no suficiente, de todo régimen político democrático y que, hasta entonces, había estado ausente en el ejercicio del Poder Ejecutivo federal y buena parte de los espacios públicos de representación política en la Federación.

Abordemos primero las reformas dispuestas al sistema de representación política y dediquemos después unas palabras al tema específico de los términos de la competencia política interpartidaria.

La reforma de 1990 dispuso que cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión calificara la elección de sus miembros manteniendo la figura de un Colegio Electoral, que determinara la elegibilidad y legalidad de las constancias otorgadas por la autoridad administrativa electoral. El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integraría con 100 presuntos diputados propietarios, con lo que dicha integración sufriría una nueva modificación.

En 1993 vuelven a establecerse nuevas bases para la elección y asignación de diputados plurinominales y se amplía el periodo de 4 a 6 años para los senadores, señalando que estos deberían de cubrir los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad que se fija en 30 años como mínimo. El número de senadores para cada estado y el Distrito Federal aumentó de 2 a 4, de los cuales 3 serían electos bajo el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. Con ello se buscó abrir la Cámara de Senadores a una mayor representación pluralista, que más tarde habría de profundizarse al introducirse la figura de senadores por la vía de elección plurinominal, siendo éstos electos en número de 32 en total y a partir de listas nacionales presentadas por los partidos políticos y, en su caso, sus coaliciones.

Como puede advertirse, esta última reforma significa un cambio cualitativo al régimen de representación política federada en la República, que incluso mereció en su momento un no muy extenso pero sí intenso debate público. El hecho es que esta iniciativa llevó a la Cámara de Senadores, hasta entonces integrada consuetudinariamente con el predominio de militantes de un solo partido político. Con ello, una nueva reforma constitucional abonaría a la integración pluralista de los Poderes del Estado.

En 1996 la reforma modificó a 2 por ciento el mínimo de votación requerida para la asignación de diputados según el principio de representación proporcional. También disminuyó a 300 el máximo de diputados que puede tener un partido político por ambos principios. En esta misma reforma se estableció un mecanismo novedoso basado en el porcentaje de votación más el excedente de ocho puntos para establecer el máximo de diputados por ambos principios de un partido político, con el fin de atemperar el fenómeno de la sobrerrepresentación política legislativa.

En estos años, el sistema de representación política avanzó en su pluralismo y también en la construcción de restricciones institucionales que van configurando un sistema de equilibrios, como el hecho de que, por disposición constitucional, ninguna fuerza política tiene ya posibilidad de contar con mayorías calificadas que le permitan

tomar por sí solas decisiones trascendentes para la Nación, como los son las propias reformas a la Constitución General de la República.

### *Condiciones de competencia*

Si las reformas constitucionales antecedentes habían permitido la ampliación de un sistema de partidos que concurriesen con un anclaje constitucional expreso y mayores condiciones de acceso a los cargos de representación y gobierno, tocaba ahora el momento de actuar sobre las condiciones político-institucionales en que lo hacían. Había que ajustar los términos y por tanto la operación de un sistema político definido por la existencia de un partido hegemónico y permitir condiciones de competencia cada vez más equitativas. Así, durante la década de los años noventa, el Constituyente Permanente abonó a la democracia constitucional mexicana con reformas que atendieron el régimen de financiamiento de los partidos políticos, su fiscalización y el acceso a los medios de comunicación. Además de afinar el régimen institucional electoral que ha sido ya señalado.

Conviene enumerar, por tanto y con un ánimo a la vez recapitulador, la serie de reformas en las que se atendieron aspectos estrechamente relacionados con los partidos políticos y su ámbito de competencia electoral, así como a la existencia de las agrupaciones políticas nacionales, como organizaciones intermedias que permiten un mayor esfuerzo nacional a favor de la cultura cívica, la participación ciudadana y la formación e integración de las fuerzas políticas en el país.

En 1990, se modifican los artículos 5º, 35 en su fracción III, 36 en su fracción I, 41, 54, 60 y 73 en su fracción VI. Una segunda reforma se presenta en septiembre de 1993, con siete modificaciones en los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 en su fracción I y el 100. La tercera reforma se llevó a cabo en abril de 1994 y en ella se modificó nuevamente el artículo 41. Una cuarta y última reforma integral en el periodo es la multicitada de 1996 que modifica los artículos 41, 54, 56, 60, 94, 98, 99, 101, 105, 116 y 122.

Como se ha visto ya, en la primera de ellas se abordaron los siguientes aspectos: *a)* La organización de las elecciones federales, los órganos encargados y sus principios rectores; *b)* la elección de diputados y representantes locales en el Distrito Federal; *c)* la calificación electoral y la integración de los colegios electorales y, *d)* diversas modificaciones en materia de lo contencioso electoral.

La segunda reforma atendió los siguientes temas: *a)* El financiamiento a los partidos políticos, que estableció la preeminencia del público sobre el privado y precisó límites, procedencias y mecanismos de fiscalización; *b)* la supresión de la cláusula de gobernabilidad, que establecía una sobre representación legislativa para atemperar los fenómenos de gobiernos divididos o compartidos ya comentados con anterioridad; *c)* una nueva integración y quórum para la Cámara de Senadores; *d)* la calificación electoral, que decide la histórica supresión del procedimiento de auto calificación y establece en definitiva un Tribunal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional, indicando su propia reestructuración, y *e)* la estructura de gobierno para el Distrito Federal.

Puede destacarse de esta reforma constitucional de 1993, el hecho de que establece un “sistema de heterocalificación electoral mixto a cargo de un órgano autónomo electoral y del Tribunal Electoral”,<sup>21</sup> con ello, mientras la autoridad administrativa calificaría las elecciones, excepción hecha de la presidencial, y sería el Tribunal Electoral quien atendiera las controversias, en caso de presentarse impugnaciones, y resolviera de manera definitiva e inatacable.

Por su parte, la reforma de 1994 atendió los temas de: *a*) Nuevamente la integración del Consejo General del IFE (art. 41); *b*) la equidad en los comicios (art. 41); *c*) la recomposición del Poder Legislativo (artículos 54, 56 y 60); *d*) la elección popular del gobierno del Distrito Federal (art. 122); *e*) una nueva jurisdicción electoral (arts. 60, 94, 98, 99, 101 y 105), y *f*) la extensión de la reforma a los estados de la República (art. 116).

Finalmente, y en este tema específico de las condiciones de la competencia política y el sistema de partidos políticos, la reforma constitucional integral y radical de 1996, adquiere su propia notoriedad al haber sido resultado de un acuerdo nacional y al haber sido votada por consenso de los entonces cuatro partidos políticos nacionales: los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo.

Como se ha venido señalando, fueron seis los ámbitos fundamentales de esta reforma: *a*) La integración del Consejo General del IFE (art. 41); *b*) las disposiciones normativas de una competencia política electoral más equitativa (art. 41); *c*) la integración del Poder Legislativo (art. 54, 56, 60); *d*) la elección popular del gobierno del Distrito Federal (art. 122); *e*) la jurisdicción electoral (art. 60, 94, 98, 99, 101 y 105), y; *f*) la expansión de la reforma al espacio de los regímenes constitucionales y las legislaciones electorales de los estados (art. 116).

Con relación a los términos de la competencia político electoral interpartidaria, la reforma consagra dos aspectos relevantes: por un lado, la mencionada preeminencia del financiamiento público sobre el privado y, por el otro, el criterio de establecer y distinguir los recursos en función de su destino, bien hacia el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes o bien hacia aquéllas directamente orientadas a la obtención del voto.

Para ello, se definen tres reglas básicas. En primer lugar, se fija que para el financiamiento público para actividades ordinarias y permanentes, la distribución se haría en un 30 por ciento de manera igualitaria y el 70 por ciento restante se entregaría en función de los votos obtenidos en la anterior elección de diputados federales. En segundo término, se dispone que para el desarrollo de las campañas tendientes a la obtención del voto, el financiamiento público consistiría en un monto idéntico que se sumase al que se hubiera establecido para las actividades ordinarias del año respectivo. Por último, una tercera regla dispuso que se reintegraría a los partidos políticos nacionales un porcentaje de los gastos que hubieren erogado por los conceptos de educación cívica,

<sup>21</sup> Manuel Barquín Álvarez, “La calificación de las elecciones en México”, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, núm. 14, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994.

capacitación electoral, investigación socioeconómica y política, así como por tareas editoriales, conjunto de acciones que se denominaron “actividades específicas”.

### *La democratización del Distrito Federal*

La década de los noventa continuó y dio concreción a las reformas iniciadas en los ochenta en materia de democratización del Distrito Federal, capital de la República y sede de los Poderes de la Unión.

En particular, desde la segunda mitad de los años ochenta había venido creciendo la demanda por una apertura política en el Distrito Federal. Los reclamos giraban en torno a, fundamentalmente, la posibilidad de elegir al titular del Poder Ejecutivo, pues hasta entonces había existido la figura de un Regente que gobernaba bajo la égida del Presidente de la República, quien lo designaba y removía directamente. También se pedía la elección de los entonces jefes delegacionales, figura que, designada por el regente, administraba cada una de las demarcaciones en las que se dividía el territorio de la capital y se pedía también la creación de órganos legislativo y judicial autónomos y con plena jurisdicción.

Se consideraba una contradicción que la ciudad de México, escenario de amplias movilizaciones sociales desde los sismos de 1985 y también propiamente políticas en torno a las elecciones federales de 1988, que en buena medida acompañaron o de plano promovieron los cambios político institucionales del periodo, no experimentara los beneficios de una correspondiente reforma política que restituyera los derechos ciudadanos plenos y estableciera un régimen de gobierno propio.

A estas circunstancias respondieron las reformas constitucionales sucesivas. En 1990 y en forma correspondiente con las nuevas disposiciones federales, se modificaron los criterios de asignación de los 26 representantes a la Asamblea del Distrito Federal electos por el principio de representación proporcional, buscándose combinar la necesaria representación plural de la Asamblea con las exigencias de gobernabilidad del órgano legislativo.

Más adelante las modificaciones al texto constitucional publicadas el 25 de octubre de 1993, con el alcance de una amplia reforma política del Distrito Federal, se atuvieron a los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, a una nueva denominación del título quinto como “De los Estados de la Federación y del Distrito Federal”, y a una adición de la fracción IX al artículo 76, un primer párrafo al 119 y la derogación de la fracción XVII del 89.<sup>22</sup>

Producto de esta reforma fueron constituidos como órganos “representativos y democráticos” del Distrito Federal al jefe de gobierno del Distrito Federal, como órgano Ejecutivo y administrativo, a la Asamblea de Representantes, en su carácter de órgano Legislativo y al Tribunal Superior de Justicia, en calidad órgano jurisdiccional.

<sup>22</sup> Un estudio detallado de los alcances de esta reforma se encuentra en Gloria Caballero y Emilio O. Rabasa, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

En esta reforma se había determinado un mecanismo de designación del jefe de gobierno que mantenía la potestad del Presidente de la República, pero de manera acotada, pues debía de hacerlo de entre los miembros de la Asamblea de Representantes, diputados federales o senadores electos por el Distrito Federal que pertenecieran al partido que hubiese obtenido la mayoría de las curules del recientemente estrenado órgano legislativo capitalino.

A partir de allí, se establecían nuevas disposiciones constitucionales que atendían y daban curso a las demandas democratizadoras para el Distrito Federal, mismas que habrían de ser potenciadas de manera trascendental en la nueva reforma de 1996 en la que se modifica el artículo 122, señalando que: “El jefe del gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, electa por votación universal, libre, directa y secreta”.

Junto con esta nueva disposición, que daba cuenta plena de la democratización efectiva de la designación del titular del gobierno en el Distrito Federal, vinieron otras igualmente importantes: el establecimiento de un esquema preciso de competencias concurrentes entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales en la capital de la República, la transformación de la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa con la consecuente sustitución de los anteriores asambleístas por los nuevos diputados, la elección popular y directa de los anteriores delegados, prevista en artículo transitorio para el año 2000, y la referencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

### *La mecánica histórica de las reformas*

Pero si es acreditable, como se ha intentado hacer en las páginas anteriores, que la democracia constitucional mexicana se ha venido construyendo con una dinámica histórica en que las reformas sucesivas le han dado forma siempre sujetas a las condiciones y exigencias prevalecientes en la sociedad y en la Nación mexicanas, también puede señalarse que esa dinámica ha respondido a su vez a una mecánica propia.

Las reformas no se han dado por sí mismas, en el vacío: pertenecen a un proceso en el que los cambios se van reclamando unos a otros y sus posibilidades de realización están sujetas, en última instancia, y por un lado, a las aspiraciones sociales expresadas en el espacio público de múltiples maneras y, por el otro, a las condiciones en las que es posible, o no, que las coaliciones políticas adopten los acuerdos respectivos.

En el ámbito político electoral que ha soportado con mayor claridad a los avances democráticos en México, estos sucesivos cambios “fueron implementados como respuesta a una realidad política conflictiva; la política real fue y es el factor que acicateó el proceso de reformas; pero a partir de ahí, la esfera electoral cobró, por así decirlo ‘vida propia’”.<sup>23</sup>

Así, la Constitución Política de los Estados Unidos, como supremo estatuto jurídico, ha ido evolucionado en forma tal que a la vez que regula en última instancia las

<sup>23</sup> Becerra, Salazar y Woldenberg, *op. cit.*

relaciones y las formas en que se conforma el poder público, también se ha adaptado a ellas para proyectarlas en el tiempo.

El pueblo, con sus organizaciones y representantes, en sus diversas modalidades de expresión y a través de las instituciones que se han creado en su beneficio, ha logrado que tanto la dinámica como la mecánica de las reformas constitucionales nos acerquen a la democracia y conformen una democracia constitucional aun sujeta fundamentalmente al ámbito político electoral.

Será el propio pueblo, en ejercicio de sus derechos, el que logre consolidar la ahora naciente democracia constitucional mexicana y la amplíe hacia otros horizontes sustantivos, en ejercicio de su potestad soberana y en cumplimiento de la norma constitucional que señala que todo poder público se instituye en su beneficio.

Son muchas las asignaturas pendientes de la democracia mexicana. Sin duda alguna es necesario volver sobre el tema del registro de los partidos políticos y repensar si las reglas establecidas en 1996 y endurecidas en 2003 son las adecuadas para garantizar la representación amplia de la pluralidad mexicana, si realmente permiten un sistema político abierto y con capacidad de adaptación a las condiciones de la cambiante sociedad mexicana.

El sistema de financiamiento público de los partidos, frecuentemente cuestionado, es la garantía de que, por un lado, las organizaciones de la sociedad que no cuentan con los apoyos de la riqueza puedan participar, mientras que por otra parte, reduce el riesgo de que intereses espurios o ilegales se metan a financiar la política. Sin embargo, es obvio que hoy en día resulta demasiado oneroso, de ahí que sea necesario estudiar con cuidado qué se debe reformar para reducir los requerimientos de dinero por parte de los partidos en tiempos de campaña. Por supuesto, esto está estrechamente ligado al hecho de que hoy es posible contratar libremente espacios en los medios electrónicos de comunicación para hacer propaganda política. Un desarrollo legal en este aspecto parece indispensable.

Es necesario revisar la manera en la que las reglas que rigen la integración de los poderes procesan la pluralidad que surge del sistema electoral, porque con frecuencia se escuchan opiniones en el sentido de recortar pluralidad para ganar gobernabilidad. Desde nuestra perspectiva, la posibilidad de conseguir una gobernación eficaz no pasa por recortar espacios a la representación; por supuesto, no requiere de la eliminación de la representación proporcional. El asunto está en crear, en el diseño mismo de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, un sistema de incentivos que propicie las coaliciones políticas estables y que no tienda a enfrentar al Legislativo con el Ejecutivo.

Con todo, hoy México es una democracia constitucional con plenas garantías y el costo para quien intentare revertir este hecho sería extremadamente alto. Hoy la democracia no sólo es un enunciado constitucional genérico, sino un desarrollo institucional arraigado profundamente en la sociedad mexicana y que ha alcanzado un punto de equilibrio en las estrategias de las diversas fuerzas políticas. Ha sido un largo camino de desarrollo constitucional que es parte del patrimonio histórico de México.

## Fuentes consultadas

- AGUILAR CAMÍN, Héctor, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1988.
- y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, 5ª ed., México, Cal y Arena, 1991.
- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, “La calificación de las elecciones en México”, *Cuadernos constitucionales México-Centroamérica*, núm. 14, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994.
- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.
- CABALLERO, Gloria y Emilio O. Rabasa, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, México, Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- CORDERA, Rolando y Carlos Tello, *México. La disputa por la Nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI, 1981.
- FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José F., *La democracia como forma de gobierno*, México Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, 1997.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Era, 1986.
- HÄBERLE, Peter, *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2001.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, México, Editorial Nacional, 1965.
- LARA PONTE, Rodolfo, “Comentario al artículo 4º”, en *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- LASTRA LASTRA, Manuel, “Comentario al artículo 5º”, en *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- LIJPHART, Arend, *Las democracias contemporáneas*, Madrid, Ariel, 1987.
- LUJAMBIO, Alonso. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos, *La importancia de las reglas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- MELGAR ADALID, Mario, “Comentario al artículo 3º”, en *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- MUÑOZ, Virgilio et al., *Nuestra Constitución. Historia y valores de una Nación*, México Fondo de Cultura Económica, 2000.
- NACIF, Benito, *Electoral Institutions and Single Party Politics in the Mexican Chamber of Deputies*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1996.
- PALOMBELLA, Gianluigi, *Constitución y soberanía. El sentido de la democracia constitucional*, trad. y prólogo de José Calvo González, Granada, Editorial Comares, 2000.
- PATIÑO CAMARENA, Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, UNAM, 1994.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura: estudio sobre la organización política de México*, México, Porrúa, 1990, 1912c.
- , *La evolución constitucional de México*, UNAM.
- RIVES, Roberto, *La Constitución mexicana hacia el siglo XXI*, México, Plaza y Valdés 2000.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 2004.
- TOURAINÉ, Alain, *¿Qué es la democracia?* México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- VALADÉS, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, 2002.



# La democracia social

Héctor Fix-Zamudio

## Introducción

1. Es un hecho demasiado conocido para resaltarlo en esta oportunidad, que la Constitución Federal de 5 de febrero de 1917 inició la etapa del llamado “constitucionalismo social”, al elevar a nivel de normas fundamentales los derechos de los grupos sociales desprotegidos, campesinos y trabajadores, en sus artículos 27 y 123,<sup>1</sup> y que este ejemplo fue seguido para varios textos constitucionales de la primera posguerra, particularmente por la Carta de Weimar de 11 de agosto de 1919.<sup>2</sup> Constituye una tendencia predominante en este periodo que sigue a la catástrofe el que Boris Mirkine Guetzevitch considera como un aspecto del fenómeno de “racionalización del poder”, en el cual destaca la “idea del derecho” que penetra a las normas constitucionales de la época.<sup>3</sup>

2. Sin embargo, esta socialización del derecho constitucional y la aparición del sistema socialista iniciado por la revolución soviética de 1918 no implican forzosamente la instauración de un régimen democrático,

## Sumario

<sup>1</sup>En relación con el nacimiento y desarrollo de los derechos sociales consagrados en la Carta Fundamental de 1917, pueden citarse, entre otros, los siguientes trabajos: Alberto Trueba Urbina, *La primera Constitución Político-Social del Mundo*, México, Porrúa, 1971; Id. *Derecho social mexicano*, México, Porrúa, 1980; Lucio Mendieta y Núñez, *Derecho social*, 3ª ed., México, Porrúa, 1980; José Campillo Sáinz, *Los derechos de la persona humana. Los derechos sociales*, México, Jus, 1962; Salvador Reyes Nevaes, “Apunte histórico sobre los derechos sociales”, en la obra *Los derechos sociales del pueblo mexicano*, tomo I, México, Manuel Porrúa, 1979.

<sup>2</sup>Cfr. Ottmar Bühler, *La Constitución alemana de 11 de agosto de 1919*, trad. de José Rovira Armengol, Madrid, Editorial Labor, 1931, pp. 121-150.

<sup>3</sup>Cfr. Boris Mirkine Guetzevitch, *Las nuevas constituciones del mundo*, Madrid, Editorial España, 1931, p. 37. Debe destacarse la afirmación de este tratadista en el sentido de que: “En el siglo XX el sentido social del derecho, no es sólo una doctrina, no es sólo una escuela jurídica, es la vida misma”.

Introducción . . . . .	511
Democracia y derechos sociales . . . . .	513
El Estado social de derecho . . . . .	516
El desarrollo de los derechos laborales . . . . .	519
La evolución de la reforma agraria . . . . .	526
La seguridad social . . . . .	534
Los asentamientos humanos, la vivienda y la salud . . . . .	537
El crecimiento de la administración pública y la justicia administrativa . . . . .	544
El régimen económico . . . . .	550
La planificación económica y social . . . . .	561
Conclusiones . . . . .	566
Bibliografía básica . . . . .	567
Fuentes consultadas . . . . .	568



como lo señala el mismo Mirkine Guetzevitch,<sup>4</sup> y así lo demostraron dramáticamente los sistemas totalitarios establecidos en Italia y en Europa Central y que condujeron a la segunda conflagración mundial.<sup>5</sup>

3. Por otra parte, si bien nuestra Carta Federal de 1917 establece un sistema democrático, la consagración de los derechos sociales no puede considerarse todavía como una democracia social en sentido propio, ni podía serlo tampoco, debido a que en las primeras décadas de este siglo se iniciaron las grandes transformaciones que no culminaron sino hasta la segunda y más dolorosa posguerra, por lo que podemos considerar que el texto original de nuestra Ley Suprema como los de varias otras redactadas en este periodo, establece una etapa de transición respecto al sistema liberal e individualista consagrado en la Carta Federal de 1857.<sup>6</sup>

4. A lo anterior debemos agregar que nuestra situación económica y social en la segunda década de este siglo, con una población predominantemente rural y una incipiente industrialización, no era propicia, no obstante las ideas avanzadas de numerosos constituyentes de Querétaro y de algunos otros pensadores políticos,<sup>7</sup> para establecer un nuevo régimen constitucional, que no podía desconocer el antecedente de la Carta Federal de 1857, tomando en cuenta que muchos de sus preceptos son recogidos en la Carta de 1917.<sup>8</sup>

5. Tenemos la convicción, que pretendemos demostrar en este sencillo trabajo, de que el principio fundamental de la democracia social, que tiene sus bases esenciales en el texto original de la Constitución Federal de 1917, se ha desarrollado de manera paulatina, de acuerdo con el crecimiento económico, social y cultural de nuestro país, y se refleja en numerosas reformas a diversos preceptos de nuestra Ley Suprema, que de esta manera se ha transformado y modernizado para adoptar, con modalidades propias, los lineamientos del constitucionalismo occidental de la segunda posguerra,<sup>9</sup> que ha desembocado en el llamado Estado de bienestar o Estado de derecho social.<sup>10</sup>

6. El tema es muy extenso y complejo, por lo que nos limitaremos a señalar la evolución de la democracia social a partir del texto original de la Carta Federal de 1917 y sus modificaciones subsecuentes en esta materia, sin hacer referencia, sino de manera

<sup>4</sup> Cfr. Boris Mirkine Guetzevitch, *op. últ. cit.*, p. 36, sostiene “que la introducción de los elementos sociales en las declaraciones de derecho no está de ningún modo en relación directa con la proporción más o menos grande de la democracia en un país dado”.

<sup>5</sup> Cfr. Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado*, trad. de Héctor Fix-Zamudio, México, FCE.

<sup>6</sup> Debe destacarse que el título oficial de la Carta de 1917 era: “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857”.

<sup>7</sup> Cfr. Federico Reyes Heróles, “La Convención de Aguascalientes”, en el volumen colectivo editado por María del Refugio González, *La formación del Estado mexicano*, México, Porrúa, 1984, pp. 233-252.

<sup>8</sup> Lo demuestra su denominación original, si se toma en consideración que el proyecto elaborado por el Ejecutivo Federal en diciembre de 1916, tenía el propósito de reformar la Carta de 1857 más que elaborar un texto totalmente novedoso.

<sup>9</sup> Cfr. Carlos Ollero, *El derecho constitucional de la posguerra. Apuntes para su estudio*, Bosch, Barcelona, 1949.

<sup>10</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, “Estado social de derecho y cambio constitucional”, en el volumen colectivo coordinado por Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)*, México, UNAM, 1984, pp. 337-349.

accesoria a la profusa legislación reglamentaria y a su trascendencia a la realidad política, económica y social, pues esta última ha sido objeto de análisis por parte de numerosos científicos sociales, entre los cuales destaca el libro clásico del distinguido sociólogo Pablo González Casanova, *La Democracia en México*, que ha tenido una gran repercusión internacional,<sup>11</sup> y también mencionaremos como un simple ejemplo, debido a su muy reciente aparición la obra publicada en los Estados Unidos por Daniel Levy y Gabriel Székely,<sup>12</sup> pero la bibliografía tanto nacional como extranjera es impresionante.

## Democracia y derechos sociales

7. El artículo 40 de la Constitución Federal vigente califica nuestro ordenamiento como democrático,<sup>13</sup> pero esta declaración fundamental no nos aclara el contenido del vocablo, puesto que no hace sino reproducir casi literalmente lo dispuesto por el precepto del mismo número de la Carta Federal de 1857.<sup>14</sup>

8. Es evidente que no obstante tratarse de disposiciones iguales, su significado ha variado considerablemente en su contenido, ya que el sistema democrático de la Ley Suprema anterior tenía un significado estrictamente político,<sup>15</sup> de acuerdo con los lineamientos del llamado “Estado de Democracia Clásica”,<sup>16</sup> o “Estado Liberal Burgués”, en tanto que como lo hemos sostenido con anterioridad (*supra* párrafo 5), nuestra Constitución vigente posee una proyección social de la cual carecía la Carta de 1857, si se toma en cuenta el texto vigente del artículo 3º fracción I, inciso a) de la propia Constitución de 1917, reformado el 30 de diciembre de 1946, de acuerdo con la redacción elaborada por el entonces secretario de Educación Pública y distinguido escritor, Jaime Torres Bodet.<sup>17</sup>

9. En efecto, al referirse a los lineamientos que deben regir la educación que imparta el Estado —federación, estados y municipios— dispone que la misma debe ser: democrática: “considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

<sup>11</sup> Esta obra clásica ha sido traducida al inglés y al francés y lleva numerosas ediciones en castellano.

<sup>12</sup> *México. Paradoxes of Stability and Change*. Bulder, Colorado, Westview Press, 1983.

<sup>13</sup> Dicho precepto establece: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”.

<sup>14</sup> *Cfr.* Los comentarios sobre este precepto de la Constitución de 1857, por el tratadista Eduardo Ruiz, *Derecho constitucional*, 2ª ed., México, Tipografía de Aguilar e Hijos, 1902, reimpresión, UNAM, 1978, pp. 171-177.

<sup>15</sup> Es bien conocido que afloraron en el Constituyente de 1856-1857 preocupaciones de tipo social, entre las cuales destaca el voto particular de Ponciano Arriaga sobre el derecho de propiedad, de 23 de junio de 1856, pero se impuso la orientación individualista y liberal que sólo se preocupó por la organización política. *Cfr.* Las agudas observaciones del ilustre Mario de la Cueva, “La Constitución de 5 de febrero de 1857”, en la obra coordinada por el mismo autor, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, tomo II, México, UNAM, 1957, pp. 1305-1336.

<sup>16</sup> *Cfr.* Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado*, cit., *supra* nota 5, pp. 77-90, quien señala con profundidad los lineamientos esenciales del llamado “Estado de Democracia Clásica”.

<sup>17</sup> *Cfr.* Jaime Torres Bodet, *Memorias*, 2ª ed. tomo I, México, Porrúa, 1981, pp. 396-409.

10. Contamos a partir de diciembre de 1946 con un concepto constitucional de la democracia, el que otorga significado a la declaración del artículo 40 de la misma Carta Fundamental, al hacer referencia expresa a los aspectos económicos, sociales y culturales de la institución, la que no debe ser considerada, de acuerdo con el mismo precepto, como una simple estructura jurídica y como un régimen político, estos últimos predominan en la aplicación del precepto del mismo número de la Constitución de 1857, como se señaló antes (ver *supra* párrafo 7).

11. Para contar con un apoyo conceptual que nos permita relacionar el sistema democrático con su dimensión social, de acuerdo con la evolución que ha experimentado en nuestro régimen constitucional federal, podemos realizar un intento de elaborar una idea, así sea provisional y aproximada, de esta compleja institución.

12. Debemos considerar, en primer término, que el vocablo “democracia” se ha utilizado con los más diversos significados, matices y perspectivas a partir de que los griegos iniciaron su reflexión sobre los sistemas políticos, y en particular Aristóteles, quien intentó una caracterización del régimen democrático de su época.<sup>18</sup>

13. Por otra parte, se trata de uno de esos conceptos cargado de emotividad, y por ello sujeto a interpretaciones en ocasiones contradictorias, como ha ocurrido con otro vocablo con el cual se encuentra vinculado, es decir, el de Constitución, que por su carácter axiológico, ha experimentado una situación similar.<sup>19</sup>

14. En efecto, la democracia posee disímbolos significados, pues como lo señala el clásico estudio de Car J. Friedrich,<sup>20</sup> no sólo debe considerarse como estructura política, es decir como forma de Estado o gobierno, sino también como un estilo de vida, como lo ha señalado expresamente nuestro texto constitucional (ver *supra* párrafo 9), pero también debe estimarse como una aspiración, es decir, como un ideal señalado en las constituciones modernas a través de los principios programáticos.<sup>21</sup>

15. El mismo Friedrich señala que existen varias formas de democracia,<sup>22</sup> y podríamos agregar que en cada una de ellas podemos descubrir matices y modalidades, que en ocasiones llegan a ser sutiles, y por ello difíciles de determinar. Dentro de estas formas, que no son sino modalidades del mismo concepto genérico de democracia, se ha hablado de democracia política, de democracia social y de democracia económica, las cuales no pueden coexistir separadamente, al menos en nuestra época.<sup>23</sup>

<sup>18</sup>*La Política*, trad. de Julián Marías y María Araujo, Madrid, 1970, pp. 168-203; *Id.*, *La Constitución de Atenas*, trad. de Antonio Tovar, Madrid, 1970, pp. 40-129.

<sup>19</sup>*Cfr.* Rolando Tamayo y Salmorán, *Introducción al estudio de la Constitución*, tomo I, México, UNAM, 1979, especialmente pp. 173-181.

<sup>20</sup>*La democracia como forma política y como forma de vida*, trad. de Santiago Martínez Haba y G. Wasserzieher de Martínez, 2ª ed., Madrid, 1966, pp. 13-25.

<sup>21</sup>*Cfr.* entre otros el clásico trabajo de Vezio Crizafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 32 y ss.

<sup>22</sup>*La democracia como forma política*, cit., *supra* nota 20, pp. 40-53.

<sup>23</sup>La combinación de todas ellas es lo que pueda dar lugar a lo que el tratadista francés Charles Debbsch considera como “las instituciones políticas equilibradas”, en su reciente libro *L'Etat civilisé*. París, 1979, pp. 47-76; sobre la llamada Democracia social y económica, *cfr.* Juan Ferrando Badía, *Democracia frente a autocracia*, Madrid, Tecnos, 1980, pp. 79-159.

16. Y para complicar todavía más el panorama, no debemos olvidar que actualmente se han señalado, al menos, dos categorías fundamentales de sistemas calificados, con razón o sin ella, como democráticos, es decir, la que se ha denominado como *democracia occidental o burguesa*,<sup>24</sup> y la que se conoce como *democracia popular o socialista*,<sup>25</sup> considerando que dentro de este segundo sector existen varios ordenamientos que utilizan esa denominación en sus Cartas Fundamentales, como ocurre con la República Popular Alemana, la República Popular Democrática de Corea y la República Democrática de Vietnam, entre otras. A su lado toda una gama de ordenamientos constitucionales de países en vías de desarrollo, que pretenden aproximarse a estos dos modelos fundamentales que reclaman la exclusividad de su connotación democrática.

17. Coincidimos con el distinguido constitucionalista mexicano Jorge Carpizo en cuanto considera que no es suficiente la calificación formal que se atribuya una Carta Fundamental para considerarla como democrática, sino que para que merezca esta denominación es preciso que realmente: *a)* asegure con amplitud al individuo sus derechos fundamentales; *b)* le garantice un mínimo de seguridad económica, y *c)* no concentre el poder en una persona o grupo, es decir, que las funciones las ejerzan efectivamente por diversos órganos y el sistema de partidos acepte el principio de pluralismo ideológico.<sup>26</sup>

18. Por tanto, si bien no podemos separar los diversos elementos que configuran un sistema constitucional democrático, que reúne elementos políticos, jurídicos, sociales, económicos y culturales, sí podemos afirmar que las constituciones de esta segunda posguerra consagran una serie de principios que están vinculados con los factores sociales de las comunidades contemporáneas, en cuanto se advierte cada vez con mayor vigor una tendencia hacia la formación de numerosos grupos sociales, que sustituyen las clases tradicionales, pues poseen intereses de naturaleza diversa, y por ello puede hablarse de una textura grupal de las sociedades de nuestra época,<sup>27</sup> la cual se advierte inclusive en los países socialistas, inspirados en el modelo soviético que persigue una homogenización de la estructura social y pretende la desaparición

<sup>24</sup>Cfr. sobre las características entre las democracias de Occidente y las del mundo socialista, entre otros, el clásico estudio comparativo del insigne jurista alemán Karl Loewenstein, "Constituciones y derecho constitucional en Oriente y Occidente", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 164, Madrid, marzo-abril de 1969, pp. 5-34; también pudo consultarse el agudo estudio comparativo de los ordenamientos constitucionales occidentales del tratadista italiano Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado*, cit., nota 5, pp. 77-187. Se ha publicado recientemente una nueva edición italiana, la quinta, de esa importante obra, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 159-352.

<sup>25</sup>Para examinar las características de las llamadas democracias socialistas, pueden utilizarse también las dos obras fundamentales señaladas en la nota anterior; Karl Loewenstein, *op. ult. cit.*, pp. 34-52, y Paolo Biscaretti di Ruffia *op. ult. cit.*, pp. 188-260 de la traducción castellana, y pp. 353-515, de la nueva edición italiana, en la inteligencia de que en esta última se examinan las constituciones socialistas más recientes.

<sup>26</sup>"La clasificación de las constituciones. Una propuesta", en su libro *Estudios constitucionales*, 2ª ed. México UNAM-Gran Enciclopedia Mexicana, 1983, p. 419.

<sup>27</sup>Esta es una expresión utilizada por el destacado constitucionalista argentino Germán José Bidart Campos, *Doctrina del Estado Democrático*, Buenos Aires, EJA, 1961, pp. 251-261.

de las clases antagónicas, como lo procura el artículo 19 de la Constitución Federal de la Unión Soviética de 7 de octubre de 1977.<sup>28</sup>

19. Coincidimos con el penetrante pensamiento del notable jurista alemán Gerhard Leibholz, en cuanto considera que en la moderna sociedad económica, las asociaciones en las cuales se organizan los diversos grupos sociales se han situado en el lugar que antes ocupaban las clases, y su gran ventaja ha sido convertir el concepto de clase en algo relativo, superando con ello la sociedad clasista del siglo XIX, pues dichas asociaciones están destinadas principalmente a expresar sus intereses antagónicos.<sup>29</sup>

20. En tal virtud, el sector social de la democracia contemporánea es aquel que pretende canalizar los intereses de los distintos grupos sociales, procurando su armonización al coordinar los diversos intereses, frecuentemente contrarios, de los citados grupos, y para ello resulta necesario establecer disposiciones constitucionales que tutelen dichos intereses, de manera que los organismos públicos intervengan activamente en los fenómenos sociales, económicos y culturales para lograr los fines de la llamada justicia social,<sup>30</sup> y por ello estimamos muy acertada la afirmación de Jorge Carpizo ya señalada (ver párrafo 17), de que sólo puede considerarse democrática una carta fundamental que asegure un mínimo de seguridad económica, pero que también establezca los mecanismos para asegurar una vida social decorosa y digna.

### El Estado social de derecho

21. Aun cuando resulta muy difícil intentar una definición del llamado Estado social de derecho, debido a los diversos matices que asume en los ordenamientos constitucionales contemporáneos, trataremos de proporcionar una idea general de la institución, pero partiendo de la base de que debe deslindarse del Estado socialista, que se inspira en una concepción distinta, tanto de la estructura social como de la organización económica, puesto que se apoya en el pensamiento marxista-leninista del derecho y del Estado.<sup>31</sup>

22. Podemos afirmar que si bien no coinciden estrictamente los conceptos de Estado y democracia social, puesto que desde un punto de vista formal un sistema autoritario

<sup>28</sup> En su parte relativa dicho precepto dispone: “El Estado contribuye a intensificar la *homogeneidad social* de la sociedad, es decir, a borrar las diferencias de clase y las diferencias esenciales entre la ciudad y el campo entre el trabajo físico y el intelectual, a desarrollar y acercar omnilateralmente todas las naciones y etnias de la URSS”.

<sup>29</sup> *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, trad. de Eloy Fuente, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971, pp. 121-122.

<sup>30</sup> Existe una fuerte tendencia a la incorporación del valor justicia en la estructura del Estado contemporáneo, también en el sector político y no exclusivamente en cuanto a la regulación de las relaciones sociales, y desde este punto de vista se habla del “Estado de Justicia”; *cfr.* entre otros, Giacomo Perticone, “Stato di Diritto e Stato di Giustizia”, en *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, Milano, enero-febrero de 1963, pp. 129 y ss.

<sup>31</sup> *Cfr.* entre otros, Manuel García Pelayo, “Introducción al estudio de los sistemas político-constitucionales de los países socialistas”, en su libro *Burocracia y tecnocracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1974, pp. 153-169; André Haurion, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. de José Antonio González Casanova, Barcelona, Ariel, 1971, pp. 696-800; John Hazard, “Modelos de derecho socialista para el desarrollo”, en *Boletín mexicano de derecho comparado*, núm. 47, mayo-agosto de 1983, pp. 463-495.

puede canalizar y regular los intereses de los diversos sectores sociales, la doctrina contemporánea considera que si no se quiere privar de contenido a la primera institución debe vincularse al sistema democrático, e implica, como este último, la transformación del Estado de derecho clásico, individualista y liberal, en una organización política y jurídica en la cual se reconoce la estructura grupal de la sociedad y la necesidad de armonizar los intereses de dichos grupos sociales, económicos, políticos y culturales, cada vez más complejos, a través de los principios de la justicia social.<sup>32</sup>

23. Así lo sostiene certeramente el conocido tratadista argentino Jorge Reinaldo A. Vanossi, cuando afirma que el concepto de Estado social implica la existencia de la democracia, ya que al modelo político de dicha democracia social corresponde el paradigma constitucional del Estado de derecho, el cual debe considerarse como democrático y social de derecho, como lo describe el artículo primero de la Constitución española de diciembre de 1978.<sup>33</sup>

24. A su vez, según el notable tratadista español Manuel García Pelayo, el Estado social se caracteriza por su intervención creciente en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales, para armonizar y coordinar los diversos intereses de una comunidad pluralista; redistribuir bienes y servicios, y para obtener una meta muy difícil de alcanzar: la justicia social, y por este motivo se le ha calificado de muy diversas maneras, como Estado benefactor, promotor, distribuidor, *manager*, etcétera.<sup>34</sup>

25. El intervencionismo estatal se advierte con mayor fuerza en el campo de la administración, en virtud de que ésta cuenta con los instrumentos técnicos para obtener los objetivos de justicia social, y por ello se ha transformado de manera paulatina, pero irreversible, en una organización cada vez más extensa y compleja, pues comprende no sólo las dependencias tradicionales de la administración centralizada, sino también un número creciente de organismos públicos descentralizados, y ejerce control sobre un conjunto, también en aumento, de empresas públicas; con la posibilidad de establecer planes de desarrollo, de acuerdo con los principios de la planificación indicativa o democrática, para diferenciarla de la imperativa de los ordenamientos socialistas.<sup>35</sup>

26. Por su parte, el profesor Wolfgang Friedman señaló que el Estado social realiza cinco funciones diferentes, como consecuencia de sus actividades dirigidas hacia la justicia social: primero, como protector; segundo, como dispensador de servicios sociales; tercero, como administrador industrial; cuarto, como controlador económico; y quinto, como árbitro,<sup>36</sup> y la mayor parte de estas tareas son realizadas por la administración.

<sup>32</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, "Estado social de derecho y cambio constitucional", en *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)*, México, UNAM, 1984, p. 340.

<sup>33</sup> Cfr. Jorge Reinaldo A. Vanossi, *El Estado de Derecho en el constitucionalismo social*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1982, pp. 16-33.

<sup>34</sup> Cfr. Manuel García Pelayo, "El Estado social y sus implicaciones", en su libro *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1977, pp. 30-40.

<sup>35</sup> Cfr. Agustín Gordillo, *Introducción al derecho de la planificación*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1981, pp. 42-50.

<sup>36</sup> Cfr. *El derecho en una sociedad en transformación*, trad. de Florentino M. Torner, México, FCE, 1966, pp. 504-511.

27. Pero si bien es la actividad administrativa de los gobiernos la más importante en un Estado de derecho social, y de aquí la tendencia prácticamente universal de la supremacía del organismo ejecutivo en los regímenes contemporáneos,<sup>37</sup> la democracia social del Estado de derecho de nuestra época debe realizarse por todos los órganos del propio Estado, encabezados por el constituyente, ya sea original o reformador, el cual debe establecer los principios tanto preceptivos como programáticos de las funciones estatales de justicia social, y esto es precisamente lo que ha ocurrido, como ya se ha señalado, con la transformación del texto de la Constitución Federal de 1917, al desarrollar el órgano revisor de nuestra Ley Suprema los principios iniciales del constitucionalismo social introducidos por el Constituyente original de Querétaro (ver *supra* párrafos 3 a 5).

28. Pero también el organismo legislativo, ya sea de manera directa por el cuerpo parlamentario, o a través de legislación delegada en el ejecutivo, que es cada vez más frecuente, y finalmente, también los tribunales, deben desarrollar los principios constitucionales y la legislación social, tarea básica, puesto que son los propios tribunales, especialmente los de carácter supremo, y todavía con mayor fuerza, si están especializados en materia constitucional (Cortes o Tribunales Constitucionales),<sup>38</sup> los que poseen la capacidad de desarrollar los postulados de justicia social, a través de la aplicación efectiva de los principios de carácter fundamental, como lo demuestran los dos extremos representados por la oposición de la Corte Suprema Federal Norteamericana a la política social (*New Deal*), del presidente Franklin D. Roosevelt en los años treinta,<sup>39</sup> y el llamado “activismo judicial” de la propia Corte encabezada por su presidente Earl Warren (1953-1969), que significó no sólo la defensa sino también la evolución de los derechos humanos tanto individuales como sociales.<sup>40</sup>

29. Por ello las constituciones surgidas en esta segunda posguerra han introducido de manera expresa el concepto del Estado de derecho social, como ocurre con el artículo 20, fracción I, de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, de 1949;<sup>41</sup> el artículo 2º de la Constitución francesa de octubre de 1958;<sup>42</sup> el artículo 1º, inciso I, del proyecto de Constitución de la Confederación Suiza, elaborado en 1977;<sup>43</sup> el

<sup>37</sup> Cfr. entre otros, Maurice Duverger, *La monarchie republicaine, ou comment les démocraties se donnent des rois*, París, 1974, especialmente pp. 45-98.

<sup>38</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, 2ª ed., México, UNAM-Porrúa, 1985, pp. 15-201.

<sup>39</sup> Cfr. Edouard Lambert, *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation social aux Etats-Unis*, París, 1921.

<sup>40</sup> Cfr. Charles Cadoux, “Le pouvoir judiciaire aux Etats-Unis depuis l’élection du Richard Nixon. Bilan d’une evolution, 1968-1976”, en *Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger*, París, enero-febrero de 1978, pp. 41-106; Carole E. Goldberg y Hermann Schwartz, *Supreme Court Denial of Citizen Access to Federal Courts to Challenge Unconstitutional or other Unlawed Actions; the Record of the Burger Court*, edición mimeografiada por la Society of American Law Teachers, New York, 1976; Leda Boechart Rodrigues, *La Suprema Corte y el derecho constitucional norteamericano*, trad. de Justo Pastor Benítez, México, Porrúa, 1965, pp. 124-227.

<sup>41</sup> “La República Federal de Alemania es un Estado Federal, democrático y social”.

<sup>42</sup> “Francia es una República indivisible, laica, democrática y social. Asegura la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos, sin distinción de origen, raza, religión, y respeta todas las creencias.”

<sup>43</sup> “La Confederación suiza es un Estado federativo, democrático, liberal y social.”



artículo 1º, inciso 1, de la Carta española de diciembre de 1978;<sup>44</sup> y el artículo 79 de la Ley Suprema del Perú, que entró en vigor en julio de 1980.<sup>45</sup>

30. En tal virtud, para tener una visión panorámica de la democracia y el Estado social en nuestra Carta Fundamental de 1917, es preciso analizar algunos de los aspectos esenciales que se consagraron en el texto primitivo, así como el desarrollo paulatino y constante de estos principios en las numerosas reformas posteriores que han transformado nuestra Constitución Federal vigente para actualizarla de acuerdo con los textos constitucionales de la segunda posguerra.

### El desarrollo de los derechos laborales

31. Un aspecto significativo del texto original de la Carta Federal de 1917 es la consagración de los derechos esenciales de los trabajadores que prestaban sus servicios en la naciente industria de nuestro país en la segunda década del siglo pasado, a través del artículo 123 de la misma Ley Suprema.<sup>46</sup>

32. En esta materia como en la relativa a la reforma agraria el Constituyente de Querétaro debe considerarse como un precursor de nuestra actual democracia social.<sup>47</sup>

Fue un gran mérito del Constituyente de Querétaro el consignar en el texto original del artículo 123 los derechos esenciales de los trabajadores, incluyendo el germen de algunas instituciones muy avanzadas para la época como las bases de la seguridad social (fracción XXIX;<sup>48</sup> la participación en las utilidades de las empresas (fracción IX);<sup>49</sup> la vivienda (fracción XII); el servicio de empleo (fracción XXV,<sup>50</sup> así como la jurisdicción y proceso del trabajo (fracciones XX y XI),<sup>51</sup>

<sup>44</sup>“España se constituye en un *Estado social y democrático de Derecho*, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.”

<sup>45</sup>“El Perú es una *República democrática y social*, independiente y soberana, basada en el trabajo. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado.”

<sup>46</sup>*Cfr.* Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917*, 2ª ed., México, 1959, pp. 67-141.

<sup>47</sup>*Cfr.* Alfonso Noriega Cantú, “La reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su vinculación con los derechos sociales y el Estado Social de Derecho”, en la obra colectiva editada por José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 122-126.

<sup>48</sup>“Se consideran de utilidad social: el establecimiento de *Cajas de Seguros Populares*, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.”

<sup>49</sup>La parte relativa de dichas disposiciones establece: “VI... En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una *participación en las utilidades*, que será regulada como lo indica la fracción IX.” “IX. La fijación del tipo de salario mínimo y de la *participación en las utilidades* a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en cada Municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación, que se establecerá en cada Estado”.

<sup>50</sup>“En toda negociación agrícola, industrial, minera o de cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores *habitaciones cómodas e higiénicas*, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas”.

<sup>51</sup>“El servicio para la *colocación* de los trabajadores, será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.”



34. Todas estas instituciones bosquejadas por dicho precepto fueron desarrollándose de manera paulatina en las numerosas reformas que se le hicieron al citado artículo 123 de la Constitución Federal, de acuerdo con el crecimiento de número de trabajadores, la evolución del movimiento obrero organizado y el desarrollo económico del país, e inclusive en virtud de la diversificación de las actividades laborales con el incremento del sector de servicios y de la burocracia.<sup>52</sup>

35. A) Un ejemplo muy claro del perfeccionamiento de las instituciones laborales de carácter constitucional lo observamos con toda claridad en la creación por el Constituyente de Querétaro de un organismo especial para resolver los conflictos obrero-patronales, es decir, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, así como un procedimiento tutelar específico, que se extendió al juicio de amparo.<sup>53</sup>

36. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje se crearon de acuerdo con modelos de organismos similares establecidos en el extranjero (Francia, Italia, Alemania, Inglaterra, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda), como se manifestó en varias ocasiones en los debates de la comisión especial que se reunió en el antiguo arzobispado de Querétaro, bajo la presidencia del ingeniero Pastor Rouaix, entonces secretario de Fomento del gobierno de don Venustiano Carranza, y con la asesoría jurídica del distinguido abogado José Natividad Macías.<sup>54</sup>

37. Existían algunos antecedentes nacionales entre los cuales destacan las leyes del general Salvador Alvarado expedidas en el estado de Yucatán el 14 de mayo, y especialmente el 28 de diciembre de 1915, que regularon los Consejos de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje, organismos inspirados en la legislación laboral de Australia y Nueva Zelanda sobre el arbitraje obligatorio para la solución de los conflictos colectivos del trabajo.<sup>55</sup>

38. También se mencionan, aun cuando con menos importancia en este aspecto, la ley de Veracruz de Cándido Aguilar, de 19 de octubre de 1914, y la de Jalisco, expedida por Manuel Aguirre Berlanga de 28 de diciembre de 1915, que encomendaron a las Juntas de Administración Civil y a las Juntas Municipales, respectivamente, la función de decidir los mencionados conflictos.<sup>56</sup>

39. No obstante lo anterior, en el propio Congreso Constituyente se carecía de una idea precisa sobre estos organismos, y al efecto es significativo el discurso pronunciado por el propio José Natividad Macías en la sesión de 28 de diciembre de 1916, en el cual hace referencia a sus estudios sobre las legislaciones laborales de Estados Unidos,

<sup>52</sup>“XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetará a la decisión de una *Junta de Conciliación y Arbitraje*, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.” “XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.”

<sup>53</sup>Cfr. Héctor Fix-Zamudio, “La naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje”, en el folleto del mismo nombre editado por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, México, 1975, pp. 5-6.

<sup>54</sup>Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123*, cit., nota 46, pp. 95-141.

<sup>55</sup>Cfr. Alberto Trueba Urbina, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, 4ª ed., México, Porrúa, 1978, pp. 8-17.

<sup>56</sup>Alberto Trueba Urbina, *op. últ. cit.*, pp. 17-20.

Francia y Bélgica y a la inclusión de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en el proyecto de ley de trabajo elaborado en Veracruz en el año de 1915 por órdenes del primer jefe del Ejército Constitucionalista, pero sin aclarar sus atribuciones, puesto que se limitó a sostener que no debían actuar como tribunales ordinarios y mencionó vagamente el arbitraje convencional.<sup>57</sup>

40. Por otra parte, al aprobarse las citadas fracciones XX y XXI del artículo 123 constitucional, no se poseía un concepto claro de la función de las propias Juntas de Conciliación y Arbitraje como los órganos encargados de resolver los conflictos obrero-patronales, como lo demuestra la disposición del segundo precepto, que faculta a los empresarios y a los trabajadores para negarse a someter sus diferencias a la jurisdicción de dichas Juntas o rehusarse al cumplimiento de los llamados laudos, cubriendo los primeros los daños y perjuicios producidos por el conflicto, todo lo cual se aproxima a un arbitraje convencional<sup>58</sup> y una razón sólida para sustentar esta tesis la podemos desprender del texto original del proyecto, lo que después se aprobó como dicha fracción XII, en la cual la comisión del Congreso suprimió la referencia al “escrito de compromiso” que se había introducido por el asesor jurídico, José Natividad Macías.<sup>59</sup>

41. Esta incertidumbre sobre el funcionamiento y atribuciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de composición tripartita, se reflejó en las diversas leyes de los Estados que reglamentaron las disposiciones constitucionales de acuerdo con el texto original del citado artículo 123, pues si bien la mayoría de estos ordenamientos confirieron a dichos organismos la resolución de todo tipo de conflictos laborales, tanto individuales como colectivos, sin embargo se advierte confusión en cuanto al alcance de las decisiones respectivas, calificadas de laudos, puesto que algunas de esas legislaciones encomendaron su cumplimiento a las autoridades administrativas de acuerdo con el procedimiento económico coactivo, en otras se les otorgó el carácter de títulos ejecutivos que deberían exigirse en el procedimiento respectivo ante los tribunales ordinarios, etcétera.<sup>60</sup>

42. No fue sino hasta la expedición de los reglamentos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal y de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, expedidos por el general Plutarco Elías Calles los días 8 de marzo de 1926 y 17 de septiembre de 1927, respectivamente, cuando se estableció en ambos ordenamientos un procedimiento específico para el cumplimiento y ejecución de los laudos pronunciados por dichos organismos, y que sirvieron de base para su regulación por las Leyes Federales del Trabajo de 1931 y 1970.

43. La situación de la jurisprudencia no fue tampoco afortunada, pues en la primera etapa del conocimiento de la impugnación de los laudos de las Juntas de Conciliación

<sup>57</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, 1960, tomo I, pp. 1035-1047.

<sup>58</sup> Cfr. sobre el arbitraje privado los estudios de los procesalistas italianos Enrico Redenti, *El compromiso y la cláusula compromisoria*, y Tito Carnacini, *El arbitraje*, ambos traducidos por Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, EJE, 1961.

<sup>59</sup> Cfr. *Diario de los Debates*, cit. *supra* nota 57, tomo II.

<sup>60</sup> Cfr. Néstor de Buen Lozano, “Los tribunales de trabajo en México”, en el libro colectivo, *Homenaje a Salomón González Blanco*, México, UNAM, 1984, pp. 128-130.

y Arbitraje a través del amparo, que transcurre de marzo de 1918 (asunto Guillermo Cabrera) a febrero de 1924 (amparo solicitado por La Corona, S.A.); la Suprema Corte de Justicia adoptó un criterio contrario a la naturaleza judicial y obligatoria de las decisiones de las citadas Juntas de Conciliación y Arbitraje, las que fueron consideradas como organismos voluntarios de arbitraje para resolver conflictos de carácter colectivo, pero sin competencia para resolver obligatoriamente las controversias jurídicas de naturaleza individual.<sup>61</sup>

44. Esta incomprensión frente a la necesidad de tutelar procesalmente los derechos laborales establecidos en el artículo 123 de la Constitución Federal, puede equipararse en cierto modo a la mencionada posición adoptada por la Suprema Corte Federal de los Estados Unidos en los años treinta, respecto de la legislación social del *New Deal* del presidente Roosevelt (ver *supra* párrafo 28).

45. Pero, tanto en México como posteriormente en Norteamérica, la presión ejercida por los grupos sociales logró un cambio sustancial en la actitud de ambos Tribunales Supremos, pues como es bien sabido, por lo que se refiere a nuestro país, en el citado amparo de La Corona, S. A., resuelto por nuestra Suprema Corte el primero de febrero de 1924, así como en el diverso juicio de amparo solicitado por la Compañía de Tranvías, Luz y Fuerza de Puebla, se acogió al criterio del carácter imperativo de las Juntas de Conciliación y Arbitraje para resolver todo tipo de conflictos laborales, tanto individuales como colectivos, por lo que se reconoció a dichas juntas el carácter de tribunales del trabajo.<sup>62</sup>

46. Sin embargo, aun cuando se advierte una evolución muy trascendente en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia a partir del mencionado año de 1924, no se ha llegado a clarificar todavía la naturaleza de las funciones de los tribunales del trabajo, pues en la actualidad se señala en la misma jurisprudencia que no son tribunales de derecho, y en ocasiones se ha sostenido que lo son de equidad, y por ello el ilustre jurista mexicano Narciso Bassols intituló su clásico artículo publicado en el año de 1930: “¿Qué son por fin las Juntas de Conciliación y Arbitraje?”,<sup>63</sup> sin que pueda afirmarse que se tenga una verdadera precisión sobre esta materia en la propia jurisprudencia ni en la doctrina, lo cual no debe considerarse como una cuestión exclusivamente conceptual, sino que ha producido graves consecuencias de carácter práctico.<sup>64</sup>

47. No obstante que, como lo hemos señalado en el párrafo anterior, se carece de una concepción clara de la naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, se observa una evolución hacia el perfeccionamiento de los criterios y de las normas

<sup>61</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje*, cit., *supra* nota 53, pp. 10-11. Mario de la Cueva, *Derecho mexicano del trabajo*, 12ª ed., tomo II, México, Porrúa, p. 909.

<sup>62</sup> Cfr. Alberto Trueba Urbina, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, cit., *supra* nota 45, pp. 230-234; Néstor de Buen Lozano, *Los tribunales del trabajo en México*, cit., *supra* nota 59, pp. 125-127; Mario de la Cueva, *op. últ. cit.*, tomo II, pp. 808-810.

<sup>63</sup> Estudio publicado en la *Revista General de Derecho y Jurisprudencia*, tomo I, México, 1930, pp. 185-211.

<sup>64</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio y Jorge Carpizo, *Naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje*, cit., *supra* nota 53.

de carácter procesal dirigidas a la tutela de los derechos laborales establecidos en el mencionado artículo 123 constitucional.

48. Para señalar algunos ejemplos, podemos mencionar la reforma constitucional de noviembre de 1962 a la fracción XII del mencionado artículo 123, que introdujo la obligación de los empresarios de someterse a la jurisdicción de los tribunales laborales y cumplir sus resoluciones, tratándose del despido injustificado de los trabajadores, con lo cual se evitó una práctica frecuente para invalidar los derechos de jubilación de estos últimos.<sup>65</sup>

49. Otras reformas constitucionales importantes en esta materia procesal, que si bien no alteraron el texto de las citadas fracciones XX y XXI del artículo 123 de la Carta Federal, sí influyeron decisivamente en su perfeccionamiento: nos referimos, en primer término, a la modificación promulgada el 15 de diciembre de 1934, al artículo 94 de la propia Constitución, al crear una cuarta Sala en la Suprema Corte de Justicia, disposición reglamentada por las Leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial Federal de diciembre de 1935, que otorgaron a dicha Sala competencia para conocer del juicio de amparo de una sola instancia contra los laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, que anteriormente se tramitaban en segundo grado ante la Sala Administrativa de la propia Corte.<sup>66</sup>

50. En esta misma dirección se puede mencionar la diversa forma constitucional promulgada el 19 de febrero de 1951, que introdujo en la fracción II del artículo 107 de la misma Ley Suprema, la suplencia de la queja (que anteriormente sólo se regulaba en beneficio del acusado en materia penal), en favor de la parte trabajadora en el juicio de amparo, cuando exista una violación manifiesta de la ley que lo hubiese dejado sin defensa.<sup>67</sup>

51. Todo este desarrollo culminó con la reforma procesal a la Ley Federal de Trabajo de 1970, reforma que entró en vigor el primero de mayo de 1980, y que si bien adolece de algunos defectos técnicos, vigorizó de manera ostensible los adelantos del moderno

<sup>65</sup> La parte relativa de dicho precepto reformado, dispone: “El patrono que despidiera a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, está obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. *La ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato mediante el pago de una indemnización.*...” En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional presentada al Congreso de la Unión por el presidente López Mateos, se sostuvo en lo conducente: “Esta medida impedirá la práctica observada en muchos casos, de la separación de obreros en edad senecta, que siendo objeto de despido, nunca obtienen una indemnización suficiente para garantizarles una satisfactoria situación económica, y estando ya impedidos para el logro de nuevas oportunidades de trabajo; y permitirá también la eficaz representación sindical de los trabajadores organizados, sin represalias apoyadas en la posibilidad legal que hasta el presente opera y que *permite al patrono negarse a someter al arbitraje de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, concretándose al pago de la indemnización constitucional, además de la responsabilidad que resulte del conflicto que*, como se ha dicho, son insuficientes para el trabajador, quien preferentemente necesita de la estabilidad en el trabajo...”.

<sup>66</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, “El juicio de amparo en materia de trabajo y la Ley Federal del Trabajo de 1931”, en el volumen colectivo *Origen y repercusiones de la primera Ley Federal del Trabajo*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1981, pp. 174-176.

<sup>67</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, “Las facultades directivas del juez en el ordenamiento mexicano”, en el volumen colectivo *Estudios jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, México, Porrúa, 1984, pp. 293-295.

derecho procesal social, que implica ventajas procesales para los trabajadores, con el objeto de lograr lo que el ilustre procesalista uruguayo Eduardo J. Couture calificó como “igualdad por compensación”,<sup>68</sup> y el acrecentamiento de las facultades directivas del juzgador, en particular respecto de la misma suplencia de la queja, que no sólo obliga a las Juntas de Conciliación y Arbitraje a corregir los errores de técnica jurídica en que pueden incurrir los propios trabajadores por carencia de asesoramiento adecuado, sino también a la aportación al proceso, de los elementos de convicción que considere necesarios y que las partes no hubiesen presentado, para lograr lo que se ha calificado como la verdad material, y con ello, alcanzar una solución justa de la controversia.<sup>69</sup>

52. B) Un segundo sector en el cual se advierte una evidente evolución en la aplicación de los derechos laborales establecidos originalmente por el Constituyente de Querétaro, se refiere a la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, al adicionarse la fracción IX del artículo 123 constitucional por reforma promulgada el 21 de noviembre de 1962, que introdujo las bases para la efectiva realización de este derecho y se fija un porcentaje ajustado a las utilidades gravables de cada ejercicio fiscal. Dicha fijación la hace una Comisión Nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los empresarios y del gobierno federal, la que, después de practicar las investigaciones y los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía del país, pronuncia la resolución respectiva. Este derecho empezó a ejercitarse a partir del año de 1964.<sup>70</sup>

53. C) En vía de ejemplo podemos señalar el avance en el reforzamiento de los derechos laborales a través de varias modificaciones introducidas al texto original del mencionado artículo 123, que los había esbozado, y al respecto destaca la reforma

<sup>68</sup>En su clásico estudio intitulado “Algunas nociones fundamentales del derecho procesal del trabajo”, en su obra *Estudios de derecho procesal civil*, tomo I, Buenos Aires, Ediar, 1948, pp. 275-276.

<sup>69</sup>Cfr. entre otros, Enrique Álvarez del Castillo, *Reformas a la Ley Federal del Trabajo en 1979*, México, UNAM, 1980; Néstor de Buen Lozano, *La reforma al proceso laboral*, México, Porrúa, 1980.

<sup>70</sup>De acuerdo con la reforma de 1962, la fracción IX del apartado A, del artículo 123, quedó redactada de la siguiente manera: “Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas: a) Una Comisión Nacional, integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno, fijará el porcentaje de utilidades que deba repartirse entre los trabajadores, b) La Comisión Nacional practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales. c) La misma Comisión podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que lo justifiquen. d) La ley podrá exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de años, a los trabajos de exploración y a otras actividades cuando lo justifique su naturaleza y condiciones particulares. e) Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Los trabajadores podrán formular, ante la oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las objeciones que juzguen convenientes, ajustándose al procedimiento que determine la ley. f) El derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas.” La primera Comisión empezó a funcionar el primero de marzo de 1963 y concluyó sus actividades el 12 de diciembre de ese año, por lo que el derecho mencionado empezó a ejercerse desde 1964. Cfr. Comisión Nacional para el Reparto de Utilidades, *Memoria de la Primera Comisión*, tomo I, México, 1964, el texto de la resolución, pp. 577-596. El precepto constitucional está reglamentado por los artículos 117 a 131 de la Ley Federal del Trabajo vigente, de mayo de 1970.

a la fracción XII del citado precepto fundamental de 14 de febrero de 1972, con el propósito de otorgar efectividad al derecho de los trabajadores a la vivienda que ya se había establecido de manera incipiente en el texto original de dicha disposición, pero ahora a través de un organismo tripartito que la ley reglamentaria respectiva de 22 de abril del mismo año de 1972, designó con el nombre de Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), al cual nos referiremos más adelante al abordar el tema del derecho social a la vivienda (ver *infra* párrafos 107-111).

54. D) Otra innovación reciente en el ejercicio de los derechos laborales fue establecida en la reforma de 9 de enero de 1978, a través de la obligación de todas las empresas para proporcionar a su personal, capacitación y adiestramiento para el trabajo, la cual fue regulada por los artículos 3º, 537 a 539-E, de la Ley Federal de Trabajo de 1970, actualmente en vigor, preceptos que establecieron el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, el cual está a cargo de una Unidad Coordinadora, como organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.<sup>71</sup>

55. E) Un paso muy importante fue el relativo al reconocimiento constitucional de los derechos de los trabajadores al servicio de los gobiernos federal y del Distrito Federal (entonces también de los territorios federales, convertidos en estados en 1974), al crearse el apartado B del artículo 123, en la reforma promulgada el 5 de diciembre de 1960, la que consagró los lineamientos esenciales de los citados derechos burocráticos que anteriormente habían sido regulados por los Estatutos de 5 de diciembre de 1938 y 5 de noviembre de 1941, el primero de los cuales creó el organismo tripartito denominado Tribunal Federal de Arbitraje para resolver los conflictos de los citados trabajadores públicos y los titulares de las dependencias oficiales.<sup>72</sup>

56. Esta reforma constitucional fue reglamentada por las Leyes Federales, de los Trabajadores al Servicio del Estado (promulgada el 27 de diciembre de 1963), y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales, de los propios trabajadores, de 28 de diciembre de 1959, sustituida por la que entró en vigor el 1º de enero de 1984.<sup>73</sup>

57. Por lo que se refiere a los servidores públicos de los municipios y de los gobiernos de los estados, su situación no estaba prevista expresamente en el texto constitucional, pero la mayoría de las legislaciones locales establecieron una regulación

<sup>71</sup> El texto actual de la fracción XIII, del artículo 123 constitucional, apartado A, establece: “Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores *capacitación o adiestramiento para el trabajo*. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación”.

<sup>72</sup> Cfr. Willebaldo Bazarte Cerdán, “Antecedentes de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”, en *Revista Jurídica veracruzana*, Jalapa, enero-febrero de 1965, pp. 71-91.

<sup>73</sup> Cfr. Humberto E. Ricord, “El derecho burocrático mexicano. Materias que lo integran”, en *Boletín Mexicano de derecho comparado*, núm. 13-14, enero-agosto de 1972, pp. 89-124. También debe hacerse referencia a la reciente reforma al apartado B, del artículo 123 constitucional en diciembre de 1982, en relación con los trabajadores bancarios, cuya ley reglamentaria fue publicada el 30 de diciembre de 1983, cfr. Jaime Sánchez Montemayor, “Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del apartado B, del artículo 123 de la Constitución General de la República”, en el volumen colectivo *Derecho Federal Mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1984, tomo I, pp. 115-128. Sobre la nueva Ley de seguridad social de los servidores públicos, Roberto Ortega Lomelín, “Nueva Ley del ISSSTE, instrumento para acceder a la seguridad social integral de los trabajadores al servicio del Estado”, en el mismo volumen, pp. 263-271.

similar a la del citado apartado B del artículo 123, debiendo considerarse que de acuerdo con la reciente reforma constitucional publicada el 3 de febrero de 1983, se adicionó la fracción IX del artículo 115 de la Constitución Federal, para establecer que las relaciones de trabajo entre los estados y los municipios y sus servidores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de las propias entidades federativas, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Carta Federal, en la inteligencia de que un sector importante de la doctrina considera que deben aplicarse los principios esenciales del mencionado apartado B del propio precepto constitucional.<sup>74</sup>

58. F) Toda esta evolución de los derechos laborales ha culminado con la reforma constitucional promulgada el 19 de diciembre de 1978, que adicionó el preámbulo del mencionado artículo 123 de la Ley Suprema para consagrar, como una norma genérica, el derecho al trabajo digno y socialmente útil, que es una de las aspiraciones de todo Estado social de derecho, pero de los más difíciles en alcanzar, si se apoya en el principio de la libertad de trabajo, consagrado por el artículo 5º de nuestra Carta Federal,<sup>75</sup> puesto que sólo ha podido solucionarse en los países que siguen el sistema socialista inspirado en la Unión Soviética, a través del trabajo obligatorio y las leyes antiparasitarias.<sup>76</sup>

59. Si bien en nuestro país, como en muchos otros, inclusive en varios de los ordenamientos occidentales con mayor desarrollo económico y jurídico que el nuestro, debe considerarse todavía el derecho al trabajo como una norma programática debido a que la situación económica del país no permite el establecimiento del seguro de desempleo, sin embargo, la referida norma fundamental es una inspiración que constituye el pináculo del desarrollo de los derechos laborales en México.<sup>77</sup>

## La evolución de la reforma agraria

60. Uno de los problemas fundamentales de México durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera década del XX, como es bien conocido, fue la injusta distribución

<sup>74</sup>Sobre la situación anterior a la mencionada reforma constitucional, *cfr.* Alfonso Noriega Cantú. “A quién corresponde la facultad de legislar sobre las relaciones laborales entre los Estados de la Federación y Municipios con sus trabajadores y empleados”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 107-108, julio-diciembre de 1977, pp. 761-789. Respecto al ordenamiento actual, *cfr.* José Dávalos Morales. “Los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios en el artículo 123”, en el volumen colectivo editado por José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 311-335.

<sup>75</sup>La parte relativa del citado artículo 5º de la Carta Federal establece: “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siempre lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad...” *Cfr.* Ignacio Burgoa, *Las garantías individuales*, 5ª ed., México, Porrúa, 1968, pp. 312-331.

<sup>76</sup>*Cfr.* entre otros. Russel E. Burford, Jr., “Getting the Bugs out of Socialist Legality: The Case of Joseph Brodsky and a Decade of Soviet Anti-Parasite Legislation”, en *The American Journal of Comparative Law*, verano de 1974, pp. 465-502, y la transcripción de la legislación respectiva, pp. 503-508.

<sup>77</sup>Esta disposición se incorporó al Preámbulo del artículo 123 constitucional: “*Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil: al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley...*”



de la tierra, pues compartimos con varios países latinoamericanos la existencia de la concentración desproporcionada en el sistema casi feudal de los latifundios,<sup>78</sup> debido a la legislación liberal que se inició con la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856, y continuó con las leyes de baldíos y de colonización que se expidieron con posterioridad, especialmente durante el gobierno del general Porfirio Díaz;<sup>79</sup> situación que fue analizada y denunciada por dos de los ilustres precursores de la reforma agraria introducida en el artículo 27 de la Carta Federal de 1917, es decir, Wistano Luis Orozco,<sup>80</sup> y Luis Molina Enríquez.<sup>81</sup>

61. Los grupos políticos opositores al sistema liberal individualista, y además autoritario, del general Díaz se preocuparon por la resolución de este grave problema de la concentración de la propiedad agrícola y coincidieron en la necesidad de suprimir los latifundios y realizar una verdadera reforma agraria, con diversos matices, como lo demuestran el Manifiesto del Partido Liberal de 1909, el Plan de San Luis de 1910, el Plan de Ayala de 1911, y las reformas al Plan de Guadalupe, efectuadas en Veracruz en 1914, entre otros.<sup>82</sup>

62. Por eso no resulta sorprendente que al participar numerosos grupos de campesinos en la lucha revolucionaria, en un país con una mayoría de población radicada en el campo, en el Constituyente de Querétaro se planteara la necesidad de incorporar al texto constitucional, del que fuera después artículo 27, los lineamientos de la reforma agraria,<sup>83</sup> precepto que otorgó rango constitucional a la ley del 6 de enero de 1915<sup>84</sup> que fue el primer ordenamiento que inició la reforma agraria mexicana,<sup>85</sup> al introducir los dos procedimientos esenciales para la redistribución de la propiedad agraria, es decir, la restitución y la dotación.<sup>86</sup>

63. Posteriores reformas al texto del citado artículo 27 de la Constitución Federal han tenido por objeto perfeccionar el ordenamiento jurídico de la reforma agraria, y entre ellas podemos mencionar la de 10 de enero de 1934, que incorporó las disposiciones esenciales de la mencionada Ley agraria de 6 de enero de 1915, y la de 12 de febrero de 1947, que estableció en la Carta Fundamental los límites de la pequeña propiedad inafectable.<sup>87</sup>

<sup>78</sup> Cfr. Jacques Lambert, *Latinoamérica. Estructuras sociales e instituciones políticas*, trad. de Pablo Bardónaba, 3ª ed., Barcelona, Ariel, 1978, pp. 150-191.

<sup>79</sup> Cfr. Lucio Mendieta y Núñez, *El problema agrario de México*, 8ª ed., México, Porrúa, 1964, pp. 109-137; Jesús Silva Herzog, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Exposición y crítica*, México, FCE, 1959, pp. 67-103.

<sup>80</sup> *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos*, México, Imprenta de El Tiempo, 1895.

<sup>81</sup> Andrés Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales*, México, Imprenta A. Carranza e Hijos, México, 1909.

<sup>82</sup> Cfr. Jesús Silva-Herzog, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*, cit., *supra* nota 79, pp. 159-213.

<sup>83</sup> Cfr. Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123*, cit., *supra* nota 46, pp. 33 y ss.

<sup>84</sup> En la parte relativa del texto original del artículo 27 constitucional, se dispuso: "... En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que han sido privadas las corporaciones referidas (rancherías, pueblos, congregaciones y tribus), serán restituidas a éstos con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional".

<sup>85</sup> Cfr. Lucio Mendieta y Núñez, *El problema agrario de México*, 8ª ed., México, Porrúa, 1964, pp. 177-181.

<sup>86</sup> Cfr. Ignacio Burgoa Orihuela, *El juicio de amparo*, 11ª ed., México, Porrúa, 1977, pp. 897-900.

<sup>87</sup> A la prohibición absoluta para los propietarios afectados de acudir a la vía judicial, en la reforma de 1947 a la fracción XIV del citado artículo 27 de la Constitución Federal, se le adicionó un párrafo con el siguiente precepto:



64. El citado artículo 27 constitucional fue reglamentado, en lo relativo a la reforma agraria, por diversos ordenamientos, entre los cuales podemos mencionar las Leyes de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927 y 21 de marzo de 1929, y los Códigos Agrarios de 22 de marzo de 1934, 23 de septiembre de 1940 y 31 de diciembre de 1942, para culminar con la Ley de Reforma Agraria de 22 de marzo de 1971, actualmente en vigor.<sup>88</sup>

65. A través de las reformas constitucionales y las numerosas leyes reglamentarias y complementarias, se advierte una paulatina transformación de la reforma agraria, considerada en su primera etapa como un simple reparto y redistribución de la propiedad agrícola, con el objeto de suprimir los latifundios y sustituirlos por la propiedad social de ejidos y comunidades, y por la pequeña propiedad. Posteriormente se ha avanzado en la propia reforma agraria con la creación de instituciones de crédito de carácter oficial para otorgar financiamiento a los campesinos como los Bancos de Crédito Ejidal y de Fomento Cooperativo, y actualmente el Banco de Crédito Rural, así como fondos comunes y nacionales y fideicomisos públicos, con el establecimiento de infraestructura, en la cual destacan los distritos de riego, esenciales en un país en el cual escasea el agua y predominan los terrenos de temporal.<sup>89</sup>

66. La evolución y los resultados de la reforma agraria han sido los aspectos más debatidos de nuestra democracia social, en virtud de que no obstante todos los esfuerzos realizados, no se han podido superar los problemas relativos al desarrollo de la producción agrícola, que siempre se ha rezagado respecto del crecimiento industrial. Sin tomar partido en una cuestión muy compleja que requiere de un análisis que rebasa el ámbito jurídico y los límites de este trabajo, podemos afirmar, que se ha avanzado, así sea lentamente, y que en la actualidad se ha iniciado una nueva, etapa relativa a la organización de las comunidades agrarias y al establecimiento de unidades de producción, para superar los problemas de una excesiva división de parcelas ejidales y pequeñas propiedades.<sup>90</sup>

67. En esta dirección destacan la reforma constitucional al párrafo tercero del citado artículo 27 constitucional promulgada el 6 de febrero de 1975 para promover la organización y explotación colectivas de ejidos y comunidades,<sup>91</sup> y más recientemente el intento muy cuestionado, de organizar y planificar la explotación agrícola, pecuaria y forestal a través de diversos medios, entre las cuales destaca el establecimiento de

---

“... Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, *certificado de inafectibilidad*, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas”. Cfr. Humberto E. Ricord, *Introducción Jurídica a la reforma agraria mexicana*, México, 1972, pp. 199-216.

<sup>88</sup> Cfr. Lucio Mendieta y Núñez, *Cuatro etapas en la reforma agraria de México*, México, Academia de Derecho Agrario de la Asociación Nacional de Abogados, 1969.

<sup>89</sup> Cfr. Víctor Manzanilla Schaffer, *Reforma agraria mexicana*, Universidad de Colima, 1966, pp. 109-259.

<sup>90</sup> Cfr. entre otros, Lucio Mendieta y Núñez, *Las desviaciones de la reforma agraria*, México, Academia de Derecho Agrario de la Asociación Nacional de Abogados, 1972.

<sup>91</sup> En la parte relativa del citado artículo 27 de la Carta Federal, dicha reforma adicionó el siguiente párrafo: “... para disponer, en los términos de la Ley Reglamentaria, *la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades...*”

unidades de producción, todo ello regulado por la Ley de Fomento Agropecuario y su Reglamento, promulgados, respectivamente, los días 2 de enero y 12 de noviembre de 1981.<sup>92</sup>

68. Pero el sector en el cual se advierte con mayor claridad el avance de la reforma agraria es en los procedimientos administrativos y judiciales para dirimir los conflictos derivados de su aplicación, a partir del artículo 10 de la citada Ley del 6 de enero de 1915 (ver *supra* párrafo 62), el cual reguló un procedimiento judicial al cual podían acudir los propietarios afectados con las resoluciones de dotación —la restitución quedaba excluida por constituir una reivindicación— para la defensa de sus derechos.<sup>93</sup>

69. Aquí se presentó también un criterio restrictivo de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, pero curiosamente, a la inversa de lo ocurrido con la materia procesal laboral (ver *supra* párrafos 43-45), la primera época jurisprudencial significó una mayor comprensión para los procedimientos de la reforma agraria, puesto que se estimó que el proceso previsto en dicho artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915 equivale al juicio de amparo, pero este criterio fue modificado en 1929, para sostener que el citado procedimiento debía considerarse como un juicio ordinario federal previo al amparo, con lo que se alargaron considerablemente dichos procedimientos judiciales, provocando un creciente malestar en las organizaciones campesinas.

70. La presión en contra de la citada jurisprudencia se tradujo en la reforma legislativa promulgada el 3 de diciembre de 1931, que modificó el citado artículo 10 de la ley del 6 de enero de 1915 y suprimió toda defensa judicial, inclusive el juicio de amparo, contra las resoluciones dotatorias o restitutorias dictadas en beneficio de los campesinos sujetos al régimen de la reforma agraria. Esto motivó un debate muy amplio en el cual intervinieron las opiniones autorizadas de Luis Cabrera y Narciso Bassols, quienes coincidieron en considerar indebida dicha reforma puesto que los problemas más agudos relativos al retraso de la propia reforma agraria no eran imputables al juicio de amparo, sino a la defectuosa tramitación de los procedimientos seguidos ante las autoridades administrativas agrarias.<sup>94</sup>

71. Como la controversia continuó de manera apasionada, se realizó una nueva reforma, promulgada el 9 de enero de 1934, para incorporar las disposiciones de la citada Ley del 6 de enero de 1915 al texto del artículo 27 de la Constitución Federal

<sup>92</sup> Cfr. Emilio Krieger, “Constitución y Ley de Fomento Agropecuario”; Santiago Barajas Montes de Oca, “Las unidades de producción en la Ley de Fomento Agropecuario”; los tres publicados en el volumen editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas y la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, *Seminario de Evaluación de la Ley de Fomento Agropecuario*, México, UNAM, 1981, pp. 40-90, 205-251 y 252-279.

<sup>93</sup> El citado artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, disponía: “*Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar de la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término ninguna reclamación será admitida.* En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente. En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles”.

<sup>94</sup> Cfr. Luis Cabrera, “La reforma del artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915”, en *Revista general de derecho y jurisprudencia*, México, 1932, pp. 271 y ss. Narciso Bassols, *La nueva Ley agraria*, México, 1927, p. 8.

(ver *supra* párrafo 63) (que por ello tiene las dimensiones de un verdadero código), conservándose la prohibición absoluta de defensa judicial en la fracción XIV del citado precepto constitucional. Aquí podemos observar nuevamente la influencia decisiva de los problemas procesales en la protección de los derechos sustantivos constitucionales, pues si bien con la citada prohibición se pretendía proteger los propios de los ejidos y comunidades, se privó de toda eficacia a los derechos reconocidos a los pequeños propietarios por la fracción XV del mismo artículo 27 de la Carta Federal,<sup>95</sup> que de esta manera contenía dos preceptos contradictorios, uno que prohibía toda defensa judicial (fracción XIV) y otro que establece categóricamente la tutela de la pequeña propiedad (fracción XV).

72. Esta oposición entre dos disposiciones fundamentales fue atenuada por la nueva modificación al referido artículo 27 de la Constitución Federal de 12 de febrero de 1947 (ver *supra* párrafo 63), que conservó la regla general de la fracción XIV sobre la prohibición de la defensa judicial de los propietarios afectados con resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, pero estableció la posibilidad de impugnar dichas resoluciones a través del juicio de amparo si los reclamantes poseen el certificado de inafectibilidad correspondiente, excepción que fue ampliada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia a los supuestos del señalamiento de la pequeña propiedad en otro documento presidencial, o bien cuando se afecte un predio que no exceda de los límites de la pequeña propiedad y que hubiera sido poseído pacífica, continua y públicamente cinco años anteriores a la solicitud de afectación.<sup>96</sup>

73. Estas nuevas modalidades, razonables y ostensiblemente orientadas a otorgar seguridad a la propiedad rural en nuestro país, han sido objeto de ataques periódicos por partidos políticos de oposición o por organizaciones campesinas, que han reiterado los argumentos expuestos en los años treinta sobre el retardo de la reforma agraria debido a los juicios de amparo solicitados por los propietarios afectados (ver *supra* párrafo 71), razonamientos que ya habían sido rebatidos ampliamente por Luis Cabrera y Narciso Bassols, según ya se expresó (ver *supra* párrafo 70).

74. Esto por lo que se refiere a la tutela procesal de los pequeños propietarios que desde el punto de vista del artículo 27 constitucional poseen la misma jerarquía que los correspondientes a la propiedad social de los ejidos y comunidades, no obstante lo cual existe una notoria desigualdad en cuanto a la tramitación del juicio de amparo solicitado por los citados propietarios, en cuyo beneficio no procede la suplencia de la queja, y por el contrario, hasta las reformas de diciembre de 1983, al artículo 79 de la Ley de Amparo, estaba sujeta a las limitaciones anacrónicas del llamado “amparo de estricto

<sup>95</sup>De acuerdo con la fracción XV del artículo 27 constitucional: en su parte conducente: “Las comisiones mixtas, los gobiernos locales y demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecte ...”

<sup>96</sup>Cfr. Héctor Fix-Zamudio, “El juicio de amparo en materia agraria”, en el volumen colectivo *Memorias del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, editado por el Instituto Mexicano de Derecho Procesal, México, Talleres Gráficos de la Secretaría de la Reforma Agraria, 1979-1980, pp. 225-228.

derecho”,<sup>97</sup> el que afortunadamente ha sido superado por un criterio más flexible en el nuevo texto de dicha disposición.<sup>98</sup>

75. Pero tampoco la tutela procesal de los derechos de los ejidatarios y comuneros en lo individual o de los de carácter colectivo de los respectivos núcleos de población fue satisfactoria desde un principio, no obstante el privilegio que se le ha pretendido otorgar, por lo que también podemos observar una evolución que ha sido mucho más enérgica que en el sector laboral (ver párrafos 49 a 51).

76. En efecto, durante la vigencia del texto original de la Ley de Amparo de 30 de diciembre de 1935, los citados campesinos, al interponer el juicio de amparo contra los actos de las autoridades agrarias que los afectaran, estaban sujetos a las reglas generales del amparo administrativo y por tanto al “estricto derecho” (ver *supra* párrafo 74), así como al sobreseimiento por inactividad procesal introducido en las reformas de 1951, con lo cual se restringió de manera considerable la tutela de sus derechos individuales y colectivos agrarios, en virtud de que normalmente los campesinos afectados carecen de asesoramiento adecuado y se encuentran en una situación de inferioridad frente a las propias autoridades agrarias.

77. No fue sino hasta la reforma constitucional del artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal, en octubre de 1962, complementada con las modificaciones a varios preceptos de la Ley de Amparo que entraron en vigor en febrero de 1963, cuando se otorgaron a dichos campesinos ventajas procesales que permiten una protección efectiva de sus derechos, en especial a través de la suplencia de la queja, la que implica no sólo la corrección de los defectos u omisiones en que hubieren incurrido los campesinos en exposiciones, comparecencias y alegatos en los juicios de amparo en que sean parte como quejosos o como terceros (artículo 277 de la Ley de Amparo), sino también las facultades del juzgador para llevar al proceso los elementos de convicción que considere necesarios para la solución justa de la controversia y que no hubiesen aportado las partes, además de que, de acuerdo con lo dispuesto por el

<sup>97</sup> El texto anterior del citado artículo 79 disponía: “La Suprema Corte de Justicia, los tribunales colegiados de circuito y los jueces de Distrito, en sus sentencias, podrán suplir el error en que hubiese incurrido la parte agraviada al citar la garantía cuya violación reclamen otorgando el amparo por la que realmente aparezca violada; pero sin cambiar los hechos o conceptos de violación expuestos en la demanda.—El juicio de amparo por inexacta aplicación de la ley, contra actos de autoridades judiciales del orden civil, *es de estricto derecho*, salvo los casos de amparo que afecten derechos de menores o incapaces y, por tanto, *la sentencia que en él se dicte*, a pesar de lo prevenido en este artículo, *se sujetará a los términos de la demanda, sin que sea permitido suplir ni ampliar nada en ella*. Cfr. Felipe Tena Ramírez, “El amparo de estricto derecho. Orígenes, expansión, inconvenientes”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 13, enero-marzo de 1954, pp. 10-20, 26-27.

<sup>98</sup> El citado precepto reformado en diciembre de 1983, establece: “En los juicios de amparo en que no proceda la suplencia de la que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 76 de esta ley, la Suprema Corte de Justicia, los tribunales colegiados de Circuito y los jueces de Distrito podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se consideren violados, y examinar en su conjunto los agravios y conceptos de violación, así como los demás razonamientos de las partes, *a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda*”. Cfr. Héctor Fix-Zamudio, “Algunas consideraciones sobre las recientes reformas a la Ley de Amparo”, en el volumen *Derecho federal mexicano*, cit., *supra* nota, 73, pp. 407-410; *Id.* “Breves reflexiones sobre algunos aspectos de las reformas a la legislación de amparo” en el volumen *La reforma jurídica de 1983 en la administración de justicia*, México, Procuraduría General de la República, 1984, pp. 185-188.

diverso artículo 225 del citado ordenamiento, el juez del amparo debe resolver sobre la inconstitucionalidad (o ilegalidad) de los actos reclamados, tal como se hubiesen demostrado, aun cuando sean distintos de los invocados en la demanda.<sup>99</sup>

78. Ha sido tan importante el establecimiento de estas modalidades protectoras en el sector del llamado amparo social agrario o amparo agrario ejidal y comunal, que por decreto legislativo de 20 de marzo de 1976, se dividió la Ley de Amparo en dos libros, uno sobre el amparo general y el segundo concentró las disposiciones tutelares de la materia social agraria; aun cuando con algunos defectos de técnica jurídica, por el desequilibrio entre estos dos libros, en virtud de que el segundo es realmente un título, además de que con un propósito de exagerado proteccionismo se establecen disposiciones que infringen el principio de imparcialidad del juzgador (diverso de su función de dirección y orientación procesales); puesto que algunas de sus actividades en cuanto a la suplencia de la queja se deben realizar siempre que sean “beneficio” de los campesinos sujetos al régimen de reforma agraria.<sup>100</sup>

79. Puede afirmarse, como lo señala un sector importante de la doctrina, que todavía subsisten algunos de los defectos señalados por Luis Cabrera y Narciso Bassols en los años treinta (ver *supra* párrafo 70), que de manera esencial consisten en la confusión entre los criterios políticos y los jurídicos en la tramitación administrativa de los conflictos agrarios, algunos de los cuales se resuelven por las Comisiones Agrarias Mixtas y otras por el presidente de la República<sup>101</sup> previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, el que puede considerarse como un tribunal administrativo de jurisdicción retenida.<sup>102</sup>

80. Queda un paso importante por realizar con el objeto de lograr un verdadero progreso en la aplicación efectiva de los derechos sociales agrarios consagrados en el artículo 27 constitucional y que también comprenden a los auténticos titulares de la pequeña propiedad en explotación. Nos referimos a la creación de tribunales agrarios independientes de las autoridades administrativas y que resuelvan con criterios jurídicos y no políticos las controversias derivadas de la realización de los derechos agrarios, lo que por supuesto no se opone a la sensibilidad social de los jueces especializados.<sup>103</sup>

<sup>99</sup>Sobre estas reformas constitucionales y legales, pueden consultarse los trabajos de Ignacio Burgoa Orihuela, *El juicio de amparo*, cit., *supra* nota 86, pp. 934-967; Héctor Fix-Zamudio, “Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el derecho mexicano”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 52, octubre-diciembre de 1968, pp. 924-931.

<sup>100</sup>Cfr. Ignacio Burgoa Orihuela, *op. últ. cit.*, pp. 954-955, Héctor Fix-Zamudio, *El juicio de amparo en materia agraria*, cit., *supra* nota 96, pp. 230-234; Fernando Lanz Cárdenas, *El juicio de amparo en materia agraria*, México, Jus, 1977, pp. 43-82.

<sup>101</sup>En diciembre de 1983 se introdujeron reformas a la Ley de Reforma Agraria, entre las cuales se encuentran las que otorgaron mayores facultades decisorias al secretario de la Reforma Agraria para descargar al presidente de la República de algunas resoluciones en las que su intervención no es indispensable, *cfr.* Mario Ruiz Massieu, “Reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria”, y Rafael Rodríguez Barrera, “Las modificaciones a la Ley Federal de Reforma Agraria”, ambos trabajos en el libro *Derecho federal mexicano*, cit., *supra* nota, 73, pp. 193-207, y 221-225, respectivamente.

<sup>102</sup>Cfr. Mario Ruiz Massieu, “Notas sobre el Cuerpo Consultivo Agrario”, en su obra *Temas de derecho agrario mexicano*, México, UNAM, 1981, pp. 105-123.

<sup>103</sup>Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Lineamientos fundamentales del proceso social agrario*, cit., *supra* nota 99, pp. 932-934; Gonzalo Armienta Calderón, “Perspectivas de los tribunales agrarios en el derecho agrario mexicano”, en el

81. Estos tribunales fueron propuestos desde hace varios años para su establecimiento en el ordenamiento mexicano,<sup>104</sup> y en época reciente ha sido objeto de análisis por varios tratadistas, si se toma en cuenta que existe una vigorosa tendencia hacia la jurisdicción agraria especializada en otros países latinoamericanos que han implantado, o al menos hecho el intento de hacerlo, reformas agrarias similares a la nuestra. Nos referimos a los tribunales agrarios creados por los ordenamientos de Bolivia (1953), Chile (1967), Perú (1969) y Venezuela (1976).<sup>105</sup>

82. La preocupación del órgano revisor de la Constitución Federal por el desarrollo apropiado de la justicia agraria, y que en nuestro concepto fundamenta la creación de los mencionados tribunales especializados, la descubrimos claramente al adicionarse en diciembre de 1982 la fracción XIX del tantas veces mencionado artículo 27 constitucional, en cuanto dispone que con apoyo en la Ley Fundamental, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y además, promoverá la asesoría legal de los campesinos.

83. Podemos concluir este breve análisis de los avances de la reforma agraria que como hemos señalado se inició en el texto original del artículo 27 de nuestra Constitución Federal, y que paulatinamente se transformó de un simple reparto agrario en un sistema de organización y planeación para la producción y para el mejoramiento de los campesinos, destacando la reciente reforma constitucional promulgada en diciembre de 1982, que adicionó la fracción XX del mismo precepto fundamental, para consagrar la norma programática sobre el desarrollo rural integral, a través de la acción del Estado, con el objeto de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional.<sup>106</sup>

---

volumen, *Memorias del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, cit., *supra* nota 96, pp. 341-358. En el citado Congreso de Derecho procesal efectuado los días 12 a 16 de noviembre de 1979, se propuso la creación de tribunales agrarios especializados en el ordenamiento mexicano, *Memorias citadas*, pp. 531-532.

<sup>104</sup>En el Primer Congreso Revolucionario de Derecho Agrario efectuado en la Ciudad de México en el mes de julio de 1945, se presentaron proposiciones para la creación de un Tribunal Federal Agrario, ante el cual las Comisiones Agrarias Mixtas actuarían como órganos instructores y sus fallos revisables por el presidente de la República en casos muy limitados, *cf. Memoria del Primer Congreso Revolucionario de Derecho Agrario*, México, 1946, pp. 326-329; y además en el Congreso Nacional Agrario de Toluca, celebrado en esa ciudad los días 26 al 30 de octubre de 1959, se recomendó el establecimiento de un sistema de justicia ejidal y de colonias y nuevos centros de población agrícola, lo que puede consultarse en el volumen *Congreso Nacional de Toluca. Organización, funcionamiento y resoluciones*, Toluca, 1959, p. 40.

<sup>105</sup>*Cf.* Ricardo Zeledón Zeledón, “Derecho agrario y proceso agrario”, en *Memorias del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, cit., *supra* nota 96, pp. 109-147; *Id.*, *Proceso agrario comparado en América Latina*, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1982, pp. 47-133.

<sup>106</sup>La citada reforma estableció en la nueva fracción XX, lo siguiente: “El Estado promoverá las condiciones para el *desarrollo agrario integral*, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicio de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público”. Sobre la necesidad de esta transformación, las agudas observaciones del destacado tratadista Mendieta y Núñez, Lucio, *Los puntos sobre las íes en materia agraria*, Academia de Derecho Agrario de la Asociación Nacional de Abogados, México, 1969.

## La seguridad social

84. La seguridad social es el aspecto fundamental de la democracia y del Estado sociales, y por ello los angloamericanos han utilizado el término de *Welfare State* para designar al segundo,<sup>107</sup> aun cuando esta institución se inició en la segunda mitad del siglo XIX en los países europeos con un dinámico desarrollo industrial a través de seguros sociales concretos, generalmente limitados a cubrir los riesgos de los accidentes de trabajo y las enfermedades producidas por la actividad laboral.<sup>108</sup>

85. Este comienzo de los seguros sociales también se observa en el derecho mexicano si tomamos en cuenta las leyes sobre accidentes de trabajo del Estado de México expedida por José Vicente Villada en 1904, y la promulgada en 1906 en Nuevo León por Bernardo Reyes; pero en general antes de la Revolución de 1910 fueron las mutualidades los únicos medios de protección frente a los riesgos del trabajo. Por otra parte, también se realizaron algunos intentos de seguros sociales aplicables a accidentes y enfermedades de trabajo, incluyendo la jubilación, en los ordenamientos laborales expedidos en varias entidades federativas durante la lucha revolucionaria y con anterioridad a la Carta de 1917.<sup>109</sup>

86. Tomando en cuenta estos antecedentes y la situación económica del país, resulta muy explicable que el Constituyente de Querétaro hubiese iniciado los seguros sociales vinculados a la relación laboral, a través de la responsabilidad empresarial respecto a los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, así como con el establecimiento voluntario de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos; cajas que debían ser fomentadas por el gobierno federal y los de las entidades federativas (artículo 123 constitucional, fracciones XIV y XXIX).

87. En la reforma constitucional promulgada el 6 de diciembre de 192[sic] que centralizó la legislación laboral en el Congreso de la Unión, y tomando en cuenta la valiosa experiencia de los ordenamientos locales expedidos con apoyo en el texto inicial del preámbulo del artículo 123 constitucional (ver *supra* párrafo 41), se modificó la fracción XIX del propio artículo 123 para disponer la utilidad pública de la expedición de la Ley del Seguro Social, la que debía regular los riesgos de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y otras con fines análogos.<sup>110</sup>

88. Debido a que dicha Ley del Seguro Social no se promulgó sino hasta el 31 de diciembre de 1942, en la Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931 los riesgos

<sup>107</sup> Cfr. Gustavo Arce Cano, "Estado de Bienestar y la seguridad social", en su libro *De los seguros sociales a la seguridad social*, México, 1972, pp. 523-567.

<sup>108</sup> Cfr. Ignacio Carrillo Prieto, "Derecho a la seguridad social", en la obra colectiva *Introducción al derecho mexicano*, 2ª ed. México, UNAM-La Gran Enciclopedia Mexicana, 1983, tomo II, pp. 1166-1168, Gustavo Arce Cano, *op. últ. cit.*, pp. 63-79.

<sup>109</sup> Cfr. Mario de la Cueva, *Derecho Mexicano del Trabajo*, 12ª ed. México, Porrúa, 1970, tomo I, pp. 98-114.

<sup>110</sup> La citada reforma a la fracción XXXIX del artículo 123 constitucional dispuso: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de la invalidez de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos".



derivados de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales debían ser cubiertos por los empresarios, los que se trasladaron para su aseguramiento al Instituto Mexicano del Seguro Social establecido por el citado ordenamiento de 1942, en cuanto los citados empresarios afiliaron a sus trabajadores.<sup>111</sup>

89. En tal virtud, el primer instrumento de seguros sociales se creó vinculado al derecho laboral, puesto que tenía por objeto cubrir los riesgos de los trabajadores y lo propio ocurrió con los trabajadores del Estado, con anterioridad a la creación del apartado B del propio artículo 123 constitucional (ver *supra* párrafo 55), y cuya seguridad comenzó con la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, que se aplicó hasta la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado por la Ley de 1959 (ver *supra* párrafo 56).

90. Pero estos comienzos de los seguros sociales, vinculados exclusivamente a los derechos laborales, fueron avanzando de manera paulatina, para abarcar, por una parte, un número mayor de riesgos asegurados por un sector creciente de afiliados y, por la otra, para extender su ámbito protector a personas diversas de los trabajadores propiamente dichos, rebasando, por tanto el ámbito del derecho del trabajo para asumir un carácter de instrumento para garantizar al mayor número posible de beneficiarios una existencia digna.<sup>112</sup>

91. El carácter dinámico de la seguridad social en México se advierte por la evolución habida en el Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo público descentralizado y, además, como entidad fiscal autónoma para el efecto y determinación de las aportaciones obrero-patronales (artículos 135 de la Ley de 1942 y 267-268 del ordenamiento vigente de 1973), que ha aumentado sus funciones abarcando un número creciente de beneficiarios.

92. Para referirnos al ordenamiento vigente promulgado el 26 de febrero de 1963, el Instituto Mexicano del Seguro Social comprende en su régimen obligatorio de seguros relativos a riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez, cesantía en edad avanzada y muerte, y guarderías para hijos de asegurados los que tutelan a un sector muy amplio de beneficiarios que se incrementa paulatinamente en cuanto se incorporan a los que se consideran como asegurados voluntarios, que se transforman en obligatorios en cuanto es factible su afiliación, como es el caso de los trabajadores domésticos, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, así como trabajadores en industrias familiares, o bien que realizan actividades independientes, es decir, profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás no asalariados.<sup>113</sup>

93. Esta tendencia hacia la ampliación de los asegurados para comprender el mayor número posible de trabajadores y sus familiares, pero también otros sectores sociales de escasos recursos, se puede observar en la reforma de 3 de diciembre de 1974 a la mencionada fracción XXIX del artículo 123 de la Carta Federal, en cuanto se le adiciónó

<sup>111</sup> Cfr. Fernando Zertuche Muñoz, "Los riesgos profesionales, su prevención y aseguramiento en la Ley Federal del Trabajo de 1931", en el volumen colectivo *Origen y repercusiones de la Primera Ley Federal del Trabajo*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1981, pp. 151-162.

<sup>112</sup> Cfr. Ignacio Carrillo Prieto, *Derecho de la seguridad social*, cit. *supra* nota 108, pp. 1179-1187.

<sup>113</sup> Cfr. artículos 12, 13 y 16 de la Ley del Seguro Social de 1973.



con la disposición relativa a que la Ley del Seguro Social debía comprender además de los riesgos anteriores: "...cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares", lo que ha propiciado la incorporación al régimen obligatorio de varios sectores, especialmente en el campo.<sup>114</sup>

94. Por otra parte, de acuerdo con esta tendencia de la seguridad social de extenderse más allá de las relaciones laborales, la Ley del Seguro Social de 1973 establece que el Instituto respectivo podrá proporcionar, con fundamento en la solidaridad social, varios servicios de beneficio colectivo, que comprende tanto prestaciones (fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población), como servicios de solidaridad que pueden ser muy amplios, pues van desde una labor de prevención en materia de salud, actividades culturales y educativas hasta el establecimiento de centros vacacionales y de readaptación para el trabajo (artículos 8º, 232-239 de la Ley del Seguro Social).<sup>115</sup>

95. La seguridad social para los trabajadores al servicio de los gobiernos federal y del Distrito Federal los presta actualmente el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de acuerdo con la muy reciente ley que entró en vigor el primero de enero de 1984 (ver *supra* párrafo 56), de acuerdo con las bases mínimas establecidas por la fracción XI del apartado B del artículo 123 constitucional, también en forma bastante amplia y de manera creciente, tanto por lo que se refiere a las prestaciones que cubren los riesgos de enfermedad, desde la previsión hasta la rehabilitación; como pensiones y jubilaciones, préstamos a corto plazo e hipotecarios. En época reciente se ha acentuado el propósito de superar la disminución, a veces dramática, de las propias pensiones, con aumentos proporcionales a los sueldos básicos de los trabajadores en activo, así como el otorgamiento de gratificaciones, y otras similares, incluyendo también prestaciones sociales y culturales, de acuerdo con la mencionada tendencia hacia la solidaridad social.<sup>116</sup>

96. Un aspecto importante de la evaluación de la seguridad social realizada por este Instituto de los Trabajadores del Estado, consiste en la incorporación paulatina, mediante convenios que se han venido incrementando, inclusive bajo la vigencia de la Ley de 1959, de los trabajadores de organismos descentralizados de carácter federal, que ahora se complementa con la posibilidad establecida por el artículo primero, fracción III, del ordenamiento de diciembre de 1983, de extender las prestaciones del propio Instituto a las dependencias y entidades de la administración pública de los estados y municipios para incluirlas en los servicios que presta a sus trabajadores, de acuerdo con los convenios que dicho organismo celebre según dicha ley y las disposiciones expedidas por las legislaturas locales, lo cual constituye un sensible avance, tomando en cuenta que los sistemas de seguridad social para estos servidores públicos locales

<sup>114</sup> Cfr. Ignacio Carrillo Prieto, *Derecho de la seguridad social*, cit., *supra* nota 108, pp. 1187-1188.

<sup>115</sup> Estas prestaciones sociales están reguladas por el artículo 234 de la Ley del Seguro Social en vigor, de 1973.

<sup>116</sup> Cfr. Roberto Ortega Lomelín, "Nueva Ley del ISSSTE. Instrumento para acceder a la seguridad social integral de los trabajadores al servicio del Estado", en el volumen colectivo, *Derecho federal mexicano*, cit. *supra* nota 47, tomo I, pp. 264-271.

han sido muy heterogéneos y sin beneficios para todos los sectores burocráticos, en especial los municipales, para quienes no existía una verdadera protección.<sup>117</sup>

97. En este breve recorrido debemos mencionar que, con apoyo en lo dispuesto por la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, las fuerzas armadas, así como los integrantes del servicio exterior, se rigen en la actualidad por leyes específicas diversas de los demás servidores del Estado, y con este propósito se ha establecido un sistema de seguridad social a través del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, creado por la ley de 29 de junio de 1976 (reformada por decreto de 31 de diciembre de 1981) cuyas prestaciones son similares a las establecidas para los beneficiarios de los Institutos de Seguridad ya mencionados.<sup>118</sup>

98. Finalmente, podemos observar la orientación de la seguridad social en México por conducto de la creación de organismos que protegen determinados sectores de la población, tales como la anterior Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, creada por decreto presidencial de 15 de julio de 1968, sustituida por el actual Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, según el decreto de 10 de enero de 1977; el Instituto Nacional de la Juventud establecido por decreto de 25 de febrero de 1950 y sustituido por el actual Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud, según el decreto de 29 de noviembre de 1977; y el Instituto Nacional de la Senectud, introducido por decreto de 20 de agosto de 1979.

### Los asentamientos humanos, la vivienda y la salud

99. En el texto original de la Constitución Federal de 1917 se consagraron las bases iniciales del que actualmente se ha calificado como “derecho a la vivienda”, pero entonces vinculado a los derechos laborales a través de la fracción XII del artículo 123 constitucional (ver *supra* párrafo 53), pero los otros dos sectores aun cuando se pueden descubrir sus inicios en la misma Carta Fundamental, en sentido estricto han tenido un desarrollo posterior en virtud del crecimiento demográfico desorbitado que se advierte a partir de los años cincuenta, así como la excesiva concentración de la población en las ciudades, y en forma dramática en la capital de la República.<sup>119</sup>

100. A) Por lo que respecta a la regulación de los llamados asentamientos humanos, los que de acuerdo con el artículo 2 de la Ley General de la materia promulgada el 20 de mayo de 1976, deben considerarse como: “... la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en una

<sup>117</sup> Cfr. David García Estrada, “La seguridad social en los Estados y Municipios” en el libro mencionado en la nota anterior, tomo I, pp. 275-285.

<sup>118</sup> Cfr. Ignacio Carrillo Prieto, *Derecho de la seguridad social*, cit., *supra* nota 108, pp. 1186-1187.

<sup>119</sup> Cfr. Diego G. López Rosado, *Problemas económicos de México*, 3ª ed., México, UNAM, 1970, pp. 387-411, sobre el crecimiento de la población en los setentas; para los años inmediatos, Francisco Alba, *La población de México: evolución y dilemas*, México, El Colegio de México, 1977, pp. 16-55.

área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran...”.<sup>120</sup>

101. Se trata de una problemática muy compleja y por ello está vinculada con otros sectores como los de la vivienda, el urbanismo, la protección del medio ambiente y de la salud, entre otros, pero sólo con el propósito de sistematización pretendemos analizar los asentamientos humanos de manera aislada.

102. Es preciso hacer referencia de manera preferente a la consagración de los lineamientos esenciales de la regulación de los propios asentamientos humanos en las reformas constitucionales publicadas el 6 de febrero de 1976, a los artículos 27, 73 y 115 de la Carta Federal. La modificación de fondo fue la realizada al primero de dichos preceptos fundamentales,<sup>121</sup> que en esencia se refiere a la necesidad de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, y en virtud de lo anterior debían dictarse las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.<sup>122</sup>

<sup>120</sup> Cfr. Terra-Gallinal, “Problemas críticos de los asentamientos humanos en América Latina”, en el volumen dirigido por Jesús Silva-Herzog Flores, Miguel González Avelar y León Cortiñas-Peláez, *Asentamientos Humanos, urbanismo y vivienda. Cometido del poder público en la mitad del siglo XX*, México, Porrúa, 1977, pp. 233-254.

<sup>121</sup> Por lo que se refiere a las modificaciones a los artículos 73, fracción XXIX-C, sobre las facultades del Congreso de la Unión, se estableció: “Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de *asentamientos humanos*, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución”; y las fracciones IV y V del 115, en los siguientes términos: “IV. Los Estados y Municipios en el ámbito de su competencia, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que serán necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los *centros urbanos* y de acuerdo con la Ley Federal de la materia. V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia”. Con la nueva reforma de diciembre de 1982, se reelaboró el texto de la anterior fracción IV del artículo 115, que actualmente es la V, con la siguiente redacción: “Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultadas para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas arqueológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios”. La fracción V anterior se reprodujo en la VI actualmente en vigor.

<sup>122</sup> En la parte relativa de la iniciativa presidencial de reforma a la Carta Federal se expresó: “La tasa demográfica del país y la migración de los habitantes del campo a la ciudad, ha ocasionado, en muchas de nuestras ciudades, controversias sobre la tenencia de la tierra; posesiones al margen de la ley, insuficiencia de los servicios públicos; viviendas sin las condiciones satisfactorias mínimas; contaminación ambiental y en general deterioro ecológico, así como otros fenómenos similares de igual trascendencia...” y agregó más adelante: “Esta iniciativa propone el establecimiento de instituciones jurídicas que den base a procedimientos públicos que tiendan a resolver a mediano y largo plazo los problemas que confrontan los centros urbanos, señalando provisiones que encaucen el futuro desarrollo de los mismos...”

103. El problema de las concentraciones urbanas debe considerarse como un fenómeno universal que se ha agudizado en esta segunda posguerra, como lo demuestra la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (*Habitat*), que se efectuó en la ciudad de Vancouver, Canadá, los días 31 de mayo a 11 de junio de 1976, y en la cual la delegación mexicana tuvo una participación importante; reunión en la cual se adoptaron una declaración de principios y varias recomendaciones, en la inteligencia de que la primera fue propuesta por el grupo de países no industrializados, que son los más afectados por el crecimiento demográfico y las concentraciones urbanas.<sup>123</sup>

104. Para reglamentar la reforma constitucional de febrero de 1976 se promulgó el 20 y publicó el 26 de mayo del mismo año la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual tiene por objeto, según su artículo primero: *a)* establecer la concurrencia de los municipios y de las entidades federativas y de la Federación para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; *b)* fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y *c)* definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

105. La expedición de este ordenamiento dio lugar a un Seminario Nacional efectuado en la ciudad de Querétaro durante los días 11 al 17 de julio de 1976, en el cual participaron representantes de los gobiernos de las 32 entidades federativas y del gobierno federal, y se adoptaron varios criterios comunes y proposiciones para una acción concertada, los que se conocen con el nombre de “Acuerdo de Querétaro”.<sup>124</sup>

106. A partir de entonces se han realizado numerosos esfuerzos tanto por los gobiernos de los estados como por el del Distrito Federal para encauzar la corriente impetuosa de las concentraciones demográficas que son producto de la emigración masiva de los campesinos hacia las grandes ciudades del país, especialmente la de México, tomando en cuenta el crecimiento de la llamada zona metropolitana, que ha rebasado el propio Distrito Federal y se ha conurbado con centros urbanos de otras entidades limítrofes, con lo que corre el peligro de convertirse en un futuro próximo en la ciudad más poblada y más extensa del mundo. Entre estos esfuerzos destaca, desde el punto legislativo, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal promulgada el 30 de diciembre de 1975.<sup>125</sup>

<sup>123</sup>El texto de la Declaración y de las Recomendaciones adoptadas en la Conferencia de Vancouver pueden consultarse en el libro sobre *Asentamientos Humanos*, cot., *supra* nota 120, pp. 649-753.

<sup>124</sup>El texto del mencionado Acuerdo de Querétaro puede consultarse en el libro mencionado en la nota anterior; pp. 631-648.

<sup>125</sup>A este respecto, la parte conducente de la exposición de motivos de la iniciativa de la mencionada Ley de Asentamientos humanos, señaló: “La *conurbación* es una de las manifestaciones más graves del fenómeno de crecimiento urbano desordenado; en México existen actualmente diversas causas representativas de este problema, destacándose el del área metropolitana de la ciudad de México que comprende al Distrito Federal y a 14 municipios del Estado de México, con una población actual superior a los 11 millones de habitantes y con tasa de crecimiento que hace preveer 26 millones para el año dos mil, incluyendo en ese caso a 40 municipios de los Estados circunvecinos...” A partir de entonces el fenómeno se ha agravado.

107. B) Como lo hemos señalado en varias ocasiones (ver *supra* párrafos 53 y 99), el derecho a la vivienda se inició en el texto original del artículo 123 de la Carta Federal que imponía a los empresarios la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podían cobrar rentas que no debían exceder del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas (fracción XII).

108. Este derecho laboral fue de muy difícil cumplimiento, especialmente por las empresas pequeñas y medianas, por lo que, para hacerlo efectivo, se introdujeron modificaciones al citado artículo 123 constitucional; en el apartado A, la citada fracción XII, y al apartado B, fracciones XI, inciso f) y XIII; por las reformas promulgadas el 14 de febrero y el 10 de noviembre de 1972, de acuerdo con las cuales debían de crearse organismos que proporcionaran financiamiento para la adquisición, construcción o mejoramiento de habitaciones cómodas e higiénicas.

109. Con apoyo en dichas reformas de carácter constitucional, se expidieron los ordenamientos para la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) por ley de 24 de abril de 1972, como un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los empresarios, el que, con las aportaciones de los propios empresarios y del gobierno federal, otorga financiamiento a los trabajadores y ha emprendido, además, una amplia labor de construcción de conjuntos habitacionales en varias regiones del territorio nacional; y el Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), entidad desconcentrada del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que maneja el fondo financiero que se integra con las aportaciones que proporcionan tanto las dependencias centralizadas como los organismos descentralizados del gobierno federal y el del Distrito Federal, cuyos servidores se encuentran incorporados al citado Instituto: en la inteligencia de que el financiamiento otorgado por el fondo para habitaciones constituye una prestación diversa y adicional a las que otorga el referido Instituto.<sup>126</sup>

110. Por otra parte, estas prestaciones relativas al financiamiento y construcción de viviendas, se ha encomendado por lo que se refiere al personal castrense, al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, que como se había mencionado anteriormente, fue regulado en su estructura actual por la ley publicada el 29 de junio de 1976 (ver *supra* párrafo 97), función que le encomienda el segundo párrafo de la fracción XIII del artículo 123 constitucional.<sup>127</sup>

111. El problema de la vivienda en nuestro país es uno de los más apremiantes debido a la escasez de habitaciones adecuadas y la proliferación, por el contrario, de construcciones improvisadas que ni remotamente pueden considerarse como “cómodas e higiénicas”, y por este motivo, la evolución constitucional ha rebasado ampliamente

<sup>126</sup> Cfr. José Francisco Ruiz Massieu, “Derecho urbanístico”, en *Introducción al derecho mexicano*, cit., *supra* nota 108, tomo II, pp. 1458-1460.

<sup>127</sup> La fracción XIII del artículo 123 constitucional dispone: “Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, *capacitación o adiestramiento para el trabajo*. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación”.

el ámbito laboral que le otorgó el Constituyente de Querétaro para transformarse en un derecho social de carácter general,<sup>128</sup> tomando en cuenta que recientemente se adicionó el artículo 4º de la Constitución Federal para introducir el derecho de toda familia para disfrutar de vivienda digna y decorosa, y se encomendó a la legislación ordinaria establecer los instrumentos y apoyos necesarios para lograr dicho objetivo, de acuerdo con la reforma promulgada en diciembre de 1982.<sup>129</sup>

112. C) La protección a la salud como un derecho de carácter constitucional es todavía más reciente, puesto que fue introducido en el artículo 4º de la Carta Federal por la reforma que se publicó el 3 de febrero de 1983, pero también podemos descubrir antecedentes en el texto original elaborado por el Constituyente de Querétaro, en el cual se advierte la preocupación por la salud de los habitantes de la República, orientada en esa época esencialmente a combatir las enfermedades epidémicas, que eran frecuentes en nuestro país, y con este motivo en la fracción XVI del artículo 73, relativo a las facultades del Congreso de la Unión, incluyó la de expedir leyes para regular la salubridad general de la República, y además creó el Consejo de Salubridad General que depende directamente del presidente de la República y que puede expedir disposiciones generales obligatorias en el país, en el supuesto de presentarse epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas, incluyendo medidas contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo y degeneren la raza, estas últimas revisadas por el propio Congreso en los casos que le competen.<sup>130</sup>

113. Como se ha señalado con anterioridad (ver *supra* párrafos 85 a 89), el mismo Constituyente de Querétaro introdujo normas sobre protección de los trabajadores en relación con los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, a través de la obligación de los empresarios de asumir los riesgos respectivos; lo que debe considerarse como el inicio de la seguridad social en cuanto a la tutela de la salud, primero de los trabajadores y después extendida a sectores más amplios por conducto de los Institutos Mexicano del Seguro Social y de los Trabajadores al Servicio del Estado (ver *supra* párrafos 91 a 98).

114. Con apoyo en la citada facultad otorgada al Congreso de la Unión para legislar en materia de salubridad general, se expidieron los Códigos Sanitarios de 1926, 1934, 1949, 1954 y el último en marzo de 1973, lo que indica la preocupación del Estado Mexicano para perfeccionar los instrumentos jurídicos relativos a la protección de la salud de los habitantes del país, particularmente en el sector de la salubridad pública y la asistencia social.<sup>131</sup>

<sup>128</sup> Pueden consultarse varios estudios sobre la vivienda, tanto en México como en Latinoamérica, especialmente en sus aspectos jurídicos, sociales y económicos, en el citado libro sobre *Asentamientos humanos*, cit., *supra* nota 120, pp. 17-229.

<sup>129</sup> El párrafo cuarto del artículo del mismo número de la Carta Federal dispone: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyo necesarios a fin de alcanzar tal objetivo...” Este precepto fue reglamentado por la Ley Federal de Vivienda, promulgada el 26 de diciembre de 1983, y publicada el 7 de febrero de 1984.

<sup>130</sup> Cfr. Diego Valadés, “El derecho a la protección de la salud y el federalismo”, en el libro *Derecho constitucional a la protección de la salud*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1983, pp. 100-101.

<sup>131</sup> Cfr. Juan Francisco Rocha Bandala, “La evolución del derecho sanitario y el derecho de protección a la salud”, en el libro citado en la nota anterior, pp. 118-119.

115. Por otra parte, a partir del Código Sanitario de 1934 se estableció la coordinación y cooperación de los servicios sanitarios y de salubridad a través de convenios que tenía facultad de celebrar el entonces Departamento de Salubridad Pública con los gobiernos de las entidades federativas y de los ayuntamientos; regulación que se hizo más flexible por el Código Sanitario de 1973.<sup>132</sup>

116. Esta evolución descrita en forma tan breve culmina con la consagración del derecho a la protección de la salud en la mencionada reforma constitucional de diciembre de 1982 (ver *supra* párrafo 112).

117. El citado derecho constitucional ha sido reglamentado esencialmente por la Ley General de Salud publicada el 7 de febrero de 1984, y la cual constituye un avance considerable sobre los instrumentos jurídicos anteriores, pues significa el propósito de establecer el Sistema Nacional de Salud, cuya coordinación se encomienda a la Secretaría de Salubridad y Asistencia (ahora de Salud) en su carácter de autoridad sanitaria y de instancia administrativa especializada en salud, incluyendo este ordenamiento los medios de conc[...]ción e inducción para que los sectores social y privado participen activamente en la consolidación y funcionamiento del propio sistema, como lo señala la exposición de motivos de la iniciativa.<sup>133</sup>

118. En la propia exposición de motivos se señala, en su parte relativa, que el referido Sistema Nacional de Salud: "...constituido por las distintas dependencias y entidades públicas de los tres niveles de gobierno y los sectores social y privado, y que se concibe como un conjunto de mecanismos de coordinación tendientes a dar cumplimiento al nuevo derecho social". Al Sistema Nacional de Salud así concebido, se le señalan siete objetivos prioritarios: prestar servicios de salud a toda persona; contribuir al desarrollo democrático; coadyuvar al bienestar social mediante la asistencia social a grupos vulnerables; impulsar el desarrollo de la familia y la comunidad; mejorar las condiciones sanitarias del ambiente; promover un sistema nacional de recursos humanos para la salud y participar en el cambio de patrones culturales en el ámbito de la salud.<sup>134</sup>

119. De este superficial examen se puede concluir que tanto la reforma constitucional como la Ley de Salud y el reciente cambio de nombre de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, por el de Secretaría de Salud, demuestra el propósito del gobierno federal por extender la tutela del nuevo derecho social a un sector cada vez más amplio de la población a través de servicios crecientes de atención médica, salud pública y asistencia social, todo ello como consecuencia de una constante evolución de los lineamientos trazados por el Constituyente de Querétaro (ver *supra* párrafo 112).

120. Otro aspecto importante y muy positivo de la Ley General de Salud es la distribución de la competencia sanitaria entre la Federación y las entidades federativas,

<sup>132</sup> Cfr. Diego Valadés, *El Derecho de protección a la salud*, cit. *supra* nota 130, pp. 104-106.

<sup>133</sup> Cfr. Guadalupe Gómez Maganda, "La Ley General de Salud como instrumento hacia la sociedad igualitaria", en el volumen, *Derecho federal mexicano*, cit., *supra* nota 73, pp. 61-68.

<sup>134</sup> Cfr. José Francisco Ruiz Massieu, "Una ley para una sociedad igualitaria: la Ley General de la Salud"; Alfonso Noriega Cantú, "Contenido y alcances de la Ley General de Salud. Un enfoque de filosofía social", en el volumen citado en la nota anterior; pp. 21-29, 33-58.



con un criterio descentralizador (que se advierte recientemente en varios ámbitos afectados por una excesiva centralización), pues como se señala correctamente en la mencionada exposición de motivos de la ley, se pretende recuperar el carácter concurrente que otorgó a la regulación sanitaria el Constituyente de Querétaro.<sup>135</sup>

121. Por último, debemos destacar que la Ley de Salud deslinda los campos anteriormente imprecisos, de la salubridad pública y la asistencia social prestada a grupos de escasos recursos, es decir, menores y ancianos en desamparo, inválidos y personas en estado de necesidad que requieren de la asistencia física, mental, social, técnica y jurídica del Estado, como lo señala la excelente exposición de motivos que hemos mencionado en varias ocasiones. Estos servicios de asistencia social han sido encomendados, para su coordinación, al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) (ver *supra* párrafo 98), de acuerdo con el decreto presidencial promulgado el 20 de diciembre de 1982, por el cual se reestructura dicho organismo.<sup>136</sup>

122. D) Un aspecto significativo y relacionado con los tres sectores anteriores, es decir, asentamientos humanos, vivienda y salud, es el relativo a la *protección del ambiente*, que es esencial para proporcionar a los habitantes de la República “un medio ambiente adecuado para el desarrollo de su persona”, como lo determina el artículo 45, fracción I, de la Constitución española de diciembre de 1978.<sup>137</sup>

123. Las cuestiones relativas con la ecología no pudieron ser previstas por el Constituyente de Querétaro, puesto que son producto de dos factores esenciales: el aumento de la población y el progreso tecnológico, los que se acentuaron en nuestro país en los años cincuenta con motivo del enorme crecimiento demográfico y la rápida industrialización. El deterioro ecológico que se ha convertido en un problema mundial puesto que, especialmente el segundo factor, el tecnológico, ha producido una creciente y peligrosa afectación en el medio ambiente, no sólo en las grandes ciudades sino inclusive en las zonas rurales, abarcando ríos y zonas marítimas, y por ello la necesidad de convocar a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo los días 15 a 16 de junio de 1972, y que produjo una declaración de principios, que demuestran la preocupación internacional sobre esta materia.<sup>138</sup>

124. Se advierte en los últimos años una creciente preocupación del Estado mexicano para establecer los instrumentos jurídicos necesarios para tutelar el medio ambiente y evitar su creciente deterioro, lo que desafortunadamente no se ha logrado en la práctica sino en forma muy restringida, y al respecto podemos advertir que esta tendencia se inicia con la reforma a la base 4ª de la fracción XVI del artículo 73 de

<sup>135</sup> Cfr. Diego Valadés, *El derecho de protección a la salud*, cit., *supra* nota 130, pp. 93-111; Manuel Solares Mendiola, “Descentralización de la vida nacional: la salud”, en el libro mencionado en las dos notas anteriores, pp. 71-78.

<sup>136</sup> Cfr. Alejandro Manterola Martínez, “Beneficencia, asistencia, seguridad social y el derecho a la protección a la salud”, en la misma obra citada en notas anteriores, pp. 129-141.

<sup>137</sup> Cfr. Javier Gálvez, “Artículo 45, fracción I”, en el libro editado por Fernando Garrido Falla, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1980, pp. 518-523.

<sup>138</sup> Cfr. Lucio Cabrera Acevedo, *El derecho de protección al ambiente*, México, UNAM, 1981, pp. 97-106, y las recomendaciones de la Conferencia de Estocolmo, pp. 109-115. Id. “El derecho humano a gozar de un ambiente sano. Derecho sustantivo y derecho procesal del medio ambiente en México”, en la obra *Estudios jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, México, Porrúa, 1984, pp. 225-237.



la Carta Federal, el 6 de julio de 1971, para extender las facultades del Consejo de Salubridad General (ver *supra* párrafo 112), además de las relativas a las campañas contra el alcoholismo y las sustancias nocivas, aquellas para prevenir y combatir la contaminación ambiental.

125. Posteriormente se tomaron otras medidas legislativas entre las cuales podemos mencionar la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental publicada el 23 de marzo de 1973, y varios reglamentos. Además, se han establecido organismos para el cumplimiento de las citadas disposiciones, como la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, creada por decreto de 29 de enero de 1972, y la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental, establecida por decreto de 25 de agosto de 1978.<sup>139</sup>

126. El interés del gobierno federal por los problemas ambientales se advierte en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, publicadas el 29 de diciembre de 1982, por las cuales, las funciones que en esta materia correspondían a las Secretarías de Salubridad y Asistencia (ahora de Salud) y de Asentamientos Humanos, se confirieron a la nueva Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a la que corresponde, esencialmente, formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología (artículo 37, fracción I, de la citada Ley, en su texto reformado).

### El crecimiento de la administración pública y la justicia administrativa

127. En el texto original de la Carta Federal de 1917 y particularmente en el artículo 90, la estructura de la administración pública se centralizaba en las Secretarías de Estado, incluyéndose, además los departamentos administrativos destinados a la realización de ciertos servicios públicos, pero sin tener estos últimos funciones de carácter político.<sup>140</sup>

128. Esta organización predominantemente centralizada que fue aumentando primero en forma paulatina, y en los últimos años de manera acelerada como se advierte en las diversas leyes de secretarías y departamentos de Estado, la última de las cuales fue publicada el 24 de diciembre de 1958; desarrollo debido en gran parte a las actividades del gobierno federal en materia de seguridad social y su intervención en las diversas actividades económicas, y culturales, que caracterizan el Estado social de derecho (ver *supra* párrafos 21-30).

129. En el sector en el cual se advierte claramente esta evolución acelerada es en el campo de los organismos públicos descentralizados y de las empresas públicas, puesto que el intervencionismo de la administración federal (similar aun cuando a ritmo menor en las entidades federativas), especialmente en el campo de las prestaciones sociales, determinó la creación, y en ocasiones la proliferación de los citados organismos

<sup>139</sup> Cfr. Lucio Cabrera Acevedo, *El derecho de protección al ambiente*, cit., nota anterior, pp. 83-89.

<sup>140</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, "Supremacía del ejecutivo en el derecho constitucional mexicano", en *Comunicaciones Mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado*, México, UNAM, 1966, pp. 146-149; Rodrigo Moreno Rodríguez, *La administración pública federal en México*, México, UNAM, 1980, pp. 146-152.

públicos descentralizados, con el objeto de impartir en una forma más adecuada este tipo de servicios, como ocurrió, según hemos señalado con los Institutos del Seguro Social; del Fondo de Vivienda para los Trabajadores; el de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y otros similares, y también el establecimiento de empresas administrativas por el gobierno federal para la explotación exclusiva de los recursos naturales esenciales, tales como los hidrocarburos y la electricidad.<sup>141</sup>

130. Este desarrollo muy acelerado en los últimos decenios se refleja claramente en la reforma constitucional al citado artículo 90 de la Carta Federal, promulgada el 21 de abril de 1981, y que tiene su antecedente en la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 24 de diciembre de 1976, que entró en vigor el primero de enero siguiente. Tanto en dicho ordenamiento como en el precepto constitucional se divide dicha administración pública federal en centralizada y paraestatal, la primera formada por las secretarías y departamentos de Estado, que según el artículo 26 de la ley mencionada, reformado en diciembre de 1982, se integra con 18 Secretarías y un solo Departamento, el del Distrito Federal.<sup>142</sup>

131. La llamada “administración pública paraestatal”, con notoria falta de técnica,<sup>143</sup> comprende los organismos públicos descentralizados, que integran lo que la doctrina considera “administración pública descentralizada”;<sup>144</sup> las empresas de participación estatal mayoritaria;<sup>145</sup> así como los fideicomisos públicos.<sup>146</sup>

<sup>141</sup> Cfr. José Francisco Ruiz Massieu, “Evolución de la estructura jurídica de la Administración Pública Federal”, en el libro elaborado por el mismo autor en colaboración con Wilfrido Lozano Hernández, *Nueva administración pública federal*, 2ª ed., México, Tecnos, 1978, pp. 95-116.

<sup>142</sup> De acuerdo con el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformada el 23 de diciembre de 1982, y el 21 de diciembre de 1984, funcionan las siguientes Secretarías: de Gobernación; Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional, de Marina; de Hacienda y Crédito Público; de Programación y Presupuesto; de la Contraloría General de la Federación; de Energía, Minas e Industria Paraestatal; de Comercio y Fomento Industrial; de Agricultura y Recursos Hidráulicos; de Comunicaciones y Transportes; de Desarrollo Urbano y Ecología; de Educación Pública; de Salud; de Trabajo y Previsión Social; de Reforma Agraria; de Turismo; y de Pesca; y un solo Departamento, el del Distrito Federal.

<sup>143</sup> Desafortunadamente ni el legislador ni la doctrina en nuestro país han deslindado los campos de los organismos descentralizados de las empresas del Estado, que deben regirse por principios jurídicos y económicos diversos. Sobre la distinción de los entes públicos y un intento de establecer su tipología, especialmente en el derecho español, cfr. Eduardo García de Enterría, y Tomás-Ramón Fernández, *Cursa de derecho administrativo*, tomo I, 3ª ed., Madrid, Civitas, 1980, pp. 315-360.

<sup>144</sup> Como una idea del enorme crecimiento del “sector paraestatal” en el ámbito federal, pueden consultarse los cuadros consignados en el estudio legislativo del destacado tratadista mexicano José Francisco Ruiz Massieu, “Las reformas recientes al derecho administrativo mexicano”, en *Gaceta informativa de legislación y jurisprudencia*, núm. 30, México, mayo-agosto de 1980, pp. 458-467, que en esa época sumaban 761, incluyendo tanto los organismos públicos descentralizados, como empresas públicas, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

<sup>145</sup> Jorge A. Witker V., *La empresa pública en México y en España (un estudio comparativo de derecho administrativo)*, Madrid, UNAM-Civitas, 1982. También pueden consultarse los diversos e importantes trabajos presentados en el Seminario internacional sobre regulación de la empresa pública celebrado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas los días 14 a 16 de noviembre de 1979, editados por Manuel Barquín Álvarez con el nombre de *Estudios sobre la empresa pública*, y publicados en el *Anuario Jurídico*, VIII, México, UNAM, 1981.

<sup>146</sup> Cfr. Miguel Acosta Romero, “Fideicomiso público, gubernamental o de Estado”, en el libro editado por Jorge Pina Medina y Miguel Acosta Romero, *Las instituciones fiduciarias y el fideicomiso en México*, México, Banco Mexicano Somex, 1982, pp. 455-475.

132. Además de todo lo anterior, que demuestra el crecimiento desmesurado de la administración pública federal, debe agregarse el de la banca nacionalizada, anteriormente de carácter privado, de acuerdo con el decreto presidencial promulgado y publicado el primero de septiembre de 1982, y constitucionalizado en virtud de la reforma al artículo 28 de la Constitución Federal, en noviembre de 1982; reforma que estableció, que el servicio de banca y crédito será prestado exclusivamente por el Estado, de acuerdo con la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito publicada el 31 de diciembre de 1982, que configura dichas instituciones bancarias como sociedades nacionales de crédito, y que a nuestro modo de ver deben situarse dentro del sector de las empresas públicas y no de los organismos descentralizados.<sup>147</sup>

133. Este desarrollo acelerado de la administración y de las empresas públicas en el Estado social contemporáneo es un fenómeno generalizado en los ordenamientos que corresponden a países de diverso grado de evolución económica y social, lo que ha provocado una grave preocupación en la doctrina, los legisladores y la administración misma, por la defensa de los derechos de los administrados, que prácticamente son todos los habitantes del Estado, que se ven afectados de manera constante por la necesaria intervención de las autoridades administrativas, tanto centralizados como descentralizados, e inclusive por las empresas de carácter público.<sup>148</sup>

134. Este aumento inevitable de la actividad administrativa, si bien por un lado está dirigida a proporcionar servicios sociales a los grupos que los requieren, especialmente a aquellos que se encuentran en una situación menos favorable, al mismo tiempo afecta a esos mismos grupos y a las personas individuales, en virtud de que restringe cada vez más la esfera de libertad de los gobernados, puesto que los mismos se encuentran sujetos a un número cada vez mayor de licencias, permisos y autorizaciones de carácter administrativo.

135. Por la situación anterior, es preciso perfeccionar nuestra justicia administrativa, la que debe considerarse como el conjunto de instrumentos jurídicos creados para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa.<sup>149</sup>

136. Por lo que respecta a los actos y resoluciones de la administración centralizada, tanto federal como la de las entidades federativas, éstos pueden impugnarse, primeramente a través de los recursos administrativos internos,<sup>150</sup> y una vez agotados,

<sup>147</sup> Efectivamente, las instituciones bancarias carecen del carácter de autoridad (con excepción del Banco de México, que sí tiene el carácter de organismo público descentralizado), y en cambio realizan actividades económicas de intermediación de servicios financieros, y por este motivo el artículo 3º de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, establece que a dichas instituciones les serán aplicables en lo conducente y en cuanto no se opongan a dicho ordenamiento, las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones auxiliares. Cfr. Miguel Acosta Romero, “La nacionalización de la banca mexicana. Proceso de transformación de las sociedades bancarias. Ensayo de conceptualización de las sociedades nacionales de crédito”, en el volumen *Estudios Jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, cit., supra nota 138, pp. 27-46.

<sup>148</sup> Cfr. Jesús González Pérez, *El administrado*, Madrid, 1966, pp. 15-20.

<sup>149</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, pp. 19-21.

<sup>150</sup> Cfr. Jesús González Pérez, *Los recursos administrativos*, 2ª ed., Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1969, esp. pp. 39 y ss.; Héctor Fix-Zamudio, “Introducción al estudio de los recursos administrativos”, en el volumen *Estudios de derecho público contemporáneo. Homenaje a Gabino Fraga*, México, FCE, 1972.

ante los tribunales administrativos, los de carácter tributario ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y los demás ante organismos judiciales con competencia genérica, establecidos en los estados de México (1958), Veracruz (1975), Sinaloa (1976), Sonora (1977), e Hidalgo (1979).<sup>151</sup>

137. La instancia final de las impugnaciones contra los actos y resoluciones administrativas del sector centralizado, ya sea respecto de las resoluciones de los tribunales administrativos federales y locales, cuando corresponden a su competencia, o de manera inmediata cuando no existe esta impugnación judicial, corresponde en todo caso a los tribunales federales a través del juicio de amparo y en casos excepcionales, de la revisión fiscal, por lo que el proceso administrativo puede considerarse satisfactorio en nuestro sistema jurídico, aun cuando requiera de perfeccionamiento.<sup>152</sup>

138. Sin embargo, se han señalado deficiencias importantes en cuanto la regulación de los recursos internos administrativos, materia en la cual existe una situación caótica, que ha llevado al legislador mexicano a establecer, en algunas hipótesis, su carácter optativo, todo ello por la ausencia de leyes, tanto federales como locales, de procedimiento administrativo, que protejan los derechos e intereses legítimos de los grupos sociales y de los individuos, a través de las bases generales de la tramitación administrativa.<sup>153</sup>

139. Tampoco existe en nuestro ordenamiento un sistema que regule un régimen razonable de responsabilidad económica de la administración como la que existe en numerosas legislaciones contemporáneas, inclusive al nivel de normas constitucionales,<sup>154</sup> si consideramos que los instrumentos jurídicos existentes son anacrónicos e ineficaces, como lo son el artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal y la Ley de Depuración de Créditos del Gobierno Federal, de 1941.<sup>155</sup>

140. También se ha advertido la ausencia de medios jurídicos para hacer efectivo, al menos en algunos de sus aspectos, el derecho a la información introducido por la reforma constitucional al artículo 6º de la Constitución Federal, promulgada en

<sup>151</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Introducción a la justicia administrativa* cit., *supra* nota 149, pp. 77-88; José Ovalle Favela, “La legislación mexicana reciente sobre justicia administrativa”, en *Gaceta informativa de legislación y jurisprudencia*, núm. 23, México, enero-abril de 1978, pp. 135-42.

<sup>152</sup> 152 Cfr. Héctor Fix-Zamudio, “El amparo mexicano en materia administrativa y la revisión fiscal”, en *Revista ciencia jurídica*, Universidad de Occidente, Departamento de Derecho, Culiacán, julio-diciembre de 1983, pp. 65-79.

<sup>153</sup> Sobre la necesidad de la expedición de leyes de procedimiento administrativo, tanto en el ámbito federal como en las Entidades Federativas, Héctor Fix-Zamudio, *Introducción a la justicia administrativa*, cit. *supra* nota 149, pp. 29-37.

<sup>154</sup> Como ejemplo podemos citar lo dispuesto por la Constitución española de 1978, en cuyo artículo 106, inciso 2, se dispone: “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

<sup>155</sup> Cfr. Antonio Carrillo Flores, *La justicia federal y la administración pública*, México, Porrúa, 1973, pp. 21-24; *Id.* “Responsabilidad extracontractual del Estado en México”, en la obra *Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años al servicio de México*, tomo V, *Memorias del Primer Congreso Internacional de Justicia Fiscal y Administrativa*, México, 1982, pp. 19-37; Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, 6ª ed., tomo II, México, Porrúa, 1974, pp. 566-567.

diciembre de 1977 y que ha sido objeto de apasionadas discusiones en cuanto a su alcance y reglamentación.<sup>156</sup>

141. Con independencia de otros aspectos del citado derecho constitucional a la información, en relación con la democracia social resulta necesario regular la utilización de la informática por parte de las autoridades administrativas, incluyendo los organismos descentralizados que tienen a su cargo prestaciones de seguridad social, para impedir que lesione los derechos y los intereses legítimos de los beneficiarios, ya sean de carácter colectivo o individual. Al respecto podemos mencionar a nivel constitucional lo dispuesto por el artículo 18, inciso 4, de la Constitución española de diciembre de 1978, en cuanto dispone que: “La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos”.<sup>157</sup>

142. Podemos también señalar entre otros ejemplos, el establecimiento en la República Federal de Alemania (con un antecedente local en la provincia de Hesse) de un Comisionado (*Ombudsman*) para la protección de la información, creado por la ley de 27 de enero de 1977,<sup>158</sup> así como la introducción en Francia, de la Comisión Nacional para la informática y las libertades, por las leyes de 17 de enero de 1978 y 11 de julio de 1979,<sup>159</sup> ambos organismos con la atribución esencial de fiscalización y vigilancia de la correcta y adecuada utilización de los instrumentos de información mecanizada.

143. También es preciso señalar la necesidad de actualizar nuestro sistema de justicia administrativa, con la introducción del organismo de fiscalización de la administración pública y de prevención de los conflictos con los administrados, que ha recibido el nombre ya consagrado de *Ombudsman*, debido a su origen escandinavo.<sup>160</sup>

144. En efecto, el crecimiento acelerado de los citados conflictos entre los gobernados y la administración ha producido un rezago considerable en su resolución por los medios tradicionales (es decir, las instancias ante los tribunales administrativos

<sup>156</sup> El artículo 69 en su texto, actualmente en vigor, establece: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público: *el derecho a la información será, garantizado por el Estado*”. Sobre esta materia tan controvertida puede consultarse el documentado libro del joven jurista Sergio López Ayllón, *El derecho a la información*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1984 y en relación con el texto constitucional, especialmente pp. 71-128.

<sup>157</sup> Sobre este precepto, *cf.* José Manuel Serrano Alberca: “Artículo 18”, en el libro editado por Fernando Garrido Falla, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1980, pp. 243-245. Una disposición similar está consagrada por el artículo 35 de la Constitución portuguesa de 1976, reformada en 1982, *cf.* J. J. Gómez Canotilho y Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa. Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora, 1980, pp. 103-104.

<sup>158</sup> *Cf.* Willfried Berg y Otto Kimminish, ambos con el mismo, título de “La legge federale sulla protezione dei dati (*Das Bundesdatenschutzgesetz*)” en la revista *Amministrazione*, Milano, octubre-diciembre de 1978 y julio-diciembre de 1979, pp. 396-409 y 180-191, respectivamente.

<sup>159</sup> *Cf.* Monique Lions, “La ley francesa número 78-17 de 16 de enero de 1978, relativa a la informática, los ficheros y las libertades”, en *Gaceta informativa de legislación y jurisprudencia*, núm. 27, México, UNAM, mayo-agosto de 1978, pp. 431-438; Jeanne Lemasurier, “Vers une démocratie administrative: du refus d’informer au droit d’être informé”, en *Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger*, París, septiembre-octubre de 1980, pp. 199 y ss.

<sup>160</sup> *Cf.* Héctor Fix-Zamudio, “Reflexiones comparativas sobre el *Ombudsman*”, en Memoria de El Colegio Nacional, 1979, México, 1980, pp. 99-149.

y el juicio de amparo en el ordenamiento mexicano), lo que explica el surgimiento de otros instrumentos jurídicos que responden a una necesidad ineludible, y entre ellos destaca el *Ombudsman*, que ha logrado amplia aceptación en los ordenamientos occidentales de esta segunda posguerra, y por ello se le califica, sin exageración, como una “institución universal”,<sup>161</sup> tomando en cuenta, además, que una función similar, así sea de manera parcial, corresponde en los países socialistas, a la llamada *Procuratura*, de acuerdo con el modelo de la Unión Soviética.<sup>162</sup>

145. Las diversas legislaciones han otorgado distintas denominaciones a esta institución, tales como las de Comisionado Parlamentario para la Administración, *Mediateur*, *Difensore Cívico*, *Abogacía Popular*,<sup>163</sup> y en los ordenamientos más próximos al nuestro, Promotor de la Justicia en Portugal, Defensor del Pueblo en España y Procurador de los Derechos Humanos en Costa Rica,<sup>164</sup> pero doctrinalmente e inclusive en varias disposiciones legislativas de algunos países angloamericanos como Nueva Zelanda, Canadá y Australia, se le designa con el nombre sueco de *Ombudsman*.<sup>165</sup>

146. Esta institución asume varios matices, pero desde un punto de vista genérico, podemos describirla de manera aproximada, indicando que se integra con uno o varios funcionarios, designados por el órgano parlamentario, el ejecutivo, o por ambos, pero con autonomía funcional, y que con el auxilio de personal técnico, posee la atribución esencial de recibir e investigar las reclamaciones contra la afectación de los derechos fundamentales de los gobernados, realizados por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto. Con motivo de esta investigación, pueden proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a los titulares del gobierno, del legislativo o de ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias que se consideren necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos.

147. Este organismo adquiere de manera paulatina un carácter complejo, tanto en el número de sus titulares, como de su estructura técnica y de las autoridades que fiscaliza, es decir, la administración pública centralizada y descentralizadas, observándose un número apreciable de reclamaciones respecto de los servicios de seguridad y asistencia sociales a cargo de las mismas, y se ha extendido a ordenamientos no sólo de gran desarrollo económico, político y cultural, sino también a países en vías de desarrollo tan disímolos como Papúa-Nueva Guinea, Jamaica, Tanzania o Zambia.<sup>166</sup>

<sup>161</sup> Cfr. André Legrand, “Une institution universelle: l’*Ombudsman*?”, en *Revue Internationale de droit comparé*, París, 1973, pp. 851-856.

<sup>162</sup> Cfr. Henry Pûget, “Le contrôle de l’administration, les systèmes classiques, l’*Ombudsman* et la *Prokuratura*”, en *Revue Internationale de droit comparé*. París, enero-marzo de 1965, pp. 5 y ss.; León Boim, “*Ombudsmanship in the Soviet Union*”, en *The American Journal of Comparative Law*, verano de 1974, pp. 509-540.

<sup>163</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Reflexiones comparativas*, cit., *supra* nota 160, pp. 112-145.

<sup>164</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, UNAM-Civitas, 1982, pp. 326-344.

<sup>165</sup> Cfr. Frank Stacey, *Ombudsman Compared*, Oxford, Clarendon Press, 1978.

<sup>166</sup> Cfr. Giuseppino Treves, “La diffusione dell’*Ombudsman* nel Mondo”, en el volumen colectivo *L’Ombudsman (il difensore civico)*, editado por Torino Constantino Mortati, UTET, 1974, pp. 115-143.

148. Las razones del asombroso éxito del *Ombudsman*, denominado como “Ombudsmanía” se deben a que su carácter de “magistratura de influencia, de opinión o de persuasión”, le ha permitido resolver preventivamente y a través de un procedimiento sencillo, breve y flexible, numerosos problemas que afectan a los administrados de manera cotidiana, y que resulta costoso y lento plantear ante los tribunales administrativos, los cuales también se han beneficiado, puesto que la carga ha disminuido razonablemente y se concentran en la decisión de las controversias de mayor importancia.<sup>167</sup>

149. No sería difícil la implantación de este organismo en nuestro ordenamiento, tanto en el ámbito federal como de las entidades federativas, como ha ocurrido en varios países con régimen federal similar al nuestro (Estados Unidos, Canadá, Australia y la India, entre otros), debido a que ha funcionado satisfactoriamente en nuestro país un organismo, que si bien no está dirigido a fiscalizar a la administración pública (que es la función que caracteriza al *Ombudsman* considerado en sentido estricto) sí realiza una actividad similar en relación con los proveedores de bienes y servicios, en beneficio de los consumidores de escasos o medianos recursos. Nos referimos a la Procuraduría Federal del Consumidor, que inició sus actividades el 5 de febrero de 1956, primero en la capital de la República y posteriormente se ha extendido de manera paulatina a varias regiones del país, con funciones esencialmente preventivas de conciliación y en ocasiones de arbitraje, pero también de vigilancia y de corrección en la prestación de bienes y servicios.<sup>168</sup>

## El régimen económico

150. El Constituyente de Querétaro introdujo en el artículo 27 de la Carta Federal varias disposiciones que constituyen el inicio de una regulación de los complejos factores económicos del país, y que posteriormente fueron desarrollados por el órgano revisor de la propia Ley Fundamental,<sup>169</sup> para encauzar el desarrollo económico del país, muy acelerado a partir de los años cuarenta y que se sostuvo cuando menos tres décadas de manera impresionante, por lo que fue calificado como el “milagro mexicano”,<sup>170</sup> pero que ha desembocado en la profunda crisis que actualmente nos afecta.

<sup>167</sup> Un ejemplo lo ha sido la labor del *Médiateur* francés, establecido en 1973, en relación con el Consejo de Estado, como tribunal administrativo de última instancia, *cf.* entre otros, Charles Debasch (coordinador), “Le Médiateur. Cinc ans de pratique”, en la reseña colectiva intitulada “Revue de vie administrative en France et a l'étranger”, en *Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger*, París, julio-agosto de 1978, pp. 1104-1107.

<sup>168</sup> *Cfr.* Jorge Barrera Graf, “La ley de protección al consumidor”, y María de Lourdes Codinach, “Protección al consumidor”, ambos en la revista *Jurídica*, núms. 8 y 10, México, julio de 1976 y julio de 1978, pp. 194-202, y tomo I, pp. 321-349, respectivamente; José Ovalle Favela, “Algunos problemas procesales de la protección al consumidor en México”, en *Anuario Jurídico*, V, 1978, México, UNAM, 1979, pp. 37-54, y reproducido posteriormente en su libro *Estudios de derecho procesal*, México, UNAM, 1981, pp. 253-270.

<sup>169</sup> *Cfr.* Héctor Cuadra, “Las vicisitudes del derecho económico a partir de 1917”, en el volumen *Estudios de derecho económico, II*, reimpresión, México, UNAM, 1980, pp. 115-117; Jorge Witker, “La función del Estado en la Economía (el nuevo derecho constitucional económico de la Constitución Mexicana)”, en el volumen *Nuevo derecho constitucional mexicano*, *cit.*, *supra* nota 47, pp. 67-72.

<sup>170</sup> *Cfr.* la obra clásica de Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, trad. de Clementina Zamora, 9ª ed., México, Siglo XXI, especialmente pp. 57-127. Leopoldo Solís, “La política económica y el nacionalismo mexicano”, en su libro *Alternativas para el desarrollo*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1980, pp. 27-46.



151. Como se trata de una materia muy compleja y sin el propósito de ser exhaustivos, podemos dividir nuestro superficial análisis en varios aspectos: *a)* en primer término en el concepto de propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas de nuestro territorio y el derecho de propiedad privada como una función social; *b)* la protección de los recursos naturales; *c)* la intervención y la rectoría económicas del Estado; *d)* El régimen de economía mixta.

152. A) *La propiedad originaria de la nación y la propiedad privada como función social.* Éste es uno de los aspectos en los cuales el Constituyente de Querétaro estableció un cambio sustancial respecto del régimen de la propiedad pública y privada regulada por la Carta Federal de 5 de febrero de 1857.

153. En efecto, en consonancia con el sistema económico liberal adoptado por nuestra Ley Suprema anterior, su artículo 27 consagró la propiedad privada como uno de los derechos esenciales de la persona humana, y así lo destacaron los constitucionalistas más distinguidos de la época, y como se dispuso en ese precepto, los particulares no podían ser privados de su propiedad sino por causa de utilidad pública previa indemnización.<sup>171</sup>

154. Este derecho de propiedad que sólo estaba limitado por la utilidad pública, implicaba la libre disposición de los bienes sólo en beneficio del interés de los titulares, y trajo consigo, por una parte, la creación de los enormes latifundios y el despojo de las comunidades agrarias (ver *supra* párrafos 60-61), pero además la apropiación de los recursos naturales, de manera predominante por parte de particulares y empresas extranjeros, especialmente norteamericanos, pero también por europeos, ingleses, franceses, españoles y en menor proporción, alemanes, que monopolizaron los ferrocarriles, las minas, el comercio, la industria y, en la última etapa del régimen porfirista, también los hidrocarburos.<sup>172</sup>

155. Esta situación tan favorable a las inversiones extranjeras, pero particularmente perjudicial para nuestros recursos naturales, se advierte con mayor claridad en cuanto a la minería y los hidrocarburos, estos últimos de explotación más reciente, puesto que la legislación expedida por el gobierno del general Díaz, al propiciar dichas inversiones, cedió el uso y la propiedad del subsuelo a los propietarios de los terrenos respectivos, contrariando nuestra tradición patrimonialista que se originó en la época colonial.<sup>173</sup>

<sup>171</sup> Al texto original del artículo 27 de la Carta Federal de 1857 se le adicionó, por reformas de 25 de septiembre de 1873, la disposición de que: “Ninguna corporación civil o eclesiástica cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí, bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución”. Sobre el alcance de este precepto pueden consultarse, entre otros, José María Lozano, *Tratado de los derechos del hombre*, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Compañía, 1876, pp. 385-391; Isidro Montiel y Duarte, *Estudio sobre garantías individuales*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1873, pp. 499-519, ambos libros reimprimos en facsímil por Editorial Porrúa, México, 1972; Miguel de la Madrid, *El pensamiento económico en la Constitución mexicana de 1857*, 2ª ed., México, Porrúa, 1982, pp. 101-148.

<sup>172</sup> Cfr. Luis Nicolau D’Olwer, “Las inversiones extranjeras”, en la obra *Historia Moderna de México. El Porfiriato. La vida económica*, tomo II, México, Editorial Hermes, 1965, pp. 973-1185.

<sup>173</sup> Entre estos ordenamientos pueden citarse el Código de Minería, de 1884; las leyes mineras de 1892 y 1909 y la ley petrolera de 1901. Cfr. Jorge Madrazo, “Algunas consideraciones en torno al régimen de la propiedad en México,



156. Por ello, uno de los valores esenciales que postuló el Constituyente de Querétaro fue el rescate del dominio de la nación, es decir, del Estado mexicano, sobre el territorio nacional; impuso a la propiedad privada una función social, y estableció el dominio directo sobre todos los minerales o sustancias cuya naturaleza fuera distinta de los componentes de los terrenos, incluyendo el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.<sup>174</sup>

157. Sin tomar partido sobre las diversas teorías que pretenden explicar el fundamento de los dominios original y directo del Estado mexicano sobre el territorio y sobre el subsuelo, respectivamente,<sup>175</sup> así como respecto a la propiedad privada considerada como una función social,<sup>176</sup> lo cierto es que en esta materia el citado artículo 27 de la Carta Federal de 1917 significó un cambio esencial respecto del régimen económico liberal que consagró el precepto del mismo número en la Constitución anterior de 1857, puesto que estableció el predominio del interés social sobre el de carácter individual. Lo anterior debe considerarse como el inicio de lo que puede calificarse como el derecho de la democracia económica,<sup>177</sup> por cuanto restauró la capacidad del propio Estado mexicano para regular la utilización de la propiedad privada y estableció de manera firme su dominio sobre los productos del subsuelo, declarándolo inalienable e imprescriptible y rescatándolo de las manos de los particulares, especialmente de los extranjeros.

158. Los aspectos esenciales de esta nueva concepción del derecho de propiedad se consignan en el tercer párrafo del texto original del citado artículo 127, en cuanto dispone que: “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación”.

---

desde la perspectiva constitucional”, en la obra *Estudios jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, México, Porrúa, 1984, pp. 535-536.

<sup>174</sup> En la parte relativa del texto original del artículo 27 de la Carta Federal de 1917, se estableció: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, *corresponde originariamente a la Nación*, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la *propiedad privada*. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de *imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público*, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación ... Corresponde a la Nación el *dominio directo* de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas; de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos, los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos...”

<sup>175</sup> Cfr. Jorge Madrazo, *Algunas consideraciones al régimen de la propiedad*, cit., *supra* nota 173, pp. 519-521

<sup>176</sup> Cfr. Lucio Mendieta y Núñez, *El sistema agrario constitucional*, 5ª ed., México, Porrúa, 1980, pp. 28 y ss. Arturo Pueblita Pelisio, *Elementos económicos de las Constituciones de México*, México, Limusa, 1982, pp. 40-124.

<sup>177</sup> Cfr. Héctor Cuadra, “Reflexiones sobre el derecho económico”, en el volumen *Estudios sobre derecho económico*, I, México, UNAM, 1977, pp. 29-35.

159. Este precepto, como el contenido en el párrafo anterior, según el cual la propiedad privada no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización (tomando en cuenta que el artículo 27 de la Constitución de 1857 requería que la indemnización fuese previa), determinó el fundamento constitucional regulado por la Ley de Expropiación, promulgada el 23 y publicada el 25 de noviembre de 1936, para expropiar y nacionalizar<sup>178</sup> tanto los hidrocarburos en 1938 como la banca privada en 1982, tomando en cuenta, además, que el artículo 20 de la citada Ley autoriza el pago de la indemnización correspondiente en la forma y los plazos que determine la autoridad expropiante, siempre que no excedan un periodo de diez años.<sup>179</sup>

160. Otro aspecto esencial de esta nueva orientación de la propiedad pública y privada se observa en cuanto a las limitaciones que se imponen a los extranjeros, puesto que el artículo 27 constitucional dispone en su texto original que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras y aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones para la explotación de minas, aguas o combustibles minerales (estos últimos a partir de 1938 sólo pueden ser manejados por el Estado), y que únicamente se puede conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubiesen adquirido en virtud del mismo (Cláusula Calvo).<sup>180</sup>

161. También se estableció la prohibición absoluta de que los extranjeros adquirieran dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, restricciones que con diversa extensión ya se habían intentado durante el siglo anterior en diversos ordenamientos, debido a la dolorosa experiencia de la pérdida de Texas y otros territorios fronterizos colonizados mayoritariamente por estadounidenses.<sup>181</sup>

162. B) *La protección de los recursos naturales*. Con apoyo en la precisa declaración del Constituyente respecto a la propiedad originaria del Estado mexicano sobre tierras y aguas y el dominio directo sobre el subsuelo (ver *supra* párrafos 152 a 156), las diversas modificaciones posteriores del propio artículo 27 de la Constitución Federal

<sup>178</sup>Sobre la diferencia entre expropiación y nacionalización, *cfr.* K. Katzarov, *Teoría de la nacionalización. El Estado y la propiedad*, trad. de Héctor Cuadra, México, UNAM, 1963, pp. 21-42. Sobre el derecho mexicano, Apéndice del propio Héctor Cuadra, pp. 625-656. Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, 6ª ed., México, Porrúa, 1974, pp. 273-276.

<sup>179</sup>El citado artículo 25 de la Ley de Expropiación, dispone: “La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un periodo mayor de diez años”. *Cfr.* Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, tomo II, pp. 253-257.

<sup>180</sup>Sobre la función de la Cláusula Calvo en el derecho mexicano, *cfr.* Ricardo Méndez Silva y Alonso Gómez Robledo, “Derecho internacional público”, en la obra *Introducción al derecho mexicano*, México, UNAM, 1981, tomo I, pp. 611-614.

<sup>181</sup>*Cfr.* Silvestre Moreno Cora, “Reseña histórica de la propiedad territorial en la República mexicana”, en el libro, *Las leyes federales sobre tierras, bosques, aguas, ejidos, colonización y el gran registro de la propiedad*, México, Herrero Hermanos, 1910, pp. 58-73.

han tenido por objeto la protección de nuestros recursos naturales (que en el pasado habían quedado en poder mayoritario de extranjeros), y preservar otros recursos que derivan del progreso tecnológico.

163. Podemos señalar al respecto que la modificación al párrafo sexto del mencionado artículo 27 constitucional el 9 de noviembre de 1940, tuvo por objeto esencial, con posterioridad de la expropiación de la industria petrolera decretada por el presidente Cárdenas el 18 de marzo de 1938, determinar la explotación directa de los hidrocarburos por parte del Estado mexicano, pues se prohibieron las concesiones. La ley reglamentaria de dicho artículo en el ramo del petróleo, de 3 de mayo de 1941, determinó en esa época la forma en que el propio Estado llevaría a efecto dicha explotación directa.<sup>182</sup>

164. Los siguientes pasos adelante implicaron la nacionalización de las energías eléctrica y nuclear, por reformas de 29 de diciembre de 1960 y 6 de febrero de 1975, respectivamente, el mencionado párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Federal; en el primer supuesto cuando tenga por objeto la prestación del servicio público, y en el segundo, se abarca también el aprovechamiento de los combustibles nucleares inclusive con otros propósitos, y además con la declaración categórica de que el uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.<sup>183</sup>

165. Finalmente, podemos señalar la reforma constitucional de 6 de febrero de 1976 al párrafo octavo del referido artículo 27 de la Carta Federal, con el propósito de proteger nuestros recursos marinos a través del establecimiento de la zona económica exclusiva de doscientas millas náuticas, la que está relacionada con los debates y las proposiciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.<sup>184</sup>

166. C) *La intervención y la rectoría económicas del Estado*. A partir de los años cuarenta, el crecimiento acelerado de la economía mexicana, especialmente en el terreno industrial,<sup>185</sup> produjo en el derecho constitucional varias modificaciones que

<sup>182</sup> En la citada reforma de 1940 se adicionó el párrafo sexto del artículo 27 constitucional con la siguiente disposición: “Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, *no se expedirán concesiones* y la Ley Reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos”.

<sup>183</sup> Los preceptos mencionados, incorporados al texto del artículo 27 de la Constitución Federal, establecen: “Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines”. “Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.”

<sup>184</sup> La adición al artículo 27 constitucional preceptúa: “La nación ejerce en una *zona económica exclusiva* situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a *doscientas millas náuticas*, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulta necesario, mediante acuerdo con estos Estados”. Cfr. Alberto Székely, “La soberanía permanente de México sobre sus recursos marinos”, en el libro editado por Alonso Gómez Robledo, *La soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales*, México, UNAM, 1980, pp. 157-173.

<sup>185</sup> Cfr. Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, Leopoldo Solís, *Alternativas para el desarrollo*, ambos citados *supra* nota 170, pp. 57-80, 89-104, respectivamente.

incorporaron atribuciones de intervención del Estado mexicano, en particular a la administración pública, con el fin de promover y encauzar el progreso económico y dirigirlo de acuerdo con las políticas del desarrollo que entonces se consideraron adecuadas.

167. En el texto original de los artículos 27 y 28 de la Constitución Federal descubrimos el fundamento inicial para el desarrollo de la legislación económica. Por lo que respecta al segundo de dichos preceptos, su primera parte está redactada, con algunas adiciones, en forma similar al precepto del mismo número de la Carta Federal de 1857, el que pretendía impedir los monopolios y tutelar la libre concurrencia en el mercado.<sup>186</sup> No obstante, el Constituyente de Querétaro agregó un segundo párrafo en el cual se estableció que la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración y acaparamiento de artículos de consumo necesario para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.<sup>187</sup>

168. Dos leyes reglamentarias de este precepto, la primera el 18 de agosto de 1931 y la vigente, el 25 de agosto de 1934, con varias reformas posteriores, conocidas como leyes de monopolios, expedidas en realidad con el propósito más amplio de regular la distribución de bienes y servicios, especialmente los considerados de consumo necesario, con la facultad de imponerles precios máximos, han complementado este capítulo (artículos 7º y 8º de dicho ordenamiento).<sup>188</sup>

169. En esta dirección debemos destacar la participación activa del Ejecutivo Federal en la regulación del mercado de los productos de consumo necesario o los calificados como de primera necesidad, a través de empresas u organismos públicos creados con el propósito de adquirir este tipo de artículos, regular su almacenamiento y promover su distribución; empresas u organismos como el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias (ley de 30 de junio de 1938); Sociedad Nacional Distribuidora y Reguladora (ley de 3 de mayo de 1941); la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (acuerdo presidencial de 25 de marzo de 1961); y finalmente, la actual Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) (decreto de 1º de abril de 1965).

170. Una nueva etapa se advierte con la expedición de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, promulgada y publicada el 30 de diciembre de

<sup>186</sup> El citado artículo 28 de la Carta Federal de 1857 estableció: “No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora”. Cfr. Antonio Carrillo Flores, “El concepto de la economía mixta”, en el libro *Nuevo derecho constitucional mexicano*, cit., *supra* nota 47, p. 83.

<sup>187</sup> Cfr. Ignacio Burgoa Orihuela, *Las garantías individuales*, cit., *supra* nota 75, pp. 405-406; Arturo Puelblita Pelisio, *Elementos económicos*, cit., *supra* nota 176, pp. 124-130.

<sup>188</sup> En la parte relativa de la exposición de motivos de la ley de monopolios de 1934, se expresó: “Es innegable que cada vez con mayor fuerza se siente la necesidad de la intervención del Estado en la economía de los países, a fin de dirigirla mediante normas adecuadas e impedir que el libre juego de los intereses particulares lesione los más altos de la sociedad...”

1950 y el reglamento de varios de sus artículos, de 9 de enero de 1951; que establecieron un sistema para regular la producción y distribución de mercancías y de servicios, no solamente de consumo necesario o de primera necesidad, sino inclusive aquellos que se consideraban esenciales o importantes para la economía nacional, incluyendo, por supuesto, la fijación de precios máximos para determinados artículos.<sup>189</sup>

171. Este crecimiento de la intervención del Ejecutivo Federal en la regulación del mercado de bienes y servicios, además del apoyo del citado artículo 28 de la Carta Federal, se recoge en la adición de un segundo párrafo al artículo 131 de la misma Ley Suprema,<sup>190</sup> de fecha 28 de marzo del citado año de 1951, que autorizó al Congreso de la Unión para delegar facultades legislativas al mismo Ejecutivo, para establecer medidas con el objeto de regular el comercio exterior; la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o para realizar cualquier otro propósito en beneficio del propio país, en especial a través de la fijación o modificación de tarifas de importación o exportación o las de restricción o prohibición del ingreso, salida o el tránsito por el territorio nacional, de productos, artículos y efectos.<sup>191</sup>

172. Esta evolución, que es mucho más compleja, pero de la cual sólo proporcionamos algunos rasgos esenciales,<sup>192</sup> ha desembocado en las recientes reformas de diciembre de 1982 a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Federal, que deben considerarse como un verdadero capítulo económico de la Carta Fundamental, aun cuando se les hubiese situado, tal vez por razones de premura, en el capítulo relativo a las llamadas “garantías individuales”, en realidad, derechos humanos de carácter individual, y algunos de naturaleza social como los contenidos en los artículos 3° y 27, entre otros.<sup>193</sup>

<sup>189</sup> Cfr. Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo, cit., supra* nota 178, tomo II, pp. 300-310.

<sup>190</sup> El primer párrafo del artículo 131 de la Carta Federal tal como fue consagrado originalmente, con la reforma de 1974 para suprimir la referencia a los territorios federales, dispone: “Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquier que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117”.

<sup>191</sup> El segundo párrafo del propio artículo 131, adicionado en 1951, establece: “El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir o para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el *comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional*, o para realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”. Cfr. Arturo Pueblita Pelisio, *Elementos económicos*, cit., *supra* nota 176, pp. 152-158.

<sup>192</sup> Algunos sectores de la compleja regulación de los factores económicos pueden consultarse en el estudio de Alicia Elena Pérez Duarte y Noreña, *El derecho ante los problemas socioeconómicos de México (energéticos y alimentos)*, México, UNAM, 1982.

<sup>193</sup> Son varias las Constituciones contemporáneas que regulan los factores económicos en capítulos específicos, y entre ellas podemos mencionar a la Constitución Española de 1978, título VII, “Economía y Hacienda”, artículos 128-136; la Carta Portuguesa de 1976, reformada en 1982, parte II “Organización económica”, artículos 80-110; y varios ordenamientos latinoamericanos entre los cuales podemos mencionar las Constituciones de Brasil de 1967-1969, título III, “Del orden económico y social”, artículos 160-175; de Ecuador de 1978, título III, “De la Economía”, artículos 45-55; de Perú, de 1979, título III, “Del régimen económico”, artículos 110-160; y de Panamá, 1972, reformada en 1983, título X, “La Economía Nacional”, artículos 277-293.

173. Debido a la grave crisis económica y financiera que se acentuó en nuestro país (como en varios otros de Latinoamérica) en el año de 1982, se consideró necesario consagrar de manera expresa un conjunto de facultades que ya se habían realizado por el Ejecutivo Federal al intervenir y, particularmente, dirigir, la actividad económica del país, con apoyo en los artículos 27, 28 y 131 de la Constitución Federal, que hemos mencionado con anterioridad.<sup>194</sup>

174. En efecto, en la parte relativa de la exposición de motivos de la iniciativa de la reforma constitucional de diciembre de 1982, se sostuvo: "...Las bases institucionales y legales del desarrollo económico, en la tradición política de México y frente a las necesidades del futuro del país, han de quedar inscritas en nuestro texto constitucional. A pesar de la dinámica de los tiempos contemporáneos en donde unos cuantos años representan cambios sustantivos en la vida de la nación, el país necesita un horizonte más amplio que vaya más allá de la resolución de los problemas inmediatos y que sobre bases sostenidas de productividad e igualdad, permita la convergencia de los esfuerzos de los sectores de la economía mixta para afirmar la seguridad y la confianza en el desarrollo de la nación...".<sup>195</sup>

175. El aspecto más sugestivo de las recientes reformas al citado artículo 25 de la Carta Federal, se refiere a la institución que se califica como rectoría económica del Estado, a que no obstante las inquietudes que despertó en algunos sectores empresariales, no implica una innovación sustancial, pues dicha rectoría se encontraba implícita en varios preceptos constitucionales (ver *supra* párrafo 172) y además se ejerció cada vez con mayor vigor en los últimos años.<sup>196</sup>

176. De acuerdo con el citado artículo 25 de la Carta Federal, la referida rectoría se ha establecido para garantizar que el desarrollo nacional tenga carácter integral, que se fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y del empleo así como una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución. Para estos fines, el propio Estado debe planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional y llevar a efecto la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la Ley Fundamental.<sup>197</sup>

177. D) *El régimen de economía mixta*. Otra de las instituciones consagradas por el mencionado artículo 25 es el relativo a la economía mixta.

<sup>194</sup> Cfr. Diego Valadés, "La reforma social de la Constitución", y Jorge Witker, "La función del Estado en la economía", en el libro *Nuevo derecho constitucional mexicano*, cit., *supra* nota 47, pp. 11-13, 68-72, respectivamente.

<sup>195</sup> En su parte final, se expresa en esa misma exposición de motivos: "En las reformas se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción y coordinación y orientación de la economía nacional, así como aquellas de regulación y fomento. De aprobarse esta iniciativa, por primera vez se contará con un *conjunto explícito de atribuciones* consistente, definido en sus alcances, con instrumentos económicos perfeccionados y los fundamentos para *llevar al derecho los nuevos conceptos económicos*".

<sup>196</sup> Cfr. Diego Valadés, *La reforma social*, cit., *supra* nota 194, pp. 13-16.

<sup>197</sup> Cfr. Alfonso Noriega Cantú, *La reforma de los artículos 25 y 26 de la Constitución*, cit., *supra* nota 47, pp. 126-133.

178. No resulta sencillo establecer un concepto, así sea descriptivo, de la llamada economía mixta que también se suele calificar como “economía de mercado”, y que se contrapone al sistema centralmente planificado de los ordenamientos socialistas, pues este último implica la titularidad de los instrumentos de producción por parte de los organismos públicos; si bien ambos sistemas se han aproximado en los últimos años, como lo demuestran los ejemplos más notorios de Hungría y de la República Popular China.<sup>198</sup>

179. La regulación de la economía mixta o de mercado se desarrolló en forma dinámica en la segunda posguerra, pero sólo en época reciente se ha elevado a categoría constitucional por las Cartas expedidas o reformadas en las últimas dos décadas, y como ejemplos europeos, pero próximos a nuestros ordenamientos, podemos mencionar a los artículos 80 y 85 y 89 de la Constitución portuguesa de 1976 reformada en 1982,<sup>199</sup> y a la Carta española de diciembre de 1978, particularmente en sus artículos 38 y 128,<sup>200</sup> pues dichos preceptos consagran la libertad de la empresa en el marco de la economía de mercado.

180. Estos principios se han introducido en los textos de las Cartas constitucionales promulgadas o modificadas en los últimos años, y en esta dirección podemos señalar el artículo 32 de la Constitución colombiana reformada en esta materia en el año de 1968;<sup>201</sup> los artículos 45 y 46 de la Constitución de la República de Ecuador aprobada por referéndum de enero de 1978;<sup>202</sup> artículos 112 y 115 de la Carta Fundamental del

<sup>198</sup> Sobre la comparación en la regulación jurídica de ambos sistemas económicos, occidental y socialista, *cfr.* Edward L. Johnson, “Economía. El derecho regulador de la economía”, en la obra dirigida por C. D. Kernig, *Marxismo y democracia. Enciclopedia de conceptos básicos. Derecho*, 2, trad. de Agustín Alonso Fernández, Madrid, Ediciones Ríoduero, 1975, pp. 47-56.

<sup>199</sup> Como ejemplo podemos transcribir el artículo 85, en el cual se dispone: “(Empresas privadas). El Estado fiscaliza el respeto de la Constitución y de la ley por las empresas privadas y protege las pequeñas y medianas empresas privadas para asegurar el interés general y los puede intervenir transitoriamente en la gestión de las empresas privadas para asegurar el interés general y los derechos de los trabajadores, en los términos definidos por la ley. 3. La ley definirá los sectores básicos en los cuales está prohibida la actividad de las empresas privadas y de otras entidades de la misma naturaleza”.

<sup>200</sup> El artículo 38 establece: “Se reconoce la *libertad de empresa* en el marco de la *economía de mercado*. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y en su caso, de la *planificación*”. A su vez, el inciso 2 del diverso artículo 128, establece: “Se reconoce la *iniciativa pública en la actividad económica*. Mediante ley se podrá reservar el sector público *recursos o servicios esenciales*, especialmente en caso de *monopolio* y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general”. *Cfr.* Luis Ma. Cazorla Prieto, “Artículos 38 y 128”, en la obra *Comentarios a la Constitución*, cit., *supra* nota 137, pp. 466-472, 1345, 1355; Óscar Alzaga, *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, Madrid, Ediciones El Foro, 1978, pp. 305-309, 775-784, y Massimo Morli, “Aspectos esenciales de la relación entre Estado y economía en una Constitución de la crisis”, en el libro dirigido por Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría, *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, 1980, pp. 363-407.

<sup>201</sup> El primer párrafo del citado artículo 32 dispone: “Se garantizan la *libertad de empresa* y la *iniciativa privada* dentro de los límites del bien común, pero la *dirección general de la economía estará a cargo del Estado*. Éste intervendrá por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos privados para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el *desarrollo integral*...” *Cfr.* Luis Carlos Sáchica, *Constitucionalismo colombiano*, 7ª ed., Bogotá, Temis, pp. 235-260.

<sup>202</sup> El mencionado artículo 45 establece: “La organización y funcionamiento de la economía debe responder a los principios de *eficiencia y justicia social* a fin de asegurar a todos los habitantes una existencia digna, permitiéndoles, al



Perú, promulgada en julio de 1979 y con vigencia a partir del mismo mes de 1980;<sup>203</sup> el artículo 277 de la Constitución panameña de 1972; y el artículo 277 de la Constitución panameña de 1972, modificada sustancialmente en 1983.<sup>204</sup>

181. Como puede observarse de la descripción anterior, el funcionamiento de la economía mixta o de mercado se ha regulado en los países occidentales, primero en la legislación ordinaria y últimamente también en el texto de varias Cartas fundamentales, con diversos matices que derivan del grado de intervencionismo estatal y de los distintos sectores que realizan actividad empresarial. En virtud de la imprecisión del término, se ha creado en la doctrina alemana una denominación, que destaca la tendencia cada vez más amplia de la dirección estatal de las actividades económicas. Nos referimos a la expresión “economía social de mercado” (*Soziale Marktwirtschaft*),<sup>205</sup> la que fue acogida de manera expresa por el artículo 115 de la Constitución peruana de 1979.<sup>206</sup>

182. El citado artículo 25 de la Constitución Federal mexicana, al recoger la evolución mencionada en los párrafos anteriores, deslinda los campos de competencia de los diversos sectores que realizan actividades empresariales, que según el propio precepto son de tres categorías: público, social y privado,<sup>207</sup> separación que, con diversos matices, también establecen otros ordenamientos constitucionales latinoamericanos, y podemos citar como ejemplos el artículo 46 de la Carta ecuatoriana de 1978, el cual señala cuatro sectores: público, de economía mixta, comunitario y privado; el 112 de la Ley Suprema peruana de 1979 clasifica las empresas en: estatales, privadas, cooperativas, autogestionarias y comunales.

---

mismo tiempo, iguales derechos y oportunidades frente a los medios de producción y de consumo. — El desarrollo, en el sistema de *economía de mercado*, propende al incremento de la producción y tiende fundamentalmente a conseguir un proceso de mejoramiento y progreso integral de todos los ecuatorianos. La acción del Estado tiene como objetivo hacer equitativa la distribución del ingreso y de la riqueza en la comunidad. — Se prohíbe, y la ley reprime, cualquier forma de *abuso del poder económico*, inclusive las uniones y agrupaciones de empresas que tiendan a dominar los mercados nacionales, a eliminar la competencia o aumentar arbitrariamente los lucros”.

<sup>203</sup> Los artículos 112 y 115 de la citada Ley Fundamental establecen; “El Estado garantiza el *pluralismo económico*. La economía nacional se sustenta en la coexistencia democrática de diversas formas de propiedad y de empresa. Las empresas estatales, privadas, autogestionarias, comunales y de cualquier otra modalidad actúan con la personería jurídica que la ley señala de acuerdo con sus características”. “*La iniciativa privada es libre*. Se ejerce en una *economía social de mercado*. El Estado estimula y reglamenta su ejercicio para armonizarlo con el interés social.”

<sup>204</sup> El mencionado artículo 277 preceptúa: “*El ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares*; pero el Estado las orientará, dirigirá, reglamentará, reemplazará o creará, según las necesidades sociales y dentro de las normas del presente Título, con el fin de acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de habitantes del país. — El Estado *planificará el desarrollo económico y social*, mediante organismos o departamentos especializados cuya organización y funcionamiento determinará la ley”.

<sup>205</sup> *Cfr.* Massimo Morisi, *Aspectos esenciales de la relación entre el Estado y la economía*, cit., *supra* nota 200, pp. 395-400.

<sup>206</sup> Dicho precepto fue transcrito en la nota 203.

<sup>207</sup> El párrafo tercero del mencionado artículo 25 consagra, además, de manera implícita, el concepto de “economía social de mercado”, en cuanto dispone: “Al desarrollo económico nacional concurrirán, con *responsabilidad social*, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación”.



183. El mismo artículo 25 de nuestra Carta Federal distribuye las actividades que los tres sectores mencionados, al determinar que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas señaladas por el artículo 28 de la misma Carta fundamental, es decir: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, emisión de billetes a través del Banco de México, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

184. Ambos preceptos fundamentales, 25 y 28, señalan también otras áreas de actividad económica, que se califican de prioritarias, en las cuales implícitamente el sector público asume una función predominante, y de acuerdo con la legislación ordinaria, puede incorporar o asociar a los sectores privado y social.<sup>208</sup> Respecto del que se considera sector social (ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades y empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores), el penúltimo párrafo del propio artículo 25 constitucional, dispone que la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de su actividad económica; y en relación con el sector privado, el último párrafo de dicho precepto, establece que su actividad económica será alentada y protegida por la ley, la que debe proveer las condiciones para que contribuya al desarrollo económico nacional.<sup>209</sup>

185. Este esfuerzo para precisar el campo de actividades económicas de los tres sectores señalados por las reformas de diciembre de 1982 a nuestra Constitución Federal debe considerarse positivo, puesto que permitirá racionalizar a la empresa pública,<sup>210</sup> la que se había extendido a campos ajenos de las citadas áreas estratégicas y prioritarias señaladas por los artículos 25 y 28 de la Carta Federal, lo que ha recargado excesivamente la actividad económica directa del sector público sólo por motivos de carácter coyuntural, como lo señala la doctrina.<sup>211</sup> Dicha reforma ha permitido en época reciente

<sup>208</sup> El párrafo sexto del referido artículo 25 constitucional establece: “Bajo criterio de *equidad social y productividad* se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente”.

<sup>209</sup> Cfr. Antonio Carrillo Flores, “El concepto de la economía mixta”, y Jorge Witker, “La función del Estado en la Economía”, ambos en el libro *Nuevo derecho constitucional mexicano*, cit., *supra* nota 47, pp. 81-93 y 72-79, respectivamente.

<sup>210</sup> Sobre esta materia pueden consultarse los siguientes trabajos: Manuel Barquín Álvarez, “El control del Ejecutivo y la administración pública federal sobre el sector paraestatal”; Alejandro Carrillo Castro, “La regulación jurídico-administrativa de la empresa pública en México”; Irma Cué de Duarte, “La fiscalización del poder legislativo federal sobre las empresas públicas”; Emilio Chauffet Chemor, “Formas legales de control administrativo de las empresas públicas en México”; Sergio García Ramírez, “Panorama sobre la empresa pública en México”; Miguel de la Madrid, “Algunas cuestiones sobre la regulación de la empresa pública en México”; Sofía Méndez V., “La reforma administrativa, la programación y el control de las empresas públicas en México”; José Francisco Ruiz Massieu, “Una aproximación al control jurisdiccional de las empresas públicas”; Carlos Salinas de Gortari, “Consideraciones económicas acerca de la regulación de la empresa pública”, todos ellos publicados en *Anuario Jurídico VIII-1981*, que contiene los trabajos presentados en el Seminario Internacional sobre la Regulación de la Empresa Pública, México, UNAM, 1981, pp. 31-73; 75-95; 109-118; 119-127; 259-267; 417-428; 429-441; 493-506; 529-536, respectivamente.

<sup>211</sup> Cfr. Antonio Carrillo Flores, *El concepto de economía mixta*, cit., *supra* nota 209, p. 92, quien señala que varias empresas de esta naturaleza pasaron al sector público por incapacidad del sector privado para sacar adelante grandes empresas que habían obtenido financiamiento de la banca gubernamental.

enviar al mercado las acciones correspondientes a empresas que realizaban actividades diversas de las estratégicas o prioritarias, incluyendo las que se encontraban en poder de la banca, ahora nacionalizada, sin que esto signifique un retroceso en la rectoría económica del Estado mexicano.

### La planificación económica y social

186. La planificación es una institución que está estrechamente vinculada con el régimen económico, ya sea de economía mixta o de mercado, o bien centralmente planificada, así como con la dirección o rectoría del Estado; pero también se ha extendido al sector social, para abarcar una programación general de las actividades que debe realizar o encauzar el Estado contemporáneo.

187. Como ocurre con otros conceptos relacionados con la vida social, es complicado pretender una idea, así sea aproximada, de la planificación contemporánea, por lo que podemos utilizar la penetrante definición elaborada por el destacado científico social argentino, residente en México, el profesor Marcos Kaplan, en cuanto afirma que por planificación debe entenderse: “el conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales, por los cuales los sujetos, agentes, grupos, estructuras, comportamientos y movimientos, que constituyen la sociedad y contribuyen a modificarla y desarrollarla, son controlados de modo consciente e integrados en la totalidad, de modo tal que se pueda diseñar, dominar y conformar el porvenir de ésta en un sentido determinado”.<sup>212</sup>

188. La planificación se vincula estrechamente con el nacimiento del Estado social de derecho, puesto que la intervención de la autoridad pública en las diversas actividades sociales, y particularmente las de carácter económico, hizo surgir la necesidad de programarlas con el objeto de lograr los fines de justicia social que persigue y, por supuesto, este imperativo se advierte con mayor fuerza en los ordenamientos socialistas inspirados en el modelo soviético, y por ello la planificación se introdujo primeramente en estos últimos.<sup>213</sup>

189. Esta necesidad de la planeación o programación se advierte en los textos constitucionales de las Cartas Fundamentales europeas surgidas en los primeros años de la posguerra, como se ha señalado respecto la Constitución italiana de 1947,

<sup>212</sup> “Planeación y cambio social”, en el libro *Nuevo derecho constitucional mexicano*, cit., *supra* nota 47, p. 149.

<sup>213</sup> Como ejemplo podemos citar lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución de la URSS de 1977, ordenamiento que reitera preceptos anteriores y que han servido de modelo a los restantes países socialistas: “La economía de la URSS constituye un conjunto único que comprende todos los eslabones de la producción social, de la distribución y el intercambio en el territorio del país. — La economía se dirige sobre la base de los planes estatales de desarrollo económico y social, teniendo en cuenta los principios sectorial y territorial y conjugando la administración centralizada con la autonomía y la iniciativa económica de las empresas, complejos y otras entidades. Por ello se utiliza activamente la autogestión financiera, el beneficio, el costo y otros resortes e incentivos económicos”. Si bien se advierte una tendencia hacia la flexibilidad en la planeación soviética, especialmente en los últimos años, y de acuerdo con el precepto transcrito, para el destacado constitucionalista francés André Hauriou, dicho sistema soviético de planificación se ha caracterizado hasta sus modificaciones recientes como total, centralizada, tecnocrática, maximalista; imperativa y coercitiva, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, cit., *supra* nota 31, pp. 707-709.

artículo 41, párrafo tercero;<sup>214</sup> Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, de 1949, artículo 109.3,<sup>215</sup> y posteriormente en el artículo 34, apartado 5, de la Carta francesa de 1958.<sup>216</sup> 190. Tales principios fueron acogidos, en forma muy amplia, por la Constitución portuguesa de 1976, reformada en 1982, la que dedica todo su título III, a la planificación (artículos 91 a 95);<sup>217</sup> y en forma más sintética, por la Constitución española de diciembre de 1978, en su artículo 131.<sup>218</sup>

191. La tendencia hacia la constitucionalización de los lineamientos esenciales de la planificación, de manera preferente en el régimen económico, se advierte en las Cartas fundamentales de varios países latinoamericanos,<sup>219</sup> y al respecto podemos citar como ejemplos los artículos 32, de la Constitución colombiana; 89 de la venezolana; 111 de la Carta peruana, y 277 de la Ley Suprema panameña.<sup>220</sup>

<sup>214</sup> En su parte conducente, este precepto dispone: "...La ley determina los *programas* y los controles oportunos para que la actividad económica pública y privada pueda orientarse y coordinarse con los fines sociales".

<sup>215</sup> Según esta disposición: "Por ley federal que requiere la aprobación del Consejo Federal podrán fijarse principios de validez conjunta para la Federación y las entidades federativas en lo que atañe al derecho presupuestario, a una economía presupuestaria que tenga en cuenta las exigencias coyunturales y a una *planificación financiera* de varios años de duración".

<sup>216</sup> Dicho precepto establece en lo conducente: "artículo 34. La Ley se vota por el parlamento y fija las normas que conciernen a: ... *Leyes de Planeación que determinan los objetivos de acción económica y social del Estado*".

<sup>217</sup> Los principios generales de la planificación portuguesa están contenidos en el artículo 91 de la Carta Fundamental, en el cual se establece: "1. La organización económica y social del país debe ser orientada, coordinada y disciplinada por el *Plan*. 2. *El Plan* debe garantizar el desenvolvimiento armónico de los sectores y regiones, la utilización eficiente de las fuerzas productivas, la justa distribución individual y regional del producto nacional, la coordinación de la política económica con la política social, educativa y cultural, la preservación del equilibrio ecológico, la defensa del ambiente y la calidad de vida del pueblo portugués". *Cfr.* J. J. Gomes Canotilho, y Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa. Anotada*, cit., *supra* nota 157, pp. 221-225.

<sup>218</sup> El referido artículo 131 preceptúa: "1. El Estado, mediante ley, podrá *planificar la actividad económica general* para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución. 2. El Gobierno elaborará los *proyectos de planificación*, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley". *Cfr.* Luis María Cazorla Prieto, "Artículo 131", en la obra *Comentarios a la Constitución*, y Óscar Alzaga, *La Constitución española de 1978*, ambos libros citados *supra* nota 200, pp. 1373-1383 y 791-795, respectivamente.

<sup>219</sup> Para el desarrollo de la institución en nuestro Continente, *cf.* Marcos Kaplan, *Sociedad, política y planificación en América Latina*, México, UNAM, 1980, especialmente pp. 10-52.

<sup>220</sup> En la parte relativa, el artículo 32 de la Constitución colombiana dispone que el Estado: "intervendrá por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados para racionalizar y *planificar* la economía a fin de lograr el desarrollo integral". El artículo 111 de la Carta Peruana de 1979 establece: "El Estado formula la política económica y social mediante *planes de desarrollo* que regulan la actividad del Sector público y orientan en forma concertada la actividad de los demás sectores, la *planificación* una vez concertada es de cumplimiento obligatorio". El segundo párrafo del artículo 277 de la Constitución panameña preceptúa: "...El Estado *planificará* el desarrollo económico y social, mediante organismos o departamentos especializados cuya organización y funcionamiento determinará la ley", y finalmente, la Carta venezolana de 1961 dispone en su artículo 98: "El Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para *planificar*, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país". Sobre este último precepto, *cf.* Allan R. Brewer Carías, "La planificación del desarrollo económico y social en Venezuela", en el volumen *Estudios de derecho económico*, IV, México, UNAM, 1983, pp. 7-44.

192. Por lo que se refiere a nuestro país, se realizaron numerosos intentos de planificar las actividades económicas y sociales. Entre ellos se pueden citar, en vía de ejemplo, la Ley sobre Planeación General de la República de 12 de julio de 1930; los dos planes sexenales (1934-1939, y 1941-1946); el proyecto de Ley Federal de Planeación de 1963, así como algunos otros ensayos similares, hasta llegar al Plan Global de Desarrollo de 1980-1982, que pretendía superar la concepción tradicional de la planificación económica, para integrar todos los aspectos de la vida social.<sup>221</sup>

193. Toda esta evolución culminó con la reforma al artículo 26 de la Constitución Federal en diciembre de 1982, que elevó a nivel fundamental los lineamientos de la planeación democrática, de manera congruente con el sistema de democracia social (ver *supra* párrafos 7 a 20), precepto que sirvió de fundamento para la expedición de la Ley de Planeación, promulgada el 30 de diciembre de 1982 y publicada el 5 de enero de 1983.

194. No sería posible, en esta oportunidad, examinar las normas constitucionales y legales que regulan el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional consagrado en el referido artículo 26 de la Carta Federal,<sup>222</sup> por lo que nos limitaremos a destacar las características del mismo sistema, el que, de acuerdo con lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988: “significa una respuesta clara al compromiso de organizar las actividades de gobierno de manera racional y previsoras y con el apoyo de una amplia participación popular”.<sup>223</sup>

195. A) *Naturaleza del sistema*. En primer lugar debemos señalar que la planeación introducida en el texto constitucional se califica como democrática, lo que significa que pertenece a la categoría de la planificación indicativa, la que de acuerdo con la doctrina sólo es obligatoria e imperativa para los órganos de gobierno y de la administración centralizada y descentralizada que la establecen, pero que requiere de la voluntad de los diversos sectores sociales, con los cuales se concierta su incorporación al plan respectivo.<sup>224</sup>

<sup>221</sup> Respecto al desarrollo histórico de los ensayos de planificación en México, *cfr.* José Luis Ceceña Cervantes, *La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (El Caso de México)*, México, UNAM, 1983, pp. 51-235; Sergio García Ramírez, “Naturaleza jurídica de los planes nacionales, globales e institucionales”, en el libro editado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, Porrúa, 1981, pp. 35-37.

<sup>222</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, 1983, p. 21. *Cfr.* Jorge Witker, “Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988”, en *Gaceta informativa de legislación y jurisprudencia*, núm. 40, México, UNAM, septiembre-diciembre de 1983, pp. 1261-1266.

<sup>223</sup> El artículo 39 de la Ley de Planeación consagra la siguiente definición: “Para los efectos de esta Ley se entiende por *Planeación Nacional de Desarrollo* la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen...” *Cfr.* Jorge Witker, “Ley de Planeación”, en la *Gaceta informativa*, cit., nota anterior, pp. 1253-1260.

<sup>224</sup> *Cfr.* Agustín Gordillo, *Introducción al derecho de la planificación*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1981, pp. 36-65; Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, “Los problemas jurídicos suscitados por la planificación económica y social” en la obra *Problèmes contemporains de droit comparé*, Tokio, Institut Japonais de droit comparé, Université Chuo, tomo I, 1962, pp. 413-443.

196. Otro aspecto del carácter democrático del sistema de planeación consagrado en el artículo 26 constitucional, consiste en los procedimientos de participación y consulta populares, regulados por el artículo 20 de la ley reglamentaria, según el cual, la consulta debe hacerse respecto a la elaboración, actualización y ejecución del Plan nacional y los programas que se elaboren para su ejecución, para lo cual deben convocarse diversos foros con el fin de que las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares, instituciones académicas, organismos empresariales y otras agrupaciones sociales, participen como órganos de consulta permanente.

197. Por otra parte, y debido a nuestro régimen federal, el Ejecutivo de la Unión puede convenir con los gobiernos de las entidades federativas la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo, coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los estados se realicen de manera conjunta, tomando también en cuenta la participación que corresponda a los municipios (artículo 33 de la Ley de Planeación).

198. También debe señalarse que de acuerdo con la naturaleza indicativa y democrática consagrada en nuestro ordenamiento, el Ejecutivo Federal tiene a su cargo dicha planeación en el ámbito nacional, por lo que directamente, o a través de sus dependencias, puede concertar la realización de las acciones previstas en el plan, y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados, por medio de convenios o contratos de carácter público y de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, y además, está facultado para inducir acciones de los propios particulares a través de sus atribuciones para fomentar, promover, regular, restringir, orientar o prohibir dichas acciones en relación con la propia planeación (artículos 37-39 y 41 de la Ley de Planeación).<sup>225</sup>

199. B) *Objetivos*. En el texto constitucional se dispone expresamente que los objetivos de la planeación serán los fines del proyecto nacional contenidos en la propia Carta Federal, y al respecto, el artículo 2º de la ley reglamentaria añade que la misma planeación deberá realizarse como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país, de acuerdo con los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Ley Fundamental.<sup>226</sup>

<sup>225</sup> Sobre los métodos de concertación e inducción en los planes indicativos, *cf.* Agustín Gordillo, *op. últ. cit.*, pp. 93-96; y en cuanto la experiencia anterior a la ley de 1983, Carlos Salinas de Gortari, "La inducción en el sistema nacional de planeación en México", en la obra *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, *cit.*, *supra* nota 220, pp. 167-189.

<sup>226</sup> El citado artículo 2º de la Ley señala como objetivos los siguientes: "I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural; II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno; III. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria; IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos; V. El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr el desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional, y VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social".

200. C) *Categorías*. De acuerdo con la Ley de Planeación existe un solo Plan, que lo es el Nacional de Desarrollo, el cual indicará los programas, los cuales se dividen en sectoriales, institucionales, regionales y especiales, elaborados por un sector administrativo o por las llamadas entidades paraestatales (organismos descentralizados y empresas públicas); o bien en relación con regiones prioritarias o estratégicas, o con dos o más dependencias coordinadoras de un sector (artículos 22 a 28 de la Ley).

201. D) *Elaboración*. El Plan Nacional de Desarrollo debe elaborarse, aprobarse y publicarse por el presidente de la República, dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión y su vigencia no debe exceder el periodo constitucional que le corresponda, aun cuando podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo. Además, el mismo Titular del Ejecutivo Federal debe remitir dicho Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión (artículos 21 y 9º de la ley reglamentaria).

202. Los programas regionales y especiales deben someterse a la aprobación del presidente de la República a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y los sectoriales por medio de la dependencia coordinadora, previo dictamen de la mencionada Secretaría. Los de carácter institucional, sólo serán sometidos a la aprobación de la dependencia coordinadora del sector, por conducto del órgano de gobierno o administración de la entidad paraestatal respectiva, y de no estar agrupada en un sector específico, la aprobación corresponderá a la mencionada Secretaría de Programación y Presupuesto (artículo 29 de la Ley).

203. *Ejecución*. Las dependencias y entidades públicas, deben cumplir los lineamientos del Plan y de los programas, a través de programas anuales específicos en los que se incluyen los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes, los que sirven de base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales que las propias dependencias y entidades están obligadas a elaborar conforme a la legislación aplicable presupuestos por programas (artículo 27 de la ley).<sup>227</sup> Por otra parte, los funcionarios de la administración pública federal que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de la ley reglamentaria y las que deriven de los objetivos y prioridades del Plan y de los programas, serán sancionados con medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la propia dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable (artículo 42 de la ley).<sup>228</sup>

204. En cuanto al cumplimiento de los convenios de coordinación con la entidades federativas y municipios para su participación en la planeación nacional, la Secretaría de Programación y Presupuesto debe proponer los procedimientos conforme a los

<sup>227</sup> Cfr. Vázquez Arroyo, *Presupuestos por programas para el sector público de México*, México, UNAM, 1982.

<sup>228</sup> Además, de acuerdo con el artículo 69 de la Ley de Planeación, en el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo debe remitir a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas, y el contenido de las Cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal deberán relacionarse, en lo conducente, con dicha información a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional referentes a las materias de dichos documentos.

cuales convendrá la ejecución de las acciones aprobadas, considerando los criterios que señalen las dependencias coordinadoras de sector conforme a sus atribuciones. Además, el Ejecutivo Federal debe definir la participación de los órganos de la administración pública centralizada que actúen en las propias entidades federativas en las actividades de planeación de los respectivos gobiernos locales (artículos 34 y 35 de la ley reglamentaria).

205. Además de lo anterior, el propio Ejecutivo Federal, en los convenios de coordinación que suscriba con los propios gobiernos locales, debe proponer la inclusión de una cláusula en la cual se establezcan medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio, así como de los acuerdos que del mismo se deriven, en la inteligencia de que las controversias que surjan con motivo de los mencionados convenios se someterán a la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución Federal (artículo 44 de la ley).<sup>229</sup>

206. Finalmente, los contratos o convenios de cumplimiento obligatorio que se celebren con grupos sociales o particulares, deben establecer las consecuencias o sanciones que se deriven de su incumplimiento, con el objetivo de asegurar el interés general y garantizar su ejecución oportuna. Al ser considerados contratos o convenios de derecho público, las controversias que se susciten con motivo de su ejecución y cumplimiento se resolverán por los tribunales federales (artículos 38 y 39 de la Ley).

## Conclusiones

207. De acuerdo con las reflexiones anteriores, podemos llegar a las siguientes conclusiones, expresadas de manera sintética:

208. *Primera.* La Constitución Federal mexicana de 5 de febrero de 1917 debe considerarse como un documento de transición entre el sistema clásico individualista y liberal de la Carta anterior de 1857 y las tendencias socializadoras que se manifestaron en la primera posguerra, con el mérito indiscutible de haber sido la primera que incorporó en su texto los derechos sociales de los trabajadores y los campesinos, adelantándose a otras leyes fundamentales, como la alemana de Weimar, que iniciaron el llamado constitucionalismo social.

209. *Segunda.* A través de las diversas reformas y modificaciones elaboradas de manera paulatina por el órgano revisor a partir de la vigencia de la propia constitución de 1917, se incorporan, de acuerdo con los cambios económicos y sociales de nuestro país, los diversos instrumentos jurídicos que configuran la Democracia Social, la que obtiene su consagración en las Cartas Fundamentales expedidas al concluir la Segunda Guerra Mundial.

<sup>229</sup> Sobre las controversias constitucionales reguladas por el artículo 105 de la Constitución Federal, *cfr.* Héctor Fix-Zamudio, “Las garantías constitucionales en el derecho mexicano”, en *Anuario Jurídico III-IV, 1976-1977*, México, UNAM, 1977, pp. 88-99.



210. *Tercera.* Dicha Democracia Social, que tiene su expresión normativa formal en el llamado Estado social de derecho o Estado de bienestar, implica la intervención del Estado en las diversas actividades económicas, sociales, políticas y culturales, con el objeto de lograr una redistribución más equitativa de bienes y servicios; establecer un régimen adecuado de seguridad social, y en general, para lograr los fines de la justicia social.

211. *Cuarta.* Tomando como punto de partida los lineamientos iniciales establecidos en los artículos 27 y 123 de la Constitución Federal sobre la reforma agraria y los derechos mínimos de los trabajadores, las reformas posteriores implicaron una evolución que recoge el desarrollo del país, particularmente acelerado a partir de los años treinta, y en sus factores económicos, de los cuarenta, que elevaron a la categoría de normas fundamentales a varias instituciones que extendieron de manera considerable la intervención del Estado mexicano en numerosos campos de la vida económica y social.

212. *Quinta.* Además del progreso que se advierte en el derecho laboral y en la regulación de la reforma agraria, el camino hacia la Democracia Social implica, en el campo de las reformas a nuestra Carta Federal de 1917, la consagración de un sistema de seguridad social cada vez más amplio; la regulación de los asentamientos humanos y los derechos sociales relativos a la vivienda y a la protección de la salud, incluyendo la tutela del ambiente, así como el crecimiento de la administración pública y de la justicia administrativa.

213. *Sexta.* El régimen económico, apoyado en el dominio originario de la nación sobre nuestro territorio y el directo sobre los recursos naturales, ha evolucionado de manera considerable de acuerdo con las transformaciones que ha experimentado nuestro país en los últimos decenios. Este desarrollo se ha manifestado jurídicamente en varias direcciones, entre ellas la incorporación de normas protectoras de los propios recursos naturales, incluyendo la nacionalización de los esenciales como el petróleo, la energía eléctrica y nuclear; y el servicio de banca y crédito; así como el establecimiento de la zona económica exclusiva, para llegar al reconocimiento expreso, en las reformas promulgadas en diciembre de 1982, de la rectoría económica del Estado y de la economía mixta o de mercado.

214. *Séptima.* Por último, toda esta evolución hacia la democracia social ha culminado con la consagración del sistema de la planeación indicativa y democrática, a través de un Plan Nacional de Desarrollo y diversos programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, que tienen por objeto establecer los instrumentos adecuados para el desempeño de la responsabilidad del Estado mexicano sobre el desarrollo integral del país, de acuerdo con los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en nuestra Constitución Federal.

### Bibliografía básica

215. Las obras que se citan a continuación son aquellas que consideramos de fácil consulta y que permiten una visión general de los aspectos esenciales sobre los temas



que se tratan sumariamente en este sencillo estudio panorámico, y comprenden sólo los libros cuya consulta se considera esencial, sin mencionar los artículos, los que se incluyen en las notas de pie de página.

### Fuentes consultadas

- ÁLVAREZ DEL CASTILLO, Enrique (editor), *Los derechos sociales del pueblo mexicano*, 3 vols., México, Manuel Porrúa, 1979.
- ARCE CANO, Gustavo, *De los seguros sociales a la seguridad social*, México, Porrúa, 1972.
- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, *Derecho del trabajo*, 2ª ed., México, UNAM, 1983.
- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel (editor), *Estudios sobre la empresa pública. Anuario Jurídico, VIII*, México, UNAM, 1981.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio, *El derecho de protección del ambiente en México*, México, UNAM, 1981.
- CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge (eds.), *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)*, México, UNAM, 1984.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio., *Derecho de la seguridad social*, México, UNAM, 1981.
- CECEÑA CERVANTES, José Luis, *La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (El caso de México)*, México, UNAM, 1983.
- Comisión Nacional para el Reparto de Utilidades, *Memoria de la Primera Comisión*, 2 vols., México, 1964.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel (editor), *Historia Moderna de México. El Porfiriato*, vol. VII, tomo II, *La vida económica*, México, Hermes, 1965.
- CUADRA, Héctor y KAPLAN, Marcos (editores), *Estudios de derecho económico*, I, II, III y IV, México, UNAM, 1976, 1977-1980, 1979 y 1983, respectivamente.
- CUEVA, Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo*, 12ª ed., 2 vols, México, Porrúa, 1970.
- . *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, tomo I, 9ª ed.; tomo II, 3ª ed., México, Porrúa, 1984.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *El Estado empresario*, México, UNAM, 1982.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983.
- FORSTHOFF, Ernst, *El Estado de la sociedad industrial. El modelo de la República Federal de Alemania*, trad. de L. López Guerra y J. N. Muñoz, Madrid, Tecnos. 1975.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1977.
- GONZÁLEZ, María del Refugio (editora), *La formación del Estado Mexicano*, México, Porrúa, 1984.
- GÓMEZ ROBLEDO, Alonso, *La soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales*, México, UNAM, 1980.
- GORDILLO, Agustín, *Introducción al derecho de la planificación*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1981.
- HANSEN, Roger D, *La política del desarrollo mexicano*, trad. de Clementina Zamora, 9ª ed., México, Siglo XXI Editores, 1979.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas y Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, *Seminario de Evaluación de la Ley de Fomento Agropecuario*, México, UNAM, 1981.
- KAPLAN, Marcos, *Sociedad, política y planificación en América Latina*, México, UNAM, 1980.
- KAPLAN, Marcos (editor), *Petróleo y desarrollo en México y en Venezuela*, México, UNAM-Nueva Imagen, 1981.

- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *El derecho a la información*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1984.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *El pensamiento económico en la Constitución mexicana de 1857*, 2ª ed., México, Porrúa, 1982.
- MANZANILLA SCHAFFER, Víctor, *Reforma agraria mexicana*, Universidad de Colima, 1966.
- MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *El sistema agrario constitucional; explicación e interpretación del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus preceptos agrarios*, 4ª ed., México, Porrúa, 1975.
- , *Introducción al estudio del derecho agrario*, 4ª ed., México, Porrúa, 1975.
- , *El problema agrario de México y la Ley de Reforma Agraria*, 16ª ed., México, Porrúa, 1979.
- MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo, *La administración pública federal en México*, México, UNAM, 1980.
- PÉREZ DUARTE Y NOREÑA, Alicia Elena, *El derecho ante los problemas socio-económicos de México (energéticos y alimentos)*, México, UNAM, 1982.
- PUEBLITA PELISIO, Arturo, *Elementos económicos en las Constituciones de México. (Contribución al estudio del derecho económico mexicano)*, México, Limusa, 1982.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Derecho urbanístico*, México, UNAM, 1981.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco. y LOZANO HERNÁNDEZ, Wilfrido, *Nueva administración pública federal*, 2ª ed., México, Tecnos, 1978.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco. y VALADÉS, Diego (eds.), *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983.
- SÁNCHEZ CORDERO DÁVILA, Jorge (ed.), *La protección jurídica del débil en el consumo*, México, UNAM-Nueva Imagen, 1981.
- SÁNCHEZ VARGAS, Gustavo, *Orígenes y evolución de la seguridad social en México*, UNAM, 1963.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, Porrúa, 1981.
- , *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, 1980.
- , *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, 1983.
- SILVA-HERZOG, Jesús, GONZÁLEZ-AVELAR, Miguel y CORTIÑAS-PELÁEZ, León (eds.), *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda. Cometido del poder público en la segunda mitad del siglo XX*, México, Porrúa, 1977.
- SOBERÓN ACEVEDO, Guillermo *et al.*, *Derecho constitucional a la protección de la salud*, México, Miguel Ángel Porrúa. 1983.
- SOLÍS, Leopoldo, *Alternativas para el desarrollo*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1980.
- TRUEBA URBINA, Alberto, *La nueva legislación de seguridad social en México; historia, teoría, exégesis, integración*, México, UNAM, 1977.
- , *Nuevo derecho procesal del trabajo*, 4ª ed., México, Porrúa, 1978.
- VALADÉS, Diego (ed.), *Derecho federal mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1984.
- VANOSI, Jorge Reinaldo A, *El Estado de Derecho en el constitucionalismo social*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1982.
- VÁZQUEZ ARROYO, Francisco, *Presupuestos por programas para el sector público de México*, 4ª ed., México, UNAM, 1982.
- WITKER, Jorge, *La empresa pública en México y en España (un estudio comparativo de derecho administrativo)*, Madrid, UNAM-Civitas, 1982.





## El tema de la justicia en la Constitución

Sergio García Ramírez

En este breve comentario, formulado hace varios lustros y revisado en 2016, sólo pretendo exponer algunas reflexiones generales en torno al tema de la justicia en la Constitución. Para ello invoco una doble perspectiva que considero necesario en el examen de esta materia, como de otras. En un extremo se halla la dimensión histórica, dinámica, un movimiento hacia adelante, desde el origen hasta el presente, que constituye apenas un punto de arribo provisional. Así se entiende el proceso constitucional o, mejor dicho, el desempeño constitucionalista (como tarea con motivo y destino) e igualmente el proceso de la justicia inmersa en la Constitución.

En otro ángulo se localiza la perspectiva teleológica, la exploración finalista, regida y dominada por la idea del valor, que también es de alguna manera dinámica, relativa, y a la que es preciso observar y seguir desde un momento cualquiera (el de la formación constitucional, si así interesa; o bien, los de las sucesivas etapas de la recreación, la interpretación y la aplicación constitucionales) y hacia el porvenir.

No es en cierto instante, preciso y detenido, donde la pretensión finalista encuentra su cumplimiento y, por ello, su conclusión. Lo halla progresivamente, merced a la intemporal, constante admisión y realización de los valores que pregonan. Es de esta suerte como se puede comprender, además de entender, el proceso constitucionalista. También es así como se comprende el camino que corre la justicia depositada en la Ley Fundamental: bajo las dos proyecciones señaladas.

Constitución y justicia, o justicia y Constitución, integran una fórmula irrevocable. Al menos, así la retenemos y queremos quienes, más allá de la satisfacción de la forma (de lo que ontológicamente se exige para el Estado), preferimos localizar en el Estado de derecho

una suerte de permanente ecuación. Me refiero al Estado de derecho justo, no a cualquier Estado, que sería una mera organización de geometría política, ni a un derecho cualquiera (por más que se atiendan, también aquí, los requerimientos formales), que pudiera ser un catálogo de prevenciones insoportables, un prontuario de la tiranía.

En la versión que sustentamos, Constitución y justicia son datos que mutuamente se reclaman y comprometen. Por ello, vale suponer que una teoría de la Constitución es o debería ser, al mismo tiempo, una teoría de la justicia, una exposición político-jurídica acerca de lo justo: al menos, en torno a la manera de realizarlo. Líneas abajo me ocuparé de nuevo en estos enlaces e identidades. Ahora importa destacar lo que es la Constitución y lo que significa que ésta incorpore en varios lugares y para objetivos diversos —aunque haya inevitablemente, por necesidad lógica y política, una última convergencia decisiva, definitiva— la idea de la justicia.

La sociedad primitiva no pensó en la Constitución, aunque estuvo, como es obvio, constituida en alguna forma: germinal, elemental, precaria. Los hombres de alborada y sus descendientes durante muchas generaciones, tampoco idearon, esperaron o exigieron —como otros luego lo harían—, el concepto y la experiencia de una Constitución que hubiera sido concepto y experiencia de derechos exigibles, invulnerables. Entonces no existían éstos: las satisfacciones provenían del azar, de la fuerza, el ingenio o la misericordia, no de un orden jurídico soberano que las asegurara.

Las preocupaciones jurídico-constitucionales, con las ocupaciones que de ellas surgen, son de factura relativamente moderna dentro del curso completo de la historia. El alba constitucional, con su extensa carga de demandas de justicia, coincide con insumisiones armadas, con exitosas insurgencias nobiliarias o burguesas, en cuyo origen se localizan el pensamiento o el sentimiento, o ambos, de la justicia agraviada. La Constitución se finca, pues, en el trastorno de la justicia, o dicho de otro modo, en una generalizada e insoportable injusticia cuya capacidad tiránica cede, concediendo, o se derrumba para dejar el sitio a otros poderíos.

Interesa que una Constitución sea factible, esto es, posible en la realidad: ni utópica ni quimérica; viable, para que una vez producida pueda permanecer, regir verdaderamente; vigente, con la connotación compleja que a esta voz pudiera adjudicarse: perfección formal y positividad material.

La Constitución se alza sobre el razonable consenso, sobre las conciliaciones, transacciones o unanimidades, si las hay, de los factores reales de poder, para usar una expresión valiosa y conocida. Es menos difícil que éstos admitan determinados programas de justicia, que concertarlos a favor de la equidad. Por ello pasa el tiempo antes de que la equidad luzca en el centro de la justicia constitucional.

Aquellos acuerdos se recogen y proclaman, vinculando múltiples aspiraciones y provocando acciones consecuentes, públicas o privadas, en las decisiones políticas fundamentales, otra expresión bien conocida; aquéllas son la entraña de la Constitución; con ellas se forma la esencia constitucional; hacen que una preceptiva, un elenco de fórmulas y teorías, asciendan al rango de auténtica ley suprema y luego descendan a gobernar la realidad. Sin semejantes decisiones no sería suprema ley, aunque se le

confriese solemnemente este calificativo, y quedaría apenas en el peldaño modesto de una norma secundaria, del reglamento.

Las consideraciones generales que preceden son, desde luego, aplicables a la Constitución mexicana de 1917: desde el principio (cuyo núcleo se mantiene), desde la primera y maciza redacción cuando actuó un Constituyente revolucionario (asamblea inmediatamente derivada de la lucha armada; asamblea que pronto sobrepasó la pretensión reformadora para elegir el rumbo del cambio radical de la alteración revolucionaria, auspiciando un constitucionalismo iconoclasta), hasta ahora, en que contamos con un texto profusamente modificado por el Constituyente Permanente, cuya diligencia se ha desplegado precisamente bajo las facultades que en él depositó la propia Ley de Querétaro, y de esta suerte ha incorporado cambios muy numerosos en el texto constitucional, que finalmente implican, si se les coteja con la Carta de 1917 y sus reformas de mayor calado, una nueva Constitución.

A menudo se aborda, lo mismo desde posiciones (y para fines) progresistas que desde reductos (y para efectos) conservadores, moderados o a ultranza, el tema de las reformas constitucionales, abundantes en el caso de México. Sobre esto diremos dos palabras, que no son ociosas aquí, porque de la aptitud de marcha o de la rigidez constitucionales, como quiera que se expresen, dependen el retraimiento o el progreso de la justicia.

Si la Constitución es una expresión viva, una formulación, por así decirlo, de la marcha de la justicia, cada aspiración y cada paso de ésta calan en el texto constitucional, o bien, en otros sistemas, en la interpretación jurisprudencial. Por ello, más que la cuenta aritmética de las reformas, habría que observar, con buen juicio cualitativo, lo que en ellas se hace o no se hace a favor de la justicia: al día, contemporánea, pues la reforma viene a ser, por su propia naturaleza, un intento de dar a la justicia altura contemporánea: para el tiempo en el que la modificación normativa se plantea, o incluso prevista y proyectada para épocas posteriores y superiores al momento en el que la reforma se realiza.

En la consideración de este punto, hay que eludir esa suerte de “maniqueísmo” constitucional, sobradamente dogmático y simplista, que coloca como modelo de virtudes a las cartas intactas o escasamente tocadas (sin reparar, dicho sea de paso, en los cambios de rumbo, a veces muy profundos, que imprime una jurisprudencia apremiada por los hechos: permanecen las palabras de la ley, pero varía drásticamente su alcance por la acción eficiente que sobre ellas ejerce la interpretación con fuerza normativa), e identifica como ejemplo de error o de penuria a las constituciones frecuentemente reformadas.

Esa sencilla, inaceptable partición, ignora la existencia de distintos modelos constitucionales suficientemente establecidos desde la primera postguerra mundial, y por lo mismo soslaya los diversos estilos de modernización, de puesta al día, que es requisito de oportunidad y condición de vitalidad, prevalecientes en el universo constitucional.

La justicia, además de las exigencias de organización para responder al mero crecimiento, explica y justifica el proceso de reforma. Obviamente, no digo esto a propósito de cualquier reforma —acreditándola de antemano o cubriéndolas a todas—, sino sólo

acerca de las reformas pertinentes (las razonables, las útiles, las necesarias; ahora bien, racionalidad, utilidad y necesidad son cuestiones que han de resolverse en vista de una experiencia política, jurídica y social concreta, no a la luz de una abstracción sin patria) que son o pueden ser las más, como efectivamente ha pasado entre nosotros a lo largo del siglo XX.

Considérese, igualmente, que los cambios preceptivos se fundan —en el amplio sentido de la palabra: apoyo y razón—, en la honda transformación social que la Carta de 1917 quiso auspiciar deliberadamente, y que en realidad ocurrió, asociada a aquella otra transformación, espontánea, natural, acaso imprevista, que desde el primer momento fue preciso recoger y organizar en la Constitución.

A este respecto, hay que tomar en cuenta que al huir de los moldes constitucionales clásicos, merced al triunfo de los diputados heterodoxos, e inaugurar una nueva, distinta técnica constitucional, con ingredientes y exigencias propios, a título de Carta de Derecho Social (para un Estado de derecho orientado en el rumbo social), nuestra Constitución se reconoció y reclamó dinámica, modificable, imperfecta, y admitió y escrituró, por ello mismo, la capacidad de recabar las nuevas pretensiones de la justicia.

No podrá ignorarse esa calidad ni deberían sorprender sus consecuencias si se considera el ingreso de las denominadas garantías sociales y el texto detallado, frondoso, en el que éstas fueron captadas desde 1917. Así se “prefiguraba” ya el texto del futuro; así se diseñaba el estilo constitucional mexicano, nativo de aquí e infungible, por lo demás, como infungible es la historia de nuestro país, que necesariamente determina, en forma y fondo, el aparato jurídico patrio.

También hay que traer a colación el uso frecuente, que ya forma una tendencia, de prolijidad en la expresión constitucional de algunos temas, técnica seguramente generada por el propósito de llevar de la mano al legislador secundario, tanto para sustraerle determinadas materias como para decidir más allá de las nociones básicas, insertando la decisión constituyente en el tratamiento de los detalles. Si de esto han sido muestra dos preceptos constitucionales, ambos extensos, reformados y adicionados: los artículos 27 y 123, no menor atención merecen también, como ejemplo de la actitud que ahora describimos, otros preceptos cuyos temas figuran en lo que pudiera denominarse el sector tradicional de la Constitución, intensamente reformados en la última década: el artículo 20, acerca del proceso penal (garantías del acusado en juicio criminal, dijo la ley), y el 107, reglamentario del juicio de amparo.

Habida cuenta de la naturaleza de una Constitución, de lo que ésta es y de lo que con ella se certifica o se procura, resulta clara la importancia que tiene el ascenso de un tema, el que sea, al rango constitucional, recinto en el que la nación aloja sus decisiones principales, para que por ellas vele el Estado. En el plano constitucional figura explícita o implícitamente, permeando todas las instituciones constitucionales, o al menos muchas de ellas, el gran tema de la justicia; sea que se le vea como una cuestión orgánica, de estructura, de atribución, de jurisdicción, de *jus dicere*; sea que se le contemple como un asunto sustantivo, político, de materia o de fondo, de dar a cada quien lo que necesita y merece, lo que debe ser suyo: un asunto de *suum quique tribuere*.

La justicia es un tema constitucional clásico. Antes subrayé la mutua dependencia entre justicia y Constitución (la hay en textos con dogmática y orgánica, o sólo con orgánica; y la habría incluso si la Constitución se extraviara y contuviese un sistema de injusticia). Ese tema se sitúa en el génesis de las cartas declaratorias de derechos, que a su vez se ubican en el primer estadio histórico de la formación constitucional.

El derecho cartulario medieval, lo mismo el inglés con su Magna Charta, entre otros instrumentos, que el español, tan florecido, es un orden de justicia en el íntimo, radical sentido de la expresión, no menos que en su significado adjetivo, instrumental: acepción, ésta, de índole judicial, referente a formas y órganos para dirimir controversias y decir el derecho sobre quienes litigan, dando a cada quien lo suyo.

Así surgió el tema en los *bills* norteamericanos, en la primera serie de enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos y en la *Déclaration* revolucionaria francesa, que a diferencia de las cartas y los estatutos medievales, y marcando un viraje colosal en la historia del Derecho, no fijaron ya privilegios ciudadanos, profesionales o estamentales, sino facultades o derechos humanos; esto es, derechos del hombre, del ser humano en su condición de tal, sin más exigencia; derechos que, por ende, debían ser y paulatinamente llegaron a ser universales. El rumbo ya recorrido por el Derecho constitucional, marca también el curso del Derecho internacional de los derechos humanos.

La justicia, sobre la que se proyectó el individualismo de ese tiempo, y el principio de tutela personal a través del ejercicio judicial, recogido como poder (y a su turno, la división de poderes ordenada como garantía de los derechos y requisito para la existencia de una Constitución), figuraron en la Declaración francesa. Luego se afianzarían en los textos constitucionales orgánicos, que invocarían la idea de justicia al disponer, para realizarla, la presencia y el estatuto fundamental de los órganos encargados de administrar (definir, dar, asegurar) la de carácter conmutativo.

Al tratamiento individualista y formal de la justicia, que se aloja en los primeros periodos del constitucionalismo (de la misma forma que en las edades iniciales del Derecho en su conjunto, prosperan las respuestas a la necesidad, entonces perentoria, de otorgarla al individuo, o concederlos bajo un signo aristocrático, a determinados grupos de individuos) se añadiría la trascendente dimensión social del tema, precisamente por obra de la Carta mexicana de 1917. Es indispensable retener y proclamar este dato innovador y justiciero de la original Constitución mexicana.

En nuestra Constitución, desde 1917 y siempre adelante, constarían las dos proyecciones de la justicia, sucesivas por lo que respecta a su presentación cronológica en la escena, pero entre sí complementarias. Con ambas se atiende al hombre plenario, se permite o instituye una nueva sociedad, se instala un Estado diferente; activo, benefactor, promotor, no sólo testimonial y policial. Que sea todo aquello, y no apenas esto, como al principio acontecía, tampoco autoriza a concluir que el Estado devenga un Leviatán, arrasando a la persona, desbordando su encomienda servicial.

Sobre los conceptos de justicia sustantiva, de materia heterogénea, con pluralidad de expresiones, se construyen las normas constitucionales y secundarias a propósito de la procuración y la impartición de justicia, que son apenas algunas vertientes de este gran tema constitucional.



Antes sugerí que conviene y cabe entender a la Constitución como el supremo proyecto de justicia que resuelve la comunidad. Este proyecto, puestas en marcha las acciones públicas para realizarlo, legitima el poder político: lo hace servicio, instrumento del ideal, no fuerza escueta, no violencia. Por tanto, es necesario inquirir más sobre lo que es ahora la justicia y, luego, acerca de la forma, del método con el que aquélla se recibe en el acta constitucional.

En síntesis, justicia es valor y es función, o mejor todavía: haz de valores y conjunto de funciones. Así se aposenta la justicia, de una u otra manera, con tales o cuales variantes, conforme a ciertas claves o convenciones, en la Ley Fundamental y en las que a éstas se hallan subordinadas.

Como valor, la justicia tiene su sede en la axiología y despunta entre los anhelos del hombre, de la sociedad civil y el Estado, cuando éste se rige, como lo queremos, para servir al hombre y a la sociedad. Más aún: tal vez en el centro de las proyecciones de la justicia, tan distintas y numerosas, se alojan en determinada forma y medida los valores que animan la existencia particular y colectiva.

En los términos precedentes, la justicia sería un valor supremo, el punto de arribo o al menos de concierto, de congruencia de todos los otros; contribuiría al impulso y sería el destino ideal de la vida: la de todos, en sociedad, y la de cada uno en su relación con los demás, en sus actos para sí y para los otros.

Por otro lado, la justicia concebida como función o como variedad y vastedad de funciones, posee un lugar en el mejor recinto del servicio. Con esta óptica, su identidad es la del instrumento, la del artificio —valga la expresión— privado o público, para realizar el valor en el que consiste la justicia material: la del medio para acceder a ella, adquirirla, consumando las etapas y exigencias que ese acceso o esa adquisición proponen.

Bajo dicho signo adjetivo, de arte o de técnica, de medio y órgano o conducto formal, es que se habla de la procuración y la impartición de justicia, que tienen su régimen en la Constitución Política. Se encuentra ahí la serie de derechos humanos del hombre cuando comparece en juicio; ahí se localizan los agentes públicos de la procuración —representación social y estatal; abogacía de la sociedad y del Estado— y la defensa; ahí se ubica el poder que concentra una buena parte (ciertamente no toda) de la jurisdicción, donde están los terceros imparciales supraordenados a las partes.

Aún podemos responder con una fórmula clásica, acaso no superada, a la pregunta acerca de la justicia. Vale insistir en esta cuestión sobre todo en un examen en torno a puntos constitucionales, atrayendo para fines gráficos el giro “decisión fundamental”, que tiene necesariamente un ingrediente racional, y otro, profundamente político, de voluntad: la calidad misma de la decisión.

Dos datos componen la fórmula clásica, digna de recuperación para responder a nuestras indagaciones. Ninguno de ellos basta por sí, aisladamente, para resolver lo que es justo o es justicia. Sigue siendo cierto, hasta que venga el relevo por alguna otra expresión más afortunada, que la justicia es la constante y perpetua (o perseverante, o firme, o resuelta) voluntad de dar a cada quien lo suyo.

A ese dar a cada quien lo suyo, marco pendiente de contenido, se identifica como el elemento normativo, histórico, cultural de la justicia. Mejor sería decir: lo suyo de cada quien (no ya el darlo, que está en un momento posterior del proceso, en el segundo instante), que es verdaderamente el elemento cultural: lo que la hora, el lugar, las circunstancias aportan, sostienen o transforman. El elemento subjetivo de la descripción clásica, generalmente desdeñado en las frecuentes invocaciones que de ella se hacen, reside en la plausible voluntad, constante y resuelta: determinación permanente, infinita, continua, sin la cual quedaría cancelada la posibilidad de dar a cada quien lo suyo. Sin esta voluntad, cada individuo y la sociedad en su conjunto acabaríamos por desconocer o perder lo que nos corresponde.

Si hay una tiranía cuando el poder (el poderoso) subvierte el dato normativo de la justicia, la hay también (o sobrevienen la decadencia y luego la anarquía, para que adelante se entronice, casi sin remedio, un nuevo autoritarismo) si lo que falta o se desanima es la voluntad, o si ésta, como voluntad del Estado, es insuficiente, inepta para la preservación de los derechos.

Fue así que la proposición romana no sostuvo que justicia fuera dar a cada quien lo suyo, y nada más. Al principio colocó a la voluntad, tan necesaria como la dación, e incluso requisito de ésta. De alguna manera, figurativamente, este concurso de elementos se exhibe en el acto de administración de justicia por excelencia: la sentencia o sus equivalentes (cualesquiera resoluciones definitivas sobre una controversia).

En el acto de sentencia o en los que le sean equiparables existe, como tanto se ha dicho, una especie de silogismo, pero sobre todo hay la concurrencia de la voluntad y el razonamiento. Éste expresa, tomándolo de otra norma, que a su vez ha surgido de la cultura, y creando un precepto distinto, individualizado, para el caso concreto, qué es “lo suyo” con respecto a quienes contienden o pretenden la constitución o la declaración.

El razonamiento silogístico tiene sentido práctico porque a su servicio se pone la voluntad. Si faltara no habría sentencia: el *non liquet* aplazaría la concreción de la justicia. Si la voluntad se desviara, rompería el razonamiento y consumiría, con la sinrazón, una injusticia. La jurisdicción reclama *imperium*, pero éste se legitima, axiológicamente, en la razón que asiste a la jurisdicción.

En la Carta constitucional se resuelve con grandes trazos, con esquemas magistrales que serán secundariamente desenvueltos, el derecho subjetivo que actualiza lo que se estima justo: lo que a cada persona corresponde; además, observa lo que a la sociedad toca; finalmente, ordena lo que el Estado tiene que hacer para que ese acervo de expectativas se preserve, para que el derecho se concrete, para que la esperanza se realice. Del juego entre esos extremos, de la operación en armonía de la política y de la ética, del flujo dialéctico, resultan el personalismo o, en contraste, el transpersonalismo del sistema político que se anuncia en la Carta.

Es en este punto donde vale hablar del Derecho objetivo como expresión programática, de un lado, y como régimen preceptivo, imperioso, del otro; y de los derechos subjetivos, las facultades, las capacidades de exigencia que aquel orden atribuye o reconoce a los particulares. Así se avanza en la precisión de lo que a cada quien corresponde, juicio que en su momento y bajo una necesidad emergente habrá de ser esclarecido,

en cada caso, por los órganos que poseen esta encomienda: sean los mismos titulares del interés sustantivo, autocompositivamente, sea un tercero puesto por encima de las partes, con desempeño jurisdiccional o cuasijurisdiccional.

Del orden jurídico objetivo y de los derechos subjetivos —de su ejercicio, evidentemente, no apenas de su recepción en los códigos— proceden los modelos de vida, de individuo y de sociedad que la República propone y procura. Así es como el *jus dicere* aplicado por el Constituyente, primero, y por el legislador ordinario y el reglamentador, después, se concilia y perfecciona, se hace vida a través del *jus dicere* que ejerce la administración de la justicia.

La Constitución mexicana de 1917, al irrumpir en el escena constitucional con la proclamación de los derechos sociales, en rigor remodeló los derechos humanos o del hombre; reconstruyó los que antes fueron llamados naturales, por ser previos al orden jurídico positivo, y a los que cabría seguir denominando así, por su simple “naturalidad”, o dicho de otra forma, por ser necesarios, regulares; esto es, naturales para el desenvolvimiento de las potencialidades humanas y la custodia de la dignidad del hombre, concepto acogido por varias constituciones de nuestro tiempo.

Pareció haber oposición entre las garantías individuales (los derechos públicos subjetivos, los derechos humanos, en el sentido tradicional) y las sociales, reclamadas por la equidad aristotélica, hecha reivindicación moderna por la demanda de auténtica justicia en el caso concreto y para cada individuo, e introducidas revolucionariamente en el texto constitucional.

Empero, mejor que oposición o pugna entre derechos habría que hallar en ese encuentro, conciliándolos o advirtiendo que ambos son indispensables, que ahora mutuamente se reclaman, la versión contemporánea de los derechos del hombre. En efecto, los derechos humanos son hoy la armonía entre antiguas y actuales exigencias, ambas atendidas del hombre individual y del hombre social. La congregación de los derechos del individuo y de los derechos denominados sociales da nacimiento a los derechos humanos de ahora.

En nuestra Constitución, como en las demás, la función administradora de la justicia caracteriza a un poder, también depositario de la soberanía del pueblo y, por ello, encargado de hacer justicia soberanamente, en forma exclusiva y excluyente, proscrita, como lo está, la autojusticia (pero no la autocompasión, hoy favorecida por el artículo 17 constitucional). Empero, el paso del tiempo ha producido cambios notables en el seno de ese poder y, sobre todo, ha difundido hacia los otros, el Ejecutivo y el Legislativo, sendas aplicaciones de la capacidad de resolver controversias, tomando en cuenta las características del asunto litigioso.

Administrar justicia, entonces, es algo que se distribuye constitucionalmente entre el Poder Judicial y los otros Poderes, lo mismo en la Federación que en los Estados que forman la Unión. Por lo pronto, la procuración de la justicia se retiene en el Poder Ejecutivo, con variantes múltiples y crecientes: no sólo la misión de actuar en juicio, de poner en movimiento la función jurisdiccional, sino además la de actuar en general, dentro o fuera del juicio, para conseguir justicia individual y justicia social. Sin embargo, es preciso mencionar ahora, que se ha incorporado en el texto constitucional un cambio

de notable trascendencia, pendiente de aplicación a través de la ley secundaria: conversión de la Procuraduría de la República en Fiscalía, órgano constitucional autónomo.

En su porción dogmática, la Constitución mexicana fija la lista de derechos del actual o potencial justiciable. Cuando éstos tienen que ver con la persecución de la conducta ilícita (despliegue del *jus puniendi* como pretensión punitiva), el Estado moderno retrajo hasta cierto punto la respuesta vindicativa y se aceptó como Estado redentor; o readaptador, o rehabilitador, misión actualmente reconsiderada a partir del nuevo concepto constitucional: “reinserción del sentenciado”. La misma o semejante misión tutelar asumió el Estado al amparo de la Constitución con respecto a los menores de edad que actualmente se hallan sujetos a una discutible vertiente de la justicia penal.

Sin disminución de la justicia clásica o tradicional, conmutativa, sin embargo atravesada por el ímpetu social del Derecho, ha florecido la justicia social, que acaso podría abrirse en dos direcciones maestras: de un lado la que evita que el poder de la administración avasalle el individuo; del otro, la que previene que lo abruma el poder de la riqueza o de la cultura.

En el primer capítulo se va instalando la progresiva defensa de los particulares frente a la Administración Pública, que debe ser tan amplia como grande ha devenido la Administración, central y paraestatal. En el otro capítulo están las recias formas de la justicia social que aportó el constitucionalismo de 1917: la de materia agraria y la de materia laboral, que afirmaron su presencia, con modalidades y en vías constitucionales características.

Luego ha hecho aparición en la escena constitucional, con las reformas de 1982, una vigorosa tendencia hacia la justicia económica, también oriunda del Derecho social democrático. En alguna medida asomó este interés en 1917. Adelante, la legislación secundaria avanzó un largo trecho, fincada sobre todo en las potestades patrimoniales de la nación, representadas por el Estado. Los preceptos del Derecho constitucional económico son la base para nuevos desarrollos de la justicia en este orden de la vida social. Empero, será preciso observar el desenvolvimiento que tenga este material bajo los nuevos mandamientos constitucionales determinados por la denominada “reforma estructural”.

En nuestra Constitución, las meditaciones sobre el tema de la justicia culminan, por fuerza, en la suprema garantía de que aquélla se haga, caso por caso, cuando el hombre la requiere o exige.

Se ha calificado como garantías a los derechos públicos subjetivos; algo similar ocurre con los derechos sociales vinculados a las relaciones de producción, de distribución, de trabajo, de propiedad, de aprovechamiento de la tierra. En rigor, la verdadera garantía, la real garantía, está en el sustrato político del Estado mismo, en la atadura moral del poder, en el rechazo al despotismo y a la anarquía, en el humanismo que observe el movimiento de la balanza y blanda con prudencia la espada, en la forma de resolver lo que es de cada quien y, sobre todo, en la voluntad de que, bien resuelto, a cada quien se dé lo suyo.

Aquella, de naturaleza política es, en el fondo, la garantía más eficaz. En la forma, la garantía se adscribe a la dignidad del Poder Judicial y al instrumento confiado a esa dignidad: el amparo, que en México cuenta entre las decisiones políticas fundamentales.

La justicia, pues, como tema medular de la Constitución, parte de los derechos humanos de doble fuente —nacional e internacional— asentados en la primera parte de la Constitución. De ahí se proyecta y manifiesta en todo el texto constitucional. Opera merced a la garantía política, implícita, cotidiana, determinante, y a la garantía jurisdiccional, explícita, orgánica, que el Poder Judicial de la Federación sostiene por el conducto del amparo.



# Ética pública. Una visión desde las virtudes públicas

Javier Saldaña Serrano\*

## Problemas que plantea la expresión ética pública

Sin duda, uno de los problemas con los que suele enfrentarse quien de “ética pública” desea escribir, es fijar, con la mayor precisión posible, qué ha de entenderse por esta expresión, es decir, qué debemos comprender cuando hablamos de ética pública. Esto por varias razones. En primer lugar, porque como puede observarse en la bibliografía especializada tanto de ética en general como de ética aplicada, la expresión ética pública suele recibir distintas denominaciones y, consecuentemente, asignarle distintos contenidos. Así, por ejemplo, y al lado de la misma expresión “ética pública”,<sup>1</sup> también suele denominarse “ética cívica”;<sup>2</sup> igualmente, cuando el sujeto-ético se abre al diálogo con los demás, suele decirse que se está ante una “ética interpersonal” o “ética social”.<sup>3</sup> Algunos autores más la entienden como aquella ética estrechamente vinculada al espacio público donde el sujeto actúa como persona y como ciudadano a la vez, desempeñando diferentes

\*El autor es doctor en Derecho por la Universidad de Navarra, Pamplona, España; es investigador nacional nivel II para el Conacyt; es profesor por oposición de la materia Filosofía del Derecho en la Facultad de Derecho de la UNAM, y es investigador por oposición de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup>Cfr. Óscar Diego Bautista, “Necesidad de una ética pública”, en *Cuadernos de Ética, I*, Estado de México, 2015, *passim*. Cfr. tb. Mauricio Merino (comp.), *Ética pública*, México, Siglo XXI Editores, 2011, *passim*.

<sup>2</sup>Entre otros muchos lugares, Cfr. Adela Cortina, *Ética aplicada y democracia radical*, 3a. ed., Madrid, Tecnos, 2001, p. 196.

<sup>3</sup>Cfr. Carlos Gómez, “El ámbito de la moralidad: ética y moral”, en *La aventura de la moralidad (paradigmas, fronteras y problemas de la ética)*, Alianza, Madrid, 2007, pp. 39 y 40.

## Sumario

Problemas que plantea la expresión	
ética pública . . . . .	581
Lo que en este escrito se propone . . . . .	582
Ética en el mundo clásico . . . . .	583
La idea de bien común como bien público	
y críticas al deontologismo . . . . .	586
El ideal de vida buena y ética pública . . . . .	588
Virtudes públicas . . . . .	589
Conclusión . . . . .	603
Bibliografía . . . . .	604

actividades, algunas de ellas de carácter profesional.<sup>4</sup> De todo esto, ¿cuál es el contenido de la ética pública?, ¿qué significa esta expresión si hay distintas formas de ser nombrada?

Por si lo anterior fuera poco, la situación se agudiza aún más si consideramos los distintos significados y maneras de entender tanto la “ética” como la propia expresión “pública”. Por lo que tiene que ver con la “ética”, han sido tantos los sentidos y formas de entenderla y vivirla a lo largo de la historia que difícilmente podemos afirmar que haya un significado unívoco de la misma. Por lo que respecta a la palabra “pública” o “público”, también ésta ha recibido diferentes comprensiones a través de la historia. Para muestra un botón: la profesora Nora Rabotnikof ha señalado que la expresión “público” puede tener al menos tres sentidos: *i*) público como lo que es de interés o de utilidad *común* a todos; *ii*) público se utiliza también para contraponerlo a lo que es reservado o secreto, lo público sería así lo manifiesto, lo que puede verse; *iii*) público igualmente como aquello que es de uso común, es decir, a lo que todos tienen acceso.<sup>5</sup> ¿Desde qué comprensión de la ética hemos de abordar los problemas públicos de las sociedades contemporáneas?, ¿cuál sentido de lo público ha de tomarse en cuenta para que desde ahí se analicen sus problemas a la luz de la ética?

Como ya se puede notar, darle un contenido —aunque sea mínimo—, a la ética pública plantea problemas especialmente significativos, o bien por la falta de unanimidad para identificar —al menos— sus características más generales, o bien por la diversidad de sentidos que tanto la ética como lo público han recibido.

### Lo que en este escrito se propone

Una posible alternativa a la anterior dificultad es intentar explicar lo que la ética pública es a partir de lo que la misma expresión ética significó desde siempre, es decir, desde sus propios orígenes, para de ahí partir a cuestionarse si acaso algunos de sus argumentos —al menos los más importantes—, pueden dar cuenta hoy de los problemas observables en el espacio público de las sociedades modernas. Esto es precisamente lo que se intentará hacer aquí; para ello es necesario partir —como dijimos— de una reflexión, aunque sea general, de lo que significó la ética para quienes la inventaron, destacando sus principales argumentos y la forma en la que éstos fueron comprendidos y vividos, para después tratar de mostrar —en un segundo momento—, cómo esta herencia clásica es capaz de aportar, aún hoy, algunos elementos claves en la reflexión sobre la “ética pública”.

Lo que ofrecemos entonces es una reflexión general de lo que la ética pública es, basándonos en la reflexión aportada por el mundo clásico, particularmente en el poderoso argumento de la virtud, en este caso, la virtud pública o virtud cívica.

<sup>4</sup>Cfr. Dora Elvira García González (coord.), *Ética, profesión y ciudadanía. Una ética cívica para la vida en común*, México, Porrúa-Tecnológico de Monterrey, 2008, pp. 139-163. Cfr. tb. Christopher Panza y Adam Potthast, *Ethics*, Wiley, Indiana, 2010, pp. 269-279.

<sup>5</sup>Cfr. Nora Rabotnikof, “Los sentidos de lo público”, en Mauricio Merino (comp.), *Ética pública, op. cit.*, pp. 45 y 46.

### *La formación del carácter*

Como todos sabemos, las palabras “ética” y “moral” proceden del griego la primera, y del latín la segunda, pero ambas —al menos en su origen semántico— significaron esencialmente lo mismo.<sup>6</sup> El profesor español José Luis L. Aranguren, en su ya clásico libro *Ética*, establece con la mayor claridad posible que la palabra ética tuvo para el mundo griego los siguientes sentidos: “residencia”, “morada”, “lugar donde se habita”.<sup>7</sup>

Considerándose primero para la poesía y después para los pueblos o países en los que se vive, el *êthos* terminó significando “el lugar que el hombre porta en sí mismo, de su actitud interior, de su referencia a sí mismo y al mundo”.<sup>8</sup> Y citando a Xavier Zubiri dirá que “El vocablo *êthos* tiene un sentido infinitamente más amplio que el que damos hoy a la palabra ‘ética’. Lo ético comprende, ante todo, las disposiciones del hombre en la vida, su carácter, sus costumbres y, naturalmente también lo moral (...)”.<sup>9</sup> Algo análogo es posible predicar de la cultura y el hombre romano, “quien se distinguió por su firme carácter moral”.<sup>10</sup>

¿Cuál fue el significado que terminó prevaleciendo? Fundamentalmente fue el carácter o modo de ser del hombre lo que la ética finalmente significó, no en el sentido biológico, “sino en el modo de ser o forma de vida que se va adquiriendo, apropiando, incorporando, a lo largo de la existencia”.<sup>11</sup>

### *El papel de la virtud*

Como se puede observar, la idea central en todo esto es la de “carácter”. Ahora, ¿cómo va formándose tal carácter?, ¿cómo va moldeándose ese modo de ser del sujeto? Para el pensamiento griego la respuesta fue clara: a través del *areté* que significa la *excelencia* de una cosa; es aquello por lo que se desempeña bien el propio fin. En definitiva, el término con el que se tradujo el *areté* fue el de “virtud”.<sup>12</sup> La virtud en este contexto sería aquella acción humana que ayuda en la formación del carácter con el fin de ser excelentes personas.<sup>13</sup>

<sup>6</sup>José Luis L. Aranguren, *Ética*, Madrid, Alianza, 1985, p. 23. Dirá el propio Aranguren que el “hombre romano, en la mejor hora de su historia, se distinguió por su firme carácter moral”. *Ibidem*, p. 21.

<sup>7</sup>*Idem*.

<sup>8</sup>*Idem*.

<sup>9</sup>*Idem*.

<sup>10</sup>*Idem*.

<sup>11</sup>*Ibidem*, p. 22.

<sup>12</sup>*Cfr.* Feliciano Blázquez Carmona, Agustín Devesa del Prado y Mariano Cano Galindo, *Diccionario de términos éticos*, EVD, Estella, 1999, p. 46.

<sup>13</sup>*Cfr.* Steven M. Cahn y Peter Markie, *Ethics. History, Theory and Contemporary Issues*, Nueva York, Oxford University Press, 1998, pp. 123-138.



De este modo, y a pesar de que la propia raíz griega tuvo distintos significados, el sentido prevalente fue el de carácter, el cual va adquiriéndose a través de ciertos hábitos, de ciertas virtudes. Carlos Gómez ha escrito al respecto que entre todos estos términos se establece un círculo: “nuestros hábitos y actos dependen de nuestro carácter, pero el carácter se forja a través de sucesivas elecciones y decisiones. Y el modo de ser será el resultado de nuestra disposición o talante, elaborado por el carácter que, a través del comportamiento, nos vamos apropiando”.<sup>14</sup>

Es entonces la ética, para la mentalidad griega, la que ayuda a formar un buen carácter a través del ejercicio de las virtudes, conformando en nosotros lo que Aristóteles llamó la “segunda naturaleza”.<sup>15</sup>

Lo central aquí es reconocer al menos dos ideas importantes por lo que se dirá después. En primer lugar, que la ética en la concepción griega parte del interior del sujeto, no viene siendo impuesta por el exterior a través de un conjunto de deberes o de normas; y segundo, que esa segunda naturaleza es construida a través del ejercicio constante de ciertos hábitos, llamados virtudes, bajo el ideal de alcanzar una vida buena en sociedad.<sup>16</sup>

### *Virtud y felicidad*

¿Por qué hemos de tener virtudes?, ¿cuál es, en definitiva, la finalidad de la ética basada en virtudes? Aristóteles lo responde clarísimamente al decirnos que es la *eudaimonía*, esto es, la “felicidad”, lo que pretende alcanzarse con el ejercicio de las virtudes. A la felicidad la elegimos por ella misma y nunca por otras cosas, siendo definida como una actividad del alma de acuerdo con la virtud perfecta. Señala el Estagirita: “(...) resulta que el bien del hombre es una actividad del alma de acuerdo con la virtud, y si las virtudes son varias, de acuerdo con la mejor y más perfecta, y además en una vida entera”.<sup>17</sup>

Es cierto que se ha discutido mucho sobre cuál es la naturaleza de la felicidad de la que habla Aristóteles; para algunos, ésta consiste en los placeres; otros creen que es la posesión de riquezas materiales lo que hace felices a los hombres, y algunos más piensan que es la paz interior, o el honor lo que los hace dichosos. En rigor, Aristóteles no desecha ninguno de estos bienes en forma tajante; más aún, el propio estagirita se refiere ampliamente a estos tres,<sup>18</sup> pero es claro que Aristóteles termina señalando como síntesis del hombre excelente que la felicidad consistiría en el vivir bien y el obrar

<sup>14</sup>Carlos Gómez, “El ámbito de la moralidad: ética y moral”, en *La aventura de la moralidad...*, op. cit., p. 20.

<sup>15</sup>Cfr. Philip Stokes, *Philosophy, 100 essential thinkers*, Nueva York, Enchanted, 2005, p. 25.

<sup>16</sup>Un panorama del papel de la virtud en Joaquín García-Huidobro, *Una introducción a la tradición central de la ética*, Lima, Palestra, 2009, pp. 57-67.

<sup>17</sup>Aristóteles, *É. N.*, 1, 1098a, 15.

<sup>18</sup>*Ibidem*, 1, 1095a, 25.

bien según la recta razón.<sup>19</sup> “Lo que Aristóteles está señalando es que la felicidad es un modo de ser y de actuar del agente racional, el modo según la excelencia”.<sup>20</sup>

Ahora bien, interesa destacar aquí que este vivir bien y obrar bien del que habla Aristóteles —y con él buena parte de la filosofía práctica clásica—, no se alcanza en forma individual o de manera aislada, sino *necesariamente* ha de ser lograda en convivencia y relación con los demás miembros de la colectividad. Dicho de otro modo, la adquisición de virtudes y la forma en la que las desarrollemos sólo encuentra sentido en comunidad. Así, la vida lograda a través de las virtudes sólo puede ser alcanzada en la sociedad política.<sup>21</sup>

### *El zoon politikón*

Lo señalado anteriormente es el sentido con el que ha de entenderse el *zoon politikón* del que habla Aristóteles, pues para él el bien no puede entenderse en relación con uno mismo, “como el ser que vive una vida solitaria, sino también en relación con los padres, hijos y mujer, y, en general, con los amigos y conciudadanos, puesto que el hombre es por naturaleza un ser social”.<sup>22</sup> Es verdad que una primera sociabilidad del hombre es experimentada en la vida familiar, pero ésta es insuficiente, según el Estagirita, por eso reconoce la importancia de una comunidad más compleja, como es la aldea, pero también ésta resulta limitada. Donde el hombre encuentra realmente su plenitud y perfección es en la *polis*, en el Estado.

Confirma lo anterior Aranguren al señalar que lo que quiere decir Aristóteles cuando establece que el hombre es un animal social ha de entenderse en “el sentido de que las formas de vida común de la familia y la aldea le resultan insuficientes y necesita de la polis que es la sociedad perfecta y autosuficiente”.<sup>23</sup> La sociabilidad es una esencial habitud humana, envuelta en la definición aristotélica de hombre como *rationalis*.<sup>24</sup>

En este contexto, la vida buena del sujeto comienza, sí, en su interior, pero alcanza su perfección en la vida buena colectiva. Como dice Aranguren, “la ética individual y la ética social se constituyen así como dos dimensiones igualmente necesarias”.<sup>25</sup>

<sup>19</sup>“Si, entonces, la función propia del hombre es una actividad del alma según la razón, o que implica la razón, y sí, por otra parte, decimos que esta función es específicamente propia del hombre y del hombre bueno, como tocar la cítara es propio de un guitarrista y de un buen guitarrista, y así como en todo añadiéndose a la obra la excelencia queda la virtud (pues es propio de un guitarrista tocar la cítara y del buen guitarrista tocarla bien), siendo esto así, decimos que la función del hombre es una cierta vida, y ésta es una actividad del alma y unas acciones razonables, y la del hombre bueno estas mismas cosas bien y hermosamente”. *Ibidem*, 1098a, 5-10.

<sup>20</sup>En este punto, *cfr.* tb. Héctor Zagal, *Felicidad, placer y virtud. La vida buena según Aristóteles*, México, Ariel, 2013, p. 123.

<sup>21</sup>Uno de los mejores trabajos escritos en lengua inglesa y que refleja muy bien cómo las virtudes personales tienen un necesario reflejo en la vida pública es: William Bennett J., *The Book of Virtues. A Treasury of Great Moral Stories*, Simon Schuster, EUA, 1993, *passim*.

<sup>22</sup>Aristóteles, *É.N.*, 1, 1097b, 10.

<sup>23</sup>José Luis L. Aranguren, *Ética...*, *op. cit.*, p. 34.

<sup>24</sup>*Ibidem*, p. 35.

<sup>25</sup>*Idem*.

Esta es la manera —según creo— en la que ha de entenderse toda la propuesta ética de Aristóteles basada en las virtudes. A título de ejemplo, cuando el de Estagira explica lo que es la “prudencia”, señalará que lo propio de un hombre prudente es ser capaz de “deliberar rectamente sobre lo que es bueno y conveniente para sí mismo, no en sentido parcial, por ejemplo, para la salud, para la fuerza, sino para vivir bien en general”,<sup>26</sup> reafirmando claramente que su modelo ético basado en virtudes no es de índole individualista, sino que comprende un profundo contenido de carácter social.

En este punto, la visión ética de lo público no estará basada en una visión egoísta del hombre consignada en un conjunto de deberes y normas que terminan imponiéndosele al sujeto, sino en una consideración pública de la vida buena basada en ese conjunto de hábitos positivos que el individuo termina aceptando por convicción, antes que por imposición.

En conclusión, para el hombre griego, el ciudadano no puede, por sí mismo, alcanzar la felicidad, sino que necesita de la colectividad para hacerlo, es decir, para ir alcanzando ese ideal de vida buena en colectividad. De este modo, la realización de los criterios morales se logra en la sociedad y a la vez apuntalan a ésta. El individuo necesita de la sociedad y de lo público, y la sociedad necesita del individuo para fortalecerse. En consecuencia, las “aspiraciones personales estaban sometidas al bien de la comunidad y la conducta social era una regla que orientaba a los ciudadanos a buscar siempre el bien común”.<sup>27</sup>

### La idea de bien común como bien público y críticas al deontologismo

En el párrafo anterior se ha introducido una idea clave para comprender mejor la propuesta ética basada en virtudes; es la noción de “bien común”, entendido éste no en el sentido moderno de la expresión, es decir, como algo abstracto e indeterminado, sino como aquel bien concreto que está por encima de los intereses individualistas y egoístas del sujeto, y apunta a la inclusión y coordinación de los bienes y fines de todos los hombres en sociedad. Este bien es público precisamente porque atiende a las necesidades sociales, igual de las personas que de los grupos, y es capaz de proponer soluciones a los problemas que se presentan en el entramado social.

La idea de bien común que se acaba de señalar, apuntalada precisamente por las virtudes (públicas y privadas), difícilmente es compatible con quienes niegan la existencia de tal bien común y anclan su postura en un relativismo moral. De ahí que resulte muy complicado hablar de cohesión social cuando en la propia colectividad se apuesta por un relativismo moral. Esto ya es grave, pero resulta doblemente pernicioso cuando tal postura alcanza al Derecho, entre otras razones porque es precisamente éste uno de los instrumentos más idóneos de la convivencia y unidad social.

<sup>26</sup>Aristóteles, *É.N.*, VI, 1140a, 25.

<sup>27</sup>Martha B. Ochmann Ikanowicz y Dora Elvira García González, *Ética, profesión y ciudadanía. Una ética cívica para...*, *op. cit.*, p. 139.

Ejemplo de quienes niegan una idea fuerte de bien común es Kelsen, cuando afirma:

Porque es fácil mostrar que no existe algo así como un bien común objetivamente determinable, que a la pregunta de qué sea el bien común únicamente se puede responder por medio de juicios de valor subjetivo, los cuales pueden diferir sustancialmente de una a otra persona y que, aunque el bien común existiera, el hombre medio, y por tanto el pueblo, difícilmente sería capaz de conocerlo.<sup>28</sup>

La afirmación anterior es especialmente delicada porque, como sabemos, la visión kelseniana del derecho es la que ha prevalecido en gran parte de los países de corte continental-europeo, como es el caso del derecho mexicano, de modo que quedarse con esta propuesta iuspositivista haría muy complicado el andamiaje con las virtudes públicas. Derecho positivo y virtudes resulta ser una combinación difícil de amalgamar, aunque quizá no imposible.

Lo anterior no debe llevarnos a pensar que el iuspositivismo carezca de un modelo ético o que niegue éste, por supuesto que mantiene uno, más aún, para muchos éste debería ser el único modelo de ética pública que debería existir y el cual está basado no en la propuesta de un ideal de vida buena, sino en el exclusivo cumplimiento de un conjunto de deberes u obligaciones. Es el modelo deontológico de la ética, el cual, como señala Farrell, sostiene la prioridad de lo correcto sobre lo bueno, caracterizando lo correcto en forma independiente de lo bueno,<sup>29</sup> y haciendo que un acto sea moralmente correcto cuando haya una exacta conformidad con una norma de carácter mortal.<sup>30</sup>

### *Primera crítica. ¿Un conjunto de ideas universalizables?*

Sin embargo, el modelo del deontologismo plantea —en mi opinión— problemas significativos de cara a la ética pública. Por eso se ha señalado, con justificada razón, que la crítica a la ética del deber o deontológica de estirpe kantiana,

insiste de modo completamente unilateral en que la moral tiene que ver exclusivamente con el cumplimiento de máximas universalizables, de reglas que un sujeto o grupo de sujetos abstractos y aislados del mundo real se dan a sí mismos en virtud de la autonomía de la que gozan. Ahora bien, un sujeto semejante, en caso de que pueda ser concebido, sólo es capaz de alcanzar la ansiada universalidad de las normas a costa de volverlas completamente inoperantes desde el punto de vista de la práctica concreta de los individuos. Las éticas de raigambre kantiana, según esta consideración, son demasiado rígidas e irreales para hacer frente a las decisiones morales que los humanos tienen que tomar en su vida cotidiana.<sup>31</sup>

<sup>28</sup>H. Kelsen, “Los fundamentos de la democracia”, en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Debate, 1988, p. 209.

<sup>29</sup>Cfr. Martín Diego Farrell, “La ética de la función judicial”, en *La función judicial. Ética y democracia*, Barcelona, Gedisa-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-ITAM, 2003, p. 151.

<sup>30</sup>Cfr. María Amalia Amaya Navarro, *Virtudes judiciales y argumentación. Una aproximación a la ética jurídica*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009, p. 15.

<sup>31</sup>Jesús M. Díaz Álvarez, “La virtud”, en *La aventura de la moralidad... op. cit.*, p. 406.

Por más que existan reglas con pretensión de ser universalizables, la vida práctica y cotidianidad de la gente es siempre mucho más compleja y rica.

### *Segunda crítica. El “bien” sólo es determinado por la ley*

La segunda crítica al modelo deontologista la ha señalado —en mi opinión acertadamente— José Luis Aranguren, al explicar que el bien moral ya no es más determinado por el sujeto (ética de las virtudes), sino por la “ley”.

Pero ya no se trata tampoco de una ley general, de una “lex naturae” quien nos dice *lo que* tenemos que hacer, el “contenido” de nuestra conducta. Es un puro imperativo que, independientemente de nuestros propósitos, fines, afanes, deseos e inclinaciones —imperativo categórico—, nos dice, simplemente, cómo hemos de obrar: por respeto (*Achtung*) a la ley. Se trata, pues, de una ley puramente “formal”; lo que importa solo es la intención, la “buena voluntad”, el cumplimiento del deber, entendido por deber (...) la necesidad de obrar por respeto a la ley.<sup>32</sup>

La crítica anterior puede quedar más claramente establecida con un ejemplo, el cual lo extraemos de las éticas aplicadas como parte de la ética pública, específicamente las relativas a las éticas profesionales. Aquí son innumerables los casos en los que están involucrados deberes y derechos de los profesionistas y que servirían para formular reservas importantes a las éticas deontológicas. Pensemos en un paciente que confiesa a su psicólogo —profesional de la sanidad pública— que pondrá una bomba en el metro de la ciudad a la hora de mayor afluencia de personas. ¿El médico revelaría esto?, ¿qué pasaría con el deber de confidencialidad del médico? El homicida que confiesa a su abogado que efectivamente mató a un determinado grupo de personas, obligándolo con esto a buscar la absolución y liberándolo de toda culpa; ¿el abogado estaría necesariamente obligado a defenderlo pidiendo su completa absolución? En el fondo —como dice A. Amalia Amaya—, el deontologismo tiene como problema central ofrecer una propuesta parcial, y por tanto limitada de la vida moral del agente.<sup>33</sup> Más aún, como la propia autora refiere, el deontologismo, en algunos casos, puede acarrear consecuencias trágicas.<sup>34</sup>

### El ideal de vida buena y ética pública

Por lo señalado anteriormente, parece claro que si la ética pública tiene como objetivo la consecución del bien común y éste no se reduce al puro cumplimiento de los deberes normativizados, sino a la búsqueda de un vida lograda en comunidad, a un ideal de vida

<sup>32</sup>José Luis L. Aranguren, L., *Ética...*, op. cit., p. 66.

<sup>33</sup>Cfr. María Amalia Amaya Navarro, *Virtudes judiciales y argumentación...*, op. cit., p. 17.

<sup>34</sup>*Idem.*

buena, la propuesta basada en virtudes resulta muy idónea para el funcionamiento de las sociedades, es decir, para una ética pública.<sup>35</sup>

Lo anterior ha sido visto con especial claridad por Díaz Álvarez, quien ha señalado acertadamente que la reflexión sobre el comportamiento humano tiene que hacer hincapié en que lo importante, desde el “punto de vista de la acción moral, no son, por lo menos en primera instancia, las meras leyes, las reglas abstractas que apuntan a unos derechos y deberes muy difíciles de concretar, sino la forja del carácter de los individuos con arreglo al mencionado ideal de vida buena (*êthos*)”.<sup>36</sup>

Lo anterior, aplicado al ámbito público, lo lleva a concluir que “Se trata, en suma, de retomar, con los retoques que sean precisos, el ideal de ciudadano virtuoso, de ‘buen ciudadano’, que la ética antigua había desarrollado. Porque sólo un ciudadano semejante puede enfrentarse con éxito a los desafíos de la praxis y hacer, llegado el caso, una mediación efectiva entre las normas más generales y la vida”.<sup>37</sup>

Hasta aquí hemos presentado —en rasgos generales— en qué consiste la ética de la virtud en el mundo griego, y hemos señalado también cómo la ética de la vida pública no sería sino la expresión o continuidad de ese modelo ideal de vida buena basada en virtudes, estableciendo que las virtudes públicas serían la continuidad de las virtudes personales para lograr un buen ciudadano. Ahora trataremos de ofrecer la explicación de algunas de las virtudes públicas que vendrían a ser el contenido esencial de eso que hemos calificado como ética pública.

## Virtudes públicas

### *La justicia como virtud pública*

Sin lugar a dudas, la primera virtud pública sobre la que se debe escribir es sobre la justicia, la cual, dice Aristóteles, es la más “excelente de las virtudes y que ni el atardecer ni la aurora son tan maravillosos”.<sup>38</sup>

<sup>35</sup>Hay que recordar que el paradigma ético basado en virtudes es hoy uno de los modelos más ampliamente seguidos en el mundo académico y, como es obvio, no podía ser menos referido al espacio público. Peter Berkowitz resume muy bien esta rehabilitación del argumento de la virtud que se viene experimentando desde hace varias décadas en el ámbito político y académico. “La idea de que el destino de la democracia liberal de Estados Unidos está ligada a la calidad del carácter de los ciudadanos está cada vez más difundida entre políticos y profesores (...)”. Peter Berkowitz, *Virtue and the Making of Modern Liberalism*, Princeton University Press, 1999. Hay una traducción al castellano por Carlo Guardini, como *El liberalismo y la virtud*, Barcelona, Andrés Bello, 2001, p. 11.

“Como sugieren los antecedentes académicos de Glaston y Kristol, el redescubrimiento de la virtud por parte de los dirigentes demócratas y republicanos ha coincidido con un renacer del estudio de la virtud en las universidades. No sólo los liberales sino los demócratas comunitarios y deliberativos comienzan a prestar atención a la virtud y lo que se puede hacer en una democracia liberal para cultivarla. En 1992, el volumen 34 de *Nomos*, Anuario de la *American Society for Political and Legal Philosophy*, tenía por tema la virtud; las principales pensadoras feministas abogan por una ética del afecto que enfatiza las virtudes de la compasión y la conectividad; y los teóricos del aristotelismo y la ley natural defienden su posición tradicional con renovado vigor y confianza. La virtud convoca, pues, a importantes figuras dentro y fuera del campo académico”. *Ibidem*, p. 12.

<sup>36</sup>Jesús M. Díaz Álvarez, “La virtud”, en *La aventura de la moralidad... op. cit.*, p. 407.

<sup>37</sup>*Idem*.

<sup>38</sup>Aristóteles, *É.N.*, V, 1129b, 25.

Más allá de lo poético que puede tener la justicia, lo que conviene dejar claro de una vez —para no incurrir en malas interpretaciones— es que tal virtud es primeramente una virtud personal, es decir, la realiza el sujeto, pero se perfecciona en el otro. De ahí su profundo carácter social, pues como el propio Aristóteles señaló, no se refiere al interés propio, sino al bien ajeno, es decir, afecta a los otros, hace lo que conviene al otro, sea gobernante o compañero.<sup>39</sup>

Es verdad que la justicia como virtud cívica va más allá de lo que nos ofrece su explicación jurídica, pero sin duda la justificación que se puede dar de ella desde el derecho ayuda también a entender su carácter público. Así, la definición más precisa que de la justicia se ha dado la encontramos en el *Digesto* 1, 1, 10, ahí, Ulpiano nos dice que la justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno lo suyo, su derecho, lo que le es debido.

Con esto se constata que la justicia corresponde al querer, esto es, a la voluntad del sujeto, no al entendimiento de éste, pero, siendo un hábito de la voluntad, no puede desprenderse del intelecto. Así, la justicia sólo alcanza su perfección —como decíamos— en el otro, en los otros. Dos son entonces las características que siempre se han señalado de la virtud de la justicia: la “alteridad” y la “igualdad”. La primera se refiere siempre a otra persona, a su bien ajeno, y la igualdad es la simetría que se da entre los bienes que se intercambian o que se distribuyen.

Esta última característica es la que lleva a Aristóteles a establecer dos especies de justicia, la “justicia distributiva” y la “justicia correctiva—conmutativa”. La primera tiene por objeto lo adeudado por la colectividad a las personas. Es el reparto de lo común que pasa a la esfera individual. Las relaciones de justicia aquí aparecen allí donde lo colectivo se reparte entre los miembros de tal colectividad.<sup>40</sup>

La segunda es aquella que ordena las relaciones entre los particulares. La relación de deuda o lo debido entre las personas surge por el intercambio de bienes, o por la lesión o apoderamiento de los bienes de otro.<sup>41</sup>

Esta particular forma de explicar la justicia (tanto la distributiva como la conmutativa), es la que interesa a la ética pública, precisamente porque pone a la persona en orden y relación con los demás sujetos, con los otros ciudadanos, haciendo entonces que respetemos sus derechos y cumplamos con nuestros deberes.<sup>42</sup> Aquí es donde nace la ética pública.

En una referencia general a la justicia no se puede dejar de lado una reseña —aunque sea general— a la más importante teoría de la justicia contemporánea, nos referimos a la propuesta de John Rawls. No es nuestra intención realizar una explicación detallada de las ideas más importantes del pensador norteamericano, sólo expondremos algunas nociones básicas por lo que aquí interesa. Para esto seguimos la síntesis que expone la profesora Victoria Camps.<sup>43</sup>

<sup>39</sup>*Ibidem*, 1130a, 5.

<sup>40</sup>*Ibidem*, 1131a, 10.

<sup>41</sup>*Cfr. Ibidem*, 1132a.

<sup>42</sup>*Cfr.* David Isaacs, *La educación de las virtudes humanas, II*, México, Minos, 1995, pp. 99-102.

<sup>43</sup>Victoria Camps, “Solidaridad, responsabilidad, tolerancia”, en Mauricio Merino (comp.), *Ética pública, op. cit.*, pp. 68-70.

Una de las ideas centrales de Rawls es la distinción entre lo “justo” y lo “bueno”, privilegiando lo primero sobre lo segundo. Para él, un Estado liberal no puede imponer una concepción común de vida, por eso distingue entre una concepción “política” y una concepción “comprehensiva”, sea ésta religiosa o moral. Lo importante para Rawls es encontrar los principios políticos que han de orientar la convivencia social, antes que cualquier idea de vida buena. Para ello propone una idea que asemeja a un cierto contractualismo político en el que desde una posición original los individuos busquen los postulados que hagan a una sociedad justa, pero no buena.

En esta búsqueda, son importantes las concepciones comprehensivas, porque proporcionan modelos de lo que puede ser una buena persona, pero una concepción política no lo puede hacer, precisamente porque es una concepción política. Esto significa que se pueden tener muchas ideas del bien, que estas mismas pueden coexistir en la sociedad, pero que deben estar siempre subordinadas a la concepción política de la justicia. De este modo, el sistema liberal, caracterizado por la neutralidad en el procedimiento y en los objetivos, puede afirmar y alentar ciertos valores como las virtudes de la cooperación social (cortesía, tolerancia, razonabilidad, equidad, etcétera) pero sólo en la medida en que pueden contribuir a afianzar la justicia.<sup>44</sup>

Al final, la propuesta de John Rawls y del liberalismo político es ofrecer una ética mínima, aceptable para todas las personas, pero que reduce las concepciones comprehensivas a su ámbito privado.<sup>45</sup>

Lo anteriormente descrito puede hacer pensar que la propuesta de una “vida buena” que hemos descrito en párrafos precedentes y por la que apostamos se descalifica ante los argumentos de Rawls, pero quizá esto no sea así. En primer lugar, y por lo que aquí importa, el propio autor norteamericano reconoce la necesidad de un conjunto de hábitos buenos, de virtudes, que aunque públicas, siguen manteniendo la misma naturaleza de toda virtud, es decir, siguen teniendo como fuente los actos racionales y libres de los hombres, siendo las virtudes públicas una continuidad de esas buenas disposiciones de ánimo que los hombres poseemos y que nos ayudan a vivir pacíficamente en sociedad, con lo cual, por ejemplo, para poder ser justos o tolerantes hemos de desplegar ese cierto talante personal del que hablaba Aristóteles.

Lo anterior probablemente haga matizar esa tajante dicotomía propuesta por Rawls entre lo justo y lo bueno, y reconocer una posible coexistencia tal y como nos los recuerda Camps: “Es cierto que, en escritos posteriores, Rawls matiza dicha tesis explicando cómo la prioridad de la justicia sobre las distintas ideas del bien no significa que la justicia y el bien no se complementen entre sí”.<sup>46</sup> Esto, quizá podría indicar un cierto acercamiento a la propuesta de una vida buena, en la línea de la tradición clásica.

Por otra parte, habrá que decir también que si hacemos un repaso por la historia de la humanidad, podremos darnos cuenta que a lo largo de ésta han existido diversidad

<sup>44</sup>*Idem.*

<sup>45</sup>La idea de una ética mínima ya la había propuesto la profesora española Adela Cortina en su trabajo *Ética mínima. Introducción a la filosofía práctica*, Madrid, Tecnos, 1986.

<sup>46</sup>Victoria Camps, “Solidaridad, responsabilidad, tolerancia”, en Mauricio Merino (comp.), *Ética pública, op. cit.*, p. 69.



de opiniones éticas, diversas concepciones “comprehensivas” del bien, y esto no ha significado negar la posibilidad de conocer y apostar por el bien común superior para los hombres en el ámbito político. Esto nos permitiría aceptar una idea de justicia, no de mínimos, sino de máximos, como lo había propuesto la tradición clásica.

En esta crítica a la dicotomía justo y bueno, es de llamar la atención lo poderoso que resulta poner tanto énfasis en la diversidad de concepciones “comprehensivas” del bien y de ahí recluirlas al ámbito privado de las personas, mucho más que las convergencias culturales, con lo cual quizá esa diversidad sea la excepción, porque la regla es justamente las coincidencias. Llegados a este punto Orrego se pregunta: “¿No será que el acuerdo en lo mínimo es posible porque las personas razonables compar-ten todavía una ética comprehensiva y una metafísica que va más allá de una filosofía política determinada?”<sup>47</sup> y siendo más radical se cuestiona:

¿subsistirían los consensos razonables, necesarios para la convivencia en una sociedad libre si predominaran los ciudadanos que creen que la moral no es más que un reflejo de sentimientos subjetivos, o que el fin justifica los medios o que no hay una verdad moral objetiva a la que deban someterse todos por igual, o que la libertad o autonomía del individuo son valores supremos por encima del bien común y de la solidaridad y de una verdad a la que todos nos hallamos de subordinarnos?<sup>48</sup>

### *La solidaridad como virtud pública*

Una de las grandes enseñanzas que nos ha dejado la herencia clásica es comprender que el ejercicio de una virtud no es aislado, sino que la práctica de un hábito bueno plantea, en el fondo, el compromiso y ejercicio con el resto de las virtudes. Así, el hombre prudente lo es porque también es justo, o quien se ejercita en la virtud de la fortaleza lo hace también en la virtud de la templanza.

Algo parecido sucede con la virtud de la justicia, la cual necesita de otras virtudes para comprenderse a cabalidad. Es el caso de la solidaridad, la que para algunos es condición de la justicia, compensando las insuficiencias y limitaciones de esta virtud fundamental.<sup>49</sup>

La justicia, como hemos señalado, es la virtud pública por antonomasia, es la virtud que se da entre los sujetos, terminando siendo resguardada y procurada por la autoridad estatal, por el poder público, es, en definitiva, una virtud institucional. Sin embargo, esta virtud necesita de otras quizá con un mayor grado de “humanidad”. Esta virtud es la “solidaridad”, la cual consiste no en dar lo suyo de cada uno, sino en ser lo suficientemente cercano al otro como para poder compartir con él sus intereses y

<sup>47</sup>Cristóbal Orrego Sánchez, “Algunas controversias éticas en las sociedades del tardo liberalismo”, *Revista de Ciencias Sociales*, 47, Chile, Universidad Valparaíso, 2002, p. 282.

<sup>48</sup>*Idem*.

<sup>49</sup>Victoria Camps, “Solidaridad, responsabilidad, tolerancia”, en Mauricio Merino (comp.), *Ética pública, op. cit.*, p. 64.

sobre todo sus necesidades. La solidaridad es —como lo dice Victoria Camps— sentirse *solidario* del dolor y del sufrimiento ajeno.<sup>50</sup>

La justicia, sin duda, juega un papel muy importante para alcanzar una vida buena en sociedad, es decir, una aceptable ciudadanía, pero ésta, por sí sola, es insuficiente. A nadie se le oculta que las condiciones materiales y espirituales presentes no alcanzan a colmarse satisfactoriamente con la sola ayuda institucional ofrecida por la justicia, se requiere de un dato previo, se demanda un mayor grado de humanismo que la justicia, por sí sola, no puede ofrecer.

De este modo, la ciudadanía plenamente lograda comienza con la solidaridad personal o individual, pero alcanza su mayor grado de exigencia en el ámbito global, es decir, en aquellos países donde aún no son logradas las cuotas mínimas de bienestar material, como son los países llamados del tercer mundo o subdesarrollados (Latinoamérica, África y Asia). ¿Cómo se puede ser un buen ciudadano asumiendo una actitud indiferente ante la infinidad de problemas que en estos continentes se dan?, ¿cómo alcanzar una altura ciudadana siendo insensible ante la enorme cantidad de problemas que genera, por ejemplo, el tránsito de indocumentados centroamericanos rumbo a EUA?, ¿cómo se puede, sólo con la justicia, resolver los problemas que origina la desintegración familiar por las necesidades económicas que orilla a millones de personas a dejar sus hogares en busca de mejores condiciones de vida? Una alta estatura de ciudadanía no se alcanza cuando desde una posición privilegiada se cuenta con un trabajo bien remunerado, viendo de manera indiferente y hasta con desprecio a quienes no lo tienen por la falta de oportunidades. Un planeta solidario no es aquel en el que unos países los tienen todo y los otros no tienen nada. Por eso, es verdad que la solidaridad actúa como “compensación” y “complemento” de la justicia y propone colmar desde el afecto las limitantes de la misma.<sup>51</sup> Y sin duda, es una obligación moral que mientras más desarrollo o mejor posición económica se tenga, corresponde un mayor grado de humanidad.

### *La generosidad como virtud pública*

Para ser justo y solidario se debe igualmente ser generoso, con lo cual también esta virtud juega un papel muy importante en la comprensión cabal de la ética pública al lado de la justicia y de la solidaridad. Mientras que la justicia es una cuestión de derechos y deberes, y la solidaridad es un asunto de empatía con los intereses y necesidades del otro, la generosidad es un tema de desprendimiento humano.

La generosidad es perfectamente resumida por el profesor David Isaacs del siguiente modo: “Actúa a favor de otras personas desinteresadamente, y con alegría, teniendo en cuenta la utilidad y necesidad de la aportación para esas personas, aunque

<sup>50</sup> *Idem.*

<sup>51</sup> *Idem.*

le cueste un esfuerzo”.<sup>52</sup> Por su parte, James Rachels dirá de esta virtud que es “la disposición a gastar los recursos propios para ayudar a los otros”.<sup>53</sup>

El significado preciso de la generosidad consistiría fundamentalmente en la acción de “dar”, y este “dar” puede traducirse en la entrega o dación de muchas cosas: desde un simple saludo hasta bienes materiales, pasando por el tiempo que se pueda requerir para una acción altruista.

Por lo que tiene que ver con el primero, sin duda es signo de civilidad y por tanto de una saludable ética pública, ofrecer un saludo sincero. “Se notará una actitud generosa en una persona que esté dispuesta a esforzarse para hacer la vida agradable a los demás, saludando a alguien que en principio le molesta, atendiendo a una serie de detalles que se sabe van a agradar a la otra persona”.<sup>54</sup>

Es públicamente conocido, y por desgracia innumerablemente experimentado, cómo en infinidad de oficinas gubernamentales —los espacios públicos por excelencia— se cometen grandes ataques contra la ética pública por la mala y agresiva contestación de un funcionario que responde de mala manera ante las consultas o peticiones del público solicitante. En estos espacios, todos esperarían, al menos, un saludo cordial y amable, y en un plano de mayor civilidad, un trato con delicadeza y con deferencia, y no sólo con educación, porque las consecuencias que producen entre el público resultan ser especialmente significativas.<sup>55</sup>

Por lo que tiene que ver con los bienes materiales, es decir, los objetos tangibles, es claro que éstos se pueden dar, regalar, prestar, etcétera, pero todo esto dependerá de la capacidad de cada persona y de la medida de su desprendimiento. Un desprendimiento que no puede hacernos dar o regalar lo que nos sobra, esto reflejaría una falta de civilidad y de ética pública, como también lo reflejaría no tomar en consideración la necesidad de las otras personas, o repartir aquellos bienes que necesita la familia y la sociedad. El reparto de las cosas —propio de la generosidad— no quiere decir el abandono de éstas.

La virtud de la generosidad no sólo se expresa cuando se dan bienes materiales, también algo tan importante y tan poco valorado como es el tiempo; también éste es reflejo de desprendimiento. Es verdad que en sociedades como las de hoy el tiempo valioso sólo es aquel que está remunerado; más aún, para culturas como la nuestra, aquellas actividades que no se pagan no valen nada. Pero esto, evidentemente, es un absurdo y suele ser causa grave de discriminación cuando no definitivamente de desprecio.

Si dijimos que la generosidad consiste en actuar a favor de otras personas desinteresadamente, es obvio que quien piense sólo en términos crematísticos no verá con buenos ojos actividades tan relevantes en términos de ética pública como el “voluntariado”, o el “altruismo”. Pero una sociedad sin tales actividades no refleja una alta ética, sino todo lo contrario. Por eso se necesitan personas con una profunda generosidad

<sup>52</sup>David Isaacs, *La educación de las virtudes humanas*, tomo I, *op. cit.*, p. 95.

<sup>53</sup>James Rachels, *The Elements of Moral Philosophy*, Nueva York, McGraw-Hill, 2003. Trad. cast. Gustavo Ortiz Millán, *Introducción a la filosofía moral*, México, FCE, 2008, p. 280.

<sup>54</sup>David Isaacs, *La educación de las virtudes...*, *op. cit.*, p. 98.

<sup>55</sup>*Cfr.* Victoria Camps y Salvador Giner, *Manual de civismo*, 6a. ed., Barcelona, Ariel, 2008, p. 27.

que donen parte de su tiempo para desarrollarlas. Dice Victoria Camps: “Que los que puedan estar más activos cuiden de los débiles, enfermos y frágiles es un deber cívico fundamental, y un deber de todos”,<sup>56</sup> y concluye: “No sólo esa disponibilidad (el tiempo a favor de los demás —JSS—), aunque se refiere a la vida privada, es parte importante del civismo, pues no deja de ser una dedicación al otro, sino que contribuye a educar en el civismo”.<sup>57</sup>

### *La amistad como virtud pública*

Se suele pensar que la amistad entre personas poco o nada tiene que ver con la vida y la ética pública. Se acepta que es una virtud, pero que ésta ha de estar circunscrita al ámbito privado de las personas. Aquí se sostendrá que aunque esto es verdad, el cultivo de la amistad contribuye al reforzamiento del espacio público, y no solamente al florecimiento del ámbito privado.

Para lo anterior, nos serviremos de las referencias al mundo clásico, particularmente de Aristóteles, quien como sabemos escribió uno de los más importantes tratados sobre la “amistad” que se hayan conocido. El escrito se encuentra desarrollado en el libro VIII de la *Ética nicomáquea*; ahí el Estagirita revela la importancia que tiene la amistad para mantener la cohesión social. Dice textualmente: “La amistad también parece mantener unidas a las ciudades y los legisladores se afanan más por ella que por la justicia”.<sup>58</sup> Como puede verse, el cultivo de la amistad es útil para mantener unidas a las personas, y como señaló el propio Aristóteles, quien tiene a su cargo el bien común —los legisladores— deberían promocionarla y desarrollarla.

Ahora bien, ¿qué es la amistad y, por lo que aquí importa, cuáles son sus reflejos en el ámbito público? A pesar de que Aristóteles ofrece una profunda y detallada explicación de lo que la amistad es, no brinda una definición de esta virtud. Explica sí, con profunda lucidez, lo que caracteriza a la “amistad perfecta”. Ésta —dice el de Estagira—, se expresa cuando “se desea el bien del amigo por el amigo mismo”,<sup>59</sup> ofreciendo más adelante lo que puede considerarse el fundamento de toda su doctrina sobre la amistad:

Pero la amistad perfecta es la de los hombres buenos e iguales en virtud; pues, en la medida en que son buenos, de la misma manera quieren el bien el uno del otro, y tales hombres son buenos en sí mismos; y los que quieren el bien de sus amigos por causas de éstos son los mejores amigos, y están así dispuestos a causa de lo que son y no por accidente; de manera que su amistad permanece mientras son buenos, y la virtud es algo estable.<sup>60</sup>

<sup>56</sup>*Ibidem*, p. 91.

<sup>57</sup>*Idem*.

<sup>58</sup>Aristóteles, *É.N.*, VIII, 1155a, 20.

<sup>59</sup>*Ibidem*, 1155b, 30.

<sup>60</sup>*Ibidem*, 1156b, 5-15.

Son muchos los beneficios que para los seres humanos acarrea tener amigos, y autores de reconocido prestigio en el ámbito de la ética pública así lo han determinado. Adela Cortina, por ejemplo, señala: “Al fin y a la postre todos somos vulnerables, la interdependencia nos constituye y más vale sembrar amigos que enemigos, aliados que envidiosos y adversarios, cooperar que buscar el conflicto. Es una cuestión de prudencia, la más apreciada de las virtudes en el mundo griego”.<sup>61</sup>

Ahora, lo importante es saber si el cultivo de esta virtud contiene alguna utilidad para la sociedad, digamos, para el espacio público. Basado en Aristóteles, algunos de estos beneficios los ha resumido muy bien Héctor Zagal; nosotros intentaremos mostrar cuáles podrían ser algunas de las ventajas de tal cultivo en el espacio público.

Los amigos nos ayudan a utilizar de la mejor manera posible los bienes exteriores, como la riqueza y el poder. Estos bienes, sin duda, ayudan a desplegar todas las potencialidades de los seres humanos, y sin ellos muchas de nuestras expectativas de crecimiento y desarrollo simplemente se verían frustradas.<sup>62</sup> Pensemos por un momento el caso de aquellas personas que tienen a su disposición el manejo de recursos públicos y que no se identifican precisamente por un autocontrol manifiesto sino por la dilapidación y el despilfarro. ¿No cabría tener buenas razones para pensar que podría perderse el dinero público? Por supuesto que esta posibilidad está latente. De este modo, los amigos aconsejarían a manejar prudente y moderadamente los recursos públicos de los que disponen, y si fueran invitados a participar en tal despilfarro se abstendrían.

En este punto viene a colación otra de las virtudes íntimamente conectadas con la amistad, como es el ejemplo de la “austeridad”. Si esta virtud se practicara asiduamente abarataría muchos de los excesivos costes por los servicios que nos toca pagar a la ciudadanía. “Imaginemos un país con una buena red de transportes públicos, excelentes servicios hospitalarios, grandes y abundantes terrenos públicos, montes y costas protegidos, escuelas para todos los niños, uso intensivo de energías renovables. Sería un país orientado por la sobriedad y la templanza, pero no sería un país necesariamente pobre”.<sup>63</sup>

Los amigos también nos ayudan para discernir lo que está bien y lo que está mal, a no errar en el terreno moral, ayudándonos a conducirnos moralmente en la vida pública y en ésta a abrazar valores como el patriotismo o la responsabilidad, es decir, una actitud desinteresada de conducirse pensando en los intereses de nuestra comunidad.<sup>64</sup>

### *Responsabilidad como virtud pública*

La responsabilidad es, junto con la justicia, la virtud pública por excelencia, y para entenderla mejor quizá sea importante formularse algunas preguntas que ayuden a precisarla: ¿qué se entiende por responsabilidad?, ¿qué sentido es el que se le asigna

<sup>61</sup> Adela Cortina, *¿Para qué sirve la ética?*, 3a. ed., Barcelona, Paidós, 2014, p. 76.

<sup>62</sup> Héctor Zagal, *Amistad y felicidad en Aristóteles, ¿por qué necesitamos amigos?*, México, Ariel, 2014, p. 36.

<sup>63</sup> Victoria Camps y Salvador Giner, *Manual de civismo...*, op. cit., p. 69.

<sup>64</sup> *Idem.*

a esta virtud en el espacio público?, ¿es la responsabilidad connatural al ejercicio de cualquier función pública?

En primer lugar habrá que decir que la responsabilidad tiene como base el aparato cognitivo del ser humano, pero es en la voluntad, es decir, en la acción, donde se observa su real expresión. Así, la responsabilidad hace referencia a una acción propia, es decir, a un acto realizado consciente y libremente. Ahora, es claro que esta acción acarreará consecuencias —positivas o negativas— para quien la realiza. De este modo, la responsabilidad es sinónimo de libertad.

Ahora bien, las acciones que los hombres realizamos libremente y que suponen asumir las consecuencias de los propios actos, implica que por los mismos tengamos que responder. Así, “ser responsable significa tener que rendir cuentas; no sólo de aguantar las consecuencias de la propia actuación”.<sup>65</sup>

En este contexto, conviene señalar que el deber de responder por nuestras acciones debe ser hecho, al menos, ante dos instancias, a saber: hemos de ser responsables ante nosotros mismos y también hemos de serlo ante los demás. Las dos instancias ante quien se es responsable son importantes, pero la que tiene una trascendencia pública, o al menos es más relevante para este espacio, es la segunda.

En el primero de los casos anunciados decimos que el uso de nuestra libertad hace que tengamos que responder ante nuestra propia conciencia por aquellos actos buenos y malos que se han realizado y, si fuéramos creyentes, decimos que somos responsables ante Dios. Pero la responsabilidad ante los demás implica que tengamos que responder de nuestras acciones libremente realizadas tanto en el ámbito público como en el privado. Victoria Camps lo ha señalado de la siguiente manera: “La responsabilidad tiene que ver con la libertad o autonomía del individuo, así como su capacidad de comprometerse consigo mismo y, sobre todo, con otros hasta el punto que tener que responder de sus acciones”.<sup>66</sup>

La responsabilidad, en definitiva, genera entonces un conjunto de deberes de todo tipo; algunos de éstos pertenecen al ámbito más íntimo del sujeto, como aquellos que corresponden a las obligaciones que se tienen con la familia (hijos, esposa, padres, etcétera); otros son los relativos a la profesión que se tiene, por ejemplo, los deberes que se pueden tener con los clientes en el caso de los abogados,<sup>67</sup> o con el paciente en el caso de los médicos, etcétera; otros más son los deberes y responsabilidades que se tienen con sus propiedades y posesiones (casa, coche, dinero, mascotas, etcétera); también las que desarrollamos en el club deportivo o en el espacio de ocio que se tenga.<sup>68</sup> De todas estas acciones somos responsables y no pueden ser realizadas como mejor nos venga

<sup>65</sup>David Isaacs, *La educación de las virtudes...*, tomo I, *op. cit.*, p. 174.

<sup>66</sup>Victoria Camps, “Solidaridad, responsabilidad, tolerancia”, en Mauricio Merino (comp.), *Ética pública, op. cit.*, pp. 84 y 85.

<sup>67</sup>Cfr. H. Monroe Freedman y Abbe Smith, *Understanding Lawyers' Ethics*, 3a. ed., EUA, Lexis-Nexis, 2004, pp. 45-69.

<sup>68</sup>Dice Camps: “El simple hecho de tener cosas, de poseer, desde una familia a un trabajo, pasando por propiedades de muy diverso tipo, lleva anejas diferentes responsabilidades. Esto es así porque uno vive entre otros semejantes y es interpelado por ellos de continuo y a cualquier propósito”. Victoria Camps, “Solidaridad, responsabilidad, tolerancia”, en Mauricio Merino (comp.), *Ética pública, op. cit.*, p. 85.

en gana, así, no se es responsable, por ejemplo, si las acciones que tenemos en nuestro ámbito privado las realizamos conforme a nuestro particular gusto o disgusto.

Llegados a este punto, lo importante es preguntarse ahora por el tema de la responsabilidad en el espacio público, y la respuesta a esta cuestión puede ser abordada desde diferentes perspectivas. Una de ellas es que la responsabilidad en la vida pública comienza ahí donde cada persona, cada ciudadano, es capaz de preguntarse por la suerte de los demás y, al final, por la suerte de la misma sociedad en su conjunto. La responsabilidad como virtud social implica no olvidarnos de los derechos que las demás personas tienen y los deberes que tenemos todos —sobre todo los más favorecidos— en relación con esos derechos.

En el sentido anterior, la profesora Victoria Camps ha centrado el debate de la responsabilidad social con las siguientes preguntas:

¿Todo lo que una persona ha de proponerse es vivir lo mejor posible sin pensar en nadie más?, la fórmula “cada uno a lo suyo” ¿define satisfactoriamente el fin de la vida humana?, ¿puede funcionar bien una sociedad de egoístas, donde no haya un ápice de altruismo?, ¿puede considerarse que es una sociedad decente? (...) ¿tenemos derecho, realmente, a ser felices independientemente de lo que ocurra en nuestro alrededor?, ¿tenemos derecho incluso a costa de la felicidad de los demás?<sup>69</sup>

Ante tan contundentes preguntas parece que la respuesta más obvia es un rotundo NO, ¿pero qué hacer? La respuesta a esta pregunta no es fácil de contestar, pero como mínimo se debe exigir que a través de las instituciones estatales se puedan satisfacer con especial calidad las necesidades más elementales de los más necesitados, no asumiendo un criterio paternalista, que no conduce a ninguna parte, sino a través de reales y eficientes políticas públicas que efectivamente satisfagan dichos problemas.

¿Cómo se logra esto? Del mismo modo, la respuesta no es sencilla, pero parece que con un buen manejo de los recursos públicos, hecho por personas comprometidas con las virtudes públicas, quizá se podría lograr. No es un buen funcionario público quien responde a otros intereses que no sean los de velar por la persona humana y sus necesidades.

Precisamente sobre el manejo de los recursos públicos, dirá Camps que las consecuencias previsibles en el manejo de los recursos públicos están en el corazón mismo de la función pública, la que está obligada a conducirse con lo que Weber llamó “ética de la responsabilidad”, la que, si la entendemos bien, no tiene por qué estar reñida con la ética de las virtudes y, obvio, con la ética de las convicciones. Más aún, en el caso de los políticos, la convicción no puede ser otra que la búsqueda del bien común, la cual será auténtica por las consecuencias de sus actos.

El lector atento ya se habrá podido dar cuenta de que de lo que se trata con lo anteriormente señalado no es otra cosa sino la búsqueda de la legitimidad de las autoridades en aras de generar la tan deteriorada confianza social. La ética pública termina siendo entonces una cuestión de confianza social. Así, “Pedirle al político que sepa adaptar las consecuencias de sus actos a sus principios es, sencillamente, pedirle

<sup>69</sup>Victoria Camps y Salvador Giner, *Manual de civismo...*, op. cit., pp. 45 y 46.

coherencia, pedirle que no defraude y que actúe con transparencia”,<sup>70</sup> “(...) porque lo que se hace público puede ser discutido, criticado y derogado”.<sup>71</sup>

Un último punto conviene señalar por lo que al tema de la responsabilidad como virtud pública se refiere, y consiste en que tal virtud, sea ésta personal o aquella otra pública o social, entraña —como vimos— un conjunto de haceres que obligan y comprometen. Pero ha de enfatizarse la idea de que tales haceres no pueden realizarse de cualquier manera, no pueden realizarse, digamos, superficialmente. Parece claro entonces que no es suficiente con hacer las cosas, sino que hay que hacerlas lo mejor posible. En este punto, David Isaacs establece la distinción entre tener “responsabilidades” y “ser responsable”; dice el citado profesor: “La persona responsable se centra en la intención y no está limitada por las reglas que expresan un mínimo. Otra persona que tenga responsabilidades, puede cumplir por obligación, pero sin responsabilidad real, sin buscar el beneficio para los demás”.<sup>72</sup>

El ejemplo que sugiere es especialmente importante y debería de ser punto de inspiración para todos aquellos que tienen una responsabilidad pública: “una madre dice a su hija: ‘guarda tu ropa en el armario, por favor’. La hija que atiende a la letra de lo indicado guarda su ropa en el armario de cualquier manera. La hija responsable busca la intención final de su madre y guarda las cosas de acuerdo con las normas establecidas. También puede responder ante su propia conciencia, ante los demás, etcétera”.<sup>73</sup>

Como se puede ver, no basta con hacer las cosas desde una miope visión de la responsabilidad pública, es decir, no basta con actuar burocráticamente, sino que hay que ser auténticamente responsable, empeñándose en cada una de las actuaciones con hacerlas de la mejor manera posible.

### *Patriotismo como virtud pública*

En la nómina de sólo algunas de las virtudes públicas que venimos enunciando hay una que quizá por el profundo proceso de “mundialización” o “globalización” que vivimos, o por los nacionalismos mal entendidos, ha dejado de ser citada y explicada con detenimiento, es la virtud del patriotismo.

Pareciera que en el mundo que nos ha tocado vivir la patria ocupa el último lugar de nuestras prioridades; así, en el caso de México, la frase que se encuentra en buena parte de los edificios públicos más importantes, a saber: “La patria es primero”, debería de leerse como “La patria es lo último”. Pero pensar así es un absurdo y un contrasentido, y lo es porque en gran medida las actitudes cívicas que desplegamos en sociedad sin duda han sido interiorizadas a partir de la enseñanza de nuestros padres, pero sólo las hemos hecho nuestras concretándolas cuando las hemos vivido en nuestra patria,

<sup>70</sup>Victoria Camps, “Solidaridad, responsabilidad, tolerancia”, en Mauricio Merino (comp.), *Ética pública, op. cit.*, p. 83.

<sup>71</sup>*Idem.*

<sup>72</sup>David Isaacs, *La educación de las virtudes...*, tomo I, *op. cit.*, p. 177.

<sup>73</sup>*Idem.*



ya que ésta es la que nos ha proporcionado todos los medios, tanto materiales como espirituales y también morales, para nuestro desarrollo como personas.

Ahora, el patriotismo no son los símbolos que generalmente se observan en los medios de comunicación, por ejemplo, la celebración de las fiestas nacionales el 15 de septiembre, el desfile que con este motivo se ofrece el día siguiente en el zócalo de la ciudad, los honores a la bandera que en los edificios públicos y escuelas se realizan, o la adecuada entonación y canto del himno nacional. Estas expresiones son importantes, sin duda, pero, como dijimos, son puramente símbolos y no puede reducirse a esto el patriotismo.

El patriotismo tampoco puede reducirse a expresiones que pueden resultar simpáticas, como la celebración en el monumento del Ángel de la Independencia por la victoria en el fútbol de la selección nacional, o por la medalla ganada por un deportista mexicano en las olimpiadas. El patriotismo es, sin duda, algo más que todo esto.

El patriotismo significa reconocer lo que la patria nos ha dado a los mexicanos como personas y nos sigue dando. Significa también atribuirle el honor y servicio debidos, reforzando y defendiendo el conjunto de valores que como nación representa.<sup>74</sup>

Ahora, ¿existen valores comunes que nos identifiquen como mexicanos? Evidentemente que sí. En primer lugar, hay valores históricos de los mexicanos expresados, por ejemplo, en los movimientos de Independencia y de la Revolución, en los grandes ideales nacionalistas que se buscaron en ambas revoluciones y que persiguieron los héroes de esos movimientos, como Morelos o Zapata. También estos valores históricos los encontramos en personajes famosos de nuestra historia, como Sor Juana Inés de la Cruz, etcétera.

Pero no sólo hay valores históricos, también los hay actuales; algunos de éstos han sido heredados de una civilización a la que pertenecemos, como es la civilización occidental; tales valores serían, entre otros, la libertad, la igualdad, la paz, la lucha por conseguir una sociedad más justa, el respeto por la tierra en la que hemos nacido, etcétera.

Hay también algunos otros valores quizá de carácter menos trascendental, pero que del mismo modo son significativos para crear la cultura de la nación mexicana y el patriotismo de ésta; algunos ejemplos de éstos serían las costumbres típicas de cada región, sus comidas, sus bailes, sus atuendos, etcétera. Todo esto conforma ese acervo de valores sin los cuales el patriotismo mexicano simplemente no existiría.

Dice Victoria Camps al respecto: “El ciudadano (el buen mexicano diríamos —JSS—) debe poder, pues, responder (respetar —JSS—) esos valores ante sus semejantes, no sólo porque *se los debe* a la sociedad, sino porque conservándolos y ejemplificándolos está ayudando a preservar y a mejorar la ciudad del futuro”.<sup>75</sup>

Pero así como existen estos valores que le dan identidad al patriotismo mexicano, también existen los antivalores que degeneran tal patriotismo. Como en el caso de los valores, en los antivalores hay igualmente gradación, los hay graves y otros doblemente graves.

<sup>74</sup>*Ibidem*, p. 247.

<sup>75</sup>Victoria Camps y Salvador Giner, *Manual de civismo...*, op. cit., p. 159.

Por lo que a los primeros se refiere, se pierde el patriotismo cuando se tiran papeles o basura en las calles; cuando se pintan las paredes de edificios, sean éstos públicos o privados. No se tiene amor a la tierra en la que se nació cuando, por ejemplo, se viola el espacio público. En este punto, Mauricio Merino ofrece una larga lista de este antiv valor, el cual transforma el espacio público en privado y donde no sólo éste no se respeta, sino simple y llanamente éste es apropiado: “Los vendedores ambulantes que inundan la calle; los ‘traperos’ que se adueñan de los lugares para estacionar coches y de los sitios donde los transeúntes pueden ver desfiles y espectáculos públicos; los ‘lavaparabrisas’ que invaden las esquinas con semáforos para imponer sus servicios violentamente”.<sup>76</sup>

Y continúa más adelante:

Pero el espacio público también se vuelve excluyente cuando se clausuran las calles de los barrios más ricos; cuando se imponen sistemas de seguridad privada para interrumpir el flujo del libre tránsito; cuando se amenaza la integridad física de la gente con las armas de los guardaespaldas que van protegiendo a sus jefes, o cuando las razones políticas de unos cuantos —agraviados o no— justifican la toma de calles y el vandalismo.<sup>77</sup>

Ahora bien, los antiv valores que atentan contra el patriotismo van tornándose cada vez más graves cuando se sabe de prácticas como las que narra Victoria Camps, a quien seguimos en esta parte.

La perversión de valores se presenta, por ejemplo, en el sistema público de sanidad, donde se dan todo tipo de prácticas, como el fraude y el robo que se hace de las medicinas; las interminables esperas que los pacientes tienen que hacer para una consulta con el médico, no se diga si es para una cirugía, las expectativas se vuelven eternas; la utilización indebida del material sanitario; el soborno al médico para que extienda una invalidez al trabajador y poder faltar al trabajo, etcétera.<sup>78</sup>

En el ámbito de la educación pública las cosas no pintan mejor, y aquí se puede comprobar cómo el manejo que se hace de las escuelas públicas —incluyendo, claro está, las universidades— corre a cargo de la potestad y de los intereses de los rectores y de los directores en turno, las que las manejan a su antojo.

Pero también son observables los antiv valores en la educación cuando millones de alumnos no reciben clases por la falta de profesores, quienes para reivindicar sus derechos, además de no asistir a clases, cierran avenidas y escuelas por semanas y hasta por meses. El mal uso de los recursos públicos destinados a la educación, la falta de preparación de los docentes, la apatía de los alumnos en prepararse, así como el desinterés del gobierno en la educación pública del país constituyen una de las más graves faltas al patriotismo.

Otro ámbito público donde se atenta gravemente contra el patriotismo es en el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Senadores). En este lugar donde se debería de promocionar y defender los más altos principios de la ética y donde se esperaría que

<sup>76</sup>Mauricio Merino, “Introducción”, *Ética pública*, op. cit., p. 26.

<sup>77</sup>*Idem.*

<sup>78</sup>*Cfr.* Victoria Camps y Salvador Giner, *Manual de civismo...*, op. cit., p. 162.

se tuvieran trascendentales debates para el país, simplemente no se dan éstos, antes bien, lo que se da es todo lo contrario.

En este punto, por ejemplo, Bernardo Bátiz, que por mucho tiempo fue representante popular, ha apuntado que hay muchos políticos mexicanos que tienen bajo su control los medios de comunicación masiva, también son dueños de las fuentes de producción y de las riquezas nacionales.<sup>79</sup>

Otros tantos problemas que se observan en las cámaras son, como apunta Batiz, que los legisladores no leen ni los proyectos de ley ni las propias leyes que votan. Esto porque no tienen tiempo, pues muchas veces el tiempo del que disponen lo emplean en tareas ajenas a las propiamente parlamentarias.<sup>80</sup>

También se señala que son los líderes de los partidos los que toman las decisiones trascendentales y son ellos mismos los que dan instrucciones a sus operadores políticos, quienes dan consignas a los legisladores, haciéndoles perder su representatividad y su libertad.<sup>81</sup>

Para quien fuera diputado, hoy asistimos, lamentablemente, a un grave deterioro de la vida política del país, precisamente por esa especie de bancarrota ética en la que se encuentran los legisladores y que no parece pueda avisar mejores tiempos.<sup>82</sup>

En el terreno del Poder Judicial tampoco se puede decir que se vivan tiempos boyantes para la ética pública. Sería interminable enunciar ejemplos de actos hechos por los jueces en los que se viola la independencia e imparcialidad judicial, o se falta al profesionalismo y a la excelencia.

En el Poder Judicial, donde se supone que se deberían vivir con más apego las virtudes judiciales, se violan éstas, y los casos van desde aquellos jueces, magistrados y ministros que en lugar de servir a la justicia sirven a su ideología, o a la fuerza política que ahí los colocó, o a los intereses económicos que les obligan a dictar una sentencia favoreciéndolos antes que a la justicia.

Igualmente, existen jueces que por no afectar su carrera dentro de la judicatura, no se ejercitan en la virtud de la valentía y prefieren cuidar su proyección profesional antes que dar una sentencia apegada al derecho; esto sin contar, por supuesto, el tráfico de influencias o nepotismo que se observa en todos los niveles del Poder Judicial y que afectan gravemente su prestigio, pasando, por supuesto, por problemas psicológicos y técnicos de tales servidores judiciales.<sup>83</sup>

Ante la situación descrita anteriormente uno esperaría de esta institución que hiciera un mayor compromiso con el rescate de la ética judicial y la promoviera en todos los niveles, pero por desgracia esto no es así; antes bien, se desaparecen instancias al interior del Poder Judicial que promocionaban dicha materia para dar prioridad a

<sup>79</sup>Bernardo Bátiz, “Ética legislativa”, en J. Saldaña (coord.), *Ética Jurídica. Segundas Jornadas*, México, UNAM-Flores, 2014, pp. 127 y 128.

<sup>80</sup>*Idem.*

<sup>81</sup>*Idem.*

<sup>82</sup>*Idem.*

<sup>83</sup>*Cfr.* Javier Saldaña Serrano, *El papel de la ética judicial en el nuevo modelo de juez del Estado constitucional de derecho*, México, UNAM-Porrúa, 2016, *passim*.

estudios de derecho constitucional y jurisprudencial que a nadie importan, como si al Poder Judicial mexicano le hiciera más falta los estudios de derecho constitucional, antes que los relativos a la ética. Pensar de este modo es atentar contra el patriotismo.

La lista de los antivalores que atentan contra el patriotismo continúa. Así, también en el ámbito de los subsidios se puede observar la falta de esta virtud: “Si los individuos no son capaces de desarrollar actitudes responsables, los innumerables subsidios sociales pierden su razón de ser porque acaban en manos no de los más necesitados sino de los más astutos. La misma lucha por la igualdad de oportunidades pierde, así, efectividad. Acaba favoreciendo a los más favorecidos”.<sup>84</sup>

Victoria Camps denuncia igualmente esa falta de virtudes públicas en el ámbito de los medios de comunicación, y de la que se puede uno dar cuenta encendiendo simplemente el televisor o la radio. Ahí se puede comprobar la calidad de los programas expuestos en la televisión pública o en otros medios de comunicación.

Pero el problema moral no sólo alcanza la baja calidad de los programas, sino también a las personas que los encabezan, los cuales, en la mayoría de los casos, tienen fuertes deficiencias, ya no sólo comunicacionales, sino de cultura en general y, lo más grave, de la materia que informan. De ahí que resulte especialmente cuestionable la información que estas personas ofrecen en sus programas y, lo más delicado y aun peligroso es la cultura, o mejor dicho subcultura, que van formando con esa desinformación. Ofrecer programas de este tipo atenta gravemente al patriotismo como también atentan contra éste los conductores incompetentes.

Todas estas son sólo algunas acciones que hoy están afectando gravemente el andamiaje social precisamente por la falta de patriotismo. Lo más grave es que aún existan personas que pueden llegar a pensar que la denuncia de tales problemas es en el fondo una queja contra el país, y que esto sí es una falta de patriotismo. Pero para quien así piense habrá que decirle que esto es falso, que es todo lo contrario; tienen que denunciarse desde la ética pública precisamente porque ésta es un medio para corregir lo que se está criticando.

## Conclusión

Llegados a este punto, parece que es importante hacer una recapitulación de lo que se ha señalado hasta ahora, para decir, en primer lugar, que la ética de la virtud tal y como fue enseñada en el mundo antiguo ofrece argumentos suficientemente sólidos para pensar la idea de ética pública, y esto, al menos, por un argumento contundente: que la virtud no sólo sirve para proponer ideales de vida buena y hacer virtuosos a los hombres, sino porque ese hábito bueno exige, en línea de continuidad, que el mismo se despliegue en la sociedad, haciendo, a la vez, por tanto, buenos ciudadanos. Una buena persona es, casi siempre, un buen ciudadano. Si la virtud sirve para algo, es para vivir bien en sociedad, y si los buenos ciudadanos viven bien en ella, estarán en

<sup>84</sup>Victoria Camps y Salvador Giner, *Manual de civismo...*, op. cit., p. 163.

mejores condiciones de respetar los derechos humanos y el sistema democrático, los dos argumentos centrales de la vida pública.

## Bibliografía

- Diccionario de términos éticos*, EVD, Estella, 1999.
- ARISTÓTELES, *Ética nicomáquea*, Madrid, Gredos, 1985.
- AMAYA NAVARRO, María Amalia, *Virtudes judiciales y argumentación. Una aproximación a la ética jurídica*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009.
- ARANGUREN L., José Luis, *Ética*, Madrid, Alianza, 1985.
- BAUTISTA, Óscar Diego, “Necesidad de una ética pública”, en *Cuadernos de Ética, 1*, Estado de México, 2015.
- BÁTIZ, Bernardo, “Ética legislativa”, en J. Saldaña (coord.), *Ética Jurídica. Segundas Jornadas*, México, UNAM/Flores, 2014.
- BENNETT, William J., *The Book of Virtues. A Treasury of Great Moral Stories*, EUA, Simon Schuster, 1993.
- BERKOWITZ, Peter, *Virtue and the Making of Modern Liberalism*, Princenton University Press, 1999. Hay una traducción al castellano por Carlo Guardini, como *El liberalismo y la virtud*, Barcelona, Andrés Bello, 2001.
- CAHN, Steven M. y Peter Markie, *Ethics. History, Theory and Contemporary Issues*, Nueva York, Oxford University Press, 1998.
- CAMPS, Victoria, “Solidaridad, responsabilidad, tolerancia”, en Mauricio Merino (comp.), *Ética pública*, México, Siglo XXI Editores, 2011.
- CAMPS, Victoria y Salvador Giner, *Manual de civismo*, 6a. ed., Barcelona, Ariel, 2008.
- CORTINA, Adela, *Ética aplicada y democracia radical*, 3a. ed., Madrid, Tecnos, 2001.
- , *¿Para qué sirve la ética?*, 3a. ed., Barcelona, Paidós, 2014.
- DÍAZ ÁLVAREZ, Jesús M., “La virtud”, en *La aventura de la moralidad (paradigmas, fronteras y problemas de la ética)*, Madrid, Alianza, 2007.
- FARRELL, Martin D., “La ética de la función judicial”, en *La función judicial. Ética y democracia*, Barcelona, Gedisa-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-ITAM, 2003.
- FREEDMAN, Monroe H. y Abbe Smith, *Understanding Lawyers’ Ethics*, 3a. ed., EUA, Lexis-Nexis, 2004.
- GARCÍA GONZÁLEZ, Dora Elvira (coord.), *Ética, profesión y ciudadanía. Una ética cívica para la vida en común*, México, Porrúa/Tecnológico de Monterrey, 2008.
- GARCÍA-HUIDOBRO, Joaquín, *Una introducción a la tradición central de la ética*, Lima, Palestra, 2009.
- GÓMEZ, Carlos, “El ámbito de la moralidad: ética y moral”, en *La aventura de la moralidad (paradigmas, fronteras y problemas de la ética)*, Madrid, Alianza, 2007.
- ISAACS, David, *La educación de las virtudes humanas, II*, México, Minos, 1995.
- KELSEN, H., “Los fundamentos de la democracia”, en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Debate, 1988.
- MERINO, Mauricio (comp.), *Ética pública*, México, Siglo XXI Editores, 2011.
- OCHMANN IKANOWICZ, Martha B. y Dora Elvira García González, *Ética, profesión y ciudadanía. Una ética cívica para la vida en común*, México, Porrúa, 2008.

- ORREGO SÁNCHEZ, Cristóbal, “Algunas controversias éticas en las sociedades del tardo liberalismo”, *Revista de Ciencias Sociales*, 47, Chile, Universidad Valparaíso, 2002.
- PANZA, Christopher y Adam Potthast, *Ethics*, Indiana, Wiley, 2010.
- RABOTNIKOF, Nora, “Los sentidos de lo público”, en Mauricio Merino (comp.), *Ética pública*, México, Siglo XXI Editores, 2011.
- RACHELS, James, *The Elements of Moral Philosophy*, Nueva York, McGraw-Hill, 2003. Trad. cast., Gustavo Ortiz Millán, *Introducción a la filosofía moral*, México, FCE, 2008.
- RAZ, Joseph, *Ethics in the Public Domain*, Oxford, Clarendon Press, 1994. Hay una traducción al castellano por María Luz Melon, *La ética en el ámbito público*, Barcelona, Gedisa, 2001.
- STOKES, Philip, *Philosophy, 100 Essential Thinkers*, Nueva York, Enchanted, 2005.
- SALDAÑA SERRANO, Javier, *El papel de la ética judicial en el nuevo modelo de juez del Estado constitucional de derecho*, UNAM/Porrúa, 2016.
- ZAGAL, Héctor, *Amistad y felicidad en Aristóteles, ¿por qué necesitamos amigos?*, México, Ariel, 2014.
- , *Felicidad, placer y virtud. La vida buena según Aristóteles*, México, Ariel, 2013.





TRANSVERSALIDAD  
CONSTITUCIONAL CON  
PROSPECTIVA CONVENCIONAL





## Contenido | Sección segunda

Transversalidad constitucional  
con prospectiva convencional

### Volumen V

César Camacho	
Transversalidad de la convencionalidad .....	13
José Luis Caballero Ochoa y Daniel Antonio García Huerta	
El sistema de interpretación constitucional.	
Apuntes sobre la descripción y funcionalidad de la interpretación conforme presente en el artículo 1º de la Constitución.....	31
Luis Raúl González Pérez	
Aplicación del principio <i>pro persona</i> en el sistema mexicano.....	47
Sandra Serrano y Daniel Vázquez	
Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.	
Apuntes para la aplicación práctica .....	61
Magdalena Cervantes Alcayde y Ricardo Alberto Ortega Soriano	
La transversalidad de los deberes de prevenir, investigar, sancionar y reparar.....	81
Julio César Contreras Castellanos	
La esclavitud.....	105
Imer B. Flores	
Principio de igualdad y no discriminación en México.....	123
Constancio Carrasco Daza	
El artículo 1º de la Constitución.	
La progresividad de los derechos en materia electoral.....	139
Pedro Esteban Penagos López	
El artículo 1º constitucional y la materia electoral.....	151

Elisa Ortega Velázquez Control de convencionalidad y derechos humanos de los migrantes.....	165
Aída Díaz-Tendero Dimensiones civil, política y social de la nueva Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas mayores .....	187
Carlos Ríos Espinosa Una mirada a los derechos de las personas con discapacidad a partir del nuevo régimen constitucional aprobado en junio de 2011.....	203
Santiago Corcuera Cabezut El derecho a no ser desaparecido como derecho humano constitucionalmente reconocido.....	219
Alonso y Luis René Guerrero Galván Consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas .....	235
María de Jesús Medina Arellano Bioética y derecho a la salud.....	253
Fernando Cano Valle y Mónica Pantoja Nieves Violación de los derechos humanos ante el caso de discriminación influenza A (H1N1) 2009 en México.....	277
César Nava Escudero La cláusula de interpretación conforme en el caso del derecho a un ambiente sano en México.....	297
Rodrigo Gutiérrez Rivas El derecho humano al agua y al saneamiento.....	315
Luisa Paola Flores Rodríguez y Gilda María García Sotelo El derecho a la educación inclusiva de las personas con discapacidad.....	323
Leticia Bonifaz Alfonzo Derecho a la identidad.....	345
Jorge Sánchez Cordero Los derechos del pueblo mexicano. Artículo 4°, párrafo decimosegundo.....	357

Marisol Anglés Hernández	
Pobreza y exclusión social como factores determinantes para el acceso a la vivienda, al agua potable y al saneamiento .....	401
María de Montserrat Pérez Contreras	
Violencia familiar: una visión a través de los derechos humanos de las mujeres .....	415
Rosa María Álvarez	
Feminicidio .....	451
Mónica González Contró	
Temas constitucionales transversales con prospectiva convencional: el interés superior del niño .....	463
Alfredo Sánchez-Castañeda	
El derecho al trabajo: Un derecho con perspectiva convencional y de derechos humanos .....	479
Rodrigo Brito Melgarejo	
Libertad de pensamiento y de expresión .....	503
Benjamín Alejandro Cervantes Pérez e Issa Luna Pla	
El desarrollo del acceso a la información pública como derecho humano .....	519
Alejandro Rosas Martínez	
Reflexiones sobre el derecho a la verdad en México .....	535
Isabel Davara F. de Marcos	
Protección de datos personales .....	567
Julio Téllez Valdés	
Tecnologías de la información y ejercicio de los derechos humanos .....	583
Salvador Olimpo Nava Gomar	
Libertad de expresión en materia electoral. Artículo 6° .....	603
Felipe de la Mata Pizaña y José Antonio Pérez Parra	
Libertad de expresión y propaganda negativa .....	621
Salvador Olimpo Nava Gomar	
Libertad de prensa en materia electoral. Artículo 7° .....	637

Andrea Pozas Loyo y Julio Ríos Figueroa Jurisdicción militar y sus límites.....	655
Alfredo Islas Colín Ejecuciones extrajudiciales.....	667
Mauricio Padrón Innamorato Más allá del derecho y de las instituciones: los determinantes sociales del acceso a la justicia (civil) en México.....	685
Carlos Natarén Nandayapa Los medios alternativos de solución de controversias.....	707
Miguel Sarre y Gerardo Manrique López Derecho de ejecución penal. Antecedentes nacionales y referentes de fuente internacional.....	723
Alberto Abad Suárez Ávila Derecho a la defensa adecuada y defensoría pública.....	749
Patricia Lucila González Rodríguez Derechos de las víctimas u ofendidos en el proceso penal acusatorio.....	773
David Cienfuegos Salgado Seguridad pública y uso de la fuerza.....	789
Mónica Rocha Herrera Las obligaciones de México con la Corte Penal Internacional de conformidad al Derecho de los Tratados.....	811
Jorge Adame Goddard La libertad religiosa en los tratados de derechos humanos en vigor en México.....	831
Pauline Capdevielle Cien años de laicidad. El Estado laico mexicano en la Constitución de 1917.....	853
Pablo Larrañaga Constitucionalismo económico, políticas públicas y derechos humanos.....	871
Carlos H. Reyes Díaz Monopolios, concentración de riqueza y competencia económica.....	895

Eduardo de la Parra Trujillo	
Derechos de autor y propiedad industrial.....	911
Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Alfonso Herrera García	
La suspensión de derechos humanos y garantías. Una perspectiva de derecho comparado y desde la Convención Americana sobre Derechos Humanos.....	925
Pedro Esteban Penagos López	
El artículo 35 constitucional y las candidaturas independientes.....	949
María del Carmen Alanís Figueroa	
El artículo 41 constitucional. Fundamento u obstáculo del ejercicio de los derechos humanos político-electorales en México.....	963
María del Carmen Alanís Figueroa	
La perspectiva de género en materia electoral.....	981
Constancio Carrasco Daza	
El redimensionamiento del derecho de participación política. Un enfoque a partir de la convencionalidad.....	995
María del Carmen Alanís Figueroa	
El desarrollo jurisprudencial de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en materia electoral.....	1007
Felipe de la Mata Pizaña	
Procedimiento especial sancionador: una herramienta de control de regularidad constitucional y convencional.....	1023
Francisco Tortolero Cervantes	
Fuero constitucional: inmunidad de los parlamentarios.....	1033
Karina Ansolabehere	
Designación de los ministros de la SCJ en México.....	1051
Carlos Báez Silva y Karolina M. Gilas	
La convencionalidad en materia electoral y el artículo 99 constitucional.....	1067
Arturo Zaldívar	
La protección de los derechos humanos a través del juicio de amparo en el nuevo modelo constitucional.....	1087

Guillermo E. Estrada Adán	
Implicaciones de la justicia internacional: claves para una lectura jurisdiccional internacional en el siglo XXI.....	1099
Juan Manuel Acuña	
La Ley Suprema de la Unión ante el bloque constitucional de derechos humanos.....	1111
Hugo Alejandro Concha Cantú	
La reforma constitucional en México: ¿Flexibilidad o disfuncionalidad del modelo democrático constitucional? ...	1135
Salvador Olimpo Nava Gomar	
El artículo 134 constitucional. Apuntes desde la perspectiva electoral .....	1155

## Introducción

Hace más de un siglo y medio, México asumió el deber de respetar y promover los derechos humanos. En el artículo 1º de la Constitución de 1857 se reconoció que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales, y se estableció que todas las leyes y autoridades debían respetar y sostener sus garantías.

En 2011 se reformó la Constitución General de la República para establecer un nuevo paradigma en la materia, pero también nos dimos reglas audaces y determinantes respecto al control de convencionalidad, con lo cual el Estado mexicano se obliga a tutelar los derechos fundamentales de las personas en el contexto interamericano; porque este tipo de control está vinculado a la Convención Interamericana de Derechos Humanos y a la Corte respectiva.

Mucho más, para expandir y hacer más efectivo el mencionado control, se ha pugnado por la transversalidad del mismo, entendida ésta como una manera de realizar análisis jurídicos más exhaustivos; considerar un ámbito superior al comúnmente utilizado por los “operadores” jurídicos. A través de ella, el reconocimiento y protección de los derechos humanos pasa por un tamiz de más amplio espectro y alcance que la simple revisión de la constitucionalidad de los actos de las autoridades.

En este trabajo se revisa la transversalidad de la convencionalidad en el marco de la reforma de derechos humanos; para ello se estudia el control de convencionalidad, siguiendo el camino establecido por la Corte Interamericana al resolver diversos casos en los que nuestro país ha sido parte, así como la postura sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

## Sumario

Introducción . . . . .	13
La transversalidad . . . . .	14
La convencionalidad y su control . . . . .	15
El control de convencionalidad en México . . . . .	20
El bloque de convencionalidad . . . . .	24
La transversalidad de la convencionalidad . . . . .	26
Epílogo . . . . .	28
Bibliografía . . . . .	29

en dos asuntos de gran relevancia: el expediente Varios 912/2010 y la contradicción de tesis 293/2011.

## La transversalidad

De manera general, lo transversal es entendido como lo “que se cruza en dirección perpendicular con aquello de que se trata”;<sup>1</sup> o bien, implica todo lo “que se halla o se extiende atravesado de un lado a otro”<sup>2</sup>, pero el aspecto fundamental a resaltar consiste en que “atañe a distintos ámbitos o disciplinas en lugar de a un problema concreto”. Y tratándose de la transversalidad, ésta nos remite al primer concepto, pues se le concibe como “cualidad de transversal”.<sup>3</sup>

De acuerdo con este primer acercamiento, debe deslindarse la transversalidad de otros métodos de análisis, como la interdisciplinariedad o multidisciplinariedad, sobre todo para evitar confusiones, ya que el carácter interdisciplinario conlleva un estudio ejecutado a partir de la *cooperación de varias disciplinas*; en tanto que, lo multidisciplinario es un método por medio del cual se abarcan o afectan varias disciplinas.

La nota de mayor relevancia de la transversalidad está en la forma en que nace; esto es, un contexto de situación de crisis de la convivencia social, entendiendo a la crisis como un estado de mutación y transformación de carácter negativo. Siendo los derechos humanos una idea que le da contenido y sentido a la transversalidad, ésta hace de los mismos un objetivo para su defensa y protección.

Por otro lado, en los años recientes la transversalidad ha ido cobrando importancia en el ámbito de las políticas públicas de muchos países, y el caso de México no es la excepción; por ello, tanto para el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (Proigualdad 2013-2018), como para el Programa Nacional de Derechos Humanos (2014-2018), la transversalidad

[...] es un método de gestión pública que permite aplicar recursos de distintas esferas a un mismo propósito o programa, cuando los objetivos son complejos y traslapan o sobrepone las fronteras organizacionales sectorizadas. En este sentido, la transversalidad es un proceso activo de cambio o transformación en las concepciones de un problema público y un método de gestión que requiere de una planeación concertada y coordinada entre agencias, actores y proyectos entre agencias diversas que comparten objetivos, metas, prioridades y permite generar sinergias para responder con mayor eficacia a los problemas sociales.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22a. ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001, p. 2213.

<sup>2</sup> *Idem*.

<sup>3</sup> Esta noción es incluida en la última edición diccionario antes referido (23<sup>a</sup>), disponible en <http://dle.rae.es/?id=aNEI2x9>.

<sup>4</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de agosto de 2013 y del 30 de abril de 2014, respectivamnete.



Las políticas públicas constituyen los lineamientos señalados expresamente o derivados de las normas jurídicas para dar dirección y contenido a la acción del gobierno. Dicha acción se formula de múltiples maneras en el Plan Nacional del Desarrollo —el cual a partir de 2018 deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados—, y del cual se derivan los programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales.

En consecuencia, la transversalidad es aprovechada para atender de manera común los asuntos públicos a cargo de diferentes dependencias y entidades; casos concretos respecto de los cuales comparten objetos, metas y prioridades a cuya realización imprimen un efecto sinérgico; esto es, que permite lograr resultados superiores a los que se alcanzaría con acciones aisladas. No podría ser otra la lógica de la colaboración y coordinación interinstitucional en el ámbito del sector público, pues de lo contrario habría obstáculos insuperables para la consecución de sus respectivos objetivos y metas.

Ante este escenario, la transversalidad desborda el enfoque jurídico para atender los fenómenos sociales, aunque son los derechos humanos un tema que permite el análisis horizontal de distintas materias; entre ellas, el medio ambiente, la diversidad cultural, la perspectiva de género e incluso los propios derechos humanos como objeto de estudio.

Es importante tener presente que la transversalidad constituye un nuevo enfoque en la consideración del contexto regional y nacional de los derechos humanos, tanto de la doctrina jurídica como de la acción cotidiana del Estado por alcanzar el pleno ejercicio de aquéllos. En ese contexto, hay enfoques de gran trascendencia para las democracias contemporáneas: el neoconstitucionalismo, la convencionalidad, el servicio público con una visión renovada y el parlamento abierto, los cuales dejaré sólo enunciados, por no ser el objeto de estudio del presente.

### La convencionalidad y su control

En el mundo jurídico, lo convencional es lo relativo a los convenios, tratados o pactos. En lo que interesa, aquéllos suscritos o establecidos entre Estados independientes o por organismos internacionales o del sistema de Naciones Unidas, para regular sus relaciones, derechos y obligaciones. Se habla así de un marco convencional para referirse a ese conjunto de disposiciones aceptadas por un grupo de Estados y que lo han incorporado a su normativa interna, obligándose a su observancia. De este ámbito normativo puede decirse que México ha suscrito más de 1,500 instrumentos internacionales que han establecido diversas obligaciones y derechos frente a otros países respecto del funcionamiento de sus instituciones comerciales, procesales, diplomáticas, etcétera.

La convencionalidad es un término derivado de la relación que los estados mantienen más allá de sus fronteras. Aquí, al hablar de ella, nos referimos a la relación que establecen los países latinoamericanos, derivado de la aceptación de la Convención Americana de Derechos Humanos y su cumplimiento por parte de los Estados firmantes. Debe reiterarse que México es parte de dicha convención, pero que ha suscrito múltiples acuerdos más, tanto bilaterales como multilaterales, en distintas materias, entre los

cuales caben destacar los relacionados con derechos humanos, Derecho internacional humanitario, Derecho internacional privado, y derechos y deberes de los Estados.

Así, el inicio de una doctrina regional del control de dicha convencionalidad tuvo su origen en la jurisprudencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso “Almonacid Arellano y otros *vs.* Chile”; aunque previamente, el doctor Sergio García Ramírez, en su calidad de juez interamericano, al emitir sus votos de los casos “Myrna Mack” y “Tibi”, realizó un primer intento de conceptualizar al control de convencionalidad llevado a cabo en la sede interamericana. De tal forma, consideró que el control de convencionalidad

[...] implica valorar los actos de la autoridad interna a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, expresados en tratados o convenciones e interpretado, en su caso, por los órganos supranacionales que poseen esta atribución. Equivale, en su propio ámbito, al control de constitucionalidad que ejercen los tribunales de esta especialidad (o bien, todos los tribunales en supuestos de control difuso) cuando aprecian un acto desde la perspectiva de su conformidad o incompatibilidad con las normas constitucionales internas.<sup>5</sup>

Por lo que el control de convencionalidad debe atender no solamente a lo establecido en los acuerdos convencionales, “sino a la jurisprudencia que los interpreta de manera oficial y reconocida; en nuestro caso, la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Esta jurisprudencia concurre a integrar el Derecho internacional de los derechos humanos. Fija formalmente el sentido de las normas convencionales”.<sup>6</sup>

En consecuencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver los casos “Tibi *vs.* Ecuador” y “Myrna Mack Chang *vs.* Guatemala”, emplea el término “control de convencionalidad”, considerando que:

[...] la tarea de la Corte se asemeja a la que realizan los tribunales constitucionales. Estos examinan los actos impugnados —disposiciones de alcance general— a la luz de las normas, los principios y los valores de las leyes fundamentales. La Corte Interamericana, por su parte, analiza los actos que llegan a su conocimiento en relación con normas, principios y valores de los tratados en los que funda su competencia contenciosa. Dicho de otra manera, si los tribunales constitucionales controlan la “constitucionalidad”, el tribunal internacional de derechos humanos resuelve acerca de la “convencionalidad” de esos actos.<sup>7</sup>

Pero es en el caso “Almonacid Arellano y otros *vs.* Chile”, cuando la Corte Interamericana consideró que los jueces y tribunales internos no sólo debían estar obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico interno, pues cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional —como la Convención Americana—, los juzgadores de ese Estado también están sometidos al tratado. Por lo tanto, los poderes judiciales de los Estados deben ejercer una especie de *control de convenciona-*

<sup>5</sup> Sergio García Ramírez y Julieta Morales Sánchez, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, 3a. ed., México, Porrúa, UNAM, 2013, p. 208.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 209.

<sup>7</sup> Véase caso “Tibi *vs.* Ecuador”, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 7 de diciembre de 2004.

*lidad* entre las normas jurídicas internas y la Convención Americana sobre Derechos Humanos al resolver casos concretos. Además, los poderes judiciales deben tomar en consideración la Convención así como la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, quien en última instancia interpreta la Convención.<sup>8</sup>

En el mismo caso, la Corte Interamericana precisó el contenido y alcance del control de convencionalidad, llegando a un concepto complejo que comprende las siguientes características:

- Consiste en verificar la compatibilidad de las normas y demás prácticas internas con la Convención Americana, la jurisprudencia de la Corte Interamericana y los demás tratados interamericanos de los cuales el Estado sea parte.
- Es una obligación que corresponde a toda autoridad pública en el ámbito de sus competencias.
- Para efectos de determinar la compatibilidad con la Convención Americana, no sólo se debe tomar en consideración el tratado, sino que también la jurisprudencia de la Corte Interamericana y los demás tratados interamericanos de los cuales el Estado sea parte.
- Es un control que debe ser realizado *ex officio* por toda autoridad pública.
- Su ejecución puede implicar la supresión de normas contrarias a la Convención Americana o bien su interpretación conforme a la Convención Americana, dependiendo de las facultades de cada autoridad pública.

Además, la Corte Interamericana al resolver el caso “Boyce y otros *vs.* Barbados”, explicó la forma concreta en que debía ser implementado el control de convencionalidad en el ámbito interno, en el entendido de que los tribunales nacionales no sólo deben limitarse a realizar un examen de constitucionalidad de sus resoluciones, sino también de convencionalidad.

Ahora bien, el control de convencionalidad se lleva a cabo de dos formas, las cuales aunque se conectan en cuanto al contenido y procedimiento del control son diferentes en razón de los órganos encargados de realizarlo. En consecuencia, son dos tipos de control de convencionalidad: i) el *control concentrado* de convencionalidad, mismo que realiza únicamente la Corte Interamericana, y ii) el *control difuso* de convencionalidad, efectuado por los Estados en el ámbito de sus competencias a través de todas sus autoridades.

### *Control concentrado*

Por lo que hace al control concentrado, la Corte Interamericana lo realiza en el momento en que verifica de forma subsidiaria la conformidad de las disposiciones internas,

<sup>8</sup> Véase caso “Almonacid Arellano y otros *vs.* Chile”. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 26 de septiembre de 2006.

las conductas, así como los actos de un Estado Parte en relación con la Convención Americana, y que ninguno de éstos viole el contenido de la misma, razón por la cual se dijo que

[...] a través del control de constitucionalidad, los órganos internos procuran conformar la actividad del poder público —y, eventualmente, de otros agentes sociales— al orden que entraña el Estado de derecho en una sociedad democrática. El tribunal interamericano, por su parte, pretende conformar esa actividad al orden internacional acogido en la convención fundadora de la jurisdicción interamericana y aceptado por los Estados Partes en ejercicio de su soberanía.<sup>9</sup>

Con este tipo de control, la Corte Interamericana realiza la revisión de los actos del Estado y puede determinar cuáles son contrarios a la Convención Americana, señalando la responsabilidad completa del país y no únicamente de la autoridad directamente responsable; dando como resultado una declaración respecto del acto o actos contrarios a la Convención y una solicitud para que el Estado modifique o repare las consecuencias de dicho acto. Cabe mencionar que la Corte Interamericana puede pronunciarse no sólo acerca de normas locales, sino también de disposiciones constitucionales.

### *Control difuso*

El control difuso de convencionalidad o *ex officio*, ya mencionado en el caso “Almonacid Arellano y otros vs. Chile”,<sup>10</sup> se concibe como el control que deben ejercer las autoridades de los Estados, quienes debían velar por ella en el ámbito nacional y no sólo la Corte Interamericana. De ahí que el Tribunal Interamericano haya considerado en el caso “Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú” lo siguiente:

Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también “de convencionalidad” *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. Esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto, aunque tampoco implica que ese control deba ejercerse

<sup>9</sup>Caso “Tibi vs. Ecuador”, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 7 de diciembre de 2004.

<sup>10</sup>[...] cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones.<sup>11</sup>

Si bien en un primer momento se consideró que el control difuso de convencionalidad correspondía a “los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles”,<sup>12</sup> la Corte Interamericana amplió la función y tarea de control para cualquier autoridad del Estado y no sólo del Poder Judicial, pues “en el ámbito de su competencia todas las autoridades y órganos de un Estado Parte en la Convención tienen la obligación de ejercer un ‘control de convencionalidad’”.<sup>13</sup>

En suma, el control de la convencionalidad obliga a la revisión —por parte de las autoridades judiciales, legislativas y administrativas— de sus actos, debiendo dar cumplimiento y aplicación a los compromisos internacionales suscritos por un Estado nacional a través de los instrumentos internacionales respectivos (sean tratados, convenios o declaraciones). Así, la doctrina del control de convencionalidad es

Uno de los más recientes y efectivos esfuerzos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para incrementar el nivel de cumplimiento de la Convención Americana sobre Derechos Humanos a nivel nacional [...]. La Corte Interamericana de Derechos Humanos la ha entendido como “una institución que se utiliza para aplicar el derecho internacional”, principalmente “el derecho internacional de los derechos humanos, y específicamente la Convención Americana y sus fuentes, incluyendo la jurisprudencia de dicho Tribunal”.<sup>14</sup>

Por último, resulta importante mencionar que el Tribunal Interamericano ha señalado dos puntos respecto de los cuales vale la pena poner atención: i) el control de convencionalidad va más allá de la Convención Americana; esto es, se extiende a otros tratados de derechos humanos; y ii) el control de convencionalidad debe ampliarse a las opiniones consultivas. En cuanto al primer punto, la Corte en el caso “Gudiel Álvarez y otros (‘Diario Militar’) vs. Guatemala” señaló lo siguiente:

[...] este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que, cuando un Estado es parte de tratados internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Convención Belém do Pará, dichos tratados obligan a todos sus órganos, incluido el poder judicial, cuyos miembros deben velar por que

<sup>11</sup> Véase caso “Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú”. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 24 de noviembre de 2006.

<sup>12</sup> Véase caso “Cabrera García y Montiel Flores vs. México”. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 26 de noviembre de 2010.

<sup>13</sup> Véase caso de “Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana”. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 28 de agosto de 2014. En el mismo sentido se pronunció la Corte en los casos “Gelman vs. Uruguay”, fondo y reparaciones, sentencia del 24 de febrero de 2011, y “Rochac Hernández y otros vs. El Salvador”, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 14 de octubre de 2014.

<sup>14</sup> Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Fabiola Martínez Ramírez y Giovanni A. Figueroa Mejía (coords.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, Consejo de la Judicatura Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2014, tomo I, p. 233.

los efectos de las disposiciones de dichos tratados no se vean mermados por la aplicación de normas o interpretaciones contrarias a su objeto y fin. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un “control de convencionalidad” entre las normas internas y los tratados de derechos humanos de los cuales es Parte el Estado, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia, como el ministerio público, deben tener en cuenta no solamente la Convención Americana y demás instrumentos interamericanos, sino también la interpretación que de estos ha hecho la Corte Interamericana.<sup>15</sup>

Respecto al control de convencionalidad ampliado a las opiniones consultivas, la Corte, al emitir una opinión relacionada con los derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional recordó que:

[...] conforme al derecho internacional, cuando un Estado es parte de un tratado internacional, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dicho tratado obliga a todos sus órganos, incluidos los poderes judicial y legislativo, por lo que la violación por parte de alguno de dichos órganos genera responsabilidad internacional para aquél. Es por tal razón que estima necesario que los diversos órganos del Estado realicen el correspondiente control de convencionalidad, también sobre la base de lo que señale en ejercicio de su competencia no contenciosa o consultiva, la que innegablemente comparte con su competencia contenciosa el propósito del sistema interamericano de derechos humanos, cual es, “la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos”. A su vez, a partir de la norma convencional interpretada a través de la emisión de una opinión consultiva, todos los órganos de los Estados Miembros de la OEA, incluyendo a los que no son Parte de la Convención pero que se han obligado a respetar los derechos humanos en virtud de la Carta de la OEA (artículo 3.1) y la Carta Democrática Interamericana (artículos 3, 7, 8 y 9), cuentan con una fuente que, acorde a su propia naturaleza, contribuye también y especialmente de manera preventiva, a lograr el eficaz respeto y garantía de los derechos humanos y, en particular, constituye una guía a ser utilizada para resolver las cuestiones sobre infancia en el contexto de la migración y así evitar eventuales vulneraciones de derechos humanos.<sup>16</sup>

## El control de convencionalidad en México

Para el Estado mexicano el control de convencionalidad surgió de la necesidad de cumplir los criterios jurisprudenciales interamericanos, a partir de la resolución que la Corte Interamericana emitió en el caso Radilla Pacheco,<sup>17</sup> en donde el referido tribunal

<sup>15</sup> Caso “Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) vs. Guatemala”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 20 noviembre de 2012.

<sup>16</sup> Véase Opinión Consultiva OC-21/14. *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Resolución de 19 de agosto de 2014.

<sup>17</sup> Véase caso “Radilla Pacheco vs. México”. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 23 de noviembre de 2009.

consideró a nuestro país como responsable de la violación de los derechos de libertad personal, integridad personal, el reconocimiento a la personalidad jurídica y la vida, en contra de Rosendo Radilla Pacheco por la desaparición forzosa de la que fue víctima.

En ese sentido, la Corte Interamericana reconoció la importancia de la protección de los derechos de la Convención Americana, para lo cual el Estado mexicano debía interpretar —a fin de garantizar tanto derechos como libertades de la propia Convención— el artículo 13 constitucional “de acuerdo con los principios convencionales y constitucionales de debido proceso y acceso a la justicia, contenidos en el artículo 8.1 de la Convención Americana y las normas pertinentes a la Constitución mexicana”.<sup>18</sup>

Asimismo, se determinó la obligación de los tribunales mexicanos de ajustarse a la Convención Americana y al desarrollo de ésta, según lo dispuesto en el caso “Almonacid Arellano y otros *vs.* Chile”, respecto de la obligación de los jueces nacionales de efectuar el control de convencionalidad; de ahí la necesidad de las interpretaciones constitucionales y legislativas referidas a los criterios de competencia material y personal de la jurisdicción militar en el Estado mexicano, los cuales debían adecuarse a los principios establecidos en la jurisprudencia del Tribunal Interamericano.

Al principio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el expediente Varios 489/2010, no determinó si la sentencia recaída al caso Radilla Pacheco vinculaba al Poder Judicial y cuáles serían las medidas a seguir para atender dicha resolución. En este asunto el Máximo Tribunal de nuestro país resolvió lo siguiente:

- Debe emitirse una declaración acerca de la posible participación del Poder Judicial de la Federación en la ejecución de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos.
- Este reconocimiento de la jurisdicción de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos implica que existe la obligación de los Estados Unidos Mexicanos de cumplir con la decisión de ese órgano jurisdiccional, toda vez que constituye un Estado parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos que así lo ha manifestado expresamente.
- Deberá definirse qué obligaciones concretas le resultan al Poder Judicial de la Federación y la forma de instrumentarlas.

Sin embargo, para poder emitir un pronunciamiento completo e imparcial sería necesario interpretar el alcance de las reservas o declaraciones interpretativas que formuló el Estado mexicano, tanto al adherirse a la Convención Americana de Derechos Humanos, como a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, dada la repercusión que dichas salvedades podrían tener en el caso concreto así como en otros litigios internacionales en los que en un futuro los Estados Unidos Mexicanos también llegaran a ser parte.

<sup>18</sup> *Idem.*

Después de un segundo análisis, la Suprema Corte de Justicia resolvió el asunto, en el expediente Varios 912/2010 relativo a la instrucción ordenada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución del 7 de septiembre de 2010, dictada dentro del expediente Varios 489/2010, relacionado con la sentencia emitida el 23 de noviembre de 2009 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso “Rosendo Radilla Pacheco *vs.* los Estados Unidos Mexicanos”. En primer lugar, se determinó la obligación de los jueces para llevar a cabo un control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad; adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio pro persona. Este tipo de interpretación por parte de los jueces presupone realizar tres pasos: *a)* interpretación conforme en sentido amplio; *b)* interpretación conforme en sentido estricto, y *c)* inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles.

Aunado a ello, el Poder Judicial de la Federación debería implementar medidas derivadas de la mencionada sentencia de la Corte Interamericana, entre ellas: el establecimiento de cursos y programas de capacitación para todos los jueces y magistrados y para todos aquellos funcionarios públicos que realicen labores jurisdiccionales y jurídicas en el Poder Judicial de la Federación; todos los jueces del Estado mexicano, de conformidad con el artículo 1º constitucional, están facultados para inaplicar las normas generales que, a su juicio, consideren transgresoras de los derechos humanos contenidos en la propia Constitución federal y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte; en los casos concretos de este tipo que sean del conocimiento del Poder Judicial de la Federación, éste deberá orientar todas sus subsecuentes interpretaciones constitucionales y legales sobre la competencia material y personal de la jurisdicción militar con los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Al final, el Alto Tribunal emitió una serie de tesis resultado del expediente Varios 912/2010:

- Control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad.
- Criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando el estado mexicano no fue parte. Son orientadores para los jueces mexicanos siempre que sean más favorables a la persona en términos del artículo 1º de la Constitución federal.
- Parámetro para el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos.
- Pasos a seguir en el control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos.
- Restricción interpretativa de fuero militar. Incompatibilidad de la actual redacción del artículo 57, fracción II, del Código de Justicia militar, con lo dispuesto en el artículo 13 constitucional, a la luz de los artículos 2º y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



- Sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Son vinculantes en sus términos cuando el Estado mexicano fue parte en el litigio.
- Sistema de control constitucional en el orden jurídico mexicano.
- Control difuso.

Otro asunto de especial interés para el control de convencionalidad en México es la contradicción de tesis 293/2011, en particular por haberse discutido en la Suprema Corte de Justicia, una vez más, la obligatoriedad para México de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La contradicción de tesis antes citada

[...] se presentó con relación a la posición constitucional de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, involucrándose en la contradicción otros dos temas, el primero relativo a las restricciones constitucionales y, el segundo, respecto de la vinculación para los jueces mexicanos de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En tal virtud, se consideró que la problemática no era en torno a la jerarquía de las normas en materia de derechos humanos, sino más bien en cuanto a su aplicación.<sup>19</sup>

En consecuencia, la contradicción analizó la relación entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales, en particular al referirse a normas en materia de derechos humanos, es decir, se planteó la controversia acerca del rango constitucional de los derechos humanos en los tratados internacionales. El otro tema de la contradicción tenía que ver con la vinculación que debía darse a las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en aquellos asuntos en que México no había sido parte, pues una postura sostenía que debían ser considerados como obligatorios, mientras que la contradictoria los consideraba simplemente orientadores.

Después de amplias discusiones, el Tribunal Pleno resolvió que:

Los derechos humanos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales están en el mismo ámbito de reconocimiento y protección. Por lo tanto, se reconoce el rango constitucional de los derechos humanos de fuente internacional a partir de la reforma del artículo 1º de la Constitución con una eficacia normativa idéntica a la que tiene ésta, ampliando así el sistema de protección de derechos humanos.<sup>20</sup>

Asimismo, consideró que “la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en aquellos casos en que el Estado Mexicano no sea parte, es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona”.<sup>21</sup> Como resultado de la contradicción de tesis, el Máximo Tribunal de México estableció los siguientes criterios jurisprudenciales:

<sup>19</sup> Julio César Vázquez-Mellado García, “La protección jurisdiccional de los derechos humanos: acerca de la contradicción de tesis 293/211”, en *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núms. 21-22, enero-diciembre de 2013, pp. 196-197.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 202.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 203.

- Los derechos humanos contenidos en la Constitución y los tratados internacionales constituyen en parámetro de control de regularidad constitucional.
- La jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona.

### El bloque de convencionalidad

El tema de la convencionalidad y su control en México, sólo puede entenderse a partir de la incorporación en el orden jurídico nacional del contenido de la Convención Americana, especialmente en lo relativo a su artículo 1º, que señala el compromiso de los Estados Parte de “respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna”, así como lo relativo a que si no estuviere ya garantizado tal ejercicio, en términos del artículo 2º de la Convención, “los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

La incorporación constitucional tuvo lugar después de numerosas iniciativas presentadas para reformar el régimen de los derechos en nuestro país: 33 iniciativas de reforma concluyeron con el reconocimiento constitucional a los derechos humanos; el cambio en la denominación del capítulo I, Título 1 de la Constitución, que hasta entonces se conocía como “De las Garantías Individuales”, y que pasó a titularse “De los Derechos Humanos y sus Garantías”; se estableció la facultad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para ejercitar acciones de inconstitucionalidad contra normas generales, y se reconocieron los derechos humanos no sólo presentes en la Constitución sino también, y esto es lo relevante, “en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”. Adicionalmente, en el párrafo segundo del mismo numeral se señaló que “las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

Las cámaras de Senadores y de Diputados realizaron un amplio debate en torno a los alcances que tendría la reforma y los dictámenes dan cuenta de ello.<sup>22</sup> Derivado de ellos se eliminó la referencia específica a tratados internacionales en materia de derechos humanos que se hacía en diversos artículos de la Constitución, quedando abierto el concepto a cualquier tratado de esa naturaleza; además, se estableció el principio *pro*

<sup>22</sup>Proceso legislativo del decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Leyes federales vigentes, México, 2011, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/117\\_DOF\\_10jun11.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/117_DOF_10jun11.pdf).

*homine* o principio *pro persona*, es decir, que el derecho debe interpretarse y aplicarse siempre de la manera que más favorezca a las personas.

El 10 de junio de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la constitucional en materia de derechos humanos, por medio de la cual

[...] se elevó a [rango constitucional] a todas aquellas normas de derechos humanos, contenidas en los tratados internacionales de los que México sea Estado parte, las que no formen parte de esta categoría, por exclusión, tendrían el rango ya otorgado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mientras que las primeras tendrían rango plenamente jurisdiccional, y en virtud del principio *pro persona* podrían ser preferidas a las normas del texto constitucional si proveen una protección mayor a favor de la dignidad de los seres humanos.<sup>23</sup>

Así, el artículo 1º de la Constitución federal dispuso en sus primeros tres párrafos lo siguiente:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales en la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar, los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

Lo establecido en el artículo 1º constitucional debe leerse sistemáticamente con lo estipulado por el diverso artículo 133 de la Carta Magna,<sup>24</sup> construyéndose así un bloque constitucional-convencional, conformado por los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las constituciones de las entidades federativas y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que México es parte. En tal virtud, los jueces —y las autoridades en general— están obligados a proteger y preferir los derechos humanos integrantes del referido bloque constitucional-convencional, aun a pesar de las disposiciones en contrario establecidas en cualquier norma inferior.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Jorge Ulises Carmona Tinoco, “La reforma y las normas de derechos humanos prevista en los tratados internacionales”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012, p. 60.

<sup>24</sup> Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

<sup>25</sup> Véase Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Fabiola Martínez Ramírez y Giovanni A. Figueroa Mejía (coords.), *op. cit.*, p. 512.

Por su parte, Eduardo Ferrer Mac-Gregor concibe al bloque de convencionalidad como un “estándar mínimo creado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos integrado por el *corpus iuris interamericano* y su jurisprudencia en los Estados que han suscrito o se han adherido a la Convención Americana de Derechos Humanos y han reconocido su competencia contenciosa”.<sup>26</sup> Razón por la cual el control de convencionalidad debe realizarse a partir del *corpus iuris interamericano*, integrado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y cualquiera otra Convención o Declaración del propio sistema interamericano, así como la interpretación que derive de la fuerza normativa de las mismas, lo cual incluye la incorporación de protocolos adicionales, tratados interamericanos sobre tópicos específicos, y la propia jurisprudencia de la Corte Interamericana, las cuales mantienen a la Convención como un instrumento vivo, en cuanto nutren y dan contenido a los derechos ahí reconocidos. Debe mencionarse que ello deriva específicamente de las consideraciones establecidas en la sentencia del 26 de noviembre de 2010, dictada por la Corte Interamericana en el caso “Cabrera García y Montiel Flores *vs.* México”.

### La transversalidad de la convencionalidad

En principio hay que mencionar que la parte más importante de la reforma en materia de derechos humanos llevada a cabo en junio de 2011 en México —para el tema que nos ocupa— se encuentra en los tres párrafos iniciales del artículo 1º constitucional, pero no fue la única disposición constitucional modificada, sino que formó parte de un grupo más amplio, que trastocó los artículos 1º, 3º, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105. Con ello se puede identificar una primera transversalidad en materia de derechos humanos y convencionalidad.

Ahora bien, la transversalidad del control de convencionalidad recorre todos los ordenamientos jurídicos nacionales y supranacionales suscritos por México, así como todos los órdenes gobierno (federal, estatal, municipal, interestatal, intermunicipal y submunicipal) y también a todas las autoridades. Este control transversal debe efectuarse siguiendo una serie de pasos para identificar la convencionalidad de las normas:

- Partir del principio de constitucionalidad y de convencionalidad de la norma nacional.
- Realizar la “interpretación” de la norma nacional conforme a la Constitución y a los parámetros convencionales.
- Optar por la interpretación de la norma más favorable y de mayor efectividad en la tutela de los derechos y libertades en aplicación del principio *pro homine* o favor *libertatis* previsto en el artículo 29 de la Convención Americana.

<sup>26</sup> Israel Flores Rodríguez, “Control de Convencionalidad”, en David Cienfuegos Salgado y Julio César Vázquez-Mellado García (coords.), *Vocabulario Judicial*, México, Instituto de la Judicatura Federal/Escuela Judicial, Editora Laguna, 2014, p. 114.

- Desechar las interpretaciones incompatibles o de menor alcance protector.
- Sólo cuando no pudiera lograrse la interpretación constitucional y convencional conforme, debería desaplicar la norma nacional o declarar su invalidez, según la competencia asignada por la Constitución y las leyes nacionales.<sup>27</sup>

De esta forma, se puede considerar que el control de convencionalidad es transversal por la manera en que la Corte Interamericana ha dispuesto dicho control;<sup>28</sup> esto es,

Los órganos del Poder Judicial de cada Estado Parte en la Convención Americana deben conocer a fondo y aplicar debidamente no sólo el Derecho Constitucional sino también el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; deben ejercer *ex officio* el control tanto de constitucionalidad como de convencionalidad, tomados en conjunto, por cuanto los ordenamientos jurídicos internacional y nacional se encuentran en constante interacción en el presente dominio de protección de la persona humana.<sup>29</sup>

Con la transversalidad de por medio, el control convencional se efectúa por todas las autoridades y todos los órdenes de gobierno, tomando en consideración las normas de los distintos ámbitos, ya sean nacionales como internacionales; todo ello en busca de proteger de la manera más amplia y eficiente posible los derechos fundamentales de las personas de nuestra América.

Es cierto que la transversalidad de la convencionalidad es un enfoque relativamente reciente en nuestro país en su aspecto jurisdiccional vinculante, como reciente es el concepto mismo de control de la convencionalidad; pero en el ámbito interamericano la convencionalidad ha sido explorada desde hace tiempo, aunque su control jurisdiccional vinculante para los Estados nacionales sea algo relativamente nuevo.

También es cierto que a partir de la existencia de organismos y tribunales internacionales encargados de aplicar y vigilar el cumplimiento de los acuerdos entre países —como la Convención Americana de Derechos Humanos— y organizaciones que los agrupan, los Estados nacionales han tenido que aumentar la tutela de los derechos de sus ciudadanos, en muchas ocasiones en atención a las decisiones de los tribunales creados para tal efecto en el ámbito regional, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>27</sup> Véase caso “Cabrera García y Montiel Flores vs. México”. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 26 de noviembre de 2010.

<sup>28</sup> El parámetro de análisis que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra de la manera siguiente: 1. Todos los derechos humanos contenidos en la Constitución federal (con fundamento en los artículos 1º y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación. 2. Todos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte. 3. Criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecidos en las sentencias en las que el Estado mexicano haya sido parte, y criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado mexicano no haya sido parte.

<sup>29</sup> Caso “Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú”. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 24 de noviembre de 2006.

Además, en atención a las prioridades legislativas e institucionales del Estado mexicano, existen por lo menos dos enfoques a través de los cuales se desarrolla la transversalidad de la convencionalidad:

- A partir del análisis y control de todos los compromisos internacionales suscritos por México, y
- Desde el control de los derechos humanos que se engloban y construyen un bloque de convencionalidad.

En junio de 2011 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos construyó un sistema integral de tutela y garantía de los derechos humanos de las personas, siendo la transversalidad una herramienta fundamental para lograr el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos mexicanos. Ahora los jueces nacionales no pueden aislar los ámbitos de aplicación o los cuerpos normativos, sino que deben atender a la transversalidad para controlar al poder público.

El control de convencionalidad permite a todas las autoridades tutelar y garantizar los derechos humanos, así como a los titulares de esos derechos la posibilidad de acudir a los tribunales, nacionales o internacionales, para acceder a los derechos y cumplir con los fines perseguidos por la Constitución y demás disposiciones que componen el bloque de convencionalidad, conformando así una comunidad más allá de las fronteras nacionales; esto es, una comunidad interamericana e incluso una ciudadanía y un derecho a nivel continental.

## Epílogo

La reforma constitucional de 2011 ha tenido repercusiones, no sólo en el ámbito individual de las personas, ya que la transversalidad de la convencionalidad incide en el control y ejercicio del poder democráticamente obtenido, logrando con ello consolidar la democracia a partir de la utilidad y respeto a los derechos fundamentales, no sólo por las autoridades administrativas, sino por el conjunto de autoridades del Estado, consolidando el Estado constitucional de derecho así como a la democracia.

El conocimiento de esta nueva forma de concebir los derechos es un reto de todos los “operadores” jurídicos, pero también lo es de la academia y de la sociedad en su conjunto. La construcción de una cultura constitucional de los derechos humanos contribuye, sin lugar a duda, a la consolidación de la cultura democrática, que va más allá del acceso legítimo al poder, tiene que ver con su ejercicio, con estricto apego a la ley y en observancia cabal de los derechos humanos. Por eso el reto es compartido.

Es una profesión de fe, para quien esto escribe, que por encima de cualquier otro interés se debe hacer valer el Derecho y la democracia. Y en tal sentido, el control de convencionalidad es un medio adecuado para que ambos valores sean una constante en la actuación de todos y, por tanto, una vía para construir un país democrático con sólidas instituciones. Promover y utilizar la transversalidad de la convencionalidad en

la actuación cotidiana de todas las autoridades y de la ciudadanía, es una forma de contribuir a arraigar nuestra propia convicción acerca de la democracia: un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, cultural y social del pueblo.

## Bibliografía

- ACOSTA ALVARADO, Paola Andrea, *Diálogo judicial y constitucionalismo multinivel. El caso interamericano*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2015.
- ASTUDILLO, César, *El bloque y el parámetro de constitucionalidad en México*, México, UNAM/Tirant lo Blanch, 2014.
- BOGDANDY, Armin von, Héctor Fix-Fierro y Mariela Morales Antoniazzi (coords.), *Ius Constitutionale Commune en América Latina: Rasgos, potencialidades y desafíos*, México, UNAM/Max-Planck-Institut/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2014.
- CARBONELL, Miguel y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012.
- CIENFUEGOS SALGADO, David y Julio César Vázquez-Mellado García (coords.), *Vocabulario Judicial*, México, Instituto de la Judicatura Federal/Escuela Judicial, Editora Laguna, 2014.
- COELLO CETINA, Rafael, “El control jurisdiccional del control difuso”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 18, julio-diciembre de 2012.
- CORZO SOSA, Edgar, Jorge Ulises Carmona Tinoco y Pablo Saavedra Alessandri (coords.), *Impacto de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Tirant lo Blanch, 2013.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y Rubén Sánchez Gil, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, México, UNAM/Porrúa/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2013.
- \_\_\_\_\_, Martínez Ramírez, Fabiola y Giovanni A. Figueroa Mejía (coords.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, México, Consejo de la Judicatura Federal, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, tomo I.
- \_\_\_\_\_, *Derechos humanos en la Constitución: Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación/UNAM/Konrad Adenauer Stiftung, 2014, II tomos.
- GARCÍA MORALES, Gumersindo, *Control de convencionalidad de los derechos humanos en los tribunales mexicanos*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, 3a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2013.
- GARCÍA VILLEGAS SÁNCHEZ CORDERO, Paula M., *El control de convencionalidad y las cortes nacionales*, México, Porrúa, 2013.
- GONZÁLEZ MORALES, Felipe, *Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2013.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro y Baltazar Pahuamba Rosas, *Nuevos paradigmas constitucionales. Dignidad humana, principios fundamentales, derechos humanos, Estado de derecho, democracia y control de convencionalidad*, México, Espress, 2014.
- NIETO CASTILLO, Santiago, *Control de convencionalidad y la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, *Control de la convencionalidad en materia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.
- SÁNCHEZ GIL, Rubén, *Escritos procesales constitucionales*, México, Porrúa/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2012.
- Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22a. ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001.
- VÁZQUEZ-MELLADO GARCÍA, Julio César, “La protección jurisdiccional de los Derechos Humanos: acerca de la contradicción de tesis 293/211”, en *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núms. 21-22, enero-diciembre de 2013.



El sistema de interpretación constitucional.  
Apuntes sobre la descripción y funcionalidad de la interpretación  
conforme presente en el artículo 1º de la Constitución

## Introducción

El artículo 1º, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM, la Constitución, indistintamente) establece:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

La interpretación constitucional ha sido una tarea ampliamente debatida y analizada tanto por la teoría como por la práctica jurídica. Se ha colocado en el centro de atención para cualquier sistema jurídico, pues de ella depende, en gran medida, la consecución de los fines político-morales que persigue el orden jurídico, así como su estabilidad y legitimidad. La creciente y reciente apertura del Derecho constitucional hacia otros órdenes normativos de carácter internacional, así como la influencia que los derechos humanos han irradiado en el entendimiento del propio constitucionalismo, han traído consigo la necesidad de repensar y actualizar los métodos y horizontes de la interpretación constitucional. En el caso de México, desde el 10 de junio de 2011, fecha en que se publicó una de las reformas constitucionales más importantes de los últimos años, la interpretación constitucional ha cobrado un vigor renovado. La nueva

## Sumario

Introducción . . . . .	31
A manera de prefacio. El acento excesivo en una interpretación objetivista. . . . .	33
Los elementos del sistema. Una descripción de la estructura del sistema de interpretación constitucional. . . . .	34
La fisiología de la interpretación conforme. Descripción y funcionalidad . . . . .	39
Conclusión . . . . .	44

arquitectura del artículo 1º de la Constitución de la mano de la incorporación de herramientas como el bloque de constitucionalidad/convencionalidad, la interpretación conforme y el principio *pro persona*, han trazado una ruta de reorientación para interpretar el Texto Fundamental.

Este enfoque renovado, no obstante, aún debe consolidarse. La inclusión constitucional de dichas herramientas y métodos interpretativos no es por sí misma funcional ni autorrealizable. De hecho, suele considerarse que todos estos elementos interpretativos de reciente incorporación operan —y deben operar— de manera independiente, cada uno por su lado y con su propio resultado. Ello no sólo mina la efectividad funcional de la reforma constitucional y de sus herramientas, sino que coloca en riesgo la posibilidad de generar un desarrollo teórico y práctico de interpretación constitucional eficiente para el aseguramiento de los derechos humanos.

Frente a este posible pero real escenario, el presente artículo tiene como objetivo presentar una visión integradora que coloca a las nuevas herramientas en una especie de *sistema vascular de interpretación constitucional*. La premisa básica es que el canon de interpretación requerido por la reforma constitucional del año 2011 sólo puede materializarse a través de la integración funcional de dichas herramientas, en donde la interpretación conforme juega un papel de protagonista. En esencia, es este principio el que articula y determina las posibilidades de lo que llamamos sistema de interpretación constitucional en la medida en que potencializa las posibilidades de aseguramiento y aplicación de los derechos humanos por medio de remisiones interpretativas más favorables hacia distintos ordenamientos con ámbitos de protección más altos.

Con ánimo de contribuir con el desarrollo teórico en torno a los alcances de las herramientas interpretativas que hoy adquiere nuestra Constitución, este texto ofrece una perspectiva de análisis que tiende; por un lado, a potencializar los métodos de interpretación constitucional y, por el otro, a asegurar un nivel mayor de protección de los derechos humanos en el marco del actual modelo constitucional mexicano. El razonamiento aquí presentado corresponde a una visión general de la interpretación constitucional, por lo que no debe verse limitado a la actividad que realicen instituciones particulares como la Judicatura. De hecho, la ampliación de las posibilidades de interpretación constitucional hacia otros sectores de relevancia jurídica, como los órganos legislativos o los organismos públicos autónomos, es uno de los elementos que se incorporan al sistema de interpretación constitucional aquí dibujado.

El estudio aborda la siguiente estructura. La primera sección explica la manera en que las herramientas constitucionales de interpretación se articulan para conformar el sistema de interpretación constitucional. En ella, señalamos que el bloque de constitucionalidad/convencionalidad, la interpretación conforme y el principio *pro persona* —en conjunto— modelan el sistema por el que las remisiones interpretativas fluyen, por un lado, para consolidar el significado eficaz de las disposiciones normativas y, por el otro, para garantizar una protección efectiva a los derechos humanos. En el segundo apartado, detallamos la manera particular en que el principio de interpretación conforme opera. Esta sección describe una especie de fisiología de este principio en la medida en que detalla los rasgos que distinguen su propia dinámica en el sistema constitucional de derechos humanos.

## A manera de prefacio. El acento excesivo en una interpretación objetivista

La labor de interpretación constitucional es una actividad estrechamente relacionada con los fines que persigue el Derecho en tanto sistema jurídico. Particularmente, el constitucionalismo moderno que sienta sus bases en amplios procesos de codificación<sup>1</sup> y en aspiraciones racionales<sup>2</sup> para la explicación y construcción del mundo social ha marcado una pauta, a veces inflexible, para el entendimiento de las constituciones y de la propia disciplina que las estudia. No es lugar para realizar un desarrollo teórico completo sobre este fenómeno. Sin embargo, sí es necesario apuntar que bajo este enfoque, una Constitución, en tanto codificación de los principios básicos de un sistema jurídico-político que se coloca como norma fundamental que permea todos los aspectos de la vida pública y que, a su vez, funciona como referente para la producción normativa, se coloca como la premisa básica del orden jurídico normativo. Es el elemento que informa e irradia la manera que el Derecho tiene de explicar una determinada realidad social; que a la vez que la explica, la construye. Es, en conjunto, un documento de particular relevancia que intenta armonizar y entretejer las condiciones óptimas que deben darse dentro de una comunidad política.

Cuando la perspectiva racional del constitucionalismo se presenta en términos de interpretación constitucional suele producirse como resultado un enfoque objetivista de interpretación. Este enfoque parte de la idea de que en tanto norma suprema y depositaria de los principios esenciales de toda comunidad política, el Texto Fundamental y su interpretación deben ser coherentes para explicar y performar una determinada realidad social de acuerdo con los fines que persiga el derecho en un momento particular. La posición objetivista de interpretación, por lo tanto, asocia los contenidos constitucionales como cláusulas análogas entre sí que pertenecen a un sistema constitucional cerrado y coherente, capaz de explicar y performar una realidad social. Para esta visión, la interpretación constitucional se dirige, sobre todo, a conservar vigentes las condiciones del sistema jurídico, es decir, su coherencia y sistematicidad.

La corriente objetivista de interpretación en posiciones fuertes suele vincularse con métodos rígidos de interpretación normativa como la interpretación literal.<sup>3</sup> Sostiene que una de las razones por las cuales la interpretación del texto constitucional debe ser fiel a sí mismo, es la de evitar altos grados de subjetividad o arbitrariedad en el desarrollo interpretativo. Sin embargo, si bien es cierto que la interpretación de las normas constitucionales requiere de ciertas condiciones de estabilidad, ello no quiere

<sup>1</sup>José Ignacio Núñez Leiva, “El Constitucionalismo: Tres nortes para una misma brújula”, *Seqüência* 70 (2015): 77-92.

<sup>2</sup>El profesor Carlos de Cabo Martín ha desarrollado estas ideas de manera importante. Una aproximación de este fenómeno puede apreciarse en “Constitución y República”, en *IV Congreso sobre teoría y práctica del poder constituyente. Los contenidos de la Constitución democrática* (Universidad de Valencia, 2015), disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=3TCvCnsT8MI>.

<sup>3</sup>Lidia Rodak, “Objective Interpretation as Conforming Interpretation”, en *Oñati Socio-Legal Series*, vol. 1, núm. 9 (2011): 1-11.

decir que tal condición se encuentre única y completamente en las propias normas jurídicas o, mejor dicho, en la propia Constitución.

En el caso mexicano el enfoque objetivista de interpretación constitucional no ha sido la excepción. Por el contrario, la interpretación de las normas constitucionales ha seguido un patrón trazado por esta corriente que se ha visto reforzado por consideraciones de gran tradición como el de supremacía constitucional en un sentido formal. Ello ha derivado en la generación de una posición soberana del Derecho<sup>4</sup> que tiende a relacionar de manera simbiótica los conceptos de *ley* y *Derecho* en una clase de asimilación que resulta problemática, especialmente en el ámbito de los derechos humanos. Para esta perspectiva, la interpretación constitucional surge como una actividad destinada a satisfacer las ideas de legalidad que, se supone, deben caracterizar a un Estado de derecho. Es decir, a la sujeción y obediencia de la literalidad normativa que, en el mejor de los casos, reside en las constituciones. No obstante, en conjunto, ambas perspectivas terminan por hacer de la labor interpretativa constitucional una labor fatigosa que contribuye poco al desarrollo de las condiciones de transformación de la sociedad y del propio orden jurídico.

Pese a ello, la incorporación de los derechos humanos en el entramado constitucional ha traído como consecuencia necesaria una modificación completa de la dinámica constitucional. Ello sucede en virtud de que la propia y versátil sinergia de estos derechos hace imposible que el Derecho y la ley expliquen una realidad social. Como elementos dinámicos, los derechos humanos trascienden de la realidad social que el Derecho intenta explicar y, por el contrario, son ahora éstos los que configuran la funcionalidad y operatividad del sistema jurídico. Si las condiciones constitucionales cambian, los métodos de interpretación deben seguir la misma evolución. Tal es lo que sucede con la reestructuración de la CPEUM a partir del año 2011, y propiamente con el reconocimiento de nuevos elementos para la interpretación, en donde los derechos humanos surgen como elementos protagonistas para el diseño, implementación y evaluación del propio orden constitucional. Así, la dinámica constitucional y su finalidad no pueden entenderse como fenómenos exclusivos para la preservación de las condiciones de coherencia y sistematicidad del orden jurídico. Por el contrario, hoy por hoy, a partir de esta transformación constitucional, la dinámica interpretativa se orienta hacia un nuevo puerto: el de la funcionalidad de la propia Constitución.

### Los elementos del sistema. Una descripción de la estructura del sistema de interpretación constitucional

Entender la interpretación como parte de un sistema requiere asumir que su actividad deriva de la articulación de distintos elementos. En el caso de la Constitución el bloque de constitucionalidad/convencionalidad, la interpretación conforme y el principio *pro*

<sup>4</sup>José Luis Caballero Ochoa, *Metodología judicial comparada: entre la práctica del poder y la protección de los derechos* (en prensa).

*persona*, constituyen lo que en este trabajo denominamos como el *sistema vascular de interpretación constitucional*. El nombre hace eco de la existencia de un sistema vital para la vigencia de la Constitución por el que fluyen las remisiones normativas que, en conjunto, determinarán; por un lado, la funcionalidad y operatividad constitucional y, por el otro, la ampliación del espectro protector de los derechos humanos. Como elementos de un sistema, no llevan a cabo una funcionalidad autónoma, es decir, por sí mismos no desarrollan una utilidad; por el contrario, ligados estructuran anatómicamente y funcionalmente un sistema interpretativo en el que juegan juntos en la consecución del fin previsto en la reciente dinámica constitucional impresa en el artículo 1º de la Constitución, esto es el aseguramiento de los derechos humanos.

### *Bloque de constitucionalidad/convencionalidad*

La incorporación constitucional de los derechos humanos —particularmente de aquellos consagrados en tratados internacionales— responde a distintos modelos teórico-constitucionales que varían de acuerdo con cada Estado y tradición jurídica. En el caso mexicano, este proceso de incorporación previsto en el artículo 1º constitucional se corresponde con un modelo híbrido<sup>5</sup> que reconoce el carácter propiamente constitucional de tales derechos con independencia de su ubicación formal; a la vez que ordena la necesidad de realizar un ejercicio de interpretación conforme de la mano del principio *pro persona*.

En cuanto a la primera característica de este modelo híbrido, vale decir que su significado radica en el hecho de que la Constitución se configura a partir de un binomio tratados-Constitución. Es decir, son normas constitucionales todas aquellas contenidas en la Constitución, pero también todas aquellas relacionadas con derechos humanos establecidas en tratados internacionales de los cuales México es Estado Parte. En este punto, la inclusión de los tratados internacionales como elementos de referencia constituye una característica esencial, ya que las normas sobre derechos humanos contenidas en dichos tratados tienen un propósito muy claro que básicamente consiste en ser elementos de diálogo, con el orden interno e integrarse con las normas producidas en sede nacional con el propósito de establecer umbrales cada vez más altos de protección a los derechos humanos.<sup>6</sup>

Un claro entendimiento de este componente constitucional trae como consecuencia inmediata el abandono de la teoría de las fuentes del Derecho como criterio de validez

<sup>5</sup>José Luis Caballero Ochoa, *La interpretación conforme. El modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*, 2a. ed., México, Porrúa/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2014, p. 112.

<sup>6</sup>Víctor Bazán ha precisado al respecto: “semejante mandato de interpretación conforme [...] debe ser leído no en términos de una vinculación jerárquica, sino en función del deber de decantarse por la interpretación de la norma más favorable y efectiva hacia la protección de los derechos, garantías y libertades (principio *pro persona* o favor *libertatis*), en la línea de sentido del artículo 29 de la CADH”, “Control de convencionalidad, puentes jurisdiccionales dialógicos y protección de los derechos humanos”, Eduardo Ferrer MacGregor (dir.), *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 18, México, Porrúa/Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, julio-diciembre de 2012, p. 39.

de las normas y de resolución de los conflictos entre ellas. Esto implica que una norma no es más o menos válida por su ubicación formal, sino por su contenido, sobre todo cuando en su núcleo es posible identificar algún derecho humano. Esta visión se identifica de manera clara en la resolución expresada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la Contradicción de Tesis 293/2011, en donde la Corte dejó de lado el debate en torno a la producción de las normas sobre derechos humanos y, por tanto, de su aparente jerarquía dentro de nuestro sistema jurídico. Con ello, la Suprema Corte reconoció que, derivado de la modificación constitucional y de la apertura establecida por el artículo 1º constitucional, las normas jurídicas no se relacionan más en términos de jerarquía o posición, sino que su valor se expresa por el contenido material que las conforma, así como por la compatibilidad que guarden con el binomio Constitución-tratados internacionales.<sup>7</sup>

El bloque de constitucionalidad/convencionalidad entendido como la sublimación del binomio tratados-Constitución es esencial en el sistema de interpretación constitucional en la medida en que su articulación configura la base material para el desarrollo de la actividad interpretativa. De la articulación normativa entre normas constitucionales de fuente internacional y normas constitucionales de fuente nacional surgen los elementos formales que viajarán por el sistema de interpretación constitucional para expandir el alcance de protección de tales derechos, así como para brindar a la Constitución de un sentido funcional. En términos metafóricos, los elementos derivados del binomio tratados-Constitución (las normas de derechos humanos) representan los glóbulos rojos que circulan por el torrente constitucional y que son objeto de remisiones interpretativas entre los diversos elementos que los producen para articular así una interpretación funcional y protectora de la Constitución, entendida ésta en un sentido amplio. La funcionalidad de las normas de derechos humanos en el *sistema vascular de interpretación constitucional* es semejante a la que realizan los glóbulos rojos en un sistema cardiovascular humano. Ambos son los encargados de oxigenar al organismo para asegurar su correcto funcionamiento.

En otras palabras, del bloque de constitucionalidad/convencionalidad derivan los elementos normativos, en su carácter de estándares mínimos, que serán objeto de remisión interpretativa para la conformación de un canon hermenéutico que asegura, por un lado, la incorporación de aquellos estándares mínimos de protección a los derechos humanos desarrollados en sede nacional e internacional y, por el otro, permite que tales criterios, posteriormente, sean el referente interpretativo en la jurisdicción nacional.

<sup>7</sup>Al respecto véase la tesis aislada derivada de esta resolución que lleva por rubro “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUELLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL” en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce que: “De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos”. Tesis: P/J. 20/2014 (10a), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Pleno, libro 5, abril de 2014, tomo 1, p. 202.

## Interpretación conforme

En el marco del sistema vascular que hemos venido dibujando, la interpretación conforme representa la principal herramienta que brinda el texto constitucional para perseguir una adecuada aplicación y expansión de los derechos humanos, pues evidencia que este material normativo amplía su cobertura protectora mediante remisiones interpretativas más favorables entre distintos ordenamientos, a partir de su conformación como contenidos de estándares de mínimos.

En términos generales, puede decirse que la interpretación conforme constituye el método por el cual las normas relativas a los derechos humanos, en su carácter de estándares mínimos, son objeto de una remisión hacia la Constitución y los tratados internacionales para efectos de su integración y ampliación más protectora. Ello implica reconocer que las normas de derechos humanos contenidas en la Constitución y en los tratados internacionales constituyen elementos normativos mínimos susceptibles de expandirse, en la medida en que requieren de un traslado o remisión hacia otros ordenamientos a fin de dotarlos de un umbral más robusto de protección.

Considerar la interpretación conforme como parte del *sistema vascular de interpretación constitucional* lleva consigo necesariamente la adjudicación de un papel particular en dicho sistema. Esto en virtud de que de la implementación de la interpretación conforme depende la posibilidad de realizar lo que hemos denominado remisiones interpretativas para ampliar la protección de los derechos humanos y facilitar la dinámica interpretativa de la Constitución. Si las normas derivadas del bloque de constitucionalidad/convencionalidad constituyen los elementos formes del sistema —los elementos materiales que hemos asemejado a los glóbulos rojos y blancos que circulan por el torrente sanguíneo— es necesario aún conceptualizar el sistema por el que tales elementos fluyen. Como sucede con el cuerpo humano, la movilización de estos elementos requiere de un sistema de conexiones y circuitos que aseguren el libre flujo de estas células. En el caso del sistema cardiovascular, tal función es desarrollada por el conjunto de vasos conformados por venas, arterias y capilares. Por su parte, en el contexto del sistema de interpretación constitucional esta función de libre flujo y comunicación entre las normas de derechos humanos y el principio *pro persona* es desarrollada, precisamente, por la interpretación conforme.

La interpretación conforme representa entonces una posibilidad dinámica para la circulación de las normas de derechos humanos con el objeto de garantizar su ampliación en términos interpretativos y, por tanto, su aseguramiento. A través de su ejercicio, las normas en materia de derechos humanos derivadas del bloque de constitucionalidad pueden movilizarse y circular entre distintas estaciones —sean tratados internacionales, Constitución nacional, legislación local o jurisprudencia nacional e internacional— con el propósito de ampliar su umbral de protección y representar elementos para la dinámica y funcionalidad constitucional.

## El principio *pro persona*

El principio *pro persona* es parte integrante de las herramientas incorporadas a la Constitución a partir de la reforma del año 2011. Su objetivo principal es asegurar que la interpretación que las autoridades nacionales hagan de cualquier norma jurídica tenga por objetivo principal brindar la protección más amplia para las personas.<sup>8</sup> Pese a ello, decir que un principio interpretativo debe favorecer en todo momento a las personas no es sinónimo de abrazar un criterio decisionista que, sin mayor fundamentación, pueda ofrecer interpretaciones simplistas o salomónicas.<sup>9</sup> Por el contrario, para evitar una implementación laxa es necesario incorporar dicho principio en un sistema estructurado de interpretación que posibilite su funcionamiento y la consecución de los fines que persigue.

En este sentido, la apertura brindada por nuestra Constitución al escenario internacional, de la mano de las otras herramientas constitucionales de interpretación, constituye un pilar fundamental para la implementación del principio *pro persona* y, en general, para toda actividad interpretativa que haya de hacerse en materia de derechos humanos. Ello es así, ya que la incorporación de todos aquellos elementos de carácter internacional asociados a los derechos humanos, en consonancia con las disposiciones constitucionales en la materia, terminarán por configurar tanto la materia prima como el tablero materialmente válido para la interpretación de derechos humanos en nuestro sistema jurídico. Así, el resultado de la complementación entre estándares internacionales y nacionales sobre derechos humanos será el elemento a interpretar cuando se trate de la aplicación del principio *pro persona*.

Lo anterior supone comprender que este principio no es autónomo, sino que su adecuada implementación y efectividad requiere de otros mecanismos de catálisis como el bloque de constitucionalidad/convencionalidad y, posteriormente, la interpretación conforme, a la que va íntimamente aparejado, como expresa el texto constitucional en México: se interpreta de conformidad... favoreciendo.

En esencia, el principio *pro persona* se incorpora a una estrategia interpretativa de amplio alcance que vincula la operación de diversos componentes a favor de la conformación de lo que aquí consideramos como el *sistema vascular de interpretación constitucional*, de modo que la actividad interpretativa no se ve estructurada únicamente a partir de la identificación de elementos normativos asociados a derechos humanos y otros principios, sino también —e indisolublemente— a partir de la interpretación más favorable que de ellos realicen las autoridades en el ámbito de sus competencias.

<sup>8</sup>Mónica Pinto, “El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, en Martín Abregú y Christian Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, CELS, 2004. Ximena Medellín Urquiaga, “Principio *Pro Persona*”, en *Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal/Suprema Corte de Justicia de la Nación/Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1a. ed., 2013, México, 2014.

<sup>9</sup>José Luis Caballero Ochoa y Daniel Antonio García Huerta, *El principio pro persona en el marco del sistema de interpretación sobre los derechos humanos en México* (en prensa).



## La fisiología de la interpretación conforme. Descripción y funcionalidad

La interpretación conforme juega un papel fundamental dentro del sistema de interpretación constitucional que se propone. De ella depende la posibilidad de realizar una serie de remisiones normativas entre distintos instrumentos jurídicos nacionales e internacionales para asegurar que los derechos humanos alcancen su máximo potencial de protección. Desde esta perspectiva, la interpretación conforme es entendida como una norma de conexión entre ordenamientos que sirve para la mejor identificación de parámetros interpretativos que tiende a la maximización del potencial protector de los derechos humanos. Parámetros que efectivamente contribuyen a la mejor identificación del contenido esencial de cada derecho fundamental.<sup>10</sup>

Dada su particular función, un análisis detallado tanto de los objetivos como de la funcionalidad de la interpretación conforme resulta necesario. En esta sección nos ocupamos de estos dos aspectos con el objetivo de contribuir con un mayor desarrollo y entendimiento de su relevancia para la labor de interpretación constitucional en el marco del contexto mexicano.

### *La descripción de la interpretación conforme*

En el marco del sistema de interpretación constitucional, la implementación de un ejercicio de interpretación conforme persigue dos objetivos fundamentales: por un lado, el de asegurar la ampliación de las normas de derechos humanos para que resulten más protectoras y; por el otro, el de abonar al proceso de integración normativa de cara al fortalecimiento y funcionalidad del sistema jurídico en cuanto a su relación con los derechos humanos.<sup>11</sup>

El primero de los efectos perseguidos es plenamente relevante en el escenario actual de apertura democrática a los derechos humanos que la reforma de junio de 2011 trajo como corolario. En esencia, se trata de que todas las normas, sin importar si su aplicación se presenta en sede administrativa, legislativa o judicial, deben ser interpretadas siempre tomando como referentes a la Constitución y a los tratados internacionales; esto es en cumplimiento de lo señalado por el párrafo segundo del artículo 1º de la Constitución. Este proceso de ampliación del espectro de las normas de derechos humanos se lleva a cabo por medio de las remisiones normativas que suponen la puesta en práctica de la interpretación conforme.

Esto quiere decir que entre más extensas y ensanchadas sean las vías de remisión, mayores serán las posibilidades de ampliación de los derechos humanos. Es posible que las remisiones normativas discurran por canales más o menos ensanchados, como

<sup>10</sup>El concepto de “norma de conexión” y el propósito de “mejor identificación” derivan de la sentencia del Tribunal Constitucional español 64/1991, del 22 de marzo de 1991.

<sup>11</sup>Véase José Luis Caballero Ochoa, *op. cit.*, p. 235.

sucede en el cuerpo humano con las venas y las arterias. Sostener que las remisiones normativas fluyen por venas es sostener una perspectiva reducida de la interpretación conforme, en la medida en que tales canales de comunicación parten exclusivamente de las posibilidades de conexión que surgen entre la Constitución y los tratados internacionales. Por el contrario, que las remisiones normativas circulen por arterias implica la posibilidad de ampliar los puntos de conexión entre ordenamientos que no se reducen únicamente a la Constitución y los tratados internacionales, sino a otros cuerpos y desarrollos jurídicos que, independientemente de su naturaleza, contribuyan a la ampliación del esquema protector de los derechos humanos.

El flujo de las remisiones normativas a través de arterias es similar a lo que consideramos es un “modelo amplio de interpretación conforme”, el cual supone que la incorporación de las normas internacionales en materia de derechos humanos al canon interpretativo constitucional<sup>12</sup> no se agota exclusivamente en un contenido taxativo, es decir, en el catálogo de derechos que integran los tratados internacionales. Por el contrario, la cláusula de interpretación conforme a la luz de su objetivo expansivo de los derechos humanos requiere necesariamente la incorporación de la dimensión hermenéutica generada por los organismos autorizados encargados de la supervisión e interpretación de los tratados internacionales y, más aún, del reconocimiento de la obligatoriedad de sus decisiones y, por tanto, de su cumplimiento. Con ello, la cláusula de interpretación conforme exige la incorporación del catálogo de derechos contenido en los tratados internacionales, pero también de los precedentes, criterios e interpretaciones expresadas en las decisiones jurídicas que adopten organismos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos o aquellos Comités de Naciones Unidas cuya competencia sea reconocida por México.<sup>13</sup>

En lo que respecta al segundo de los objetivos perseguidos por la interpretación conforme, esto es, abonar al proceso de integración normativa, vale decir que éste revisite una utilidad particular desde una perspectiva dogmática jurídico-constitucional, al tiempo que guarda una relación estrecha con la incorporación de tratados internacionales al canon interpretativo de las normas relativas a los derechos humanos. En esencia, la cláusula de interpretación conforme abona a la construcción de un modelo robusto de constitucionalidad para la interpretación de normas relativas a los derechos humanos.

<sup>12</sup>La expresión de Alejandro Saiz Arnaiz, quien considera que la interpretación conforme representa una obligación de adecuación a los contenidos de los tratados internacionales, que por imperativo constitucional devienen en canon hermenéutico de regulación de los derechos y libertades fundamentales en la Constitución. Véase Alejandro Saiz Arnaiz, *La apertura constitucional al derecho internacional y europeo de los derechos humanos. El artículo 10.2 de la Constitución española*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1999, pp. 52 y 53.

<sup>13</sup>En sentido similar, Eduardo Ferrer Mac-Gregor considera que la interpretación conforme constituye una “técnica hermenéutica por medio de la cual los derechos y libertades constitucionales son armonizados con los valores, principios y normas contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos signados por los Estados, así como por la jurisprudencia de los tribunales internacionales (y en ocasiones otras resoluciones y fuentes internacionales), para lograr su mayor eficacia y protección”. Véase Eduardo Ferrer Mac-Gregor, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, IJ-UNAM, 2011, p. 358.

Desde la perspectiva del modelo amplio de interpretación conforme, la incorporación de instrumentos internacionales representa un aspecto importante para el proceso de integración normativa en la medida en que: *a)* asegura la incorporación de aquellos estándares mínimos de protección a los derechos humanos desarrollados en sede internacional, y *b)* permite que tales criterios, posteriormente, sean el referente interpretativo en la jurisdicción nacional. Todo ello representa un importante impacto en la labor jurisdiccional en la medida en que las decisiones judiciales nacionales deben ajustarse a este nuevo parámetro de integración-interpretación relativo a los derechos humanos.

Ahora bien, es importante destacar que este nuevo modelo de integración normativa por vía del proceso de interpretación debe ser analizado no desde aquella perspectiva clásica que considera a la integración normativa como un proceso de colmatación de lo que suele considerarse como “lagunas jurídicas”. Ello se debe a que para esta última perspectiva, el proceso de integración normativa supone un sesgo de sustitución/subsidiariedad de una norma por otra, es decir, en cierta medida esconde una visión formal de jerarquía normativa que resulta discordante con los presupuestos básicos de la reforma de junio de 2011. En otras palabras, que los tratados internacionales únicamente serían empleados en caso de lagunas o vacíos identificables en la CPEUM.

En contraste, la cláusula de interpretación conforme debe ser entendida como un parámetro armónico de compatibilidad o ausencia de contradicción<sup>14</sup> entre normas de origen nacional e internacional que no se agoten exclusivamente en la sustitución de una por otra, pero tampoco en una remisión lisa y llana a su existencia.<sup>15</sup> Se trata entonces del reconocimiento de la cláusula de interpretación conforme como una norma de conexión en el sentido anteriormente apuntado.

### *La funcionalidad de la interpretación conforme*

A lo largo del texto hemos señalado que la interpretación conforme opera como una clase de red formada por cuerdas comunicantes —más o menos anchas— por las que las normas de derechos humanos circulan, de la mano del principio *pro persona*, por toda la estructura constitucional, con el propósito de asegurar la máxima potencialidad de los derechos y brindar condiciones de funcionalidad a la propia dinámica constitucional/convencional. Es precisamente esta estructura en red lo que yace detrás de la idea de remisiones normativas. Cuando hablamos de estas remisiones nos referimos a las cuerdas o arterias que, por un lado, conectan distintos ordenamientos jurídicos productores de normas y, por el otro, garantizan que dicha conexión y diálogo potencialice las posibilidades de protección de los derechos humanos.

<sup>14</sup>Argelia Querarlt, *La interpretación de los derechos: del Tribunal de Estrasburgo al Tribunal constitucional*, prólogo de Enoch Alberti, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, p. 199.

<sup>15</sup>Para una aplicación jurisdiccional de este principio véase la reflexión hecha por el ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día 12 de marzo de 2012, en relación con su proyecto elaborado para la resolución de la contradicción de tesis 293/2012.

Así, las remisiones normativas que caracterizan el funcionamiento de la interpretación conforme hacen posible, a su vez, la movilización de los elementos formes del sistema de interpretación constitucional, es decir, de las normas de derechos humanos y del propio principio *pro persona*. Ahora bien, en lo que corresponde a las estaciones o los nodos de esta estructura en red, de acuerdo con el diseño constitucional mexicano —especialmente derivado de la reforma del año 2011—, puede decirse que se localizan en la CPEUM y en los tratados internacionales, o en otros elementos normativos. Estos nodos o estaciones funcionan tanto como elementos de origen como de llegada. Son elementos de origen en tanto que de ellos pueden surgir o ubicarse normas jurídicas relacionadas con derechos humanos. Mientras que son puntos de llegada en la medida en que, por medio de las propias remisiones normativas, permiten asegurar la ampliación de tales derechos al combinar sus propios estándares de protección. De esta manera, de acuerdo con el mandato establecido en la propia CPEUM todas las normas, en general, deberán ser interpretadas de manera conforme con un bloque integrado que hará las veces de referente interpretativo constitucional. Esta posición merece particular atención.

Cuando se habla de la funcionalidad de la interpretación conforme debe tenerse en consideración que esta red de vasos comunicantes genera una dinámica de cohesión (integración normativa) y de distribución (referentes interpretativos). En el primer caso, se permite articular en una misma dimensión interpretativa todos los puntos o estaciones de donde pueden surgir y arribar las normas relacionadas con derechos humanos. Ello quiere decir que gracias a la interpretación conforme es posible visualizar, en un mismo plano, tanto a la Constitución como a los tratados internacionales y demás ordenamientos. Así, y una vez identificadas las posibles rutas de conexión, el supuesto de distribución permite que las normas de derechos humanos y los elementos formes del sistema puedan fluir entre ellos, con el objeto de que al momento de ser interpretados puedan ser revestidos por los distintos estándares de protección que cada origen normativo puede brindar.

La afirmación de que la articulación funcional de la interpretación conforme supone la existencia de un bloque integrado que a su vez funciona como referente interpretativo, no es otra cosa que la referencia a estas dos condiciones de integración y distribución que los vasos comunicantes representan. Es un bloque integrado, porque articula los puntos o estaciones de conexiones materializadas en los distintos orígenes normativos y constituye un referente interpretativo en la medida en que funciona como la médula espinal que marcará la pauta para el desarrollo de cualquier acto interpretativo.

Los vasos comunicantes de la interpretación conforme, no obstante, operan en un plano extrasistema e intrasistema. En el primer caso, todas las normas, con independencia de su posición u origen normativo, deben ser interpretadas bajo la luz de este sistema constitucional; es decir, deben pasar necesariamente por estos vasos de distribución con el fin de garantizar su compatibilidad con la nueva dinámica constitucional centrada en el aseguramiento de los derechos humanos. Ello supone que las normas de cualquier legislación federal o local deben ser interpretadas de acuerdo con este referente. En cambio, el segundo supuesto implica que las normas en materia de derechos humanos cuyo origen radique en la propia Constitución o en los tratados inter-

nacionales también deben ser objeto de remisiones interpretativas por medio de este sistema. Lo anterior supone, en estricto sentido, que ni la Constitución ni los tratados internacionales cuentan con una clase de exención o inmunidad para el desarrollo de este ejercicio interpretativo. En otras palabras, todas las normas del sistema jurídico, incluidas las constitucionales, sean éstas de fuente convencional o constitucional, son objeto de remisión interpretativa de acuerdo con el mandato previsto en el párrafo segundo del artículo 1º de la Constitución.

En consecuencia, puede afirmarse que el modelo de interpretación conforme en el caso mexicano se diferencia de otros modelos interpretativos en la medida en que las remisiones normativas no se dan únicamente respecto a los tratados internacionales, sino también respecto a la propia Constitución. Ello es así porque al señalar que todas las normas relativas a los derechos humanos deberán interpretarse de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales, la primera abre la posibilidad para un examen interpretativo de sus disposiciones respecto a otro tipo de preceptos constitucionales, así como respecto a normas contenidas en tratados internacionales.

Es precisamente por medio de estas remisiones interpretativas que las normas de derechos humanos pueden adquirir su máxima potencialidad en términos de protección. A través de su circulación por el torrente constitucional y por el contacto con cada una de las estaciones que conforman al sistema, las normas de derechos humanos van adquiriendo distintos estándares de protección que contribuyen al ensanchamiento de su espectro de defensa. El matrimonio igualitario es un caso plausible para ejemplificar esta situación. Si bien, ni la Constitución ni los tratados internacionales dedican un reconocimiento expreso a esta modalidad del matrimonio, su derivación puede y ha sido formulada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación por medio del ejercicio de la interpretación conforme. Gracias a la articulación de normas constitucionales de derechos humanos con tratados internacionales, así como con interpretaciones realizadas por organismos internacionales, se ha llegado a la conclusión de que dicho derecho es, definitivamente, una posibilidad y una exigencia del sistema jurídico mexicano bajo la protección de los derechos a la no discriminación, a la vida privada, a la protección de la vida familiar, al mismo matrimonio, consagrado en el artículo 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

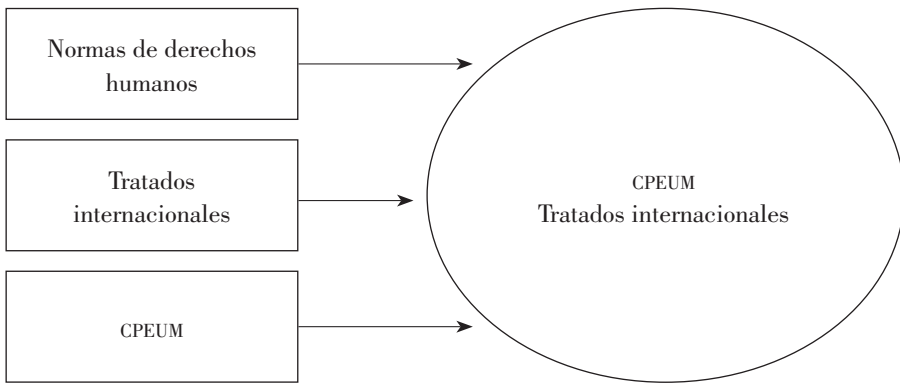
Como conclusión preliminar, puede decirse que el modelo mexicano de interpretación conforme es *sui generis* en la medida en que sujeta a la propia Constitución a un análisis interpretativo respecto de sí misma y de los tratados internacionales, lo que en conjunto contribuye al proceso de expansión de los derechos e integración normativa señalados en esta sección. En resumen, las características derivadas del modelo mexicano de interpretación conforme pueden agruparse de la siguiente manera:

- i. Todas las normas relativas a los derechos humanos son objeto de interpretación constitucional; incluso las propias normas constitucionales;
- ii. En términos del artículo 1º la Constitución es un ordenamiento binario en la medida en que funciona como referente interpretativo, pero a la vez sus disposiciones son objeto de interpretación;

iii. De acuerdo con el artículo 1º, los tratados internacionales también funcionan como un elemento referente para el ejercicio interpretativo. Sin embargo, a diferencia de modelos como el español, su utilización no puede darse de manera aislada, sino en conjunto con las disposiciones constitucionales en la materia.

iv. En el caso mexicano las normas susceptibles de remisión interpretativa no se agotan en el contenido constitucional, sino que pueden encontrarse, incluso, en otros ordenamientos internacionales en la medida en que se hacen parte del canon constitucional señalado en el párrafo primero del artículo 1º.

Un esquema que puede ejemplificar la funcionalidad de esta dinámica interpretativa es el siguiente:



### Conclusión

Las posibilidades interpretativas de una Constitución no dependen de la identificación y operación aislada de los elementos que la conforman. Por el contrario, exigen una complementariedad armónica de las herramientas que la Constitución y el propio sistema jurídico brindan. Hoy por hoy, el camino que el constitucionalismo mexicano ha recorrido, en el que resalta particularmente la reforma del año 2011, se dirige más que a la preservación formal de un legalismo constitucional, hacia la funcionalidad del orden jurídico que tiende al mayor aseguramiento y protección de los derechos humanos. Por tanto, la Constitución no sólo debe mantener un orden jurídico, sino permitir que éste funcione y que lo haga de manera adecuada.

En el caso de México, la interpretación constitucional ha permanecido fuertemente arraigada a visiones formales que deben comenzar a transitar hacia un modelo mucho más flexible, realista y acorde con las condiciones propias que la dinámica social y los derechos humanos exigen. Es en esta perspectiva en la que este texto se inscribe con el fin de ampliar los alcances discursivos y prácticos de las herramientas que la refor-

ma constitucional del año 2011 trajo consigo como apoyo para el ejercicio de la actividad interpretativa de la Constitución.

La conceptualización del bloque de constitucionalidad, del principio *pro persona* y de la interpretación conforme como un sistema vascular permite comprender que en tanto tal requiere de la participación conjunta y organizada de todos los elementos que lo integran. Cuando afirmamos que tales elementos por sí mismos no cumplen una actividad funcional no quiere decir que no sean relevantes o útiles, por el contrario, implica un reconocimiento de que sin uno de ellos el aseguramiento de los derechos humanos y, por tanto, el mandato previsto por la propia Constitución serían prácticamente imposibles.

El modelo mexicano de interpretación constitucional tiene luz propia. Es único respecto a otros modelos alrededor del mundo y como tal tiene muchas posibilidades para su desarrollo e implementación. No obstante, su ejercicio no puede entenderse como la predilección de un sistema sobre otro. Ello presupone una discusión por momentos ociosa que nada abona al cumplimiento de los mandatos constitucionales. Tampoco puede comprenderse como una clase de “malinchismo normativo” que privilegie el origen de una norma sobre otra. En vez de ello, el modelo mexicano de interpretación constitucional puede entenderse y operarse de mejor manera en términos sistémicos. Si se trata de hacer real una Constitución, su interpretación debe ser una tarea que abone, no que limite.





Aplicación del principio *pro persona* en el sistema mexicano

La reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, que implicó la modificación de 11 de sus artículos, dio un cambio radical al tradicional paradigma en la tutela de los derechos inherentes a la persona, situando a México a la par de los países que enfocan su atención y esfuerzos en la protección y defensa de los derechos humanos a través de mecanismos de vanguardia.

Esta reforma es trascendental, entre otras cuestiones, porque con ella se establece un bloque de derechos que se integran bien con los establecidos en el propio cuerpo constitucional, pero además se incluyen los derechos fundamentales contenidos en los tratados internacionales que México haya suscrito, como establece el artículo 1º, párrafo primero, de la Carta Magna al disponer que “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”. Es decir, las normas provenientes de ambas fuentes gozan de rango constitucional y, por tanto, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano; integran una unidad exigible o imponible a todos los actos u omisiones que puedan ser lesivos de derechos fundamentales.

La Norma Fundamental, a partir de esta importante reforma, prevé métodos interpretativos para que se optimice de la mejor manera la expansión de los valores y principios que inspiran, como hemos señalado, no sólo a la Constitución misma, sino a los derechos humanos contenidos en tratados internacionales.

Señala el artículo 1º, segundo párrafo, de la Constitución General de la República: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad

Sumario

Bibliografía . . . . . 59

con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

De dicha directriz constitucional se extraen dos métodos interpretativos de los derechos fundamentales: primero, la cláusula de interpretación conforme, a partir de la cual todas las autoridades del Estado mexicano deben interpretar el orden jurídico a la luz y acorde con los derechos previstos en la Constitución y las normas de derechos humanos de los tratados internacionales, que se convierten en el parámetro de validez de las leyes y actos de autoridad; asimismo, prevé que los operadores jurídicos —entendiendo por ello, no sólo a los juzgadores, sino también a legisladores y entes de la administración pública en sus tres órdenes y de acuerdo con sus respectivas competencias— se guíen bajo una interpretación *pro persona* —también denominada *pro homine*—, desplegando el potencial de la norma que sea la que más favorezca.

El objetivo constitucional es favorecer en todo momento la protección más amplia de los derechos humanos, para lo cual, en cada caso que se les presente tanto a los juzgadores como a las demás autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de sus competencias, deben elegir si son los derechos humanos de fuente constitucional o los derechos humanos de fuente internacional los que resultan más benéficos. Es así que todas las autoridades del país se encuentran obligadas a velar por los derechos humanos contenidos en la propia Constitución, además de aquellos contemplados en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio *pro persona*.<sup>1</sup>

El principio *pro persona* no es un principio que se tiene que ver aislado, sino que va aparejado de la cláusula de interpretación conforme. La cláusula de interpretación conforme funciona como guía para toda lectura y operación jurídica en las que se involucren disposiciones de derechos humanos. Lo anterior quiere decir que de manera inicial toda disposición relacionada con estos derechos debe armonizarse con las disposiciones constitucionales y de origen internacional en la materia.

El artículo 1°, segundo párrafo de la Constitución incorpora el principio de interpretación *pro persona* importándolo del Derecho internacional de los derechos humanos y del uso frecuente que del mismo han hecho los tribunales internacionales encargados de la protección y tutela de los mismos derechos. Por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 29, establece la primacía de la norma más favorable a la persona al indicar que ninguna de sus disposiciones puede interpretarse en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados parte, grupo o persona, suprimir el goce o ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención, o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b) limitar el goce y ejercicio de

<sup>1</sup> Cfr. Control de convencionalidad ex officio en un modelo de control difuso de constitucionalidad, tesis LXVII/2011, SCJN, Pleno, Varios 912/2011, 14 de julio de 2011. En el párrafo 35 del Caso Radilla, expediente Varios 912/2010, resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se insistió en lo anterior y se acotó en parte su alcance: “es preciso reiterar que todas las autoridades del país en ámbito de sus competencia tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes, haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las mismas”.

cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados parte o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; *c)* excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano, o que derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y *d)* excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

Como se aprecia, concretamente en el apartado *b)* se reconoce el principio de la norma más favorable a la persona al disponer que no se puede interpretar la Convención en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que se reconoce en una norma interna del Estado Parte o en otra convención de la que ese Estado sea parte.

No obstante que el principio *pro persona* está incorporado en diversos tratados internacionales a través de diferentes fórmulas,<sup>2</sup> resulta relevante que la Constitución lo contemple expresamente, siguiendo la corriente internacional. Hacer explícito su contenido se encuentra en la mejor tradición constitucional mexicana, aunque de cierta manera ya era parte de la Constitución y del orden interno mexicano de acuerdo con el artículo 133.

Este principio supone que cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir aquella que más proteja al titular de un derecho humano. También significa que, cuando en un caso concreto se puedan aplicar dos o más normas jurídicas, el intérprete debe elegir aquella que proteja de mejor manera a los titulares de un derecho humano. El principio *pro persona* es un criterio hermenéutico que coincide con el rasgo fundamental de los derechos humanos, por virtud del cual debe estarse siempre a favor de la persona e implica que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer límites a su ejercicio.

José Ramón Cossío indica que el principio *pro persona* es, básicamente, un principio de interpretación para que todas las autoridades del país lleven a cabo la protección más amplia de los derechos humanos de todos los habitantes del territorio nacional, realizando las operaciones jurídicas necesarias para encontrar de entre la totalidad de los derechos humanos de fuente constitucional o convencional que pudieran resultar aplicables a una determinada persona, no sólo el derecho que más le favorezca sino, adicionalmente, aquella interpretación de ese derecho que le sea más propicia.<sup>3</sup>

<sup>2</sup>Por ejemplo, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, establece en su artículo 27 que “un Estado parte no podrá invocar disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. De manera complementaria, en su artículo 31 establece que los tratados deberán interpretarse de buena fe y “teniendo en cuenta su objeto y su fin”. De ello se deriva que si el fin de los tratados internacionales de derechos humanos siempre es la protección de los derechos y la dignidad de la persona, el criterio para interpretarlos o aplicarlos siempre será el de favorecer y proteger al máximo a la persona y sus derechos; además, se encuentran entre otros, el artículo 5° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el artículo 41 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

<sup>3</sup>José Ramón Cossío Díaz, “Primeras implicaciones del Caso Radilla. Cuestiones constitucionales”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 26, junio-diciembre, 2012, pp. 50 y 51.

El concepto *pro persona* más conocido es el propuesto por Mónica Pinto, que lo define como

[el] criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e inversamente, a la norma o interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o a su suspensión extraordinaria.<sup>4</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha contribuido en la construcción del entendimiento del principio *pro persona* al emitir pronunciamientos en los que hace referencia al mismo. En el expediente Varios 912/2010, la SCJN fue avanzando en su aplicación concreta a partir del señalamiento de que los derechos humanos de fuente constitucional y de fuente convencional forman un bloque o masa o parámetro y que, a efecto de satisfacer el principio *pro persona*, el juzgador siempre debe aplicar aquellos que resultaran más benéficos. Posteriormente, señaló que en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de fuente constitucional o convencional, deberá prevalecer aquella que implique una menor restricción.<sup>5</sup> También ha dicho que el principio *pro persona* permite; por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos; y por otro, otorgar un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema obliga a optar por la que protege en términos más amplios.<sup>6</sup>

Atendiendo a las características específicas del caso concreto, el principio *pro persona* puede desplegarse en dos dimensiones: 1. Dimensión interpretativa, cuando una sola norma tenga más de una interpretación y, 2. Dimensión normativa, en aquellos casos donde existan dos o más normas que sean aplicables al mismo.

La dimensión interpretativa consiste en que cuando es posible interpretar un enunciado jurídico, a partir de su presunción de constitucionalidad, de diversas formas debe elegirse aquella que favorezca más al derecho fundamental del que se trate, o bien, elegir aquella que restrinja en menor medida el derecho humano respectivo; y, por otra parte, la dimensión normativa es aquella en la cual se debe elegir la norma más favorable a la persona humana, esto es, si son aplicables dos o más normas se debe elegir aquella que favorezca más al justiciable (y a la inversa en la restricción).<sup>7</sup>

<sup>4</sup>Citado por Sergio García Ramírez y Julieta Morales Sánchez, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, 4a. ed., México, Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 96.

<sup>5</sup>SCJN: Principio pro persona. Criterio de selección de la norma de derecho fundamental aplicable, Tesis 1ª/J.107/2012 (10ª), Decima Época, SCJN, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XIII, octubre de 2012, tomo 2, p. 799.

<sup>6</sup>Principio pro personae. el contenido y alcance de los derechos humanos deben analizarse a partir de aquél, tesis XXVI/2012 (10ª). Decima Época, SCJN, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro V, febrero de 2012, tomo 1, p. 659.

<sup>7</sup>Fernando Silva García y José Sebastián Gómez Sámano, “Principio *pro homine* vs. restricciones constitucionales: ¿Es posible constitucionalizar el autoritarismo?”, en Miguel Carbonell, Héctor Fix-Fierro, Luis Raúl González Pérez y Diego

Su forma de operación se establece mediante la integración de los elementos de una norma sobre derechos humanos proveniente de fuentes distintas que sean más protectoras, o bien, definiendo las aplicaciones preferentes de ciertas normas ante derechos que se encuentren en conflicto, con el límite de no lesionar el contenido esencial de aquel que se ve disminuido.<sup>8</sup>

Una de las propiedades del principio *pro persona* es eliminar el criterio de jerarquía en la solución de conflictos en temas de derechos humanos, en atención a que genera como efecto que aquéllos se resuelvan a favor de la norma o interpretación más favorable a la persona con independencia de la jerarquía de la fuente (Constitución o tratado) en la que se encuentren reconocidos. Es el criterio *pro persona* y no la jerarquía normativa el que define la integración, o en su caso, las prelación normativas. De esta manera, debemos señalar que el bloque de derechos humanos que se integra con los contenidos en la Constitución y los contemplados en los tratados internacionales escapa a la tradicional concepción de la jerarquía normativa, pues los derechos que lo integran no ocupan en sí un peldaño fijo, sino que fluctúan en atención a lo que resulte más favorable a la persona en aras de la mayor protección.

Por otra parte, como al inicio se señaló, la interpretación conforme se incorporó como actividad obligatoria en el artículo 1º, segundo párrafo de la Constitución, con la finalidad de armonizar o hacer compatible los derechos humanos previstos en el orden jurídico nacional, y éstos con los derechos humanos de los instrumentos internacionales. Para ello, el principio de interpretación *pro persona* es el más adecuado para armonizar las normas nacionales y las internacionales, sin atender a criterios de jerarquía, garantizando así la protección más amplia.

La interpretación conforme debe entenderse como un proceso de armonización, como un estudio integral de los derechos, es decir, el intérprete debe procurar una interpretación que permita armonizar la norma nacional y la internacional. No se trata de dos interpretaciones sucesivas (primero la interpretación conforme a la Constitución y luego la interpretación conforme al tratado internacional), sino de una interpretación conforme que armonice ambas.<sup>9</sup>

En este sentido, Eduardo Ferrer señala que respecto a la interpretación conforme no se trata de una imposición de la norma internacional sobre la nacional, sino de un proceso interpretativo de armonización que implica, incluso, en algunas ocasiones, dejar de aplicar la primera al resultar de mayor alcance protector la norma nacional, conforme al principio *pro persona*, y también derivado de la obligación general de

---

Valadés (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional*, tomo IV, volumen 2, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2015, p. 243.

<sup>8</sup> José Luis Caballero Ochoa, *La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona (artículo 1º, segundo párrafo de la Constitución)*.

<sup>9</sup> Eduardo Ferrer Mac-Gregor, "Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano", en Miguel Carbonell (coord.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México, Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2012, p. 365.

respetar los derechos y libertades previstos en los tratados internacionales,<sup>10</sup> y no de considerar innecesario el contenido de los tratados internacionales.

Por otra parte, el resultado de esa operación debe ser distinto de la simple suma o reiteración de los que se establecen tanto en el texto constitucional como en los tratados internacionales. Interpretar de conformidad no es repetir, no es añadir, ni sobreponer sin más disposiciones normativas. Implica apreciar en conjunto todas las piezas normativas relevantes, provengan de la Constitución, de tratados internacionales o de otras fuentes jurídicas, como sus interpretaciones autorizadas, su desarrollo jurisprudencial, los precedentes en que se basen. Visto todo este universo, interpretar de conformidad, demanda armonización.

Para operar el mandato de interpretación conforme, que además permite destacar su interrelación con el de la interpretación *pro persona*, se requiere que esa armonización de todas las piezas normativas relevantes para dotar de significado a las disposiciones vinculadas a derechos humanos se enfile, en todo tiempo, a favorecer a las personas con la interpretación más amplia, lo que a su vez conlleva a extender los alcances de sus derechos al máximo, reducir sus limitaciones al mínimo, y restringir lo más posible el margen de maniobra de las autoridades obligadas a observarlo.

En relación con lo que hemos venido sosteniendo, la SCJN ha emitido pronunciamientos de un impacto sustancial en el sistema jurídico a raíz de las determinaciones que tomó en el caso Varios 912/2010 y en la contradicción de tesis 293/2011. En el primero de estos casos el Máximo Tribunal de México resolvió que todos los juzgadores, con independencia de su materia y de su jurisdicción, están obligados a realizar el estudio y análisis *ex officio* sobre la constitucionalidad o convencionalidad de las normas aplicadas en el procedimiento o en la sentencia o laudo que ponga fin al juicio, obligación que se actualiza únicamente cuando el órgano jurisdiccional advierta que una norma contraviene los derechos humanos contenidos en la Constitución o algún tratado internacional. Aun cuando no haya sido impugnada, podrán dejar de aplicar al caso concreto las normas que resulten contrarias a la Constitución federal o los tratados internacionales, sin que ello implique una declaración de inconstitucionalidad, que sigue reservada a la justicia federal a través de las vías directas de control, como son las acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto.<sup>11</sup>

El control de convencionalidad es un estándar interamericano derivado de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) que se viene construyendo desde 2006 a partir del caso “Almonacid Arellano”;<sup>12</sup> no se limita a la aplicación y garantía del texto que conforma el tratado internacional, sino también

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 358-359.

<sup>11</sup> SCJN. Control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control de constitucionalidad. Tesis número LXVII/2011. Pleno. Varios 912/2011, 14 de julio de 2011. Tesis número LXVIII/2011 Pleno. Varios 912/2011, 14 de julio de 2011.

<sup>12</sup> CorIDH. Caso “Almonacid Arellano y otros vs. Chile”, sentencia del 26 de septiembre de 2006, párrafo 124. Desde 2006 ha emitido por los menos 32 sentencias en las que hace referencia al control de convencionalidad, siendo una de las últimas la del caso “Gelman vs. Uruguay” (Sentencia del 20 de marzo de 2013).

al significado que le han dado los órganos que, conforme al mismo, se encuentran legitimados para interpretarlo a través de su jurisprudencia.

De esta manera, la SCJN estableció los pasos a seguir en el control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos, a saber:

- a) Interpretación conforme en sentido amplio que significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.
- b) Interpretación conforme en sentido estricto, que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquélla que hace a la ley acorde con los derechos humanos establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.
- c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

De esta manera, la SCJN estableció tres pasos partiendo de la presunción de validez de la norma, con el propósito de asegurar que sean inaplicadas sólo las disposiciones que no admitan ninguna alternativa interpretativa en su aplicación para salvar la constitucionalidad.<sup>13</sup>

Así, México transitó de un sistema de control constitucional concentrado a un sistema de control constitucional-convencional mixto, en el que a la parte concentrada se le reserva la declaratoria de inconstitucionalidad o inconvencionalidad, mientras que a la parte difusa le corresponde la inaplicación en casos concretos de aquellas normas que se estimen inconstitucionales e inconvencionales.

Por otra parte, la SCJN analizó en el mismo expediente Varios 912/2010 el carácter de la jurisprudencia proveniente de los tribunales internacionales en materia de derechos humanos, a los que México se ha sometido a su jurisdicción. Al respecto, se precisó que los casos contenciosos en los que nuestro país es parte del litigio implican una sentencia cuyo cumplimiento es obligatorio, toda vez que atiende a los efectos mismos de la decisión jurisdiccional, teniendo un efecto vinculante para los jueces nacionales; las demás resoluciones en las que el Estado mexicano no sea parte tienen el carácter orientador de todas las decisiones de los jueces, siempre en aquello que resulte más favorable a la persona (después se modificó este aspecto al resolverse la contradicción de tesis 293/2011, para considerarse también como obligatoria toda

<sup>13</sup> Cfr. José Ramón Cossío, Raúl M. Mejía Garza y Laura P. Rojas Zamudio, *El caso Radilla. Estudios y documentos*, México, Porrúa, 2013, p. 25.

la jurisprudencia interamericana, independientemente del país en contra de quien se emita la sentencia).

En consecuencia, el parámetro de análisis del control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* que deben realizar los jueces quedó integrado de la siguiente manera:<sup>14</sup>

- a) Todos los derechos humanos contenidos en la Constitución federal, así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación;
- b) Todos los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, y
- c) Los criterios de la jurisprudencia y precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, siempre que sean más favorables a la persona.

Es así que, además de establecer el control de constitucionalidad, debe establecerse el que se ha calificado como control de convencionalidad<sup>15</sup> con el propósito de buscar la expansión de los derechos, debiendo ambos ejercerse de acuerdo con el principio *pro persona*; así debe preferirse la aplicación de la norma interna o la internacional que sea más favorable a los titulares de los derechos respectivos.

Es precisamente que, derivado de estos casos, la SCJN determinó que el control de convencionalidad es una obligación que se encuentra dispersa en todos los operadores jurídicos del país, como una forma de cumplir el deber de velar por la vigencia y observancia de las disposiciones que en materia de derechos humanos integran el Sistema Interamericano.

El control de convencionalidad no implica que la Constitución se supedite a la norma internacional ni lesiona la supremacía constitucional.<sup>16</sup> Como señala Juan Silva Meza, la trascendencia de esto radica en reconocer a los derechos humanos definidos por las fuentes jurídicas de Derecho internacional como parte del sistema constitucional mexicano, sin que ello signifique el desplazamiento de las normas constitucionales por las de Derecho internacional, sino la ampliación del marco normativo interno en materia de derechos humanos y el permanente diálogo entre sus distintas fuentes, teniendo siempre como criterio de ponderación de normas el principio *pro persona* que, como sabemos, determina que la norma que mejor protege y da contenido a un derecho reconocido debe ser tomada como base para la interpretación judicial en el caso específico.<sup>17</sup>

<sup>14</sup>SCJN. Parámetro para el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos. Tesis número LX-VIII/2011. Pleno. Varios 912/2011, 14 de julio de 2011. Sobre el tema de control difuso véase Eduardo Ferrer Mac-Gregor, “El control difuso de convencionalidad en el Estado constitucional”, en Héctor Fix-Zamudio y Diego Valadés (coords.), *Formación y perspectivas del Estado mexicano*, México, UNAM/El Colegio Nacional, 2010, pp. 151-188.

<sup>15</sup>SCJN. Sistema de control constitucional en el orden jurídico mexicano. Tesis número LXX/2011. Pleno. Varios 912/2011, 14 de julio de 2011.

<sup>16</sup>*Cfr.* José Luis Caballero Ochoa, *La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona (artículo 1º, segundo párrafo de la Constitución)*, p.174.

<sup>17</sup>Juan N. Silva Meza, “Control de convencionalidad y diálogo jurisprudencial. Una nota”, en *Revista Pro Homine*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, año 1, número 1, enero-junio de 2014, p. 15.



En este sentido, es claro que no es procedente establecer un criterio jerárquico entre los diversos instrumentos normativos que integran el parámetro de regularidad constitucional que ha sido descrito. Lo procedente es que los jueces y demás autoridades del Estado mexicano, al interpretar el contenido de un determinado derecho humano, elijan el estándar que resulte más favorable para los individuos de entre los contenidos en fuente constitucional o aquellos que se deriven de fuente internacional.

Como consecuencia, toda autoridad que realice el control de regularidad de una norma debe conocer tanto las disposiciones constitucionales como las internacionales, ya que está obligada a aplicar ambas fuentes de manera armónica. Es pertinente señalar que las normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales que no son formalmente de derechos humanos deben ser incluidas al bloque de constitucionalidad; es decir, no importa la materia del tratado internacional, sino que contenga alguna norma de esa naturaleza, toda vez que el conjunto normativo que comprende el primer párrafo del artículo 1° constitucional, al señalar que se reconocen los derechos humanos presentes en los tratados internacionales de los que Estado mexicano sea parte, implica que no se incluyen solamente los tratados sobre derechos humanos, sino las normas protectoras de las personas presentes en cualquier tipo de instrumentos internacionales, sin importar la materia, sí contienen alguna norma de esa naturaleza.<sup>18</sup>

La determinación de la SCJN viene acorde con la construcción de la doctrina del control de convencionalidad que sobre el tema viene haciendo la Corte IDH en diversas de sus sentencias que han encontrado un afianzamiento en la sentencia del caso “Gelman *vs.* Uruguay”, en donde estableció que el control de convencionalidad debe ser ejercido no sólo por los jueces, sino también por todos los poderes del Estado, entre ellos los vinculados a la administración de justicia.

La protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también deben primar un “control de convencionalidad” (supra párr. 193), que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial.<sup>19</sup>

La SCJN resolvió en septiembre de 2013 la Contradicción de Tesis 293/2011, en la cual los temas discutidos fueron, por una parte, la posición de jerarquía entre los derechos establecidos en la Constitución y aquellos contenidos en tratados de derechos

<sup>18</sup> Los tratados internacionales que se ocupan de la protección de los derechos humanos se diferencian del resto por su carácter especial: mientras que los otros intentan establecer el equilibrio y la reciprocidad de las relaciones entre los Estados que son parte en el mismo, los de derechos humanos están destinados a la protección del ser humano, y no de las prerrogativas de los Estados. Ana Lucía Gasporto, Jayme Gasporto, Wanderley y José Blanes Sala, “La Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: una comparación sobre el punto de vista de la aplicabilidad del principio de la norma más favorable a la persona”, en *Revista IIDH*, volumen 60, p. 66.

<sup>19</sup> CorteIDH, caso Gelman *vs.* Uruguay, sentencia del 20 de marzo de 2013, párr. 239.

humanos suscritos por México y, por la otra, la vinculación para nuestro país de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

De esa resolución surgieron dos jurisprudencias de enorme relevancia. La primera, aprobada por mayoría de 10 votos, señala que los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional; además, determinó que no existe una relación de jerarquía entre las normas de derechos humanos, por lo que al momento de analizar un caso se debe escoger aquella que de mejor manera proteja al titular de un derecho, con independencia de si esa norma está en la Constitución o en un instrumento internacional suscrito por México.

No obstante lo anterior, precisó que en atención a la última parte del párrafo primero del artículo 1° de la Carta Magna, que establece que el ejercicio de los derechos humanos “no podrá restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”, cuando existan restricciones expresas a derechos humanos se debe estar a lo que menciona nuestra Norma Fundamental:

El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1°

cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado.

Lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano (énfasis añadido).<sup>20</sup>

<sup>20</sup> SCJN. Derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional. Época: Décima Época. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurispruden-

Se ha señalado que la tesis arriba transcrita, en cuanto afirma que la incorporación de los derechos humanos de fuente internacional a nivel constitucional se relaciona en términos no jerárquicos pierde sentido al prevalecer siempre las restricciones constitucionales, toda vez que la supremacía formal de la Constitución prevalecerá sobre estos derechos, ya sea que estén contenidos en la Constitución o provengan de fuente internacional.<sup>21</sup>

Esta excepción ha causado una gran controversia porque rompe con la lógica de la interpretación conforme para instalarse en la de las fuentes del derecho y de la prevalencia jerárquica *a priori* de la Constitución.<sup>22</sup> Para algunos tratadistas esto es un retroceso, porque también supone la inaplicación del principio *pro persona* siempre que un texto constitucional restrinja los derechos consagrados en los tratados internacionales, no obstante la redacción inequívoca del párrafo segundo del artículo 1° de la Constitución y el mandato del artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, según el cual “(los Estados Partes) no podrán invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.<sup>23</sup>

Los argumentos en virtud de los cuales se estableció esta excepción por parte de la SCJN se sustentaron en criterios que aluden al mandato del órgano que puede reformar la Constitución, según la fórmula del artículo 135, en el sentido de que los órganos legislativos que intervienen en la reforma constitucional representan la soberanía del pueblo y que los tribunales mexicanos no tienen facultades derogatorias de la voluntad de esos legisladores.

Para José Ramón Cossío, ministro que votó en contra del proyecto,

Si el párrafo segundo del artículo 1° dispone que a las personas se les dará en todo momento la protección más amplia en términos de lo que dispongan los derechos humanos de fuente constitucional o convencional, no puede establecerse la prevalencia de las normas constitucionales en los casos en que establezcan restricciones, sin admitir que con ello se incorpora expresamente un criterio de jerarquía constitucional.<sup>24</sup>

Se considera que quedan abiertas diversas interrogantes, pues no se ha resuelto del todo el tema; por ejemplo, ¿qué pasará cuando la CorteIDH emita una sentencia que proteja ciertos derechos humanos conforme a la Convención Americana, pero que en la Constitución Mexicana se contemple de manera expresa una restricción sobre los mismos? En este caso se presentará la disyuntiva, debiendo considerar, como antes se dijo,

cia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 5, abril de 2014, tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: P/J. 20/2014 (10a.), p. 202.

<sup>21</sup> Cfr. José Ramón Cossío, Raúl M. Mejía Garza y Laura P. Rojas Zamudio, *La construcción de las restricciones constitucionales a los derechos humanos*, 1a. ed., México, Porrúa, 2015, p. 125.

<sup>22</sup> Se sigue sosteniendo que el artículo 133 constitucional mantiene la relación jerárquica entre la Constitución y los tratados internacionales, al establecer que éstos se incorporan al orden jurídico mexicano cuando su contenido y su proceso de aprobación sean acordes con aquella. De esta manera, la Constitución es jerárquicamente superior al tratado por prever sus requisitos de validez.

<sup>23</sup> Cfr. Luis de la Barrera Solórzano, “Restricciones a los derechos humanos”, *La Razón*, 20 de septiembre de 2013.

<sup>24</sup> José Ramón Cossío Díaz, “Las trampas del consenso”, en *Nexos*, octubre de 2013.

que la mencionada Convención prevé en su artículo 2° que los Estados deben adecuar su régimen jurídico interno adoptando medidas legislativas o de otro carácter para hacer efectivos los derechos y libertades contenidos en él garantizando su ejercicio.

De esta manera, se deberá considerar si un juez nacional podría desaplicar una restricción constitucional expresa ante la existencia de una sentencia condenatoria de la Corte IDH contra el Estado mexicano que declare la inconvencionalidad de los actos del Estado que han introducido dicha restricción expresa, o bien, ante la existencia de jurisprudencia interamericana que en forma evidente y una vez realizados los juicios de analogía respectivos condujera a ese resultado.

Estas y otras cuestiones se irán presentando alrededor de este tema y deberán irse resolviendo y en donde nuestro Máximo Tribunal nacional deberá emitir directrices jurisprudenciales. Ésta es una clara muestra del proceso de transición jurídica que vivimos y cómo vamos asimilando la reforma constitucional en derechos humanos y el impacto que va teniendo en nuestro sistema jurídico.

La segunda jurisprudencia, aprobada por mayoría de seis votos, precisa que los criterios jurisprudenciales de la Corte IDH, con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en los asuntos, resultan vinculantes al constituir una extensión de la Convención Americana de Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado.

Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1° constitucional, pues el principio *pro persona* obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.<sup>25</sup>

El criterio anterior implica que los juzgadores, al resolver un caso, pueden optar por aplicar un criterio del Poder Judicial de la Federación o de uno emitido por la Corte IDH, pero cualquiera que sea el criterio aplicado, el resultado debe atender a la mayor protección de los derechos humanos de las personas; es decir, lo importante es que la

<sup>25</sup> SCJN. Jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona. Décima Época. Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 5, abril de 2014, tomo 1, tesis número P/J.21/2014, p. 204.

inaplicación de un criterio jurisprudencial, nacional o interamericano, se justifique atendiendo a la aplicación de otro que resulte más favorecedor a la persona.

La aplicación de la jurisprudencia de la Corte Interamericana servirá como guía para la solución de casos que se presenten, con lo cual se hace realidad el principio *pro persona* proporcionando vastas herramientas y elementos, considerando la importante función de la Corte IDH que mediante sus resoluciones marca criterios, estándares y tendencias interpretativas para la mejor protección y ejercicio de las libertades y derechos, razón que deben tenerla siempre presente los tribunales nacionales en la resolución de los casos que se someten a su consideración.

La reforma a la Constitución mexicana en materia de derechos humanos representa un avance decisivo para la plena armonización de nuestro marco jurídico interno con los más altos estándares internacionales en derechos humanos, como el principio *pro persona*. En consecuencia, en México, hoy día, estamos obligados a interpretar las normas y los conceptos en consonancia con los derechos humanos para hacerlos efectivos.

## Bibliografía

- ASTUDILLO, César, *El bloque y el parámetro de constitucionalidad en México*, México, Tirant Lo Blanch, 2014.
- CABALLERO OCHOA, José Luis, “La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona (artículo 1º, segundo párrafo de la Constitución)”, en Miguel Carbonell (coord.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México, Porrúa, UNAM-IIIJ, 2012.
- CARBONELL, Miguel, “Introducción general al control de convencionalidad”, en Luis Raúl González Pérez y Diego Valadés (coords.), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2013.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Las trampas del consenso”, *Nexos*, octubre de 2013.
- COSSÍO, José Ramón, Raúl M. Mejía Garza y Laura P. Rojas Zamudio, *La construcción de las restricciones constitucionales a los derechos humanos*, 1a. ed., México, Porrúa, 2015.
- COSSÍO, José Ramón, Raúl M. Mejía Garza y Laura P. Rojas Zamudio, *El caso Radilla. Estudios y documentos*, 1a. ed., México, Porrúa, 2013.
- DE LA BARRERA SOLÓRZANO, Luis, “Restricciones a los derechos humanos”, *La Razón*, 20 de septiembre de 2013.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “El control difuso de convencionalidad en el Estado constitucional”, Héctor Fix-Zamudio y Diego Valadés (coords.), *Formación y perspectivas del Estado en Mexicano*, México, UNAM/El Colegio Nacional, 2010.
- , “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, Miguel Carbonell (coord.), México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2012.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y Julieta Morales Sánchez, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, México, Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- GASPORTO, Ana Lucía, Jayme Wanderley Gasporto y José Blanes Sala, “La Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: una comparación

- sobre el punto de vista de la aplicabilidad del principio de la norma más favorable a la persona”, en *Revista IIDH*, volumen 60.
- GIMÉNEZ, Héctor A., “Interpretación conforme y el principio *pro-homine* en el control de convencionalidad”, en Carlos D. Luque, *Derechos humanos y control de convencionalidad. Resistencia-Chaco*, abril de 2016.
- SILVA GARCÍA, Fernando y José Sebastián Gómez Sámano, “Principio *pro homine* vs. restricciones constitucionales: ¿Es posible constitucionalizar el autoritarismo?”, en Miguel Carbonell, Héctor Fix-Fierro, Luis Raúl González Pérez y Diego Valadés (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado Constitucional*, tomo IV, volumen 2, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2015.
- SILVA MEZA, Juan N., “Control de convencionalidad y diálogo jurisprudencial. Una nota”, en *Revista Pro Homine*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, año 1, núm. 1, enero-junio de 2014.
- TELLO MENDOZA, Juan Alonso, “La doctrina del control de convencionalidad: dificultades inherentes y criterios razonables para su aplicabilidad”, en *Revista Prudentia Iuris*, núm. 80, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Argentina, 2015.

Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.  
Apuntes para la aplicación práctica\*

## Introducción

Nuestras reflexiones en torno a los conceptos de universalidad, indivisibilidad, integralidad e interdependencia arrancaron en el 2008, cuando teníamos que operacionalizar esos conceptos y aplicarlos a cosas como el diseño de políticas públicas en el marco de discusión del programa de derechos humanos del Distrito Federal.

Luego de diversos ensayos en distintos espacios —especialmente en el marco de la enseñanza tanto en la maestría en Derechos Humanos y Democracia de la FLACSO-México como en el servicio de carrera de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal—, un primer esbozo que reunió la reflexión de esos años se publicó en un libro coordinado por Miguel Carbonell y Pedro Salazar.<sup>1</sup> Los comentarios vertidos a ese texto nos permitieron afinar una segunda versión de estos cuatro conceptos que vio la luz en el 2013 bajo el título *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*.<sup>2</sup> En todo este tiempo lo que hemos intentado esencialmente es pensar en cómo aplicar de forma práctica estos conceptos en la elaboración de litigios estratégicos, sentencias, políticas públicas, armonización de leyes, narrativas de protesta, por mencionar algunas.

\*Agradecemos a Diana Mora la asistencia realizada en la elaboración de este texto. Los errores son responsabilidad de los autores.

<sup>1</sup>Daniel Vázquez y Sandra Serrano, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de los derechos humanos. Un nuevo paradigma*. IJ-UNAM, México, 2011, pp. 257-291, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3033>

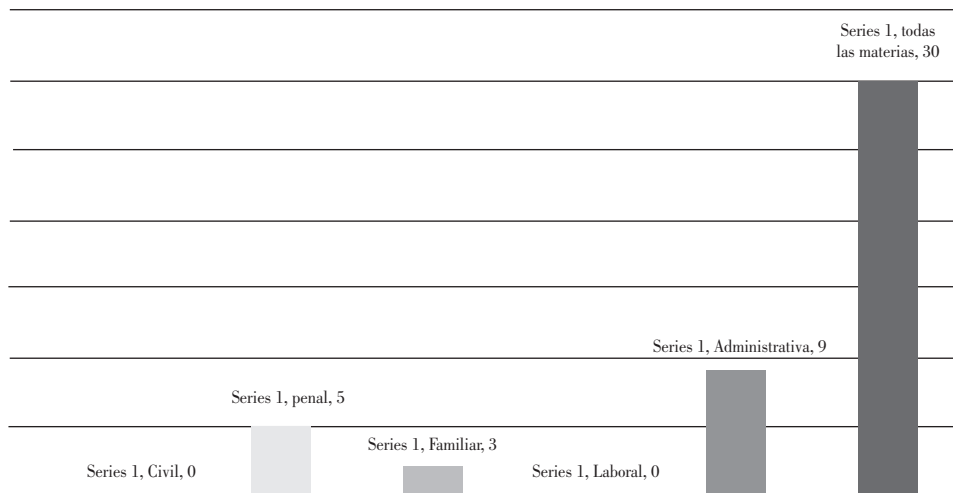
<sup>2</sup>Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, FLACSO-México, 2013, 136 pp.

## Sumario

Introducción . . . . .	61
Universalidad: análisis del contexto para la reinterpretación de derechos . . . . .	69
Progresividad: romper límites, avanzar derechos . . . . .	74
Interdependencia: identificación de relaciones de derechos más allá de la <i>litis</i> . . . . .	77
Indivisibilidad: de la ausencia de jerarquías a la construcción de relaciones . . . . .	79

Después de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 2011, en la medida en que estos conceptos aparecen en el artículo 1º constitucional, han sido más utilizados en el mundo jurídico. Por ejemplo, en una búsqueda de la décima época,<sup>3</sup> hay 46 menciones a estos conceptos tanto en tesis aisladas como en jurisprudencia en distintas materias (véase gráfica 1).

Gráfica 1  
Los principios en la jurisprudencia clasificados por materia



Fuente: Elaboración propia.

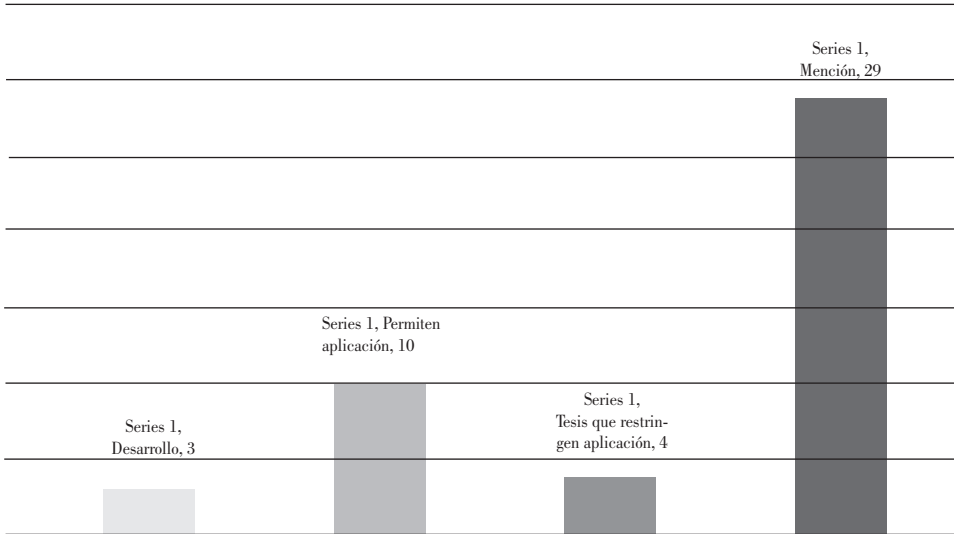
Todas las tesis o jurisprudencias recuperan los cuatro principios (universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad) juntos. Una buena noticia es que 30 de esas tesis aplican a todas las materias, es decir, desarrollan los principios de forma transversal para todo el Derecho. En cambio, encontramos también menciones para disciplinas específicas del derecho, sobresaliendo la administrativa con nueve tesis y la penal con cinco. Esto contrasta con su nula aplicación en materia civil (y mercantil) y laboral.

Más interesante que mirar la transversalización y disciplinas del Derecho donde se aplican estos cuatro principios, es mirar si éstos son desarrollados de forma doctrinaria, si se establecen marcos de aplicación, de restricción o si sólo se observan menciones de los principios que no ayuden ni a generar un desarrollo doctrinario, ni reglas generales de aplicación que puedan ser utilizadas por otros jueces. En el gráfico 2 se presentan los hallazgos sobre este punto en las 46 tesis o jurisprudencias identificadas en la décima época.

<sup>3</sup>La búsqueda se hizo en el *Semanario Judicial* en línea, en marzo de 2016.



**Gráfica 2**  
**Los principios en la jurisprudencia clasificados por posibilidad de aplicación**



Fuente: Elaboración propia.

No es extraño que en la mayoría de los casos (29 de 46) haya simples menciones que no ayudan ni al desarrollo doctrinario ni a la formulación de reglas generales de aplicación. En cambio, hay tres tesis que apuntalan un posible desarrollo doctrinario. Algo semejante sucede en las ejecutorias, de 89 ejecutorias publicadas entre 2011 y 2015 donde se utiliza alguno de los principios (universalidad, indivisibilidad, interdependencia y/o progresividad), en 68 sólo se hace una mención de alguno de ellos, pero no se desarrolla a fin de crear criterios claros para su aplicación por el resto de los jueces. En las 21 ejecutorias restantes se hace una mayor construcción argumentativa, que no necesariamente es un desarrollo conceptual, y no se identifican criterios específicos y generalizables de aplicación de estos principios. De esas 21 sentencias, cinco recuperan todos los principios, dos indivisibilidad e interdependencia, una recupera universalidad e indivisibilidad, una interdependencia y 12 sólo recuperan el principio de progresividad. Como se puede observar, más que un desarrollo de estos conceptos en términos prácticos, lo que hay son menciones sin la creación de una metodología para su aplicación.

De las tesis que desarrollan los principios que nos interesan, la I.4o.A.9 K (10a.) bajo el rubro “PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN QUÉ CONSISTEN” es la que más los conceptualiza. De acuerdo con esta tesis:

- i) universalidad: que son inherentes a todos y conciernen a la comunidad internacional en su totalidad; en esta medida, son inviolables, lo que no quiere decir que sean absolutos,

sino que son protegidos porque no puede infringirse la dignidad humana, pues lo razonable es pensar que se adecuan a las circunstancias; por ello, en razón de esta flexibilidad es que son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén con la persona... ii) interdependencia e indivisibilidad: que están relacionados entre sí, esto es, no puede hacerse ninguna separación ni pensar que unos son más importantes que otros, deben interpretarse y tomarse en su conjunto y no como elementos aislados. Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; esto es, complementarse, potenciarse o reforzarse recíprocamente; y iii) progresividad: constituye el compromiso de los Estados para adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, principio que no puede entenderse en el sentido de que los gobiernos no tengan la obligación inmediata de empeñarse por lograr la realización íntegra de tales derechos, sino en la posibilidad de ir avanzando gradual y constantemente hacia su más completa realización, en función de sus recursos materiales; así, este principio exige que a medida que mejora el nivel de desarrollo de un Estado, mejore el nivel de compromiso de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales.

En el mismo sentido, las tesis IV.2o.A. J/6 (10a.)<sup>4</sup> y IV.2o.A.15 K (10a.)<sup>5</sup> desarrollan conceptualmente los principios que analizamos. Para la primera, la universalidad supone que los derechos humanos se deben respetar a todas las personas, sin distinción de edad, género, raza, religión, ideas, condición económica, de vida, salud, nacionalidad o preferencias. La indivisibilidad y la interdependencia suponen que todos los derechos están relacionados de forma que no sería posible distinguirlos en orden de importancia o como prerrogativas independientes, prescindibles o excluyentes unas ante otras, sino que todos deben cumplirse en la mayor medida posible, así sea en diferente grado por la presencia de otro derecho fundamental que también deba respetarse y que resulte eventualmente preferible, por asegurar un beneficio mayor al individuo, sin que el derecho fundamental que ceda se entienda excluido definitivamente. Finalmente, la progresividad supone que cada uno de esos derechos, o todos en su conjunto, obedecen a un contexto de necesidades pasadas y actuales, mas no niegan la posibilidad de verse expandidos, por adecuación a nuevas condiciones sociales que determinen la necesidad y vigencia de otras prerrogativas que deban reconocerse a favor del individuo. La segunda tesis toma textualmente estas definiciones y con ellas desarrolla la idea de criterios de optimización.

<sup>4</sup>La tesis se encuentra con el siguiente rubro: SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL JUICIO DE AMPARO. SUS ALCANCES A RAÍZ DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 10 DE JUNIO DE 2011.

<sup>5</sup>La tesis se encuentra con el siguiente rubro: PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. REPRESENTAN CRITERIOS DE OPTIMIZACIÓN INTERPRETATIVA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

Hay algunas tesis jurisprudenciales que, si bien mencionan pero no desarrollan los principios que estamos analizando, sirven como marco general para una posible aplicación. Hay distintas estrategias para ello, una es el análisis de la suplencia de la queja (tesis IV.2o.A. J/6 (10a.), XXVII.1o. (VIII Región) J/3 (10a.), IV.2o.A. J/4 (10a.), IV.2o.A. J/3 (10a.)) que en términos generales permite al juez constitucional analizar y conceder amparo por una violación a derechos humanos no aducida en el juicio. Al respecto, la tesis IV.2o.A. J/6 (10a.) establece:

Al positivarse tales principios interpretativos en la Constitución, trascienden al juicio de amparo y por virtud de ellos los tribunales han de resolver con una tendencia interpretativa más favorable al derecho humano que se advierta conflagrado y con una imposición constitucional de proceder a su restauración y protección en el futuro, debiendo por ello quedar superados todos los obstáculos técnicos que impidan el estudio de fondo de la violación, fundados en una apreciación rigorista de la causa de pedir, o la forma y oportunidad en que se plantea. En ese sentido, la suplencia de la queja deficiente encuentra fortalecimiento dentro del juicio de garantías, pues a través de ella el Juez puede analizar por sí una violación no aducida y conceder el amparo, librando en ese proceder los obstáculos derivados de las omisiones, imprecisiones e, incluso, inoportunidades en que haya incurrido quien resulta afectado por el acto inconstitucional, de manera que es la suplencia el instrumento que mejor revela la naturaleza proteccionista del amparo, y su importancia, como mecanismo de aseguramiento del principio de supremacía constitucional, mediante la expulsión de aquellos actos o disposiciones que resulten contrarios al Ordenamiento Jurídico Máximo.

Éste es sin duda un elemento central para poder aplicar los principios de indivisibilidad e interdependencia cuando se hagan evidentes las relaciones de derechos humanos que, sin ser objeto directo de la *litis*, estén directa o indirectamente relacionados con ella.

Otra puerta de entrada para la aplicación de algunos de estos principios son las obligaciones generales de respetar, proteger, garantizar y promover.<sup>6</sup> Por ejemplo, la tesis XXVII.3o. J/24 (10a.) que analiza la obligación de garantizar establece:

La índole de las acciones dependerá del contexto de cada caso en particular; así, la contextualización del caso particular requiere que el órgano del Estado encargado de garantizar la realización del derecho tenga conocimiento de las necesidades de las personas o grupos involucrados, lo que significa que debe atender a la situación previa de tales grupos o personas y a las demandas de reivindicación de sus derechos. Para ello, el órgano estatal, dentro de su ámbito de facultades, se encuentra obligado a investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos que advierta, de forma que su conducta consistirá en todo lo necesario para lograr la restitución del derecho humano violentado. Por tanto, su cumplimiento puede exigirse de inmediato (mediante la reparación del daño) o ser progresivo. En este último sentido, la solución que se adopte debe atender no sólo al interés en

<sup>6</sup>Las obligaciones generales se encuentran desarrolladas en las siguientes tesis: XXVII.3o.2 CS (10a.), XXVII.3o. J/24 (10a.), XXVII.3o.4 CS (10a.), XXVII.3o.1 CS (10a.), XXVII.3o. J/23 (10a.), XXVII.3o.3 CS (10a.) y XXVII.3o. J/25 (10a.).

resolver la violación a derechos humanos que enfrente en ese momento, sino también a la finalidad de estructurar un entorno político y social sustentado en derechos humanos. Esto implica pensar en formas de reparación que, si bien tienen que ver con el caso concreto, deben ser aptas para guiar más allá de éste.

Hay varios elementos de esta tesis que son relevantes para la aplicación de los principios: la identificación de la persona en su contexto, que es el aspecto central del principio de universalidad; la necesidad de atender a la situación previa y demandas de reivindicación de las personas, que se refiere a la identificación de la violación originaria de derechos humanos que es inherente al principio de indivisibilidad; la progresividad en la reparación rumbo a la estructuración de un entorno político y social sustentado en derechos, que hace referencia tanto a la progresividad como a la interdependencia.

Si bien estas tesis nos permiten sentirnos animados con respecto al desarrollo conceptual de nuestros textos del 2011 y 2013, donde se observan muchos puntos de contacto con las tesis, no pasamos por alto que el grueso de ellas se desarrolló precisamente durante el 2013 y 2014. En cambio, en el 2015 encontramos tesis que abiertamente buscan restringir los avances previamente logrados y que, por ende, son contrarias al principio de prohibición de regresión. Es el caso de las tesis I.5o.C.1 CS (10a.), VII.4o.PT. J/5 (10a.), VII.4o.PT. J/5 (10a.), y P. X/2015 (10a.). En todas ellas lo que se busca es restringir a los jueces constitucionales con respecto a las facultades otorgadas en materia de suplencia de la queja. A diferencia de aquella tendencia donde se invitaba a los jueces a ir más allá de la *litis* siempre que el objetivo fuera proteger derechos humanos, en estas tesis, todas del 2015, se le pide que se auto-restrinja a la materia de la *litis* bajo distintos argumentos: certidumbre jurídica, ámbito de sus propias formas y competencias, el principio de congruencia, la ausencia de legitimación, e incluso para evitar el caos del sistema, porque claro, proteger derechos humanos puede generar un caos. Por ejemplo, la tesis I.5o.C.1 CS (10a.) establece:

Si en el juicio de amparo se alega la violación de un derecho humano, ello no puede ser motivo para que, so pretexto de lograr la mayor protección de la persona y se cumplan las obligaciones constitucionalmente previstas para el Estado Mexicano, se soslayen normas que en el derecho interno establecen los procedimientos y competencias de los órganos jurisdiccionales, ni las del derecho sustantivo que resulten aplicables [...] ello para evitar la inseguridad jurídica que implicaría dotar de eficacia, sin ninguna sujeción, a los derechos humanos que integran el parámetro de regularidad constitucional en el Estado mexicano pues, de lo contrario, se generaría el caos en el sistema, al permitirse que la autoridad, con ese pretexto, actuara fuera de todo control; lo que los órganos de amparo no deben propiciar ni permitir.

En el mismo sentido la tesis VII.4o.PT. J/5 (10a.) establece:

Si la sentencia de amparo dictada por el Juez de Distrito se ocupa de cuestiones ajenas a la controversia, al grado de “ordenar” (condenar), en abstracto, a autoridades que no figuraron como responsables ni participaron en la emisión o ejecución del acto reclamado, a emprender acciones con el fin de promover, respetar, proteger y garantizar algún derecho

humano, por ejemplo, establecer cursos, programas de capacitación, sistematización de prácticas, lineamientos a seguir, necesarios para garantizar el derecho humano al disfrute del más alto nivel de vida posible, que nadie impugnó y, por ende, que no se traducen en amparar al quejoso, dicha resolución es contraria a las reglas y principios básicos que rigen su dictado y desnaturaliza el juicio constitucional...

Más allá de la tendencia protectora que se observa en las tesis de 2013 y 2014, y la abierta regresión del 2015, el aspecto central es que el desarrollo doctrinario de estos principios en la jurisprudencia es muy limitado; a la par que no existen directrices claras sobre la aplicación de los principios. Ésta es la laguna que queremos cubrir.

En este texto, revisitamos el desarrollo conceptual que antes elaboramos<sup>7</sup> e intentamos dar una nueva “vuelta de tuerca” para aplicar estos conceptos. La herramienta que consideramos útil para ello es la elaboración de un test de razonabilidad.<sup>8</sup>

No haremos una disertación en este texto sobre qué es la razonabilidad y los distintos tipos de test que hay,<sup>9</sup> simplemente diremos qué entendemos por un test de este tipo. Un test es una herramienta argumentativa construida a través de una serie de categorías que se integran por un objetivo específico, una construcción de varios criterios tipo *check list*.<sup>10</sup> Se trata de criterios o categorías objetivas que se aplican de forma prudencial a partir de las circunstancias del caso. Las categorías o criterios son objetivos porque anteceden al caso y son siempre las mismas. La identificación del tipo de categorías o criterios en cada test es uno de los elementos centrales en la aplicación de esta herramienta argumentativa, se refiere a las preguntas, cuestiones o aspectos que, quien aplique el test, debe verificar antes de estipular si una decisión u omisión es razonable. Además, la determinación es prudencial porque apela a lo justo en el caso concreto. En este sentido, la justicia lo es siempre a la luz y a partir del caso, y es también un proceso de construcción en la medida que se van resolviendo las categorías que integran el test. Otro aspecto central de los test de razonabilidad es que permiten analizar cuestiones de derecho, cuestiones *de facto*, y la combinación de ambas.

Veamos un ejemplo de un test muy utilizado, el de restricción de derechos. Ese *test* está integrado por los siguientes criterios o categorías:<sup>11</sup>

1. Análisis del principio de legalidad.
2. Análisis del principio de legitimidad (constitucional e internacional) del objetivo de la restricción.
3. Análisis del principio de necesidad del objetivo para una sociedad democrática.

<sup>7</sup>Vázquez y Serrano, *op. cit.*

<sup>8</sup>La idea de Test de Razonabilidad se desarrolla en Daniel Vázquez, *Test de razonabilidad y derechos humanos: instrucciones para armar. restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2016, 193 pp.

<sup>9</sup>A quien interese esta discusión puede ir a Vázquez, *op. cit.*

<sup>10</sup>David Zaring, “Rule by Reasonableness”, *Administrative Law Review*, vol. 63, núm. 3, summer, 2011, p. 528.

<sup>11</sup>Vázquez, *op. cit.*

4. Análisis de la racionalidad causal, idoneidad o adecuación.
5. Análisis del principio de necesidad.
6. Análisis del principio de proporcionalidad en sentido estricto.
7. Verificación que la restricción no lleve a la anulación del derecho.

También es posible crear test de razonabilidad a partir de preguntas específicas que el abogado que elabora e intenta responder en una demanda, el proyectista en una sentencia, el diseñador en un programa de política pública o el legislador en una ley. Un ejemplo de un test integrado por preguntas es el de identificación del núcleo esencial de un derecho:<sup>12</sup>

1. ¿Cuál es la finalidad última del derecho que se está analizando?
2. ¿Sin qué obligaciones, la finalidad del derecho en cuestión definitivamente pierde sentido?
3. ¿Cuál es el contexto de restricciones materiales y limitaciones de política pública para hacer efectivo el contenido esencial del derecho?
4. ¿Hay mecanismos establecidos para determinar prioridades en el marco de esas restricciones? ¿En esas prioridades se considera en contenido esencial del derecho y las personas en situación de vulnerabilidad?
5. ¿Cuáles son los costos que se deben asumir para cumplir de forma inmediata con el contenido esencial del derecho?
6. ¿Cuáles serían las consecuencias de cumplir de forma inmediata con el contenido esencial del derecho (considerando no sólo al demandante, sino a todos los que pudieran estar en esa misma condición)?
7. ¿Qué impacto tiene la denegación de derechos específicos sobre las personas cuyo ejercicio de derechos es vulnerado?
8. ¿Qué tipo de órdenes se podrían establecer para cumplir con el ejercicio efectivo del contenido esencial del derecho?

En la medida que tenemos un test con categorías o criterios que lo integran, se mantiene la posibilidad de hacer un análisis de la razonabilidad o proporcionalidad del caso excluyendo una resolución a priori y arbitraria del mismo.<sup>13</sup> Lo que se obtiene es una resolución que, con el tiempo, se puede estandarizar, pero siempre a la luz de las circunstancias concretas del caso, se obtiene una regla-resultado de la ponderación.

Vale la pena mencionar que usamos la idea de test de razonabilidad en términos amplios, simplemente como guía para pensar las categorías que, ya sea como preguntas o como puntos que se deben analizar, sirven como pasos previos para iluminar cómo se deben aplicar criterios más abstractos, como sucede con los conceptos de universalidad, progresividad, indivisibilidad e interdependencia. En lo que resta al texto construiremos precisamente estos cuatro test de razonabilidad a través de preguntas, uno para cada uno de dichos conceptos.

<sup>12</sup>*Idem.*

<sup>13</sup>David Zaring, *op. cit.*, p. 527.

## Universalidad: análisis del contexto para la reinterpretación de derechos

En tanto principio de los derechos humanos, la universalidad informa la manera en que los entendemos, interpretamos y utilizamos. Sin embargo, se trata de un concepto tan amplio y tan discutido en la literatura especializada que no resulta sencillo identificar su uso práctico, parecería que su inclusión dentro del artículo 1º constitucional fuera una mera declaratoria respecto de la naturaleza de los derechos humanos. Esto no es así, la universalidad constituye un verdadero principio que rige el funcionamiento de los derechos.

En este sentido, los autores propusieron en otro lugar:

Pensar la universalidad desde los contextos locales donde se ejercita el derecho: pensar lo universal a partir de lo local. El uno no diferenciado de los derechos humanos por medio del análisis de los contextos de opresión invisibiliza las diferencias de las personas y sus contextos, lo que resulta en una práctica excluyente contraria a la propia idea de universalidad. Por ello, este principio debe comprenderse y utilizarse desde la experiencia concreta de las personas, de conformidad con un tiempo y espacio determinados, de tal manera que se promueva la inclusión desde la realidad misma.<sup>14</sup>

Más que pensar a la universalidad en su debate teórico o filosófico, la invitación es a pensarla como una herramienta que nos ayuda a hacer viable y aterrizar el principio de igualdad, por ello, aquí las trabajaremos de la mano. La lógica es la siguiente: los derechos humanos son universales porque son predicables a todos los seres humanos y por ello mismo los derechos humanos no pueden ser definidos exactamente igual para todos y en toda circunstancia. Para ser universales, los derechos necesitan ser interpretados a la luz de las circunstancias de cada quien.

Lo anterior no significa ni que existan especies de *guettos* de derechos para unos, ni que debamos hacer concesiones a favor de algunas personas. Por el contrario, requiere que entendamos a los derechos y el derecho desde un paradigma donde los derechos y el derecho son dinámicos, es decir, no hay un parámetro fijo a partir del cual quiera llevarse a todas las personas, sino donde todos somos igualmente diferentes e igualmente valorados en términos jurídicos. Estamos frente a lo que Ferrajoli llama “igual valoración jurídica de las diferencias”.<sup>15</sup> En este modelo no se trata de ser indiferente o tolerante a las diferencias, sino de garantizar la libre afirmación y desarrollo. El aspecto central de la propuesta es que permite pensar a la igualdad —y por ende a la universalidad— desde el contexto de opresión cotidiana de la gente, permite sumar al análisis jurídico las relaciones sociales como factores de desigualdad y, en especial, tener presente que el análisis de estas relaciones es relevante para poder generar no sólo formulaciones normativas, sino también garantías de efectividad.

<sup>14</sup>Serrano y Vázquez, *op. cit.*, p. 25.

<sup>15</sup>Luigi Ferrajoli, “Igualdad y diferencia”, en Luigi Ferrajoli. *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, Trotta, España, 2004, pp. 73-96.

Pensar a los derechos desde la universalidad nos lleva a asegurar la efectividad de los derechos humanos. El principio del *efecto útil* sólo se realiza cuando caracterizamos a los derechos de tal manera que respondan a las distintas circunstancias y condiciones que enfrentamos los seres humanos. Si dejamos de lado la importancia del lenguaje para el acceso a la justicia, este derecho nunca será efectivo para alguien que no hable español en México.<sup>16</sup>

Hay muchas formas de opresión fuera de los considerados grupos históricamente desaventajados, el punto es entonces identificar la fuente de la subordinación, que puede ser económica, política o de identidad. La perspectiva clásica de los derechos humanos nos lleva a identificar con mayor claridad a la desigualdad por falta de reconocimiento de la identidad, de ahí que tradicionalmente se piense en los grupos históricamente en subordinación como las mujeres o los pueblos indígenas. Sin embargo, cuando pensamos en los derechos económicos y sociales, estamos pensando en la igualdad redistributiva y su ausencia también genera opresión. Lo mismo cuando pensamos en la igualdad en la participación política, la ausencia de canales reales y efectivos para el ejercicio del poder es también otra forma de desigualdad.

Entonces, pensar a la opresión nos lleva a identificar, siguiendo a Nancy Fraser,<sup>17</sup> en tres escenarios de desigualdad: como reconocimiento, como redistribución y como representación. De ahí que la universalidad de los derechos humanos deba atender a estas tres esferas que se fortalecen o debilitan de manera recíproca.

La universalidad, por tanto, no está sólo pensada para los grupos tradicionalmente considerados en subordinación, sino para identificar todas las esferas de opresión que viven las personas más allá de su pertenencia o no a un grupo considerado históricamente subordinado o su pertenencia a varios. Pensemos, por ejemplo, en un hombre de mediana edad que gana un salario mínimo. La opresión que vive se relaciona directamente con la falta de redistribución económica. Por supuesto, una mujer en su misma situación será oprimida por falta de reconocimiento y por falta de redistribución, y seguramente ambos también serán oprimidos en términos políticos.

El objetivo de los derechos debe ser hacer realidad los derechos para todas las personas, identificando los distintos sistemas de opresión que operan para excluirlas y hacer nugatorios los derechos. La universalidad implica, por tanto, hacerse cargo de la opresión y reconstruir una y otra vez los derechos para que desplieguen su razón de ser frente a las distintas estructuras de exclusión.

Los derechos son los que se adecúan al contexto y no al revés. Las disposiciones de derechos humanos que encontramos en los tratados internacionales son parámetros generales de acción, pero la universalidad (en tanto igualdad), nos obliga a especificarlos o, en otros términos, a dimensionarlos para que atiendan a los contextos en los que son requeridos. Los derechos sólo encuentran sentido cuando son leídos en clave de *efecto útil*. Incluso, los derechos humanos de sectores como las mujeres a través de

<sup>16</sup>Los autores ahondan en la propuesta en Serrano y Vázquez, *op. cit.*

<sup>17</sup>Nancy Fraser, *Scales of Justice. Reimagining Political Space in Globalizing World*, Nueva York, Columbia University Press, 2009.



la CEDAW o los migrantes por medio de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares requieren ser dimensionados.

Vale la pena distinguir esta perspectiva de la universalidad con respecto de la perspectiva de la igualdad y la no discriminación, como se entiende comúnmente en el ámbito del derecho de los derechos humanos. El test que se propone a continuación pretende identificar, mediante un escrutinio estricto, la forma en que una disposición, una práctica o una política excluyen, menoscaban o restringen derechos en razón de la pertenencia a un grupo o a una condición social.<sup>18</sup> Tampoco pretende mirar la forma en que el derecho opera en demérito de los grupos históricamente subordinados. El test que se propone a continuación tiene por objeto facilitar la recaracterización de los derechos humanos a partir del quién y del qué. Por quién nos referimos a la persona y por el qué nos referimos al contexto de opresión que vive: como redistribución, como reconocimiento y/o como representación. De esta forma, los posibles criterios del test son:

1. *¿Cuál es el problema a resolver?* El problema es toda aquella situación que ponga en riesgo o afecte a los derechos humanos, aunque en este primer momento todavía no se identifique cuáles derechos y en qué medida. Es decir, partimos de una presunción general de posible afectación a derechos, la decisión final deberá prevenir esa afectación o bien sancionarla. Para ello, nos ayudamos de dos preguntas:
  - a) *¿Cuáles son los hechos?* En esta pregunta importa responder ya sean los hechos de un caso particular o bien el problema público. Lo que importa es que se pueda identificar el problema que se busca resolver. En la medida que la universalidad tiene una mirada estructural, no va a poder resolver todas las desigualdades e injusticias que vive una persona (ni tampoco es posible exigir eso a la resolución de un caso o a un programa de política pública). En cambio, lo que debe ser posible es establecer el marco de acción.
  - b) *¿Cuáles son las pruebas con que se cuenta en un primer momento?* El diagnóstico del problema público o los elementos que acrediten el problema que requiere una decisión. Debido a la lógica actual de los procesos de litigio, muchas veces no se cuenta con pruebas del contexto. Aquí es necesario que estas pruebas se construyan en el proceso del juicio, ya sea mediante pruebas periciales en el caso de los litigios, o a través de la elaboración de diagnósticos para el diseño de políticas públicas, la armonización de leyes, o el análisis de coyuntura y construcción de narrativa de defensa de derechos.
2. *Identificación de la(s) persona(s) y el contexto.* En un segundo momento ya corresponde preguntarnos los derechos de quién o quiénes están en riesgo o han sido posiblemente afectados. Las preguntas a realizarnos son:

<sup>18</sup>Para un ejemplo del test de igualdad y no discriminación es útil: Vázquez, *op. cit.*

- a) ¿Existe algún riesgo inminente a los derechos de la persona que deba atenderse de inmediato? Lo que se busca es conocer la situación particular de la persona para evitar un daño mayor a sus derechos. Aquí son necesarias otro tipo de pruebas, por ejemplo, de evaluación de riesgo; a la par que se toman determinadas medidas, como pueden ser las de protección en el caso de violencia doméstica.
- b) Si se trata de una persona en lo individual, ¿a qué sector de la población pertenece en términos económicos y de identidad? En algunos casos, también será relevante agregar la representación política. Esta pregunta importa porque la universalidad no atiende las particularidades de la vida de las personas en lo individual,<sup>19</sup> sino que atiende la forma en que estructuralmente son excluidos del goce y ejercicio de los derechos por la posición que ocupan en la sociedad. De nueva cuenta, las pruebas deben informar sobre esta pertenencia, si no se aportan, deben ser solicitadas. Los diagnósticos sobre problemas públicos suelen contener esta información, pero de cualquier manera conviene verificarlo.
- c) ¿El problema se produjo porque la persona o población están siendo afectadas por una desigualdad de reconocimiento, redistribución y/o representación? Si esto es así, entonces debemos apoyarnos de otras perspectivas que ya dan cuenta de las situaciones de exclusión. Por ejemplo, la perspectiva de género ya constituye una metodología tanto para juzgar<sup>20</sup> como para las políticas públicas que debe ser incorporada en este momento.
- d) ¿Cuál es el contexto de la población o poblaciones que tienen el problema de derechos? De nueva cuenta se trata de un problema probatorio, pues se trata de acercar toda aquella información sobre cómo es que opera la desigualdad en esa población. Recuérdese que aquí no se trata sólo de identificar a un grupo históricamente en subordinación, sino que esa población afectada pueden ser los trabajadores de la construcción que ganan un salario mínimo y no alcanzan un crédito de vivienda. Algunas de ellas también pertenecerán a un grupo en discriminación en razón de género, y el decisor/a deberá también hacerse cargo de eso en lo específico, pero la universalidad no sólo atiende los problemas de los sectores ya identificados en subordinación, sino que traslapa distintas formas de exclusión más allá de la pertenencia a un grupo.

Conviene aclarar aquí que no toda la información sobre la población será relevante para la resolución del caso, pero la persona que decide debe asegurarse de contar con todos los datos necesarios para incorporarlos. Siguiendo el ejemplo expuesto líneas arriba sobre las personas trabajadoras de la construcción, si el problema a resolver tiene que ver con vivienda, sí importa conocer en qué

<sup>19</sup>Esta pregunta no debe servir de pretexto para elaborar argumentos de derecho penal de autor, nada más lejano a la intención de la universalidad. De ahí que no se base en las características individuales de las personas, porque no hay un derecho para cada persona en lo aislado, sino que hay derechos humanos que deben satisfacer contextos estructurales diferentes.

<sup>20</sup>Un ejemplo de ello es *Protocolo para juzgar con perspectiva de género*, SCJN, México, 2013.

condiciones viven, el tipo de gastos que tienen, hijos en promedio por familia, ingresos aproximados, etcétera. Importará conocer si pertenecen o no a alguna asociación o sindicato que ejerza su representación y las condiciones de ella, ya que para los efectos de una política pública con enfoque de derechos humanos su participación resulta un elemento imprescindible.

3. *Los derechos aplicables.* La cuestión a resolver aquí no es tanto qué derecho seleccionar sino cómo interpretarlo. En efecto, toda la información que obtuvimos en las preguntas anteriores debe servir para caracterizar al derecho a fin de que dé una respuesta adecuada a los problemas que se plantean y, por adecuada nos referimos a que atiendan el problema de derechos haciéndose cargo de los mecanismos de opresión en términos de redistribución, reconocimiento y representación. Entonces, debemos preguntarnos:
  - a) ¿Qué derecho o conjunto son suficientes para atender el problema? Para resolver esta pregunta considere lo expuesto aquí mismo respecto del principio de interdependencia e indivisibilidad.
  - b) ¿La interpretación dada a cada derecho tiene un efecto útil? Es decir, ¿sirve para atender el problema?
  - c) ¿La interpretación del derecho atiende al contexto de la población? Es decir, ¿se reconoce en la interpretación a la población a la que se le aplica el derecho y sus necesidades?
4. *La decisión.* Como en el derecho, la decisión también debe responder a la población y su contexto.
  - a) ¿Qué obligaciones establecen el o los derechos seleccionados y su interpretación recharacterizada?
  - b) ¿Qué solución sería consecuente con esos problemas?
  - c) ¿La solución atiende el problema de fondo y se hace cargo de los mecanismos de exclusión, al menos en lo que respecta al problema planteado?
  - d) ¿Las medidas de reparación responden a los daños causados de conformidad con el contexto de la población?

Como se puede ver, las preguntas nos llevan a dos aspectos:

1. Pruebas: respecto de los hechos, del riesgo y del contexto de la población.
2. Derecho: para ser reinterpretado una y otra vez para ajustarse a los requerimientos de los contextos, considerando también las obligaciones generales de respetar, garantizar, proteger y promover.

Finalmente, el objetivo es no perder de vista que la persona decisora debe hacer realidad los derechos. Las preguntas sobre la población, el contexto, los derechos y la decisión, tienen el objetivo de mantener en el centro de la discusión a las personas y su realidad.

## Progresividad: romper límites, avanzar derechos

Hay dos puntos que debemos advertir al lector cuando hablamos de progresividad: 1) la diferencia entre ésta y la prohibición de regresión, y 2) la relación con la identificación del contenido esencial de los derechos.

Se suelen utilizar casi como sinónimos o, al menos de forma conjunta los principios de progresividad y prohibición de regresión. Se trata de dos principios distintos con lógicas muy diferentes. Diferenciémoslos rápidamente diciendo que el principio de prohibición de regresión es defensivo, se trata de evitar que derechos que ya fueron ganados, obligaciones que ya fueron reconocidas a cargo del Estado, sean echadas atrás. En este sentido, la prohibición de regresión tiene una mayor relación con el análisis de restricción de derechos que con el de progresividad. En cambio, la progresividad es ofensiva, lo que se busca es avanzar en la línea que se ha establecido como límite de los derechos, para tener un mayor número de derechos, un mayor número de obligaciones a cargo del Estado que garantizan, protegen y promueven un derecho a lo largo del tiempo.

Sobre la relación entre el contenido esencial del derecho y la progresividad, el principal problema que tenemos con la aplicación práctica de la progresividad es que, probablemente, previo a su análisis será necesario identificar el contenido esencial del derecho y, a partir de ahí, poder considerar qué obligaciones son inherentes a dicho contenido esencial y, por ende, de cumplimiento inmediato y cuáles pertenecen al campo de la progresividad. Si el caso, diseño de política pública, armonización de ley o análisis de coyuntura lo requiere, identifique el contenido esencial del derecho por medio de la aplicación del test correspondiente que se desarrolla en el texto *Test de razonabilidad y derechos humanos: instrucciones para armar*.<sup>21</sup> Una vez que tenemos claro cuáles son las obligaciones que integran el contenido esencial del derecho y que son de cumplimiento inmediato, el resto de las obligaciones en torno al derecho pueden pensarse con una lógica de progresividad.

El principio de progresividad aparece en los principales documentos del Derecho internacional de los derechos humanos. Por ejemplo, el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que los Estados Partes se comprometen a “adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr *progresivamente*, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.<sup>22</sup> En este sentido, en su Observación General No. 3, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas<sup>23</sup> consideró que el concepto de realización progresiva constituye un reconoci-

<sup>21</sup>Vázquez, *op. cit.*

<sup>22</sup>Organización de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 1966, disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>, consultado en abril de 2013.

<sup>23</sup>Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), *La índole de las obligaciones de los Estados Partes*. Observación General 3, Naciones Unidas, 1990.

miento del hecho de que la plena realización de los DESC generalmente no podrá lograrse en el corto plazo.

Esto no quiere decir que los Estados no se encuentren obligados a adoptar medidas de manera inmediata. De la misma Observación General No. 3 del Comité DESC se desprende que el Estado debe adoptar medidas de forma inmediata, que tendrán impacto en el corto, mediano y largo plazo. Lo que no es inmediato es el ejercicio de derechos, mas no la actividad estatal, por lo que no es admisible la ausencia de respuesta estatal ante la no realización de los derechos. Es decir, hay que tomar decisiones, formular políticas públicas, ejercer presupuestos, armonizar leyes, etcétera.

Estas medidas, además, deben comprender todos los medios apropiados. En este punto se da libertad al Estado de determinar cuáles son los medios administrativos, financieros, educacionales, sociales, etcétera, apropiados en cada caso y de justificar que éstos son los apropiados en vista de las circunstancias. Por ello, el Comité, lo mismo que todo el Sistema Universal de Protección a los DH, se mantiene neutral sobre la elección del sistema político y económico electo por el Estado para cumplir con sus obligaciones, en lo que no es neutral es en el cumplimiento de dichas obligaciones.

Finalmente, y probablemente esto es lo más importante, el objetivo de todas estas actividades estatales es lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos. Un largo recuento de acciones, políticas, presupuestos, etcétera, pierde sentido si no logra el objetivo principal: lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos. Por ende, las medidas deben estar encaminadas a avanzar en el ejercicio de derechos empleando siempre hasta el máximo de los recursos de que disponga. En su sentencia C-372/11, la corte colombiana define a la progresividad como “la obligación del Estado de adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, para lograr gradual, sucesiva, paulatina y crecientemente la plena efectividad de los DESC reconocidos por los Estados. Esa progresividad en la satisfacción de los derechos implica para el Estado tanto apropiar el máximo de sus recursos como adoptar las medidas legislativas y de otro tipo para lograr su efectivo disfrute”.<sup>24</sup>

¿Qué supone el principio de progresividad para la actividad estatal? Tomemos las medidas que se mencionan en la observación general 1 del Comité DESC,<sup>25</sup> las sentencias T-595/02,<sup>26</sup> T-025/04,<sup>27</sup> C-372/11<sup>28</sup> y C-503/14<sup>29</sup> de la corte colombiana, así como las que recupera Serrano y Vázquez.<sup>30</sup> De acuerdo con estos documentos, el mandato de progresividad implica varios tipos de obligaciones:

<sup>24</sup>Corte Constitucional Colombiana (CCC), C-372/11, 2011.

<sup>25</sup>Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). *Presentación de informes por Estados Partes. Observación General 1*, Naciones Unidas, 1989.

<sup>26</sup>Corte Constitucional Colombiana (CCC), T-595/02, 2002.

<sup>27</sup>Corte Constitucional Colombiana (CCC), T-025/04, 2004.

<sup>28</sup>Corte Constitucional Colombiana (CCC), C-372/11, 2011.

<sup>29</sup>Corte Constitucional Colombiana (CCC), C-503/14, 2014.

<sup>30</sup>Serrano y Vázquez (2013), *op. cit.*

1. La elaboración y actualización periódica de un diagnóstico de la situación en que son ejercidos y disfrutados tales derechos por la población.
2. La generación de planes de acción o políticas públicas para ampliar los contenidos prestacionales de los derechos, los cuales deben incluir metas específicas y establecer plazos.
3. Mejorar las políticas públicas ya existentes en términos de goce efectivo de los derechos.
4. Introducir normas que extiendan la satisfacción de los derechos
5. Crear indicadores para poder verificar efectivamente el avance progresivo del ejercicio de los derechos.
6. Divulgar periódicamente los resultados alcanzados y las medidas correctivas o complementarias con el fin de que los interesados y los actores sociales participen el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas

De esta forma, como señala la CCC en su resolución T-025/04,<sup>31</sup> el goce efectivo de los derechos de fuerte contenido prestacional depende de que el Estado cree y mantenga las condiciones para dicho goce y adopte políticas encaminadas a su progresiva realización. En estas actividades, el Estado dispone de un margen amplio de decisión. Sin embargo, estas decisiones y acciones estatales no suponen cualquier tipo de acción, habría que tener especial cuidado de que a veces la inmensa red burocrática y de procedimientos administrativos no se convierta en un proceso de simulación donde el ejercicio efectivo de derechos desaparece. Sobre este punto, en su sentencia T-595/02<sup>32</sup> la Corte colombiana explica que si bien el Estado tiene un margen para definir la magnitud de los compromisos que adquiere con sus ciudadanos con miras a cumplir con el ejercicio de derechos; a la par que puede determinar el ritmo con el cual avanzará en el cumplimiento de tales compromisos; las decisiones adoptadas deben ser serias, por lo cual han de estar sustentadas en un proceso decisorio racional que estructure una política pública susceptible de ser implementada, de tal manera que los compromisos adquiridos no sean meras promesas carentes de toda vocación de ser realizadas.

De esta forma, en su sentencia T-025/04<sup>33</sup> la Corte colombiana observa que el principio de progresividad supone que con el paso del tiempo debe encontrarse un mayor ejercicio de derechos, por lo que no es aceptable que en el año 2002 una entidad del Estado dé la misma respuesta que daba en 1992 cuando se le exigía el cumplimiento de un derecho de este tipo.

A partir de lo anterior, un posible *test* de progresividad puede ser integrado por los siguientes criterios:

1. Identificación del contenido esencial del derecho:
  - a) ¿Cuál es la finalidad última del derecho que se está analizando?
  - b) ¿Sin qué obligaciones, la finalidad del derecho en cuestión definitivamente pierde sentido?

<sup>31</sup>Corte Constitucional Colombiana (CCC), T-025/04, 2004

<sup>32</sup>Corte Constitucional Colombiana (CCC), T-595/02, 2002

<sup>33</sup>Corte Constitucional Colombiana (CCC), T-025/04, 2004

2. ¿Hay un sistema de indicadores que permiten verificar el ejercicio de derechos? ¿Existen algunos otros mecanismos para mirar el avance del ejercicio del derecho en cuestión?
3. ¿Se han elaborado diagnósticos periódicos sobre la situación de los derechos?
  - a) ¿En el diagnóstico se analiza cuál es el contexto de restricciones materiales y limitaciones de política pública para hacer efectivo el derecho?
  - b) ¿Hay mecanismos establecidos para determinar prioridades en el marco de esas restricciones? ¿En esas prioridades se considera el contenido esencial del derecho y las personas en situación de opresión?
4. ¿Hay políticas públicas, planes de acción y/o programas en torno al ejercicio progresivo del derecho en cuestión?
  - a) ¿Esos documentos recuperan los diagnósticos elaborados?
  - b) ¿Esos documentos establecen metas claras en tiempos ciertos?
  - c) ¿Se establecen mecanismos de mejora de las políticas públicas ya existentes en términos de goce efectivo de los derechos?
5. ¿Se divulgan periódicamente los resultados alcanzados y las medidas correctivas o complementarias con el fin de que los interesados y los actores sociales participen en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas?
6. ¿Han existido modificaciones legislativas que conllevan la ampliación progresiva del derecho?
7. Lo más importante, ¿todas estas actividades han generado de forma progresiva un avance en el goce del derecho?
8. ¿Qué tipo de órdenes se podrían establecer para generar un avance progresivo en el goce del derecho?

¡No se espante! No esperamos que el litigante, el proyectista de una sentencia, el diseñador de una política pública o el analista de la coyuntura para desarrollar una estrategia social de defensa de derechos deba, por sí solo, responder todas y cada una de estas preguntas. En cambio, lo que sí puede hacerse es, por ejemplo, pensar en mejorar sus medios probatorios solicitando dictámenes periciales a organizaciones académicas que respondan dichas preguntas; o realizar diagnósticos previos al diseño de una política pública donde estas preguntas sean consideradas. Más aún, la interacción de las partes en conflicto en la respuesta a estas preguntas nos puede llevar a un ejercicio más deliberativo en la resolución de casos relacionados con derechos.

### Interdependencia: identificación de relaciones de derechos más allá de la *litis*

Los DH son interdependientes en tanto establecen relaciones recíprocas entre ellos. La interdependencia señala la medida en la que el disfrute de un derecho en particular o un grupo de derechos dependen para su existencia de la realización de otro derecho o de otro grupo de derechos.

En este sentido, el respeto, garantía, protección y promoción de uno de los derechos tendrá impacto en otros derechos y viceversa. De tal forma, la protección del derecho a la salud no puede quedar al margen de una revisión de otros derechos condicionantes como la alimentación y el acceso al agua. Otro ejemplo; los derechos políticos (a votar, ser votado, dirigir los asuntos públicos y participar en la función pública) no deben mirarse de manera independiente de los derechos a la libertad de asociación, libertad de expresión e igualdad y no discriminación.

Lo que queda prohibido bajo este principio es mirar a los derechos aislados y desvinculados de sus relaciones condicionantes. Al analizar un caso, el juzgador deberá tener en consideración los derechos que se alegan violados, pero también aquellos derechos de los que depende su realización.

En la aplicación del principio de interdependencia, la pregunta que cobra relevancia es ¿cuándo paramos? Cuando el derecho secundario ya no guarda una relación causal directa con el derecho central, sino indirecta. Por ejemplo, si tomamos como derecho central el de la vida digna, la alimentación y la salud son dos derechos secundarios que tienen una relación causal directa, si estos dos derechos no se presentan, entonces el derecho a la vida digna tampoco se actualiza. En cambio, se podría considerar que el derecho al trabajo, en específico al salario digno y a la seguridad social, son dos derechos directamente relacionados con la alimentación y con la salud, ya que sin salario digno no se podrían adquirir los alimentos, y sin seguridad social se complica el acceso a la salud. El derecho al trabajo tendría una relación causal directa con los derechos a la alimentación y la salud; pero indirecta con respecto al derecho a la vida digna. En consecuencia, en la construcción de las relaciones de interdependencia, se deben considerar los derechos a la alimentación y a la salud (relación causal directa), mas no el derecho al trabajo (relación causal indirecta).

Hasta aquí hemos construido una relación de interdependencia por medio de la abstracción de los derechos, sin considerar un caso concreto. Pero en la aplicación del *test* de interdependencia se debe considerar el caso o situación concreta, llámese *litis*, problema público u objetivo de la regulación. Así, no se trata de construir tantas relaciones entre derechos de forma abstracta como se pueda, sino sólo aquellas relaciones que sean útiles para el caso concreto.

A partir de los elementos anteriores, podemos integrar un test con las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál es el derecho central para el caso, política pública o ley que se está trabajando?
2. ¿Cuáles son los derechos que guardan una relación causal directa con el derecho central *en el caso concreto*?
3. ¿Qué obligaciones específicas de ese derecho secundario (respetar, proteger, garantizar y promover) son los que guardan una relación causal directa con el derecho central?



Una vez que se tiene claro cuáles son los derechos —y en específico las obligaciones— que tienen una relación directa que condiciona la existencia del derecho violentado en el caso concreto que se está analizando; esas obligaciones deben necesariamente formar parte del litigio, proyecto de sentencia, programa de política pública (por medio de la coordinación interinstitucional) o construcción narrativa de defensa social sobre el que se esté trabajando.

### Indivisibilidad: de la ausencia de jerarquías a la construcción de relaciones

A diferencia de la interdependencia, que busca establecer las relaciones condicionantes entre los derechos, la indivisibilidad busca identificar las relaciones subyacentes entre los derechos, en tanto un sistema sin jerarquías. El principio de indivisibilidad implica una visión holística de los derechos humanos, en la que todos se encuentran unidos, ya no por razones de dependencia explícita, directa y causal, sino porque de una u otra forma los derechos forman una sola construcción. Así, tanto la realización de un derecho como su violación impactan en otros derechos, más allá de si existe o no una relación de dependencia inmediata entre sí. La idea central es que la realización de los derechos sólo se alcanza mediante el cumplimiento conjunto de todos ellos.<sup>34</sup>

La principal diferencia entre la interdependencia y la indivisibilidad es que la primera nos permite mirar las relaciones directas e inmediatas de carácter condicional (si un derecho no se cumple, tampoco se pueden ejercer los otros) entre dos o más derechos. En cambio, la indivisibilidad se enfoca en las relaciones indirectas o mediatas entre derechos a partir de situaciones concretas. Por ende, el principio de indivisibilidad y el de universalidad se complementan. El análisis de los contextos nos dará las claves necesarias para identificar las relaciones de indivisibilidad entre dos o más derechos. Por ejemplo, en una manifestación social que termina con una represión, probablemente tengamos múltiples derechos civiles violados: desaparición forzada, uso desproporcionado de la fuerza, falta de debido proceso, por mencionar algunos. Pero luego de la aplicación del principio de indivisibilidad, podemos ver que el origen de la manifestación era la exigencia del derecho de acceso al agua. Si es así, este derecho guarda una relación indirecta o mediata con los derechos violentados, se trata de la violación originaria, y debe ser considerada en la resolución del caso concreto de acuerdo con el principio de indivisibilidad.

El principio de indivisibilidad se puede hacer evidente en diversas formas por lo que requerirá de *test* diferentes. En el ejemplo anterior, la indivisibilidad se observa a partir de un caso concreto, de una violación originaria que derivó en una manifestación y en posteriores violaciones a derechos. Para casos concretos como éstos, el *test* debe incluir las siguientes preguntas:

<sup>34</sup>Serrano y Vázquez, *op. cit.*, p. 42.

1. ¿Cuáles son los derechos que se alegan violados?
2. ¿Cuáles fueron las causas que establecieron las condiciones para que se violaran esos derechos?
3. ¿Esas causas implican a su vez violación a otros derechos?
4. Si es así, ¿en qué sentido debo pronunciarme sobre esos derechos?

Lo anterior no implica seguir un sinnúmero de relaciones entre derechos, pero sí decidir sobre las violaciones subyacentes, con el objetivo de garantizar la no repetición, al menos por los mismos hechos.

Ésta no es la única forma de pensar y operacionalizar a la indivisibilidad. Mencionamos líneas arriba que la indivisibilidad se caracteriza por hacer evidentes las relaciones indirectas y mediatas que permitan construir un sistema holístico de derechos, un sistema de derechos sin jerarquías. Sin embargo, un sistema de este tipo sería inaplicable en términos prácticos para pensar un litigio estratégico, una sentencia, un programa de política pública o una narrativa de defensa social de derechos. En estos casos, nuevamente podemos relacionar los principios de indivisibilidad y universalidad para pensar ¿cómo podemos crear una delimitación razonable y práctica del sistema de derechos humanos en una zona geográfica en concreto (país, región, entidad federativa, municipio, comunidad)? En estos casos, los criterios que integran un *test* para pensar en una política pública, litigio, proyecto de sentencia o construcción narrativa de defensa de derechos son:

1. ¿Hay un diagnóstico respecto a la vigencia de derechos humanos en la zona geográfica que nos interesa? ¿Cuáles son los resultados del diagnóstico respecto de la vigencia de los derechos humanos? ¿Dónde están las principales violaciones a derechos humanos?
2. A partir del diagnóstico, ¿qué derechos constituyen derechos “llave”, es decir, derechos que permitan asegurar otros derechos mediante su atención? La idea central es identificar derechos que permitan el acceso a otros derechos. Por ejemplo, en un municipio con altos niveles de pobreza, seguramente los derechos económicos y sociales serían prioritarios. De entre todos los DES, probablemente el derecho al trabajo digno, que supone un empleo formal y salario digno, nos permitirá abrir otros derechos como el de alimentación, vivienda, y salud. De ser así, vale la pena concentrarnos en ese derecho.
3. ¿Qué medidas se adoptarán respecto a los derechos llave y qué impactos se esperan en el resto de los derechos? Las medidas deben pensarse aplicando la lógica de la progresividad, en términos de corto, mediano y largo plazo.

De esta forma, el principio de indivisibilidad no significa que se deban tomar decisiones sobre todos los derechos a la vez. De hecho, incluir más derechos no asegura la solidez de una decisión, y en algunos casos podría incluso debilitarla.

La transversalidad de los deberes  
de prevenir, investigar, sancionar y reparar

Publicada la reforma constitucional en materia de derechos humanos en junio de 2011, desde múltiples espacios, entre ellos la academia, se dedicaron diversos esfuerzos para explicar el contenido del nuevo artículo 1º constitucional y sus implicaciones en los campos del derecho y de los derechos humanos. Sin desconocer la importancia de estas reflexiones, poco se ha abordado sobre cómo los diferentes conceptos que incluye el artículo 1º tienen un impacto transversal en diversas normas constitucionales y legales.

Coincidiendo en que el contenido del artículo 1º tiene repercusiones más allá de esa norma jurídica en específico, esta colaboración tiene como objetivo reflexionar sobre cómo el párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución, y en particular, la referencia “El Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley” impone una lectura diferente de otras normas constitucionales y legales impactando transversalmente la totalidad del ordenamiento mexicano.

Para ello, esta colaboración está dividida en tres partes. Una primera, de carácter descriptivo, que aborda cuál es el desarrollo que han tenido en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) las obligaciones (también denominados deberes específicos) de prevenir, investigar, sancionar y reparar, con la finalidad de mostrar su alcance desde los estándares interamericanos.<sup>1</sup> Una segunda que ejemplifica algunas de las formas

<sup>1</sup>Como parte de esta colaboración se tenía programado abordar los estándares desarrollados para prevenir, investigar, sancionar y reparar no sólo en el SIDH, sino también en el Sistema de Naciones Unidas e incluir también referencias de derecho comparado. Por razones de espacio nos vimos en la necesidad elegir entre dos alternativas: abordar de manera parcial los estándares en estos tres ámbitos o abordarlos con mayor profundidad, pero en relación con uno de

Sumario

Los deberes específicos de prevenir, investigar, sancionar y reparar en el SIDH . . . . .	82
Obligación de investigar . . . . .	85
Obligación de sancionar . . . . .	87
Obligación de reparar . . . . .	88
Deber específico de prevenir las violaciones a los derechos humanos . . . . .	91
Deberes específicos de investigar y reparar . . . . .	96
Deber específico de sancionar . . . . .	99
A modo de conclusión . . . . .	100
Bibliografía . . . . .	101

en que tales deberes encuentran aplicación explicitando su posible utilización en contextos específicos. Esto supone una resignificación del alcance de las disposiciones constitucionales y legales permitiendo una recharacterización de sus contenidos. Finalmente, una tercera, que a modo de conclusión problematiza algunos de los efectos que tendría la transversalización de los deberes en la prevención de violaciones de derechos humanos.

### Los deberes específicos de prevenir, investigar, sancionar y reparar en el SIDH

En el SIDH existe amplia e importante jurisprudencia sobre los deberes específicos de prevenir, investigar, sancionar y reparar que resulta de gran utilidad para dotar de contenido y precisar los alcances que se ha dado a esas obligaciones.

#### *Obligación de prevenir*

Desde su primer caso, la Corte Interamericana interpretó que la obligación de prevención:

[...] abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. No es posible hacer una enumeración detallada de esas medidas, que varían según el derecho de que se trate y según las condiciones propias de cada Estado Parte. Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado.<sup>2</sup>

Conforme a lo apuntado por la Corte, podemos referirnos al menos a tres elementos de esta obligación:

- Conlleva la adopción de múltiples medidas preventivas y de protección ante situaciones de riesgo en que puedan encontrarse ciertos grupos de personas, que por el contexto en el que se ubican, pueden ver afectados de manera particular sus derechos humanos.

---

ellos. Optamos por retomar únicamente los interamericanos, reconociendo su riqueza y relevancia de aplicación en el contexto mexicano. Además reconocemos que el hecho de llamarles deberes específicos no afecta la idea de que los mismos reconocen auténticas obligaciones en materia de derechos humanos; sin embargo, buscando una mejor identificación conceptual utilizaremos la expresión deberes para referirnos a ellas.

<sup>2</sup>Corte IDH, caso “Velásquez Rodríguez vs. Honduras”, párr. 175.

En este sentido se trata de una obligación a través de la cual el Estado debe anticiparse a violaciones a los derechos humanos.

- Se trata de una obligación de medio o comportamiento, lo que implica que deben ser visibles las acciones positivas que lleva a cabo el Estado con la finalidad de prevenir la ocurrencia de violaciones a estos derechos. El cumplimiento de esta obligación por parte del Estado supone verificar que se han tomado diversas medidas con ese fin.
- Tiene como consecuencia que las violaciones a los derechos humanos acarreen sanciones a quienes las comentan, así como medidas reparatorias para las víctimas. En otras palabras, el deber de prevenir no se agota en la toma de medidas preventivas, involucra también la investigación, sanción y reparación, por su carácter inhibitorio de la conducta ilícita.

Además, el tribunal interamericano ha fijado jurisprudencia en el sentido de que el Estado no puede ser responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida por particulares dentro de su jurisdicción, ya que el deber de adoptar medidas preventivas y de protección está condicionado al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar el riesgo.<sup>3</sup>

Uno de los grupos frente al cual el tribunal regional ha abordado la obligación de prevenir violaciones a los derechos es el de las y los defensores de derechos humanos.<sup>4</sup> Por otra parte, en el caso “Vélez Restrepo y familiares *vs.* Colombia”, estableció que el ejercicio pleno de ciertos derechos, la libertad de expresión en este caso, puede ser ilegítimamente restringido por actos normativos o administrativos o por condiciones *de facto*, colocando en una situación de riesgo a quienes la ejerzan o intenten ejercerla, por actos u omisiones de agentes estatales o particulares. En estas circunstancias, en el marco de la obligación de garantía de los derechos humanos protegida por la Convención Americana, el Estado debe adoptar “medidas necesarias y razonables para prevenir o proteger los derechos de quienes se encuentren en tal situación, así como, en su caso, investigar hechos que los perjudiquen”.<sup>5</sup>

Es relevante esta interpretación de la Corte Interamericana, toda vez que prevé la existencia de ciertas situaciones de riesgo en las cuales las personas, y particularmente aquellas que se ubican en situación de especial vulnerabilidad como migrantes,

<sup>3</sup>Corte IDH, caso de la “Masacre de Pueblo Bello *vs.* Colombia”, sentencia de 31 de enero de 2006, serie C, núm. 140, párr. 123.

<sup>4</sup>La Corte Interamericana ha abordado en varios casos la obligación de los Estados de adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos de aquellas personas que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, especialmente como consecuencia de su labor, siempre y cuando el Estado tenga “conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo”. *Cf.* caso “Luna López *vs.* Honduras”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 10 de octubre de 2013, serie C, núm. 269, párr. 123; caso de la “Masacre de Pueblo Bello *vs.* Colombia”, párr. 123, y caso “Castillo González y otros *vs.* Venezuela”, Fondo, sentencia de 27 de noviembre de 2012, serie C, núm. 256, párr. 128.

<sup>5</sup>Corte IDH, caso “Vélez Restrepo y Familiares *vs.* Colombia”. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 3 de septiembre de 2012, serie C núm. 248, párr. 189.

defensores, indígenas, personas privadas de la libertad, entre otras, pueden ser objeto de violaciones a sus derechos, que siendo del conocimiento del Estado, le imponen tomar las medidas necesarias para protegerlas de la probable vulneración a sus derechos. Precisamente por ello, el Estado tiene una obligación “reforzada” de prevención cuando está al tanto de situaciones de riesgo que pueden traer consigo violaciones de los derechos humanos de las personas o colectivos que se encuentran en ese contexto. Al respecto, en el caso *González y otras (“Campo Algodonero”)* la Corte estableció que “la estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia”.<sup>6</sup>

Un elemento adicional que la Corte Interamericana ha desarrollado relacionado con la obligación de prevenir (aunque no sólo relacionada con ella como veremos más adelante) es la debida diligencia. Al respecto, la Corte ha sostenido que “un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado; por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la transgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención”.<sup>7</sup> De acuerdo con lo anterior, la obligación de prevención también puede verse violentada cuando el Estado no ha desplegado un grado de diligencia acorde con los medios que se encuentren a su alcance y proporcional a la magnitud y circunstancias concretas del caso, por lo que la debida diligencia es un indicador de evaluación de la conducta estatal frente al accionar de particulares que pueden poner en entredicho la plena realización de los derechos humanos de una persona en un contexto determinado.<sup>8</sup>

El estándar de debida diligencia funciona como un criterio para determinar si el Estado ha tomado todas las medidas a su alcance, considerando la situación de riesgo y el contexto particular, para evitar violaciones a los derechos humanos. Es así como constituye una herramienta para evaluar la conducta estatal y si ésta es adecuada en función de su propia capacidad y la situación particular de riesgo. Sin embargo, no debemos olvidar que la debida diligencia es un estándar aplicable al resto de los deberes específicos.

<sup>6</sup>En este caso, el tribunal interamericano reconoció que el Estado no había adoptado acciones eficaces para combatir la violencia contra la mujer. Por ello, enfatizó que: “los Estados deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia”. Corte IDH, caso “*González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*”. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205, párr. 258.

<sup>7</sup>Corte IDH, caso “*19 comerciantes vs. Colombia*”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 5 de julio de 2004, serie C, núm. 109, párr. 140.

<sup>8</sup>Ortega Soriano, R., J.R. Robles Zamarripa, D.A. García Huerta y R.L. Bravo Figueroa, “Módulo 6. Deberes específicos de prevención, investigación y sanción”, en *Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, reformaDH*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal/Suprema Corte de Justicia de la Nación/Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013, p. 37.

## Obligación de investigar

La jurisprudencia interamericana ha desarrollado varios elementos en relación con esta obligación. En principio ha reconocido que investigar las violaciones de derechos humanos forma parte del deber de los Estados de garantizar los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana.<sup>9</sup> La Corte Interamericana ha precisado que el Estado tiene el deber jurídico de investigar toda situación en la que se hayan violentado derechos humanos protegidos por la Convención Americana. Cuando se incumpla con ello, podría afirmarse que ha incumplido la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos de las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo puede decirse si tolera que particulares actúen libre e impunemente en menoscabo de los derechos.

La obligación de investigar es de medio o comportamiento,<sup>10</sup> lo que significa que el Estado debe investigar seriamente, con todos los medios a su alcance, las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables.<sup>11</sup> Que sea una obligación de esa naturaleza significa que no se incumple por el hecho que de que la investigación no produzca un resultado satisfactorio,<sup>12</sup> ya que lo que es determinante es que el Estado de muestras de que efectivamente ha tomado todas las medidas a su alcance para investigar los hechos.

La obligación de investigar “debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa”, lo que implica que tal deber “debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad”.<sup>13</sup>

Como consecuencia de esta obligación, la Corte ha determinado que una vez que las autoridades estatales tengan conocimiento de un hecho violatorio de derechos humanos, deben iniciar una investigación *ex officio*, sin dilación, seria, imparcial, efectiva, por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los autores de los hechos, especialmente cuando estén involucrados actores estatales.<sup>14</sup> El estándar de debida diligencia, como se mencionó líneas arriba, es aplicable también en relación con esta obligación, lo que implica que las acciones que se impulsen sean eficaces para obtener los resultados esperados.

<sup>9</sup>Corte IDH, caso “Luna López vs. Honduras”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 10 de octubre de 2013, serie C, núm. 269, párr. 153.

<sup>10</sup>Corte IDH, caso “Velásquez Rodríguez vs. Honduras”. *Ibidem*, párr. 177.

<sup>11</sup>Corte IDH, caso “Masacre de Santo Domingo vs. Colombia”. Excepciones preliminares, fondo y reparaciones, sentencia de 30 de noviembre de 2012, serie C núm. 259, párr. 156.

<sup>12</sup>Corte IDH, caso “Velásquez Rodríguez vs. Honduras”, párr. 177.

<sup>13</sup>*Idem*.

<sup>14</sup>Corte IDH, caso de la “Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia”, párr. 143.

Uno de los elementos que el tribunal regional ha abordado como parte de la debida diligencia en la investigación es el de llevar a cabo, dentro de un plazo razonable, todas las actuaciones y averiguaciones necesarias para obtener el resultado esperado. En este sentido ha fijado los siguientes elementos como relevantes para determinar tal concepto: la complejidad del asunto, actividad procesal del interesado, conducta de las autoridades judiciales y la afectación generada por el paso del tiempo en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.<sup>15</sup>

En casos donde exista hostigamiento y amenazas para impedir la presentación de denuncias y el esclarecimiento de los hechos, la Corte ha determinado que como parte de la garantía al debido proceso el Estado debe facilitar todos los medios necesarios para proteger a las víctimas de esos hostigamientos y amenazas. En ese sentido, debe otorgar garantías de seguridad a los testigos, autoridades judiciales, fiscales, otros operadores de justicia y a familiares de las víctimas.<sup>16</sup> Asimismo, debe adoptar medidas concretas dirigidas a fortalecer su capacidad investigativa, dotando a las entidades encargadas de la investigación de suficientes recursos humanos, económicos, logísticos y científicos para que puedan realizar el procesamiento adecuado de toda prueba, científica y de otra índole, con la finalidad de esclarecer los hechos delictivos.<sup>17</sup>

La Corte Interamericana ha advertido que la obligación de investigar aplica para cualquier persona a la que pueda atribuirse la violación, sea un agente estatal o un particular, pues si los hechos no son investigados con seriedad, resultarían en cierto modo auxiliados por el poder público, comprometiendo la responsabilidad internacional del Estado.<sup>18</sup>

Para el contexto mexicano resulta muy relevante que la Corte Interamericana haya destacado que “el deber de investigar hechos de desaparición forzada subsiste mientras se mantenga la incertidumbre sobre la suerte final de la persona desaparecida. [...] el derecho de los familiares de la víctima de conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos, representa una justa expectativa que el Estado debe satisfacer con los medios a su alcance”.<sup>19</sup> Es así como la obligación de investigar subsiste hasta su total cumplimiento. Tratándose de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, la Corte ha ordenado que los resultados de las investigaciones sean divulgados públicamente,<sup>20</sup> como vía para el conocimiento de la verdad por la sociedad en su conjunto y como medida de prevención de violaciones a los derechos humanos.

No debe perderse de vista cuáles son las finalidades que tiene la obligación de investigar: por una parte el esclarecimiento de los hechos y de esa forma el conocimiento de la verdad por las víctimas, pero también por la sociedad en su conjunto; por

<sup>15</sup>Corte IDH, caso “Fornérón e hija *vs.* Argentina”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 27 de abril de 2012, serie C, núm. 242, párr. 66.

<sup>16</sup>Corte IDH, caso “Carpio Nicolle y otros *vs.* Guatemala”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 22 de noviembre 2004, serie C, núm. 117, párr. 134.

<sup>17</sup>*Ibidem*, párr. 135.

<sup>18</sup>*Cfr.*, caso “Velásquez Rodríguez *vs.* Honduras”, párr. 177.

<sup>19</sup>*Ibidem*, párr. 181.

<sup>20</sup>Corte IDH, caso de la “Masacre de las Dos Erres *vs.* Guatemala”. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 24 de noviembre de 2009, serie C, núm. 211, párr. 236.



la otra, la construcción de una memoria histórica frente a graves violaciones de derechos humanos, lo que también permite avanzar hacia el derecho a la verdad de las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

### Obligación de sancionar

Una consecuencia lógica de la obligación de investigar es la determinación y sanción a los responsables. La Corte ha sostenido que toda violación de derechos humanos conlleva el deber del Estado de realizar una investigación efectiva para individualizar a las personas responsables y en su caso sancionarlas.<sup>21</sup> De esta forma, la sanción aparece no sólo como un resultado natural de la investigación de los hechos, sino también como obligación del Estado, cuando se está ante una violación de derechos humanos.

El tribunal regional ha vinculado esta obligación con el derecho de acceso a la justicia. Así ha sostenido que “la justicia, para ser tal, debe ser oportuna y lograr el efecto útil que se desea o se espera con su accionar y, particularmente tratándose de un caso de graves violaciones de derechos humanos, debe primar un principio de efectividad en la investigación de los hechos y determinación y en su caso sanción de los responsables”.<sup>22</sup> Conforme a lo anterior, la investigación se vuelve inefectiva si no conlleva la sanción de los responsables, situación que también representa una vulneración del derecho de acceso a la justicia, el cual recae en el Estado y en particular en sus instituciones a cargo de la procuración e impartición de justicia.

La obligación de sancionar, al igual que la de investigar, aplica a todos los autores materiales e intelectuales de las violaciones cometidas, sean agentes del Estado o personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de éste. La Corte ha determinado que los responsables deben ser juzgados por tribunales competentes,<sup>23</sup> sobre todo cuando se trata de funcionarios públicos pertenecientes al Ejército. Por ello, que los responsables de hechos violatorios de derechos humanos no sean identificados ni sancionados, conlleva a la violación por parte del Estado de la obligación de respetar los derechos reconocidos en la Convención Americana, en tanto no ha castigado a los autores de los correspondientes delitos.<sup>24</sup> En múltiples casos resueltos, el tribunal regional ha reiterado jurisprudencia en el sentido de que “ninguna ley ni disposición de derecho interno puede impedir a un Estado cumplir con la obligación de investigar y sancionar a los responsables de violaciones

<sup>21</sup>Corte IDH, caso “Trujillo Oroza vs. Bolivia”, reparaciones y costas, sentencia de 27 de febrero de 2002, serie C, núm. 92, párr. 99.

<sup>22</sup>Corte IDH, caso “Gelman vs. Uruguay”, fondo y reparaciones, sentencia de 24 de febrero de 2011, serie C, núm. 221, párr. 194.

<sup>23</sup>Corte IDH, caso “Barreto Leiva vs. Venezuela”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 17 de noviembre de 2009, serie C, núm. 206, párr. 75.

<sup>24</sup>Corte IDH, caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros vs. Guatemala), fondo, sentencia de 19 de noviembre de 1999, serie C, núm. 63, párr. 228.

de derechos humanos”.<sup>25</sup> De esta forma, se han considerado inaceptables las disposiciones de amnistía, reglas de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos. Lo anterior en apego a la obligación del Estado de investigar y sancionar a los responsables, con la finalidad de evitar impunidad y que hechos violatorios de derechos humanos se vuelvan a repetir.

La Corte ha recordado que las obligaciones de investigar y sancionar se desprenden tanto de la obligación de garantizar los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana como de otros instrumentos interamericanos que establecen la obligación a cargo de los Estados Partes de investigar las conductas prohibidas por tales tratados.<sup>26</sup>

Finalmente, este tribunal ha sentado jurisprudencia en el sentido de que la no investigación y sanción de los responsables de violaciones de derechos humanos, configura una situación de impunidad que infringe el deber del Estado, lesiona a la víctima y a sus familiares y propicia la repetición crónica de las violaciones de los derechos humanos.<sup>27</sup>

### Obligación de reparar

De manera particular, en relación con esta obligación la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado una abundante y rica jurisprudencia.

Por principio ha sostenido que “es un principio de Derecho internacional que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente”.<sup>28</sup> De acuerdo con ello, cualquier violación de derechos humanos que conlleve el incumplimiento de una obligación internacional por parte de un Estado Parte tiene que ser reparada.

A diferencia del resto de las obligaciones a las que nos hemos estado refiriendo, la de reparar está explícitamente reconocida en el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en los siguientes términos:

<sup>25</sup>Cfr. Corte IDH, caso de las “Masacres de Ituango vs. Colombia”. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 1 de julio de 2006, serie C, núm. 148, párr. 402; Corte IDH, caso “Comes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil”. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 24 de noviembre de 2010, serie C, núm. 219, párr. 170; y Corte IDH, caso “Gelman vs. Uruguay”, *op. cit.*, párr. 224.

<sup>26</sup>Corte IDH, caso “García y Familiares vs. Guatemala”, fondo reparaciones y costas, sentencia de 29 noviembre de 2012, serie C núm. 258, párr. 136; y caso del “Penal Miguel Castro Castro vs. Perú”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 25 de noviembre de 2006, serie C, núm. 160, párrs. 276, 377, 378 y 379.

<sup>27</sup>Corte IDH, caso “Tibi vs. Ecuador”. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 7 de septiembre de 2004, serie C, núm. 114, párr. 255; Corte IDH. Caso “Molina Theissen vs. Guatemala”, reparaciones y costas, sentencia de 3 de julio de 2004, serie C, núm. 108, párr. 79; Corte IDH. Caso “Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala”, reparaciones y costas, sentencia de 19 de noviembre de 2004, serie C, núm. 116, párr. 95.

<sup>28</sup>Corte IDH, caso “Kawas Fernández vs. Honduras”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 3 de abril de 2009, serie C, núm. 196, párr. 156.

Cuando [la Corte] decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en [la] Convención, [...] dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.<sup>29</sup>

Desde este reconocimiento resulta significativo que la reparación no se reduce ni a resarcir el derecho violentado ni a una indemnización, norma que sin duda explica el desarrollo jurisprudencial que ha tenido la reparación en el ámbito interamericano. El signo distintivo de la reparación en dicho sistema es calificarla como integral, adjetivo que obedece a que trasciende el daño inmediato, para plantear distintas medidas de satisfacción, no repetición y transformación de las condiciones estructurales que permitieron que ocurriera la violación.

Antes de abordar el tipo de medidas que involucra una reparación debe tenerse en cuenta que éstas tienen que ser acordes con los hechos y las violaciones de derechos humanos ocurridas. En efecto, las medidas reparatorias no se establecen de manera arbitraria o a través de un razonamiento ajeno a los hechos, por el contrario, dichas medidas se determinan en función de los estos últimos. Al respecto, el Dr. Sergio García Ramírez se ha referido a los principios de idoneidad y congruencia como guías para la determinación de las reparaciones, de tal forma que éstas sean congruentes con la naturaleza y los efectos de las violaciones perpetradas e idóneas para enfrentarlas y rechazarlas.<sup>30</sup>

En su forma clásica la reparación se ha entendido como *restitutio in integrum*, es decir, como regresar las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación, en donde “las cosas” se refiere al aseguramiento del derecho humano que fue violentado. Entendiendo de esta forma la restitución, en la mayor parte de los casos resulta una medida inalcanzable, piénsese, por ejemplo, en situaciones en que se vulnera la vida o donde la persona es desaparecida, en las cuales resulta imposible restituir el derecho.

En esas circunstancias, la *restitutio in integrum* es insuficiente, frente a lo cual la Corte Interamericana prevé la adopción de múltiples medidas para reparar las consecuencias o situación que ha configurado la violación de derechos humanos: de compensación, de satisfacción, de rehabilitación, de no repetición, indemnizaciones y costas y gastos.<sup>31</sup>

En buena parte de los casos resueltos por la Corte Interamericana se prevé como parte de las medidas reparatorias la investigación de los hechos y la sanción de los responsables. Es por ello que ha reconocido que el concepto de reparación integral por violaciones a los derechos humanos incorpora, además de las medidas de reparación

<sup>29</sup>Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 63.1.

<sup>30</sup>Sergio García Ramírez, “Reparaciones en fuente internacional por violaciones de derechos humanos”, *op. cit.*, p. 179.

<sup>31</sup>Por razones de espacio no podemos explicar las características de cada uno de este tipo de medidas. Para profundizar al respecto véase Yuria Saavedra Álvarez, “Módulo 7. Teoría de las reparaciones a la luz de los derechos humanos”, *Metodología para la enseñanza...*, 51 pp.; S. Serrano y D. Vázquez, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México, 2013, pp. 93-98.

antes referidas, los componentes de justicia y verdad. Ha ocurrido así cuando existe una situación de impunidad total (o sea una inactividad del Estado) o parcial (falta de sanción, investigación realizada por tribunales incompetentes, la investigación o sanción por algunos hechos violatorios y no por todos, entre otras posibilidades).

¿Quiénes son los beneficiarios de las reparaciones?, es una de las interrogantes que resuelve la Corte Interamericana al abordar las reparaciones. También en este punto ha sido innovadora al plantear que si bien la persona cuyos derechos han sido violados de acuerdo con la sentencia emitida es la víctima directa, lo son de igual forma otras personas que califica como víctimas indirectas. Ello es particularmente relevante en relación con hechos de especial gravedad (como por ejemplo, casos de desaparición forzada), por lo que el tribunal regional ha determinado que además de las víctimas directas son acreedores de reparaciones algunas personas que a partir de la relación o lazo filial con aquélla, sufren un impacto por los hechos que vivió aquélla, siempre y cuando, como consecuencia, ello haya configurado alguna violación de derechos humanos que sea también atribuible al Estado.

Antes de concluir este apartado creemos conveniente reflexionar sobre la manera en que está reconocida la obligación de reparar en la norma constitucional. El artículo 1º, párrafo tercero, reconoce que el Estado deberá reparar las violaciones a los derechos humanos “en los términos que establezca la ley”. Conforme a esta redacción pareciera que las medidas reparatorias se fijarán a partir de lo reconocido en el derecho interno.

Conviene hacer dos comentarios al respecto: en primer lugar, de acuerdo con el contenido del artículo 1º constitucional, particularmente la incorporación del Derecho internacional de los derechos humanos al derecho interno y la interpretación de las normas constitucionales conforme a las normas de derechos humanos, el alcance de la reparación tendría que determinarse de una interpretación conforme entre las normas nacionales y las internacionales en términos del parámetro de control de regularidad constitucional reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México.<sup>32</sup> De ser así, resulta equivocada la referencia constitucional que limita el deber de reparar a lo reconocido en el derecho interno. En segundo lugar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado que el régimen de las reparaciones se halla sujeto enteramente al Derecho internacional cuando éstas son resultado de una responsabilidad internacional del Estado. De esta forma, no puede sostenerse que las reparaciones por violaciones a normas internacionales se contraigan en los “términos que establezca la ley”.<sup>33</sup>

Por si estos argumentos nos fueran suficientes, el doctor García Ramírez nos recuerda que conforme a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, no pueden aducirse motivos o razones derivados del derecho interno para el incumpli-

<sup>32</sup>Suprema Corte de Justicia de la Nación, Contradicción de tesis 293/2011, entre las sustentadas por el primer tribunal colegiado en materias administrativa y de trabajo del décimo primer circuito y el séptimo tribunal colegiado en materia civil del primer circuito. Ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta. Secretarios auxiliares: Arturo Guerrero Zazueta y Santiago José Vázquez Camacho.

<sup>33</sup>Cfr. Sergio García Ramírez, “Reparaciones en fuente internacional por violaciones de derechos humanos”, *op. cit.*, p. 173.

miento de un tratado.<sup>34</sup> De esta forma, tratándose de reparaciones resultado de hechos violatorios de una obligación internacional por parte del Estado mexicano, habrá que estar a lo que indique el órgano supranacional.

*El impacto transversal de los deberes específicos de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones a los derechos humanos*

Hasta ahora hemos podido observar cómo los deberes específicos de prevención, investigación, sanción y reparación de las violaciones a los derechos humanos encuentran un importante sustento en el desarrollo jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Precisamente por ello, y una vez que hemos expuesto lo anterior, a continuación ejemplificaremos algunas de las formas en que tales deberes específicos encuentran aplicación, en el marco de las obligaciones constitucionales en materia de derechos humanos que ha contraído el Estado mexicano, particularmente a la luz de la reforma constitucional del año 2011 (lo que no significa que antes de dicha reforma no existieran) que ha permitido hacer patente una mayor exigencia de los derechos humanos en el ámbito nacional.

Es importante resaltar que la interpretación del marco constitucional a la luz de las obligaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, de alguna manera resignifica el alcance de las disposiciones constitucionales y legales permitiendo una recharacterización de sus contenidos, aspecto que debe traducirse en una mayor y mejor protección de los derechos y libertades de las personas.

### Deber específico de prevenir las violaciones a los derechos humanos

Como se refirió en el apartado anterior, el deber específico de prevenir en algunas ocasiones ha sido vinculado con la obligación general de proteger que se encuentra establecida también en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, y aunque en el presente apartado no nos detendremos de manera amplia para intentar clarificar sus distinciones,<sup>35</sup> lo que al menos sí resulta pertinente afirmar ahora es que mientras que la obligación general de proteger implica que el Estado debe llevar a cabo todas aquellas acciones que impidan la interferencia u obstaculización de los derechos humanos, ya sea por actos de terceros e inclusive por agentes estatales,<sup>36</sup> el deber específico de prevenir en realidad forma parte de este deber general, pero el mismo debe determinarse en función de las necesidades parti-

<sup>34</sup>Véase el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

<sup>35</sup>Para una revisión más amplia de esta distinción véase R. Ortega Soriano, J.R. Robles Zamarripa, D.A. García Huerta y R.L. Bravo Figueroa, *op. cit.*

<sup>36</sup>ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”, Observación General núm. 14 (2000), E/C12/2000/4

culares de protección de las personas ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se ubican.<sup>37</sup>

Tanto las obligaciones generales como los deberes específicos generan en el ordenamiento jurídico mexicano aquello que de acuerdo con una conocida fórmula expuesta por el Tribunal Constitucional de Alemania se reconoce como la “irradiación del ordenamiento”,<sup>38</sup> por lo que los operadores jurídicos deben interpretar toda norma del sistema de acuerdo con tales obligaciones y deberes, a continuación se presentan algunos casos en donde la importancia de adoptar acciones para prevenir violaciones a los derechos humanos se torna fundamental.

Una primera forma de comprender el deber específico de prevención impuesto a las autoridades del Estado se relaciona con aquellos casos en donde la vida o la integridad de las personas se encuentran en riesgo, y puede ser ejemplificado a propósito del ya referido conocido caso “González y otras *vs.* México”, en donde la Comisión Interamericana argumentó que en dicho caso (que involucraba a tres mujeres víctimas de desaparición y posteriormente asesinadas y cuyos cuerpos aparecieron en un “Campo Algodonero” en Ciudad Juárez, Chihuahua), el Estado no había adoptado “medidas razonables para proteger la vida y prevenir los asesinatos de las víctimas, aunque tenía conocimiento del riesgo inminente que corrían de ser asesinadas por haber sido reportadas como desaparecidas a la fecha de los hechos”<sup>39</sup> y en donde la Corte Interamericana reafirmó que el deber de prevenir “abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito”.<sup>40</sup>

En este caso, resulta particularmente interesante el hecho según el cual, para la Corte Interamericana existieron dos momentos clave para analizar el deber específico de prevenir: uno antes de la desaparición de las víctimas, y el segundo, antes de la localización de sus cuerpos sin vida. En cuanto al primero de estos momentos, si bien el tribunal interamericano reconocería que a pesar de que el Estado “tenía conocimiento de una situación de riesgo para la mujeres en Ciudad Juárez” no pudo comprobarse que el mismo tenía conocimiento de un “riesgo real e inmediato para las víctimas del caso”. A pesar de lo anterior, cuando la Corte constata la inexistencia de “una política general que se hubiera iniciado por lo menos en 1998, cuando la CNDH advirtió del patrón de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez” reconocerá que ello constituye “una falta del Estado en el cumplimiento general de su obligación de prevención”.<sup>41</sup>

<sup>37</sup>Corte IDH, caso de la “Masacre de Pueblo Bello *vs.* Colombia”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 31 de enero de 2006, serie C, núm. 150, párr. 154.

<sup>38</sup>*Cfr.* Alexy Robert, *Derechos sociales y ponderación*, 2a. ed., Madrid Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009, p. 46 e *id.*, “Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad”, en *The Spanish Constitution in the european constitutional context*, trad. de David García Pazos y Alberto Oehling de los Reyes, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, p. 1507.

<sup>39</sup>Corte IDH, caso “González y otras (“Campo Algodonero”) *vs.* México”, párr. 249.

<sup>40</sup>*Ibidem*, párr. 252.

<sup>41</sup>*Ibidem*, párr. 282.

En cuanto al segundo de los momentos (es decir, a partir de que el Estado supo de la desaparición de las víctimas), éste tuvo conocimiento de “que existía un riesgo real e inmediato de que las víctimas fueran agredidas sexualmente, sometidas a vejámenes y asesinadas”. En relación con ello, se refirió a la existencia de un contexto en donde surgiría adicionalmente “un deber de debida diligencia estricta frente a denuncias de desaparición de mujeres”, recordando que resulta crucial la exhaustividad de la búsqueda durante las primeras horas y los primeros días para encontrar a las personas con vida<sup>42</sup> y que el Estado mexicano no había demostrado actuar con la diligencia estricta que le era debida.<sup>43</sup> Como se ha visto, la Corte retoma los estándares de situación de riesgo y debida diligencia como componentes del deber de prevención.

Otros casos en donde aparece la relevancia del deber específico de prevenir se relaciona con las actuaciones policiales e investigación de delitos que suelen generar contextos en donde resulta previsible para el Estado la identificación de riesgos reales e inmediatos que exponen a las personas a ser víctimas de tortura.<sup>44</sup> Frente a estos contextos, como sucede con las detenciones arbitrarias, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales o incluso la desaparición forzada, los Estados deberían adoptar medidas razonables de carácter reforzado que eviten de manera efectiva que tales riesgos se traduzcan en una afectación para las personas.

Particularmente, y para señalar como ejemplo algunas acciones que contribuirían a una prevención efectiva de actos de tortura en el contexto de la detención de personas, los Estados deberían contar con registros inmediatos y completos de la detención de las personas; incorporar de forma obligatoria el uso de cámaras de seguridad y otros mecanismos de control en las patrullas y durante los interrogatorios; asegurar la presentación inmediata de las personas ante las autoridades competentes; garantizar el acceso de las personas detenidas a un abogado desde la privación de la libertad, etcétera.<sup>45</sup> Desde luego, tales acciones no son las únicas que pueden adoptarse, pero dan cuenta de la identificación estructural de riesgos reales e inmediatos que deben ser combatidos por las autoridades.

Nos parece que los casos relatados anteriormente ejemplificarían dos dimensiones importantes del deber específico de prevención aplicado a la existencia de delitos y la ausencia de mecanismos de investigación que afectan particularmente los derechos a la vida y la integridad de las personas, ya sea como víctimas o como imputados de un delito. Sin embargo, la obligación de prevenir la ocurrencia de violaciones a los derechos humanos puede ser identificada no solamente con situaciones tuteladas por el derecho penal, sino que pueden ser extendidas al resto de las ramas del Derecho. De

<sup>42</sup>*Ibidem*, párr. 283.

<sup>43</sup>*Ibidem*, párr. 284.

<sup>44</sup>De acuerdo con el informe elaborado por el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan Méndez “la tortura se utiliza predominantemente desde la detención y hasta la puesta a disposición de la persona detenida ante la autoridad judicial, y con motivo de castigar y extraer confesiones o información incriminatoria”. Véase Juan, E. Méndez, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*. Consejo de Derechos Humanos, 28º periodo de sesiones, Tema 3 de la agenda “Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo”, A/HRC/28/68/Add.3, párr. 25.

<sup>45</sup>*Cfr. Ibidem*, Recomendaciones.

hecho, la constatación de la existencia de un riesgo real e inmediato a los derechos de las personas, con independencia de la materia de que se trate, configura la existencia del deber específico de prevenir a cargo del Estado.

Un ejemplo que resulta particularmente interesante se encuentra asociado al deber de prevenir violaciones a los derechos humanos de las mujeres en el contexto familiar, que puede ser observado en el caso de la señora “María da Penha Fernández *vs.* Brasil”.<sup>46</sup> En este caso la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a la luz de los hechos de violencia que fueron perpetrados por el esposo de la señora María da Penha y que desembocaron en que éste le disparara en la espalda mientras dormía ocasionándole un estado de paraplejía permanente, y que luego de más de siete años tal delito permaneciera en impunidad, advirtió que dado que las afectaciones sufridas por la señora Da Penha formaban parte de “un patrón general de negligencia y falta de efectividad del Estado para procesar y condenar a los agresores” se afirmó que “no sólo se viola la obligación de procesar y condenar, sino también la de prevenir estas prácticas degradantes”. De esta manera, la CIDH afirmó que en este caso la ineffectividad judicial general y discriminatoria había creado un “ambiente que facilita la violencia doméstica, al no existir evidencias socialmente percibidas de la voluntad y efectividad del Estado como representante de la sociedad para sancionar estos actos”.<sup>47</sup>

Frente a este contexto que genera espacios de particular vulnerabilidad para las mujeres en el ámbito doméstico, la Comisión Interamericana recomendaría la adopción de medidas estructurales como reformas legales que eviten la tolerancia estatal y tratamiento discriminatorio respecto de la violencia doméstica en contra de las mujeres en Brasil, incluyendo la capacitación y sensibilización de los funcionarios judiciales y policiales especializados para que comprendan la importancia de no tolerar la violencia doméstica; la simplificación de los procedimientos judiciales penales a fin de que puedan reducirse los tiempos procesales, sin afectar los derechos y garantías de debido proceso, o bien la multiplicación del número de delegaciones especiales de policía para los derechos de la mujer, dotándolas de recursos especiales necesarios para la efectiva tramitación e investigación de todas las denuncias de violencia doméstica, entre otras.<sup>48</sup>

En el caso de México, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido la oportunidad de reconocer que para la protección de los derechos de las mujeres víctimas de violencia en el Distrito Federal, el otorgamiento de medidas precautorias de emergencia sin audiencia, para quien funge como perpetrador de dicha violencia, no constituyen una afectación a la garantía de audiencia toda vez que las mismas “persiguen un propósito de interés general consistente en prevenir un acto de violencia más contra la mujer agredida”. Esta medida constituye una acción orientada a la prevención de actos de violencia cuando el Estado tiene conocimiento de un riesgo real e inmediato de una mujer que afirma ser víctima de violencia.<sup>49</sup>

<sup>46</sup>CIDH, Informe No. 54/01 Caso 12.05, Maria da Penha Maia Fernandes, Brasil, 16 de abril de 2001.

<sup>47</sup>*Ibidem*, párr. 56.

<sup>48</sup>*Ibidem*, Recomendaciones No. 4.

<sup>49</sup>SCJN, Amparo en revisión 495/2013. Ministro ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.



Otro caso en donde se manifiestan con importante claridad las acciones de prevención de violaciones a los derechos humanos, se encuentra en el ámbito de la violencia en el entorno escolar o *bullying*. Sobre esta temática resulta particularmente interesante la sentencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a propósito del Amparo Directo 35/2014 en donde se analiza el contenido de una demanda civil por daño moral interpuesta por una madre a favor de su hijo que debido a diversas agresiones físicas y psicológicas ocurridas durante el segundo año del ciclo escolar de éste le ocasionaron un importante daño psicológico.<sup>50</sup> Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México advirtió, entre otras cosas, la importancia por parte de los centros educativos, tanto públicos como privados, de la adopción de acciones para prevenir, remediar y sancionar las situaciones de violencia en el entorno escolar, fenómeno conocido como *bullying*. Refirió asimismo que dada la “complejidad del *bullying* escolar y su relación con los derechos de los niños, justifican una serie de presunciones y estándares diferenciados para la valoración de los hechos”.<sup>51</sup>

En relación con el deber específico de prevención, el Tribunal Constitucional mexicano advirtió la importancia de identificar las circunstancias particulares de riesgo que enfrentan las víctimas de este tipo de fenómeno de violencia, por lo que “la existencia de agresiones verbales o físicas, con un carácter más o menos reiterado” deberían llevarnos a presumir la existencia de “una situación de acoso”.<sup>52</sup> Entre las acciones concretas relacionadas con el deber específico de prevención, la sentencia enfatiza, entre otras, el reconocimiento del deber de los directores de las escuelas para “identificar los factores de riesgo y protección personales, familiares, sociales y comunitarios que caracterizan a la comunidad escolar”; así como la adopción de “acciones preventivas ante situaciones y conductas de riesgo, tanto como la atención de casos críticos”.<sup>53</sup>

Como puede observarse, el deber específico de prevenir se detona frente a una multiplicidad de situaciones en las que el Estado tiene una obligación de medio (que no implica un resultado determinado)<sup>54</sup> consistente en la adopción de acciones que de manera efectiva contribuyan a hacer frente a las situaciones de riesgo a los derechos que de manera real e inmediata ponen en peligro la vigencia de los derechos humanos.

<sup>50</sup>SCJN, Amparo Directo 35/2014, Ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de la Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín de 15 de mayo de 2015. Resultando Primero, pp. 1 y 2.

<sup>51</sup>*Ibidem*, p. 48.

<sup>52</sup>*Ibidem*, p. 50.

<sup>53</sup>*Ibidem*, p. 65.

<sup>54</sup>*Cfr.* Corte IDH, caso “Fernández Ortega y otros vs. México”, Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 30 de agosto de 2010, serie C, núm. 215, párr. 191; Corte IDH, caso “Velásquez Rodríguez vs. Honduras”, párr. 177; Corte IDH, caso “Radilla Pacheco vs. México”. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209, párrs. 192 y 233, y Corte IDH, caso “Chitay Nech y otros vs. Guatemala”. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 25 de mayo de 2010, serie C, núm. 212, párr. 192.

## Deberes específicos de investigar y reparar

Ahora bien, como bien se ha apuntado anteriormente el deber de investigar también comporta la existencia de una obligación de medio o comportamiento, que en el caso particular de la misma y de acuerdo con lo referido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos no se ve incumplida “por el solo hecho de que ésta no produzca el resultado esperado por alguna de las partes interesadas”.<sup>55</sup> Sin embargo, también se ha apuntado la relevancia de que la investigación sea realizada de manera seria, imparcial y efectiva,<sup>56</sup> y que la misma no sea emprendida como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa.<sup>57</sup> En el caso particular de aquellas violaciones graves a los derechos humanos como sucede con las ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas o tortura, el deber de investigar constituye una obligación *ex officio* de las autoridades, las cuales deben iniciar tal investigación sin dilación.<sup>58</sup>

Precisamente a propósito de los lamentables acontecimientos relacionados con la desaparición de 43 jóvenes normalistas de la Normal Rural de Ayotzinapa en el estado de Guerrero, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos advirtió la importancia de asegurar que el deber de investigación a cargo del Estado se realizara conforme a los más altos estándares internacionales. Entre otros aspectos, el Grupo de Expertos reconoció que en México el estándar de investigación se basa en la obtención de confesiones y declaraciones de los inculpados dejando las pruebas objetivas y científicas como secundarias y en muchos casos, incluso como excepcionales,<sup>59</sup> aspecto que además apuntaron no sucede en otros países y por supuesto, “desincentiva la necesidad de esclarecer penalmente el caso y contrastar las declaraciones con otras pruebas, ya sea para validarlas o rechazarlas” lo que desde luego afecta de manera importante el carácter serio de una investigación de este tipo. Adicionalmente, se reconoció que existen otros factores como la dependencia

<sup>55</sup>Corte IDH, caso “Caballero Delgado y Santana vs. Colombia”, fondo, sentencia de 8 de diciembre de 1995, serie C, núm. 22, párr. 58; Caso Velásquez Rodríguez, párr. 177; Corte IDH, caso “Godínez Cruz vs. Honduras”, fondo, sentencia de 20 de enero de 1989, serie C, núm. 5, párr. 188.

<sup>56</sup>*Cfr.* Corte IDH, caso de la “Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia”, *op. cit.*, párr. 143; Corte IDH, caso de la “Masacre de Mapiripán vs. Colombia”, sentencia de 15 de septiembre de 2005, serie C, núm. 134, párrs. 219 y 223; Corte IDH, caso de la “Comunidad Moiwana vs. Surinam”. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia 15 de junio de 2005, serie C, núm. 124, párr. 145, y Corte IDH, caso de los “Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 8 de julio de 2004, serie C, núm. 110, párr. 131. Véase también SCJN. DERECHOS HUMANOS. DE LA OBLIGACIÓN GENERAL DE GARANTIZARLOS, DERIVA EL DEBER DE LAS AUTORIDADES DE LLEVAR A CABO UNA INVESTIGACIÓN SERIA, IMPARCIAL Y EFECTIVA, UNA VEZ QUE TENGAN CONOCIMIENTO DEL HECHO. Época: Décima Época, Registro: 2010421, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 24, noviembre de 2015, tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CCCXLI/2015 (10a.), p. 971.

<sup>57</sup>*Cfr.* Corte IDH, caso de la “Masacre de Mapiripán vs. Colombia”, párr. 146; Corte IDH, caso de las “Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 1 de marzo de 2005, serie C, núm. 120, párr. 61, y Corte IDH, caso “Bulacio vs. Argentina”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 18 de septiembre de 2003, serie C, núm. 100, párr. 112.

<sup>58</sup>*Cfr.* Corte IDH, caso de la “Masacre de Mapiripán vs. Colombia”, *op. cit.*, párrs. 219 y 223; Corte IDH, caso de la “Comunidad Moiwana vs. Surinam”, párr. 145, y Corte IDH, caso de los “Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú”, párr. 131.

<sup>59</sup>*Cfr. Informe Ayotzinapa II. Avance y nuevas conclusiones.* La preponderancia de las pruebas testimoniales y confesiones, p. 582.

en México de los servicios periciales a la Procuraduría General de la República, elementos que “compromete el trabajo y los resultados en estas materias” lo que sin lugar a dudas afecta la independencia e imparcialidad de una investigación criminal.<sup>60</sup>

Los problemas para el cumplimiento del deber de investigar a cargo del Estado mexicano han sido reconocidos también por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual, por ejemplo, cuando presentan casos de tortura, ha reconocido la relevancia de asegurar que el Estado investigue con la mayor diligencia aquellos casos en donde las personas que son procesadas por un delito han referido ser víctimas de tortura por parte de las autoridades que les detienen e interrogan para que

Luego de realizarse la investigación necesaria para determinar si se actualizó o no la tortura, de obtenerse un resultado positivo, la autoridad que tenga a cargo resolver la situación jurídica de la víctima de violación a derechos humanos [lleve a cabo] un estudio escrupuloso de los elementos en que se sustenta la imputación al tenor de los parámetros constitucionales fijados en relación con las reglas de exclusión de las pruebas ilícitas.<sup>61</sup>

En este tipo de casos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha enfatizado, por ejemplo, que el deber de investigar debe cumplir con diversos requisitos entre los que se encuentran que la investigación se lleve a cabo de oficio y de forma inmediata y que la misma sea imparcial, independiente y minuciosa. Además, reconoció que el Estado debe garantizar la independencia del personal médico y de salud encargado de examinar y prestar asistencia a los ofendidos y que cuando una persona alega haber sido víctima de un acto de tortura, el Estado debe realizar una investigación con la debida diligencia por lo que la carga de la prueba recae en el Estado.<sup>62</sup>

Otro tipo de casos en los que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha advertido la relevancia de desarrollar una investigación conforme a los estándares más avanzados en materia de derechos humanos se relaciona con la existencia de los feminicidios. En relación con esta problemática enfatizó que “todo homicidio contra una mujer debe ser investigado con visión de género, es decir, como feminicidio”.<sup>63</sup> De esta forma, para el tribunal constitucional mexicano “el deber de investigar adquiere mayor relevancia en relación con la muerte de una mujer en un contexto de violencia contra las mujeres, puesto que se debe tomar como una posible línea de investigación el hecho de que la mujer muerta haya sido víctima de violencia de género”.<sup>64</sup>

<sup>60</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 585.

<sup>61</sup>SCJN, ACTOS DE TORTURA. LA OMISIÓN DEL JUEZ PENAL DE INSTANCIA DE INVESTIGAR LOS DENUNCIADOS POR EL IMPUTADO, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LAS LEYES DEL PROCEDIMIENTO QUE TRASCIENDE A SU DEFENSA Y AMERITA LA REPOSICIÓN DE ÉSTE. Época: Décima Época, Registro: 2011521, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 29, abril de 2016, tomo II, Materia(s): Común, Penal, Tesis: 1a./J. 10/2016 (10a.), p. 894.

<sup>62</sup>SCJN, Actos de tortura. obligaciones positivas adjetivas que debe cumplir el Estado mexicano Época: Décima Época, Registro: 2009996, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 22, septiembre de 2015, tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: P XXI/2015 (10a.), p.: 233.

<sup>63</sup>*Ibidem*, p. 61.

<sup>64</sup>*Ibidem*, p. 64.

A propósito de este tipo de asuntos, el tribunal constitucional mexicano reconoció, tal y como lo ha reconocido la Corte Interamericana, que el deber de investigar implica que la determinación eficiente de la verdad debe mostrarse, con toda acuciosidad, desde las primeras diligencias.<sup>65</sup> En este tipo de asuntos el deber de llevar a cabo una investigación diligente, seria e imparcial requiere que además de los requisitos establecidos para la investigación de casos en donde se presenta una muerte violenta, que se cumpla con una serie de criterios adicionales que consisten en identificar, por ejemplo, “las conductas que causaron la muerte y verificar la presencia o ausencia de motivos o razones de género que originan o explican la muerte violenta”.<sup>66</sup> Adicionalmente, el deber de investigación implicaría advertir también como una cuestión de oficio a cargo de las autoridades “las posibles connotaciones discriminatorias por razón de género en un acto de violencia perpetrado contra una mujer cuando dicho acto se enmarca en un contexto de violencia contra la mujer que se da en una región determinada”.<sup>67</sup>

Como puede verse, el deber de investigación establece una serie de estándares que deben orientar la acción del Estado cuando actúa con el propósito de descubrir aquellas causas o circunstancias y los responsables de violaciones a los derechos humanos. Una importante oportunidad para desarrollar una interpretación amplia en el ámbito constitucional mexicano la ofrece el artículo 109.<sup>68</sup> Ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo directo en revisión 10/2012 había reconocido que tal disposición (entonces contenida en el artículo 113 constitucional) reconoce un derecho sustantivo de las víctimas a una reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido.<sup>69</sup> Uno de los principales retos que presenta el sistema constitucional mexicano se relaciona con armonizar el procedimiento de responsabilidad patrimonial de Estado previsto en las leyes secundarias de la materia<sup>70</sup> conforme a los estándares de investi-

<sup>65</sup>Cfr. SCJN, Amparo en revisión 554/2013, Primera Sala, Quejosa: Irinea Buendía Cortez (madre de Mariana Lima Buendía) de 25 de marzo de 2013, p. 63. Véase también el criterio base tomado por la SCJN. Cfr. Corte IDH, caso “Veliz Franco vs. Guatemala”, sentencia de 28 de mayo de 2014, serie C, núm. 279, párr. 191. Corte IDH, caso “González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México”, *op. cit.*, párrs. 300 y 366; Corte IDH, caso del “Penal Miguel Castro Castro vs. Perú”, párr. 383.

<sup>66</sup>Cfr. SCJN, Amparo en revisión 554/2013, p. 64. La sentencia utiliza como soporte de este argumento el siguiente documento Cfr. ONU, Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género, 2014, p. 37.

<sup>67</sup>Cfr. SCJN, Amparo en revisión 554/2013, p. 65. Corte IDH, caso “Veliz Franco vs. Guatemala”, sentencia de 28 de mayo de 2014, serie C, núm. 279, párr. 187.

<sup>68</sup>En mayo de 2015, el artículo 113 constitucional fue reformado en su totalidad para establecer diversas obligaciones en materia de combate a la corrupción; sin embargo, por virtud del artículo 11 transitorio del “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción se estableció que la ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 Constitucional se entendería ahora referida al último párrafo del artículo 109 constitucional, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015.

<sup>69</sup>SCJN, Amparo directo en revisión 10/2012, Primera Sala, 11 de abril de 2012, Ministro: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, p. 48.

<sup>70</sup>Un ejemplo de ello es el *DOF* puede encontrarse en el artículo 22 de la ley federal, el cual dispone que: “La responsabilidad del Estado deberá probarla el reclamante que considere lesionado su patrimonio, por no tener la obligación jurídica de soportarlo. Véase la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, *Diario Oficial de la Federación*, del 31 de diciembre de 2004, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de junio de 2009.

gación diligente, seria, imparcial y autónoma previstos en los estándares internacionales, ya que tal ordenamiento fue creado desde una óptica que pone la carga de la prueba en las víctimas y no en el Estado y no asume el deber de investigación de violaciones a los derechos humanos como un deber propio,<sup>71</sup> sino que el procedimiento descansa en el impulso procesal y la posibilidad de las víctimas de hacer llegar a las autoridades evidencias, cuando como hemos visto esto es parte del deber del Estado de investigar en términos de sus obligaciones constitucionales e internacionales.

### Deber específico de sancionar

Como se apuntó en el apartado previo, el deber de sancionar constituye una consecuencia de la identificación de aquellos responsables de violaciones a los derechos humanos y conlleva una obligación de resultado que obliga al Estado a imponer las sanciones pertinentes, y adicionalmente asegurar a la víctima una adecuada reparación.<sup>72</sup> Adicionalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado a propósito del caso “Campo Algodonero” la importancia de evitar que los responsables de graves violaciones a los derechos humanos continúen en sus cargos, o bien que ocupen posiciones de autoridad, toda vez que ello contribuye a “generar impunidad y crear las condiciones para que los factores que inciden en el contexto de violencia persistan o se agraven”.<sup>73</sup>

Es importante recordar que los deberes específicos en general y la obligación de sancionar en particular se relacionan con el combate a la impunidad, definida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos”.<sup>74</sup> En este sentido, el establecimiento de sanciones a aquellos agentes del Estado o personas —que actúan con su aquiescencia y colaboración— que cometen violaciones a los derechos humanos, constituye un requisito para evitar la impunidad. Que no se sancione a los responsables envía un mensaje de tolerancia frente a hechos violatorios de derechos humanos, con los efectos que esto tiene en su repetición.

En este sentido, la armonización del marco jurídico mexicano con los estándares internacionales en materia de sanción a responsables de violaciones a los derechos humanos constituye un aspecto fundamental para la plena vigencia de los derechos. Esta situación fue reconocida por el Relator Especial contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, quien afirmó que un importante número de los casos de tortura, particularmente cometidos en contra de las mujeres, no habían sido

<sup>71</sup>Corte IDH, caso “Familia Barrios vs. Venezuela”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 24 de noviembre de 2011, serie C, núm. 237, párr. 175.

<sup>72</sup>Cfr. Corte IDH, caso “Godínez Cruz vs. Honduras”, párr. 184; Corte IDH, caso “Osorio Rivera y Familiares vs. Perú”, párr. 114.

<sup>73</sup>Corte IDH, caso “González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México”, párr. 377.

<sup>74</sup>Corte IDH, caso “Ivcher Bronstein vs. Perú”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 6 de febrero de 2001, serie C, núm. 74, párr. 186.

investigados ni sancionados. Asimismo, una práctica muy común que aborda el informe del consiste en que en muchas ocasiones los delitos de tortura son calificados como delitos de menor gravedad,<sup>75</sup> lo que ocasiona que las violaciones a los derechos humanos no aparezcan referidas como tales en las estadísticas oficiales, lo que conlleva un subregistro de los hechos relacionados con tortura. De esta manera, la ausencia de datos relativos a determinados delitos, cuando existen otra clase de informaciones provenientes de la sociedad civil u organismos nacionales e internacionales, en realidad puede traducirse en un indicador relevante sobre la manera en que los Estados afrontan el deber de investigar las violaciones a los derechos humanos.

### A modo de conclusión

Como ha podido verse, el cumplimiento de los deberes específicos de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones a los derechos humanos constituye un parámetro que impacta de manera transversal la totalidad de actos u omisiones que le son exigidos al Estado por el ordenamiento constitucional. Los casos y ejemplos que se han presentado en el presente estudio no constituyen una lista definitiva, sino que tan sólo pretenden ofrecer una muestra de la manera en que tales obligaciones han sido comprendidas no sólo en el ámbito internacional sino incluso en la interpretación de casos, por lo que pueden resultar una guía útil al momento de reflexionar sobre las posibilidades de actuación del Estado en distintas temáticas y materias. De esta manera, la irradiación de los derechos fundamentales en el ordenamiento constitucional constituye una apuesta que corresponde hacer realidad a todas aquellas personas que demandan la exigencia y plena garantía de los derechos humanos en México.

A lo largo de estas líneas se ha insistido en la finalidad que tienen los deberes de prevenir, investigar, sancionar y reparar como obligaciones fundamentales para prevenir violaciones de derechos humanos y combatir la impunidad frente a estos hechos. Si es así, cabe reflexionar sobre los efectos que tiene la aplicación de los deberes específicos en las diferentes normas constitucionales y legales de cara a la finalidad referida.

En el contexto actual mexicano nos parece que tiene todo el sentido impulsar cualquier tipo de medida que tenga como objetivo prevenir violaciones a los derechos humanos. La aplicación transversal de los deberes de prevenir, investigar, sancionar y reparar es una oportunidad en este sentido.

<sup>75</sup>Cfr. Juan, E. Méndez, Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Consejo de Derechos Humanos 28.º periodo de sesiones, Tema 3 de la agenda “Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo”, A/HRC/28/68/Add.3, párr. 28.

## Bibliografía

- ALEXY, Robert, *Derechos sociales y ponderación*, 2a. ed., Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009, p. 46.
- , “Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad”, en *The Spanish Constitution in the european constitutional context*, trad. de David García Pazos y Alberto Oehling de los Reyes, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, p. 1507.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “Reparaciones en fuente internacional por violaciones de derechos humanos”, M. Carbonell y P. Salazar, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2012, pp. 167-199.
- Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, *Informe Ayotzinapa II. Avance y nuevas conclusiones*. La preponderancia de las pruebas testimoniales y confesiones, pp. 582 y 585.
- ORTEGA SORIANO, R., Robles Zamarripa, J.R., García Huerta, D.A., Bravo Figueroa, R.L. “Módulo 6. Deberes específicos de prevención, investigación y sanción”, en *Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, reformaDH*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal/Suprema Corte de Justicia de la Nación/Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013, 66 pp.
- SAAVEDRA ÁLVAREZ, Yuria, “Módulo 7. Teoría de las reparaciones a la luz de los derechos humanos”, *Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, reformaDH*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal/Suprema Corte de Justicia de la Nación/Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013, 51 pp.
- SERRANO, S. y D. Vázquez, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México, 2013, 133 pp.

### *Instrumentos internacionales y documentos legales*

- Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 63.1.
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, artículo 27.
- MÉNDEZ, Juan E., *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Consejo de Derechos Humanos 28º periodo de sesiones, Tema 3 de la agenda “Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo”, A/HRC/28/68/Add.3, párrs. 25, 28 y Recomendaciones.
- Organización de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “El derecho al Disfrute del Más Alto Nivel Posible de Salud”, Observación General núm. 14 (2000), E/C12/2000/4.



*Sentencias y resoluciones*

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 54/01 Caso 12.05, Maria da Penha Maia Fernandes, Brasil, 16 de abril de 2001, párr. 56 y Recomendaciones No. 4.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Velásquez Rodríguez *vs.* Honduras”, fondo, sentencia de 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4, párrs. 166, 175, 177,
- Corte IDH, caso “Godínez Cruz *vs.* Honduras”, fondo, sentencia de 20 de enero de 1989, serie C, núm. 5, párrs. 184 y 188.
- Corte IDH, caso “Caballero Delgado y Santana *vs.* Colombia”, fondo, sentencia de 8 de diciembre de 1995, serie C, núm. 22, párr. 58.
- Corte IDH, caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) *vs.* Guatemala”, fondo, sentencia de 19 de noviembre de 1999, serie C, núm. 63, párr. 228.
- Corte IDH, caso “Ivcher Bronstein *vs.* Perú”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 6 de febrero de 2001, serie C, núm. 74, párr. 186.
- Corte IDH, caso “Trujillo Oroza *vs.* Bolivia”, reparaciones y costas, sentencia de 27 de febrero de 2002, serie C, núm. 92, párr. 99.
- Corte IDH, caso “Bulacio *vs.* Argentina”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 18 de septiembre de 2003, serie C, núm. 100, párr. 112.
- Corte IDH, caso “19 Caso Molina Theissen *vs.* Guatemala”, reparaciones y costas, sentencia de 3 de julio de 2004, serie C, núm. 108, párr. 79.
- Corte IDH, Comerciantes *vs.* Colombia”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 5 de julio de 2004, serie C, núm. 109, párr. 140.
- Corte IDH, caso de los “Hermanos Gómez Paquiyauri *vs.* Perú”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 8 de julio de 2004, serie C, núm. 110, párr. 131.
- Corte IDH, caso “Tibi *vs.* Ecuador”. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 7 de septiembre de 2004, serie C, núm. 114, párr. 255.
- Corte IDH, caso “Masacre Plan de Sánchez *vs.* Guatemala”, reparaciones y costas, sentencia de 19 de noviembre de 2004, serie C, núm. 116, párr. 95.
- Corte IDH, caso “Carpio Nicolle y otros *vs.* Guatemala”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 22 de noviembre 2004, serie C, núm. 117, párrs. 134 y 135.
- Corte IDH, caso de las “Hermanas Serrano Cruz *vs.* El Salvador”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 1 de marzo de 2005, serie C, núm. 120, párr. 61.
- Corte IDH, caso de la “Comunidad Moiwana *vs.* Surinam”. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia 15 de junio de 2005, serie C, núm. 124, párr. 145.
- Corte IDH, caso de la “Masacre de Mampiripán” *vs.* Colombia”, sentencia de 15 de septiembre de 2005, serie C, núm. 134, párrs. 146, 219 y 223.
- Corte IDH, caso de la “Masacre de Pueblo Bello *vs.* Colombia”, sentencia de 31 de enero de 2006, serie C, núm. 140, párr. 123.
- Corte IDH, caso de las “Masacres de Ituango *vs.* Colombia”. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 1 de julio de 2006, serie C, núm. 148, párr. 402.
- Corte IDH, caso de la “Masacre de Pueblo Bello *vs.* Colombia”, fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 31 de enero de 2006, serie C, núm. 150, párrs. 123, 143, 153 y 154.
- Corte IDH, caso del “Penal Miguel Castro *vs.* Perú”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 25 de noviembre de 2006, serie C, núm. 160, párrs. 276, 377, 378, 379 y 383.
- Corte IDH, caso “Kawas Fernández *vs.* Honduras”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 3 de abril de 2009, serie C, núm. 196, párr. 156.



- Corte IDH, caso “González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México”. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205, párrs. 249, 252, 258, 282, 283, 284, 300, 366 y 377.
- Corte IDH, caso “Barreto Leiva vs. Venezuela”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 17 de noviembre de 2009, serie C, núm. 206, párr. 75.
- Corte IDH, caso “Radilla Pacheco vs. México”. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209, párrs. 192 y 233.
- Corte IDH, caso de la “Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala”. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 24 de noviembre de 2009, serie C, núm. 211, párr. 236.
- Corte IDH, caso “Chitay Nech y otros vs. Guatemala”. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 25 de mayo de 2010, serie C, núm. 212, párr. 192.
- Corte IDH, caso “Fernández Ortega y otros vs. México”. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 30 de agosto de 2010, serie C, núm. 215, párr. 191.
- Corte IDH, caso “Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil”. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 24 de noviembre de 2010, serie C, núm. 219, párr. 170.
- Corte IDH, caso “Gelman vs. Uruguay”, fondo y Reparaciones, sentencia de 24 de febrero de 2011, serie C, núm. 221, párrs. 194 y 224.
- Corte IDH, caso “Familia Barrios vs. Venezuela”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 24 de noviembre de 2011, serie C, núm. 237, párr. 175.
- Corte IDH, caso “Fornerón e hija vs. Argentina”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 27 de abril de 2012, serie C, núm. 242, párr. 66.
- Corte IDH, caso “Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia”. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 3 de septiembre de 2012, serie C núm. 248, párr. 189.
- Corte IDH, caso “Castillo González y otros vs. Venezuela”, Fondo, sentencia de 27 de noviembre de 2012, serie C, núm. 256, párr. 128.
- Corte IDH, caso “García y Familiares vs. Guatemala”, fondo reparaciones y costas, sentencia de 29 noviembre de 2012, serie C núm. 258, párr. 136.
- Corte IDH, caso “Masacre de Santo Domingo vs. Colombia”. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones, sentencia de 30 de noviembre de 2012, serie C núm. 259, párr. 156.
- Corte IDH, caso “Luna López vs. Honduras”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 10 de octubre de 2013, serie C, núm. 269, párr. 123.
- Corte IDH, caso “Osorio Rivera y Familiares vs. Perú”. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 26 de noviembre de 2013, serie C, núm. 274, párr. 114.
- Corte IDH, caso “Veliz Franco vs. Guatemala”, sentencia de 28 de mayo de 2014, serie C, núm. 279, párrs. 187 y 191.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Contradicción de tesis 293/2011.
- SCJN, Amparo en revisión 495/2013. Ministro ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.
- SCJN, Amparo Directo 35/2014, Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Secretaria: Ana María Ibarra Olgún de 15 de mayo de 2015. Resultando Primero. pp. 1, 2, 48, 50 y 65.
- SCJN, Amparo en revisión 554/2013, Primera Sala, Quejosa: Irinea Buendía Cortez (madre de Mariana Lima Buendía) de 25 de marzo de 2013, p. 63. Véase también el criterio base tomado por la SCJN, pp. 37 y 65.
- SCJN, Amparo directo en revisión 10/2012, Primera Sala, 11 de abril de 2012, Ministro: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, p. 48.

- SCJN. Jurisprudencia. Actos de tortura. La omisión del juez penal de instancia de investigar los denunciados por el imputado, constituye una violación a las leyes del procedimiento que trasciende a su defensa y amerita la reposición de éste. Época: Décima Época, Registro: 2011521, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 29, abril de 2016, tomo II, Materia(s): Común, Penal, Tesis: 1a./J. 10/2016 (10a.), p. 894.
- SCJN, Tesis Aislada, Actos de tortura. Obligaciones positivas adjetivas que debe cumplir el Estado mexicano. Época: Décima Época, Registro: 2009996, Instancia: Pleno, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 22, septiembre de 2015, tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. XXI/2015 (10a.), p. 233.
- SCJN, Tesis Aislada, Época: Décima Época, Registro: 2010421, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 24, noviembre de 2015, tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CCCXLI/2015 (10a.), p. 971.

La esclavitud

Resumen

El tema de la esclavitud por desgracia en nuestros días retoma relevancia; la regulación nacional y convencional sobre su proscripción tiende a la protección del derecho humano de la dignidad humana. La comprensión del esfuerzo regulatorio es precisa desde la percepción del interés y de su tutela jurídica, la libertad del ser humano debe ser respetada por sus semejantes y por la organización social por ser expresión de la propia naturaleza humana, cualidad que le hace digno y que el derecho debe proteger en grado supremo, como un derecho fundamental que está garantizado por la proscripción a la esclavitud, trata de personas y prácticas análogas. Esto representa un esfuerzo que a nivel convencional desde hace tiempo se observa y el cual se plasma como un principio inexcusable para toda la comunidad internacional como la regla inviolable de *Ius cogens*.

La dignidad humana

Antes de ingresar en el análisis de la esclavitud, resulta prudente disertar sobre el bien lesionado por esta infame práctica, así como por sus modalidades, como es la dignidad humana. El vocablo dignidad proviene del latín *dignitas*, que significa “la calidad de digno”, hace referencia al decoro y al respeto, así como a la cualidad racional del ser humano, noción que es reconocida en forma unánime por su vital importancia en la concepción de la persona humana como sujeto de derecho, puesto que con esta calidad se le atribuye una condición valiosa por el solo hecho de su diseño psicosomático, cuestión que la regulación jurídica no debe

Sumario

Resumen . . . . .	105
La dignidad humana . . . . .	105
El interés . . . . .	107
Los derechos humanos . . . . .	110
La esclavitud . . . . .	115
Bibliografía . . . . .	120

pasar por alto, y sí hacer énfasis en esta característica esencial y originaria del propio ser humano al momento de precisar las normas legales que rijan las relaciones sociales.

Sin embargo, el significado de esta voz no culmina con su percepción etimológica, pues también se le reconoce en la normativa judicial como un valor supremo,<sup>1</sup> concepto atribuido por sí y ante sí, por virtud de la estima exigida y reconocida objetivamente para todo sujeto social que registra la calidad única y excepcional atribuida al ser humano, y cuya eficacia debe ser protegida normativamente para proveer al desarrollo integral de las personas.

Esto implica un ejercicio intelectual complicado, pues el parámetro para calificar esta noción como un valor no puede fincarse desde el ángulo utilitarista; y es que aquí es en donde se debe redimensionar la percepción del valor que algo pueda representar, con lo cual se plantearía otra disyuntiva consistente en definir si lo valioso es el ser humano en sí o es sólo una cualidad dada a las personas, así como si lo valioso es únicamente una referencia de relación del sujeto y sus semejantes.<sup>2</sup>

El valor que buscamos es la idea válida racionalmente determinada con pretensión de obligatoriedad que justifica al orden normativo y que debe ser jurídicamente protegida, porque es la que dispone los principios y fines del derecho, pues con base en la reflexión que se hace sobre ella se genera el marco jurídico que regulará una serie de relaciones humanas de cohesión y satisfacción social. Esto, porque los valores son consustanciales a la norma jurídica, dado que toda norma jurídica es un juicio de valor en modo imperativo que atribuye una consecuencia a una hipótesis de derecho que ordena un deber de obrar en justicia. Sobre lo anterior, se puede inferir que los valores son ideas racionalmente creadas y objetivamente implementadas que exigen ser cumplidas, y que además justifican al sistema normativo jurídico positivo, orientan el diseño de los principios y fines de la norma jurídica, propician la calificación de la conducta o contenido ordenado normativamente y evalúan a las demás de dicho sistema, conforme al parámetro deducido.<sup>3</sup> Esto es, el ser humano es ontológicamente valioso; su aprecio no deriva de la calificación de otro sujeto ni de la relación de utilidad, sino de la esencia del objeto que se autoestima valioso y se reconoce como tal para su protección, ya que al reconocerlo en sí, también se surte la exigencia de hacer lo propio con todo semejante. Así pues, toda actividad u omisión tendiente a menoscabar las características vitales, racionales y relacionales del ser humano, sin considerar su estado de ente valioso, deben ser expulsadas y reprimidas del orden social, por ello hasta las penas deben ser regidas por el contenido humanístico de la dignidad humana, que exige el respeto a su esencia y conservación.

<sup>1</sup>Tesis I.5o.C. J/31 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro I, tomo 3 octubre de 2011, p. 1529.

<sup>2</sup>Véase Luis Recaséns Siches, *Tratado general de filosofía del derecho*, 13a. ed., México, Porrúa, 1998, pp. 58-62; Juan Manuel Terán Mata, *Filosofía del derecho*, 13a. ed., México, Porrúa, 1996, pp. 215 y 221, y Eduardo García Máynez, *Filosofía del derecho*, 8a. ed., México, Porrúa, 1996, pp. 414 y 415.

<sup>3</sup>Véase Milagros Otero Parga, *Valores constitucionales. Introducción a la filosofía del derecho: axiología jurídica*, 2a. ed., México, Universidad Autónoma del Estado de México/Universidad de Santiago de Compostela, 2001, pp. 29.

Por ello, indudablemente, el ser humano es y debe ser valioso para el ser humano, pues el estimar lo contrario sería tanto como que el propio ser humano diera la pauta para su autoextinción, cuestión que debe tomarse en cuenta para que la precisión de ente digno no tan sólo sea aplicable, sino también exigible, en el ámbito relacional del propio ser humano. La percepción de la dignidad humana anima al principio de respeto, en el cual se observa la decidida influencia del cristianismo, como se percibe de lo predicado en el evangelio según San Mateo en su capítulo 7, versículo 12, que dice: “Así que, todas las cosas que queráis que los hombres hagan con vosotros, así también haced vosotros con ellos; porque esto es la ley y los profetas”, así como por el pregonado por San Lucas en su capítulo 6, versículo 31, que dice: “Y como queréis que hagan los hombres con vosotros, así también haced vosotros con ellos”,<sup>4</sup> lo que encuentra su máxima expresión en las propias palabras de Jesús de Nazaret (escritas por San Mateo, capítulo 22, versículo 39) al referir al segundo de los grandes mandamientos cristianos, al tenor de lo siguiente: “Y el segundo es semejante: Amarás a tu prójimo como a ti mismo”,<sup>5</sup> lo cual la sabiduría popular lo condensa en la siguiente conseja: “no hagas a los demás lo que no quieras que te hagan”, cuyo fundamento se encuentra en la fórmula conocida como regla áurea.<sup>6</sup> Sobre este aspecto, Stammler, quien acuña el principio de respeto recíproco, señala que la voluntad de una persona no puede quedar a merced del arbitrio de otra, así como que toda exigencia jurídica debe tratar al obligado como un prójimo (persona con dignidad, sujeto con fines propios, quien es un fin en sí mismo y no un medio para fines ajenos. Esto se complementa con el principio de participación, que consiste en que nadie puede ser excluido de una comunidad o de una relación jurídica por el mero capricho de otra persona, así como que todo poder jurídico de disposición concedido a otra persona sólo se justifica cuando el excluido subsista como ser con fines propios (como persona con dignidad) y jamás como un medio para los demás, o mero objeto de derechos subjetivos de los demás.<sup>7</sup> En tanto, Ihering es quien condensa el contenido del principio de respeto en el reconocimiento del valor de la persona expresado por la consideración y la atención; esto es, éste resulta ser un contenido necesario para el desarrollo de los fines humanos.<sup>8</sup>

## El interés

La palabra interés es de suma importancia para incidir en el plano de los derechos, aunque este término tenga de por sí una variada gama de significados y complejidades en los mismos. Así, desde un punto de vista etimológico, también presenta una disyuntiva, ya que por una parte se indica que se integra con los vocablos latinos *inter*, cuyo

<sup>4</sup>Biblia, antigua versión de Casiodoro de Reina (1569), revisada por Cipriano de Valera (1602), revisión de 1960 con referencias y concordancias, Mundo Hispano, pp. 1040 y 1105.

<sup>5</sup>*Ibidem*, p. 1061.

<sup>6</sup>Véase Hans Kelsen, *¿Qué es la justicia?*, 1a. ed., 22a. reimp. México, Fontamara, 2009, p. 56.

<sup>7</sup>Citado por Luis Recaséns Siches, *op. cit.*, p. 551.

<sup>8</sup>*Cfr.* Rudolf Von Ihering, *La lucha por el derecho*, México, Cajica, 1957, pp. 346 y 352.

significado es “entre”, y *esse*, al que se le identifica con la voz *entre*, esto es, interés indica “estar entre”, voz que refiere a un vocablo utilizado como intermediador; sin embargo, también se le ubica con la expresión latina *interesse*, que indica interesar, es decir, representa la idea relativa a la cualidad de un bien que la hace importante o valiosa para alguien.

Esto ha propiciado que se desarrollen posturas voluntaristas y objetivistas sobre la comprensión del alcance de la locución interés; las primeras, le refieren como un acto meramente subjetivo producto de la expresión de la voluntad, un acto inteligente, un juicio de valor, una noción psicológica de la persona tendiente a la obtención de un bien que considera idóneo para la satisfacción de sus necesidades; las segundas, consideran dos elementos en su configuración: uno subjetivo (el ser humano) y otro objetivo (el bien), por lo que el interés es la posición favorable del individuo tendiente a la satisfacción de una necesidad, con especial referencia al bien y su cualidad, sin considerar al interés como un juicio de naturaleza subjetiva.<sup>9</sup>

Empero, con independencia de la postura que se adopte, se puede vislumbrar que de entre las distintas y tan variadas relaciones sociales surgen bienes, sean vitales o no, conforme al origen de los mismos, pero que la sociedad los califica como valiosos y que esto genera la necesidad de su tutela, siendo el interés la exigencia o reclamo de la misma, mediante el despliegue de una conducta proteccionista o prestacional a cargo de un sujeto obligado y en favor de una o varias personas, lo cual tendrá el carácter de jurídico, sólo y únicamente cuando así lo reconozca la norma legal.

Por esto, los derechos humanos (los cuales se trasmutarán en derechos fundamentales cuando exista su reconocimiento jurídico), cuya atención se centra en la exigencia de satisfacción de las necesidades vitales del ser humano, son reclamos éticos y estimativos que aparecen como derechos morales, los cuales se presentan en forma meta-normativa positiva y cuyo fundamento se encuentra en la dignidad<sup>10</sup> (atributo relativo a la autonomía humana, racional, libre y autoconsciente, por lo mismo responsable) del ser humano (ser animado y racional). La dignidad es inviolable y predica la tolerancia, la solidaridad, y otorga al hombre (como especie) la posibilidad de realizar su finalidad, su destino y alcanzar la plenitud de su propia esencia, individual y colectiva, ya que la sociabilidad de la persona humana tiene su origen en su propia naturaleza, mediante el logro de un equilibrio prudencial. Esto es, con una inferencia claramente tomista y de fray Bartolomé de las Casas, como Beuchot informa que las necesidades e inclinaciones básicas del ser humano son las que engendran los derechos humanos, toda vez que de su animalidad, como parte de la naturaleza humana, surge la necesidad de una vida material, corpórea, vegetativa y sensitiva, cargada de eticidad que implica exigencias morales y también engendra derechos (como el derecho a la vida, que genera además los relativos a la alimentación, a la salud, a la vivienda, al

<sup>9</sup>Cfr. María del Pilar Hernández Martínez, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, México, UNAM, 1997, pp. 48 y 49.

<sup>10</sup>Tesis I.5o.C. J/30 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro I, tomo 3 octubre de 2011, p. 1528; Tesis P LXV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXX, diciembre de 2009, p. 8.

trabajo y a un salario remunerador, y todos los demás de orden material necesarios para la preservación y desarrollo); así como por la racionalidad del ser humano se originan derechos humanos relativos a la libertad en todas sus acepciones, al acceso, desarrollo y uso del conocimiento y de su voluntad (como el derecho cultural, religioso, y ejercer su crítica), así como el de la sociabilidad humana.<sup>11</sup> Estos derechos, al ser positivados es como jurídicamente existen en su concepción de derechos fundamentales, pues su fundamento no se puede encontrar en principios éticos, porque no son derecho, sino hasta que la norma positiva les reconozca y garantice decretando su regulación.

Así es como se puede comprender la existencia de diversos intereses del ser humano, sean tutelados o no jurídicamente, sea en forma sustancial como adjetiva, ya que para concebirlos jurídicamente se requiere que tal necesidad que le genere sea relevante para el orden legal, toda vez que en caso contrario sólo encontraremos un interés simple que no requiere de ese reconocimiento jurídico, pues su observancia no genera ningún beneficio personal para el interesado, ni su afectación trasciende de forma alguna a su esfera legal.<sup>12</sup> Estos intereses simples o irrelevantes para el derecho, en muchas de las ocasiones, se encuentran auspiciados por motivos de conveniencia social o por razones de naturaleza eminentemente moral, así como por otras de índole económica o proveniente de la interacción social, sin que alguna de ellas sea reconocida legalmente y dotada de la potestad de repetir jurisdiccionalmente ante su infracción.

### *El interés jurídico*

Sobre el alcance del interés jurídico, la doctrina le ha identificado con el derecho subjetivo de los gobernados, pues los reclamos de las necesidades juegan un papel esencial en la creación del derecho, y en tanto esas necesidades sean de orden vital para el ser humano, pueden tales intereses identificarse con los derechos fundamentales de las personas, sin perjuicio de la existencia de otros intereses que, sin ser precisamente de esta índole, merecen protección jurisdiccional, como es el interés legítimo.<sup>13</sup>

Las exigencias de las necesidades vitales jurídicamente reconocidas resultan ser los derechos fundamentales de los gobernados, sean sustantivos o adjetivos, pues sólo así podrán ser motivo de pretensión en juicio, por lo que todo interés tutelado legalmente se instituye con la calidad de jurídico, y en consecuencia, ese interés contiene un derecho resguardado o garantizado normativamente en favor de una persona, la cual, ante su infracción, tiene la potestad de repetición ante la instancia jurisdiccional competente para que se provea lo conducente a su apreciación jurídica y, en su caso, a

<sup>11</sup>Cfr. Mauricio Beuchot, *Filosofía y derechos humanos (Los derechos humanos y su fundamentación filosófica)*, México, Siglo XXI Editores, 1993, pp. 27 y ss.

<sup>12</sup>Tesis 1a. XLIII/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XVII, tomo 1 febrero de 2013, p. 822.

<sup>13</sup>Véase Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Juicio de Amparo y Derecho Procesal Constitucional*, República Dominicana, Finjus, 2010, p. 291; Carlos Pérez Vázquez, *Necesidades, intereses y jueces*, 1a. ed., México, UNAM, 2006, pp. 2 y 15.

restablecer la regularidad normativa con todas sus consecuencias previstas en la norma legal, y así se decreta jurisdiccionalmente la existencia de ese derecho.

Esto lo confirma la prescripción legal contenida en el artículo 1° del Código Federal de Procedimientos Civiles, en donde se precisa la condición requerida relativa al reconocimiento legal de todo interés o derecho (por este reconocimiento) para ser exigible en juicio, sea que se intervenga en él como actor o demandado, esgrimiendo demanda o formulando excepciones, pues en caso de que ese interés sea colectivo, difuso o reflejo, esta regla no es la que se requiere acreditar, sino la relativa a la autorización legal de ocurrir a juicio, aunque no se acredite interés jurídico alguno, sino sólo la existencia de un agravio y un interés sobre la acción; esto es, un interés legítimo para abrir la instancia jurisdiccional.

El interés jurídico, entonces, se encuentra constituido por un derecho fundamental protegido por la norma legal y la potestad de exigencia a su tutela jurisdiccional en favor de una persona, ante la transgresión del mismo, sea por su vulneración o por el desconocimiento del mismo, atribuida a alguna autoridad del Estado o persona privada, física o colectiva. Para esto se debe tomar en cuenta el grado de su acreditación con atención al estadio procesal del juicio que se impetre, pues el actor, al presentar su demanda, lo puede acreditar en forma indiciaria y no de manera plena y directa,<sup>14</sup> cuestión que sí debe acontecer en el periodo probatorio del proceso judicial, toda vez que en caso de que dicho interés no se encuentre acreditado al momento de dictarse la sentencia, el sentido de la misma será en su perjuicio, siempre que en el caso el accionante no hubiera acudido a juicio con base en un interés legítimo.

## Los derechos humanos

La noción de los derechos humanos está sujeta a diversas percepciones que hace difícil la tarea de su definición, pues encontramos que, como señala Atienza, en ocasiones ese contenido se utiliza en forma emotiva o justificante (que incluso puede incidir en un planteamiento ideológico), con una apreciación reivindicatoria, y en otras como normas jurídicas positivas de orden fundamental instituidos en la Carta Magna, así como, en unas más, como principios esenciales e inclusive como postulados éticos.<sup>15</sup> Además, para ciertas posturas, como lo informa Cortina, su percepción jurídica se centra solamente en un discurso justificante de la forma moderna de comunidad política (Estado nacional) y el fundamento exigido para su evolución hacia una República Universal,<sup>16</sup> aunado a la versión que se dirige a considerarles como justificantes del Estado democrático occidental y su régimen de protección patrimonialista, y otra

<sup>14</sup>Tesis VI.2o.C. J/230, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XX, diciembre de 2004, p. 1221.

<sup>15</sup>Cfr. Manuel Atienza, *El sentido del derecho*, 2a. ed., 1a. reimp. España, Ariel, 2003, pp. 208 y ss.

<sup>16</sup>Cfr. Adela Cortina, "Derechos Humanos y discurso político", en Graciano González R. Arnaiz (coord.), *Derechos Humanos*, España, Tecnos, 1993, p. 37.



más radical a la que se refiere Atienza,<sup>17</sup> precisa su negación, como ocurre con la tendencia del *jusmarxismo*, ya que para ella los derechos humanos sólo son una ideología burguesa por su índole patrimonialista individualista, la cual tiende a desaparecer al arribar la sociedad al estadio comunista, ya que su premisa fundamental es que desaparece el Estado y el derecho burgués. En este sentido los derechos humanos se perciben en un grado de profundización colectiva en atención a su clave económica, sin disfrazar la explotación capitalista y se otorga a esa apreciación ideológica una apariencia de relaciones presididas por la libertad y la igualdad.

En el constitucionalismo mexicano se ubica con singular importancia la prevención formulada en el artículo 5° del Acta Constitutiva y de Reformas sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el 21 de ese mismo mes y año, pues aquí se reconocen los derechos humanos —de libertad, seguridad, propiedad, igualdad—, así como a sus garantías para hacerlas efectivas. Los artículos 1°, 2° y 10 del proyecto de Constitución Federal del 16 de junio de 1856, cuya equivalencia se encuentra en los numerales 1°, 2° y 12 de la Constitución Política de la República Mexicana promulgada el 5 de febrero de 1857, refieren al reconocimiento de los derechos del hombre por parte del pueblo mexicano, los cuales, al ser base y objeto de las instituciones sociales, todas las leyes y autoridades se encuentran obligadas a respetar y defender las garantías normativas con que se invisten y que otorga la Constitución. De esto resulta notable que la previsión de los derechos humanos se encuentra a título de normas meta-constitucionales de naturaleza *iusnaturalista* que no requieren reconocimiento del derecho positivo porque son parte inherente del propio ser humano, pero sí lo requieren las garantías con que se invisten esos derechos humanos para su protección y que otorga la Constitución, donde se percibe aquí la manufactura *iuspositivista* de esas garantías para obligar a las autoridades e imponer a toda disposición legal el deber de su respeto y defensa, además de que decreta la igualdad (similitud) jurídica de los habitantes del país, sin distinción de clases (estrato económico), ni de origen (estrato de linaje o estamento), ni de sumisión por equiparación a mercancía (esclavitud), calidad esta última que no se reconoce y que incluso por el solo hecho de ingresar a territorio nacional por quien en otro país la tuviera, esta condición se pierde y el individuo recobra su libertad, para lo cual las leyes están prestas para que les protejan en contra de este ominoso estigma.

El giro dado por la denominada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917 fue de 360 grados, pues en su artículo 1° —de corte eminentemente *iuspositivista*—, se condensaron en un solo concepto los derechos humanos y las garantías normativas para considerarlas como sinónimos; derechos subjetivos otorgados a los individuos por el derecho objetivo positivo de orden constitucional, con lo cual puso de nueva cuenta en la palestra la vieja discusión de si las personas morales también podían gozar de esas garantías, identificadas por la interpretación a ese ordenamiento con los derechos humanos. esto propició resurgir el

<sup>17</sup>Cfr. Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero, *Marxismo y filosofía del derecho*, México, Fontamara, 1993, pp. 24 y ss.

argumento de Vallarta<sup>18</sup> sobre el reconocimiento de las personas morales en la calidad de gobernados, por el grado de equiparación normativa existente entre personas físicas y morales, en atención al sustrato de voluntad implícito individual para las físicas y colectivo para las morales, así como por su posición de supra a subordinación ante las autoridades del Estado.

Sin embargo, existe otra percepción sobre los derechos humanos, visualizada desde la óptica de un positivismo jurídico, como es la que planteó Jellinek con base en una estructura ecléctica sobre los derechos subjetivos, a los cuales consideró como un interés tutelado por la ley, mediante el reconocimiento de la voluntad individual y que se pueden observar como derechos subjetivos individuales (derechos personales o de crédito y reales) o como derechos subjetivos públicos (derecho de libertad, derecho de petición y derechos políticos), así como la percepción de estos últimos como integrados en el estatus del sujeto; es decir, son la suma de facultades que las personas tienen frente al poder público y que representan una serie de limitaciones que el propio Estado se impone a sí mismo.<sup>19</sup> Jellinek señala que la libertad es una cualidad innata del ser humano y que el Estado es ajeno a su creación, porque, indica, esta libertad es una de hecho y no un derecho, como erróneamente el derecho natural lo ha considerado, pues cuando el Estado interviene en su reconocimiento se autolimita a sí mismo y regula su ejercicio para que sea compatible con el interés general, y es aquí cuando puede concebirse como un derecho inherente al propio ser humano, el que, para su protección, en su gama integral (vida, libertad propiamente dicha y propiedad), es para lo cual se funda el Estado con la obligación primordial de defenderlos y se declaran solemnemente en la norma jurídica positiva. Hoy en día se puede afirmar que la ley asegura al individuo una esfera jurídica firme y que las instituciones públicas descansan sobre la convicción de que hay un derecho de las personas frente al poder soberano del Estado.<sup>20</sup>

Por otro lado, la postura sincrética de la esencia de los derechos humanos toma vigor con la apreciación de Peces-Barba, quien refiere que de algún modo los derechos subjetivos esencialmente son la versión positiva de los derechos naturales, pero que ambos tienen en común el mismo marco cultural antropocéntrico, por lo que prefiere denominar a los derechos humanos como derechos fundamentales, sin considerar en este concepto tendencia positivista o naturalista alguna, sino sincrética, ya que su concepción resulta más precisa que la expresión derechos humanos. A efecto de evitar el lastre de ambigüedad que éste supone, así como porque abarca las dos dimensiones en que aparecen los derechos humanos, sin incurrir en reduccionismos *iuspositivistas* o *iusnaturalistas*, ya que los derechos fundamentales expresan tanto una moralidad como una juridicidad básicas, o dicho de otra forma, la formulación de ese concepto no toma en cuenta su dimensión jurídico-positiva que las tradiciones lingüísticas de los juristas le atribuyen vinculándole a su reconocimiento legal, y es más

<sup>18</sup>Cfr. Ignacio L. Vallarta, *El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus*, 3a. ed., México, Porrúa, 1980, pp. 109 y 110.

<sup>19</sup>Citado por Eduardo García Máynez, *Introducción al estudio del derecho*, 31a. ed., México, Porrúa, 1980, pp. 191 y 201.

<sup>20</sup>Cfr. Georg Jellinek, *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, 2a. ed., México, UNAM, 2003, pp. 126-141.

adecuada porque el término derechos subjetivos públicos o libertades públicas pueden perder de vista la dimensión moral de esos derechos humanos, y ceñir la estipulación del sentido sólo a la faceta de pertenencia al ordenamiento jurídico positivo.<sup>21</sup>

Actualmente en México, conforme a la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, cabe la reflexión sobre lo dispuesto por el artículo 1° de la Carta Magna, ya que su redacción indica diversas posturas que confluyen en ese mismo texto normativo, pues claramente se reconoce la existencia de los derechos humanos y de sus garantías, sin confusión entre ambos, pues con la redacción normativa con que se inviste el artículo 1° constitucional en mención, aparecen los derechos humanos en sí como categorías jurídicas y no como simples enunciados éticos, en forma anterior a la norma constitucional, pues ese precepto legal claramente señala que los *derechos humanos* son reconocidos en la Constitución y por los tratados internacionales. Esto es, ¿los derechos humanos son preexistentes como tales a la señalada Constitución, que sólo les reconoce y garantiza?, pues sólo se reconoce lo ya existente, cuestión que evoca a la teoría de la escuela histórica que postula la existencia anterior de los derechos subjetivos al orden jurídico estatal, el cual sólo en una etapa posterior fue sobreañadido con el propósito de sancionar y proteger a los derechos subjetivos, pues el orden jurídico garantiza y configura a los derechos subjetivos, pero no los crea.<sup>22</sup> Aunque aquí también puede interpretarse como una precisión legislativa que pretende transitar por la vertiente de un *juspositivismo* atenuado o *garantismo* —siendo Luigi Ferrajoli uno de sus principales exponentes—, en donde el objeto de estudio es el proceso de creación de la ley positiva y su aplicación con todas las implicaciones que esto acarrea, pero lo novedoso es que esta tendencia reconoce de una u otra forma la presencia de los derechos humanos como una subclase de los derechos fundamentales. Recordemos que en el positivismo jurídico tales normas de derecho natural sólo tendrán la calidad de jurídicas una vez que sean incorporadas a la ley positiva, ya que, como señala Austin, los derechos humanos forman parte de las normas sociales que influyen en el derecho, pero no son derecho,<sup>23</sup> garantizados frente a las autoridades del Estado y de los particulares mediante normas legales positivas que imponen un régimen jurídico de hacer o no hacer, prohibiciones u obligaciones, para que el titular de estas prerrogativas positivadas por su reconocimiento o incorporación en la ley se encuentren tuteladas positivamente y su ejercicio garantizado dentro de esos límites.<sup>24</sup> Empero, en tal dispositivo constitucional también se puede ubicar el reconocimiento de un orden jurídico supra-normativo positivo, toda vez que refiere a un contenido normativo de derecho natural, en donde existe el sistema de los derechos humanos como entidades preceptivas de orden jurídico en sí y por sí, distinto al orden normativo positivo estatal, que sólo reconoce y garantiza algunos

<sup>21</sup>Cfr. Gregorio Peces-Barba Martínez, *Curso de derechos fundamentales, teoría general*, 1a. reimp., España, Coedición de la Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, 1999, pp. 27-37.

<sup>22</sup>Véase Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, 2a. reimp. 2a. ed., México, UNAM, 1979, pp. 91 y 92.

<sup>23</sup>Citado por Antonio Enrique Pérez Luño, *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 1a. ed., España, Tecnos, 2005, p. 59.

<sup>24</sup>Véase Luigi Ferrajoli, *Democracia y garantismo*, 2a. ed., España, Trotta, 2010, pp. 42 y 43; Luigi Ferrajoli, *Garantismo, una discusión sobre derecho y democracia*, 1a. ed., España, Trotta, 2006, pp. 36 y 42.

de ellos, quizá los más elementales, sin que en este ejercicio se agote la gama de dichos derechos humanos. También puede relacionarse lo dispuesto por este numeral constitucional con la percepción de un formalismo positivista que reclama como derechos humanos sólo a los contenidos éticos que se incorporan a la norma positiva estatal, sin que por ello se puedan reconocer como tales a otros que no se encuentren agregados a la norma jurídica positiva, que dejan de ser meras cuestiones éticas para adquirir por ese reconocimiento estatal el estatus de norma jurídica, con el establecimiento de un mandato que implica la realización o no de determinada conducta, a efecto de regular la misma mediante el establecimiento de un acto coercitivo, como se deduce del tercer párrafo del mencionado artículo 1° constitucional.<sup>25</sup> Con todo queda de manifiesto la diversidad de tendencias que convergen en nuestro marco constitucional y también la posibilidad manifiesta de un ejercicio interpretativo matizado por la corriente jurídica que se adopte en cada caso, ante lo cual los órganos judiciales en su labor interpretativa y creativa del derecho deberán decidir cuál de estas tendencias será la adoptada por nuestro sistema jurídico en forma uniforme, atendiendo al principio *pro homine* estatuido por el segundo párrafo del señalado artículo 1° constitucional.

Por último, el reconocimiento de los derechos humanos en la Constitución y en instrumentos normativos internacionales (tratados y convenciones) hace que exista la tendencia a ubicar los derechos humanos en el *bloque constitucional* a los reconocidos por la Constitución, así como en el *bloque internacional de convencionalidad* a los reconocidos en esos tratados o convenciones internacionales. Esto puede abrir la posibilidad de coincidir en un caso concreto la aplicabilidad de un derecho humano previsto en ambos tipos de cuerpos normativos, lo cual aparentemente hace surgir un conflicto de normas que debe ser dirimido bajo la consideración de que ambos integran un bloque unitario de derechos humanos con las protecciones normativas y adjetivas que otorga la Constitución, y que la interpretación de uno u otro debe ser mediante el principio de *interpretación conforme a la Constitución*, así como que la aplicación de uno u otro debe atender al principio *pro homine* para definir cuál debe ser individualizado al caso concreto. De este modo, si un derecho humano se encuentra previsto en la Constitución y su ámbito facultativo es similar al estatuido en el señalado instrumento internacional, resulta *innecesario aplicar la norma de fuente internacional cuando la de origen interno es constitucionalmente suficiente para establecer un sentido protector del derecho fundamental respectivo*.<sup>26</sup> Pero, en caso de que ocurra lo contrario, esto es, que la norma internacional consagre un derecho humano con mayor amplitud en su ejercicio, o bien cuando ese derecho humano sólo se reconozca expresamente en esa normatividad y no así en la de derecho interno (Constitución), por virtud de los señalados principios y en atención al propio mandato constitucional previsto en sus numerales 1° y 133, deberá optarse por la establecida convencionalmente, en acato al principio de supremacía constitucional, ya que es la propia Constitución la que manda esta situación.

<sup>25</sup>Véase Hans Kelsen, *op. cit.*, pp. 144 y 145.

<sup>26</sup>Tesis I.3°/PJ/1 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XX, mayo de 2013, p. 1221.

## Noción

Por esto, encontramos la justificación del rechazo o repudio a la manipulación de la voluntad humana, así como a la esclavitud y discriminación. La dignidad del ser humano se cimienta en el reconocimiento a su autonomía y libertad que ostenta en atención a su calidad racional y determinación ética, lo cual resulta de una apreciación de sí mismo en referencia a sus semejantes para negar cualquier forma de usurpación de su voluntad en relación con la autonomía que ésta reviste, por lo que no puede ser un instrumento más que de sí mismo, sin nulificar su esencia humana, por lo que el respeto se finca en el reconocimiento mutuo entre los seres humanos de estas cualidades como principio rector y fundante de los derechos humanos.

Sin embargo, el trayecto para el debido e integral reconocimiento social de la dignidad humana ha sido lento y doloroso pero progresivo, sin dejar lugar para retrotraerse en demérito de los alcances obtenidos. La esclavitud, antinomia de la dignidad humana, es reprobada y proscrita unánimemente en todas las precisiones normativas del orbe, aunque subsistan algunos resabios en las prácticas sociales sectarias que deben ser abatidas en su totalidad, como lo previene actualmente el nuevo párrafo tercero del artículo 1º constitucional creado por la adición ordenada en el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, que establece a cargo de todas las autoridades (federales, locales, de la Ciudad de México, municipales, de naturaleza administrativa, legislativa o jurisdiccional), la obligación, dentro del ámbito de su respectiva competencia, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Entonces, los derechos humanos (los cuales se trasmutarán en derechos fundamentales cuando exista su reconocimiento jurídico) cuya atención se centra en la exigencia de satisfacción de las necesidades vitales del ser humano, son reclamos éticos y estimativos que originalmente aparecen como derechos morales. Éstos se presentan en forma meta-normativa positiva y su fundamento se encuentra en la dignidad<sup>27</sup> (atributo relativo a la autonomía humana, racional, libre y autoconsciente, por lo mismo responsable) del ser humano (ser animado y racional), la cual es inviolable y predica la tolerancia, la solidaridad. Asimismo otorga al hombre (como especie) la posibilidad de realizar su finalidad, su destino y alcanzar la plenitud de su propia esencia, individual y colectiva, ya que la sociabilidad de la persona humana tiene su origen en su propia naturaleza mediante el logro de un equilibrio prudencial manifestado en la norma jurídica para surgir como derechos fundamentales.

## La esclavitud

El término esclavitud se refiere a la condición de esclavo que presenta una persona, y la percepción del significado de la voz esclavo resulta complicada por virtud de las

<sup>27</sup>Tesis de jurisprudencia I.5o.C. J/30 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro I, tomo 3, octubre de 2011, p. 1528.

diferentes apreciaciones etimológicas existentes, aunque podemos referirla al vocablo latín *sclavus*, relativa a la identidad de un pueblo, como es el eslavo, el cual en la Edad Media cayó bajo el dominio del Sacro Imperio Romano-Germánico, con la precisión de que tal calidad impuso a los esclavos la negación de su calidad de seres humanos, por tanto de persona o sujeto de derecho, para asignarle un estatus de objeto y, por ende, susceptible de que se ejerza sobre él derecho de dominio, en específico el de propiedad. Por esto, puede decirse que la esclavitud es, en esencia, el dominio del hombre por el hombre, hasta reducir al dominado a una calidad equiparable de cosa u objeto, en forma tal que se puede disponer de él en forma ilimitada por virtud de ese acto de dominio que se ejerce y que aniquila cualquier ápice de dignidad del ser humano sometido a esa condición.

En la antigüedad la esclavitud fue inscrita en el derecho de gentes de los pueblos y por ello su práctica fue aceptada como jurídicamente válida, lo cual en la actualidad resulta totalmente inaceptable.

En efecto, el párrafo cuarto del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos proscribire la esclavitud en México. El fin de dicho precepto consiste en garantizar la libertad del individuo de cualquier intento de imponer sobre su persona todo tipo de servidumbre o poder ilimitado que implique que estos sujetos queden reducidos a servidumbre o esclavitud.

La perspectiva internacional de la esclavitud ha sido unánime en su abolición y prohibición. Fue en el punto 1 del artículo 1° de la Convención sobre la Esclavitud firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926, donde se definió que: “La esclavitud es el estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos”.

Así, las convenciones de Ginebra adoptadas el 25 de septiembre de 1926, el artículo 4° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el similar 8° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre proclamada el 2 de mayo de 1948, y particularmente los artículos 1° y 6° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos del 22 de noviembre de 1969, comúnmente conocida como “Pacto de San José”, lo avalan.

Especial mención tiene la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1956, que además de reiterar la prohibición a la esclavitud y su comercio, también hace lo conducente para las prácticas análogas a la misma, como son la servidumbre por deudas y por gleba (condición de la persona que está obligada por la ley, por la costumbre o por un acuerdo a vivir y a trabajar sobre una tierra que pertenece a otra persona y a prestar a ésta, mediante remuneración o gratuitamente, determinados servicios, sin libertad para cambiar su condición), así como para cualquier otra forma de servidumbre para mujeres y niños, que implique pérdida o menoscabo de la libertad personal.

La esclavitud se califica como delito de lesa humanidad, como se observa en lo dispuesto por el artículo 7° del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, cuando se cometan como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque, como política de un Estado o de una organización de cometer esos actos o para promover esa política, y no cuando se cometan en forma aislada.<sup>28</sup>

En la actualidad, este flagelo se ha observado con mayor incidencia en la trata de personas, cuya regulación punitiva nacional se observa en lo dispuesto por la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de junio de 2012, en donde se definen los casos en que se presentan las condiciones de vulnerabilidad de la víctima de los delitos previstos en este cuerpo de leyes (artículo 4° fracción XVII), y se tipifican los delitos que regula, como ocurre con la esclavitud, previsto en su numeral 11, a la que define como “el dominio de una persona sobre otra, dejándola sin capacidad de disponer libremente de su propia persona ni de sus bienes y se ejerciten sobre ella, de hecho, atributos del derecho de propiedad”, con las técnicas de investigación y medidas de protección a la víctima de estos delitos, así como con la previsión de políticas de prevención de estas conductas punitivas, entre otras cuestiones importantes que ofrece esta legislación.

### *Antecedentes nacionales*

En el devenir histórico de la esclavitud en nuestro suelo patrio toma relieve lo acontecido posteriormente a la consumación de la conquista del Valle de Anáhuac, pues aquí floreció el esclavismo en la Nueva España, en ocasiones tamizada por formas jurídicas que se implementaron para fomentar la productividad de la naciente propiedad privada, originada en las donaciones de las tierras de los pueblos étnicos originarios del suelo conquistado hecha por la Corona española a Hernán Cortés y a sus soldados, como fue la encomienda, institución que tras el velo de la cristianización con que fundamentó su existencia, realmente fue la mejor forma de disposición y sometimiento de las personas pertenecientes a las etnias dominadas por la conquista española.

Sobre este aspecto, Jorge Sayeg Helú señala que, en efecto, la propiedad privada en la Nueva España parece encontrarse en las donaciones espléndidas hechas por la Corona española a Hernán Cortés y a muchos soldados, como premio a sus servicios prestados, y que habrían de traducirse en la formación de los grandes latifundios novohispanos, disponiéndose aun de las tierras de los pueblos de los indios. Se instituyeron también las tristemente célebres encomiendas, por las cuales, como su mismo nombre lo indica, se encomendaban a los españoles, indios destinados a tributarles y servirles, bajo el pretexto del buen tratamiento de sus personas y de recibir la fe cris-

<sup>28</sup>Tesis 1a. X/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro V, tomo 1, febrero de 2012, p. 650.



tiana. El poder político y económico en la Nueva España fue patente de los españoles peninsulares, generando profundas diferencias sociales y étnicas que habría de darle uno de sus títulos negativos máximos “el país de la desigualdad”, como bien lo afirmara el ilustre barón de Humboldt, ya que hubo de construir una de las más monstruosas desigualdades sociales que registra la historia universal, pues bajo el poder absoluto de los españoles peninsulares que constituían una décima parte de la población total, los indios y las castas, que comprendían las otras nueve décimas partes de la población restante, eran quienes les servían a través del cultivo de la tierra, explotación de las minas o con su trabajo personal, y nada poseían a pesar de una legislación protectora de indudable excelencia teórica: las Leyes de Indias, que chocaron, sin embargo, con la discriminación social imperante.<sup>29</sup>

Tan es así, que en la gesta del movimiento independentista destaca el Bando expedido por Miguel Hidalgo y Costilla el 6 de diciembre de 1810, que en su artículo 1° declaró que a todos los esclavos deberían darles la libertad dentro del término de 10 días, so pena de muerte en caso de incumplimiento a lo ahí ordenado, con referencia no tan sólo a esa calidad en específico, sino también a todas aquellas otras formas de prácticas esclavistas. También, para Ignacio López Rayón fue preocupación la esclavitud, por lo cual estatuyó la declaración a su proscripción absoluta en su numeral 24 de sus Elementos Constitucionales dictados en 1811.

La Constitución de la Monarquía Española, dada el 19 de marzo de 1812, comúnmente conocida como la Constitución de Cádiz, que rigió durante el periodo de los movimientos preparatorios a la emancipación de México y que influyó en la elaboración de varios de nuestros instrumentos de orden constitucional, aunque proclamó la igualdad jurídica de los españoles, reconoció la existencia de la esclavitud al tenor de lo dispuesto por su artículo 5°, que estatuyó quiénes eran españoles, pues refiere en su apartado primero que lo serán todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas y los hijos de éstos, y en el cuarto de sus apartados señala que serán españoles los libertos desde que adquieran la libertad en las Españas, con lo cual se sobreentiende la existencia de la esclavitud durante esa época en la Nueva España.

Estos documentos influyeron en la idea de José María Morelos y Pavón para formular los Sentimientos de la Nación del 14 de septiembre de 1813 que, en su artículo 15, decretó la proscripción por siempre de la esclavitud, así como la distinción de castas para declarar a todos iguales, considerando al vicio y la virtud como la única distinción entre un americano de otro. Tanto la Constitución para la Libertad de la América mexicana, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, como la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 y las Leyes Constitucionales de 1836, consagraron la igualdad jurídica de los mexicanos.

El proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842 diseñó un apartado relativo a las Garantías Individuales dentro del cual se estableció en el artículo 7°, en su fracción I, la proscripción de la esclavitud en el territorio de la República.

<sup>29</sup>Jorge Sayeg Helú, *Introducción a la historia constitucional de México*, 1a. reimp., México, UNAM, 1983, pp. 13 y 14.



En similar tendencia se presentó el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, del 15 de mayo de 1856, al señalar un apartado de las Garantías Individuales, pero con una clasificación de éstas en orden a la libertad, seguridad, propiedad e igualdad, prohibiendo en su artículo 31 la esclavitud en la República, así como cualquier distinción, sea civil o política, por razones de nacimiento, origen o raza, según se observa en lo dispuesto por su arábigo 73.

También la Constitución Política de la República de 1857 ordenó en su artículo 2°, en su apartado sobre los derechos del hombre, que en la República todos nacen libres y que los esclavos que pisen el territorio nacional recobrarán, por ese solo hecho, su libertad.

En el Segundo Imperio, Maximiliano decretó, el 1° de noviembre de 1865, con similar redacción utilizada por el anterior ordenamiento, la abolición de la esclavitud en México, como se aprecia del artículo 2° de las Garantías Individuales de los Habitantes del Imperio.

Por último, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, como se ha señalado, también se estatuye la proscripción de la esclavitud, lo cual, aunque podría parecer en la actualidad fuera de contexto histórico —pues prácticamente la esclavitud, como institución jurídica, ha sido suprimida en las legislaciones de la República y de todos los países del mundo—, su inserción constitucional no es estéril, toda vez que en prácticas sociales parciales podríamos encontrarle en forma material o equivalentes e incluso, auspiciadas por motivo de unas mal entendidas prácticas de usos y costumbres, así como por la posibilidad existente de la instauración de gobiernos absolutistas que no escapen a la tentación de volver a instaurar su vigencia.

### *El esclavo extranjero en la República Mexicana*

El derecho humano a la libertad en todas sus manifestaciones fortalece la postura relativa a la abolición y proscripción de la esclavitud en el territorio del Estado mexicano como garantía individual de los gobernados, cuestión que trajo como consecuencia establecerlo en los ordenamientos supremos de México, como hasta la fecha en el vigente de 1917, que en el cuarto párrafo de su artículo 1° extiende esta seguridad a las personas que en su país de origen tuvieran la calidad de esclavo, al disponer que por el solo hecho de que ingrese al territorio nacional (comprendido como ámbito espacial) obtiene su libertad, *ipso facto*, sin necesidad de requisito, trámite, procedimiento o declaratoria alguna, así como la protección de las leyes de México. Esto, complementado con la prohibición para el Estado mexicano para suscribir tratados internacionales de extradición de personas que en el país de su origen tengan la calidad de esclavos, como se desprende de lo dispuesto por el artículo 15, y que tampoco una persona se puede someter voluntariamente a este régimen, como lo señala el artículo 5°, ambos de la Constitución Federal.

Por último, cabe señalar que tal ordenanza también la ubicamos en el plano convencional, pues el artículo 4° de la Convención Suplementaria sobre la Abolición de

la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1956, sólo que referida a un buque de un Estado Parte en la Convención, ya que todo esclavo que se refugie a bordo de cualquier navío con esa insignia quedará libre *ipso facto*. Esta cuestión, sin perjuicio del carácter ficto que tiene la nacionalidad de las cosas, como los buques, navíos o embarcaciones, pues en México la atribución de la nacionalidad a los barcos tiene trascendencia excepcional conforme al artículo 30 inciso a) fracción IV de la Constitución Federal, por considerarles implícitamente como una extensión del territorio nacional.

## Bibliografía

- ATIENZA, Manuel y Juan Ruiz Manero, *Marxismo y filosofía del derecho*, 1a. ed., México, Fontamara, 1993.
- , *El sentido del derecho*, 1a. reimp. 2a. ed., España, Ariel, 2003.
- BEUCHOT, Mauricio, *Filosofía y derechos humanos (Los derechos humanos y su fundamentación filosófica)*, 1a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1993.
- Biblia, antigua versión de Casiodoro de Reina (1569), revisada por Cipriano de Valera (1602), revisión de 1960 con referencias y concordancias, Mundo Hispano.
- CORTINA, Adela, “Derechos humanos y discurso político”, en Graciano González R. Arnaiz (coord.), *Derechos humanos*, 1a. ed., España, Tecnos, 1993.
- FERRAJOLI, Luigi, *Garantismo, una discusión sobre derecho y democracia*, 1a. ed., España, Trotta, 2006.
- , *Democracia y garantismo*, 2a. ed., España, Trotta, 2010.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Juicio de Amparo y Derecho Procesal Constitucional*, 1a. ed., República Dominicana, Finjus, 2010.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Filosofía del derecho*, 8a. ed., México, Porrúa, 1996.
- , *Introducción al estudio del derecho*, 31a. ed., México, Porrúa, 1980.
- HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, 1a. ed., México, UNAM, 1997.
- JELLINEK, Georg, *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, 2a. ed., México, UNAM, 2003.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, 2a. reimp. 2a. ed., México, UNAM, 1979.
- , *¿Qué es la Justicia?*, 22a. reimp. 1a. ed., México, Fontamara, 2009.
- OTERO PARGA, Milagros, *Valores constitucionales. Introducción a la filosofía del derecho: axiología jurídica*, 2a. ed., México, Universidad Autónoma del Estado de México/Universidad de Santiago de Compostela, 2001.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Curso de derechos fundamentales, teoría general*, 1a. reimp., España, Coedición de la Universidad Carlos III de Madrid/Boletín Oficial del Estado, 1999.
- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*, 1a. ed., España, Tecnos, 2005.
- PÉREZ VÁZQUEZ, Carlos, *Necesidades, intereses y jueces*, 1a. ed., México, UNAM, 2006.
- RECASÉNS SICHES, Luis, *Tratado general de filosofía del derecho*, 13a. ed., México, Porrúa, 1998.

- SAYEG HELÚ, Jorge, *Introducción a la historia constitucional de México*, 1a. reimp., México, UNAM, 1983.
- TERÁN MATA, Juan Manuel, *Filosofía del derecho*, 13a. ed., México, Porrúa, 1996.
- VALLARTA IGNACIO, L., *El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus*, 3a. ed., México, Porrúa, 1980.
- VON IHERING, Rudolf, *La lucha por el derecho*, 1a. trad., México, Cajica, 1957.



## Principio de igualdad y no discriminación en México

*México es el país de la desigualdad. Acaso en ninguna parte la hay más espantosa en la distribución de fortunas, civilización, cultivo de la tierra y población... La capital y otras muchas ciudades tienen establecimientos científicos que se pueden comparar con los de Europa. La arquitectura de los edificios públicos y privados, la finura del ajuar de las mujeres, el aire de la sociedad; todo anuncia un extremo de esmero, que se contraponen extraordinariamente a la desnudez, ignorancia y rusticidad del populo. Esta inmensa desigualdad de fortunas no sólo se observa en la casta de los blancos (europeos o criollos), sino que igualmente se manifiesta entre los indígenas.*

ALEXANDER VON HUMBOLDT

*Ensayo político sobre el reino de la Nueva España (1822)*

### Introducción

Reconocer la importancia del principio de igualdad y no discriminación nos obliga a recordar que hace casi dos siglos el barón Alexander von Humboldt caracterizó a México como “el país de la desigualdad” y a reflexionar no solamente acerca del estado actual de esta temática, sino además de la evolución de su problemática.<sup>1</sup>

Comenzamos con un análisis de la igualdad, en general, y de la igualdad *ante* la ley y *en* la ley, en particular;

<sup>1</sup>Véase Imer B. Flores, “Igualdad, no discriminación (y políticas públicas): A propósito de la constitucionalidad o no del artículo 68 de la Ley General de Población”, en Carlos de la Torre Martínez (coord.), *El derecho a la no discriminación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2006, pp. 263-306; “El derecho a la igualdad en el derecho comparado: El caso de México”, en *La Constitucionalización de las sociedades contemporáneas*, Bogotá, Universidad Santo Tomás, 2007, pp. 99-130; “Democracia, justicia e igualdad en la jurisprudencia constitucional: *hermenia y politeia*”, en Manuel José Bernal García (ed.), *Derecho público y sociedad civil*, Boyacá, Universidad de Boyacá, 2009, pp. 123-144; “El derecho a la igualdad en México”, en *Revista Derecho e Proceso*, 2006-2009, número especial, junio, 2010, pp. 185-216; “Capítulo VII. Claroscuros de la jurisprudencia constitucional sobre derechos humanos: A propósito de un caso de (des)igualdad y proporcionalidad en México”, en Juan Vega Gómez (ed.), *Temas selectos de derecho internacional privado y de derechos humanos. Estudios en homenaje a Sonia Rodríguez Jiménez*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, pp. 151-183.

### Sumario

Introducción .....	123
Igualdad .....	124
Prohibiciones .....	126
Principio de igualdad y no discriminación .....	133
Conclusión .....	138

continuamos con un estudio de las diferentes prohibiciones que como su complemento tienden a garantizar el derecho a la igualdad, con especial referencia al examen de la relación entre el principio de igualdad y no discriminación, y concluimos con una nota final.

## Igualdad

Es ya un lugar común afirmar que la igualdad es una fórmula tan vacía (y por eso mismo celebrada), como la que concibe a la justicia como “la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo”, al definirla a partir de la noción aristotélica de justicia como el deber de tratar “igual a los iguales” y “desigual a los desiguales”, y por implicación el deber de no tratar “igual a los desiguales” y “desigual a los iguales”.<sup>2</sup>

Por su parte, Amartya Sen afirma que la cuestión central en el análisis y valoración de la igualdad es preguntar: ¿igualdad de *qué*? Y advierte que no hay un concepto unívoco de igualdad porque de una u otra forma todas las corrientes filosóficas-teóricas o posturas ético-normativas postulan igualdad de *algo*: “igualdad de  $x$ ”.<sup>3</sup> De esta manera, si bien todas las corrientes tienden a ser igualitarias en algún sentido, el problema es que por el mismo hecho el ser igualitario al demandar igualdad de una de las variables, implica forzosamente el ser no-igualitario con respecto a otra, con lo cual cada concepción al buscar alguna *igualdad central* acepta algún tipo de *desigualdad periférica*. En otras palabras, admite algún tipo de igualitarismo al mismo tiempo que rechaza otro.<sup>4</sup>

En este orden de ideas, claro está, como lo sentenció Douglas Rae, que no hay una igualdad sino muchas igualdades y que, en consecuencia, no hay una desigualdad sino muchas desigualdades.<sup>5</sup> De igual forma, está claro, como lo señaló Michael Walzer, que no se trata de una “igualdad simple”, sino de una “igualdad compleja” que involucra una pluralidad de criterios distributivos, a saber: libre intercambio, mérito y necesidad, los cuales han dado lugar a lo que conocemos como las esferas de la justicia.<sup>6</sup>

Entonces la igualdad que es y debe ser garantizada para todos los seres humanos por igual es la igualdad jurídica en dignidad y en derechos o libertades. Esta igualdad puede adoptar dos formas distintas: 1) igualdad *ante* la ley, y 2) igualdad *en* la ley. La primera —como *igualdad formal*— garantiza que todos son o deben ser tratados de la misma manera con imparcialidad como destinatarios de las normas jurídicas, y la segunda —como *igualdad material*— requiere que el contenido de la ley sea ajustado para que todos gocen o puedan gozar de ella en igualdad de condiciones.

<sup>2</sup>Véase Aristóteles, *Ética nicomaquea*, trad. Antonio Gómez Robledo, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, libro V, Capítulo III, p. 110. Véase también Peter Westen, “The Empty Idea of Equality”, en *Harvard Law Review*, vol. 95, núm. 3, 1982, pp. 537-596; y *Speaking Equality*, Princeton, Princeton University Press, 1990, y Ricardo A. Guibourg, “Igualdad y discriminación”, en *Doxa*, núm. 19, 1996, p. 89.

<sup>3</sup>Amartya Sen, *Inequality reexamined*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1992, p. xi y 12.

<sup>4</sup>*Ibid.*, pp. ix-x, y 19.

<sup>5</sup>Véase Douglas Rae, *Equalities*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1981.

<sup>6</sup>Véase Michael Walzer, *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*, Nueva York, Basic Books, 1983, pp. 17 y 21 (hay versión en español: *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, trad. Heriberto Rubio, México, Fondo de Cultura Económica, 1993).

En pocas palabras, en un Estado constitucional y democrático de derecho la igualdad debe ser entre y para *todos*. No obstante, está clarísimo que los seres humanos no somos iguales en todo. Cabe recordar que la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, afirma en su artículo 1º: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.

### *Igualdad ante la ley*

La igualdad *ante* la ley está estrechamente relacionada con la generalidad de la misma. Así, las leyes deben ser generales no sólo en su creación sino también en su aplicación, es decir las normas deben ser las mismas para todos por igual: ateos y creyentes, heterosexuales y homosexuales, hombres y mujeres, indígenas y no indígenas, nacionales y extranjeros, patrones y trabajadores, pobres y ricos... Este principio —como igualdad *ante* la ley— es conocido como *isonomía*, *i.e.* “igualdad en la norma”. Aunado a lo anterior, especialmente en las democracias, la igualdad de los derechos políticos o libertades públicas, en general, es equiparada con *isopoliteia*, es decir “igualdad en la comunidad política”; y el derecho o libertad de expresión, en particular, es identificado con *isegoría*, esto es “igualdad en el ágora”.

Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la reforma en materia de derechos humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), del 10 de junio de 2011, en su artículo 1º, afirma:

Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

A su vez, el primer párrafo del artículo 4º de la misma asegura: “El varón y la mujer son iguales ante la ley”. Sin embargo, la propia Constitución asevera que tanto los derechos de petición en materia política (artículo 8º) y de asociación o reunión (artículo 9º) quedan reservados a los ciudadanos de la República, con lo cual exceptúa a los extranjeros. Aunado a lo anterior, el numeral 33 asienta, en su primer párrafo, que las personas extranjeras: “gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución”, pero, en el ahora párrafo tercero, otrora segundo, reitera: “Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”.

### *Igualdad en la ley*

La igualdad *en* la ley, aun cuando también está relacionada con la generalidad de la ley, introduce una excepción a la regla general, al considerar que para garantizar

la igualdad no basta con aplicar la ley (exactamente igual) a todos por igual. Es decir, en algunas ocasiones está justificado ajustar el contenido de la misma en beneficio de los miembros desaventajados de la sociedad, tal y como lo sugirió John Rawls con el principio de diferencia,<sup>7</sup> para que todos puedan gozar de ella en igualdad de condiciones al ser considerados realmente como iguales, a pesar de las desigualdades existentes. Este principio —como igualdad *en la ley*— es identificado con *isotimia*, *i.e.* “igualdad de oportunidades y/o de respeto”.

En este sentido, la Constitución de 1917 como producto de la Revolución de 1910 incluyó varias medidas para garantizar la igualdad (material) de los *campesinos* y de los *trabajadores* frente a los propietarios de la tierra y a los patrones (artículos 27 y 123). De igual forma, a partir de la reforma a la Constitución en materia indígena, publicada en el DOF del 14 de agosto de 2001, se incorporó, en el párrafo primero, del apartado B, del artículo 2º, la igualdad de oportunidades:

La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la *igualdad de oportunidades* de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

## Prohibiciones

Claro está que no basta con preguntarnos por igualdad... en qué y entre quiénes, sino que además hay que preguntar por otras cuestiones: cuándo, dónde y, por supuesto, cómo protegemos y promovemos el principio de igualdad. Así, para poder proteger y promover la igualdad en dignidad y derechos o libertades —como género— es imperativo prohibir —como especies— la esclavitud; los títulos de nobleza, prerrogativas u honores hereditarios; las leyes privativas y tribunales especiales; los fueros y, por supuesto, la discriminación.

### *Esclavitud*

A comienzos de la Guerra de Independencia, el 19 de octubre 1810, en Valladolid (hoy Morelia), Miguel Hidalgo y Costilla se pronunció por la abolición de la esclavitud, *i.e.* por suprimir cualquier estado de sujeción o dependencia excesiva de un individuo o grupo a otro, por ser contrario no solamente a la libertad sino además a la igualdad. Y, el 6 de diciembre de ese mismo año, en Guadalajara, promulgó un bando en el cual se abolía la misma:

<sup>7</sup>John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1971, párr. 13, p. 75. Existe una edición revisada, 1999 y versión en español: *Teoría de la justicia*, trad. María Dolores González, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, pp. 65 y 97.



- 1a. Que todos los dueños de esclavos deberán darles la libertad, dentro del término de diez días, so pena de muerte, la que se les aplicará por transgresión de este artículo.
- 2a. Que cese para lo sucesivo la contribución de tributos, respecto de las castas que lo pagaban y toda exacción que a los indios se les exija

Por su parte, José María Morelos y Pavón, el 14 de septiembre de 1813, en su escrito *Sentimientos de la Nación*, promulgó la abolición de la esclavitud y del régimen de castas (artículo 15). Ya consumada la Independencia, mediante un decreto del 13 de julio de 1824, se declaró abolida por siempre la esclavitud en México, al prohibir el tráfico de esclavos y señalar que con solamente pisar el territorio nacional, los esclavos provenientes del extranjero quedarían libres.

Sin embargo, la abolición de la esclavitud no sería consagrada a nivel constitucional sino hasta las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, cuyo artículo 9º, relativo a los derechos de los habitantes de la República, advertía en su primera fracción: “Ninguno es esclavo en el territorio de la Nación, y el que se introduzca, se considerará en la clase de libre, quedando bajo la protección de las leyes”. De igual forma, fue reafirmada por la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, en su numeral 2º: “En la República todos nacen libres. Los esclavos que pisen el territorio nacional, recobran, por ese solo hecho, su libertad, y tienen derecho a la protección de las leyes”. Y, posteriormente, se incluyó expresamente la prohibición en el otrora artículo 2º de la Constitución de 1917, el cual con la reforma a la Constitución ya citada en materia indígena, pasó a ser el segundo párrafo del artículo 1º; y con la reforma a la Constitución en materia de derechos humanos, el cuarto párrafo del mismo artículo: “Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional, alcanzarán, por ese sólo hecho, su libertad y la protección de las leyes”.

Cabe agregar que a principios de la década de los noventa, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su tesis XCIX/92, correlacionó la esclavitud con la libertad, pero no con la igualdad: “[L]a Constitución proscribe la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. El fin de dicho precepto consiste en garantizar la libertad del individuo de cualquier intento de imponer sobre su persona todo tipo de servidumbre o poder ilimitado”.<sup>8</sup>

### *Títulos de nobleza, prerrogativas u honores hereditarios*

Con el objeto de eliminar las desigualdades existentes, Morelos y Pavón en sus *Sentimientos de la Nación* de 1813 promulgó no sólo la abolición de la esclavitud, sino también del régimen de castas (artículo 15). Pero para alcanzar el objetivo era imperativo, además, suprimir los títulos nobiliarios, las prerrogativas u honores hereditarios

<sup>8</sup>*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, tomo 60, diciembre, 1992, p. 27.

que como dignidades adquiridas o heredadas confieren un derecho, exención, gracia, honor o privilegio a un individuo o grupo en detrimento de los demás.

De esta forma, en plena Guerra de Independencia, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, también conocido como Constitución de Apatzingán, del 22 de octubre de 1814, en su artículo 25, establece de cierta manera dicha prohibición por primera vez: “Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado. Estos no son títulos comunicables ni hereditarios; así es contraria a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado”. Al consumarse la Independencia, pero contradictoriamente a su lógica, se aprobó el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano de 1822, mismo que en su artículo 5° dispuso que el “gobierno es monárquico-constitucional representativo y hereditario”.

Empero, no sería sino hasta la Constitución de 1857 que en su artículo 12°, se estableció la prohibición con todas sus letras: “No hay, ni se reconocen en la República, títulos de nobleza, ni prerrogativas, ni honores hereditarios. Sólo el pueblo, legítimamente representado, puede decretar recompensas en honor de los que hayan prestado ó prestaren servicios eminentes á la patria ó á la humanidad”. Dicha prohibición es el antecedente más directo de la redacción del mismo numeral en la Constitución de 1917: “En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país”.

Antes de la reforma a la Constitución publicada en el DOF del 20 de marzo de 1997, la Constitución contemplaba, en la fracción II del apartado A del artículo 37, como sanción por haber aceptado títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un gobierno extranjero, la pérdida de la nacionalidad mexicana; pero en dicha reforma se derogó esta disposición y lo que era la fracción I del apartado B, pasó a ser la fracción I del apartado C, al disponer que la ciudadanía mexicana se pierde: “Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros”. De igual forma, al adicionarse el apartado B relativo a la pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización, se incluyó que ésta se pierde “por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero”. Cabe señalar que las fracciones II, III y IV del apartado C del numeral en comento admiten la posibilidad de: 1) prestar voluntariamente servicios o funciones oficiales a un gobierno extranjero, 2) aceptar o usar condecoraciones extranjeras, y 3) admitir del gobierno de otro país títulos o funciones, con excepción de los literarios, científicos o humanitarios, pero para ello se necesita de un permiso (en el último caso es previo), ahora, a partir de la reforma a la Constitución, publicada en el DOF del 30 de septiembre de 2013, del Ejecutivo federal, en lugar del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente.

### *Leyes privativas y tribunales especiales*

El Constituyente de 1856-1857 fue el primero en plasmar la prohibición de que nadie será juzgado por leyes y tribunales creados *ad hoc*, *ex profeso* o *post facto*; y de igual forma, *contrario sensu*, que todos serán juzgados por las mismas leyes y tribunales

creados con anterioridad a los hechos presumiblemente constitutivos de delito, al señalar en la primera parte del artículo 13 de la Constitución de 1857: “En la República Mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales”. Es conveniente aclarar que la misma redacción fue acogida por el Constituyente de 1916-1917 para el mismo numeral de la Constitución de 1917, la cual ha permanecido tal cual hasta la fecha.

Con anterioridad, aunque las Bases de 1843, en la fracción VIII del artículo 9º, consagraban que nadie podía ser juzgado sino por “leyes dadas y tribunales establecidos con anterioridad al hecho o delito de que se trata”, admitía en la parte final del numeral 115: “Subsistirán los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería mientras no se disponga otra cosa por las leyes”. Es más, el 192 facultaba al Congreso General para “establecer, por determinado tiempo, juzgados especiales fijos o ambulantes, para perseguir y castigar a los ladrones de cuadrilla”.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido el criterio, en su tesis 1a. LXXIV/2002, de que dicho artículo:<sup>9</sup>

Eleva a rango de garantía individual la igualdad ante la ley, al prohibir la existencia de leyes privativas y de tribunales especiales y al consagrar, por el contrario, el derecho del que gozan todas las personas de ser juzgadas por las mismas leyes, es decir, por las normas de derecho común, las que deben fundarse en reglas generales y no en prescripciones especiales de privilegio; de manera que las leyes privativas prohibidas por el indicado precepto son aquellas que desaparecen después de aplicarse a una hipótesis concreta y determinada de antemano, y que se aplican en consideración a la especie o la persona, esto es, que carecen de los atributos de generalidad, abstracción e impersonalidad que debe revestir toda disposición jurídica.

En otras palabras, lo que la Constitución prohíbe es que existan leyes que no se apliquen a todos por igual, al contravenir las características típicas de estas normas, a saber: generalidad, abstracción, impersonalidad y permanencia. Sobre la generalidad y abstracción de las disposiciones jurídicas, la Suprema Corte afirma:<sup>10</sup>

Es carácter constante de las leyes que sean de aplicación general y abstracta; es decir, que deben contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobreviva a esta aplicación y se aplique sin consideración de especie o de persona a todos los casos idénticos al que previenen, en tanto no sean abrogadas. Una ley que carece de esos caracteres, va en contra del principio de igualdad, garantizado por el artículo 13 constitucional, y aun deja de ser una disposición legislativa, en el sentido material, puesto que le falta algo que pertenece a su esencia.

<sup>9</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVI, octubre, 2002, p. 191.

<sup>10</sup>*Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, tomo I, Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis 222, p. 211.

Por un lado, en relación con las leyes privativas, la Corte ha sostenido que ésta: “se caracteriza no por sus efectos en cuanto a que restringen derechos, sino porque pugna con el sistema de generalidad en cuanto a su observancia, que rige en nuestra legislación, y sólo se contrae a determinadas personas y cosas individualmente consideradas”.<sup>11</sup> Aunado a lo anterior, en su tesis P. 18/98 precisó:<sup>12</sup>

Las leyes privativas se caracterizan porque se refieren a personas nominalmente designadas, atendiendo a criterios subjetivos y por el hecho de que después de aplicarse al caso previsto y determinado de antemano pierden su vigencia... mientras que las leyes especiales, aun cuando se aplican a una o a varias categorías de personas relacionadas con hechos, situaciones o actividades específicas, sí se encuentran investidas de las características de generalidad, abstracción [impersonalidad] y permanencia, dado que se aplican a todas las personas que se colocan dentro de las hipótesis que prevén y no están dirigidas a una persona o grupo de ellas individualmente determinado, además de que su vigencia jurídica pervive después de aplicarse a un caso concreto para regular los casos posteriores en que se actualicen los supuestos contenidos en ellas, no transgrediendo, por tanto, el citado precepto constitucional.

Por otro lado, en lo relativo a los tribunales especiales ha sustentado la tesis P. CXXIX/2000:<sup>13</sup>

Los tribunales especiales prohibidos... son aquellos órganos jurisdiccionales creados exclusivamente para conocer de hechos y personas determinados, por lo que una vez que realizan el juzgamiento que les ha sido encomendado, se extinguen, es decir, no han sido creados por la ley con carácter permanente, ni establecidos antes de que se susciten los hechos materia de su competencia.

En este sentido, ha afirmado que las Juntas de Conciliación y Arbitraje no son tribunales especiales al ser establecidas “para resolver conflictos, colectivos e individuales, que surjan entre el capital y el trabajo, y no para una contienda especial y determinada”.<sup>14</sup> Tampoco lo serían aquellos tribunales especializados, como es el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los cuales ciertamente tienen el carácter de permanentes, además de haber sido creados con anterioridad a los hechos que han de conocer.

### *Fueros*

Ya consumada la Independencia, el Reglamento Provisional de 1822 advertía en su artículo 60: “Nadie goza de fuero privilegiado”. No obstante, en el numeral 57 admi-

<sup>11</sup>*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo XLVIII, p. 1494. (CD-ROM IUS: 358599).

<sup>12</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo VII, marzo, 1998, p. 7.

<sup>13</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XII, septiembre, 2000, p. 18.

<sup>14</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XLIII, septiembre, 2000, p. 520.

tía: “Subsisten juzgados y fueros militares y eclesiásticos, así como los de minería y hacienda”. De igual forma, las Leyes Constitucionales de 1836, concretamente la Quinta, ratificó en su artículo 30: “No habrá más fueros personales que el eclesiástico y militar”; y, las Bases de 1843 reiteraron, en la fracción VIII del artículo 9º: “Nadie podrá ser juzgado ni sentenciados en sus causas civiles o criminales sino por jueces de su propio fuero, y por leyes dadas y tribunales establecidos con anterioridad al hecho o delito de que se trate. Los militares y eclesiásticos continuarán sujetos a las autoridades a que lo están en la actualidad, según las leyes vigentes”.

La Constitución de 1857 mantuvo la prohibición de fueros, pero al suprimir el fuero eclesiástico contempla como única excepción al militar, en la segunda parte del artículo 13: “Ninguna persona ni corporación, puede tener fueros, ni gozar emolumentos que no sean compensación de un servicio público, y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra solamente para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar. La ley fijará con toda claridad los casos de excepción”. Por su parte, la Constitución de 1917 derogó la última línea, pero precisó los alcances y limitaciones del fuero militar:

Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

Si bien la palabra “fuero” tiene múltiples acepciones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de una interpretación histórica y sistemática, en su tesis P. CXXXVI/97, aclaró:<sup>15</sup>

No obstante que la palabra fuero tiene varias acepciones, la interpretación histórica y sistemática del artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite concluir que la proscripción que realiza de los fueros se refiere a la prohibición del establecimiento de jurisdicciones o esferas competenciales en función a la situación social de determinada persona o corporación.

De igual forma, la Corte ha afirmado:<sup>16</sup>

[L]a subsistencia del fuero de guerra... es una excepción que no se basa en consideraciones especiales a la persona militar ni a su jerarquía, sino de orden público y de especial disciplina, que tiende a garantizar la paz y el bienestar nacional y que exige una violenta y rápida intervención de quien tiene mayor conocimiento y capacidad para su preparación adecuada,

<sup>15</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo VI, septiembre, 1997, p. 204.

<sup>16</sup>*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo LXI, p. 3760.

para juzgar a los que rige la ley militar; por tanto, el fuero y el tribunal no son en favor del acusado, sino en bien de las instituciones y de la sociedad perturbadas por el acto trasgresor.

Y, también, ha precisado los alcances y limitaciones de dicha excepción:<sup>17</sup>

I. el artículo 13 constitucional prohíbe que los civiles sean juzgados por los tribunales militares, en todo caso; II. manda que las personas que pertenezcan al ejército, deben ser enjuiciadas ante los tribunales del fuero de guerra, cuando se trata de delitos del orden militar, y III. que cuando en la comisión de un delito del orden militar concurren militares y civiles, la autoridad civil debe conocer del proceso, por lo que toca a los civiles, y los tribunales del fuero de guerra, del que se instruya a los militares.

### *Discriminación*

No fue sino hasta que en el marco de la ya citada reforma a la Constitución en materia indígena del año 2001 que se incluyó expresamente la prohibición a la discriminación, en el otrora párrafo tercero del artículo 1º:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Sin duda alguna, la adopción expresa de esta cláusula formal de igualdad, contenida típicamente en las convenciones, declaraciones o tratados en materia de derechos humanos, al prohibir toda discriminación representa por sí sola un gran avance al beneficiar no solamente a las etnias o pueblos indígenas sino a todos por igual: ateos y religiosos, heterosexuales y homosexuales, hombres y mujeres, menores y mayores, nacionales y extranjeros, pobres y ricos...

Acerca de la prohibición de la discriminación, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia se pronunció:<sup>18</sup> La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, de manera que los poderes públicos han de tener en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor.

Sin embargo, dicha cláusula fue modificada con posterioridad en dos ocasiones por sendos decretos de reformas a la Constitución, publicados en el DOF del 4 de diciembre de 2006, para evitar *ex profeso* la expresión equívoca de “capacidades diferentes” al

<sup>17</sup>Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, tomo XXXIX, p. 240.

<sup>18</sup>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIV, diciembre, 2001, p. 192.

reemplazarla por la de “discapacidades”; y del 10 de junio de 2011, en el marco de la también citada reforma a la Constitución en materia de derechos humanos, para explicitar con todas sus letras que las “preferencias” eran las “preferencias sexuales”. Por cierto, en el marco de esta última reforma, la cual además de modificar los párrafos primero y tercero, al añadir dos párrafos, ahora segundo y tercero, recorrió el orden de los ya existentes, con lo cual el párrafo en cuestión pasó a ser el quinto párrafo:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

### Principio de igualdad y no discriminación

Es innegable que los conceptos de *igualdad* y de *discriminación* están estrechamente entrelazados. De un lado, la palabra *igualdad* anota “calidad de igual”, e “igual”, “que no difiere de otro o que tiene la misma clase, condición, etcétera”; y el término *desigualdad* connota “calidad de desigual”, y *desigual*, “que no es igual, sino diferente”. Del otro, el vocablo *discriminación* está afectado por la ambigüedad proceso-resultado y como tal denota “acción y efecto de discriminar”, y la voz *discriminar*, a su vez, tiene dos acepciones: 1) “separar, distinguir, diferenciar una cosa de otra”, y 2) “dar trato de inferioridad a una persona o colectividad, generalmente por motivos raciales, religiosos, políticos o económicos”.

En este orden de ideas, hay al menos dos sentidos de la palabra “*discriminación*”: uno positivo y justificado que implica “separar, distinguir, diferenciar una cosa de otra”, y otro negativo e injustificado que indica “dar un trato de inferioridad a una persona o colectividad...”, así que la discriminación no es buena ni mala por sí sola. En pocas palabras, lo que se prohíbe no es la discriminación *per se*, sino aquella discriminación que da un trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, económicos, o cualesquiera otro fundados en meros prejuicios subjetivos.

Es más, en la doctrina y en los foros internacionales muchas veces se utiliza el vocablo *discriminación* para referirse al sentido negativo e injustificado y las voces *diferenciación* o *distinción* para referirse al sentido positivo y justificado. Baste aludir a la Opinión Consultiva 83/03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual en su párrafo 84 dice a la letra:<sup>19</sup>

En la presente Opinión Consultiva se hará una diferenciación al utilizar los términos *distinción* y *discriminación*. El término *distinción* se empleará para lo *admisible*, en virtud de ser razonable, proporcional y objetivo. La *discriminación* se utilizará para hacer referencia

<sup>19</sup>OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”, Serie A, No. 18. (El énfasis es original.)

a lo *inadmisibile*, por violar los derechos humanos. Por tanto, se utilizará el término discriminación para hacer referencia a toda exclusión, restricción o privilegio que no sea objetivo y razonable, que redunde en detrimento de los derechos humanos.

Aunado a lo anterior, en el contexto de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, en general, y de la Convención Americana de Derechos Humanos, en particular, México ha adquirido “la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, de eliminar de dicho ordenamiento las regulaciones de carácter discriminatorio y de combatir las prácticas discriminatorias”,<sup>20</sup> pero no por ello están prohibidas las diferenciaciones o distinciones, siempre y cuando sean positivas y justificadas, en virtud de ser objetivas, razonables y proporcionales.<sup>21</sup> De hecho, hay veces que la única forma de revertir una discriminación vieja es precisamente a partir de una discriminación nueva, *i.e.* una diferenciación o distinción, pero ésta debe tener una justificación objetiva, razonable y proporcional,<sup>22</sup> como en el caso de la llamada *discriminación inversa*, mediante programas de acción afirmativa o positiva.<sup>23</sup>

En un caso paradigmático, en el amparo 543/2003, al resolver la constitucionalidad del entonces vigente artículo 68 de la Ley General de Población, en el voto de la minoría de la Corte se aclaran y precisan los alcances y limitaciones del triple criterio anterior, el cual es conocido como una variante del principio de proporcionalidad *lato sensu*, el cual incluye la necesidad, la idoneidad y la proporcionalidad *strictu sensu*, y de la fórmula del balanceo o de la ponderación.<sup>24</sup> La minoría insistía en el caso de comentario que se debería examinar: en primera instancia, “si la distinción introducida por el legislador obedece a una *finalidad objetiva y constitucionalmente válida*”; en segundo lugar, “la *racionalidad o adecuación* de la distinción introducida por el legislador”, es decir que la distinción “constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar”; y, en tercer término, “debe cumplirse el requisito de la *proporcionalidad* de la medida legislativa”, esto es que el legislador

<sup>20</sup>*Ibid.*, párr. 88.

<sup>21</sup>*Ibid.*, párr. 84.

<sup>22</sup>*Ibid.*, párr. 105.

<sup>23</sup>Véase Ronald Dworkin, “Reverse Discrimination”, en *Taking Rights Seriously*, Cambridge Massachusetts, Harvard University Press, 1978, pp. 223-239. (Hay versión en español: *Los derechos en serio*, trad. Marta Guastavino, Barcelona Ariel, 1984.) *A Matter of Principle*, Cambridge Massachusetts, Harvard University Press, 1985, pp. 291-331. Véase también Nuria González Martín, “Acciones positivas: orígenes, conceptualización y perspectivas”, en Torre Martínez (coord.), *loc. cit.* en la nota 1, pp. 307-367.

<sup>24</sup>Véase Ronald Dworkin, “The Model of Rules I”, en *loc. cit.* en la nota 23, pp. 14-45 (título y publicación original: “The Model of Rules”, *University of Chicago Law Review*, vol. 35, núm. 3, 1967, pp. 14-45; y hay versión en español: “¿Es el derecho un sistema de reglas?”, *Cuadernos de Crítica*, núm. 5, trad. Javier Esquivel y Juan Rebolledo G., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977); y Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. Ernesto Garzón Valdés y Ruth Zimmerling, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997 (título y publicación original: *Theorie der Grundrechte*, Suhrkamp-Verlag, 1986). Véase también Imer B. Flores, “Proportionality in Constitutional and Human Rights Interpretation”, en *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, núm. 7, 2013, pp. 83-113; y “The Legacy of Ronald Dworkin (1931-2013): A Legal Theory and Methodology for Hedgehogs, Hercules, and One Right Answers”, en *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, núm. 9, enero-diciembre, 2015, pp. 157-192.



“debe cuidar que exista un adecuado balance entre el trato desigual que se otorga y la finalidad perseguida”.<sup>25</sup> En otras palabras, el hecho de que esté prohibida la discriminación no implica que al legislador le esté vedado formular distinciones, siempre y cuando cuente con una justificación objetiva, racional y proporcional.

Para reforzar lo anterior, es conveniente traer a colación la tesis de jurisprudencia 81/2004:

Igualdad. Límites a este principio. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, de manera que los poderes públicos han de tener en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor. Así, el principio de igualdad se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación, y si bien es cierto que el verdadero sentido de la igualdad es colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a derechos reconocidos constitucionalmente, lo que implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo, ya que si la propia Constitución protege la propiedad privada, la libertad económica y otros derechos patrimoniales, está aceptando implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas; es decir, el principio de igualdad no implica que todos los sujetos de la norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio (o privarse de un beneficio) desigual e injustificado. En estas condiciones, el valor superior que persigue este principio consiste en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propicien efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica.

Así como, un par de tesis aisladas, la CXXXII/2004:

IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley (en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia), sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar *igual a los iguales* y *desigual a los desiguales*,

<sup>25</sup>El voto de la minoría apareció publicado como: Sergio Salvador Aguirre Anguiano *et al.*, “Igualdad y discriminación en México. Un análisis constitucional”, en *Este país*, núm. 163, octubre, 2004, pp. 36-44. *Ibid.* p. 37. (El énfasis es original.) Para sendas lecturas de sus implicaciones y limitaciones, véase Christian Curtis, “Legislación y las políticas antidiscriminatorias en México: el inicio de un largo camino”, en Carlos de la Torre Martínez (coord.), *El derecho a la no discriminación*, *loc. cit.* en la nota 1, pp. 249-262; y Flores, “Igualdad, no discriminación (y políticas públicas)...”, *cit.* en la nota 1, pp. 281-306; y “Capítulo VII...”, *cit.* en la nota 1, pp. 157-182.

de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.

Y la CXXXIII/2004:

IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 10. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). La igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros el Juez debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad. El artículo 10. de la Constitución Federal establece varios casos en los que procede dicho escrutinio estricto. Así, su primer párrafo proclama que todo individuo debe gozar de las garantías que ella otorga, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excep-

cional que la Constitución les atribuye. Por ello, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. Por su parte, el párrafo tercero del citado precepto constitucional muestra la voluntad de extender la garantía de igualdad a ámbitos que trascienden el campo delimitado por el respeto a los derechos fundamentales explícitamente otorgados por la Constitución, al prohibir al legislador que en el desarrollo general de su labor incurra en discriminación por una serie de motivos enumerados (origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil) o en cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. La intención constitucional es, por lo tanto, extender las garantías implícitas en el principio de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que tienen un impacto significativo en la libertad y la dignidad de las personas, así como al de aquellas que se articulan en torno al uso de una serie de criterios clasificatorios mencionados en el referido tercer párrafo, sin que ello implique que al legislador le esté vedado absolutamente el uso de dichas categorías en el desarrollo de su labor normativa, sino que debe ser especialmente cuidadoso al hacerlo. En esos casos, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad.

De lo anterior derivan al menos dos grandes lineamientos: a) *Prohibir toda discriminación negativa e injustificada*; y b) *Permitir toda diferenciación o distinción positiva y justificada*. De la conjunción de los dos primeros lineamientos —a) y b)— se desprende un tercero: c) *Requerir diferenciaciones o distinciones positivas y justificadas en el futuro para remediar las discriminaciones negativas e injustificadas del pasado*.

Al respecto, habría que recordar que los programas de acción afirmativa o positiva parten de la presunción de que en algunas ocasiones la única forma de revertir una discriminación vieja es precisamente a partir de una discriminación nueva. Sin embargo, esta diferenciación o distinción para ser positiva y justificada debe beneficiar a los miembros más desaventajados o que históricamente han sido discriminados, porque de lo contrario daría lugar a una nueva forma de discriminación negativa e injustificada.

Aun cuando el análisis de los programas de acción afirmativa o positiva sobrepasa los propósitos de este escrito, cabe destacar que éstos no eliminan la desigualdad, sino que, por el contrario, la acentúan al presuponerla e incluso requerirla. Así, el problema es que al imponer “cuotas”, sobre todo cuando éstas se vuelven rígidas y permanentes, en el afán de remediar una discriminación pasada que propiciaba la exclusión de un tipo de persona o grupo, tienden a introducir una nueva discriminación para propiciar su inclusión, pero en aras de hacerlo acaban por ser una nueva fuente de discriminación negativa e injustificada.

Al respecto, a partir de la reforma a la Constitución en materia político-electoral, publicada en el DOF del 10 de febrero de 2014, los partidos políticos tienen la obligación de postular en forma paritaria a hombres y mujeres como legisladores tanto federales como locales (como punto de partida). Sin embargo, lo anterior no constituye una

cuota rígida y permanente (como punto de llegada), pues el resultado depende de la votación.<sup>26</sup>

Antes de concluir esta sección, habría que aludir a un cuarto lineamiento d): *Cumplir con las obligaciones de no introducir regulaciones discriminatorias, de eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio y de combatir las prácticas discriminatorias.* Para ello, habría que mencionar, a nivel federal, la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1990), de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2003), del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2003), e inclusive de la Procuraduría Federal del Consumidor (1976), de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado (1984), de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (1996), entre otras instituciones.<sup>27</sup> Lo anterior sin olvidar que a partir de la ya citada reforma a la Constitución en materia de derechos humanos de 2011, el tercer párrafo del artículo 1º dispone:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

## Conclusión

Para finalizar nada más nos resta reiterar que en un Estado constitucional y democrático de derecho es imperativo que todos gocen de los derechos humanos reconocidos por las fuentes nacionales e internacionales, así como de las garantías para su protección. Entre éstos destaca por su transversalidad el principio de igualdad y no discriminación, pues implica que *todos*: ateos y creyentes, heterosexuales y homosexuales, hombres y mujeres, indígenas y no indígenas, nacionales y extranjeros, patrones y trabajadores, pobres y ricos... tienen la misma dignidad humana y los mismos derechos y libertades; y que *nadie* puede ser discriminado por su origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

<sup>26</sup>Véase Imer B. Flores, “El problema del principio de paridad de género en materia electoral: ¿de punto de partida a punto de llegada?”, *Documento de trabajo*, núm. 189, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, diciembre de 2015. Hay versión revisada en: *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 9, enero-junio, 2016, disponible en <http://www2.juridicas.unam.mx/2016/04/04/el-problema-del-principio-de-la-paridad-de-genero-en-materia-electoral-de-punto-de-partida-a-punto-de-llegada/> (página consultada el 16/06/16).

<sup>27</sup>Véase Imer B. Flores, “Derecho y salud: Algunas consideraciones sobre el proyecto del genoma humano”, en David Cienfuegos Salgado y María Carmen Macías Vázquez (coords.), *Estudios en Homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano. Bioderecho, tecnología, salud y derecho genómico*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2006, pp. 229-245.

El artículo 1º de la Constitución.  
La progresividad de los derechos en materia electoral

La reforma en materia de derechos humanos y su valor en el proceso de transición democrática

Durante las últimas décadas, la humanidad ha sido testigo de un número importante de procesos de transición, que lejos estaban de haber sido imaginados.

Casi para finalizar los años setenta en el sur de Europa, en los ochenta en el ámbito latinoamericano, y a principios de los noventa quince países africanos aproximadamente, pudieron superar regímenes opresivos para ingresar, con mejores o menores expectativas, en procesos de transición a la democracia.

La denominada ola democratizadora pudo ser lo que detonó procesos transicionales en todo el orbe, y particularmente en el contexto latinoamericano, encaminados algunos de ellos a abatir modelos estatales de represión, otros por ostensibles violaciones a los derechos humanos y, en no pocos casos, por crímenes de derecho internacional.

En México, el punto cúspide hacia el reconocimiento de los derechos humanos se dio el 10 de junio de 2011, en un contexto del ámbito deliberativo, como parte de una redefinición en el orden político, social y jurídico. La enmienda debe significar una transición de un Estado legislativo de derecho a un Estado constitucional de derecho; ahora, bajo un marco normativo más amplio trazado por la convencionalidad.

El esquema de tutela mutó del concepto tradicional de “garantías individuales” al de “derechos humanos”, lo cual va mucho más allá de una modificación nominal, y buscó generar una perspectiva distinta en el ámbito de protección de las prerrogativas básicas de la sociedad, dotando de centralidad a la persona.

Sumario

La reforma en materia de derechos humanos y su valor en el proceso de transición democrática . . . . .	139
Constitucionalismo y derechos humanos . . . . .	140
La protección de los derechos políticos. Una verdadera conversión en el orden nacional . . . . .	142
Los principios que rigen los derechos humanos y su materialidad tratándose de los derechos políticos. . . . .	143
Nueva dimensión en el sistema constitucional mexicano. Las obligaciones del Estado de frente a los derechos humanos . . . . .	145
Conclusión . . . . .	148
Bibliografía . . . . .	150

La reforma incrementó las fuentes normativas al poner un acento a la obligatoriedad de los tratados internacionales de derechos humanos en los que México sea parte, y la asunción del principio *pro persona*.

Sin duda, el valor más importante que trazó la reforma constitucional fue que permitió ubicar a la justicia constitucional —con un enfoque integral convencional— en la médula de los procesos de consolidación democrática.

Martín Arnaud, catedrático de la Universidad Externado de Colombia, precisa que la transformación radical, de la que ha sido materia el principio de constitucionalidad en la última era, no habría sucedido sin la proclamación de derechos fundamentales en la Constitución y la atribución a tribunales constitucionales especializados o los tradicionales de justicia, como en el caso de México, donde la protección que ofrece la Suprema Corte a estos derechos se suma a la que brinda el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto de los derechos humanos de participación política.<sup>1</sup>

Vemos así que, en el caso mexicano, ha sido sumamente representativo el valor del esquema dual que ha orientado el control abstracto en materia electoral que ejerce la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la acción de inconstitucionalidad —artículo 105, fracción II, de la Constitución federal—, y el control de los actos en materia electoral para casos concretos cuya potestad corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de sus salas superior y regionales, según lo dispone el artículo 99 del propio ordenamiento fundamental.

Es de señalar que el Tribunal Electoral había con anterioridad desplegado un ejercicio de interpretación favorable a la protección de los derechos humanos, a partir de tratados internacionales signados por el Estado mexicano, incluso antes de la significativa reforma.

Empero, para arribar a dicha exégesis, había partido del texto del artículo 133 de la propia Norma Suprema que señala: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”; de ahí el valor que representó la inclusión de un deber de convencionalidad en el numeral 1º de la Carta Magna.

## Constitucionalismo y derechos humanos

El constitucionalismo y los derechos humanos son dos conceptos íntimamente vinculados e interdependientes, que componen el binomio esencial de todo modelo que aspire a consolidar una sociedad democrática.

Si entendemos al neoconstitucionalismo como la teoría que se caracteriza por enriquecer los textos constitucionales con elementos materiales y una serie de finalidades de índole sustantiva, de modo que éstos no sean sólo normas que regulan los

<sup>1</sup>Cf. Martín Arnaud, *Justicia constitucional, derechos humanos y democracia en América Latina*, Bogotá, Universidad del Externado de Colombia, 2014.

ámbitos públicos de un Estado, y se conviertan en auténticas cartas de derechos ciudadanos; entonces, podemos afirmar que la reforma en materia de derechos humanos de 2011 se inscribe en dicha corriente.

En esta noción, la supremacía constitucional adquiere una dimensión que configura el bloque de constitucionalidad en un esquema de complementariedad a la par de la normatividad internacional en materia de derechos humanos.

Siguiendo a Carlos Villán Durán:

La soberanía de los Estados sigue siendo un principio constitucional del Derecho Internacional, y no ha sido desplazada de esta posición ni por el fenómeno de Organización internacional ni por el reconocimiento de la dignidad de la persona. Pero ha quedado erosionada y relativizada por el desarrollo normativo que han seguido las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos.<sup>2</sup>

Por ello, y más allá de la postura que pueda adoptarse en torno a la adopción de los derechos humanos, es patente que su asimilación es consecuencia de un reclamo cada vez más constante de la sociedad, guiada por una inspiración consciente hacia un verdadero Estado democrático y de respeto a la dignidad humana en México.

Cuando los derechos humanos se ubican en la cúspide del orden normativo, es incuestionable que colocan en la centralidad política a la persona, la hacen receptora de todo el esquema de tutela de sus derechos, y le ofrecen una expectativa real de asegurar sus fines más preciados.

De esa manera, la transformación sustancial de la reforma no puede leerse únicamente en clave jurídica. Fue notable, a su vez, la revolución integral, que significó en el contexto político la asunción de un modelo de tutela de derechos humanos a través de los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, en un sistema reforzado de protección. Buscó, de esta manera, la construcción de una democracia con límites a los órganos gubernamentales provenientes de los derechos humanos.

Así ha sido señalado, cuando se le describe como un paso más en la construcción del gobierno de las leyes, el perfeccionamiento del Estado de derecho en México, y sobre todo como la configuración de un modelo régimen, en el cual el derecho sirve para regular, disciplinar y limitar a todos los poderes en la medida en que los resultados de la reforma son la limitación del poder político a partir de los estándares del Derecho internacional de derechos humanos.<sup>3</sup>

La reforma constitucional en materia de derechos humanos es producto de un extenuante proceso democratizador que experimentó el país en su interior, inspirado, en parte, por la aspiración de transformación que a nivel global buscaba reconocer, en los referidos derechos, la base mínima para alcanzar el bienestar colectivo.<sup>4</sup>

<sup>2</sup>Carlos Villán Durán, *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*, Madrid, Editorial Trotta, 2002, p. 22.

<sup>3</sup>Cfr. Antonella Attili y Luis Salazar, “La otra transición. Hacia una nueva cultura política y jurídica”, en *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, México, ITAM, núm. 37, octubre de 2012, pp. 149-165.

<sup>4</sup>Resolución aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 22 de septiembre de 2010, párr. 13.

Su significado, entonces, no puede reducirse a un logro normativo, sino que debe concebirse principalmente como una consolidación política para la adopción de principios básicos en aras de un sistema democrático.

### La protección de los derechos políticos. Una verdadera conversión en el orden nacional

La protección de los derechos políticos en nuestro país ha seguido un camino complejo no sólo en su tutela, sino incluso en su aceptación en la visión cultural nacional. Las primeras disputas ideológicas en torno a la posibilidad de judicializar los asuntos políticos podemos encontrarlas en la conocida discusión denominada *la incompetencia de origen*.

Esa polémica, surgida en el seno de la entonces Suprema Corte de Justicia, representa uno de los episodios más destacados en torno al debate sobre la judicialización de la materia política.<sup>5</sup>

Así, derivado del intercambio doctrinal entre dos notables ministros de la Suprema Corte del siglo XIX, José María Iglesias e Ignacio L. Vallarta, se definió desde entonces, y hasta buena parte del siglo XX, la manera de concebir la protección de los derechos políticos electorales en México.<sup>6</sup>

Mientras el entonces ministro Iglesias afirmaba la posibilidad de tutela de los derechos políticos de forma indirecta mediante el juicio de amparo —a partir de la noción de la llamada incompetencia de origen—, el ministro Vallarta negaba esa viabilidad a partir de la idea de que la Suprema Corte no debería ser influenciada con aspectos políticos, sino que tenía que mantener su actuar con estricto criterio jurídico, lo cual sin duda encuentra asimilación con la doctrina de la *political question* de la Suprema Corte norteamericana.<sup>7</sup>

La posición ideológica del ministro Vallarta, relativa a no judicializar los aspectos políticos, implicó a la postre un ideario que se mantuvo vigente hasta bien entrado el siglo XX.

A partir de esa postura, el juicio de amparo no cubrió en su espectro de protección a la tutela de los derechos políticos. Así lo constata la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que determina que el *juicio de garantías* es improcedente en caso de violación a los derechos políticos, ya que éstos no eran considerados como garantías individuales.

De ese modo, la justiciabilidad de derechos políticos abrió una pausa de casi un siglo, en el que el medio de control por excelencia, esto es, el juicio de amparo, desdénó la posibilidad de conocer controversias en asuntos políticos o electorales, logrando generar una cultura que disoció la materia judicial de los derechos de participación

<sup>5</sup>Javier Moctezuma Barragán, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994, pp. 21-42.

<sup>6</sup>*Ibidem*, pp. 81-162.

<sup>7</sup>*Cfr.* Geoffrey Stone *et al.*, *Constitutional Law*, New York, Wolters Kluwer, 2009.



política como votar, ser votado, estar informado, expresar libremente las ideas, así como el de asociarse y reunirse libremente en torno a las cuestiones relacionadas con la participación política.

### Los principios que rigen los derechos humanos y su materialidad tratándose de los derechos políticos

Los derechos políticos, al formar parte de los derechos humanos, les son atribuibles los principios constitucionales enumerados en el artículo 1º constitucional: universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad.

El *principio de universalidad* significa que los derechos humanos corresponden a todas las personas por el hecho de serlo, lo cual conlleva la idea de que tales derechos tienen un relevante contenido moral, por lo que su existencia es independiente de su reconocimiento por parte de un sistema jurídico.<sup>8</sup>

Lo anterior permite, en la práctica, que los derechos fundamentales puedan ser protegidos de manera más amplia y ser considerados a nivel mundial como parte del estándar para el desarrollo de cualquier Estado democrático.

La universalidad también encierra la idea de que los derechos humanos van más allá del reconocimiento doméstico: están garantizados por la comunidad internacional, misma que puede exigir su cumplimiento.<sup>9</sup>

Desde esa óptica, este principio se encuentra estrechamente vinculado con el diverso principio de igualdad, en atención a que más que crear un consenso de los derechos humanos, su práctica debe interesarse por las diferencias<sup>10</sup> que importan las características propias de cada sector social.

Así, el pleno respeto y garantía de un derecho humano se ve favorecido por la tutela de los demás; cada uno de ellos tiene una estructura *indivisible e interdependiente* “en la cual el valor de cada derecho se ve incrementado por la presencia de otros”.<sup>11</sup> De conformidad con los principios de indivisibilidad e interdependencia, los derechos humanos deben ser tratados en pie de igualdad, como consecuencia inevitable de la unidad de los diferentes aspectos de la persona humana.

La relación recíproca existente entre los derechos humanos es tal, que si uno está ausente los demás se ven impedidos de cumplir cabalmente su propósito protector de la persona, pues como lo expresan —con el mismo texto— los preámbulos, tanto del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales como del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:<sup>12</sup>

<sup>8</sup>Cfr. Luis Daniel Vázquez y Sandra Serrano, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México, Porrúa/UNAM, 2012, pp. 139-140.

<sup>9</sup>Eva Brems, *Human rights: universality and diversity*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, p. 13.

<sup>10</sup>*Ibidem*, p. 143.

<sup>11</sup>Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, 2a. ed., New York, Cornell University Press, 1993, p. 27.

<sup>12</sup>Adoptados y abiertos a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

no puede realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales.

Los principios de indivisibilidad e interdependencia han sido consagrados por múltiples instrumentos internacionales, como es el caso de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos, reunida en Teherán el 13 de mayo de 1968, en la que se declaró:

13. Como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible. La consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social;

Por su parte, la resolución 32/130 de 1977, de la Asamblea General de las Naciones Unidas:

a) Todos los derechos humanos y libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; deberá prestarse la misma atención y urgente consideración a la aplicación, la promoción y la protección tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales.

La indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos es la causa de que la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986, se expresara en los siguientes términos:

Considerando que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes y que, a fin de fomentar el desarrollo, debería examinarse con la misma atención y urgencia la promoción, el respeto y el disfrute de ciertos derechos humanos y libertades fundamentales no pueden justificar la denegación de otros derechos humanos y libertades fundamentales.

Asimismo, la Declaración y Programa de Acción de Viena, en 1993, declaró lo siguiente:

5. Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí.

En ese orden, el *principio de progresividad* —que constituye quizás la piedra angular que caracteriza los derechos humanos y permite su desarrollo constante— establece que los derechos humanos deben de estar en continua expansión. Ello implica que los mismos, al permanecer en constante avance, no puedan volver a un punto anterior, como una prohibición esencial de regresión.

En el sistema interamericano, específicamente en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se refiere al citado principio y, en esencia, señala

la que los Estados Parte se comprometen a adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, en la medida de los recursos disponibles.

Al respecto, dicho principio implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, por lo general, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que pasa por un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar.<sup>13</sup>

En este sentido, el principio de progresividad, como se dijo, lleva implícita la obligación de no regresividad de los derechos humanos, lo cual quiere decir que una vez que se ha establecido o alcanzado algún derecho, de ninguna forma se puede volver al estado anterior de desarrollo de una prerrogativa.

Asimismo, se ha señalado que para determinar si la limitación al ejercicio de un derecho humano viola el principio de progresividad, el operador jurídico debe realizar un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho en relación con las implicaciones colectivas de la medida, a efecto de establecer si se encuentra justificada.<sup>14</sup>

De esta manera, el principio de progresividad ha permitido establecer un verdadero canon relativo a una evolución misma del catálogo de derechos. Proteger aquellas zonas de derechos que otrora era impensable garantizar, muestra una particular manera del tratamiento de los derechos políticos como derechos humanos.

### Nueva dimensión en el sistema constitucional mexicano. Las obligaciones del Estado de frente a los derechos humanos

El artículo 1º constitucional vigente establece a la letra, en sus párrafos segundo y tercero, lo siguiente:

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Así, el poder reformador dio una nueva fuerza vital al orden jurídico mexicano, por vía de la incorporación de un nuevo esquema de deberes y obligaciones para todas las

<sup>13</sup>Tesis 2a.CXXVI/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo II, noviembre de 2015, p. 1298.

<sup>14</sup>*Idem*.

autoridades del Estado mexicano, en el desempeño de sus funciones y en el marco de sus propias competencias.

Para hacer de los derechos humanos una realidad asequible, no basta su positivización, sino que es preciso contar, primordialmente, con obligaciones correlativas que garanticen su vigencia. En este orden, dichos deberes supeditan el tránsito efectivo de la letra de la ley a la materialidad de los hechos.

Este esquema se distribuye en dos aspiraciones de consolidación de los derechos humanos: como límites constitucionales al ejercicio del poder público y como herramientas de armonización entre el actuar de las autoridades del Estado y la dignidad humana, cuyos destinatarios son *todas* las autoridades de los tres órdenes de gobierno, incluyendo los Poderes de la Unión y los organismos públicos.

El juez interamericano, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, apunta que la reforma en mención trajo consigo una nueva dimensión del sistema del derecho procesal constitucional mexicano,<sup>15</sup> en la medida en que introdujo, del sistema regional de protección de derechos humanos, dos cláusulas que vinculan<sup>16</sup> el actuar de todas las autoridades del Estado en sus respectivas competencias, hacia la maximización de los derechos humanos, ampliando los controles de regularidad de sus actos y de las leyes en las que se enmarcan; como a continuación se señala.

### *La obligación de control de convencionalidad*

Parte de la premisa de que los tratados internacionales, de los que forma parte el Estado mexicano, como normas internas de fuente internacional, conforman un bloque de constitucionalidad,<sup>17</sup> el cual demanda sujetar el control de regularidad al que están obligadas las autoridades observar en el desarrollo de su actuar, así como a lo dispuesto en sede internacional.

Así, las autoridades tienen la obligación *ex officio* de aplicar un “control de convencionalidad”, que es el instrumento procesal<sup>18</sup> para determinar la compatibilidad entre las normas de derecho interno y los alcances normativos de fuente internacional.

<sup>15</sup>Cfr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Carlos María Pelayo Möller, “La Obligación de Respetar y Garantizar los Derechos Humanos a la Luz de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana. Análisis del artículo 1º del Pacto de San José como fuente convencional del derecho procesal constitucional mexicano”, en *Revista Estudios Constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca, año X, núm. 2, 2012, p. 149.

<sup>16</sup>Desde 1981, con la entrada en vigor para México de la Convención Americana de Derechos Humanos, por esta obligación formaba parte de los deberes que el sistema jurídico imponía a las autoridades, en razón del contenido de los artículos 1.1, 2º, 29 y 62. Con la reforma de 2011, dichas obligaciones se encuentran de manera expresa en sede constitucional.

<sup>17</sup>La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el mayor rango normativo dentro del sistema jurídico mexicano, se comparte entre la Constitución federal y los tratados internacionales de los que México forma parte, con excepción manifiesta de que, entre ambos cuerpos normativos, exista contradicción, caso que se resolverá dando prevalencia a la Constitución, por encima de los tratados. Cfr. Contradicción de tesis 293/2011.

<sup>18</sup>Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Las reformas en derechos humanos. Procesos colectivos y amparo*, México, Porrúa/UNAM, 2013, p. 14.

En palabras del juez Ferrer, el deber de convencionalidad es “el examen de compatibilidad que siempre debe realizarse entre los actos y normas nacionales, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sus protocolos adicionales, y la jurisprudencia de la Corte Interamericana [...] se trata de un estándar mínimo para que en todo caso sea aplicado el *corpus iuris* interamericano”.<sup>19</sup>

Es preciso señalar que este mecanismo de control no trata de suplir las normas de origen nacional, con aquellas de fuente internacional, sino, en principio, busca armonizarlas, lo cual supone la obligación de realizar una interpretación conforme, con la finalidad de desterrar interpretaciones contrarias o incompatibles.<sup>20</sup>

### *La obligación de privilegiar el principio pro persona*

La nueva lógica de derechos humanos, que dio un giro trascendental a nuestro sistema jurídico, exige parámetros racionales que hagan convivir el principio de legalidad y la aspiración de asegurar la eficaz garantía de la dignidad humana.

Así, el principio *pro persona*, hace coincidir nuestro orden jurídico para favorecer al máximo los derechos humanos de las personas, en tanto criterio hermenéutico:

[...] que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria,<sup>21</sup>

Asimismo, el párrafo tercero del artículo 1º constitucional establece cuatro obligaciones generales para todas las autoridades, de frente a estas prerrogativas fundamentales: *promover, respetar, proteger y garantizar*.

Si bien no hay exacta correspondencia entre el contenido del citado dispositivo constitucional y las interpretaciones realizadas por organismos internacionales de derechos humanos, respecto de los verbos que buscan armonizar el actuar del Estado con la dignidad humana y los principios esenciales de los derechos, es posible encontrar vasos comunicantes entre las diferentes tradiciones.

Por una parte, el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos, de Naciones Unidas, por medio de las Observaciones Generales 3 y 31 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, respecto del artículo 2.1 del Pacto Internacio-

<sup>19</sup>Eduardo Ferrer Mac-Gregor, “Interpretación Conforme y Control Difuso de Convencionalidad. El Nuevo Paradigma para el Juez Mexicano”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México, Porrúa/UNAM, 2012, p. 340.

<sup>20</sup>*Ibidem*, p. 343.

<sup>21</sup>Mónica Pinto, “El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, en Martín Abregú y Christian Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales/Editores del Puerto, 2004, p. 163.

nal de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>22</sup> reconoce que las obligaciones son tres: *respetar*, *proteger* y *cumplir o realizar*. Mientras que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso “Velásquez Rodríguez vs. Honduras”,<sup>23</sup> en una interpretación del artículo 1.1 de la Convención Americana, establece dos obligaciones: *respetar* y *garantizar*.

Así, el deber de *respetar* se refiere a que el Estado, en cumplimiento del orden jurídico establecido, debe abstenerse de hacer cualquier acción que transgreda o ponga en riesgo la vigencia del sistema de derechos y libertades fundamentales, que obliga a guiar la actuación de las autoridades en un esquema de restricción al ejercicio del poder estatal. Situación que contempla el uso de recursos disponibles para que los sujetos de derechos puedan satisfacerlos por medios adecuados.<sup>24</sup>

Por otra parte, la de *proteger* los derechos humanos, se refiere a adoptar medidas tendentes a evitar que ocurran transgresiones a los mismos por parte de terceros. Obligación que podría considerarse como coadyuvante del deber de *garantizar*, que implica organizar el aparato gubernamental y las estructuras del poder público, de manera que sean capaces de asegurar, por vía del derecho, el libre ejercicio de los derechos humanos.<sup>25</sup>

Estas dos últimas obligaciones —*promover* y *garantizar*— encierran deberes paralelos y correlativos que consisten en prevenir, investigar y sancionar las conductas que puedan eventualmente vulnerar derechos humanos, así como tomar medidas adecuadas para lograr su efectividad y crear recursos legales para su defensa.

## Conclusión

La reforma en materia de derechos humanos, que ha sido calificada muchas veces como un paradigma del constitucionalismo mexicano moderno, no fue producto de un ejercicio de sublimación normativa; más bien, obedeció al déficit estatal en materia de derechos humanos por la falta de respuesta y solución a casos que daban muestras de inseguridad e impunidad en nuestro país, y exigían el desarrollo de un esquema de protección que dotara de máxima centralidad a la persona, tal como resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso “Radilla Pacheco”.

Los derechos humanos, de acuerdo con Ferrajoli,<sup>26</sup> son derechos fundamentales en razón a que conciernen a todas las personas; de ahí que el principio de soberanía popu-

<sup>22</sup>Que entró en vigor para México el 23 de junio de 1981.

<sup>23</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Velásquez Rodríguez vs. Honduras”, San José de Costa Rica, sentencia de 29 de julio de 1988 (Fondo), párrafos 165 y 166.

<sup>24</sup>Miguel Carbonell, “Las obligaciones del Estado en el artículo 1º de la Constitución mexicana”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México, Porrúa/UNAM, 2012, pp. 63-102.

<sup>25</sup>Héctor Gros Espiell, *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos. Análisis comparativo*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1991, p. 65.

<sup>26</sup>*Cfr.* Luigi Ferrajoli, *La democracia a través de los derechos*, Madrid, Editorial Trotta, 2014, pp. 42-45.

lar y la regla de la mayoría se subordine al principio sustancial de que no puede soslayar la mayoría el derecho de las minorías, cuando ese derecho es norma fundante del propio orden jurídico, en tanto que tales derechos constituyen un límite al poder público.

En el caso “Gelman *vs.* Uruguay”, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que:

La democracia como postulado y regla de las mayorías constituye un límite infranqueable al ejercicio del poder público, en donde ese principio es la esfera de lo susceptible de ser decidido por las mayorías en instancias democráticas y en donde debe también primar un control de convencionalidad, que es función y tarea de cualquier autoridad y no sólo del Poder Judicial.<sup>27</sup>

La orientación que en la interpretación judicial aporta el renovado artículo 1o. de la Constitución no se reduce al ensanchamiento de las fuentes jurídicas que pueden ser utilizadas para resolver una controversia, al asimilar la obligatoriedad de los tratados internacionales de derechos humanos.

Su valor sustancial radica más bien a través de dos premisas básicas: el *principio persona*, que establece un deber concreto de privilegiar o favorecer la protección más amplia de la persona; y la infalibilidad del principio de progresividad, que asegura que el desarrollo tutelar del derecho no dé marcha atrás.

En materia electoral, cuya principal encomienda es la protección de los derechos políticos, como derechos humanos, la materialización del principio de progresividad aborda cada vez más espacios. La asunción de candidaturas independientes en paralelo al sistema de partidos políticos; el deber de instituciones y partidos políticos de respetar la paridad de género en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular; el desarrollo de un nuevo esquema de protección a comunidades indígenas y sus integrantes, que ha permitido la materialidad de una Defensoría Pública gratuita en la justicia electoral que imparte el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son algunos rasgos que permiten asegurar que la progresividad se encuentra a paso firme.

El principio de no regresión emerge como una verdadera invitación a dar continuidad a un esquema eficiente de tutela de derechos humanos que clama por la adopción de instituciones que favorezcan los derechos individuales y colectivos en materia política, pero sobre todo que oriente a los operadores jurídicos a favorecer en todo momento su protección más amplia.

<sup>27</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Gelman *vs.* Uruguay”, sentencia de 24 de febrero de 2011, fondo y reparaciones, párr. 239.

## Bibliografía

- ABREGÚ, Martín y Christian Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales, Editores del Puerto, 2004.
- ARNAUD, Martín, *Justicia Constitucional, Derechos Humanos y democracia en América Latina*, Bogotá, Universidad del Externado de Colombia, 2014.
- ATTILLI, Antonella y Luis Salazar, “La otra transición. Hacia una nueva cultura política y jurídica”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, México, ITAM, núm. 37, octubre de 2012.
- BREMS, Eva, *Human rights: universality and diversity*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 2001.
- CARBONELL, Miguel y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México, Porrúa/UNAM, 2012.
- Contradicción de tesis 293/2011, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Gelman vs. Uruguay”, sentencia de 24 de febrero de 2011 (Fondo y reparaciones).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Velásquez Rodríguez vs. Honduras”, San José de Costa Rica, 1988.
- DONNELLY, Jack, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, 2a. ed., New York, Cornell University Press, 1993.
- FERRAJOLI, Luigi, *La democracia a través de los derechos*, Madrid, Editorial Trotta, 2014.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y Carlos María Pelayo Möller, “La Obligación de Respetar y Garantizar los Derechos Humanos a la Luz de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana. Análisis del artículo 1º del Pacto de San José como fuente convencional del derecho procesal constitucional mexicano”, en *Revista Estudios Constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, año X, núm. 2, 2012.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Las reformas en derechos humanos. Procesos colectivos y amparo*; 1a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2013.
- GROS ESPIELL, Héctor, *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos. Análisis comparativo*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1991.
- HUNTINGTON, Samuel, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994.
- STONE, Geoffrey et al., *Constitutional Law*, New York, Wolters Kluwer, 2009.
- Tesis 2a. CXXVI/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo II, noviembre de 2015, p. 1298.
- VILLÁN DURÁN, Carlos, *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Madrid, Trotta, 2002.



## Introducción

El sistema jurídico mexicano se ha forjado a través de un siglo de acontecimientos históricos, costumbres positivistas y diversos ordenamientos que han derivado del régimen constitucional.

No obstante, el país se encuentra frente a retos que no admiten demora, uno de ellos es adoptar medidas tanto formales como materiales, tendientes a precisar los alcances de los derechos humanos y la existencia de mecanismos efectivos para su protección, a efecto de obtener una justicia sustancial.

En ese sentido, como se señala en los Principios de Bangalore<sup>1</sup> la labor jurisdiccional debe

Apoyar la integridad del sistema judicial y fortalecer la autoridad moral de los jueces, objetivos determinantes y de gran importancia en una sociedad democrática que reclama la revalorización de normas de conducta que garanticen el profesionalismo, la independencia, imparcialidad, integridad, idoneidad y eficiencia de los administradores de justicia.

Por ese motivo, la relación existente entre las funciones de las autoridades y el Derecho, debe entenderse de forma dinámica, lo que obliga a los órganos encargados de impartir justicia a ponderar las posibles soluciones de los conflictos que se someten a su considera-

<sup>1</sup>Publicados en 2002 con motivo del Congreso de Bangalore, capital de Karnataka en India. El borrador del Código de Bangalore sobre la Conducta Judicial de 2001, fue aprobado por el Grupo Judicial de Reforzamiento de la Integridad Judicial, tal y como fue revisado en la Reunión en Mesa Redonda de Presidentes de Tribunales Superiores celebrada en el Palacio de la Paz de La Haya, Países Bajos, el 25 y 26 de noviembre de 2002.

## Sumario

Introducción . . . . .	151
La reforma al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos y sus alcances . . . . .	152
Protección de los derechos político electorales como derechos humanos . . . . .	154
La labor del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de la reforma constitucional . . . . .	157
Conclusión . . . . .	161
Bibliografía . . . . .	162

ción, a efecto de hacer vigentes y maximizar los derechos de las personas que convergen en una sociedad, mediante resoluciones prácticas, apegadas a la realidad y sobre todo humanas.

Bajo esa premisa, en el apartado inicial de este documento, se aborda el contenido y alcance de la reforma más reciente al artículo 1º constitucional en materia de derechos humanos, a efecto de exponer las razones que llevan a calificarlo como un *nuevo paradigma en el reconocimiento y protección de los derechos en comento*. Enseguida, se explica por qué, en la actualidad, los derechos políticos son considerados como derechos humanos, así como las implicaciones de esa concepción. Finalmente, se expone la labor del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en particular, para favorecer el pleno y real ejercicio de las libertades y los derechos relacionados con los principios de igualdad, equidad y de protección a las comunidades indígenas.

## La reforma al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos y sus alcances

El 10 de junio de 2011 es una fecha de suma trascendencia para el sistema jurídico mexicano, pues ese día se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de reforma constitucional<sup>2</sup> por el que se estableció el nuevo paradigma en el reconocimiento y protección de los derechos humanos, mediante la reforma, entre otros, al artículo 1º de la Constitución General de la República, esencialmente a sus tres primeros párrafos.<sup>3</sup>

En la modificación al primer párrafo, se sustituyó la referencia original a que todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución, por el reconocimiento de los derechos humanos, así como de las garantías para su protección, redacción que implica que ahora el Estado no concede, sino que reconoce los derechos inherentes a todas las personas sin distinción; es decir, se trata de reglas que son aplicables tanto a las personas físicas como a las morales, en los derechos humanos que les son aplicables.<sup>4</sup>

<sup>2</sup>Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>3</sup>Conviene mencionar que, en la diversa reforma constitucional de 14 de agosto de 2001, ya se habían adicionado un segundo y tercer párrafos, relativos a las prohibiciones de esclavitud y discriminación, por lo que con la reforma de 2011 éstos se recorrieron y actualmente corresponden a los párrafos cuarto y quinto. Ahora, los primeros tres párrafos quedaron de la siguiente manera:

Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

<sup>4</sup>PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. ES APLICABLE RESPECTO DE LAS NORMAS RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS QUE SEAN TITULARES LAS PERSONAS MORALES. 10a. Época; Pleno; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 16, marzo de 2015; tomo I; p. 117. P./J. 1/2015 (10a.).

Por otra parte, se reconoce como fuente de derechos humanos ya no sólo a la Constitución General de la República, sino también a los previstos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, los cuales no se relacionan en términos jerárquicos, sino que constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional y sólo en el caso de que en la Constitución General de la República se prevea de manera expresa una restricción, debe estarse a esta última.<sup>5</sup> Asimismo, se deben considerar los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos derivados de las sentencias en las que el Estado mexicano haya sido parte, así como los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la Corte aludida.<sup>6</sup>

En el segundo párrafo, se dispuso que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas, la protección más amplia; esto es, se estableció el principio *pro personae*, como criterio hermenéutico que impone al operador jurídico la obligación de acudir a la interpretación más amplia o extensiva de la norma, cuando se trata del reconocimiento de derechos, o bien, a la interpretación más restringida tratándose de limitaciones o suspensiones al ejercicio de los mismos.<sup>7</sup>

Por lo que hace al tercer párrafo; en éste se vinculó a todas las autoridades, sin excepción, para que, en el ámbito de sus competencias, promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos, atendiendo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Asimismo, el Estado contrajo la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos establecidos por la legislación secundaria.

Los avances en materia de derechos humanos alcanzados por la citada reforma, se vieron complementados con lo determinado por el Pleno del Alto Tribunal en el expediente Varios 912/2010, con motivo del cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso “Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos”, en específico, con respecto al ejercicio del control *ex officio*.

Para el ejercicio del control *ex officio*, el Alto Tribunal ha establecido las directrices para su implementación:

- *En primer lugar*, todos los jueces y autoridades *deben formular una interpretación conforme*, en sentido amplio, lo que implica analizar el orden jurídico de acuerdo con los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en

<sup>5</sup>DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. 10a. Época; Pleno; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 5, abril de 2014; tomo I; p. 202. P./J. 20/2014 (10a.).

<sup>6</sup>PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Localización: [TA]; 10a. Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Libro III, diciembre de 2011; tomo 1; p. 551. P. LX-VIII/2011 (9a.).

<sup>7</sup>PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL. [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Libro V, febrero de 2012; tomo 1; p. 659. 1a. XXVI/2012 (10a.).

los que el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

- En segundo lugar, debe realizarse una interpretación conforme, en sentido estricto cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, de modo que los jueces, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, deben preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna y en los tratados internacionales, para evitar afectación alguna al contenido esencial de estos derechos.
- Finalmente, cuando las opciones anteriores no son posibles, se debe inaplicar la norma.<sup>8</sup> Pero se debe tener presente que no todo ejercicio de control de constitucionalidad *ex officio* de los derechos humanos contenidos en la Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, lleva a la inaplicación de la norma, ya que puede salvarse la constitucionalidad de la misma mediante una interpretación conforme en los sentidos amplio o estricto.<sup>9</sup>

*Lo anterior, tomando en consideración que al reconocerse rango constitucional a los derechos humanos de fuente internacional, ello no tuvo por objeto la subordinación de la Constitución a las convenciones internacionales, sino la armonización de ambos ordenamientos jurídicos, con la interpretación más favorable de esos derechos, a favor de la persona.*

De esta manera, cuando exista una restricción expresa en la Constitución al ejercicio de un derecho humano, debe acatarse el principio de supremacía constitucional, es decir, se debe estar a lo que ordene ésta, pues subsiste la máxima jerarquía constitucional en ese aspecto, en tanto norma fundamental del orden jurídico y, consecuentemente, que las restantes previsiones deben ser acordes con ella.

De todo lo anterior, se advierte que la trascendencia de la reforma radica en establecer a los derechos humanos, como eje rector de todas las decisiones y acciones de las autoridades, ya sea de fuente constitucional o convencional, los cuales, se deben ampliar en su ejercicio, con lo que, sin duda, se fortalece el Estado democrático de Derecho.

## Protección de los derechos político electorales como derechos humanos

En principio, debe decirse que los derechos políticos son las titularidades vinculadas con el ejercicio amplio de la participación política, entendida como toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición de normas y políticas públicas, así como controlar el ejercicio de las

<sup>8</sup>Esto se desprende de la tesis de rubro: PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Localización: [TA]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su *Gaceta*; Libro III, diciembre de 2011; tomo 1; p. 552. P. LXIX/2011(9a.).

<sup>9</sup>CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. SU EJERCICIO NO NECESARIAMENTE LLEVA A LA INAPLICACIÓN DE UNA NORMA. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 1, diciembre de 2013; tomo 1; p. 511. 1a. CCCLIX/2013 (10a.).

funciones encomendadas a sus representantes. En tal virtud, los derechos en comento se traducen en una especial relación entre el ciudadano y el poder, pues a través de su ejercicio, la ciudadanía confiere legitimidad a las autoridades y al régimen, haciendo posible la efectiva presencia de las personas en la esfera pública y de decisión.<sup>10</sup>

En la actualidad, resulta innegable que los derechos políticos son derechos humanos; sin embargo, por décadas existió la concepción generalizada de que los tribunales debían permanecer ajenos al conocimiento de las denominadas “cuestiones políticas”, categoría dentro de la cual se comprendía a las “cuestiones electorales”, cuyo arreglo se consideró reservado a las cámaras del Poder Legislativo o a organismos administrativos.<sup>11</sup>

Así, la carencia de tutela jurisdiccional de los derechos político-electorales mediante juicio de amparo o cualquier otra vía judicial, tiene su punto de partida en una célebre controversia entre dos de los juristas más importantes de finales del siglo XIX, José María Iglesias e Ignacio Luis Vallarta, ambos, en su momento, presidentes de la Suprema Corte de Justicia, en relación a la idea de la “incompetencia de origen”.

Por una parte, José María Iglesias afirmaba que si el artículo 16 de la Constitución de 1857 disponía que todo acto de afectación a los particulares debía emanar de autoridad competente, había que presuponer la exigencia del origen legítimo de tal autoridad. En tanto que Ignacio L. Vallarta consideraba que la idea de legitimidad no debía ser objeto de enjuiciamiento por la Suprema Corte, al tratarse de una cuestión de carácter político. Este último planteamiento fue adoptado por el Alto Tribunal en el “amparo Salvador Dondé” de 1881.

Lo anterior se reforzó con el argumento de que el juicio de amparo se había instituido para la protección de las “garantías individuales”, concepto asociado con la noción de “derechos civiles”, por lo que un juicio de garantías no podía enderezarse a la tutela de “derechos políticos” de carácter individual.<sup>12</sup>

Incluso, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dedicó apartados distintos para las llamadas “garantías individuales” (contenidas en el capítulo I, del título primero, artículos 1° a 29), y para las “prerrogativas del ciudadano” (comprendidas en el capítulo IV, del título primero, artículo 35), situación que era acorde, además, con la disposición expresa de improcedencia del juicio de amparo contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral (prevista en el artículo 73, fracción VII, de la abrogada Ley de Amparo).<sup>13</sup>

<sup>10</sup>Sonia Picado, “Derechos políticos como derechos humanos”, en Nohlen Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 48-51.

<sup>11</sup>Margarita B. Luna Ramos, *Control constitucional de leyes electorales, la acción de inconstitucionalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

<sup>12</sup>Eduardo Ferrer Mac Gregor y Alfonso Herrera García, *El amparo electoral en México y España: una perspectiva comparada*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, pp. 25-27.

<sup>13</sup>En el texto de la nueva Ley de Amparo publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 2 de abril de 2013, concretamente en el artículo 61, fracciones IV y XV se prevé la improcedencia del juicio de amparo contra resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y contra las resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en materia electoral.

Con la reforma constitucional de 1996, se legitimó a los partidos políticos para que cuestionaran la constitucionalidad de leyes electorales federales y locales, a través de las acciones de inconstitucionalidad competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En ese año, se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que, entre otros medios de defensa, contemplaba el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuya competencia recayó en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con lo cual se modificó la marcada concepción de los derechos políticos como ajenos a los derechos humanos, al tiempo que se colmó la demanda social de implementar mecanismos para su defensa. Con la reforma electoral de 2007 se otorgó al Tribunal Electoral la facultad de declarar la no aplicación de leyes contrarias a la Constitución General, con efectos al caso concreto, según se explica adelante.

Ahora los derechos del ciudadano o derechos políticos están previstos en el artículo 35 de la Constitución General, a saber:<sup>14</sup>

- Votar en las elecciones populares.
- Poder ser votado para los cargos de elección popular.<sup>15</sup>
- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.
- Ejercer el derecho de petición.
- Iniciar leyes.
- Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional.

Por tanto, al ser una categoría de derechos humanos, los derechos políticos tienen dos importantes dimensiones:<sup>16</sup>

- Les son aplicables las normas desarrolladas internacionalmente en relación a los derechos humanos, tales como, criterios de interpretación, instrumentos específicos de protección y acceso a sistemas internacionales de protección.
- Poseen características propias, entre ellas, causales distintas y más numerosas en materia de limitaciones, así como la necesidad de mecanismos, procedimientos e instituciones que traduzcan los principios generales en derechos que puedan efectivamente ejercerse.

<sup>14</sup>La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha reconocido la estrecha relación de los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas, por mencionar algunos, con el ejercicio de los derechos político-electorales, cuya vinculación hace indispensable su protección. En términos de la jurisprudencia 36/2002, de rubro “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN”.

<sup>15</sup>Tomando en consideración que puede obtenerse el registro como candidato, a través de la solicitud que se formule un partido político o un ciudadano de manera independiente, ante la autoridad administrativa correspondiente.

<sup>16</sup>Sonia Picado, *op. cit.*, p. 50.

Al margen del control que pueden llevar a cabo todas las autoridades y jueces electorales del país con motivo de lo establecido en la reforma constitucional en materia de derechos humanos, el control de constitucionalidad en materia electoral a nivel federal, tiene una estructura dual, pues se instauró de manera diferenciada; es decir, por una parte, un control abstracto de la constitucionalidad de las leyes electorales, del cual se encarga de manera exclusiva la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de las acciones de inconstitucionalidad (artículo 105, fracción II, inciso i) de la Constitución General) y, por otra, un control concreto de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales del cual velan las distintas Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los medios de impugnación en materia electoral<sup>17</sup> (artículos 41, base VI y 99, párrafo primero de la Constitución General).

Posteriormente, en la reforma constitucional de 2007 se permitió al Tribunal Electoral, como máxima autoridad en la materia, cumpliera con su función de garantizar en la resolución de los medios de impugnación de su competencia, el principio de constitucionalidad de todos los actos y resoluciones electorales, pues a partir de entonces pudo analizar los dos aspectos que pueden originar su inconstitucionalidad: por un lado, la posible contravención de normas constitucionales que las autoridades electorales apliquen o tengan el deber de aplicar directamente y, por otro, las posibles violaciones que generen los actos impugnados, derivadas de una propia inconstitucionalidad o de que las normas aplicadas contravengan los preceptos constitucionales.

Así, el control de constitucionalidad ejercido por el Tribunal Electoral, hasta antes de la reforma que nos ocupa, quedó con un perfil más integral, pues de manera general, en todos los medios de impugnación de su competencia debe garantizar la observancia de la regularidad constitucional de todos los actos de autoridad y de los partidos políticos, con la facultad de declarar la inaplicación al caso concreto de las normas consideradas contraventoras de la Carta Magna o de los derechos humanos de fuente internacional.

## La labor del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de la reforma constitucional

La función jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como tribunal constitucional, ha sido de la mayor importancia para que los ciudadanos, militantes, precandidatos, candidatos y partidos políticos puedan ejercer sustancialmente sus derechos político-electorales, y ha sustentado criterios ampliándolos, para

<sup>17</sup>De conformidad con los artículos 3 y 4 de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, el citado sistema se integra por el recurso de revisión; el recurso de apelación, el juicio de inconformidad; el recurso de reconsideración; el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; el juicio de revisión constitucional electoral, el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores, así como el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. Respecto de los cuales, corresponde al Instituto Nacional Electoral únicamente conocer y resolver el recurso de revisión, y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los demás juicios y recursos.

favorecer su pleno y real ejercicio, actuación que se vio reforzada con la reforma constitucional al artículo 1° de la Constitución General de la República.

Lo anterior queda de manifiesto en diversas resoluciones en las que se han maximizado los derechos fundamentales que suponen vivir en una democracia, como son los de libertad, igualdad, equidad, paridad de género, autodeterminación de los pueblos indígenas, entre otros, protegiendo también a los grupos más vulnerables, como se ejemplifica a continuación.

Un criterio relevante en materia de derechos humanos surgió en el juicio ciudadano 2188 de 2014 y sus acumulados, luego de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, planteara una interpretación sistemática y funcional del artículo 41 constitucional, tomando en consideración los principios *pro personae* y de igualdad material, así como lo establecido en los instrumentos internacionales relacionados con los derechos de la mujer, esto es, determinó que el principio de paridad de género debía observarse en la integración de los organismos públicos locales electorales (OPLE), al tratarse de un órgano público colegiado, esto es, ya no sólo en la conformación de órganos legislativos.

Así, al examinar el proceso de selección y designación de consejeras y consejeros del organismo público electoral del estado de Morelos, se determinó que los lineamientos y la convocatoria respectivos, tenían como finalidad principal, lograr el equilibrio de géneros en la participación e integración del órgano, lo que implicaba que por lo menos tres de sus integrantes pertenecieran al mismo género y los cuatro restantes al género distinto.

Por tal motivo, en la primera etapa del procedimiento, consistente en un examen de conocimientos, se consideró válido que la competencia se entablara entre personas del mismo género, a efecto de conformar dos listas: una integrada por mujeres que obtuvieran el mayor número de aciertos y otra por hombres con los mejores resultados en dicha etapa.

En ese tenor, la determinación en comentario no podía calificarse como discrecional, pues atendía a la obligación que impone el artículo 1° constitucional a todas las autoridades, en el sentido de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, a fin de alcanzar una integración paritaria entre géneros en el órgano electoral local.

Aunado a ello, se trataba de una medida compensatoria tendiente a disminuir las diferencias entre mujeres y hombres, garantizando a su vez que ambos tuvieran la posibilidad material de participar y, en su caso, integrar el organismo público local. Así, se consideró que todo acto que se adopte de manera razonable, proporcional y objetiva, a fin de revertir la situación de desigualdad entre los géneros, es acorde con el principio *pro persona* y, por ende, no resulta ofensivo de la dignidad humana ni discriminatorio.

En suma, la Sala Superior razonó que el Estado mexicano tiene el deber jurídico de respetar y hacer vigentes los derechos humanos de carácter político-electoral, consistentes en votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, o bien, de otro carácter que sean necesarias para dar vigencia o efectividad a tales derechos y libertades, mediante el despliegue de actos positivos que se concreten en ciertas leyes o medidas de cualquier índole.



Por tanto, el criterio que ahora se comenta, dota de eficacia al principio de paridad de género, incluido en la Carta Magna con la reciente reforma en materia político-electoral de febrero de 2014, ya que no se limita a la integración de órganos legislativos federales, sino que potencia sus efectos a la conformación de cualquier órgano público electoral colegiado, tales como los organismos públicos locales, de ahí la importancia de la labor jurisdiccional.

Otro tema de gran relevancia es en materia de libertad de expresión en los distintos aspectos políticos y electorales, al ser indispensable para la formación de la opinión pública y condición necesaria para que la sociedad pueda ejercer un voto informado y, por tanto, verdaderamente libre.

En este rubro, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, también ha emitido criterios que han buscado garantizar la libre circulación de ideas, particularmente durante el desarrollo de las precampañas y campañas electorales, casos en los cuales ha estimado que es necesario proteger y alentar un debate intenso y vigoroso, que atienda a la dimensión deliberativa de la democracia representativa, protegida tanto constitucional, como convencionalmente.

Ejemplo de ello es el criterio sustentado al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador 140 de 2016,<sup>18</sup> en el cual se controvertió la determinación de la entonces autoridad responsable por la que, entre otras cuestiones, estableció que los promocionales en radio y televisión denunciados, tenían un contenido calumnioso, derivado de que, en concepto de la propia responsable, diversas frases atribuyeron el aumento patrimonial de la entonces candidata a la gubernatura del estado de Puebla, a posibles conductas delictuosas.

En principio, la Sala Superior expuso que, de una interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 6º, primer párrafo, y 41, en relación con el artículo 1º, todos de la Constitución General de la República, los límites y restricciones expresamente previstos al derecho a la libertad de expresión son: ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros; que se provoque algún delito, se perturbe el orden público y, particularmente, que la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos sea calumniosa, entendiéndose por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral, según lo dispone el párrafo 2 del artículo 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Con base en ello, razonó que si bien a primera vista, el promocional pudiera tener la insinuación de que la citada candidata realizó actividades deshonestas, lo cierto es que, analizadas en su contexto integral, no constituyen propaganda política o electoral calumniosa. Esto, porque cuando se desarrollan procesos electorales el debate político adquiere su manifestación más amplia y, por tanto, los límites habituales al ejercicio de la libertad de expresión, en el caso, el relativo a la calumnia, deben ensancharse en los temas de interés público a efecto de privilegiar la libertad de expresión, indispensable para generar una opinión pública libre e informada.

<sup>18</sup>El caso se conoció con el nombre de “Blanca no tan Blanca”.

Además, la Sala Superior puntualizó que en el ámbito político-electoral es preciso extender el derecho humano a la libertad de expresión, particularmente cuando los promocionales denunciados involucran una crítica a los servidores públicos en el manejo de recursos del Estado, a pesar de que ésta sea fuerte o molesta. Ello, porque la necesidad de ejercer un control eficaz sobre el manejo de los asuntos públicos, como garantía necesaria de una sociedad democrática, requiere que las personas que tengan a su cargo el manejo de los mismos (servidores públicos en general) o quienes aspiren a tenerlo (como los candidatos a los cargos de elección popular), cuenten con una protección diferenciada frente a la crítica, en relación con la que tendría otra persona que no esté involucrada en asuntos de tal naturaleza. Lo cual se traduce en que las personas con proyección pública están sujetas a un mayor margen de apertura a la crítica y al control riguroso de sus actividades.

En tal lógica, la Sala Superior determinó que el contenido del spot encontraba protección en el marco constitucional e internacional relacionado con el derecho a la libertad de expresión, pues tomando en cuenta los elementos discursivos del promocional denunciado, demostraron que el tipo de mensaje era de carácter político-electoral; que la destinataria era una servidora pública; que el debate planteado abordó temáticas de interés general como la transparencia, rendición de cuentas, lucha contra la corrupción, probidad y honradez de servidores públicos en funciones y candidatos, y que el tiempo en que se difundió correspondió al desarrollo del proceso electoral.

Con criterios como el anterior, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha protegido la manifestación de ideas, expresiones y opiniones que, aunque pueden constituir una crítica severa, vehemente, molesta o perturbadora, en los procesos electorales a personas con proyección pública, permite a la ciudadanía, conocer, cuestionar e investigar sobre la capacidad, probidad e idoneidad de funcionarios públicos, candidatos y partidos políticos, cuyas propuestas o desempeño puede evaluar, con lo que finalmente se contribuye a la formación de una opinión pública libre, así como al fomento de una auténtica cultura democrática.

Finalmente, en materia de autodeterminación y derechos indígenas, la Sala Superior, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 1º constitucional, en el juicio ciudadano 9167 de 2011, resolvió en plenitud de jurisdicción la consulta que la comunidad indígena de “San Francisco Cherán”, del estado de Michoacán, formuló al Instituto Electoral de esa entidad federativa, consistente en determinar si procedía o no el reconocimiento o restitución de su derecho de autogobierno.

A través de tal decisión, se garantizó por un lado, el acceso pleno a la justicia a dicha comunidad indígena, sin dejar de observar que en estos casos el juzgador tiene el deber de interpretar las disposiciones constitucionales y legales, con especial consideración a las normas consuetudinarias y condiciones particulares de la comunidad, tales como la forma de vida y costumbres, los conocimientos y el grado de desarrollo artístico, científico o industrial, entre otros.

Así, se reconoció su derecho al autogobierno, como una manifestación concreta de su autodeterminación, lo que constituye un elemento esencial para la protección y desarrollo de dichos pueblos, mediante una interpretación acorde con las disposiciones

reconocidas tanto en la Constitución, como en los instrumentos internacionales, relacionados con los derechos de los pueblos indígenas.

De manera que, atenta a la obligación constitucional de realizar en todo momento una interpretación *pro personae* de los derechos humanos, la Sala Superior ha reafirmado el criterio de potencializar el ejercicio de los derechos de las comunidades indígenas y su protección más amplia, al determinar que el derecho al autogobierno engloba no sólo el derecho a elegir a sus autoridades o su forma de organización, sino también el derecho a la consulta de todas aquellas medidas que les afecten, emitidas por las autoridades estatales.

Por tal motivo, la Sala Superior ha sostenido de forma reiterada la obligación de las autoridades administrativas electorales de consultar a las comunidades indígenas, de forma previa a la emisión de un acto susceptible de afectar sus derechos, tal es el caso, del recurso de apelación 677 de 2015.

En dicho asunto, se determinó que el Instituto Nacional Electoral había vulnerado los artículos 1° y 2°, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, al determinar la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en el estado de Oaxaca.

Al resolver ese expediente reiteró el criterio sobre la obligación de los gobiernos de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se provean medidas administrativas susceptibles de afectarles directamente, con el propósito de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de estas comunidades.

Por tanto, se decidió que era necesario que, en los trabajos de geografía electoral ejecutados por el Instituto Nacional Electoral, se realizaran consultas previas, libres, informadas y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas, para efecto de generar la menor afectación posible a sus usos y costumbres, sin que el resultado de la consulta tenga efectos vinculantes, ya que a través de este ejercicio se logra una mejor integración de los distritos electorales, cumpliendo lo previsto en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se deben tener en consideración los derechos político-electorales de los pueblos indígenas en la ejecución de los actos de autoridad, tomando en cuenta su mejor convivencia, así como su dimensión cultural, poblacional y territorial.

La breve exposición de estos casos demuestra el compromiso constante del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con la salvaguarda de los derechos de las comunidades indígenas.

## Conclusión

Actualmente la función de todas las autoridades se rige por los parámetros establecidos en el artículo 1° de la Constitución General, reformado en 2011, por lo que tienen la

obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas físicas y jurídicas, de fuente tanto constitucional como internacional, desde el respectivo ámbito de su competencia.

Es por ello que a la autoridad jurisdiccional en materia electoral, le compete la protección de los derechos humanos en la materia político-electoral, a través de un amplio margen de acción respecto de las controversias que se someten a su consideración, por lo que el juzgador electoral, a través de la interpretación de la ley y por tratarse de derechos humanos, está obligado a ampliar, maximizar, integrar o complementar la ley, siempre con un actuar ponderado, razonable y prudencial.

Ello, porque al tener las normas un carácter general, abstracto e impersonal, no pueden dar respuesta al caso concreto o a los supuestos que surgen en la práctica, por lo que es necesaria la intervención del juzgador electoral, a fin de adecuar el sistema normativo y cumplir con los estándares nacionales e internacionales, en términos de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

Por tanto, los juzgadores, dentro del respectivo ámbito de competencias, deben velar porque los derechos político electorales se constituyan en vías que posibilite su ejercicio abierto, plural y expansivo; y sólo cuando existan condiciones que atenten contra los valores fundamentales de la democracia, aplicar los límites necesarios a su ejercicio, pues ellos constituyen una de las columnas de nuestro sistema democrático.

## Bibliografía

### *Libros*

- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y Herrera García, Alfonso, *El amparo electoral en México y España: una perspectiva comparada*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
- LUNA RAMOS, Margarita B., *Control constitucional de leyes electorales, la acción de inconstitucionalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- PICADO, Sonia, “Derechos políticos como derechos humanos”, en Nohlen Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

### *Leyes, sentencias y jurisprudencia*

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF, 5 de febrero de 1910, con última reforma del 29 de enero de 2016.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, disponible en [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)
- Control de constitucionalidad y convencionalidad. Condiciones para su ejercicio oficioso por los órganos jurisdiccionales federales. Jurisprudencia 2a. /J. 69/2014, 2a. Sala, 10a. Época, *Gaceta SJF*, libro 7, junio de 2014, tomo I, p. 555.

- Control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*. Condiciones generales para su ejercicio. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; *Gaceta SJF*; Libro 27, febrero de 2016; tomo I; p. 430. 1a./J. 4/2016 (10a.).
- Control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*. Su significado y alcance. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; *Gaceta SJF*; Libro 1, diciembre de 2013; tomo I; p. 512. 1a. CCCLX/2013 (10a.).
- Control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*. Su ejercicio no necesariamente lleva a la inaplicación de una norma. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; *Gaceta SJF*; Libro 1, diciembre de 2013; tomo I; p. 511. 1a. CCCLIX/2013 (10a.).
- Decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* 10 de junio de 2011.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre los Pueblos Indígenas y Tribales de 1989.
- Derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional. Localización: [J]; 10a. Época; Pleno; *Gaceta SJF*; Libro 5, abril de 2014; tomo I; p. 202. P./J. 20/2014 (10a.).
- Expediente varios 912/2010, resuelto el 14 de julio de 2011, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento del caso “Rosendo Radilla Pacheco vs. Estado Mexicano”.
- Parámetro para el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos. Localización: [TA]; 10a. Época; Pleno; *SJF y su Gaceta*; Libro III, diciembre de 2011; tomo I; p. 551. P. LXVIII/2011 (9a.).
- Pasos a seguir en el control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos. Localización: [TA]; Pleno; *SJF y su Gaceta*; Libro III, diciembre de 2011; tomo I; (10a.).
- Principio de interpretación más favorable a la persona. Es aplicable respecto de las normas relativas a los derechos humanos de los que sean titulares las personas morales. 10a. Época; Pleno; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 16, marzo de 2015; tomo I; p. 117. P./J. 1/2015 (10a.).
- Principio *pro personae*. El contenido y alcance de los derechos humanos deben analizarse a partir de aquél. [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; *SJF y su Gaceta*; Libro V, febrero de 2012; tomo I; p. 659. 1a. XXVI/2012 (10a.).
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014.



### Aproximación

Desde los inicios del Estado-Nación, los Estados no han estado obligados jurídicamente a admitir a los extranjeros, ni ello ha sido establecido como obligación en ningún tratado internacional de alcance universal. Las doctrinas tradicionales de la soberanía de los Estados se encargaron de enfatizar la diferencia de trato entre nacionales y extranjeros, basada precisamente en el nexo de la nacionalidad. La codificación del tratamiento de los extranjeros en un contexto general no ha sido ni siquiera intentada por la comunidad internacional. Así, y a pesar de que existen avances en la materia a través de los tratados internacionales que han permitido que los Estados establezcan regímenes más comprensivos relativos a la admisión, permanencia y expulsión de extranjeros, primero con los tratados de capitulación, navegación, amistad y comercio, y actualmente con los de derechos humanos que protegen a ciertos grupos vulnerables de extranjeros como solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, trabajadores migrantes y otros que han sido agrupados dentro de la categoría de extranjeros, no existe un tratado internacional que delimite los derechos de los extranjeros de un modo general.<sup>1</sup>

Ahora, el que no exista un un tratado internacional que delimite los derechos de los extranjeros de un modo general, por un lado y, por otro lado, que los Estados son soberanos en la admisión de extranjeros en sus territorios y en la determinación de su política migratoria, no implica que los Estados no actúen dentro del estándar

<sup>1</sup>La Convención de Trabajadores Migratorios de la ONU es el tratado general que existe hasta la fecha; sin embargo, no se refiere a los extranjeros en general, sino a los extranjeros en su faceta como trabajadores y a sus familias.

#### Sumario

Aproximación . . . . .	165
Los migrantes irregulares como grupo humano vulnerable. . . . .	166
Obligaciones de México al ser parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) . . . . .	170
Control de convencionalidad y migración. . . . .	178

internacional de derechos humanos en su trato a los extranjeros en su territorio, cualquiera que haya sido su forma de entrada o su actual estatus migratorio, toda vez que antes de ser extranjeros *son personas, humanos amparados* por el Derecho internacional de los derechos humanos. La protección de los derechos humanos de los migrantes no deja de suscitar controversia entre los Estados, debido a que implica una disminución de la autonomía y soberanía que de manera tradicional han gozado en su tratamiento hacia estas personas. Y si históricamente esta cuestión ha generado suficiente controversia en el seno del Derecho internacional, más la ocasionan fenómenos contemporáneos como la migración irregular y su inevitable repercusión en esta materia. En este sentido es preciso resaltar la importancia del Derecho internacional, tanto general como convencional, para defender los derechos humanos de los migrantes.

Este artículo abordará las áreas de oportunidad que tiene el Derecho internacional, en este caso, a través del mecanismo de control de convencionalidad, para coadyuvar al respeto y la garantía de los derechos humanos de los migrantes en México. Esto en especial a raíz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011, que implicó la apertura del sistema jurídico mexicano al ordenamiento internacional; la recepción e incorporación de tratados internacionales de derechos humanos al derecho interno con rango constitucional, y el reconocimiento del derecho derivado de los propios tratados y de la jurisprudencia de las jurisdicciones internacionales que han sido reconocidas por México. Esto de acuerdo con el artículo 1º de la Constitución.

### Los migrantes irregulares como grupo humano vulnerable

Los migrantes irregulares pertenecen a los llamados “grupos vulnerables”, los cuales son sectores de la sociedad con mayores posibilidades, en relación con otros grupos dentro del Estado, de ser sometidos a prácticas discriminatorias, violencia, desastres naturales o ambientales o penuria económica.<sup>2</sup> Se considera que son extranjeros especialmente vulnerables en virtud de que arriesgan —y muchos pierden— sus vidas al intentar cruzar las fronteras de forma irregular<sup>3</sup> (cuando su irregularidad es originaria y no sobrevenida); porque su condición migratoria los hace un blanco fácil de explotación laboral; porque no tienen acceso a los servicios de salud y educación; y porque sus hijos son privados de los mismos servicios y muchas veces son convertidos en apátridas. Otros motivos que los hacen un grupo vulnerable son la falta de una vivienda adecuada, forzándolos a la indigencia; así como la criminalización de su condición

<sup>2</sup>OIM, Glosario sobre Migración, Ginebra, OIM, 2006, p. 30.

<sup>3</sup>Por ejemplo, se estima que al menos 14,797 migrantes fallecieron en los últimos 10 años al intentar llegar a Europa. Datos de *Fortress Europe*; informes anuales tomado de <http://fortresseurope.blogspot.com>. Las mujeres y los niños son particularmente vulnerables en los viajes a Europa por tierra y por mar, y constituyen un número desproporcionado de los muertos debidos al cruce irregular de fronteras. Véase *Preocupaciones principales de PICUM sobre los derechos fundamentales de los migrantes indocumentados en Europa 2009*, Bruselas, PICUM, 2009, p. 14.



migratoria, lo cual hace que vivan en la “invisibilidad” y no hagan valer sus derechos humanos más básicos por el constante miedo de ser deportados.<sup>4</sup>

Gran parte del debate público sobre migración irregular se expresa en términos tendenciosos y despectivos que transmiten la impresión no sólo de que estas personas no tienen derecho de estar en el Estado de empleo o recepción, sino de que no tienen derechos en absoluto. Los Estados alrededor del mundo tienden explícitamente a excluir a los migrantes irregulares del acceso a los derechos, sobre todo los sociales, adoptando una retórica que equipara a los migrantes y a los solicitantes de asilo con los criminales y terroristas que amenazan la seguridad y soberanía nacionales.<sup>5</sup> Por ejemplo, después del 11 de septiembre de 2001, John Ashcroft, el entonces procurador general de Estados Unidos, declaró: “que los *terroristas* entre nosotros estén advertidos [...] si se quedan más allá del tiempo permitido en sus visas incluso por un día, los arrestaremos”.<sup>6</sup> En consecuencia, no es sorprendente que los migrantes irregulares frecuentemente se resistan a hacer valer sus derechos por miedo a exponerse ante las autoridades.

Los migrantes irregulares —en especial las personas objeto de tráfico ilícito, sometidas a trabajo cautivo o en régimen de servidumbre, o trabajadores domésticos—<sup>7</sup> raras veces figuran en las estadísticas oficiales. Resulta difícil identificarlos o localizarlos, pues con frecuencia se les despoja de sus documentos de identidad y tienen miedo de ponerse en contacto con las autoridades. En ocasiones, los propios migrantes buscan la invisibilidad para escapar de la atención oficial o de amenazas contra ellos o sus familiares. Estas personas “invisibles” son las más vulnerables a la explotación o a los abusos. Al carecer de condición jurídica o de documentación, les resulta extremadamente difícil reclamar sus derechos. Empleadores sin escrúpulos son conscientes de esto y a menudo se aprovechan de la situación.<sup>8</sup> Aún más, las personas migrantes a menudo se encuentran aisladas de su familia o de su entorno social en el país de destino, del cual además muchas veces desconocen el idioma, con todas las dificultades inherentes a ello. El aislamiento social puede dejarlas particularmente expuestas a la explotación y los abusos. Cuando se hallan en una situación irregular, los migrantes temen que buscar servicios o redes sociales o comunitarias que podrían ayudarlos a

<sup>4</sup>En general véase, *PICUM's Main Concerns About the Fundamental Rights of Undocumented Migrants in Europe in 2006*, Bruselas, PICUM, 2007.

<sup>5</sup>Khalid Koser, *Irregular migration, state security and human security*, Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, septiembre de 2005, p. 10.

<sup>6</sup>Dan Eggen, “Tough Anti-Terror Campaign Pledged; Ashcroft tells mayor he will use new law to fullest extent”, *The Washington Post*, 26 de octubre de 2001, p. A01.

<sup>7</sup>Véanse los problemas a que se enfrentan los trabajadores migratorios empleados en el servicio doméstico en Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares, *Trabajadores migratorios empleados en el servicio doméstico*, Observación General no. 1, del 30 de noviembre de 2010, 13º periodo de sesiones, CMW/C/12/CRP2/ Rev.2, párr. 7-27; *Día de debate general sobre los trabajadores migratorios en el servicio doméstico. 14 de octubre de 2009. Nota de antecedentes*, 17 de julio de 2009, CMW/C/11/CRP.1; OIT, *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Conferencia Internacional del Trabajo, 99ª reunión, 2010, Informe IV (2).

<sup>8</sup>Por ejemplo, véase Honsberg, Bernd, “Undocumented Migrants in the Construction Sector in Europe”, en Michele LeVoy, Nele Verbruggen y Johan Wets (eds.), *Undocumented Migrant Workers in Europe*, Bruselas, PICUM, 2003, pp. 47 y ss.

superar su aislamiento atraerá sobre ellos la atención de las autoridades y los pondrá en peligro de ser detenidos o expulsados.<sup>9</sup>

Los problemas a los que se enfrentan los migrantes irregulares se deben principalmente a su falta de condición jurídica regular y a que en su mayoría están empleados en el sector informal o en la economía sumergida. Sin condición ni protección jurídicas corren el riesgo de sufrir explotación o abusos por parte de empleadores sin escrúpulos. Quienes cometen tales abusos saben que es improbable que se les obligue a rendir cuentas porque las personas migrantes en situación irregular suelen ser reacias a presentarse ante las autoridades para que se hagan cumplir sus derechos laborales u otros derechos humanos.<sup>10</sup> Por lo general, temen atraer la atención oficial sobre ellos mismos, pues podrían arriesgarse a ser detenidos o expulsados. Como ha señalado la Organización Internacional del Trabajo (OIT):

Habida cuenta de su situación legal precaria en el país de acogida, los trabajadores migrantes irregulares se prestan fácilmente a la extorsión y están indefensos frente a los abusos y la explotación por obra de empleadores, agentes de migración, burócratas corrompidos y delincuentes organizados.<sup>11</sup>

Al vivir al margen de la sociedad, los migrantes irregulares llevan una vida extremadamente precaria en los Estados de empleo. En muchas partes del mundo se encuentran en el eslabón más bajo de la fuerza laboral: no sólo son los trabajadores con los

<sup>9</sup>“El resguardo de un talón de pago, un recibo telefónico, el recibo de una transferencia de dinero: todo lo que necesitaban era un papel que demostrase la existencia de sus seres queridos. Sin embargo, para las familias de los migrantes mexicanos muertos en los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos que solicitaban una indemnización o simplemente un certificado de defunción, ha sido imposible satisfacer incluso esos requisitos mínimos, sobre todo si las víctimas se encontraban en Estados Unidos en situación irregular. Sin número de afiliación a la seguridad social o expediente fiscal —y, en algunos casos, sin acta de nacimiento— los familiares en duelo no han podido confirmar que sus seres queridos estaban en el lugar de los atentados de 2001, ni presentar los documentos necesarios para recibir la parte correspondiente de un fondo que ha concedido una media de algo más de dos millones de dólares estadounidenses por víctima. “Cuando una persona está en situación irregular en un país, es como si viviera en las sombras”, afirmó Norberto Terrazas, cónsul de protección (asesor para la protección jurídica de ciudadanos mexicanos) del consulado de México en Nueva York. “Nadie le ve. Nadie se fija. Ven el trabajo de esa persona, se dan cuenta de que contribuye a la economía y consume bienes, pero, en realidad, esa persona no existe”. Se cree que en los atentados del 11 de septiembre perecieron 16 ciudadanos y ciudadanas mexicanos —en todos los casos, migrantes irregulares—. Sin embargo, sólo los familiares de cinco de ellos pudieron demostrar las muertes de sus seres queridos en los ataques y, por tanto, tener acceso a una indemnización. “No Answers for Kin of Mexican 9/11 Victims”, *Associated Press*, 10 de septiembre de 2004.

<sup>10</sup>Peter Margulies, “*Stranger and Afraid*, Undocumented Workers and Federal Employment Law”, *DePaul Law Review*, vol. 38, 1989, pp. 567 y ss.; Lora Jo Foo, “The Vulnerable and Exploitable Immigrant Workforce and the Need for Strengthening Worker Protective Legislation”, *Yale Law Journal*, vol. 103, 1993-1994, pp. 2179-2212; Elizabeth Dunne, “The Embarrassing Secret of Immigration Policy: Understanding Why Congress Should Enact an Enforcement Statute for Undocumented Workers”, *Emory Law Journal*, vol. 49, 2000, pp. 623-674; Beth Lyon, “When More Security Equals Less Workplace Safety: Reconsidering U.S. Laws that Disadvantage Unauthorized Workers”, *University of Pennsylvania Journal of Labor and Employment Law*, vol. 6, 2004, pp. 595 y ss.

<sup>11</sup>OIT, *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, Conferencia Internacional del Trabajo, 92a. reunión, 2004, Informe VI, párr. 195. Tomado de <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf>.

salarios más bajos, sino los que realizan las labores más duras.<sup>12</sup> El Relator Especial sobre los Derechos de los Migrantes ha reportado que estas personas sufren de condiciones laborales abusivas, tales como largas jornadas de trabajo sin descanso, negativa de pagarles los salarios debidos, malos tratos y confinamiento, que equivale, en algunos casos, a trabajos forzados.<sup>13</sup>

Otro grave problema que enfrentan los migrantes irregulares es la falta de servicios de salud. Un elemento importante del derecho a la salud es que tanto la asistencia sanitaria como las otras condiciones esenciales para la salud sean asequibles para todos sin discriminación. No obstante, para los migrantes irregulares no siempre se cumple. En algunos países,<sup>14</sup> toda la asistencia sanitaria (incluso los cuidados de urgencia) únicamente es de pago, y los tratamientos suelen ser inasequibles para los migrantes indocumentados.<sup>15</sup> Esta situación no sólo afecta a los migrantes irregulares, sino a la sociedad receptora en su conjunto. Asimismo, los migrantes irregulares están excluidos por la ley de muchos servicios estatales, incluida la vivienda social. Generalmente, las viviendas privadas se alquilan a migrantes irregulares por precios abusivos y en muy mal estado. Aún más, existen casos de pisos compartidos con varias otras personas que, teniendo distintos horarios de trabajo, utilizan la misma cama para ocho o nueve horas de sueño (entre cinco y diez camas por habitación).<sup>16</sup>

Existe una tendencia creciente en la mayoría de los Estados receptores de migrantes a la erosión de los derechos humanos de los migrantes, en aras de las políticas de control de la migración irregular, las cuales son cada vez más restrictivas y agresivas, y carecen de un enfoque que considere las necesidades de los migrantes más vulnerables, por ejemplo los niños. El principal efecto de esta situación es empeorar su situación de vulnerabilidad. De este modo, si bien todos los migrantes se enfrentan a los riesgos de sufrir violaciones a sus derechos humanos, estos riesgos están exacerbados en los niños, tanto aquellos que migraron solos como los que están acompañados por sus padres o tutores, quienes ocupan una posición particularmente vulnerable en cuanto a su capacidad de tener acceso a derechos y protección. El peligro de ser identificados por las autoridades y, como consecuencia, detenidos y expulsados, hace que en muchos casos de discriminación prefieran callarse y no contar lo ocurrido y exponerse a un riesgo tan grande. Esto tiene consecuencias determinantes sobre su desarrollo, toda vez que su acceso a los derechos sociales básicos —como la educación, la salud y la vivienda— se encuentra comprometido por su condición irregular, a la vez que se

<sup>12</sup>Linda Bosniak, “Human Rights, State Sovereignty and the Protection of Undocumented Workers under the International Migrant Workers Convention”, en *International Migration Review*, vol. 25, No. 4, 1991, p. 737; E. Reynieri, “Migrants in Irregular Employment in the Mediterranean Countries of the European Union”, *International Migration Paper*, No. 41, OIT, 2001.

<sup>13</sup>Reporte del Relator Especial de los Derechos Humanos de los Migrantes, Jorge Bustamante, de 30 de diciembre de 2005, E/CN.4/2006/73, p. 47. También véase Patrick A. Taran, “Globalization, migration and exploitation: irregular migrants and fundamental rights at work”, en LeVoy, Verbruggen y Wets, *op. cit.*, pp. 10 y ss.

<sup>14</sup>Véase el informe de PICUM sobre Acceso a la asistencia sanitaria para migrantes indocumentados en Europa, Bruselas: PICUM, 2007. Tomado de <http://picum.org/data/Access%20to%20Health%20Care%20for%20Undocumented%20Migrants.pdf>.

<sup>15</sup>Preocupaciones principales de PICUM..., p. 21.

<sup>16</sup>*Ibidem*, p. 24.

les da un trato de adultos en prácticas tan cuestionables como las detenciones a raíz de la condición migratoria irregular.

### Obligaciones de México al ser parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 generó expectativas muy altas en el sentido de que era la oportunidad de poner al sistema legal mexicano a la vanguardia en esa materia en la que se había rezagado respecto al sistema legal internacional.<sup>17</sup> En primer término, quedó clara la intención del legislador constituyente de incluir un cambio de concepción de los derechos, al modificar el título del capítulo respectivo de “De las garantías individuales” a “Derechos Humanos y sus Garantías”, reconociendo en el artículo 1° que: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”. Cabe señalar que tradicionalmente en nuestro país se había identificado a las garantías individuales con los derechos humanos o fundamentales de la persona en virtud de que se suponía que al consagrar dichos derechos en la Constitución (como garantías) quedarían asegurados. No obstante, la garantía no consiste en poner un derecho en la Constitución, sino en asegurar los medios suficientes para su tutela. El aspecto sustantivo de los derechos se vincula con los derechos humanos, mientras que los medios para su defensa se consideran propiamente las garantías.<sup>18</sup> Es decir, la reforma implicó un cambio conceptual dirigido al fortalecimiento de la persona y la protección de su dignidad, pues adoptó el estándar desarrollado internacionalmente por el Derecho internacional de los derechos humanos y el derecho humanitario.<sup>19</sup>

<sup>17</sup>Sobre la relación entre los sistemas legales, véase: Tonatiuh García Castillo, *Consideraciones en torno a la relación de dos sistemas jurídicos no independientes. Derecho internacional / derecho nacional*, México, IJ-UNAM, 2004, p. 205.

<sup>18</sup>Las garantías constitucionales son los medios jurídicos, fundamentalmente de carácter procesal, que están dirigidos, en un primer momento, a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos de poder, debido a la insuficiencia de los instrumentos protectores de la Constitución del párrafo anterior; en un segundo momento, las garantías constitucionales están dirigidas también a una transformación evolutiva de las disposiciones fundamentales. Héctor Fix-Zamudio, “La Constitución y su defensa” en *La Constitución y su defensa*, México, IJ-UNAM, 1984, p.18; Serio Galeotti, *La garanzia costituzionale. Presupposti e concetto*, Milano, Giuffrè, 1950.

<sup>19</sup>La Corte IDH, desde sus orígenes jurisprudenciales en la sentencia del caso “Velásquez Rodríguez”, sentó presente respecto a la concepción del término derechos humanos: “165. La primera obligación asumida por los Estados Partes, en los términos del citado artículo, es la de “respetar los derechos y libertades” reconocidos en la Convención. El ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado. Como ya lo ha dicho la Corte en otra ocasión [...] la protección a los derechos humanos, en especial a los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en los que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal (La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 21).”

En segundo término, la reforma implicó la incorporación al sistema legal mexicano de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales que México suscriba, según el párrafo primero del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM): “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.

Ahora bien, ¿qué implica para un Estado suscribir, adherirse o ratificar un tratado internacional de derechos humanos? En principio, la respuesta obvia es que los tratados se firman para ser cumplidos, tal y como dicta la máxima *pacta sunt servanda*, norma consuetudinaria de Derecho Internacional.<sup>20</sup> Sin embargo, esta afirmación no es tan obvia cuando la trasladamos a la realidad mexicana. México es un Estado de pluma ágil para ratificar la mayoría de tratados internacionales, pero no demuestra la misma energía al momento de darle seguimiento a esa firma. De hecho, en el caso de los tratados internacionales de derechos humanos el compromiso de las autoridades respecto a su cumplimiento es bastante limitado: por un lado, por la interpretación monista y autárquica que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha realizado del artículo 133 constitucional, en el sentido de que los tratados internacionales son inferiores a la Constitución<sup>21</sup> y, por otro lado, por falta de voluntad política, en especial cuando hablamos de grupos vulnerables como los migrantes.<sup>22</sup>

Ahora bien, analicemos cuáles son las obligaciones para México al ser parte de la CADH, tratado de cuya aplicación e interpretación por parte de la Corte Internacional de Derechos Humanos (IDH) surgió el control de convencionalidad:

<sup>20</sup>Fernando Mariño Menéndez, *Derecho internacional público. Parte general*, Madrid, Trotta, 2005, p. 282.

<sup>21</sup>*Contradicción de tesis 293/2011 que resolvió el Pleno de la SCJN (3/09/13)*: Las normas de la Constitución y las normas de los tratados internacionales sobre derechos humanos tienen igual jerarquía, pero en caso de conflicto, si la Constitución prevé una restricción a un derecho humano en particular, debe prevalecer la propia Constitución. La Constitución y los tratados tienen el mismo rango o nivel jerárquico solo en apariencia, pero en los hechos, la Constitución siempre derrota al tratado. No importa que éste sea más proteccionista o garantista en el caso concreto. La consecuencia de esto es que el principio pro persona acaba subordinándose al principio de supremacía constitucional y ello equivale a desconocer que el primero constituye la columna vertebral del derecho mexicano a partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011.

<sup>22</sup>En este sentido, basta ver la violencia generalizada contra la población migrante en tránsito en nuestro país y la falta de respeto a sus derechos humanos. Por ejemplo, el 24 de agosto de 2010 la Secretaría de Marina informó del hallazgo de 72 cadáveres en un rancho-bodega abandonado en el municipio de San Fernando, Tamaulipas las personas fueron asesinadas por el grupo criminal Los Zetas. Eran 58 hombres y 14 mujeres, todos migrantes que perseguían sus sueños cruzando México hacia Estados Unidos. Tenían las manos amarradas y un tiro de gracia. Fueron abandonados por el Estado que no los protegió en su camino y, peor aún, fueron asesinados por criminales en complicidad con policías. La responsabilidad del Estado mexicano llega a más: no le interesó identificarlos y devolverlos a sus familias. Apenas se empiezan a ver luces de este caso a partir de que la SCJN ejerciera su facultad de atracción en este caso y otorgara el amparo a los familiares de dos de los centroamericanos desaparecidos en San Fernando. SCJN, Expediente 338/2014, Tipo de asunto: solicitud de ejercicio de la facultad de atracción, Órgano de radicación: primera sala, Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero, Fecha de resolución: sesionado el 18/02/2015.

## Respetar y garantizar los derechos reconocidos en la CADH

El artículo 1.1 de la Convención establece el marco general de las obligaciones de los Estados Partes de la CADH: “respetar los derechos humanos y garantizar su ejercicio y goce”.<sup>23</sup> La obligación de respetar exige que el Estado y sus agentes no violen los derechos humanos establecidos en la Convención. Es, por lo tanto, una obligación de abstención. La obligación de garantizar, por el contrario, exige al Estado emprender las acciones necesarias para asegurar que todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado estén en condiciones de ejercerlos y de gozarlos.

La CIDH analizó exhaustivamente el contenido de la obligación de garantizar en el caso “Velásquez Rodríguez”:

La segunda obligación de los Estados partes es la de “garantizar” el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.<sup>24</sup>

Además, la obligación de garantizar también incluye la de restablecer al lesionado “en el goce de su derecho conculcado” y reparar las consecuencias de la violación, como lo establece el artículo 63.1 de la CADH,<sup>25</sup> obligaciones que la Corte ha reconocido desde su primera sentencia en el caso “Velásquez Rodríguez”.<sup>26</sup>

## Respetar y garantizar los derechos sin discriminación alguna

Las obligaciones de respetar y garantizar los derechos, como señala el propio artículo 1.1, deben ser cumplidas sin incurrir en discriminación alguna de las personas que se encuentren en el territorio o bajo la jurisdicción del Estado Parte. Como Faúndez recuerda:

En lo que se refiere a los derechos que la Convención estipula, los Estados asumen una doble obligación. En primer lugar, de acuerdo con lo estipulado por el art. 1, párrafo 1, de la Con-

<sup>23</sup>CIDH, caso “Velásquez Rodríguez vs. Honduras”, sentencia de 29 de julio de 1988, Fondo, Serie C, No. 4, párr. 165-166.

<sup>24</sup>*Ibidem*, párr. 166.

<sup>25</sup>El artículo 63.1 dispone: “Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada”.

<sup>26</sup>Caso “Velásquez Rodríguez vs. Honduras”, *op. cit.*, nota 51, párr. 166.

vención, los Estados se han comprometido a “respetar” los derechos consagrados en ella y, en segundo lugar, han asumido el compromiso de “garantizar” el libre y pleno ejercicio de esos derechos a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.<sup>27</sup>

En el contexto de los derechos de los trabajadores migrantes irregulares, la Corte IDH ha sostenido que el principio de igualdad y no discriminación posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el Derecho internacional como en el interno. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, de eliminar de dicho ordenamiento las regulaciones de carácter discriminatorio y de combatir las prácticas discriminatorias.<sup>28</sup>

Sin embargo, al examinar las implicaciones del trato diferenciado que algunas normas pueden dar a sus destinatarios, la Corte consideró importante hacer referencia a lo señalado por ella en el sentido de que “no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana”.<sup>29</sup> En el mismo sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos, basándose en “los principios que pueden deducirse de la práctica jurídica de un gran número de Estados democráticos”, ya había advertido que sólo es discriminatoria una distinción cuando “carece de justificación objetiva y razonable”.<sup>30</sup> Por consiguiente, la Corte IDH señaló que pueden establecerse distinciones, basadas en desigualdades de hecho, que constituyen un instrumento para la protección de quienes deban ser protegidos, considerando la situación de mayor o menor debilidad o desvalimiento en que se encuentran.<sup>31</sup> En este sentido, a juicio de la Corte IDH, generalmente los migrantes se ubican en una situación de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos, en una condición individual de ausencia o diferencia de poder con respecto a los no-migrantes (nacionales o residentes). Esta condición de vulnerabilidad tiene una dimensión ideológica y se presenta en un contexto histórico que es distinto para cada Estado y es mantenida por situaciones de *jure* (desigualdades entre nacionales y extranjeros en las leyes) y de *facto* (desigualdades

<sup>27</sup>Héctor Faúndez Ledesma, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, 2a. ed., San José, Costa Rica: IIDH, 1999, p. 81.

<sup>28</sup>CIDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03, de 17 de septiembre de 2003, Serie A, No. 18, párr. 88.

<sup>29</sup>*Ibidem*, párr. 89; CIDH, *Condición jurídica y derechos humanos del niño*, Opinión Consultiva OC-17/02, de 28 de agosto de 2002, Serie A, No. 17, párr. 46; *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*, Opinión Consultiva OC-4/84, de 19 de enero de 1984, Serie A No. 4, párr. 56.

<sup>30</sup>CEDH, caso “Willis vs. Reino Unido”, demanda no. 36042/97, sentencia de 11 de junio de 2002, párr. 39; caso “Wessels-Bergervoet vs. Países Bajos”, demanda no. 34462/97, sentencia de 4 de junio de 2002, párr. 46; caso “Petrovic vs. Austria”, demanda no. 20458/92, sentencia de 27 de marzo de 1998, párr. 30; “Caso relativo a ciertos aspectos de las leyes referentes al uso de idiomas en la educación en Bélgica”, demandas no. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, sentencia de 23 de julio de 1968, párr. 10.

<sup>31</sup>OC 18/2003, *op.cit.*, nota 56, párr. 88-89.



estructurales). Esta situación conduce al establecimiento de diferencias en el acceso de unos y otros a los recursos públicos administrados por el Estado.<sup>32</sup>

Según la Corte IDH, los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas; esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias que se deben eliminar. En razón de los efectos derivados de esta obligación general, los Estados sólo podrán establecer distinciones objetivas y razonables cuando éstas se realicen con el debido respeto a los derechos humanos y de conformidad con el principio de la aplicación de la norma que mejor proteja a la persona humana.<sup>33</sup>

Esta obligación estatal encuentra su razón de ser en la misma normativa tutelar de los trabajadores, normativa que precisamente se fundamenta en una relación desigual entre ambas partes y que, por lo tanto, protege al trabajador como la parte más vulnerable que es. De esta manera, los Estados deben velar por el estricto cumplimiento de la normativa de carácter laboral que mejor proteja a los trabajadores, independientemente de su nacionalidad, origen social, étnico o racial y de su condición migratoria y, por lo tanto, tienen la obligación de tomar cuantas medidas de orden administrativo, legislativo o judicial sean necesarias, para enmendar situaciones discriminatorias *jure* y para erradicar las prácticas discriminatorias realizadas por determinado empleador o grupo de empleadores, a nivel local, regional, nacional o internacional, en perjuicio de trabajadores migrantes.<sup>34</sup>

### *Adoptar medidas para hacer efectivos los derechos humanos*

Estrechamente relacionada con las obligaciones de respetar los derechos humanos y garantizar su ejercicio y goce sin discriminación alguna, se encuentra la obligación de adoptar medidas para hacer efectivos los derechos, establecida en el artículo 2º de la CADH:

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1 no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Al respecto, la Corte IDH ha aclarado que la obligación impuesta por este artículo “implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación de las garantías

<sup>32</sup>*Ibidem*, párr. 112.

<sup>33</sup>*Ibidem*, párr. 104-105.

<sup>34</sup>*Ibidem*, párr. 149.



previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías”.<sup>35</sup>

Una primera consecuencia del artículo 2º de la CADH es que el Estado está obligado a desarrollar en su legislación aquellos derechos que en su formulación internacional carecen de la precisión necesaria para que puedan ser aplicados por los órganos del Estado y, especialmente, para que puedan ser invocados ante los tribunales de justicia. Esto es, el Estado está obligado a hacer operativos aquellos derechos que están enunciados de manera tal que el aplicador nacional de la norma no tiene, en el texto del tratado, una opción clara para resolver un caso particular. Una segunda consecuencia es el deber del Estado de adoptar todas las medidas no legislativas que sean necesarias para permitir el pleno uso y goce de los derechos humanos.<sup>36</sup>

### *Establecer recursos efectivos*

Otra obligación en cercana conexión con las anteriores es la de establecer recursos jurídicos efectivos que aseguren la protección a *todas* las personas de los derechos reconocidos en la Convención. Esta obligación está consagrada en el artículo 25 de la CADH:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
2. Los Estados Partes se comprometen: *a)* a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; *b)* a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y *c)* a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Al respecto, la Corte IDH ha señalado que el artículo 25 se encuentra íntimamente ligado con la obligación general del artículo 1.1 de la Convención, al atribuir funciones de protección al derecho interno de los Estados Partes,<sup>37</sup> de lo cual se desprende que el Estado tiene la responsabilidad de diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz, pero también la de asegurar la debida aplicación de dicho recurso por parte de sus autoridades judiciales. Como señala el juez Trindade:

La persistencia de lagunas u obstáculos o insuficiencias del derecho interno implica violaciones de los artículos 25, 1º (1) y 2º de la Convención Americana, en virtud de los cuales los Estados Partes están obligados a establecer un sistema de recursos sencillos y

<sup>35</sup>CIDH, caso “Castillo Petruzzi y otros vs. Perú”, Sentencia de 30 de mayo de 1999, fondo, reparaciones y costas, serie C, no. 52, párr. 207.

<sup>36</sup>CIDH, caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros vs. Chile), fondo, reparaciones y costas, sentencia de 5 de febrero de 2001, serie C, no. 73, párr. 87.

<sup>37</sup>CIDH, caso “Cesti Hurtado vs. Perú”, Fondo, sentencia de 29 de septiembre de 1999, serie C, no. 56, párr. 121.

rápidos, y a dar aplicación efectiva a los mismos. El derecho a un recurso sencillo, rápido y efectivo ante los jueces o tribunales nacionales competentes (artículo 25 de la Convención Americana) representa uno de los pilares básicos del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática (en el sentido de la Convención). Esta garantía judicial —de origen latinoamericano— no puede ser minimizada, por cuanto su correcta aplicación tiene el sentido de perfeccionar la administración de justicia a nivel nacional, con los cambios legislativos necesarios a la consecución de este propósito.<sup>38</sup>

### *Adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales*

El artículo 26 de la CADH establece las obligaciones de los Estados Partes en materia de derechos económicos, culturales y sociales:

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

Como se puede apreciar, esta disposición reconoce los derechos económicos, sociales y culturales que se derivan de las normas sobre ese particular en la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), e impone obligaciones concretas a los Estados Partes en la CADH. Cabe recordar que la Corte IDH ha señalado que si bien para los Estados Partes en la CADH la fuente concreta de sus obligaciones, en lo que respecta a la protección de los derechos humanos, es en principio la propia Convención, no por ello se liberan de las obligaciones que se derivan de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH) por ser miembros de la (OEA).<sup>39</sup> Esto en virtud de que la propia CADH hace referencia a la DADDH en el párrafo tercero de su preámbulo y en el artículo 29, inciso d), que señala que ninguna norma de la Convención puede ser interpretada en el sentido de excluir o limitar el efecto que pueda producir la DADDH.<sup>40</sup> Por lo anterior, la Corte ha concluido que, a manera de interpretación autorizada, los Estados miembros han entendido que la DADDH contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta de la OEA se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar esta última en materia de

<sup>38</sup>Trindade, Antonio Augusto Cançado, “Reflexiones sobre el futuro del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos”, en Juan E. Méndez, Francisco Cox (eds.), *El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, IIDH, 1998, p. 591.

<sup>39</sup>Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 20, párr. 46.

<sup>40</sup>*Ibidem*, párr. 36.

derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes en ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración.<sup>41</sup> Al respecto, Pinto recuerda:

La disposición del artículo 26 de la Convención ha ligado su suerte a la de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de Estados Americanos [...], lo que permite inferir que, en principio, hay obligaciones positivas de los Estados a este respecto que se suman a las que dimanar de la Declaración Americana. Ello conforma un conjunto normativo de carácter general que luego se verá enriquecido por el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador.<sup>42</sup>

La obligación de “adoptar providencias” para lograr progresivamente la efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA ha sido interpretada del mismo modo que la establecida en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Esto es, que el hecho de que la efectividad de los derechos se prevea de manera progresiva no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo, sino que, por el contrario, requiere que el Estado tome las medidas necesarias para cumplir con las normas del instrumento internacional. Esta obligación se traduce en cuatro obligaciones específicas para los Estados Partes: *a)* respetar el principio de no discriminación; *b)* derogar la legislación interna que no se encuentre conforme con los derechos sociales recogidos en la Carta de la OEA y sustituirla por una legislación acorde con dichos derechos; *c)* establecer los recursos jurídicos internos efectivos que aseguren la justiciabilidad de los derechos, y *d)* satisfacer un mínimo del contenido de los derechos sociales contenidos en la Carta de la OEA.<sup>43</sup>

El artículo 26 prevé que la obligación de adoptar providencias será “en la medida de los recursos disponibles”, lo cual es una limitante importante respecto de los derechos que implican una erogación por parte del Estado, toda vez que se trata de obligaciones de cumplir. Tal es el caso de los derechos al trabajo, a oportunidades de empleo, a condiciones de trabajo aceptables, a un salario justo, a la seguridad social, a la educación, a la vivienda, al bienestar material y al goce de los bienes de la cultura. Eso sí, no se debe olvidar que los Estados Partes se encuentran obligados a garantizar los niveles mínimos de cada uno de ellos. En el caso de los demás derechos se trata más de obligaciones de respetar y garantizar que no se encuentran condicionadas o limitadas a los recursos disponibles, por lo que no existen impedimentos para su aplicación inmediata por parte de los Estados. Éste es el caso de los derechos a la prohibición de la discriminación en las relaciones

<sup>41</sup>*Ibidem*, párr. 43.

<sup>42</sup>Mónica Pinto, Los derechos económicos, sociales y culturales y su protección en el sistema universal y en el sistema interamericano, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, No. 40, 2004, “Edición especial sobre Derechos económicos, sociales y culturales”, p. 35.

<sup>43</sup>Al respecto, véase la interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales respecto al artículo 2.1 del PIDESC: *La índole de las obligaciones de los Estados Partes* (párrafo 1 del artículo 2º del Pacto), Observación General No. 3, de 14 de diciembre de 1990, E/1991/23, párr. 9.

laborales, a la libertad sindical, a la negociación colectiva, a la huelga y al reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones.

En cuanto al *carácter progresivo* de la realización de los derechos se refiere, la Corte IDH ha acotado su significado en el caso “Cinco Pensionistas *vs.* Perú”. En este caso, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y los representantes de las presuntas víctimas y sus familiares alegaron el incumplimiento del artículo 26 de la CADH en virtud de que el Estado redujo el monto de las pensiones de las presuntas víctimas, incumpliendo, en consecuencia, con su deber de procurar el desarrollo progresivo de sus derechos económicos, sociales y culturales, ya que no les garantizó el desarrollo progresivo de su derecho a la pensión. Sin embargo, la Corte sostuvo que toda vez que los derechos económicos, sociales y culturales tienen una dimensión tanto individual como colectiva, su desarrollo progresivo se debe medir en función de la creciente cobertura de esos derechos en general sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social, y no en la función de las circunstancias de un grupo limitado de personas, no necesariamente representativo de la situación general prevaleciente. Por ello, al ser evidente que esto es lo que ocurría en el presente caso, la Corte desestimó la solicitud de los peticionarios.<sup>44</sup>

De esta forma, de acuerdo con lo señalado por la Corte IDH, la progresividad de la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales se materializa en su creciente cobertura sobre el conjunto de la población, bajo el marco de la equidad social, y no se mide en función de la situación particular de cierto grupo o de un individuo.

## Control de convencionalidad y migración

### *Antecedentes*

El control de convencionalidad, con dicha denominación, apareció por primera vez en la jurisprudencia contenciosa de la Corte IDH en el caso “Almonacid Arellano *vs.* Chile”. Con anterioridad, el juez Sergio García Ramírez, en sus votos los casos “Myrna Mack y Tibi”, había realizado una aproximación conceptual al control de convencionalidad que se realiza en la sede interamericana y en el ámbito interno de los Estados, pero en “Almonacid Arellano” la Corte precisa sus principales elementos:<sup>45</sup>

124. La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde

<sup>44</sup>Corte IDH, caso “Cinco Pensionistas *vs.* Perú”, sentencia de 28 de febrero de 2003, serie C, no. 98, párr. 146, 147, 148.

<sup>45</sup>Caso “Almonacid Arellano y otros *vs.* Chile”. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 26 de septiembre de 2006.

un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.

En el caso “Boyce y otros *vs.* Barbados”,<sup>46</sup> la Corte IDH señaló de manera concreta de qué forma debe ser implementado el control de convencionalidad en el ámbito interno. En este sentido, sostuvo que los tribunales nacionales no solo deben limitarse a realizar un examen de constitucionalidad de sus resoluciones, sino también de convencionalidad:

77. La Corte observa que el CJCP [Comité Judicial del Consejo Privado] llegó a la conclusión mencionada anteriormente a través de un análisis puramente constitucional, en el cual no se tuvo en cuenta las obligaciones que tiene el Estado conforme a la Convención Americana y según la jurisprudencia de esta Corte. De acuerdo con la Convención de Viena sobre la Ley de Tratados, Barbados debe cumplir de buena fe con sus obligaciones bajo la Convención Americana y no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación para el incumplimiento de dichas obligaciones convencionales. En el presente caso, el Estado está precisamente invocando disposiciones de su derecho interno a tales fines.

78. El análisis del CJCP no debería haberse limitado a evaluar si la LDGP [Ley de Delitos del Estado contra la Persona] era inconstitucional. Más bien, la cuestión debería haber girado en torno a si la ley también era “convencional”. Es decir, los tribunales de Barbados, incluso el CJCP y ahora la Corte de Justicia del Caribe, deben también decidir si la ley de Barbados restringe o viola los derechos reconocidos en la Convención.

Desde el caso “Almona cid Arellano *vs.* Chile”, la Corte IDH ha ido precisando el contenido y alcance del concepto de control de convencionalidad en su jurisprudencia, para llegar a un concepto complejo que comprende los siguientes elementos:

a) Consiste en verificar la compatibilidad de las normas y demás prácticas internas con la CADH, la jurisprudencia de la Corte IDH (contenciosa o consultiva)<sup>47</sup> y los demás tratados interamericanos de los cuales el Estado sea parte,<sup>48</sup> si bien la Convención Americana sobre Derechos Humanos no impone un determinado modelo de control de convencionalidad.<sup>49</sup>

<sup>46</sup>Caso “Boyce y otros *vs.* Barbados”. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 20 de noviembre de 2007.

<sup>47</sup>Opinión Consultiva OC-21/14. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14. Resolución de 19 de agosto de 2014, párr. 31.

<sup>48</sup>El parámetro de convencionalidad se extiende a otros tratados de derechos humanos: caso “Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) *vs.* Guatemala”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 20 noviembre de 2012, párr. 330. En el mismo sentido: caso “Masacres de Río Negro *vs.* Guatemala”. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 4 de septiembre de 2012, párr. 262.

<sup>49</sup>Caso “Liakat Ali Alibux *vs.* Suriname”. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 30 de enero de 2014, párr. 124.

- b) Es una obligación que corresponde a toda autoridad pública en el ámbito de sus competencias,<sup>50</sup> no sólo a los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles, sujetos inequívocos de esta obligación.<sup>51</sup>
- c) Para efectos de determinar la compatibilidad con la CADH, no sólo se debe tomar en consideración el tratado, sino también la jurisprudencia de la Corte IDH y los demás tratados interamericanos de los cuales el Estado sea parte.
- d) Es un control que debe ser realizado *ex officio* por toda autoridad pública.<sup>52</sup>
- e) Su ejecución puede implicar la supresión de normas contrarias a la CADH o bien su interpretación conforme a la CADH, dependiendo de las facultades de cada autoridad pública.<sup>53</sup>

### *Formas de aplicar el control de convencionalidad*

a) *Adecuación de la legislación interna.* El control de convencionalidad puede implicar la expulsión de normas contrarias a la CADH. En este sentido, la Corte IDH señaló en el caso “Almonacid Arellano y otros *vs.* Chile” que:

121. El Estado, desde que ratificó la Convención Americana el 21 de agosto de 1990, ha mantenido vigente el Decreto Ley No. 2.191 por 16 años, en inobservancia de las obligaciones consagradas en aquella. Que tal Decreto Ley no esté siendo aplicado por el Poder Judicial chileno en varios casos a partir de 1998, si bien es un adelanto significativo y la Corte lo valora, no es suficiente para satisfacer las exigencias del artículo 2 de la Convención en el presente caso. En primer lugar porque, conforme a lo señalado en los párrafos anteriores, el artículo 2 impone una obligación legislativa de suprimir toda norma violatoria a la Convención y, en segundo lugar, porque el criterio de las cortes internas puede cambiar, decidiéndose aplicar nuevamente una disposición que para el ordenamiento interno permanece vigente.

<sup>50</sup>Caso “Gelman *vs.* Uruguay”, fondo y reparaciones, sentencia de 24 de febrero de 2011, párr. 193, 239. En este sentido: caso de “Personas dominicanas y haitianas expulsadas *vs.* República Dominicana”. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 28 de agosto de 2014, párr. 497; Caso “Rochac Hernández y otros *vs.* El Salvador”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 14 de octubre de 2014, párr. 213, 244.

<sup>51</sup>Caso “Cabrera García y Montiel Flores *vs.* México”. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 26 de noviembre de 2010, párr. 225, 233. En el mismo sentido: caso “Liakat Ali Alibux *vs.* Surinam”. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 30 de enero de 2014, párr. 151; caso de “Personas dominicanas y haitianas expulsadas *vs.* República Dominicana”. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 28 de agosto de 2014, párr. 311.

<sup>52</sup>Caso “Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) *vs.* Peru”. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 24 de noviembre de 2006, párr. 128. En el mismo sentido: caso “Heliodoro Portugal *vs.* Panamá.” Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 12 de agosto de 2008, párr.180; caso “Radilla Pacheco *vs.* México”. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 23 de noviembre de 2009, párr. 339; caso “Fernández Ortega y otros. *vs.* México”. Excepción Preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 30 de agosto de 2010, párr. 236; caso “Rosendo Cantú y otra *vs.* México”. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 31 de agosto de 2010, párr. 219; caso “Liakat Ali Alibux *vs.* Surinam”. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 30 de enero de 2014, párr. 151.

<sup>53</sup>CoIDH, *Control de convencionalidad*, Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no. 7, San José, CorteIDH, 2015, p. 6.

b) *Eficacia interpretativa*. El control de convencionalidad también puede implicar la interpretación de normas internas conforme a la CADH. Así, en el caso “Radilla Pacheco vs. México”,<sup>54</sup> sostuvo que:

338. Para este Tribunal, no sólo la supresión o expedición de las normas en el derecho interno garantizan los derechos contenidos en la Convención Americana, de conformidad a la obligación comprendida en el artículo 2 de dicho instrumento. También se requiere el desarrollo de prácticas estatales conducentes a la observancia efectiva de los derechos y libertades consagrados en la misma. En consecuencia, la existencia de una norma no garantiza por sí misma que su aplicación sea adecuada. Es necesario que la aplicación de las normas o su interpretación, en tanto prácticas jurisdiccionales y manifestación del orden público estatal, se encuentren ajustadas al mismo fin que persigue el artículo 2 de la Convención. En términos prácticos, la interpretación del artículo 13 de la Constitución Política mexicana debe ser coherente con los principios convencionales y constitucionales de debido proceso y acceso a la justicia, contenidos en el artículo 8.1 de la Convención Americana y las normas pertinentes de la Constitución mexicana.

340. De tal manera, es necesario que las interpretaciones constitucionales y legislativas referidas a los criterios de competencia material y personal de la jurisdicción militar en México, se adecuen a los principios establecidos en la jurisprudencia de este Tribunal, los cuales han sido reiterados en el presente caso.

Y añade en el caso “Átala Riffo y niñas vs. Chile”.<sup>55</sup>

284. En conclusión, con base en el control de convencionalidad, es necesario que las interpretaciones judiciales y administrativas y las garantías judiciales se apliquen adecuándose a los principios establecidos en la jurisprudencia de este Tribunal en el presente caso. Ello es de particular relevancia en relación con lo señalado en el presente caso respecto a la proscripción de la discriminación por la orientación sexual de la persona de acuerdo a lo estipulado en el artículo 1.1. de la Convención Americana.

### *Parámetros para realizar el control de convencionalidad*

Tanto la Convención Americana como la jurisprudencia (contenciosa y consultiva) de la Corte IDH forman parte del parámetro para realizar el control de convencionalidad. Así, en la supervisión de cumplimiento del caso “Gelman vs. Uruguay”,<sup>56</sup> la Corte IDH precisó el valor de su jurisprudencia para el ejercicio del control de convencionalidad:

<sup>54</sup>En el mismo sentido: caso “Fernández Ortega y otros. vs. México”. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 30 de agosto de 2010, párr. 235; caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 31 de agosto de 2010, párr. 218; caso “Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) vs. Chile”, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 29 de mayo de 2014, párr. 436, 461, 464.

<sup>55</sup>En el mismo sentido: caso “Furlan y Familiares vs. Argentina”. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 31 de agosto de 2012, párr. 30.

<sup>56</sup>Caso “Gelman vs. Uruguay”. Supervisión de cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013.

65. Por otro lado, se ha acuñado en la jurisprudencia interamericana el concepto del “control de convencionalidad”, concebido como una institución que se utiliza para aplicar el Derecho Internacional, en este caso el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y específicamente la Convención Americana y sus fuentes, incluyendo la jurisprudencia de este Tribunal.

66. [...] Es decir, todas la autoridades estatales, están en la obligación de ejercer ex officio un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.

### *Efectos del control de convencionalidad*

Hay dos efectos posibles de la obligación de los Estados de ejercer el control de convencionalidad, dependiendo de si la sentencia ha sido dictada en un caso en el cual el Estado ha sido parte o no. Lo anterior debido a que la norma convencional interpretada y aplicada adquiere distinta vinculación dependiendo de si el Estado fue parte material o no en el proceso internacional.

a) *Si el Estado es parte*. Cuando existe una sentencia internacional dictada con carácter de cosa juzgada respecto de un Estado que ha sido parte en el caso sometido a la jurisdicción de la Corte Interamericana, todos sus órganos, incluidos sus jueces y órganos vinculados a la administración de justicia, también están sometidos al tratado y a la sentencia de este Tribunal, lo cual les obliga a velar para que los efectos de las disposiciones de la Convención y, consecuentemente, las decisiones de la Corte Interamericana, no se vean mermadas por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin o por decisiones judiciales o administrativas que hagan ilusorio el cumplimiento total o parcial de la sentencia. Es decir, en este supuesto, se está en presencia de cosa juzgada internacional, en razón de lo cual el Estado está obligado a cumplir y aplicar la sentencia.<sup>57</sup>

b) *Si el Estado no es parte*. En situaciones y casos en que el Estado concernido no ha sido parte en el proceso internacional en que fue establecida determinada jurisprudencia, por el solo hecho de ser Parte en la Convención Americana, todas sus autoridades públicas y todos sus órganos, incluidas las instancias democráticas, jueces y demás órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles, están obligados por el tratado, por lo cual deben ejercer, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, un control de convencionalidad tanto en la emisión y aplicación de normas, en cuanto a su validez y compatibilidad con la Convención, como en la determinación, juzgamiento y resolución de situaciones particulares y casos concretos, teniendo en cuenta el propio tratado y, según corresponda, los precedentes o lineamientos jurisprudenciales de la Corte Interamericana.<sup>58</sup>

<sup>57</sup>*Ibidem*, párr. 68.

<sup>58</sup>*Ibidem*, párr. 69.



## *Control de convencionalidad y derechos humanos de los migrantes*

El control de convencionalidad es una consecuencia directa del deber de los Estados de tomar todas las medidas que sean necesarias para que los tratados internacionales que han firmado se apliquen cabalmente. Es una herramienta que permite a los jueces contrastar las normas generales internas frente a las normas del sistema convencional internacional (tratados internacionales, pero también derecho derivado de los mismos). Es decir, los jueces nacionales deben desarrollar de oficio una serie de razonamientos que permitan la aplicación más amplia posible y el mayor respeto a las obligaciones establecidas por los tratados internacionales; esto es, inaplicar una norma interna cuando esté en contradicción con una norma internacional. Lo anterior implica que los jueces den pasos desde sus distintas jurisdicciones para lograr avances en la protección de derechos. El control de convencionalidad es obligatorio y los operadores jurídicos deben conocer a fondo y con detalle la jurisprudencia de la Corte IDH. Sin embargo, dicha obligatoriedad no se verá reflejada en la práctica si no conseguimos desarrollar una mentalidad más afín a los pronunciamientos de la jurisdicción interamericana.

Esto es especialmente relevante cuando hablamos de migración y grupos vulnerables de migrantes. Por ejemplo, en el caso de los niños migrantes irregulares, por un lado tenemos el sistema legal internacional de protección regido, primordialmente, por el principio del interés superior del niño y que garantiza el acceso a todos los niños, sin discriminación alguna, a los distintos derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y prohíbe su detención por razones migratorias.<sup>59</sup> Por otro lado, tenemos el sistema legal nacional de las políticas de control de la migración irregular que restringe el acceso a los derechos sociales básicos a estos niños y los detiene en razón del estatus migratorio, sin importar su condición de niños.<sup>60</sup> Las tensiones entre la necesidad de protección y las supuestas exigencias de seguridad y de control de la migración irregular hacen que los niños migrantes irregulares se encuentren entre dos sistemas legales radicalmente opuestos: uno incluyente de protección, referido a la protección internacional de los derechos del niño, y otro excluyente de control, referido a las políticas nacionales de control de la migración irregular.<sup>61</sup>

En este sentido, resulta útil el control de convencionalidad para proteger los derechos humanos de los niños migrantes irregulares en México, porque implica que las autoridades mexicanas se apeguen de forma irrestricta a los estándares interamericanos de protección, tanto generales como la CADH, como especializados como es el caso de la Opinión Consultiva 21/2014, la cual clarifica las obligaciones de los Estados con

<sup>59</sup>Al respecto, véanse Artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño y Observaciones generales no. 10 y 5 del Comité de los Derechos del Niño.

<sup>60</sup>En este sentido, véase Pablo Ceriani (coord.), *Niñez detenida: los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en la frontera México-Guatemala*, México, Fontamara, 2012.

<sup>61</sup>A este respecto, véase Elisa Ortega Velázquez, “Los niños migrantes irregulares y sus derechos humanos en la práctica americana y europea: entre el control y la protección”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 144, septiembre-diciembre 2015, pp. 1271-1288.

relación a las medidas que se deben adoptar respecto de niñas y niños migrantes irregulares, o a la de sus padres; y que los Estados deben considerar al diseñar, adoptar, implementar y aplicar sus políticas migratorias, incluyendo en ellas, según corresponda, tanto la adopción o aplicación de las correspondientes normas de derecho interno como la suscripción o aplicación de los pertinentes tratado y/u otros instrumentos internacionales.<sup>62</sup>

Como se aprecia, el tema tiene una relevancia especial dentro la realidad regional de violación de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes, materializado principalmente en la privación de libertad a este grupo por motivos migratorios, la falta de incorporación de una perspectiva de niñez en las políticas migratorias y las deficiencias en el reconocimiento de garantías de defensa y debido proceso en los procedimientos administrativos y judiciales en materia migratoria.<sup>63</sup>

Algunas de las causas que provocan el desplazamiento de niños y niñas son: las condiciones de extrema pobreza en los países de origen y la falta de oportunidades —ya sea económicas, laborales o educacionales—; la reunificación familiar; la violencia por parte de actores armados de crimen organizado, tales como cárteles y pandillas; la violencia en los hogares; la violencia de género y el reclutamiento forzado por parte de redes de tráfico de personas y redes de trabajo infantil que operan en las rutas y en lugares de destino; los desastres naturales; los cambios repentinos o progresivos del medio ambiente que afectan sus condiciones de vida o porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada o la violación masiva de sus derechos humanos.<sup>64</sup>

El camino que emprenden estos niños es, en la mayoría de los casos, por rutas clandestinas en las cuales se ven expuestos a diversas situaciones de vulneración de sus derechos fundamentales. Si bien las niñas y los niños generalmente se trasladan junto con sus padres, miembros de la familia ampliada u otros adultos, en la actualidad un número creciente y significativo migra en forma independiente y sin compañía.

Bajo estas circunstancias, la combinación de la edad y la condición migratoria requieren necesidades particulares de protección, y allí se refleja la falta de articulación entre las leyes y prácticas migratorias con la normativa de protección de los derechos del niño. En este contexto, la aplicación cabal del control de convencionalidad da una pauta mucho más amplia para que las autoridades que tienen contacto con esta población se muevan dentro de un terreno de protección mucho más respetuoso de los derechos humanos de estos niños. Y de nueva cuenta, no olvidemos que a pesar de que los Estados tienen facultades soberanas de fijar sus políticas migratorias, dichas políticas deben ser siempre compatibles con las normas de protección de los derechos humanos establecidos en la CADH. En efecto, si bien los Estados guardan un ámbito de discrecionalidad al determinar sus políticas migratorias, los objetivos perseguidos por las mismas deben res-

<sup>62</sup>Corte IDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014, serie A, no. 21.

<sup>63</sup>Karen Musalo, Lisa Frydman y Pablo Ceriani (coords.), *Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos*, California, Buenos Aires, U. Lanus, U. California, 2015.

<sup>64</sup>IPPDH, “A pedido del MERCOSUR la Corte Interamericana fija el umbral de protección de la niñez migrante”, *Nota de difusión Opinión Consultiva OC-21/14*, p. 4.

petar los derechos humanos de las personas migrantes y garantizar su ejercicio y goce, sin discriminación alguna.<sup>65</sup> Y teniendo en cuenta la realidad regional actual, se debe establecer un piso mínimo de obligaciones para que los Estados de origen, tránsito y destino garanticen la protección de los derechos de los niños y niñas migrantes.<sup>66</sup>

La Corte IDH ha puesto de relieve la importancia de la realización del control de convencionalidad en el ámbito interno para evitar que los Estados incurran en responsabilidad internacional, considerando que ellos son los primeros llamados a cumplir con la labor de protección de los derechos humanos. En este sentido, la Corte IDH ha destacado la subsidiariedad del sistema internacional (en lo contencioso) y ha dado cuenta de la progresiva incorporación del control por parte de la jurisprudencia constitucional comparada.<sup>67</sup> De este modo, el control de convencionalidad es, sin duda, una herramienta que bien aplicada por los operadores jurídicos puede coadyuvar a la protección de los derechos humanos de este colectivo.

<sup>65</sup>Corte IDH, “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”, OC 21/2014, párr. 39.

<sup>66</sup>Disponible en <http://200.68.85.154/ninez-migrante/>.

<sup>67</sup>Caso “Masacre de Santo Domingo *vs.* Colombia”, sentencia de Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones, sentencia de 30 de noviembre de 2012, párr. 142-144.



Dimensiones civil, política y social de la nueva Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas mayores

Introducción

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas mayores<sup>1</sup> es la primera herramienta, a nivel mundial, que recopila y estandariza los derechos humanos de las personas mayores. A pesar de que todavía no ha entrado en vigor, constituye un instrumento de referencia en los diferentes órdenes y niveles de impartición de justicia de los países de la región de América Latina y el Caribe.

Ha sido firmada por Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay en junio de 2015, y por Bolivia, en junio de 2016.

Es un instrumento que forma parte de la nueva perspectiva del envejecimiento como una cuestión de derechos humanos, que consiste por una parte, en que el Derecho internacional es aceptado como marco conceptual, y por otra parte, en que promueve el empoderamiento de las personas mayores como sujetos de derecho, que tienen responsabilidades además de derechos, y que reclaman un tratamiento particular para expandir, especificar y profundizar sus derechos humanos con el objeto de construir una sociedad incluyente.

El enfoque de derechos humanos está relacionado con o es impulsado por el movimiento jurídico transnacional, que en los últimos años apoya consistentemente —desde los organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales, así como desde sectores

Sumario

Introducción . . . . . 187  
La reforma constitucional mexicana de 2011 y la Convención. . . . . 189  
Las dimensiones civil, política y social de la ciudadanía presentes en la Convención. . . . . 191  
Mecanismos de seguimiento y medios de protección. . . . . 199  
Epílogo . . . . . 200

<sup>1</sup>Organización de los Estados Americanos (OEA) (2015), *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas mayores*, (A-70), Asamblea General, Cuadragésimo quinto periodo ordinario de sesiones, Washington, D.C., 15 de junio de 2015.

académicos y asociaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil— la justiciabilidad de los derechos humanos.

Éstos cobran sentido cuando adquieren un contenido político, es decir, cuando se positivizan. No son los derechos humanos en la naturaleza, son los derechos humanos en sociedad y, por consiguiente, deben ser garantizados en el campo político.<sup>2</sup>

Dentro de este fenómeno jurídico transnacional se apoya con especial ahínco la controversial inclusión de los derechos sociales en la agenda de la justiciabilidad. En este sentido, tal y como sostienen Miguel Carbonell y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, todos los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966 tienen, en algún aspecto, dimensiones de justiciabilidad que pueden ser llevadas ante los tribunales.<sup>3</sup>

Se percibe en el texto de la Convención que en su elaboración han participado tanto juristas como especialistas en gerontología y envejecimiento, en tanto se introducen conceptos y temas que pertenecen por completo al área gerontológica<sup>4</sup> e incluso, excepcionalmente, al área geriátrica,<sup>5</sup> logrando que se identifiquen los derechos y necesidades de las personas mayores con una gran base real acorde con la vida cotidiana de este grupo etario.

Es asimismo sorprendente el balance que evidencia la Convención entre la dimensión civil, social y política de los derechos humanos de las personas mayores, sin subrayar ni obviar ninguna de las mismas. Dicho de otro modo, este instrumento incluye los derechos civiles, políticos y los DESCAs (derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, para utilizar un término más contemporáneo que “sociales”, logrando la tridimensionalidad imprescindible para la ciudadanía plena, tal y como estableciera Thomas Marshall en 1949.<sup>6</sup> La división en derechos civiles, políticos y sociales permite comprender la distribución de competencias a los diferentes poderes y a los diferentes órganos y niveles de gobierno, no obstante la interdependencia y el círculo virtuoso del avance en cada una de las dimensiones en el avance de las demás.

<sup>2</sup>Lynn Hunt, *La invención de los derechos humanos*, Barcelona, Tusquets Editores S.A., 2009, citado en Sandra Huenchuan, “Igualdad y universalidad de los derechos humanos en contexto de envejecimiento”, en Sandra Huenchuan (ed.), *Los derechos de las personas mayores en el siglo XXI: situación, experiencias y desafíos*, Ciudad de México, CEPAL/CELADE, 2012, pp. 40-41.

<sup>3</sup>Miguel Carbonell y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Los derechos sociales y su justiciabilidad directa*, México, Editorial Flores/Instituto de Investigaciones-UNAM, 2014.

<sup>4</sup>La gerontología es la ciencia que se ocupa del estudio del envejecimiento en cualquiera de sus formas: aspectos biológicos (cómo y por qué envejecemos), aspectos sociodemográficos, aspectos referidos a las ciencias del comportamiento, entre otros. Esto es, comprende la biología del envejecimiento, la sociodemografía del envejecimiento, la sociología del envejecimiento y la psicología del envejecimiento. Sin embargo, a medida que el fenómeno del envejecimiento cobra mayor importancia son variadas las ciencias que se introducen al estudio del envejecimiento desde sus enfoques, marcos teóricos y metodologías. Entre ellas pueden mencionarse la Arquitectura, el Derecho y la Ciencia Política.

<sup>5</sup>La geriátrica es la ciencia médica directamente relacionada con los problemas de salud de la persona mayor.

<sup>6</sup>Cf. Thomas H. Marshall, “Citizenship and Social Class”, en Thomas H. Marshall, *Class, Citizenship, and Social Development*, Nueva York, Anchor Books, 1949, pp. 71-133.

## La reforma constitucional mexicana de 2011 y la Convención

Para México, el momento en el que llega la Convención de 2015 no pudo ser más idóneo. La reforma constitucional del 10 de junio de 2011 ha sido la más importante en materia de derechos humanos, ya que amplía su reconocimiento y señala obligaciones al Estado. Algunos de los aspectos de la reforma que configuran un marco adecuado para la recepción de la Convención son los siguientes:

En primer lugar, en el artículo 1º, a la letra dice: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”.<sup>7</sup> Esto es, se elevan a rango constitucional los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales.

En segundo lugar, se establece la obligación del Estado mexicano en la tutela efectiva de los derechos humanos, en su positivización, o también podría expresarse como su justiciabilidad. Se concluye esta relevante afirmación a partir de la eliminación del término garantía individual y su sustitución por el de derechos humanos, reservándose aquél para la tutela efectiva de éstos.

Podría decirse que las vías a través de las cuales se garantiza su respeto o las garantías, es lo mismo que decir las herramientas para la tutela efectiva de esos derechos, a la luz de la interpretación que de la reforma realizan Ramírez y Sánchez cuando comentan que las garantías se establecen “para lograr la efectividad de su protección”.<sup>8</sup> Los autores mencionan como ejemplo de garantías individuales el “juicio de amparo”.

Por otra parte, en el artículo 1º reformado dice a la letra que: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.<sup>9</sup>

Plasman las obligaciones que asume el Estado mexicano frente a los derechos humanos que establece la reforma. Si se acerca la lupa a la acción de proteger, tal y como hacen los autores, se encuentra que este paraguas comprende: La incorporación del contenido del Derecho internacional de los derechos humanos a la legislación interna o a sus normas de interpretación; las medidas administrativas que puedan consistir en el establecimiento de políticas públicas, financieras, educativas, expedición de reglamentos, etcétera, y las medidas jurisdiccionales que, al conocer de litigios cuyo objeto sea un derecho humano, consigan su desarrollo.<sup>10</sup>

Un segundo elemento esencial para la justiciabilidad de los derechos humanos, y especialmente de los comprendidos en la dimensión social de los derechos (DESCA),

<sup>7</sup>Cfr., artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

<sup>8</sup>Hugo S. Ramírez García y José A. Sánchez Barroso, “La praxis de los derechos humanos en México a partir de la reforma constitucional de junio de 2011”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 27, jul.-dic., 2012, p. 225.

<sup>9</sup>Cfr., artículo 1º de la CPEUM.

<sup>10</sup>Ramírez G. y Sánchez B., “La praxis...”, *op. cit.*, p. 230.

son los principios que deben guiar las acciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, que son los principios de *universalidad*, *interdependencia*, *indivisibilidad* y *progresividad*, así como del principio *pro personae* enumerados en el artículo 1º de la Constitución. El mismo texto del artículo en comento establece a partir del principio *pro personae* que se efectúa la interpretación más favorable para el efectivo goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, lo que impide, además, que se utilicen otros instrumentos internacionales para restringir aquéllos.<sup>11</sup>

El principio de *universalidad* puede comprenderse en dos sentidos según Ramírez y Sánchez: como punto de partida (el único requisito necesario para la titularidad de los mismos es la condición de pertenecer al género humano) y llegada en la praxis de los derechos humanos (expansión de la cultura de los derechos humanos a toda la sociedad y transformación de la sociedad para eliminar toda forma de discriminación y marginación).

El principio de *progresividad* da sentido a las obligaciones del Estado mexicano para incrementar paulatinamente el desarrollo de políticas públicas que tiendan a una mayor protección, respeto y garantía de los derechos humanos. Vinculado a lo anterior se encuentra el principio de *no regresividad o irreversibilidad*, que consiste en la imposibilidad de suprimir la condición de un derecho humano una vez que el Estado lo ha reconocido mediante algún instrumento jurídico<sup>12</sup> y se deben mantener niveles mínimos en los periodos de crisis.<sup>13</sup>

Los principios de *interdependencia* e *indivisibilidad* tienen que ver con la sucesión establecida por Thomas H. Marshall en 1949: los derechos civiles consisten en los derechos necesarios para la libertad individual (libertad de la persona, libertad de expresión, de pensamiento y de religión, el derecho a la propiedad, a cerrar contratos válidos y el derecho a la justicia), los derechos políticos consisten en el derecho activo y pasivo al voto y la asociación, y los derechos sociales se refieren a los derechos al bienestar y seguridad económicos (derecho a un empleo y a un salario, a la educación, a la sanidad, a la seguridad social). El autor británico presenta una sucesión escalonada según la cual para la existencia de la dimensión social es precisa la preexistencia de las dimensiones política y social, de la misma manera que para la existencia plena de la dimensión política se requiere de una consolidada dimensión civil.

En la actualidad existe consenso en torno a esta progresión, si bien se añade el cuestionamiento en torno a la necesidad del cumplimiento de la dimensión social para el efectivo ejercicio de las dimensiones civil y política. El ejemplo más evidente sería que para el ejercicio autónomo e independiente del derecho pasivo al voto se requiere una mínima dimensión social de la ciudadanía; esto es, una satisfacción de las necesidades básicas del ciudadano, sin la cual el voto que se ejercería podría ser susceptible de intercambios (compra del voto), y por tanto no ejercerse libremente, desembocando en una falta de dimensión política de la ciudadanía basada en un déficit de la dimensión social de la misma.

<sup>11</sup>Cfr. Miguel Carbonell y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *op. cit.*

<sup>12</sup>*Ibidem*, p. 233.

<sup>13</sup>Miguel Carbonell y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *op. cit.*



La vigencia de esta clasificación, así como de la interdependencia e indivisibilidad de los tres órdenes de derechos necesarios para la ciudadanía plena, se ha reforzado actualmente, si bien su largo andar en el Derecho internacional se originó en la Conferencia de Derechos Humanos de Teherán (1968) cuando se precisó que “la plena realización de los derechos civiles y políticos es imposible sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales”.<sup>14</sup> Por su parte, la Asamblea General de Naciones Unidas determinó que “todos los derechos humanos y libertades fundamentales son indivisibles”.<sup>15</sup> En este mismo tenor, la Organización de Estados Americanos estableció en 1988 en el preámbulo del Protocolo de San Salvador que:

Considerando la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana [...] exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros.<sup>16</sup>

Debido a la equilibrada inclusión en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas mayores de las tres dimensiones de la ciudadanía u órdenes de derechos, se presenta a continuación un análisis de sus preceptos siguiendo esta matriz con el objetivo de identificar elementos específicos que aluden a las particularidades de las personas mayores.

## Las dimensiones civil, política y social de la ciudadanía presentes en la Convención

### *Derechos civiles de las personas mayores*

El derecho a la igualdad y no discriminación por razón de edad (artículo 5º) es el primer artículo de la Convención relativo a los derechos de las personas mayores propiamente. El reconocimiento en este artículo de una ampliación de los criterios de discriminación<sup>17</sup> es muy relevante, dado que en la discriminación por edad en la vejez<sup>18</sup>

<sup>14</sup>Humberto Nogueira, “Los derechos económicos, sociales y culturales como derechos fundamentales efectivos en el constitucionalismo democrático latinoamericano”, en *Estudios Constitucionales*, año 7, núm. 2, 2009, p. 151.

<sup>15</sup>Resolución 32/130 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1977.

<sup>16</sup>Organización de los Estados Americanos (OEA), “Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, San Salvador, El Salvador, 17 de noviembre de 1988.

<sup>17</sup>Cualquier distinción, exclusión, restricción que tenga como objetivo o efecto anular o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública y privada (definición de la Convención).

<sup>18</sup>Cualquier distinción, exclusión o restricción basada en la edad que tenga como objetivo o efecto anular o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos humanos y libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública y privada (definición de la Convención).

## Derechos civiles, políticos y sociales presentes en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas mayores

CIUDADANÍA CIVIL	CIUDADANÍA POLÍTICA	CIUDADANÍA SOCIAL
<p>A la igualdad y no discriminación por razón de edad (art. 5º); a la vida y a la dignidad en la vejez (art. 6º); a la independencia y autonomía (art. 7º); a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia (art. 9º); a no ser sometido a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 10); a brindar consentimiento libre e informado en el ámbito de la salud (art. 11); a la libertad personal (art. 13); a la libertad de expresión y de opinión y al acceso a la información (art. 14); a la nacionalidad y a la libertad de circulación (art. 15); a la privacidad y a la intimidad (art. 16); a la propiedad (art. 23); igual reconocimiento como personas ante la ley (art. 30), y a la justicia (art. 31).</p>	<p>Derechos políticos (votar libremente y ser elegido) (art. 27), de reunión y asociación (art. 28).</p>	<p>A la participación e integración comunitaria (art. 8); derechos de la persona mayor que recibe cuidados de largo plazo (art. 12); a la seguridad social (art. 17); al trabajo (art. 18); a la salud (art. 19); a la educación (art. 20); a la cultura (art. 21); a la recreación, al esparcimiento y al deporte (art. 22); a la vivienda (art. 24); a un medio ambiente sano (art. 25), a la accesibilidad y a la movilidad personal (art. 26), y situaciones de riesgo y emergencias humanitarias (art. 29).</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la Convención (OEA, 2015) y en Marshall (1949).

se incluyen género, discapacidad, orientación sexual,<sup>19</sup> identidad de género,<sup>20</sup> migración, pobreza, marginación, afrodescendencia, indigenismo, y también la ejercida hacia

<sup>19</sup>La distinción entre orientación sexual e identidad de género requiere primeramente de la diferenciación entre género y sexo. El Comité de Naciones Unidas que monitorea el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ha establecido que el término “sexo” se refiere a las diferencias biológicas entre el hombre y la mujer, mientras que el término “género” se refiere a las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre y al significado social y cultural que se atribuye a esas diferencias biológicas: “La orientación sexual es independiente del sexo biológico o de la identidad de género; se refiere a la capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un género diferente al suyo, de su mismo género o de más de un género, así como la capacidad de mantener relaciones íntimas y sexuales con personas. Es un concepto complejo cuyas formas cambian con el tiempo y difieren entre las diferentes culturas”, Organización de las Naciones Unidas, *Orientación sexual e identidad de género en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, América del Sur, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas de Derechos Humanos, 2012, p. 3.

<sup>20</sup>La identidad de género es “la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la experimenta profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de técnicas médicas, quirúrgicas o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales”, *idem*. En este grupo se incluyen el transgenerismo, el transexualismo y la intersexualidad.

personas sin techo, en prisión, pertenecientes a pueblos tradicionales, grupos étnicos, raciales, nacionales, lingüísticos, religiosos y rurales.

El derecho *a la vida y a la dignidad en la vejez* (artículo 6°) tiene como principal especificidad que se garantice el acceso a los cuidados integrales —incluidos los cuidados paliativos—,<sup>21</sup> que se manejen apropiadamente los problemas relacionados con el miedo a la muerte de los enfermos terminales, y que se evite el sufrimiento innecesario y las intervenciones inútiles. Asimismo, se especifica el derecho de la persona mayor a expresar el consentimiento libre e informado, para lo cual existe en el mismo instrumento un artículo específico que enuncia el derecho *a brindar consentimiento libre e informado en el ámbito de la salud* (artículo 11). Este artículo tiene cabida en la dimensión civil de la ciudadanía, pero también en la dimensión social por tratarse de un derecho civil referido a un ámbito social. Por tratarse de un derecho civil se presentará a continuación.

Según el *derecho a brindar consentimiento libre e informado en el ámbito de la salud* la información que se brinde debe ser adecuada, clara y oportuna, presentada de manera comprensible de acuerdo con la identidad cultural, nivel educativo y necesidades de comunicación de la persona mayor. Por otra parte, las instituciones y los profesionales de la salud “no podrán administrar tratamiento, intervención o investigación alguna sin el consentimiento informado de la persona mayor” —salvo en los casos de emergencia médica que pongan en riesgo la vida y cuando no resulte posible obtener el consentimiento informado—. Este derecho de la persona mayor incluye aceptar, negarse a recibir o interrumpir voluntariamente tratamientos médicos o quirúrgicos —incluidos los de la medicina tradicional, alternativa y complementaria— y a recibir información clara y oportuna sobre las posibles consecuencias y los riesgos de dicha decisión. Asimismo, los Estados deben establecer un proceso a través del cual la persona mayor pueda manifestar su voluntad anticipada e instrucciones respecto de las intervenciones en materia de atención de la salud, incluidos los cuidados paliativos.

El derecho *a la independencia y a la autonomía* (artículo 7°) abunda en el derecho a tomar decisiones, a definir el plan de vida —conforme a la cultura y tradiciones de la persona mayor, si así lo desea— y a desarrollar una vida autónoma e independiente conforme a sus tradiciones y creencias. Merece especial atención la inclusión del componente cultural/tradicional en este derecho. Asimismo, está incluida la libertad de residencia, en este tenor “que la persona mayor tenga la oportunidad de elegir su lugar de residencia y dónde y con quién vivir [...] y no se vea obligada a vivir con arreglo a un sistema de vida específico”. Este inciso en concreto representa una de las tensiones más claras entre el individuo y la familia, inclinándose el texto por el individuo (la persona mayor).

<sup>21</sup>La atención y cuidado activo, integral e interdisciplinario de pacientes cuya enfermedad no responde a un tratamiento curativo o sufren dolores evitables, con el objetivo de mejorar su calidad de vida hasta el fin de sus días. Implica una atención primordial al control del dolor, de otros síntomas y de los problemas sociales, psicológicos y espirituales de la persona mayor. Abarcan al paciente, su entorno y su familia. Afirman la vida y consideran la muerte como un proceso normal; no la aceleran ni retrasan (definición de la Convención).

El artículo 9º se dedica *a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia* y el artículo 10 *a no ser sometido a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes*. En su contenido, nuevamente refuerza la no discriminación derivada de las dimensiones como la raza, la etnia, la identidad indígena y la cultura, el género, el sexo y todas las descritas en el artículo, acotando la vida sin violencia a especificidades como el abuso financiero o patrimonial, la expulsión de su comunidad, el maltrato,<sup>22</sup> el abandono<sup>23</sup> o negligencia<sup>24</sup> dentro y fuera del ámbito familiar.

En el artículo 13 dedicado *a la libertad personal* se exige que la edad en ningún caso justifique la privación o restricción arbitraria de su libertad, en un sentido semejante al contenido subyacente en el artículo 14 —que expresa la *libertad de expresión y de opinión y al acceso a la información*— y en el artículo 15 —*derecho a la nacionalidad y a la libertad de circulación*— y en el artículo 16 —*derecho a la privacidad y a la intimidad*—. Estos cuatro artículos se fundamentan en el principio “igualdad de condiciones y no discriminación”.

El artículo 13 reza que la edad en ningún caso justifique la privación o restricción arbitrarias de su libertad; para la persona mayor privada de la libertad el Estado garantizará el acceso a programas especiales, incluidos los mecanismos de rehabilitación para su reinserción en la sociedad (artículo 13).

El derecho a la *libertad de expresión y de opinión y al acceso a la información* (artículo 14) consiste en la igualdad de condiciones en el ejercicio de este derecho por parte de la persona mayor, pudiéndose relacionar el acceso a la información con el inciso d) del derecho (social) a la educación (artículo 20) que fomenta la formación de la persona mayor en el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

El artículo 15 protege el derecho *a la nacionalidad y a la libertad de circulación*, que incluye la libertad para elegir su residencia.

El derecho *a la privacidad y a la intimidad* (artículo 16) en su vida privada, familia, hogar o unidad doméstica, correspondencia o cualquier otro tipo de comunicación, contiene una alusión especial a los actos de higiene. Por otra parte, subraya la tutela de este derecho especialmente en el caso de las personas mayores que reciben cuidados de largo plazo.

Se consagra en el derecho *a la propiedad* (artículo 23) la libre disposición por parte del adulto mayor de sus bienes con el fin de prevenir el abuso y la enajenación ilegal de su propiedad, protegiéndose especialmente a la mujer mayor para que pueda ejercer libremente este derecho. También es relevante la inclusión del siguiente punto: “la ley puede subordinar tal uso y goce al interés social”, que puede entenderse como

<sup>22</sup>Acciones u omisiones, realizadas intencionada o negligentemente, que no tienen carácter de accidentalidad, y hacen referencia a daños físicos, psíquicos y/o económicos, independientemente de que ocurra en una relación de confianza (definición de la Convención).

<sup>23</sup>La falta de acción deliberada o no para atender de manera integral las necesidades de una persona mayor que ponga en peligro su vida o su integridad física, psíquica o moral (definición de la Convención).

<sup>24</sup>Error involuntario o falta no deliberada, incluido entre otros, el descuido, omisión, desamparo e indefensión que le causa un daño o sufrimiento a una persona mayor, tanto en el ámbito público como privado, cuando no se hayan tomado las precauciones normales necesarias de conformidad con las circunstancias (definición de la Convención).

la posibilidad de que el derecho de propiedad pueda estar sujeto a la dependencia de otro derecho o principio, en este caso, el interés social y/o de la comunidad.

Llama la atención que, a pesar de la permanente alusión al ejercicio de los derechos en igualdad de condiciones, existe un artículo específico, el 30, denominado “Igual reconocimiento como persona ante la ley” que enfatiza el derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica en igualdad de condiciones, medidas relativas al ejercicio de su capacidad jurídica para que se respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona mayor, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, así como que se apliquen en el plazo más corto posible.

Por último, el artículo 31 está consagrado *al acceso a la justicia* en igualdad de condiciones, incluso mediante la adopción de ajustes de procedimiento, debida diligencia y tratamiento preferencial, así como capacitación del personal relacionado con la administración de justicia, derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica en igualdad para que se respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona mayor, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, así como que se apliquen en el plazo más corto posible.

### *Derechos políticos de las personas mayores*

El artículo 27 está formado por los derechos políticos, que consisten en el derecho *a votar y ser elegido*, para lo cual se especifica no ser discriminado por motivos de edad, tener accesibilidad a las instalaciones y que los materiales sean fáciles de entender.

El derecho *de reunión y asociación* (artículo 28) se dirige al fortalecimiento de las agrupaciones de adultos mayores así como de los liderazgos, e incluye el apoyo y el reconocimiento legal por parte del Estado de dichas asociaciones.

### *Derechos sociales de las personas mayores*

Este tipo de derechos se han ampliado más allá de lo social, e incluyen esta dimensión, entre otras. Se trata de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) y son los derechos humanos relacionados con el lugar de trabajo, la seguridad social, la vida en familia, la participación en la vida cultural y el acceso a la vivienda, la alimentación, el agua, la atención de la salud y la educación (ACNUDH),<sup>25</sup> y el medio ambiente saludable que se ha añadido con posterioridad. Pese a que la Convención no cataloga los derechos agrupándolos de esta manera, se presentarán siguiendo esta matriz y llenándola de contenido según los artículos de la Convención.

<sup>25</sup>Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, núm. 33, Ginebra, ACNUDH, 2009.

## Derechos económicos

Los derechos económicos presentes en este instrumento son el derecho a la vivienda y el derecho al trabajo.

En el derecho *a la vivienda* (artículo 24) se esboza que deben adaptarse soluciones habitacionales que permitan a la persona mayor residir en su propio domicilio conforme a su voluntad, así como cubrir las necesidades específicas de quienes viven solos; protección contra desalojos forzosos ilegales, así como derecho a la vivienda y a la tierra. Es de relevancia fundamental el derecho al crédito que se incluye en este artículo, dado que es muy frecuente que la edad avanzada sea un motivo de discriminación a la hora de la concesión de préstamos o créditos hipotecarios.

El derecho *al trabajo* (artículo 18) tiene que ver con derechos laborales derivados de la igualdad de oportunidades y la no discriminación en tres vertientes: por una parte, en el acceso al trabajo (se promueve el empleo formal de la persona mayor mediante medidas legislativas, administrativas o de otra índole; se alienta el diseño de programas de capacitación y certificación de conocimiento y saberes); por otra parte, en el desempeño del trabajo, esto es, derechos de la persona mayor contratada (mismas garantías, beneficios, derechos laborales y sindicales; así como la máxima “mismo trabajo, mismo salario”; y en el sentido opuesto: propiciar las condiciones, el ambiente de trabajo, los horarios y la organización de las tareas acorde con las necesidades y características de la persona mayor), y en tercer lugar, regular las distintas formas de autoempleo y empleo doméstico, con miras a prevenir abusos y garantizar una adecuada cobertura social y el reconocimiento del trabajo no remunerado. Se reconocen por lo tanto la existencia de la informalidad y la precarización del mercado laboral así como la necesidad de avanzar en su regulación y cobertura.

## Derechos sociales

Son propiamente derechos de este tipo el derecho a la salud y el derecho a la seguridad social.

El derecho *a la salud* (artículo 19) está muy desarrollado en la Convención y pueden destacarse varios aspectos:

En primer lugar, la atención que se presta a la medicina tradicional, alternativa y complementaria, que ocupa dos incisos diferentes dentro del artículo (a y k). En segundo lugar, la mención del envejecimiento activo,<sup>26</sup> paradigma que ha tenido diversas denominaciones a lo largo de la historia de la gerontología, pero que sigue siendo uno de los más vigentes paradigmas sobre envejecimiento. En tercer lugar, la alusión a la salud

<sup>26</sup>Proceso por el cual se optimizan las oportunidades de bienestar físico, mental y social, de participar en actividades sociales, económicas, culturales, espirituales y cívicas, y de contar con protección, seguridad y atención, con el objetivo de ampliar la esperanza de vida saludable y la calidad de vida de todos los individuos en la vejez, y permitirles así seguir contribuyendo activamente a sus familias, amigos, comunidades y naciones. El concepto de envejecimiento activo y saludable se aplica tanto a individuos como a grupos de población (artículo 2° de la Convención).

sexual y reproductiva de la persona mayor y la inclusión de los servicios de salud asequibles y de calidad para el tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual en esta población. En cuarto lugar, el objetivo de mejoramiento del estado nutricional de la persona mayor. En quinto lugar, la contemplación de servicios socio-sanitarios para el tratamiento de enfermedades que generan dependencia como las crónico-degenerativas, las demencias y la enfermedad de Alzheimer. En sexto lugar, el objetivo de hacer posible la accesibilidad a los servicios de cuidados paliativos. En séptimo lugar, se propone la disponibilidad y acceso a los medicamentos reconocidos como esenciales por la Organización Mundial de la Salud, “incluyendo los fiscalizados necesarios para los cuidados paliativos” (inciso m). En el inciso n) se garantiza el acceso a la información contenida en sus expedientes personales, abundando en el artículo 14, descrito en la dimensión civil.

Es oportuno presentar, junto al derecho *a la salud*, los derechos *de la persona mayor que recibe servicios de cuidado de largo plazo*<sup>27</sup> (artículo 12). Incluye varios aspectos como el sistema integral de cuidados, la cobertura de servicios sociales, la seguridad alimentaria y nutricional, agua, vestuario y vivienda. Por otra parte, introduce que la persona mayor pueda decidir permanecer en su hogar<sup>28</sup> y mantener su independencia y autonomía. Incluye también medidas de apoyo para los cuidadores; necesidades de todas las familias y otras formas de cuidados; respeto a la dignidad e integridad física y mental, así como garantizar el acceso de la persona mayor a la información, privacidad e intimidad en los actos de higiene. El citado artículo advierte de la gran vulnerabilidad de la mujer mayor.

Es apropiado presentar el artículo dedicado a las situaciones de riesgo y emergencias humanitarias (artículo 29), junto al derecho *a la salud*. Se refiere a las medidas específicas por parte del Estado para garantizar la integridad y los derechos de las personas mayores en situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres, de conformidad con el derecho internacional humanitario. Los Estados Parte propiciarán que la persona mayor interesada participe en los protocolos de protección civil.

El derecho *a la seguridad social* (artículo 17) contiene una limitación de la obligación del Estado, que se deriva de la condición “dentro de los recursos disponibles”, lo cual contrasta con la constante alusión al papel del Estado en los derechos comentados en los artículos anteriores. El mandato para los Estados es promover progresivamente que la persona mayor reciba un ingreso para una vida digna. No menciona las pensiones contributivas, aunque agrega a los mecanismos de seguridad social “otros mecanismos flexibles de protección social”. En esta flexibilidad no parece tener cabida el derecho a la pensión no contributiva, sino mecanismos de tipo asistencial.

<sup>27</sup> Aquella que reside temporal o permanentemente en un establecimiento regulado sea público, privado o mixto, en el que recibe servicios socio-sanitarios integrales de calidad, incluidas las residencias de larga estadía, que brindan estos servicios de atención por tiempo prolongado a la persona mayor, con dependencia moderada o severa que no pueda recibir cuidados en su domicilio (definición de la Convención).

<sup>28</sup> El grupo de personas que viven en una misma vivienda, comparten las comidas principales y atienden en común las necesidades básicas sin que sea necesario que existan lazos de parentesco entre ellos.

Por otra parte, es preciso reconocer el acierto que supone la especial alusión a las personas mayores migrantes, que debido a su condición quedan fuera del sistema de seguridad social tanto del país emisor, como del país receptor.

La “seguridad económica” en la vejez constituye junto a la “salud” y el “medio ambiente favorable” las tres áreas prioritarias de acción señaladas por Naciones Unidas en la segunda y más reciente Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, celebrada en 2002 en Madrid, y por tanto, se esperaría una mayor profundización y proyección de este derecho en un instrumento como la Convención.

### *Derechos culturales*

En cuanto al derecho *a la educación* (artículo 20), se mencionan las necesidades de alfabetización y postalfabetización —dirigidas especialmente a la mujer— que es una medida sin duda adaptada a las desigualdades de la región y a los altos índices relativos de analfabetas hombres y mujeres que se presentan en mayor número en la población de sesenta años y más; así como la inclusión de programas cuyos materiales y formatos educativos tomen en cuenta la identidad cultural de las personas mayores, así como su tipo de localidad, rural o urbana, aludiendo claramente a los pueblos indígenas que se concentran mayoritariamente en el área rural.<sup>29</sup>

Por otra parte, destaca la importancia de la realización a través de la formación, la cual es adecuada para todas las edades, así como de compartir sus conocimientos y experiencias con todas las generaciones.

De la misma manera, se incluye la formación de las personas mayores en el uso de las TICs para minimizar la brecha digital, generacional y geográfica, razón por la cual se considera oportuno ubicar junto este artículo el número 26 dedicado al derecho *a la accesibilidad y a la movilidad personal*, que es, ciertamente, un derecho específico para asegurar el acceso en igualdad de condiciones de la persona mayor al transporte, comunicaciones, TICs y las comunicaciones, servicios en zonas rurales y urbanas; eliminación de barreras en edificios, vías públicas, transportes, instalaciones médicas, centros educativos y lugares de trabajo. Resulta muy interesante que se espera del Estado que dentro de las normas mínimas que debe aplicar se incluya formar a las personas respecto a los problemas de accesibilidad que enfrenta la persona mayor.

El derecho *a la cultura* (artículo 21) inicia con “la persona mayor tiene derecho a su identidad cultural” lo cual es una afirmación muy clara de la sensibilidad hacia los pueblos originarios, pueblos indígenas y minorías, y el reconocimiento y respeto de la identidad de aquellos. El derecho a la cultura consta de varios elementos, entre los que destacan, por una parte, los relacionados con la persona mayor como receptor (asegurar el acceso preferencial de la persona mayor a los bienes y servicios culturales en

<sup>29</sup>Sin embargo, cada vez hay más población indígena en las zonas urbanas, véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, Santiago de Chile, CEPAL, 2014.



formatos y condiciones asequibles), y por otra parte, los relacionados con la persona mayor como emisor y/o creador —que la persona mayor pueda desarrollar y utilizar su potencial creativo, artístico e intelectual como agente transmisor de valores, conocimientos y cultura; participación de las organizaciones de personas mayores en la realización de proyectos educativos y culturales; reconocimiento y estímulo de los aportes de las personas mayores en expresiones artísticas y culturales—. En este sentido, la propiedad intelectual de la persona mayor en condiciones de igualdad es uno de los derechos asentados con más claridad dentro del derecho *a la cultura*.

El derecho *a la recreación, al esparcimiento y al deporte* (artículo 22) —que también incluye el turismo— tiene en cuenta las necesidades de la persona mayor, pero también de la persona mayor que recibe cuidados de largo plazo con el objeto de mejorar su salud y calidad de vida, así como de promover su independencia, autorrealización e inclusión en la comunidad.

El derecho *a la participación e integración comunitaria* (artículo 8º) propone la implementación de mecanismos de participación e inclusión social de la persona mayor en un ambiente de igualdad, con énfasis en actividades intergeneracionales, con un doble principio: igualdad de condiciones, pero adaptada a sus necesidades.

### *Derechos ambientales*

En el artículo 25 dedicado al derecho *a un medio ambiente sano*, se subraya que las personas mayores deben acceder en igualdad de condiciones a este derecho. El derecho a un medio ambiente sano es el que toda persona tiene a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos (artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana “Protocolo de San Salvador”). La Convención abreva del citado Protocolo para especificar el contenido de dicho derecho para las personas mayores, a saber: acceder en igualdad de condiciones a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos de agua potable y saneamiento, entre otros.

### Mecanismos de seguimiento y medios de protección

La Convención establece un mecanismo de seguimiento que consiste en la Conferencia de Estados Parte y el Comité de Expertos (artículo 33).

La Conferencia de Estados Parte tiene como funciones principales dar seguimiento al avance de los Estados Parte en el cumplimiento de los compromisos emanados de la Convención y recibir las recomendaciones del Comité de Expertos (artículo 34). Por su parte, este órgano colabora en el seguimiento al avance de los Estados Parte en la implementación de la Convención, siendo responsable del análisis técnico de los informes presentados por aquellos. A tal efecto, los Estados Parte se comprometen a presentar un informe al Comité en relación con el cumplimiento de las obligaciones contenidas

en la Convención dentro del año siguiente de haberse realizado la primera reunión, y de entonces en adelante, cada cuatro años (artículo 35).

El artículo 36 denominado *Sistema de peticiones individuales* establece que cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, puede presentar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos peticiones que contengan denuncias o quejas por la violación por parte de un Estado Parte de alguno de los artículos de la presente Convención.

El mecanismo de seguimiento quedará constituido cuando se haya recibido el décimo instrumento de ratificación o adhesión (artículo 33).

## Epílogo

La sinergia para el abordaje del envejecimiento con un enfoque de derechos que puede desprenderse de la reforma constitucional mexicana de 2011 y la eventual firma y ratificación de la Convención es evidente.

Los derechos humanos de las personas mayores contenidos en la Convención no se refieren únicamente a un ideal de conducta —como era el caso de los Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad, aprobados por la resolución 46/91 de la Asamblea General—, sino que se trata de un instrumento positivo. Es a partir de la justiciabilidad o positivización que puede considerarse que la reforma constitucional de 2011 marca una apertura hacia la aplicación efectiva de la Convención.

Más allá del ámbito jurídico, la sociedad mexicana se encuentra en un momento idóneo para esta sinergia. México está inmerso en un irreversible proceso de envejecimiento poblacional,<sup>30</sup> esto es, aumenta la proporción de personas mayores<sup>31</sup> al tiempo que disminuye la proporción de niños (menores de 15 años) y de personas en edad de trabajar (de 15 a 59 años). En los 50 años que transcurrieron entre 1950 y 2000 se incrementó moderadamente la proporción de personas mayores sobre el total de la población, de 4 a 7.2 por ciento. Y en los 50 años que transcurrirán de 2000 a 2050

<sup>30</sup>El envejecimiento es un proceso universal que está teniendo lugar prácticamente en todos los países del mundo y se debe principalmente a la reducción de la fecundidad y de la mortalidad, especialmente la mortalidad infantil, lo que incrementa la esperanza de vida promedio entre la población. Asimismo, disminuye la mortalidad en edades avanzadas lo que incrementa la longevidad.

<sup>31</sup>El consenso internacional generado por las organizaciones internacionales del sistema de Naciones Unidas, particularmente la Organización Panamericana de la Salud (OPS), ha establecido los 60 años de edad como límite etario inferior para el grupo de personas mayores. En general, en los países más desarrollados se establece a partir de 65 años y en los países menos desarrollados a partir de los 60 años, véase Juan Antonio Salmerón *et al.*, *Vejez, mujer y educación. Un enfoque cualitativo de trabajo socioeducativo*, Madrid, Dykinson, 2014. La mayor parte de los países de la región de América Latina y el Caribe comparten el criterio de los 60 años, salvo Costa Rica y Ecuador. Por su parte, se considera persona muy mayor a la de 75 años y más.

pasará de 7.2 a 22.8 por ciento; esto es, se triplicará la proporción de personas mayores sobre el total de la población.<sup>32</sup>

La vejez por sí misma no representa una situación de vulnerabilidad. Sin embargo, la notoria inequidad social que caracteriza la sociedad mexicana y los altos índices de pobreza que se registran, configuran una situación de alta vulnerabilidad para millones de personas mayores. En México, envejecer es una experiencia muy diferente según la región y la entidad federativa, según el grupo étnico de pertenencia, el género, el nivel económico, o el tipo de localidad. Esto es, ser persona mayor rural, y/o mujer, y/o de escasos recursos, y/o indígena, presenta un panorama diametralmente opuesto al que presenta la persona mayor urbana y/o de ingresos económicos altos y/u hombre, y/o no indígena, independientemente de otras características que condicionan la vejez como la salud física y psicológica, así como las redes y el medio ambiente —físico o social— más o menos favorables, que por lo demás, también están relacionadas con las diferencias de clase, género, tipo de localidad y raza/etnia.<sup>33</sup>

El ejercicio de los derechos de las personas mayores pertenecientes a la dimensión civil o dimensión civil de la ciudadanía está condicionado por el nivel de acceso a la justicia, que se compone de varios elementos o factores, entre los que el Observatorio de Acceso a la Justicia en América Latina y el Caribe<sup>34</sup> menciona: el acceso a asistencia legal gratuita y de calidad, la especialización del personal, la duración de los procesos judiciales, la difusión y acceso a medios alternativos de resolución de conflictos, el acceso a la información sobre procesos judiciales, las medidas para mejor comprensión de actuaciones judiciales, y la accesibilidad de dependencias judiciales por distancias geográficas y barreras arquitectónicas.

El ejercicio de los derechos políticos o la dimensión política de la ciudadanía de la persona mayor, en su modalidad activa, tiene que ver con el derecho de asociación, la igualdad de oportunidades y la promoción de liderazgos de personas mayores. En su modalidad pasiva requiere, además de las cuestiones relativas a la accesibilidad a las instalaciones electorales, aspectos más profundos que integran el Índice de Democracia Electoral (IDE):<sup>35</sup> el reconocimiento del derecho al voto, la transparencia de las elecciones, la libertad de elección y la correlación elecciones-acceso a cargos públicos, o dicho de otro modo, hasta qué punto son las elecciones el medio para acceder a cargos públicos.

El ejercicio de los derechos sociales o la dimensión social de la ciudadanía tiene que ver con el grado de desarrollo del Estado social. Sin un Estado que garantice el acceso a servicios públicos de calidad en el área de educación, sanidad y seguridad social, no hay ciudadanía social o derechos sociales. La proporción de la población que

<sup>32</sup>Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Observatorio Demográfico 2014. Proyecciones de población*, Santiago de Chile, CEPAL, 2015.

<sup>33</sup>Cfr. Aída Díaz-Tendero, *La teoría de la economía política del envejecimiento. Un nuevo enfoque para la gerontología social en México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2012.

<sup>34</sup>Observatorio de Acceso a la Justicia América Latina y el Caribe, *Informe 2012*, La Asunción, Paraguay, Centro de Estudios Judiciales/Avina, 2013, p. 12.

<sup>35</sup>Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Alfaguara, 2004, p. 79.

recibe cobertura de los servicios públicos y la calidad de dichos servicios da cuenta de la existencia y el grado de los derechos sociales de su población o de la dimensión social de la ciudadanía.

Lo anterior debido al alto grado de inequidad de la sociedad mexicana y dado que los derechos sociales, en palabras de Norberto Bobbio: “tienden a hacer menos grande la desigualdad entre quienes tienen y quienes no tienen, o a poner un número de individuos siempre mayor en condiciones de ser menos desiguales respecto a individuos más afortunados por nacimiento o condición social”.<sup>36</sup>

Parecería que la dimensión social de la ciudadanía o derechos sociales son los primeros que el Estado debería garantizar. En este sentido, si bien el déficit en materia de derechos sociales de las personas mayores (salud, pensiones, medio ambiente favorable) requiere de acciones progresivas y contundentes por parte del Estado, el círculo virtuoso que tiene por principios la *indivisibilidad* y la *interdependencia* de los derechos civiles, políticos y sociales muestra la importancia de avanzar en las tres dimensiones simultáneamente, sin obviar ni subestimar ninguna de ellas.

Se espera que la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas mayores constituya el faro para el desarrollo progresivo y simultáneo de las tres dimensiones de la ciudadanía de las personas mayores, lo que a su vez redundará en un avance en la consolidación de la ciudadanía plena de todos los mexicanos.

<sup>36</sup>Cfr. Norberto Bobbio, *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema, 1991, p. 151.

Una mirada a los derechos de las personas con discapacidad  
a partir del nuevo régimen constitucional aprobado en junio de 2011

## Observaciones preliminares

La reforma constitucional de junio de 2011, conocida como la reforma en materia de derechos humanos, constituye un hito en el sistema de fuentes que hasta ahora era predominante en el Derecho mexicano. Ahora, existe una jerarquía jurídica muy decantada en lo tocante al texto constitucional, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Senado y el resto del entramado normativo que conforma el orden jurídico nacional. En la actualidad es posible, mediante control constitucional difuso y concentrado, atacar todas aquellas normas generales que se opongan no sólo al texto constitucional propiamente dicho, sino a los tratados de derechos humanos que hayan sido ratificados por el país. Lo anterior vuelve más rico y complejo el sistema de protección de los derechos fundamentales que está en proceso de implementación en nuestro país. En lo que sigue, exploraré los contenidos en materia de derechos que ahora son justiciables por la vía constitucional, que se han generado a partir de que México ha ratificado tres importantes instrumentos de derechos humanos: la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y, en el marco de Naciones Unidas, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo.

### La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

En lo que sigue haré una presentación general de los principales contenidos y temas previstos en la Conven-

#### Sumario

Observaciones preliminares . . . . .	203
La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad . . . . .	203
El cambio de paradigma: del asistencialismo a los derechos de las personas con discapacidad . . . . .	205
Principales contenidos de la CDPD . . . . .	206
Elementos destacables del preámbulo de la CDPD . . . . .	207
Derechos específicos previstos en la CDPD . . . . .	207
Consideración final . . . . .	218

ción sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), así como el entorno general que dio origen a este revolucionario instrumento de derechos humanos. Al igual que otros tratados sobre derechos humanos, la CDPD cuenta con un órgano de monitoreo encargado de orientar a los Estados Partes respecto a la forma en que los distintos contenidos del tratado deben ser interpretados para cumplir con sus más altos fines. En este orden de ideas, en la mayoría de los contenidos abordados para explicar la CDPD también se recurrirá a la forma en que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, instituido por el artículo 34 del tratado, ha venido abordando e interpretando los alcances de las obligaciones de los Estados Parte, tanto en sus observaciones finales al examen de los informes de los estados, como en las denominadas observaciones generales que realizan interpretaciones sobre artículos específicos del tratado internacional.

La CDPD es el primer tratado internacional del siglo XXI y tiene una aproximación sin precedentes hacia los derechos humanos de las personas con discapacidad. Durante centurias, las personas con discapacidad han sido vistas como víctimas del infortunio, personas necesitadas de cuidados, asistencia, caridad y compasión, pero no como sujetos y portadores de derechos en iguales condiciones que los demás. Antes de que la CDPD fuera adoptada, las Naciones Unidas habían emitido resoluciones especiales sobre discapacidad, que establecían aproximaciones muy restrictivas a los derechos de este sector de la población y ninguna de ellas desde una perspectiva integral, más aún, algunas eran claramente cuestionables en cuanto a su enfoque. La Declaración de los Derechos del “Retrasado mental” (1971), la Declaración de los Derechos del Discapacitado (1975), los Principios para la Protección de la Integridad de las Personas con Enfermedad Mental (1991), y las Reglas para la Equiparación de Oportunidades de las Personas con Discapacidad (1993), instrumentos que procuraban alguna protección a las personas con discapacidad pero que constituían instrumentos de derecho emergente, no vinculantes para los Estados, y entrando tales no ejecutables a partir de mecanismos legales domésticos o internacionales.

Vale la pena hacer notar que es imposible hacer una referencia muy detallada de cada uno de los derechos existentes en la CDPD en un espacio como el de este trabajo, y explorar los distintos debates y discusiones que dieron lugar a los distintos artículos y contenidos del tratado; sin embargo, el enfoque que asumiré es proveer una explicación general de los principales contenidos para hacer referencia únicamente sobre aquellos temas nucleares que están en la esencia de la manera en que debe ser entendido el tratado.

La CDPD fue adoptada siguiendo una propuesta formulada por el Gobierno de México en Durban, Sudáfrica, en 2001. De esta propuesta en la sesión 56 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se decidió crear un Comité Ad Hoc con la encomienda y mandato de redactar una Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. El Comité Ad Hoc sesionó por ocho sesiones entre 2002 y 2006. La CDPD fue finalmente adoptada y abierta a firma el 30 de marzo de 2007. Nuestro país la ratificó en diciembre de ese mismo año y entró en vigor el 3 de mayo de 2008 cuando se depositó el vigésimo instrumento de ratificación. Hasta la fecha de publicación de este

trabajo, la CDPD cuenta con 164 ratificaciones, mientras que su protocolo facultativo tiene hasta ahora 88.

El proceso de creación de la CDPD estuvo caracterizado por un involucramiento muy activo de organizaciones de la sociedad civil, específicamente de organizaciones de personas con discapacidad. Este involucramiento se ve reflejado en los registros de organizaciones que estuvieron involucradas en la última sesión del Comité *ad hoc* que tuvo lugar el 30 de marzo de 2007. La participación activa de las organizaciones refleja muy bien el lema de la CDPD: “nada de nosotros, sin nosotros”.

En lo que sigue presentaré una descripción concisa de los contenidos esenciales de la CDPD.

### El cambio de paradigma: del asistencialismo a los derechos de las personas con discapacidad

Agustina Palacios<sup>1</sup> identifica tres modelos que han sido prevaletentes para el tratamiento de la discapacidad. El modelo denominado de prescindencia, mediante el cual la discapacidad es vista en sentido puramente negativo, al ser considerada como un castigo o maldición divina, que supone centrar las respuestas de la sociedad en la eliminación de la discapacidad y de las personas con discapacidad o, en el mejor de los casos, en su ocultamiento o aislamiento de la sociedad. El segundo modelo es el conocido como rehabilitador o médico, mediante el cual la discapacidad no es vista intrínsecamente como negativa, sino como una situación de anormalidad médica, lo cual supone concentrar todos los esfuerzos sociales en el intento de normalización o rehabilitación de la persona para intentar su integración en la sociedad. Finalmente, existe también el modelo conocido como modelo social —también conocido como modelo de derechos humanos—, el cual supone enmarcar la discapacidad en el contexto de reconocimiento de la diversidad y en el entendimiento de que las personas con discapacidad tienen el mismo valor y dignidad que las demás, y en tal sentido, las respuestas y políticas sociales frente a la discapacidad y a las personas que tienen una discapacidad se deben orientar a garantizar la no-discriminación e igualdad de oportunidades, así como en la construcción de una sociedad incluyente, que permita el ejercicio tanto de los derechos civiles y políticos; como de los económicos y sociales, también para este sector de la población.

La CDPD cristaliza precisamente el modelo de derechos humanos —o modelo social— y, a la par que establece disposiciones para asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación para personas con discapacidad, se constituye en un instrumento de derechos humanos y de desarrollo.

<sup>1</sup>Palacios, Agustina, “El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas, Discapacidad”. Citada por Francisco Bariffi en *El régimen jurídico internacional de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad*. Ediciones cinco, Colección Convención ONU núm. 11, Madrid, diciembre de 2014, pp. 42 y ss.

## Principales contenidos de la CDPD

De conformidad con la estructura de la CDPD sería posible hacer la siguiente descripción en forma esquemática.

1. Propósito	11. Situaciones de riesgo y emergencias humanitarias	21. Libertad de expresión y de opinión y acceso a la información	31. Recopilación de datos y estadísticas
2. Definiciones	12. Igual reconocimiento como persona ante la ley	22. Respeto a la privacidad	32. Cooperación internacional
3. Principios generales	13. Acceso a la justicia	23. Respeto del hogar y de la familia	33. Aplicación y seguimiento nacionales
4. Obligaciones generales	14. Libertad y Seguridad de la Persona	24. Educación	
5. Igualdad y no-discriminación	15. Protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	25. Salud	
6. Mujeres con discapacidad	16. Protección contra la explotación, la violencia y el abuso	26. Rehabilitación y rehabilitación	
7. Niños y niñas con discapacidad	17. Protección de la integridad personal	27. Trabajo y empleo	
8. Toma de conciencia	18. Libertad de desplazamiento y nacionalidad	28. Nivel de vida adecuado y protección social	
9. Accesibilidad	19. Derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad	29. Participación en la vida política y pública	
10. Derecho a la vida	20. Libertad de expresión y de opinión y acceso a la información	30. Participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte	

Dadas las limitaciones de espacio, en este trabajo sólo me ocuparé de hacer una exposición de los principales contenidos y alcances de los derechos que son transversales a todas las obligaciones previstas en la CDPD, específicamente los primeros diez artículos del tratado y los artículos 12 y 19 de la CDPD, que contienen las dos piedras angulares que conforman la esencia del modelo social sobre los derechos de las personas con discapacidad: el derecho a la capacidad jurídica y el derecho a vivir en la comunidad. Evidentemente eso no significa que los demás artículos y derechos previstos en la CDPD no sean sumamente trascendentes; sin embargo, ocuparme de ellos por lo menos para exponer sus contenidos fundamentales, rebasaría de forma desproporcionada el espacio que generosamente se me ha concedido en esta obra.



## Elementos destacables del preámbulo de la CDPD

De acuerdo con el artículo 37 de la Convención de Viena sobre la Celebración de Tratados, los preámbulos de los instrumentos internacionales constituyen una fuente legítima de interpretación de sus contenidos y, en ese sentido, en la lectura de los distintos derechos previstos en el cuerpo mismo de la CDPD, debe considerarse el espíritu de los valores y principios generales recogidos en el preámbulo.

De un análisis del preámbulo de la CDPD se desprende que este instrumento es, a la vez, un tratado de derechos humanos y un instrumento de desarrollo. Específicamente el inciso c), el cual recuerda la “universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación entre todos los derechos y libertades fundamentales y la necesidad de que las personas con discapacidad les garantice el pleno goce de tales derechos sin discriminación”. El párrafo se refiere a la Declaración de Viena y al Programa de Acción Mundial de 1993 que, en su artículo 5, utiliza el lenguaje recién referido para construir un puente entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos y sociales.

Otro aspecto que vale la pena destacar del preámbulo es el relativo a la caracterización misma de la discapacidad como un concepto evolutivo. El inciso e) dice textualmente que “la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”. La cláusula es importante porque complementa la “no definición” de discapacidad que está prevista en el artículo 1º de la CDPD. Los países que negociaron este instrumento internacional no pudieron ponerse de acuerdo sobre sí, y de ser el caso cómo el impedimento, la deficiencia o la discapacidad, respectivamente, tendrían que haber sido definidas. La CDPD da una descripción abierta de la discapacidad, que precisamente refleja el modelo social o de derechos humanos. La descripción abierta permite tomar conciencia de que la falta de inclusión y de ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad se debe en gran medida a barreras de distinto tipo, actitudinales, sociales y ambientales, tales como los estereotipos, los prejuicios y otras formas de tratamiento paternalista.

Asimismo, es pertinente aludir al reconocimiento de la discapacidad no como una enfermedad o algo negativo, sino como una manifestación más de la diversidad.

## Derechos específicos previstos en la CDPD

Antes de abordar, en términos generales, los derechos previstos en la CDPD, conviene precisar que los primeros diez artículos de este instrumento internacional son transversales a todos los derechos contenidos en los treinta y tres artículos sustantivos del tratado. Así, las obligaciones tendrán que cumplirse en atención, por ejemplo, a los principios generales y a las definiciones del tratado, así como a la especial referencia a mujeres, niñas y niños con discapacidad.

## *Definición de la discapacidad*

El segundo párrafo del artículo 1º de la CDPD contiene una descripción abierta o no-definición de la discapacidad. Se refiere a las personas con discapacidad que deberán estar incluidas en el marco de protección englobando a “las personas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”. La razón por la que no existe una definición cerrada de personas con discapacidad es que, durante las negociaciones, fueron consideradas más de cincuenta posibles y no se logró un consenso definitivo. El riesgo de incluir una definición muy estrecha era excluir ciertos tipos de discapacidades y cerrar la puerta a la evolución que en el tema de la discapacidad siempre es posible; sin embargo, la CDPD sí alude a que la deficiencia tiene que ser de largo plazo.<sup>2</sup> La definición del artículo 1 debe leerse en conjunción con el inciso e) del preámbulo que reconoce precisamente el carácter relacional de la discapacidad, y de que se trata de un concepto evolutivo. Así pues, las personas con discapacidad incluyen a todos aquellos que tengan impedimentos de largo plazo de naturaleza física, mental,<sup>3</sup> intelectual o sensorial que, en interacción con diversas barreras, pueden impedir su plena y efectiva participación en la sociedad en igualdad de condiciones que las demás.

Es conveniente que la legislación nacional intente realizar una definición con propósitos estadísticos que sea completa y transparente.

## *Definiciones*

El artículo 2 de la CDPD prevé una serie de definiciones que es necesario clarificar.

La CDPD señaló la definición de comunicación en la que se utiliza la palabra “los lenguajes”. Esta mención, en plural, alude a la necesidad de reconocer que el lenguaje de señas utilizado por la comunidad sorda, al igual que el lenguaje hablado, admite muchas variantes de acuerdo al contexto local.

En lo atinente a la conceptualización de “discriminación por motivos de discapacidad”, el texto de la CDPD señala que “se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discrimi-

<sup>2</sup>Lo anterior contrasta con otros instrumentos internacionales de derechos humanos sobre discapacidad, en particular, con la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación en contra de Personas con Discapacidad, la cual sí admite discapacidades transitorias.

<sup>3</sup>A lo largo de las discusiones del Comité Ad Hoc también sugirió el término discapacidades psicosociales, las cuales no necesariamente están adecuadamente comprendidas por el concepto “discapacidad mental”. El Comité de la CDPD en su observación general número 1/2014 alude continuamente al concepto discapacidad psicosocial y, en ese sentido, las personas que tienen estas discapacidades están protegidas por la CDPD.

nación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables”. La discriminación hacia las personas con discapacidad, *de jure* y *de facto*, ha asumido formas sutiles, tales como la segregación y el aislamiento, derivados de barreras físicas y sociales. Bajo el concepto “discriminación por motivos de discapacidad” se incluye cualquier “distinción, exclusión, restricción o preferencia”, así como la denegación de ajustes razonables que tenga el efecto de anular o impedir el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos económicos, sociales o culturales. A través de la ignorancia, el descuido, el prejuicio o las falsas creencias, así como mediante la exclusión o la separación de las personas con discapacidad, se les ha impedido el ejercicio de sus derechos. Los efectos de la discriminación por motivos de discapacidad han sido especialmente grave en los campos de la educación, el empleo, la vivienda, el transporte, la vida cultural y el acceso a espacios y servicios públicos.

Dentro de las formas de discriminación se encuentra la denegación de ajustes razonables, lo cual da pie para que se explique dicho concepto. El concepto de ajustes razonables se utilizó por primera vez en la legislación nacional de Estados Unidos de América,<sup>4</sup> específicamente en la discusión sobre los derechos religiosos. Consistía sobre todo en la obligación de los empleadores para respetar el culto religioso de sus trabajadores y permitir que, en casos individuales, se ajustaran los horarios y los días de trabajo para que pudieran cumplir con las prácticas de su religión. El concepto después migró al ámbito de la discapacidad<sup>5</sup> y fue reconocido como un derecho de las personas con discapacidad, en lo individual, a que se realizaran ajustes razonables cuando así lo requiriera la condición particular de la persona.

El concepto de ajustes razonables no debe ser confundido con la obligación general de crear entornos accesibles para el público en general, se trata de ajustes hechos a la medida del individuo que lo requiera, por decirlo así, que no impliquen una carga indebida o desproporcionada, en los campos de trabajo, la educación, la vivienda o cualquier otro en el que se ejerciten los derechos. La modificación específica no debe imponer una carga indebida o desproporcionada; por ejemplo, ser excesivamente costosa, extensa o disruptiva, o alterar la naturaleza esencial de la entidad obligada a realizar el ajuste.

Por su parte, las palabras “el propósito o el efecto” utilizadas en la definición de “discriminación por motivos de discapacidad”, aluden a la discriminación directa e indirecta en términos de acceso a los derechos.

Finalmente, la definición de “diseño universal” resulta también especialmente importante para cumplir con las obligaciones impuestas por la CDPD. El concepto de *diseño universal* también es nuevo en el marco de los tratados de derechos humanos. De acuerdo con la CDPD por *diseño universal* deberá entenderse “el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado”. La propia definición clarifica que *diseño universal* no excluye las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten.

<sup>4</sup>United States Civil Rights Act.

<sup>5</sup>Americans with Disabilities Act de 1990.

## *Definición de los principios*

En lo atinente a los principios generales, previstos en el artículo 3º de la CDPD, éstos son los siguientes: respeto a la dignidad inherente, autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones y la independencia de las personas con discapacidad; la no discriminación; la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; el respeto a la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y de la condición humanas; la igualdad de oportunidades; la accesibilidad; la igualdad entre el hombre y la mujer y el respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y el derecho a preservar su identidad.

A pesar de que es común aludir a los principios en los preámbulos de los tratados, una incorporación expresa de principios es enteramente nueva en el ámbito del Derecho Internacional de los derechos humanos. Los principios expresan los valores más generales del instrumento y constituyen los criterios de interpretación que tienen que ser aplicados al leer cualquiera de los derechos previstos en la Convención, así como para caracterizar las distintas situaciones de hecho a las que el instrumento se aplica. Cada uno de los principios constituye la piedra de toque de un mosaico que asegura que las personas con discapacidad sean participantes significativos en la sociedad. En lo que sigue se precisarán algunas notas de algunos de estos principios, reservando el tratamiento de otros cuando se aborde el tema en un derecho específico.

El término “autonomía” es sinónimo de “autodeterminación”. Por lo general, las personas con discapacidad han sufrido políticas paternalistas y otros procesos de sustitución en la toma de decisiones, con lo cual también se ha lesionado su independencia, tanto de la sociedad como de sus familias, o de las instancias que les proporcionan apoyo. El principio quiere evitar cualquier aspecto paternalista en la protección de los derechos (ejercicio de la capacidad jurídica, decisiones familiares y patrimoniales, derecho a la salud, derecho a decidir el propio estilo de vida, decisiones políticas, entre otros).

## *Obligaciones generales*

Es importante aludir a las obligaciones expresas previstas en el artículo 4º de la CDPD. Este artículo está compuesto por cinco párrafos que prevén el compromiso de asegurar promover el pleno ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad mediante la adopción de medidas legislativas, administrativas y de cualquier naturaleza, la revisión de leyes existentes y prácticas dentro del Estado Parte, que sean decisivas para el ejercicio de los derechos, así como la toma de conciencia de que es necesario incluir un enfoque de discapacidad en todas las políticas y programas de promoción de los derechos humanos. Estas obligaciones también tendrán que ser cumplidas por lo que hace a los particulares, es decir, el Estado es garante de que las empresas o los individuos en particular, no incurran en prácticas de exclusión o discriminación en contra de las personas con discapacidad.

Asimismo, dentro del marco de las obligaciones generales, para satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles, incluido el marco de la cooperación internacional, para lograr progresivamente el ejercicio de esos derechos, sin demérito de aquéllos que sean inmediatamente exigibles.

El artículo sobre obligaciones generales también incluye una importante previsión sobre la participación de las personas con discapacidad en los procesos de adopción de decisiones y políticas que les afecten. El Estado Parte tiene la obligación de consultar estrechamente con las organizaciones de personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, todas las políticas públicas y planes de acción.

Finalmente, la CDPD también tiene un proveído hermenéutico para los efectos de que los derechos previstos en la misma puedan ser superados en sus alcances por la legislación doméstica; igualmente, la obligación de tomar conciencia de que en la CDPD se debe aplicar en todo el territorio nacional.

### *Igualdad y no discriminación*

Además de los contenidos ya explicados sobre lo que significa “discriminación por motivos de discapacidad”, el artículo 5º de la CDPD, en sus cuatro párrafos, alude a la obligación de reconocer la igualdad ante la ley de todas las personas con discapacidad y su derecho a igual protección legal, sin discriminación alguna. Establece la obligación de prohibir toda discriminación por motivos de discapacidad, establecer mecanismos para hacer efectivos los derechos de igual protección legal de las personas con discapacidad. También se prevén dispositivos específicos de obligaciones positivas, incluida la adopción de ajustes razonables, a efecto de promover la igualdad. Finalmente se acota que las medidas de acción positiva para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad, no serán consideradas discriminatorias. Mediante este último proveído del artículo 5º se garantiza la implementación de acciones afirmativas o de discriminación inversa para promover la igualdad.

### *Mujeres con discapacidad*

Los dos párrafos del artículo 6º prevén las obligaciones para adoptar medidas que aseguren que las mujeres y niñas con discapacidad puedan disfrutar plenamente, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Este especial énfasis de la CDPD en la situación de las mujeres y niñas con discapacidad se deriva del reconocimiento de que históricamente han sufrido discriminación múltiple, derivada a la vez, del género y de la discapacidad. El artículo debe ser leído conjuntamente con el principio general previsto en el artículo 3º, así como con las disposiciones del preámbulo que refuerzan el reconocimiento de la discriminación múltiple. Se trata de adoptar la visión de la doble vía, es decir, la necesidad de reco-

nocer la igualdad del hombre y de la mujer como principio, y de otorgar un reconocimiento específico, en un artículo individual, de la necesidad de atender a una población doblemente discriminada y excluida.

Las violaciones que se han cometido en contra de mujeres con discapacidad comprenden situaciones de violencia sexual, esterilización forzada, y su estigmatización como personas que no son susceptibles o capaces de tener una familia o de tomar decisiones informadas sobre el número de hijos que desean tener o decisiones fundamentales sobre su cuerpo y su salud, incluida la salud reproductiva.

Las situaciones de violencia surgen tanto del personal profesional que proporciona servicios en instituciones, como de la propia familia, asistentes personales u otros proveedores. La discriminación en contra de mujeres con discapacidad en el mercado laboral es prevalente. De acuerdo con estadísticas de las Naciones Unidas sólo 25 por ciento de las mujeres con discapacidad son parte del mercado de trabajo y tienen el doble de dificultades que los hombres con discapacidad para encontrar trabajo. El índice de analfabetismo entre mujeres con discapacidad también es muy superior al de los hombres que tienen la misma condición.<sup>6</sup>

### *Situación de los niños con discapacidad*

Al igual que en el caso de las mujeres y niñas con discapacidad, también para el caso de los niños con discapacidad, se decidió adoptar una perspectiva de doble vía. Se enfatiza la necesidad de salvaguardar el principio de protección del interés superior del niño y de la niña, y de garantizar la posibilidad de que expresen sus opiniones sobre todas las cuestiones que potencialmente pueden afectarles, previendo mecanismos para que se les preste la debida atención y consideración de acuerdo a la edad y madurez de los niños. También se hace énfasis especial en la necesidad de que tienen que tener la capacidad de recibir asistencia apropiada, de acuerdo a sus requerimientos, para poder ejercer el derecho a la participación. El artículo 23 de la Convención sobre los Derechos del Niño ya prevé un dispositivo individual separado sobre la situación de los niños con discapacidad; sin embargo, durante las discusiones del Comité Ad Hoc para la adopción de la CDPD, específicamente en su sexta sesión, se invitó al presidente del Comité de los derechos del niño, quien habló de la necesidad de incluir un artículo específico en la CDPD sobre los niños, además, en la sesión séptima se permitió que niños y niñas con discapacidad hablarán sobre las falencias que todavía hay en las regulaciones y para que expresaran cuáles son sus requerimientos actuales.

### *Toma de conciencia*

A lo largo de los dos párrafos desglosados del artículo 8, la CDPD prevé la obligación a los Estados Parte para que adopten medidas en contra de los estereotipos y el estigma

<sup>6</sup>La observación general 18 de la CEDAW establece un precedente de reconocimiento de la situación de discriminación múltiple cometida en contra de mujeres con discapacidad.

que rodea a las personas con discapacidad. Al reconocer que las barreras actitudinales y los prejuicios, históricamente han sido los componentes esenciales para reproducir la exclusión, el artículo 8 pretende articular programas de lucha contra los estereotipos y los prejuicios, de forma tal que se tome conciencia de las aportaciones que las personas con discapacidad hacen a la sociedad. Los programas de toma de conciencia deberán estar dirigidos a todos los sectores de la población, incluidos los niños sin discapacidades, a efecto de que desde el inicio de la formación personal, se fomente una cultura de la inclusión.

El Comité de la CDPD ha cuestionado algunas campañas para la adquisición de fondos que explotan una imagen negativa de las personas con discapacidad, por ejemplo, a la institución Teletón que tiene lugar en varios países de América Latina como Perú, México y Chile.<sup>7</sup> Es previsible que, en el futuro, el Comité continúe haciendo observaciones respecto de esa campaña como un elemento que no fomenta una imagen positiva y de derechos humanos de las personas con discapacidad.

Lo mismo ha sucedido con campañas estatales dirigidas a la prevención de accidentes, en las que se muestra a personas con discapacidad de una manera negativa.

### *Accesibilidad*

En los dos párrafos del artículo 9 de la CDPD que se ocupan del importante derecho a la accesibilidad,<sup>8</sup> se delimitan las características específicas de las obligaciones del Estado en esta materia, tanto en los entornos urbanos como en las rurales. La accesibilidad también es un principio general de la CDPD, de acuerdo al artículo 3.f, pero además se le dedica una norma individual por la importancia y alcances que tiene para el ejercicio del resto de los derechos establecidos en el tratado internacional. De hecho, el Comité de la CDPD formó un grupo de trabajo que presentó ante el pleno un borrador de observación general sobre el artículo 9º, que fue adoptado en abril de 2014.<sup>9</sup> En dicha observación se precisa que la accesibilidad debe comprender el entorno físico, el transporte, la información y la comunicación, y los servicios. La obligación incluye tanto al Estado como a los particulares. Aquél debe velar por que estos últimos no vulneren las obligaciones de accesibilidad cuando ofrezcan servicios al público. La falta de accesibilidad puede ser considerada desde el punto de vista también de la legislación antidiscriminación. Los entornos no accesibles fomentan la desigualdad. Asimismo, en la observación general 2/2014, se señala que las cuestiones de género también deben ser consideradas en el diseño de una sociedad accesible; por ejemplo, los consultorios ginecológicos para el examen de las mujeres con discapacidad deben contar con accesibilidad, así como con información sobre salud reproductiva.

<sup>7</sup>CRPD/C/PER/CO/1 párr. 18 y 19; CRPD/C/MEX/CO/1 párr. 17 y 18; CRPD/C/CHL/CO/1, párrs. 17 y 18.

<sup>8</sup>Tanto la CERD como la CEDAW ya preveían algún aspecto del derecho a la accesibilidad, sin embargo, no de una manera tan comprensiva como la CDPD.

<sup>9</sup>Véase observación general 2/2014.

El derecho a la accesibilidad, en tanto perteneciente a la esfera de la no discriminación, es un derecho inmediatamente exigible, no sujeto a pautas programáticas. Si bien es posible generar un calendario para la eliminación de barreras, sobre todo respecto de ciertos edificios históricos, la obligación abarca a todas las construcciones y a las tecnologías de la comunicación.

La obligación con respecto al accesibilidad es doble: supone la identificación de los obstáculos y barreras existentes en edificios, vías públicas, transporte y otras instalaciones como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo, así como los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia. Además se debe incorporar el componente accesibilidad en todas las nuevas construcciones y planes urbanos, así como en los desarrollos tecnológicos que se emprendan. En la accesibilidad debe proveerse en todos los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluir los servicios electrónicos y de emergencia.

Por su parte, los contenidos normativos del párrafo 2 del artículo 9º implican el establecimiento de las medidas que los Estados deben adoptar a fin de desarrollar, promulgar y supervisar la aplicación de normas nacionales mínimas sobre la accesibilidad de las instalaciones y de servicios al público o de uso público. Estas normas deben ser compatibles con las de otros estados, a fin de garantizar el derecho a la libertad de desplazamiento. Se debe asegurar que las entidades privadas tomen en cuenta todos los aspectos de accesibilidad para las personas con discapacidad.

Otro aspecto clave para garantizar el derecho a la accesibilidad es la formación de personal profesional de la construcción y de servicios de telecomunicaciones, para que estén informados sobre la situación de los problemas de accesibilidad que enfrentan las personas con discapacidad.

Entre las obligaciones que también plantea el párrafo 2 del artículo 9º de la CDPD está la de proveer asistencia humana o animal e intermediarios, incluidos guías, lectores e intérpretes profesionales en lengua de señas, para facilitar el acceso a edificios y a otras instalaciones abiertas al público. También se requiere promover el acceso a las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información, incluido el Internet.

### *Derecho a la vida*

El derecho establecido en el artículo 10 de la CDPD es consistente con otros tratados de derechos humanos, salvo la frase inicial que alude a “reafirmar”. Lo que se buscó en la redacción del artículo 10 fue hacer notar que, con frecuencia, uno de los prejuicios que existen en la sociedad hacia las personas con discapacidad, es que se trata de individuos cuya vida es menos valiosa, es decir, puestos frente a la disyuntiva de si una persona debe sobrevivir o no en situaciones difíciles, el imaginario popular plantea que es mejor para estas personas no sobrevivir. El derecho a la vida incluye a todas las personas con discapacidad, inciso j) del preámbulo, incluidos niños, adultos mayores y transexuales.



## *Igual reconocimiento ante la ley y capacidad jurídica*

El derecho al igual reconocimiento ante la ley y la capacidad jurídica fue uno de los temas más polémicos de la CDPD. En sus cinco párrafos el artículo 12 reafirma que las personas con discapacidad tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica y, aún más, a la capacidad jurídica. Es muy común que en los distintos países se haga una distinción entre capacidad para tener derechos (capacidad de goce) y capacidad para actuar o ejercitar esos derechos (capacidad de ejercicio). La CDPD no admite distinciones entre los dos tipos de capacidades, por lo que el párrafo 2, del artículo 12, refiere a los dos elementos de la capacidad jurídica. Es más, en la primera observación general adoptada por el Comité de la CDPD, expresamente se indica que la capacidad jurídica comprende ambos elementos.<sup>10</sup> Esto quiere decir que están prohibidas todas las formas de sustitución de la voluntad, es decir, todas las formas de tutela o curatela que impliquen la imposibilidad para que una persona con discapacidad que haya alcanzado la mayoría de edad no pueda adoptar sus propias decisiones. La capacidad jurídica, en este sentido, es un derecho no derogable e inmediatamente exigible. No debe confundirse la capacidad jurídica, que es un concepto jurídico-normativo, con la capacidad mental, la cual varía de persona a persona. Los niveles de capacidad mental nunca pueden ser utilizados como razones para privar de la capacidad jurídica a una persona, en ese orden de ideas, el “desequilibrio mental” y otras denominaciones discriminatorias, nunca son razones legítimas para denegar la capacidad jurídica a alguna persona.<sup>11</sup> En diversos países que han ratificado la CDPD es común encontrar prácticas como los diagnósticos psicológicos o mentales para determinar, sobre la base de la funcionalidad o de los resultados de la conducta de una persona, si puede decidir por sí misma. Estas prácticas, de acuerdo con el Comité de la CDPD son discriminatorias y, en ese sentido, deben estar prohibidas por los Estado Parte.

Otro aspecto que debe tomarse en cuenta es que este derecho, al igual que cualquier otro derecho establecido en la CDPD, no admite distinciones entre personas con discapacidad. Todas las personas con discapacidad tienen derecho a la capacidad jurídica, incluso aquellas que tengan requerimientos de apoyo más intensos (inciso j) del preámbulo de la CDPD).

El párrafo 3 de la CDPD, complementariamente, establece la obligación de los Estados Parte de proveer apoyo para la toma de decisiones con las debidas salvaguardas para prevenir abusos. El apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica debe respetar los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona con discapacidad, y nunca puede consistir en decidir por ellas. Los apoyos tampoco pueden ser impuestos si se hace una interpretación integral de la CDPD, y sobre todo del principio de autonomía o de autodeterminación. Aunque no se mencionan los tipos de apoyo que puedan proporcionarse, se puede aludir a algunos de ellos, por ejemplo, las personas con discapacidad pueden escoger a una o más personas de apoyo en las que confíen para que les ayuden a ejercer su capacidad jurídica respecto de determinado tipo de decisiones, también pueden de-

<sup>10</sup>Observación general número 2/2014, CRPD/C/GC/1, párr. 12.

<sup>11</sup>CRPD/C/GC/1, párr. 13.

cidir recurrir al apoyo de pares para el ejercicio de sus derechos. El apoyo puede consistir en el diseño universal para, por ejemplo, que los bancos proporcionen lenguaje y procedimientos accesibles para la apertura de cuentas bancarias, entre otros.

Para muchas personas con discapacidad la posibilidad de planificar anticipadamente es una forma importante de apoyo por la que puedan expresar su voluntad y sus preferencias, las cuales deben respetarse en caso de que después se encuentren en la imposibilidad de comunicar sus deseos a los demás.<sup>12</sup>

El párrafo 4 del artículo 12 se refiere a las salvaguardias para evitar que el sistema de apoyos se traduzca en sustitución de la voluntad. Su objetivo es garantizar el respeto de los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona. Cuando en un caso concreto no sea posible determinar cuál es la voluntad y las preferencias de la persona, nunca se deben adoptar decisiones basadas en el estándar del “interés superior” de la persona. Dicho estándar debe ser sustituido por el de “mejor interpretación posible de la voluntad y de las preferencias de la persona”.<sup>13</sup>

Las salvaguardias están pensadas para evitar la influencia indebida, es decir, para evitar interacciones que tengan señales de miedo, agresión, amenaza, engaños o manipulación. Si bien, las salvaguardias deben incluir la protección contra la influencia indebida, dicha protección debe respetar los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, incluido el derecho a asumir riesgos y a cometer errores.

El párrafo 5 del artículo 12 obliga a los Estados Parte a adoptar medidas, de todas las que comprende el artículo 4, para garantizar los derechos de las personas con discapacidad en lo que respecta a las funciones financieras y económicas. Es muy común que en los distintos países se niegue a las personas con discapacidad el acceso a las finanzas y a la propiedad sobre la base del modelo médico de la discapacidad. De acuerdo a este proveído de la CDPD, no se debe discriminar en las esferas de las finanzas y de la propiedad.

### *Derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad*

El derecho a vivir en forma independiente y a ser incluido en la comunidad constituye también otro de los pilares del modelo de derechos humanos que se cristalizó en la CDPD. Con frecuencia, sobre todo las personas con discapacidad que viven en países en desarrollo, se ven forzadas a vivir de manera segregada, en instituciones, y sin contar con los elementos necesarios para vivir en la comunidad con iguales opciones que las demás. En ese orden de ideas, el artículo 19 de la CDPD establece la obligación para los Estados Parte de generar las condiciones para que las personas con discapacidad puedan elegir su lugar de residencia y dónde y con quién vivir, y no se vean obligadas a vivir con arreglo a un sistema de vida específico, por ejemplo, en instituciones.

Para los efectos de lograr satisfacer este derecho, las personas con discapacidad deben tener acceso a una variedad de servicios de asistencia domiciliaria, residencial y

<sup>12</sup>CRPD/c/gc/1, párr. 17.

<sup>13</sup>CRPD/c/gc/1, párr. 21.

otros servicios de apoyo en la comunidad, incluida la asistencia personal para evitar la segregación de la comunidad. En este orden de ideas, también se requiere que las instalaciones y los servicios comunitarios para la población estén disponibles para las personas con discapacidad y que tomen en cuenta los requerimientos específicos que tengan.

El derecho a la vida independiente es a la vez un principio y un instrumento de las personas con discapacidad que trabajan para conseguir la autodeterminación, iguales oportunidades y el autorespeto. La vida independiente significa la posibilidad de tener control de la propia existencia en la vida cotidiana, tener la oportunidad de desarrollarse en el seno de la familia y en el barrio. Para algunas personas con discapacidad, lograr la vida independiente implica contar con asistencia personal para tener apoyo en las tareas y actividades. La naturaleza de esa asistencia personal debe adecuarse a los derechos y principios generales de autonomía, capacidad jurídica y libertad de tomar las propias decisiones. El asistente personal por ningún motivo debe sustituir a la persona con discapacidad. Enseguida, también resulta una condición para el ejercicio de este derecho la existencia de servicios basados en la comunidad, incluyendo la rehabilitación, la educación y la participación política.

El Comité de la CDPD ha hecho recomendaciones puntuales sobre la necesidad de eliminar la práctica de la institucionalización de personas con discapacidad, incluso si esas instituciones tienen condiciones de higiene y servicios adecuados de operación. El problema con la institucionalización es la existencia misma de esa práctica.

### *Aspectos orgánicos para la implementación y seguimiento de la CDPD*

Bajo el rubro aspectos orgánicos incluyo las obligaciones de los Estados Parte en lo atinente a la recopilación de información, cooperación internacional e implementación y monitoreo nacional de la CDPD.

Por lo que hace a la recopilación de información, el componente discapacidad debe incluirse en los procedimientos censales para recopilar datos estadísticos y de investigación que permitan formular políticas públicas. La información debe estar suficientemente desglosada por tipo de discapacidad, género, edad, datos demográficos, entre otros. La recopilación de la información deberá realizarse respetando la protección de datos personales, la confidencialidad y el derecho a la privacidad de las personas con discapacidad. La recopilación de datos, evidentemente, deberá ser accesible y cumplir con las condiciones previstas en el artículo 9º ya comentado.

La CDPD también prevé un apartado específico en el artículo 32 sobre cooperación internacional, de forma tal que los Estados, las organizaciones internacionales y regionales, cooperen entre sí para la implementación de la CDPD.

En este orden de ideas, la cooperación internacional deberá ser inclusiva para personas con discapacidad. Se deberá también facilitar el apoyo y fomento a la capacidad, mediante el intercambio de información, mejores prácticas y programas de formación para promover los derechos previstos en la CDPD. La cooperación internacional comprende no solamente las relaciones Norte-Sur, sino también las relaciones

Norte-Norte y Sur-Sur. El contenido del artículo 32 refleja el concepto de desarrollo inclusivo. Las personas con discapacidad tienen que estar incluidas en todas las fases de los programas de desarrollo: planeación, diseño, implementación y evaluación, entre otros. Dichos programas deben tener una perspectiva de derechos y, en tal sentido, ser accesibles. Cabe señalar que la cooperación internacional no exime a los Estados Parte del cumplimiento de sus obligaciones adquiridas en virtud de haber ratificado la CDPD.

En otro orden de ideas, la cdpd prevé dos mecanismos, uno de implementación y otro de monitoreo, para garantizar que los derechos previstos por el tratado sean adecuadamente instrumentados en todo el territorio del Estado Parte.

Para los efectos señalados se deberá designar a uno o varios órganos de implementación que se encuentren en el más alto nivel del gobierno, para coordinar los esfuerzos de implementación de la CDPD. No resulta conveniente, dado el carácter de modelo de derechos humanos incorporado en la CDPD, que el órgano de implementación se coloque en el ministerio de salud o en el ministerio de desarrollo social. Es recomendable que el punto focal pertenezca, o bien a la oficina del Poder Ejecutivo o a una secretaría del gabinete que permita coordinar a todas las entidades gubernamentales que tengan responsabilidades de implementación. Todas las entidades gubernamentales deberían tener un punto focal en materia de discapacidad.

Por su parte, también es necesaria la creación de un mecanismo nacional de seguimiento, encargado de evaluar y hacer recomendaciones sobre el proceso de implementación de la CDPD. Es necesario que el mecanismo nacional cumpla con los estándares previstos en los Principios de París que precisamente caracterizan a las instituciones nacionales de Derechos Humanos.<sup>14</sup>

En todo caso, en ambos instrumentos deberán estar involucradas las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan.

## Consideración final

La CDPD establece estándares muy altos para la protección de los derechos de las personas con discapacidad, pero que resultan imprescindibles para garantizar una efectiva igualdad para este sector de la población. El proceso de implementación debe mantener un paso decidido que desafortunadamente en nuestro país ha sido muy deficiente. Uno de los principales retos que hoy por hoy tienen los derechos de las personas con discapacidad es que sean adecuadamente difundidos y no se confundan con prácticas asistencialistas basadas en la compasión y la lástima, las cuales son componentes *desempoderantes* para las personas con discapacidad. La protección de los derechos debe ser entendida como una celebración de la diversidad humana.

<sup>14</sup>Para profundizar en el tema de la instrumentación de los mecanismos de aplicación y seguimiento de la CDPD véase *Estudio temático preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la estructura y la función de los mecanismos nacionales de aplicación y vigilancia del cumplimiento de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. A/HRC/13/29

## Santiago Corcuera Cabezut

### El derecho a no ser desaparecido como derecho humano constitucionalmente reconocido

A raíz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, que entró en vigor el 11 de junio de 2011, se incorporaron a la Constitución, conformando un nuevo bloque de constitucionalidad, las normas que reconocen derechos humanos contenidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.<sup>1</sup>

México es parte de dos convenciones en materia de desapariciones forzadas. La primera en el tiempo es la Convención Interamericana sobre Desapariciones Forzadas (“Convención Interamericana”) de 1994, que México ratificó el día 9 de abril del año 2002. La segunda es la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas Contra la Desaparición Forzada (“Convención de la ONU”), adoptada el día 20 de diciembre de 2006, y que México ratificó el 18 de marzo de 2008.

El artículo 1º de la Convención de la ONU consagra el derecho a no ser desaparecido de la siguiente manera:

#### Artículo 1º

##### 1. Nadie será sometido a una desaparición forzada

Ambas convenciones tienen como característica el no ser completamente autoaplicativas. Es decir, no obstante nuestro sistema jurídico, de acuerdo con el artículo 133, los tratados internacionales se incorporan al orden jurídico mexicano sin que exista la necesidad, como en otros sistemas jurídicos, de emitir “legislación implementante”; algunas de las cláusulas de estas convenciones establecen la obligación de legislar a cargo

<sup>1</sup>Contradicción de tesis 293/2011. “SCJN determina que las normas sobre derechos humanos contenidas en Tratados Internacionales tienen rango constitucional”.

del Estado con el fin de que determinadas cláusulas puedan ser aplicadas por los jueces nacionales.

Tal es el caso de la obligación impuesta al Estado de que la conducta de desaparición forzada sea considerada como delito en la legislación doméstica y que se establezcan penas que sean acordes con la extrema gravedad de la conducta.<sup>2</sup>

En este punto, es importante recordar que existe otro tratado internacional del que México es parte, que también hace referencia a la desaparición forzada, que es el Estatuto de Roma, mediante el cual se establece la Corte Penal Internacional.

De tal modo, es de vital importancia que el legislador, al tipificar el delito de desaparición forzada, tome en cuenta que existen tres tratados internacionales que definen la conducta y elija los mejores elementos de cada definición. Cuando decimos que el legislador debe elegir los mejores elementos de cada definición nos referimos al principio *pro persona*; es decir, que deben elegirse los elementos más favorables para la protección de las personas contra las desapariciones forzadas.

A continuación, se transcriben las tres definiciones mencionadas:

CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE DESAPARICIÓN  
FORZADA DE PERSONAS  
ARTÍCULO II

Para los efectos de la presente Convención, se considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.

CONVENCIÓN INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE TODAS  
LAS PERSONAS CONTRA LAS DESAPARICIONES FORZADAS

Artículo 2º

A los efectos de la presente Convención, se entenderá por “desaparición forzada” el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.

ESTATUTO DE ROMA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Artículo 7º

*Crímenes de lesa humanidad*

2. i) Por “desaparición forzada de personas” se entenderá la aprehensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a admitir tal privación de libertad o dar in-

<sup>2</sup>Artículos 4 y 7.1 de la Convención de la ONU, y III de la Convención Interamericana.

formación sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un periodo prolongado.

Como puede observarse, las definiciones contenidas en los dos tratados sobre derechos humanos, es decir, la Convención Interamericana y la Convención de la ONU, son substancialmente similares; la menos favorable para la protección de las personas sobre la desaparición forzada es la definición contenida en el Estatuto de Roma.

Las tres definiciones coinciden en que la desaparición forzada comienza con la privación de la libertad de la víctima, cualquiera que fuere su forma. Es decir, la desaparición forzada puede derivarse de una privación legal de la libertad, que a la postre se convierta en arbitraria. Así, por ejemplo, una persona puede ser detenida legalmente y el agente del Estado que la detuvo en lugar de proceder sin demora a la puesta a disposición de la persona detenida ante la autoridad competente, no lo hace y, por el contrario, la oculta y después niega información sobre su paradero.

Otro ejemplo sería el de una persona legalmente privada de su libertad, que posteriormente es conducida a algún otro centro de reclusión, sin proporcionar información sobre su paradero.<sup>3</sup>

El siguiente elemento de la conducta se refiere a la negativa, ya sea a reconocer la privación de la libertad o a proporcionar información sobre la suerte o el paradero de la persona. Este elemento hace que esta conducta violatoria de derechos humanos sea de carácter continuo o permanente. Es decir, comienza con la privación de la libertad y la negativa a reconocerla o a proporcionar información sobre la suerte o el paradero de la víctima y continúa o permanece todo el tiempo en el que dicha situación prevalezca. Es decir, cesa cuando se conoce con certeza, es decir, más allá de toda duda, dónde está la víctima o qué le pasó.<sup>4</sup>

Las definiciones de los tratados internacionales sobre derechos humanos (es decir, la Convención Interamericana y la Convención de la ONU) incluyen una última referencia, que no constituye un elemento conductual, sino una consecuencia de la conducta. Nos referimos a las expresiones de las Convenciones mencionadas, dicen:

Convención Interamericana: “[...] con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.”

Convención de la ONU: “[...] sustrayéndola a la protección de la ley.”

El Estatuto de Roma, por su parte, establece lo siguiente: Estatuto de Roma: “[...] con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un periodo prolongado.”

Como puede observarse, el Estatuto de Roma convierte a este elemento de la definición en un elemento de la conducta al incluir las palabras “con la intención”. Es

<sup>3</sup>Caso “Yrusta vs. Argentina,” Comité contra las Desapariciones Forzadas. Párrafo. 10.3, disponible en [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED/C/10/D/1/2013&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED/C/10/D/1/2013&Lang=en).

<sup>4</sup>Controversia constitucional 33/2002, de fecha 15 de abril de 2002, interpuesta por el jefe de Gobierno del Distrito Federal para demandar la invalidez de la reserva expresa formulada por el Estado mexicano al Decreto por el que se aprueba la Convención Interamericana sobre Desaparición forzada de Personas, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de enero de 2002, y la invalidez de la fe de erratas a dicho decreto, en la parte que enuncia la declaración interpretativa sobre la Convención mencionada.

decir, el o la fiscal de la Corte Penal Internacional tendrán que demostrar al Tribunal que el perpetrador, al cometer la conducta, “estaba pensando” en colocar a la víctima fuera de la protección de la ley, como finalidad u objetivo de su proceder. Esto complica importantemente la carga probatoria para el fiscal, al incorporar el elemento *mens rea* como parte necesaria para la acreditación de los elementos del tipo penal, lo que desfavorece a la víctima. Otro elemento no incluido en los tratados sobre derechos humanos que el Estatuto de Roma incorpora en su definición es el de la temporalidad. En la definición del Estatuto de Roma se dice que la persona debe quedar fuera del amparo de la ley por un periodo prolongado, elemento que no encontramos en las definiciones de los tratados sobre derechos humanos mencionados. Tanto el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas como el Comité contra las Desapariciones Forzadas ya se han pronunciado sobre este punto y han concluido que una desaparición forzada puede serlo, aunque fuere de corta duración.<sup>5</sup>

Por lo que se refiere al perpetrador, los tratados en materia de derechos humanos exigen que el sujeto activo sea un agente del Estado o un particular que actúe con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un agente del Estado. Es decir, para la Convención Interamericana y para la Convención de la ONU, la desaparición forzada es siempre un hecho “internacionalmente ilícito del Estado”, que al ser un crimen, podríamos llamar, “crimen de Estado”.<sup>6</sup>

Sin embargo, el Estatuto de Roma incluye a las “organizaciones políticas” como posibles perpetradores de desaparición forzada.

La Convención de la ONU acertadamente distingue la desaparición forzada propiamente dicha, de la desaparición perpetrada por particulares. Así, el artículo tercero de la Convención de la ONU estipula lo siguiente:

#### Artículo 3º

Los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para investigar sobre las conductas definidas en el artículo 2º que sean obra de personas o grupos de personas que actúen sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, y para procesar a los responsables.

Dependiendo de si el perpetrador es un agente federal o un agente local o estatal, el delito de desaparición forzada será de competencia federal o local, por lo que el delito de desaparición forzada tendría que estar tipificado en ambos ámbitos.

En material federal, está tipificado en el Código Penal Federal, de la siguiente manera:

<sup>5</sup>Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias, “Comentario General sobre la definición de Desaparición Forzada”, párrafos 7, 8, 9 y 10, disponible en [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disappearances/Communication\\_form\\_S.doc](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disappearances/Communication_form_S.doc).

<sup>6</sup>caso *Yrusta Argentina*, Comité contra las Desapariciones Forzadas. Párrafo 10.3, disponible en [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED/C/10/D/1/2013&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED/C/10/D/1/2013&Lang=en).

<sup>6</sup>Reconocemos que este término es jurídicamente debatible, aunque a nuestro parecer es semánticamente exacto y contundente, disponible en <http://bordejuridico.com/2014/11/crimenes-de-estado-crimenes-internacionales-el-debate-terminologico/>.



Artículo 215-A.- Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia del caso “Radilla Pacheco *vs.* México”, reprobó tal tipificación por las siguientes razones:

320. Al respecto, en primer lugar, el Tribunal observa que dicha disposición restringe la autoría del delito de desaparición forzada de personas a “servidores públicos”. En tal sentido, en cuanto al sujeto activo del delito, esta Corte ha establecido que, en términos del artículo II de la CIDFP, la disposición que describe el tipo penal debe asegurar la sanción de todos los “autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas”, sean agentes del Estado o “personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado”.

321. La Corte ha reiterado que es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que todo Estado es internacionalmente responsable por cualquier acto u omisión de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados. Visto de esta manera, el tipo penal de desaparición forzada de personas del Código Penal Federal mexicano presenta un obstáculo para asegurar la sanción de “todos los autores, cómplices y encubridores” provenientes de “cualquiera de los poderes u órganos del Estado”. Para satisfacer los elementos mínimos de la correcta tipificación del delito, el carácter de “agente del Estado” debe ser establecido de la forma más amplia posible. Asimismo, el Tribunal advierte que el artículo 215-A del citado Código Penal Federal no se refiere a “personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado”. Al respecto, éste señaló que la sanción de la actuación de particulares en el delito se desprende del artículo 212, párrafo segundo, del citado Código Penal Federal, según el cual “se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente”. No obstante lo anterior, no queda claro para este Tribunal si la intervención de “cualquier persona” como partícipe en el delito, en el sentido del citado código, es equivalente a la idea de que el perpetrador del mismo, es decir, el sujeto activo, es un particular que actúa “con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado”. Esta idea reconoce tanto la actuación de particulares como perpetradores en el delito, en ciertas circunstancias, como las distintas formas de participación de agentes del Estado en el mismo. En el presente caso, la Corte observa que el artículo 215-A del Código Penal Federal no incluye dicho elemento, por lo cual resulta incompleta la tipificación del delito.

No todos los estados de la República tienen tipificado el delito de desaparición forzada, y algunos de ellos siguieron la definición del Código Penal Federal.

En razón de estas deficiencias y lagunas, es que se hace necesario que exista una tipificación nacional única. Para tal efecto, el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución General de la República, fue reformado el 10 de julio de 2015 con el fin

de dotar de facultades al legislador federal para emitir una ley general en materia de delitos de desaparición forzada y tortura.

Con base en tal facultad, mientras se escriben estas líneas, está en proceso en el Senado de la República, la Ley General sobre Desaparición Forzada y de Desaparición cometida por Particulares, que acertadamente tipificaría, según el proyecto más reciente, dos delitos distintos, y no incurre en el error que comete el Estatuto de Roma. Es importante distinguir los “crímenes de Estado” de los perpetrados por particulares.<sup>7</sup>

En cuanto a la pena que debe establecerse en la legislación penal para estas conductas, la Convención Interamericana (artículo III) y la Convención de la ONU (artículo 7.1) establecen que debe de ser acorde con la extrema gravedad de la conducta.

Sobre esto podemos decir dos cosas: la primera es que la desaparición forzada es en sí misma una violación grave de derechos humanos; de hecho, una de las más graves violaciones de derechos humanos posible. Esto no es solamente una declaración retórica, sino que tiene implicaciones jurídicas relevantes. Entre ellas, podemos destacar las siguientes: La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en su artículo 5º, primer párrafo, establece lo siguiente: “No podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”. Es decir, cualquier caso que involucre desapariciones forzadas cae dentro de la hipótesis normativa señalada, y por lo tanto no puede ser considerada reservada.

En virtud de la gravedad de esta conducta, las Convenciones en la materia establecen como regla general que el crimen de desaparición forzada no debe ser susceptible de prescripción.

Así, la Convención Interamericana, en su artículo VII, establece lo siguiente:

La acción penal derivada de la desaparición forzada de personas y la pena que se imponga judicialmente al responsable de la misma no estarán sujetas a prescripción.

Sin embargo, cuando existiera una norma de carácter fundamental que impidiera la aplicación de lo estipulado en el párrafo anterior, el periodo de prescripción deberá ser igual al del delito más grave en la legislación interna del respectivo Estado Parte.

Por su parte, la Convención de la ONU, en su artículo 8º, punto 1, establece lo siguiente:

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 5º,

1. Cada Estado Parte que aplique un régimen de prescripción a la desaparición forzada tomará las medidas necesarias para que el plazo de prescripción de la acción penal:

<sup>7</sup>Por ejemplo, en el caso de las penas y sufrimientos infligidos a una persona, si el acto es cometido por un agente del Estado o por un particular que actúa con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un agente del Estado, se le llama “tortura”, mientras que si es cometido por un particular sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un agente del Estado, se le denomina “lesiones”.

- a) Sea prolongado y proporcionado a la extrema gravedad de este delito;
- b) Se cuente a partir del momento en que cesa la desaparición forzada, habida cuenta del carácter continuo de este delito.

En realidad, aunque con distintas palabras, ambas convenciones establecen lo mismo. La Convención Interamericana, sin embargo, es más clara al respecto, pues de manera contundente señala: “La acción penal derivada de la desaparición forzada de personas y la pena que se imponga judicialmente al responsable de la misma no estarán sujetas a prescripción”, y agrega “Sin embargo, cuando existiera una norma de carácter fundamental que impidiera la aplicación de lo estipulado en el párrafo anterior, el periodo de prescripción deberá ser igual al del delito más grave en la legislación interna del respectivo Estado Parte”. La Convención de la ONU no es tan clara, pero en realidad prescribe lo mismo al decir: “Cada Estado parte que aplique un régimen de prescripción a la desaparición forzada...”. Implícitamente, la Convención envía un mensaje muy claro: es preferible que los Estados partes no apliquen un régimen de prescripción a la desaparición forzada.

Ambas convenciones establecen la alternativa en caso de que un Estado parte, por una disposición de carácter fundamental, esté obligado a aplicar un régimen de prescripción a este abominable delito, y prevén que debe de ser lo más prolongado posible, y proporcional a la extrema gravedad de este delito, y que se cuente a partir del momento en que cese la desaparición.

En México lo anterior resulta irrelevante, pues no hay una disposición de carácter fundamental, es decir, constitucional, que establezca la obligación de que todos los delitos deban de prescribir. Es así, que debe aplicarse la clarísima disposición de la Convención Interamericana. Por lo tanto, en México, la desaparición forzada, alcance o no el grado de crimen contra la humanidad, no debe estar sujeta a régimen de prescripción.

Desde luego, si alcanzare el nivel de crimen contra la humanidad, el delito es, por mandato del derecho internacional, siempre imprescriptible. México es parte de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de Crímenes de Guerra en Contra de la Humanidad. Esta Convención, aunque no incluye la desaparición forzada como uno de los delitos que ella comprende, debe entenderse que también abarca a la desaparición forzada, en razón de que el derecho internacional ha incluido a esta conducta como uno de los delitos o crímenes internacionales susceptibles de alcanzar tal categoría. En efecto, el artículo 7 del Estatuto de Roma incluye a la desaparición forzada como uno de los crímenes de lesa humanidad, cuando se ha cometido en las circunstancias de modo previstas en dicho dispositivo. Posteriormente, la Convención de la ONU reitera tal posibilidad en su artículo 5º, que se lee como sigue: “La práctica generalizada o sistemática de la desaparición forzada constituye un crimen de lesa humanidad tal como está definido en el derecho internacional aplicable y entraña las consecuencias previstas por el derecho internacional aplicable.”

Cuando la Convención de la ONU hace referencia al crimen de lesa humanidad, aclara que debe entenderse por éste lo que el derecho internacional aplicable define,

y entraña las consecuencias previstas en dicho derecho internacional aplicable, entre ellas, desde luego, su imprescriptibilidad.

Para que la desaparición forzada alcance la categoría de un crimen contra la humanidad, es necesario que sea generalizada o sistemática, y además, que se den los demás elementos de la definición de crimen de lesa humanidad contenidos en el derecho internacional aplicable, debiéndose entender por éste a los preceptos del Estatuto de Roma.<sup>8</sup>

Para que un crimen contra la humanidad lo sea, es necesario que además de que se cometa de manera generalizada o sistemática, sea parte de un ataque contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque. Un ataque contra una población civil, de acuerdo con lo que establece el mismo artículo 7º del Estatuto de Roma, debe formar parte de una política de Estado, entendiéndose por ésta, “una línea de conducta que implique la comisión múltiple de actos mencionados en el párrafo 1 contra una población civil, de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer ese ataque o para promover esa política”. Es decir, aunque la desaparición forzada pudiera ser generalizada, no por ello alcanza la categoría de crimen contra la humanidad, sino que es necesario que sea parte de un plan urdido por agentes del Estado, y puesto en práctica.

La desaparición forzada, al no ser prescriptible, tampoco debe ser “amnistiable” o “perdonable”, independientemente de que alcance la categoría de crimen contra la humanidad o no.

La Convención de la ONU no establece la prohibición de leyes de amnistía o de la figura de la “gracia” o “perdón”, pero la Convención Interamericana sí lo hace, aunque no de manera expresa, al establecer, en el último párrafo del artículo IX que: “No se admitirán privilegios, inmunidades, ni dispensas especiales en tales procesos, sin perjuicio de las disposiciones que figuran en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.”

La Declaración para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de 1992, sí es expresa al respecto, al prever lo siguiente:

#### Artículo 18

1. Los autores o presuntos autores de actos previstos en el párrafo 1 del artículo 4 supra no se beneficiarán de ninguna ley de amnistía especial u otras medidas análogas que tengan por efecto exonerarlos de cualquier procedimiento o sanción penal.
2. En el ejercicio del derecho de gracia deberá tenerse en cuenta la extrema gravedad de los actos de desaparición forzada.

Más aún, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en sus sentencias “Barrios Altos vs. Perú” del 14 de marzo de 2001 (fondo)<sup>9</sup> y “Gelman vs. Uruguay” del 24 de

<sup>8</sup>Comentario General sobre las desapariciones forzadas como crimen de lesa humanidad, disponible en [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disappearances/Communication\\_form\\_S.doc](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disappearances/Communication_form_S.doc)

<sup>9</sup>Véanse párrafos 41 a 44.

febrero de 2011 (fondo y reparaciones),<sup>10</sup> no dejan lugar a dudas en el sentido de que las amnistías para el delito de desaparición forzada son ilegales..

El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas, en su observación general sobre este tema, indica lo siguiente:

2. Se considerará que una ley de amnistía es contraria a las disposiciones de la Declaración, aunque haya sido aprobada en referendo o procedimiento de consulta similar, si a consecuencia de su aplicación o implementación se produce directa o indirectamente, alguno o todos estos supuestos:

- a) Cesar la obligación del Estado de investigar, procesar y castigar a los responsables de las desapariciones, como prevén los artículos 4, 13, 14 y 16 de la Declaración;
- b) Prevenir, obstaculizar o restringir la concesión en medida suficiente de indemnización, rehabilitación, compensación y reparación por desapariciones forzadas, como establece el artículo 19 de la Declaración;
- c) Ocultar el nombre de quienes hayan perpetrado una desaparición, violando así el derecho a la verdad y la información que cabe inferir del párrafo 2 del artículo 4 y del artículo 9 de la Declaración;
- d) Exonerar a quienes hayan perpetrado desapariciones o tratarlos como si no hubieran cometido tales actos y, por consiguiente, no tuvieran la obligación de indemnizar a la víctima, en violación de los artículos 4 y 18 de la Declaración;
- e) Sobreseer procesos penales o cerrar investigaciones contra presuntos responsables de desapariciones o imponer sanciones insignificantes para que ampare a los responsables el derecho de no ser juzgados dos veces por el mismo delito, lo que de hecho conduciría a la impunidad en violación del párrafo 1 del artículo 4 de la Declaración.<sup>11</sup>

En estrecho contacto con este tema, y con el fin de evitar la impunidad de este asqueroso crimen, las convenciones aplicables establecen que la desaparición forzada no puede ser considerada un delito político para efectos de extradición, y que por lo tanto, siempre debe ser considerada como uno de los delitos susceptibles de extradición respecto de su agente activo (artículo V de la Convención Interamericana y artículo 13 de la Convención de la ONU). Además, las convenciones establecen que este crimen debe siempre caer dentro del ámbito de la llamada jurisdicción universal (artículo VI y IX de la Convención Interamericana y 9, 10 y 11 de la Convención de la ONU).

Finalmente, respecto a este tema, ambas convenciones, es decir, la Convención Interamericana y la Convención de la ONU, establecen que la prohibición de la desaparición forzada nunca puede ser susceptible de suspensión o derogación (artículo VII de la Convención Interamericana y artículo 1.2 de la Convención de la ONU). En congruencia con lo anterior, el artículo 29 de la Constitución Mexicana, tal y como fue modificada por la reforma constitucional del 10 de junio del 2011, establece lo siguiente:

<sup>10</sup>Véanse párrafos 195 a 229.

<sup>11</sup>Comentario General sobre el artículo 18 de la Declaración [para la protección de todas las personas sobre las desapariciones forzadas], disponible en [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disappearances/Communication\\_form\\_S.doc](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disappearances/Communication_form_S.doc).

Artículo 29. [...] En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse [...] la prohibición de la desaparición forzada [...]

El artículo 19 de la Constitución General de la República establece una lista de los delitos que son considerados graves y que pueden ser susceptibles de prisión preventiva siempre, es decir, oficiosamente. Entre ellos se encuentran “los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos, como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud”. No obstante que la desaparición forzada no se encuentra en la lista de manera explícita, sin duda se trata de un delito más grave que el secuestro, que la violación o que el homicidio doloso, por lo que la ley debería determinar que el juez deberá ordenar la prisión preventiva, oficiosamente, en caso de desaparición forzada, por tratarse, indudablemente, de un crimen que atenta contra el libre desarrollo de la personalidad y de la salud, no solamente en contra de la persona desaparecida, sino de sus allegados.

La desaparición forzada es una conducta pluriofensiva y multiviolatoria de derechos humanos.

Se puede decir que es pluriofensiva, por un lado, porque no solamente “ofende” a la persona desaparecida, sino también a sus seres queridos. Es por eso que el artículo 24 de la Convención de la ONU incluye una definición de víctima de la siguiente manera:

#### Artículo 24

1. A los efectos de la presente Convención, se entenderá por “víctima” la persona desaparecida y toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada.

Además, normalmente esta conducta no es cometida por un solo “ofensor”, sino por múltiples agentes activos: uno o varios agentes cometen la detención; otros pueden custodiar; otros, en algunos casos, privar de la vida a la víctima; otros torturar; otros, enterrar, incinerar u ocultar el cuerpo, y todos, negar la desaparición, o negar información sobre la suerte o el paradero de la persona. No es inconcebible ni imposible que una sola persona cometa la conducta compleja, pero la realidad demuestra que en la inmensa mayoría de los casos la desaparición forzada es cometida por múltiples agentes activos.

Dijimos que la desaparición forzada, además, es multiviolatoria de derechos humanos. Como lo indica el artículo 1.2 de la Declaración para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas:

Todo acto de desaparición forzada sustrae a la víctima de la protección de la ley y le causa graves sufrimientos, lo mismo que a su familia. Constituye una violación de las normas del derecho internacional que garantizan a todo ser humano, entre otras cosas, el derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, el derecho a la libertad y a la seguridad de su persona y el derecho a no ser sometido a torturas ni a otras penas o tratos

crueles, inhumanos o degradantes. Viola, además, el derecho a la vida, o lo pone gravemente en peligro.

Parecería que el texto transcrito no requiere de mayores explicaciones, pues es evidente que la desaparición forzada atenta contra esos derechos, por lo que concurre con otras conductas delictivas, como la detención arbitraria, la tortura física y psicológica, y a veces la ejecución arbitraria.

En cuanto a la tortura, es importante destacar que, como lo dice el dispositivo transcrito de la Declaración de 1992, la desaparición forzada produce graves sufrimientos, no solamente a la persona desaparecida, sino también a sus familiares y seres queridos. En este mismo sentido, la Corte Interamericana ha dicho lo siguiente:

La Corte ha considerado en numerosos casos que los familiares de las víctimas de violaciones de los derechos humanos pueden ser, a su vez, víctimas. En particular, en casos que involucran la desaparición forzada de personas, es posible entender que la violación del derecho a la integridad psíquica y moral de los familiares de la víctima es una consecuencia directa, precisamente, de ese fenómeno, que les causa un severo sufrimiento por el hecho mismo, que se acrecienta, entre otros factores, por la constante negativa de las autoridades estatales de proporcionar información acerca del paradero de la víctima o de iniciar una investigación eficaz para lograr el esclarecimiento de lo sucedido (...).<sup>12</sup>

En cuanto a la afectación del derecho a la personalidad jurídica, es importante destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha cambiado su criterio, para bien, a partir de la sentencia del caso “Anzualdo *vs.* Perú”, cuando afirma lo siguiente:

87. En cuanto a la alegada violación del artículo 3 de la Convención (...), la Corte ha considerado que el contenido propio del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica es que se reconozca a la persona en cualquier parte como sujeto de derechos y obligaciones, y a gozar de los derechos civiles fundamentales (...).

88. Este derecho representa un parámetro para determinar si una persona es titular o no de los derechos de que se trate, y si los puede ejercer, por lo que desconocer aquel reconocimiento hace al individuo vulnerable frente al Estado o particulares. De este modo, el contenido del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica refiere al correlativo deber general del Estado de procurar los medios y condiciones jurídicas para que ese derecho pueda ser ejercido libre y plenamente por sus titulares.

89. Sin embargo, en aplicación del principio de efecto útil y de las necesidades de protección en casos de personas y grupos en situación de vulnerabilidad, este Tribunal ha observado el contenido jurídico más amplio de este derecho, al estimar que el Estado se encuentra especialmente obligado a garantizar a aquellas personas en situación de vulnerabilidad, marginalización y discriminación, las condiciones jurídicas y administrativas que les aseguren el ejercicio de este derecho, en atención al principio de igualdad ante la; (...).

<sup>12</sup>Caso “Anzualdo *vs.* Perú”, párrafo 112. Ficha técnica: “Anzualdo Castro *vs.* Perú”, disponible en [http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia/ficha.cfm?nId\\_Ficha=279&lang=es](http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia/ficha.cfm?nId_Ficha=279&lang=es); <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM4.pdf>.

90. Ciertamente el contenido jurídico de ese derecho ha sido desarrollado en la jurisprudencia en casos que involucran violaciones de derechos humanos de entidad diferente a la desaparición forzada de personas, puesto que en la mayoría de este tipo de casos el Tribunal ha estimado que no correspondía analizar la violación del artículo 3 de la Convención, por no haber hechos que así lo ameritaran. No obstante, dado el carácter múltiple y complejo de esta grave violación de derechos humanos, el Tribunal reconsidera su posición anterior y estima posible que, en casos de esta naturaleza, la desaparición forzada puede conllevar una violación específica del referido derecho: más allá de que la persona desaparecida no pueda continuar gozando y ejerciendo otros, y eventualmente todos, los derechos de los cuales también es titular, su desaparición busca no sólo una de las más graves formas de sustracción de una persona de todo ámbito del ordenamiento jurídico, sino también negar su existencia misma y dejarla en una suerte de limbo o situación de indeterminación jurídica ante la sociedad, el Estado e inclusive la comunidad internacional.

91. De este modo, la Corte tiene presente que una de las características de la desaparición forzada, a diferencia de la ejecución extrajudicial, es que conlleva la negativa del Estado de reconocer que la víctima está bajo su control y de proporcionar información al respecto, con el propósito de generar incertidumbre acerca de su paradero, vida o muerte, de provocar intimidación y supresión de derechos (...).

92. Varios instrumentos internacionales reconocen la posible violación de ese derecho en este tipo de casos al relacionarlo con la consecuente sustracción de la protección de la ley que sufre el individuo, a raíz de su secuestro o privación de la libertad y posterior negativa o falta de información por parte de autoridades estatales. En efecto, esta relación surge de la evolución del corpus iuris internacional específico relativo a la prohibición de las desapariciones forzadas.

93. Así, la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas de 1992 dispone que (...) Todo acto de desaparición forzada sustrae a la víctima de la protección de la ley y le causa graves sufrimientos, lo mismo que a su familia (...).

95. De igual forma, el artículo 7.2.i) del Estatuto de Roma de 1998 dispone que por desaparición forzada de persona se entenderá la aprehensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a informar sobre la privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un periodo prolongado;

96. En un sentido similar, la definición contenida en el artículo 2 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de 2006, establece que la consecuencia de la negativa a reconocer la privación de libertad o paradero de la persona es, en conjunto con los otros elementos de la desaparición, la sustracción de la protección de la ley;

101. En consideración de lo anterior, la Corte estima que en casos de desaparición forzada de personas se deja a la víctima en una situación de indeterminación jurídica que imposibilita, obstaculiza o anula la posibilidad de la persona de ser titular o ejercer en forma efectiva sus derechos en general, en una de las más graves formas de incumplimiento de las obligaciones estatales de respetar y garantizar los derechos humanos. Esto se tradujo en una violación del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica del señor Anzualdo Castro.



102. Ante estos hechos, el Estado se encontraba no sólo en la obligación de respetar los derechos violados, sino también de garantizarlos a través de la prevención e investigación diligente de la desaparición forzada. Una vez ocurrida su desaparición, las autoridades estatales debieron conducir investigaciones serias, completas y efectivas para determinar su suerte o paradero, la verdad de los hechos, identificar a los responsables y, en su caso, imponerles las sanciones correspondientes, para lo cual el Estado debía disponer de un marco normativo adecuado que permitiera asegurar la garantía de los derechos mediante la acción de los recursos disponibles. (...) Para efectos de la determinación de las violaciones alegadas, basta señalar que en este caso el Estado no ha garantizado efectivamente los derechos contenidos en las disposiciones analizadas a través de los procesos internos.

103. Por las razones anteriores, la Corte considera que el Estado es responsable por la desaparición forzada del señor Anzualdo Castro, perpetrada en el marco de una práctica sistemática de ese tipo de graves violaciones de derechos humanos, propiciada, practicada y tolerada por agentes estatales en la época de los hechos. En consecuencia, el Estado es responsable por la violación de los derechos a la libertad personal, integridad personal, vida y al reconocimiento de la personalidad jurídica, reconocidos en los artículos 7.1, 7.6, 5.1, 5.2, 4.1 y 3 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma y con el artículo I de la CIDFP, en perjuicio del señor Kenneth Ney Anzualdo Castro.

105. La Corte ha considerado en numerosos casos que los familiares de las víctimas de violaciones de los derechos humanos pueden ser, a su vez, víctimas. En particular, en casos que involucran la desaparición forzada de personas, es posible entender que la violación del derecho a la integridad psíquica y moral de los familiares de la víctima es una consecuencia directa, precisamente, de ese fenómeno, que les causa un severo sufrimiento por el hecho mismo, que se acrecienta, entre otros factores, por la constante negativa de las autoridades estatales de proporcionar información acerca del paradero de la víctima o de iniciar una investigación eficaz para lograr el esclarecimiento de lo sucedido (...).

113. (...) [A]nte los hechos de la desaparición forzada, el Estado tenía la obligación de garantizar el derecho a la integridad personal de los familiares también por la vía de investigaciones efectivas. Más aún, la ausencia de recursos efectivos ha sido considerada por la Corte como fuente de sufrimiento y angustia adicionales para las víctimas y sus familiares. Han sido constatadas ante la Corte todas las gestiones realizadas por los familiares con ocasión de la desaparición del señor Anzualdo Castro (...), así como para impulsar las investigaciones (...). La demora de las investigaciones, por demás incompletas e inefectivas (...), ha exacerbado los sentimientos de impotencia en los familiares. La Corte recuerda que en otros casos ha llegado a considerar que la privación continua de la verdad acerca del destino de un desaparecido constituye una forma de trato cruel e inhumano para los familiares cercanos. Es clara para este Tribunal la vinculación del sufrimiento de los familiares con la violación del derecho a conocer la verdad (...), lo que ilustra la complejidad de la desaparición forzada y de los múltiples efectos que ha causado.

114. Los hechos del presente caso permiten concluir que la violación de la integridad personal de los familiares del señor Anzualdo Castro se ha configurado por las situaciones y circunstancias vividas por ellos, antes, durante y con posterioridad a dicha desaparición, así como por el contexto general en que ocurrieron los hechos. Los familiares presentan secuelas físicas y psicológicas y los hechos han impactado sus relaciones sociales y laborales, además de haber alterado la dinámica de su familia. Estas afectaciones, comprendidas integralmente en la complejidad de la desaparición forzada, se proyectan en el tiempo

mientras persistan los factores de impunidad verificados. En consecuencia, el Estado es responsable por la violación del derecho a la integridad personal de Félix Vicente Anzualdo Vicuña, Iris Isabel Castro Cachay de Anzualdo, Marly Arleny Anzualdo Castro y Rommel Darwin Anzualdo Castro, reconocidos en el artículo 5.1 y 5.2 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma.<sup>13</sup>

Lo anterior fue reiterado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco en los párrafos 156 a 159 de la sentencia respectiva del 23 de noviembre de 2009.<sup>14</sup>

En razón de lo anterior, es que se vuelve trascendental que exista legislación que enfrente este problema. El último párrafo del artículo 21 de la Ley General de Víctimas, establece lo siguiente:

Artículo 21.

(...)

Con independencia de los derechos previstos en esta Ley, el reconocimiento de la personalidad jurídica de las víctimas de desaparición de personas y el procedimiento para conocer y resolver de las acciones judiciales de declaración especial de ausencia por desaparición se sujetarán a lo que dispongan las leyes aplicables, a fin de que las víctimas indirectas ejerzan de manera expedita los derechos patrimoniales y familiares del ausente para salvaguardar los intereses esenciales del núcleo familiar.

En el artículo segundo transitorio del Decreto de fecha 3 de mayo de 2013, mediante el cual se reformó la Ley General de Víctimas, se estableció lo siguiente:

SEGUNDO.- Para efectos de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 21 de la Ley General de Víctimas, el Congreso de la Unión, las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, contarán con un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las adecuaciones a la legislación que corresponda.

Por desgracia, a la fecha en que se escriben estas líneas, solamente cuatro entidades de la República, incluyendo a la Ciudad de México (antes Distrito Federal), cumplieron con ese mandato. Hacemos votos por que la Ley General de Desapariciones Forzadas que se encuentra en proceso legislativo ante el Congreso de la Unión, aborde y resuelva favorablemente este problema para toda la República, no obstante la discusión que puede generarse sobre si el Congreso de la Unión tiene facultades o no para legislar en la materia.

En efecto, la fracción XXI del artículo 73 constitucional, faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de “delitos” de tortura y desaparición forzada, y no para abordar las cuestiones civiles que pudieran derivarse de la comisión del delito de

<sup>13</sup>Ficha técnica: “Anzualdo Castro vs. Perú”, disponible en [http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia/ficha.cfm?nId\\_Ficha=279&lang=es](http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia/ficha.cfm?nId_Ficha=279&lang=es).

<sup>14</sup>Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM4.pdf>.

desaparición forzada. En nuestra opinión, la Ley General debería establecer el procedimiento aplicable en toda la República, y dejar a las legislaturas de los estados la posibilidad de legislar al respecto, pero si no lo hicieren, el procedimiento establecido en la ley tendría que ser aplicable en aquellas entidades que no legislaran al respecto. De este modo, los estados de la República que fueren negligentes no tendrían legitimidad para controvertir la posible invasión de facultades del Congreso de la Unión en una materia local, pues nadie podría alegar en su beneficio su propia torpeza.

En conclusión, se puede afirmar lo siguiente:

1. El derecho a no ser desaparecido forzosamente es un derecho humano fundamental, reconocido en los tratados internacionales de los que México es parte y, por lo tanto, en virtud del nuevo bloque de constitucionalidad, también es un derecho humano fundamental constitucionalmente reconocido.
2. Existen tres tratados internacionales de los que México es parte que definen la desaparición forzada de personas. El legislador, al cumplir con su obligación de tipificar esa conducta, debe atender al principio *pro persona*, y por lo tanto ignorar los elementos restrictivos contenidos en la definición del Estatuto de Roma, y tomar como base las definiciones contenidas en las Convenciones sobre Derechos Humanos en materia de desaparición forzada, es decir, la convención Interamericana y la Convención de la ONU.
3. La desaparición forzada es siempre un “crimen de Estado”, alcance o no el nivel de un crimen contra la humanidad.
4. Además, la desaparición forzada es siempre una violación múltiple y extremadamente grave de derechos humanos.
5. El marco jurídico mexicano vigente contiene deficiencias y lagunas en materia de tipificación del delito de desaparición forzada, por lo que se hace necesaria la expedición de una ley general en la materia, misma que al momento de escribirse este texto, se encuentra en proceso legislativo en el Senado de la República.
6. La desaparición forzada es un delito de carácter continuo o permanente.
7. La desaparición forzada no debe ser objeto de medidas que conduzcan a la impunidad, tales como la prescripción, la amnistía o el perdón; además de ser siempre susceptible de ser objeto de “jurisdicción universal”.
8. El reconocimiento de la personalidad jurídica de la persona desaparecida amerita un marco jurídico que regule la declaración de ausencia por desaparición en los términos de lo mandado por el último párrafo del artículo 21 de la Ley General de Víctimas.



Consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas

*Prior in tempore, potior in iure*

Este principio del derecho, que generalmente se traduce como “el que es primero en tiempo, es primero en derecho”, fue formulado como parte de las 87 *regulae iuris* que el papa Bonifacio VIII (1235-1303) estableció para regir el derecho canónico y justificar la cruzada para la reconquista de Jerusalén. Sin embargo, se ha esgrimido desde entonces para dilucidar litigios de propiedad, entendiendo la preferencia del derecho por quien ocupó primero un lugar o un territorio en disputa.

En el caso mexicano, se reconoce constitucionalmente, a partir de la llamada reforma indígena de 2002, que:

la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas (artículo 2°).

En este sentido, el Estado nacional mexicano se reconoce como históricamente posterior al desarrollo de los pueblos indígenas en el territorio de la República, por lo que se ve obligado a reconocer la preferencia jurídica que gozan los descendientes de estos pueblos, sobre todo en lo relacionado a contar con un territorio, lo que involucra el usufructo o la propiedad de la tierra y los recursos naturales.

Lo anterior nos lleva a preguntarnos, ¿qué poblaciones habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización? La respuesta podría limitarse a

Sumario

<i>Prior in tempore, potior in iure</i> . . . . .	235
Antecedentes históricos internacionales . . . . .	238
De la eliminación del indio a la educación bilingüe . . . . .	241
Del bilingüismo de Estado a la reforma indígena en México . . . . .	247
A manera de conclusión	
Germán Medardo Sandoval Trigo . . . . .	250

enumerar a los grupos que en el siglo XVI (cuando inició el periodo virreinal) habitaban un país que aún no existía y cuyas fronteras se impusieron políticamente en el siglo XIX (el territorio actual), pero, además de lo anacrónico que podría resultar, este contestar no le haría justicia al propio desarrollo histórico del país, pues se cuenta con evidencia de presencia humana desde el Arqueolítico (30000-9500 a.C.) y la macroárea de Mesoamérica, que abarca de los Bajales de Querétaro a las selvas Nicaragüenses, y es considerada como una de las cunas de la civilización por haber desarrollado el cultivo del maíz entre el 8000 y el 5000 a.C.<sup>1</sup> Por esta razón, para contestar, no es posible sólo dar una lista de poblaciones, sino que es necesario tratar de comprender la profundidad histórica que tienen nuestros pueblos y la forma en que se fueron situando en su contexto geográfico y regional, lo que nos permitirá entender mejor la distribución histórica de los grupos humanos en áreas culturales.

México se encuentra prácticamente a la mitad del continente americano, al menos 12 de sus 32 Estados podrían situarse geográficamente en Norteamérica, que se caracteriza por ser una región extratropical seca, caracterizada por alcanzar los 30° latitud norte, donde se encuentra la franja de los desiertos. Los 20 restantes forman, con Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, un área media subhúmeda extratropical baja y tropical alta que, por contar con una precipitación pluvial adecuada, permitió el surgimiento de la agricultura de temporal.

La diferencia climática exigió a los grupos de pobladores una adaptación adecuada para cada región, por lo que en términos generales se empalman estas regiones naturales con las áreas culturales: en el norte se encuentra Aridoamérica, donde se desarrollaron grupos de cazadores recolectores, obligados por el clima a mantener un número bajo de población y campamentos estacionales; mientras que en el sur, los agricultores pueden permitirse alimentar un mayor número de individuos, y entre el 3000 y el 1700 a.C. forman las primeras aldeas en la Cuenca de México, y para 1500 a.C. las de Tierras Largas en Oaxaca y Paso de la Amada en Chiapas; posteriormente se desarrollaron las primeras ciudades y la sociedad se comenzó a complejizar. En este periodo, denominado Preclásico (2500 a.C.-200 d.C.), surgen estructuras sociales tan importantes como el Estado y tan tangibles como la cerámica. Los desarrollos urbanos, como amplios centros ceremoniales como La Venta (Tabasco), Cuicuilco (Ciudad de México), El Mirador (Guatemala) y Monte Albán (Oaxaca), se erigieron como centros regionales y comenzaron a tejer alianzas comerciales.

El gran esplendor de este proceso civilizatorio fue denominado Clásico (200-900 d.C.), se caracterizó por un auge demográfico que dio un importante empuje a ciudades como Teotihuacán (México), que estaba en condiciones de apoyar señores de reinos lejanos como Tikal (Guatemala). Cholula alcanzó gran reputación como centro ceremonial y era la única ciudad del Altiplano que competía con Teotihuacán, tanto en arquitectura como en materiales de intercambio, comercio y bienes suntuarios. En este momento también hay una expansión de los elementos centrales hacia el norte

<sup>1</sup>Cf. Carrillo Trueba, César. 2009. "El origen del maíz, naturaleza y cultura en Mesoamérica", *Ciencias* (UNAM), núm. 92-93, pp. 4-13.

de México, siguiendo la ruta comercial de turquesa y piedra verde, que cruza las faldas de la Sierra Madre Occidental, la provincia extratropical alta, donde hacia el 100 d.C. surgió el área cultural conocida como Oasisamérica, habitada especialmente por tres grandes culturas: la mogollón, cuyo principal representante es desarrollo de Casas Grandes (Chihuahua); la hohokam, que ocupa desde la Mesa Grande (Arizona) hasta la Reserva del Pinacate (Sonora); y la anasazi, la cual se extiende al menos por cuatro estados (Arizona, Nuevo México, Utah, Colorado) de los Estados Unidos. Este lazo comercial favoreció el surgimiento de ciudades norteamericanas como Chalchihuites y la Quemada (Zacatecas), pero también hubo un auge en la zona de la Huasteca, con ciudades como Ébano (San Luis Potosí) y El Tajín (Veracruz). La Sierra Gorda se pobló con asentamientos relacionados con las minas de cinabrio, tales como Ranas, Toluquilla (Querétaro) y Guadalupe (Guanajuato). En el sur se desarrollan portentosas ciudades estado como Palenque, Yaxchilán (Chiapas), Calakmul (Campeche) y el Caracol (Belice).

La fragmentación del poder tras la caída de Teotihuacán cerca del 900 d.C. provocó un auge bélico, que buscaba hacerse con el poder en el Altiplano Central, por lo que se desarrollan ciudades con localización y arquitectura defensivas como Cacaxtla (Tlaxcala), Xochicalco (Morelos) y Teotenago (México); hasta el Posclásico (900-1521 d.C.), época del surgimiento de Tula y la amalgamación de elementos del norte y del centro en la cultura tolteca, que se extenderá hasta la península de Yucatán, con la ciudad de Chichén Itzá. Para finales del periodo, un recalentamiento global obliga a los grupos nómadas del norte, conocidos como chichimecas, a migrar a Mesoamérica, lo que coincide con la caída de Tula y su *toltecatoytl* cerca del 1200 d.C. Los chichimecas liderados por Xólotl dieron pie a los linajes tolteca-chichimeca, que gobernarían el Altiplano central hasta la llegada de los aztecas y la fundación de México-Tenochtitlán en 1325 d.C. Estos grupos refrendarían las formas de conquista y llevarían a sus últimas consecuencias su modo de producción, consistente en el repartimiento de la producción agrícola y la tasación de tributos a los pueblos sometidos mediante la guerra.

Tras la derrota de los tenochcas ante Hernán Cortés y su ejército de indígenas aliados en 1521, los indios fueron despojados simbólicamente de todos los derechos que pudieron haberseles concedido, llegando a dudar incluso de su naturaleza humana. La conquista armada y espiritual fue paulatina y heterogénea, las rebeliones y levantamientos se mantuvieron vigentes a lo largo del periodo, regiones enteras no serían sometidas sino hasta el siglo XVIII. Los indios serían considerados súbditos de la Corona, sus tierras y bosques pasaron a ser bienes realengos, a los que se tenía acceso con el favor de su majestad. Ante el derecho indiano fueron considerados como un menor de edad, se prohibió el contacto reiterado y la permanencia de españoles en los pueblos de indios, creando juzgados y tribunales especiales para ellos, y separando las repúblicas de españoles de las repúblicas de indios. El gobierno central estaría representado con el Consejo de Indias, que desde 1524 fue la última instancia para resolver pleitos y evaluar a los representantes directos del rey, como los adelantados y virreyes; en 1535 se creó el virreinato de la Nueva España como forma de gobierno,

pero los asuntos jurídicos y judiciales quedaron a cargo de las Audiencias, que funcionaban por medio de oidores instruidos en la jurisprudencia y eran precedidas por el virrey.

Los indios tuvieron que pagar tributo a la Corona, además de servicios personales y repartimiento para el trabajo agrícola y en las minas, encomendando las poblaciones a un español (generalmente un conquistador) para que administrara este trabajo, así como los sacramentos de la fe católica; lo que cambiaría en 1542 con las Leyes Nuevas que promovían un mejor tratamiento para las repúblicas de indios y prohibían estas prácticas. No obstante, el siglo XVII vendría con muchos cambios para estas poblaciones, como las composiciones y congregaciones de pueblos de 1595 a 1605, que obligaban a distintas comunidades a reunirse en una sola localidad, por lo que tenían que dejar sus tierras de cultivo y árboles frutales, a lo que muchas respondieron haciendo la defensa de sus poblaciones por medio de los tribunales, produciendo y presentando documentación que hoy es invaluable para los historiadores.

Los movimientos poblacionales fueron aprovechados por hacendados y latifundistas, quienes resultaron poseedores de grandes extensiones de tierra, ya sea por merced real o por la compra de terrenos baldíos. En muchas regiones se despojó a las comunidades de las mejores tierras y a otras se les mantuvo en una suerte de semiesclavismo, totalmente dependientes de lo que pasaba en las fincas de los amos. Algunas otras se recluyeron en regiones de refugio y se cerraron en sí mismas, desarrollando su propia cosmovisión y forma de hacer las cosas, con sus propios sistemas normativos y su propia lengua. A pesar de la política segregacionista, desde el inicio del virreinato la mezcla de los grupos étnicos había ido conformando un estricto sistema de castas cuya población iba en aumento, pero que no siempre tenía lugar en el mundo indígena, menos aún en el español, en donde el criollo (hijo de españoles nacido en México) estaba en competencia directa con los peninsulares. Este contexto social, atizado por la presión tributaria y el fuerte control agropecuario y comercial de la administración borbónica, sería el catalizador que permitió la confluencia armada de 1810, con la que empieza la guerra de independencia y los primeros pasos para el nacimiento de México como Estado Nación.

### Antecedentes históricos internacionales

El reconocimiento al derecho indígena surge en el derecho internacional en el contexto de la Primera Guerra Mundial, cuando la Sociedad de la Naciones (1919) busca establecer medidas internacionales sobre los derechos del trabajo y los trabajadores indígenas (1921), ya en 1926 se crea una Comisión de Expertos en Trabajo Nativo, y en 1929, tras el tratado de Versalles, nació la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En 1945, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) hace su primera declaración sobre derechos humanos, en donde reconocen a los pueblos (no indígenas) como sujetos de derecho internacional, dotándolos de igualdad de derecho y reconociendo su libre autodeterminación.



Sin embargo, como lo señala la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948), el derecho indígena había sido considerado en términos individuales y no como pueblos, por lo que empieza a ser evidente la necesidad de nuevas medidas de incorporación. Con ello surge la firma nuevos pactos en 1966, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, en los que comienza a delinearse el reconocimiento de los pueblos indígenas como pueblos en el sentido del derecho internacional (con igualdad de derecho y autodeterminación).

Para vigilar el cumplimiento de estos acuerdos, la Organización de Estados Americanos (OEA), en 1948, se pronuncia por un sistema de protección interamericano, desarrollando diferentes órganos de aplicación como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1959) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1979). Desde su creación, la OIT ha buscado la regulación internacional a través de convenios; en materia indígena mexicana destacan: el *Convenio 29* (1930), sobre el trabajo forzado de poblaciones indígenas, ratificado por México el 12 de mayo de 1934 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) al año siguiente (10-08-1935), con ello aumenta la edad del trabajo en México de 14 a 18 años; el *Convenio 107* (1957), sobre la protección de las poblaciones tribales e indígenas en países independientes, que fue ratificado (01-06-1959) y publicado (07-07-1960); el *Convenio 110* (1958), sobre el origen de los trabajadores de las plantaciones, ratificado (20-06-1960) y publicado (20-06-1960); el *Convenio 111* (1958), relativo a la discriminación en el empleo y ocupación, ratificado (11-09-1961) y publicado (03-01-1962); el *Convenio 141* (1975), relativo a la organización de trabajadores rurales, ratificado (28-06-1978) y publicado (04-12-1978); y el *Convenio 169* (1989), sobre pueblos indígenas y tribales, ratificado (05-09-1990) y publicado (03-10-1990), pero la promulgación de este convenio se dio hasta el 24 de enero de 1991.<sup>2</sup>

Este último convenio traería varios cambios importantes en la percepción de Estado mexicano, frente a la propia estructura poblacional que lo compone, pues a pesar de no ser vinculantes en sí, contiene derechos que sí lo son (como el derecho al trabajo digno, a la salud, a la educación) al interior de los Estados. En su artículo 1.3 se contemplan derechos colectivos para los pueblos indígenas, por lo que dejan de considerarse como poblaciones o minorías con derechos individuales y se les supone integradas como un sujeto colectivo; en el artículo 7.1 se les reconoce el tener ciertas prioridades sociales y culturales sobre la tierra que han ocupado históricamente.

El sumarse a este convenio permite a México, en términos discursivos, cambiar de paradigma monocultural, en el que la igualdad supone una integración por asimilación forzada, a un nuevo paradigma multicultural, que busca la integración consensual de la diversidad, pues abre el marco para la defensa de las características propias (reconocimiento de la diversidad) en igualdad de derechos (artículos 24), el derecho colectivo a la propiedad, a la cultura, a la libre autodeterminación, a una vida digna, a la integridad, a la protección judicial, al sufragio, al acceso a la justicia y las funciones

<sup>2</sup>Véase González Galván, Jorge Alberto “Artículo 2º Comentario”, pp. 24-25.

públicas, así como el derecho a ser representados y a contar con una consulta previa libre e informada, cuando se pretendan tomar medidas administrativas o legislativas que afecten directamente a las comunidades o se realicen en su territorio.

Sobre este último punto, cabe mencionar que el *Convenio 169* menciona ciertas características que tiene que cumplir al momento de hacer una consulta: primeramente, tiene que ser previa, no presentarse como un requisito de operación, sino estar presente desde la planeación misma de los proyectos nacionales de desarrollo. Para su desarrollo requiere ser culturalmente adecuada, es decir, que se adapte a los procedimientos institucionales de las propias autoridades de las comunidades, con formatos que ellos decidan. La consulta pretende ser un diálogo intercultural cuyo fin es lograr un entendimiento, para tomar un acuerdo y llegar al consentimiento de las comunidades. Aunque se reconoce al Estado como el actor definitivo en este proceso (el que tiene la última palabra), se espera que tome la opinión de los pueblos en su actuar, así como el artículo 16.2 menciona que, en caso de que se requiera el traslado de poblaciones o su reubicación, el consentimiento expreso es obligatorio, lo que implica que la población debe conocer plenamente los riesgos de afectación y tomar una decisión libre y sin presiones administrativas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos considera que hay una serie de garantías mínimas para la consulta: es necesario que la participación de las comunidades se haga siguiendo sus usos y tradiciones (culturalmente adecuada); el Estado tiene la obligación de brindar información y recibir la información que genere la comunidad; realizarse de buena fe y con el fin de llegar a un acuerdo; es imprescindible el aviso temprano para que se pueda dar la discusión al interior de las comunidades; y por último, se reconoce la necesidad de hacer varias consultas a lo largo de todo el proceso del proyecto.

Esta legislación también se apoya en la *Declaración de la Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas* (2007), que también exige la consulta y el consentimiento explícito (la más cercana al derecho de veto) al momento de trasladar poblaciones (artículo 10), cuando se eliminan materiales peligrosos en sus tierras (artículo 29.2) y antes de aceptar proyectos de gran envergadura en territorios indígenas (artículo 32.2). Esta declaración promueve el derecho a la libre determinación de los pueblos (artículo 3º), con relación a decidir sobre su desarrollo económico, social y cultural; el derecho a la autonomía y autogobierno a través de los medios otorgados por el Estado (artículo 4º); a conservar y reforzar sus propias instituciones y si lo desean participar en las del Estado (artículo 5º); y el derecho a determinar y evaluar las prioridades y estrategias de utilización de su territorio.

En resumen, el derecho a la consulta previa se basa en el reconocimiento de la libre determinación de los pueblos y la afirmación de un territorio propio. Hace valer la antigua máxima de que el que es primero en tiempo es primero en derecho, reconociendo a los pueblos indígenas una originalidad o preeminencia en la ocupación de territorios nacionales.

## De la eliminación del indio a la educación bilingüe

El Estado nacional mexicano nace en un proyecto monocultural, manifiesto en las Constituciones de 1824<sup>3</sup> y 1857,<sup>4</sup> en donde se reconoce a la Nación como un Estado monolítico, con una sola clase de ciudadanos universales, en donde son excluidos los indígenas por su propia condición de ser indígenas. Heredado de las actitudes paternalistas de los misioneros y españoles, que consideran a los indios como retrasados y salvajes, incapaces de entender los beneficios que traerán las leyes que comienzan a crear los criollos a la manera en que se hacía en Europa.

Los indios desaparecen por decreto<sup>5</sup> y las leyes se encargaron de desarticular a las antiguas Repúblicas de Indios, pues los pueblos que las conformaban tenían una normatividad espacial en el orden colonial, que los dotaba de un territorio y un sistema de gobierno diferente, pues eran autónomos para establecer su sistema de cargos de gobierno: alcalde mayor, regidor, alguacil y mayordomo eran electos al interior de la comunidad (autoridades indígenas), administrando justicia entre los naturales, recaudaban el tributo y manejan los bienes de la comunidad, el trabajo era colectivo y sus finanzas eran reguladas a través de las cajas de comunidad.<sup>6</sup>

Ya desde el siglo XVII las organizaciones corporativas eran vistas como un obstáculo para el desarrollo económico de la Nueva España, Abad y Queipo (1799) y fray Antonio de San Miguel (1804) proponían la división de las tierras comunales, haciéndolas propiedad privada de indios, castas y españoles, lo que impulsaría a los primeros al progreso y acabaría con la segregación secular.

<sup>3</sup>En el Título I, sección única, artículo 3º se dice que “la religión de la nación mexicana es y será perpetuamente católica, apostólica, romana. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra”, en el Título II, sección única, artículo 4º acota que “la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”, y el artículo 6º “divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial” Consultado el 30 de mayo de 2016 en [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bidbig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bidbig/const_mex/const_1824.pdf).

<sup>4</sup>La Constitución de 1857 en su Título I, sección I, artículo 1º, afirma que “El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales”, el artículo 2º menciona que “en la República todos nacen libres”, el 4º reza “todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode”, el 5º “Nadie puede ser obligado a prestar servicios personales, sin la justa retribución”. En el 13, hace explícita la desaparición de otras jurisdicciones y autoridades diferentes a las del Estado, pues menciona que “en la República mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales. Ninguna persona ni corporación puede tener fueros, ni gozar de emolumentos que no sean compensación del servicio público, y estén fijados por la Ley. Subsiste el fuero de guerra”. Consultado el 30 de mayo de 2016 en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

<sup>5</sup>La igualdad entre los hombres es proclamada por Hidalgo (19-X-1810), quien decreta la libertad de los esclavos y la inexistencia de distinciones raciales “todos se nombrarían americanos”, ordena que las rentas de la caja de comunidad por las tierras se tomasen como propias de los indios, se eliminaron los tributos. El mismo año la regencia hizo lo mismo y el 12 de noviembre de 1812 las cortes de Cádiz abolieron las mitas, los repartimientos y los servicios personales (incluso de los funcionarios y la Iglesia), y que las obras públicas se distribuirían entre todos los vecinos por igual, y que se diera tierras a los indios casados. Ninguna de estas disposiciones tuvo vigencia, con el conflicto, las autoridades locales actuaron con cautela, y en muchos pueblos la organización interna cambio poco o nada, muchos siguieron autónomos. La violencia irrumpió en los pueblos y los mecanismos de control quedaron suspendidos.

<sup>6</sup>Para un análisis detallado, véase Ortiz Peralta, Rina, “Inexistentes por decreto: disposiciones legislativas sobre los pueblos de indios en el siglo XIX. El caso de Hidalgo”, en Escobar, Antonio (coord.), *Indio, nación y comunidad*, México, CEMCA, CIESAS, 1993, pp. 156-162.

El modelo eurocentrista de los Estados Nacionales del siglo XIX, muchos de ellos fundados por descendientes de europeos, ve en Francia el modelo social a seguir, por lo que entre 1821 y 1856 se hizo una reorganización de la administración económica (la hacienda pública y sus fuentes de ingreso) y política del país (el poder judicial y sus nuevas bases, la convocatoria de un congreso constituyente).

En términos legislativos, la principal disposición general que afectó la organización de los pueblos indios fue la Ley de Municipalización (14-II-1822), pues implantó el municipio como modelo único de organización de los gobiernos locales, sin distinguir entre cabildo indio y ayuntamiento español. El gobierno indio había conservado su carácter de depositario natural de la autoridad política, primera instancia de la administración de justicia, por lo que la corporación indígena era un órgano de gobierno judicial, función de la que fue despojada y otorgada al poder central, aunque de facto los ayuntamientos (generalmente criollos o mestizos) absorbieron la jurisdicción municipal y se ocuparían del gobierno económico de su jurisdicción.

La Junta Provisional Gubernativa del Imperio suspendió las contribuciones privativas de los indios (21-II-1822), las cuales consistían en medio real para sus ministros y defensores en la audiencia; medio real para el apoyo de hospitales que y un real y medio para las cajas de comunidad (con el que además pagaban sus escuelas y servía como respaldo en epidemias y pérdida de cosechas), declarándolas carentes de objeto. Finalmente desapareció la categoría de indio (17-IX-1822), suprimiendo la legislación especial y sometiéndolos a leyes comunes a todos los ciudadanos.

La igualdad jurídica, lejos de acabar con la explotación, hacía más vulnerable al indio y, aunque cerca del 70 por ciento de la población del virreinato era indígena, no había una proposición que explicara la integración de las antiguas repúblicas de indios en la nueva organización política y económica. La constitución de 1824 solo planteó los principios generales y dejó en manos de los gobiernos estatales la solución de los problemas entre pueblos y municipios. Puso a los ayuntamientos como unidad administrativa básica del país, omitiendo la organización de los pueblos indios y pasando sus bienes al ayuntamiento, que por su integración y facultades eran ajenos a los indígenas, lo que inició una lógica de acumulación por despojo sobre los bienes de las comunidades.<sup>7</sup>

Como reacción, los pueblos de indios se cohesionaron internamente, manteniéndose al margen del grupo dominante y escapándose a zonas de refugio. La organización

<sup>7</sup>Se decretó la organización de los ayuntamientos (09-II-1825) y que los fondos municipales consistirían en los productos propios y arbitrios de los pueblos; los propios eran los bienes raíces que están en “pacífica” posesión, los edificios de la municipalidad y las tierras comunales de los pueblos. Se facultó al gobernador (03-X-1825) para poner y regular los impuestos necesarios, y las contribuciones se hacían de manera individual y no por pueblo. Para principios del siglo XIX (14-II-1827) se aplicaron estas disposiciones y los prefectos y subprefectos repartirían las tierras, invertirían los fondos públicos y administrarían los bienes de la comunidad. En mayo de 1827, se libró a los ayuntamientos del pago del 4 por ciento de sus propios y arbitrios y del 2 por ciento de sus bienes de comunidad; en cambio, tenían que dar el 3 por ciento del líquido sobrante de sus fondos. En mayo de 1833, se dio a los ayuntamientos la posesión de los terrenos baldíos o realengos de sus municipalidades, para que se arrendaran, pero porque los ayuntamientos amparados en la ley despojaban a los indios de sus tierras, posteriormente fue derogado este decreto (25-VI-1835) y se comenzó la batalla de muchos pueblos por la restitución de las tierras de repartimiento o cualquier otro título legítimo, que habían sido despojadas o arrendadas. *Ibidem*, p. 164.

indígena del periodo colonial fue resultado de las medidas administrativas que el gobierno español tomó para su control (sin tomar en cuenta las diferencias étnicas), sumadas a la adaptación cultural y sincrética amerindia, lo que dio origen a una innovación en los mecanismos epistémicos y de cohesión social creados por los indios reducidos a sus pueblos, y cuyos principales fundamentos eran: la posesión común de la tierra y la satisfacción de obligaciones comunes. Lo que implica un ejercicio político atento a valores y tradiciones válidos dentro de las comunidades, por lo que sería un aspecto que atacarían las legislaciones de la época independiente.<sup>8</sup>

Los centros mestizos se consolidaron como centros de poder regional, erigiéndose como capitales estatales y municipales, y ejerciendo una relación dominical con sus comunidades y rancherías. Una relación asimétrica que terminó pauperizando a las comunidades, que quedaron excluidas de cualquier toma de decisión en lo referente a las políticas públicas nacionales; aunque en lo particular hubo muchas comunidades que se empoderaron, tomando el municipio en sus manos y manteniéndolo según sus usos y costumbres, como sucedió en Oaxaca.

El paradigma monocultural de la naciente República pretendió la inexistencia de alguna otra lengua distinta al español; sin embargo, no pudo erradicarlas del todo y muy pronto la lengua se convertirá en el único rasgo identificable de indianidad. Si bien la copresencia de dos o más lenguas en un territorio era ya conflictiva desde la época prehispánica,<sup>9</sup> tras la conversión y *macehualización* de la población indígena, las lenguas amerindias se asociaron a los grupos más pobres y su uso se fue restringiendo cada vez más a dominios lingüísticos domésticos, por lo que adquirieron un estatus menor al del castellano utilizado por los grupos que ostentaban el poder político y económico.

Esta diglosia ya era alentada por la Corona en 1686, cuando Carlos II dictó una real cédula que obligaba, tanto a los funcionarios eclesiásticos como a los estatales a que hicieran efectivas todas las leyes relativas a la implementación del español como lengua oficial, obligando a los grupos étnicos a pagar escuelas —una para niños y otra para niñas—, donde se les enseñara la lengua española, las cuales serían vigiladas por las autoridades civiles; y desde 1690 el dominio del español fue requisito para la obtención de un cargo, convirtiéndose en la lengua del Estado.<sup>10</sup>

Para finales del periodo novohispano disminuyó el número de mestizos y criollos bilingües, y las lenguas indígenas recibieron una mayor influencia del español debido a los embates de la “lengua nacional” y sus difusores decimonónicos que buscaban la “unidad” a través de la homogeneidad lingüística; este proceso provocó que las comu-

<sup>8</sup>*Ibidem*, pp. 162-165.

<sup>9</sup>Véase Manrique, Leonardo, 2000.

<sup>10</sup>En términos fácticos, esta disposición no se cumplió en la mayoría de los pueblos indios, pero sí se llevó a la práctica entre las poblaciones que se encontraban más cercanas a las capitales novohispanas y en los órganos centrales de justicia a los que apelaban las comunidades indígenas, que resultaron ser significativamente legalistas y acudían frecuentemente a las autoridades para resolver conflictos intra y extracomunitarios. Incluso se creó un tribunal especial para estas demandas, con defensores, intérpretes y traductores de diversas lenguas, y el Virrey daba audiencia un día a la semana a los naturales que pedían su atención para resolver alguna querrela. *Cfr.* Psichari, 1928; Ferguson, 1959; Zimmerman, 2010).

nidades indígenas perdieran muchos de sus derechos colectivos, relativos a su existencia y especificidad lingüística y cultural, la cual fue negada en términos oficiales. Durante el siglo XIX, los grupos de poder no se cuestionaban la necesidad de erradicar las lenguas indígenas y promover el uso del español por considerarlas un lastre que entorpecía el progreso nacional, el mismo Benito Juárez renunció a hablar zapoteco hasta el día de su muerte.<sup>11</sup>

El único debate que provocó una lucha constante fue para decidir en manos de quién se quedaría la educación institucional. Los reformistas decretaron la libertad de la enseñanza (23-10-1833) y, debido a su orientación clerical, se suprimió y se abrió cuatro veces la Universidad.<sup>12</sup> No sería sino hasta la Constitución de 1857 (artículo 3º) que el Estado y sus leyes determinarían qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir. La discusión giró en torno a la obligatoriedad de la educación: por un lado, los partidarios del positivismo encabezados por Gabino Barreda pensaban la educación como condición necesaria para mantener la libertad; por otro, los liberales que consideraban que dicha obligación daría a los neófitos armas para ir en contra o poner en discusión los principios religiosos y políticos, por lo cual les preocupaba y se le oponían.

Esta educación era toda pensada en lengua española, lo cual únicamente fue cuestionado por Ignacio Ramírez “El Nigromante”, quien proponía que la educación indígena tenía que venir “por medio del instrumento natural del idioma en que piensan y viven”, por lo que proponía una nueva división en unidades políticas, culturales y lingüísticas, que administraran sus propios sistemas educativos bilingües, así como el derecho a elegir sus representantes ante el sistema político. Esta innovadora propuesta sólo se puso en práctica un año (entre 1876 y 1877), mismo en el que Ramírez fungió como secretario de Justicia e Instrucción Pública y logró implantar el principio de educación integral (física e intelectual), fomentó la instrucción popular y la educación indígena (con pensiones a los mejores estudiantes), incorporando a estos pueblos con respeto a sus derechos.

La minorización e invisibilización del indio apenas comenzaba. La lucha revolucionaria (Independencia, Reforma, centralismo, federalismo) cobró muchas vidas indígenas, por lo que en los registros oficiales dejaron de ser mayoría. En el Censo General de la República Mexicana de 1895 se consigna el número de “población según el idioma habitual”, y registra un total de 12’608,586 en la población; de hecho (dividida en presentes y de paso), de los cuales el 83.86 por ciento (10’573,874) hablaba

<sup>11</sup>(Cifuentes y García, 1998, Villavicencio, 2010).

<sup>12</sup>Ya en 1824, José María Luis Mora afirmaba que el Estado debía controlar y organizar la educación, para imprimirle la filosofía propia del “Estado mexicano”. Con la Reforma de 1833 esto se reconocería constitucionalmente, se creó la Dirección General de Instrucción Pública y se promulgó la fundación de Escuelas Normales. En las Bases Orgánicas de 1843 se creó la Dirección General de Instrucción Primaria y la Junta Directiva de Instrucción Superior, asimismo se intentó nacionalizar los colegios particulares que eran subsidiados por el gobierno. Para 1869 se publicó una segunda ley que añadió la laicidad completa en la educación, la formación de escuelas para adultos y la creación de carreras de medicina, veterinaria, farmacéutica, ingenierías, arquitectura, jurisprudencia, entre otras; y se creó como institución máxima de educación superior a la Academia de Ciencias y Literatura; quedarían todas bajo la jurisdicción del Ministerio de Instrucción Pública.

castellano y el 16.13 por ciento (2'034,712) los considera hablantes de 53 idiomas indígenas.<sup>13</sup>

Durante el Porfiriato, la promoción del castellano tendería a la eliminación de las lenguas indígenas, su uso en las escuelas se veía únicamente como paso obligado para la enseñanza del español. La educación no debería ser diferenciada, sino homogénea, por lo que no cabía la diferencia lingüística. En 1905 Justo Sierra, secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes, afirmaba que:

La poliglosia de nuestro país es un obstáculo a la propagación de la cultura y a la formación plena de la conciencia de la patria, y sólo la escuela obligatoria generalizada en la nación entera, pueda salvar de tamaño escollo [...] llamamos al castellano lengua nacional: no sólo porque es la lengua que habló desde su infancia la actual sociedad mexicana, y porque fue luego la herencia de la nación, sino porque siendo la sola lengua escolar, llegará a atrofiar y destruir los idiomas locales y así la unificación del habla nacional, vehículo inapreciable de la unificación social, será un hecho.<sup>14</sup>

En este contexto, voces como la de Francisco Belmar, fundador de la Sociedad Indianista Mexicana, pugnaban por el reconocimiento de la diversidad lingüística de México, pero fueron desatendidas, aunque pusieron en la mesa de discusión la necesidad de una educación especial para los indígenas (Lastra, 1992).

Después de la revolución mexicana, el Estado seguía viendo a la castellanización como sinónimo de educación, civilización y cultura. La “libertad laica” restringía la libertad de la enseñanza tanto en escuelas públicas como privadas, ninguna corporación religiosa o ministros de culto podían dirigir o establecer escuelas de instrucción primaria, y las escuelas particulares estarían bajo la vigilancia oficial. La Constitución 1917 reconoce el derecho de los trabajos, en su artículo 123 contempla la estabilidad en el empleo, el derecho de formar sindicatos y asociaciones y el derecho a huelga.

En 1920, José Vasconcelos fue nombrado rector de la Universidad Nacional Autónoma de México y, por iniciativa de él, se creó la Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes; fundó las primeras Normales Rurales, que más tarde se transformarían en las Escuelas Regionales Campesinas. Dos años más tarde se incluyó un Departamento de Educación y Cultura Indígena con jurisdicción nacional y se formaron las llamadas misiones rurales por medio de voluntariado; todas estas instituciones impulsaban la enseñanza del español, por lo que la posición de Vasconcelos resultaba mucho más agresiva para las lenguas indígenas, ya que prohibió su uso dentro de las aulas.

El *Censo General de Habitantes* de 1921 suma 12'403,450 hablantes en México, de los cuales 85.31 por ciento (10'582,606) eran “nativos” del español; mientras que

<sup>13</sup>En el *Censo General de la República Mexicana* de 1900, no se introduce la variable lengua indígena, pero se registra un total de 98,697 habitantes “por entidad política a que pertenece el lugar de nacimiento”, por lo que no es una herramienta muy confiable. Consultado el 30-05-2015, disponible en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/default.aspx?c=16770&s=est>.

<sup>14</sup>“Discurso pronunciado el día 13 de septiembre de 1902, con motivo de la inauguración del Consejo Superior de Educación Pública”, citado por Heath (1992:124) y Wright (1998: s/p).



14.68 por ciento (1'820,844) eran “nativos” de otros 53 idiomas. Para erradicarlos, las misiones culturales (fundadas en 1925) se dedicaron a entrenar maestros rurales para integrarlos a sus comunidades como agentes de cambio social, cursaban un programa de cuatro semestres de duración (aumentando a seis en 1927) que ponía énfasis en la adquisición del español; con ello se buscaba la asimilación de la cultura mestiza en los niños indígenas; se distribuían textos de historia nacional y civismo en la lengua nacional. Se creó la Casa del Estudiante Indígena en la capital (1926) y se intensificó el sistema educativo federal en las zonas rurales, el cual aún en 1933 buscaba, por medio de una visión racionalista y “socialista”, la alfabetización como base de la castellanización.

No sería sino hasta después del Proyecto Tarasco (1940) que se pugnara por la enseñanza en la lengua materna, se creó el Instituto de Alfabetización para los Indígenas Monolingües y los Centros Coordinadores del Instituto Nacional Indigenista (1948-1951). Durante la administración de Ávila Camacho (1940-1946), Octavio Véjar Vásquez, secretario de Educación, se opuso a la alfabetización de las lenguas indígenas y al llamado “pluralismo cultural”; la educación bilingüe se asociaba con el socialismo y se trató a toda costa de eliminar de la institución a los “elementos izquierdistas e indigenistas”.

Jaime Torres Bodet, como secretario de Educación, apoyó los programas de educación bilingüe, por lo que en 1944 se promulgó una Ley para Erradicar el Analfabetismo, por lo que se comenzó con la preparación de materiales didácticos en lenguas indígenas y se llevó a cabo una gran campaña de alfabetización en todo el país, con maestros informales. El *Séptimo Censo General de Población* de 1950 registraba que el 29.73 por ciento (4'663,596) de los menores de 25 años (15'686,010) no contaban con ningún tipo de estudio, el 29.24 por ciento (4'588,043) habían estudiado de uno a seis años, y solo el 1.75 por ciento (275,196) contaba con siete a nueve años, el equivalente a la formación primaria terminada y secundaria terminada o inconclusa. Esta masa de jóvenes representaba el 60.81 por ciento de una población total de 25'791,017; de la cual el 96.91 por ciento (24'995,948) era hablante de español y tan sólo el 3.08 por ciento (795,069) lo era de una de las 28 lenguas identificadas; además de un 6.40 por ciento (1'652,540) de bilingües español-lengua indígena. Esta misma fuente nos indica cómo comienza el aumento en la población urbana, que para ese momento ocupa un 42.58 por ciento (10'983,483), frente a la población rural con un 57.41 por ciento (14'807,534); las cabeceras municipales concentraban el 46.34 por ciento de la población (11'952,551) y las localidades el 53.65 por ciento (13'838,466).<sup>15</sup>

Miguel Alemán comenzó una tercera etapa de la campaña de alfabetización nacional iniciada en el sexenio anterior; los resultados arrojados sobre este tema en 1952 muestran que hubo un descenso en el número de centros: 6,035 habían desaparecido y su costo se había elevado. Durante la administración de Ruiz Cortines (1952), el INI desarrolló un programa de capacitación de maestros nativos de las propias comunidades y hablantes de lenguas indígenas. A pesar de los esfuerzos realizados, la cam-

<sup>15</sup>Disponible en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=16765&s=est>.



paña de alfabetización no logró los resultados esperados. El *VIII Censo General de Población* de 1960 registró 1'104,955 hablantes de lenguas indígenas, 3.94 por ciento de una población total de 27'987,838, de la cual 62.22 por ciento (17'414,675) se registra como alfabetos y 37.77 por ciento (10'573,163) como analfabetos. Las personas que no saben leer ni escribir se encontraban, en su mayoría (con 67.59 por ciento; 7'146,430) en zonas rurales, en las que vivía 49.34 por ciento (13'811,760) de la población. En cambio, la población urbana, ya equivale en ese momento a 50.65 por ciento (14'176,078), concentra 61.72 por ciento (10'749,345) de las personas alfabetizadas y 32.40 por ciento (3'426,733) de los analfabetos; por lo que en el imaginario social, se arraiga la asociación mecánica entre la zona rural con el atraso educativo y cultural.

### Del bilingüismo de Estado a la reforma indígena en México

A partir de 1964 se aprobó, en las regiones interculturales, el uso de métodos bilingües con maestros y promotores que dominaron la lengua indígena de la comunidad además del castellano; se incrementó el número de promotores y maestros bilingües. Para 1968 operaban en 25 regiones indígenas 2,150 promotores; para 1970 ascendió a 3,815 y se atendían 1,601 escuelas con 125,895 niños indígenas. Para ese mismo año funcionaban 26 internados indígenas que, junto con los de Primera Enseñanza, atendían una población escolar de 5,835 alumnos.

Durante estos años el INI en conjunto con el Instituto Lingüístico de Verano colaboran en la elaboración de materiales didácticos y en la codificación de las lenguas que no contaban con escritura alfabética, realizando valiosas gramáticas y diccionarios. La SEP publicó muchos de estos materiales e impulsó su uso en escuelas rurales, implementando materiales extras al libro de texto (el cual era en español), como el *Manual de fortalecimiento para la educación bilingüe-bicultural*, el *Libro de lecto-escritura para primer grado* y el *Manual para la enseñanza del español a hablantes de lenguas indígenas*. El *IX Censo General de Población* de 1970 registró un total de 3'111,415 habitantes mayores de cinco años que hablan alguna lengua indígena, de los cuales 72.36 por ciento (2'251,561) también habla español y 27.63 por ciento (859,854) es monolingüe en su lengua. Este conjunto representa 8.10 por ciento de la población total (38'370,438); los alfabetizados alcanzan 71.70 por ciento (27'513,751) y los analfabetas 28.29 por ciento (10'856,687).<sup>16</sup>

El mismo año del censo se creó la Subsecretaría de Cultura Popular y Educación Extraescolar (SSCPyEE), promotora del proceso de integración de las comunidades marginadas, con lo que se institucionalizó la educación bilingüe; a pesar de ello, se fomenta un bilingüismo de transición, cuyas metas se ven reflejadas en el Plan Nacional de Castellанизación (1973), que llevó a cabo esta institución, el INI y el Instituto de Investigación e Integración Social del Estado de Oaxaca, con el fin de difundir el uso de la

<sup>16</sup>Disponible en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabdirecto.aspx?s=est&c=16763>.

lengua nacional entre los niños indígenas de edad escolar, teniendo como meta su aculturación y no su fortalecimiento cultural.

Si bien las propias comunidades pugnaban por una educación que fomentara el bilingüismo total y la alfabetización en ambas lenguas,<sup>17</sup> el Estado promovió, en el mejor de los casos, un bilingüismo parcial o con la alfabetización únicamente en español. Muchos maestros indígenas consideraban (y muchos aún lo siguen haciendo) a la educación bilingüe del Estado como totalmente ajena a la educación que el niño recibe dentro de la familia y la comunidad, por lo que pugnan por un replanteamiento de lo que se ha llamado educación bilingüe; sin embargo, en general siguieron aplicando el método de castellanización con el que a ellos les enseñaron.<sup>18</sup>

En 1989, México fue el segundo país en adoptar el *Convenio 169* sobre Pueblos Indígenas y Tribales, de la Organización Internacional del Trabajo; en el que se pone de manifiesto el reconocimiento de los derechos lingüísticos, el derecho a la libre autodeterminación y otros derechos básicos de los pueblos indígenas, por lo que en 1992 se modificó el artículo 4º constitucional, reconociendo que México es una nación pluricultural, por lo que la Ley debe proteger el desarrollo de las lenguas y culturas indígenas.

Esta obligación fue reclamada violentamente en 1994 por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), pues los indígenas mayas de la de selva Lacandona y las montañas Chiapanecas seguían viviendo una situación de semiesclavitud, en una lógica de colonialismo interno de apropiación por despojo que ya se ha comentado. Dentro de los acuerdos firmados entre el Gobierno y el EZLN, en San Andrés Ch’o en Larráinza, se planteó el reconocimiento efectivo de estos derechos, y aunque la autoridad fue renuente en un comienzo, en 2001 se dio la llamada Reforma Indígena, consistente en elevar a rango constitucional el espíritu del *Convenio 169*, modificando con ello los artículos 2º y 4º de la Carta Magna (14-08-2016), y reconociendo con ello el derecho de los pueblos indígenas (y las comunidades que lo integran) “a la libre determinación [...] en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”.

Se les otorga autonomía (artículo 2º, apartado A, párrafo V) para “conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras”, (párrafo VI) “acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra [...] al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponde a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley”.

<sup>17</sup>El Primer Congreso Nacional de Pueblos Indios, celebrado en 1975, proponía la creación de universidades indígenas y un Instituto de Lingüístico Mexicano, que formaran profesionistas para las propias comunidades. Un año después se creó la Asociación Nacional de Profesionales Indígenas Bilingües que en el Primer Seminario de Educación Bilingüe-Bicultural (1979), en Morelos; discutía ampliamente las semejanzas y diferencias entre este tipo de educación y de “las prácticas de asimilación, incorporación y supuesta integración”.

<sup>18</sup>“Todo lingüista que ha estudiado de cerca la educación en alguna comunidad indígena llega a la conclusión de que la educación bilingüe y bicultural es un mito, que sólo es bilingüe y bicultural en la medida en que los niños que hablan una lengua indígena aprenden español en la escuela y entran en contacto con otra cultura diferente a la suya” (Lastra 1992:100).

Estos derechos (a la libre determinación y autonomía de gestión en lo referente al uso y disfrute preferente de los recursos naturales) implican la búsqueda de un diálogo entre los pueblos y el Estado (el derecho a la consulta), por lo que se obliga a la Federación, los estados y los municipios a establecer “las instituciones y determinar las políticas necesarias para [...] el desarrollo integral de los pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos”. La consulta se establece en el artículo 2º constitucional, sección B, párrafo II para:

“definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de los pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas”, así como en el párrafo IX, en que se ordena “consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen”.

Otro de los puntos discutidos en San Andrés fue la reforma al sistema de educación indígena, de forma que el Gobierno Federal se comprometió a promover la educación integral indígena, bicultural e intercultural, asegurando su impartición gratuita. En 2001 se creó la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB), que asumió entre sus principales responsabilidades la de brindar estrategias pertinentes de atención educativa en todos los niveles para los pueblos indígenas, dentro de la estructura de la SEP. Se crearon nueve universidades interculturales con el objetivo de revalorar los conocimientos de los pueblos indígenas y generar un proceso de síntesis con los avances del conocimiento científico; fomentar la difusión de los valores propios de las comunidades, así como abrir espacios para promover la revitalización, desarrollo y consolidación de lenguas y culturas originarias. No obstante, el papel que juegan estas universidades en las comunidades es muy variado, algunas han surgido de un proceso de fraccionamiento de la red social y otras lo han provocado o acrecentado la diferenciación social y procesos dominicales existentes en las comunidades.

En 2003 se publicó la *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*; con ella se reconoce oficialmente a sus lenguas como “lenguas nacionales”. No obstante, son muy diversas las condiciones históricas de cada comunidad, éstas van de un bilingüismo con diglosia, donde el español es la lengua oficial-escrita que funciona como variedad alta y la lengua indígena como variedad baja, a una situación de desplazamiento acelerado con bilingüismo emblemático o identidades étnicas que intentan recuperar su lengua de un pequeño grupo de ancianos “recordantes” que ya no se pueden considerar hablantes consuetudinarios, sino con un bilingüismo simbólico.<sup>19</sup>

<sup>19</sup>Véase Fishman, 1974; Parodi, 2010 y Zimmermann, 2010.

## A manera de conclusión

Por **Germán Medardo Sandoval Trigo**

Vale la pena tomar en cuenta que la colonialidad se plasma en el dominio del Saber/Poder. Por ello, como hemos visto anteriormente, la condición de minoría de edad que fue empotrada a los indígenas se fundamentó en la fabricación del concepto de “indio” que, como Bonfil Batalla<sup>20</sup> refiere, se trata de un concepto colonial, y en este sentido implica la reducción de su ser a un no ser, de su saber a la ignorancia, de sus creencias a lo pagano, y sus culturas y civilizaciones al salvajismo o barbarismo.<sup>21</sup>

En este mismo orden de ideas, la proyección de la educación y de la replicación de las estructuras construidas por el colonizador a lo largo de la identidad “postcolonial” aseguró la dominación epistémica bajo el manto del lenguaje y su consecuente reproducción cultural. El lenguaje manifiesta los contenidos de las estructuras y fundamentos sociales, que a su vez contienen una fuente de saber que les habilita como fundamento de sus propias prácticas. Es importante destacar que al silenciar una lengua, también se prohíben sus prácticas y sus contenidos; por tanto, la imposición del lenguaje sobre una realidad diversa en saberes erradicó formas de expresión estética, política y jurídica, por nombrar algunas, asimismo, implementó nuevas que sin fundamento compartido por la sociedad receptora tuvo diversas consecuencias.

Por ello, el lenguaje del colonizador fue aprehendido por las instituciones (en el caso por el Derecho) y contextualmente reproducido por los actores sociales en un ambiente de hibridación y resistencia, lo que tuvo como consecuencia la aplicación de conceptos y categorías *ad hoc* dentro del derecho y otras instituciones sociales, que se desarrollaron en un proceso discrónico y separado de sus fuentes originales. Como explica Mauricio García Villegas, existe una correlación entre la eficacia simbólica, el autoritarismo del Estado y la configuración de pluralismo jurídico, es decir, a menor eficacia simbólica del discurso político o jurídico, existe inobservancia de la autoridad y de sus reglas, por lo que el Estado acude a mayor presión y violencia para hacer cumplir las instituciones (redactadas en el idioma continuado por un proceso de colonización interna),<sup>22</sup> lo que naturalmente origina la expresión de resistencias en las prácticas desde un pluralismo legal que opone, desde otros saberes, ejercicios paralelos para la solución de conflictos y la estructura del orden social; por ejemplo las instituciones jurídicas de los pueblos originarios, también llamadas justicia indígena.

El lenguaje castellano dentro de la configuración de las instituciones es un claro ejemplo de la colonialidad en el Saber, pues desde el proyecto *independentista* se

<sup>20</sup>Batalla, Bonfil, “El concepto del indio en América Latina: Una categoría de la situación colonial”, *Anales de antropología. Revista del Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM*, vol. 9, 1972. También consultable en: [http://www.journals.unam.mx/index.php/antropologia/article/view/23077/pdf\\_647](http://www.journals.unam.mx/index.php/antropologia/article/view/23077/pdf_647)

<sup>21</sup>Santos, Boaventura de Sousa, *Descolonizar el saber, reinventar el poder*, 2010, Trilce, Uruguay, pp. 37 y ss.

<sup>22</sup>García Villegas, Mauricio, *Sociología y crítica del derecho*, Fontamara, 2010, México, pp. 255 a 318.

planteó y dejó de lado a todas las otras civilizaciones (sus visiones de mundo, sus ejercicios políticos y también sus derechos) que no concibieran la unidad nacional (siguiendo la moda del Estado Nación europeo), que se pretendió por el ejercicio soberano y universal de reproducción del discurso europeo. No es difícil dar cuenta de las relaciones entre Rousseau y los sentimientos de la Nación o del multicitado discurso sobre los derechos del hombre y del ciudadano en el movimiento insurgente de 1810.

Sin embargo, dicha insurgencia reprodujo la colonialidad al continuar las fuentes del Saber de aquellos de los que pretendían liberarse; este liberalismo colonial<sup>23</sup> replicó la intención de contener una visión de mundo situada en el grupo social que pretendía arrebatar los privilegios al colonizador y transformar el ejercicio de dominación en otro ejercicio de poder. En obviada de lo anterior, el proyecto mononacional implicó la invisibilidad y desaparición simbólica de otras culturas, civilizaciones y naciones. En tanto, la afirmación del Estado independiente mexicano y su configuración jurídica no sólo mantuvo el encubrimiento y la subalternidad de otras formas de organización social, sino también de otros derechos y de saberes. Así, la continuación del colonialismo sobre las culturas indígenas dio paso a las diversas instituciones jurídicas del marco nacional, que han sido revisadas al tenor de este artículo. No es ninguna sorpresa que los ejercicios institucionales del gobierno hegemónico a lo largo del siglo pasado (e incluso en este) hayan reducido el espacio político al ejercicio ciudadano y la delimitación del marco normativo al proyecto nacional.

De tal suerte que la reproducción cultural de las instituciones del siglo pasado, fueron monopolizadas por la configuración del Estado moderno y que, a pesar de existir algunas intenciones de transformación desde dentro de las estructuras gubernamentales, los principales cambios provinieron desde la radicalización de los movimientos sociales. De ello, que el derecho a las autonomías e incluso del derecho a la consulta fueron reconocidos sólo muy recientemente por el Estado mexicano. Sin embargo, como se manifestó en la parte conducente, éste sigue teniendo la centralidad de la discusión en las consultas y la voz de las comunidades originarias en algunas ocasiones es encubierta por los intereses económicos y de grupos políticos.

De lo anterior, es importante dar cuenta que el ejercicio de los derechos indígenas sigue siendo invisibilizado por el Estado cuando se confronta ante las dimensiones de los programas de desarrollo municipal, local y federal, pues la concepción nacional teleológicamente determina que las políticas y planes de desarrollo están encaminados al progreso social, e inclusive se justifica de manera utilitaria que para alcanzar el “progreso” es necesario realizar *algunos sacrificios*. Por tanto, vale la pena apuntar algunos temas sobre los retos de estas instituciones en el marco del siglo XXI y la crisis institucional que afecta a toda la región:

<sup>23</sup>Galván Guerrero *et al.* (coords.) “La constitución de 1917 y el liberalismo colonial”, en *100 años de la Constitución mexicana: de las garantías individuales a los derechos humanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 2015, pp. 95-118.

1) Que el proceso de consulta no sea monocultural, es decir, que se parta de un diálogo intercultural<sup>24</sup> con base en el respeto y límites de cada racionalidad, pues de otra manera se regresaría a la ruta vertical entre saber e ignorancia definida previamente por el marco colonial. En este mismo sentido, que el diálogo sea pleno, a efecto de evitar el monodiscurso de las propuestas gubernamentales-empresariales que usan la retórica de desarrollo y progreso con finalidades de explotación y lucro, por tanto, la participación social y sus derechos deben ser fortalecidos a fin de que el diálogo sea entre iguales.

2) Que el estado de derecho nacional e internacional sea suficiente para evitar la desaparición forzada, la tortura, el secuestro, chantaje, hostigamiento y represión policial que hoy en día sufren comunidades enteras, grupos y líderes activistas que son víctimas de la vulneración de sus derechos humanos e indígenas.

3) Que la empresa y los grupos transnacionales sean vigilados y limitados en la forma de vinculación con las comunidades originarias, a efecto de evitar amenazas y manipulaciones de los procesos internos. Asimismo, que la relación entre megaproyectos, grupos políticos y empresariado sea vigilada por instancias nacionales e internacionales, a efecto de evitar la colusión de intereses económicos para el putativo desarrollo de políticas públicas, que únicamente benefician al sector privado.

3) Que existan acciones directas en contra de los actores empresariales y funcionarios de gobierno que se demuestre su participación y lucro a través de normatividades vinculantes del orden federal y local.

4) Que en los contratos de inversión o desarrollo de servicios entre el Estado y transnacionales (o empresas locales) existan cláusulas sobre la responsabilidad civil y penal de servidores públicos como de agentes privados que violen el derecho a la consulta, los derechos humanos, el medio ambiente y derechos indígenas.

Finalmente, cabe decir que el derecho de consulta no basta para el ejercicio de la reivindicación social, cultural y epistémica de los pueblos originarios, sino que es necesario establecer una red de acción académica, política y de militancia social que facilite la integración de otros saberes en la concepción pluricultural y quizás plurinacional de nuestro país. El proceso de descolonización debe partir de un ejercicio de prácticas descolonizadoras, mismas que atraviesan nuestro país en prácticas y saberes que, aunque no gozan del prestigio europeo, continúan siendo saberes que nos invitan a des-aprehender y a reconstruir nuestra realidad en otros horizontes desde el contexto del siglo XXI.

<sup>24</sup>Santos, Boaventura De Sousa, *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*, Desclée de Brower, Colección Palimpsesto, Bilbao, España, 2000, pp. 389 y ss.

Nota introductoria: interacciones  
entre la Bioética y el derecho a la salud

La salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. La génesis de esta contribución radica en la exploración del vínculo existente entre las diversas disciplinas, las cuales convergen en el abordaje de los dilemas de reflexión Bioética. Existe un acercamiento de estas reflexiones con el derecho a la salud,<sup>1</sup> este último concebido como un derecho humano fundamental a la protección y acceso a la atención de la salud.<sup>2</sup> Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente. La efectividad del derecho a la salud se puede alcanzar mediante numerosos procedimientos complementarios, como la formulación de políticas en materia de salud, la

<sup>1</sup>Diversas corrientes avanzan la noción de que la salud, como tal, no puede ser garantizada, pero sí la efectiva protección y atención a la salud; por tanto, el contenido del derecho a la salud es la óptima prestación y acceso a los servicios de atención a la salud. A lo largo de este texto se desarrolla el derecho a la salud entendido de esa manera, como la óptima atención al acceso y prestación de servicios de atención a la salud. Una discusión relevante de la salud como derecho se encuentra en el análisis elaborado dentro de la Encuesta Nacional de Salud elaborada por la UNAM, en específico en su primer apartado, véase: López Cervantes, Malaquías (coord.), *Una reflexión crítica sobre la salud de los mexicanos. Encuesta Nacional de Salud. Colección Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, UNAM, 2015, pp. 29-39.

<sup>2</sup>Esta idea no es propia y ha sido avanzada en nuestro contexto latinoamericano por diversos autores y autoras pioneras en el área, en este sentido, véase: Muñoz de Alba Medrano, Marcia y Cano Valle, Fernando, *Derechos de las personas con síndrome de inmunodeficiencia adquirida SIDA-VIII*, Colección Nuestros derechos, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, UNAM, 2000. En el espectro anglosajón, el vínculo entre la Bioética y el derecho a la salud como un derecho humano fundamental ha sido ampliamente abordada en: Annas, George J, *American Bioethics: Crossing Human Rights and Health Law Boundaries*, Nueva York, Oxford University Press, 2005.

Sumario

Nota introductoria: interacciones entre la Bioética y el derecho a la salud . . . . .	253
Juridificación de la Bioética, puente dialógico hacia el derecho a la salud . . . . .	257
Justiciabilidad del derecho a la salud . . . . .	261
Casos relevantes: México . . . . .	263
Casos relevantes: Corte Interamericana de Derechos Humanos. . . . .	268
Reflexiones finales: ¿progresividad? .	271
Bibliografía . . . . .	273

aplicación de los programas de salud elaborados por la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) o la adopción de instrumentos jurídicos concretos.<sup>3</sup> Por su parte, la OMS dentro del preámbulo de su Constitución adoptada en 1948 establece el concepto de *salud* como: “El estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de infecciones o enfermedades”.<sup>4</sup>

Un aspecto fundamental para esta reflexión es la idea de que toda violación a un derecho humano tendrá afectación en la salud humana, y correlativamente todo atentado en contra de la salud será necesariamente un quebrantamiento de un derecho humano.<sup>5</sup> Asimismo, se parte de la idea de que el derecho de protección a la salud, enmarca su contenido en los derechos sociales, explicado y definidos por Alfonso Noriega como: “aquellos derechos en virtud de los cuales el titular puede exigir un determinado comportamiento —o bien una prestación— por parte del Estado, que asume una actitud activa y debe intervenir a favor del titular, al servicio de los intereses sociales, del bien general”.<sup>6</sup> Por tanto, los argumentos que aquí se vierten también son dirigidos a analizar la manera en cómo se ha avanzado en la garantía del derecho de atención a la salud como un derecho social vinculado a la protección de un derecho humano fundamental.<sup>7</sup> Lo anterior sugiere que no basta la adecuada atención médica, sino que se deben establecer valores a observar en situaciones extremas en que una mera subsunción no resuelve el conflicto que se puede dar entre sistema de salud y paciente en la garantía de este derecho humano.<sup>8</sup>

Es el binomio transversal de la Bioética y el derecho a la salud el que constituye el abordaje de los diversos dilemas éticos y jurídicos que se han planteado en las cortes, mayormente litigados y representados por la carencia de acceso y atención de la salud; análisis con perspectiva convencional en materia de derechos humanos. En México, la reforma constitucional de 2011,<sup>9</sup> no sólo confirma la garantía de protección de los derechos humanos ya establecidos en la Constitución, sino que expresamente

<sup>3</sup>Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, “El derecho al disfrute al más alto nivel posible de salud”, Observación General núm.14, párrafo primero.

<sup>4</sup>Organización Mundial de la Salud (OMS), “Preguntas más frecuentes”, disponible en <http://www.who.int/suggestions/faq/es/>.

<sup>5</sup>Aquí seguimos el razonamiento de Jonathan Mann en: “Health and Human Rights”, *BMJ: British Medical Journal*, 1996, vol. 312, no. 7036, pp. 924-25.

<sup>6</sup>Noriega, Alfonso, *Los derechos sociales; creación de la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1988, p. 76.

<sup>7</sup>Una reflexión sobre la exigibilidad judicial al Estado del derecho a la salud como un derecho social, puede ser revisada en: Pahuamba, Rosas, Baltazar, *El derecho a la protección de la salud*, México, Novum, 2014.

<sup>8</sup>Aunque el examen que se hace en este artículo es distinto al que se hizo desde una perspectiva de la teoría de los derechos económico-sociales en el comentario de sentencias relevantes en materia de Derecho a la Salud en nuestro país, en: Medina Arellano, María de Jesús, “Comentario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Derecho de acceso a la salud: Atención y tratamiento médico de pacientes portadores de VIH, amparo en revisión 378/2014 y Comisión Interinstitucional del Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud y otras autoridades, amparo en revisión 350/2014”, en *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Derecho a la Salud*, México, SCJN-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2016, pp. 119-147.

<sup>9</sup>Decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del Título I y reforma de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, 2011, disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10%2F06%2F2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10%2F06%2F2011).



incorpora a todos aquellos consagrados y reconocidos en las declaraciones y tratados internacionales celebrados por nuestro Estado.<sup>10</sup> Esta reforma ha implicado que la defensa, protección y promoción de los derechos humanos no sólo debe ser garantizada por instituciones jurisdiccionales, sino también por todas las autoridades en cualquier nivel y esfera.<sup>11</sup> La incorporación a nuestra Constitución de los derechos humanos reconocidos en la esfera internacional ha implicado cambios en los procesos educativos y curriculares, adoptando como eje transversal de la enseñanza-aprendizaje, el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos, los principios que los integran y se postulan.<sup>12</sup>

Otro punto de encuentro entre la Bioética y el Derecho a la Salud radica en los dilemas representados por el avance en la biomedicina, por un lado, tenemos el derecho constitucional a beneficiarnos del avance del conocimiento científico y por otro al acceso al nivel más óptimo de atención a la salud.<sup>13</sup> En ciertos momentos, estos derechos pueden generar conflictos cuando se trata de avances científicos que representan problemas éticos para la pluralidad de la sociedad, por un lado, pero también constituyen una esperanza de mejores tratamientos y calidad de vida, por lo tanto, de salud, de aquellas personas que al sufrir enfermedades hasta hoy incurables.<sup>14</sup> Es aquí donde las reflexiones en Bioética desempeñan un papel relevante en la identificación de dilemas generados por el avance de la biotecnología aplicada a la medicina.<sup>15</sup> En los

<sup>10</sup>Referente esencial para entender estas reformas lo encontramos en: Pedro Salazar Ugarte, José Luis Caballero Ochoa y Luis Daniel Vázquez, *La reforma constitucional sobre Derechos Humanos: una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez: Senado de la República, LXII Legislatura, 2014. En el contexto internacional se ha discutido la incorporación de los derechos humanos en los documentos básicos de los países desde 1789 en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, misma que fue elaborada sobre la base de varias declaraciones de estados norteamericanos que fueron formuladas entre 1776 y 1783; para 1793 en la Declaración Francesa se determinó que los derechos humanos tenían que poner límite a las facultades del Poder Legislativo. Posteriormente, los principios de dichas declaraciones pasaron a ser parte de los capítulos más importantes de las constituciones estatales con el nombre de garantías constitucionales. Décadas posteriores, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas aprobó el 10 de diciembre de 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos con los principios que deben ser reconocidos por la nueva comunidad internacional.

<sup>11</sup>Un artículo que nos permite ubicar dentro de nuestro sistema jurídico nacional las reformas constitucionales en materia de Derechos Humanos: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el Juez Mexicano”, en Carbonell, Miguel, y Salazar, Pedro, *Derechos humanos: un nuevo modelo constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2011, pp. 339-429.

<sup>12</sup>Es fundamental tener en cuenta en la formación jurídica de todo abogado la asignatura de Derechos Humanos, ya que nuestra máxima ley tuvo dos grandes reformas en ese sentido —una de las consecuencias fue el génesis de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación— las modificaciones constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2011, respecto al juicio de amparo, y la del 10 de junio de 2011, cambiando la denominación al Título Primero de la Constitución de 1917 de las Garantías Individuales por el de Derechos Humanos y sus Garantías, con las respectivas transformaciones que inciden en la forma de concebir, interpretar y aplicar tales derechos en México (sin olvidar los principios de interpretación jurídica previstos en los numerales 1° y 14 constitucionales).

<sup>13</sup>El uso de nuevas tecnologías y su aplicación biomédica pone de manifiesto tensiones éticas, morales y legales respecto del valor de la vida, inicio de la misma e investigación para el avance de la medicina regenerativa, véase: King-Iak, IP (ed.), *The bioethics of regenerative medicine*, Hong Kong, Springer Science & Business Media, 2008.

<sup>14</sup>Véase: Cano, Fernando, Ramírez, María de Lourdes y Del Castillo Z. Horacio A (coords.), *Bioética y derechos humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1992.

<sup>15</sup>Véase: Sánchez Gómez, Narciso, *Derechos humanos, Bioética y Biotecnología: un enfoque interdisciplinario*, México, Porrúa, 2009.

siguientes apartados se llevará a cabo la reflexión respecto de las discusiones y problemáticas abordadas en casos relevantes para la Bioética y el derecho a la atención de la salud en el marco convencional de protección a los derechos humanos, delimitando el análisis al sistema interamericano de salvaguarda a los mismos.<sup>16</sup>

La Bioética es una disciplina interdisciplinaria que va mucho más allá de la ética médica y toca a la propia filosofía de los derechos humanos.<sup>17</sup> Los dilemas que aborda en el ámbito de la salud oscilan entre: autonomía sexual y reproductiva, aborto, violencia obstétrica, control de natalidad, investigación con células troncales embrionarias —pluripotenciales— para el desarrollo de terapias genéticas, donación de gametos y embriones, edición genética,<sup>18</sup> muerte digna y asistida, trasplante de órganos, estatus moral de los animales, ética ambiental, equidad y justicia en el acceso a los avances biomédicos; estos tópicos, entre otros, han obligado a juridificar la Bioética.<sup>19</sup> La juridificación de la Bioética se ve representada y enlazada en la lucha por los derechos de la salud en el espacio judicial, lo que en épocas recientes se ha conceptualizado como la judicialización del derecho a la salud.<sup>20</sup> Un ejemplo de lo anterior podría ser la investigación clínica, las patentes en ciencia básica respecto de nuevas terapias derivadas de material biológico<sup>21</sup> y la aplicación terapéutica de las células troncales para reparar tejidos y regenerar células, como es el trasplante de células troncales hematopoyéticas para el tratamiento de cáncer en la sangre, como lo es la leucemia;<sup>22</sup> por ello,

<sup>16</sup>Otras discusiones sobre la intersección entre el Derecho y la Bioética pueden ser revisadas en: Medina Arellano, María de Jesús, “Bioética y Bioderecho”, en *Ensayos sobre Ética de la Salud, Aspectos Sociales*, Álvarez Díaz, Jorge Alberto y López Moreno, Sergio (coord.), México, UAM-Xochimilco, 2015, pp. 167-188.

<sup>17</sup>Véase: Tealdi, Juan Carlos, *Bioética de los derechos humanos. Investigaciones biomédicas y dignidad humana*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008.

<sup>18</sup>Ante el gran crecimiento de la sociedad mexicana sería sustentable plantear alternativas de desarrollo en el ámbito social, económico, educativo y científico respecto a la biotecnología. Recordar la secuenciación del ácido desoxirribonucleico (ADN) contenido en nuestros genes impone retos para los derechos humanos, aunque la UNESCO ha declarado al genoma humano como patrimonio biológico de la humanidad, por tanto, se prohíbe su uso comercial o con fines de apropiación; se argumenta que la aplicación responsable de la biotecnología a la producción de ,s para facilitar la solución de problemas importantes en sectores como el de la salud, el agropecuario, el industrial y el del medio ambiente (se pueden analizar los programas gubernamentales del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en México, CONACYT), véase: Bolívar Zapata, Francisco Gonzalo (coord.), *Por un uso responsable de los organismos genéticamente modificados*, México, Academia Mexicana de Ciencias, 2011.

<sup>19</sup>Véase: Vázquez, Rodolfo, *Bioética y derecho: fundamentos y problemas actuales*, Colección Derecho, Salud y Bioética, México, Fontamara, 2a. ed., 2012.

<sup>20</sup>Véase: Charvel, Sofía y García Sarubbi, David, *Derecho y salud pública, un análisis de la legislación comparada*, México, Fontamara, 2013.

<sup>21</sup>Se han llevado varios casos a la corte estadounidense respecto de los problemas de acceso a la atención a la salud relacionada con la falta de acceso a nuevas terapias, tratamientos e inclusive vacunas derivadas de investigación realizada con material biológico propio de familiares, tenemos casos famosos como el caso “Moore vs. Regents of the University of California” (1991) y más recientemente el de las células HeLa (2013) en relación con el acceso a tratamientos de cáncer cervicouterino, una discusión detallada de éstos y otros casos la encontramos en: Koepsell, David, *Who owns you. The corporate gold-rush to patent your genes*, Malden, Ma, Estados Unidos de Norteamérica, Wiley-Blackwell, 2009; Callaway, Ewen, “Deal done over HeLa cell line”, *Nature*, vol. 500, núm. 7461, 2013, pp. 132-133.

<sup>22</sup>Un debate que se ha dado y que excedería por mucho la delimitación de este trabajo, son las células troncales pluripotenciales, que se encuentran en etapas tempranas de la formación embrionaria —cigoto y blastocito—. Incluso, se pueden expresar otros elementos a favor de esta postura, como los siguientes: entre los nuevos desafíos que se le plantean al Derecho Civil en torno a la persona, paradójicamente, resurge la “teoría de la viabilidad”. Según esa postura doctrinal, el ser humano es per-

los Estados y los recursos que se dirijan para la cooperación internacional deben ser ocupados, entre otros aspectos, para la educación, en que los beneficios que genere sean para toda la sociedad,<sup>23</sup> con una visión laica, que implica en este caso la diversidad de visiones éticas en el espectro de investigación y atención en salud.<sup>24</sup> Los avances en biomedicina plantean diversos retos, puesto que debido a las tecnologías emergentes se produce mayor alimento a menor costo (por ejemplo, organismos genéticamente modificados [OGM]); sin embargo, quienes se oponen a estas tecnologías fundamentan sus posturas en el grave daño a la salud que podría representar el consumo de estos alimentos.<sup>25</sup>

### Juridificación de la Bioética, puente dialógico hacia el derecho a la salud

En México es nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos quien en su artículo 4º párrafo cuarto establece que: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”, derivado de la anterior disposición, actualmente existe un debate para definir si ¿tenemos un derecho a estar sanos? y ¿qué implicaría estar sanos? El objeto de esta sección no será dar respuesta a tales cuestionamientos, sino por el contrario determinar qué factores han influido para la promoción de acciones judiciales en materia de atención a la salud. Ante la acción de tales mecanismos jurídicos constitucionales es como ha surgido el concepto de “judicialización del derecho a la salud”,<sup>26</sup> una definición que hace alusión a las demandas de amparo que el ciudadano presenta ante la autoridad federal (o, en su caso, local) para reclamar el acceso a servicios de salud, argumentado en algunos casos la ineficiencia en el desempeño de los presentadores del sistema de salud mexicano, dicha ineficiencia ha dejado —en diver-

---

sión si durante el nacimiento tiene la capacidad de sobrevivir; misma posición que se puede ocupar en el aborto debido a malformaciones o defectos genéticos, así como a los desarrollos biotecnológicos de manipulación del embrión humano. Un caso que debe recordarse es el sentado por la Corte Suprema de los Estados Unidos en el fallo *Roe vs. Wade* de 1973, ésta y otras sentencias relevantes de la Corte estadounidense en materia de Bioética vinculadas al Derecho a Salud pueden examinarse en: Poland, Susan, “Landmark legal cases in bioethics”. *Kennedy Institute of Ethics Journal*, vol. 7, núm. 2, 1997, 191-209.

<sup>23</sup>Las legislaciones que contemplan los lineamientos en las líneas de políticas públicas a nivel nacional en cuanto a la ciencia y tecnología son: Ley de Ciencia y Tecnología publicada en el *DOF* el 5 de junio de 2002, así como la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, de la misma fecha.

<sup>24</sup>Medina Arellano, María de Jesús, “Derecho al conocimiento científico y tecnológico”, en María Dolores Cossio Rivera y José Miguel Madero Estrada (coords.), *Diccionario de la Constitución Política de Nayarit*, Universidad Autónoma de Nayarit, 2013, p. 162.

<sup>25</sup>Véase Malcom, Alan DB, “Health risks of genetically modified foods”, *The Lancet*, 1999, vol. 354, núm. 9172, pp. 69-70.

<sup>26</sup>Para una visión profunda del fenómeno de la judicialización de la salud en México, véase: Daniels, Norman, *et al.*, “Role of the Courts in the Progressive Realization of the Right to Health: Between the Threat and the Promise of Judicialization in Mexico”, en *Health Systems & Reform*, 2015. También véase: Hauschild, Luciano, “Judicialización de las políticas públicas en el área de la salud”, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 27, 2011.

sas ocasiones— desprotegido a un sector importante de la población, principalmente a personas de escasos recursos, convirtiendo a estas personas en sujetos vulnerables, que se encuentran en una situación de desventaja evidente al no tener grandes posibilidades de acceso a la medicina en el ámbito privado.<sup>27</sup>

El derecho internacional de los derechos humanos ha evolucionado de sobremanera, y se han creado y perfeccionado otros compromisos internacionales, así como los sistemas regionales de derechos humanos, para que los Estados de la comunidad internacional queden plena y estrictamente ligados con toda la fuerza de un compromiso formal y concreto.<sup>28</sup> Así, los instrumentos legales en el ámbito de la Bioética y derecho a la salud han evolucionado desde la creación del Código de Núremberg (1947), a raíz de los juicios derivados de la experimentación biomédica durante el holocausto, a la adopción de la Declaración de Helsinki (OMS, 1964).<sup>29</sup> Ahora que se habla del bloque de constitucionalidad en el derecho nacional, con base en el precepto 1° de la constitución federal,<sup>30</sup> se ubicarán los instrumentos normativos internacionales a nivel multilateral como: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986); la Convención Europea sobre Derechos Humanos de 1950 y la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, entre otras. De éstas se desprenden el Sistema Europeo e Interamericano de los Derechos Humanos.<sup>31</sup> Relevantes para nuestras reflexiones con prospectiva convencional son las declaraciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Declaración sobre la Ciencia y el Uso del Saber Científico (1999), Declaración Internacional sobre los Datos Genéticos Humanos (2003) Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos (2005).<sup>32</sup>

<sup>27</sup>Una propuesta de revisión al sistema de salud mexicano puede encontrarse en: Charvel, Sofia, “Law and Health in Mexico: Proposals for an Effective Relationship”, *Gaceta médica de México*, vol. 145, núm. 5, 2008, pp. 447-451.

<sup>28</sup>Es el compromiso asumido por nuestra Carta Magna en materia de Derechos Humanos, no manifiesta ni trata de expresar los diálogos interculturales para facilitar las relaciones de poder en los diferentes ámbitos nacionales; así como se expresa en nuestro sistema jurídico, no se trata únicamente de positivizarlos, sino de crear una efectiva garantía de los mismos. Una revisión crítica de la potivización de los Derechos Humanos en temas de Bioética y salud la encontramos en: Ruiz de la Cuesta, Antonio (coord.), *Bioética y derechos humanos: Implicaciones sociales y jurídicas*, España, Universidad de Sevilla, 2005.

<sup>29</sup>Un análisis extenso de los instrumentos legales internacionales y casos relevantes en Bioética y Derecho a la Salud en el Sistema Europeo de los Derechos Humanos se encuentra en: Plomer, Aurora, *The Law and Ethics of Medical Research: International Bioethics and Human Rights*, Cavendish, Londres, 2005.

<sup>30</sup>Por su parte, la estructura del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012 señaló: para fortalecer la perspectiva de derechos humanos en la elaboración de políticas públicas de la administración pública federal; fortalecer los mecanismos jurídicos y administrativos para la defensa de los derechos humanos; consolidar una cultura de respeto de los mismos. Aunque lo anterior resulta muy claro, no debe descuidarse en ningún momento su operatividad, seguimiento y evaluación.

<sup>31</sup>El Consejo de Europa ha adoptado instrumentos jurídicos que abordan directamente el área de la Bioética y Biomedicina, por ejemplo, el Convenio sobre Derechos Humanos y Biomedicina “Convención de Oviedo” (1997), en el sistema europeo de derechos humanos tenemos mayor abordaje de este binomio transversal, para revisión alrededor de la evolución del Derecho a la Salud en el Sistema Europeo véase: Hervey, Tamara, K., y McHale, Jane V., *Health Law and the European Union*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2004.

<sup>32</sup>Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), “Instrumentos normativos”, disponible en [www.portal.unesco.org](http://www.portal.unesco.org)

¿Acaso no se pueden mestizar las relaciones de Derechos Humanos entre varios Estados de este planeta? Desde luego que consideramos que sí y, entonces, es posible que los avances científicos y tecnológicos puedan beneficiar a varios sectores de la humanidad. Una propuesta es organizar por las instituciones y organizaciones de ciudadanos contra hegemónicos diálogos transculturales con el norte de nuestro mundo, sobre diferentes preocupaciones mundiales y comprender que ninguna cultura está completa.

Se puede salir de los falsos universalismos y organizar una constelación con significados locales y con relaciones mutuas a nivel nacional e internacional, que las normas jurídicas sean referencias de repartición de poder, no de mera imposición de modelos. Superar la concepción occidental de derechos y deberes desde un punto de vista mecanicista y sin aportar mayor razonamiento, en lugar de contribuir a soluciones de desarrollo translocales. Sin perder, desde luego, el respeto a los derechos de seguridad jurídica y de legalidad tan necesarios en un sistema democrático.

Por lo tanto, se debe hablar del derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones sin dejar de centrarse en que éstos deberán hacerse atendiendo a los principios en Bioética que promuevan el avance y acceso del progreso científico y sus aplicaciones, sin discriminación y con la participación y contribución a la actividad científica.<sup>33</sup> De igual forma, las comunidades podrían participar en la adopción de decisiones y el derecho conexo a la información, partiendo de comunicación deliberativa. Es indispensable un debate profuso para adoptar un enfoque de la innovación y la difusión para que el conocimiento se haga un bien público.<sup>34</sup>

Antes de hilar la Bioética como disciplina y nivel de conocimiento filosófico y el derecho humano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido que introducir una serie de aportaciones que tienden a redondear el —todavía— incipiente derecho fundamental a la salud en el Estado mexicano. El derecho en mención impone deberes jurídicos positivos a cargo del legislador, que debe generar un sistema que coordine a la federación y a los estados para que brinden servicios de salud, que suministre medicamentos básicos y el tratamiento de enfermedades en beneficio de toda persona que esté en el territorio nacional, sin ningún tipo de discriminación.<sup>35</sup>

Una vez que se ha precisado lo anterior dentro del sistema jurídico mexicano, la Bioética y su inclusión en el campo de la salud no deben incluirse sin una adecuada base de pensamientos, partir de una concepción de la dignidad como una construcción social, sin caer en arbitrariedades, un ejemplo de dignidad social es el acceso a los servicios de salud, debatir la jurisdicción de principios para ver cuál principio es el mejor, no es solucionar en abstracto problemas específicos de la Bioética, no es encomendarse a conceptos abstractos sin especificación ni justificación. Un ejemplo de lo

<sup>33</sup>Véase: Vázquez, Rodolfo, *Del aborto a la clonación. Principios de una Bioética Liberal*, México, colección Ciencia, Tecnología y Sociedad, Fontamara, 2004.

<sup>34</sup>Veáse <http://www.ohchr.org/SP/Issues/CulturalRights/Pages/benefitfromscientificprogress.aspx>

<sup>35</sup>Silva Meza, Juan N. y Fernando Silva García, *Derechos fundamentales*, México, Porrúa, 2013, pp. 498-500.

que no es abstracto, es el debate sobre las medicinas que pueden aumentar o disminuir el bienestar la salud humana (hacer una consideración razonable de los hechos).<sup>36</sup>

El esquema que se desglosa a continuación es un excelente ejemplo de la dignidad ubicada en casos concretos:

La Ley General de Salud, reglamentaria del precepto 4° constitucional, precisa que los servicios de salud, según los prestadores de los mismos, quedarán clasificados de la siguiente forma:

- a) Servicios públicos a la población general, que se prestan en establecimientos públicos de salud a los residentes del país, con criterios de universalidad y de gratuidad, en que las cuotas de recuperación se fundarán en principios de solidaridad social y guardarán relación con los ingresos de los usuarios, debiéndose eximir del cobro cuando éstos carezcan de recursos para cubrirlos;
- b) Servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social, que son los prestados a las personas que hayan cotizado conforme a sus leyes, así como los que con sus propios recursos o por encargo del Ejecutivo Federal se presten por tales instituciones a otros grupos de usuarios;
- c) Servicios sociales y privados, los primeros se prestan por los grupos y organizaciones sociales a sus miembros y beneficiarios de los mismos, directamente o mediante la contratación de seguros individuales, colectivos y privados, los que se prestan por personas físicas o morales en las condiciones que convengan con los usuarios, sujetos a las leyes civiles y mercantiles, los cuales pueden ser contratados directamente por los usuarios o a través de sistemas de seguros individuales o colectivos y,
- d) Otros que se presten de conformidad con la autoridad sanitaria, como lo son aquellos que conforman el Sistema de Protección Social en Salud, previsto para las personas que no sean derechohabientes de las instituciones de seguridad social o no cuenten con algún otro mecanismo de previsión social en salud, que será financiado de manera solidaria por la Federación, los estados, la Ciudad de México y los propios beneficiarios mediante cuotas familiares que se determinarán atendiendo a las condiciones socioeconómicas de cada familia, sin que el nivel de ingreso o la carencia de éste sea limitante para acceder a dicho sistema.

Asimismo, la protección de la salud se traduce en la obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios sanitarios y que en virtud de que éstos son una responsabilidad que comparten el Estado, la sociedad y los interesados, el financiamiento de los respectivos servicios no corre a cargo del Estado exclusivamente, pues incluso se prevé el establecimiento de cuotas de recuperación a cargo de los usuarios de los servicios públicos de

<sup>36</sup>Hall, Robert, "Dignidad y transhumanismo", en Ricardo Tapia y Rodolfo Vázquez (comps.), *Logros y retos de la Bioética*, México, colección Derecho, Salud y Bioética, Fontamara, 2014, núm. 8, pp. 199-206.

salud y del sistema de protección social en salud, que se determinan considerando el costo de los servicios y las condiciones socioeconómicas de los usuarios, eximiéndose de su cobro a aquellos que carezcan de recursos para cubrirlas, de ahí que la salud sea una responsabilidad que comparten indisolublemente el Estado, la sociedad y los interesados, con base en criterios de capacidad contributiva y redistribución del ingreso.<sup>37</sup>

Del mismo modo, en México, la Ley General de Salud en el artículo 41 Bis y numeral 98 se establece la creación de la Comisión Nacional de Bioética. En estos preceptos se establece la obligatoriedad de contar con Comités de Ética de Investigación y Comités Hospitalarios de Bioética en todas las unidades de investigación y atención clínica en materia de salud.<sup>38</sup>

En los Comités de Bioética se piensan los problemas a manera de debate interdisciplinario con los profesionales de salud que poseen el conocimiento técnico especializado, con juristas, con trabajadores sociales, con expertos en ética; sin que se soslaye que en la Bioética se ven los problemas de los afectados en sus contextos y que sus intereses serán el detonante para pensar la acción a realizar; se debe pensar a manera de diálogo de forma distinta. Los mismos son proactivos, en el que, manejarán un diálogo para atender con bases sólidas los posibles conflictos antes de que se presenten, se anticipan para pensar mejor los elementos de pensamiento para resolver conflictos. En vista de lo anterior erradican prácticas, elaboran guías, leyes, programas; recomiendan políticas generales en caso de que se den colisión de derechos; ponderan principios.<sup>39</sup>

## Justiciabilidad del derecho a la salud

Como se ha mencionado en líneas anteriores, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde se encuentra garantizada la protección de la salud, señalado en su artículo 4º constitucional. Infortunadamente, las últimas acciones judiciales a través de amparos han evidenciado que este derecho fundamental ha sido carente para algunos sectores de la población, lo cual se ve reflejado en los casos que recientemente se han judicializado.

Un factor que ha estimulado el surgimiento de acciones judiciales es el tema de las negligencias médicas, motivo por el cual se convierte en vigente y seminal el análisis de las posibles consecuencias de la judicialización del derecho a la salud en México, sus efectos en el corto y largo plazo, así como las ventajas y desventajas que pueden surgir de tal fenómeno, pero primordialmente la incógnita sobre si estas decisiones judiciales están generando políticas públicas y si es una función que deba co-

<sup>37</sup>Esos conceptos y precisiones se pueden desprender de: Tesis: P/J. 136/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 61.

<sup>38</sup>Véase: Guía Nacional para la integración y el funcionamiento de los Comités Hospitalarios de Bioética y la Guía Nacional para la integración y el funcionamiento de los Comités de Ética en Investigación.

<sup>39</sup>Véase: Román Maestre, Begoña, “Los Comités Nacionales de Bioética: tomándoselos en serio”, en *La Bioética en el Jurisprudencia*, Buenos Aires, fascículo n. 11, 11 de diciembre de 2013, disponible en <http://www.aabioetica.org/reflexiones/revis1.pdf>, pp. 45-51.



rresponder a los jueces.<sup>40</sup> La finalidad de la judicialización es la salvaguarda de un derecho que ha sido vulnerado, las resoluciones emanadas de los actos judiciales contribuyen a tomar medidas necesarias para que el derecho protección a la salud se vea mermado<sup>41</sup> Esto nos lleva a discutir acerca de si será más efectivo exigir el derecho a la salud a través de la vía judicial o a través de las políticas públicas, ¿Mediante la judicialización será más efectivo el acceso a los servicios médicos? ¿El Poder Judicial (federal o local) está preparado para evaluar el impacto de sus resoluciones sobre la estructura del Estado? Podemos comenzar por mencionar que la judicialización del derecho a la salud para tener acceso a la atención mediante servicios médicos implica dejar a razón de los jueces cuestiones de política pública o controversias en cuestión de atención a la salud, siempre buscando proteger al individuo.<sup>42</sup>

Se puede entender que la judicialización viene de la república, no de la democracia, ya que las decisiones que se toman en el tribunal se pueden atribuir únicamente a los jueces. Debido que la república pertenece al pueblo, pero no a cualquier pueblo, sino a una sociedad organizada, que se funda del legítimo consenso y sobre la utilidad de la mayoría.<sup>43</sup> El aparato judicial, en algunas ocasiones, tiene como finalidad el de ser un órgano de control hacia el ejercicio tres poderes del Estado, dando una justicia constitucional, basándose de los derechos fundamentales establecidos en el pacto federal *Carta Magna*, que están ahí reconocidos. Dándose un mayor protagonismo a los tribunales en la producción de normas, con la mera intención de provocar cambios en las políticas públicas, la legislación, la jurisprudencia.<sup>44</sup> La expresión fue acuñada en los Estados Unidos de América, que se referían al activismo judicial —*judicial activism*—, en la cual los jueces y tribunales hacen uso de la interpretación expansiva y protectora, encauzada para la ampliación del ejercicio correcto de los derechos y garantías constitucionales, orientada a lograr cambios en las políticas públicas.

En México se ha dado un alto índice de demandas de amparos en los últimos cuatro años, por las cuales se reclama el efectivo cumplimiento de este derecho por la vía

<sup>40</sup>Otro factor a considerar es la alta fragmentación en materia de salud no sólo en materia de legislación, sino en la prestación de estos servicios, puesto que en México se cuenta con un sistema de salud que está dividido en tres sectores, el que presta servicios a la “población abierta” que está comprendido por Secretaría de Salud (SSA), y los descentralizados Servicios Estatales de Salud (SESA), el de seguro social laboral público que están a cargo del Estado, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Secretaría de la Defensa (SEDENA), Secretaría de Marina (SEMAR), Y el otro sector privado, que lo comprenden las empresas aseguradoras, y quienes recurren a ellas son la población con capacidad de pagar un servicio privado. El análisis crítico de la fragmentación del sistema de salud en nuestro país va más allá de los propósitos de esta contribución, por tanto, estará pendiente para un seguimiento derivado de esta reflexión.

<sup>41</sup>Véase: Farrera Bravo, Gonzalo, “La judicialización de la política: El caso de México en perspectiva comparada”, 2012, en *Revista IUS*, vol. 6, núm. 30, pp. 172-203.

<sup>42</sup>Para una revisión de diversos casos llevados al ámbito judicial en la búsqueda del acceso a la protección del derecho a la salud, véase: Yamin, Alicia y Gloppen, Siri (coords.), *La lucha por los derechos de la salud ¿puede la justicia ser una herramienta de cambio?*, colección Derecho y Política, Argentina, Siglo XXI Editores, 2013.

<sup>43</sup>Véase: Rodríguez Garavito, César, “La judicialización de la salud. Síntomas, diagnósticos y prescripciones”, en *La salud en Colombia. Logros, retos y recomendaciones*. Bogotá, Universidad de los Andes, 2011.

<sup>44</sup>*Idem*.



judicial, para hacer exigible el derecho a la salud.<sup>45</sup> A continuación se revisan sentencias relevantes aplicables a la reflexión en el sistema jurídico mexicano.

### Casos relevantes: México

#### *Amparo en revisión 350/2014*

Una sentencia que tuvo gran impacto en materia de salud fue el amparo en revisión 350/2014<sup>46</sup> el cual fue resuelto el 17 de septiembre de 2014 y que tiene como eje central las enfermedades huérfanas o raras, que son aquellas que afectan a un pequeño porcentaje de la población, ya sea que no cuentan con tratamientos adecuados o cuando la severidad de la enfermedad sea extrema;<sup>47</sup> por tanto, tienen una incidencia mínima. Su definición legal se encuentra en la Ley General de Salud, en su artículo 224 Bis, el cual establece que los medicamentos huérfanos son aquellos que estén destinados a la prevención, diagnóstico o tratamiento de enfermedades raras, las cuales tienen una prevalencia de no más de cinco personas por cada 10,000 habitantes. En México se estima que alrededor de seis millones de individuos padecen alguna enfermedad poco frecuente, o huérfana y que sólo 300 de las 7,000 enfermedades de este tipo tienen tratamiento, y la inversión en la búsqueda de curas es sumamente baja. Por tanto, las personas que sufren enfermedades raras se encuentran en total estado de indefensión.<sup>48</sup>

En México existen diversos organismos no gubernamentales que coadyuvan en la difusión y generación de conciencia social y sensibilidad política respecto de las emergentes enfermedades huérfanas. Entre estas instituciones encontramos a la Federación Mexicana de Enfermedades (FEMEXER)<sup>49</sup> la Organización Mexicana de Enfermedades Raras (OMER),<sup>50</sup> en el ámbito internacional está la National Organization for Rare Disorder (NORD).<sup>51</sup> De entre las enfermedades raras que podemos encontrar hoy en día en nuestra población, podemos identificar las siguientes: mieloma, fibrosis cística,

<sup>45</sup>En este apartado para el estudio de los casos relevantes en materia de salud y su enlace con la reflexión bioética se ha seguido la metodología de Pedro Federico Hooft, misma que se encuentra en la obra: *Bioética, derecho y ciudadanía. Casos bioéticos en la Jurisprudencia*, Bogotá, Colombia, Temis, 2005.

<sup>46</sup>Este amparo fue el primero de los 14 recursos que tenía que resolver la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los cuales se cuestiona que las autoridades del sector público del país, se nieguen a suministrar el medicamento *Soliris Eculizumab* para atender la enfermedad denominada Hemoglobina Paroxística Nocturna (HPN), con el argumento de que su costo es excesivo y rebasa la capacidad económica del sector salud. Véase “Acceso a medicamentos huérfanos en la SCJN, una decisión trascendental”, Edith Itzén Mercado y Luis Enrique Rosas, *Animal Político*, 2014, disponible en <http://www.animal-politico.com/blogueros-el-dispensario-dialogo-sobre-drogas/2014/10/15/acceso-medicamentos-huerfanos-en-la-scjn-una-decision-trascendental/>

<sup>47</sup>Rodríguez, Luis Carbajal; Martínez, Juana Inés Navarrete, “Enfermedades raras”, en *Acta Pediátrica de México*, 2015, vol. 36, núm. 5, pp. 369-373.

<sup>48</sup>Véase el numeral 3 de la exposición de motivos del documento que reforma el artículo 222 de la Ley General de Salud, a cargo del entonces diputado Miguel Antonio Osuna Millán, perteneciente al Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

<sup>49</sup>Sitio web disponible en <http://www.femexer.org/>

<sup>50</sup>Sitio web disponible en <http://omer.drupalgardens.com/es>

<sup>51</sup>Sitio web disponible en <http://rarediseases.org/>

depranocitosis, tuberculina o hemofilia, síndrome de Angelman, distrofia muscular de Duchenne, entre otras.

En el amparo 350/2014 la quejosa, quien es derechohabiente en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con fecha del 2 de mayo de 2012 solicitó a través del entonces Director del Hospital General de Zona número 1 en Oaxaca y el Jefe de Prestaciones Médicas de la Delegación en Oaxaca, atención médica integral oportuna, mediante el suministro del medicamento *Soliris Eculizumab*, para tratar su enfermedad de Hemoglobina Paroxística Nocturna (HPN) la cual le fue diagnosticada en el año de 1993; 43 días después vía memorándum se le notificó la negación de la atención médica central, motivo por el cual la quejosa interpuso amparo indirecto y sus actos reclamados fueron los siguientes: a) La no inclusión del fármaco en el cuadro básico de medicamentos, b) La negativa de otorgar atención médica en relación con la enfermedad que padece, c) La omisión de tomar las medidas adecuadas para adquirir el fármaco mediante el procedimiento respectivo y d) La emisión de los oficios CAS/OR/01/1071/2012 y CAS/OR/01/1072/2012.

En este caso, la decisión de la segunda sala de la SCJN fue: en relación con el inciso b se le negó el amparo, referente al punto c la corte falló a favor de la quejosa por la omisión por parte del IMSS al no tomar las medidas correspondientes para la inclusión de este fármaco dentro del cuadro básico y en consecuencia la segunda sala concedió este amparo para que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), tomara las medidas legales adecuadas para adquirir el medicamento por conducto del Consejo de Salubridad General<sup>52</sup> que de acuerdo con lo establecido en el artículo 17, fracción V, de la Ley General de Salud, es de su competencia elaborar el Cuadro Básico de Insumos del Sector Salud; en consecuencia, es una obligación del Estado proveer de los insumos y de los medicamentos necesarios esenciales (los que brinden los mayores beneficios) para la salud, no importa si los mismos son costosos, y con ello se analice la posibilidad de incluir el fármaco *Soliris Eculizumab* con fundamento en los artículos 26 y 27 del Reglamento Interno de la Comisión Interinstitucional del Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud,<sup>53</sup> una vez seguido el procedimiento correspondiente establecido por la ley.

Uno de los principales debates que surgen en torno a las enfermedades huérfanas es ¿debe el Estado garantizar el otorgamiento de todo tipo de medicamento para todo tipo de enfermedad, aunque sean poco comunes?, la respuesta, absolutamente, debería ser afirmativa, ya que no tendría por qué existir entre la población una distinción para proporcionar fármacos porque representaría una forma de discriminación, pero en realidad en México esto no sucede así, existe una lista de medicamentos que son considerados como “prioritarios” por tener un alto número de incidencia en la población —cosa contraria a lo que ocurre con las enfermedades raras—; y que por tanto se considera que debe de estar dentro del cuadro básico, existe un elemento que se debe

<sup>52</sup>Es un organismo multidisciplinario, de origen constitucional, que dentro de sus atribuciones le corresponde elaborar, actualizar, publicar y difundir el Cuadro Básico de Insumos para el primer nivel de atención médica y el Catálogo de Insumos para el segundo y tercer nivel.

<sup>53</sup>Consúltense el Cuadro Básico y Catálogo de Medicamentos, del Consejo General de Salubridad, Edición 2014.

destacar en relación con esta petición por parte de la quejosa y es que el fármaco que solicita es considerado uno de los medicamentos más caros en el mundo, el costo promedio del tratamiento de *Eculizumab* (cuyo nombre comercial es “Soliris”), a siete millones de pesos por paciente.

De acuerdo con la SCJN existen 77 personas con dicha enfermedad en México, por lo que el determinar que los pacientes tienen el derecho de acceder a dicho medicamento implicaría generar un gasto de 539 millones de pesos al Estado mexicano<sup>54</sup> y es aquí cuando se presenta un dilema ético en materia de salud pública; al confrontar el interés particular (derechos individuales) frente al interés de la sociedad (derechos colectivos), para poder encontrar una solución se necesita de un análisis profundo y requiere una reflexión desde las políticas públicas, la medicina social y la ética de la salud, con el objeto de esgrimir los criterios formales a considerar para elegir entre justicia distributiva y conmutativa; no obstante, con esta resolución una vez más se deja al arbitrio del juez las decisiones en materia de salud, en específico problemas en relación con la asignación de recursos económicos para proporcionar medicamentos a la población, ahora se tendrá que observar si el medicamento conforme al procedimiento administrativo correspondiente se incluye o no dentro del cuadro básico, que de acuerdo con el artículo 224 Bis I le corresponde a la Secretaría de Salud implementar las medidas y acciones necesarias a efecto de impulsar y fomentar la disponibilidad de los medicamentos huérfanos, haciéndolos asequibles para la población. Un gran debate es, sin duda alguna, la evaluación económica; es decir, el costo-beneficio que implicaría la inclusión de dicho fármaco que aún se encuentra dentro de esquema de ensayo clínico. Otro tema pendiente en nuestro contexto, además del análisis costo-beneficio, es evaluar la manera en la que se da el seguimiento de los ensayos clínicos sobre nuevos fármacos en nuestros contextos clínicos para asegurar su eficacia, seguridad y calidad.<sup>55</sup>

### *Amparo en revisión 510/2004*

El VIH es el Virus de la Inmunodeficiencia Humana. Es un virus que ataca al sistema inmunológico, debilitándolo y, por lo tanto, disminuyendo la capacidad del organismo para defenderse frente a enfermedades o infecciones llamadas “oportunistas”. En cambio, el SIDA, que es el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida, que es la etapa de la infección por el virus de VIH, se caracteriza por la aparición de síntomas de enfermedades llamadas “marcadoras”; es decir, aquellas que típicamente están relacionadas con el avance de la infección ante el deterioro del sistema inmunológico.<sup>56</sup> De acuerdo con cálculos realizados

<sup>54</sup>Véase el engrose de la Facultad de Atracción 381/2013, Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 45.

<sup>55</sup>Una discusión sobre la falta de vigilancia no sólo administrativa y legal de los ensayos clínicos en nuestro país, sino también la falta de revisión ética —misma que preocupa— puede ser revisada en: Rodríguez, Fernando Santiago, “Governing Ethical Clinical Research in Developing Countries: Exploring the Case of Mexico”, en *Science and Public Policy*, vol. 37, núm. 8, 2010, pp. 583-596.

<sup>56</sup>Consúltense Fundación Descida, quienes se definen como “es una entidad de bien público sin fines de lucro que, desde hace más de 20 años, dedica sus esfuerzos al abordaje de la problemática VIH/Sida, tanto en Prevención como en

por la OMS y el ONUSIDA, a finales de 2014 había en el mundo unos 36.9 millones de personas infectadas por el VIH. Ese mismo año contrajeron la infección unos dos millones de personas, y unos 1.2 millones murieron por causas relacionadas con el SIDA.<sup>57</sup>

En relación con este padecimiento existe una resolución que relaciona esta enfermedad con el ejército nacional del Estado mexicano, el amparo en revisión 510/2004. El recurso fue promovido por el militar suscrito al 99° Batallón de Infantería, perteneciente a la 5a. Brigada de Infantería Ligera, con sede en Ixcotel, Oaxaca. Ahí obtuvo el derecho a participar en la promoción General “2001”, para obtener el grado de Capitán Segundo de Infantería. Con el objeto de realizar los exámenes de selección, el 29 de septiembre de 2001 fue trasladado al Hospital Central Militar para practicarle el examen médico correspondiente y lo que sucedió es que, sin consentimiento previo, se hicieron exámenes en donde se detectó que el quejoso estaba infectado con el virus de VIH. ¿Cuál fue la reacción por parte del Ejército mexicano? El Hospital Central Militar le expidió al suscrito un certificado médico donde se le declaraba inútil al quejoso en primera categoría por padecer deficiencia de la inmunidad celular asociada al VIH.

En este caso, los derechos que fueron reclamados en esta resolución estaban asociados con: a) la igualdad, que se traduce en que todos los individuos que se encuentran en territorio nacional, gozarán de los derechos que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin distinción alguna, b) la no discriminación que de acuerdo con nuestra Carta Magna en su artículo 1° establece que “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, *las condiciones de salud*, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”, y muy precisamente con la c) la protección de la salud<sup>58</sup> donde se tiene como objetivo, entre otras cuestiones, la prolongación y el mejoramiento de la calidad de vida humana y el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población, según deriva del artículo 2° de su ley reglamentaria (Ley General de Salud) y garantiza la atención médica y la disponibilidad de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud.<sup>59</sup>

El fallo por parte de la SCJN fue a favor del quejoso en relación con la baja que causó dentro de las Fuerzas Armadas Mexicanas por una “determinada” condición de salud, e indudablemente ésta constituyó una forma de discriminación, sin dejar de lado la falta del consentimiento informado para realizar las pruebas médicas correspondien-

---

Asistencia, desde cinco áreas (Asistencia Médico-Psicológica, de Docencia y Capacitación Profesional, de Extensión Comunitaria, de la Mujer y Jurídica), a través del esfuerzo y compromiso de un equipo profesional especializado que interviene inter, multi y transdisciplinariamente en virtud de la complejidad de esta problemática, brindando respuestas concretas a demandas urgentes surgidas de los sectores más vulnerados de nuestra comunidad, Sitio web oficial en: <http://www.descida.org.ar/aprendiendo.htm>

<sup>57</sup>Véase “Preguntas y Respuestas sobre el VIH/SIDA”, Organización Mundial de la Salud, disponible en <http://www.who.int/features/qa/71/es/>

<sup>58</sup>La parte quejosa estimó violados en su perjuicio los derechos fundamentales consagrados en los artículos 1°, 4, párrafo tercero, 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>59</sup>Véase el Amparo en Revisión 510/2004, p. 44.

tes, el Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA (CENSIDA) considera que en México los militares son uno de los grupos de la población más expuestos a la infección y diseminación del VIH/SIDA y otras infecciones de transmisión sexual, una vez más se entra al debate, en cuestión si estos precedentes judiciales constituyen una nueva forma de regular en materia de salud.

### *Amparo en revisión 378/2014*

Otro amparo en el que destaca la facultad de atracción que ejerció la SCJN, llegando a la Segunda Sala y representando un hito en la historia de la justicia mexicana en materia de salud y su protección del derecho al más alto nivel. A modo de un recuento de los hechos, el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias (INER) “Ismael Cosío Villegas”,<sup>60</sup> atiende al mayor número de pacientes que viven con VIH/SIDA, padecimiento que es la primer causa de muerte por enfermedades infecciosas en personas que oscilan entre los 18 y 45 años de edad; hoy en día el INER no cuenta con un servicio clínico para atender a personas que padecen el VIH/SIDA, sólo dispone de una unidad de atención, comúnmente conocida como “pabellón 4”, dentro del cual han sido atendidos. Sin embargo, desde la visión de los actores, los servicios habían sido precarios y se encuentran muy por debajo de lo ordenado por los estándares médicos y científicos indispensables para brindar la mejor atención y cuidado a estos pacientes.

En el año 2007, dentro del INER se propuso un proyecto para la construcción de una unidad especializada, “Construcción y Equipamiento del Servicio Clínico para Pacientes con VIH/Sida y Co-infección por Enfermedades de Transmisión Aérea”, a través del Comité Técnico del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud, ya que en un principio se había solicitado la remodelación del pabellón 4, pero después de un análisis y discusión, se llegó a la conclusión de que era una mejor opción la construcción, ya que con la remodelación se tendrían que dejar de atender a los pacientes. Para 2010 se hizo entrega del proyecto para que pudiese ejecutarse y para el cual se estableció un presupuesto de aproximadamente 7 millones de pesos, posteriormente; pero en 2012 sin justificación alguna se suspendió la construcción de esta clínica, motivo por el cual, tres pacientes promovieron el amparo 378/2014.

El dilema que aquí se presenta es ¿La suspensión de construcción del nuevo pabellón —luego conocido como pabellón 13— constituye una violación al derecho al nivel más alto posible de salud de los quejosos?, de acuerdo con el fallo emitido por la SCJN, la respuesta es sí, no sólo en relación con este derecho sino que afecta el principio progresividad y máximo uso de recursos disponibles, el derecho a la vida y el derecho a la igualdad y no discriminación de personas que viven con VIH y cuya situación

<sup>60</sup>Es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, agrupado en el Sector Salud, que tiene por objeto principal en el campo de padecimientos del aparato respiratorio, la investigación científica, la formación y capacitación de recursos humanos calificados y la prestación de servicios de atención médica de alta especialidad, cuyo ámbito de competencia es todo el territorio nacional. Véase el sitio web oficial en <http://www.iner.salud.gob.mx/>

las coloca en una mayor vulnerabilidad. Dentro de los efectos del amparo se ordenó tomar todas las medidas necesarias para salvaguardar, hasta el máximo de los recursos, el derecho humano al nivel más alto posible a la salud de los quejosos, dentro de un plazo razonablemente breve, en el entendido de que dichas medidas deberán ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones contempladas en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.<sup>61</sup>

El fallo de la corte determinó que las autoridades responsables no habían demostrado el agotamiento de todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos que estaban a su disposición, con el objetivo de lograr la plena efectividad del derecho humano al nivel más alto posible de salud de los promoventes, siendo insuficiente el argumento sobre la falta de recursos. Este es otro ejemplo del acercamiento al activismo judicial para lograr el efectivo acceso a la atención de la salud; sin embargo, la corte nos debe en este análisis evaluación de otros argumentos relevantes para la reflexión bioética. Por ejemplo, la cuestión de justicia distributiva, que se debe a la falta de evaluación costo-beneficio en la elaboración de políticas públicas justas e integrales; la ponderación respecto de la posible discriminación a otros pacientes que sufren iguales enfermedades graves en esa institución de salud. Es decir, el acceso a al más alto de nivel de atención se supone cumplimentado sólo para aquellas personas que tienen acceso a la activación del aparato judicial. ¿Qué sucede con todos aquellos pacientes sufriendo, por ejemplo, cáncer de pulmón? Tendrán primero que resolver cómo harán exigible ante los tribunales un derecho fundamental que está siendo vulnerado, ante la falta de tratamientos y terapias adecuadas para garantizar su óptima atención a los padecimientos que hoy en día sufren y ponen en peligro sus vidas. Una reflexión pendiente en nuestra corte tratándose de una reflexión bioética y el acceso a la atención de la salud.

## Casos relevantes: Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>62</sup>

### “Artavia Murillo vs. Costa Rica”

En el caso “Artavia Murillo y otros (fecundación in vitro) vs. Costa Rica” (2013), estamos ante la presencia de nuevas tecnologías de reproducción asistida; pero también implica el ejemplo de la negación al acceso del progreso científico en materia de atención a la

<sup>61</sup>Consulte el amparo en revisión 378/2014, V. Efectos del Amparo, p. 62.

<sup>62</sup>Entre los casos contenciosos relevantes presentados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CoIDH), enlistamos los siguientes: *Caso Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay* (en relación con el derecho a la atención de la salud de los menores de edad privados de la libertad, conocido como *Caso Peralta vs. Paraguay*, disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_112\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_112_esp.pdf)); *Caso González Lluy vs. Ecuador* (relevante en cuestión de la atención de la salud en materia de VIH/SIDA, respecto de las obligaciones del sector salud), disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_298\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_298_esp.pdf); en cuanto a medidas provisionales emitidas por la CoIDH destaca en el ámbito de la atención a la salud el Asunto *B vs. El Salvador*, enfocadas a la salvaguarda del derecho a la vida de la madre gestante, disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/B\\_se\\_02.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/B_se_02.pdf); por razones de espacio en esta ocasión no se comentará cada una de estas sentencias; sin embargo, es importante hacer referencia a las mismas para su futura examinación.

salud reproductiva.<sup>63</sup> Por tanto, éste es el ejemplo de la negación del Estado al acceso de los beneficios del avance del conocimiento en casos en que la fecundación *in vitro* no es acompañada de adecuadas políticas públicas y las sinergias indispensables.<sup>64</sup>

En el caso que se analiza, el Estado costarricense concentró un impacto generado por una interferencia desproporcionada en decisiones sobre la vida privada, familiar y los demás derechos involucrados, y que tuvo como consecuencia la integridad psicológica. En consecuencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estimó que era necesario precisar la conducta estatal por la cual no se había observado la obligación de proveer servicios de atención a la salud pública; en este caso, el acceso a la salud reproductiva, mediante las tecnologías de reproducción asistida disponibles en los servicios públicos y privados. De manera que las parejas sufrieron una interferencia severa en relación con la toma de decisiones respecto a los métodos o prácticas que deseaban intentar con el fin de procrear un hijo o hija genéticamente vinculados. Pero también existieron impactos diferenciados en relación con la situación de discapacidad, el género y la situación económica, aspectos relacionados con lo alegado por las partes respecto a la posible discriminación indirecta en el caso de estudio.

La Corte estimó que era necesaria una medida de reparación que brindara una atención psicológica (por cuatro años) adecuada para las víctimas por no permitirles hacer uso de los servicios de sanidad pública, por medio del cual se aplicaría el avance científico en la atención de la salud reproductiva. Por lo tanto, al haberse constatado las violaciones y los daños sufridos, el Estado debe atender psicológicamente a quienes interpusieron la demanda ante el sistema interamericano de derechos humanos en instituciones estatales especializadas en atención a víctimas, sin dejar de considerar las circunstancias y necesidades particulares de cada víctima, con la inclusión de medicamentos, transporte y otros gastos que sean estrictamente necesarios. Sin soslayar que los Estados deben adoptar las medidas positivas para garantizar los derechos previstos en ella como el de acceso a los servicios de sanidad pública; en otros términos, deben dejar sin efecto la prohibición de practicar la fecundación *in vitro* y permitir el pleno goce de cada individuo de tener el número de hijos que se desee. El caso alcanzó la protección del más alto tribunal en Latinoamérica para la revisión de vulneración a los derechos humanos, dicha sentencia da cuenta de cómo los dilemas bioéticos se convierten en casos

<sup>63</sup>Véase: *Artavia Murillo y otros (fecundación in vitro) vs. Costa Rica* (CoIDH), sentencia del 28 de noviembre de 2012, [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_257\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_257_esp.pdf). Con fecha 29 de julio de 2011 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Comisión) sometió a la jurisdicción de la CoIDH el caso 12.361 contra el Estado de Costa Rica. La CoIDH aprobó el Informe de Admisibilidad No. 25/04 y, posteriormente, el Informe de Fondo 85/10. En dicho informe la Comisión expresó una serie de recomendaciones al Estado costarricense, con el objeto de realizar las modificaciones legislativas correspondientes. No obstante, y luego de conceder tres prórrogas para el cumplimiento de dichas recomendaciones, la Comisión decidió someter el caso ante la CoIDH, indicando que el caso se relacionaba con violaciones de derechos humanos cuando Costa Rica prohibió el acceso a la *Fecundación In Vitro* tras una decisión emitida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de dicho país. Reflexiones en cuanto a las repercusiones para la ciencia de las células troncales y otras áreas de la salud pueden ser revisadas en: Brena Sesma, Ingrid, “La fecundación asistida. ¿Historia de un debate interminable? El informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, vol. XII, 2012, pp. 25-45.

<sup>64</sup>El Derecho al Desarrollo que está consagrado por el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.



difíciles para dejar en el terreno de las y los juzgadores la creación de precedente judicial en el ámbito internacional para ser guía en futuras situaciones. En este caso, la Corte de manera progresiva alcanza la protección del derecho a la atención de la salud reproductiva como parte de los Derechos Humanos establecidos en nuestros pactos internacionales, además de la ponderación de otros derechos, como lo es el controvertido derecho a la vida. Un caso relevante de la Bioética en la jurisprudencia internacional vinculado al acceso de los beneficios que representa el progreso científico y tecnológico en el ámbito de la atención a la salud reproductiva.

### *Comunidad indígena “Yakey Axa vs. Paraguay”*<sup>65</sup>

En cuanto al respecto a los pueblos indígenas, se han elaborado proyectos de declaraciones y estudios, tanto en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas como en el de la Organización de los Estados Americanos sobre el reconocimiento del *jus standi* de los pueblos indígenas (sea ante los órganos convencionales de Derechos Humanos de la ONU, sean ante los tribunales internacionales —Cortes Interamericana y Europea— de derechos humanos).

Este caso es ilustrativo y relevante en cuestión de salud y protección del medio ambiente, relativo a la falta de garantías del derecho de propiedad y por tanto explotación de la misma por parte de la comunidad sobre sus territorios ancestrales. En este asunto se resolvió la obligación por parte del Estado de la adopción de medidas positivas orientadas a la satisfacción de una vida digna, sobre todo en cuanto a personas que están en una situación de vulnerabilidad, en especial del derecho a la atención de la salud, a la alimentación y el acceso al agua limpia.<sup>66</sup> Entre las medidas que ordenó el tribunal se encuentran, un programa y un fondo de desarrollo comunitario destinado a la puesta en marcha de un sistema de suministro de agua potable y saneamiento mientras la comunidad se encuentre sin tierras.<sup>67</sup>

### *“J. vs. Perú”*<sup>68</sup>

En cuestión de salud mental, la decisión emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en este caso es relevante. Se ha establecido de manera reiterada que las sentencias constituyen *per se* una forma de reparación para las partes accionantes

<sup>65</sup>La versión completa de cada uno de los casos que se enuncian en esta sección se encuentran disponibles en la página virtual de la CoIDH, en la nota 62 de esta contribución se hace referencia a dicho sitio.

<sup>66</sup>Un caso relevante ligado al que se comenta es: Caso de la “Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay” (relativo al derecho al acceso a la atención a la salud de los pueblos indígenas), disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_146\\_esp2.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf).

<sup>67</sup>Puede consultarse una obra muy robusta sobre el Derecho Humano de Acceso al Agua: García, Aniza, *El Derecho Humano al agua*, Madrid, Trotta, 2008.

<sup>68</sup>Caso “J. vs. Perú” (derecho a la atención de la salud vinculado a los derechos sexuales de las mujeres en contextos de violencia y violaciones), disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_275\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_275_esp.pdf).



del reclamo. Al estar la víctima en el Reino Unido, la señora J. tenía tuberculosis, la cual probablemente contrajo cuando estuvo en prisión; no soportaba estar en espacios pequeños y frecuentemente lloraba cuando se enfrentaba a recuerdos de sus experiencias pasadas. Inclusive, según un informe psicológico preparado por la organización *Traumatic Stress Clinic*, la señora J. sufría de estrés posttraumático al revivir los eventos por medio de las imágenes y pesadillas; excitaciones psicológicas intensas como taquicardia, sudoración, mareos, náusea y en ocasiones vómito; con etapas de depresión. En este caso, se consideraron las circunstancias de la víctima al tomarse en cuenta los artículos 5º, 7º, 8º y 11 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, por lo tanto, la corte determinó la rehabilitación, relevante para el goce de la salud psíquica de la víctima. La salud mental como parte del acceso a la salud en nuestro país y en América Latina sigue siendo otro renglón pendiente en el marco de políticas públicas integrales de atención a las diversas esferas de la definición de salud adoptada por la OMS; es decir, en su espectro amplio, la salud física, psíquica y social.

### Reflexiones finales: ¿progresividad?

El campo del derecho a la salud y su relación con la Bioética, se fusiona para establecer la biojurídica, tópico en que las contribuciones en nuestro contexto latinoamericano han estado creciendo, pero aún se tiene que abundar más.<sup>69</sup> El sistema de salud mexicano sufre indudablemente de carencias respecto a recursos físicos y humanos, no existiendo una distribución equitativa, lo que imposibilita el acceso a la atención efectiva, en especial los estados y zonas de bajos recursos, generando desigualdades sociales cada vez más marcadas, entre aquellos que sí pueden recibir óptimos servicios de atención a la salud y las otras vulnerables que no pueden hacerlo así por diversos factores, entre las que destacan la falta de empleo y sueldo estables.<sup>70</sup>

Sin demeritar que nuestro país ha incorporado a su sistema jurídico una serie de compromisos internacionales, con los que actualmente se construye el bloque de constitucionalidad, sin los cuales no se podría sostener una reflexión Bioética vinculada al Derecho a la Salud. Se han enlistado en apartados previos los documentos internacionales básicos que sirven de interacción entre la Bioética y el Derecho a la Salud. De lo anterior se advierte que, a través del juicio de amparo se pueden tener a la mano los elementos más dinámicos de la Constitución, al permitir que todo gobernado pueda accionar los derechos relativos a la protección de la salud cuando considere que una autoridad no los ha observado (por acción u omisión), incluso contra los particulares encargados de la prestación del servicio público de salud (si realiza dentro de sus acciones actos de gobierno).

<sup>69</sup>Por ejemplo, se puede revisar: Acedo Penco, Ángel *et al.*, *Estudios jurídicos de aproximación del derecho latinoamericano y europeo*, Madrid, Dykinson, 2014.

<sup>70</sup>Véase: López Cervantes, Malaquíás (coord.), *Una reflexión crítica sobre la salud de los mexicanos... op. cit.*, *supra* nota 2.

En este espacio se han abordado de manera breve aquellos casos bioéticos y en la jurisprudencia de la corte internacional; ahora el reto será la incorporación de las reflexiones y recomendaciones en el ámbito jurisdiccional nacional. Habrá casos en que los tribunales constitucionales tendrán que elaborar el examen de convencionalidad tomando en consideración las circunstancias que más favorezcan a la persona en el alcance de la protección a los derechos humanos —principio persona—. Es así como se ha superado una antigua concepción (octava época del Semanario Judicial de la Federación), en la que se aseveraba que el orden constitucional se encontraba encima del orden estatal. Ahora contamos con un sistema competencial (control difuso), en el que los jueces locales cooperarán con el Poder Judicial de la federación en la defensa constitucional, y tienen el gran reto de observar la interpretación que la corte internacional ha elaborado respecto de nuestras convenciones, pactos y tratados. Puesto que es importante no dejar de lado la perspectiva convencional, adoptada por el Estado mexicano al reconocer dentro del sistema jurídico el sistema interamericano de protección a los Derechos Humanos. Por lo que la cúspide constitucional se ha ensanchado, al integrar como normas supremas a las constitucionales, tratados internacionales en materia de Derechos Humanos. Así tenemos, que los jueces internacionales vigilan que los actos constitucionales por parte de los Estados se adecuen al sistema interamericano de Derechos Humanos y los demás actos de gobierno que practiquen (control de convencionalidad).<sup>71</sup>

Este razonamiento lleva a proponer que resulta pertinente hacer efectivo el acceso a los servicios de salud, por la vía de la judicialización, puesto que a través de esta instancia se visiona que se podrá accionar un sistema de salud más óptimo y dinámico en el que se establezcan políticas efectivas para una pronta y debida atención a la salud, por el lado contrario, habría que analizar a profundidad la capacidad de los jueces para resolver caso por caso, y si la ejecución de dichas resoluciones no son una limitante para el Estado mexicano por una cuestión de distribución de los recursos, donde hay sectores prioritarios que no podemos descuidar, y que sin lugar a dudas representa para quienes aplican el Derecho un ejercicio de reflexión complejo, un ejercicio de ponderación ante la colisión entre derechos individuales y colectivos.

Por otro lado, si colocamos el aspecto de la judicialización del derecho a la salud en una óptica de consecuencias negativas y no propiamente progresivas en la búsqueda de la consolidación de un derecho a la atención a la salud, el efecto negativo será que este proceso en un determinado momento llegará a ser un obstáculo para el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, integral y de calidad, debido a que las personas tendrán siempre que recurrir ante un tribunal para hacer efectivos sus derechos, logrando dejar al arbitrio de los estrados judiciales y en las órdenes de los jueces lo que debería otorgarse a través del accionar eficiente del Estado, en cuestión de políticas públicas. Finalmente, si realmente se quiere llegar a un Estado en el que la

<sup>71</sup>Estos breves puntos se obtuvieron en la revisión del libro: Del Rosario Rodríguez, Marcos, *Universalidad y primacía de los Derechos Humanos. Ensayos en torno a la consideración de los Derechos Humanos como factores supremos en el sistema constitucional mexicano*, México, Ubijus, 2012.

ciudadanía pueda llevar una vida digna tal y como lo establece nuestra Carta Magna, la judicialización debe de contribuir a la reestructuración y transformación de las políticas públicas, claro está que siempre practicando un autocontrol, interoperabilidad y cooperación entre los poderes.

## Bibliografía

- ACEDO PENCO, Ángel, Peralta Carrasco, Manuel, Silva Sánchez, Antonio y Velásquez Ramírez, Ricardo (coords.), *Estudios jurídicos de aproximación del derecho latinoamericano y europeo*, Madrid, Dykinson, 2014.
- BOLÍVAR ZAPATA, Francisco Gonzalo (coord.), *Por un uso responsable de los organismos genéticamente modificados*, México, Academia Mexicana de Ciencias, 2011.
- BRENA SESMA, Ingrid, “La fecundación asistida. ¿Historia de un debate interminable? El informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, vol. XII, 2012, pp. 25-45.
- CALLAWAY, Ewen, “Deal done over HeLa cell line”, en *Nature*, vol. 500, núm. 7461, 2013, pp. 132-133.
- CANO, Fernando, Ramírez, María de Lourdes y del Castillo Z. Horacio A (coords.), *Bioética y Derechos Humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1992.
- CHARVEL, Sofía y García Sarubbi, David, *Derecho y salud pública, un análisis de la legislación comparada*, México, Fontamara, 2013.
- CHARVEL, Sofía, “Law and health in Mexico: proposals for an effective relationship”, en *Gaceta médica de Mexico*, vol. 145, núm. 5, 2008, pp. 447-451.
- DEL ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos, *Universalidad y primacía de los Derechos Humanos. Ensayos en torno a la consideración de los Derechos Humanos como factores supremos en el sistema constitucional mexicano*, México, Ubijus, 2012.
- DANIELS, Norman, Charvel, S., Gelpi, A., Porteny, T. y Urrutia, J. “Role of the Courts in the Progressive Realization of the Right to Health: Between the Threat and the Promise of Judicialization in Mexico”, en *Health Systems & Reform*, 2015.
- FARRERA BRAVO, Gonzalo, “La judicialización de la política: El caso de México en perspectiva comparada”, 2012, *Revista IUS*, vol. 6, núm. 30, pp. 172-203.
- FERRER MAC-GREGOR POISOT, Eduardo, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el Juez Mexicano”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *Derechos humanos: un nuevo modelo constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2011, pp. 339-429.
- GARCÍA, Aniza, *El Derecho Humano al agua*, Madrid, Trotta, 2008.
- Guía Nacional para la integración y el funcionamiento de los Comités Hospitalarios de Bioética y la Guía Nacional para la integración y el funcionamiento de los Comités de Ética en Investigación.
- HALL, Robert, “Dignidad y transhumanismo”, en Ricardo Tapia y Rodolfo Vázquez (comps.), *Logros y retos de la Bioética, colección Derecho, Salud y Bioética*, México, Fontamara, núm. 8, 2014, pp. 199-206.
- HAUSCHILD, Luciano, “Judicialización de las políticas públicas en el área de la salud”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 27, 2011.

- HERVEY, Tamara, K. y Mchale, Jane V., *Health law and the European Union*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2004.
- KING-TAK, Ip (ed.), *The bioethics of regenerative medicine*, Hong Kong, Springer Science & Business Media, 2008.
- KOEPSSELL, David, *Who owns you. The corporate gold-rush to patent your genes*, Malden, Ma, Estados Unidos de Norteamérica, Wiley-Blackwell, 2009.
- LOPÉZ CERVANTES, Malaquías (coord.), *Una reflexión crítica sobre la salud de los mexicanos. Encuesta Nacional de Salud, Colección Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, UNAM, 2015.
- MALCOM, Alan D.B., “Health risks of genetically modified foods”, *The Lancet*, 1999, vol. 354, núm. 9172, pp. 69-70.
- MANN, Jonathan M., “Health and Human Rights”, en *BMJ: British Medical Journal*, 1996, vol. 312, núm. 7036, pp. 924-25.
- MEDINA ARELLANO, María de Jesús, “Derecho al conocimiento científico y tecnológico”, en María Dolores Cossio Rivera y José Miguel Madero Estrada (coords.), *Diccionario de la Constitución Política de Nayarit*, Universidad Autónoma de Nayarit, 2013.
- , “Bioética y Bioderecho”, en *Ensayos sobre Ética de la Salud, Aspectos Sociales*, Álvarez Díaz, Jorge Alberto y López Moreno, Sergio (coords.), México, UAM-Xochimilco, 2015, pp. 167-188.
- , “Comentario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Derecho de acceso a la salud: Atención y tratamiento médico de pacientes portadores de VIH, amparo en revisión 378/2014 y Comisión Interinstitucional del Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud y otras autoridades, amparo en revisión 350/2014”, en *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Derecho a la Salud*, México, SCJN-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2016, pp. 119-147.
- MERCADO, Edith Itzén y Rosas, Luis Enrique, “Acceso a medicamentos huérfanos en la SCJN, una decisión trascendental”, 2014, disponible en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-dispensario-dialogo-sobre-drogas/2014/10/15/acceso-medicamentos-huerfanos-en-la-scnj-una-decision-trascendental/>.
- MUÑOZ DE ALBA MEDRANO, Marcia y Cano Valle, Fernando, *Derechos de las personas con síndrome de inmunodeficiencia adquirida SIDA-VIH/*, Colección Nuestros Derechos, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, UNAM, 2000.
- NORIEGA, Alfonso, *Los derechos sociales; creación de la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1988.
- Organización Mundial de la Salud (OMS), “Preguntas más frecuentes”, disponible en <http://www.who.int/suggestions/faq/es/>, última fecha de consulta: 20 de mayo de 2016.
- Organización para las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), “Instrumentos normativos”, disponible en [www.portal.unesco.org](http://www.portal.unesco.org).
- PAHUAMBA Rosas, Baltazar, *El derecho a la protección de la salud*, México, Novum, 2014.
- POLAND, Susan, “Landmark legal cases in bioethics”, en *Kennedy Institute of Ethics Journal*, vol. 7, núm. 2, 1997, pp. 191-209.
- PLOMER, Aurora, *The Law and Ethics of Medical Research: International Bioethics and Human Rights*, Cavendish, Londres, 2005.
- RODRÍGUEZ, Fernando Santiago, “Governing ethical clinical research in developing countries: exploring the case of Mexico”, en *Science and Public Policy*, vol. 37, núm.8, 2010, pp. 583-596.

- RODRÍGUEZ GARAVITO, César, “La judicialización de la salud. Síntomas, diagnósticos y prescripciones”, en *La salud en Colombia. Logros, retos y recomendaciones*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2011.
- ROMÁN MAESTRE, Begoña, “Los Comités Nacionales de Bioética: tomádoselos en serio”, en *La Bioética en la Jurisprudencia*, Buenos Aires, fascículo núm. 11, 11 de diciembre de 2013, disponible en <http://www.aabioetica.org/reflexiones/revis1.pdf>, pp. 45-51.
- RUIZ DE LA CUESTA, Antonio (coord.), *Bioética y Derechos Humanos: Implicaciones sociales y jurídicas*, España, Universidad de Sevilla, 2005.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, Caballero Ochoa, José Luis, y Vázquez, Luis Daniel, *La reforma constitucional sobre derechos humanos: una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez: Senado de la República, LXII Legislatura, 2014.
- SILVA MEZA, Juan N. y SILVA GARCÍA, Fernando, *Derechos Fundamentales*, México, Porrúa, 2013.
- TEALDI, Juan Carlos, *Bioética de los Derechos Humanos. Investigaciones biomédicas y dignidad humana*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008.
- Tesis: P/J. 136/2008, Semanario Judicial de la Federación y su *Gaceta*, Novena Época, tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 61.
- VÁZQUEZ, Rodolfo, *Bioética y derecho: fundamentos y problemas actuales*, Colección Derecho, Salud y Bioética, México, Fontamara, 2a. ed., 2012.
- , *Del aborto a la clonación. Principios de una Bioética Liberal*, México, colección Ciencia, Tecnología y Sociedad, Fontamara, 2004.
- YAMIN, Alicia y Gloppen, Siri (coords.), *La lucha por los derechos de la salud ¿puede la justicia ser una herramienta de cambio?*, colección Derecho y Política, Argentina, Siglo XXI Editores, 2013.



Violación de los derechos humanos ante el caso de discriminación  
influenza A (H1N1) 2009 en México

*Magna exigencia, ajena a toda modestia. Pero Jorge Carpizo,  
los universitarios lo sabemos nunca ni de nadie ha exigido  
más de lo que se exige siempre de sí mismo.*

RUBÉN BONIFAZ NUÑO

Nota introductoria

De la patología respiratoria que potencialmente puede presentarse con carácter endémico e incluso escalar a epidemias y pandemias hemos seleccionado la llegada del virus de la influenza A (H1N1) sin dejar de considerar:

- a) Influenza causada por los tipos A y B de virus de la familia *Orthomyxoviridae*, causante de pandemias, especialmente en temporada invernal.
- b) Virus sincicial respiratorio es un virus de la familia *Paramyxoviridae*. Es una causa mayor de infección del tracto respiratorio inferior, causando bronquitis y neumonía. Sus brotes aparecen durante el otoño e invierno.
- c) Parainfluenza se define como el virus de la familia de *Paramyxoviridae*, con distribución mundial que se presenta en otoño y primavera.
- d) Adenovirus se define como un virus de género *Mastadenovirs*; los tipos causantes de infección pulmonar son: 1-5, 7, 14 y 21. Tiene distribución mundial con predominio en primavera y otoño. Se encuentra en reclusorios, escuelas, asilos y hospitales.
- e) Herpes Simplex la definen como un virus con dos subtipos: HSV-1, HSV-2 (I,S). EL HSV-1 es el causante del 30 por ciento de las neumonías en pacientes con VIH/SIDA.

Sumario

Nota introductoria .....	277
Derechos humanos y discriminación .....	279
Ámbito del derecho a la protección a la salud .....	280
Enfoque de la salud en relación a la discriminación .....	280
Caso: patología respiratoria por influenza A (H1N1) .....	283
Cronología de la pandemia en relación con la discriminación en 2009 .....	284
Principio precautorio .....	288
Marco jurídico internacional y nacional .....	289
Acciones en materia de política pública en salud .....	293
Conclusiones .....	293
Fuentes consultadas .....	294

- f) Varicela Zoster pertenece a la familia de los virus herpes, es altamente contagioso y se presenta como infección primaria causando varicela y como reactivación, el zoster.
- g) *Citomegalovirus* (CMV) pertenece al grupo de virus herpéticos B y causa una infección usualmente asintomática, sobre todo en personas sanas. La infección aguda puede desencadenar un cuadro similar a la mononucleosis asociada con la neumonía en 6 por ciento de los casos.
- h) Hantavirus se define como el síndrome pulmonar por Hantavirus, es el proceso viral de descripción y comprensión hace apenas algunos años, potencialmente mortal y que afecta todo el continente americano.
- i) Sarampión virus que pertenece a la familia *Paramyxoviridae*, causa una enfermedad con exantema en niños, y puede causar neumonía leve en adultos sanos. Aparece en invierno y primavera.
- j) Neumonías bacterianas: estreptococos, neumonía, epidemiología es la causa principal de NAC (30 A /0 por ciento) en México y el mundo.
- k) *Haemophilus influenzae* epidemiología: es la causa de 3 a 12 por ciento de las neumonías principalmente en niños. Es más frecuente en adultos alcohólicos, diabéticos fumadores, en personas de la tercera edad y pacientes con deficiencia de inmunoglobulinas.
- l) *Moraxella catarrhalis* epidemiología: es la causa de 1 a 3 por ciento de las neumonías adquiridas en la comunidad. Se presenta con mayor frecuencia durante el invierno y en pacientes con comorbilidades como EPOC, fumadores, en presencia de bronquiectasias, cardiopatías, neoplasias pulmonares y en personas con desnutrición.
- m) *Klebsiella pneumoniae* epidemiología: es más frecuente en pacientes alcohólicos con mecanismos de defensa pulmonar disminuidos, carcinomas EPOC, personas que recibieron antibióticos de amplio espectro.
- n) *Legionella pneumophila* epidemiología: es la causa de 2 a 10 por ciento de las neumonías adquiridas en la comunidad. Síndrome conocido como enfermedad de los Legionarios.
- o) *Mycoplasma* neumonía epidemiología: produce de 2 a 14 por ciento de las neumonías adquiridas en la comunidad. Incubación de dos a tres semanas con inicio gradual, más común en jóvenes y puede estar asociada con manifestaciones fuera de los pulmones (como anemia y erupciones) y síndromes neurológicos (como meningitis, mielitis y encefalitis). Las formas severas de este tipo de neumonía han sido descritas para todos los grupos de edades.
- p) *Chlamydia pneumoniae* se define la neumonía por *Chlamydia pneumoniae*, es parte de las llamadas neumonías atípicas, que ocurre todo el año, normalmente es leve y presenta una tasa de mortalidad baja.



- q) Neumonías por hongos neumonías por *Histoplasma capsulatum* se define histoplasmosis, es una enfermedad infecciosa causada por inhalar las esporas del hongo denominado *Histoplasma capsulatum*. Afecta principalmente a los pulmones, aunque puede diseminarse a otros órganos. La histoplasmosis no es contagiosa de persona a persona.<sup>1</sup>

A continuación veremos por qué se consideró este virus de alta relevancia para ser tratado como un ícono de la violación de los derechos humanos por discriminación en la comunidad internacional y en el ámbito nacional. Asimismo, planteamos cómo el principio precautorio y las políticas públicas pueden subsanar errores cometidos en el pasado y propuestas que aún nos dejan con un sinfín de interrogantes para concluir este trabajo.

## Derechos humanos y discriminación

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos se ha enfocado especialmente en la discriminación señalando que:

Todos los seres humanos han nacido libres e iguales en dignidad y derechos. En breves y famosas palabras señaladas hace 60 años en la declaración Universal de los Derechos Humanos establecieron las premisas básicas de la regulación internacional de los Derechos Humanos. Aún hoy en día la lucha contra la no discriminación sigue siendo una lucha diaria para millones de personas alrededor del mundo.

Las Naciones Unidas se han propuesto desde sus inicios alcanzar la meta de reafirmar la fe en los Derechos Humanos, fundamentalmente, en la dignidad y el valor de los seres humanos sin distinción de raza, sexo, lenguaje o religión.

Para millones de personas en el mundo, luchar para salir de las situaciones de discriminación en cada momento de su vida es una ambición imposible. Trágicamente, como se ha podido observar en los pasados veinte años, políticas de etnia para acabar con el genocidio, políticas basadas en ideologías discriminatorias han conducido a la destrucción, exilio y muerte.

A pesar de las metas trazadas se ha continuado con el rechazo de la no discriminación. Pero se ha demostrado suficientemente que esta lamentable situación puede ser erradicada.

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos es un líder mundial para combatir la discriminación como el guardián de la regulación internacional de los derechos humanos. La oficina de las Naciones Unidas en Derechos Humanos abogan por la promoción de las reformas de los derechos humanos en diversos países alrededor del mundo y en la comunidad de las Naciones Unidas.<sup>2</sup>

Para este caso observamos que las violaciones discriminatorias más frecuentes a los derechos humanos que enfrenta este sector de la población por parte de las instituciones de salud se refieren a:

<sup>1</sup>Apuntes del doctor Fernando Cano Valle.

<sup>2</sup><http://www.ohchr.org/EN/Issues/Discrimination/Pages/discrimination.aspx> consultado por última vez el 28 de mayo de 2016. Traducción elaborada del idioma inglés al español por Mónica Pantoja Nieves.

1. Negación de la internación aún en casos graves
2. Negación de la atención médica integral.
3. Negación de la asistencia de limpieza, alimentación y suministro de tratamientos.
4. Negación de diagnóstico e información a pacientes y familiares.
5. Violación de confidencialidad de la información.
6. Ofensas graves a la dignidad e intimidad.
7. Negación de los servicios médicos de especialidad o intervenciones quirúrgicas.<sup>3</sup>

## Ámbito del derecho a la protección a la salud

### *La salud como un derecho social*

El derecho a la salud se va desarrollando de acuerdo con las demandas sociales y se institucionaliza paulatinamente. Por ejemplo, desde 1946 la Organización Mundial de la Salud (OMS) lo definió como el estado de absoluto bienestar físico, mental y social.

El derecho a la salud no sólo está abocado a la idea de curar las enfermedades, sino también de prevenirlas, por lo que el entorno físico y social adquiere un nivel fundamental. Esta nueva concepción de la salud implica una mayor protección del ser humano, así como un mayor compromiso administrativo y económico por parte del Estado mexicano.<sup>4</sup>

Toda persona tiene derecho a la protección a la salud”: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 4°.

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar”: Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25.

Responsabilidad social y salud se refiere a la promoción de la salud y el desarrollo social para sus pueblos como un cometido esencial de los gobiernos, que comparten todos los sectores de la sociedad, de acuerdo a la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos, UNESCO, artículo 14.

### Enfoque de la salud en relación a la discriminación

Para efectos de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación<sup>5</sup> 2014 se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional

<sup>3</sup>Comisión Nacional de Derechos Humanos, *El Derecho a la Salud como un derecho humano: calidad y equidad en atención a la población, Guía de autoestudio*, p. 31, disponible en [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx).

<sup>4</sup>*Ibidem*, pp. 27-29.

<sup>5</sup>Secretaría de Gobernación y Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Ley Federal Para Prevenir y Eliminar la Discriminación 2014, Reforma del 20 de marzo de 2014*, México.

y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo; también se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia.

Todas las personas tienen iguales derechos e igual dignidad y nadie debe ser discriminado. La discriminación impide el desarrollo pleno del potencial de la persona, mina la confianza en las virtudes de las sociedades democráticas y provoca exclusión social.

Por esto, es necesario reflexionar sobre la realidad que viven los diversos grupos de seres humanos que no pueden acceder al derecho a la salud y que no gozan de él en igualdad de condiciones. El Estado mexicano demanda de las autoridades de gobierno y de las y los servidores públicos actuar de acuerdo con las leyes, asumiendo a cabalidad los compromisos y las responsabilidades adquiridas al acceder al ejercicio profesional, además de responder a los valores inalienables de respeto a la vida y a la dignidad humana.

Sin embargo, existen dos caras de la misma moneda en atención y ejercicio del derecho a la protección de la salud.

- a) El ejercicio del derecho a la protección de la salud en condiciones de calidad, profesionalismo, respeto y trato justo.  
Muchas personas reconocen que han sido atendidas oportunamente, que el trato del personal de salud ha sido amable, rápido, profesional, que el servicio recibido fue adecuado y, muchas veces, óptimo.
- b) El ejercicio del derecho de protección a la salud, una experiencia frustrante, deficiente, en condiciones de desigualdad y discriminación, un derecho limitado o negado.

¿Por qué tantas personas que acuden a los servicios de salud sienten que no gozan de los mismos derechos, que no son tratados de la misma manera, que no son atendidos en igualdad de condiciones, que deben enfrentar situaciones degradantes, que deben exigir que se les brinde atención, que se les obstaculiza o niega este derecho?

Debido a que no todos los seres humanos acceden en las mismas condiciones al derecho a la protección a la salud, las diferencias en las experiencias son significativas y frecuentes, y es preciso hacer una reflexión sobre esta realidad.<sup>6</sup>

<sup>6</sup>Comisión Nacional de Derechos Humanos, *El Derecho a la Salud como un derecho humano: calidad y equidad en atención a la población*, op.cit., pp. 28-29.

Reprobamos cualquier conducta discriminatoria que se realice o se haya realizado en contra de mexicanos en diferentes partes del mundo, máxime cuando la propia Organización Mundial de la Salud ha señalado que no hay necesidad de cerrar las fronteras al tránsito de personas y al comercio. Consideramos que cuando se adoptan medidas sanitarias en algún país, lo mínimo que deberá garantizar el gobierno del mismo es el respeto irrestricto de los derechos humanos en *latu sensu*.<sup>7</sup>

En este marco, proponemos abordar el derecho a la salud planteando que los procesos enfermedad-atención resultan de múltiples determinaciones biológicas, psicológicas, sociales que nos atraviesan como integrantes de una comunidad, un grupo y/o en nuestra singularidad.

Desde esta perspectiva, el derecho a la salud involucra al menos tres dimensiones:

- El derecho a recibir atención cuando atravesamos una situación de enfermedad, malestar, dolor u otras formas de padecimiento.
- El derecho a que se generen las condiciones necesarias para la promoción de la salud y para la prevención de enfermedades o padecimientos.
- El derecho a la información y a la participación en las decisiones y acciones que hacen al cuidado integral de nuestra salud, tanto en lo que hace a la prevención como a la atención requerida.

Las situaciones de discriminación en relación con el derecho a la salud pueden presentarse de diferentes maneras:

- 1) La discriminación de personas en el acceso al cuidado integral de la salud por su pertenencia a determinados colectivos.

Aquí nos referimos a las situaciones de discriminación en el acceso al cuidado de la salud que padecen las personas por cuestiones que hacen a su cultura, etnia, nacionalidad, género, diversidad sexual, situación socioeconómica, edad, entre otros.

Cabe señalar que esta discriminación no sólo se da en el acceso a los servicios de salud, sino también y muy especialmente en los diversos recorridos que las personas van atravesando en las instituciones de salud y en la modalidad de respuesta o falta de ella que reciben.

- 2) La discriminación de personas y grupos en situación de vulnerabilidad que presentan una enfermedad o padecimiento específico o situación de discapacidad.

En este caso nos referimos a las situaciones de discriminación en acceso al cuidado integral de salud de personas o grupos con problemáticas particulares de salud o discapacidad. Entre ellos, personas con padecimiento mental o psíquico grave o discapacidad psicosocial, personas con consumo problemático

<sup>7</sup>Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación, “Un ejemplo reciente”, *Igualdes pero Diferentes*, Reportaje Central, México, p. 17.

de sustancias legales e ilegales, personas con otras discapacidades, personas con VIH-SIDA, patologías como el virus de la influenza A (H1N1).

Es importante destacar que estas situaciones requieren ser pensadas tanto en su especificidad como en términos de problemáticas sociales complejas, ya que no sólo suele estar comprometido el derecho a la salud, sino también el ejercicio de otros derechos.

- 3) Los procesos salud-enfermedad-atención/cuidado como una de las formas de producir otras formas de discriminación, a partir de procesos de estigmatización de las personas o colectivos sociales.<sup>8</sup>

En el proceso de atención de la salud-enfermedad, tanto al momento de plantear diagnósticos, tratamientos o causas probables de diferentes padecimientos, las personas somos pasibles de adquirir un nuevo rótulo o etiqueta que reduce la riqueza de nuestra vida —con nuestras capacidades, dificultades, sentimientos, ideas— a un solo aspecto que aparece como definitorio de nuestro andar en la vida (López Casariego, 2011).

### Caso: patología respiratoria por influenza A (H1N1)

La influenza pandémica es un evento completamente impredecible; la definición de la Organización Mundial de la Salud señala que es un virus de tipo Influenza A, para el que la mayoría de los humanos tienen poca o ninguna inmunidad; adquiere la habilidad de ocasionar una transmisión sostenida de humano a humano, lo que conduce a brotes a nivel comunitario. Tal virus tiene el potencial de propagarse rápidamente a nivel mundial, lo que ocasiona una pandemia.<sup>9</sup>

Primeramente el 17 de abril de 2009 el CDC determinó que dos casos de enfermedades respiratorias febriles en niños residentes del condado del sur de California fueron causados por infección del virus de la influenza A porcina (H1N1). Asimismo, entre diciembre de 2005 y enero de 2009 se reportaron 12 casos humanos de infección por influenza porcina en personas que habían tenido exposición directa a los cerdos en Estados Unidos, en particular en el estado de Ohio.

La evolución con conocimiento científico ha permitido constatar la presencia de diversos casos en el CDC de Atlanta entre 2005 y 2009.<sup>10</sup>

Los autores Tapen Sinha y Bradley Condon escribieron un artículo denominado “Los mexicanos no fueron a la causa de la influenza A (H1N1) en Estados Unidos”, señalando que es poco probable que la población mexicana que habita en Estados Unidos

<sup>8</sup>Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación, Documentos Temáticos Derecho a la Salud sin Discriminación, Argentina, pp. 14-40.

<sup>9</sup>*Pandemic Influenza Risk Management. WHO Interim Guidance*, Organización Mundial de la Salud, WHO. Press, Suiza, 2013, p. 19. Tomado de Pedro Alejandro Villarreal Lizárraga, Los mecanismos jurídicos relacionados con la pandemia de la Influenza A (H1N1) de 2009 desde una perspectiva de la gobernanza global, Tesis que presenta para optar por el grado de Doctor en Derecho, IJ-UNAM, México, 2016.

<sup>10</sup><http://espanol.cdc.gov/enes/flu/swineflu/>, última fecha de consulta 24 de mayo de 2016.

haya sido la causa de propagación del virus A (H1N1) en dicho país durante 2009. Para llegar a esta conclusión se llevó a cabo un análisis estadístico detallado con los informes de la incidencia de cada estado de los Centros de Control y la Prevención de la Enfermedad. El resultado es que no hay correlación alguna entre los estados con un alto índice de infección de A (H1N1) y los estados con una alta proporción de personas de origen mexicano. En efecto, la correlación inicial era negativa y muy cercana a cero. Las correlaciones que sí resultaron positivas en fechas posteriores no fueron significativas en términos estadísticos y también eran cercanas a cero. Sinha y Condon enfatizan la alta probabilidad de que no solamente los mexicanos no causaron la propagación de la enfermedad en Estados Unidos, sino que éstos se contaminaron debido a otras comunidades de Estados Unidos.

Debido a que un número inusual de casos de influenza surgió en México en marzo de 2009, el país se volvió el principal sospechoso de ser el origen temible del virus A (H1N1). México fue entonces el blanco de discriminaciones, sanciones, cuarentenas y otras medidas tomadas incluso en países tan lejanos como China. Sin embargo, no se determinó si el virus se había originado en México o en diversas comunidades de Estados Unidos.

Si bien ninguna investigación científica ha tratado el origen preciso del brote del virus de la influenza A (H1N1) en 2009, la literatura nunca ha determinado si el brote tuvo su inicio en México o en Estados Unidos. En cambio, ha asumido que el origen de la pandemia ocurrió en México y que de ahí se propagó a su vecino del norte. No obstante, el análisis estadístico demuestra que la causalidad de los hechos apunta en sentido contrario. Sabemos que el virus se propagó de un país a otro a través de los viajeros. En tal sentido se concluye que los mexicanos que trabajan en Estados Unidos podrían haber contagiado el virus de Estados Unidos a México.

A continuación se refieren situaciones discriminatorias que viven algunos grupos y sectores de la población en relación con la Influenza A (H1N1).

### Cronología de la pandemia en relación con la discriminación en 2009<sup>11</sup>

*24 y 25 abril*

- Los locutores de radio de Estados Unidos no solamente comenzaron a sugerir que el virus atípico provenía de México sino que había sido traído por los inmigrantes ilegales, que cruzaban la frontera y que se trataba de un ataque terrorista. El locutor de derecha Michael Savage, dijo: Voy hablar sobre la historia, la horrible historia de los migrantes ilegales que traen una nueva cepa de gripe a los Estados Unidos de América. No cometan errores al respecto. Los inmigrantes ilegales son los portadores de una cepa de gripe porcina aviar en

<sup>11</sup>Los Mexicanos no fueron la causa de la influenza A (H1N1) en EE.UU. Autores Tapen Sinha y Bradley Condon. [http://cdei.itam.mx/medios\\_digitales/archivos/investigacion/Condon\\_Sinha\\_AH1N1\\_27\\_junio\\_2011.pdf](http://cdei.itam.mx/medios_digitales/archivos/investigacion/Condon_Sinha_AH1N1_27_junio_2011.pdf), última vez revisado 28 de mayo de 2016.

los humanos procedentes de México. La pregunta para mí es, solamente hay una pregunta en mi mente y esa es: ¿se trata de un ataque terrorista? ¿Los terroristas demoniacos crearon una nueva forma del virus de influenza A que nunca se había visto, el cual es una mezcla de virus humano, porcino y aviar?

- Luego atacó a la Directora del Departamento de Seguridad, Janet Napolitano al lanzar la siguiente sentencia: ¿Podría ser este un ataque terrorista que se perpetuara a través de México? ¿Podrían nuestros queridos amigos de los países islámicos radicales haber creado el virus y haberlo plantado en México sabiendo que Ud. Janet Napolitano, no haría nada para detener el flujo de tráfico humano desde México, sabiendo que son la mula perfecta, las mulas perfectas para adentrar el virus en Estados Unidos.? Voy a decirles qué voy a hacer, y no me importa si no le gusta lo que voy a decir. No voy a tener contacto con los inmigrantes ilegales en ningún lado, y eso empieza en los restaurantes donde tienen trabajadores indocumentados en la cocina... Número dos, no voy a tener trabajadores extranjeros ilegales cerca de mí. No los tendré en ninguna de mis propiedades, no los tendré en ningún sitio cercano a mí.
- Además de Michael Savage, el programa conducido por Jay Severin anunció: “Entonces, además de las enfermedades venéreas y otras exportaciones líderes de México, mujeres con bigotes y enfermedades venéreas, ahora, ahora tenemos la fiebre porcina... y cuando somos magneto para primitivos alrededor del mundo... y cuando recoges algunos de los primitivos más bajos del México pobre y los colocas en el centro de Estados Unidos., pobres, sin habilidades, sin idioma, sin que compartan nuestra cultura, ni nuestra higiene, sin haber sido vacunados... son millones de sanguijuelas de un país primitivo que vienen aquí a chupar la sangre, y así están arruinando las escuelas, los hospitales, y un montón de vida en Estados Unidos ... Ahora, en este momento particular de la historia, están exportando una enfermedad más, una forma más bien efectiva, que la gripe porcina”.
- En Brasil, Chile, Perú, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Panamá inician controles sanitarios provenientes de México.
- Japón empieza a monitorear las llegadas desde México por fiebre.
- Argentina, Costa Rica, República Dominicana y Honduras inician controles sanitarios en pasajeros de México.

### *26 de abril*

- Estados Unidos inicia una vigilancia pasiva monitoreando viajeros desde México.

### *28 de abril*

- La India y Malasia advierten a sus ciudadanos restringir sus viajes a México, Canadá y Estados Unidos.

- Suiza aconseja no viajar a México.
- Bretaña, Francia y Alemania aconsejan restringir los viajes no esenciales a México.
- Japón no permitirá obtener visas a los viajeros sospechosos de tener influenza que provengan de México; serán puestos en cuarentena y examinados posteriormente en las instalaciones médicas.
- Bretaña les dice a sus ciudadanos en México que abandonen.
- Cuba y Argentina suspenden los vuelos a México por 48 horas.
- Las aerolíneas canadienses Air Canada, Westjet y Transat suspenden los vuelos a las playas mexicanas.

### *29 de abril*

- México tiene 1.4 millones de tratamientos de Tamiflu (suficiente para 1.3 por ciento de su población). En contraste hay existencias para un 25-30 por ciento de la población en países como Canadá y Francia.
- Ecuador suspende todos sus vuelos hacia y desde México por 30 días.
- Perú suspende vuelos con México.
- El ministro de salud de Francia llama a la suspensión de todos los vuelos de la Unión Europea a México.
- Cinco líneas de cruceros suspenden todas las paradas en los puertos de México.

### *30 de abril*

- El vicepresidente Joe Biden se retracta en televisión del comentario contra volar o usar el metro.
- Taiwán emite una alerta roja advirtiendo a sus ciudadanos no viajar a México y una alerta amarilla para Canadá y Estados Unidos.

### *1 de mayo*

- China suspende vuelos de México a Shanghai.
- Nestlé prohíbe todos los vuelos no esenciales a sus ejecutivos globales hacia Estados Unidos y México, una de las primeras compañías europeas en extender precauciones en sus viajes a Estados Unidos de las muchas compañías que lo han aplicado a México.

### *2 de mayo*

- La preocupación nace con relación al posible maltrato de mexicanos en Estados Unidos y en otros lados como resultado de la epidemia.



- Hay también reportes de discriminación contra residentes de la ciudad de México en el resto del país.
- Las autoridades de salud en China ponen bajo cuarentena a 164 de 189 pasajeros y los miembros de la tripulación del vuelo de México a Shangai que llevaba a un hombre enfermo con el virus de la Influenza A (H1N1) en Hong Kong.
- Las medidas de cuarentena impuestas por China y Rusia a viajeros mexicanos durante la pandemia de influenza a pesar de estar contempladas en el artículo 31(2) del Reglamento Sanitario Internacional, no estuvieron justificadas en términos científicos por lo que podrían ser consideradas como una aplicación incorrecta o injustificada de esos artículos.<sup>12</sup>

### 3 de mayo

- La Secretaría de Relaciones Exteriores de México reporta que el gobierno solicitó a la OMS y al secretario General de la ONU tomar medidas para contener el trato discriminatorio. El gobierno describe las restricciones en el comercio, los viajes y el trato hacia los mexicanos en el extranjero como discriminatorio, xenofóbico, injustificado y unilateral. Se refiere a la suspensión de vuelos por Argentina, China, Perú, Ecuador y Cuba, inspección exhaustiva de pasajeros, trato injusto de mexicanos y restricciones comerciales a los productos mexicanos como injustificables y decisiones unilaterales basados en la falta de información y falta de respeto a los derechos humanos.
- China aún está reteniendo a 44 mexicanos en cuarentena.
- Singapur les aplicó una cuarentena a todos los turistas que se dirigían a México. En contraste, no se impuso ninguna medida de este tipo de turistas procedentes de Estados Unidos, aunque el número de casos confirmados en aquel país ya había excedido el de México hacia el 7 de mayo de 2009. Por un lado, el número de visitantes estadounidenses a Singapur fue de 370 mil en 2009. Por el otro, el número de mexicanos que fueron a Singapur ese año fue menor a 2 mil. La historia es similar para el caso de China.

### 4 de mayo

- México insiste que la prensa europea detenga a su referencia a la Influenza A (H1N1) como “Influenza Mexicana”.
- China somete a cuarentena a dos estadounidenses y un grupo de 25 estudiantes de intercambio de Canadá.

<sup>12</sup>Pedro Alejandro Villarreal Lizárraga, Los mecanismos jurídicos..., *op. cit.*

*5 de mayo*

- México implementa estímulos económicos con un costo de 17,400 millones de pesos para mitigar el impacto económico del brote. La pérdida económica estimada de México es de aproximadamente 30 mil millones de pesos.
- México envía un avión a recoger a mexicanos que se encontraban en Shanghai, Beijing, Guangzhou y Hong Kong sufriendo una cuarentena en China. A su vez, China envía un avión a México para recoger a sus compatriotas por que China suspendió los vuelos con México. China tiene en cuarentena a canadienses y a mexicanos en función a su nacionalidad en lugar de su estatus de salud.
- México se queja de los avisos en el aeropuerto de Frankfurt, Alemania, refiriéndose a la “Influenza Mexicana”.

*6 de mayo*

- Singapur ordena 7 días de cuarentena para todos los pasajeros que provengan de México.

### Principio precautorio

El principio precautorio se aplica o se debe aplicar cuando los datos científicos sean insuficientes, o bien los efectos potencialmente puedan ser nocivos, en este caso a la salud humana. Deben tomarse medidas pertinentes, aun cuando la relación causa-efecto no se haya demostrado plenamente.

Por supuesto que es una forma de responsabilidad cuya aplicación puede ser urgente, no solamente en el terreno de la moral, sino también en las medidas específicas que ofrezcan el menor daño.

En el momento de adoptar decisiones, el conocimiento o entender tradicional puede ser clave en la elaboración de estrategias operativas para reducir el riesgo.

En el caso del SARS, sabemos que hubo dilación en la aplicación de medidas específicas; en el caso de la pandemia AH1N1, el principio precautorio se aplicó parcialmente.

Pasados algunos meses de instalada la pandemia de la nueva cepa del virus A (H1N1) 2009 se reconoce que el cerdo es un reservorio del virus, y que era necesario reforzar la bioseguridad en sus granjas. Lo cual debió llevarse a cabo con anterioridad.

El principio precautorio obliga a limitar el acceso del personal esencial, vigilancia de síntomas o signos de enfermedades en el personal, prevenir el acceso de viajeros internacionales a las granjas, reforzar la higiene y diversas medidas más que los veterinarios señalen para cada caso.

Es decir, que desde el inicio de la epidemia-pandemia en donde la incertidumbre prevalecía era necesario aplicar medidas sustentadas en forma científica.

Si bien no resolvió el impacto social y económico, funcionó acorde con las condiciones insuficientes de vigilancia epidemiológica. De ahí se desprende que el principio precautorio podría funcionar en forma óptima si no se basa en el número de enfermos nada más, ya que también es fundamental el análisis serológico, estudio genético y la ubicación geográfica.

El filósofo Karl Jaspers denunciaba que esta época podía identificarse como “la era de la responsabilidad anónima”, ya que no se puede decir quién es responsable ni ante quién se es responsable respecto de aquellas problemáticas que nos preocupan y nos atemorizan.<sup>13</sup> Hay desvinculación entre los seres humanos y cosificación: el otro (el prójimo) pasa a ser algún “algo”, es decir, algún ser en la fila, algún número de la estadística, algún usuario de servicios de salud, alguno más entre los millones. Existe una angustia por el anonimato; pero en esta sociedad posmoderna se paga y se aguanta, con tal de no responsabilizarse, con tal de no tomar el riesgo del compromiso.

La responsabilidad es compromiso, porque conlleva el deber de contemplar al ser humano, no como una parte más de la masa, sino como un ser individual, único en su propia dimensión. Pero también la responsabilidad hace ver a la humanidad como un sistema bien equilibrado, en donde se puede apreciar que la afectación a una parte repercute en el conjunto. Es por estas dos dimensiones del ser humano: la individual y la social, que la responsabilidad necesariamente conlleva el deber de cuidado, tanto para el acto que se realiza como para la acción de prevenir los riesgos que el acto pueda generar. En este cuidado sobre los riesgos es donde se perfila el principio de precaución, para el beneficio tanto de las generaciones actuales como de las futuras.

### Marco jurídico internacional y nacional

Estado mexicano se ha comprometido a nivel internacional y nacional el a que el ejercicio del derecho a la salud sea una realidad para todos los mexicanos, bajo los principios de igualdad y no discriminación.

Sin embargo, a pesar de que el derecho a la salud es reconocido en los principales instrumentos nacionales e internacionales que nos rigen, se requiere una reflexión más profunda en torno a sus alcances e implicaciones. El derecho a la salud es, en muchas ocasiones, vulnerado de forma deliberada y/o por omisión, por lo que legislativamente requiere una mayor delimitación.

Analizaremos algunos criterios y conceptos fundamentales que aportan a la reflexión sobre dichos alcances e implicaciones. Tal es el principio a la no discriminación de las personas que, como se ha ido señalando, es una variable constante en la legislación nacional y en los instrumentos y mecanismos internacionales.<sup>14</sup>

<sup>13</sup>Karl Jaspers citado por Enrique Mendoza Carrera, *Bioética. De su mirada estándar, al arte de las humanidades médicas*, México, ETM, 2007, p. 5.

<sup>14</sup>Comisión Nacional de Derechos Humanos, *El Derecho a la Salud como un derecho humano: calidad y equidad en atención a la población, Guía de autoestudio*, pp. 27-31.

## Marco jurídico internacional

Primero haremos mención de ciertos instrumentos internacionales en relación con la discriminación que no podrán ser abordados a profundidad debido a la extensión de este documento: Convención Americana sobre los Derechos Humanos, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”. Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de Intolerancia (Declaración de Durban).

El Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales desarrolló en la Observación General 14 una serie de elementos esenciales e interrelacionados que dan contenido al derecho a la protección de la salud: *a)* Disponibilidad, *b)* Accesibilidad, *c)* Aceptabilidad, *d)* Calidad.<sup>15</sup>

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General N° 20 referente a la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales señala: “La discriminación dificulta el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de una parte considerable de la población mundial. El crecimiento económico no ha conducido por sí mismo a un desarrollo sostenible y hay personas y grupos de personas que siguen enfrentando desigualdades socioeconómicas, a menudo como consecuencia de arraigados patrones históricos y de formas contemporáneas de discriminación”. Asimismo, puntualiza que en el Artículo 1.3 de la Carta de la Naciones Unidas y el artículo 2.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se prohíben la discriminación respecto del goce de los derechos económicos, sociales y culturales.

La misma Observación General N° 20 nos permite tener conocimiento del alcance que puede tener la diferencia de trato enunciando que todo trato diferencial por alguno de los motivos prohibidos se considerará discriminatorio a menos que exista una causa razonable y objetiva para dispensarlo. Ello entraña evaluar si el fin y los efectos de las medidas o las omisiones de que se trate son legítimos y compatibles con la naturaleza de los derechos recogidos en el Pacto, y si el único fin que se persigue es promover el bienestar general de una sociedad democrática. También debe existir una relación de proporcionalidad clara y razonable entre el fin buscado y las medidas u omisiones y sus efectos. La falta de recursos para no acabar con el trato discriminatorio no es una justificación objetiva y razonable, a menos que el Estado parte se haya esforzado al máximo por utilizar todos los recursos de que el dispone para combatirlo y erradicarlo con carácter prioritario.

En derecho internacional se infringe el Pacto al no actuar de buena fe para cumplir la obligación enunciada en el artículo 2.2 de garantizar que los derechos reconocidos en el Pacto se ejerzan sin discriminación. Los Estados partes pueden contravenir el Pacto mediante una

<sup>15</sup>Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación, Ricardo Raphael de la Madrid (coord.), *Reporte sobre la discriminación en México 2012 Salud y alimentación*, México, 2012, pp. 17-93.

omisión o una acción directa, o incluso por conducto de sus instituciones u organismos en los planos nacional o local. *Los estados parte deben asegurarse asimismo de no incurrir en prácticas discriminatorias en la asistencia y cooperación internacionales, y adoptar medidas para velar por que los actores sometidos a su jurisdicción tampoco lo hagan.*<sup>16</sup>

Señala asimismo, que el origen nacional se refiere al Estado, la nación o el lugar de origen de una persona. Esas circunstancias pueden determinar que una persona o un grupo de personas sufran una discriminación sistemática en el ejercicio de los derechos que les confiere el Pacto. El origen social se refiere a la condición social que hereda una persona; como se examina en mayor profundidad, la discriminación basada en ascendencia como parte de la discriminación por nacimiento y la discriminación por motivos relacionados con la situación económica y social.

El punto de nacionalidad señala que no se debe impedir el acceso a los derechos amparados en el Pacto por razones de nacionalidad; por ejemplo, todos los indocumentados tienen derecho a recibir atención sanitaria asequible. Los derechos reconocidos en el Pacto son aplicables a todos, incluidos los no nacionales, como los trabajadores migrantes independientemente de su condición jurídica y de la documentación que posean, aspecto que no se cumple.

En cuanto al estado de salud, se refiere a la salud física o mental de una persona. Los Estados partes deben garantizar que el estado de salud efectivo o sobreentendido de una persona no constituya un obstáculo para hacer realidad los derechos garantizados en el Pacto. Los Estados a menudo se escudan en la protección de la salud pública para justificar restricciones de los derechos humanos relacionadas con el estado de salud de una persona. Sin embargo, muchas de esas restricciones son discriminatorias.

Los Estados partes deben adoptar medidas también para combatir la estigmatización generalizada que acompaña a ciertas personas por su estado de salud.

Aquí quisiéramos señalar que la xenofobia es considerada como la actitud adversa a las colectividades y personas de un origen nacional distinto al de un país de residencia. La diferencia entre nacionales y extranjeros es fundamentalmente de orden legal, pero se manifiesta en rasgos culturales a veces tan sutiles como el estilo de vida o el acento del habla; en algunos casos puede estar asociada a ciertas identidades étnicas; da pie en determinadas circunstancias, al desarrollo de prejuicios que atribuyen a los extranjeros características de un estereotipo que los desvaloriza o los presenta como una amenaza potencial a la sociedad nacional.<sup>17</sup>

Los conceptos de origen nacional, origen social, condición de salud, xenofobia fueron revisados en este ensayo por considerarse los casos de discriminación que sufrió México. El cuadro cronológico que presentamos con anterioridad muestra los hechos que se suscitaron durante la pandemia de la Influenza A (H1N1) del 2009 y comparando lo señalado en esa relación y lo puntualizado por la Observación N° 20 estamos

<sup>16</sup>Cursivas insertadas por los autores.

<sup>17</sup>Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Gobierno de la República, Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018 Especial, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación Conapred, México, 2014 p. 100 (tomado de Instituto Interamericano de Derechos Humanos).

frente a diversas formas en que se discriminó al Estado mexicano, ya que se dio un trato desigual —de forma diferente— no justificado sin fundamento. México fue el centro de la discriminación; a pesar de que otros países presentaban contagios entre los mismos, no se discriminaron del todo, resultando discriminatoria y no justificada para México esta lamentable situación. Se debe subrayar y por ello lo reiteramos que los Estados partes deben asegurarse asimismo de no incurrir en prácticas discriminatorias en la asistencia y cooperación internacionales, y adoptar medidas para velar que los actores sometidos a su jurisdicción tampoco lo hagan.

Por otra parte, se señala que ningún caso de discriminación en relación con virus A (H1N1) ha sido tratado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por parte de nacionales mexicanos.

### *Marco jurídico nacional*

Se considera pertinente revisar: *a)* el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *b)* Leyes: Ley Federal Para Prevenir y Eliminar la Discriminación, Ley General de Salud. *c)* Reglamentos: Reglamento de la Asamblea Consultiva del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. *d)* Estatuto: Estatuto orgánico del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. *e)* Decreto: Decreto por el que se declara el Día Nacional contra la Discriminación 19 de octubre de cada año. *f)* Acuerdo: Acuerdo 01/2013 por los que se emite los lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. *g)* Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Gobierno de la República. Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018.<sup>18</sup> *h)* Recomendaciones para legislar con perspectiva de no discriminación y derechos humanos,<sup>19</sup> aunque por la extensión del presente documento no realizaremos un examen pormenorizado

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación emitió la resolución por disposición 01/06 sobre la exclusión de que son objeto en diversas entidades del sector salud, pacientes diagnosticados con diversas enfermedades afectando sus derechos fundamentales: a la salud y no discriminación. El documento que emite la Conapred nos sirve como muestra de lo que se podría emplear para casos de pacientes que hayan contraído la influenza A (H1N1) —enfermedad transmisible descrita con anterioridad—, quienes no tuvieron oportunidad de ser atendidos en una clínica u hospital por discriminación debido a su condición de salud. Así como a quienes no se les suministró preventivamente el Tamiflu por diferencia de trato injustificado, lo cual era obligación de Estado para todas las personas sin distinción alguna.

El derecho a la no discriminación fue violado por funcionarios del sector salud pero también encontramos casos de discriminación entre particulares, en especial

<sup>18</sup>Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Gobierno de la República, Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018 Especial, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación Conapred, México, 2014.

<sup>19</sup>Secretaría de Gobernación, Consejo para Prevenir la Discriminación, Senado de la República, Cámara de Diputados, *Capacidad Jurídica* (Colección Legislar sin Discriminación), pp. 17-46.

en el momento que los habitantes del entonces Distrito Federal —ahora Ciudad de México— fueron blanco mediático nacional e internacional de la exposición del virus de la influenza A (H1N1), quedando vulnerables a la discriminación del resto de la población de los estados de la República Mexicana.

Esta situación agravó la imagen de México a nivel internacional y tuvo repercusiones económicas; estimándose que la contingencia implicó un costo económico de 0.74 por ciento del Producto Interno Bruto, lo que asciende a cantidades que rondan entre los 1,952 millones de pesos para el sector público, y alrededor de 65,144 millones de pesos para el sector privado.<sup>20</sup>

### Acciones en materia de política pública en salud

- Debe ser eje de una política de salud sin discriminación, la atención a toda persona sin importar origen nacional o posición social, situación económica, lugar de nacimiento, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, impedimentos físicos o mentales, estado de salud —incluido el virus de la influenza A (H1N1)—, orientación o preferencia sexual y situación política, social o de otra índole.
- Los cursos de acción que se diseñen e implementen deben considerar el avance progresivo de esta política y la obligación del Estado de proteger a los grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación, como parte de las mejoras al sistema de salud.
- La asignación inadecuada de recursos para la salud en las áreas que más afectan a los grupos discriminados pueden provocar la reproducción de la discriminación sin ser manifiesta de manera directa.
- Reconocer los nuevos retos epidemiológicos asociados con los contextos de pobreza, e incluso con una mirada de género, implica prever una política de salud que impida el avance de la discriminación en este ámbito fundamental.

### Conclusiones

- Científicamente no se ha comprobado aún que el brote de la epidemia se presentó en México, ya que en Estados Unidos se documentaron casos previos a 2009.
- Se violan artículos constitucionales en relación con los derechos humanos a la no discriminación y a la salud; en el caso del virus A (H1N1) los mexicanos

<sup>20</sup>Roberto Escalante Semerena, Héctor Ramírez del Razo y Enrique del Val Blanco, “Costo estimado de la contingencia sanitaria de la influenza A (H1N1) en México”, en José Narro Robles y Jaime Martusceli Quintana, *La UNAM ante una emergencia sanitaria. Experiencia de la epidemia de influenza A(H1N1)*, UNAM, México, 2010, p. 283. Tomado de Pedro Alejandro Villarreal Lizárraga, *Los mecanismos jurídicos...*, *op. cit.*

- son tratados en forma desigual de manera no justificada y sin fundamento tanto en el plano nacional como en el internacional.
- No fue reconocido el derecho a que los mexicanos tienen iguales derechos e igual dignidad.
  - Las acciones de políticas públicas de salud continúan siendo insuficientes para afrontar una patología de la magnitud que presentó la pandemia, lo cual podría representar nuevamente pérdidas humanas y económicas catastróficas para el país.

## Bibliografía

- ESCALANTE SEMERENA, Roberto, Héctor Ramírez del Razo y Enrique del Val Blanco, “Costo estimado de la contingencia sanitaria de la influenza A(H1N1) en México”, en José Narro Robles y Jaime Martusceli Quintana, *La UNAM ante una emergencia sanitaria. Experiencia de la epidemia de influenza A(H1N1)*, México, UNAM, 2010.
- MENDOZA CARRERA, Enrique, *Bioética. De su mirada estándar, al arte de las humanidades médicas*, México, ETM, 2007.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, “Un ejemplo reciente”, *Iguales pero Diferentes*, Reportaje Central, México.
- , Ricardo Raphael de la Madrid (coord.), *Reporte sobre la discriminación en México 2012 Salud y alimentación*, México, 2012.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, *El Derecho a la Salud como un derecho humano: calidad y equidad en atención a la población, Guía de autoestudio*, disponible en [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx).
- Secretaría de Gobernación, Consejo para Prevenir la Discriminación, Senado de la República, Cámara de Diputados, *Capacidad jurídica* (Colección Legislar sin Discriminación).

### *Bibliografía internacional*

- Pandemic Influenza Risk Management*. WHO Intermin Guidance, Organización Mundial de la Salud, WHO. Press, Suiza.
- Instituto Nacional contra la Discriminación la Xenofobia y el Racismo, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Presidencia de la Nación, *Documentos Temáticos Derecho a la Salud sin Discriminación*, Argentina.

### *Legislación internacional:*

- Convención Americana sobre los Derechos Humanos, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.



Declaraciones: Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de Intolerancia (Declaración de Durban).

### *Legislación nacional:*

Acuerdo 01/2013 por los que se emite los lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 Gobierno de la República. Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018.<sup>21</sup>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto por el que se declara el Día Nacional contra la Discriminación 19 de octubre de cada año.

Estatuto Orgánico del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Ley Federal Para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Ley General de Salud.

Recomendaciones para legislar con perspectiva de no discriminación y derechos humanos.

Reglamento de la Asamblea Consultiva del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

### *Tesis*

VILLARREAL LIZÁRRAGA, Pedro Alejandro, Los mecanismos jurídicos relacionados con la pandemia de la Influenza A (H1N1) de 2009 desde una perspectiva de la gobernanza global, Tesis que presenta para optar por el grado de Doctor en Derecho, IJ-UNAM, México, 2016.

### *Páginas cibernéticas consultadas:*

Organización las Naciones Unidas Alto Comisionado en Derechos Humanos <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Discrimination/Pages/discrimination.aspx>, consultado por última vez 28 de mayo 2016 (Traducción elaborada del idioma inglés al español por Mónica Pantoja Nieves).

Centers for Disease Control and Prevention CDC EEUU, <http://espanol.cdc.gov/enes/flu/swine-flu/>, última fecha de consulta 24 de mayo de 2016.

TAPEN, Sinha y Bradley Condon, “Los Mexicanos no fueron la causa de la influenza A (H1N1) en EE.UU”, [http://cdei.itam.mx/medios\\_digitales/archivos/investigacion/Condon\\_Sinha\\_AH1N1\\_27\\_junio\\_2011.pdf](http://cdei.itam.mx/medios_digitales/archivos/investigacion/Condon_Sinha_AH1N1_27_junio_2011.pdf), última vez revisado 28 de mayo de 2016.

<sup>21</sup>Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Gobierno de la República Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018 Especial, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación Conapred, México, 2014.



La cláusula de interpretación conforme en el caso del derecho  
a un ambiente sano en México

La cláusula de interpretación conforme

La reforma constitucional en materia de derechos humanos (publicada en el *Diario Oficial de la Federación [DOF]* el 10 de junio de 2011) trajo consigo una figura jurídica —entre otras— de formidable importancia: *la cláusula de interpretación conforme*. Considerada por algunos como “la gran desconocida” de dicha reforma,<sup>1</sup> esta cláusula representa ante todo una técnica interpretativa para la armonización de las normas nacionales y las internacionales sobre derechos humanos. Quedó consagrada en el párrafo segundo del artículo 1º de nuestra Carta Magna, y su texto guarda estrecha relación con los párrafos primero y tercero de ese mismo artículo. Transcribimos a continuación el contenido de los tres párrafos del precepto aludido:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los

<sup>1</sup> Así lo llegó a expresar en su momento José Luis Caballero, quien enfatizando la enorme importancia de esta cláusula, advertía sobre el hecho de que se “alude muy poco a su potencialidad específica” o que se “intenta disminuir su virtualidad”. Para conocer más sobre esto, véase Caballero Ochoa, José Luis, “Comentario sobre el artículo 1º, segundo párrafo de la Constitución (La cláusula de interpretación conforme al principio *pro persona*)”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, SCJN-Fundación Konrad Adenauer-UNAM, III, tomo I, 2013, p. 51.

Sumario

La cláusula de interpretación conforme . . . . .	297
Las normas internas relativas al derecho a un ambiente sano: la constitución y las leyes . . . . .	301
Las normas externas relativas al derecho a un ambiente sano: los tratados internacionales. . . . .	306
Bibliografía . . . . .	311

tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Las descripciones conceptuales siguientes ayudan a comprender el significado y alcance de la citada cláusula: *i*) “constituye un método que tiene como finalidad la armonización y complementariedad de las normas inferiores con las normas constitucionales y convencionales”;<sup>2</sup> *ii*) “lleva a la interpretación armónica entre las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente constitucional o internacional, con el resto del texto de la propia Constitución y con los tratados de derechos humanos”;<sup>3</sup> *iii*) “es la respuesta constitucional o una de las respuestas —a mi juicio, la más pertinente— para acompañar la incorporación de los tratados internacionales sobre derechos humanos al orden interno”;<sup>4</sup> y *iv*) se sintetiza como “la técnica hermenéutica por medio de la cual los derechos y libertades (*sic*) constitucionales son armonizados con los valores, principios y normas contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos signados por los Estados, así como por la jurisprudencia de los tribunales internacionales (y en ocasiones otras resoluciones y fuentes internacionales), para lograr su mayor eficacia y protección”.<sup>5</sup>

Hay tres cuestiones trascendentales que se derivan del párrafo segundo del precepto constitucional mencionado. Primero, dicho enunciado jurídico no sólo impone la armonización de la norma nacional y la norma internacional, sino que la interpretación misma que se haga de las normas relativas a los derechos humanos deberá favorecer “en todo tiempo a las personas la protección más amplia”, tal y como se establece en la última parte del párrafo segundo del citado artículo. Este es el principio *pro persona*, que representa una “clave de interpretación” dirigida hacia la protección más amplia de los derechos, y que igual se aplica para el caso de que en una norma haya dos o más sentidos posibles o para el caso de una colisión normativa. En ambos supuestos se estará a la norma que más favorezca a las personas. Así lo explica Carmona Tinoco:

[...] de entre los sentidos posibles de una norma, habrá que privilegiar aquel más favorable a la persona, o en caso de conflicto normativo, deberá prevalecer la disposición más

<sup>2</sup>Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2014, p. 21.

<sup>3</sup>Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM-III, 2011, p. 46.

<sup>4</sup>Caballero Ochoa, José Luis, *La interpretación conforme. El modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2013, p. 14.

<sup>5</sup>Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional...*, *op. cit.*, nota 3, p. 358.

favorable o la menos restrictiva de los derechos humanos. El principio pro persona, en materia de derechos humanos, deja atrás el viejo principio jerárquico, para dar paso a un nuevo esquema, ya no se trata de la pregunta usual sobre qué norma es jerárquicamente superior, sino de qué norma es la más favorable o la menos restrictiva hacia la persona, la que deberá finalmente ser aplicada al caso concreto.<sup>6</sup>

Segundo, las normas sobre derechos humanos establecidas en *cualquier ley* del ordenamiento jurídico tienen dos referentes fundamentales: la Constitución y los tratados internacionales. De modo que la aplicación de la cláusula de interpretación conforme implica, como algunos autores señalan, llevar a cabo una remisión interpretativa hacia dichos referentes, incluye desde luego el principio *pro persona*.<sup>7</sup> Nos explican Fix-Zamudio y Valencia Carmona lo siguiente:

De ahora en adelante, el intérprete de normas de derechos humanos tendrá la obligación imperativa de aplicar la nueva cláusula constitucional de interpretación conforme. Si encuentra dos o más sentidos posibles en una determinada norma, debe seleccionar aquella cuyo sentido tenga mayor conformidad con la Constitución y los tratados internacionales relativos. Desde luego, para extraer los diferentes sentidos de la norma, se requiere de una interpretación previa, en la cual se utilizan los criterios generalmente admitidos por la teoría de la interpretación. Igualmente, siguen privando las reglas que han caracterizado la interpretación conforme, esto es, la presunción de constitucionalidad de una ley y el deber que el juzgador debe autoimponerse de sólo declarar la inconstitucionalidad en casos verdaderamente necesarios.<sup>8</sup>

Entonces, nos encontramos en un escenario en donde la interpretación conforme es: i) “de todas las normas relativas a los derechos humanos contenidas en la legislación, hacia los referentes *Constitución y los tratados internacionales*”; ii) “de las normas sobre derechos humanos contenidas en los tratados internacionales hacia la *Constitución y los tratados internacionales*; y iii) “de las normas sobre derechos humanos contenidas en la Constitución hacia otras normas de la *Constitución y los tratados internacionales*”.<sup>9</sup>

Tercero, surge una nueva relación entre la Constitución y los tratados internacionales. En efecto, de la lectura del artículo 1º constitucional se desprende que las normas sobre derechos humanos contenidas en cualquier tratado internacional de los que México sea parte tienen rango constitucional. Es decir, para el caso de derechos

<sup>6</sup>Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “La reforma constitucional en derechos humanos de junio de 2011 y su relación con los derechos universitarios”, en Carmona Tinoco, Jorge Ulises (coord.), *La vinculación entre los derechos humanos y los derechos universitarios. Obra en homenaje al Dr. Jorge Carpizo Mac Gregor*, México, UNESCO-UNAM, Defensoría de los Derechos Universitarios, 2013, p. 181.

<sup>7</sup>En este sentido, véase lo señalado por Caballero Ochoa, José Luis, “Cláusula de interpretación conforme”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo et al. (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal-UNAM, III, 2014, p. 166.

<sup>8</sup>Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, III, 2015, pp. 8 y 9.

<sup>9</sup>Caballero Ochoa, José Luis, “Cláusula de interpretación...”, *op. cit.*, nota 7, pp. 166 y 167.

humanos, en particular, ya no priva el supuesto de que los tratados internacionales se encuentran por debajo de la Constitución (segundo nivel o nivel inferior) de conformidad con el sistema jerárquico establecido en el artículo 133 de nuestra Carta Magna.<sup>10</sup> De modo que “la tesis que colocaba a los tratados en un rango supra legal, esto es, debajo de la Constitución, pero por encima de la leyes federales y de otras normas ha perdido aplicación en materia de derechos humanos”.<sup>11</sup> Con todo y que estas últimas consideraciones no han sido unánimemente aceptadas, hay autores que enfatizan en la necesidad de abandonar en el ámbito de los derechos humanos el esquema jerárquico, y referirse en todo caso a un sistema hermenéutico o interpretativo.<sup>12</sup>

Es importante aclarar sobre esta nueva relación que la interpretación a realizarse sobre tales referentes actúa de manera simultánea, es decir, la técnica interpretativa debe conducir a una armonización de la norma nacional (Constitución) y la norma internacional (tratados internacionales). Lo explica nítidamente Ferrer Mac-Gregor de la siguiente manera:

No se trata de dos interpretaciones sucesivas (primero la interpretación conforme a la Constitución y luego la interpretación conforme al tratado internacional), sino de una interpretación conforme que armonice ambas. Cuando la fórmula constitucional se refiere a que las normas de derechos humanos se interpretarán “de conformidad con” “esta Constitución y con los tratados internacionales [...]”, la conjunción “y” gramaticalmente constituye una “conjunción copulativa”, que sirve para reunir en una sola unidad funcional dos o más elementos homogéneos al indicar su adición. De ahí que esta cláusula cumple con una “función hermenéutica” de armonización. Y entre las posibles interpretaciones conformes de armonización, el intérprete deberá optar por la protección más amplia.<sup>13</sup>

A partir de esta relación o remisión interpretativa entre las normas constitucionales y las normas convencionales sobre derechos humanos surge lo que se conoce como *bloque de derechos* o *bloque de constitucionalidad*. Se asemeja a un catálogo de derechos integrado “por las normas del texto fundamental vigente y las normas derivadas de los tratados internacionales de derechos humanos o que contuviesen disposiciones relativas a ellos, siempre y cuando se hayan debidamente suscritos”.<sup>14</sup>

De esta manera, la cláusula de interpretación conforme se complementa con el principio *pro persona*, el *bloque de constitucionalidad* y los principios pertenecientes a los derechos humanos —consagrados en el párrafo tercero del artículo 1º constitucional—, que son el de *universalidad* (los derechos son inherentes a las personas); *inter-*

<sup>10</sup>Este artículo señala lo siguiente: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas”.

<sup>11</sup>Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 8, p. 13.

<sup>12</sup>En este sentido, una discusión amplia en Caballero Ochoa, José Luis, *op. cit.*, nota 4, pp. 130 y ss.

<sup>13</sup>Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Interpretación conforme y control difuso...”, *op. cit.*, nota 5, p. 365.

<sup>14</sup>Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 8, pp. 14 y 15.

*dependencia* (la satisfacción o afectación incide a su vez en el goce de otros derechos); *indivisibilidad* (las personas son titulares de todos los derechos reconocidos), y *progresividad* (avanzar hacia mejores estándares que una vez alcanzados no deben retroceder o estancarse).<sup>15</sup>

En fin, los intérpretes u operadores jurídicos de la cláusula de interpretación conforme —jueces, legisladores, funcionarios públicos, juristas, cualquier persona—, deberán adentrarse en el conocimiento de instrumentos jurídicos tanto nacionales como convencionales. La dimensión nacional comprende la Constitución y cualquier ley del ordenamiento jurídico mexicano (ley sobre derechos humanos propiamente o sobre alguna otra materia pero que contemple uno o más derechos humanos). La dimensión internacional abarca los tratados internacionales en los que México es parte (ya sea que éstos se refieran a derechos humanos propiamente, o bien que se refieran a otra materia pero que incluyan en su texto uno o más derechos humanos).

Para el caso de análisis del derecho a un medio ambiente sano, o derecho a un ambiente sano,<sup>16</sup> el reto es identificar de qué manera, si es el caso, se ha desarrollado este derecho en la Constitución, en las leyes mexicanas, y en los tratados internacionales de los que nuestro país es parte.

## Las normas internas relativas al derecho a un ambiente sano: la constitución y las leyes

### *Constitución*

En el año de 1999 se consagró por vez primera en nuestra Carta Magna el derecho a un ambiente para todas las personas. El texto primigenio quedó plasmado en el párrafo quinto del artículo 4º constitucional (con reforma publicada el 28 de junio de ese año) de la siguiente manera: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”. Este enunciado jurídico pasó en el año de 2001 al cuarto párrafo del citado artículo; no hubo modificación alguna en su texto. Años después, con reforma publicada el 8 de febrero de 2012, el texto del derecho a un ambiente se recorrió a su lugar original, el párrafo quinto, pero se cambió parte de su contenido y se agregaron elementos nuevos que subsisten hasta nuestros días. El texto vigente señala: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro

<sup>15</sup>Sobre el contenido de estos principios, véase Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “La reforma constitucional en derechos humanos de junio de 2011...”, *op. cit.*, nota 6, pp. 182 y 183. Otro análisis que recomendamos sobre estos principios es el de Vázquez, Luis Daniel y Serrano, Sandra, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional...*, *op. cit.*, nota 3, pp. 135 y ss.

<sup>16</sup>Aunque el ordenamiento jurídico mexicano hace referencia indistinta a ambas expresiones, ya sea la del derecho a un medio ambiente sano, o la del derecho a un ambiente sano, nosotros preferimos utilizar la segunda por considerar que la expresión “medio ambiente” es reiterativa, tautológica.

ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”. De manera tal que el intérprete u operador jurídico de la cláusula de interpretación conforme tiene en nuestra Carta Magna su punto de partida.

Debe entenderse que este derecho pertenece a los llamados derechos de solidaridad o de la tercera generación y, que por lo tanto, se trata de un derecho que establece deberes estatales positivos (de hacer) a la vez que negativos (de no hacer). La titularidad de este derecho es tanto individual como colectiva, y el bien tutelado —el ambiente— corresponde a todos, es decir, es un bien común, un bien colectivo.<sup>17</sup> Así lo entendía desde hace años Bidart Campos:

Si tomamos al azar un derecho que se suele ahora colocar en la tercera generación, como es el derecho a la preservación del medio ambiente, hay que decir que todos los hombres (sic) que viven en un mismo ámbito (ciudad, región, etc.) tienen subjetivamente ese derecho, pero como el bien a proteger es común, el derecho personal de cada uno y el de todos forma una titularidad que, aun cuando sigue siendo subjetiva de cada sujeto, uno por uno, es a la vez compartida por esa pluralidad en la sumatoria de un interés común.<sup>18</sup>

En la aplicación de la cláusula de interpretación conforme debe considerarse que el derecho al ambiente sano es un derecho de goce o disfrute, y es plural.<sup>19</sup> Se trata de un derecho que está estrechamente vinculado con otro derecho humano, el *derecho a vivir*, y esto significa que dicho derecho corresponde a cada una de las personas, es de cada persona; aquí estamos frente a una titularidad individual. Al mismo tiempo, es un derecho cuyo bien jurídico tutelado es de todos, es uno solo para todos; estamos frente a una titularidad colectiva.<sup>20</sup> Ésta debe ser la lectura correcta de lo que se establece en el párrafo quinto del artículo 4º constitucional vigente, aunque no se mencione expresamente la idea de “disfrutar” o “gozar” (incluso la de “vivir”), como sí se hace en algunas leyes mexicanas que analizaremos más adelante.

Es importante enfatizar que el intérprete u operador jurídico debe valorar que el derecho al ambiente, o derecho a un ambiente, se ha adjetivado de *sano* (cuyo propósito está vinculado a nuestro desarrollo y bienestar) y esto representa una cercanía especial con el derecho de protección de la salud humana.<sup>21</sup> De aquí que se actualice claramente el principio de interdependencia, es decir, este derecho depende para su existencia de la realización del derecho a la protección de la salud consagrado en el párrafo cuarto del artículo 4º constitucional, y viceversa. Dicha interdependencia in-

<sup>17</sup>Véase lo que hemos señalado al respecto en Nava Escudero, César, “Derecho al medio ambiente”, en Ferrer MacGregor, Eduardo *et al.* (coords.), *Diccionario de derecho procesal...*, *op. cit.*, nota 7, p. 400.

<sup>18</sup>Bidart Campos, Germán J., *Teoría general de los derechos humanos*, Buenos Aires, Astrea, 1991, pp. 190 y 191.

<sup>19</sup>En este sentido, remitimos a las explicaciones formuladas por Jordano Fraga, Jesús, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, José María Bosch, 1995, pp. 500 y ss.

<sup>20</sup>Una explicación más amplia en Corzo Sosa, Edgar, “Derecho al medio ambiente adecuado, reconocimiento jurídico y acceso a la justicia (protección). Un esbozo”, en Carmona Tinoco, Jorge Ulises y Hori Fojaco, Jorge M., (coords.), *Derechos humanos y medio ambiente*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-UNAM, III, 2010, pp. 163 y ss.

<sup>21</sup>Sobre esta cercanía, Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2a. ed., México, FCE-Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2000, p. 103.



cluye, además y entre otros, el derecho a la alimentación y el derecho al agua (párrafos tercero y sexto del artículo 4º, respectivamente), así como el derecho de responsabilidad por daño y deterioro ambiental<sup>22</sup> establecido en la última parte del párrafo quinto del artículo 4º multicitado. Como ya hemos señalado, el derecho al ambiente sano “es un derecho que complementa, pero que a su vez se complementa con otros derechos”.<sup>23</sup>

### *Leyes secundarias*

Ante el enorme y vertiginoso crecimiento de leyes en nuestro ordenamiento jurídico, representa un verdadero reto para el intérprete u operador jurídico de la cláusula de interpretación conforme identificar las normas relativas al derecho humano a un ambiente sano. Sin embargo, hemos aprendido (a través de la investigación, la docencia, y la función pública) que no hay mejor forma de rastrear qué ley o leyes regulan o reglamentan el enunciado constitucional ambiental sobre este derecho, que la de concentrarse principalmente en aquellas leyes que han de ser consideradas ambientales. Por definición, una ley ambiental puede ser reglamentaria o tener apoyo en uno o más preceptos constitucionales ambientales, entre ellos el artículo 4º, párrafo quinto. Las leyes que no sean ambientales difícilmente habrán de referirse de manera expresa a este derecho, aunque como lo veremos a continuación, hay alguna que otra excepción.

Ahora bien, ¿qué hace que una ley sea ambiental? El criterio que seguimos, propuesto en otras ocasiones, descansa en dos cuestiones. Primero, una ley se considera ambiental si su aplicación e interpretación para efectos administrativos se realiza por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) a través de sus unidades administrativas, organismos públicos descentralizados, u órganos desconcentrados. Segundo, que el contenido de dicha ley sea, desde luego, de tipo ambiental.<sup>24</sup> En este criterio también entran leyes cuya aplicación e interpretación pudiera corresponder tanto a la Semarnat como a otras secretarías o entes públicos de manera conjunta, lo que se determina la mayoría de las veces por mandato expreso en la propia ley. Es el caso de la *Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados* donde las autoridades competentes además de la Semarnat son, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), la Secretaría de Salud, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Hay leyes con cierto contenido ambiental pero que no son de aplicación e interpretación para efectos administrativos por la Semarnat; lo son de alguna otra secretaría o ente público, con todo y que éstos puedan celebrar convenios de coordinación al

<sup>22</sup>Éste es considerado un derecho por la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental en su artículo primero, párrafo segundo, y también por la doctrina, como por ejemplo en Carmona Lara, María del Carmen, *Derechos del medio ambiente*, México, SEP, INEHRM-UNAM, III, 2015, p. 8.

<sup>23</sup>Nava Escudero, César, “Derecho al medio ambiente”, *op. cit.*, nota 17, p. 401.

<sup>24</sup>Véase para más detalles, Nava Escudero, César, “Institucionalizar la capacitación jurídico-ambiental en México”, en Nava Escudero, César (ed.), *Legislación ambiental en América del Norte. Environmental Legislation in North America*, Québec-México, Comisión para la Cooperación Ambiental-UNAM, III, 2011, pp. 798 y ss.

efecto con aquélla. Este tipo de leyes se clasifican como leyes por materias relacionadas, y son muchas, quizá más de cuarenta (entre las que se incluyen aquellas que conforman la legislación tributaria, así como los códigos civil y penal). Ejemplos son la *Ley Federal del Mar*, que aplica e interpreta la Secretaría de Marina; la *Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables*, que aplica e interpreta la Sagarpa, o la *Ley de Energía Geotérmica*, que aplica e interpreta la Secretaría de Energía.

En la elaboración de una tipología ambiental propia bajo el criterio señalado con antelación,<sup>25</sup> existe una ley en su conjunto (caracterizada como ley marco o ley integral), y al menos once leyes por sector o sectoriales (véase tabla).

### Tipología de leyes en materia ambiental (integral y por sector)

LEYES	
INTEGRAL	LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE (1988)
Por sector	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley de Aguas Nacionales (1992)</li> <li>Ley General de Vida Silvestre (2000)</li> <li>Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (2003)</li> <li>Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (2003)</li> <li>Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (2005)</li> <li>Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos (2008)</li> <li>Ley General de Cambio Climático (2012)</li> <li>Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (2013)</li> <li>Ley de Hidrocarburos (2014)</li> <li>Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (2014)</li> <li>Ley de Transición Energética (2015)</li> </ul>

Fuente: Clasificación del autor.

Para los propósitos de este trabajo identificamos cinco leyes de nuestra tipología que se refieren de manera expresa al derecho a un ambiente: una integral y cuatro sectoriales. A estas se agrega una ley por materias relacionadas, que de manera excepcional se refiere a este derecho. Con una redacción, vocablos, adjetivos y propósitos distintos al texto constitucional —cuestión que deberá ser puntualmente advertida por los intérpretes u operadores jurídicos de la cláusula de interpretación conforme— las leyes son las siguientes (en orden cronológico según fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*).

*Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (1988). Es reglamentaria de diversas disposiciones de nuestra Carta Magna relativas a la preservación

<sup>25</sup>Diversos autores, con o sin un método en particular, escogen o seleccionan aquellas leyes que consideran ambientales. Un análisis dogmático de la legislación ambiental en nuestro país para el caso del derecho a un ambiente sano se encuentra en Mariscal Ureta, Karla Elizabeth, *Medio ambiente sano. Derecho colectivo global*, México, Porrúa, 2015, pp. 35 y ss. Aunado a lo anterior, existe un caso singular de una ley que en su texto determina qué leyes serán ambientales: nos referimos a la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental que así lo establece en su artículo 2º, fracción XI.

y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, y tiene por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para “garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar” (artículo 1º, fracción I). El contenido del derecho se reproduce asimismo en la propia ley (aunque no en términos idénticos) como uno de los diversos principios que deberá observar el Ejecutivo Federal en la formulación y conducción de la política ambiental. La redacción es la siguiente: “Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar este derecho” (artículo 15, fracción XII).

*Ley de Desarrollo Rural Sustentable* (2001). Esta ley, que no es una ley ambiental sectorial, está dirigida a promover el desarrollo rural sustentable y “propiciar un medio ambiente adecuado, en los términos del párrafo cuarto del artículo 4º [...]” (artículo 1º, párrafo segundo). La redacción y fundamento constitucional de la ley es todavía una reminiscencia del derecho humano al ambiente del texto anterior a la reforma de 2012. En realidad, es reglamentaria de la fracción XX del artículo 27 constitucional relativa al desarrollo rural integral y sustentable.

*Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos* (2003). También es reglamentaria de diversas disposiciones de la Constitución relativas a la protección al ambiente, específicamente en materia de prevención y gestión integral de los residuos. Sus disposiciones “tienen por objeto garantizar el derecho de toda persona al medio ambiente sano y propiciar el desarrollo sustentable” precisamente a través “de la prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los residuos peligrosos, de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial[...]” (artículo 1º, párrafo segundo). El contenido del derecho también se reproduce como principio para la formulación y conducción de la política sobre prevención, valorización y gestión integral de los residuos con la redacción siguiente: “El derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar” (artículo 2º, fracción I).

*Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados* (2005). Aunque no señale expresamente que es reglamentaria de alguna disposición en la Constitución, la ley tiene apoyo en ciertos preceptos constitucionales relativos a la protección al ambiente al señalar que su objeto es el de “regular las actividades de utilización confinada, liberación experimental, liberación en programa piloto, liberación comercial, comercialización, importación y exportación de organismos genéticamente modificados, con el fin de prevenir, evitar o reducir los posibles riesgos que estas actividades pudieran ocasionar a la salud humana o al medio ambiente y a la diversidad biológica o a la sanidad animal, vegetal y acuícola” (artículo 1º). Se hace mención expresa del derecho humano al ambiente como principio en materia de bioseguridad, por lo que para la formulación y conducción de la política de bioseguridad se señala que “El Estado tiene la obligación de garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su alimentación, salud, desarrollo y bienestar” (artículo 9º, fracción II).

*Ley General de Cambio Climático* (2012). Se trata de una ley reglamentaria de diversas disposiciones de nuestra Carta Magna relativas a la protección al ambiente,

el desarrollo sustentable y la preservación y restauración del equilibrio ecológico (artículo 1º). Tiene por objeto, entre otros, “Garantizar el derecho a un medio ambiente sano [...]” vinculado a la políticas públicas de adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero (artículo 2º, fracción I). La ley precisa que entre los objetivos de las políticas públicas para la mitigación se encuentra la de “Promover la protección del medio ambiente, el desarrollo sustentable y el derecho a un medio ambiente sano a través de la mitigación de emisiones” (artículo 33, fracción I).

*Ley Federal de Responsabilidad Ambiental* (2013). Sus disposiciones son reglamentarias del artículo 4º constitucional, y tienen por objeto “la protección, la preservación y restauración del ambiente y el equilibrio ecológico” para garantizar el derecho “a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de toda persona [...]” (artículo 1º, párrafo segundo). Es importante mencionar que la ley regula la responsabilidad ambiental que se origina de daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de tales daños cuando sea exigible a través de procesos judiciales federales de conformidad con lo que establece el artículo 17 constitucional, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de procedimientos administrativos, y de aquellos que correspondan a la comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental (artículo 1º, párrafo primero). La ley puntualiza que podrán ser materia de los mecanismos alternativos de solución de controversias, alguna o todas las diferencias que se susciten entre las personas e instituciones previstas en la propia ley en relación con “la tutela del derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas” en los términos señalados por dicha ley (artículo 48).

Por último, vale la pena enfatizar que aunque muchas leyes sectoriales y por materias relacionadas no mencionan de manera expresa el derecho al ambiente, sí se refieren a temas sobre protección ambiental en relación con diversos preceptos constitucionales y con otras leyes federales. Su contenido estaría, eventualmente, vinculado a este derecho humano. Por lo que quedará a juicio del intérprete u operador jurídico de la cláusula de interpretación conforme acudir a estos preceptos y leyes para mejor comprender (y de manera más amplia) el significado del derecho a un ambiente sano. Esto es trascendental, por ejemplo, en materia de hidrocarburos y energía, puesto que las disposiciones más importantes en el contexto de la antiambiental reforma energética del sexenio de Enrique Peña Nieto, no hicieron mención expresa alguna a este derecho.

### Las normas externas relativas al derecho a un ambiente sano: los tratados internacionales

#### *Algunas precisiones sobre el alcance de la expresión tratados internacionales*

Es muy claro el texto del artículo 1º, párrafo segundo en señalar que la aplicación de la cláusula de interpretación conforme se refiere a normas internacionales contenidas en tratados internacionales. Esto significa dos cosas a la vez. Primero, que la reforma

de 2011 omitió, o mejor dicho, no reconoció otras fuentes de derecho internacional, como la costumbre o los principios generales del derecho.<sup>26</sup> Segundo, que las normas de interpretación se derivan de un *tratado internacional* y no de *cualquier instrumento internacional*.

Es en la segunda de ellas donde el intérprete u operador jurídico puede encontrar cierta confusión para llevar a cabo la aplicación de la cláusula de interpretación conforme. En efecto, debe tenerse presente que en el derecho externo se suscriben una enorme cantidad de instrumentos jurídicos que no tienen el estatus de tratado; y de igual manera, en el derecho interno mexicano se suscriben muchos instrumentos internacionales que carecen de tal estatus.

De manera tal que es fundamental distinguir cuándo un instrumento internacional es tratado y cuando no. Al respecto, debemos recordar que una de las cuestiones que caracteriza a los tratados es precisamente la de crear efectos jurídicos, es decir, la de crear derechos y obligaciones entre las partes que los celebran, sin importar la denominación que reciba. Por lo que debe seguirse en todo momento el concepto de tratado establecido en el artículo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 de la que México es parte: “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”. Los tratados son vinculantes, más allá de que algunas o muchas de sus normas sean meramente declarativas, políticas, programáticas, exhortativas, aspiracionales, etcétera.<sup>27</sup>

Al mismo tiempo, y para mayor claridad sobre cuándo un instrumento internacional es tratado, el intérprete u operador jurídico deberá tener presente que los tratados en nuestro país siguen un procedimiento para su celebración, y que su entrada en vigor a nivel nacional ocurre una vez terminadas ciertas etapas.<sup>28</sup> Los pasos que se siguen para ello (en particular para los acuerdos multilaterales) son: *a)* la adopción; *b)* la firma *ad referendum*; *c)* la aprobación por el Senado de la República; *d)* la publicación de dicha aprobación en el *Diario Oficial de la Federación*; *e)* la ratificación del Ejecutivo Federal; *f)* el depósito del instrumento de ratificación en el depositario designado; *g)* el aviso del depositario de la fecha de entrada en vigor internacional, y *h)* la promulgación y publicación del instrumento respectivo en el *Diario Oficial de la Federación*.<sup>29</sup>

Ahora bien, lo señalado en párrafos anteriores no significa que el intérprete u operador jurídico de la cláusula de interpretación conforme tenga impedimento alguno en acudir a instrumentos internacionales que no sean tratados, especialmente si éstos per-

<sup>26</sup>Véase lo que se ha advertido en este sentido por Juan Manuel Gómez-Robledo y Stephanie Marie Black León, en Pérez Vázquez, Carlos (coord.), *El camino para la reforma constitucional de derechos humanos*, México, SCJN-UNAM, III, 2013, p. 53.

<sup>27</sup>Así lo hemos explicado en Nava Escudero, César, “Guía mínima para la enseñanza del derecho internacional ambiental en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXVIII, núm. 113, mayo-agosto de 2005, p. 822.

<sup>28</sup>Para una buena explicación sobre esto recomendamos acudir a Palacios Treviño, Jorge, *Tratados. Legislación y práctica en México*, 4a. ed., México, SER-Universidad Iberoamericana, 2007, pp. 116 y ss.

<sup>29</sup>Más detalles en Nava Escudero, César, “Guía mínima para la enseñanza...”, *op. cit.*, nota 27, pp. 834 y 835.

miten una protección más amplia del derecho humano en cuestión.<sup>30</sup> Sin embargo, sería un tanto inexacto e insuficiente que la armonización que se llegue a realizar tenga como *único* y *exclusivo* referente una norma internacional derivada de un instrumento no vinculante, o sea, un instrumento que no sea tratado. El mandato constitucional para el que armoniza o interpreta (y que por cierto no es optativo) se refiere a una norma convencional, pero no a normas que no lo son. Y si queremos ser congruentes con el bloque de constitucionalidad (al que nos hemos referido en apartados anteriores), la normas que lo constituyen devienen tanto de tratados internacionales sobre derechos humanos, como de tratados internacionales que no siendo sobre derechos humanos *per se* (o sea, de otra materia), contienen normas sobre uno o más derechos humanos.

### *El derecho a un ambiente sano en los tratados internacionales*

Expertos en derecho internacional ambiental advierten sobre la interrelación que existe entre los derechos humanos y la protección ambiental.<sup>31</sup> Creemos oportuno señalar que el punto de partida para comprender dicha interconexión es doble.<sup>32</sup> Por un lado, el derecho internacional ambiental incorpora y utiliza derechos humanos que se consideran necesarios para garantizar una efectiva protección al ambiente, y por lo tanto, hace énfasis en los derechos procesales, como lo son el del derecho de acceso a la información, el derecho a la participación pública en la toma de decisiones, y el derecho a la justicia (que incluye el derecho a la reparación del daño). Así, el acceso a la información ambiental, la participación pública en el *decision-making* ambiental, y la justicia ambiental, en ocasiones son considerados “derechos ambientales”.<sup>33</sup>

Por el otro lado, el derecho internacional de los derechos humanos inserta la dimensión ambiental —esto es, “enverdece” los derechos humanos sin quitarles su característica antropocéntrica— con el objeto de evitar que las malas condiciones ambientales (*i.e.* el deterioro o degradación ambiental) disminuyan o impidan el goce y disfrute de otros derechos tales como el derecho a la vida, a la salud, a la familia, a la privacidad, a la cultura, a la alimentación, a satisfacer sus necesidades básicas, etcétera. Dicho de otro modo, los derechos humanos no pueden garantizarse si prevalece un ambiente deteriorado, degradado, o contaminado.

*Desde* estas dos perspectivas, o mejor dicho, *a partir* de ellas, se logra cierta aproximación al derecho al ambiente, que bien puede ser adjetivado como sano, saludable,

<sup>30</sup>Véase lo que señala en este sentido Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Interpretación conforme y control difuso...”, *op. cit.*, nota 5, pp. 364 y 365.

<sup>31</sup>Por ejemplo, Beyerlin, Ulrich y Marauhn, Thilo, *International environmental law*, Oxford, Hart-CH Beck-Nomos, 2011, pp. 391-410; Birnie, Patricia *et al.*, *International Law and the Environment*, 3a. ed., Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 271-302; Bodansky, Daniel, *The Art and Craft of International Environmental Law*, Cambridge-Londres, Harvard University Press, 2010, pp. 60 y 61; Kiss, Alexandre Ch. y Shelton, Dinah, *International environmental law*, 3a. ed., Ardsley, Nueva York, Transnational Publishers, 2004, pp. 661 y ss; Sands, Philippe, *Principles of International Environmental Law*, 2a. ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 294 y ss.

<sup>32</sup>Tomamos como base el análisis realizado en Kiss, Alexandre Ch. y Shelton, Dinah, *op. cit.* de la nota anterior, pp. 663 y ss.

<sup>33</sup>En este sentido, véase Birnie, Patricia *et al.*, *op. cit.*, nota 31, p. 288.

seguro o limpio.<sup>34</sup> Sin embargo, la inclusión de este derecho en los términos señalados con antelación en instrumentos internacionales (vinculantes o no, y en materia de derechos humanos o ambientales) ha sido muy escasa, por no decir notoriamente modesta<sup>35</sup> y ambigua.<sup>36</sup> Además, su existencia se infiere, en la mayoría de los casos, sólo de manera parcial o tenue a partir de la lectura de ciertos enunciados jurídicos que vinculan (en mayor o menor medida) los derechos humanos con la protección ambiental, y viceversa. Lo que en todo caso prevalece es la interdependencia con otros derechos.

En efecto, a nivel universal o global, no existe en realidad un tratado internacional (acuerdo vinculante) que se refiera expresamente a un *derecho al ambiente* o al *derecho a un ambiente* (en inglés, *a right to environment*), ya sea desde la perspectiva del derecho internacional ambiental o desde la del derecho internacional de los derechos humanos. Es sólo a nivel regional donde encontramos algunos tratados internacionales que contienen normas con una redacción similar a la de este derecho, o al menos muy cercana a él, si bien con algunos vocablos y adjetivos distintos y de contenido vinculado a otros derechos.

En este sentido, la mayoría de los doctrinarios coinciden en que los únicos dos tratados internacionales en referirse a este derecho en el ámbito regional son,<sup>37</sup> primero, la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (también conocida como Carta de Banjul) de 1981, que en su artículo 24 establece que “Todos los pueblos tendrán derecho a un entorno general satisfactorio favorable a su desarrollo”. Segundo, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (conocido como Protocolo de San Salvador) de 1998, que en su artículo 11 se refiere al derecho a un ambiente sano en los términos siguientes:

Artículo 11. Derecho a un medio ambiente sano.

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.
2. Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

Desde luego, nuestro país sólo forma parte del Protocolo de San Salvador.

Hay que señalar que la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Am-

<sup>34</sup>La viabilidad de que el derecho al ambiente no sea meramente antropocéntrico, es decir, que no sea sólo para el ser humano sino al menos también para otros seres vivos, ha tenido poco eco en la normatividad internacional. Ciertos avances son palpables a nivel nacional y, particularmente, sólo para las especies animales. Remitimos al lector a lo señalado al respecto en nuestra más reciente obra, Nava Escudero, César, *Debates jurídico-ambientales sobre los derechos de los animales. El caso de tlacuaches y cacomixtles versus perros y gatos en la Reserva Ecológica del Pedregal de San Ángel de Ciudad Universitaria*, México, UNAM, Coordinación de la Investigación Científica-SEREPSA-III, 2015, *passim*.

<sup>35</sup>Birnie, Patricia *et al.*, *op. cit.*, nota 31, p. 271.

<sup>36</sup>Shaw, Malcolm N., *International law*, 7a. ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 615.

<sup>37</sup>Por ejemplo, Beyerlin, Ulrich y Marauhn, Thilo, *op. cit.*, nota 31, p. 392; Kiss, Alexandre Ch. y Shelton, Dinah, *op. cit.*, nota 31, p. 712; Sands, Philippe, *op. cit.*, nota 31, p. 298.



bientales (llamada Convención de Aarhus) de 1998, sí se refiere al derecho al ambiente, pero su objetivo central es el de los derechos procesales.<sup>38</sup> En su preámbulo se refiere a “la necesidad de garantizar un medio ambiente sano para el bienestar de las personas” y a que “una protección adecuada del medio ambiente es esencial para el bienestar humano, así como para el goce de los derechos fundamentales, en particular el derecho a la vida”. Además señala que “toda persona tiene el derecho a vivir en un medio ambiente que le permita garantizar su salud y su bienestar”. En su artículo 1º establece lo siguiente:

Artículo 1. Objetivo. A fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales de conformidad con las disposiciones de la presente Convención.

Por último, vale la pena precisar que existen ciertos instrumentos internacionales no vinculantes (o sea, no son tratados internacionales de conformidad con lo que hemos señalado en este trabajo) que también hacen alusión al derecho al ambiente aunque de manera indirecta, o si acaso, interdependiente. Destacan, por un lado, la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (conocida comúnmente como Declaración de Estocolmo) de 1972, que en su Principio 1 establece: “El hombre (*sic*) tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras [...]”. Pero como se ha señalado, si bien existe una clara relación entre derechos humanos y protección ambiental, no se refiere en realidad al derecho al ambiente.<sup>39</sup>

Por el otro lado, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (también llamada Declaración de Río) de 1992, que se aleja aún más del derecho al ambiente.<sup>40</sup> En efecto, esta Declaración cambia el sentido de lo establecido en la Declaración de Estocolmo, que al menos trataba “en forma mucho más próxima [el] derecho del ser humano a un medio ambiente de calidad en el contexto de otros derechos humanos, tales como la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas”.<sup>41</sup> En su Principio 1, la Declaración de Río señala textualmente que “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”. Es, por tanto, un enunciado no vinculante y antropocéntrico, donde la protección del ambiente

<sup>38</sup>Birnie, Patricia *et al.*, *op. cit.*, nota 31, p. 274.

<sup>39</sup>Kiss, Alexandre Ch. y Shelton, Dinah, *op. cit.*, nota 31, p. 667.

<sup>40</sup>*Ibidem*, p. 668. Es en todo caso una versión suavizada del derecho al ambiente, véase Grubb, Michael *et al.*, *The Earth Summit Agreements: A Guide and Assessment*, Londres, Earthscan, 1993, p. 90.

<sup>41</sup>Székely, Alberto y Ponce-Nava, Diana, “La Declaración de Río y el Derecho Internacional Ambiental”, en Glender, Alberto y Lichtinger, Víctor (comps.), *La diplomacia ambiental*, México, SER-FCE, 1994, p. 309.



queda establecida en función de la protección del ser humano.<sup>42</sup> No obstante la relevancia que tiene este documento a nivel internacional ambiental, no se le dio en el texto adoptado la trascendencia que tiene la cuestión de los derechos humanos.<sup>43</sup>

En suma, el intérprete u operador jurídico de la cláusula de interpretación conforme deberá estar consciente que su labor de armonización relativa al derecho al ambiente tiene hasta el momento un referente exiguo en la norma convencional (global y regional), pero no así en la norma nacional (Constitución y leyes ambientales). La técnica interpretativa deberá incluir: *i*) los textos expresos sobre el derecho al ambiente o cercanos a él; *ii*) los derechos procesales ambientales; *iii*) las normas de fuente nacional e internacional relativas a la protección ambiental *in genere*; *iv*) otros derechos: salud, alimentación, agua, atmósfera, etcétera. Lo anterior, sin dejar de acudir a lo que se establezca al respecto en la jurisprudencia y otras resoluciones o decisiones de tribunales e instancias internacionales según corresponda.

## Bibliografía

- BEYERLIN, Ulrich y MARAUHN, Thilo, *International environmental law*, Oxford, Hart-CH Beck-Nomos, 2011.
- BIDART CAMPOS, Germán J., *Teoría general de los derechos humanos*, Buenos Aires, Astrea, 1991.
- BIRNIE, Patricia *et al.*, *International Law and the Environment*, 3a. ed., Oxford, Oxford University Press, 2009.
- BODANSKY, Daniel, *The Art and Craft of International Environmental Law*, Cambridge-London, Harvard University Press, 2010.
- BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2a. ed., México, FCE-Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2000.
- CABALLERO OCHOA, José Luis, “Comentario sobre el Artículo 1o., segundo párrafo de la Constitución (La cláusula de interpretación conforme al principio *pro persona*)”, en Ferrer MacGregor, Eduardo *et al.* (coords.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Fundación Konrad Adenauer-UNAM, III, tomo I, 2013.
- , *La interpretación conforme. El modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2013.
- , “Cláusula de interpretación conforme”, en Ferrer MacGregor, Eduardo *et al.* (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal-UNAM, III, 2014.
- CARMONA LARA, María del Carmen, *Derechos del medio ambiente*, México, Secretaría de Educación Pública, INEHRM-UNAM, III, 2015.
- CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, “La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: una nuevo paradigma*, México, UNAM, III, 2011.

<sup>42</sup>En este mismo sentido, véase Brañes, Raúl, *op. cit.*, nota 21, p. 21 en la nota 7.

<sup>43</sup>Shaw, Malcolm N., *op. cit.*, nota 36, p. 616.

- , Jorge Ulises, “La reforma constitucional en derechos humanos de junio de 2011 y su relación con los derechos universitarios”, en Carmona Tinoco, Jorge Ulises (coord.), *La vinculación entre los derechos humanos y los derechos universitarios. Obra en homenaje al Dr. Jorge Carpizo Mac Gregor*, México, UNESCO-UNAM, Defensoría de los Derechos Universitarios, 2013.
- CORZO SOSA, Edgar, “Derecho al medio ambiente adecuado, reconocimiento jurídico y acceso a la justicia (protección). Un esbozo”, en Carmona Tinoco, Jorge Ulises y Hori Fojaco, Jorge M. (coords.), *Derechos humanos y medio ambiente*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-UNAM, IJ, 2010.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: una nuevo paradigma*, México, UNAM, IJ, 2011.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, IJ, 2015.
- GRUBB, Michael *et. al.*, *The Earth Summit Agreements: A Guide and Assessment*, Londres, Earthscan, 1993.
- JORDANO FRAGA, Jesús, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, José María Bosch, 1995.
- KISS, Alexandre Ch. y Shelton, Dinah, *International environmental law*, 3a. ed., Ardsley, Nueva York, Transnational Publishers, 2004.
- MARISCAL URETA, Karla Elizabeth, *Medio ambiente sano. Derecho colectivo global*, México, Porrúa, 2015.
- NAVA ESCUDERO, César, “Guía mínima para la enseñanza del derecho internacional ambiental en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXVIII, núm. 113, mayo-agosto de 2005.
- , “Institucionalizar la capacitación jurídico-ambiental en México”, en Nava Escudero, César (ed.), *Legislación ambiental en América del Norte. Environmental Legislation in North America*, Québec-México, Comisión para la Cooperación Ambiental-UNAM, IJ, 2011.
- , “Derecho al medio ambiente”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal-UNAM, IJ, 2014.
- , *Debates jurídico-ambientales sobre los derechos de los animales. El caso de tlacuaches y cacomixtles versus perros y gatos en la Reserva Ecológica del Pedregal de San Ángel de Ciudad Universitaria*, México, UNAM, Coordinación de la Investigación Científica-SEREPSA-IJ, 2015.
- PALACIOS TREVIÑO, Jorge, *Tratados. Legislación y práctica en México*, 4a. ed., México, SER-Universidad Iberoamericana, 2007.
- PÉREZ VÁZQUEZ, Carlos (coord.), *El camino para la reforma constitucional de derechos humanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM, IJ, 2013.
- SALAZAR UGARTE, Pedro (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2014.
- SANDS, Philippe, *Principles of International Environmental Law*, 2a. ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- SHAW, Malcolm N., *International law*, 7a. ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

- SZÉKELY, Alberto y PONCE-NAVA, Diana, “La Declaración de Río y el Derecho Internacional Ambiental”, en Glender, Alberto y Lichtinger, Víctor (comps.), *La diplomacia ambiental*, México, SER-FCE, 1994.
- VÁZQUEZ, Luis Daniel y SERRANO, Sandra, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: una nuevo paradigma*, México, UNAM, IIJ, 2011.



El derecho humano al agua y al saneamiento

El miércoles 8 de febrero de 2012 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la decimotercera reforma al artículo 4o de la Constitución. A través de ella se modificó el párrafo quinto de dicha disposición y se adicionó el sexto, recorriendo el orden de los subsecuentes. La primera transformación afectó la redacción del derecho al medio ambiente que había sido constitucionalizado desde junio de 1999. La adición de un sexto párrafo implicó la constitucionalización del derecho humano al agua y al saneamiento; esto último será el objeto de análisis de este apartado.

Antes de entrar en la discusión jurídica relativa al contenido, obligaciones y garantías de este nuevo derecho, conviene hacer una breve introducción al tema partiendo del contexto de crisis hidrológica que enfrentamos, y el consecuente aumento de problemas sociales y económicos relacionados con el agua, tanto a escala global como local. Aportar algunos datos relativos a la relación entre personas (y grupos) con el vital líquido, hará más fácil comprender las razones de fondo por las cuales una necesidad como la del acceso de todas las personas al agua potable se convirtió en un derecho humano reconocido en nuestra Constitución y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

Comencemos por lo obvio. Pocos elementos son tan relevantes para la supervivencia de una persona o una comunidad como lo es el agua. El tiempo promedio de supervivencia de un ser humano sin dicho elemento es de tres a cinco días; sin alimento podemos llegar a sobrevivir hasta 50 días.

Como se sabe, en la medida en que las personas logran satisfacer por sí mismas determinadas necesidades, éstas no suelen traducirse al lenguaje de los derechos para

convertirlas en exigencias frente a los poderes; sin embargo, cuando una necesidad —que es fundamental para la reproducción de la vida de las personas o de los pueblos— empieza a estar amenazada, ésta suele comenzar a ser formulada en clave de derechos, para que su satisfacción pueda ser garantizada (Pisarello, 2003: 24).

Como lo han destacado Langford y Khalfan, los problemas relativos al agua no son nuevos en el planeta, lo novedoso es la escala de los mismos. En la actualidad más de mil millones de personas en el mundo carecen de un suministro básico de agua potable; más de dos mil millones padecen enfermedades relacionadas con la contaminación de este bien común; aproximadamente cuatro mil niños mueren diariamente por falta de agua potable y saneamiento, y en la mayor parte de los asentamientos marginados las personas se ven obligadas a pagar cantidades desproporcionadas de dinero —en relación con sus salarios— a las empresas embotelladoras y otros grupos que han ido convirtiendo este bien común en una mercancía (Langford y Khalfan, 2006: 30).

En México, los problemas de sobreexplotación (PNUD, 2006: 141),<sup>1</sup> contaminación, discriminación (Gálvez, 2006)<sup>2</sup> y privatización del agua continúan en aumento. Miles de niños y niñas mueren por beber agua contaminada (Castellán, 2001);<sup>3</sup> millones de mujeres y niñas continúan obligadas a dedicar varias horas de su vida diaria para acarrear este bien hasta sus casas (Inmujeres, 2003: 65);<sup>4</sup> centenas de comunidades indígenas y campesinas sufren el despojo o la sobreexplotación de sus acuíferos y manantiales (por mega obras como presas, minas o procesos de urbanización violenta), o bien la discriminación en el acceso a una cantidad de agua suficiente, aceptable y económicamente accesible para su uso personal y doméstico (PNUD, 2006: 55).<sup>5</sup>

Estas condiciones de inequidad y despojo de un bien sin el cual la vida es imposible, ha despertado en el país cientos de luchas locales y movilizaciones ciudadanas que son el sustrato político de la constitucionalización del derecho humano al agua.<sup>6</sup>

<sup>1</sup>En México, las tasas de extracción en alrededor de la cuarta parte de sus acuíferos son 20 por ciento más rápidas de lo que tardan en recargarse, lo que provoca una peligrosa disminución de los niveles freáticos y en consecuencia una sobreexplotación de los mantos.

<sup>2</sup>Cuatro de cada diez viviendas indígenas, en nuestro país, no tiene agua entubada. Existen más de siete mil localidades indígenas que no tienen agua en los domicilios, lo que afecta a un millón de personas. En otras tres mil localidades, 75 por ciento de las viviendas no tienen agua, lo que afecta a cerca de dos millones de personas más. Como ejemplo extremo de la discriminación que sufren los indígenas, las comunidades purépechas en el país tienen un consumo de 12 litros por habitante al día, lo que las coloca en uno de los patrones de consumo más bajos del mundo.

<sup>3</sup>En México este tema reviste enorme importancia y gravedad debido a que las enfermedades gastrointestinales son la segunda causa de mortalidad infantil (278 de cada 100 mil).

<sup>4</sup>Al respecto el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem) señala que a nivel mundial “las mujeres y los niños, preferentemente, niñas, utilizan más de 8 horas diarias recorriendo 10 a 15 km trasladando entre 20 y 15 litros de agua por viaje.

<sup>5</sup>Los estados de Oaxaca, Chiapas y Guerrero muestran los niveles de disponibilidad de agua más elevados de México gracias a las grandes precipitaciones que tienen lugar en dichas zonas; sin embargo, también poseen las tasas más bajas de acceso a agua potable.

<sup>6</sup>Luchas paradigmáticas de defensa del agua como la de las Mazahuas en el Estado de México, los 13 pueblos de Morelos, La Parota en Guerrero, el Zapotillo en Jalisco o la de Progreso en Oaxaca contra la minería a cielo abierto, entre centenas de movilizaciones ciudadanas más no visibilizadas son clave para entender el proceso de constitucionalización del

Dicho lo anterior, interesa comenzar a profundizar en el debate jurídico sobre la materia. Lo primero que conviene subrayar es que la interpretación sobre el contenido del derecho establecido en el párrafo sexto del artículo 4º constitucional (así como las obligaciones que adquiere el Estado frente al mismo), ya no puede realizarse de manera aislada del derecho internacional de los derechos humanos.<sup>7</sup> Por lo tanto, el bloque de constitucionalidad relativo al tema del agua en México incluye distintos pactos y convenciones internacionales, así como estándares que se han desarrollado de forma reciente en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas.

Los documentos internacionales más importantes que deben tomarse en cuenta en la materia son la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979);<sup>8</sup> la Convención sobre los derechos del niño (1989);<sup>9</sup> el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC, 1966);<sup>10</sup> la resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de julio de 2010 (A/RES/64/292), así como la aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 30 de septiembre del mismo año (A/HRC/RES/15/9).

Si bien existen otros instrumentos internacionales que se vinculan con el tema del agua, éstos son los más relevantes en relación con el derecho humano al agua.

Por lo tanto, para comprender a qué tenemos derecho los mexicanos y las mexicanas cuando decimos que es nuestro derecho al agua, es necesario acudir a todos esos instrumentos. Ahora bien, el documento jurídico que tiene mayor profundidad y precisión en la materia es la OC número 15, emitida por el Comité DESC para interpretar los artículos 11.1 y 12 del Pacto.

De acuerdo con el punto 11 de ese documento:

El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.

Asimismo la Observación señala que los elementos del derecho al agua deben ser adecuados a la dignidad, la vida y la salud humanas. Expresamente establece que:

---

derecho humano al agua en México. El 16 marzo de 2006 miles de personas marcharon en el Distrito Federal contra el Foro Mundial del Agua exigiendo que este bien fuera protegido como un derecho fundamental.

<sup>7</sup>Como se sabe, a partir de la reforma a los derechos humanos del 10 de junio de 2011, se consolidó en México el bloque de constitucionalidad que exige realizar una interpretación conforme entre la Constitución y el derecho internacional de los derechos humanos.

<sup>8</sup>Que en el artículo 14 inciso h) establece el derecho de todas las mujeres a poder “Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones...” Ratificada por México el 18 de diciembre de 1980 mediante el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de enero de 1981.

<sup>9</sup>Que en su artículo 24 inciso c) señala “Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente”. Ratificada por México el 19 de junio de 1990 mediante el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de julio de 1990.

<sup>10</sup>Que en sus artículos 11.1 y 12 se establecen el derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud respectivamente de los que de acuerdo con la interpretación del Comité DESC, se desprende el derecho humano al agua. Ratificado el 18 de diciembre de 1980, acto jurídico que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981.

[...] lo adecuado del agua no debe interpretarse de forma restrictiva, simplemente en relación con cantidades volumétricas y tecnológicas. El agua debe tratarse como un bien social y cultural y no como un bien económico. El modo en que se ejerza el derecho al agua también debe ser sostenible, de manera que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras.

La Observación también reconoce que la noción de “adecuado” para el ejercicio del derecho puede variar en función de los pueblos, regiones y sus diferentes condiciones; sin embargo, determina que existen tres factores que se deben aplicar en cualquier circunstancia, ellos son: *a)* la disponibilidad, que implica que el suministro de agua para cada persona debe ser continuo y suficiente para el uso personal y doméstico; *b)* la calidad, lo que supone que el agua debe estar libre de agentes que puedan ser dañinos para la salud: microorganismos y sustancias químicas o radioactivas.

Debido a que en el mundo, y especialmente en los países menos desarrollados, un porcentaje alto de las enfermedades se transmiten a través del agua, el Comité se ha preocupado por establecer que el recurso al que puedan tener acceso las personas debe ser salubre, con un color, olor y sabor aceptables. Para la elaboración de normas nacionales que aseguren la inocuidad del agua el Comité remite a las Guías para la calidad del agua potable emitidas por la OMS; y *c)* la accesibilidad, esta última queda subdividida en cuatro elementos: *c.1)* accesibilidad física, relacionada con las instalaciones y servicios de agua, los que deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población.

En cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo debe haber un suministro de agua o por lo menos la posibilidad de tener acceso a alguno que esté en sus cercanías inmediatas; *c.2)* la asequibilidad (o accesibilidad económica) que supone que el agua y los servicios e instalaciones que permitan acceder a ella deben estar al alcance económico de las personas en relación con su ingreso.

El Comité establece que los costos asociados con el abastecimiento del agua no deben comprometer la capacidad de las personas para acceder a otros bienes esenciales como salud, educación, vivienda u otros derechos; *c.3)* la no discriminación que implica que el agua salubre y los servicios deben estar al alcance físico y económico de todas las personas, y especialmente de aquellas que históricamente no han podido ejercer este derecho por motivos de raza, religión, origen nacional, o cualquier otro de los motivos que están prohibidos y; *c.4)* el acceso a la información, de acuerdo con el Comité la accesibilidad también comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

Conviene destacar que el Comité expresa en la Observación una preocupación especial por aquellos grupos en situación de discriminación, y establece que los Estados firmantes deben prestar mayor atención a las personas y grupos que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho. En el apartado 16 c) de dicho documento, el órgano experto reitera que los Estados Partes deben velar porque las zonas rurales y las urbanas desfavorecidas tengan acceso a servicios de suministro de agua.



Como puede observarse, el derecho al agua, como todos los demás derechos humanos, tiene como objetivo prioritario lograr que todas las personas y pueblos puedan tener acceso a este bien, especialmente aquellos grupos y comunidades que se encuentren en situación de mayor pobreza y exclusión. Se trata de un conjunto de mandatos precisos hacia las autoridades para que emprendan el máximo de los esfuerzos posibles encaminados a que todas las personas, especialmente las más desaventajadas, tengan acceso al agua.

Desde el paradigma de los derechos humanos, el agua no puede ser pensada como un ámbito de los negocios que permita la reproducción y acumulación de capital, sino como un bien común indispensable para la vida y que por ello debe distribuirse de forma equitativa para estar al alcance de todos y todas independientemente de la condición social o económica en la que se encuentren las personas.

Además del principio de no discriminación (que incluye la atención especial a los grupos en situación de mayor desventaja), el Comité también ha enfatizado el principio de participación popular. En el punto 48 de la OC 15 se establece la relación interdependiente entre el derecho al agua y el de las personas y grupos a participar en los procesos de decisión al formular y ejecutar las estrategias y planes nacionales de acción con respecto al agua.

Esto es importante subrayarlo en el caso mexicano, debido a que muchos de los espacios de participación ciudadana, o bien son limitados o carecen de capacidad real de decisión, como es el caso de los Consejos Consultivos de los organismos de cuenca, los cuales carecen de atribuciones ejecutivas y sus acuerdos son sólo obligatorios hasta que la autoridad central los hace suyos (Gutiérrez y Emanuelli, 2010: 667). Una reforma a la ley de aguas debería repensar las formas de participación popular en los temas del agua y garantizar una gestión realmente democrática de la misma desde los espacios comunitarios hasta los federales.

Planteado el contenido general del derecho al agua, ahora conviene abordar la cuestión relativa a las obligaciones que las autoridades estatales adquieren frente a este derecho. Como se establece en el párrafo tercero del artículo 1o de la Constitución, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Esta redacción es en general coincidente con lo que ha venido desarrollando el Comité DESC desde la elaboración de la OC número 3, donde se establece el tipo de obligaciones específicas que adquieren los Estados Partes al firmar el PIDESC.

De acuerdo con dicha Observación, así como con la número 15, la obligación de respetar exige que los Estados se abstengan de realizar cualquier práctica o actividad que restrinja o deniegue el acceso al agua potable de cualquier persona. Lo anterior supone, entre otras cosas, que no se puede privar a una persona del mínimo indispensable de agua para su uso personal y doméstico. También supone la prohibición de contaminar las fuentes de agua por parte de instituciones pertenecientes al Estado, o bien la de limitar el acceso a los servicios y la infraestructura de suministro como medida punitiva o de coacción comercial.

La obligación de proteger impone a las autoridades el mandato de impedir que terceros afecten el disfrute o ejercicio del derecho al agua. A partir de este deber, el Estado queda obligado a controlar y regular a particulares, grupos, empresas y otras entidades privadas con el objeto de impedir que éstas violen el contenido del derecho al agua de todas las personas.

Se trata de una obligación que cobra una enorme relevancia en el contexto mexicano actual, donde existe una creciente presión por parte de poderes privados nacionales y transnacionales interesados en hacer negocio con el agua. Desde empresas embotelladoras y refresqueras, hasta grandes constructoras de presas o de redes de distribución han ido consolidando inmensos consorcios que obtienen millonarios contratos o concesiones en la materia.

Esta obligación exige al Estado convertirse en el garante que impida a empresas y otros actores económicos llevar a cabo prácticas o políticas que puedan poner el riesgo el contenido del derecho humano al agua, ya sea porque deterioren los recursos hídricos, se los apropien o encarezcan el bien de tal forma que se vuelva inasequible para los sectores sociales en situación de mayor desventaja.

Por último, la obligación de cumplir se subdivide en el deber de facilitar, promover y garantizar. Estas tres obligan al Estado mexicano a que, de forma progresiva pero utilizando el máximo de los recursos disponibles, dirija sus esfuerzos para concretar el derecho al agua. La obligación de facilitar exige a los Estados que adopten medidas positivas que permitan a todas las personas y comunidades ejercer el derecho.

La obligación de promover impone a los Estados la exigencia de adoptar estrategias de difusión y comunicación sobre el uso adecuado del agua, así como la protección de las fuentes. Finalmente, la obligación de garantizar se traduce en el requerimiento a los Estados para que hagan efectivo el derecho en los casos en los que las personas, por circunstancias ajenas a su voluntad, no estén en condiciones de ejercer por sí mismas ese derecho.

Aunadas a estos deberes específicos, el artículo 2º. del PIDESC establece un conjunto de obligaciones jurídicas generales que de acuerdo con la interpretación del Comité DESC tienen efecto inmediato (OG número 3, punto 1), aun cuando en el párrafo primero de dicho artículo se establezca que la realización de las obligaciones es paulatina y progresiva. De estas obligaciones generales con efecto inmediato, dos resultan especialmente importantes: 1) garantizar los derechos reconocidos en el Pacto sin discriminación, y 2) adoptar medidas.

En el caso del derecho al agua, la obligación de adoptar medidas significa que los Estados tienen el deber constante y continuo de avanzar con la mayor rapidez y efectividad posibles hacia la plena realización del mismo. Deben marcar un rumbo y comenzar a dar pasos hacia la meta establecida dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del Pacto. Entre las medidas que el Estado debe adoptar sin poder justificar su omisión están las de: *a)* adecuación del marco legal; *b)* relevamiento de información, y *c)* provisión de recursos judiciales efectivos en la materia (Abramovich y Courtis, 2002: 81-89).

También es importante destacar que, según la interpretación del Comité DESC del principio de progresividad, establecido en el artículo 2o, del PIDESC, se desprende una fuerte presunción de que la adopción de medidas regresivas está prohibida por el Pacto (Courtis, 2006). Este principio general de no regresividad es aplicable al derecho al agua. En caso de que haya alguna regresión en la materia, corresponde al Estado demostrar que se ha emprendido tras un examen exhaustivo de todas las alternativas posibles (OG número 15, punto 19).

Para cerrar el apartado de obligaciones, no debe pasarse por alto que al final del párrafo tercero del artículo 1o. constitucional, se ha establecido que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Estas cuatro obligaciones más son relevantes en materia del derecho humano al agua, que es constantemente vulnerado ya sea a través de la contaminación de las fuentes de abastecimiento, de su sobre explotación o su acaparamiento, entre otros procesos. Frente a ellos, las autoridades estatales quedan obligadas a sancionar y reparar los daños.

Finalmente, conviene señalar que en el sistema jurídico mexicano es posible encontrar una amplia variedad de garantías para la protección del derecho humano al agua (Gutiérrez, 2009: 149-173). Siguiendo la subdivisión ya clásica entre garantías primarias y secundarias (Ferrajoli, 2000), hay que decir que las primeras son aquellas a través de las cuales se especifica el contenido de los derechos así como las obligaciones que se desprenden de los mismos (leyes, tratados, reglamentos, políticas públicas, entre otras).

Acerca de lo anterior, es de gran relevancia que en el decreto del 8 de febrero de 2012, que constitucionalizó el derecho humano al agua, se estableció en el artículo tercero transitorio un plazo de 360 días para que el Poder Legislativo emita una Ley General de Aguas. Esta última deberá regular el agua en el país, a partir del paradigma de los derechos humanos, estableciendo los mecanismos para asegurar la disponibilidad, el acceso, la calidad, la no discriminación, la información, la participación y la sustentabilidad, entre otros elementos fundamentales.

Por lo que tiene que ver con las garantías secundarias, no está de más recordar que se trata de aquellas establecidas para reparar la inobservancia de las primarias (amparo, acciones de inconstitucionalidad, recursos administrativos, quejas ante comisiones de derechos humanos, etc.). Sobre éstas, conviene destacar que en junio de 2010 se modificó el artículo 17 constitucional para incorporar las acciones colectivas que hoy están desarrolladas en el recién creado Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles y que podrían aprovecharse para denunciar las peores prácticas de los poderes privados en materia de sobreexplotación y contaminación del agua, a fin de exigir, por ejemplo, la remediación de los ríos contaminados y otras formas de reparar el deterioro que está padeciendo una parte importante de nuestras fuentes hídricas.

Por lo que tiene que ver con el acceso al agua potable, es interesante resaltar que en fecha muy reciente se resolvió en tribunales federales mexicanos un primer caso relativo al derecho humano al agua. Cuatro mujeres —apoyadas por la Coalición Internacional para el Hábitat-Oficina para América Latina, el Colectivo Radar y tres abogado(as) independientes— litigaron durante cuatro años para poder lograr acceder

a este bien común. Desde hacía 40 años se veían obligadas a descender por una barranca para lavar la ropa en un río contaminado y tenían que pagar altos costos para poder consumir el agua a los embotelladores y a los dueños de pipas, quienes hacen negocio con la misma.

El resultado fueron dos sentencias de amparo: una anterior a la reforma constitucional del artículo 4o, en la que se reconoció el derecho humano al agua; y una posterior,<sup>11</sup> en la que se amparó a las quejas y se obligó a la autoridad a dotarlas con una red de distribución que hoy ya está funcionando en beneficio de toda la comunidad en la que dichas mujeres habitan.

Como se desprende de todo lo anterior, no hay duda de que hoy el acceso al agua y al saneamiento se ha convertido en México en un derecho humano, autónomo, justiciable, esencial para el pleno disfrute de la vida y de los demás derechos, con un contenido preciso, del que derivan todas las obligaciones señaladas en el artículo 1o. constitucional, y que puede ser protegido a través de un conjunto amplio de garantías primarias y secundarias que ya existen en el país.

<sup>11</sup>Sentencia del 19 de abril de 2012, en la cual los magistrados que integran el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito con sede en Cuernavaca, Morelos, pronunciaron el fallo relativo al juicio de amparo en revisión 381/2011.

El derecho a la educación inclusiva de las personas con discapacidad

En sociedades plurales como la que aspiramos ser, se reivindican diversos derechos, tanto de grupos en diferentes situaciones de vulnerabilidad, como de grupos con intereses definidos, los cuales pugnan por ciertas aspiraciones y necesidades sociales, culturales, e incluso fisiológicas. El reto es lograr recoger sus aspiraciones en los sistemas jurídicos normativos, *verdaderos estados sociales constitucionales*, señalaría Pisarello.<sup>1</sup> En este sentido, los distintos colectivos no deben ser excluidos, minimizados o desaparecidos, sino incluidos en condiciones de igualdad.

La igualdad y no discriminación constituye un principio de *ius cogens*,<sup>2</sup> que ha sido recogido por los distintos ordenamientos tanto a nivel internacional, como interno, con el objetivo de abordar la protección de los distintos grupos en situación de vulnerabilidad, dirigiéndose a las mujeres, a las niñas, niños y adolescentes, a las personas con discapacidad, a las y los migrantes, a las personas adultas mayores, a los pueblos y comunidades indígenas, a la población LGBTI,<sup>3</sup> por citar algunos ejemplos. Con el propósito de profundizar en un grupo concreto, el presente trabajo se dirigirá, exclusivamente, a analizar el desarrollo de las personas

<sup>1</sup>Gerardo Pisarello, “Del Estado social legislativo al Estado constitucional: Por una protección compleja de los derechos sociales”, *Isonomía, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 15, 2001, pp. 81-107.

<sup>2</sup>Corte IDH, Opinión Consultiva N° 18. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. OC-18/03, del 17 de septiembre de 2003, párrafo 101. “(...) Este principio (igualdad y no discriminación) forma parte de derecho internacional general. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *ius cogens*.”

<sup>3</sup>Acrónimo tomado del Informe de Violencia contra las personas LGBTI de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Véase <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf> (fecha de consulta 10 de junio de 2016).

Sumario

Los tres modelos de educación frente a las personas con discapacidad. . . . .	324
La reforma constitucional y su impacto sobre el derecho a la educación de las personas con discapacidad . . . . .	326
El derecho a la educación en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. . . . .	327
Ámbito Regional Interamericano de Protección de los Derechos Humanos . . . . .	328
Ámbito de Naciones Unidas de Protección de los Derechos Humanos . . . . .	329
El derecho a la educación de las personas con discapacidad en el orden jurídico mexicano . . . . .	333
Conclusiones y propuestas. . . . .	338
Bibliografía . . . . .	340

con discapacidad frente al derecho a la educación, considerado un “derecho llave” en la medida en que de su eficacia depende de la satisfacción de otros derechos.<sup>4</sup>

### Los tres modelos de educación frente a las personas con discapacidad

Frente al derecho a la educación de las personas con discapacidad, aún existe en nuestros días una gran confusión entre los conceptos y la implicación de la “educación especial”, la “educación integradora” y la “educación inclusiva”,<sup>5</sup> los cuales se entienden mejor contextualizados a la luz de los distintos paradigmas de la discapacidad que se han desarrollado en diversos contextos históricos y sociales, dando lugar a los modelos “de prescindencia”, “médico-rehabilitador”, “social” —o “de diversidad”—,<sup>6</sup> y “de derechos humanos”.<sup>7</sup> A cada uno de estos modelos de discapacidad ha correspondido uno o varios modelos de educación frente a los derechos de las personas con discapacidad.

En primer lugar, surge el modelo *segregador de educación*, en el que prima la educación especial, y entre cuyas principales características destaca la perspectiva esencialista, lo que supone considerar que las causas de los problemas de estos alumnos y alumnas son sus enfermedades, deficiencias o limitaciones personales. Se sobrevalora el diagnóstico médico. Se responsabiliza de la educación de las personas con discapacidad a las y los profesionales especializados dentro del ámbito educativo, y su educación se habrá de realizar mediante programas especiales.

La educación especial se encuentra injustificada, conforme al modelo de los derechos humanos, por varias razones, entre las principales porque no permite la educación de las personas con discapacidad en condiciones de igualdad, sino que las segrega y aísla. La etiqueta de “especial” contribuye a la discriminación y a mantener los pre-

<sup>4</sup>El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha resaltado que el derecho a la educación es el epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos, y que “[l]a educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos”. Observación General 13: El derecho a la educación (artículo 13), documento E/C.12/1999/10 (1999).

<sup>5</sup>Gilda María García Sotelo, *El camino hacia la educación inclusiva de las niñas y los niños con discapacidad en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, tesis doctoral, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid, director Ignacio Campoy Cervera, depósito: febrero de 2016.

<sup>6</sup>En los últimos años se ha utilizado el término de “diversidad funcional” en lugar de “discapacidad”, siguiendo el criterio del Movimiento de Vida Independiente. Javier Romañach acuñó el término de “diversidad funcional” en 2005. En la misma dirección Palacios y Romañach plantean el modelo de la diversidad, que supone el tránsito significativo desde el eje de la *capacidad* hacia el de la *dignidad*; su fundamento principal es que la diversidad de funcionamiento es parte inherente del ser humano y fuente de riqueza de la sociedad. Por tanto, toda persona con un nivel de funcionamiento diferente (discapacidad) debe tener garantizada su dignidad. Véase Paulina Morales Aguilera y Beatriz Vallés González, “Discapacidad y reconocimiento: reflexiones desde el prisma de Axel Honneth”, en *Dilemata. Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, Año 5 (2013), n° 13, pp. 189-208 y Agustina Palacios y Javier Romañach, *El modelo de la diversidad. La Bioética y los Derechos Humanos como herramientas para alcanzar la plena dignidad en la diversidad funcional*, España, Ediciones Diversitas-AIES, 2006.

<sup>7</sup>Véase Agustina Palacios, *El modelo social de la discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Colección CERMI, núm. 36, Madrid, CINCA, 2008.

juicios existentes contra ellas. En las escuelas se limita la responsabilidad de los equipos de los centros ordinarios al delegar la responsabilidad en *los y las especialistas* y en *los centros de educación especial*. Se refuerza la segregación del *alumnado especial*, perpetuando los sistemas educativos rígidos y poco flexibles. La preocupación por mantener “grupos homogéneos” se consolida.

En segundo lugar, el *modelo integrador de educación* presenta, como telón de fondo, al modelo médico-rehabilitador de la discapacidad. Bajo este modelo, se asume que las causas de la discapacidad son científicas. Generalmente serán las niñas y niños con discapacidad a quienes se les buscará integrar en la educación regular, siempre y cuando puedan “funcionar normalmente” y “adaptarse” a entornos previamente establecidos. Se mantiene la concepción de que “algo está mal en ellos” y, por lo tanto, se les debe “normalizar”.

Conforme al modelo de derechos humanos de la discapacidad, la educación integradora tampoco se da en condiciones de igualdad; en el mejor de los casos, se “asimilan” o “integran físicamente” cuando les es posible “adaptarse” a las escuelas regulares. En la educación integradora persiste la perspectiva *esencialista* al entender, que “las dificultades” de las personas con discapacidad para recibir una educación “normal” son debidas a “causas inherentes” a ellas mismas. Las etiquetas se modifican con conceptos nuevos como “alumnos de integración”, sin embargo, siguen perpetuándose los prejuicios y las diferentes expectativas. Al igual que en la educación especial, la “delegación de responsabilidades” se mantiene en los y las *especialistas* y la integración educativa mantiene la exclusión bajo argumentos diversos que perpetúan el aislamiento.

*El modelo de educación inclusiva* surge bajo el paradigma social de la discapacidad y en respuesta a los dos enfoques anteriores discriminatorios. Bajo este paradigma, las personas con discapacidad tienen reconocidas las mismas oportunidades de desarrollo que las personas sin discapacidad. Consecuentemente, la educación debe ser inclusiva, es decir, adaptada a las necesidades de todas y todos.

La “anormalidad” del alumnado con discapacidad deja de ser entendida como una “anormalidad inherente a ellos” y comienza a ser contemplada como una “anormalidad de la sociedad” en general, y una “anormalidad de la escuela” en particular. Las personas con discapacidad, bajo este paradigma social, son reconocidas como titulares de derechos, de los que han de poder gozar plenamente en igualdad de condiciones con las demás personas. Desde esta perspectiva de derechos humanos, se considera a la educación inclusiva como una educación orientada hacia el empoderamiento de las y los educandos, la celebración de la diversidad y la lucha contra la discriminación.

Así, destaca entre las características esenciales de la educación inclusiva el clima tolerante y diverso del entorno escolar. Se fomenta el aprendizaje cooperativo entre alumnos y alumnas; se enfrentan abiertamente los miedos, prejuicios y dudas sobre la inclusión. Todo el equipo académico y administrativo de los centros escolares se sienten responsable de los alumnos y alumnas con discapacidad, por lo que el trabajo en equipo se vuelve indispensable. Se ofrecen los apoyos y ajustes necesarios dentro del aula regular a cada alumno o alumna que los necesite para su aprendizaje, participación

y socialización. Se da voz, mediante los apoyos y ajustes necesarios, a todas y todos los alumnos, fomentando al máximo su participación. Se propone que los centros de recursos — antes centros especiales— se conviertan en una fuente de apoyo a las escuelas regulares mediante trabajo cooperativo. La flexibilidad es una constante en la educación inclusiva que permea la cultura, las políticas y las prácticas educativas.

Las *escuelas inclusivas* se encuentran justificadas, entre otras causas, porque sirven para el desarrollo de una comunidad empática, diversa y solidaria, en la que se concibe a la discapacidad como una cuestión de derechos humanos, y porque representan un marco favorable para asegurar la igualdad de oportunidades y la participación de todas y todos. La educación inclusiva constituye la vía esencial para superar la exclusión social que resulta de ciertos prejuicios, actitudes y respuestas ante las diferencias socioeconómicas, culturales, físicas, de género, de orientación sexual o derivadas de la discapacidad, entre otras.<sup>8</sup>

### La reforma constitucional y su impacto sobre el derecho a la educación de las personas con discapacidad

El nuevo paradigma de los derechos humanos en las últimas décadas del siglo XX y en la primera década del XXI, ha reconfigurado a los Estados occidentales en cuanto a sus ordenamientos jurídicos, sus políticas públicas, su diseño y funcionamiento institucional. Este paradigma es el de los derechos humanos positivados como derechos fundamentales en los textos constitucionales, y por ello, garantizados por el Estado. Con el cambio de paradigma se ha ampliado el catálogo de derechos humanos en los textos constitucionales; al mismo tiempo, en el ámbito internacional los Estados se han obligado al cumplimiento de esos derechos consagrados en los tratados internacionales.<sup>9</sup> Dentro del ámbito jurídico se diría que lo anterior implicó ampliar la protección de los derechos humanos hacia la convencionalidad.

Dentro de este contexto, en México, como resultado de las obligaciones derivadas de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, se ha vuelto fundamental identificar las disposiciones contenidas en los tratados internacionales a las que el Estado mexicano se ha vinculado, que amplían el margen de protección relacionado con el derecho a la educación de las personas con discapacidad. A raíz de esta ya famosa reforma constitucional sobre derechos humanos, para realizar el control de convencionalidad, las autoridades del Estado mexicano deben hacer la interpretación del orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los

<sup>8</sup>Mel Ainscow y Susie Miles, “Por una educación para todos que sea inclusiva: ¿Hacia dónde vamos ahora?”, en *Perspectivas-Dossier: Educación Inclusiva*, vol. XXXVIII, núm. 145, 2008, pp. 17-44.

<sup>9</sup>Eugenia Revueltas, “Los discapacitados: actores invisibles en el entramado social”, en Johan Cristian Cruz Cruz *et al.* (coords.), *La Comunidad Sorda y sus derechos lingüísticos*, México, UNAM-Facultad de Filosofía y Letras, Facultad de Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, pp. 33-34.



tratados internacionales, favoreciendo en todo caso a las personas con discapacidad en el estudio concreto bajo análisis, con la protección más amplia (principio *pro personae*).

El presente análisis se realizará con objetivo de determinar si existe algún rezago del Estado mexicano frente al derecho a la educación de las personas con discapacidad, poniendo énfasis en aquellos criterios, normas o principios que resulten vinculantes u orientadores para los operadores jurídicos nacionales y autoridades responsables. Se buscarán identificar las tareas pendientes con el propósito de alcanzar el derecho a la educación para todas y todos en igualdad de condiciones. Por lo tanto, se dará paso a un ejercicio de diálogo jurisprudencial entre la justicia local y la internacional, siempre teniendo en cuenta que el Estado mexicano, al plegarse a los tratados internacionales de protección de los derechos de las personas con discapacidad, ha decidido priorizar la dignidad inherente al ser humano.<sup>10</sup> Ello implica, en definitiva, reconocer que la soberanía Estatal está restringida en su ejercicio por el respeto y garantía efectiva de los derechos humanos.<sup>11</sup>

## El derecho a la educación en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha reconocido el derecho de todas las personas a la educación, sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades,<sup>12</sup> tanto en instrumentos internacionales de carácter vinculantes, como en aquellos no estrictamente vinculantes. Ambos aplicables tanto a los Sistemas Regionales de protección de los Derechos Humanos, concretamente al Interamericano, al cual se hará referencia,<sup>13</sup> como a los derivados del Sistema de Naciones Unidas,<sup>14</sup> al que se atenderá inmediatamente después.

<sup>10</sup>Humberto Nogueira Alcalá, *El Diálogo jurisprudencial entre tribunales nacionales y Corte Interamericana de Derechos Humanos en Chile*, Ponencia del XXV Congreso Argentino de Derecho Internacional, La Plata, organizado por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de las Universidades Nacional de la Plata, Católica de la Plata y Universidad del Este, septiembre de 2013.

<sup>11</sup>Sergio García Ramírez, “El control judicial interno de convencionalidad”, en *Ius, Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, A.C.*, vol. V, núm. 28, Puebla, México, 2011, p. 129.

<sup>12</sup>En términos similares el principio de igualdad y no discriminación se ha recogido en los distintos ordenamientos internacionales, reconociendo el ejercicio de los derechos tratados en ellos, respectivamente, entre los que se encuentra el derecho a la educación, debiendo ser ejercidos sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Como ejemplos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos lo contempla en el artículo 2 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también lo recoge en el artículo 2.

<sup>13</sup>En el ámbito Interamericano se alude al derecho a la educación en general, en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (arts. 3, 30-31, 34, 47-50, 52 y 95) y en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (arts. XII, XXX-XXXI), así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 12 y 26); el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (arts. 13-14); la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (art. III), y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (art. 8).

<sup>14</sup>El derecho a la educación se encuentra reconocido en diferentes instrumentos internacionales, entre los principales se encuentran: la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 26); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Polí-

## Ámbito Regional Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

Dentro del Sistema Regional de Protección de los Derechos Humanos, en el ámbito interamericano, la protección de las personas con discapacidad ha experimentado una gran evolución. Esto puede constatare, en primer lugar, en la lectura del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”. Dicho ordenamiento, en su artículo 13, inciso 3. e) contempla “[...] programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción...”. No puede pasarse por alto que este instrumento internacional data de 1988, y conforme al principio de progresividad de los derechos humanos, ha quedado superado por el resto de ordenamientos protectores del derecho internacional de los derechos humanos. En la misma dirección, el principio *pro persona*, leído en concordancia con el principio de no regresividad, deja obsoleta tal disposición, que denota un lenguaje despectivo, ya rebasado por el respeto hacia la dignidad de todas las personas.

En años posteriores, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad,<sup>15</sup> amplió la protección a este colectivo. Estableció que la discriminación contra las personas con discapacidad significa *toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales*,<sup>16</sup> lo cual claramente se extiende al derecho a la educación en igualdad de condiciones que al resto de alumnas y alumnos. La Convención en comento refleja esta progresividad de los derechos humanos de las personas con discapacidad en términos de *promoción de la integración* al ejercer diversos derechos, como el derecho a la educación, siendo *la integración* la tónica de su protección en los años noventa.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha contribuido al fortalecimiento y a la evolución de la concepción de la discapacidad al fundamentarse en el modelo social para abordarla, tal como lo hizo en el caso *Furlan y Familiares contra Argentina*,<sup>17</sup> y más recientemente en el caso *González Lluy y otros contra Ecuador*, al señalar: “[...] Como parte de la evolución del concepto de discapacidad, el modelo social de discapacidad entiende la discapacidad como el resultado de la inte-

---

tos (arts. 18.4); el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales (arts. 13-15); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 7); la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (arts. 5 y 10); la Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 28-30); la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias (arts. 30, 43 y 45); la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (arts. 16, 23-24 y 26); la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (art. 22); la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (art. 22).

<sup>15</sup>Instrumento Internacional adoptado el 7 de junio de 1999 por la Asamblea General de los Estados Americanos, entrando en vigor el catorce de septiembre de 2001.

<sup>16</sup>Artículo 1, punto 2. a).

<sup>17</sup>Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Furlan y Familiares contra Argentina*, Sentencia de 31 de agosto de 2012 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párrafo 133.

racción entre las características funcionales de una persona y las barreras de su entorno...”.<sup>18</sup> Consecuentemente, la Corte determinó que la discapacidad no se define exclusivamente por la “presencia de una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial”, sino que la misma deriva de la interrelación con las barreras o limitaciones que socialmente existen para que las personas puedan ejercer sus derechos de manera efectiva, incluyendo el derecho a la educación.

### Ámbito de Naciones Unidas de Protección de los Derechos Humanos

A través de la construcción de la educación inclusiva de las personas con discapacidad, tanto en los ordenamientos vinculantes —*hard law*—, como en los instrumentos no vinculantes —*soft law*—, se encuentra la fuerza y el empuje de los movimientos sociales que han ido reivindicando los derechos humanos de las personas con discapacidad.

La lucha por alcanzar una educación inclusiva ha permeado en dos movimientos sociales de índole mundial que han propuesto, dentro de sus objetivos, lograr el acceso universal a una enseñanza primaria, gratuita y obligatoria de buena calidad. Se trata del *Movimiento de Educación para Todos*, iniciado en 1990, desde el cual se hizo evidente la exclusión y denegación del derecho a la educación en condiciones de igualdad y no discriminación de las y los estudiantes con discapacidad. En el marco de este movimiento, se adoptó la Declaración de Salamanca y su Marco de Acción sobre Necesidades Educativas Especiales, aprobado en 1994, que constituyó un llamado a la conciencia mundial en pro de la educación de las personas con discapacidad, y se encontró guiada por lo que entonces se llamó el “principio de integración”, con miras a conseguir “escuelas para todos”. En el mismo sentido, se desarrolló a partir del año 2000 el *Movimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*.

Sin embargo, ambos movimientos fracasaron, ya que fue el año 2015 el plazo propuesto para alcanzar los objetivos señalados. Entre las razones de su incumplimiento se encontró la falta de una adecuada atención a las personas con discapacidad, lo cual fue señalado por varias autoridades responsables.<sup>19</sup> Afortunadamente, esta llamada de atención fue recogida por los nuevos Objetivos, que reemplazaron a los anteriores y que son los ahora llamados *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, cuyo plazo para su cumplimiento será el año 2030. En estos nuevos Objetivos, y en las metas que los acompañan, sí se ha incluido la perspectiva de la discapacidad y, además, los mismos

<sup>18</sup>Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González Lluy y otros contra Ecuador (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), Sentencia de 15 de septiembre de 2015, párrafo 237.

<sup>19</sup>Informe del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas. El Camino a seguir: una agenda para el desarrollo que tenga en cuenta a las personas con discapacidad para 2015 y después de ese año. Resolución A/68/95. De no ocuparse con urgencia del 10% de la población del mundo en la aplicación, examen y evaluación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Educación para Todos, y de seguir sin contemplar la perspectiva de la discapacidad en sus metas, mecanismos de evaluación e indicadores, se seguirá menoscabando el propósito de los Objetivos, y ni éstas, ni próximas metas podrán alcanzarse. Véanse también las resoluciones: A/64/180 y A/65/173.

contarán con mecanismos de rendición de cuentas, por lo que existe una mayor probabilidad de ser alcanzados. Entre sus Objetivos se encuentra el de: *Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje para toda la vida.*<sup>20</sup>

Continuando con los ordenamientos de *soft law*, que han sido fundamentales para el reconocimiento del derecho a la educación para las personas con discapacidad, se encuentran el Programa de Acción de las Personas con Discapacidad,<sup>21</sup> las Directrices de Tallinn para el desarrollo de los recursos humanos en la esfera de los impedidos,<sup>22</sup> y las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad,<sup>23</sup> fortaleciendo este último instrumento la toma de conciencia como vía para superar las barreras actitudinales frente a las personas con discapacidad.

Al revisar su contenido, se puede constatar cómo en estos instrumentos, a pesar de reconocer la educación regular (equiparada con el sistema escolar “normal”)<sup>24</sup> como la regla general para las alumnas y los alumnos con discapacidad, se mantienen abiertas ventanas para la educación especial. Esto se hace bajo diversos argumentos “excepcionales”. Entre las más frecuentes “excepciones” se encuentran: la temporalidad de la medida, la gravedad de la discapacidad del alumno o alumna, o la falta de presupuesto. En palabras de Rafael de Lorenzo, “preocupa que en el ámbito de la educación para las niñas y niños con discapacidad se dejara abierta la puerta a la educación especial ante situaciones excepcionales, obstaculizando con ello una genuina educación inclusiva”.<sup>25</sup>

Sin lugar a dudas, la labor de las relatorías especiales ha sido fundamental en la contribución del desarrollo de la educación inclusiva.<sup>26</sup> En especial lo ha sido la gran aportación de la primera relatora especial sobre educación, Katarina Tomasevski,<sup>27</sup> en relación con la implementación de “las 4´As” que sustenta la educación inclusiva sobre los principios de asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad; así como el impulso brindado por las posteriores relatorías del derecho a la educación. De igual forma, en materia de discapacidad, la actual Relatora Especial sobre los derechos

<sup>20</sup>Véase la web oficial de Naciones Unidas sobre los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible en <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

<sup>21</sup>Originalmente su nombre fue *Programa de Acción Mundial para los Impedidos*, aprobado mediante la Resolución A/RES/37/53 sobre *Ejecución del Programa de Acción Mundial para los Impedidos*. Fue considerado el resultado más importante del *Año Internacional de los Impedidos* (1981).

<sup>22</sup>Este instrumento se desarrolló en el marco de la *Reunión Internacional sobre los Recursos Humanos en la Esfera de los Impedidos*, celebrada en Tallinn, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, del 14 al 22 de agosto de 1989, mediante la Resolución A/RES/44/70.

<sup>23</sup>Aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993, mediante resolución A/RES/48/96.

<sup>24</sup>Como por ejemplo en el párrafo 22 del Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad.

<sup>25</sup>Rafael de Lorenzo, *Discapacidad, sistemas de protección y Trabajo Social*, Madrid, Alianza Editorial, 2007, p. 42.

<sup>26</sup>Los posteriores relatores de educación han sido el señor Vernor Muñoz Villalobos (2004-2010) y actualmente el señor Kishore Singh a partir de 2010. Véase [http://spinternet.ohchr.org/\\_Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM](http://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM)

<sup>27</sup>El 17 de abril de 1998 la Comisión de Derechos Humanos adoptó la Resolución 1998/33 por la que nombraba por un periodo de tres años un Relator Especial cuyo mandato se centraría en el derecho a la educación.

de las personas con discapacidad, Catalina Devandas Aguilar,<sup>28</sup> ha ido construyendo pisos mínimos del derecho a la educación inclusiva, los cuales no tienen vuelta atrás. En este sentido, la relatora especial, Devandas Aguilar, ha insistido en que los Estados adopten la cláusula de no rechazo (*no rejection*) en sus legislaciones correspondientes para garantizar que todos los niños y niñas, con o sin discapacidad, reciban educación en escuelas regulares.<sup>29</sup>

En la misma dirección, se han pronunciado los diversos órganos creados en virtud de los tratados, tales como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y otros órganos como el relativamente reciente Comité de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante el CDPD). Estos mecanismos han contribuido a que la vigilancia sea total para hacer efectiva la educación inclusiva en todos los niveles, para conseguir la transformación política y cultural de los sistemas educativos, y para hacer frente a los “eslabones aislados de atención a la educación inclusiva” que son aquellos “avances puntuales” frente a la educación inclusiva que no permiten un cambio de paradigma estructural.

Innumerables han sido los ordenamientos que progresivamente han ido reconociendo la educación inclusiva;<sup>30</sup> sin embargo, no fue sino hasta diciembre de 2006<sup>31</sup> cuando, a través de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, se reconoció por primera vez en un instrumento internacional de carácter vinculante —*hard law*— el sistema de educación inclusiva.

Mediante el artículo 24 de la CDPD se reconoció el derecho a la educación para las personas con discapacidad sin discriminación y sobre la base de igualdad de oportunidades. Para lograr esto, se conminó a los Estados a asegurar un sistema de educación inclusivo en todos los niveles de enseñanza para hacer efectivo este derecho universal. Al haber establecido claramente que su enfoque educativo es la inclusión, proyectó sus efectos más allá de las personas con discapacidad, lo que beneficia a todos los y las estudiantes, y especialmente a los grupos en situación de vulnerabilidad.

En palabras del anterior Relator Especial sobre el derecho a la educación, Vernor Muñoz: “[...] el concepto de educación inclusiva supone dos procesos íntimamente relacionados: por un lado cuestiona la educación tradicional (patriarcal, utilitarista y segregadora) y por otro lado, se refiere a un mecanismo específico que busca asegurar una educación apropiada y pertinente para las personas con discapacidad y para otros grupos discriminados, motivo por el cual aspira a ser un modelo sistémico y sistemático”.<sup>32</sup> Por lo tanto, a partir de la CDPD, se consolida el derecho a la educación inclusiva, y de

<sup>28</sup>Nombrada Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad mediante la Resolución 26/20 del Consejo de Derechos Humanos, asumiendo el mandato el 1 de diciembre de 2014.

<sup>29</sup>Véase el apartado “Opening Statements”, en *The Right to Education of Persons with Disabilities — Committee on Rights of Persons with Disabilities holds Day of General Discussion*, disponible en la web.

<sup>30</sup>Destaca la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, aprobada el 14 de diciembre de 1960, en París.

<sup>31</sup>La Asamblea General de Naciones Unidas la aprobó el 13 de diciembre de 2006, mediante resolución A/RES/61/106.

<sup>32</sup>Documento A/HRC/4/29, de 19 de febrero de 2007, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, el Sr. Vernor Muñoz, El derecho a la educación de las personas con discapacidad*, párrafo 10.

esta forma debe ser entendido como un binomio indisoluble, esto es: *la educación sólo puede ser educación inclusiva*.

Consecuentemente, las personas con discapacidad tienen derecho, al igual que el resto, a recibir la educación en escuelas regulares y no en escuelas especiales. La educación inclusiva da la oportunidad a todas las niñas y niños de participar en las decisiones que les afectan en igualdad de condiciones con los demás, incluyendo a aquéllas con discapacidad psicosocial o intelectual, que han sido tradicionalmente excluidos de la educación regular. Por lo tanto, los Estados deben garantizar el derecho a la educación inclusiva justificable, como lo ha recomendado el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad; lo que supone tener el derecho a apelar cualquier decisión de emplazamiento en ambientes educativos segregados, que vulneren la plena accesibilidad a la educación de las niñas y niños con discapacidad, o que generen discriminación directa o indirecta contra ellos.<sup>33</sup>

Los Comentarios u Observaciones Generales contribuyen a ampliar el significado de las disposiciones de los Pactos y Tratados, precisando las obligaciones de los Estados y las tareas concretas que deben llevar a cabo para cumplir con lo que disponen los instrumentos internacionales.<sup>34</sup> Frente a la educación inclusiva su desarrollo ha sido fundamental.<sup>35</sup>

Por rebasar el espacio para poder atender a las mismas, tan sólo desea resaltarse la trascendencia que tiene la actual discusión y preparación de la Observación General sobre el Derecho a la Educación de las Personas con Discapacidad, al interior del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que sin lugar a dudas constituirá una importante guía para los Estados parte frente al artículo 24 de la CDPD. Esta decisión del Comité se originó en la revisión de los informes periódicos que los Estados le han presentado y los datos que éstos evidenciaban, denotando la constante

<sup>33</sup>Por ejemplo, véanse las observaciones finales a España (documento CRPD/C/ESP/CO/1, párrafo 44.d), Dinamarca (documento CRPD/C/DNK/CO/1, párrafo 55) y Nueva Zelanda (documento CRPD/C/NZL/CO/1, párrafo 50).

<sup>34</sup>Miguel Carbonell, "Derechos Humanos en la Constitución Mexicana", en Eduardo Ferrer Mac-Gregor *et al.* (coords.), *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana*, México, SCJN, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas y Fundación Konrad Adenauer, 2013, p.

<sup>35</sup>Destacan las siguientes: Observaciones del Comité del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales: la Observación General 5, sobre Personas con discapacidades (documento E/C.12/1994/13 (1994); la Observación General 11, sobre Planes de acción para la enseñanza primaria (artículo 14) (documento E/C.12/1999/4); la Observación General 13, sobre el Derecho a la educación (artículo 13) (documento E/C.12/1999/10(1999) y la Observación General 20 sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (documento E/C.12/GC/20).

Observaciones del Comité de los Derechos del Niño: la Observación General 1, sobre Propósitos de la Educación (documento CRC/GC/2001/1); la Observación General 7, sobre la realización de los derechos del niño en la primera infancia (documento CRC/C/GC/7/Rev.1) y la Observación General 9, sobre los derechos de los niños con discapacidad (documento CRC/C/GC/9).

Observaciones del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad:

La Observación General N° 2, sobre el artículo 9: accesibilidad (documento CRPD/C/GC/2).

La Observación General N° 1, sobre el artículo 12: igual reconocimiento como persona ante la ley (documento CRPD/C/GC/1).

y grave vulneración del derecho a la educación de las personas con discapacidad.<sup>36</sup> En efecto, el Comité manifestó su preocupación por la exclusión de las niñas, niños y adultos con discapacidad en el ámbito educativo, lo que no sólo constituía un hecho de discriminación en sí mismo, sino que además obstaculizaba significativamente la participación igualitaria frente al resto de la población en todas las esferas de la vida.<sup>37</sup>

El documento preparatorio de la Observación General que se titula “El derecho a la educación inclusiva” y que actualmente se encuentra en su etapa de elaboración,<sup>38</sup> como su título lo señala, se pronuncia decididamente por el derecho a la educación inclusiva. Éste dispone que el derecho a educación inclusiva debe entenderse en cuatro distintas acepciones: *a)* como un derecho fundamental de todas las personas con discapacidad, *b)* como un medio para alcanzar la realización completa del derecho a la educación y un medio indispensable para alcanzar otros derechos humanos, *c)* un principio que valora el bienestar de todas y todos los estudiantes, respeta su dignidad y reconoce sus necesidades y sus habilidades con el objetivo de contribuir a la sociedad, y *d)* un proceso que necesita un continuo y pro-activo compromiso para la eliminación de las barreras que impiden el derecho a la educación, junto con cambios en la cultura, las políticas y las prácticas de las escuelas regulares para responder a todos los estudiantes.

## El derecho a la educación de las personas con discapacidad en el orden jurídico mexicano

En el orden jurídico mexicano, desde el año 2001, quedó reconocida la igualdad entre todas las personas, así como la prohibición de discriminación por diversas causas o motivos, entre ellos la discapacidad, tal como se desprende del artículo 1º, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante la CPEUM).

Con la inclusión de la cláusula antidiscriminatoria en el sistema jurídico nacional, no sólo se proyectaron los principios de universalidad y no discriminación por lo que respecta al goce y ejercicio de todos los derechos, sino que a su vez quedó plasmada la diversidad humana. Aquella por la cual se reconoce la presencia de una heterogeneidad etaria, cultural, funcional, sexual, entre otras, que conlleva el considerar las circunstancias y contextos particulares de las personas con la finalidad de que en el ejercicio de sus derechos se adopten las medidas y acciones para que puedan ser

<sup>36</sup>“El trabajo del Comité se encuentra en sintonía con las iniciativas adoptadas por otros mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas. En la resolución 22/3 del Consejo de Derechos Humanos solicitó a la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos que preparara un estudio sobre el derecho a la educación de las personas con discapacidad, mediante la consulta con los Estados y otros importantes actores, incluyendo a Unicef, Unesco, organizaciones regionales, el Relator Especial sobre Discapacidad de la Comisión de Desarrollo Social, organizaciones de la sociedad civil, incluyendo organizaciones constituidas por personas con discapacidad e instituciones nacionales de derechos humanos. El informe fue adoptado en la 25a. sesión del Consejo de Derechos Humanos, en diciembre de 2013, mediante el documento (A/HRC/25/29).”

<sup>37</sup>Véase el documento, “*Call for Submissions: Day of General Discussion (DGD) on the Right to Education for Persons with Disabilities*”, to be held on 15 April 2015, at Palais de Nations, Geneva, párrafo 1, disponible en la web, párrafo 2.

<sup>38</sup>Véase [www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx), fecha de consulta 3 de junio de 2016.



ejercidos en igualdad de condiciones entre todas ellas —según sus necesidades particulares—, sin que existan diferencias injustificadas e indebidas.

Bajo esta tesitura, en nuestro país se encuentra reconocido el derecho a la educación para toda persona en el artículo 3º de la CPEUM, reproduciendo con ello los principios de universalidad y no discriminación, al vincularse con lo previsto en el artículo 1º constitucional.

El artículo 3º constitucional mandata que la educación impartida por el Estado (educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, todas ellas de carácter obligatorio) tenderá a desarrollar las facultades del ser humano, fomentando, entre otras cuestiones, el respeto a los derechos humanos. Situación que se ve reforzada, al establecer en su fracción II, que el criterio que orientará a la misma luchará contra la ignorancia, las servidumbres y los prejuicios, y contribuirá a la mejor convivencia humana para fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona y la igualdad de derechos de todas y todos.

Por otra parte, la CPEUM señala que la educación que imparta el Estado será laica, gratuita, de calidad;<sup>39</sup> promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades de educación, pudiendo ser impartida también por los particulares, igualmente en todos sus tipos y modalidades, apegada a los fines y criterios previamente señalados.

Ahora bien, considerando las disposiciones del artículo 3º constitucional, la Ley General de Educación (en adelante la LGE) es el ordenamiento secundario que se encarga de desarrollar su contenido,<sup>40</sup> aplicable por lo que se refiere a la educación impartida por el Estado, y por los particulares, con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios.

De esta forma, retomando los principios de universalidad y no discriminación derivados de la CPEUM, la LGE los considera desde sus primeras disposiciones, al señalar que “todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad en condiciones de equidad”,<sup>41</sup> así como al mencionarlos explícitamente en sus artículos 7º y 8º, respectivamente, como parte de los fines y criterios que rigen la educación impartida tanto por el Estado como por los particulares. Entre ellos, el reconocimiento y respeto de los derechos humanos, la promoción de la igualdad de derechos entre las personas, la igualdad de éstas ante la ley, así como la lucha contra los prejuicios, la formación de estereotipos, la discriminación y la violencia; obligando a la instrumentación de políticas públicas para que dichos fines y criterios se apliquen de manera transversal en los tres órdenes de gobierno.

De lo anterior se desprende la importancia y trascendencia que para el orden jurídico nacional implica el derecho a la igualdad y no discriminación, en su relación con el derecho a la educación, pues deriva en el reconocimiento del respeto por la

<sup>39</sup>De tal manera que los materiales y métodos educativos; la organización escolar; la infraestructura educativa, y la idoneidad del personal docente y directivo, garanticen el máximo logro de aprendizaje de las y los estudiantes (artículo 3º, párrafo tercero de la CPEUM).

<sup>40</sup>Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio de 1993. Última reforma publicada el 1 de junio de 2016.

<sup>41</sup>Artículo 2º de la LGE.



diversidad humana y de la dignidad de todas las personas en el ejercicio del mismo; criterio fundamental para que las autoridades educativas puedan cumplir con su obligación de respetar, promover, proteger y garantizar el derecho a la educación, en igualdad de condiciones, por parte de cualquier persona, atendiendo a sus necesidades particulares.<sup>42</sup>

Esa situación ha quedado plasmada, explícitamente, en el contenido de la LGE, producto de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de junio de 2016 —en vigor al día siguiente—, al reconocer como fines de la educación el propiciar la cultura de la inclusión y la no discriminación, al igual que el fomento de la valoración de la diversidad y de la inclusión como condiciones para el enriquecimiento social y cultural.<sup>43</sup>

Ahora bien, sin perjuicio de lo anteriormente desarrollado, aplicable por igual a cualquier tipo de educación impartida por el Estado o por los particulares, la LGE, para el caso de las personas con discapacidad, históricamente ha reconocido en su artículo 41 una educación específica para ellas, siendo ésta la educación especial, tal como deriva desde la creación de la ley en comento, en 1993. En razón de lo anterior, en las siguientes líneas se procederá a explicar la educación especial prevista por la LGE, destacando los contenidos de la reforma de junio de 2016, cuyo objetivo principal se encuentra orientado a la regulación de la educación de las personas con discapacidad.

Tradicionalmente en México, y atendiendo a la redacción del artículo 41 de la LGE —anterior a la reforma—, la educación para las personas con discapacidad se ha caracterizado por imponer un modelo educativo de segregación para ellas, derivado de la influencia del modelo médico a otros ámbitos o entornos como el educativo. Así, se ha confinado a las y los estudiantes con discapacidad a escuelas especiales —de acuerdo al tipo de discapacidad que se tenga—, con la posibilidad de ser integradas —según las circunstancias de cada caso—, a una escuela regular,<sup>44</sup> lo cual da pauta para señalar que a la par de un modelo segregacionista —y como excepción al mismo—, en México también se ha mantenido vigente un modelo educativo de integración, al ser las escuelas especiales “el trampolín” para que las personas con discapacidad —en determinados casos— sean integradas o incorporadas a escuelas regulares. No obstante, esto se ha venido haciendo sin que existan las condiciones del entorno para recibir las, pues la integración toma como punto de partida el hecho de que son las propias personas con discapacidad las que deben adaptarse a esos nuevos ámbitos “normalizados”, y no dichos ámbitos a ellas.

Si bien el escenario anterior es el que había estado vigente en México por más de dos décadas, es preciso señalar que la reforma a la LGE de junio de 2016 introdujo conceptos adicionales en el tema de la educación especial para las personas con discapacidad. Esto lo hizo al incorporar la cultura de la diversidad, así como el principio

<sup>42</sup>Tal como lo señala el artículo 1º, párrafo tercero de la CPEUM.

<sup>43</sup>Previstos en el artículo 7, fracciones VI y VI Bis de la LGE, incorporados a dicho ordenamiento como parte de la reforma publicada el 1 de junio de 2016, en materia de educación de las personas con discapacidad.

<sup>44</sup>Con la finalidad de no repetir los diversos modelos explicativos de la educación de las personas con discapacidad, se remite a la persona lectora a la primera parte del presente artículo.

y la cultura de la inclusión como fines de la educación,<sup>45</sup> dando pauta para que los mismos se introduzcan en el contexto y/o enfoque a partir del cual se desarrollará la educación especial,<sup>46</sup> y como parte de los criterios a considerar para la formación y capacitación de las y los maestros que “atiendan” [sic] a personas con discapacidad.<sup>47</sup>

Asimismo, considerando uno de los elementos característicos de la educación inclusiva, como lo es la accesibilidad, la reforma en cita también previó la incorporación de dicho criterio, o de esas pautas de accesibilidad, en distintos apartados. Entre éstos, la elaboración de libros de texto gratuitos y de materiales educativos,<sup>48</sup> así como en general, en la prestación de los servicios educativos en el marco del sistema educativo nacional.<sup>49</sup>

En razón de lo anterior, si se analizan dichas reformas en su individualidad, las mismas podrían ser indicativas de la incorporación de una perspectiva de inclusión al sistema educativo nacional, enfocada principalmente a las personas con discapacidad, al señalar elementos característicos de una educación inclusiva, tal como deriva del artículo 24 de la CDPD, así como de los diversos instrumentos internacionales referenciados en el apartado anterior. Sin embargo, consideradas en su conjunto con el contexto integral de la LGE, las reformas en mención constituyen un mínimo avance en la educación especial de las personas con discapacidad, ya que aun cuando se orientó el propósito de esa educación especial con el hecho de “identificar, prevenir y eliminar las barreras que limitan el aprendizaje y la participación plena y efectiva en la sociedad de las personas con discapacidad [...]”,<sup>50</sup> y se incorporaron ciertos rasgos tendientes a lograr una educación inclusiva como los anteriormente referenciados, la vigencia de esas disposiciones, sin duda alguna, continúa coexistiendo con un modelo de segregación —como la principal oferta educativa para las personas con discapacidad—, al mantener en práctica una educación de carácter especial.

Esto se materializa al señalar el artículo 41 de la LGE, que la educación especial “atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, estilos y ritmos de aprendizaje, en un contexto educativo incluyente, que se debe basar en los principios de respeto, equidad, no discriminación, igualdad sustantiva, y perspectiva de género”. Esto pone de manifiesto que a pesar de señalar la existencia de contextos educativos incluyentes, continúa la permanencia de escuelas o modelos de enseñanza exclusivos para las personas con discapacidad al enfatizar que se deberán considerar sus estilos y ritmos de aprendizaje, los cuales, enmarcados en los prejuicios y estereot-

<sup>45</sup> Artículo 7º, fracciones VI y VI Bis de la LGE, anteriormente citado.

<sup>46</sup> Artículo 41, primer párrafo, *in fine*, y sexto párrafo de la LGE.

<sup>47</sup> Artículos 33, fracción II Bis; y 41, tercer párrafo de la LGE.

<sup>48</sup> Artículo 12, fracción III de la LGE.

<sup>49</sup> Artículo 41, último párrafo de la LGE, al señalar que “quienes presten servicios educativos en el marco del sistema educativo nacional atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, en la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, y en las demás normas aplicables”. Y artículos 55, fracción II (obligación de las personas particulares que imparten educación con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, de contar con instalaciones accesibles, conforme a los términos que señalen las disposiciones aplicables); 59 (accesibilidad en la educación inicial), 70 (atribuciones de los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación).

<sup>50</sup> Artículo 41, primer párrafo de la LGE.

tipos que tradicionalmente se vinculan a la educación de las personas con discapacidad, no se empatan, en lo más mínimo, con las condiciones de aprendizaje de las y los alumnos sin discapacidad que acuden a escuelas regulares. Parecería que se intentó conciliar “educación especial” con “contextos educativos incluyentes”, los que de ninguna manera pueden compatibilizarse.

Inclusive, aun cuando pudiera entenderse en algún momento, que la educación que se privilegia en favor de las personas con discapacidad podría ser una distinta a la especial, al señalar el segundo párrafo del artículo 41 de la LGE, que en el caso de las personas con discapacidad “se favorecerá su atención en los planteles de educación básica”, el mismo párrafo limita aquella posible interpretación, al mencionar que ese hecho no cancela “su posibilidad de acceder a las diversas modalidades de educación especial atendiendo a sus necesidades”. Lo que se traduce en el entendido de que no excluye, y por el contrario, mantiene vigente, un modelo educativo de segregación para las personas con discapacidad, bajo el argumento de “las dificultades severas de aprendizaje” inherente a las personas con discapacidad.

En el mismo sentido, la propia LGE, más allá de lo previsto en su artículo 41, refiere a una educación de carácter especial para las personas con discapacidad, como lo es el caso del artículo 33 que dentro de las acciones a instrumentar para garantizar la equidad en la educación establece que las autoridades educativas, en el ámbito de sus competencias, fortalecerán la educación especial incluyendo a las personas con discapacidad. O bien, en el caso del artículo 20, fracción I, que al mencionar la existencia de un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación para el personal docente, le atribuye entre sus finalidades la relativa a la formación de maestros de educación especial, con nivel licenciatura.

En consecuencia, de esas referencias legislativas es que se desprende la vigencia, en el orden jurídico nacional, tanto de un modelo educativo de segregación —como regla general— para las personas con discapacidad, como de un modelo de integración para ciertos casos. Lo anterior, a pesar de los esfuerzos de la reforma de junio de 2016 a la LGE, por intentar hacer compatibles la educación especial, la educación de integración y la educación inclusiva; sistemas educativos antagónicos por sí mismos.

Situación similar a la prevista por la LGE en cuanto al sistema educativo, aplicable para las personas con discapacidad, sucede con la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (en adelante la LGIPCD).<sup>51</sup> Dicho ordenamiento tiene por objeto reglamentar en lo conducente el artículo 1º de la CPEUM, estableciendo las condiciones en las que el Estado mexicano deberá proteger y promover el ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad,<sup>52</sup> los cuales reconoce de manera enunciativa, mas no limitativa, con la finalidad de que se instrumenten las políticas públicas para su efectivo ejercicio.

<sup>51</sup>Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 2011. Última reforma publicada el 17 de diciembre de 2015.

<sup>52</sup>Artículo 1, párrafo segundo de la LGIPCD.

Entre los derechos reconocidos por la LGIPCD se encuentra el relativo a la educación, previsto en sus artículos 12 al 15. El primero de esos numerales señala que la Secretaría de Educación Pública promoverá el derecho a la educación de las personas con discapacidad incorporando el principio de no discriminación, al disponer que se prohibirá cualquier acto discriminatorio en planteles, centros educativo o guarderías, así como por parte del personal docente o administrativo del sistema educativo nacional.

Ahora bien, con independencia de la aplicación del criterio de no discriminación antes referenciado, la LGIPCD, como parte de las acciones a implementar en materia educativa, determina desde la primera fracción de su artículo 12 la coexistencia de dos modelos educativos para las personas con discapacidad. Esto lo hace al señalar que en el sistema educativo nacional se debe establecer el diseño, ejecución y evaluación, tanto del programa para la educación especial, como del programa para la educación inclusiva de las personas con discapacidad. Situación que evidencia, tal como sucede en el caso de la LGE, que si bien se enuncia y reconoce un modelo escolar de carácter inclusivo —incorporando criterios de accesibilidad en algunos aspectos del proceso educativo, como lo son los materiales o programas de estudio—, las características y elementos esenciales de dicho modelo no permean desde la raíz en el sistema educativo mexicano.

Lo anterior se debe a que mantiene vigente un método de enseñanza “particular” o “especial” para las personas con discapacidad, que de suyo es contrario a los postulados de la educación inclusiva, según las características que de la misma se expusieron anteriormente; sin olvidar mencionar que, en su artículo 15, la LGIPCD establece que la educación especial tendrá por objeto el señalado en la LGE, que no es otro más que eliminar las barreras que limitan el aprendizaje y la participación plena de las personas con discapacidad, atendiendo a las y los alumnos de acuerdo con sus propias condiciones, estilos y ritmos de aprendizaje.

Inclusive, no se debe perder de vista que la LGIPCD, igual que la LGE, al tiempo de prever un modelo educativo especial y otro inclusivo para las personas con discapacidad, reconoce además otro de carácter integrador. Esto se evidencia al mencionar en las fracciones III y IV de su artículo 12, que “las niñas y los niños con discapacidad no podrán ser condicionados en su integración a la educación inicial o preescolar”. También lo hace al señalar que se incorporará “al personal docente que interviene directamente en la integración educativa de personas con discapacidad”, al sistema nacional de formación para maestros de educación básica.

Por lo tanto, la LGIPCD, en la misma sintonía que la LGE, reconoce tres supuestos educativos para las personas con discapacidad, que dificultan la adopción de medidas orientadas a lograr un sistema educativo inclusivo para las personas con discapacidad.

## Conclusiones y propuestas

Lo primero que se desea resaltar del análisis anterior es que el sistema de educación especial y el sistema de educación inclusiva son antagónicos por naturaleza; por lo tanto, no puede existir un sistema de educación especial con medidas de accesibilidad,

simulando su complementariedad. La vigencia de los tres modelos de educación frente a las personas con discapacidad —el especial, el de integración y el de inclusión— resulta erróneo e imposible de compatibilizar, transgrediendo la CDPD y vulnerando el principio *pro personae*.

En este sentido, el Estado mexicano, en aras de cumplir con la convencionalidad devenida a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, debería incorporar desde el propio artículo 3º constitucional, el reconocimiento de la educación inclusiva, gratuita y de calidad para todas las personas, sin discriminación alguna, de conformidad con la CDPD. Esa adecuación constitucional traería como consecuencia inmediata la necesidad de reformar el resto de ordenamientos, como lo es la LGE y la LGIPCD en la misma dirección, garantizando estructuralmente la educación inclusiva, cumpliendo con las recomendaciones emitidas por el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, en sus observaciones finales al Estado mexicano.<sup>53</sup>

De aquí que resulte imperante la implementación de las debidas acciones legislativas y de políticas públicas para consolidar la transición desde un sistema educativo especial para las personas con discapacidad, a un verdadero sistema de educación inclusivo nacional, en consulta con las propias personas con discapacidad, tal como lo señala la propia CDPD.<sup>54</sup>

Para lograr la materialización de todo lo anteriormente señalado, los elementos indispensables que se deberían aplicar en todo sistema de educación inclusivo, emanados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, serían los siguientes:

- Insertar la cláusula contra el rechazo en los ordenamientos conducentes.
- Eliminar barreras e incorporar la accesibilidad actitudinal —eliminando el miedo a la diferencia, superando prejuicios y estigmas—, la accesibilidad comunicacional y arquitectónica, de forma estructural en el sistema de educación inclusiva, eliminando los eslabones aislados de atención a la discapacidad.
- Realizar los apoyos y ajustes razonables necesarios.
- Sensibilizar y capacitar de forma continua y sistemática en materia de educación inclusiva a todo el personal administrativo, docente y técnico evaluador de todos los centros educativos, así como a las autoridades responsables en materia educativa,<sup>55</sup> logrando una progresiva transformación y toma de conciencia en el resto de la sociedad.

Se concluye señalando que en la actualidad, en México, prevalecen las escuelas entendidas como centros de adiestramiento de la infancia, que promueven la estanda-

<sup>53</sup>Observaciones finales sobre el informe inicial de México. Documento CRPD/C/MEX/CO/1, párrafos 47 y 48.

<sup>54</sup>Artículo 4, párrafo 3. “En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados parte celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.”

<sup>55</sup>Estudio temático sobre el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Documento A/HRC/25/29.

rización de las y los estudiantes, donde se enseñan contenidos homogéneos que persiguen resultados también homogéneos al final de cada ciclo escolar. Este modelo de educación tradicional expulsa y excluye a todas y todos aquellos que no responden a esos estándares, como las niñas y niños con discapacidad, que se ven relegados a escuelas especiales encargadas de su “atención particular y normalización”. Atendiendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Estado mexicano está obligado a incorporar sus disposiciones en el orden jurídico nacional, con el objetivo de convertir a las escuelas regulares en los hábitats naturales de la infancia, espacios libres de discriminación y caracterizados por la diversidad.

## Bibliografía

- AINSCOW, Mel y Susie Miles, “Por una educación para todos que sea inclusiva: ¿Hacia dónde vamos ahora?”, *Perspectivas-Dossier: Educación Inclusiva*, vol. XXXVIII, núm. 145, 2008.
- CARBONELL, Miguel, “Derechos Humanos en la Constitución Mexicana”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor *et al.* (coords.), *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana*, México, SCJN, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas y Fundación Konrad Adenauer, 2013.
- DE LORENZO, Rafael, *Discapacidad, sistemas de protección y Trabajo Social*, Madrid, Alianza Editorial, 2007.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “El control judicial interno de convencionalidad”, *Ius, Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, A.C.*, vol. V, núm. 28, diciembre de 2011, Puebla, México.
- GARCÍA SOTELO, Gilda María, “El camino hacia la educación inclusiva de las niñas y los niños con discapacidad en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, tesis doctoral, Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” de la Universidad Carlos III de Madrid, director Ignacio Campoy Cervera, depósito: febrero de 2016.
- MORALES AGUILERA, Paulina y Beatriz Vallés González, “Discapacidad y reconocimiento: reflexiones desde el prisma de Axel Honneth”, *Dilemata. Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, año 5 (2013), núm. 13.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, “El Diálogo jurisprudencial entre tribunales nacionales y Corte Interamericana de Derechos Humanos en Chile”, ponencia del XXV Congreso Argentino de Derecho Internacional, La Plata, organizado por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de las Universidades Nacional de la Plata, Católica de la Plata y Universidad del Este, septiembre de 2013.
- PALACIOS, Agustina, *El modelo social de la discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Colección CERMI, núm. 36, Madrid, CINCA, 2008.
- PALACIOS, Agustina y Javier Romañach, *El modelo de la diversidad. La Bioética y los Derechos Humanos como herramientas para alcanzar la plena dignidad en la diversidad funcional*, España, Ediciones Diversitas-AIES, 2006.
- PISARELLO, Gerardo, “Del Estado social legislativo al Estado constitucional: Por una protección compleja de los derechos sociales”, *Isonomía, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 15, 2001.

REVUELTAS, Eugenia, “Los discapacitados: actores invisibles en el entramado social”, en Johan Cristian Cruz *et al.* (coords.), *La Comunidad Sorda y sus derechos lingüísticos*, México, UNAM-Facultad de Filosofía y Letras, Facultad de Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

### *Instrumentos Internacionales*

Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, aprobada el 14 de diciembre de 1960.

Normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Resolución A/RES/48/96.

Directrices de Tallinn para el desarrollo de los recursos humanos en la esfera de los impedidos. Resolución A/RES/44/70.

Declaración de Salamanca y Marco de Acción sobre Necesidades Educativas Especiales. 7-10 de junio de 1994, aprobada por la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: Acceso y Calidad.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Resolución A/RES/61/106.

### *Corte Interamericana de Derechos Humanos*

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Furlan y Familiares contra Argentina (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia de 31 de agosto de 2012. Serio C. No. 246.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González Lluy y otros contra Ecuador (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia de 15 de septiembre de 2015. Serie C. No. 298.

Opinión Consultiva N° 18 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. OC-18/03, del 17 de septiembre de 2003.

### *Resoluciones*

Resolución A/RES/37/53 sobre Ejecución del Programa de Acción Mundial para los Impedidos por el cual se aprueba el Programa de Acción Mundial para los Impedidos.

Resolución A/RES/44/70 sobre Ejecución del Programa de Acción Mundial para los Impedidos y Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos.

Resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos, Relator Especial sobre el Derecho a la Educación, Kishore Singh, del 17 de abril de 1998.

Resolución 26/20 del Consejo de Derechos Humanos. Establecimiento del mandato de la Primera Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Resolución 22/3 del Consejo de Derechos Humanos. Solicitud a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) para realizar un estudio sobre el derecho a la educación de las personas con discapacidad.

## Informes

Informe de Violencia contra las Personas LGBTI de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf>

Informe del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas. El Camino a seguir: una agenda para el desarrollo que tenga en cuenta a las personas con discapacidad para 2015 y después de ese año. Resolución A/68/95.

Informe del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas. Realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para las Personas con Discapacidad mediante la aplicación del programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Resolución A/64/180.

Informe del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas. Para cumplir la promesa: realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para las personas con discapacidad hasta 2015 y después de esa fecha. Resolución A/65/173.

Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, el señor Vernor Muñoz, El derecho a la educación de las personas con discapacidad. Documento A/HRC/4/29.

Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Estudio temático sobre el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Documento A/HRC/25/29.

### *Observaciones finales del Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad a los Estados*

España (documento CRPD/C/ESP/CO/1).

Dinamarca (documento CRPD/C/DNK/CO/1).

Nueva Zelanda (documento CRPD/C/NZL/CO/1).

México (documento CRPD/C/MEX/CO/1).

### *Observaciones Generales de los Comités de los distintos tratados internacionales de protección de los derechos humanos*

#### *Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:*

Observación General 5, sobre Personas con discapacidades (documento E/C.12/1994/13 (1994).

Observación General 11, sobre Planes de acción para la enseñanza primaria (artículo 14) (documento E/C.12/1999/4).



Observación General 13, sobre el derecho a la educación (artículo 13) (documento E/C.12/1999/10(1999)).

Observación General 20 sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (documento E/C.12/GC/20).

Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño

Observación General 1, sobre Propósitos de la Educación (documento CRC/GC/2001/1).

Observación General 7, sobre la Realización de los derechos del niño en la primera infancia (documento CRC/C/GC/7/Rev.1).

Observación General 9, sobre los Derechos de los niños con discapacidad (documento CRC/C/GC/9).

### *Observaciones Generales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*

Observación General 2, sobre el artículo 9: accesibilidad (documento CRPD/C/GC/2).

Observación General 1, sobre el artículo 12: igual reconocimiento como persona ante la ley (documento CRPD/C/GC/1).

Proyecto de Observación General sobre el derecho a la educación inclusiva (artículo 24), (en proceso), en <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GCRightEducation.aspx>

### *Legislación nacional*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

### *Ley General de Educación*

Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad

### *Páginas de Internet*

Web oficial de Naciones Unidas sobre los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible en <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Web oficial de los Relatores Especiales de Educación en [http://spinternet.ohchr.org/\\_Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM](http://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM)

Web oficial sobre el Comentario General sobre el Derecho a la Educación de Personas con Discapacidad al interior del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15847&LangID=E>



Derecho a la identidad

*En proporción al desenvolvimiento de su individualidad, cada persona adquiere un mayor valor para sí mismo y es capaz, por consiguiente, de adquirir un mayor valor para los demás.*

JOHN STUART MILL, *Sobre la libertad*.

Apuntes preliminares

El derecho a la identidad es un derecho humano fundamental de naturaleza transversal. Se trata de un “derecho llave” del cual depende el goce y ejercicio de otros derechos. Está vinculado a derechos políticos y protección de datos personales; a figuras jurídicas del derecho civil, penal y procesal; va ligado también a cuestiones relacionadas con el género, la discapacidad y el origen étnico, entre otros.

Para Jürgen Habermas:

La identidad de una persona, de un grupo, de una nación o de una región es siempre algo concreto, algo particular [...]. De nuestra identidad hablamos siempre que decimos quiénes somos y quiénes queremos ser. Y en esa razón que damos de nosotros, se entretajan elementos descriptivos y elementos evaluativos. La forma que hemos cobrado merced a nuestra biografía, a la historia de nuestro medio, de nuestro pueblo, no puede separarse en la descripción de nuestra propia identidad de la imagen que de nosotros nos ofrecemos a nosotros mismos y ofrecemos a los demás y conforme a la que queremos ser enjuiciados, considerados y reconocidos por los demás.<sup>1</sup>

La identidad se materializa en conceptos como el nombre, los apellidos, la nacionalidad, el género, la

<sup>1</sup>Jürgen Habermas, *Identidades nacionales y postnacionales*, 1a. ed., México, Red Editorial Iberoamericana, 1993, pp. 114 y 115.

Sumario

Apuntes preliminares . . . . .	345
El derecho a la identidad en la Constitución Política . . . . .	347
El derecho a la identidad en los tratados internacionales . . . . .	349
El derecho a la identidad en la legislación secundaria . . . . .	349
El derecho a la identidad en la interpretación de la Corte IDH. . . . .	352
La interpretación de la SCJN el control de convencionalidad . . . . .	353
Corolario. . . . .	354

fecha de nacimiento que determina la edad del individuo, la pertenencia a un grupo social o cultural, el auto reconocimiento de la persona o la auto adscripción a un grupo.

Existen diversas acepciones del concepto: identidad nacional, identidad de género, identidad cultural. Nos centraremos en el concepto de identidad como el derecho de una persona a ser reconocida por el Estado, en aptitud de ejercer derechos y obligaciones, individualizada como sujeto y diferenciada respecto de otras personas. Dichos procesos actúan de forma simultánea; parten de las características personales que definen a los individuos y, al mismo tiempo, los integra y distingue de otros. Y aunque la identidad puede evolucionar y cambiar de manera accidental o deliberada, no obsta para que se limiten las libertades o se vulneren los derechos de la persona.

Ese reconocimiento individual y social es dinámico, en un primer momento es contingente, definido por las circunstancias que el lugar de nacimiento impone a la persona (nacionalidad); el nombre que deciden los ascendientes, los apellidos que le corresponden atendiendo al criterio de filiación por el que haya optado cada Estado o en función de las tradiciones, y un sexo biológico específico. Pero conforme la persona se desarrolla y adquiere la aptitud plena para ser sujeto de derechos y obligaciones, ejerce su voluntad para asumir de forma autónoma e independiente la identidad que lo caracterizará y distinguirá de los otros.

Las personas pueden cambiar de nacionalidad y, si el Estado lo permite, tener doble nacionalidad. En algunas legislaciones existe la posibilidad de cambio de nombre cuando la persona tiene razones fundadas para realizarlo o el que tiene es susceptible de generar burlas o denigración. Pueden cambiar los apellidos cuando se da un reconocimiento posterior al nacimiento, o se puede suprimir cualquiera de los dos mediante un juicio de desconocimiento generalmente al padre. También hay cambio de apellidos en virtud de una adopción y nombre y apellidos por reasignación sexogenérica.

Así, es un cristal a través del cual otros nos miran y reconocen, pero también es un espejo que refleja la imagen que tenemos de nosotros mismos, la que queremos tener y que nos diferencia de los demás.

El derecho a la identidad se materializa en registros como el de un recién nacido o una persona mayor en un registro extemporáneo, o registro de población, del que derivan documentos públicos como el acta de nacimiento, el certificado de nacionalidad o la cédula de identidad.

Es muy importante que el Estado garantice el derecho de todo individuo a su identidad, que lo reconozca como una persona física específica y diferenciable, incluyendo a aquellos que se auto adscriben como pertenecientes a una comunidad indígena, o personas transexuales o intersexuales que solicitan quede asentado un sexo distinto al registrado originalmente cumpliendo con los requisitos que la ley determine.

Aunque se puede pensar que la identidad que reconoce el Estado a través de sus registros es clave para el ejercicio de otros derechos, en México hay personas que no tienen acta de nacimiento o no tienen credencial de elector y menos un pasaporte. Desafortunadamente, la mayoría de las personas que no fueron registradas son mujeres que ni siquiera pudieron asistir a la escuela primaria o recibir mínimos servicios de salud, como la cartilla de vacunación.

Estos casos se presentan en su mayoría en comunidades rurales o indígenas, aunque en sectores urbanos se pueden dar algunos casos. Por ello, es importante tener en cuenta que el derecho a la identidad puede no materializarse en los grupos sociales más vulnerables, aquellos que por su condición económica, social o cultural se encuentran en situación de rezago y no logran hacerlo efectivo, agravando así el goce y disfrute de otros derechos humanos fundamentales como la educación, la salud, la alimentación, el trabajo o la vivienda garantizados en nuestra Constitución. Esta situación se agrava en el caso de los menores de edad en pobreza extrema, personas en situación de calle, personas mayores en abandono o migrantes en tránsito que no pueden acreditar su identidad.

## El derecho a la identidad en la Constitución Política

En nuestra Constitución el concepto de identidad es utilizado en cinco ocasiones:

1. Desde la reforma de 14 de agosto del 2012, en el artículo 2º párrafo tercero, al referirse a la conciencia de identidad indígena como criterio para determinar a quiénes se les aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas;
2. Por la misma fecha, en el artículo 2º apartado A fracción IV, al establecer el reconocimiento del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y autonomía para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad;
3. Desde el 17 de junio del 2014, en el artículo 4º párrafo octavo, al determinar que toda persona tiene derecho a la identidad y a su registro de forma inmediata a su nacimiento, siendo obligación del Estado garantizar el cumplimiento de este derecho. Incluso a nivel constitucional se estableció la obligación para la autoridad competente de expedir gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.
4. Desde el 11 de junio del 2013, en el artículo 6º apartado B fracción III, al definir a la radiodifusión como un servicio público de interés general, debiendo el Estado garantizar que fomente los valores de la identidad nacional contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3º, y
5. Desde el 14 de junio del 2011, en el artículo 20 apartado C fracción V, al garantizar el derecho de la víctima u ofendido al resguardo de su identidad y otros datos personales, cuando sean menores de edad o se trate de delitos como violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada, y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección.

La adición del párrafo octavo del artículo 4º constitucional surgió del concurso de dos iniciativas: El 26 de febrero de 2013, el senador Francisco Salvador López Brito del Partido Acción Nacional presentó una iniciativa para incluir el derecho de los niños y niñas a la “identidad legal” y a la expedición de un “acta de nacimiento gratuita por única vez dentro de los 12 meses después del nacimiento”.

Entre las consideraciones de esta iniciativa se hacía referencia al deber de registro de los niños vivos ante las oficinas del Registro Civil o los consulados de México

en el extranjero para cumplir con su “derecho de identidad” y obtener con ello la correspondiente acta de nacimiento. Para la iniciativa, el registro y la expedición del acta resultaban de especial importancia por ser un instrumento legal de identidad para el goce de todos los derechos. Sin embargo, en opinión del legislador, muchos recién nacidos no eran registrados oportunamente por diversos factores sociales, existían variaciones en los plazos de la obligación de registro y en los costos de la expedición del acta entre las distintas entidades federativas. Por ello, propuso establecer un registro oficial de nacimientos universal y gratuito como medida para ampliar el derecho a la identidad.

En la iniciativa se invocaba a diferentes instrumentos internacionales y al artículo 22 de la entonces Ley para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, que reconocía al registro del nacimiento como uno de los elementos del derecho a la identidad.<sup>2</sup>

Por su parte, el 24 de abril de 2013, un grupo de senadores del Partido Revolucionario Institucional encabezados por la senadora Ivonne Álvarez García, presentaron una iniciativa en el mismo sentido para reformar el multicitado artículo 4º constitucional y establecer el derecho de todo individuo “a ser reconocido por el Estado obteniendo su identidad personal por medio del registro pronto y expedito”, de manera gratuita e inmediata al momento de nacer, y la obligación de los gobiernos locales de expedir gratuitamente la primera copia del acta.

La iniciativa consideraba como un derecho fundamental de un recién nacido el reconocimiento de su identidad a través de la cual se facilita el ejercicio de los derechos a la personalidad jurídica, nombre y nacionalidad, los cuales se adquieren por medio de la inscripción en el Registro Civil. Además, advertía de los riesgos, abusos y explotación que pueden sufrir los menores no registrados, la mayoría de los cuales provienen de contextos familiares y sociales donde prevalece la pobreza, ignorancia y marginación.

El 30 de abril de 2013, el pleno de la Cámara de Senadores aprobó el dictamen con proyecto de reforma, proponiendo una redacción que integraba los textos contenidos en las dos iniciativas y lo envió a la Cámara de Diputados, la cual, el 13 de marzo de 2014, aprobó con 408 votos a favor y 3 abstenciones, el dictamen correspondiente, incluyendo modificaciones al texto enviado por la Cámara de origen, en los términos en que actualmente se encuentra el párrafo octavo del artículo 4º constitucional, y cambios adicionales en los artículos transitorios del proyecto de decreto.

En materia de registro de población la fracción I del artículo 36 constitucional establece como obligación de los ciudadanos mexicanos el inscribirse en el Registro

<sup>2</sup>Dicha Ley establecía en su artículo 22 que: “el derecho a la identidad está compuesto por:

A. Tener un nombre y los apellidos de los padres desde que nazca y a ser inscrito en el Registro Civil.

B. Tener una nacionalidad, de acuerdo con lo establecido en la Constitución.

C. Conocer su filiación y su origen, salvo en los casos que las leyes lo prohíban.

D. Pertener a un grupo cultural y compartir con sus integrantes costumbres, religión, idioma o lengua, sin que esto pueda ser entendido como razón para contrariar ninguno de sus derechos.

A fin de que niñas, niños y adolescentes puedan ejercer plenamente el derecho a su identidad, las normas de cada Entidad Federativa podrán disponer lo necesario para que la madre y el padre los registren, sin distinción en virtud de las circunstancias de su nacimiento.”

Nacional de Ciudadanos, definiendo su funcionamiento y previendo la expedición del documento que acredite la ciudadanía como servicios de interés público. Dicha disposición surgió de un proyecto de reforma publicada el 6 de abril de 1990 en el *Diario Oficial de la Federación*.

### El derecho a la identidad en los tratados internacionales

La Declaración Universal de Derechos Humanos determina en sus artículos 6º y 15 que todo ser humano tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica y derecho a una nacionalidad.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en sus artículos 16 y 24 párrafos 2 y 3, que todo ser humano tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, y que todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento, deberá tener un nombre y una nacionalidad.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos consigna en sus artículos 3º, 18 y 20, que toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, a tener un nombre propio, los apellidos de sus padres o uno de ellos, y una nacionalidad.

Asimismo, la Convención sobre los Derechos del Niño, reconoce en sus artículos 7º y 8º, el derecho de los niños a ser inscritos inmediatamente después de su nacimiento, desde que nace a tener un nombre y adquirir una nacionalidad, comprometiéndolo a los Estados a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluyendo la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares, y estableciendo que cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.

Finalmente, el 3 de junio de 2008 la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos aprobó el Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y Derecho de la Identidad. Este programa tenía como propósito asegurar para el año 2015 la universalidad, accesibilidad y, de ser posible, la gratuidad del registro del nacimiento, a través del cual se asegura el derecho de la identidad, con énfasis en las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad; así como promover y proteger los derechos a la identidad, a la personalidad jurídica, al nombre, a la nacionalidad, a la inscripción en el Registro Civil, a las relaciones familiares y a la participación ciudadana como elemento esencial para la toma de decisiones.

### El derecho a la identidad en la legislación secundaria

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece en su artículo 13 fracción III, su derecho a la identidad, entendiéndose por ello el derecho desde su nacimiento en términos de la legislación civil a contar con nombre y apellidos, ser

inscritos en el Registro Civil de forma inmediata y gratuita, a recibir en forma ágil y gratuita la primera copia certificada del acta, a contar con nacionalidad, a conocer su filiación y origen (en la medida de lo posible y siempre que sea acorde al interés superior de la niñez), y a preservar su identidad incluyendo el nombre, nacionalidad, pertenencia cultural y relaciones familiares (artículo 19).

Adicionalmente, esta ley establece la obligación de todas las autoridades en los ámbitos federal, local y municipal, de colaborar en la búsqueda, localización y obtención de la información necesaria para acreditar o restablecer la identidad de los menores; el derecho de éstos a opinar y ser tomados en cuenta en los procedimientos de cambio de apellidos, conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez; y la previsión de que la falta de documentación para acreditar la identidad de los menores no es obstáculo para garantizar sus derechos (artículo 20).

La Ley General de Población establece que la Secretaría de Gobernación tiene a su cargo el registro y la acreditación de la identidad de todas las personas residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero (artículo 85); que el Registro Nacional de Población tiene como finalidad registrar a cada una de las personas que integran la población del país, con los datos que permitan certificar y acreditar fehacientemente su identidad (artículo 86); que en dicho registro se inscribirá a los mexicanos mediante el Registro Nacional de Ciudadanos y el Registro de Menores de Edad, y a los extranjeros a través del Catálogo de los Extranjeros residentes en la República Mexicana (artículo 87).

Conforme a esta ley, el Registro Nacional de Ciudadanos se integra con la información certificada de los mexicanos mayores de 18 años que soliciten su inscripción (artículo 88); el de Menores de Edad con los datos de los mexicanos menores de 18 años que se recaben de los registros civiles (artículo 89); y el de Extranjeros con la información migratoria de la Secretaría de Gobernación (artículo 90).

Adicionalmente, esta ley dispone que al incorporar a una persona en el Registro Nacional de Población se le asignará una Clave Única de Registro de Población (artículo 90); y tratándose del Registro Nacional de Ciudadanos, se expedirá una Cédula de Identidad Ciudadana (artículo 97), siendo obligación de los ciudadanos inscribirse y obtener su cédula (artículo 98) presentando la solicitud de inscripción correspondiente y entregando copia certificada del acta de nacimiento o, en su caso, del certificado de nacionalidad o la carta de naturalización (artículo 99).

La Cédula de Identidad Ciudadana es el documento oficial de identificación, que hace prueba plena sobre los datos de identidad de su titular (artículo 104); tendrá valor como medio de identificación personal ante todas las autoridades mexicanas en el país o el extranjero, y las personas físicas y morales con domicilio en el país (artículo 105); y contendrá cuando menos los siguientes datos y elementos de identificación (artículo 107):

1. Apellidos paterno, materno y nombre;
2. Clave Única de Registro de Población;
3. Fotografía del titular;



4. Lugar de nacimiento;
5. Fecha de nacimiento, y
6. Firma y huella dactilar.

Como podemos constatar en estas disposiciones legales, la Cédula de Identidad Ciudadana tiene como principal fuente de acreditación el acta de nacimiento, de ahí que exista un estrecho vínculo entre ambos instrumentos, como expresión material y documento público para constatar la identidad de un individuo y hacer efectivo el ejercicio de su derecho. Sin embargo, en México no ha podido consolidarse una cédula de identidad.

Han transcurrido 27 años desde la reforma constitucional que dio origen al Registro sin que al día de hoy se haya implementado, ni existen visos a corto plazo que auguren dicha implementación. Todo lo contrario, la credencial para votar con fotografía que expide el Instituto Nacional Electoral se ha convertido, junto con otros instrumentos, como el pasaporte o la cédula profesional, en el principal documento público de identificación personal en sustitución a la Cédula de Identidad Ciudadana que prevé la ley en la materia. Falta realizar un diseño adecuado de política pública que evalúe el costo-beneficio de su implementación, su viabilidad material y eficacia para el derecho que pretende garantizar.

Por otra parte, el Código Civil Federal establece que los jueces del Registro Civil estarán a cargo, entre otras cosas, de extender las actas de nacimiento, reconocimiento de hijos y adopción (artículo 35); y las actas de nacimiento contendrán el día, hora y lugar del nacimiento, el sexo del presentado, el nombre y apellidos que le correspondan, la razón si se ha presentado vivo o muerto, y la impresión de su huella digital (artículo 58).

Vale la pena mencionar que el Código Civil para el Distrito Federal reproduce en términos generales las disposiciones antes mencionadas; sin embargo, contempla en su artículo 135 bis la posibilidad de solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de una nueva identidad de género, previa anotación en el acta de nacimiento primigenia. Esta reasignación debe llevarse a cabo ante las instancias y autoridades correspondientes del Registro Civil cumpliendo con todas las formalidades exigidas; entendiéndose por identidad de género “la convicción personal e interna, tal como cada persona se percibe a sí misma, la cual puede corresponder o no, al sexo asignado en el acta primigenia.” De esta manera, los efectos de la nueva acta de nacimiento serán oponibles a terceros desde su levantamiento, y los derechos y obligaciones contraídas con anterioridad al proceso administrativo de reconocimiento de identidad de género no se modifican ni extinguen con la nueva identidad jurídica de la persona.

Esta disposición del Código Civil de la Ciudad de México, siguiendo un enfoque tutelar y garantista, protege el derecho a la identidad de las personas, incluyendo aquellas que han pasado por un proceso de cambio de identidad de género, lo cual resulta fundamental para el ejercicio efectivo de todos sus derechos.

## El derecho a la identidad en la interpretación de la Corte IDH

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) al resolver al “caso Gelman *vs.* Uruguay” el 24 de febrero de 2011, sobre la responsabilidad internacional del Estado demandado por la desaparición forzada de María Claudia García de Gelman (madre), así como la supresión y sustitución de la identidad de María Macarena Gelman García (hija), en el marco del golpe de Estado de 1973 en Chile y la posterior “Operación Cóndor” coordinada por la dictadura chilena en complicidad con las autoridades militares de Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Brasil, determinó responsabilidad del Estado demandado, entre otras violaciones, en contra del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica de las víctimas de desaparición forzada, que

Deja a la víctima en una situación de indeterminación jurídica que imposibilita, obstaculiza o anula la posibilidad de la persona de ser titular o ejercer en forma efectiva sus derechos en general, lo cual constituye una de las más graves formas de incumplimiento de las obligaciones estatales de respetar y garantizar los derechos humanos.

En el caso particular, la madre fue trasladada de Argentina a Uruguay sustrayéndola de la protección de la ley en ambos Estados, recluida en centros de detención clandestinos, forzada a salir de su país sin ningún tipo de control migratorio, pretendiendo anular su personalidad jurídica, negar su existencia y dejarla en una situación de indeterminación legal ante la sociedad, el Estado y la comunidad internacional.

Tratándose de la hija, se violaron, entre otros, sus derechos al reconocimiento de su personalidad jurídica, al nombre y nacionalidad. Al ser sustraída y dada ilegalmente en adopción a otra familia, se violó su derecho a la identidad, determinado sobre la base de lo dispuesto en el artículo 8º de la Convención sobre los Derechos del Niño, que establece los derechos a la nacionalidad, nombre y relaciones de familia, conceptualizando al derecho a la identidad como “el conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona en sociedad y, en tal sentido, comprende varios otros derechos según el sujeto de derechos de que se trate y las circunstancias del caso.”

En cuanto al derecho al nombre, reconocido en el artículo 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales, la Corte estableció que

Constituye un elemento básico e indispensable de la identidad de cada persona, sin el cual no puede ser reconocida por la sociedad ni registrada ante el Estado. Además, el nombre y el apellido son esenciales para establecer formalmente el vínculo existente entre los diferentes miembros de la familia. Este derecho implica, por ende, que los Estados deben garantizar que la persona sea registrada con el nombre elegido por ella o por sus padres, según sea el momento del registro, sin ningún tipo de restricción ni interferencias en la

decisión de escoger el nombre y, una vez registrada la persona, que sea posible preservar y restablecer su nombre y apellido.

Respecto al derecho a la nacionalidad establecido en el artículo 20 de la Convención, la Corte determinó que se trata de

Un vínculo jurídico entre una persona y un Estado, es un prerequisite para que puedan ejercerse determinados derechos y es también un derecho de carácter inderogable, reconocido en la Convención Americana. En consecuencia, el derecho a la nacionalidad conlleva el deber del estado con el que se establece tal vinculación, tanto de dotar al individuo de un mínimo de amparo jurídico en el conjunto de relaciones, como de protegerlo contra la privación en forma arbitraria de su nacionalidad y, por tanto, de la totalidad de sus derechos políticos y de aquellos derechos civiles que se sustentan en ésta.<sup>3</sup>

### La interpretación de la SCJN el control de convencionalidad

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre el derecho a la identidad en algunas tesis aisladas, entre las cuales resaltamos las siguientes:

Al resolver el amparo directo en revisión 2750/2010, el 26 de octubre de 2011, estableció que

La identidad personal se construye a través de múltiples factores psíquicos y sociales; así, la imagen propia de la persona se determina, en buena medida, por el conocimiento de sus orígenes biológicos, los cuales son de gran trascendencia tanto desde el punto de vista psicológico como jurídico. Por un lado, conocer las circunstancias relacionadas con el propio origen y con la identidad de los padres biológicos contribuye al adecuado desarrollo de la personalidad y, por otro, en cuanto a lo jurídico, la importancia de conocer el propio origen está ligada a las consecuencias legales que dicha información puede generar.<sup>4</sup>

Asimismo, al resolver el amparo directo en revisión 908/2006, el 18 de abril de 2007, determinó que

El artículo 7º de la Convención sobre los Derechos del Niño (ratificada por el Estado Mexicano y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991) dispone que el niño tiene derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y en la medida de lo posible a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos. En concordancia con lo anterior y conforme al numeral 3 de la Ley para la Protección de los Derechos

<sup>3</sup>Consultada en [www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia](http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia)

<sup>4</sup>DERECHO A LA IDENTIDAD PERSONAL. EL CONOCIMIENTO DEL ORIGEN BIOLÓGICO DE LA PERSONA TIENE TRASCENDENCIA PSICOLÓGICA Y JURÍDICA PARA EL INDIVIDUO. Tesis aislada, 10a. época, 1a. Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro VI, marzo de 2012, tomo I, p. 273. (La tesis no constituyó jurisprudencia porque no resolvió el tema de la contradicción planteada).

de Niñas, Niños y Adolescentes (de orden público, interés social y observancia obligatoria para toda la República), son principios rectores de la protección de los menores, entre otros, el del interés superior de la infancia y el de la tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y de las garantías constitucionales. En ese tenor, el artículo 22 de dicha Ley establece el derecho a la identidad, el cual se compone por el derecho a tener un nombre y los apellidos de los padres desde que nazca, a tener una nacionalidad y a conocer su filiación y origen, salvo en el caso de que las leyes lo prohíban. Así, el hecho de que el menor tenga la certeza de quién es su progenitor, constituye un principio de orden público que es parte del núcleo esencial del derecho fundamental a la personalidad jurídica, cuya importancia no sólo radica en la posibilidad de solicitar y recibir información sobre su origen, la identidad de sus padres y el conocimiento de su origen genético, sino que a partir de esos elementos puede derivarse, por una parte, su derecho a tener una nacionalidad y, por otra, el derecho a que sus ascendientes satisfagan sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento, para su desarrollo pleno e integral”.<sup>5</sup>

### Corolario

El derecho a la identidad como reconocimiento legal de la persona, es el presupuesto para el ejercicio de otros derechos y el goce de todas las libertades. Deviene en un presupuesto normativo básico para todo ser humano, de ahí su importancia y trascendencia.

Nuestra Carta Magna lo garantiza a partir del registro universal de los recién nacidos, y también, a través de un Registro Nacional de Población. Más allá del análisis jurídico de estas disposiciones constitucionales, queda por comprobar la efectividad de estas normas y su aplicación al mundo cotidiano de las personas y los derechos que pretende tutelar.

En una conceptualización más amplia, el derecho a la identidad también es un componente básico para hablar del derecho a la no discriminación. La discriminación se basa, precisamente, en señalar y menospreciar algunos elementos de identidad de la persona para excluirlo o marginarlo, tales como su origen étnico o nacional, su género, edad, discapacidad, preferencia sexual o estado civil.

Por ello, el respeto al derecho de la identidad debe contribuir a lo que Luigi Ferrajoli denomina “valoración jurídica de las diferencias”; esto es:

El igual derecho de todos a la afirmación y a la tutela de la propia identidad, en virtud del igual valor asociado a todas las diferencias que hacen de cada persona un individuo diverso de todos los otros y de cada individuo una persona como todas las demás [...]. De ello se sigue que las diferentes identidades pueden ser reconocidas y valorizadas en la misma medida en que, partiendo de la proclamación de su abstracta igualdad, sino del hecho de que pesan en las relaciones sociales como factores de desigualdad en violación de la nor-

<sup>5</sup>DERECHO A LA IDENTIDAD DE LOS MENORES. SU CONTENIDO. Tesis aislada, 9a. época, 1a. Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVI, julio de 2007, p. 260.

ma sobre la igualdad, se piensen y elaboren no sólo las formulaciones normativas de los derechos sino también sus garantías de efectividad”.<sup>6</sup>

Finalmente, vale la pena señalar que en la era global del Internet, las realidades virtuales y las redes sociales, donde interactúan personas con distintos fines (comunicación, información, entretenimiento o comercio), cobra especial relevancia el respeto al derecho de identidad y se traduce en retos para el constitucionalismo, no del mañana, sino del hoy.

En conclusión, la identidad es un derecho fundamental que tenemos que analizar con mayor detalle, pues no le hemos prestado la atención suficiente ni la importancia necesaria a pesar de ser —parafraseando a Octavio Paz— esa libertad que me inventa cada día.

<sup>6</sup>Luigi Ferrajoli (2002), *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 3a. ed., Madrid, Trotta, pp. 75-76.



Título Uno

*Introducción*

La reforma del artículo 4º constitucional párrafo decimosegundo se distingue por ser una de las metamorfosis más profundas en la concepción cultural del Estado mexicano. Desde su entrada en vigor, la cultura tiene un valor constitucional y a los “derechos culturales” se les da una expresión jurídica. La reforma delinea los contornos de la soberanía cultural y la convierte en el medio jurídico idóneo de la diversidad cultural; con esta reforma termina la dominancia del modelo único de “cultura nacional” que prevaleció hasta fechas recientes. La mutación conlleva una forma distinta de concebir a la sociedad mexicana al reconocer modelos culturales convergentes y hacer viable la adopción de una “ciudadanía cultural o multicultural”.<sup>1</sup>

La noción de “cultura” pareciera estar muy ajena al discurso jurídico y se podría cuestionar la conveniencia misma de abrir toda una discusión en torno a este término en una reflexión estrictamente jurídica; sin embargo, evadirla implicaría ignorar los vínculos existentes entre cultura y Estado y la manera en que éstos interactúan.

La cultura y el derecho emergen y se desarrollan como ámbitos autónomos en el pensamiento científico-social a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, con el movimiento de la Ilustración europea, y hasta finales del siglo XIX. Ambos comparten trayectorias sociales paralelas y se encuentran como nociones mutuamente

Sumario

Título Uno . . . . .	357
Sección primera. Los derechos culturales . . . . .	363
Sección segunda. El Estado de cultura en México . . . . .	384

<sup>1</sup>Rodolfo Stavenhagen, “Derechos culturales: El punto de vista de las ciencias sociales”, en la obra colectiva: *¿A favor o en contra de los derechos culturales?*, bajo la dirección de Halina Niec, Ediciones UNESCO, Los Derechos Humanos en Perspectiva, 2001, p. 45.

implicadas en la formación de Occidente y en las visiones evolutivas de éste en lo que atañe a la civilización humana y su desarrollo.

El término “cultura” no es fácilmente<sup>2</sup> asible e invoca conocimientos, sentimientos y valores encontrados. Más allá de las controversias provenientes de las ideas y de las concepciones sobre la “cultura”, las “culturas”, la “civilización” o las “civilizaciones”, se puede convenir en que en toda sociedad existe una vida cultural de mayor o menor riqueza, más o menos desarrollada y orientada hacia uno o diversos ámbitos.<sup>3</sup> Las culturas están muy lejos de ser estáticas o de permanecer aisladas;<sup>4</sup> interactúan, evolucionan y son tributarias unas de otras.<sup>5</sup>

Toda sociedad preserva un vínculo particular con la cultura a través del legado acumulado con el paso de los siglos proveniente de la creatividad y la genialidad del ser humano, de las distintas políticas a las que ha estado sujeta, de las variaciones de sensibilidades que contribuyen a enriquecer la tradición cultural de un país y del conocimiento de su patrimonio cultural tangible e intangible, siempre en movimiento.

A la cultura se le consideraba un ornamento que, si bien resultaba de una gran utilidad social, carecía de la especificidad requerida para constituir el ámbito de validez de una disciplina de derecho. Esta perspectiva se ha venido alterando en función de las metamorfosis que se han operado tanto en las sociedades como en el mismo derecho. Al margen de cualquier polémica, lo que resulta incontrovertible es que la cultura ha experimentado un cambio que se asocia a las profundas transformaciones acaecidas en las sociedades.<sup>6</sup>

De manera polémica, varios pensadores de nuestra época, algunos de ellos mexicanos ilustres,<sup>7</sup> han postulado que el carácter de la cultura es esencial para enfrentar los retos y desafíos que se aproximan; igualmente, han sostenido que la cultura constituye el medio idóneo para superar las dificultades de nuestra época y entender la significación profunda de la crisis por la que atraviesan los tiempos actuales.

La cultura, delimitada o por lo menos acotada antaño, se ha podido infiltrar en ámbitos en donde se le considera extraña, lo que ha conllevado a que no exista unanimidad en torno a esa noción, y lo que se pensaba que pudiera haber sido un elemento de cohesión social terminó por propiciar su fragmentación.

En la segunda mitad del siglo XX y en el umbral del siglo XXI, la noción de cultura se ha empleado incluso con exceso: políticos, críticos, periodistas e intelectuales no pueden ni han podido resistirse a hablar en nombre de la cultura, a subrayar su necesidad y a intentar demostrar el abandono en que se le tiene.

Paralelamente, con la pretensión de aportar nuevos elementos se ha podido constatar un florilegio de tentativas de definiciones a las constantes reflexiones que se

<sup>2</sup>Étienne Le Roy, *Le jeu des lois. Une anthropologie “dynamique” du Droit*, Droit et Société, Recherches et Travaux, 28 Série Anthropologie, Librairie General de Droit et Jurisprudence, 1999, p. 23.

<sup>3</sup>Jean Marie Pontier, Jean-Claude Ricci y Jacques Bourdon, *Droit de la culture*, 2a. ed., Dalloz, 1996, p. 7.

<sup>4</sup>*Our creative diversity*, Report of the World Commission on Culture and Development, Egprim, 1995, p. 16.

<sup>5</sup>Rodolfo Stavenhagen, “Derechos culturales: El punto de vista de las ciencias sociales”, *op. cit.*, p. 25.

<sup>6</sup>Jean Marie Pontier, *op. cit.*, p. 6.

<sup>7</sup>Lourdes Arizpe, Luis Villoro, Rodolfo Stavenhagen, Néstor García Canclini, entre otros muchos.



vienen haciendo en la construcción de esta noción. El interés que existe por la cultura resulta ahora una consecuencia natural de la “modernidad ilustrada”.<sup>8</sup>

Por una parte, se distingue entre “cultura individual”, considerada como una “cultura patricia”,<sup>9</sup> y “cultura de masas”, categorizada como “cultura plebeya”; esta última se caracteriza por una “estandarización” de las referencias culturales que les son comunes a todos los consumidores y por su gran aptitud para integrar elementos culturales de muy amplia diversidad.

A la reflexión anterior debe añadirse que la “cultura literaria” se ha venido desvaneciendo ante “la cultura científica”.<sup>10</sup> A la primera, que hasta hace años recientes era la más ponderada, se le consideraba parte indispensable de cualquier individuo, ya que lo proveía de los elementos necesarios para la comprensión de la existencia y la conducta humanas. Esta “cultura clásica” parece súbitamente estar reemplazada por la “cultura técnica”, que se concentra en lo concreto y cuyas principales características son la eficacia y el poder, en virtud de que es precisamente la “cultura técnica” la que permite transformar el universo y la que ha modificado nuestros hábitos en forma espectacular.<sup>11</sup>

En las perspectivas antropológicas, la posición evolucionista sostiene que la cultura es un proceso de acumulación, sedimentación y evolución de costumbres, tradiciones y ritos, entre otros factores. Las sociedades participan de diferente manera en el desarrollo de la cultura universal. En contraste con esta tesis, se postula que cada sociedad tiene una cultura propia y diferenciada en lo que respecta a sus costumbres, creencias e instituciones sociales. Entre ambas perspectivas coexisten una serie de tesis eclécticas.<sup>12</sup> Esta miríada de perspectivas ha conducido a Paul Ricoeur a afirmar que “la cultura es una experiencia humana difícil de definir”.<sup>13</sup>

Las tesis antropológicas están muy lejos de tener un consenso mínimo; algunas recurren a conceptos “descriptivos” y otros a conceptos “explicativos”. Por su parte, la conceptualización descriptiva refiere a la riqueza acumulada de la creación humana: libros, pinturas y otras expresiones que representan el conocimiento de diversas actitudes, el lenguaje y la religión. En el concepto explicativo, la cultura es una “abstracción analítica”, lo que implica que la cultura no es un fenómeno concreto y observable; la cultura es como una cartografía, que es una abstracción del territorio. En esa forma la cultura consiste en la descripción abstracta de los elementos de composición, como las palabras, los actos y los artefactos de grupos humanos.

La determinación del concepto de cultura no es estéril; la utilidad de la noción consiste en proveer al ser humano de elementos para comprenderse a sí mismo y su

<sup>8</sup>Beatriz González Moreno, *Estado de cultura, derechos culturales y libertad religiosa*, prólogo de Rafael Navarro-Valls, 1ª ed., Madrid, Civitas, A Thomson Company, 2003, p. 84.

<sup>9</sup>Eric Hobsbawm, *The Ages of Extremes. A History of the World. 1914-1991*, Nueva York, Vintage Books, 1995, pp. 509 y ss.

<sup>10</sup>Pontier, *op. cit.*, p. 8.

<sup>11</sup>*Ibidem*, p. 9.

<sup>12</sup>J. Jesús Prieto de Pedro, *Cultura, culturas y constitución*, prólogo de Tomás Ramón Fernández, Madrid, Congreso de los Diputados, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, pp. 23 y ss.

<sup>13</sup>Paul Ricoeur, *Fundamentos filosóficos de los derechos humanos*, Barcelona, Serbal, 1985, pp. 219 y ss. Citado por Beatriz González Moreno, en *Estado de cultura, derechos culturales y libertad religiosa*, *op. cit.*, p. 86, nota 144.

propia conducta. La vida social tiene lugar en medio de una serie de significados que se transmiten a través de generaciones.

Las tesis antropológicas de las que se da cuenta propiciaron empero un tránsito claro de la noción de “cultura” a la de “culturas”, de la de “civilización” a la de “civilizaciones”.

Los antropólogos Alfred L. Kroeber y Clyde Kluckhohn<sup>14</sup> compilaron varios cientos de conceptos como parte de un ejercicio para elaborar una noción operativa de cultura en ciencias sociales. Su conclusión es bastante satisfactoria, pues sintetiza a las diferentes corrientes de pensamiento: la cultura consiste en arquetipos explícitos e implícitos de conductas adquiridas que se transmiten mediante símbolos y que constituyen logros distintivos de grupos o comunidades humanos, lo que incluye desde luego su concretización en artefactos.

La noción de cultura se encuentra inmersa en los procesos de globalización, que son procesos desiguales y asimétricos y dan cuenta de fenómenos de aculturación relativos a la recepción cultural voluntaria o impuesta a un grupo o comunidad, a los cuales les resultan totalmente extraños esos fenómenos. Las culturas se han vuelto tributarias unas de otras, y en este esquema el elemento de sincretismo es fundamental. El concepto aculturación tiene como consecuencia el proceso de “desculturación”,<sup>15</sup> que consiste en la pérdida o alteración de un grupo o comunidad, de sus referencias a un modelo cultural cuyas raíces están fuertemente ancladas en el tiempo.

Los contornos de la cultura también han incurrido en cuestionamientos. Las acepciones que se le han dado parecían oscilar entre dos extremos: uno de ellos quería acotar la noción de cultura a la estricta creación artística o intelectual. Esta acepción de dimensión restringida que delimitaba la noción de cultura planteaba de inicio ciertas dificultades: si, como se ha sostenido, la cultura debía hacerse extensiva, más allá de las acotaciones que sólo privilegiaban lo “culturalmente” valioso.<sup>16</sup> Estos límites eliminaban, con argumentos claramente insuficientes, otras actividades y prácticas de nuestros contemporáneos.<sup>17</sup>

La otra acepción, por lo contrario, extendía la definición de la actividad cultural. Numerosas eran las actividades sociales que se encuadraban en esta perspectiva de la cultura, como lo son la recreación y el deporte; este último intenta encontrar, a partir de una añeja búsqueda, el equilibrio humano, conforme a la frase de Juvenal: *Mens sana in corpore sano*.<sup>18</sup>

En esta misma perspectiva, no habría tampoco una razón perentoria para excluir actividades humanas tan variadas como es el arte culinario. El efecto primario de esta perspectiva es totalizador,<sup>19</sup> y convierte por lo tanto a la cultura en una noción de arte o de ángulo poliedro.

<sup>14</sup> Alfred L. Kroeber y Clyde Kluckhohn, *Culture: A crucial Review of Concepts and Definitions*, con la asistencia de Wayne Untereiner y Apéndices de Alfred G. Meyer, Cambridge, Massachusetts, Peabody Museum of Anthropology and Ethnology.

<sup>15</sup> Jean Marie Pontier, *op. cit.*, p. 7.

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> *Idem.*

En pleno siglo XXI las culturas se han visto sometidas a cambios tecnológicos y sociales que han transformado el mundo física y socialmente. El proceso evolutivo de las culturas se ha analizado en dos perspectivas: como un orden cultural convergente que parte de la premisa de que la humanidad participa de un proceso civilizatorio de desarrollo y modernización, y como un mundo cultural de coexistencia que parte de la premisa de la pluralidad y postula una sociedad internacional.

La identificación de diferentes concepciones sobre la cultura no es un mero ejercicio intelectual. La perspectiva en la que se conceptualice la cultura especifica la forma en la que se pueden explicar las interacciones políticas. Esto no precluye que la perspectiva cultural sea la única, y menos que sea el factor dominante que determina las percepciones y asunciones políticas. No obstante ello, las percepciones de la interacción cultural tienen implicaciones significativas en la manera en la que se percibe la interacción política en México.<sup>20</sup>

La aproximación de una convergencia cultural concibe la globalización como una interdependencia entre diferentes comunidades, las cuales facilitan la homogeneización normativa e institucional pero mantienen un modelo dominante de modernización. Una de sus consecuencias sería propiciar la similitud entre las sociedades. Las diferencias culturales permanecerían pero no constituirían un impedimento para una homogeneización normativa. Por el contrario, en la percepción de un mundo culturalmente conflictual se observa el proceso de globalización como un catalizador de la exacerbación de tensiones culturales entre sociedades con diferentes identidades.

En la perspectiva pluralista el proceso de globalización consiste en una serie de procesos que incrementa los contactos y la interdependencia pero provoca resistencias culturales comunitarias. En este contexto la identidad cultural adquiere una gran relevancia.<sup>21</sup> Lo que resulta claro es que en el proceso de mundialización creciente en nuestro país, las comunidades y grupos culturales mexicanos reclaman cada vez con mayor vigor que nuestra diversidad cultural sea protegida contra los efectos de la homogeneización globalizante.

La cultura, en este sentido, no es sólo un conjunto de conocimientos, artes y técnicas que se adquiere a través del aprendizaje, sino que implica una verdadera conformación de la personalidad de los individuos al imbuirles las pautas de conducta y el sistema de valores vigentes en una determinada sociedad. En la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales de 1982, celebrada en México, se impulsó una nueva dimensión de cultura más allá de los ejes tradicionales de las bellas artes y el patrimonio cultural material; a ellos se le agregaron los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias.<sup>22</sup>

<sup>20</sup>James A. R. Nafziger, Robert Kirkwood Paterson y Alison Dundes Renteln, *Cultural Law, International, Comparative and Indigenous*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010, p. 31.

<sup>21</sup>James A. R. Paterson Nafziger, , Robert Kirkwood y Alison Dundes Renteln, *Cultural Law, op. cit.*, p. 32.

<sup>22</sup>Véase la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales en Europa (Helsinki, 1972); Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales en Asia (Yogyakarta, 1973); Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales en África (Accra, 1975); Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales en América Latina y el Caribe

El acceso a la cultura no se acota en los bienes y servicios, sino que se extiende también a la oportunidad de elegir un modo de vida colectivo que sea pleno, satisfactorio, valioso y valorado, en el que la existencia humana pueda florecer en su integridad;<sup>23</sup> significa finalmente su integración al sistema social.

Debe también puntualizarse que en los instrumentos internacionales la referencia a la cultura se focaliza en ocasiones al derecho a la cultura o a la protección de la diversidad cultural. En esta forma, en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>24</sup> expresamente se determina que en aquellos Estados en donde existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se debe impedir que las personas que pertenezcan a ellas gocen de su cultura, profesen su religión o empleen su propio lenguaje.

En una interpretación de su artículo 27 se especifica que la cultura se manifiesta en muy diversas formas, inclusive en tipos particulares de vida íntimamente vinculados con la noción particular de la tierra, como es el caso de las comunidades indígenas. El uso y goce de estos derechos exige medidas legales positivas que permitan asegurar una participación efectiva, previa e informada de cada miembro de la comunidad en las decisiones que le afecten.

En forma sucesiva, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>25</sup> la cultura está vinculada a las actividades creativas en las que participan los individuos; se halla igualmente asociada a la adquisición del conocimiento, rituales asociados a una forma de vida y a diversas formas de comunicación. De acuerdo con este enfoque, es importante mencionar que la cultura no entraña una acumulación de obras y de conocimiento producidos por una élite y que no se acota en obras de arte. Entendida así, la cultura se refiere a significados simbólicos, dimensiones artísticas y valores culturales que expresan identidades culturales. A este efecto, se debe precisar que las expresiones culturales son aquellas que provienen de la creatividad de individuos, grupos, comunidades o sociedades.

El concepto culturas resultó expansivo; comprende “los valores, las creencias, los idiomas, los conocimientos y las artes, las tradiciones, las instituciones y los modos de vida mediante los cuales una persona o un grupo expresa los significados que otorga a su existencia y a su desarrollo.”<sup>26</sup> Éstos son los elementos de composición de lo que en la actualidad se conoce como derecho a la identidad cultural. La cultura en esta vertiente abarca las diferentes formas de vida de grupos o comunidades, por lo que la cultura viene a ser el resultado del conjunto de hábitos socialmente valorados.

La esencia de las culturas mexicanas consiste en los conocimientos tradicionales, especialmente los que se asocian a valores sociales. En consecuencia, el sistema cultural

---

(Bogotá, 1978), y la Declaración Final adoptada por la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales en México del 6 de agosto de 1982 (Mondiacult).

<sup>23</sup>Beatriz González Moreno, *Estado de cultura, derechos culturales y libertad religiosa*, op. cit., p. 70.

<sup>24</sup>DOF del 20 de mayo de 1981.

<sup>25</sup>DOF del 12 de mayo de 1981.

<sup>26</sup>Proyecto de Declaración sobre los Derechos Culturales, apéndice C, “Derechos culturales: El punto de vista de las ciencias sociales”, en la obra colectiva *¿A favor o en contra de los derechos culturales?*, dir. Halina Niec, Ediciones Unesco, Los Derechos Humanos en Perspectiva, 2001, p. 319.

es producto de la acción social, pero al mismo tiempo es un condicionante de acciones sociales posteriores. En este orden, las tradiciones resultan ser claramente construcciones sociales en la consecución de objetivos políticos. Eric Hobsbawn<sup>27</sup> las denomina *tradiciones inventadas* y postula que son las élites las responsables de la elaboración y la maleabilidad de la noción de cultura para la obtención de sus objetivos políticos.

## Sección primera. Los derechos culturales

### *Capítulo primero. El régimen de legalidad de los derechos culturales*

La disertación sobre la noción de los derechos culturales hubiera sido sorprendente, si no es que francamente incomprensible, hasta hace cerca de medio siglo.

Las exigencias ciudadanas en materia de cultura y las convicciones de las élites<sup>28</sup> están en el origen de lo que pueden llamarse derechos culturales, los cuales adquieren la forma de leyes, reglamentos y jurisprudencia, de muy diversa naturaleza: pública o privada, institucional o contractual. El acaecer de las manifestaciones culturales tiene una incidencia importante en los planteamientos que suscitan las reglas de derecho, tan variadas en su origen como las provenientes del Legislativo, de la autoridad administrativa o de la jurisdicción, entre otras muchas.

Por ello intentar adscribir los derechos culturales a una disciplina jurídica específica conduciría ciertamente a resultados equívocos. No existe una naturaleza jurídica común para los derechos sociales, sino normas positivas de muy distinta jerarquía.<sup>29</sup> Los derechos culturales comportan una vastedad de fenómenos sociales expresivos, funciones estatales y reglas de derecho de diferente naturaleza, rango y eficacia.<sup>30</sup> Debe tenerse igualmente claro en el espíritu que la elaboración de un modelo para contenidos sociales, económicos y culturales que sea común a los textos constitucionales resulta imposible; cada disposición relativa muestra su pleno significado en su contexto y en su propio texto.<sup>31</sup>

<sup>27</sup>Eric Hobsbawn, "Introduction. Inventing Traditions", en Eric Hobsbawn y Terence Ranger (eds.), *The Invention of Tradition*, Cambridge University Press, 2012, p. 35.

<sup>28</sup>*Ibidem*, p. 30.

<sup>29</sup>Beatriz González Moreno, *Estado de cultura, derechos culturales y libertad religiosa*, op. cit., p. 79.

<sup>30</sup>La literatura española ha intentado esbozar un principio de definición de los derechos culturales: "Los derechos culturales pertenecen a los derechos humanos, en el ámbito sistemático de los derechos económicos, sociales y culturales, que agrupa los derechos y libertades fundamentales, los derechos de prestación y las determinaciones constitucionales de los fines del Estado en materia cultural, cuyo objeto es la búsqueda de la propia identidad personal y colectiva que sitúe al individuo en su medio existencial en cuanto a su pasado --por la tradición y la conservación de su patrimonio histórico y artístico--, su presente --por la admiración, la creación y la comunicación cultural-- y su futuro --por la educación y el progreso cultural, la investigación científica y técnica y la protección y restauración del medio ambiente". En Beatriz González Moreno, *Estado de cultura, derechos culturales y libertad religiosa*, op. cit., pp. 96 y 97.

<sup>31</sup>*Ibidem*, p. 216.

## *Su origen*

Las reflexiones sobre los “derechos culturales” hasta antes del siglo XX eran dubitativas. Su punto de origen puede ubicarse en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de agosto de 1789,<sup>32</sup> que si bien no contenía ninguna mención a los “derechos culturales”, su artículo 11 disponía que “la libre comunicación de pensamientos y de ideas es uno de los derechos más preciados del hombre: todo ciudadano tiene por lo tanto el derecho de hablar, escribir, imprimir libremente, salvo cuando deba responder por el abuso de esa libertad en los casos previstos por la ley”. Es en esta forma como se da expresión inicial a las libertades de pensamiento y de comunicación, a la igualdad jurídica de las creencias, a los derechos de los informadores y de los informados.

La Declaración postuló el pluralismo ideológico y cultural. La preservación del carácter pluralista de las diversas corrientes de opinión adquirió con esta pretensión un carácter universal. El orden social era el único medio que limitaba la libertad individual a través de las nociones jurídicas del orden público y de las buenas costumbres, que por su parte se encontraban y encuentran en constante evolución.

## *Su ámbito material de validez*

El derecho cultural comprende un amplio panorama de la conducta humana, de expresiones y de actividades que inciden en las normativas familiar y social y puede extenderse al folclor, al arte, la religión, la arquitectura, la recreación, la música, el lenguaje, la literatura o al drama, entre otras, y que describen los vínculos significativos con estos fenómenos.

El derecho cultural se conceptualiza de manera más operativa por sus diferentes funciones que se relacionan con un amplio espectro en las ciencias sociales; en consecuencia, el derecho cultural se refiere a los vínculos entre cultura y derecho, los cuales se observan en la forma en que éste la personifica y formaliza su normativa; en la forma en que promueve, protege, condiciona y limita los atributos culturales y sus expresiones.

Así también se advierte cuando el derecho aporta mecanismos de solución de controversias que emergen por diferencias culturales, reafirma los derechos en este entorno y provee de normativas internacionales. Por su parte la cultura vigoriza las reglas jurídicas, condiciona y constriñe la adopción, la interpretación y la vitalidad de las mismas. Las expresiones culturales y su simbología promueven los vínculos jurídicos.<sup>33</sup>

La expresión derechos culturales exige una definición de su ámbito material de validez, que justamente por su enorme carácter polémico no está desprovisto de ambigüedades. El análisis de los derechos culturales se inicia con la precisión de dos constataciones: la primera refiere que la cultura ha permeado, bajo diversas modalida-

<sup>32</sup> André-Hubert Mesnard, *Droit et Politique de la Culture*, op. cit., p. 150.

<sup>33</sup> James Nafziger, A. R. Paterson, Robert Kirkwood y Alison Dundes Renteln, *Cultural Law*, op. cit., p. 64.

des y expresiones, en amplios sectores de la sociedad, específicamente en todos los vehículos de comunicación y expresión que transmutan formas de vida.

La segunda constatación evidencia que el derecho también ha sufrido profundas e importantes metamorfosis. Debe quedar claro en el análisis que, por definición, el derecho es el reflejo de las aspiraciones, frustraciones, dificultades y costumbres de una sociedad de las que igualmente participa la cultura. En la medida en que ésta es una actividad humana, suscita irremediamente vínculos jurídicos que se traducen en derechos y obligaciones.

Por extensión se ha querido agregar esos derechos al régimen de los económicos, sociales, civiles y políticos. Esto puede atribuirse a que existe una construcción dogmática de los derechos sociales ya desarrollada, lo que propicia hacerla efectiva en relación con los derechos culturales.<sup>34</sup> Sin embargo, la pretendida correspondencia unívoca entre los derechos culturales y los sociales está en entredicho. Las diferentes clasificaciones en la búsqueda de una mejor sistematización de los derechos sociales así lo acreditan.

En esa forma los derechos sociales han sido clasificados como individuales o colectivos, en función del sujeto, por la clase de libertades que expresan, como la de autonomía y la de participación, que es el criterio funcional, y por su contenido temático, el caso de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.<sup>35</sup>

La conclusión es clara: es perceptible una interdependencia y correspondencia entre los derechos culturales y otros derechos que han sido objeto de una mayor sistematización, como los económicos y sociales, e incluso los civiles y políticos. Los derechos culturales, empero, carecen de un estatuto jurídico definido que explicita la extensión de los derechos y obligaciones y que haga viable un desarrollo jurisprudencial. Ante la ausencia de una dogmática propia, los derechos culturales conservan aún un carácter contingente,<sup>36</sup> lo que de ninguna manera acota su dimensión, sino que destaca su complejidad.

### *El derecho frente al espejo de las culturas*<sup>37</sup>

Es una obviedad sostener que los derechos individuales se explican siempre en contextos sociales. No lo es, sin embargo, afirmar que a cada individuo le asisten deberes para su comunidad, en donde únicamente es posible el desarrollo de su personalidad.<sup>38</sup>

<sup>34</sup>J. Jesús Prieto de Pedro, *Cultura, culturas y constitución*, op. cit., p. 119; en el mismo sentido, véase Beatriz González Moreno, *Estado de cultura, derechos culturales y libertad religiosa*, op. cit., p. 93.

<sup>35</sup>J. Jesús Prieto de Pedro, *Cultura, culturas y constitución*, op. cit., p. 202; en el mismo sentido, véase Beatriz González Moreno, *Estado de cultura, derechos culturales y libertad religiosa*, op. cit., p. 93.

<sup>36</sup>J. Jesús Prieto de Pedro, *Cultura, culturas y constitución*, op. cit., p. 202 y ss; en el mismo sentido véase Beatriz González Moreno, *Estado de cultura, derechos culturales y libertad religiosa*, op. cit., p. 94.

<sup>37</sup>Christoph Eberhard, *Le Droit au miroir des cultures. Pour une autre mondialisation*, Droit et Société, Recherches et Travaux, 13 Série Anthropologie, Librairie General de Droit et Jurisprudence, 2006, p. 15.

<sup>38</sup>*Our creative diversity*, op. cit., p. 26.

La determinación de los sujetos titulares de los derechos culturales, a quienes les asiste la legitimidad procesal activa para hacerlos efectivos, está aún sujeta a debate. Lo que está claro es que no es una prerrogativa exclusiva del Estado establecer las condiciones para materializarlos, sino de la sociedad en su conjunto. Esta aseveración legitima las actividades culturales de instituciones públicas, privadas y de la sociedad en general.

El carácter colectivo de la cultura determina la complejidad de los derechos culturales; la interrogante es previsible: ¿son derechos individuales o colectivos? Las respuestas han sido variadas. En tanto algunos autores los perciben como colectivos,<sup>39</sup> otros los visualizan como derechos individuales ejercidos con respecto a una colectividad;<sup>40</sup> otros más los consideran comunitarios.<sup>41</sup> El común denominador de estas tres perspectivas es concebirlas como una contribución a la protección del grupo, en cuya ausencia no podría entenderse el ejercicio de sus derechos colectivos.<sup>42</sup>

La libertad cultural es la que determina la noción de derechos culturales y, simultáneamente, la libertad cultural colectiva. Esta última se refiere al derecho del grupo o comunidad de seguir o adoptar la forma de vida de su elección,<sup>43</sup> y se ha convertido a su vez en un prerrequisito para que pueda florecer la libertad cultural individual.<sup>44</sup> La libertad cultural se constituye como una garantía para la libertad *in extenso*; protege no solamente a la colectividad, sino también los derechos culturales de cada individuo. Si bien éstos existen independientemente de los colectivos, la existencia de derechos colectivos propios de la libertad cultural provee de protecciones adicionales a la libertad individual.

De las anteriores consideraciones se puede concluir que en todo Estado liberal los derechos culturales son elementos del orden social y posiblemente de los más preciados.

### *Su dimensión*

A partir de la reforma constitucional del artículo 4º párrafo decimosegundo resulta una tarea imprescindible definir el significado que tendrá ahora la expresión derechos culturales en el sistema mexicano. Éstos reclaman no una simple abstención del Estado, sino su acción positiva para hacerlos viables.

Las prerrogativas contenidas en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de agosto de 1789<sup>45</sup> presuponían, para hacerse efectivas, la abstención del Estado, al que se le exigía “no hacer”, al igual que “no prohibir”. El individuo podía beneficiarse plenamente de sus derechos si el Estado no intervenía y

<sup>39</sup>Lyndel Prott, “Entenderse acerca de los derechos culturales”, en la obra colectiva: *¿A favor o en contra de los derechos culturales?* Dirección: Halina Niec, Ediciones Unesco, Los Derechos Humanos en Perspectiva, 2001, p. 267.

<sup>40</sup>*Idem.*

<sup>41</sup>*Idem.*

<sup>42</sup>Rodolfo Stavenhagen, “Derechos culturales: El punto de vista de las ciencias sociales...”, *op. cit.*, p. 28.

<sup>43</sup>*Our creative diversity...*, *op. cit.*, p. 26.

<sup>44</sup>*Ibidem*, p. 25.

<sup>45</sup>André-Hubert Mesnard, *Droit et Politique de la Culture...*, *op. cit.*, p. 150.



si obstaculizaba sus acciones. Esta concepción presuponía una actitud permanente de los individuos de velar por sus intereses.

Después de las profundas metamorfosis del Estado y de las sociedades, el reclamo se hace imprescindible: sólo el poder del Estado es capaz de corregir cierto número de mecanismos económicos o sociales perniciosos. En lo que concierne a los derechos culturales debe asumir en lo sucesivo su responsabilidad para hacer efectivo lo que ahora ordena la reforma constitucional.

La legislación mexicana desarrolla la dogmática del régimen jurídico del patrimonio cultural en dos ejes fundamentales: el valor cultural y el derecho de acceso a la cultura.<sup>46</sup> El primero se identifica en el régimen jurídico del patrimonio cultural tangible con el interés cultural arqueológico, histórico y artístico, y lo hace en la perspectiva del esquema tradicional del régimen de propiedad en sus múltiples variantes: el dominio público o privado, sujeto este último a restricciones importantes de diversa índole. Es el interés público el que legitima la intervención administrativa.<sup>47</sup> En este orden, el valor cultural resulta ser una cualidad inherente del bien cultural que determina su régimen patrimonial.

## *Capítulo segundo. Los derechos culturales y los derechos humanos*

Este debate se inserta en uno de mayor amplitud: el postulado de la universalidad de los derechos humanos y la intervención humanitaria, de enorme trascendencia en nuestro país. Resulta claro que en México existe un consenso nacional en torno a la noción de derechos humanos, si bien con peculiaridades importantes sostenidas desde el ángulo cultural. En donde hay un franco debate es en lo relativo a la forma en la que éstos deben interpretarse y ser aplicados.

### *El universalismo de los derechos humanos y el relativismo cultural*

En otra perspectiva el régimen de derechos humanos está estructurado sobre los principios y normativa de una cultura dominante impulsada por occidente. En esta óptica los derechos humanos en México representan principios básicos universales que protegen y respetan la dignidad y el bienestar humano, con abstracción del contexto cultural. Como consecuencia de lo anterior se ha argumentado que la propensión *universalista* de los derechos humanos representa los valores occidentales, que son insensibles a la diversidad cultural, social, económica y política de comunidades culturales tan heterogéneas como las de nuestro país.

La actitud de occidente ha sido fuertemente criticada, pues se estima que a través de la retórica de derechos humanos disfraza objetivos económicos y políticos. A ello

<sup>46</sup>Beatriz González Moreno, *Estado de cultura, derechos culturales y libertad religiosa...*, op. cit., p. 217.

<sup>47</sup>*Idem.*

habría que agregar que el énfasis en occidente es esencialmente individualista y está por encima del comunitario, propio de la estructura de gran parte de las comunidades culturales, en especial las indígenas. En la misma Conferencia de las Naciones Unidas de Derechos Humanos de 1993<sup>48</sup> se hicieron valer propuestas para que la aplicación de los derechos humanos considere una serie de perspectivas culturales.<sup>49</sup>

El análisis obliga a considerar los derechos humanos bajo una óptica universal e integral. Los tratados internacionales que México ha ratificado no dejan lugar más que a una interpretación unívoca: los derechos humanos son universales, indisociables, interdependientes y vinculados. En consecuencia, no pueden sustraerse a un análisis aislado de su contexto comunitario, lo que implica que no pueden ser sustraídos de su osamenta. Su indivisibilidad es una base de interpretación y de aplicación de los derechos humanos.

Estas reflexiones repercuten de manera amplia en el análisis de la intersección entre los derechos culturales y los humanos en nuestro país. Esto impulsa a analizar a los grupos y comunidades culturales mexicanos en forma diferenciada, pero no inmutable; se les debe estudiar más como construcciones sociales que como esencialmente imperturbables. Así, las políticas culturales mexicanas deberían considerar las especificidades culturales y simultáneamente identificar puntos de *comunalidad* entre ellas.<sup>50</sup>

En este debate se distingue el *modelo relativista cultural*, que aboga por la diferencia de cada cultura y de sus prácticas, y el *modelo universalista* que lo hace a favor de estándares nacionalistas a los que todas las culturas nacionales deberían adherirse. Ninguno de estos modelos está exento de cuestionamientos.

En el relativista se advierten graves obstáculos para definir la noción misma de cultura; en él existen fuerzas disímboles que intentan hacer prevalecer su paradigma al momento de determinar las prácticas culturales.

En el modelo universalista las cuestiones básicas —quién o quiénes deciden qué normas deben considerarse “nacionales”, y si es el consenso el que debe prevalecer— quedan irresueltas, pero en él se percibe la dominancia de grupos de élite nacionales. Debe admitirse empero que ciertas prácticas tradicionales, expresiones culturales en sentido técnico, entran en colisión con los derechos humanos con vocación universalista, en un tiempo y espacio determinados.<sup>51</sup>

Finalmente, en una consideración sustantiva, los derechos culturales se han conceptualizado como la categoría más reciente de los derechos humanos, que forman sin duda parte importante del sistema legal mexicano. Este postulado, sin embargo, ha suscitado intensas controversias, ya que su promoción requiere de algunas limitaciones de otros derechos humanos.

<sup>48</sup>La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos fue celebrada en Viena del 14 al 21 de junio de 1993.

<sup>49</sup>James Nafziger, A. R. Paterson, Robert Kirkwood y Alison Dundes Renteln, *Cultural Law*, op. cit., p. 33.

<sup>50</sup>*Ibidem*, p. 35.

<sup>51</sup>Rodolfo Stavenhagen, “Derechos culturales: El punto de vista de las ciencias sociales...”, op. cit., p. 271.

## *La imbricación entre derechos culturales y derechos humanos*

En otra vertiente, la cultura, conforme a la Declaración de México de 1982 sobre políticas culturales, vigoriza el sentimiento de pertenencia de individuos y comunidades. A partir de este postulado los derechos humanos solamente tiene viabilidad si se salvaguarda la cultura y, con mayor razón, la identidad cultural de la comunidad nacional, entendida ésta como el conjunto de elementos que caracterizan a un grupo o comunidad que lo hace único y diferente de otros.

La cultura es un fenómeno social y no puede desarrollarse en un solipsismo. Para dar una respuesta a las necesidades y aspiraciones humanas, debe protegerse al individuo y a la comunidad. Este movimiento demuestra que los derechos humanos no obedecen a una construcción ideológica, sino a realidades concretas de la vida cotidiana comunitaria.

En esta nueva perspectiva, se observa un vínculo indisoluble entre cultura y derechos humanos en el cual se reconoce que los derechos culturales de individuos y comunidades tienen la misma relevancia. La esencia de estos derechos es defender y salvaguardar el legado cultural y transmitirlo a las futuras generaciones.

La cultura permea en todos los ámbitos de la existencia humana y tiene por ello una enorme influencia en la aplicación concreta y eficiente de los derechos humanos. La cultura, pues, se convierte en un parámetro indispensable en la aplicación de los derechos humanos, ya que le da a la legislación de la materia su peso específico, su contenido y su perspectiva. La cultura define el sentido de los derechos humanos y la forma en la que éstos deben ser ejercidos y respetados. Así, la cultura en México se convierte en un componente de los derechos humanos que determina su estructura, percepción y ejecución.

## *La culturalización de los derechos humanos*

En la *culturalización* de los derechos humanos en este país se advierten tres aproximaciones: la aceptación cultural, su asimilación y su legitimación. La comunidad nacional percibe que la protección de su patrimonio cultural es socialmente oportuna y necesaria, pues forma parte de su identidad. El derecho de acceso a la cultura se entiende por lo tanto como un derecho humano básico del individuo y de la colectividad.<sup>52</sup>

De estas reflexiones puede colegirse que la titularidad del patrimonio cultural le corresponde a la comunidad en su conjunto; más aún, es una referencia categórica a la naturaleza colectiva de los derechos humanos y evoca el proceso evolutivo de sus postulados, en los que se reconocen tres fases: los derechos humanos de la “primera generación”, alusivos a los derechos civiles y políticos; los de la “segunda generación”, revisados en términos de la nueva taxonomía impulsada por Karel Vasak en la década

<sup>52</sup>Federico Lenzerini, *The Culturalization of Human Rights Law*, 1a. ed., Reino Unido, Oxford University Press, 2014, p. 4.

de los setenta del siglo XX.<sup>53</sup> Estos mismos derechos, aún de contenido fuertemente individualista, se explican ahora con base en la perspectiva de solidaridad en donde el individuo se realiza dentro de un contexto de grupo o comunidad. Esta nueva concepción posibilitó la emergencia de los derechos humanos de “tercera generación”, de franca naturaleza colectiva.<sup>54</sup>

La Corte Interamericana de Derechos Humanos enarboló el liderazgo en lo que atañe a esta nueva perspectiva; ha sostenido reiteradamente el criterio de que los derechos humanos no pueden quedar desvinculados del grupo o comunidad y no pueden realizarse sino dentro de ellos. Este carácter individual y colectivo pertenece a un mismo *unum*, que es la dignidad humana en una comunidad multidimensional percibida en su conjunto.<sup>55</sup>

Los derechos colectivos no son una mera proyección de los derechos individuales de una comunidad; son plenamente autónomos, sin menoscabo de su estrecho vínculo con estos últimos. Es por eso que la comprensión holística de los derechos humanos resulta la más adecuada para explicar la estructura, el significado y el propósito de su actual legislación. Los derechos humanos se insertan en un paradigma complejo con un claro sustrato de acreencias de la experiencia humana en donde se advierte una clara intersección entre los derechos humanos individuales y los colectivos.<sup>56</sup>

El abandono paulatino de esta taxonomía de las *tres generaciones* de derechos humanos les da a éstos la misma relevancia y con ello favorece su *culturalización*, lo que facilita su aplicación en comunidades culturales diferentes, en donde parecieran de mayor importancia los derechos de grupo o comunitarios.<sup>57</sup>

La doctrina ha sustentado que los derechos culturales inherentes a todos los seres humanos resultan ser tan trascendentes como otros derechos humanos; el relativo a la identidad cultural es fundamental, y su naturaleza colectiva debe ser observada en sociedades democráticas, multiculturales y pluralistas.<sup>58</sup>

Lo anterior obliga al Estado a consultar a las comunidades o grupos culturales en todos aquellos asuntos que puedan alterar sus valores, tradiciones, costumbres y formas de organización. La Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió incluso —criterio que retomó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos— que el derecho de consulta debe ser previo, libre y mediante un consentimiento informado de acuerdo con las costumbres y tradiciones.<sup>59</sup> Desde entonces este criterio ha sido constantemente reiterado, como en el caso de la demanda interpuesta por el pueblo Kichwa de Sa-

<sup>53</sup>Karen Vasak, *Human Rights: A Thirty-year Struggle: The Sustained Efforts to Give Force of Law to the Universal Declaration of Human Rights*, 30, Unesco, correo, 1977, p. 11.

<sup>54</sup>Ana Filipa Vrdoljak, “Liberty, Equality, Diversity: Status, Cultures and International Law”, en la obra colectiva editada por Ana Filipa Vrdoljak, *The Cultural Dimension of Human Rights*, 1a ed., Oxford University Press, 2013, pp. 60 y ss.

<sup>55</sup>Federico Lenzerini, *The Culturalization of Human Rights Law*, op. cit., pp. 174 y ss.

<sup>56</sup>Mylène Bidault, *La protection internationale des droits culturels*, 1a. ed., Bruylant, volumen 10, colección del Centre des Droits de l’Homme de la Universidad Católica de Louvain, 2009, Bruselas, pp. 263 y ss.

<sup>57</sup>Federico Lenzerini, *The Culturalization of Human Rights Law*, op. cit., pp. 216 y ss.

<sup>58</sup>*Ibidem*, pp. 4 y ss.

<sup>59</sup>Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia/ficha.cfm?nId\\_Ficha=288&lang=es](http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia/ficha.cfm?nId_Ficha=288&lang=es).

rayaku contra Ecuador<sup>60</sup> a raíz de los trabajos de exploración y explotación petrolera realizados en territorio de esa etnia.

El modelo legal mexicano responde al impulsado desde la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en diferentes resoluciones ha construido un sistema de libertades culturales, no solamente adscritas a las comunidades indígenas, sino en forma expansiva a favor de las comunidades y grupos culturales.

Los derechos culturales son indispensables para la dignidad humana; su objetivo es claro: proveer a los miembros de una comunidad y a ésta misma de la posibilidad de enfrentar su entorno en sus propios términos. Es mediante su ejercicio como una comunidad, a través del prisma de su concepción, enriquece su herencia cultural y perenniza su genuina contribución al legado cultural de la humanidad.

Durante buena parte del siglo XX, la importancia de la alta cultura y de sus manifestaciones se destacó por su función en las artes y en la ciencia. La concepción de los derechos culturales era esencialmente individualista, con la pretensión de armonizarlos con los derechos humanos y políticos para hacer viable la integración del individuo en la sociedad.

A finales del siglo XX se constató, sin embargo, que la igualdad efectiva de las personas no podía lograrse solamente con el ejercicio individual de los derechos humanos, sin asegurar a los distintos grupos y comunidades el acceso a los entornos culturales y a los espacios públicos. Se concluyó que la cultura no expresa verdades, como se había imaginado, sino que es un sistema normativo que se constituye en el código genético espiritual de una comunidad o grupo.

Esta nueva concepción indujo a reinterpretar la función social de los derechos culturales en una perspectiva colectiva. En nuestra época, la estabilidad social, para ser viable, requiere de la participación efectiva de las comunidades y grupos culturales que integran una sociedad.<sup>61</sup>

Esta versión antropológica de la cultura quedó expresada en la Declaración de México sobre Políticas Culturales de 1982<sup>62</sup> y obligó a variar el sentido de la interpretación de los derechos humanos, así como a radicarlos en una multiplicidad de identidades que responden a las afiliaciones más variadas: comunitarias, culturales y religiosas, entre otras. La diversidad de sus características es igualmente compleja, como el género, la orientación sexual y la etnicidad.

En la consecución de esta nueva orientación, la reforma constitucional prescindió del modelo que sostenía que al individuo le asistía el derecho a la cultura nacional, y lo sustituyó por el que postula que cada individuo tiene derecho a su propia cultura. La identidad cultural se insertó en lo sucesivo en la diversidad.

La diversidad cultural es una noción que gobierna el concepto de cultura en el umbral del siglo XXI; no sólo tiene como fundamento un principio de igualdad social,

<sup>60</sup>Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_245\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf).

<sup>61</sup>Alessandro Chechi, *New Rules and Procedures for the Prevention and Settlement of Cultural Heritage*, en la obra colectiva editada por Federico Lenzerini y Ana Filipa Vrdoljak, *International Law of Common Goods*, Oregon, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2014, pp. 249 y ss.

<sup>62</sup>Disponible en [http://portal.unesco.org/culture/es/files/35197/11919413801mexico\\_sp.pdf/mexico\\_sp.pdf](http://portal.unesco.org/culture/es/files/35197/11919413801mexico_sp.pdf/mexico_sp.pdf).

sino que se le considera un activo social. Se postula que la diversidad es a la humanidad lo que la biodiversidad es a la naturaleza. En esta tendencia, los instrumentos internacionales se multiplicaron en diferentes foros y el proceso culminó con la aprobación de la Declaración sobre los Derechos Indígenas en septiembre del 2007 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Este instrumento posee un marcado carácter simbiótico entre los derechos humanos y los culturales.<sup>63</sup>

El cambio de la hoja de ruta de los órganos protectores de derechos humanos era, pues, predecible. Una lectura detenida de los informes anuales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos conduce a una conclusión inequívoca: la salvaguarda de los derechos humanos debe ser extensiva a la colectividad. Pero esta salvaguarda no se agota en las comunidades indígenas; debe ser obsequiada a todo grupo o comunidad que tenga una necesidad cultural distintiva, por virtud de la cual estas medidas sean indispensables para preservar su identidad y su integridad. La cultura es por ello una *conditio sine qua non* para que los derechos humanos puedan encontrar en la práctica una realización concreta.

La interpretación de la reforma constitucional debe desarrollarse en conjunción con los instrumentos internacionales que vinculan los derechos humanos con el ámbito de la cultura, los cuales han sido ratificados por el Estado mexicano y que en consecuencia son parte de nuestro sistema jurídico; entre ellos destacan la Declaración de los Derechos del Hombre de 1948,<sup>64</sup> la Declaración Americana de los Derechos Humanos, también de 1948,<sup>65</sup> la Convención Americana sobre los Derechos Humanos,<sup>66</sup> el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966,<sup>67</sup> y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como el Protocolo de San Salvador de 1988,<sup>68</sup> para mencionar sólo algunos.

### *La interacción entre derechos culturales y derechos humanos*

En lo que atañe a esta interpretación, puede concluirse que en los derechos culturales vigentes en nuestro sistema jurídico se observan cuatro vertientes: La primera hace referencia al derecho a la formación en su doble aspecto: el derecho a la instrucción, que comprende los conocimientos básicos escolares y el derecho a la educación; los primeros deben ser de tal suerte útiles que le posibiliten al ser humano su participación en la vida social y civil. En esta vertiente el derecho cultural constituye una condición

<sup>63</sup> Disponible en [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf).

<sup>64</sup> Disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/ABCAnnexessp.pdf>.

<sup>65</sup> Disponible en [https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n\\_Americana\\_de\\_los\\_Derechos\\_y\\_Deberes\\_del\\_Hombre\\_1948.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n_Americana_de_los_Derechos_y_Deberes_del_Hombre_1948.pdf).

<sup>66</sup> DOF del 7 de mayo de 1981.

<sup>67</sup> DOF del 12 de mayo de 1981.

<sup>68</sup> DOF del 1 de septiembre de 1998.

necesaria para que el ser humano pueda tener acceso a otros derechos culturales,<sup>69</sup> en tanto que la vida cultural, las prácticas religiosas y los aspectos lingüísticos resultan indisociables. La educación, por su parte, es uno de los medios que permiten realizar plenamente todas las manifestaciones de la cultura. La Declaración Universal de la Unesco sobre la Diversidad Cultural del 2001<sup>70</sup> es contundente:

“Toda persona tiene derecho a una educación y a una formación de calidad que respete plenamente su identidad cultural. Toda persona tiene el derecho de participar de la vida cultural de su elección y ejercer sus propias prácticas culturales dentro de los límites que le imponen el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales”.

La segunda vertiente supone asegurarle al ser humano el derecho a una participación en la vida cultural que le permita el uso y goce de las manifestaciones culturales de la comunidad a la que pertenece o a otras. En ella puede identificarse un derecho que le asegure al ser humano la posibilidad del uso y goce de bienes culturales, sean materiales o inmateriales, en su diversidad cultural.<sup>71</sup>

En la tercera vertiente el derecho a la expresión cultural es el que le permite al ser humano la manifestación plena de su creatividad; este derecho constituye un aspecto de la libertad de expresión y del derecho a manifestar el pensamiento y las opiniones.

En la cuarta y última vertiente se ubica el derecho a la remuneración por las creaciones culturales que le permitan al artista obtener un beneficio económico conforme a sus capacidades. Debe considerarse que los derechos de autor, y en general de la propiedad intelectual, remiten a una categoría específica que hace de la creatividad una profesión o una fuente de ingresos.<sup>72</sup>

### *La protección del patrimonio cultural y los derechos humanos*

La protección del patrimonio cultural mexicano y la reforma constitucional de los derechos humanos comparten valores y objetivos; la práctica de los derechos humanos relativa a la cultura se desarrolla en sistemas de valores, tradiciones y creencias; es pues un sistema de interacción cultural. Su transversalidad es clara: implica a sujetos en sentido extenso con lecturas diferentes. Estos sujetos culturales tienen su propia especificidad; es el caso de las minorías, la diversidad cultural y las comunidades indígenas, entre otros muchos.

Los derechos humanos se hallan esencialmente asociados a la dignidad y las libertades fundamentales, y están imbuidos de simbolismos con diferentes connotaciones

<sup>69</sup>James A. R. Nafziger y Tullio Scovazzi, *Le patrimoine culturel de l'humanité/The Cultural Heritage of Mankind*, Leiden/Boston, Académie de Droit International de La Haye, Martines Nijhoff Publishers, 2008, p. 10.

<sup>70</sup>Disponible en [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13179&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

<sup>71</sup>James A. R. Nafziger y Tullio Scovazzi, *Le patrimoine culturel de l'humanité/The Cultural Heritage of Mankind*, op. cit., p. 11.

<sup>72</sup>*Idem*.

desde ángulos muy diversos: ideológicos, políticos, morales y éticos. La dignidad humana consiste en un grado importante en el respeto a la diversidad cultural.

El postulado consiste por lo tanto en una simbiosis en la que se reconoce que no existe protección del patrimonio cultural sin observar los derechos humanos y las libertades fundamentales y viceversa; la promoción y el respeto a los derechos humanos deriva irremisiblemente en la preservación y salvaguarda del patrimonio cultural en todas sus expresiones y riquezas. La noción que amalgama la protección del patrimonio cultural y los derechos humanos son los derechos culturales y, por lo tanto, la diversidad cultural se identifica como su centro de gravedad.

La protección del patrimonio cultural y los derechos humanos son dos ámbitos que comparten el mismo tema con objetivos comunes: enraizar la práctica de los derechos humanos en la cultura, entendida como un conjunto de prácticas sociales, sistemas de valores, tradiciones y de creencias.<sup>73</sup>

En el centro de gravedad de la protección del patrimonio cultural de la humanidad, y en el de la preservación de los derechos humanos, está el ser humano. La protección del patrimonio cultural y la de los derechos humanos comparten el mismo *Ursprung*. La preservación del patrimonio cultural en sus dos diferentes dimensiones, materiales e inmateriales, es promover y salvaguardar los derechos humanos. Proteger el patrimonio tangible y el simbólico es finalmente reconocer que el derecho de cada ser humano, tanto en su individualidad como en su ámbito comunitario, consiste en usar y gozar de su cultura.<sup>74</sup>

En cuanto a las fuentes de interpretación, al unísono de la reforma constitucional los textos de los tratados internacionales relativos a los derechos humanos, los que provienen de la Unesco y de otros organismos internacionales, permiten identificar principios generales sobre la protección y promoción de los derechos humanos, así como la salvaguarda del patrimonio cultural en sus diferentes expresiones.

De la interacción de estos tratados, que por su naturaleza pueden considerarse textos fundacionales en nuestro sistema jurídico, el principio subyacente que postulan es que los derechos humanos forman parte del patrimonio de la humanidad y que el patrimonio cultural de la humanidad participa de una visión universal, que es la de los derechos humanos. La conclusión es clara: no puede entenderse la protección del patrimonio cultural sin el respeto a los derechos humanos.<sup>75</sup>

Al sujeto de los derechos culturales se le debe considerar no como un individuo aislado, sino inserto en su medio; es la única forma válida que propicia el desarrollo de su capacidad de apropiación del patrimonio cultural y de reconocerse en él. Más

<sup>73</sup>Mohammed Zakaria Abouddahab, en la obra colectiva *Le patrimoine culturel de l'humanité/The Cultural Heritage of Mankind*, James A. R. Nafziger y Tullio Scovazzi (eds.), *Le patrimoine culturel de l'humanité/The Cultural Heritage of Mankind*, op. cit., p. 251.

<sup>74</sup>Mohammed Zakaria Abouddahab, en la obra colectiva *Le patrimoine culturel de l'humanité/The Cultural Heritage of Mankind*, James A. R. Nafziger y Tullio Scovazzi (eds.), *Le patrimoine culturel de l'humanité/The Cultural Heritage of Mankind*, op. cit., p. 257.

<sup>75</sup>Mohammed Zakaria Abouddahab, en la obra colectiva *Le patrimoine culturel de l'humanité/The Cultural Heritage of Mankind*, James A. R. Nafziger, y Tullio Scovazzi (eds.), *Le patrimoine culturel de l'humanité/The Cultural Heritage of Mankind*, op. cit., p. 270.



aún, le da sentido a sus pertenencias sociales, lo que constituye una libertad cultural fundamental. Esta capacidad de apropiación por parte del sujeto es particularmente significativa en la miríada de derechos culturales, ya que es ella la que determina la libertad del sujeto de reconocer su identidad en estrecho vínculo con el patrimonio.<sup>76</sup>

El Estado mexicano, en términos de la reforma constitucional, debe hacer viable el ejercicio de los derechos culturales, preservar la igualdad de las culturas y el acceso sin discriminación al patrimonio cultural del país, asegurar la promoción y la protección de las formas de expresión auténticas de las culturas, así como proveer de los medios que lo hagan posible.

En conclusión, es mediante la protección del patrimonio cultural como se protege al ser humano. Promover y salvaguardar los derechos humanos es preservar la cultura en sus diferentes expresiones, tanto las correspondientes al patrimonio cultural tangible como al intangible. Este vínculo entre derechos culturales y derechos humanos es intercambiable y simbiótico. Los derechos culturales se constituyen así en una noción operativa en la conjunción entre patrimonio cultural y derechos humanos. Toda expresión de los derechos culturales tiene dos dimensiones: una individual y otra colectiva. La segunda obliga a los Estados a respetar y preservar las culturas y los bienes culturales de los grupos sociales.

### *Capítulo tercero. La diversidad y la democracia cultural*

El enunciado de la reforma constitucional del artículo cuarto, párrafo decimosegundo es contundente: cada persona, cada grupo y comunidad cultural poseen el derecho de disfrutar de su propia cultura, profesar su propia religión, emplear su propia lengua, formar sus propias asociaciones y definir su propio estilo de vida. Es precisamente la democracia cultural lo que hace viable la convivencia entre actores con diferencias culturales específicas, para cuyo caso el Estado debe proveer las mismas oportunidades.<sup>77</sup>

#### *La democracia cultural*

El arraigo de la democracia cultural asegura a los ciudadanos su participación en las instituciones que inciden en la formación y desarrollo de su personalidad y en el desenvolvimiento de los grupos y comunidades culturales. Estas instituciones deben asegurar la libertad de la cultura, el acceso a ella, su multiplicidad y su progreso.

La diversidad y pluralidad de culturas deben ser permanentemente afirmadas y estimuladas en nuestro ámbito. El valor de la diversidad radica en la capacidad que

<sup>76</sup>Mohammed Zakaria Abouddahab, en la obra colectiva *Le patrimoine culturel de l'humanité/The Cultural Heritage of Mankind*, James A. R. Nafziger y Tullio Scovazzi (eds.), *Le patrimoine culturel de l'humanité/The Cultural Heritage of Mankind*, op. cit., p. 271.

<sup>77</sup>*Our creative diversity...*, op. cit., p. 240.

tiene cada cultura de abrir nuevas perspectivas y aportar nuevos elementos que enriquezcan la experiencia humana; es justamente la diferencia la que asegura el crecimiento humano. La diversidad cultural encuentra una de sus mejores expresiones en el Preámbulo de la Declaración Mundial de Políticas Culturales, celebrada en México en 1982<sup>78</sup> en el marco de los trabajos de la Unesco, la cual sostiene que: “Cada cultura representa un conjunto de valores único e irremplazable... la humanidad se empobrece cuando se ignora o destruye un grupo determinado”.<sup>79</sup>

Al posibilitar diferentes formas de vida la libertad cultural colectiva estimula la creatividad, la experimentación y la diversidad, elementos esenciales para el desarrollo humano. La Unesco ha postulado con razón que la multiculturalidad y la creatividad generan la diversidad, lo que hace a las sociedades más dinámicas, más innovadoras y más duraderas.<sup>80</sup>

### *La igualdad de la dignidad de las culturas*

Se debe partir del postulado de la igualdad de las culturas. Toda cultura es igualmente digna. Cada cultura es un fin en sí misma que otorga sentido al proyecto de vida de las personas que participan en ella. La diversidad cultural es diferente y desigual porque las distintas instancias e instituciones que la construyen tienen distintas posiciones de poder y legitimidad.

El mandato constitucional es claro al incorporar los principios de la tolerancia y el respeto como las normas de conducta que posibilitan la coexistencia de las culturas nacionales. El artículo cuarto de la Constitución preceptúa: “El Estado atenderá la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones...”. Este precepto tiene un fin educativo explícito: la enseñanza de la tolerancia, pero habría que agregar otro más: el “respeto a otras culturas y pueblos”.

Este respeto vincula la protección nacional y la protección internacional de bienes culturales y “contribuye a que el ser humano vaya erguido como ciudadano del Estado y del mundo”.<sup>81</sup> El patrimonio cultural universalmente protegido es manifestación de multiculturalismo,<sup>82</sup> fundamenta el universalismo cultural y es una noción correlativa de las garantías y pactos universales e interestatales sobre derechos humanos.

En la última parte del siglo XX pueden identificarse enmiendas constitucionales de diferentes Estados nacionales, similar a la mexicana, con el propósito explícito de reconocer el pluralismo cultural. Un común denominador las motiva: la diversidad cultural es connatural al ser humano cuya personalidad se desarrolla en ambientes y contextos culturales determinados. A estos dos elementos habría que agregar el de

<sup>78</sup>Disponible en [http://portal.unesco.org/culture/es/files/35197/11919413801mexico\\_sp.pdf/mexico\\_sp.pdf](http://portal.unesco.org/culture/es/files/35197/11919413801mexico_sp.pdf/mexico_sp.pdf).

<sup>79</sup>Disponible en [http://portal.unesco.org/culture/es/files/35197/11919413801mexico\\_sp.pdf/mexico\\_sp.pdf](http://portal.unesco.org/culture/es/files/35197/11919413801mexico_sp.pdf/mexico_sp.pdf).

<sup>80</sup>*Our creative diversity...*, op. cit., p. 18.

<sup>81</sup>Peter Häberle, *Verfassungsprinzipien als Erziehungsziele*, en Festschrift für Ernst Rudolf Huber, 1981.

<sup>82</sup>*Our creative diversity...*, op. cit., p. 16.

la dignidad. Toda cultura tiene una dignidad y un valor que deben ser respetados y protegidos.<sup>83</sup>

De las diferentes concepciones antropológicas puede concluirse que la cultura consiste en la memoria colectiva hereditaria. En este orden el ser humano se ve determinado no solamente por la herencia biológica y genética, sino por otra clase de herencia: la cultural.<sup>84</sup>

La reticencia del Estado mexicano a la aceptación del pluralismo cultural obedecía a la confusión que primaba al considerar la unidad cultural como una noción operativa de la unidad del Estado. La unidad territorial, se argumentaba, era el soporte de la comunidad o unidad de la cultura. A la cultura se le consideraba un fenómeno total e indivisible, lo que explica la resistencia burocrática de atribuir la formación cultural a otros protagonistas culturales. La cultura no era una materia, sino un valor único que el Estado mexicano debía proteger y fomentar.

La cultura y las culturas, sin embargo, no son privativas del gobierno: le pertenecen a toda la sociedad, y en especial a los grupos o comunidades culturales que la integran.

### *La identidad cultural*

La diversidad cultural ha obligado a considerar que la comunidad mexicana está compuesta por una multiplicidad de grupos o comunidades culturales con diversas prácticas y convicciones. Todos ellos buscan defender su identidad cultural, resistir las aculturaciones forzadas o impuestas, evitar diluirse en la metrópolis de las zonas conurbadas y alejarse del cosmopolitismo monocultural, marcadamente individualista y migratorio, con aspiraciones que no pueden ser entendidas sino como meras ilusiones.<sup>85</sup>

La identidad cultural no debe convertirse en un mecanismo excluyente de nuevas formas de expresión. Todo individuo, grupo o comunidad tiene derecho a la creatividad en su acepción más extensa, así como a la innovación individual y colectiva, que le permita encontrar nuevas formas de convivencia y nuevos sentidos para el futuro. El desafío en lo que respecta al desarrollo de los derechos culturales consiste en la conciliación de la identidad de un grupo social con el pluralismo y la diversidad cultural.<sup>86</sup>

Como un efecto correlativo de este debate, surge la noción de patrimonio común de la humanidad. El vocablo *humanidad*, que en su expresión habitual se denomina *patrimonio de la humanidad* o *patrimonio común de la humanidad*, es extensivo a “todos los Estados en su conjunto”.<sup>87</sup> Más aún, debe hacerse extensivo a todos los in-

<sup>83</sup>Artículo 1º de la Declaración de la Unesco sobre los Principios de la Cooperación Cultural Internacional de 1966.

<sup>84</sup>J. Jesús Prieto de Pedro, *Cultura, culturas y constitución...*, op. cit., p. 31.

<sup>85</sup>Richard A. Shweder, *Culture: Contemporary Views*, en 5 *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences* 3151, Neil Smeler and Paul Baltes Editores.

<sup>86</sup>Beatriz González Moreno, *Estado de cultura, derechos culturales y libertad religiosa...*, op. cit., p. 67.

<sup>87</sup>James A. R. Nafziger y Tullio Scovazzi, *Le patrimoine culturel de l'humanité/The Cultural Heritage of Mankind*, op. cit., p. 3.

dividuos. La dignidad del ser humano exige la difusión de la cultura y de la educación como un presupuesto de la justicia, la libertad y la paz.

Los derechos culturales, conforme a la Declaración de la Unesco sobre la Diversidad Cultural del 2001,<sup>88</sup> determinan que los mismos son garantes de la diversidad cultural y, más aún, que son parte de los derechos humanos, los cuales son universales, indisociables e interdependientes. En este orden la diversidad cultural debe ser protegida y promovida dentro del ámbito de los derechos humanos y las libertades fundamentales, como la libertad de expresión, de información y de comunicación, así como de la libertad de elección de todo ser humano para elegir sus expresiones culturales.<sup>89</sup>

La reforma constitucional obliga a desarrollar el análisis bajo diferentes enfoques: el de las decisiones constitucionales fundamentales, el relativo al vínculo entre derechos humanos y al patrimonio cultural, el de la emergencia de los derechos culturales, el alusivo a la libertad cultural y el del acceso a la cultura, entre otros.

La protección y promoción de la diversidad cultural en todas sus expresiones implican el reconocimiento de la igualdad, dignidad y respeto de todas las culturas, incluso aquellas que comprenden a todos los seres humanos pertenecientes a minorías y pueblos autóctonos. Los derechos culturales están por lo tanto asociados a diferentes nociones, lo que denota la centralidad del vocablo “cultura” pero también refleja la complejidad de la noción. Así, la identidad cultural está asociada irremisiblemente a la cultura.<sup>90</sup>

El concepto de diversidad cultural se ubica en el centro de la comunidad. Esta noción se entiende a su vez como el conjunto de referencias culturales a través de las cuales una persona o grupo de personas se definen, se manifiestan o desean ser reconocidas. La identidad cultural incluye las libertades inherentes a la dignidad de la persona, a integrarse en un proceso permanente de diversidad cultural, a lo particular y lo universal, a la memoria y al proyecto.<sup>91</sup> Esto obliga a determinar al sujeto de la identidad que el Grupo de Friburgo identificó en la comunidad cultural, entendida ésta como un grupo de personas que comparten referencias culturales constitutivas de una identidad común, las cuales desean preservar y desarrollar como un elemento de su dignidad cultural, en el ámbito de los derechos humanos.<sup>92</sup>

El sentido y significación del vocablo cultura dependen en gran medida del contexto donde se emplee. Todo Estado que haga profesión de fe democrática debe reconocer y salvaguardar los derechos humanos. La consolidación de la democracia depende básicamente de la construcción de las condiciones en las que los seres humanos puedan desarrollar su identidad cultural.

<sup>88</sup>Disponible en [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13179&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

<sup>89</sup>Fernando Sérgio Tenorio de Amorim, “La diversité et l’unité du marché : les défis de la Convention de l’Unesco sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles”, en la obra colectiva *Le patrimoine culturel de l’humanité/The Cultural Heritage of Mankind*, editada por James A. R. Nafziger y Tullio Scovazzi, *Le patrimoine culturel de l’humanité/The Cultural Heritage of Mankind*, op. cit., p. 358.

<sup>90</sup>Mohammed Zakaria Abouddaha B., en la obra colectiva *Le patrimoine culturel de l’humanité/The Cultural Heritage of Mankind*, James A. R. Nafziger y Tullio Scovazzi (eds.), *Le patrimoine culturel de l’humanité/The Cultural Heritage of Mankind*, op. cit., p. 279.

<sup>91</sup>Artículo 1º párrafo b del proyecto de declaración de derechos culturales elaborado por el Grupo de Friburgo.

<sup>92</sup>Artículo 1 párrafo c del proyecto de declaración de derechos culturales elaborado por el Grupo de Friburgo.

El vínculo entre la dimensión política del Estado y su dimensión cultural no constituye un vínculo causal o de determinación; es la diversidad cultural la que se significa como una condición importante para la construcción del espacio verdaderamente democrático. El hecho de que el Estado mexicano garantice la protección de los derechos humanos a sus ciudadanos equivale en última instancia a garantizar la participación efectiva de éstos como miembros de un grupo o comunidad cultural. Por lo tanto, el reconocimiento de la igualdad jurídica conduce al reconocimiento de la igualdad de culturas.<sup>93</sup>

La atribución a las comunidades o grupos culturales mexicanos de derechos culturales conlleva la aceptación en términos de la cual las colectividades poseen una identidad particular que las hace diferentes de otros grupos o comunidades que existen en México. Esta identidad se materializa en el derecho a emplear su propia lengua, adoptar prácticas sociales específicas y participar en sistemas de creencias y valores que les son comunes a los grupos o comunidades culturales.<sup>94</sup>

El Estado mexicano está, en consecuencia, obligado a proporcionar los medios para que cada persona pueda libremente reconocerse como miembro de una comunidad, adherirse a sus valores y promover su desarrollo. La acción política del Estado mexicano resulta por lo tanto fundamental, especialmente en lo que respecta al trazo de políticas públicas orientadas a permitir la inclusión social para fomentar mecanismos de protección y promoción de la participación colectiva en la vida cultural.

Sólo mediante el respeto a los intereses divergentes que cohabitan en el país el Estado mexicano será capaz de provocar la adhesión de diversas comunidades a un proyecto político y democrático que sirva de base a la constitución y reconocimiento de una sociedad pluralista. Bajo este esquema, la diversidad cultural se convierte en elemento de construcción de una identidad cultural nacional, lo que no supone una identidad restrictiva en su sentido y significación, una homogeneidad simbólica que reduciría la diversidad cultural a una cultura nacional uniforme. Antes al contrario, la unidad nacional se enriquece cuando en el contexto democrático se constata que el Estado mexicano atribuye a los diferentes sectores de la sociedad una voz activa, en aras de la construcción de una sociedad pluralista, libre y democrática.<sup>95</sup>

El derecho a la diferencia es uno de los ejes sociales relevantes en los que mejor puede percibirse el respeto a los derechos fundamentales. Al Estado mexicano le incumbe, a partir del reconocimiento a las diversas identidades culturales, proveer los medios de desarrollo pluralista en nuestra sociedad, que no pueden ser entendidos de manera restrictiva. Por la parte de las comunidades y grupos culturales, es importante que conciben que el modelo democrático es el único capaz de fomentar su desarrollo cultural.<sup>96</sup>

<sup>93</sup>Fernando Sérgio Tenorio de Amorim, “La diversité et l’unité du marché : les défis de la Convention de l’Unesco sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles”, en la obra colectiva *Le patrimoine culturel de l’humanité/The Cultural Heritage of Mankind*, editada por James A. R. Nafziger y Tullio Scovazzi, *Le patrimoine culturel de l’humanité/The Cultural Heritage of Mankind, op. cit.*, p. 358.

<sup>94</sup>*Ibidem*, p. 390.

<sup>95</sup>*Ibidem*, p. 360.

<sup>96</sup>*Ibidem*, p. 370.

En armonía con la misma reflexión, es necesario considerar la riqueza cultural mexicana, que propicia la constitución de una identidad nacional realmente pluralista. Sin embargo, los bajos índices de desarrollo humano impiden el funcionamiento de políticas públicas capaces de promover y proteger esta diversidad.

La creación de mecanismos protectores de la diversidad cultural resulta indispensable en una sociedad como la mexicana. El análisis multidisciplinario, sobre todo entre el derecho y la antropología, es fundamental para la comprensión de las costumbres. El sistema jurídico por sí solo no proporciona todas las respuestas que plantea el tema de la salvaguarda de la diversidad cultural. Los postulados del relativismo cultural, la tolerancia y el respeto a la significación del universo de las comunidades y grupos culturales mexicanos constituyen conceptos básicos para la diversidad cultural.<sup>97</sup>

La protección jurídica de los valores y expresiones de una cultura exige una toma de conciencia de parte del Estado mexicano cuyas eventuales propuestas no tienen cabida en un universalismo reductor fundado exclusivamente en la cultura occidental.

La supervivencia de un sistema social exige garantizar, a través de una organización eficaz, la transmisión de su herencia cultural. Los medios de transferencia cultural, que han variado históricamente, están a su vez relacionados con el sistema político y económico, de tal manera que si se produce un cambio en los contenidos culturales de una sociedad, este hecho puede considerarse una fuente de cambios sociales.

### *Conclusiones de la sección primera*

Discutir sobre cultura es aventurarse en un ámbito en donde existe tanta variedad de definiciones como discusiones. Aun en recientes debates sobre el tema, el valor heurístico y las limitaciones políticas de las variedades como elementos de análisis han dado lugar a que los derechos culturales estén circundados por grandes interrogantes.

Los poderes públicos en México se ven ahora confrontados por realidades que los obligan a diseñar nuevas políticas públicas culturales, en las cuales el apoyo a nuevas y emergentes manifestaciones culturales de ninguna manera pueda entenderse como un subsidio al consumo, sino como una inversión en el desarrollo humano. La reforma constitucional obliga a estos poderes a implementar una política cultural que debe enfocarse a las actividades multiculturales, ya que la diversidad ha resultado ser una fuente inagotable de creatividad.

La diversidad de las culturas nacionales, su originalidad y su singularidad, constituyen la base para el progreso humano.<sup>98</sup> Los poderes públicos en México deben rediseñar las políticas públicas y reconocer la dimensión cultural del desarrollo: afirmar y enriquecer las identidades nacionales culturales y aumentar su participación en la vida cultural.<sup>99</sup> En este aspecto tiene que privar una gran claridad: no hay política

<sup>97</sup>*Ibidem*, p. 394.

<sup>98</sup>Véanse los puntos resolutivos de la Conferencia de Venecia, en Beatriz González Moreno, *Estado de cultura, derechos culturales y libertad religiosa...*, *op. cit.*, p. 69.

<sup>99</sup>Beatriz González Moreno, *Estado de cultura, derechos culturales y libertad religiosa...*, *op. cit.*, p. 70.

cultural eficaz si no se garantiza la adecuada protección jurídica de los procesos creativos.<sup>100</sup> El gran desafío de individuos, grupos y comunidades culturales consiste en adaptarse a las nuevas condiciones, sin renegar de los elementos esenciales de sus tradiciones y de su herencia cultural.

Este desafío se debate en dos extremos: en uno de ellos es la modernidad la que impulsa la promoción de la creatividad indispensable para la productividad industrial y la innovación; en el otro extremo es la modernidad la que enfrenta a la tradición, lo que da lugar a procesos de aculturación y provoca suspicacias por el proceso inverso de *desculturación*.

El entorno de los derechos culturales seguirá fatalmente predestinado por la noción de cultura. La cultura determina al derecho, como el derecho determina a la cultura. La exploración de los vínculos entre uno y otra producirá los frutos esperados cuando se trasciendan las categorías jurídicas tradicionales.

La interrogante en lo que atañe a las condiciones bajo las cuales es posible comprender el derecho que pueda regular la cultura, o la cultura que pueda coadyuvar con los juristas para mejor entender el derecho, tiene una fuerte connotación histórica. Esta connotación nos obliga, sin embargo, a abandonar todo paradigma vigente ahora para estudiar al derecho y la cultura. Los paradigmas prevalecientes pueden incluso llegar a confundir si se atiende a las inestabilidades inherentes, las cuales provienen de las oportunidades que ofrecen las más recientes investigaciones históricas entre el derecho y la cultura.

Los temas centrales implicados en materia de derechos culturales, de identidad cultural y de su diferenciación, de legado cultural y de conocimiento tradicional, son de importancia cardinal para la sociedad mexicana, puesto que se refieren a las mismas raíces de nuestros grupos o comunidades culturales.

Los procesos sociales correlativos son simultáneamente significativos y complejos. La narrativa de estos procesos sociales ubica irremisiblemente el debate sobre cultura y derecho en las ciencias sociales dentro de una perspectiva interdisciplinaria. El desafío es conjuntar de manera constructiva y coherente el derecho y la cultura. Resulta claro en el análisis que esta conjunción ha sido notoriamente ambigua e inestable en el transcurso del tiempo, en donde prevalecen los dilemas de las definiciones. Ello destaca la relevancia de exponer los aspectos sustantivos de las nociones inherentes y de sus características.

Se ha dicho con razón que las controversias jurídicas conducen a escenarios vitales, como los económicos, sociales, históricos o culturales, y que con ello inducen a variados entendimientos respecto a la forma en que la experiencia humana incide en

<sup>100</sup>Véase el informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo presentado en la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo de Estocolmo de 1998. El artículo 9º de la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural dispone: “Las políticas culturales, en tanto que garantizan la libre circulación de las ideas y las obras, deben crear condiciones propicias para la producción y difusión de bienes y servicios culturales diversificados, gracias a industrias culturales que dispongan de medios para desarrollarse en los planos local y mundial. Cada Estado debe, respetando sus obligaciones internacionales, definir su política cultural y aplicarla, utilizando para ello los medios de acción que juzgue más adecuados, ya se trate de apoyos concretos o de marcos reglamentarios apropiados”.

los procesos legales. La interacción entre cultura y derecho en contextos específicos de expresiones culturales y otras prácticas --artísticas, de conocimiento tradicional, etc., enriquece estos debates.

Un modelo específico de vinculación entre cultura y derecho debe analizar los términos en los que se ha articulado una y otro, sin soslayar desde luego las peripecias políticas que han provocado su desestabilización, o bien fomentar su reestabilización en diferentes circunstancias históricas. Lejos de determinar de manera definitiva y autoritaria la forma en que el derecho y la cultura interactúan, se debe privilegiar el análisis de las fuerzas históricas en juego y que finalmente han sido las articuladoras de esta interacción. El análisis debe concentrarse en cómo han interactuado el derecho y la cultura, y en cómo esta interacción se ha visto alterada por el poder público, que así como legitima algunas identidades deslegitima otras.

Nuestra época se caracteriza más por sus interrogantes inquietantes que por sus afirmaciones serenas. Lo que antes abundaba en certezas, hoy prolifera pero en cuestionamientos. En todos los ámbitos las certezas adquiridas han sido sustituidas por posibilidades; los modelos culturales propuestos han sido modificados y la simplicidad ha sido reemplazada por la complejidad. El ocaso del siglo XX y el umbral del XXI<sup>101</sup> se caracterizan por el fin de las certezas. Las características de la actualidad son la inestabilidad, la fluctuación y las tendencias evolutivas; conceptos como caos, violencia, terrorismo, migración y miedo empiezan a hacerse presentes. El elemento narrativo de la naturaleza es el que gobierna el desarrollo científico, y tampoco debe serle ajeno al derecho.

La crisis actual es de los valores laicos que sucedieron a la crisis de los valores religiosos: ciencia, progreso, emancipación de los pueblos... Es esta crisis la que se reflejó en la imposición de un contrato social en nuestro país que concibió únicamente obligaciones entre sujetos iguales y vinculados por relaciones fundadas en cláusulas recíprocas. Este contrato ignoró los ámbitos sociales en los que prevalecían y prevalecen graves asimetrías, y terminó provocando enormes distorsiones sociales. En la actualidad, lo que resulta claro en México es que el desarrollo humano radica en el comportamiento de los individuos y no en las decisiones del gobierno.

La reforma en México ha impelido a imaginar un nuevo contrato cultural. Alain Touraine<sup>102</sup> sostiene que contrato y cultura son en apariencia conceptos contradictorios y excluyentes. Existen los sintagmas *contrato natural* y *contrato social*, pero difícilmente se podría conciliar cultura y contrato. Sin embargo, concomitantemente con la democracia política y social, se debe ahora debatir sobre la democracia cultural; en qué forma se puede conciliar la participación en las nuevas tecnologías y, de manera simultánea, salvaguardar la capacidad de mantener, reinterpretar e incluso inventar una o varias identidades.

Se debe partir de la igualdad de las culturas, lo que supone una noción correlativa de la conciencia democrática. Todas tienen dignidad humana y les asiste un derecho

<sup>101</sup> *Our creative diversity...*, op. cit., p. 27.

<sup>102</sup> Alain Touraine, *Reconstruir la cultura*, en la obra colectiva *¿A dónde van los valores? Coloquios del Siglo XXI*, Paris, Ediciones Unesco, Icaria Editorial, 2004, p. 204.



igual al reconocimiento. La democracia política es esencialmente *civil*. La *civilidad* le da sustento y está sometida a la legislación. La *democracia cultural*, por el contrario, valora el origen cultural, y los derechos culturales se abandonan a la libre apreciación de sus defensores.<sup>103</sup> La comunicación y la manera en que ésta se realiza resultan pues determinantes. Ese es uno de los grandes desafíos de la cultura en México.

En este nuevo contrato cultural deberá por lo tanto prevalecer la reconsideración de la conciencia cultural. También será importante evitar, en todos los ámbitos nacionales, hacer de los orígenes una razón superior, de la convicción un derecho, de la diferencia un culto, de la pertenencia una vanidad y de la identidad cultural una virtud.

A la sociedad mexicana se le impuso un modelo de desarrollo de estricta valoración económica, con lo que se la convirtió irremediabilmente en una sociedad filisteo. Filisteo es el espíritu que ha acotado su percepción en aras de la utilidad inmediata y de los valores materiales; es por lo tanto incapaz de visualizar los objetos culturales, que desprecia por inservibles.

La reminiscencia bíblica del término filisteo sugiere un enemigo superior frente al cual se puede sucumbir fácilmente. La sociedad mexicana sucumbió de manera fatal frente a él; a los valores culturales les da el mismo tratamiento que a los otros: valores de cambio. Al mexicano se le ha convertido en un ser humano con una mentalidad exclusivamente utilitaria, pero con gran incapacidad para pensar y juzgar independientemente de la función y de la utilidad de los bienes del mercado.

El legado cultural mexicano ha dejado de estar precedido de un testamento. El testamento es el que determina al heredero lo que será legítimamente suyo, el que asigna un pasado al porvenir. En el testamento cultural es precisamente la tradición la que le asigna el nombre al legado. Ante la pérdida de sus tradiciones, a la sociedad mexicana se le ha revocado su testamento cultural, y con ello ha visto desvanecer su legado para el futuro. La pérdida del legado cultural resultó inevitable y se ha consumido paulatinamente a causa del olvido y de una ausencia de memoria pública por parte no sólo de los herederos, sino de los actores, de los testigos y de aquellos que en un tiempo fugaz tuvieron la responsabilidad de su custodia.

La memoria pública se desvanece si carece de referencias culturales preestablecidas; el espíritu humano es incapaz de retenerla si no se encuentra vinculada a referentes culturales específicos. Se ha privilegiado el efecto mediático efímero sobre el arraigo de los valores culturales. La tragedia se ha podido visualizar en las últimas décadas, tiempo durante el cual la sociedad mexicana ha menguado significativamente su conciencia para cuestionar, meditar y recordar. Sin la articulación de la memoria pública no existe ningún legado cultural que pueda ser transmitido, y esto ocurre en nuestro país justo cuando, paradójicamente, la preservación de nuestro legado cultural y la creación artística, junto con el desarrollo científico, son los mejores logros de nuestra generación; carente de un testamento cultural, la sociedad mexicana se conduce ahora con un gran aturdimiento.

<sup>103</sup> *Our creative diversity...*, op. cit., p. 240.

## Sección segunda. El Estado de cultura en México

La reforma constitucional introduce tardíamente en nuestro sistema legal el sintagma del Estado de cultura. Esta noción introduce un nuevo modelo cultural en México, con las consecuentes tensiones en la sociedad.

De estas reflexiones se colige que los grupos o comunidades culturales no son el sujeto, sino el objeto de los derechos culturales.

### *Capítulo primero. Sus orígenes*

Los primeros atisbos de la noción de Estado de cultura pueden identificarse en el pensamiento idealista alemán de inicios del siglo XIX.<sup>104</sup> Esta corriente de pensamiento sostenía que la finalidad del Estado es precisamente la cultura.<sup>105</sup> El Estado, se aseguraba, tiene como obligación primaria asegurar la autonomía de la cultura en la sociedad; debe garantizar la libertad de creación intelectual y artística.

El Estado de cultura (*Kulturstaat*)<sup>106</sup> debe enfocarse en promover y velar por la actividad cultural y abstenerse de definir el contenido de la cultura. La cultura es autónoma y únicamente en un Estado de cultura se le puede asegurar al ser humano su plena libertad.<sup>107</sup> Precisamente la función de la cultura impulsó al Estado a transformarse en un Estado de cultura, lo que entre otros efectos “lo subrogaría a la Iglesia como educador del pueblo y defensor de la moralidad”.<sup>108</sup>

Durante el siglo XIX la tradición alemana exploró la noción de *Kulturstaat* y le atribuyó un significado jurídico,<sup>109</sup> al sostener que los intereses culturales determinan en forma especial la vida de un pueblo; de esta manera surge el Estado de cultura. La Constitución de Weimar incorporó el concepto, paralelamente al sintagma del Estado de derecho.<sup>110</sup> El Estado de cultura tiene como propósito específico la promoción, el desarrollo y el progreso cultural de la colectividad.<sup>111</sup>

El Estado de derecho, el Estado democrático y el Estado social son la tríada constitutiva de la concepción moderna del Estado.<sup>112</sup> El Estado de cultura es el que resca-

<sup>104</sup>J. Jesús Prieto de Pedro, *Cultura, culturas y constitución...*, op. cit., p. 313.

<sup>105</sup>Beatriz González Moreno, *Estado de cultura, derechos culturales y libertad religiosa...*, op. cit., p. 31.

<sup>106</sup>Peter Häberle, *Kulturstaatlichkeit und Kulturverfassungsrecht*, Darmstadt, 1982, p. 3.

<sup>107</sup>Beatriz González Moreno, *Estado de cultura, derechos culturales y libertad religiosa...*, op. cit., p. 32.

<sup>108</sup>Luis Legaz y Lacambra, “Estado de derecho”, *Revista de Administración Pública*, núm. 6, 1951, pp. 17. y ss. Citado por J. Jesús Prieto de Pedro, *Cultura, culturas y constitución...*, op. cit., nota 354.

<sup>109</sup>J. Jesús Prieto de Pedro, *Cultura, culturas y constitución...*, op. cit., p. 213.

<sup>110</sup>*Ibidem*, p. 214.

<sup>111</sup>Ernst Rudolf Huber, *Zur Problematik des Kultursaats*, J.C. B. Mohr, Tübingen, 1958, p. 26.

<sup>112</sup>J. Jesús Prieto de Pedro, *Cultura, culturas y constitución...*, op. cit., p. 218. En el mismo sentido véase Enrico Spagna Musso, *Scritti di Diritto Costituzionale*, tomo I, Seminario Giuridico della Università di Bologna, Miscellanea 31, Giuffrè Editore, 2002, pp. 422 y 423.

ta la importancia del elemento cultural en el arraigo de la democracia cultural<sup>113</sup> y adquiere la misma trascendencia de los otros tres sintagmas: Estado de derecho, Estado democrático y Estado social, pero con una significación específica: “es el principio humanizador de la acción del Estado”.<sup>114</sup>

Estas ideas preliminares servirían posteriormente a la literatura contemporánea<sup>115</sup> para identificar los fundamentos del Estado de cultura en los principios de desarrollo de la cultura y el de la libertad de la cultura. Dichos fundamentos responden en su sentido más puro al siguiente postulado: “El arte y la ciencia, la investigación y la enseñanza son libres”.<sup>116</sup> El Estado, en tanto que Estado de cultura, debe garantizar el libre cultivo de la ciencia y su transmisión por cualquier vía, incluso la docente en todos los grados e instituciones del sistema educativo.<sup>117</sup>

Los límites de la cultura, se sostiene, son más amplios que los del Estado, al cual le asiste la obligación pública de contribuir al enriquecimiento de la cultura y su progreso. De ahí que uno de los deberes primarios del Estado<sup>118</sup> sea la tutela del patrimonio histórico-artístico y del paisaje.<sup>119</sup>

## Capítulo segundo. La constitucionalización de la cultura

Desde su texto inicial, la Constitución de 1917 llegó a disponer en su artículo tercero que la educación en México debería ser nacional para acrecentar la cultura nacional; que el Estado apoyaría la investigación científica y tecnológica y alentaría el fortalecimiento y difusión de la cultura nacional.

Sin embargo, a partir de la promulgación de la Constitución, y al margen de la libertad de enseñanza, hubo una total preterición del acceso a la cultura y de los derechos culturales hasta la reforma del artículo 4º constitucional en su actual párrafo decimosegundo.

La constitucionalización de la cultura como objeto de un derecho fundamental implica una visión plena y articulada de los diversos fenómenos que conlleva lo cultural, y resulta ser un catalizador en la valoración pública de la cultura. Mediante la

<sup>113</sup> *Our creative diversity...*, op. cit., p. 240.

<sup>114</sup> J. Jesús Prieto de Pedro, *Cultura, culturas y constitución...*, op. cit., p. 223.

<sup>115</sup> Enrico Spagna Musso, *Scritti di Diritto Costituzionale*, op. cit., p. 422.

<sup>116</sup> Véase la resolución del Tribunal Constitucional Federal alemán del 5 de marzo de 1974 que calificó el artículo 5.3 de la Constitución alemana como *Kulturstaatsklausel*. Véase igualmente los artículos 9º y 33 de la Constitución italiana; el 9º preceptúa: “La República promueve el desarrollo de la cultura y la investigación científica y técnica. Tutela el paisaje y el patrimonio histórico y artístico de la Nación”.

<sup>117</sup> Véase al respecto la sentencia del Tribunal Supremo español del 23 de enero de 1974 en el que se sancionó a un profesor “por resultar evidente que en sus explicaciones filosóficas se atuvo, como él mismo reconoce, a las más rigurosa racionalidad científica y experimental, con exclusión de toda intervención divina en la vida sobrenatural de una persona, así como el origen mismo de la vida, sin que ello sea obstáculo el que se haya podido ajustar a la determinación de doctrinas científicas”. En la actualidad esta tendencia se halla totalmente superada, como es de verse en las sentencias STC 153/1985, STC 153/1985, FJ 5º y STC 121/1989, FJ 2º.

<sup>118</sup> Beatriz González Moreno, *Estado de cultura, derechos culturales y libertad religiosa...*, op. cit., p. 37.

<sup>119</sup> A. M. Sandulli, “La tutela del paesaggio nella Costituzione”. *Rivista giuridica edilizia*, 1967, p. 70.

reforma constitucional la noción de cultura despliega toda su plenitud a través de una función totalizadora: el acceso y fomento del patrimonio cultural material e inmaterial, la dimensión pública de los ciudadanos frente al poder público y la síntesis de los diversos contenidos derivados del concepto étnico de cultura como derecho a la diferencia. Es claro que la noción de cultura, más que una conceptualización abierta o poliforme, es holística, ya que es una manera de considerar diferentes realidades como una totalidad.<sup>120</sup>

La protección de los bienes culturales es sólo un componente del sistema cultural. La Constitución está pues en lo sucesivo animada por una dimensión cultural genérica: a la protección anterior habría que agregar la de las libertades específicas de la cultura, de las cláusulas expresas sobre el patrimonio cultural y de los elementos generales del Estado de cultura. Se puede llegar a sostener incluso que el Estado nacional, al definirse, lo hace también por sus culturas, que preconstituyen un elemento adicional en sus notas características. La *constitucionalización de la cultura* convirtió a nuestra norma fundamental no solamente en un texto jurídico o en una obra de regulación normativa, “sino también en la expresión de una situación de desarrollo cultural y el fundamento de esperanzas”.<sup>121</sup>

### *Capítulo tercero. El Estado de cultura en México*

La “constitucionalización de la cultura” en México tiene como consecuencia inmediata la emergencia de la noción del Estado de cultura y la expresión plena de las libertades culturales. El Estado de cultura<sup>122</sup> enfatiza la trascendencia del desarrollo y difusión de la cultura en la consecución de ese objetivo.

Las actividades del Estado se conceptúan como deberes jurídicos y no como meras proclamas morales. Es en esta perspectiva en donde deben insertarse los deberes culturales públicos del Estado mexicano: la promoción y preservación de la cultura y de la educación; deberes que deben ser cumplidos cabalmente, ya que son la educación y la cultura las que garantizan el libre y pleno ejercicio de la democracia. Ambas crean el presupuesto básico de la libertad de conocer, la capacidad para decidir y la facultad de discernimiento. La cultura y la educación constituyen los elementos primarios para el desarrollo de la personalidad y la libertad ideológica. De ahí proviene el postulado en el sentido de que “el poder de humanización y emancipación de la educación y de la cultura debe hacerse accesible a todos los ciudadanos”.<sup>123</sup>

<sup>120</sup>El vocablo holismo ha sido empleado para designar un modo de considerar ciertas realidades --y a veces todas las realidades en cuanto tales-- primariamente como totalidades o todos, y secundariamente como compuestos de ciertos elementos o miembros. En José Ferrater Mora, *Diccionario de Filosofía*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1965, tomo 1, p. 865.

<sup>121</sup>Peter Häberle, “La protección constitucional y universal de los bienes culturales: un análisis comparativo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 54, septiembre-diciembre de 1998, p. 28.

<sup>122</sup>Enrico Spagna Musso, *Scritti di Diritto Costituzionale...*, op. cit., p. 431.

<sup>123</sup>A. E. Pérez Luño, *Derechos humanos. Estado de Derecho y Constitución*, 3a. ed., Madrid, Tecnos, 1990, p. 486, cita por Beatriz González Moreno, *Estado de cultura, derechos culturales y libertad religiosa...*, op. cit., p. 37, nota 24.

Mediante su transformación jurídica la reforma amalgamó la relación entre cultura y democracia. Este aforismo merece una precisión: la cultura se manifiesta como una exigencia de la personalidad del individuo en una sociedad y constituye la fuerza motriz del proceso de desarrollo humano.<sup>124</sup> El funcionamiento de nuestro Estado democrático asocia ahora a esta dinámica la participación efectiva de todos los ciudadanos. La democracia cultural significa precisamente dar participación y representación a todos los agentes que actúan en el espectro social: personas, grupos y comunidades culturales; pero, más significativamente, darles el acceso a las decisiones que les atañen. La libre participación de las personas en los sistemas culturales es un elemento inherente a la democracia cultural.

El Estado de cultura en México se articula en lo sucesivo en función de tres principios básicos: la libertad, el pluralismo y el progreso, con un común denominador: la cultura. Son estos principios los que aseguran el libre desarrollo de la personalidad de los conciudadanos, la garantía y promoción de las condiciones necesarias para su progreso y la participación en la democracia cultural de los individuos.<sup>125</sup> Se debe dar cuenta, por lo tanto, de estos principios básicos, uno de los cuales queda subsumido en la noción de la diversidad cultural.

### *La libertad cultural*

Las libertades culturales habían quedado en México relegadas hasta la reforma del artículo 4º constitucional, párrafo decimosegundo, que somete la libertad de la cultura a la tutela constitucional y obliga a los poderes públicos a una nueva actitud que, al menos, no confronte esta exigencia jurídica.

Existe ahora un vínculo postulante entre el Estado y la cultura que debe insertarse en la naturaleza liberal-democrática de la Constitución, en donde la democracia interactúa con la cultura.<sup>126</sup> Este vínculo crea una nueva regulación, compleja y orgánica, que responde a los siguientes fundamentos: la protección genérica de la creación humana, el reconocimiento de la libertad de la cultura y el de su desarrollo y la intervención positiva de los poderes públicos.

La garantía de participación ciudadana preserva tanto sus elementos exteriores como sus factores constitutivos, pero ahora bajo la tutela constitucional: la libertad de creación se extiende no solamente a su manifestación, sino a su formación. La libertad cultural es sustancialmente diferente de otras libertades en donde el énfasis está en el individuo: la libertad cultural es esencialmente una libertad colectiva y se explica en los derechos de la colectividad; es individual por origen, pero colectiva por destino.<sup>127</sup>

<sup>124</sup> Enrico Spagna Musso, *Scritti di Diritto Costituzionale...*, op. cit., p. 402.

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. 425.

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 492.

<sup>127</sup> *Our creative diversity...*, op. cit., p. 25. Véase igualmente Beatriz González Moreno, *Estado de cultura, derechos culturales y libertad religiosa...*, op. cit., p. 91.

El desarrollo de la cultura determina la amplitud de la formación cultural del ciudadano, que representa uno de los intereses primarios de la sociedad en su conjunto. La tutela constitucional procura por ello el desarrollo de la personalidad del ciudadano en toda su plenitud. No solamente ello; obliga a que la acción estatal promueva el incremento de las manifestaciones culturales, atendiendo a su naturaleza específica. Simultáneamente, postula la necesidad de la autodeterminación de la cultura en donde las fuerzas culturales evolucionen libremente.<sup>128</sup> Por lo tanto, los poderes públicos deben abstenerse de asumir una dirección de desarrollo cultural de carácter obligatorio, exclusivo y excluyente.

La intervención estatal cobra relieve en relación con el principio del desarrollo de la cultura si al atender una categoría específica de los derechos culturales la correlaciona con el principio de la libertad cultural. Esa intervención debe admitirse cuando tenga un interés específico en el impulso de cualquiera de las manifestaciones culturales, siempre que se respete el principio de la autodeterminación de la cultura. En el análisis de contraste de la pluralidad de políticas públicas culturales debe ponderarse su desarrollo, sin permitir que alguna obtenga una posición de privilegio sobre la otra.

El ámbito de la libertad cultural es de una gran riqueza; comprende tanto los derechos de libres creaciones literarias, artísticas, científicas y técnicas, calificadas como libertades intelectuales, así como el producto de esa creación que sustancia los derechos de autor. A estas libertades se les consideró inicialmente parte de la libertad de expresión, cuando tienen sin embargo especificidades que las singularizan.

Irremediable y fatalmente la libertad de pensamiento ha infringido de manera recurrente el *statu quo*,<sup>129</sup> pues toda limitación es contraria a su esencia. Mientras que a este último se le considera un bien adquirido y estable, la libertad de pensamiento, por su propia naturaleza, está orientada a la creación y es contraria a toda acotación.

No debe sorprender la constante colisión entre el *status quo* y la libertad de pensamiento. Esto es válido para la libertad cultural, ya que la cultura es a la vez memoria y alma de toda sociedad,<sup>130</sup> y toda cultura evoluciona paralelamente con la metamorfosis de la sociedad. Toda restricción de la libertad cultural entraña el riesgo de debilitar a la sociedad, y paradójicamente se convierte en un catalizador de los sucesos que pretende impedir.<sup>131</sup>

El debate de la extensión de la libertad de la cultura se inserta en referentes que le son propios. La creación cultural se caracteriza por la generación de valores simbólicos y signos de identidad, incluso hasta el cuestionamiento de los precedentes.

La reforma postula el principio de creación humana y el de su desarrollo, y tuvo la atingencia de sustraerla de cualquier situación subjetiva. El texto constitucional evitó hacer una distinción explícita entre la creación artística y la científica; al hacerlo favoreció el desarrollo de la creación en toda su plenitud. Por lo tanto, preserva el arte y la ciencia como ejes formativos de la cultura en su sentido más amplio. Igual-

<sup>128</sup> Enrico Spagna Musso, *Scritti di Diritto o Costituzionale...*, op. cit., p. 437.

<sup>129</sup> André-Hubert Mesnard, *Droit et Politique de la Culture*, Francia, Presses Universitaire de France, 1990, p. 160.

<sup>130</sup> *Idem*.

<sup>131</sup> *Ibidem*, p. 161.

mente preconiza la libertad de creación humana mediante un concepto jurídico único y omnímodo, ya que arte y ciencia forman un todo de común aceptación, y proclama al unísono la libertad de creación del todo y, con ello, la de sus componentes.<sup>132</sup>

La libertad de creación artística y científica escolta así mismo otros intereses fundamentales que se refieren a diversas opciones, sociales en género y políticas en especie,<sup>133</sup> y lleva implícita la libertad de comunicación cultural, que asegura la libre transmisión de la cultura mediante múltiples manifestaciones, así como la libertad para la formación y organización, sostenimiento y gestión de organizaciones *ad hoc* no gubernamentales.

La reforma constitucional evitó circunscribir la libertad de creación a las artes o a la ciencia para que no tuviera que precisar uno y otro concepto; desplazó su definición al análisis de la estructura subjetiva en el ámbito cultural de cada una de ellas. De igual manera, creó una noción jurídica autónoma relativa a la creación humana genérica, y con ello un ámbito constitucional diferente, evaluable en su propio entorno, lo que evita su acotación mediante la interpretación constitucional referenciada, especialmente en el aspecto de la libertad de pensamiento y de expresión.

Más aún, la determinación del objeto de la libertad de creación artística presenta sin discusión una indudable dificultad: enunciarla hubiera provocado desproveerla de un significado concreto o la obligaría a calificar jurídicamente un determinado producto del ingenio humano como obra de arte.<sup>134</sup> Esto hubiera conducido irremediablemente al contrasentido de elaborar una teoría estética legislativa o jurisprudencial. La enorme dificultad consistiría en hacer efectiva la tutela constitucional al subordinar el reconocimiento de una obra a su valor artístico intrínseco o a la individualización del carácter artístico, prescindiendo de la consecución de un cierto nivel artístico. De una parte se hubiera negado la protección constitucional en cuanto no fuese una manifestación artística exitosa; de la otra, para la determinación de su valor artístico se habría requerido de un juicio de valor extremadamente subjetivo, y por consecuencia restrictiva de la tutela constitucional, lo que abriría un espacio enorme para la censura.

Con base en elementos puramente exteriores, es fácil concluir que el arte es un bien espiritual no definible;<sup>135</sup> intentar definirlo equivaldría a sostener que el valor artístico de una obra estaría obligado a expresar un fin, conllevar un objetivo o poseer un carácter estético, lo que entorpecería considerablemente la efectividad de la tutela constitucional. La misma complicación se presentaría si se quisiera hacer efectiva la tutela constitucional por la pertenencia de una obra a un género tradicionalmente considerado artístico<sup>136</sup> —la pintura, la escultura, la música—, pues se llegaría al absurdo de negarle la protección constitucional a la creación humana que no pudiera encuadrarse en cualquiera de esos géneros.<sup>137</sup>

<sup>132</sup> Enrico Spagna Musso, *Scritti di Diritto Costituzionale...*, op. cit., p. 461.

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 431.

<sup>134</sup> Enrico Spagna Musso, *Scritti di Diritto Costituzionale...*, op. cit., p. 495.

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 498.

<sup>136</sup> *Idem*.

<sup>137</sup> *Idem*.

El enunciado de la libertad de creación científica hubiera tenido un grado mayor de objetividad si se definiera mediante la identificación del método empleado. La libertad de creación científica puede evaluarse por el empleo de métodos científicamente aceptados. Sin embargo, una creación científica que pretendiera ser evaluada conforme al resultado obtenido o el método empleado estaría sujeta a un juicio de valor muy controversial.<sup>138</sup> No debe soslayarse que arte y ciencia son manifestaciones esencialmente culturales que pertenecen a órdenes diversos.<sup>139</sup>

Una mención especial merece la importancia de la libertad de creación científica que conlleva un proceso discursivo metódico, racional y contrastado, a diferencia del arte, en donde no existe ningún método específico. En la libertad de creación científica el método resulta más relevante que el resultado.<sup>140</sup>

Se ha polemizado en cuanto a los límites de la libertad de creación que se caracterizan como artísticos o científicos; en torno a los primeros, con base en el resultado obtenido, y respecto a los segundos, con base en el método empleado. La reforma hizo posible que, para su tutela constitucional, arte y ciencia no constituyeran un obstáculo de orden conceptual, y menos jurídico.

Debe considerarse que existe una diferencia clara entre el “ámbito de la obra” y “el ámbito de eficacia de la obra”. El mandato constitucional en ambos supuestos a partir de la reforma constitucional es concluyente: en ningún caso se puede afectar *ex ante* la libertad cultural, ni la comunicación de su creación. En la determinación del contenido de la libertad artística y científica les asiste a los poderes públicos una obligación negativa primaria: no impedir el pleno ejercicio de una y otra. La aplicación de ciertos límites a las libertades artística, literaria, científica y técnica, como puede constatare, es relativa, ideológica, contraproducente y productora de efectos deletéreos.<sup>141</sup>

La reforma al artículo 4<sup>o</sup> constitucional, párrafo decimosegundo le impone el deber al Estado mexicano de promover la difusión y el desarrollo de la cultura, así como de atender a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones, con pleno respeto a la libertad creativa.<sup>142</sup>

### *El pluralismo cultural*

Uno de los postulados básicos del pluralismo cultural radica en el principio de solidaridad, cuya función es desarrollar un deber jurídico de corresponsabilidad de todas las unidades integrantes del sistema jurídico. Este principio asegura la unidad necesaria entre el conjunto diverso y la autonomía de las partes, así como la lealtad cultural. La lealtad cultural se articula en la buena fe como regla de actuación de los agentes culturales para propiciar el funcionamiento eficiente del sistema jurídico en la materia.

<sup>138</sup>*Ibidem*, p. 499.

<sup>139</sup>*Ibidem*, p. 471.

<sup>140</sup>*Ibidem*, p. 501.

<sup>141</sup> André-Hubert Mesnard, *Droit et Politique de la Culture...*, *op. cit.*, p. 160.

<sup>142</sup> *Our creative diversity...*, *op. cit.*, p. 18.



Finalmente, otro de los principios que gobiernan el desarrollo de la personalidad y que garantizan el multiculturalismo<sup>143</sup> es el progreso de la cultura, que obliga al poder público a favorecer no solamente el pleno ejercicio de la libertad de creación cultural y el desarrollo de la diversidad cultural, sino también la adopción de medidas positivas enfocadas a hacer accesibles los bienes culturales a toda la sociedad.

A partir de la reforma, los poderes públicos no deben soslayar su deber primario de tutelar y promover el acceso a la cultura, garantizar el derecho a la educación, promover la ciencia y la investigación, así como garantizar la conservación y la promoción del enriquecimiento del patrimonio cultural y la autonomía de la cultura.

El Estado tiene un mandato constitucional contundente: reconocer la existencia de diferentes culturas, asegurar el derecho de los conciudadanos a participar en igualdad de circunstancias en su vida cultural y sus componentes, y adoptar las medidas legislativas, administrativas y financieras que hagan viable el ejercicio de los derechos culturales,<sup>144</sup> lo cual lo obliga a asumir una intervención activa.

Por el contrario, una actitud pasiva del Estado en la implementación de acciones específicas para proteger la existencia de culturas minoritarias lo haría incurrir en lo que se ha denominado *negligencia benigna*. Su obligación mínima consiste en proteger la existencia de grupos, especialmente minoritarios, de su aniquilación y de su asimilación cultural contra su voluntad, así como en preservar los elementos esenciales de su identidad y establecer las condiciones mínimas que hagan viable el pluralismo cultural.

El pluralismo cultural no debe considerarse un fin en sí mismo, sino entenderse como el reconocimiento de que las diferencias preconstituyen una *conditio sine qua non* para el diálogo. En este orden se postula la necesaria reconciliación de la pluralidad con una ciudadanía común, el reconocimiento de la pluralidad por parte del Estado sin perder su integridad. Las diferencias culturales obligan al reconocimiento del derecho de minorías y de los pueblos indígenas. El pluralismo cultural es una nota distintiva de las sociedades contemporáneas, y la identificación étnica es un valladar contra los efectos nocivos de la globalización.

### *El progreso de la cultura*

Como puede constatararse, el planteamiento expuesto emerge del postulado del Estado democrático y parte de una antítesis de origen:<sup>145</sup> la participación estatal en el desarrollo de la cultura contradice conceptualmente la necesidad de la autodeterminación de la cultura.<sup>146</sup> Esta antítesis es sólo consistente en su punto de inicio; se desvanece rápidamente cuando los dos principios se compenetran necesariamente en el ordenamiento legal, sea para anularse recíprocamente, o bien para asumir un significado preciso y hacerlo operativo con consecuencias determinadas.

<sup>143</sup> *Our creative diversity...*, op. cit., p. 17.

<sup>144</sup> Enrico Spagna Musso, *Scritti di Diritto Costituzionale...*, op. cit., p. 449.

<sup>145</sup> *Ibidem*, p. 432.

<sup>146</sup> *Ibidem*, p. 431.

## Capítulo cuarto. El orden público constitucional y las buenas costumbres

Tradicionalmente, a través de las nociones de orden público y de buenas costumbres se ha intentado crear una moralidad pública<sup>147</sup> y con ello fijar los límites de la libertad de creación artística y científica.<sup>148</sup> Sin embargo, difícilmente la consecución de una obra artística o científica constituye *per se* un peligro para las buenas costumbres o que éstas pudieran interferir en el proceso de su formación.

Al orden público le asiste una naturaleza diferente. En el equilibrio constitucional de una comunidad institucionalmente organizada o, en un sentido análogo, de un sistema de valores o de principios que informan el ordenamiento general del Estado,<sup>149</sup> los derechos culturales pueden transformarse en un referente como límite operativo para el orden público. Este último propiciaría un equilibrio al integrar a su ámbito el contenido de los derechos culturales.<sup>150</sup>

En su nueva concepción,<sup>151</sup> el orden público es un mecanismo jurídico al servicio de la garantía de los derechos y libertades y de su tutela constitucional; ésta es su verdadera esencia funcional y su justificación. La reforma obliga a interpretar y aplicar la noción de orden público como límite al ejercicio de los derechos fundamentales conforme a parámetros objetivos y normativos en el ámbito constitucional. Su función se convierte en una garantía *positiva* en el ejercicio de la libertad.<sup>152</sup>

Apelar recurrentemente al concepto de orden público, como ha sido proclive el Estado mexicano, no justifica una intervención indebida de los poderes públicos en el ámbito de las libertades legítimas de los ciudadanos. A partir de la reforma, éstos deben evitar la tendencia a monopolizar la *res publica*, y menos la *res publica cultural*. Antes al contrario, deben abandonar el contrasentido de uniformar a una sociedad tan heterogénea como la nuestra.

La reforma obliga a los poderes públicos a permitir el pluralismo cultural y la libertad que se deriva de ese pluralismo; a superar su conceptualización de orden público estatista anterior a nuestro novísimo régimen democrático; a desterrar su actitud recelosa ante la evolución progresiva de las ideas y de las instituciones;<sup>153</sup> a abandonar el orden público como criterio de exclusión. Con la reforma, la noción de orden público queda liberada del ancla a la que la tenía sometida la praxis estatal mexicana.<sup>154</sup>

La reforma tiene el efecto de propiciar el rechazo del orden público como una función de *clausula generalis*<sup>155</sup> limitadora de los derechos en cuanto un recurso defensivo del Estado frente a un supuesto exceso en el ejercicio de las libertades. En su

<sup>147</sup> Enrico Spagna Musso, *Scritti di Diritto Costituzionale...*, op. cit., p. 550.

<sup>148</sup> *Ibidem*, p. 442.

<sup>149</sup> *Ibidem*, p. 558.

<sup>150</sup> *Idem*.

<sup>151</sup> María Elósegui Itxaso, *Derechos humanos y pluralismo cultural*, 1a. ed., Madrid, Iustel, 2009, p. 36.

<sup>152</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>154</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>155</sup> *Ibidem*, p. 63.

función anterior a la reforma, quedaba degradado en su valor jurídico y su noción se confundía con la de mera limitación arbitraria de las libertades.<sup>156</sup>

La nueva noción de orden público lo ha convertido ya no en una limitación, sino en la salvaguarda de la libertad; transita de una visión eminentemente negativa, estática y limitadora a una concepción positiva y dinámica: la de fomento y promoción de las libertades.<sup>157</sup> El contenido de la *clausula generalis* de orden público está regida en lo sucesivo por los propios valores constitucionales.<sup>158</sup>

Para poder entender el límite en el ejercicio de los derechos culturales es necesario atender ahora a su modalidad sin incidir en su contenido. El orden público constitucional será exclusivamente aplicable cuando satisfaga los presupuestos de esta nueva noción.

La extensión de la reforma es contundente: tutelar el desarrollo libre del arte y la ciencia significa garantizar la actividad y la posibilidad de manifestarse y desarrollarse libremente; el único límite es la necesidad de equilibrarla conforme al orden público constitucional.

Para explorar el significado del límite en el ejercicio de los derechos culturales y el de su protección se puede recurrir de igual manera al principio de fidelidad a la Constitución (*Loyalty*<sup>159</sup> o *Verfassungstreue*<sup>160</sup>), a la que todo ciudadano está obligado y con mayor razón el gobierno mexicano y sus servidores públicos. La fidelidad a la Constitución constituye un límite al orden general<sup>161</sup> en el ejercicio de los derechos culturales, el cual obliga a adherirse al complejo de valores que integran el sustrato político-ideológico del ordenamiento constitucional y compele a los ciudadanos a ajustar su conducta a ellos.

Si se considera que nuestra comunidad no es homogénea, debe excluirse, por lo tanto, la aceptación de determinada ideología y de pretender conferirle un valor vinculante. La imposición de una ideología impediría, por una parte, aceptar la Constitución como un sistema de democracia protegida,<sup>162</sup> que es la que legitima la defensa de los valores de la ley fundamental; y, por la otra, igualmente grave, restringiría el ejercicio de los derechos de los sujetos, de las personas físicas y morales y sus libertades. La autonomía en el ejercicio de los derechos culturales encuentra su único límite en

<sup>156</sup> *Ibidem*, p. 54.

<sup>157</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>158</sup> *Ibidem*, p. 64.

<sup>159</sup> La tesis de la fidelidad de la Constitución ha sido desarrollada ampliamente sobre todo en el ámbito de la literatura jurídica norteamericana y alemana. Véase en la literatura jurídica Brown Jr., *Loyalty and Security*, New Haven, 1958; MacJver, *Academic Freedom in Our Time*, Nueva York, 1955; J. Marshall, "The Defense of Public Education from Subversion", *Columbia Law Review*, 1951, pp. 587 y ss; Sorensen, "Legislative Control of Loyalty in the School System", *Nebraska Law Review*, 1950, pp. 485 y ss.

<sup>160</sup> Véase la tesis de la fidelidad en la literatura alemana Thoma, *Die Lehrfreiheit der Hochschullehrer und ihre Begrenzung durch das Bonner Grundgesetz*, Tübingen, 1952; Friesenhann, *Staatslehre und Verfassung*, Krefeld, 1950; Köttgen, *Die Freiheit der Wissenschaft und die Selbstverwaltung der Universität*, en Neumann-Nipperdey-Scheuner, *Die Grundrechte*, vol. 1, pp. 290 y ss; Wehrhahn, *Lehrfreiheit und Verfassungstreue*, Tübingen, 1952.

<sup>161</sup> Enrico Spagna Musso, *Scritti di Diritto Costituzionale...*, op. cit., p. 556.

<sup>162</sup> *Ibidem*, p. 557.

el principio de la fidelidad a la Constitución y a los fundamentos democráticos que la sustentan.<sup>163</sup>

Arte y ciencia no admiten una predeterminación externa a su forma de ser. Una manifestación del pensamiento no puede tolerar o consentir una directriz en su desarrollo impuesta coactivamente. De manera correlativa, a esta libertad le asiste la obligación de fidelidad que exige su adecuación a los valores fundamentales del ordenamiento constitucional.

### *Capítulo quinto. El derecho de acceso a la cultura*

La reforma refiere al derecho de acceso a la cultura y no al derecho a la cultura. Esta es una figura novedosa que se separa de la tipología normativa convencional de las Constituciones liberales y, desde luego, pudiera sugerir su escasa o francamente nula eficacia jurídica.<sup>164</sup> Tal aseveración encuentra su fundamento en la distinción entre los derechos fundamentales y los principios rectores en el texto constitucional. Conforme a esta tesis, el derecho a la cultura, por ser un principio rector, carecería de un contenido esencial, lo que conllevaría que no pudiera ser considerado como un derecho público subjetivo y una carencia total de exigibilidad jurídica.<sup>165</sup> Esta distinción empero, tiene que ser matizada; debe diferenciarse claramente entre aquellos principios que participan simultáneamente de la naturaleza de principios y derechos, y otros exclusivamente de derechos.<sup>166</sup>

Los derechos y libertades, tal y como se consignan en el texto constitucional, no dependen de una regulación secundaria para ser exigibles.

Los principios rectores, por su parte, requieren para su eficacia de una regulación específica; por ello la reforma al artículo 4º constitucional, párrafo decimosegundo estuvo acompañada con la reforma a las fracciones XXV y XXIX-Ñ del artículo 73.

En lo que concierne al patrimonio cultural material, la distribución competencial reservó a la Federación su regulación, y la legislación federal permaneció incólume, por lo que el principio rector del acceso a la cultura tuvo un contenido específico con efecto inmediato y pleno de juridicidad.

Por lo que respecta al patrimonio cultural inmaterial, es el Congreso general el que debe concitar a la Federación, entidades federativas, municipios y el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, para que coordinen sus acciones y se establezcan los mecanismos de participación de los sectores social y privado a efecto de cumplir los fines previstos en el párrafo decimosegundo del artículo 4º constitucional.

El Estado deberá acatar el mandato constitucional y promulgar la legislación secundaria que asegure a los conciudadanos su derecho a la cultura y al disfrute de los

<sup>163</sup>*Ibidem*, p. 560.

<sup>164</sup>Beatriz González Moreno, *Estado de cultura, derechos culturales y libertad...*, op. cit., p. 168.

<sup>165</sup>José Ramón Cossío Díaz, *Estado Social y derechos de prestación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, pp. 256-258.

<sup>166</sup>En Beatriz González Moreno, *Estado de cultura, derechos culturales y libertad religiosa*, op. cit., p. 168.

bienes y servicios; y que provea de los mecanismos para el acceso y participación en cualquier manifestación cultural.

Asimismo, la normatividad secundaria deberá conferirle al principio rector del derecho al acceso a la cultura, en el ámbito del patrimonio cultural inmaterial, la juridicidad necesaria; con la promulgación de esta legislación secundaria, la haría vinculante a los poderes públicos y los obligaría a una actuación específica para preservar el reconocimiento, respeto y protección del patrimonio cultural inmaterial.<sup>167</sup>

El significado del derecho a la cultura consiste en una especificidad del diseño de la actividad pública. El mandato constitucional comporta la garantía, por parte de los poderes públicos, de abrir, extender y generalizar la creación, la comunicación y la conservación del patrimonio cultural tangible e intangible.<sup>168</sup>

A partir de la reforma la función de los poderes públicos en México consiste en limitarse a favorecer el acceso a la cultura y respetar de manera irrestricta la libertad individual. Por su propia naturaleza excluyen la imposición de cualquier modelo cultural o cualquier prestación directa en materia cultural. Si bien esta función instrumental es modesta, no por ello deja de ser esencial. La reforma excluye igualmente el modelo cultural hegemónico, que terminó por hacer florecer, entre otros efectos perversos, el arte oficial y el academismo, lo que condujo irremediamente a la fosilización de la creación y a la perversión de la función cultural por parte de los poderes públicos.

Los vehículos naturales generadores de cultura son la autodeterminación y autonomía de ésta, es la sociedad la que identifica la composición del patrimonio cultural tangible e intangible y determina el interés general; al hacerlo obliga a los poderes públicos a crear las condiciones que posibiliten su acceso.<sup>169</sup> La actuación de estos poderes se da en dos momentos: primero, cuando la manifestación cultural ha sido creada o comunicada o determina los símbolos de identidad colectiva a través de la memoria pública colectiva, que obliga a los poderes públicos a su conservación; segundo, cuando la manifestación cultural se encuentra en gestación, lo que obliga a dichos poderes a crear las condiciones para su floración, ya sea mediante la educación, la valoración o la percepción de las manifestaciones culturales en los diferentes ámbitos: literarios, científicos, artísticos...<sup>170</sup> Esta es la genuina promoción cultural que ordena la reforma constitucional.

El problema a dilucidar es complejo: la exigencia no versa sobre la propuesta de un modelo cultural específico a los ciudadanos, sino brindar los medios para acceder a la cultura. Este planteamiento es tanto más complejo cuanto que la experiencia histórica ha demostrado que los poderes públicos en México han acusado una falta singular de percepción, lo cual les ha impedido visualizar la evolución cultural, y han visto de soslayo las expresiones artísticas más significativas de su tiempo. Uno de los medios más importantes para facilitar el acceso a la cultura debe ser, por lo tanto, la democratización de la cultura.

<sup>167</sup> Enrico Spagna Musso, *Scritti di Diritto Costituzionale...*, op. cit., p. 464.

<sup>168</sup> Beatriz González Moreno, *Estado de cultura, derechos culturales y libertad religiosa...*, op. cit., p. 175.

<sup>169</sup> *Idem.*

<sup>170</sup> Beatriz González Moreno, *Estado de cultura, derechos culturales y libertad religiosa...*, op. cit., p. 175.

Con esta reforma, los poderes públicos están obligados a favorecer actividades culturales que abandonen la noción monolítica de cultura nacional y abonen más en la aceptación de la diversidad étnica y de las elecciones individuales y colectivas.<sup>171</sup> La democracia cultural está íntimamente vinculada a la noción de derechos culturales.<sup>172</sup> El derecho cultural básico de cada individuo consiste en su participación plena en la vida cultural. Para que el pluralismo cultural cobre un principio de vigencia debe ir acompañado de iniciativas democráticas culturales que provean de los medios para que las comunidades puedan expresar su imaginación creativa en formas tangibles.

Si bien la introducción de los derechos culturales fomenta la creación de una nueva política cultural, la falta de asignación de recursos provoca un gran escepticismo que podría agravar la frustración social. Pero la reforma obliga a los poderes públicos a ir mucho más lejos: los nuevos deberes primarios del Estado, por lo que se refiere al acceso a la cultura, son el reconocimiento, la protección y la promoción de la identidad cultural.<sup>173</sup>

### *Capítulo sexto. El debate sobre la política cultural*

El acceso a la cultura presupone necesariamente la elaboración de una política cultural. El término tiene una resonancia decididamente contemporánea<sup>174</sup> y evoca el vínculo entre cultura y poder público. La historia de la interacción de la cultura con el poder público nunca ha sido lineal; se presenta como una evolución entre dos polos opuestos: en uno de ellos la carencia de toda política cultural y del otro una política cultural, mala o buena, restringida o extensiva, pero con trazos perfectamente definidos. Esta evolución ha estado preñada de motivaciones sustancialmente diferentes que llaman a la prudencia en el análisis, en especial en lo que respecta a la evaluación en el tiempo de las distintas perspectivas de la política cultural.

### *La función pública cultural*

Tanto la política cultural del Estado como el reconocimiento de los derechos culturales deben tener como consecuencia no sólo acciones culturales, sino un verdadero desarrollo de esos derechos, cuyo vértice es considerar a la cultura como una actividad de interés general y el objeto de una función pública. Esta última tiene como propósito dar satisfacción a una necesidad de interés público.

<sup>171</sup> *Our creative diversity...*, op. cit., p. 26.

<sup>172</sup> *Ibidem*, p. 240.

<sup>173</sup> Sally Holt, "Family, Private Life, and Cultural Rights", en la obra colectiva *Universal Minority Rights. A commentary on the Jurisprudence of International Courts and Treaty Bodies*, Marc Weller (ed.), Oxford University Press, 2007, p. 223.

<sup>174</sup> Jean Marie Pontier, op. cit., p. 280.

Afirmar la función pública en un contexto específico es sostener una posición de principio: es reconocer que este ámbito presenta un carácter de interés general que necesariamente deben atender los poderes públicos y respecto del cual no pueden eludir su responsabilidad; inevitablemente deben reglamentarlo y financiarlo.

La expansión del ámbito cultural se realiza de manera continua, a través de conquistas sociales sucesivas y convergentes. El contorno exacto de la función pública cultural continúa, por tanto, siendo volátil y controvertido, y se delimita en función de las adaptaciones a las necesidades de las acciones culturales.

El derecho público, tal y como se le ha desarrollado en México, es jerárquico y autoritario y se adapta con dificultad a la cultura; existe una clara inadecuación entre el elemento del *imperium* del Estado mexicano y los derechos culturales.

En el mismo tenor se disipa el grave equívoco de recurrir a la noción clásica orgánica de servicio público para explicar las actividades culturales, en particular las de conservación patrimonial. Empero, debe quedar claro en el espíritu que la cultura no es un producto del poder público, sino de la sociedad.

Bajo la forma dinámica de la acción y la iniciativa cultural, la cultura no se *da* como la enseñanza pública, y menos aún se *ordena*. En México las instituciones y agencias públicas, junto con los mecanismos de derecho público, han demostrado recurrentemente su insuficiencia para desarrollar las acciones culturales y, con ello, la cultura misma. En el Estado liberal mexicano, es justamente la participación libre del individuo, indispensable en el ámbito social, tanto en la escala individual como en la colectiva, lo que pone en predicamento la noción orgánica clásica del servicio público y reafirma por el contrario el concepto de política pública cultural.

La tendencia a aproximar la actividad cultural al servicio público ha dado pie a intentos de asimilar las actividades culturales a las formas de actos de comercio, cuando históricamente se ha constatado que dichas actividades carecen de un carácter rentable. Los elementos de *preponderancia económica* o de *especulación mercantil* han demostrado reiteradamente su insuficiencia en la caracterización de las actividades culturales. Es así como puede entenderse la franca incompatibilidad de la actividad cultural con los procedimientos clásicos de gestión administrativa y con el régimen comercial tradicional que han distinguido al servicio público.

La función pública cultural parte de postulados que le son particulares. Como se ha sostenido una y otra vez,<sup>175</sup> los gobiernos no pueden determinar la cultura de los pueblos; antes al contrario, es la cultura la que los determina.<sup>176</sup> La protección y promoción de la identidad cultural reclama no solamente la tolerancia a la diversidad,<sup>177</sup> sino una actitud positiva del pluralismo cultural por parte de los poderes públicos y de la sociedad mexicana.

<sup>175</sup> *Our creative diversity...*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>176</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>177</sup> *Idem*.

El postulado que gobierna esta función pública, empero, no es el principio de la tolerancia,<sup>178</sup> sino el principio rector del respeto.<sup>179</sup> El respeto es una noción más comprensiva que el de la tolerancia, pues implica una actitud positiva hacia la cultura y la posibilidad de recrearse de ella. Las diferencias culturales no deben considerarse hostiles o inaceptables; deben asumirse como experimentos de formas distintas de vida que comportan conocimientos invaluableles y constituyen fuentes de información fascinantes.

Los órganos legislativos no pueden imponer legalmente el respeto, y menos obligar a la sociedad a observarlo; no obstante, sí están obligados a preservar la libertad cultural como uno de los fundamentos del Estado y a salvaguardar el acceso a la cultura. La reforma obliga a los poderes públicos a tomar las medidas legislativas, administrativas y financieras para proteger y fomentar, en igualdad de circunstancias para todos los conciudadanos, el pleno ejercicio de sus derechos culturales.

En lo que existe unanimidad respecto a la función cultural de los poderes públicos es en asignarles la guarda y custodia del patrimonio cultural tangible, que en su esencia consiste en la salvaguarda y restauración de los bienes culturales, y en su propósito específico la preservación del conocimiento universal.

El patrimonio cultural nacional finalmente es el eje de la identidad de la sociedad mexicana. La política cultural patrimonial se distingue del resto de la actividad cultural en que se articula en función de los *bienes culturales* que en su conjunto integran el patrimonio cultural tangible del Estado mexicano; bajo este esquema, dicho patrimonio debe descubrirse, conservarse, acrecentarse y difundirse. La noción de patrimonio cultural tangible no cesa de transformarse, ya que los bienes culturales tienden a diversificarse en respuesta a los intereses colectivos.

Al respecto, el jurista alemán Häberle<sup>180</sup> ha afirmado:

La protección nacional de los bienes culturales sólo es un aspecto de algo más complejo: cada Constitución propia de un Estado Constitucional parece animada por la dimensión de lo cultural; la protección de bienes culturales, las libertades especiales de la cultura, las cláusulas expresas sobre el patrimonio cultural y los artículos generales sobre el Estado de cultura no son más que especificaciones de la genérica dimensión cultural de la Constitución.

## *La Secretaría de Cultura*

Una de las decisiones más controvertidas actualmente en el país es la relativa a la creación de la Secretaría de Cultura, dependiente del Poder Ejecutivo Federal, y la conse-

<sup>178</sup>Respecto de la tolerancia véase el artículo 2.1 de la Constitución de la República Federal de Alemania, que preceptúa: “los derechos de los otros como límite al libre despliegue de la personalidad”. Este precepto tiene para Häberle un efecto educativo: la enseñanza de la tolerancia. En Peter Häberle, *Verfassungsprinzipien als Erziehungsziele*, en Festschrift für Ernst Rudolf Huber, 1981.

<sup>179</sup>*Our creative diversity...*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>180</sup>Peter Häberle, “La protección constitucional y universal de los bienes culturales: un análisis comparativo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 54, septiembre-diciembre de 1998, p. 28.



cuenta disolución del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta).<sup>181</sup> Resulta claro que un cambio burocrático por sí solo no alterará el curso de la política cultural; no obstante ello, permite plantear otra vez la conveniencia de constreñir la política cultural a las instancias burocráticas.

Uno de los aspectos que más inquietan es la inercia centralista que caracteriza a la política cultural, lo que supone evitar que en los hechos un sistema cultural sea monocultural y homogéneo al ser impuesto en forma horizontal desde la cúspide, y que obedezca a una estructura de dominación. A ello habría que agregar justamente que en los procesos de globalización en los que México está inmerso resulta fundamental vigorizar las dimensiones culturales rizomatosas<sup>182</sup> y aceptar decisiones que no obedezcan a subordinaciones jerárquicas provenientes de polos de dominación.

Este proceso obliga a incorporar otras voces y otros territorios estables con epicentros de poder propios para evitar que uno prevalezca sobre otro. Las expresiones culturales son totalmente horizontales y heterogéneas, y su funcionalidad reside en la interacción con diferentes ámbitos culturales, que se caracterizan por el hecho de generar cultura y observarla.

Resulta claro que el ámbito cultural está dominado por su heterogeneidad consustancial. Visto así, las responsabilidades correspondientes se ejercen a través de múltiples funciones que, a su vez, responden a objetivos transversales en todo el ámbito cultural. Estos objetivos no se reducen a un capítulo más de la acción gubernamental, sino que tienen una dimensión nacional. La democracia cultural, por más utópica que pudiera parecer, debe ser una práctica constante en dicho ámbito, dominado por la falta de rigor y la subjetividad.

Al respecto, cabe resaltar que la democracia cultural permite proteger y promover la diversidad. Así pues, la participación activa como parte de este nuevo ejercicio democrático por parte de los grupos y comunidades culturales, les da la oportunidad de ponderar las decisiones de política que afectan su calidad de vida cultural.

Esta práctica democrática contribuye a la asignación equitativa de recursos para hacer viable el acceso a la cultura. En su difícil tránsito social, esta nueva fórmula democrática, ahora bajo la tutela del artículo 4º, párrafo decimosegundo constitucional, es el mandato cultural al que a él, y sólo a él, todos debemos responder.

<sup>181</sup>DOF del 17 de diciembre del 2016.

<sup>182</sup>Terminología empleada por Gilles Deleuze y Félix Guattari.



Pobreza y exclusión social como factores determinantes  
para el acceso a la vivienda, al agua potable y al saneamiento

Introducción

Como resultado de una gran reforma constitucional en materia de derechos humanos, orientada a la garantía y efectividad de éstos, el actual artículo 1º de la Constitución federal mexicana ha dado lugar al denominado “bloque de constitucionalidad”, categoría jurídica que parte del supuesto según el cual, además de las normas insertas en las constituciones, existen otras de igual rango que no aparecen expresamente en el texto constitucional (Uprimny, 2008); de manera que el bloque de constitucionalidad permite la integración de derechos de fuente internacional al orden constitucional, tal como hacen los tratados hacia normas más protectoras internas, ejemplo de ello es el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que dispone: “Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: [...] b. Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados”.

Así, el párrafo primero del artículo 1º de la Constitución federal mexicana, reformado el 10 de junio de 2011, establece:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.  
[...].

Sumario

Introducción . . . . .	401
Pobreza y exclusión social . . . . .	403
El enfoque de los derechos humanos en las estrategias de desarrollo. . . . .	404
Las obligaciones de los estados en materia de derechos humanos . . . . .	405
Derecho humano a la vivienda digna . . . . .	407
Derecho humano al agua y al saneamiento. . . . .	409
Reflexiones finales. . . . .	411
Bibliografía . . . . .	412

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

[...].

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

A partir de este nuevo andamiaje jurídico, se asume el planteamiento realizado desde 1977 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que afirma: “todos los derechos humanos y libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes”, por lo que debe dárseles la misma atención y urgente consideración respecto de su aplicación, promoción y protección; ya que la plena realización de los derechos civiles y políticos es imposible sin el goce de los derechos sociales (Naciones Unidas, 1977: 160).

Aunado a lo anterior, desde el ámbito regional, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), se erige en un referente vinculante que debe ser considerado por el Estado mexicano, tanto en el ejercicio hermenéutico llevado a cabo por todas las autoridades, como en el desarrollo de políticas públicas orientadas a la materialización de los derechos.

En este sentido, la jurisprudencia de la Corte IDH ha sostenido que la responsabilidad internacional de los Estados, en el marco de la CADH, surge en el momento de la violación de las obligaciones generales recogidas en los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado (CIDH, 2005). De estas obligaciones generales derivan deberes especiales, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre (CIDH, 2006), como extrema pobreza o marginación.

Ello es de gran relevancia para un país como México en el que el 46.6 por ciento de la población total vive en condición de pobreza y exclusión social, pues según datos oficiales, para el año 2014, 55.3 millones de personas vivía en condiciones de pobreza y 11.4 millones estaba en pobreza extrema (Coneval, 2014).

Bajo ese contexto analizamos la relación entre pobreza y exclusión social como elementos que limitan el ejercicio de los derechos humanos a la vivienda y al acceso al agua potable y al saneamiento a efecto de identificar las barreras que debe superar el Estado mexicano para evitar incurrir en responsabilidad internacional y cumplir con su obligación de primer garante de los derechos.

## Pobreza y exclusión social

Las aproximaciones teóricas en torno a la pobreza y exclusión social son diversas; sin embargo, no es objeto de este análisis profundizar en ello, por lo que nos apoyamos en los planteamientos que abonan a la relación de ambas categorías y la limitación en el ejercicio de los derechos.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la pobreza es: “el resultado de un proceso social y económico —con componentes culturales y políticos— en el cual las personas y los hogares se encuentran privados de activos y oportunidades esenciales por diferentes causas y procesos, tanto de carácter individual como colectivo, lo que le otorga un carácter multidimensional” (CEPAL, 2004). En consecuencia, la pobreza comprende dimensiones subjetivas que van más allá de la mera subsistencia material. Así, hablar de ésta no sólo hace referencia a ingresos bajos o nulos, sino a la carencia de bienes y servicios indispensables para vivir dignamente (agua potable, vivienda, salud, educación, vestido, entre otros); esto es, a los derechos humanos.

Aunado a ello, es importante advertir la relación que existe entre pobreza y medio ambiente, que va en doble sentido; ya que, por un lado, los pobres padecen los efectos del deterioro y de la contaminación ambiental y, por el otro, ellos impactan el medio ambiente y los recursos naturales al verse obligados a desarrollar acciones para sobrevivir (Iglesia-Caruncho, 2002).

Por otro lado, el concepto de exclusión social, de acuerdo con Amartya Sen (2000), supera el aspecto relacionado con la falta de ingresos para considerarle como un fenómeno multidimensional vinculado con la idea de privación de capacidades, es decir, una carencia de libertad real para vivir una vida digna. Esta perspectiva muestra cómo la falta de acceso a bienes básicos da lugar a una dificultad de interacción en la vida de la comunidad, lo cual provoca múltiples privaciones concretas (afectaciones a derechos específicos). En este sentido, la exclusión constituye un proceso o un círculo de vínculos causales, que induce, en última instancia, la vida empobrecida de los que la padecen. Es aquí donde cobran especial relevancia los mecanismos y acciones del Estado.

Como vemos, tanto la pobreza como la exclusión social enfatizan la naturaleza multidimensional de los problemas. Sin embargo, parece ser que la pobreza es el punto de partida para llegar a la exclusión social, la cual, a su vez, es resultado del distanciamiento —voluntario o no— respecto a las normas sociales (Clerc, 1989: 625), lo que conduce a la marginación.

De esta manera estamos ante la combinación perversa: pobreza y exclusión social, ya que quienes viven en situación de pobreza, con frecuencia sufren de exclusión social y marginación, por lo que no tienen incidencia alguna en la toma de decisiones de carácter público que pudiera mejorar su condición.

## El enfoque de los derechos humanos en las estrategias de desarrollo

Dado que el Estado es el primer obligado en materia de garantía de los derechos humanos, las estrategias de desarrollo, entendido como un derecho humano inalienable en virtud del cual todos los seres humanos y todos los pueblos están facultados a participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él (Naciones Unidas, 1986); así como la reducción de la pobreza se vinculan directamente con las obligaciones asumidas en el marco del Derecho internacional de los derechos humanos que involucran su cumplimiento en el ámbito interno.

Por ello, desde la década de los noventa, Naciones Unidas ha impulsado diversas iniciativas que pretenden integrar un enfoque basado en derechos humanos en las estrategias de desarrollo y erradicación de la pobreza (OACDH, 2004). Esta confluencia se apoya en la concepción del desarrollo como expansión de las capacidades y libertades reales de las que disfrutaban las personas.

Este enfoque se ha definido como:

Un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo (OACDH, 2006: 16).

Por ello, quienes se encuentran en una situación de subordinación prolongada ven limitado severamente su poder político (Fiss, 1999:144), lo cual les coloca en una condición desventajosa. Esta situación se traduce en diversas exigencias para el Estado por parte de los sectores excluidos y marginados en cuanto a la materialización de sus derechos, lo cual, a su vez, requiere de mecanismos de monitoreo, rendición de cuentas y justiciabilidad, así como de la participación libre y activa de dichos sectores en la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas económicas, sociales y ambientales que les implican.

Como en la sociedad no todas las personas están en una misma posición, el otorgar un mismo trato a quienes que se encuentran en posiciones desiguales solamente incrementarían las desigualdades existentes. Por ello el Estado, además de abstenerse de realizar acciones que profundicen la exclusión y marginación de determinados grupos, debe revisar las normas que son en apariencia neutrales, pero que tienen un impacto discriminatorio sobre grupos en situación de exclusión (Comisión IDH, 2007) y adoptar “acciones afirmativas” o “medidas especiales” para favorecer su integración a la sociedad, su acceso a bienes sociales y el pleno ejercicio de sus derechos.

En esta línea, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (Naciones Unidas, 1966), compromete a los Estados con la satisfacción

de un nivel de vida adecuado para las personas (alimentación, vestido, vivienda y mejora continua de las condiciones de existencia) en tanto que el Protocolo de San Salvador añade el derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos, en condiciones de dignidad (Eide, 2001).

Ya en fecha más reciente, en el seno de las Naciones Unidas, se desarrollaron y adoptaron por los países miembros de la organización 8 objetivos, denominados: Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), orientados a abatir la pobreza que impera en el mundo para el 2015. Llegado el plazo y tras no haber obtenido los resultados esperados, en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, celebrada en septiembre de 2015, los Estados miembros de Naciones Unidas discutieron y aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, instrumento que retoma los 8 ODM y los desagrega en 17, ahora llamados: Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales están orientados a poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático. (Naciones Unidas, 2015).

Los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible van mucho más allá de los ODM, ya que abordan las causas fundamentales de la pobreza y la necesidad universal de desarrollo que funcione para todas las personas.

La Agenda 2030 es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que reconoce que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta en el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2015).

Cabe señalar que, tanto en los Objetivos del Milenio como en los recién aprobados Objetivos de Desarrollo Sostenible han estado las metas de erradicar la pobreza extrema y el hambre y lograr el acceso a viviendas dignas, lo que incluye agua potable y saneamiento.

De manera que las políticas públicas deben considerar las dimensiones del enfoque de derechos humanos a fin de lograr la realización progresiva de todos y cada uno de los derechos; así como el bienestar y la vida digna de todos los seres humanos, independientemente de su condición económica, pues la dignidad constituye la columna vertebral, el eje articulador de los derechos humanos (Anglés, 2016: 225).

Es así que con base en el principio de dignidad humana, cuyo fundamento se halla en el derecho fundamental a la vida, que comprende “no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a condiciones que le garanticen una existencia digna” (CIDH, 1999), analizamos la interdependencia, interrelación e indivisibilidad de los derechos humanos a la vivienda y al acceso al agua potable y saneamiento.

## Las obligaciones de los estados en materia de derechos humanos

Trabajar en aras de lograr la efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (en adelante, DESCA) involucra diversas obligaciones a cargo de los

Estados. En este sentido, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDESC), como órgano encargado de interpretar los artículos 11 y 12 de PIDESC ha identificado tres tipos: *a)* respetar, *b)* proteger, y *c)* cumplir.

La obligación de “respetar” es la principal y de ella derivan las demás; implica que los Estados no adopten medidas que impidan el acceso a los derechos o menoscaben el disfrute de los mismos y que prohíban prácticas discriminatorias en relación con el ejercicio de los derechos (IIDH, 2008). Ello involucra a todos los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), en todos los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

En cuanto a la obligación de “proteger”, ésta constriñe a los Estados a adoptar medidas para evitar o prevenir que sus propios agentes y los particulares vulneren los derechos. Fredman (2008) refiere que esta obligación implica restringir a los particulares de la misma forma en que el Estado debe hacerlo a sí mismo para asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

Por último, la obligación de “cumplir” exige a los Estados reconocer los DESCAs en los sistemas legales y adoptar políticas y medidas, de cualquier índole, destinadas a satisfacerlos (IIDH, 2008: 130). En definitiva, la obligación de cumplimiento comprende la adopción por parte del Estado de todas aquellas medidas que sean necesarias para garantizar a todas las personas bajo su jurisdicción el pleno disfrute de todos los DESCAs.

Por último, cabe enfatizar que el mismo artículo 2 del PIDESC, en su párrafo 2, dispone que: “Los Estados Partes en el Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

Dicho mandato ha sido retomado por la Corte IDH (1988) en la sentencia Velásquez Rodríguez y reiterada hasta la fecha, bajo el siguiente argumento: la obligación de garantizar “no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”.

Además, a partir de tesis de jurisprudencia P/J.21/2014 ha quedado establecido que las sentencias de la Corte IDH, independientemente de que el Estado mexicano haya sido parte en la controversia ante dicho tribunal, son vinculantes para los jueces nacionales al constituir una extensión de la CADH, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado con el ánimo de lograr el respecto de éstos en la región. Así, la fuerza vinculante de los criterios de la Corte Interamericana deriva del mandato establecido en el artículo 1o. de la Constitución federal que obliga a los jueces nacionales a resolver cada caso a partir de la interpretación más favorable a la persona, esto es, con base en el principio pro persona. Por lo que en atención a este precepto, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: *a)* cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico se determina al verificar la existencia de las mismas razones que motivaron el pronuncia-



miento; *b*) en todos los casos en que sea posible debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional, y *c*) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.

### Derecho humano a la vivienda digna

Tener un lugar seguro donde vivir es fundamental para la dignidad humana, la salud física y mental, la calidad de vida y el bienestar. Por lo que la Conferencia de Hábitat II, auspiciada por Naciones Unidas (1996), sostuvo que: una “vivienda adecuada”, es mucho más que tener un techo bajo el cual guarecerse. Significa también disponer, entre otras, de un lugar privado, espacio y ventilación suficientes, infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos y factores apropiados de calidad del medio ambiente, todo ello a un costo razonable.

Cabe advertir que los fenómenos migratorios del campo a la ciudad inciden en una mayor demanda de vivienda en las urbes. En México se identifican 384 ciudades de más de 15 mil habitantes, 59 zonas metropolitanas, 78 conurbaciones y 247 centros urbanos. En estas 384 ciudades, al 2012, habitaban 81.2 millones de personas, es decir, cerca del 72 por ciento de la población nacional (Conapo, 2012). Según estimaciones del Consejo Nacional de Población (Conapo), para 2030 el 81 por ciento de la población vivirá en ciudades (Conapo, 2007). Pero, paradójicamente, son las ciudades las que concentran la mayor pobreza y desigualdad social: 40 por ciento de la población urbana se encuentra en condiciones de pobreza (Sedesol, 2010). Los más pobres se ven orillados a vivir en la periferia urbana o en zonas de riesgo, con carencias de acceso a servicios básicos y generalmente en condiciones de irregularidad de la propiedad de la tierra que ocupan (Iracheta, 2012).

Ahora bien, en cuanto a la protección jurídica del derecho a la vivienda, es importante advertir que este existe un gran desarrollo normativo tanto internacional como nacional. El reconocimiento internacional se encuentra en diversos instrumentos: artículo 25, inciso 1) de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículo 11, inciso 1) del PIDESC; artículo 27, inciso 3) de la Convención sobre los Derechos del Niño; artículo 14, inciso h) de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; artículo 5, inciso e), numeral iii de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y párrafo 61 del Programa de Hábitat II.

Interesa especialmente el PIDESC, que dispone: “Los Estados Partes [...] reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.”

Lo anterior es relevante porque el CDESC, a partir de la interpretación de los artículos 11 y 12 del PIDESC elaboró la Observación General número 4 (en adelante, OG4), a efecto de profundizar en los elementos y el contenido mínimo que una vivienda debe

tener para poder considerar que las personas tienen garantizado su derecho a ésta. Así, la OG4 refiere en su apartado 2. Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, que una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables, entre ellos, acceso permanente a agua potable, instalaciones sanitarias y drenaje.

En esta línea se evalúa la condición de precariedad de las viviendas y el limitado acceso a opciones de vivienda por parte de la población en pobreza que se manifiestan en tres vertientes y que, a su vez, definen el rezago habitacional de los hogares: 1) Las características de ocupación de las viviendas (hacinamiento); 2) Los componentes y materiales utilizados en su edificación (adecuación cultural) y, 3) El acceso a infraestructura social básica (agua potable, saneamiento y electricidad).

Dada la relevancia de estas condiciones, el CDESC exhorta a los Estados Partes a aplicar ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda preparados por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que consideran a la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades; dicho de otro modo, que una vivienda carente de servicios básicos como agua potable y saneamiento se asocia, invariablemente, a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.

De conformidad con la misma OG4, los Estados Partes del Pacto deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial. Las políticas y la legislación, en consecuencia, no deben destinarse a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás.

En el contexto interno, nuestra Constitución federal, en su artículo 4º, prevé que: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.” En consonancia con lo anterior, el artículo 2º de la Ley de Vivienda en México señala que:

Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.

No obstante, datos de la Encuesta Intercensal realizada por del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015), muestran que hay serias deficiencias en la garantía del derecho a una vivienda digna bajo los parámetros del Derecho internacional de los derechos humanos, pues al 15 de marzo de 2015, de las viviendas particulares habitadas el 3.6 por ciento tenían piso de tierra, pero tratándose de viviendas de población indígena el porcentaje llega al 14 por ciento; 71.1 por ciento tenía agua entubada dentro de la vivienda y 20.4 por ciento fuera de ella, pero dentro del terreno, aunque tratándose de viviendas de población indígena, el porcentaje de cobertura de agua al interior de la vivienda llegó apenas al 38.4 por ciento y, en materia de drenaje,

6.1 por ciento carecía éste, 1.3 por ciento descargaba en una barranca, cuerpo de agua u otro lugar y 16.3 por ciento estaba conectada a una fosa séptica. Cabe señalar que el reporte en este rubro ni siquiera menciona cuál es la situación de la población indígena, por lo que a todas luces la situación en la que viven estos últimos grupos es mucho más precaria que quienes no son indígenas.

Entre los factores que inciden en la existencia de esta problemática se encuentran una alta prevalencia de pobreza entre la población, el crecimiento desordenado de las ciudades, rezagos en la dotación de infraestructura social básica y un sistema financiero que no logra cubrir aún a la mayoría de la población (Sedesol, 2010).

Es importante tener claro que a mayores niveles de pobreza, el gasto para satisfacer las necesidades básicas representa un mayor porcentaje del ingreso. Por consiguiente, los hogares con bajos ingresos y en situación de pobreza son los que tienen mayores probabilidades de habitar viviendas en estado precario, pues no tienen posibilidad de ahorrar para poder acceder a un patrimonio o destinar una porción de su gasto a mejoras habitacionales.

### Derecho humano al agua y al saneamiento

El agua potable y el saneamiento son indispensables para la vida y la salud, y fundamentales para la dignidad de toda persona (OACDH, 2011). Sin agua, la vida no puede sostenerse más allá de unos pocos días y la falta de acceso a suministros adecuados del vital líquido conduce a la propagación de la enfermedad (WHO, 2002: 156), la cual puede llegar a culminar en la muerte. De ahí la importancia entre agua, pobreza y enfermedad, pues quienes no disponen de un suministro de agua suficiente y limpio son, invariablemente, los más pobres, por lo que se estima que si el abastecimiento de agua limpia y el saneamiento básico fueran ampliados a aquellos que hasta el día de hoy no tienen acceso a esos servicios, la carga de las diarreas infecciosas se reduciría en un 17 por ciento anual; y si se llevase a cabo un suministro de agua bien regulado de conducción universal por cañerías y un saneamiento completo, se reduciría la carga en alrededor del 70 por ciento anual (UNESCO, 2010).

Además, tener acceso a servicios de agua potable y saneamiento contribuye a una mayor disponibilidad para trabajar, al desarrollo y crecimiento económico (De Albuquerque, 2012). Pese a ello, el reconocimiento formal del derecho humano al agua y al saneamiento fue hecho apenas en el año 2002 por el CDESC, mediante la interpretación de los artículos 11 y 12 del PIDESC que dio lugar a la Observación General número 15 (OG15), denominada: El Derecho al Agua, por virtud de la cual determina que: “El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico” (CDESC, 2002). Asimismo, la OG15 establece su relación con otros derechos —como vida digna, salud, alimentación y vivienda, entre otros—, su contenido normativo y las obligaciones de los Estados Partes, violaciones a este derecho, aplicación en el plano nacional y, por último, las obligaciones de los agentes que no son Estados Partes. Luego de ocho años

de haber sido expedida la OG15, la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la resolución A/RES/64/292 aprobada el 28 de julio de 2010, proclamó que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano. En consonancia con lo anterior, el 8 de febrero del año 2012, se reformó el artículo 4º de la Constitución federal mexicana para reconocer que:

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Al respecto, el Poder Judicial federal ha elaborado una argumentación basada en la preferencia del uso del agua desde una perspectiva de beneficio colectivo, mediante la siguiente tesis:

El Estado garantizará que el derecho al agua sea seguro, aceptable, accesible y asequible tanto para uso personal como doméstico, erigiéndose como un beneficio colectivo que debe basarse en criterios de solidaridad, cooperación mutua, equidad y en condiciones dignas, por lo que se ha proclamado de prioridad y de seguridad nacional la preferencia del uso doméstico y público urbano en relación con cualesquier otro uso, razones que excluyen la posibilidad de que pueda ser concebido atendiendo a intereses particulares o de grupos minoritarios, pues de ser así, imperaría un régimen de aprovechamiento del agua sin visión humana y social, con lo cual se atentaría contra la dignidad humana. (Tesis aislada XI.1o.A.T.1K, 2012).

Sobre la necesidad de garantizar el acceso a las personas vulnerables, el Poder Judicial federal de México se ha pronunciado como sigue:

El agua como recurso imprescindible para los seres humanos cumple primordialmente la necesidad de consumo y usos domésticos de todos los individuos. Así, en la asignación de los recursos hídricos debe concederse prioridad al derecho a utilizarla cuando se pretenda con su suministro garantizar los derechos fundamentales a la vida, salud, dignidad humana y alimentación. Por tanto, al ser necesaria para fines domésticos o personales, o para evitar el hambre y las enfermedades, su suministro deberá hacerse prioritariamente. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha sostenido que si bien el derecho al agua potable es aplicable a todos universalmente, los Estados deben prestar especial atención a las personas que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercerlo. (Tesis aislada I.9o.P68, 2014).

Por lo que hace al ejercicio hermenéutico en la región americana, el juez Ventura Robles, en su voto razonado en el caso de la comunidad indígena Sawhoyamaxa *vs.* Paraguay explica que la violación al derecho a la vida se da en sí por la falta de atención oportuna del Estado para proveer a las personas de agua potable, ya que esto repercute

directamente en la existencia digna de las personas; por otra parte, hace notar que el derecho a la vida no debe interpretarse de forma restrictiva y para la determinación de la responsabilidad del Estado por la privación de la vida se deben tomar en cuenta los factores de riesgo de los que tenía conocimiento el Estado y sobre los cuales no hubiera tomado medidas necesarias, en este caso se habla de las condiciones insalubres de la poca agua disponible (CIDH, 2006).

Como se advierte, el reconocimiento y garantía del acceso al agua como derecho humano genera una serie de obligaciones para el Estado y sus órganos, ya que se trata de un elemento clave para el combate a la pobreza, un detonante para el desarrollo económico y determinante para la salud pública y la vida misma.

No obstante, en México la Comisión Nacional del Agua (Conagua) estimó que al cierre del año 2013, la cobertura de agua potable fue de 92.3 por ciento, desglosándose en 95.4 por ciento en zonas urbanas y 81.6 por ciento rurales (Conagua, 2014b): 94). Esta situación evidencia una cobertura diferencial y, por tanto, una clara relación con la pobreza, la exclusión y la marginación, ya que datos de la misma Conagua muestran que en las localidades de muy alto y alto grado de marginación se concentra aproximadamente el 22.7 por ciento de la población, de la que aproximadamente el 9.1 por ciento carece de dichos servicios, lo que significa que más de 2.2 millones de personas en nuestro país dependen de sistemas informales de abastecimiento de agua (Conagua, 2014a: 10), lo cual puede dar lugar a la responsabilidad internacional del Estado.

Tal como se evidenció en el “caso comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay”, en el que la Corte IDH refirió que las condiciones de pobreza extrema en que se encontraba la comunidad y la afectación que ello tenía en el acceso a la vivienda y al agua potable de sus miembros, afectaba su existencia digna. Por ello, la Corte desarrolló a mayor profundidad el concepto de “vida digna” a través de una interpretación evolutiva del derecho a la vida en relación con el deber general de garantía contenido de la CADH (artículo 1.1) y con el deber de desarrollo progresivo (artículo 26), así como con los derechos contenidos en el Protocolo de San Salvador: derecho a la salud, a un medio ambiente sano, a la alimentación, a la educación y a los beneficios de la cultura (artículos 10 a 14).

A tales fines resulta prioritaria la adopción de una estrategia nacional de vivienda que, basada en la Estrategia Mundial de la Vivienda (Naciones Unidas, 2013), se lleve a cabo previamente una consulta extensa con todas las personas afectadas, a fin de lograr su participación, inclusive de quienes no tienen hogar. Además, se debe asegurar la coordinación entre las secretarías de Estado y las autoridades locales con objeto de conciliar las políticas conexas (economía, agricultura, medio ambiente, energía, etc.) con las obligaciones dimanantes del artículo 11 del PIDESC.

## Reflexiones finales

La integración del orden jurídico mexicano tanto por la normatividad nacional como por la interamericana, incluso los criterios emitidos por la Corte Interamericana en

materia de derechos humanos, exige que los operadores del Derecho orienten su actuación hacia el objetivo de garantizar progresivamente la realización de todos y cada uno de los derechos para todas las personas, con especial énfasis en los grupos vulnerables.

Garantizar el derecho humano a una vivienda digna debe incluir el acceso al agua potable y al saneamiento, fundamentales para el desarrollo de la calidad de vida y el bienestar de las personas; para reducir la pobreza, la exclusión social y la marginación, así como para avanzar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La calidad del agua con la que deben contar las viviendas está en estrecha relación con la protección y mejora de la salud y el desarrollo; lo cual, a su vez, contribuye al crecimiento económico en los ámbitos locales, nacionales y regionales, de manera que los esfuerzos para lograr la cobertura total del vital líquido a todas las personas en condiciones de accesibilidad y asequibilidad debe verse como una inversión que reducirá los niveles de mortandad y morbilidad que se traducen en altos costos para el Estado.

Existe una clara asimetría entre la materialización de los derechos a la vivienda digna —que incluye el acceso al agua potable y saneamiento—, de quienes no son indígenas respecto de quienes sí lo son, lo cual debe resolverse a la brevedad, pues el ejercicio de los derechos debe efectuarse sin discriminación alguna y con una franca apuesta para lograr la eliminación creciente de las desigualdades, lo cual debe tener como eje articulador de los derechos humanos a la dignidad humana.

## Bibliografía

- ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol (2016), “La concreción del derecho a un medio ambiente sano en México”, en Guerrero Galván, Luis René y Pelayo Moller, Carlos María (coords.), *100 años de la Constitución mexicana: de las garantías individuales a los derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CADH. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, San José de Costa Rica, el 22 de noviembre.
- CDESC. (2002), *Observación General No. 15. El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, Naciones Unidas, Ginebra, Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- CEPAL. (2004), *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CIDH. (1988), caso “Velásquez Rodríguez vs. Honduras”, fondo, sentencia de 29 de julio, párr. 167.
- \_\_\_\_\_ (1999), caso “de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala”, fondo, sentencia de 19 de noviembre, serie C, núm. 63, párr. 144.
- \_\_\_\_\_ (2005), caso “Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay”, fondo reparaciones y costas, sentencia 17 de junio de 2005, serie C, núm. 125, párr. 163.
- \_\_\_\_\_ (2005), caso de la “Masacre de Mapiripán”, sentencia de 15 de septiembre, serie C, núm. 134; párr. 108 y 110.
- \_\_\_\_\_ (2006), caso “Comunidad Indígena Sawhoymaxa vs. Paraguay”, sentencia de 29 de marzo, fondo, reparaciones y costas, Voto Razonado del Juez Ventura Robles, párr. 11.

- \_\_\_\_\_ (2006), caso de la “Masacre de Pueblo Bello”, sentencia de 31 de enero, serie C, núm. 140, párr. 111 y 112.
- CLERC, D. (1989), “La dynamique économique de l’exclusion et de l’insertion”, *Revue de Droit Sanitaire et Sociale*, Paris, Vol. 25, Núm. 4.
- Comisión IDH. (2007), *Acceso a la justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, Washington, D. C., Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 68.
- Conagua (2014a), *Diagnóstico para el reforzamiento y ampliación del Programa Directo de Agua Limpia E004*. México, Comisión Nacional del Agua.
- \_\_\_\_\_ (2014b), *Estadísticas del Agua en México, Edición 2014*, México, Comisión Nacional del Agua.
- Conapo (2007). *Proyecciones de la Población de México 2005-2050*, México, Consejo Nacional de Población.
- \_\_\_\_\_ (2012), *Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012*, México, Consejo Nacional de Población.
- Coneval (2014). *Medición de Pobreza 2014*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- DE ALBUQUERQUE, Catarina (2012), *Derechos hacia el final: Buenas prácticas en la realización de los derechos al agua y al saneamiento*, Lisboa, Ongawa.
- EIDE, A. (2001), “The Right to an Adequate Standard of Living Including the Right to Food”, en Eide, A., Crause, C. y Rosas, A. (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights*, Kluwer Law International.
- FISS, O. (1999), “Grupos y la Cláusula de Igual Protección”, en gargarella, R., *Derecho y grupos desaventajados*, Barcelona, Gedisa Editorial.
- FREDMAN, Sandra (2008), *Human Rights Transformed. Positive rights and positive duties*, Oxford, Oxford University Press.
- IGLESIA CARUNCHO, Manuel de la (2002), *El impacto económico y social de la cooperación al desarrollo: el caso de Centroamérica*, Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- IIDH. (2008), *Protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales: Sistema Universal y Sistema Interamericano*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- INEGI (2015), *Encuesta intercensal 2015*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- IRACHETA, Alfonso (2012). *Crisis Territorial en México: La hora de la reforma urbana*, México, Red de investigación sobre áreas metropolitanas de Europa y América Latina.
- Ley de Vivienda*, Diario Oficial de la Federación, México, 27 de junio de 2006, última del 20 de abril de 2015.
- Naciones Unidas (1966), *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Asamblea General, Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, en vigor a partir del 3 de enero de 1976.
- \_\_\_\_\_ (1977), *Distintos criterios y medios posibles dentro del sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales*, Resolución 32/130. Nueva York, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (1986), *Declaración sobre el derecho al desarrollo*, Resolución 41/128, Nueva York, Naciones Unidas.



- \_\_\_\_\_ (1996), *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II)*, Estambul, Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2013), *Estrategia Mundial de la Vivienda*, Nairobi, ONU-Hábitat.
- \_\_\_\_\_ (2015), *Cumbre de Desarrollo Sostenible*, Nueva York, Naciones Unidas.
- OACDH (2004), *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual* (HR/PUB/04/01), Ginebra, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Ginebra, Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2011), *El derecho al agua*, Ginebra, Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- OMS (1990). *Principios de higiene de la vivienda*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- Sedesol (2010), *Diagnóstico del Programa Hábitat*, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- SEN, Amartya (2000), “Social exclusion: Concept, application, and scrutiny”, *Social Development Papers*, núm. 1.
- Tesis Aislada XI.Io.A.T.1K. (2012), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, 10a. Época, libro XII, septiembre de 2012.
- Tesis aislada I.9o.P68. (2014), Tribunales Colegiados de Circuito, “Derecho fundamental al agua potable. Al ser las personas privadas de la libertad sujetos especialmente vulnerables, las autoridades carcelarias deben garantizarlo y reforzarlo en los centros de reclusión, con criterios de disponibilidad, calidad y accesibilidad”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, México, 10a. Época, libro 12, tomo IV, noviembre de 2014.
- Tesis de jurisprudencia P/J.21/2014. (2014), “Jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona”, *Semanario Judicial de la Federación*, México, 10a. Época, 25 de abril.
- UNESCO (2010), *Agua para todos, agua para la vida. Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- UPRIMNY YEPES, Rodrigo (2008), *Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y proceso penal*, 2a. ed. Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura-Universidad Nacional de Colombia.
- WHO (2002), *World Health Report 2002: Reducing risks, Promoting Healthy Life*. Geneva, World Health Organization.



Violencia familiar: una visión a través de los derechos humanos de las mujeres

Introducción

La violencia familiar empieza como un problema socio-cultural y que es reconocido como un problema de derechos humanos, al ser abordado con una perspectiva de género por ser las mujeres y los niños los que más la sufren, lo cual no lleva a desconocer que este tipo de violencia perjudica también a otros integrantes de la familia. Es universal; es decir, es un problema que afecta a muchas sociedades en el mundo:

[...] más de cinco mujeres son golpeadas en este mismo instante, y más de dos niños son maltratados en estos momentos y cada 72 horas se presenta una queja de un hombre ante las diferentes instancias de justicia a nivel mundial por maltrato familiar.<sup>1</sup>

Afecta a familias de cualquier nivel económico, social, educativo o de cualquier comunidad, urbana o rural y tiene su origen en cómo se aprende a relacionarse, fundamentalmente, en el ámbito de la familia. Se sustenta en relaciones de supra y subordinación, en relaciones abusivas de poder entre los integrantes de la familia, entre el agresor y la víctima de violencia familiar:

La familia es un sistema, lo que significa que la violencia en cualquier parte de la familia es igual a la violencia en todas partes. Abuso contra la mujer es un indicador primario de abuso de menores [...].<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Torres Falcón, Marta, *La violencia en casa*, México, Paidós, 2001, p. 235.

<sup>2</sup>Calderón, David, *Violencia Intrafamiliar en México y el mundo y sus avances jurídicos*, disponible en <http://violenciaenactualidad.jimdo.com/>. Consultado el 3 de mayo de 2016.

Sumario

Introducción . . . . .	415
La perspectiva de género y la violencia familiar. . . . .	416
Violencia familiar. . . . .	419
Conferencias de Derechos Humanos vinculadas al problema de la violencia familiar con una perspectiva de género . . . . .	425
La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social . . . . .	429
Conferencia de El Cairo . . . . .	431
Instrumentos convencionales y no convencionales vinculados al problema de la violencia familiar con una perspectiva de género. . . . .	437
Transversalidad y violencia familiar. . . . .	445
Reflexiones finales. . . . .	448

Éste es un problema muy grave que atender debido a las consecuencias que tiene en el desarrollo de la vida de las personas afectadas por ella. En los adultos influye de manera negativa en la salud física y emocional, presentando además enfermedades como depresión y bajo rendimiento laboral. En las niñas, niños y adolescentes igualmente ven un detrimento en su integridad física y psicológica, presentando entre otros problemas los de conducta, aprendizaje, socialización.

Es muy difícil de superar debido al círculo vicioso de la violencia, que caracteriza las formas en que se establecen las relaciones dolorosas y disfuncionales desde la familia, el noviazgo y hasta que se logra o no romper con ellas; en cualquier caso, las consecuencias físicas, en ocasiones, y las psicológicas no se lograr superar del todo: “Las mujeres están más expuestas a la violencia en el hogar que en la calle, lo que tiene graves repercusiones para la salud femenina [...]. Es la importancia de sacar a la luz en todo el mundo la violencia doméstica y de tratarla como un grave problema de salud pública”.<sup>3</sup>

Es un problema que se viene trabajando, desde el ámbito nacional e internacional de los derechos humanos, ya hace más de cinco décadas y el objeto de dicho trabajo está dirigido a prevenirla, sancionarla y erradicarla de la convivencia familiar y de las prácticas sociales. Ya que obstaculiza el desarrollo integral de los miembros de la familia, al igual que afecta la salud, física y emocional de las personas impidiendo el adelanto de la mujer, crecimiento armónico de los hijos y la vida digna de las personas adultas mayores que conviven en la familia.

Respecto al enfoque que a este problema se le da, cabe recordar, como ya mencionamos antes, que desde siempre se ha identificado a la violencia familiar como un problema de la mujer, por ser éstas las principales víctimas de este tipo de violencia, lo que no impide desconocer que de forma menos frecuente o visible también los son otros miembros del núcleo familiar, a los que se protege, finalmente, de la misma forma que a las mujeres víctimas de este tipo de violencia.

Es la equidad de género el soporte fundamental para armonizar las relaciones familiares, y así evitar la violencia, todavía silenciosa, que frecuentemente se presenta y ejecuta en el hogar.

Por eso, el presente trabajo tiene como propósito brindar un panorama actualizado sobre el tema de la violencia familiar desde el derecho y con una perspectiva de género, aportando conocimiento acerca de las actividades e instrumentos internacionales sobre derechos humanos de la mujer que condenan la violencia contra la mujer y, que igualmente establecen medidas, acciones y compromisos para los Estados Parte, de los que México es parte, para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia y la discriminación de género, que incluyen la violencia familiar.

### La perspectiva de género y la violencia familiar

La perspectiva de género consiste en que exista un reconocimiento de la desigualdad, en el acceso a oportunidades, en el trato y en las relaciones de poder entre hombres y mujeres, que en este caso lleva implícita la violencia familiar:

<sup>3</sup>Organización Mundial de la Salud, *Salud femenina y violencia doméstica contra las mujeres*, OMS, 2005, p. 9.

El enfoque de género considera las diferentes oportunidades que tienen los hombres y las mujeres, las interrelaciones existentes entre ellos y los distintos papeles que socialmente se les asignan. Todas estas cuestiones influyen en el logro de las metas, las políticas y los planes de los organismos nacionales e internacionales y, por lo tanto, repercuten en el proceso de desarrollo de la sociedad. Género se relaciona con todos los aspectos de la vida económica y social, cotidiana y privada de los individuos y determina características y funciones dependiendo del sexo o de la percepción que la sociedad tiene de él.<sup>4</sup>

Se ha demostrado que la violencia familiar y otros tipos de violencia de que son víctimas las mujeres y que atentan contra sus derechos humanos, son consecuencia de roles, estereotipos y prejuicios socioculturales que las promueven y preservan, sobre la base de usos y costumbres discriminatorios y de mantener la práctica de relaciones abusivas de poder y de subordinación en las que, en más de las ocasiones, se estructuran tanto las relaciones familiares como las sociales:

Si bien las violaciones de los derechos humanos afectan tanto a los hombres como a las mujeres, su impacto varía de acuerdo con el sexo de la víctima. Los estudios sobre la materia permiten afirmar que toda agresión perpetrada contra una mujer tiene alguna característica que permite identificarla como violencia de género. Esto significa que está directamente vinculada a la desigual distribución del poder y a las relaciones asimétricas que se establecen entre varones y mujeres en nuestra sociedad, que perpetúan la desvalorización de lo femenino y su subordinación a lo masculino. Lo que diferencia a este tipo de violencia de otras formas de agresión y coerción es que el factor de riesgo o de vulnerabilidad es el solo hecho de ser mujer.<sup>5</sup>

En este sentido podemos afirmar que la discriminación de género se presenta cuando se valora positivamente a un género y negativamente a otro; es decir, al considerar la superioridad del hombre sobre la mujer, en cualquier ámbito de la vida y del desarrollo, en este caso en el ámbito familiar, y violencia de género al utilizar este argumento, que se manifiesta en actitudes, costumbres, valores o más bien desvalores sociales o comportamientos no aceptables, para justificar o ejecutar los actos de violencia en la familia.

Hace ya más de cinco décadas se observó, como hoy todavía se hace y afirma, la necesidad de contemplar los derechos humanos de las mujeres, de forma específica, en virtud de que los instrumentos generales de derechos humanos no han logrado que se consideren y respeten su condición y especificidades a fin de garantizar su derecho a la igualdad, a la no discriminación y a una vida libre de violencia. Es por esta razón que se crean instrumentos internacionales vinculatorios y no vinculatorios que consideran, desde la perspectiva de género, la condición de la mujer, considerando el respeto a la diferencia y previniendo y eliminando la discriminación y la violencia, en

<sup>4</sup>Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, II. *El enfoque de género*, disponible en <http://www.fao.org/docrep/004/x2919s/x2919s04.htm>. Consultado el 6 de mayo de 2016.

<sup>5</sup>Rico, Nieves, *Violencia de género: un problema de derechos humanos*, Chile, CEPAL, 1996, p. 5.

particular la que se da en la familia, que tienen su origen en el sistema androcentrista o patriarcal sexo-género:

El movimiento de las mujeres fue sin duda el primer denunciante de la violencia familiar y de género, empeñadas en visibilizar la magnitud y la crueldad del abuso silenciado por el simple hecho de que ocurre en el ámbito “privado” pero que en realidad esconde la discriminación hacia las mujeres y los niños sometidos en un mundo patriarcal al abuso de los hombres y los adultos. El movimiento de mujeres logró que este problema, que todavía afecta profundamente la vida de millones de mujeres en el mundo entero y que limita seriamente las posibilidades de desarrollo humano de la mitad de la humanidad, se reconozca como un asunto prioritario en la agenda de los Estados y en las políticas públicas gubernamentales. A los esfuerzos y denuncias de las mujeres se sumaron un poco más tarde las organizaciones de defensa de los derechos de los niños y las niñas [...].<sup>6</sup>

Por generaciones se ha considerado que la familia, como núcleo social primario, es el espacio de afecto, valores y formación ideal y primordial; sin embargo, la experiencia y la visibilidad que tiene ya la violencia familiar muestra que es ahí el lugar donde la violencia contra las mujeres, las niñas y los niños, así como hacia otros miembros de la familia, se presenta más cruenta y se transmite de generación en generación, en la mayoría de los casos perpetrada por hombres, quienes se ostentan como jefes o pilares de familia, bajo la idea de un poder patriarcal: “La violencia en el vínculo de la pareja la mayoría de las veces es una reproducción del contexto violento de las familias de origen de cada uno, moldeados por los arquetipos de género transmitidos”.<sup>7</sup>

Es aquí en donde aparece la equidad de género como la herramienta que permite visibilizar y crear condiciones para la igualdad de trato y oportunidades tanto para las mujeres como para los hombres en todos los ámbitos de su vida privada y pública, especialmente en la familia, donde deben imperar entre sus miembros, independientemente de si se es hombre o mujer, niño o niña, adulto mayor o persona con discapacidad, la consideración, la solidaridad, el respeto recíproco y a su dignidad.

La equidad de género, como señalamos, es el mecanismo que permite crear e implementar acciones y programas, de todos los sectores sociales y estatales con el fin avanzar tanto en el reconocimiento como en el efectivo goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, para lograr sociedades más justas y más humanas; en las que no haya cabida para actos de discriminación y violencia, mucho menos en la familia, en razón del sexo al que se pertenece, lo que definitivamente influye en el crecimiento y desarrollo individual, colectivo y estatal.

La perspectiva de género permite el estudio y conocimiento sobre las relaciones sociales entre los sexos, entre hombres y mujeres, lo que permite comprender las realidades en su interacción social y familiar, sus problemas, sus necesidades, sus inte-

<sup>6</sup>Secretaría de Salud, *Informe Nacional sobre Violencia y Salud*, México, SSA, 2006, p. VI.

<sup>7</sup>Aguilar, Elina, “Violencia en la pareja”, en *Violencia social y Derechos Humanos*, Buenos Aires, EUDEBA, 1998, p. 20.

reses, y cómo ello está afectado o determinado por los roles, los estereotipos, los usos, las costumbres y demás prácticas y competencias asignadas social y culturalmente.

Una vez identificado lo anterior se estará en posibilidad de crear y poner en marcha políticas públicas y acciones de toda índole, ya sea educativa, administrativa, laboral, económica, legislativa, jurídica y familiar que estén dirigidas a prevenir y eliminar las diferencias de género, en particular en el ámbito de la familia.

## Violencia familiar

Tanto la Organización Mundial de la Salud como la Organización Panamericana de la Salud han establecido una definición de violencia familiar en el siguiente sentido: “ Toda acción u omisión cometida por algún(a) miembro(a) de la familia en relación de poder, sin importar el espacio físico donde ocurra, que perjudique el bienestar, la integridad física, psicológica o la libertad y el derecho al pleno desarrollo de otro(a) miembro(a) de la familia ”.<sup>8</sup>

La violencia contra la mujer en la familia, así como la que se realiza contra niños, niñas y adolescentes es reconocido actualmente como un problema de salud pública y de violación a los derechos humanos de las mujeres. La *violencia familiar se manifiesta en el* daño físico, psicoemocional, sexual y los actos de control que se ejercen por un miembro de la familia sobre otro.<sup>9</sup>

Todo acto de violencia [en este caso en la familia] dirigido contra el sexo femenino, que cause o pueda causar un daño o un sufrimiento físico, sexual o psicológico, inclusive la amenaza de ese acto, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto en la vida pública como en la privada.<sup>10</sup>

[...] toda acción u omisión cometida por algún miembro de la familia en relación de poder, sin importar el espacio físico donde ocurra, que perjudique el bienestar, la integridad física y psicológica o la libertad y el derecho pleno desarrollo de otro miembro de la familia.<sup>11</sup>

Así las cosas, podemos afirmar que la violencia familiar se presenta cuando hay actos de acción u omisión intencional que se dirigen a dominar, someter, controlar o dañar física, verbal, psicoemocional, sexual, económica o patrimonialmente a un miem-

<sup>8</sup>Programa Mujer, Salud y Desarrollo de la Organización Panamericana de la Salud, *Hacia un Modelo Integrado de Atención a la Violencia Intrafamiliar: Ampliando y consolidando las intervenciones coordinadas del Estado y la Sociedad Civil*, San José, Costa Rica, OPS, 2001, p. 8.

<sup>9</sup>Organización Mundial de la Salud, *Violencia contra la mujer*, OMS, 2016, disponible en <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs239/es/>. Consultado el 6 de mayo de 2016.

<sup>10</sup>La violencia intrafamiliar. Análisis de una epidemia social, disponible en [http://apps.elsevier.es/watermark/ctl\\_servlet?\\_f=10&pident\\_articulo=13109809&pident\\_usuario=0&pco\\_tactid=&pident\\_revista=4&ty=94&accion=L&origen=zonadelectura&web=www.elsevier.es&lan=es&fi\\_hero=4v26n08a13109809pdf001.pdf](http://apps.elsevier.es/watermark/ctl_servlet?_f=10&pident_articulo=13109809&pident_usuario=0&pco_tactid=&pident_revista=4&ty=94&accion=L&origen=zonadelectura&web=www.elsevier.es&lan=es&fi_hero=4v26n08a13109809pdf001.pdf). Consultado el 6 de mayo de 2016.

<sup>11</sup>Sagot, Montserrat, *Ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia familiar en América Latina*, OPS, 2000, pp. 11-12.

bro de la familia por otro, en el domicilio familiar o lugar que habiten o, fuera de él, y que tiene como fin causar un daño.

Las definiciones tienen elementos comunes que coinciden en la descripción de este tipo de violencia. El problema de la violencia familiar se explica como aquél que nace del ejercicio desigual de la autoridad en las relaciones de poder que surgen entre los miembros del núcleo familiar, cuya aplicación se concreta mediante la ejecución cíclica y/o sistemática de actos que vulneran la integridad física, psicológica o sexual de uno o varios miembros de la familia.

### *Clases de violencia familiar*<sup>12</sup>

Tanto la doctrina como la legislación realizan una clasificación de las formas en que aparece la violencia en la familia y son las siguientes:

*Violencia física:* deja huella corporal y es cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas, o ambas, en los términos del artículo 6, Fracción II de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. El daño puede manifestarse desde las secuelas de un empujón, golpes, quemaduras o cualquier acto de esta naturaleza que lleve hasta la muerte al receptor de la violencia.

*Violencia psicológica:* Es la más frecuente y sus consecuencias son tan graves como las de la violencia física, ya que pueden llegar a causar igualmente la muerte de las víctimas. Consiste en cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio, de conformidad al artículo 6 fracción I de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

*Violencia sexual:* Este tipo de violencia vulnera la libertad sexual de los receptores, son conductas no deseadas, y está constituida por cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física, como establece el artículo 6, fracción V de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto; tiene graves consecuencias psicológicas y sociales en la víctima que la sufre.

Si bien no suelen incluirse regularmente como formas de violencia familiar, lo cierto es que también forman parte del problema y de sus manifestaciones, y son las siguientes:

<sup>12</sup>Programa Mujer, Salud y Desarrollo de la Organización Panamericana de la Salud, *Hacia un Modelo Integrado de Atención a la Violencia Intrafamiliar: Ampliando y consolidando las intervenciones coordinadas del Estado y la Sociedad Civil*, San José, Costa Rica, OPS, 2001, pp. 9-10.

**Violencia económica:** limita el desarrollo, las necesidades y el normal desenvolvimiento o actividades del receptor de la violencia. Es cualquier acción u omisión del agresor que pone en riesgo la supervivencia económica, y porque no física, de la víctima. Se expresa con conductas dirigidas a limitar y controlar los ingresos y los gastos del receptor, como queda establecido en el artículo 6, fracción IV de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

**Violencia patrimonial:** por ejemplo, cuando el agresor destruye los bienes personales del otro, o cuando hace uso de los recursos económicos de la persona que está siendo víctima de la violencia, sólo para su propio beneficio y sin su consentimiento o bien con este último viciado por la violencia. En términos del artículo 6, fracción III de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, será cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima y que se expresa por medio de actos tendientes a la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades e incluye los daños realizados a los bienes comunes o a los personales de la víctima.

### *Ciclo de la violencia familiar*

El ciclo de la violencia familiar es un proceso perfectamente identificado por el que pasan el agresor y el receptor de violencia en su interrelación: consta de tres etapas la de acumulación, la de crisis o violencia y la de luna de miel. La etapa de acumulación consiste en la acumulación de tensiones, en las que el agresor va encontrando o buscando situaciones para justificar reaccionar con enojo, insultar, gritar haciendo responsable de ello a los receptores de violencia, mientras que estos últimos, teniendo disminuida su autoestima y su autoconfianza asumen, pasivamente, la responsabilidad de las situaciones que causan la violencia y, de esta forma, se empodera el agresor y se va incrementando la tensión. La etapa de violencia o crisis se presenta cuando la tensión rebasa el autocontrol del agresor y las reacciones ante cualquier evento son incontralables, ejecutando actos de violencia, en cualquiera de sus clases, contra el receptor, mientras que este último se subordina tratando de evitar más ataques de violencia. Para terminar la etapa de luna de miel, en la que pasados los episodios de violencia se presenta un periodo de calma, de tranquilidad, en la que el agresor se arrepiente manifestándolo al disculparse y prometiendo que no volverá a suceder y que cambiará; la víctima cree en las palabras del agresor y perdona, dándose un espacio de reconciliación de la pareja, y así se inicia el círculo de la violencia, ya que se iniciará nuevamente la etapa de tensión.<sup>13</sup>

<sup>13</sup>Oficina de servicios para víctimas de la provincia de Manitoba, Winnipeg, Canadá, disponible en [http://www.gov.mb.ca/justice/domestic/cycleofviolence/cycleofviolence\\_Spanish.pdf](http://www.gov.mb.ca/justice/domestic/cycleofviolence/cycleofviolence_Spanish.pdf). Consultado el 8 de mayo de 2016.

## *Agresores y receptores de violencia familiar*

De acuerdo con las leyes de violencia familiar, así como con los códigos civiles o familiares y penales de las entidades federativas los agresores y receptores de violencia pueden ser en términos generales:

1) *Leyes de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar*: Generadores de violencia familiar: son aquellas personas que realizan actos de maltrato físico, verbal, psicoemocional o sexual hacia otras personas con la que tengan o hayan tenido algún vínculo familiar:

Receptores de violencia familiar: las personas que sufren el maltrato físico, verbal, psicoemocional o sexual en cualquier ámbito de su desarrollo físico, psicológico o sexual, por personas con la que tengan o hayan tenido algún vínculo familiar.

2) *Códigos civiles o familiares*: Cualquier miembro de la familia; es decir, las personas que se encuentran unidas, unas a otras, por una relación de matrimonio, concubinato o por un lazo de parentesco de sangre, en línea recta ascendente o descendente sin limitación de grado, o bien, colateral o afín hasta el cuarto grado, o aquellos unidos por el parentesco civil. Se establece que también serán agresores aquellos que ejecuten actos de violencia familiar contra los miembros de la familia cuando tienen a su cargo su guarda y custodia, protección, educación, instrucción o cuidado, siempre que el agresor y el receptor convivan o hayan convivido en la misma casa.

3) *Códigos penales*: El o la cónyuge, el o la excónyuge, la concubina, la exconcubina, el concubinario o el ex concubinario; el pariente consanguíneo en línea recta ascendente o descendente sin límite de grado, o el pariente colateral consanguíneo o afín hasta el cuarto grado; el adoptante o adoptado; el incapaz sobre el que se es tutor o curador; y la persona con la que se haya constituido sociedad en convivencia.

También lo serán los que realicen cualquiera de los actos de violencia familiar en contra de las personas que estén sujetas a su custodia, guarda, protección, educación, instrucción o cuidado o con quien tenga una relación de hecho o la haya tenido en un periodo hasta de dos años antes de la comisión del acto u omisión y que son: aquellos que mantengan una relación de pareja, aunque no vivan en el mismo domicilio, se encuentren unidos por una relación de padrinzago o madrinazgo; los que se incorporen a un núcleo familiar aunque no tengan parentesco con alguno de sus integrantes; los que tengan relación con los hijos de su pareja, siempre que no los hayan procreado en común, y los que tengan relación con la pareja de alguno de sus progenitores.

Cabe señalar por su importancia, atendiendo a la vulnerabilidad de las víctimas de violencia familiar y siguiendo el criterio de las legislaciones más avanzadas, que este delito se perseguirá por querrela; es decir, a petición de parte, excepto cuando: la víctima sea menor de edad, incapaz o no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho; la víctima presente una discapacidad sensorial, física o mental, total o parcial, temporal o permanente; la víctima sea una mujer en estado de embarazo o durante los tres meses posteriores al parto; se cometa con la participación de dos o más



personas; se cometa con el uso de armas de fuego o punzocortantes; deje cicatriz permanente en alguna parte del cuerpo; se tengan documentados antecedentes o denuncia de violencia familiar cometidos por el mismo agresor contra la víctima, y cuando haya una imposibilidad material de la víctima de denunciar.

### *Características del agresor y del receptor de violencia familiar*

El comportamiento de las personas involucradas en actos de violencia familiar está determinado por ciertas características que se identifican en ellos y que nos hablan del problema de autoestima y de la forma disfuncional de relacionarse:

1) *Agresor*: falta de seguridad en sí mismo, que proyecta a través de la realización de actitudes autoritarias al relacionarse con otros; dificultad para comunicarse o comunicar lo que piensan y sienten; sin capacidad y aptitudes para resolver los problemas o conflictos pacíficamente. Definitivamente, todo lo anterior nos habla de la existencia de baja autoestima, que finalmente se refleja en las relaciones familiares por ser en donde menos se expone al escrutinio de los demás, por darse en el ámbito de lo privado. Al final no le es necesario asumir la responsabilidad de los actos de violencia, ya que en su visión todos lo provocan o bien, encuentra justificación en las conductas de otros en las que no halla satisfacción.<sup>14</sup>

2) *Receptores de violencia*: también con problemas de autoestima, intensificados por la conducta del agresor; que favorecen pensamientos y sentimientos de culpa, incapacidad, subordinación y temor. Subestiman los actos de violencia que sufren y tienen conflicto para aceptar que son víctimas de un problema muy grave que les impide su sano desarrollo integral, personal, familiar y social. Son introvertidos y tienden a aislarse o ser aislados de su familia, amigos, inclusive de su lugar de trabajo, así como de personas o lugares que puedan proporcionar información y apoyo para poder superar el problema de la violencia familiar; ya que este tipo de limitaciones constituyen un mecanismo de control.<sup>15</sup>

### *Factores que desencadenan la reproducción de la violencia familiar:*

Uno de los aspectos que pueden determinar que una persona sea agresor en el fenómeno que nos ocupa es el que haya sido víctima de violencia durante su infancia.<sup>16</sup> Actualmente se ha comprobado que los niños, niñas y adolescentes receptores de la

<sup>14</sup>Molina Castro, Gloria M. y Fernández, Antonio, *Perfil del agresor de violencia doméstica*, Gurabo, Puerto Rico, Institute for Individual Group and Organizational Development, Inc., Programa A.F.A.N.A, 2005, pp. 6-8.

<sup>15</sup>Redondo Illescas, Santiago y Pueyo, Antonio Andrés, “Perfil y tratamiento del maltratador familiar”, *Cuadernos de la Guardia Civil-Revista de seguridad pública*, España, No. 30, 2004, pp. 25-36.

<sup>16</sup>Zarza Martín, Beatriz, *Los menores ante la violencia doméstica*, Salamanca, España, Universidad de Salamanca, 2011, pp. 22-23.

violencia familiar o testigos de ella, si son detectados y tratados física, afectiva y psicológicamente durante su infancia, pueden llegar a desarrollar una vida normal sin reproducir el ciclo de la violencia.

Existen factores sociales, económicos y de salud que pueden determinar, frecuentemente aunque no en todos los casos, la presencia de actos de violencia familiar, como por ejemplo: el divorcio, diferencias entre familiares, uniones matrimoniales o de hecho no aceptadas, padres solteros, los hogares resultado de familias nucleares reconstruidas, dobles jornadas trabajo, desempleo, bajos sueldos, así como cualquier otro factor que genere estrés en la familia. También se puede considerar la presencia de personas con discapacidad o enfermedades crónicas degenerativas, hijos no deseados, niños con problemas de conducta, concentración o aprendizaje, como déficit de atención y/o la hiperactividad, entre otros.<sup>17</sup>

Las toxicomanías y el alcoholismo son factores que suman a la conducta violenta del agresor, ya que ayudan a eliminar la inhibición para manifestar sus estados de ánimo, sus frustraciones y sus deseos de agresión como respuesta al medio que lo rodea.

También la jerarquía entre los miembros de la familia, entendida como el producto de algunas prácticas culturales, usos y costumbres, así como sustentada en un sistema patriarcal, es un factor que tiende a fijar las reglas de convivencia y conducta en la familia y que establecen, por ejemplo, la obediencia, las actividades a realizar, los roles y estereotipos de los integrantes de la familia, el respeto, como quiera que sea entendido, las obligaciones y responsabilidades bajo las que se vivirá, y que quedan sujetas al reconocimiento, aprobación o desaprobación de quien detenta la más alta jerarquía en el hogar, que en este caso es el agresor.

### *Consecuencias de la violencia familiar:*

Además del daño causado de forma física, psicológica, sexual, económica o patrimonial a los receptores de violencia, también se pueden ver repercusiones más generales en el ámbito del desarrollo humano que los afecta en su interrelación familiar, social y en el mismo desarrollo del Estado, como problema de salud, laboral, económico, jurídico, social.

1. La violencia intrafamiliar es una barrera para el desarrollo económico y social del país. Estudios recientes desarrollados por el Banco Interamericano de Desarrollo, han comprobado que las mujeres que son víctimas de violencia doméstica son menos productivas en el trabajo. Esta menor productividad representa una pérdida directa para la producción nacional, tanto del sector privado como del público.
2. La violencia contra la esposa afecta a los hijos e hijas, causando bajo rendimiento escolar, laboral y en las relaciones mutuas. La familia que cotidianamente recurra a la violencia, sin querer propondrá conductas que afectarán comportamientos sociales y serán la base de conductas delictivas. El maltrato deteriora el amor propio, disminuyendo así la autoestima. Cuando la presión es continua, la víctima es vulnerable al alcoholismo,

<sup>17</sup>Secretaría de Salud, *Informe Nacional sobre Violencia y Salud*, México, SSA, 2006, p. 20.

depresión, con intentos de suicidio. Las mujeres maltratadas se convierten en agresoras de otros miembros más vulnerables de su grupo.<sup>18</sup>

Ello igual aplica para el caso de los varones, ya que ellos también son víctimas de roles y estereotipos sociales y culturales que los afectan en su derecho a una vida libre de violencia, en este caso en la familia, cuando se encuentran bajo el yugo de la violencia familiar.

### Conferencias de Derechos Humanos vinculadas al problema de la violencia familiar con una perspectiva de género

Los Derechos Humanos nacen como resultado de la imperante lucha por el reconocimiento y defensa de la dignidad humana y de las libertades fundamentales de las personas. Pero fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial y con la creación de la Organización de las Naciones Unidas, cuando se expresa una conciencia, que produce cambios estructurales en la comunidad internacional, sobre la importancia de los derechos humanos y de la necesidad de vigilar el debido respeto, goce y disfrute de los mismos por todas las personas del mundo.

El trabajo de las Naciones Unidas comienza sin dilación y se refleja en una serie de instrumentos jurídicos de derechos humanos reconocidos como de carácter universal, entre los cuales se encuentran la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, de Derechos Civiles y Políticos. En el mismo sentido se reproduce esta actividad al nivel regional con la aprobación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Estos esfuerzos no fueron suficientes para que se diera un efectivo reconocimiento y protección de los derechos humanos de todas las personas, en particular de las mujeres. Se continuaban haciendo distinciones o cometiendo actos de discriminación que les impedían la plena aplicación de los principios establecidos en ellos; se presentaba el problema fundamental de que la mujer sufría, como continúa sucediendo, de la violación a su derecho a una vida libre de violencia, así como al de igualdad y no discriminación, esto en virtud de su condición de ser mujer.

Por ello, la necesidad de celebrar conferencias especializadas y de crear instrumentos dirigidos a la protección de los derechos fundamentales de las mujeres, que aborden, entre otros problemas los de violencia y la discriminación contra la mujer, ya que se afirmó que la discriminación y la violencia son un impedimento para la paz, el desarrollo y adelanto de la mujer, así como un obstáculo para el acceso, goce y ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

<sup>18</sup>Herrera, Ernesto, “La violencia familiar y los Derechos Humanos”, en Jiménez, María (coord.), *Violencia Familiar en el Distrito Federal*, México, Universidad de la Ciudad de México y la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, D.F., 2003, pp. 42-43.

*Conferencias internacionales de carácter universal*

Son las conferencias especializadas organizadas por las Naciones Unidas, en las que, en este caso, se abordan los derechos de la mujer y problemas en su ejercicio, entre otros, la violencia contra la mujer, incluyendo la familiar y la discriminación, dándole seguimiento a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

*Beijing +5<sup>19</sup> a +20*

En junio de 2000 se convocó a una reunión extraordinaria a la que se denominó Beijing+5, para dar seguimiento a los compromisos de la Cuarta Conferencia sobre la Mujer de 1995. Durante las sesiones se expresó la preocupación por no lograr los avances esperados, lo que dio origen a un documento al que se llamó Declaración Política y Nuevas Medidas e Iniciativas para la Aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, Nueva York, 2000. Como resultado de este trabajo se plantearon recomendaciones destinadas a enfrentar y superar los obstáculos que se identificaron para evitar la discriminación y la violencia contra la mujer, objetivos fundamentales de la Conferencia de Beijing.

Se subraya, nuevamente, la importancia de prevenir, sancionar y erradicar la discriminación y la violencia contra las mujeres por éstas un obstáculo para el goce y ejercicio de sus derechos humanos, como queda expresado en el numeral 59:

La violencia contra las mujeres y las niñas es un gran obstáculo que impide lograr los objetivos de la igualdad entre los géneros, el desarrollo y la paz. La violencia contra la mujer dificulta o anula el disfrute de sus derechos humanos y libertades fundamentales y supone una violación de esos derechos y libertades. La violencia basada en el género, como las palizas y otros tipos de violencia doméstica, los abusos sexuales, la esclavitud y la explotación sexual, la trata internacional de mujeres y niños, la prostitución forzosa y el acoso sexual, así como la violencia contra la mujer basada en los prejuicios culturales, el racismo y la discriminación racial, la xenofobia, la pornografía, la depuración étnica, los conflictos armados, la ocupación extranjera, el extremismo religioso y antirreligioso y el terrorismo, son incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana y deben ser combatidos y eliminados.

Los Estados Parte confirman su compromiso de tomar más medidas en todos los ámbitos de la vida del Estado y de las mujeres para superar los obstáculos y alcanzar los objetivos de la Plataforma de Acción. Así las cosas, entre las medidas comprometidas más sobresalientes se encuentran las siguientes:

<sup>19</sup>Naciones Unidas, Reunión celebrada en el Vigésimo Tercer Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, Nueva York, 2000, A/RES/S-23/3.

68:

j) Adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación y la violencia contra las mujeres y las niñas por parte de cualquier persona, organización o empresa.

k) Adoptar las medidas necesarias en relación con el sector privado y las instituciones educativas para facilitar y mejorar el cumplimiento de las Leyes no discriminatorias.

69:

a) Como cuestión prioritaria, examinar y revisar la legislación, cuando proceda, con miras a introducir una legislación eficaz, en particular sobre la violencia contra la mujer, y adoptar otras medidas necesarias para velar por que se proteja a todas las mujeres y las niñas contra todas las formas de violencia, física, psicológica y sexual y se les permita recurrir a la justicia.

b) Procesar a los responsables de cualesquiera formas de violencia contra las mujeres y las niñas e imponerles condenas adecuadas, y adoptar medidas encaminadas a ayudar y motivar a los que perpetrar tales actos a que interrumpan el ciclo de la violencia y tomen medidas para proporcionar medios de reparación a las víctimas.

c) Tratar todas las formas de violencia contra mujeres y niñas de todas las edades como delito punible por la Ley, incluida la violencia basada en todas las formas de discriminación.

d) Establecer leyes y fortalecer los mecanismos apropiados para encarar las cuestiones penales relativas a todas las formas de violencia en el hogar, incluso la violación en el matrimonio y los abusos sexuales contra mujeres y niñas, y procurar que tales casos sean llevados rápidamente ante la justicia.

e) Preparar, aprobar y aplicar plenamente leyes y otras medidas que se consideren convenientes, como políticas y programas educativos, para erradicar las prácticas consuetudinarias o tradicionales nocivas, entre ellas, la mutilación genital femenina, los matrimonios tempranos y forzados y los delitos denominados de honor que vulneran los derechos humanos de mujeres y niñas y constituyen obstáculos para el pleno disfrute por la mujer de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales, e intensificar los esfuerzos, en cooperación con los grupos locales de mujeres, para crear conciencia a nivel colectivo e individual de la manera en que esas nocivas prácticas tradicionales o consuetudinarias vulneran los derechos humanos de la mujer.

f) Seguir realizando investigaciones para lograr una mejor comprensión de las causas fundamentales de todas las formas de violencia contra la mujer, a fin de formular programas y tomar medidas para eliminar esas formas de violencia.

g) Tomar medidas para hacer frente, por medio de políticas y programas, al racismo y a la violencia contra mujeres y niñas por motivo de raza.

h) Adoptar medidas concretas, como cuestión prioritaria y con su participación plena y voluntaria, para hacer frente a las consecuencias de la violencia contra las mujeres indígenas a fin de poner en práctica programas y servicios eficaces y adecuados para eliminar todas las formas de violencia.

i) Promover el bienestar mental de mujeres y niñas, integrar los servicios de salud mental en los sistemas de atención primaria, elaborar programas de apoyo que tengan en cuenta las cuestiones de género y capacitar a los trabajadores sanitarios para que reconozcan los casos de violencia basada en el género y presten asistencia a las niñas y mujeres de todas las edades que hayan experimentado cualquier forma de violencia.

j) Adoptar y promover un enfoque integrado para responder a todas las formas de violencia y de abusos contra las niñas y mujeres de todas las edades, incluidas las niñas y las mu-

jeros con discapacidades, así como las mujeres y niñas vulnerables o marginadas, a fin de satisfacer sus diferentes necesidades, incluidas la educación, la prestación de servicios adecuados de atención médica y de servicios sociales básicos.

k) Aprobar y promover un enfoque integral para combatir la violencia contra la mujer en todas las etapas y circunstancias de su vida.<sup>20</sup>

En las reuniones de Beijing+10,<sup>21</sup> Beijing+15<sup>22</sup> y Beijing+20<sup>23</sup> se continúa dando seguimiento a la Plataforma de Beijing de 1995 y en ellas los Estados Parte reafirmaron los compromisos de la Declaración de Beijing y Beijing+5. Se subraya nuevamente la importancia de las acciones y medidas para superar los obstáculos que persisten y los nuevos desafíos para incorporar a la mujer al desarrollo garantizando la no discriminación y la eliminación de la violencia de la que es objeto.

### *La IV Conferencia Mundial sobre la Mujer: Conferencia de Beijing*

Esta Conferencia surgió como una inquietud por evaluar la situación y el real ejercicio y reconocimiento de los derechos de la mujer a fines del milenio.<sup>24</sup> En la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, se establece que uno de los objetivos fundamentales es el de promover la igualdad y el desarrollo para todas las mujeres.<sup>25</sup> Igualmente, que como parte de los compromisos se encuentran los de defender los derechos y dignidad de la mujer, así como todos aquellos derechos humanos estipulados en los instrumentos internacionales de derechos humanos, especialmente los contenidos en los instrumentos de género como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Del mismo modo, hace énfasis en que éstos son parte integral e indivisible de todos los derechos y libertades fundamentales reconocidas.

Se establecen los compromisos dirigidos a diseñar, aplicar y vigilar, en todos los niveles, políticas, medidas y programas que cuenten con una perspectiva de género tendiente a promover el desarrollo y adelanto de la mujer; a garantizar a la mujer todos los derechos humanos y a implementar las que sean necesarias para prevenir, erradicar y sancionar las violaciones a esos derechos, así como a todas las formas de discriminación y violencia contra la mujer.<sup>26</sup> Por cuanto al aspecto concreto de la violencia contra

<sup>20</sup>Naciones Unidas, Declaración y Plataforma de Acción de Beijing/ Declaración Política y Documentos Resultados de Beijing+5, Nueva York, ONU-Mujeres, 2014, pp. 271-274.

<sup>21</sup>Naciones Unidas, Reunión celebrada en la 49a. sesión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, Nueva York, 2005, ECE/AC.28/2004/3/Add.1.

<sup>22</sup>Naciones Unidas, Reunión celebrada en el 54º periodo de sesiones. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, Nueva York, 2010, E/2010/27 E/CN.6/2010/11.

<sup>23</sup>Naciones Unidas, Reunión celebrada en el 59º periodo de sesiones. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, Nueva York, 2015.

<sup>24</sup>Consejo Nacional de Población, IV Conferencia Mundial sobre la Mujer: alcances y resultados; acción para la igualdad, el desarrollo y la paz, México, CONAPO, octubre de 1995, p. 1.

<sup>25</sup>Ver Naciones Unidas, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer: Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, editado como el documento A/CONF.177/20, 1995, celebrada en Beijing, China, del 4 al 15 de septiembre de 1995.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 8.

la mujer, señala de forma muy precisa, que ésta representa un obstáculo para lograr los objetivos de igualdad, desarrollo y paz consignados como la esencia de la IV Conferencia. También que es un elemento que limita el ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales y que para garantizar su reconocimiento y aplicación se deben aplicar medidas urgentes. Define la violencia contra la mujer como:

[...] todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la privada. Por consiguiente, la violencia contra la mujer puede tener, entre otras, las siguientes formas:

- a) La violencia física, sexual o psicológica en la familia, incluidos los golpes, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital y otras prácticas tradicionales que atentan contra la mujer, la violencia ejercida por personas distintas del marido y la violencia relacionada con la explotación;
- c) La violencia física, sexual o psicológica perpetrada o tolerada por el Estado dondequiera que ésta ocurra.<sup>27</sup>

Una de las medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género, cualquiera que sea el espacio en que se ejecute, incluyendo la que se da en la familia, se refiere al desarrollo de programas y procedimientos especializados y específicos que atiendan el problema. En el mismo sentido, se señala que para lograr este objetivo hay que eliminar las prácticas y costumbres que justifican la violencia contra la mujer, y en su caso suprimirlas, condenarlas y sancionarlas. También se establece la obligación, a corto y mediano plazo, de la revisión y análisis periódico de la legislación; al igual que la de tomar todas las medidas legislativas, jurídicas, administrativas o de la índole que sean necesarias tanto para investigar como para sancionar los actos de violencia.

Subraya que la violencia contra la mujer constituye una violación a los derechos humanos, así como un obstáculo para el disfrute de tales derechos, por lo que confirma el deber de cumplir con lo establecido en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Declaración sobre Violencia contra la Mujer, e insta a los Estados Parte a adoptar medidas urgentes para combatir y erradicar la violencia contra la mujer.<sup>28</sup>

## La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social

Durante la Cumbre se elabora y aprueba el Informe y Declaración de Copenhague,<sup>29</sup> presenta los problemas que desde el punto de vista económico y social afectan a la comunidad internacional, en la que se planteas acciones a las que se comprometen los Estados Parte para resolver las situaciones prioritarias en la materia.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 60.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 120.

<sup>29</sup> Naciones Unidas, Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, publicado como documento A/CONF/166/9, Copenhague, 1995.

Son prioridad de la Declaración trabajar por la equidad y la igualdad del hombre y a mujer tanto en la vida pública y privada como en el desarrollo tanto individual como colectivo, el respeto a la dignidad humana, a la no discriminación, el acceso a la justicia social; en el respeto y la solidaridad social y humana estableciendo acciones para la tolerancia y la aceptación ante las diferencias.<sup>30</sup>

Dota a la familia de importancia como célula básica de la sociedad y confirma la protección fundamental que se debe a ella y a sus integrantes.<sup>31</sup> En el mismo sentido resalta la necesidad de proteger y garantizar los derechos humanos y libertades fundamentales, reconocidos en instrumentos generales y especiales de derechos humanos, de los integrantes de la familia.<sup>32</sup> Reafirma la importancia de la mujer así como de su empoderamiento para el desarrollo.<sup>33</sup> Se establece entre los compromisos,<sup>34</sup> uno muy importante, la creación de un entorno jurídico que permita el desarrollo social a través de la promoción de la igualdad y la equidad entre el hombre y la mujer, el pleno respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, el acceso a la justicia, la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia.<sup>35</sup>

Otros compromisos que incluyen el combate a la violencia en el núcleo familiar, la igualdad del hombre y la mujer en la vida familiar, combatir y eliminar todas las formas de discriminación, malos tratos y violencia contra las mujeres y las niñas, de conformidad con los instrumentos y las declaraciones internacionales pertinentes y a promover el pleno respeto de la dignidad humana y a lograr la plena igualdad del hombre y la mujer, así como la equidad entre los mismos.<sup>36</sup>

La violencia familiar es tratada como un problema social que atenta contra el desarrollo de los países, de las comunidades y las personas:

69. Además, la violencia en sus diversas manifestaciones, entre ellas, la violencia en el hogar, especialmente contra las mujeres, los niños, las personas de edad y las personas con discapacidades, constituye una amenaza creciente a la seguridad de las personas, las familias y las comunidades en todas partes [...].

En este mismo rubro se hace referencia a las acciones para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer,<sup>37</sup> y señala la obligación de crear y aplicar políticas públicas para eliminar todas las formas de violencia, en particular la que se presenta en el hogar, incluyendo acciones para controlar prácticas tradicionales o habituales nocivas, y se deberían incluir medidas preventivas y de rehabilitación de las víctimas.<sup>38</sup>

<sup>30</sup>Ver numeral 26 inciso f), Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

<sup>31</sup>Ver numeral 26 inciso h), Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

<sup>32</sup>*Ibidem*, inciso j).

<sup>33</sup>*Ibidem*, inciso s).

<sup>34</sup>Ver descriptor C. Compromisos, Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

<sup>35</sup>*Ibidem*, C. Compromisos, numeral 28, inciso a).

<sup>36</sup>Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, nota 19, p. 16.

<sup>37</sup>*Ibidem*, numeral 69, pp. 70-71.

<sup>38</sup>Ver apartado F numeral 79.



Relativo a las responsabilidades de familia, se establece que el hombre y la mujer deben ser considerados en igualdad de condiciones, y que la ayuda a la familia debe consistir en la creación y el impulso de políticas sociales y económicas destinadas a satisfacer las necesidades de la familia y sus integrantes.<sup>39</sup>

### *Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos*

En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos<sup>40</sup> se incluyó en la agenda el tema de la violencia de género, y se establece que la eliminación de la violencia contra la mujer es una obligación de derechos humanos. También que la violencia contra la mujer representa imponer a la mujer cargas que no le permiten su desarrollo y el libre ejercicio de sus derechos, por lo que es fundamental eliminar prejuicios sexistas y las consecuencias negativas de la aplicación de prácticas tradicionales o costumbres y de prejuicios culturales.<sup>41</sup>

La violencia y todas las formas de acoso y explotación sexuales, en particular las derivadas de prejuicios culturales [...], son incompatibles con la dignidad y la valía de la persona humana y deben ser eliminadas. Esto puede lograrse con medidas legislativas y con actividades nacionales y cooperación internacional en esferas tales como el desarrollo económico y social, la educación, la atención a la maternidad, la salud y el apoyo social.<sup>42</sup>

### Conferencia de El Cairo

La Conferencia sobre Población y Desarrollo<sup>43</sup> abordó el tema sobre el desarrollo de la mujer en general, así como de temas de salud, igualdad y equidad entre el hombre y la mujer, y la necesidad de eliminar la violencia contra la mujer, estableciendo nuevamente que la familia debe ser considerada como la base de la sociedad; por ende, debe estar protegida adecuadamente por el Estado, implicando esto el debido tratamiento que se debe dar a la mujer en la familia y la sociedad por la importancia que ésta tiene en el desarrollo de ambos. Plantea el compromiso de la comunidad internacional para eliminar la discriminación, que se manifiesta particularmente como violencia contra la mujer, mediante medidas tendientes a prevenirla y erradicarla, como son las legislativas, de educación, de comunicación social, de estudio e investigación, que permitan crear programas de acción eficientes en la lucha contra este fenómeno y en la protección de las víctimas. Esto también tiene fundamento en que se considera que

<sup>39</sup>Ver apartado G, numerales 80 y 81(a).

<sup>40</sup>Celebrada en Viena del 14 al 25 de junio de 1993.

<sup>41</sup>Ver Naciones Unidas, Informe de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Plataforma de Acción de la Conferencia de Viena, numeral 38. Documento publicado como A/CONF.157/73.

<sup>42</sup>*Idem.* Numeral 18.

<sup>43</sup>Celebrada en El Cairo del 5 al 13 de septiembre de 1994.

éste es un problema que incumbe al Estado, ya que impide el logro de los ideales constitucionales de igualdad y desarrollo de todos los ciudadanos.

### *Conferencia sobre las estrategias de Nairobi*

La reunión de que hablamos fue llamada La Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz;<sup>44</sup> en ella se planteó que la situación de la mujer, así como la disminución de la discriminación que se ejerce sobre ella, había sido mínima. Fue un esfuerzo más de las Naciones Unidas por recomendar y proponer a los Estados Parte la implementación de políticas y medidas administrativas, legislativas, económicas y culturales con el fin de crear una infraestructura legal, judicial, asistencial, jurídica y de trabajo social para la atención de mujeres víctimas de violencia, incluida la familiar, así como en aspectos de salud, trabajo, educación, etcétera, que serían puestas en práctica de entonces hasta el año 2000, y que permitiría alcanzar una cultura de respeto y conciencia social en torno a la mujer y su adelanto y pleno desarrollo en la sociedad y el mundo:

[...] la violencia doméstica [así como la de cualquier otra clase] es un problema complejo que constituye una ofensa intolerable para la dignidad de los seres humanos. [...] y debe reconocerse que los malos tratos infligidos a familiares constituyen un problema de graves consecuencias sociales que se perpetúan de una generación a otra.<sup>45</sup>

### *Conferencia Internacional de la Mujer*

Finalmente, podemos señalar la Conferencia Internacional de la Mujer.<sup>46</sup> Esta Conferencia se organizó con el fin de celebrar el Año Internacional de la Mujer. Como parte de los temas que se trataron, se habló sobre la situación y roles de mujeres y hombres, así como de los obstáculos que se presentan para la práctica de la igualdad de derechos y oportunidades.

### *Conferencias y mecanismos internacionales de carácter regional*

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en 1991, adopta la Resolución “Mujer y Violencia”, en la que se declara y reconoce a la violencia contra la mujer, como uno de los obstáculos para el desarrollo y para el goce y ejercicio de los derechos humanos.<sup>47</sup>

<sup>44</sup>Celebrada en Nairobi, Kenia, del 15 al 26 de julio de 1985.

<sup>45</sup>Naciones Unidas, *Violence against women in the family*, New York, 1989, p. 3.

<sup>46</sup>Celebrada en México del 19 de junio al 2 de julio de 1975.

<sup>47</sup>Morrison, Andrew R. y Loreto Biehl, *El costo del silencio: violencia doméstica en las Américas*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, p. 107.

Se han efectuado diversas reuniones para dar seguimiento, entre otros temas de importancia en la región, a los compromisos de género en cumplimiento de la Convención de Belém Do Pará, como son los relativos a la eliminación de la discriminación, de la violencia, a promover el desarrollo y la equidad de la mujer y sus derechos humanos. Entre estas reuniones están las que llevan el nombre de Cumbre de las Américas y ha sido convocada en siete ocasiones: La I Cumbre de las Américas, del 9 al 11 de diciembre de 1994, en Miami, Estados Unidos. La II Cumbre de las Américas del 18 al 19 de abril de 1998, en Santiago de Chile. La III Cumbre de las Américas del 20 al 22 de abril de 2001, en la Ciudad de Québec, Canadá. La IV Cumbre de las Américas, del 4 al 5 de noviembre de 2005, en Mar del Plata, Argentina. La V Cumbre de las Américas, del 17 al 19 de abril de 2009, en Puerto España, Trinidad y Tobago. La VI Cumbre de las Américas del 14 al 15 de abril de 2012, en Cartagena de Indias, Colombia. La VII Cumbre de las Américas del 10 al 11 de abril 2015 en Panamá.<sup>48</sup>

También se encuentra el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe:<sup>49</sup>

Fija entre sus objetivos la consolidación del pleno respeto por los derechos humanos de las mujeres de la región, otorgando prioridad a la eliminación de este tipo de violencia y de la discriminación por razón del sexo. Plantea la necesidad de sensibilizar a los medios de comunicación para erradicar, en sus representaciones, imágenes discriminatorias de las mujeres.<sup>50</sup>

Se cuenta con la Conferencia Regional sobre la Mujer, que es parte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y tiene como función dar seguimiento a la condición de la mujer, identificar sus necesidades y vigilar los compromisos de derechos humanos y género de la región. Se convoca cada tres años y en atención a los resultados de la evaluación que se hace de los aspectos anteriores, presenta el espacio para el debate y establecer recomendaciones al logro de tales objetivos.

Se han realizado 12 conferencias regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe:

La Primera Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina fue celebrada en La Habana en 1977; la Segunda Conferencia Regional en Macuto, Venezuela en 1979; la Tercera se organizó en México en 1983; la Cuarta se realizó en Guatemala en 1988; la Quinta en Curazao en 1991; la Sexta en Mar del Plata en 1994; la Séptima en Santiago de Chile en 1997; la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe en Lima,

<sup>48</sup>Organización de los Estados Americanos, Resumen informativo, Cumbre Extraordinaria de las Américas e Igualdad de Género, celebrada en Monterrey, México, OEA, 2004, p. 1, disponible en <http://spanish.peopledaily.com.cn/n/2015/0408/c31617-8874984.html>. Consultado el 13 de mayo de 2016.

<sup>49</sup>CEPAL, *Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 (LC/G.1855)*, Santiago de Chile, enero de 1995.

<sup>50</sup>Consejo Nacional de la Mujer, *La mujer y la Violencia en la República Argentina: Convenciones Internacionales. Legislación Nacional y Provincial. Desafíos*, Buenos Aires, CNM en colaboración con el Programa Regional Piloto contra la Violencia Familiar, 2002, pp. 8-9.

Perú en el año 2000; la Novena nuevamente en la Ciudad de México en 2004; la Décima en Quito en 2007; la Onceava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe en Brasilia en 2010; y por último, la Doceava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe en Santo Domingo en 2013.<sup>51</sup>

De entre los contenidos de las conferencias sólo resaltaremos los correspondientes a la XII Conferencia sobre la Mujer, por ser los más actuales y en seguimiento respecto al tema específico de la violencia contra la mujer. Se celebró en Santo Domingo, en el año de 2013, en su informe final y compromisos<sup>52</sup> se plantea todo un inciso dedicado a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer de la siguiente forma:

#### D. Igualdad de género y eliminación de la violencia contra las mujeres

1. Hacer efectivas las políticas nacionales y locales y adoptar medidas preventivas, penales, de protección y atención para lograr la erradicación de todas las formas de violencia y estigmatización contra las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas mayores, indígenas, afrodescendientes, rurales, LGBTTI y mujeres con discapacidad e incluir el uso efectivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones con un enfoque intercultural, con el fin de lograr una mayor inclusión e igualdad para todas las mujeres;

81. Hacer efectivas también leyes y políticas nacionales que combatan la violencia contra las mujeres y las niñas en los medios y en el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, considerando la naturaleza y los riesgos en estos espacios y la mayor vulnerabilidad de las mujeres en toda su diversidad;

82. Asegurar en los servicios de salud que todas las mujeres sean atendidas sin ninguna violencia, en particular la violencia que ocurre durante los partos conocida como violencia obstétrica;

83. Crear espacios de articulación para fomentar el compromiso conjunto de las instituciones públicas y privadas que intervienen en la ruta crítica de prevención, atención y sanción en respuesta a todas las formas de violencia contra las mujeres, las niñas, las adolescentes, las jóvenes y las adultas mayores;

84. Adoptar nuevas estrategias que garanticen respuestas institucionales eficaces para inducir cambios rápidos y significativos en los factores estructurales que inciden en la violencia contra las mujeres y las normas socioculturales y simbólicas que la perpetúan, fortaleciendo los mecanismos de prevención, persecución, sanción y reparación, e incluir el uso efectivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las medidas de protección que brindan las autoridades judiciales competentes;

85. Apoyar el desarrollo y la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones y de las redes sociales como recursos para el empoderamiento de las mujeres y las niñas, incluidos el acceso a la información sobre la prevención y las formas de enfrentar la violencia contra ellas;

86. Diseñar mecanismos, incluidos los legislativos, y sanciones destinados a combatir la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones y de las redes sociales para cometer actos violentos contra las mujeres y las niñas, en particular, el uso con

<sup>51</sup> <http://www.cepal.org/cgibin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/8/28478/P28478.xml&xsl=/mujer/tpl/p18fst.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl>

<sup>52</sup> Para más información ver CEPAL, *Informe de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe LC/L.3789*, 2014.

finés delictivos para el acoso sexual, la explotación sexual, la pornografía infantil y la trata de mujeres y niñas, y las nuevas formas de violencia, como el acoso y la intimidación cibernéticos y las violaciones de la privacidad que ponen en peligro la seguridad de las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas mayores, indígenas, afrodescendientes, rurales, LGBTTI y mujeres con discapacidad;

87. Garantizar el acceso efectivo a la justicia y a la asistencia jurídica gratuita y de calidad para las mujeres que sufren violencia, y capacitar y sensibilizar, desde un enfoque de género, a las personas facultadas para impartir justicia, así como a la policía y a otros cuerpos responsables de la seguridad;

88. Promover la reforma de sistemas legales y la modificación de leyes que generen exclusión o daño, y garantizar la eliminación de todas las barreras sistémicas que impiden el acceso efectivo a la justicia;

89. Asegurar que en las políticas de seguridad pública se incluyan medidas específicas para prevenir, investigar, sancionar, penalizar y erradicar la violencia contra las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes y adultas mayores, y los feminicidios/femicidios, con el objetivo de procurar una vida libre de violencia, así como promover la adopción de protocolos regionales y la eliminación de obstáculos legales para el acceso de las víctimas a la justicia y a una reparación;

90. Adoptar las medidas, incluso de carácter legislativo, necesarias para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de trata y tráfico de mujeres, adolescentes, jóvenes, niños y niñas, para la explotación sexual y laboral o cualquier otro fin, acelerando la educación, capacitación y concientización pública con miras a desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación y brindando a las víctimas identificadas de trata una protección y atención adecuadas, como refugio, servicios de rehabilitación y reinserción social, protección de testigos, capacitación laboral, asistencia letrada, atención médica confidencial, repatriación y asistencia para la regularización migratoria con el consentimiento informado de la persona objeto de la trata, independientemente de su participación en procesos judiciales;

91. Promover el respeto de los derechos humanos integrales de las mujeres, sin importar su condición migratoria, y establecer acuerdos de cooperación entre los países de origen, tránsito y destino de la migración indocumentada para ofrecer respuestas a los desafíos que ésta plantea en la región, incluido el acceso a la justicia, y medidas que garanticen a las mujeres migrantes la obtención de documentos de identidad y ciudadanía, con el fin de mejorar su situación laboral y facilitar su inclusión social tanto en el país de origen como en el de destino;

92. Integrar la atención a la violencia por motivos de género en todos los programas y servicios de salud sexual y salud reproductiva, salud materno-infantil, planificación familiar y servicios relacionados con mujeres portadoras de VIH/SIDA, sin olvidar el tratamiento de las enfermedades oportunistas y otras relacionadas con el VIH, para desarrollar una oferta de servicios de apoyo en instituciones y empresas y garantizar el derecho al trabajo y a una vida digna, como parte de una respuesta coordinada multisectorial;

93. Definir y desarrollar políticas públicas contra la discriminación y promover acciones afirmativas, sobre la base de un enfoque interseccional que abarque la lucha contra el sexismo, el racismo, el etnocentrismo, la homofobia y la lesbofobia;

94. Impulsar la creación de sistemas integrados nacionales y regionales de estadísticas sobre violencia contra las mujeres, incluida la ciberdelincuencia, para recopilar, compilar

y analizar datos sobre este flagelo, con particular énfasis en registros administrativos minuciosos, completos y oportunos, con miras a diseñar y reforzar las políticas públicas y los programas para prevenir, atender y sancionar la violencia de género;

95. Garantizar que todas las víctimas y sobrevivientes de violencia contra las mujeres (incluidos los hijos e hijas de las víctimas, así como las personas que de ellas puedan depender) tengan acceso inmediato a los servicios de atención integral, apoyo psicosocial y de salud mental, tratamiento de lesiones, refugio y atención después de una violación o agresión sexual, así como acceso a anticoncepción de emergencia y profilaxis para infecciones de transmisión sexual y servicios seguros de aborto en los casos de violación sexual;

96. Diseñar un modelo de red de emergencias con interacciones desde el ámbito local para proteger la vida de las personas, la infraestructura y las operaciones de las redes y los servicios de seguridad y socorro, con el fin de contribuir a las labores de prevención, atención segura y recuperación de las mujeres sobrevivientes de agresiones y en caso de emergencias y desastres de origen natural y humano;

97. Definir políticas para enfrentar factores de vulnerabilidad de género en la atención de riesgos ante desastres de origen natural y humano y emergencias, y diseñar estrategias de prevención y atención con perspectiva de género garantizando la protección de las mujeres y las niñas;

98. Propiciar, favoreciendo la creación de redes estratégicas, que los medios de comunicación y los gremios de comunicadores y comunicadoras sociales se comprometan a proyectar una imagen positiva de las mujeres, superando los estereotipos y los contenidos violentos que reproducen la discriminación y la violencia contra las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas mayores, indígenas, afrodescendientes, rurales, LGBTTI y mujeres con discapacidad;

99. Consolidar una propuesta para erradicar las discriminaciones sexistas estructurales en el mundo rural, asegurando la igualdad económica, política y social entre los géneros, y emprender acciones inmediatas para garantizar el derecho de las mujeres rurales a una vida sin violencia y sin racismo;

100. Erradicar la violencia de género considerando que requiere un abordaje integral en varios frentes, desde la educación hasta la transformación de los patrones culturales y el fortalecimiento del movimiento de mujeres.<sup>53</sup>

Por otro lado se encuentra el denominado Mecanismos de Seguimiento de la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (MESECVI). Nace como resultado del estudio que hiciera la Comisión Interamericana de Mujeres, en 2003, sobre el grado de cumplimiento de la Convención, ya que los resultados demostraron que se había cumplido parcialmente con los compromisos de la misma y que se debía promover su aplicación. Así las cosas, el 26 de octubre de 2004, el secretario general de la OEA aprobó el “Estatuto del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer Convención de Belém do Pará” (MESECVI).<sup>54</sup>

El MESECVI es el organismo interamericano que da seguimiento a los compromisos adquiridos por los Estados que han ratificado la Convención de Belem Do Pará; que

<sup>53</sup> *Ibidem*, pp. 32-35.

<sup>54</sup> Para más información ver Faillace, Magdalena, *Mujer: contra la discriminación y la violencia, por el desarrollo social: documentos y reflexiones*, Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2007, p. 111.

coadyuva a la aplicación y ejecución de los objetivos contenidos en la Convención y que facilita la cooperación técnica entre los Estados Parte y el organismo. El MESECVI tiene dos áreas, la Conferencia de los Estados Parte, que es un órgano político integrado por representantes de los Estados, y el Comité de expertos o CEVI, área técnica integrada por especialistas en el tema de la violencia contra la mujer. Los Estados presentan sus informes sobre los avances en materia de violencia contra la mujer y el cumplimiento de la Convención y el Comité de expertos realiza el análisis y presenta un informe basado en dicho análisis.<sup>55</sup>

Los Informes del MESECVI muestran cuatro problemas comunes en la región: a) Marco Jurídico, Legislación, Planes nacionales; b) Acceso a la Justicia; c) Presupuesto y d) Estadísticas. Esto como consecuencia de que se encontraron deficiencias en cuanto a la implementación de medidas jurídicas y legislativas y de todo orden para prevenir y condenar la violencia contra las mujeres, incluida la que se presenta en la familia, la que es considerada una violación a los derechos humanos.<sup>56</sup>

Ya han pasado más de dos décadas de la ratificación de la Convención de Belém Do Pará y el diagnóstico señala que son pocos los países que tienen un marco jurídico que sin dificultad cumpla con los cometidos de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, en cualquier ámbito de su vida.

### Instrumentos convencionales y no convencionales vinculados al problema de la violencia familiar con una perspectiva de género

En este punto realizaremos una síntesis de los contenidos fundamentales de estos instrumentos en materia de violencia contra la mujer y en particular la que sufre en el ámbito de la familia.

#### *Organización de las Naciones Unidas: Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*<sup>57</sup>

Como resultado de los trabajos realizados durante la Conferencia Mundial de la Mujer, en 1975, se crea un documento jurídicamente vinculante; es decir, una convención que hiciera cumplir; mediante su ratificación, los principios consagrados en la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Dicha convención estaría

<sup>55</sup>Organización de los Estados Americanos, Reglamento del comité de expertas/os del mecanismo de seguimiento de la implementación de la convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “convención de belém do pará”, Washington, D.C., OEA, documento OEA/Ser.L/II.7.10, MESECVI-IV/doc.196/13, 2013, pp. 1-2.

<sup>56</sup>Para más información ver Segundo Informe de Seguimiento a la Implementación de las Recomendaciones del Comité de Expertas del MESECVI, Washington, D.C., Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), 2014.

<sup>57</sup>Firmada por México el 17 de julio de 1980, ratificada el 23 de marzo de 1981 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981.

encaminada, fundamentalmente, a lograr la igualdad, el desarrollo, el adelanto y la participación de la mujer, en igualdad de condiciones que el hombre, así como alcanzar una vida libre de violencia, en todos los aspectos de su vida pública y privada, así como en su desarrollo.<sup>58</sup>

Fue aprobada por la Asamblea General en 1979 y posterior a su ratificación por 20 países, en 1981, entró en vigor; así como al mismo tiempo el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, establecido en el artículo 17, quedó instalado y entró en funciones,<sup>59</sup> el considerando sexto del preámbulo de la Convención establece: “Preocupados, sin embargo, al comprobar que a pesar de estos diversos instrumentos las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones.” La Convención reitera el objetivo de alcanzar la dignidad y el valor de la persona humana, así como la igualdad de derechos del hombre y la mujer, sin distinciones por razones de sexo, estado civil, edad, etcétera.

También resalta el hecho de que la discriminación contra la mujer viola los principios de igualdad y del respeto de la dignidad humana, lo que, obstaculiza la participación y el desarrollo pleno en la vida de la mujer, elementos indispensables para alcanzar el bien común y la paz. Indica que para alcanzar la igualdad de la mujer es necesario cambiar los roles, estereotipos y prejuicios socioculturales que limitan a la mujer en un estilo de vida patriarcal y de subordinación.<sup>60</sup>

Los primeros seis artículos establecen la realización y la aplicación de las medidas a seguir para lograr los objetivos de la Convención.

En este sentido, el artículo 1 nos define qué es discriminación contra la mujer de la siguiente manera:

A los efectos de la presente Convención la expresión “discriminación contra la mujer” denota toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

El artículo 2 de la Convención nos habla sobre las obligaciones de los Estados Parte para eliminar la discriminación contra la mujer, establecer en sus leyes fundamentales y secundarias el principio de igualdad del hombre y la mujer, adoptar las medidas necesarias, particularmente las legislativas, para prevenir, sancionar y erradicar la discriminación, garantizar el acceso a la justicia en la protección del derecho a no ser discriminada, evitar la discriminación por parte de los actores del Estado o de

<sup>58</sup>Para más información ver Manual: Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW, México, 4a. ed., Secretaría de Relaciones Exteriores, UNIFEM y PNUD, 2008, pp. 13 a 16.

<sup>59</sup>*Idem.*

<sup>60</sup>Párrafo 14 del preámbulo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.



los integrantes de la sociedad, actualizar, modificar o derogar leyes que contengan prácticas o preceptos normativos que impliquen discriminación.

El artículo 3 establece la obligación de tomar medidas, cualquiera que sea su clase, en todas las esferas de la vida y desarrollo de la mujer; para dar cumplimiento a lo estipulado en el artículo 2, y sin las cuales las mujeres no podrán gozar de los derechos consagrados en esta Convención y en los instrumentos generales de derechos humanos.

El artículo 5 plantea la obligación de tomar las medidas apropiadas para resolver el problema de la discriminación de la mujer desde su raíz, entre las que se encuentran modificar patrones culturales, los prejuicios y las prácticas consuetudinarias de cualquier tipo que subordine a la mujer o que la encasille en actividades estereotipadas en su perjuicio. Así como la importancia de la educación de los hijos libres de de las prácticas, usos y costumbres estereotipadas y de la igual responsabilidad de los padres en la educación y en el hogar.

El artículo 4, en primer lugar, nos habla sobre la posibilidad de los Estados Parte, de adoptar medidas temporales (acción positiva), ya sean de carácter legislativo o administrativo que sean necesarias para garantizar la igualdad del hombre y la mujer, y que elimine y prevenga cualquier tipo de discriminación que impida, desconozca o limite los derechos y libertades fundamentales de la mujer. Por su parte, el artículo 6 nos habla de las formas para acabar con la explotación sexual y el tráfico de mujeres.

Fundamental en los artículos 15 y 16, señala la importancia y necesidad de garantizar el reconocimiento a la dignidad, la igualdad y al ejercicio de los derechos en las esferas civil y familiar a las mujeres.

### *Organización de los Estados Americanos: Convención de Belém Do Pará*

La Organización de Estados Americanos ha realizado el documento que protege único en su especie a nivel mundial, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer. En 1990 la Comisión Interamericana de Mujeres comenzó un proceso de consulta,<sup>61</sup> que tuvo como objetivo los trabajos para la regulación de la violencia contra la mujer en la región. Mientras esto sucedía, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos adoptó, en lo que serían los primeros avances y compromisos regionales en la materia, la Declaración sobre la Erradicación de la Violencia contra la Mujer en 1990<sup>62</sup> y la primera resolución llamada Protección de la Mujer contra la Violencia en 1991,<sup>63</sup> y el 9 de junio de 1994 la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos aprobó la Convención de Belém Do Pará, en Brasil.

<sup>61</sup>Denominado Consulta Interamericana sobre la Mujer y la Violencia.

<sup>62</sup>Adoptada por la vigésimo quinta Asamblea de Delegadas.

<sup>63</sup>Resolución AG/RES 1128 (XXI-0/91).

En total de 35 países que forman parte de la Organización de Estados Americanos, 27 han ratificado la Convención.<sup>64</sup> El 4 de junio de 1995 México firmó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la ratificó el 19 de junio de 1998,<sup>65</sup> y para formar parte del orden jurídico nacional se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* en 1999.<sup>66</sup>

Este instrumento busca reconocer y combatir el uso frecuente, grave y variado de la violencia de la que es objeto, así como sus consecuencias en la vida de las mujeres y el ejercicio de sus derechos humanos. Establece una relación entre la violencia de género, la discriminación y los derechos humanos de las mujeres de la que se desprende que todo acto que atente contra estos derechos se considera violencia contra la mujer.

La definición de violencia queda establecida en los artículos 1 y 2 de la Convención, y de ellos se desprende que quedan prohibidos los actos u omisiones que resulten en la ejecución de conductas de violencia física, sexual o psicológica realizadas por particulares, y el último inciso del artículo 2 contempla la responsabilidad estatal, cuando el Estado o sus actores ejecuten o toleren actos de violencia; es decir, será responsable cuando en su legislación, en sus prácticas administrativas, en sus políticas públicas y sociales y en cualquiera de sus ámbitos de actuación practique actos de violencia, tolere la violencia contra la mujer u omita desaparecerla o sancionarla. El concepto de violencia establecido en la Convención plantea, igualmente, que toda violación a los derechos humanos de la mujer constituye un acto de violencia de género:

#### Artículo 1º

Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

#### Artículo 2º

Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- b. [...]
- c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.

Se condenan diversas formas de violencia entre las que se encuentran, la violencia familiar, la violación, el maltrato y el abuso sexual, la tortura, la trata de personas, la prostitución forzada, el secuestro y el hostigamiento sexual en el lugar de trabajo, en las escuelas, en los establecimientos de salud o en cualquier otro lugar.

En su artículo 3 establece como derecho fundamental de toda mujer a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito privado como en el público, que incluye, como dice el artículo 6, el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación,

<sup>64</sup>Para más información ver <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-61.html>. Consultado el 15 de mayo de 2016.

<sup>65</sup>*Idem.*

<sup>66</sup>Decreto de Promulgación publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 1999.

y el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

El artículo 4 hace una enumeración de derechos a proteger, entre los que se encuentran: la vida, la integridad física, psicológica y moral, el derecho a la libertad y a la seguridad personales, el derecho a no ser sometida a torturas, el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia.

En el artículo 5 se señala que las formas de violencia se amplían a la violación o incumplimiento por parte de los Estados Parte de los compromisos adquiridos en instrumentos internacionales de derechos humanos y de protección a la mujer ratificados por ellos, puesto que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.

Los Estados Parte deben cumplir con las obligaciones que la Convención les impone, que se señalan en los artículos 7, 8 y 9 y que proporcionan un marco amplio de medidas dirigidas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer en cualquier ámbito, entre las más importantes:

- 1) *Jurídicas*: Es necesario incluir en la legislación normas civiles, penales y administrativas y de género para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer; adoptar las medidas legislativas necesarias para hacer efectiva la Convención, y establecer las medidas legislativas para modificar o derogar leyes y reglamentos vigentes, así como para cambiar o erradicar prácticas jurídicas o consuetudinarias que fomenten la persistencia o tolerancia de la violencia.
- 2) *Administrativas*: se deben incluir las medidas apropiadas en instituciones públicas y privadas con el fin de establecer mecanismos que permitan a la mujer víctima de violencia recibir la atención y asesoría necesarias tanto desde el punto de vista de la salud como del jurídico y asistencial y lograr así su acceso efectivo al resarcimiento o reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces; y ofrecer a la mujer víctima de violencia programas de rehabilitación que le permitan comenzar su vida y poder desarrollarse plenamente en todos los ámbitos de la misma.
- 3) *Educativas*: con el objeto de cambiar el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todos los niveles del proceso educativo con el fin de eliminar prácticas consuetudinarias de subordinación o inferioridad de la mujer que son origen y alientan la violencia contra la mujer; fomentar la educación y capacitación del personal de administración de justicia, legislativo, de policía, de salud y demás del sector público que tengan contacto con víctimas o conozcan del problema; fomentar y apoyar programas de educación gubernamental y del sector privado dirigidos a concientizar a todos los ciudadanos sobre el problema de la violencia contra la mujer, y ofrecer programas de capacitación que le permitan a la mujer participar plenamente en la vida pública, social y privada.

- 4) *Investigación*: deben fomentar y garantizar la investigación, la recopilación de estadísticas y demás información sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, lo que permitirá implementar las medidas antes descritas y contar con soluciones eficaces para erradicar y prevenir la violencia de género, y a promover la realización de foros y la creación de grupos de trabajo a nivel internacional en los que se dé un intercambio de las ideas, experiencias y resultados, lo que nos llevará a la estructuración e implementación de programas y mecanismos eficaces dirigidos a proteger de la violencia a la mujer.

Se rescata del artículo 9 que la violencia contra la mujer puede tener su origen en la discriminación racial, cultural o sexual, la calidad migratoria, la condición social o económica, la edad, el credo religioso o ideas políticas, el embarazo, la incapacidad o discapacidad y en la privación de la libertad.

Los artículos 10, 11 y 12 se refieren a los mecanismos para el seguimiento y vigilancia en el cumplimiento de la Convención, y se refiere a los informes nacionales que los Estados Parte están obligados a presentar a la Comisión Interamericana de Mujeres donde se indiquen las medidas adoptadas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, sobre las medidas para proporcionar atención asistencial y jurídica a la víctima, sobre los problemas de su implementación o los factores que determinan la persistencia de una cultura de violencia hacia la mujer.

### *Instrumento universales no convencionales: recomendación número 19*

La recomendación número 19 fue emitida por el Comité sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.<sup>67</sup> Establece en sus numerales 6 y 7 la obligación de los Estados Parte de eliminar la discriminación contra la mujer en todas sus formas y entre ellas se encuentra a la violencia contra la mujer, y la define como tal en los términos del artículo 1 de dicha convención:

6. El artículo 1 de la Convención define la discriminación contra la mujer. Esa definición incluye la violencia basada en el sexo; es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad. La violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones de la Convención, sin tener en cuenta si hablan expresamente de la violencia.

7. La violencia contra la mujer, que menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de los diversos convenios de derechos humanos, constituye discriminación, como la define el artículo 1 de la Convención. Esos derechos y libertades comprenden:

<sup>67</sup>En el 11º periodo de sesiones del Comité en 1992.

- a) El derecho a la vida;
- b) El derecho a no ser sometido a torturas o a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes;
- d) El derecho a la libertad y a la seguridad personal;
- e) El derecho a igualdad ante la ley;
- f) El derecho a igualdad en la familia;
- g) El derecho al más alto nivel posible de salud física y mental;

Los Estados Parte están obligados a tomar las medidas para erradicar la violencia:

- b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes que prohíban la discriminación contra la mujer;
- e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;
- f) Adoptar las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer.

En la recomendación número 19 se dice en términos generales que las actitudes tradicionales por las cuales la mujer se encuentra subordinada al hombre o por las cuales tiene o se le asignan roles estereotipados permiten que continúen existiendo las prácticas que envuelven violencia o coerción. También que estos prejuicios y prácticas tratan de justificar la violencia de género como una forma de protección o control de la mujer.

El Comité emitió algunas recomendaciones y tomaremos aquellas que se ajustan al tema de la violencia familiar: tomar las medidas apropiadas y que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia de género; asegurar que las leyes contra la violencia familiar y otras formas de violencia de género contengan disposiciones dirigidas a garantizar la protección y respeto a la integridad y dignidad de las mujeres; ofrecer servicios de asistencia para las víctimas y capacitar al personal de procuración y administración de justicia, así como a todo servidor público; tomar las medidas necesarias para asegurar que los medios de comunicación respeten y promuevan el respeto a la mujer.

e) Implementar las medidas jurídicas o cualquier otra clase, incluyendo las educativas, para proporcionar a la mujer protección efectiva contra la violencia de género, como por ejemplo, información pública y programas de educación que permitan cambiar prejuicios y prácticas socioculturales existentes en perjuicio de la mujer.

### *Instrumento universal no convencional:*

#### *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*

La Asamblea General de las Naciones Unidas, ante la gravedad y poco avance en la materia, aprobó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.<sup>68</sup>

<sup>68</sup>Mediante resolución aprobada el 20 de diciembre de 1993. Ver Naciones Unidas, documento A/RES/48/104.

Está dirigida a proteger y velar por la efectiva aplicación y reconocimiento de los derechos humanos de la mujer, principalmente los relativos a una vida libre de violencia, la igualdad, la seguridad, la libertad, la integridad y la dignidad a la que tiene derecho. Nuevamente se reconoce y afirma que la violencia contra la mujer constituye una violación a sus derechos humanos, y explica a la violencia, en cualquier ámbito, como un mecanismo de control y como efecto de las relaciones de poder y patriarcales:

[...] la violencia contra la mujer constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer, y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre.<sup>69</sup>

Parece un objetivo fundamental a través de estos instrumentos fijar la definición de lo que universalmente debe entenderse como violencia contra la mujer:

A los efectos de la presente Declaración, por “violencia contra la mujer” se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se produce en la vida pública como en la privada.<sup>70</sup>

Señala algunas de las formas de violencia contra la mujer que más preocupan como, por ejemplo, las prácticas tradicionales llenas de prejuicio; como la violencia física, sexual y psicológica que se ejecuta en la familia, en las comunidades, la violación, el hostigamiento sexual, la violencia en medios. Reconoce, como parte de los derechos de la mujer, el relativo a verse libre de todas las formas de discriminación, ya que la violencia de género es una forma de discriminación.

La Declaración establece un conjunto de medidas que han de ser tomadas por los Estados en orden a prevenir y erradicar la violencia contra la mujer y dar cumplimiento a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer:<sup>71</sup> Condenar la violencia contra la mujer; implementar las medidas legislativas, jurídicas, administrativas o sociales que sean necesarias para prevenirla y erradicarla, así como abstenerse de invocar alguna costumbre o tradición para justificar dicha violencia. Y Elaborar programas gubernamentales y políticas públicas de tipo preventivo dirigidos a eliminar cualquier tipo de discriminación derivado de leyes, usos, costumbres y prejuicios, patriarcales de inferioridad y subordinación, que rompan con el principio de igualdad.

<sup>69</sup>Párrafo sexto de los considerandos de la Declaración para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

<sup>70</sup>Artículo 1 de la Declaración para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

<sup>71</sup>Ver artículo 4º de la Declaración.

## Transversalidad y violencia familiar

En este rubro veremos cómo el Estado mexicano integra en su orden jurídico los compromisos adquiridos en las convenciones internacionales ya descritas en este trabajo, con una perspectiva de género.

### *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1° establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano. Igualmente, que las normas sobre derechos humanos se interpretarán conforme la Constitución y a los tratados internacionales en la materia, siempre garantizando, en todo tiempo, la protección más amplia. Señala que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en cumplimiento de los compromisos adquiridos en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Por su parte, el artículo 2° condena y prohíbe toda discriminación que tenga origen en el género, la edad, las discapacidades, la condición social, origen étnico o nacional, las condiciones de salud, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga como resultado anular, limitar o desconocer los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas. Por último, el artículo 4° establece el principio de igualdad del hombre y la mujer en y ante la ley.

### *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*<sup>72</sup>

Esta ley es específica en cuanto al tema de la violencia contra la mujer, entre sus fines se encuentra establecer las acciones y programas, al igual que las directrices, modalidades y lineamientos para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y garantizar una vida libre de violencia. Además, para garantizar su aplicación en el territorio nacional crea un sistema de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y la Ciudad de México, que permitirá la evaluación y seguimiento de la ley, así como los avances en materia de violencia contra la mujer.

<sup>72</sup>Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de febrero de 2007.

### *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*<sup>73</sup>

Fue creada para regular y garantizar la igualdad de hombres y mujeres, estableciendo las directrices, principios y mecanismos del Estado para impulsar y asegurar el cumplimiento del compromiso por la igualdad fáctica y formal, tanto en el ámbito público como en el privado, promoviendo el desarrollo, adelanto y paz de las mujeres en todos los espacios de su vida y su actuar.

### *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*<sup>74</sup>

Su propósito es prevenir y eliminar todas las formas y prácticas de discriminación que tengan como sustento cualquier prejuicio, característica o circunstancia basadas en el sexo/género, edad, embarazo, estado civil, discapacidad, condiciones de salud, condición social o económica, origen étnico o nacional, etcétera; así como promover la igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres, en atención al cumplimiento de lo dispuesto tanto a los tratados internacionales de derechos humanos como a la Constitución general.

### *Legislación federal en materia de salud*<sup>75</sup>

En este aspecto contamos con la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar. La norma tiene como fin establecer las reglas que se tienen que seguir por el personal de salud y/o hospitalario en la atención médica y la orientación que se proporcione a los usuarios de estos servicios involucrados en situaciones de violencia familiar; estos usuarios pueden ser tanto el agresor como el receptor de la violencia familiar. La norma es obligatoria para todos los prestadores de servicios de salud tanto en el sector público como privado.

Define en su artículo 4.1 como atención médica de la violencia familiar: “al conjunto de servicios que se proporcionan con el fin de promover, proteger y restaurar la salud física y mental, de las y los usuarios involucrados en situación de violencia familiar”.

Incluye la promoción, protección y restauración de la salud física y mental a través del tratamiento, rehabilitación o referencia a instancias especializadas, información de medidas médicas alternativas si el caso lo requiere y, cuando sea solicitado y las condiciones lo permitan, la restauración de la salud de los probables agresores.

<sup>73</sup>Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de agosto de 2006.

<sup>74</sup>Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2003.

<sup>75</sup>Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de abril de 1999.



Entre las acciones que deben tomar los diversos actores del sector salud por cuanto a la atención médica de la violencia familiar se encuentran: la promoción de relaciones no violentas, la prevención de la violencia familiar, la detección y el diagnóstico de las personas que viven esa situación, la evaluación del riesgo en que se encuentran, la promoción, protección y restauración de su salud física y mental a través del tratamiento o referencia a instancias especializada.

Señala en su artículo 4.7 que entre los grupos vulnerables a atender en el problema de la violencia familiar se encuentran las mujeres embarazadas, las niñas, niños, adolescentes, los adultos mayores, las mujeres y hombres con enfermedad física o mental que implique discapacidad.

### *Leyes de asistencia y prevención de la violencia familiar en las entidades federativas*

Las leyes de asistencia y prevención de la violencia familiar son leyes de corte administrativo y coadyuvan ante las autoridades civiles o penales en caso de que así lo exija el caso. Entre los principios que guían la aplicación de la ley podemos mencionar la unidad familiar, la equidad de género, la igualdad de derechos y obligaciones de los cónyuges o de la pareja, la protección de la mujer, de los hijos menores de edad, de los integrantes de la familia con alguna discapacidad física o mental y de las personas de la tercera edad.

El objeto de las leyes es proteger la integridad física, psicoemocional, sexual así como la preservación de la salud y el adecuado desarrollo integral de las mujeres, las niñas, los niños y los adolescentes y de cualquier miembro de la familia, libres de cualquier forma de discriminación; es decir, que la asistencia y atención especializada que se brinde en materia de violencia familiar, por organismos gubernamentales y no gubernamentales, deberá estar libre de prácticas y prejuicios sustentados en estereotipos y roles discriminatorios de jerarquía y de subordinación.

Las entidades federativas y sus autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación, en los términos de estas leyes, de garantizar el respeto a los derechos humanos e implementar políticas públicas en todas las áreas que sea necesario para prevenir, sancionar y erradicar la discriminación y la violencia en la familia; para proporcionar información y promover, a través de la educación formal e informal, el derecho a una vida libre de violencia en el ámbito de la familia, y para garantizar las condiciones para un adecuado desarrollo físico, psicoemocional, moral, social y económico, en condiciones de libertad, respeto y dignidad.

A través de estas leyes se establece un programa interinstitucional de coordinación, de carácter transversal, que establecerá y aplicará los mecanismos de atención, asistencia y prevención de la violencia familiar, así como, en el ámbito de sus competencias, de las medidas necesarias para hacer cesar, sancionar y erradicar la violencia familiar.

En este caso, 29 de las 32 entidades federativas cuentan con leyes específicas para la asistencia, prevención y erradicación de la violencia familiar.

## *Ley de Acceso para las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de las entidades federativas*

Estas leyes tienen su origen en el objeto de crear un sistema estatal de coordinación, lo que implica la interacción entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para crear programas, medidas y acciones dirigidas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los mecanismos y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia y a la igualdad de trato y de oportunidades.

Para lograr lo anterior se establece como obligación de las autoridades expedir leyes, reglamentos, programas, manuales, así como tomar medidas presupuestales y administrativas para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, atendiendo a los compromisos adquiridos por la ratificación de los instrumentos convencionales y vinculatorios en materia de derechos humanos de las mujeres. Es decir, todas las medidas que se originen de la aplicación de estas leyes, estarán orientadas a garantizar la prevención, atención, sanción y erradicación de todos los tipos de violencia contra las mujeres y para promover su desarrollo integral.

Los principios que regirán la aplicación de las leyes de acceso para las mujeres a una vida libre de violencia son la igualdad jurídica entre la mujer y el hombre, el respeto a la dignidad humana de las mujeres, la no discriminación y la libertad de las mujeres.

Se cuenta con 32 entidades federativas que tienen su ley estatal de acceso para las mujeres a una vida libre de violencia.

### *Códigos penales*

El Código Penal Federal regula la violencia familiar y en las 32 entidades federativas se tipifica la violencia familiar.

#### D) Códigos civiles

El Código Civil Federal regula la violencia familiar y en 28 entidades federativas regulan la violencia familiar en sus Códigos Civiles, Familiares o leyes de Protección de la Familia.

## Reflexiones finales

La violencia familiar es un problema mundial, que es sufrido en la mayoría de los casos por mujeres, seguidas por las niñas, niños y adolescentes, reconocidos como los grupos más vulnerables; por esta razón es que el estudio y atención de este problema comienza con una perspectiva de género desde el ámbito internacional de los derechos humanos. A partir del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1975-1985) el tema de la violencia contra la mujer, en particular el de la violencia familiar, es parte de la agenda internacional de los derechos humanos, hasta llegar a los compromisos y

agenda nacional, lo que en distintos niveles de acción ha llevado más de cuatro décadas, continuando el trabajo en nuestros días; y sin dejar de lado y considerando que la atención brindada a las mujeres se extiende e incluye a cualquier otra persona o grupo que sufra de violencia familiar; en este sentido aún queda trabajo por hacer.

Se explica como toda violencia ejecutada por un integrante de la familia en contra de otro miembro del núcleo familiar, ya sea en su modalidad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial.

Las consecuencias de este tipo de violencia afectan todos los ámbitos de la vida, tanto de los receptores como de los agresores, impiden el adecuado y sano desarrollo integral de las personas que la viven y experimentan y, como resultado, se presentan, altos índices de discapacidad y atención médica, ausentismo laboral, depresión y falta de productividad, entre otros.

La violencia contra la mujer, en este caso la familiar, es una violación a los derechos humanos, es resultado de la discriminación de que es objeto en las diversas áreas de su vida y desarrollo y que tiene como origen la consideración de ser mujer; es decir, por razón de género.

El trabajo tanto universal como regional en materia de derechos humanos de las mujeres, especialmente por eliminar la discriminación y la violencia, ya que ambas coexisten una en la otra, es una prioridad en la agenda internacional y debería serlo en la nacional.

En este punto podemos señalar que entre las acciones y compromisos pendientes e importantes por hacer o reforzar, para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, en este caso la familiar, se encuentran: elaborar indicadores que permitan crear políticas públicas eficaces y eficientes, que permitan garantizar que las medidas que se están tomando son las necesarias, ya que se basan en estadísticas, encuestas, entrevistas; es decir, investigación empírica que nos muestra las necesidades y los campos reales de acción.

Es necesario tomar todas las medidas necesarias, en todos los ámbitos como el educativo, el jurídico, el legislativo, el administrativo, el presupuestal, entre otros, para la superación de las prácticas sociales, culturales y familiares, que se trasladan a todos los espacios de la vida, de las actividades y del desarrollo de hombres y mujeres, que permitan la existencia de prejuicios, roles y estereotipos que encasillan a las mujeres en relaciones e interacciones de jerarquía, subordinación e inferioridad, que se traducen en formas de discriminación y violencia, incluyendo la familiar.

Conminar a los Estados Parte que cumplan no sólo formalmente sino también materialmente, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, los compromisos adquiridos con la ratificación de los convenios internacionales de derechos humanos de las mujeres, en particular con los relativos a combatir todas las formas de violencia y la discriminación contra la mujer; de ser así dejarían de ser necesarios los informes sombra, en congruencia con la Constitución mexicana que señala que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Reforzar los mecanismos para el acceso de las mujeres víctimas de violencia a la justicia y la reparación del daño no sólo por los delitos en que se incurra, sino también por las violaciones a derechos humanos.

Y finalmente, la importancia de que los Estados Parte capaciten y sensibilicen a servidores públicos para garantizar una atención adecuada y eficaz a las víctimas de violencia, de violencia familiar; ya que como señala la Constitución mexicana, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Feminicidio

Introducción

Si bien no existe una definición aceptada del concepto de feminicidio,<sup>1</sup> dado que su contenido varía según el enfoque desde el cual se le examina o de la disciplina que se aborda, en el Modelo de Protocolo Latinoamericano de Investigación de las Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género elaborado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se le define como:

La muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, en la

<sup>1</sup>En la década de los setenta, la expresión “femicidio” (*femicide*, en inglés) fue acuñada por Diana Russell como alternativa al término neutro de “homicidio”, con el fin político de reconocer y visibilizar la discriminación, la opresión, la desigualdad y la violencia sistemática contra la mujer que, en su forma más extrema, culmina en la muerte y se aplica a todas las formas de asesinato sexista, es decir, “los asesinatos realizados por varones motivados por un sentido de tener derecho a ello o superioridad sobre las mujeres, por placer o deseos sádicos hacia ellas, o por la suposición de propiedad sobre las mujeres”. En América Latina, la expresión “femicidio” ha sido definida de diferentes formas como: “el asesinato misógino de mujeres por los hombres”; “el asesinato masivo de mujeres cometido por hombres desde su superioridad de grupo”, o “la forma extrema de violencia de género, entendida como la violencia ejercida por hombres contra las mujeres en su deseo de obtener poder, dominación y control”. Sin embargo, todas se refieren a la opresión de las mujeres por los sistemas patriarcales. En México, Marcela Lagarde utilizó el término “feminicidio”, definiéndolo como el acto de matar a una mujer sólo por el hecho de su pertenencia al sexo femenino, pero confirió a ese concepto un significado político con el propósito de denunciar la falta de respuesta del Estado en esos casos y el incumplimiento de sus obligaciones internacionales de garantía, incluso el deber de investigar y de sancionar. Considera que el feminicidio es un crimen de Estado que abarca el conjunto de hechos que caracterizan los crímenes y las desapariciones de niñas y mujeres en casos en que la respuesta de las autoridades sea la omisión, la inercia, el silencio o la inactividad para prevenir y erradicar esos delitos.

Sumario

Introducción . . . . .	451
Panorama internacional. . . . .	453
Panorama nacional . . . . .	455
Caso “Campo algodonero. González Banda vs. México” . . . .	455
Panorama legislativo nacional . . . .	457
Situación actual . . . . .	460

comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión.

En la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se define la violencia feminicida como:

La forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.<sup>2</sup>

Independientemente de la terminología que se adopte —feminicidio o femicidio—, las acciones de violencia contra las mujeres presentan características comunes: están fundadas en una cultura de violencia y discriminación basada en el género, hondamente enraizada en conceptos que presuponen la inferioridad y subordinación de las mujeres. No se trata de casos de violencia aislados o esporádicos, sino de una situación estructural y de un fenómeno social y cultural con profundas raíces en las costumbres y actitudes. Por ello el uso de esos términos permite visibilizar la expresión extrema de violencia resultante de la posición de subordinación, marginalidad y riesgo en el cual se encuentran las mujeres, que refleja una cultura de odio y discriminación hacia ellas.

Así, se puede afirmar que el origen de la violencia contra las mujeres se encuentra en la discriminación de que han sido objeto a través de la historia de la humanidad y en casi todos los confines de la tierra, en donde se ha sostenido una actitud de menosprecio hacia ellas, manteniendo la idea de que las mujeres son inferiores respecto de los hombres; intelectual, moral y biológicamente.

Este pensamiento misógino que parte de la preeminencia y superioridad del varón y el desprecio a la mujer está íntimamente ligada a una conformación estructural patriarcal de la sociedad. Desde esa perspectiva se ha intentado identificar una posible relación entre esa estructura misógina de la sociedad en la que a las mujeres se le considera inferiores, con la violencia que en los grupos sociales se ejerce contra ellas para mantenerlas en los espacios privados que tradicionalmente han estado dispuestos para ellas.<sup>3</sup>

Por ello, los distintos movimientos de mujeres que a través del tiempo se han venido dando en el ámbito mundial, han luchado por desarraigar en las sociedades todos esos mitos en los que la sociedad patriarcal basó sus planteamientos acerca de esa supuesta inferioridad de las mujeres, y que en buena medida han servido para justificar las actitudes violentas contra ellas.

Así, en el pasado fueron excluidas o sancionadas socialmente las mujeres que se atrevieran a contravenir con sus acciones el estereotipo fundado en las características atribuidas al *sexo débil*, particularmente aquellas relacionadas con su naturaleza vul-

<sup>2</sup>Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, artículo 21°.

<sup>3</sup>Véase Esperanza Bosch Fiol, “La violencia de género como fenómeno social”, en *La violencia de género. Algunas cuestiones básicas*, España, Ed. Formación Alcalá, 2007, pp. 19 y ss.

nerable y necesitada de protección, y sobre todo con las características propias del destino principal que las sociedades atribuyen a la mujer: el de la procreación.

La historia da cuenta de mujeres violentadas por considerárseles la fuente de todas las desgracias y sufrimientos humanos; baste recordar las víctimas de la Inquisición por atribuírseles la calidad de *bruja*s. Por citar otro ejemplo; la explicación de la diferente conformación cerebral femenina para favorecer el desarrollo de la afectividad sobre las cualidades racionales continúa vigente aun en nuestros días, para favorecer la discriminación hacia las mujeres.

Estos mitos acerca de la supuesta inferioridad de la mujer tan hondamente arraigados en las sociedades, han favorecido, a través del tiempo y de la geografía, la subordinación femenina y por tanto, la pervivencia de las actitudes violentas de control contra las mujeres.

El Derecho ha constituido una sólida estructura de dominación masculina, y desde esa perspectiva se le puede considerar como una institución que ha permitido reproducir las estructuras sociales en las que las mujeres han estado sujetas a una exclusión sistemática de la organización política confinándolas a los espacios privados.

De esta manera se conformó, apoyado por la norma jurídica, el estereotipo de la mujer como un ser inferior, sumiso, dependiente del varón y sin una identidad genérica propia, cumpliendo un papel social secundario y limitado al ámbito doméstico,<sup>4</sup> dedicado por completo a cumplir con su fin último y responsabilidad más importante: la maternidad. En ese sentido, el Derecho ha sido una pieza fundamental para mantener y reproducir un sistema que ha mantenido los mecanismos de subordinación femenina.

Por ello los movimientos de mujeres que en el ámbito mundial se han venido dando, a partir de nacimiento del feminismo original, han luchado por la igualdad material y no sólo por la igualdad formal a través de una reformulación global de los derechos de las mujeres desde una perspectiva de género. Esto bajo el argumento de que, si bien el reconocimiento de los derechos humanos comprende tanto a hombres como a mujeres, lo cierto es que al aplicarse las normas que formalmente igualan a ambos, invisibilizan las especificidades de las mujeres.

## Panorama internacional

El artículo primero de la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por la ONU el 10 de diciembre de 1948 reconoce que todos los seres humanos nacen libres, iguales en dignidad y derechos. Sin embargo, ésta ha sido una verdad a medias, ya que si bien ante la ley todos los seres humanos son formalmente iguales, la igualdad no es algo dado sino que es una construcción social elaborada convencionalmente.

<sup>4</sup>Se ha señalado que el Derecho ha estado ausente de la esfera doméstica y que ello ha contribuido a consolidar la subordinación femenina. A este respecto, véase Frances Olsen, "El sexo del Derecho", en *Identidad femenina y discurso jurídico*, Buenos Aires, Ed. Biblos, 2000, pp. 25-43.

A partir de los años 70, la Organización de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales reconocieron que las mujeres son objeto de múltiples formas de discriminación, violatorias de los principios de igualdad de derechos y respeto a la dignidad humana. Por ello la ONU adoptó, en diciembre de 1979, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés). A partir de entonces, paulatinamente se fue entendiendo el fenómeno de la violencia contra la mujer como una forma extrema de discriminación que atenta contra sus derechos humanos, y que constituye un serio obstáculo para su desarrollo.

En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, la ONU aprobó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia de Género contra la Mujer, en la que se puntualizó que la violencia y todas las formas de acoso y explotación sexuales, en particular las derivadas de prejuicios culturales y de la trata internacional de personas, son incompatibles con la dignidad y la valía de la persona humana y deben ser eliminadas. Esto, se señala, puede lograrse con medidas legislativas y con actividades nacionales y de cooperación internacional en esferas tales como el desarrollo económico y social, la educación, la atención a la maternidad, a la salud y el apoyo social.

Se dijo entonces que la cuestión de los derechos humanos de la mujer debería formar parte integrante de las actividades de derechos humanos de las Naciones Unidas, en particular la promoción de todos los instrumentos de derechos humanos relacionados con la mujer, instando a los gobiernos, a las instituciones intergubernamentales y a las organizaciones no gubernamentales a intensificar sus esfuerzos en favor de la protección y promoción de los derechos humanos de la mujer y de la niña.

En el ámbito regional latinoamericano, el documento más representativo de la lucha contra la violencia es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también conocida como Convención de Belém do Pará.<sup>5</sup> En ésta se entiende por violencia contra la mujer, cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento sexual o psicológico, a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado, aun la que tenga lugar dentro de la familia. A partir de esta Convención se reconoció que el ámbito familiar, debiendo ser el más protector para sus miembros, resulta ser, en muchos casos, el más peligroso.

En este instrumento internacional se establece el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad y subordinación.<sup>6</sup> Para lograr lo anterior, señala a los Estados firmantes obligaciones concretas, tales como la adopción de medidas específicas, legislativas, administrativas y programáticas, cuyo objetivo sea el fomento del conocimiento y la observancia de esos derechos. Asimismo, se incluyen de manera explícita medidas cuyos propósitos tiendan a modificar aquellos patrones

<sup>5</sup>La Convención de Belém do Pará fue adoptada por la Organización de Estados Americanos el 9 de junio de 1994, ratificada por México en noviembre de 1998 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de enero de 1999.

<sup>6</sup>Convención de Belém do Pará, artículos 3° y 6°.



socioculturales estereotipados que permitan contrarrestar prejuicios y costumbres basadas en la premisa de inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros.

La Convención establece un aspecto de protección muy importante al facultar a cualquier persona, grupo de personas o entidades no gubernamentales, para que presenten denuncias o quejas por violación de derechos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por el incumplimiento de alguno de los deberes que la propia Convención establece a los Estados Parte. Esto permitió que en el sistema interamericano se conociera el clima de violencia contra las mujeres que privaba en el país, particularmente en el estado de Chihuahua.

### Panorama nacional

Ciudad Juárez, Chihuahua, a partir de 1993, se convirtió en el foco de atención de la comunidad nacional e internacional cuando los medios de comunicación empezaron a dar cuenta sobre la desaparición de niñas y mujeres, y posteriormente de los hallazgos de cuerpos con signos evidentes de tortura y vejaciones sexuales. El número preciso de víctimas hasta entonces era desconocido; hasta principios de 2003 algunos organismos calculaban 281 casos,<sup>7</sup> otros 300<sup>8</sup> y algunos las llegaron a estimar en mil.<sup>9</sup>

Así, durante más de una década, Ciudad Juárez estuvo bajo el escrutinio nacional e internacional debido a los casos de mujeres asesinadas y desaparecidas en esta ciudad, donde se destacó la gran impunidad del aparato de justicia. México acumuló un total de 140 recomendaciones internacionales en el periodo de 2000-2006, sólo en el tema de derechos de las mujeres, y de éstas, 63 estuvieron dirigidas a que se atendieran esos feminicidios, en su mayoría en los aspectos de procuración y administración de justicia. Con ello se puso en evidencia que las acciones emprendidas por los gobiernos hasta entonces habían sido insuficientes, lo cual que se vio reflejado en el cúmulo de casos de feminicidio por los cuales México había recibido tal cantidad de recomendaciones internacionales en el tema de violación de los derechos de las mujeres.

### Caso “Campo algodonero. González Banda *vs.* México”

En ese contexto de violencia contra las mujeres que privaba en Ciudad Juárez, se dan los casos que motivaron el llamado “Caso Algodonero”, que fue resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La mayoría de las mujeres asesinadas o desaparecidas tenían características comunes: procedían de otros estados de la República, todas ellas de escasos recursos económicos; trabajadoras en su mayoría de la industria maquiladora, en empresas pequeñas o realizaban trabajos domésticos; algunas otras eran amas de casa

<sup>7</sup>Véase <http://www.geocities.com/pornuestrashijas/>.

<sup>8</sup>Véase <http://www.cimacnoticias.com/noticias/03mar/03031011.html>.

<sup>9</sup>Véase <http://www.cimacnoticias.com/noticias/03mar/03031011.html>.

o estudiantes,<sup>10</sup> pero todas de un nivel socioeconómico bajo. Los homicidas, en gran parte de los asesinatos cometidos antes de 2004, no fueron identificados.

El 21 de septiembre de 2001, después de acudir al bachillerato y trabajar en un restaurante, Laura Berenice Ramos Monárrez, de 17 años, no regresó a su domicilio. El 10 de octubre del mismo año, Claudia Ivette González, de 20 años de edad, fue vista por última vez al salir de la maquiladora LEAR, a la que no le permitieron entrar a trabajar por llegar dos minutos tarde. El 29 del mismo mes, Esmeralda Herrera Monreal, de 14 años, desapareció cuando regresaba a su vivienda después de trabajar como empleada del hogar en una casa de Ciudad Juárez. Al reportar las madres la desaparición de sus hijas a las autoridades locales, éstas sólo realizaron las actuaciones formales sin emprender su búsqueda con la debida diligencia como hubiese sido su obligación, manteniendo las y los funcionarios una actitud indiferente muy frecuente en este tipo de asuntos.

Al siguiente mes (noviembre de 2001), fueron encontrados 8 cuerpos en un campo algodnero de la misma ciudad con signos evidentes de violencia sexual. Tres de los restos encontrados correspondían a Laura Berenice, Claudia y Esmeralda. Ante la inactividad e ineficiencia de las autoridades y con apoyo de organizaciones de la sociedad civil, las madres de las tres víctimas presentaron el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).<sup>11</sup>

Tras analizar los hechos planteados, el 4 de diciembre de 2007 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos decide demandar ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) al Estado mexicano por violaciones a los derechos humanos de las tres víctimas y sus familiares. La CIDH, al presentar su demanda, estableció los hechos que serían la base de la controversia en el juicio, para sustentar las violaciones a derechos humanos: a) el contexto de violencia contra las mujeres prevaliente en Ciudad Juárez; b) los hechos de desaparición de las tres víctimas, y c) la calidad de las investigaciones que se iniciaron a partir de la denuncia de desaparición de las jóvenes hasta la fecha de su denuncia ante la propia Corte IDH.

La Corte IDH, en una sentencia paradigmática que habría de abrir nuevas rutas en contra de la violencia y discriminación de las mujeres, responsabiliza al Estado mexicano por la falta de medidas de protección a las víctimas, dos de las cuales eran menores de edad; la falta de prevención de estos crímenes, pese al pleno conocimiento de la existencia de un patrón de violencia de género que había dejado centenares de mujeres y niñas asesinadas; la falta de respuesta de las autoridades

<sup>10</sup>Véase <http://www.geocities.com/pornuestrashijas/> y <http://www.subneo.net/prensa/extra/txt0009.html>.

<sup>11</sup>La representación del caso estuvo a cargo de cuatro instancias ciudadanas: dos de ellas redes, la Red Ciudadana de No Violencia y Dignidad Humana de Ciudad Juárez —que se creó a partir de los hechos de campo algodnero— y el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem), y dos organizaciones civiles: el Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer (Cedimac) y la Asociación Nacional de Abogados Democráticos (ANAD). Dos de estas instancias son locales, una nacional y otra regional. La suma de estas organizaciones se dio de manera paulatina a lo largo de los cuatro primeros años del proceso ante el sistema interamericano, con distintos recursos y capacidades. La coordinación jurídica estuvo a cargo de la ANAD, representada por la abogada Karla Micheel Salas Ramírez.

frente a la desaparición; la falta de debida diligencia en la investigación de los asesinatos, así como la denegación de justicia y la falta de reparación adecuada.

La sentencia de la Corte IDH es en sí misma un ejemplo de lo que significa juzgar con perspectiva de género cuando afirma que la creación y el uso de estereotipos se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer y para analizar el cumplimiento del deber del Estado a no discriminar.

Define el estereotipo de género como una preconcepción de atributos o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente e identifica, en el caso del “Campo algodonero” los prejuicios de género que motivaron la actuación de los funcionarios relacionados con el caso en los siguientes términos:

- Minimizaban el problema;
- Llegaron a culpar a las propias víctimas de su suerte, fuera por su forma de vestir, por el lugar en que trabajaban, por su conducta, por andar solas o por falta de cuidado de sus padres;
- Justificaban la no intervención basándose en la presunta moralidad de las víctimas o en su poco peso social, “son prostitutas” o “sólo” son muchachas corrientes, y
- Las autoridades carecían de interés y vocación por atender y remediar una problemática social grave, en un claro menosprecio sexista.

Así, en la sentencia se señala que el Estado mexicano:

1. Violó los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal reconocidos en la Convención Americana, en relación con la obligación general de garantía;
2. Incumplió con su deber de investigar —y con ello su deber de garantizar— los derechos a la vida, la integridad personal y la libertad personal, consagrados en la Convención Americana;
3. Violó el deber de no discriminación contenido en la Convención Americana.
4. Asimismo, violó los derechos del niño consagrados en el artículo 19 de la Convención Americana, en perjuicio de las niñas Esmeralda Herrera Monreal (14) y Laura Berenice Ramos Monárrez (17).
5. Y finalmente, el Estado violó el derecho a la integridad personal, consagrado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por los actos de hostigamiento que, por parte de las autoridades, sufrieron los familiares más cercanos de las víctimas.

## Panorama legislativo nacional

En cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano y reconociendo la gravedad de la violencia contra las mujeres en el país, en febrero de 2007 se promulgó la norma más importante en esta materia: La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la cual tuvo como antecedentes la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar

del Distrito Federal (9 de julio de 1996); las leyes *ad hoc* en las entidades federativas; las reformas a los ordenamientos civiles y penales de las entidades federativas para introducir el concepto de “violencia familiar”; la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999 “Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia intrafamiliar” (8 de marzo de 2000); la propia Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2 de agosto de 2006), así como la Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Chihuahua (24 de enero de 2007).

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, contiene los principios, las definiciones concretas, las normas programáticas, así como las formas y métodos de coordinación interinstitucional que supone la eficiencia de la norma, y entre sus objetivos está dar cumplimiento a las obligaciones internacionales asumidas por México para proteger a las mujeres de la violencia.

Otro objeto de la Ley, es:

La coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; así como establecer y definir principios y modalidades para garantizar a las mujeres el acceso a una vida libre de violencia a efecto de favorecer su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, garantizando la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>12</sup>

Aspecto fundamental en la Ley es la introducción de los principios que rigen en la materia, como son los de *igualdad jurídica entre la mujer y el hombre*, el respeto a la *dignidad humana de las mujeres*, la *no discriminación*, así como la *libertad de las mujeres*.

De acuerdo con esta Ley, las entidades federativas, el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligados a expedir las normas legales y tomar medidas presupuestales y administrativas para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los tratados internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, ratificados por el Estado mexicano.<sup>13</sup>

Un aspecto fundamental de esta Ley es la tipología de las formas de violencia contra las mujeres y los ámbitos en que se ejerce al reconocer la existencia de violencia psicológica, física, patrimonial, económica y sexual, además de dejar abiertas las formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres,<sup>14</sup> las cuales pueden ser ejercidas tanto en el ámbito privado como en el público, es decir, en la familia, el empleo, la escuela, la propia comunidad

<sup>12</sup>Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV\\_171215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_171215.pdf).

<sup>13</sup>Ley General de Acceso..., artículo 2º.

<sup>14</sup>Ley General de Acceso..., artículo 6º.

y las instituciones; asimismo, se regula la expresión más extrema de violencia contra la mujer que es el feminicidio.

En este sentido, el texto normativo reconoce la violencia contra las mujeres como un problema estructural que debe ser atacado y erradicado; de la misma forma introduce un elemento que posibilita la emisión de *la alerta de violencia de género*, es decir, la obligación de realizar un conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea la ejercida por individuos o por la propia comunidad.<sup>15</sup> La alerta tiene como objetivo fundamental garantizar la seguridad de las mujeres y el cese de la violencia en su contra, así como eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos.

Esta Ley es la primera en establecer las *órdenes de protección* tendentes a proteger a las mujeres en procesos de separación de sus violentadores, aspecto fundamental en la protección y empoderamiento de éstas.

En el mismo sentido, el Código Penal Federal reformado en 2012, tipifica el *feminicidio* como un delito autónomo y señala en su artículo 325 que:

Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;
- II. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia;
- III. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima;
- IV. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza;
- V. Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;
- VI. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida;
- VII. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público.

A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrán de cuarenta a sesenta años de prisión y de quinientos a mil días multa.

Además de las sanciones descritas en el presente artículo, el sujeto activo perderá todos los derechos con relación a la víctima, incluidos los de carácter sucesorio. En caso de que no se acredite el feminicidio, se aplicarán las reglas del homicidio.

Al servidor público que retarde o entorpezca maliciosamente o por negligencia la procuración o administración de justicia se le impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de quinientos a mil quinientos días multa, además será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

<sup>15</sup>Ley General de Acceso..., artículo 22.

En la actualidad, 31 códigos penales estatales, salvo Chihuahua, han tipificado el delito de feminicidio; sin embargo, las definiciones no son homogéneas.

### Situación actual

A pesar de toda la normatividad nacional e internacional, la violencia contra las mujeres sigue cobrando víctimas en todo el territorio nacional y los feminicidios en los últimos años han alcanzado proporciones alarmantes; las cifras demuestran que el feminicidio, como la expresión máxima de violencia, es un fenómeno dolorosamente vigente ya no solamente en el estado de Chihuahua, sino ahora en la mayoría de los estados de la República, ante la inactividad e indiferencia de las autoridades responsables de proteger a las mujeres.

Las cifras que reportan el fenómeno de la violencia contra las mujeres así lo demuestran. En el resumen ejecutivo del documento “La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2014”, elaborado por ONU Mujeres, la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMujeres) se da cuenta de que si bien hubo retroceso en algunos estados de la República respecto del número de defunciones femeninas con presunción de homicidio, en 2014 ocurrieron 2,289 defunciones, es decir un promedio de 6.3 por día, lo que representa una tasa de 3.7 muertes por cada 100,000 mujeres. En 2013 el mismo estudio refiere que la ocurrencia de defunciones fue de 2,594, lo que representa un promedio de siete defunciones al día, es decir, una tasa de 4.3 por cada 100,000.<sup>16</sup>

Según el Observatorio Ciudadano del Feminicidio, en el Estado de México de 2005 a 2013 unas 1,767 mujeres fueron asesinadas, y otras 1,500 desaparecieron, muchas de ellas adolescentes de entre 15 y 17 años. Así mismo señala que a pesar de la falta de registros sobre la situación de los homicidios dolosos y feminicidios cometidos en México durante 2012 y 2013, se estima que en este periodo fueron asesinadas 3,892 mujeres en los 31 estados del país y la Ciudad de México. De estos casos solamente el 15.75 por ciento, es decir 613, fueron investigados como feminicidios.

De acuerdo con la información proporcionada al Observatorio Ciudadano por las Procuradurías de Justicia de los estados, las características que se conocen sobre los 613 casos investigados como feminicidios son las siguientes:

- El 25.12 por ciento de los casos fueron consignados, mientras que 24 por ciento estaban en investigación. Solamente al 1.6 por ciento de los casos les fue dictada una sentencia.
- El 46 por ciento de las mujeres asesinadas murieron por actos crueles que implican el uso excesivo de la fuerza física como son golpes, heridas punzocortantes, quemaduras o estrangulamiento, mientras que 16 por ciento fueron asesinadas por arma de fuego.

<sup>16</sup>ONU Mujeres/Secretaría de Gobernación/Instituto Nacional de las Mujeres, “La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2014, Resumen Ejecutivo”, en [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/34740/La\\_Violencia\\_Feminicida\\_en\\_M\\_xico\\_aproximaciones\\_y\\_tendencias\\_1985\\_-2014.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/34740/La_Violencia_Feminicida_en_M_xico_aproximaciones_y_tendencias_1985_-2014.pdf).

- Aproximadamente 41.08 por ciento de las mujeres asesinadas tenían entre 21 y 40 años, mientras que el 12.7 por ciento tenía entre 41 y 60 años. Es importante mencionar que en el 27.7 por ciento de los casos, la autoridad desconoce la edad de las mujeres asesinadas.
- El 21.7 por ciento de las mujeres víctimas de feminicidio fueron encontradas en la vía pública o en lugares públicos como calles, avenidas, terrenos baldíos, tiraderos de basura, hoteles, parques, mientras que el 10 por ciento fueron halladas en una vivienda.
- El 20 por ciento de las mujeres víctimas de feminicidio fueron asesinadas por su pareja, algún familiar o persona cercana a la víctima. En el 80 por ciento restante, la autoridad desconoce al agresor.

A pesar de este terrible escenario que prevalece en el país, hay algunos signos de cambio esperanzadores, no en el campo de la procuración de justicia sino en el judicial. En 2013, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo relacionado con el caso del homicidio de Mariana Lima Buendía, promovido por su madre, Irinea Buendía Cortés en contra de la Procuraduría de Justicia del Estado de México, por las inconsciencias en la averiguación previa relativa al delito de homicidio en agravio de su hija. La resolución judicial estableció que en los casos de homicidios de mujeres, se debe:

- Identificar las conductas que causaron la muerte de la mujer;
- Verificar la presencia o ausencia de motivos o razones de género que originaron o explican la muerte violenta;
- Preservar las evidencias específicas para determinar si hubo violencia sexual, y
- Realizar las pruebas periciales para determinar si la víctima estaba inmersa en un contexto de violencia.

El 2 de octubre de 2015 una jueza federal ordenó al Estado de México reparar y ofrecer una disculpa pública por la tardanza injustificada en emitir la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género que prevé la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. En el Estado de México solamente se tardaron cuatro años en emitir la Alerta, luego de tres negativas. A pesar de ser la entidad con más feminicidios registrados en el país la reticencia para echar a andar ese mecanismo fue por demás evidente. Ante esta resolución, paradójicamente, la Secretaría de Gobernación, que preside el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, presentó un recurso contra dicha sentencia que aún está en trámite. La jueza, en este caso, consideró que esa tardanza constituía una grave violación a los derechos humanos de las mujeres y por ello ordenó la reparación y una disculpa pública.

Otro caso es el del estado de Veracruz, donde en los últimos tres meses (de enero a abril de 2016), se conoció del asesinato de 33 mujeres con extrema violencia, así como la denuncia de 20 mujeres desaparecidas en esa entidad.<sup>17</sup> Ante esta situación la

<sup>17</sup>Declaraciones periodísticas de la presidenta del Instituto Veracruzano de las Mujeres, de Boca del Río, Veracruz, María Josefina Gamboa Torales, periódico *Animal Político* del 19 de abril de 2016.

presidenta del Instituto Veracruzano de las Mujeres (Invermujeres) de Boca del Río, Veracruz, solicitó a su homóloga estatal la declaratoria de la Alerta de género, a lo cual ésta se negó aduciendo que le correspondía hacerlo a la Secretaría de Gobernación. Esta negativa motivó que la justicia federal <sup>18</sup> otorgara un amparo a favor de la directora de Invermujeres de Boca del Río, dejando sin efecto la negativa del Instituto Veracruzano de las Mujeres de iniciar la Alerta de género. Así, se reconoció la gravedad del problema de la violencia contra las mujeres en esa entidad federativa. Sin embargo, esta resolución fue recurrida por autoridades estatales, por lo que a la fecha todavía no se expide la requerida Alerta de Género.

Este es el sombrío panorama que enfrentan las mujeres mexicanas en la búsqueda de una justicia que lamentablemente se les sigue escatimando, pero afortunadamente el Poder Judicial federal con este tipo de resoluciones está abriendo un pequeño resquicio de esperanza para las víctimas y sus familiares.

<sup>18</sup>Véase Amparo en Revisión número 363/2015, materia: administrativa, recurrente: Instituto Veracruzano de las Mujeres.



El reconocimiento de los derechos  
de niñas y niños: la evolución del artículo 4º  
constitucional

Entre el conjunto de derechos reconocidos en el artículo 4 constitucional se encuentran, en los párrafos 9, 10 y 11, los derechos de niñas y niños. La protección constitucional de los derechos de las personas durante la minoría de edad ha sido objeto de diversas reformas reflejo, en su mayoría, de acontecimientos en el ámbito internacional. La última de éstas data de octubre de 2011 y debe ser interpretada a la luz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

El primer reconocimiento constitucional de los derechos de niñas y niños se dio en 1980, luego de que 1979 fuera declarado por la Organización de Naciones Unidas como Año Internacional del Niño, en conmemoración del 20 aniversario de la Declaración de los Derechos del Niño de 1959.<sup>1</sup> En esta primera redacción se incorpora al artículo 4 constitucional un párrafo relativo a los derechos de los “menores” que establecía la obligación de los padres de satisfacer las necesidades de sus hijos:

<sup>1</sup>La Declaración de los Derechos del Niño fue aprobada en 1959 por la Asamblea General de Naciones Unidas y estaba integrada por 10 derechos: 1) derecho al disfrute de todos los derechos sin discriminación; 2) derecho a la protección y consideración del interés superior del niño; 3) derecho a un nombre y una nacionalidad; 4) derecho a la salud, alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos; 5) derecho del niño física o mentalmente impedido a recibir atención especial; 6) derecho a la vinculación afectiva y a no separarse de sus padres; 7) derecho a la educación, al juego y recreaciones; 8) derecho a la prioridad en protección y socorro; 9) protección contra abandono, crueldad y explotación; 10) protección en contra de la discriminación.

Sumario

El reconocimiento de los derechos de niñas y niños: la evolución del artículo 4º constitucional. . .	463
Algunas dificultades teóricas en el reconocimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes. . . . .	465
La convención sobre los derechos del niño y la reforma en materia de derechos humanos (10 de junio de 2011). . . . .	466
La reforma de 12 de octubre de 2012: El principio del interés superior del niño. . . . .	467
La observación general No. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1) . . . . .	476
Bibliografía . . . . .	478

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores a cargo de las instituciones públicas.

La siguiente reforma fue publicada en 2000, con el objeto, según la propia exposición de motivos, de adecuar la Constitución a la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) que el Estado mexicano había ratificado en 1990.<sup>2</sup> Se incluyeron tres párrafos que establecen el derecho a la satisfacción de ciertas necesidades, identifican a los sujetos obligados y prevén un deber especial del Estado en relación con el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

La última reforma en la materia fue publicada el 12 de octubre de 2011. Mediante ésta se incorpora el principio del “interés superior de la niñez” y se establece que este principio *deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez*. Junto con el artículo 4 se modificó el artículo 73 constitucional para reconocer facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de derechos de niñas y niños. No debe perderse de vista la complementariedad de ambas reformas, pues la adición de la fracción XXIX-P del artículo 73 ha marcado el inicio de una importante transformación en lo que se refiere a la eficacia de los derechos constitucionales de las personas menores de 18 años y, desde luego, en la aplicación del Interés Superior del Niño (ISN).<sup>3</sup>

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte.

<sup>2</sup>La Convención fue ratificada por México el 21 de septiembre de 1990; entró en vigor para nuestro país el 21 de octubre de 1990 y fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1991.

<sup>3</sup>En 2014 fue publicada la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que contempla, por primera vez en la historia de nuestro país, la creación de un Sistema Nacional de Protección Integral para las personas menores de edad y de sistemas locales (estatales y municipales). La ley contiene también un amplio catálogo de derechos, así como mecanismos para su garantía.

## Algunas dificultades teóricas en el reconocimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes

Como puede advertirse claramente de la evolución del artículo 4 constitucional, el reconocimiento de los derechos de niñas y niños no ha sido sencillo. Ello se debe, en buena medida, a la tensión inevitable del modelo del titular de derecho en los estados liberales y la atribución de derechos a quienes se presupone no gozan de la capacidad de agencia. Los derechos humanos, desde las primeras formulaciones,<sup>4</sup> fueron pensados para el “agente autónomo”, es decir, para aquel que puede tomar decisiones libres. En un primer momento histórico esta categoría se reservó para los varones, adultos, blancos, propietarios, aunque más tarde se fue atribuyendo esta capacidad a las mujeres, indígenas, etcétera. Sin embargo, de algunas personas se sigue predicando la “incapacidad”,<sup>5</sup> lo que dificulta el reconocimiento de la titularidad de derechos.

Otro aspecto a destacar es el hecho de que el reconocimiento de los derechos de niñas y niños ha tenido un desarrollo inverso a los derechos para las personas adultas. Históricamente, los primeros en ser reconocidos y protegidos han sido aquellos identificados como derechos civiles y políticos, que tienen como fin limitar el poder del Estado y se sustentan en el valor de la libertad. En esta categoría se encuentran la vida, el honor, la libertad de conciencia, pensamiento y expresión, las garantías procesales, la seguridad jurídica, el derecho de propiedad, así como el derecho al voto y a la participación política. Como puede advertirse, muchos de estos derechos son difícilmente atribuidos a las personas durante la minoría de edad.

Por el contrario, en los primeros documentos jurídicos que reconocen algunos derechos de niñas y niños, se enumeran aquéllos catalogados como económicos, sociales y culturales. En este sentido, el derecho a la educación, la salud, la alimentación, etcétera, han gozado de amplia legitimidad, mientras que los derechos vinculados con las libertades enfrentan una fuerte resistencia. Lo anterior queda de manifiesto en el mismo texto constitucional vigente.

Es esta la razón por la cual, pese a que el artículo 1 constitucional establece que toda persona gozará de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales y prohíbe toda forma de discriminación, incluida la motivada por la edad, el Constituyente vio la necesidad de establecer ciertos derechos específicos para las personas menores de edad. Como se ha dicho, tal cosa no sucedió sino hasta 1980. Hasta antes de esta fecha, niñas y niños no eran considerados como titulares auténticos de derechos y, aun ahora, dos reformas después, el artículo 4 sigue siendo restrictivo, pues lejos de reflejar los contenidos de la CDN, se limita a establecer un número reducido de derechos: *alimentación, salud, educación y sano esparcimiento*

<sup>4</sup>La mayoría de los especialistas están de acuerdo en ubicar durante el siglo XVIII el surgimiento del concepto moderno de derechos humanos, con dos acontecimientos decisivos: la Revolución Francesa y la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, y con la Independencia de las trece colonias inglesas y las Declaraciones de Derechos de Virginia y de Independencia de los Estados Unidos.

<sup>5</sup>El Código Civil Federal, así como la mayoría de los códigos de los estados y el Distrito Federal, establecen que los menores de edad tienen “incapacidad natural y legal”.

*para su desarrollo integral.* En contraste, como se expondrá más adelante, el tratado internacional reconoce, en sus 54 artículos, un catálogo amplio de derechos. De ahí la importancia de una adecuada comprensión del ISN que, a partir de la reforma al artículo 1 en 2011, debe considerarse como un eje transversal que debe estar presente en la interpretación constitucional cuando directa o indirectamente puedan verse afectados los derechos de una persona menor de dieciocho años de edad.

### La convención sobre los derechos del niño y la reforma en materia de derechos humanos (10 de junio de 2011)

Es necesario subrayar que la protección constitucional de los derechos de niñas y niños no debe interpretarse limitada al artículo 4 constitucional, pues el artículo 1, al incorporar los tratados internacionales, extendió significativamente el ámbito de tutela constitucional de los derechos de las personas menores de dieciocho años. Así, debe comprenderse, de acuerdo con los principios de interpretación conforme a los tratados y pro persona contenidos también en el artículo 1 constitucional, que los derechos humanos de niñas y niños son todos aquéllos contenidos en los 54 artículos de la CDN, además de que deben tomarse en consideración las interpretaciones de este tratado hechas por el Comité de los Derechos del Niño. La CDN se complementa con dos protocolos facultativos, que también han sido ratificados por México:<sup>6</sup> Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía<sup>7</sup> y Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados.<sup>8</sup> En diciembre de 2011 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a un procedimiento de comunicaciones que aún no ha sido suscrito por México.

La CDN fue aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por el Estado mexicano al año siguiente. En el artículo 43 se crea el Comité de los Derechos del Niño<sup>9</sup> como el órgano encargado de dar seguimiento al cumplimiento del tratado por los Estados Partes. Cada Estado tiene obligación de informar periódicamente sobre las medidas tomadas para garantizar los

<sup>6</sup>En materia de justicia para adolescentes hay otros instrumentos internacionales, aunque éstos, por su naturaleza, no son ratificados por los Estados: Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia juvenil (Reglas de Beijing) (28 de noviembre de 1985); Las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (14 de diciembre de 1990); Las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad) (14 de diciembre de 1990).

<sup>7</sup>Aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en la Resolución A/RES/54/263 del 25 de mayo de 2000. Entrada en vigor: 18 de enero de 2002.

<sup>8</sup>Aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en la Resolución A/RES/54/263 del 25 de mayo de 2000. Entrada en vigor: 12 de febrero de 2002.

<sup>9</sup>El Comité está integrado por 18 expertos.

derechos de niñas y niños.<sup>10</sup> El Comité emite una serie de observaciones a los Estados manifestando los avances y motivos de preocupación acerca de la situación que guardan los derechos en el país de que se trate.

El Comité formula también Observaciones Generales, en las cuales se pronuncia sobre derechos específicos de la CDN. En la Observación General No. 5, sobre *Medidas generales de aplicación de la Convención* el Comité, al establecer la forma en que los Estados deben presentar sus informes, clasifica los derechos de la CDN en las siguientes categorías:

- Medidas generales
- Definición del niño
- Principios rectores
- Derechos y libertades civiles
- Entorno familiar y otro tipo de tutela
- Salud básica y bienestar
- Educación, esparcimiento y actividades culturales
- Medidas especiales de protección

Como se advierte claramente, los derechos de la CDN van mucho más allá del los enunciados en el artículo 4, por lo que debe entenderse este texto complementado por los tratados internacionales.

### La reforma de 12 de octubre de 2012: El principio del interés superior del niño

Como se mencionó, la reforma de 12 de octubre de 2011 incorpora el principio del “interés superior de la niñez” como directriz de todas las decisiones y actuaciones del Estado. Pese a que la Constitución utiliza el término *niñez* (no muy afortunado, por cierto),<sup>11</sup> debe entenderse que se trata del principio del “interés superior del niño” (ISN), que tiene una amplia tradición en el derecho internacional, así como en las leyes relativas a los derechos de niñas y niños creadas a partir de la ratificación de la CDN. Aunque esta inclusión era innecesaria en virtud de la reforma al artículo 1 constitucional que reconoce jerarquía constitucional a los tratados internacionales en materia

<sup>10</sup>El artículo 44 de la Convención establece que los Estados deberán presentar su primer informe a los dos años de haber ratificado la Convención y posteriormente cada cinco años.

<sup>11</sup>El término *niñez* fue introducido, presumiblemente, con el fin de utilizar un concepto neutro, que pudiera incluir a niñas y niños. Sin embargo, es desafortunado por varias razones; en primer lugar, se pretende hacer referencia a un colectivo, ignorando que los derechos humanos son individuales y, por tanto, no son lo mismo los derechos de la niña o niño que los derechos del colectivo, pues incluso pueden entrar en conflicto. Pero además el vocablo “niñez” no hace referencia a un grupo de niños y niñas, sino que, según la Real Academia, es el *periodo de la vida humana, que se extiende desde el nacimiento a la pubertad*, por lo que es un concepto vago y excluye a los adolescentes. (Para un estudio más detallado sobre el tema véase González Contró, Mónica, “¿Menores o niñas, niños y adolescentes? reflexiones en el contexto del debate en América Latina”, en *Marco teórico conceptual sobre menores versus niñas, niños y adolescentes*, IJ-UNAM, 2011).

de derechos humanos, es positiva la introducción de este importante, aunque también impreciso, concepto y se hace necesario entrar a su análisis.

El ISN está reconocido en la fracción 1 del artículo 3 de la CDN:

#### Artículo 3.

1. En todas las medidas concernientes a los niños, que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

Pese a que se ha reconocido el ISN en la creación y aplicación de los derechos desde la Declaración de 1959,<sup>12</sup> ha sido también objeto de crítica debido a su indeterminación y difícil aplicación, en la medida en que podría conducir a la justificación o condena de una misma práctica dependiendo de su interpretación. Por otra parte, el principio puede convertirse también —y lo ha sido de hecho— en una fórmula vacía sin contenido concreto, que encubre la ausencia de normas jurídicas claras que protejan los derechos de niñas y niños. Es por ello importante esclarecer sus posibles alcances, insistiendo a la vez en la exigencia —sobre la base del mismo principio— de desarrollar un marco jurídico adecuado que dé certeza jurídica a las personas durante la minoría de edad.

El artículo 3 ha sido considerado como una de las piezas claves de la CDN, pues se le identifica como un principio rector que actúa como criterio para la interpretación para los demás derechos. Se le ha definido como una disposición “paraguas” que debe aplicarse en todas las acciones que conciernen a niñas y niños<sup>13</sup> y que por tanto abarca al resto de los derechos contenidos en este instrumento: *Se trata de asegurar por parte de los Estados que, en cualquier proceso de toma de decisiones que afecte a la infancia y la adolescencia, han de tenerse en cuenta de forma prioritaria sus intereses.*<sup>14</sup>

El ISN se menciona también explícitamente en otros artículos de la CDN: 9, 18, 20, 21, 37 y 40.<sup>15</sup> Se ha interpretado también como un principio general de discriminación inversa a favor del niño que implica la responsabilidad subsidiaria del Estado en la satisfacción de los derechos.<sup>16</sup>

<sup>12</sup>El artículo 2 de la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 establece lo siguiente: *El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño.*

<sup>13</sup>Alston, Philip y Gilmour-Wash Bridget, “The best interests of the child. Toward a Synthesis of Children’s Rights and Cultural Values”, en Verdugo, Miguel Ángel y Soler-Sala, Víctor (eds.), *La Convención de los Derechos del Niño. Hacia el siglo XXI*, Universidad de Salamanca, 1996, p. 257.

<sup>14</sup>Ochaíta, Esperanza y Espinosa, Ma. Ángeles, *Hacia una teoría de las necesidades infantiles y adolescentes: necesidades y derechos en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derechos del Niño*, Madrid, Mc Graw-Hill-UNICEF, 2004, p. 433.

<sup>15</sup>Los artículos en los que aparece enunciado el interés superior del niño prescriben que éste debe ser una consideración primordial: en la separación del niño de sus padres —art. 9(1)—, en el derecho a mantener contacto con ambos padres —art. 9(3)—, en la responsabilidad de padres y madres en la crianza —art. 18—, en la separación del medio familiar —art. 20—, en el caso de adopción —art. 21—, en los sistemas de justicia para adolescentes —art. 37 (c) y art. 40 (b) (iii).

<sup>16</sup>Hierro, Liborio L., “¿Tienen los niños derechos? Comentario a la Convención sobre los Derechos del Niño”, *Revista de Educación* No. 294, enero-abril de 1991, p. 232.

La CDN en su conjunto ayuda a dotar de contenido a la expresión ISN, pues provee de una declaración de valores cuidadosamente formulados y balanceados, sin embargo, no describe cómo atender este interés en una situación concreta, sino que las implicaciones precisas del principio variarán dependiendo del tiempo y del contexto en función de los valores culturales, sociales y otras realidades, así como de acuerdo a la situación de cada niño.<sup>17</sup>

El Comité ha señalado que el principio exige la adopción de medidas activas por parte de los órganos del Estado e interpreta de una manera amplia los ámbitos en que se considera pueden afectarse los derechos e intereses de niñas y niños:

Artículo 3, párrafo 1. El interés superior del niño como consideración primordial en todas las medidas concernientes a los niños. El artículo se refiere a las medidas que tomen “las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos”. El principio exige la adopción de medidas activas por el gobierno, el parlamento y la judicatura. Todos los órganos o instituciones legislativos, administrativos y judiciales han de aplicar el principio del interés superior del niño estudiando sistemáticamente cómo los derechos y los intereses del niño se ven afectados o se verán afectados por las decisiones y las medidas que adopten; por ejemplo, una ley o una política propuestas o existentes, una medida administrativa o una decisión de los tribunales, incluyendo las que no se refieren directamente a los niños pero los afectan indirectamente.<sup>18</sup>

La Opinión Consultiva 17/2002 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño* señala que se trata de *principio regulador de la normativa de los derechos del niño*, fundado en la idea de dignidad humana y que permite el desarrollo de las potencialidades de la persona:

59. Este asunto se vincula con los examinados en párrafos precedentes, si se toma en cuenta que la Convención sobre Derechos del Niño alude al interés superior de éste (artículos 3, 9, 18, 20, 21, 37 y 40) como punto de referencia para asegurar la efectiva realización de todos los derechos contemplados en ese instrumento, cuya observancia permitirá al sujeto el más amplio desenvolvimiento de sus potencialidades. A este criterio han de ceñirse las acciones del Estado y de la sociedad en lo que respecta a la protección de los niños y a la promoción y preservación de sus derechos.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha definido la obligatoriedad del interés superior del niño, interpretándolo en la tesis de jurisprudencia que se transcribe:

<sup>17</sup>Alston, Philip y Gilmour-Wash Bridget, “The best interests of the child. Toward a Synthesis of Children’s Rights and Cultural Values”, en Verdugo, Miguel Angel y Soler-Sala, Víctor (eds.), *La Convención de los Derechos del Niño. Hacia el siglo XXI*, Universidad de Salamanca, 1996, p. 259.

<sup>18</sup>Comité de los Derechos del Niño, Observación general No. 5 (2003): Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42, y párrafo 6 del artículo 44) (CRC/GC/2003/5, 27 de noviembre de 2003).

INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO.

En términos de los artículos 4o., párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por México y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1991; y 3, 4, 6 y 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, los tribunales, en todas las medidas que tomen relacionadas con los menores, deben atender primordialmente al interés superior del niño; concepto que interpretó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cuya competencia contenciosa aceptó el Estado mexicano el 16 de diciembre de 1998) de la siguiente manera: “la expresión ‘interés superior del niño’ ... implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño”.<sup>19</sup>

Así, el ISN, en el contexto del artículo 1, 4 y 73 constitucionales, puede ser interpretado en tres sentidos: 1) Como principio que orienta la ponderación cuando entran en conflicto dos o más derechos; 2) Como principio supletorio de la capacidad de decisión en niñas y niños en casos particulares y en el diseño de políticas y; 3) Como principio que supone la obligación de *promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad*.

A continuación se procederá al análisis de cada una de estas funciones.

### *El ISN como principio que orienta la ponderación cuando entran en conflicto dos o más derechos*

En primer lugar, constituye un criterio de ponderación que ordena priorizar el derecho del niño sobre el del adulto en los casos en que así se justifique. Esto supone una presunción de que el derecho del niño debe prevalecer sobre el de la persona adulta, aunque como toda presunción admite prueba en contrario.<sup>20</sup> El principio parte del supuesto de que se encuentran en juego bienes de tal importancia que pueden desplazar a otras exigencias, ya sean de otras personas o grupos, e incluso del mismo niño. Lo anterior puede tener como consecuencia la excepción en algunas normas procesales cuando en el juicio se involucren derechos de una niña o niño.<sup>21</sup>

Uno de los aspectos que es importante analizar de la redacción del artículo 3 de la CDN es el hecho de que el artículo dispone que ISN es “una” consideración primordial,

<sup>19</sup>Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; SJF y *su Gaceta*; Libro XV, diciembre de 2012; tomo 1; p. 334. 1a./J. 25/2012 (9a.).

<sup>20</sup>Esto significa que en algunas ocasiones puede prevalecer, por ejemplo, el derecho de la persona adulta.

<sup>21</sup>Por ejemplo, la Primera Sala ha considerado que la admisión y desahogo de la pericial en materia de psicología constituye un acto de imposible reparación y por ende procede en su contra el juicio de amparo indirecto (Localización: [J]; 9a. Época; 1a. Sala; SJF y *su Gaceta*; tomo XXXIII, mayo de 2011; p. 128. 1a./J. 20/2011); lo mismo ocurre con la admisión y desahogo de la prueba testimonial a cargo de los hijos menores de edad en los juicios de divorcio de sus padres (Contradicción de tesis 130/2005). Hay excepciones también en materia penal, cuando la víctima es menor de edad.



más no “la” consideración primordial. Esto quiere decir que existen otros factores que pueden ser tomados en cuenta en las decisiones relacionadas con los niños. El objetivo de la redacción del artículo 3 fue dar cierta flexibilidad al principio, pues en las discusiones sobre la CDN se argumentó que en muchas ocasiones hay otras consideraciones que deben ser tomadas en cuenta con igual peso que el ISN.<sup>22</sup>

La condición de principio deriva de esta característica, pues debe realizarse un ejercicio de ponderación en cada caso concreto, sopesando las razones para hacer prevalecer uno u otro derecho, con una obligación implícita de fundamentar la decisión.

La CDN concede un peso distinto al ISN en el caso de la adopción: el artículo 21 establece que los Estados que reconocen el sistema de adopción *cuidarán de que el interés superior del niño sea la consideración primordial*.<sup>23</sup> El artículo 18 (1) también parece dar un peso diferente al ISN: *Incumbirá a los padres o, en su caso a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño*.

En el ámbito mexicano, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes reconoce también en el artículo 2 fracción II que:

El interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se elegirá la que satisfaga de manera más efectiva este principio rector.

Cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales.

El artículo 6º de la misma ley lo incorpora como principio rector:

Artículo 6º. Para efectos del artículo 2 de esta Ley, son principios rectores, los siguientes:  
I. El interés superior de la niñez;

El carácter de principio que establece la prioridad de los derechos del niño sobre el de la persona adulta ha sido también confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas tesis de jurisprudencia. Por ejemplo, la Primera Sala ha establecido que es admisible la prueba pericial en materia genética aun cuando en el acta del nacimiento del niño aparezca un padre legal; esto significa que se privilegia el derecho del niño a la identidad sobre el derecho de la persona que aparece en el

<sup>22</sup>Alston, Philip y Gilmour-Wash Bridget, “The best interests of the child. Toward a Synthesis of Children’s Rights and Cultural Values”, en Verdugo, Miguel Ángel y Soler-Sala, Víctor (eds.), *La Convención de los Derechos del Niño. Hacia el siglo XXI*, Universidad de Salamanca, 1996, p. 265.

<sup>23</sup>Un dato curioso de la Convención: Alston y Gilmour-Walsh hacen notar que el artículo 3 habla del interés superior del niño como “a primary consideration” a diferencia del artículo 21 que utiliza la expresión “a paramount consideration”; sin embargo, en el texto en español, considerado igualmente auténtico por el artículo 54 de la Convención (“El original de la presente Convención, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos...”), la expresión utilizada en ambos artículos es la misma: “consideración primordial”.

acta<sup>24</sup>. En el mismo sentido, se establece una regla general a favor de dar la guarda y custodia a la madre en el caso de los niños menores de diez años, siempre y cuando ello sea acorde con el ISN.<sup>25</sup> De la misma manera, el Pleno del más alto tribunal ha emitido un criterio jurisprudencial según el cual el abandono de hogar no supone la pérdida de la patria potestad, en el entendido de que puede conservarse la vinculación entre el progenitor y el niño aun cuando éste ya no habite en el hogar conyugal.<sup>26</sup>

Lo anterior confirma el carácter de principio que debe ser aplicado en cualquier ejercicio de ponderación en el que estén en juego derechos de alguna niña o niño, ahora presente en el mismo texto constitucional y en la ley reglamentaria.

### *El ISN como principio supletorio de la capacidad de decisión en niñas y niños en casos particulares y en el diseño de políticas*

En segundo término, el principio del ISN puede ser utilizado para argumentar sobre la toma de una determinación cuando la niña o niño no puede decidir. Lo anterior ya sea debido a que la edad es un impedimento (por ejemplo, con niñas o niños muy pequeños), debido a que se trata de bienes de tal magnitud que la niña o niño no puede tener la última palabra (por ejemplo, cuando hay dificultad para prever todas las consecuencias de la decisión en uno u otro sentido) o bien cuando se requiere de argumentar en contra de lo expresado por la niña o niño en ejercicio de su derecho a expresar su opinión. Una última posibilidad se da cuando al forzar a la niña o niño a expresar su deseo, esto acarrearía más perjuicios que beneficios, como puede ocurrir en algunas decisiones vinculadas con temas de familia.

El primer supuesto no requiere de mayor explicación, pues hay etapas de la infancia en las que alguien debe reemplazar la voluntad, como sería el caso de la niña o niño que no ha desarrollado las habilidades verbales. En estos casos generalmente la voluntad debe ser suplida, por la incapacidad para formular inclinaciones y expresarlas en algunos espacios.<sup>27</sup> Por ejemplo, una bebé de dos meses no puede dar su consentimiento respecto a ser adoptada por alguna persona en particular. En estos casos, son

<sup>24</sup>PRUEBA PERICIAL EN GENÉTICA. NO ES OBSTÁCULO PARA SU ADMISIÓN EN UN JUICIO DE INVESTIGACIÓN DE PATERNIDAD QUE OBRE EN EL ACTA DE NACIMIENTO DEL ACTOR EL REGISTRO DE UN PADRE LEGAL (LEGISLACIONES CIVILES DE SINALOA Y EL ESTADO DE MÉXICO). Localización: [J] ; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta SJF; Libro 10, septiembre de 2014; tomo I; p. 566. 1a./J. 55/2014 (10a.).

<sup>25</sup>GUARDA Y CUSTODIA DE LOS MENORES DE EDAD. EL ARTÍCULO 4.228, FRACCIÓN II, INCISO A), DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO, INTERPRETADO A LA LUZ DEL INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES Y DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES CONSTITUCIONAL. Localización: [J] ; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta SJF; Libro 7, junio de 2014; tomo I; p. 215. 1a./J. 52/2014 (10a.).

<sup>26</sup>PATRIA POTESTAD. EL SUPUESTO NORMATIVO QUE IMPONE SU PÉRDIDA POR ABANDONO INJUSTIFICADO DEL HOGAR CONYUGAL POR MÁS DE 6 MESES, ES UNA SANCIÓN CIVIL QUE TRANSGREDE EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Localización: [J] ; 9a. Época; Pleno; SJF y su Gaceta; tomo XXVII, junio de 2008; p. 7. P./J. 61/2008.

<sup>27</sup>Es necesario decir, sin embargo, que la autonomía en las personas comienza a desarrollarse desde los meses posteriores al nacimiento, pues el individuo busca interacción con el entorno. Me refiero aquí a posibilidades vinculadas con el desarrollo de los seres humanos. En la Observación general No. 12, el Comité señala que existe una presunción a favor del niño de tener la capacidad para expresar su opinión, asumiendo que es a la edad más temprana, incluso cuando no ha desarrollado lenguaje oral, pues aun las formas no verbales cuentan como opinión del niño.

los adultos —dependiendo del caso los padres, maestros, jueces o autoridades— quienes, velando por el ISN de la niña, deben tomar la decisión.

En el segundo caso nos enfrentamos al supuesto de decisiones que involucran bienes indispensables para la vida y el desarrollo de la niña o niño, por lo que, aunque se respete el derecho a expresar su opinión, la decisión final no puede ser dejada a su voluntad. Debido a las características del pensamiento infantil, hay limitaciones respecto de la posibilidad de prever las consecuencias de determinadas decisiones a largo plazo. En estos casos, el ISN prescribe la imposición de ciertos derechos obligatorios, como sería la alimentación, la escolarización o la salud, de las cuales se excluye la posibilidad de renuncia. El ISN obliga a los padres a dar una alimentación balanceada, inscribir en la escuela o vacunar a su hija o hijo, aun en contra de la voluntad de éstos. En este punto es muy importante subrayar que, como también establece la CDN, en todo momento debe tomarse en consideración la madurez del niño o niña.

Es elemental señalar que este tipo de aplicación del ISN requiere de una argumentación en sentido fuerte, pues constituye una imposición que exige dejar fuera de toda duda el beneficio de la propia persona. Lo mismo ocurre cuando, en una decisión jurisdiccional, el juzgador considera que en beneficio de la niña o niño debe fallar en contra de su opinión. Hay una obligación de argumentación fuerte sobre las razones que sustentan la decisión sobre el principio del ISN.

Finalmente, hay algunos casos en que la misma niña o niño sufriría de consecuencias adversas si se le exige tomar una decisión. Aunque tal vez se trate de los casos menos frecuentes, deben ser considerados cuidadosamente. Un ejemplo podría ser en los casos de litigio sobre la guarda y custodia, en los que situar al niño en la posición de elegir entre madre o padre le generaría un conflicto emocional. En estos casos el principio orienta hacia la toma de decisión por otro agente, atendiendo a las circunstancias del caso.

En los demás casos, el ISN puede ser identificado como la posibilidad de expresar su opinión y elegir. Ello supone la interpretación del principio como el ejercicio integral de todos los derechos, lo que será desarrollado en el siguiente apartado. Es necesario insistir, sin embargo, que el ISN como criterio para suplir la voluntad debe ser utilizado únicamente en los casos extremos, partiendo siempre de la presunción a favor de la expresión de la opinión del niño o niña, tal como lo ha establecido el Comité en la Observación General No. 12, que se abordará más adelante.

En esta línea, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado jurisprudencia en el mismo sentido de la OG No. 12 al considerar que no hay una regla fija sobre la edad a partir de la cual una persona puede expresar sus opiniones<sup>28</sup> y que el ejercicio de este derecho exige una valoración del juez, con el fin de dar cauce al derecho, así como la obligación de motivación y fundamentación.<sup>29</sup>

<sup>28</sup>INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. EL DERECHO DE LOS MENORES A PARTICIPAR EN LOS PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA NO PUEDE ESTAR PREDETERMINADO POR UNA REGLA FIJA EN RAZÓN DE SU EDAD. Localización: [J] ; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta SJF; Libro 18, mayo de 2015; tomo I; p. 382. 1a./J. 13/2015 (10a.).

<sup>29</sup>INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. EL EJERCICIO DEL DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN LOS PROCEDIMIENTOS QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA INVOLUCRA UNA VALORACIÓN DE PARTE DEL JUEZ. Localización: [J] ; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta SJF; Libro 18, mayo de 2015; tomo I; p. 383. 1a./J. 12/2015 (10a.).

Lo expuesto hasta ahora respecto de decisiones particulares, puede proyectarse al ámbito de las decisiones colectivas. El ISN de la infancia actúa como criterio rector de las políticas públicas en la medida en que los mecanismos de toma de decisiones vinculados con la democracia procedimental excluyen el poder de decisión de las personas que no han alcanzado la mayoría de edad. La exclusión de los derechos de participación política obligan a las autoridades —legislativas, ejecutivas y judiciales— a realizar un ejercicio de reflexión sobre la mejor forma de proteger el interés superior de la infancia tanto en el diseño y aplicación de leyes, como en el Plan Nacional de Desarrollo, o lo que en el artículo 4 se identifica como políticas públicas.

Lo anterior debe entenderse también como una obligación del Estado de crear los mecanismos de participación de niñas y niños en las decisiones colectivas, agenda en la que aún existe una gran deuda con la infancia de nuestro país.

*El ISN como principio que supone la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad*

El principio del ISN debe comprenderse en el contexto de la reforma en materia de derechos humanos y acorde a lo establecido en el recientemente reformado párrafo 8 del artículo 4 constitucional. En este sentido se refiere a la obligación de *promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad*. Ello supone concebirlo como un mandato dirigido a todas las autoridades y a la sociedad en general sobre la consideración de los derechos de niñas y niños en las decisiones públicas, tanto en el ámbito administrativo, como legislativo y judicial. Esto conlleva, tal como lo ha señalado el Comité, la adopción de medidas activas y reforzadas para la realización plena de cada uno de los derechos. Por esta razón, la vulneración de los mismos reviste mayor gravedad y, en consecuencia, genera una obligación del Estado en materia de restitución de los derechos y reparación del daño.

Una de las vertientes de aplicación es en el diseño de políticas públicas, especialmente a partir de la adición del párrafo 8 en octubre de 2012, que establece la obligación de que el interés superior *deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez*. En este sentido es importante hacer notar que, pese a la deficiencia del texto constitucional, debe entenderse que el principio incluye el interés superior de la *niñez* (como colectivo) y el ISN y *la niña*, prevaleciendo, en principio, este último en los casos de conflicto. El principio supone desde luego una obligación del Estado de proveer lo necesario para el ejercicio pleno de los derechos.

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes reconoce expresamente también los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad e integralidad en su artículo 6:

Artículo 6. Para efectos del artículo 2 de esta Ley, son principios rectores, los siguientes: II. La universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad e integralidad de los derechos de niñas, niños y adolescentes, conforme a lo dispuesto en los artículos 1º. y 4º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como en los tratados internacionales;

Otra vertiente se relaciona con los casos particulares en los que ha de tomarse una decisión respecto de una niña o niño, sin que ésta suponga entrar en conflicto con otros derechos de personas adultas —supuesto que se abordó en el numeral 2—. En éstos debe interpretarse el interés superior de la niña o niño como la protección integral de todos los derechos contenidos en la CDN. Es decir, no se justifica la garantía de un derecho mediante el sacrificio de otro, y en este contexto se vuelve especialmente importante abordar el derecho a ser escuchado en los asuntos que le afectan, pues se trata de un derecho al que el sistema jurídico mexicano ha concedido poca importancia hasta ahora.

Así lo ha considerado también la Primera Sala de nuestro más alto tribunal, al definir que el ISN en el ámbito jurisdiccional

ordena la realización de una interpretación sistemática que, para darle sentido a la norma en cuestión, tome en cuenta los deberes de protección de los menores y los derechos especiales de éstos previstos en la Constitución, tratados internacionales y leyes de protección de la niñez.<sup>30</sup>

El derecho a ser escuchado, pese a no estar reconocido en el artículo 4 constitucional, debe entenderse tutelado constitucionalmente en virtud del artículo 1, debido a que se encuentra protegido en la CDN. El derecho a participar es considerado por el Comité como uno de los principios rectores del tratado internacional, y, como se mencionó, fue objeto de la Observación General No. 12 por parte del Comité: *El derecho del niño a ser escuchado* en el que se analiza el contenido del artículo 12 de la CDN desde varias perspectivas, que contemplan los alcances del mismo, el análisis de cada una de las expresiones, las condiciones para garantizar el derecho, los diferentes contextos y concluye con una serie de precisiones sobre la forma en que debe ser ejercido en situaciones concretas.<sup>31</sup>

Las opiniones expresadas por los niños, según el Comité, aportan perspectivas y experiencias importantes, por lo que deben ser considerados en la toma de decisiones, políticas, creación de leyes, así como en su evaluación. El Estado debe reconocer el derecho y garantizarlo escuchando las opiniones del niño y tomándolas en consideración.<sup>32</sup> Por ello el Comité recomienda hacer una revisión legal para verificar una

<sup>30</sup>INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. FUNCIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL. Localización: [J] ; 10a. Época; 1a. Sala; *Gaceta SJF*; Libro 4, marzo de 2014; tomo I; p. 406. 1a./J. 18/2014 (10a.).

<sup>31</sup>González Contró, Mónica, “Hacia una concepción dinámica de la Convención sobre los Derechos del Niño: el derecho a la participación”, en González Contró, Mónica (coord.), *Los derechos de niños, niñas y adolescentes en México a 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño*, Porrúa, IJ-UNAM, Save the Children, México, D.F., 2011, pp. 264-265.

<sup>32</sup>Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 12 (2009), *El derecho del niño a ser escuchado* (CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009), párr. 12.

adecuada tutela del derecho. La redacción del artículo 12 no deja margen de discreción a los Estados, pues el propio texto establece un deber de garantizar este derecho de acuerdo con la madurez. En este sentido, existe una presunción a favor del niño de tener la capacidad para expresar su opinión, asumiendo que es a la edad más temprana, incluso cuando no ha desarrollado lenguaje oral, pues aun las formas no verbales cuentan como opinión del niño.<sup>33</sup>

El Comité concluye lo siguiente:

135. La inversión en la realización del derecho del niño a ser escuchado en todos los asuntos que lo afectan y a que sus opiniones se tengan debidamente en cuenta es una obligación clara e inmediata de los Estados partes en virtud de la Convención. Es un derecho de todos los niños, sin discriminación alguna. El objetivo de lograr oportunidades de aplicar verdaderamente el artículo 12 hace necesario dismantelar las barreras jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales que actualmente inhiben la oportunidad de que los niños sean escuchados y el acceso de los niños a la participación en todos los asuntos que los afecten. Ese objetivo exige preparación para hacer frente a los prejuicios acerca de la capacidad de los niños y estimular la creación de entornos en que los niños puedan potenciar y demostrar su capacidad. Exige además un compromiso para destinar recursos e impartir capacitación.<sup>34</sup>

La observación general No. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)

El Comité de los Derechos del Niño emitió en 2013 la Observación General No. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, que explica la forma en que deben entenderse el párrafo 1 del artículo 3 de la CDN. El documento refiere que se trata de un concepto ya presente en otros instrumentos internacionales y que aparece en otras disposiciones de la CDN. El objetivo del concepto del ISN es “es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo holístico del niño”.<sup>35</sup> El ISN se vincula con el enfoque de derechos, la garantía de la integridad del niño y la promoción de la dignidad humana.

La OG14 identifica el ISN desde un triple enfoque: como un *derecho*, un *principio* y una *norma de procedimiento*. En tanto derecho sustantivo, el ISN establece una obligación que se pone en práctica cuando se debe tomar una decisión que afecte a un niño, grupo de niños o a los niños en general. En este sentido se trata de un derecho de aplicación directa que puede invocarse ante tribunales. Como principio, el ISN orienta la interpretación de las disposiciones cuando éstas son vagas. Por último, como norma de procedimiento, obliga a realizar una estimación de las posibles repercusiones que

<sup>33</sup>*Ibidem*, párr. 21.

<sup>34</sup>*Ibidem*, párr. 32.

<sup>35</sup>Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 14 (2013), *Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*; (CRC/C/GC/14, 29 de mayo de 2013), párr. 4.

tendrá cualquier decisión en los niños. Esta función incluye un deber de los Estados de explicar la forma en que se ha tomado en cuenta el ISN en cada decisión.<sup>36</sup>

El objetivo de la OGI4 es proponer un marco para la evaluación y determinación del ISN con el fin de mejorar su comprensión, así como propiciar el cambio de actitud que se requiere para reconocer a los niños como titulares plenos de derechos. Ello implica tanto las medidas de aplicación tomadas por los Estados, como las decisiones individuales tomadas por las autoridades que afectan a uno o varios niños en concreto, así como al sector privado y a los padres y cuidadores.<sup>37</sup>

El ISN es un concepto dinámico y flexible, que debe ser evaluado adecuadamente en cada contexto. El hecho de que sea una “consideración primordial”, en opinión del Comité DN, supone que el ISN no puede estar en el mismo nivel que otras consideraciones, debido a que los niños están en una situación de desventaja frente a otros intereses de personas adultas, lo que obliga a tener en cuenta específicamente sus intereses y a darles máxima prioridad.<sup>38</sup>

El documento enumera y explica los elementos que deben tenerse en cuenta al evaluar el ISN:

- a) La opinión del niño.<sup>39</sup>
- b) La identidad del niño.<sup>40</sup>
- c) La preservación del entorno familiar y mantenimiento de las relaciones.<sup>41</sup>
- d) Cuidado, protección y seguridad del niño.<sup>42</sup>
- e) Situación de vulnerabilidad.<sup>43</sup>
- f) El derecho del niño a la salud.<sup>44</sup>
- g) El derecho del niño a la educación.<sup>45</sup>

En relación con las garantías procesales para velar por la observancia del ISN, se mencionan las siguientes:<sup>46</sup>

- a) El derecho del niño a expresar su propia opinión.
- b) La determinación de los hechos.
- c) La percepción del tiempo.
- d) Los profesionales cualificados.
- e) La representación letrada.
- f) La argumentación jurídica.

<sup>36</sup>*Ibidem*, párr. 6.

<sup>37</sup>*Ibidem*, párrs. 10-12.

<sup>38</sup>*Ibidem*, párrs. 36, 37.

<sup>39</sup>*Ibidem*, párrs. 53-54.

<sup>40</sup>*Ibidem*, párrs. 55-57.

<sup>41</sup>*Ibidem*, párrs. 58-70.

<sup>42</sup>*Ibidem*, párrs. 71-74.

<sup>43</sup>*Ibidem*, párrs. 75-76.

<sup>44</sup>*Ibidem*, párrs. 77-78.

<sup>45</sup>*Ibidem*, párr. 79.

<sup>46</sup>*Ibidem*, párrs. 89-99.

- g) Los mecanismos para examinar o revisar las decisiones.
- h) La evaluación del impacto en los derechos del niño.

El ISN ha adquirido especial relevancia con el reconocimiento y garantía de los derechos de las personas menores de edad, tanto en el ámbito nacional como internacional. Muestra de ello es su incorporación al texto constitucional, así como el desarrollo que ha tenido en la jurisprudencia y en las observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño. Un reto importante radica en su aplicación en los diferentes espacios de la vida de niñas, niños y adolescentes.

### Bibliografía

- ALSTON, Philip y Gilmour-Wash Bridget, “The best interests of the child. Toward a Synthesis of Children’s Rights and Cultural Values”, en Verdugo, Miguel Ángel y Soler-Sala, Víctor (eds.), *La Convención de los Derechos del Niño. Hacia el siglo XXI*, Universidad de Salamanca, 1996, pp. 253-289.
- Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.12 (2009), *El derecho del niño a ser escuchado* (CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009).
- Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.14 (2013), *Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*; (CRC/C/GC/14, 29 de mayo de 2013).
- FANLO CORTÉS, Isabel (comp.), *Derechos de los niños: una contribución teórica*, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política No. 90, Distribuciones Fontamara, México, D.F., 2004.
- GARCÍA MÉNDEZ, Emilio, *Infancia-Adolescencia. De los derechos y de la justicia*, Tercera Edición, Doctrina Jurídica Contemporánea No. 7, Distribuciones Fontamara, México, D.F., 2008.
- GONZÁLEZ CONTRÓ, Mónica, *Derechos humanos de los niños: una propuesta de fundamentación*, IJ-UNAM, México, D.F., 2008.
- , “¿Menores o niñas, niños y adolescentes? reflexiones en el contexto del debate en América Latina”, en *Marco teórico conceptual sobre menores versus niñas, niños y adolescentes*; IJ-UNAM, 2011.
- (coord.), *Los derechos de niños, niñas y adolescentes en México a 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño*, Porrúa, IJ-UNAM, Save the Children, México, D.F., 2011.
- HIERRO, Liborio L., “¿Tienen los niños derechos? Comentario a la Convención sobre los Derechos del Niño”, *Revista de Educación* No. 294, enero-abril de 1991, pp. 221-233.
- OCHAÍTA, Esperanza y Espinosa, Ma. Ángeles, *Hacia una teoría de las necesidades infantiles y adolescentes: necesidades y derechos en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derechos del Niño*, Madrid, McGraw-Hill-UNICEF, 2004.



El derecho al trabajo:  
Un derecho con perspectiva convencional y de derechos humanos

Introducción

El derecho al trabajo históricamente ha desarrollado una serie de principios propios, dada su naturaleza protectora e igualadora de disimilitudes. La construcción de dichos principios se puede considerar como la elaboración, por parte de la doctrina y de la ley, de un derecho del trabajo que lo alejaba del derecho común, anteponiendo derechos sociales sobre derechos individuales. Sin embargo, dicha interpretación no ha sido necesariamente sostenida por los juzgadores (I). Paralelamente a nivel del derecho internacional (II), del derecho internacional del trabajo (III) y del derecho nacional, se ha desarrollado un discurso alrededor de los derechos humanos, que sin duda ha influido en la integración actual del derecho del trabajo mexicano, el cual queda plenamente evidenciado con la reforma laboral de noviembre de 2012 (IV), y poco a poco en la práctica cotidiana de los tribunales y organismos protectores de los derechos humanos en nuestro país (V); no dejando otra puerta que leer, el derecho nacional a la luz de los derechos humanos y del derecho convencional (VI).

El derecho al trabajo  
y sus principios clásicos cuestionados

El derecho al trabajo se inspira en una serie de principios que han determinado su devenir histórico durante el siglo XX. Sus principios son máximas válidas por sí mismas, que se encuentran fuera del derecho positivo al mismo tiempo que son "...inspiradores de un derecho positivo, en virtud de los cuales el juez podrá dar la solución que el mismo legislador daría si estuviera presente,

Sumario

Introducción . . . . .	479
El derecho al trabajo y sus principios clásicos cuestionados . . . . .	479
La delimitación de los principios clásicos del derecho del trabajo por el juzgador . . . . .	482
El derecho al trabajo en el derecho internacional . . . . .	484
El derecho al trabajo en el derecho internacional del trabajo . . . . .	488
El rediseño de los derechos fundamentales en la legislación laboral mexicana . . . . .	493
Trabajo digno o decente . . . . .	495
Los avances en la exigibilidad de los derechos fundamentales del trabajo en el orden interno . . . . .	496
La necesaria lectura del derecho laboral a la luz de los derechos humanos y del derecho convencional . . . . .	499

o habría establecido de prever el caso”.<sup>1</sup> Algunos autores, como Américo Pla, han hecho ya una relación de los principios del derecho del trabajo: protector (1), irrenunciabilidad (2), continuidad (3), primacía de la realidad (4) y razonabilidad (5). Principios que han sido limitados o delimitados por el juzgador (6).

### *Principio protector*

Consiste en la protección que se otorga al trabajador: este principio, en particular, resulta distinto de las demás ramas jurídicas, puesto que se le da preferencia a una de las partes, que en este caso será al trabajador, con la finalidad de crear igualdad sustantiva y real entre las partes. El fundamento de este principio está ligado con la propia razón de ser del derecho del trabajo, que estriba en el propósito de nivelar desigualdades. No consiste en igualar a las personas, sino en la nivelación de las desigualdades. En cuanto a sus formas de aplicación, éstas pueden entenderse en tres: la regla *in dubio pro operario* (criterio que debe utilizar el juez o el intérprete para elegir entre varios sentidos posibles de una norma, aquel que sea más favorable al trabajador), la regla de la *norma más favorable* (determina que en el caso de que haya más de una norma aplicable, debe optarse por aquella que sea más favorable, aunque no sea la que hubiese correspondido de acuerdo con los criterios clásicos de la jerarquía de las normas), y la regla de la *condición más beneficiosa* (criterio por el cual la aplicación de una nueva norma laboral nunca debe servir para disminuir las condiciones más favorables en que pudiera encontrarse el trabajador).

### *Principio de irrenunciabilidad*

Es la imposibilidad jurídica de privarse voluntariamente de una o más ventajas concedidas por el derecho laboral en beneficio propio. La prohibición de renunciar importa excluir la posibilidad de que pueda realizarse válida y eficazmente el desprendimiento voluntario de los derechos, en el ámbito alcanzado por aquella prohibición. Al contrario de lo que ocurre en el derecho común, donde rige el principio de renunciabilidad, en el derecho del trabajo rige el principio opuesto, que es el de la irrenunciabilidad. Las leyes laborales pueden considerarse prohibitivas en cuanto impiden pactar condiciones de trabajo inferiores a las en ella establecidas, que marcan niveles mínimos de protección.

### *Principios de continuidad*

El contrato de trabajo es un contrato de tracto sucesivo. La relación laboral no se agota mediante la realización instantánea de cierto acto, sino que dura en el tiempo. Se presupone una vinculación que se prolonga. Todo lo que tienda a la conservación de la

<sup>1</sup>De Buen Demófilo, *Introducción al estudio del Derecho Civil*, Madrid, 1932, pp. 321 y ss.

fuentes de trabajo, al darle seguridad al trabajador no sólo constituye un beneficio para él en cuanto le transmite una sensación de tranquilidad, sino que redundará en beneficio de la propia empresa, y, a través de ella, de la sociedad, en la medida que contribuye a aumentar el rendimiento y a mejorar el clima social de las relaciones entre las partes. Se habla de continuidad, porque alude a lo que dura, a lo que se prolonga, a lo que se mantiene en el tiempo, a lo que alarga; y es precisamente esa la idea central que se quiere evocar con este principio. Sus alcances son los siguientes: preferencia por los contratos de duración indefinida, amplitud para la admisión de las transformaciones del contrato, facilidad para mantener el contrato a pesar de los incumplimientos o nulidades en que se haya incurrido, resistencia a admitir la rescisión unilateral del contrato, por voluntad patronal, interpretación de las interrupciones de los contratos como simples suspensiones, y prolongación del contrato en casos de sustitución del empleador.

### *Principio de la primacía de la realidad*

El principio de la primacía de la realidad significa, que en caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que surge de documentos o acuerdos, debe darse preferencia a lo primero, es decir, a lo que sucede en el terreno de los hechos. En materia laboral importa lo que ocurre en la práctica más que lo que las partes hayan pactado en forma más o menos solemne o expresa, o lo que luzca en documentos, formularios, instrumentos de contralor. La documentación puede reflejar la verdad, pero también puede reflejar la ficción dirigida a simular o a esconder la verdad con el objeto de eludir el cumplimiento de obligaciones legales para obtener un provecho ilícito.

### *Principio de la razonabilidad*

El principio de razonabilidad consiste en la afirmación esencial de que el ser humano, en sus relaciones laborales, procede y debe proceder conforme a la razón. El debido proceso exige que exista cierta sustancial y razonable relación entre la ley y la seguridad, salubridad, moralidad y bienestar, etcétera, de la población. Es lo que se ha llamado la regla del equilibrio conveniente o de racionalidad o de las relaciones sustanciales.

Por su parte el Dr. Néstor de Buen ha señalado una serie de principios propios al Derecho Mexicano del Trabajo, que encuentran su fuente original y originaria en el artículo 123 de la Constitución mexicana, y en el primer capítulo de la Ley Federal del Trabajo, a saber: el equilibrio en las relaciones entre trabajadores y patrones, como fin de las normas de trabajo (artículo 2º de la LFT); el concepto de justicia social (artículo 2º y 17 de la LFT); el trabajo como derecho y deber sociales (artículo 2º y 3º de la LFT), y la libertad, la igualdad, la dignidad y la salud de los trabajadores como fines del derecho laboral (artículo 3 de la LFT).<sup>2</sup>

<sup>2</sup>De Buen, Néstor, “Los principios fundamentales del Derecho Mexicano del Trabajo”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, julio-diciembre, 1973, tomo XXII, núm. 91-92, México, UNAM, pp. 247-361.

## La delimitación de los principios clásicos del derecho del trabajo por el juzgador

Los principios clásicos del derecho del trabajo desarrollados por la doctrina, a lo largo del tiempo, han sido limitados por la interpretación judicial, tal es el caso del principio protector.<sup>3</sup> Al respecto, se pueden citar los siguientes ejemplos: dicho principio no faculta a las Juntas a subsanar las omisiones en las que haya incurrido el trabajador en la elaboración de sus demandas.<sup>4</sup> Tampoco es aplicable en materia de valoración de pruebas,<sup>5</sup> ni debe entenderse como una facultad del juzgador para crear prestaciones o derechos inexistentes en la normatividad laboral, ya que de hacerlo implicaría “una invasión de esferas reservadas al legislador; y, por ende, es improcedente, pues de permitirse se estaría facultando al juzgador a desempeñar el papel de legislador crean-

<sup>3</sup>INTERPRETACIÓN DE LA LEY LABORAL EN CASO DE DUDA, SEGÚN SU ARTÍCULO 18. [TA]; 7a. Época; T.C.C.; S.J.F.; Volumen 91-96, Sexta Parte; Pág. 120. Se ha generalizado en los litigantes una errónea interpretación del artículo 18 de la Ley Federal del Trabajo, a tal grado que resulta muy común su invocación en aquellas alegaciones de éstos tendientes a que se favorezca al trabajador en aquellos casos en que exista duda sobre alguno de los puntos controvertidos, siendo que dicho precepto, a la luz de la exposición de motivos de la propia Ley Federal del Trabajo, no se refiere a la duda respecto a las cuestiones de fondo, sino que se refiere a la duda que tengan los tribunales en la interpretación de los preceptos de la Ley Federal del Trabajo. *TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO. Amparo directo 708/75. Carolina Márquez Ramón. 13 de agosto de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Villegas Vázquez.*

<sup>4</sup>INTERPRETACIÓN DE LA LEY LABORAL EN CASO DE DUDA. LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 18 DE LA PROPIA LEY, NO FACULTA A LAS JUNTAS A INTEGRAR LAS DEMANDAS DE LOS TRABAJADORES, [TA]; 7a. Época; T.C.C.; S.J.F.; Volumen 91-96, Sexta Parte; Pág. 119. Al establecer el artículo 18 de la Ley Federal del Trabajo que en la interpretación de las normas del trabajo, se tomarán en consideración sus finalidades en los artículos 2º y 3º, y que en caso de duda prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador, no faculta a las Juntas a sustituirse a éstos en la integración de sus demandas, porque tal precepto se refiere a los casos de duda en la interpretación de las disposiciones laborales, pero no a las omisiones en que se haya incurrido al elaborar las demandas laborales. *TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO. Amparo directo 722/74. Ricarda Vázquez y coa-graviados. 1o. de octubre de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo García Romero.*

<sup>5</sup>INTERPRETACIÓN FAVORABLE AL TRABAJADOR. [TA]; 7a. Época; T.C.C.; S.J.F.; Volumen 66, Sexta Parte; Pág. 33. De conformidad con el artículo 18 de la Ley Federal del Trabajo, en la interpretación de las normas de trabajo, se tomarán en consideración sus finalidades señaladas en los artículos 2º y 3º, y en caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador; de lo anterior se advierte que la duda es precisamente en relación a la interpretación de las normas, no a la valoración de las pruebas, por lo que no puede legalmente considerarse que si las pruebas ofrecidas no forman convicción, cuando menos crearon una situación de duda y ante ella la Junta debió estar a lo más favorable al trabajador, en términos del numeral citado. *TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 161/73. Daniel Bravo Hernández. 26 de junio de 1974. Unanimidad de votos. Ponente: José Martínez Delgado.*

<sup>6</sup>“RINCIPIO “IN DUBIO PRO OPERARIO”. INTERPRETACIÓN FAVORABLE AL TRABAJADOR. CONTENIDO EN LOS ARTÍCULOS 60. Y 18 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. SE REFIERE A LA LEY LABORAL Y NO A LA VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS. [TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su *Gaceta*; tomo III, abril de 1996; Pág. 439. *TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 473/96. Vicente Trujillo Zepeda. 14 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Novales Castro. Secretario: José Elías Gallegos Benítez.*

<sup>7</sup>RUEBAS EN EL JUICIO LABORAL. EN SU VALORACIÓN ES INAPLICABLE EL PRINCIPIO DE QUE EN CASO DE DUDA DEBE ESTARSE A LO MÁS FAVORABLE AL TRABAJADOR. [J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su *Gaceta*; tomo XXXIII, enero de 2011; Pág. 1088.

<sup>8</sup>RUEBAS EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. EN SU VALORACIÓN RESULTAN INAPLICABLES LOS PRINCIPIOS “IN DUBIO PRO OPERARIO” Y DE APLICACIÓN INMEDIATA DE LAS NORMAS LABORALES. [J]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su *Gaceta*; tomo XXX, julio de 2009; Pág. 1788. *TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 473/96. Vicente Trujillo Zepeda. 14 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Novales Castro. Secretario: José Elías Gallegos Benítez.*

do nuevas normas, so pretexto de interpretar las existentes”.<sup>6</sup> Tampoco implica resolver siempre invariablemente a favor del trabajador, sino en el sentido de que las autoridades laborales deben ceñir su actuación a la aplicación de las normas y condiciones imperantes en cada caso particular;<sup>7</sup> ni los tribunales colegiados pueden obligar a la autoridad laboral a aplicar el principio *indubio pro operario*, ya que al hacerlo, “...se rompería con la facultad potestativa y por ende el imperio de la autoridad laboral, de aplicar el principio, de que en caso de duda prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador, y por ende se invadiría su soberanía”.<sup>8</sup>

Como se aprecia, los principios clásicos del derecho del trabajo, lejos de ser reafirmados por el juzgador, han sido objeto de limitaciones. Cuestionando uno de los fundamentos que la doctrina le ha dado al derecho del trabajo. No obstante, paralelamente se ha reafirmado el discurso de los derechos laborales como un derecho humano, tanto a nivel internacional, con instrumentos generales (II) y específicos (III), como nacional (IV).

<sup>6</sup>INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE AL TRABAJADOR A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. NO DEBE ENTENDERSE COMO UNA FACULTAD DEL JUZGADOR PARA CREAR PRESTACIONES O DERECHOS INEXISTENTES EN LA PROPIA LEY. [TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su *Gaceta*; tomo XXIII, febrero de 2006; Pág. 1826. Si bien conforme al artículo 18, última parte, de la Ley Federal del Trabajo, en caso de duda en la interpretación de las normas de trabajo prevalecerá la más favorable al trabajador; regla que acepta universalmente la doctrina y que se conoce como principio “in dubio pro operario”; sin embargo, de su interpretación teleológica se deduce que no constituye una técnica de investigación para interpretar las normas laborales, sino que supone que de un análisis pueda obtenerse más de una interpretación, y frente a éstas debe aplicarse la más favorable al trabajador. Empero, la interpretación más favorable al trabajador no implica la creación de prestaciones o derechos inexistentes en la ley, ya que ello significaría una invasión de esferas reservadas al legislador; y, por ende, es imprecendente, pues de permitirse se estaría facultando al juzgador a desempeñar el papel de legislador creando nuevas normas, so pretexto de interpretar las existentes. *TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO. Amparo directo 602/2005. Benigna Sifuentes Coronado. 12 de diciembre de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis Torres Lagunas. Secretaria: Angélica María Torres García.*

<sup>7</sup>PRINCIPIO “IN DUBIO PRO OPERARIO”. SUS ALCANCES. [J]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su *Gaceta*; tomo XXIV, septiembre de 2006; Pág. 1260. Del artículo 123, apartado A, fracción XXIII, de la Constitución General de la República, así como de los diversos 966 y 979 a 981 de la Ley Federal del Trabajo, se advierte la intención del legislador de salvaguardar los intereses económicos de la clase trabajadora, reflejada en el principio “in dubio pro operario”; sin embargo, éste no puede entenderse en el sentido de que los conflictos deban resolverse invariablemente en favor de la parte trabajadora, sino en el de que las autoridades laborales deben ceñir su actuación a la aplicación de las normas y condiciones imperantes en cada caso particular. *TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SEGUNDO CIRCUITO. Amparo directo 881/2003. Pedro Enrique Guilbert Ruiz y otra. 15 de enero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo García Torres. Secretario: Darío Carlos Contreras Favila.*

<sup>8</sup>DUDA, INTERPRETACIÓN DE LA NORMA DE TRABAJO MÁS FAVORABLE AL TRABAJADOR. EL TRIBUNAL COLEGIADO NO PUEDE OBLIGAR A LA AUTORIDAD LABORAL, A APLICAR EL PRINCIPIO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 18 DEL CÓDIGO OBRERO. [TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su *Gaceta*; tomo IV, septiembre de 1996; Pág. 640. El Tribunal Colegiado no puede obligar a la Junta a que aplique lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley Federal del Trabajo, que dice: “En la interpretación de las normas de trabajo se tomarán en consideración sus finalidades señaladas en los artículos 2º y 3º. En caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador”, pues de hacerlo, se rompería con la facultad potestativa y por ende el imperio de la autoridad laboral, de aplicar el principio, de que en caso de duda prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador, y por ende se invadiría su soberanía. *PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL SEGUNDO CIRCUITO. Amparo directo 352/95. Agustín Enríquez Sánchez. 2 de mayo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Narváez Barker. Secretario: Isaac Gerardo Mora Montero.*

## El derecho al trabajo en el derecho internacional

El derecho al trabajo, como derecho humano, es el corazón de todos los derechos específicos que emanan de él, ya sean de naturaleza general, individual o colectiva. Toda violación a los derechos de los trabajadores no implica otra cosa que una violación al derecho humano al trabajo, en tanto como derecho fundamental y garantía que debe contar con los medios necesarios para ser efectivo.

En ese sentido, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada en la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre 1948, podemos destacar algunos de los derechos humanos laborales:

a. *Libertad e igualdad en dignidad y derechos* (artículo 1º). Derecho que se puede ejemplificar en materia laboral con la libertad de trabajo y la libertad en la contratación. En materia de igualdad podemos pensar las mismas condiciones de trabajo para hombres y mujeres.

b. *No discriminación* (artículo 2º). En materia laboral se manifiesta con el mismo derecho: acceso, permanencia y salida del empleo para hombres y mujeres.

c. *Prohibición de la esclavitud y la servidumbre* (artículo 4º). La prohibición de toda forma de trabajo forzoso es un derecho humano laboral consagrado a nivel interna *Igualdad ante la ley* (artículo 8). La igualdad entre hombres y mujeres en materia de empleo encuentra también su fundamento en la Declaración Universal.

e. *Recurso efectivo ante los tribunales* (artículo 8º). El tránsito, que se anuncia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje al Poder Judicial, sin duda es un ejemplo de un necesario acceso efectivo a los tribunales.

f. *Derecho a la privacidad* (artículo 12). La subordinación del trabajador al empleador no es motivo para que éste no respete la privacidad de sus trabajadores.

g. *Libertad de opinión y de expresión* (artículo 19). La libertad de opinión implica el derecho de un trabajador de ejercer libremente sus derechos civiles y políticos en la empresa.

h. *Libertad de reunión*. El derecho de los trabajadores de reunirse, de formar, no formar o salirse de un sindicato, son algunas de las manifestaciones de la libertad sindical.

i. *Derecho a la seguridad y protección social* (artículos 22 y 25). La Declaración reconoce el derecho a la seguridad social y a la cobertura de una serie de necesidades sociales que aseguren el bienestar de las personas: derecho a un nivel de vida adecuado; derecho a la alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y servicios sociales necesarios; derecho al seguro de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros para el caso de pérdida de medios de subsistencia por razones involuntarias; derecho a cuidados maternos y de la infancia.

j. *Derecho al trabajo y prestaciones* (artículos 23 y 24). La Declaración Universal reconoce el derecho al trabajo; a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo; a la protección contra el desempleo; a igual salario sin discriminación alguna; a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure, al trabajador y a su familia, una existencia digna; el derecho al descanso y al disfrute del tiempo libre, así como a vacaciones pagadas y periódicas. Particularmente, el artículo 23 señala que:

toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. Toda perso-

na tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Destaca también la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, aprobada en Bogotá, Colombia, en 1948, la cual comprende un conjunto de derechos en materia laboral: Contrato individual de trabajo. (artículo 6°); contratos y convenciones colectivas de trabajo (artículo 7°); salario (artículo 8°); jornada de trabajo, descansos y vacaciones (artículo 12); trabajo de menores. (artículo 15); trabajo de la mujer (artículo 18); estabilidad en el empleo (artículo 19); contrato de aprendizaje (artículo 20); trabajo a domicilio (artículo 21); trabajo doméstico (artículo 22); trabajo en marina mercante (artículo 23); empleados públicos (artículo 24) ; trabajadores intelectuales (artículo 25) ; derechos de asociación (artículo 26); derecho de huelga (artículo 27); previsión y seguridad sociales (artículo 28); inspección de trabajo (artículo 35); jurisdicción del trabajo (artículo 36); conciliación y arbitraje (artículo 37), y trabajo rural (artículo 38).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece, en su artículo 6°, párrafo primero, que:

Los Estados parte en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán las medidas adecuadas para garantizar este derecho. De igual manera en el artículo 7° se establece que: Los Estados parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

- a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:
  - i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;
  - ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;
- b) La seguridad y la higiene en el trabajo;
- c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;
- d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, por su parte, en el artículo XIV establece que: "...Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo". A su vez, la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales establece, en su artículo 3°, que: "Todo trabajador tiene derecho a seguir su

vocación y dedicarse a la actividad que le acomode. Tiene igualmente la libertad de cambiar de empleo”.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, en su artículo 6º, establece que: “Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de tener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada”. El mismo artículo señala que: “Los Estado partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho del trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional...”

En relación al Protocolo de San Salvador, es necesario señalar que en el Preámbulo del mismo se señala la interrelación entre los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, en la medida en que son un todo indisoluble. Por otro lado, se señala en el Preámbulo que

[...]si bien los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales han sido reconocidos en anteriores instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional, resulta de gran importancia que éstos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que pueden someterse a la consideración de los Estados parte, reunidos con ocasión de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, proyectos de protocolos adicionales a esa. La Convención, con la finalidad de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades. Han convenido en el siguiente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos.

Por lo que la Convención Americana sobre Derechos Humanos no puede ser leída sin tomar en cuenta el Protocolo de San Salvador. En la medida en que el Pacto permite incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades.

Los anteriores instrumentos, como se puede observar, se refieren con claridad al derecho al trabajo de toda persona. Al respecto, resulta interesante destacar los alcances del artículo 6º del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, señalados en las Observación General realizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.<sup>9</sup>

El contenido de la Observación General resulta trascendente, ya que al referirse al derecho al trabajo, nada impide que pueda interpretarse de la misma manera el derecho al trabajo contenido en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Carta Internacional Americana de Garantía Sociales.

El Comité ha señalado que el derecho al trabajo es un derecho fundamental. El Pacto, señala el Comité, aborda el derecho al trabajo en tres dimensiones: general,

<sup>9</sup>Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 18, El derecho al Trabajo (35º periodo de sesiones, 1999), U.N. Doc. E/C.12/GC/18 (2006).



individual y colectiva. El Pacto proclama el derecho al trabajo en un sentido general en su artículo 6º y desarrolla explícitamente la dimensión individual del derecho al trabajo mediante el reconocimiento, en el artículo 7º, del derecho de toda persona a tener condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, en especial la seguridad de las condiciones de trabajo. La dimensión colectiva del derecho al trabajo se encuentra en el artículo 8º, que estipula el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al sindicato de su elección, así como el derecho de los sindicatos a funcionar libremente.

Sin duda, las consideraciones del Comité resultan fundamentales, porque no se agotan los alcances del derecho al trabajo en un ámbito general, ya que cuenta también con una esfera individual, sino que éste se manifiesta también en un ámbito colectivo.

El derecho al trabajo, amparado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, afirma la obligación de los Estados parte de garantizar a las personas su derecho al trabajo libremente elegido o aceptado, en particular el derecho a no ser privado de trabajo de forma injusta. Esta definición subraya el hecho de que el respeto a la persona y su dignidad, se expresa a través de la libertad del individuo para elegir un trabajo, haciendo hincapié al tiempo en la importancia del trabajo para el desarrollo personal, así como para la integración social y económica.

Para el Comité, el derecho al trabajo impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados parte: las obligaciones de *respetar*, *proteger* y *aplicar*. La obligación de *respetar* el derecho al trabajo exige que los Estados parte se abstengan de interferir directa o indirectamente en el disfrute de ese derecho. La obligación de *proteger* exige que los Estados parte adopten medidas que impidan a terceros interferir en el disfrute del derecho al trabajo. La obligación de *aplicar* incluye las obligaciones de proporcionar, facilitar y promover ese derecho. Implica que los Estados parte deben adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y de otro tipo adecuadas para velar por su plena realización.

Los Estados parte tienen la obligación de *respetar* el derecho al trabajo mediante, entre otras cosas, la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio, y absteniéndose de denegar o limitar el acceso igualitario a trabajo digno a todas las personas, especialmente a las personas y grupos desfavorecidos y marginados, así como a los presos o detenidos, a los miembros de minorías y a los trabajadores migratorios. En particular, los Estados parte tienen la obligación de respetar el derecho de las mujeres, de los jóvenes, de los menores de edad, de las personas mayores de edad, de las personas con discapacidad, de los trabajadores migrantes, a acceder a un trabajo digno y, por tanto, de adoptar medidas para combatir la discriminación y promover la igualdad de acceso y de oportunidades.

Las obligaciones de *proteger* el derecho al trabajo incluye el deber de los Estados de aprobar la legislación o de adoptar otras medidas que garanticen el igual acceso al trabajo y a la formación profesional. En relación con las medidas para aumentar la flexibilidad de los mercados laborales, señala el Comité, no deben restar estabilidad al empleo o reducir la protección social del trabajador.

Los Estados están obligados a *aplicar* (*proporcionar*) el derecho al trabajo cuando las personas o grupos no pueden, por razones que escapan a su control, realizar ese

derecho ellos mismos por los medios de que disponen. Lo que representa la obligación de adoptar una política nacional de empleo.

Por otro lado, señala el Comité, debe hacerse una distinción entre la incapacidad y la falta de voluntad de los Estados parte para cumplir con sus obligaciones derivadas del artículo 6º del Protocolo. Los Estados que no tengan voluntad de utilizar hasta el máximo de los recursos de que dispongan para dar efecto al derecho al trabajo incumplen sus obligaciones derivadas del artículo 6º. Dicho incumplimiento sólo puede quedar justificado ante la inexistencia de recursos.

Las vulneraciones del derecho al trabajo pueden ser resultado de una acción directa del Estado o de entidades estatales, o de una insuficiencia de las medidas adoptadas para promover el empleo. Los incumplimientos por *actos de omisión* se pueden presentar cuando los Estados no regulan las actividades de personas o grupos para impedirles que obstaculicen el derecho de otros a trabajar. Las violaciones mediante *actos de comisión*, para el Comité, incluyen el trabajo forzoso; la derogación o la suspensión oficial de la legislación necesaria para el ejercicio permanente del derecho al trabajo; la denegación del acceso al trabajo a ciertos individuos o grupos, tanto si esta discriminación se funda en la legislación o en la práctica; y la aprobación de legislación o de políticas que sean manifiestamente incompatibles con las obligaciones internacionales relativas al derecho al trabajo.

También se pueden presentar incumplimientos de la obligación de respetar, de proteger y de aplicar. Respecto al incumplimiento de las obligaciones de proteger, éstas se presentan cuando los Estados se abstienen de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger a las personas sometidas a su jurisdicción contra las vulneraciones del derecho al trabajo imputables a terceros. Abarca ciertas omisiones, como el hecho de no reglamentar la actividad de particulares, de grupos o de sociedades para impedirles que vulneren el derecho al trabajo de otras personas; o el hecho de no proteger a los trabajadores frente al despido improcedente.

## El derecho al trabajo en el derecho internacional del trabajo

Del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como de los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), podemos definir los derechos fundamentales en el trabajo. Por derechos fundamentales del trabajo entendemos el derecho de toda persona al trabajo (1), de llevar una vida de acuerdo con la dignidad humana (2), a una formación profesional de por vida (3) y de contar con una protección social adecuada (4).

### *El derecho de toda persona al trabajo*

En relación con el derecho al trabajo, resalta la observación general denominada Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y

Culturales,<sup>10</sup> que clarifica los alcances de la misma. La observación general parte de las siguientes premisas, las cuales, entre otras cosas, explicitan la dimensión general, individual y colectiva del derecho al trabajo:

- El derecho al trabajo es un derecho fundamental, reconocido en diversos instrumentos de derecho internacional. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a través de su artículo 6º, trata este derecho más extensamente que cualquier otro instrumento.
- El derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos, y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana.
- Toda persona tiene el derecho a trabajar para poder vivir con dignidad.
- El derecho al trabajo sirve, al mismo tiempo, a la supervivencia del individuo y de su familia, y contribuye también, en tanto que el trabajo es libremente escogido o aceptado, a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales proclama el derecho al trabajo en un sentido general en su artículo 6º y desarrolla explícitamente la dimensión individual del derecho al trabajo mediante el reconocimiento; en el artículo 7º, del derecho de toda persona a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, en especial la seguridad de las condiciones de trabajo.
- La dimensión colectiva del derecho al trabajo se aborda en el artículo 8º, que estipula el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al sindicato de su elección, así como el derecho de los sindicatos a funcionar libremente. Cuando se redactó el artículo 6º del Pacto, la Comisión de Derechos Humanos afirmó la necesidad de reconocer el derecho al trabajo en sentido lato, estipulando obligaciones jurídicas precisas y no un simple principio de alcance filosófico.
- El artículo 6º define el derecho al trabajo de manera general y no exhaustiva. En el párrafo 1 del artículo 6º, los Estados parte reconocen “el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho”. En el párrafo 2, los Estados parte reconocen que, “para lograr la plena efectividad de este derecho”, habrán de adoptar medidas entre las que deberán figurar “la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana”.
- En estos objetivos se reflejan los propósitos y principios fundamentales de las Naciones Unidas, tal como se definen en el párrafo 3 del artículo 1º de la Carta de la Organización. Tales objetivos se recogen también en lo esencial en el párrafo 1 del artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Desde la aprobación del Pacto por la Asamblea General en 1966, diversos instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos han reconocido el derecho al trabajo. A nivel internacional, el derecho al trabajo figura en el apartado a) del párrafo 3 del artículo 8º del Pacto Internacional de Derechos

<sup>10</sup>Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 18, El derecho al Trabajo (35º periodo de sesiones, 1999), U.N. DOC. E/C.12/CC/18 (2006). COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES 35º periodo de sesiones, Ginebra, 7 a 25 de noviembre de 2005. EL DERECHO AL TRABAJO. Observación general N° 18. Aprobada el 24 de noviembre de 2005. Artículo 6º del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales.

Civiles y Políticos; en el inciso i) del párrafo e) del artículo 5° de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; en el apartado a) del párrafo 1 del artículo 11 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; en el artículo 32 de la Convención sobre los Derechos del Niño; y en los artículos 11, 25, 26, 40, 52 y 54 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares. Diversos instrumentos regionales reconocen el derecho al trabajo en su dimensión general, entre ellos la Carta Social Europea de 1961 y la Carta Social Europea Revisada de 1996 (parte II, artículo 1°), la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (artículo 15) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, de 1988 (artículo 6°), y reafirman el principio de que el respeto al derecho al trabajo impone a los Estados parte la obligación de adoptar medidas dirigidas al logro del pleno empleo. De forma similar, el derecho al trabajo ha sido proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, aprobada mediante la resolución 2542 (XXIV), de 11 de diciembre de 1969 (artículo 6°).

- El derecho al trabajo, amparado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, afirma la obligación de los Estados parte de garantizar a las personas su derecho al trabajo libremente elegido o aceptado, en particular el derecho a no ser privado de trabajo de forma injusta. Esta definición subraya el hecho de que el respeto a la persona y su dignidad se expresa a través de la libertad del individuo para elegir un trabajo, haciendo hincapié al tiempo en la importancia del trabajo para el desarrollo personal, así como para la integración social y económica. El Convenio N° 122 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la política del empleo (1964), habla de “empleo pleno, productivo y libremente elegido”, vinculando la obligación de los Estados parte en lo relativo a crear las condiciones de pleno empleo con la obligación de velar por la eliminación del trabajo forzado. Ahora bien, para millones de seres humanos de todo el mundo, el disfrute pleno del derecho a un trabajo libremente escogido o aceptado sigue siendo un objetivo lejano. El Comité reconoce la existencia de obstáculos estructurales y de otra naturaleza resultante de factores internacionales y otros factores ajenos a la voluntad de los Estados, que obstaculizan la plena aplicación del artículo 6° en gran número de Estados parte.

### *El derecho a una vida en el trabajo de acuerdo con la dignidad humana*

La Constitución, la Declaración de Filadelfia acerca de los fines y objetivos, así como los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) contienen los principios rectores y las normas internacionales. La Declaración de Filadelfia resulta fundamental, en la medida que establece la obligación de secundar *la realización de programas* aptos para lograr: la plenitud del empleo y la elevación de los niveles de vida; el empleo de los trabajadores en ocupaciones que les permitan desarrollar sus habilidades y conocimientos; una participación equitativa en los frutos del progreso en materia de salarios y utilidades, de duración del trabajo y un salario mínimo vital para todos aquellos que tengan un empleo; la extensión de medidas de seguridad social; una protección adecuada de la vida y de la salud de los trabajadores;

la protección de la niñez y de la maternidad; un nivel adecuado de alimentación, de habitación y de medios de recreo y cultura; así como la garantía de posibilidades iguales en el terreno educativo y profesional.

Declaración que sentó la base para pasar de *programas* hacia la consolidación de una serie de derechos fundamentales, reconocidos en un conjunto de tratados internacionales de la OIT, en materia de trabajo forzoso, libertad sindical y no discriminación, los cuales han quedado plasmados en la Declaración de Derechos y Principios Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, de 1998, de la OIT, la Declaración establece que:

- a) que al incorporarse libremente a la OIT, todos los Miembros han aceptado los principios y derechos enunciados en su Constitución y en la Declaración de Filadelfia, y se han comprometido a esforzarse por lograr los objetivos generales de la Organización en toda la medida de sus posibilidades y atendiendo a sus condiciones específicas;
- b) que esos principios y derechos han sido expresados y desarrollados en forma de derechos y obligaciones específicos en convenios que han sido reconocidos como fundamentales dentro y fuera de la OIT.
- c) que todos los Miembros de la OIT, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la OIT de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir:
  - a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva (Convenios 87, 98 y 135 y 151);
  - b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio (Convenios 29 y 105);
  - c) la abolición efectiva del trabajo infantil (Convenios 138 y 182); y
  - d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación (Convenio 111).

Como se puede leer, todos los Estados, aunque no hayan ratificado los convenios fundamentales de la OIT, tienen un compromiso, que se deriva de su pertenencia a la Organización, de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe, los principios relativos a los derechos fundamentales en el trabajo, entre ellos el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva. La inclusión de la noción de trabajo decente en la LFT reformada y los alcances de la misma tendrán que ser considerados por el juzgador.

### *El derecho a una formación profesional de por vida*

La formación profesional (capacitación y adiestramiento) debe ser un instrumento fundamental de las políticas públicas para garantizar el ingreso al empleo, la permanencia en el mismo o la reconversión en otra actividad en caso de pérdida de empleo. En tal sentido, necesariamente cada vez se va presentar una vinculación mayor entre el derecho del trabajo y el derecho de la formación profesional, en la medida en que este último, aparece antes de que una persona ingrese al mercado de trabajo y al mismo tiempo acude en su auxilio ante la pérdida de empleo. El derecho del trabajo

no puede prescindir de la formación profesional, ya que necesariamente implicará el reconocimiento de la existencia de un derecho a la formación profesional, como un derecho fundamental.<sup>11</sup>

La posibilidad de contar con un empleo ha sido denominado recientemente como “empleabilidad”, que implica contar con las

calificaciones, conocimientos y las competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar un empleo, mejorar su trabajo y adaptarse al cambio, elegir otro empleo cuando lo deseen o pierdan el que tenían e integrarse más fácilmente en el mercado de trabajo en diferentes periodos de su vida.<sup>12</sup>

Al respecto, la Recomendación 195 de la Organización Internacional del Trabajo establece que los países miembros deberían:

Reconocer que la educación y la formación son un derecho para todos y, en colaboración con los interlocutores sociales, esforzarse por asegurar el acceso de todos al aprendizaje permanente.<sup>13</sup>

El aprendizaje a lo largo de la vida presupone la ampliación del horizonte de formación de la población, ya que, bajo un mismo concepto, se da cabida a distintas modalidades formativas (formal y no formal, tradicional e innovadora), de cualquier nivel (básico, secundario, superior) y orientación (académica, vocacional general, vocacional técnica); para todo tipo de gente (jóvenes, adultos, hombres, mujeres, estudiantes, trabajadores) y necesidades educativas (personales, sociales, profesionales).<sup>14</sup>

### *El derecho de contar con una protección social adecuada*

El derecho a la seguridad social se puede entender como garantía y como principio. Constituye la garantía al acceso que debe tener todo ser humano a la seguridad y a los seguros sociales. El principio rector de la seguridad social se apoya, a su vez, en cuatro principios funcionales u operativos que le dan contenido a ese derecho del ser humano: asistencia médica, ingreso social alternativo o sustituto, ingresos de base, y de inserción, reinserción y valorización de los recursos humanos. Asimismo, el derecho

<sup>11</sup>Véase el prólogo realizado por Oscar Ermida Uriarte a la obra de Barreto Ghione, Hugo, *La obligación de formar a cargo del empleador. Una relectura del derecho del trabajo en clave de formación*, FCU, Montevideo, 2001.

<sup>12</sup>Resolución sobre el Desarrollo de Recursos Humanos. Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 88a. reunión. Ginebra, junio de 2000. Párrafo 9.

<sup>13</sup>Recomendación 195 sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos: Educación, Formación y Aprendizaje Permanente. Adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo, en su 90ma. Reunión, Ginebra, 17 de junio de 2004.

<sup>14</sup>Tamayo Taype Miguel Ángel y Clímént Bonilla, Juan B.; *La Evaluación y Certificación de Competencias Laborales en el Contexto de América Latina. Algunas Reflexiones en el caso de México Evaluación y Certificación de Competencias Profesionales*. II Foro Iberoamericano sobre Formación y Empleo. Río de Janeiro, Brasil, 12-14 de julio de 1999.

a la seguridad social se apoya en cuatro principios generales, que se encuentran al servicio de los anteriores: igualdad de tratamiento (entre nacionales y no nacionales, entre hombres y mujeres), solidaridad, afiliación obligatoria, responsabilidad del Estado y participación de los individuos.

El preámbulo de la Constitución de la OIT y la Declaración anexa a su Constitución fueron la base y el antecedente del pleno reconocimiento del derecho a la seguridad social, como un derecho del ser humano por la Organización de las Naciones Unidas. En primer lugar, la ONU por medio de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, en su artículo 22, establece que todo miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social. Por su parte, los artículos 23 y 25 de la Declaración precisan el derecho a la asistencia médica, a la seguridad en caso de enfermedad, de maternidad, de invalidez, de deceso y de vejez. Otro instrumento internacional de la ONU, que resulta importante, es el Pacto Internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales de 1966. Dicho Pacto establece en su artículo 9º el derecho de toda persona a la seguridad social. Finalmente, el Convenio 102 de la OIT (ratificado por México) establece las normas mínimas en materia de seguridad social.

### El rediseño de los derechos fundamentales en la legislación laboral mexicana

En la historia constitucional mexicana, los derechos laborales encuentran su primera manifestación con la libertad de trabajo en 1813, con los “Sentimientos de la Nación”, bajo la modalidad indirecta de abolición de la esclavitud. La Constitución de Apatzingán de 1814 consagró también la abolición de la esclavitud. La Constitución de 1857 contempló la libertad de trabajo y la prohibición de trabajar sin consentimiento del trabajador y sin una retribución. Finalmente, la constitución de 1917, además de consagrar la libertad de trabajo, consagró lo que se ha conocido como derechos sociales.

La lectura del derecho mexicano a la luz de los derechos humanos se reafirmó con la reforma constitucional del 10, al señalarse en el artículo 1º constitucional que:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

## La reforma en materia de derechos humanos:

[...] De las garantías individuales, pasa a ser Los derechos humanos y sus garantías. La nomenclatura que se propone posee un significado muy distinto al original: Al denominarse el capítulo en comento en principio como Los derechos humanos..., hay un reconocimiento constitucional pleno a las denominación universal de los derechos básicos de la persona, lo que impedirá sustentar la falsa dicotomía que rezaba que una cosa son los derechos humanos, y otra muy distinta las garantías individuales... Al analizar la frase completa Los derechos humanos y sus garantías, encontramos que no evoca dos tipos de derechos, por una parte los derechos humanos y, por la otra, las conocidas garantías individuales, sino que se alude a los derechos humanos, y técnicamente, a los instrumentos que le sirven de garantía; esto es, los medios a través de los cuales se buscan su eficacia cuando las autoridades los desconozcan o de plano los trasgredan, que son los previstos básicamente en los artículos 97, 99, 102, 10, 107 105 constitucionales... En ese sentido, la alusión al término “garantías”... no tiene ni debe dársele el significado tradicional, sino el moderno, de medios constitucionales para la protección de los derechos humanos, en especial de tipo judicial.<sup>15</sup>

Además de la reforma constitucional de 2011, destaca el reconocimiento de la jurisdicción internacional y la aplicación en el ámbito interno de normas internacionales. Según se puede desprender de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en donde México fue condenado por la desaparición de Rosendo Radilla.

Sobresale también la reforma a la Ley de Amparo de junio del 2011, la cual comprende ahora la protección de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales en que México sea parte. Particularmente el artículo 103, párrafo primero, establece que:

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Finalmente, con la reforma laboral de noviembre de 2012, se introduce una serie de derechos fundamentales en el trabajo: el trabajo digno o decente 1) y la igualdad sustantiva o de hecho entre trabajadores y trabajadoras frente al patrón 2). Asimismo, se incluyen dos precisiones sobre la no discriminación 3) y el derecho a la formación profesional 4). Reflejando la influencia del derecho convencional generado por la OIT (5).

<sup>15</sup>Véase Carmona, Jorge, “La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales”, en Carbonell, Miguel y Salazar Pedro, *La reforma constitucional de derechos humanos: Un nuevo paradigma*, UNAM, México, 2011, pp. 43-44.



## Trabajo digno o decente

La primera gran incorporación ha sido la inclusión de la noción de trabajo decente o digno. El artículo 2º reformado de la LFT establece que el trabajo digno o decente se entiende como

aquel en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo. El trabajo digno o decente también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva.

### *Igualdad sustantiva o de hecho entre hombres y mujeres*

Por otro lado, en el artículo 2º aparece la noción de igualdad *sustantiva o de hecho* de trabajadores y trabajadoras frente al patrón, la cual supone el acceso a las mismas oportunidades considerando las diferencias biológicas, sociales y culturales de mujeres y hombres, y se consigue eliminando la discriminación contra las mujeres, que menoscabe o anule el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos humanos y las libertades fundamentales en el ámbito laboral.

### *Derecho a la no discriminación*

Destacan también dos precisiones que se hacen en el artículo 3º, respecto a la no discriminación y el derecho a la formación profesional. En materia de no discriminación, se señala que no podrán establecerse condiciones que impliquen discriminación entre los trabajadores por motivo de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro que atente contra la dignidad humana. Excluyendo como actividades discriminatorias las distinciones, exclusiones o preferencias que se sustenten en las calificaciones particulares que exija una labor determinada.

### *Derecho a la formación profesional*

En materia de formación profesional, se instituye que es de interés social promover y vigilar la capacitación, el adiestramiento, la formación para y en el trabajo, la certificación de competencias laborales, la productividad y la calidad en el trabajo, la

sustentabilidad ambiental, así como los beneficios que éstas deban generar tanto a los trabajadores como a los patrones. Como se ve, lo que se busca es establecer a la formación profesional como un derecho y, por otro lado, como un fin, para generar beneficios a los trabajadores y a los empleadores.

### *La irrupción del derecho convencional del trabajo en la legislación laboral mexicana*

Como se puede observar, el derecho convencional del trabajo, particularmente la *Declaración de Derechos Fundamentales de Trabajo y su Seguimiento* de 1998, y los convenios fundamentales de la OIT han permeado en la legislación nacional, ya que se han convertido en la base de nuevos derechos fundamentales en la legislación laboral mexicana.

Así, por ejemplo, el artículo 2º de la LFT, además de buscar el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, también tiene como finalidad propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales. Como se puede observar, la noción de trabajo decente incorporada a la LFT, incluye prácticamente todos los principios fundamentales que se desprenden de la Declaración de la OIT de 1998, salvo el referente a las peores formas de explotación infantil: libertad sindical y libre contratación; no discriminación; prohibición del trabajo forzoso, y prohibición de las peores formas de explotación infantil.

Dicho artículo 2º, además contiene tres elementos adicionales no contemplados por la Declaración de 1998 de la OIT: acceso a la seguridad social, derecho a la formación profesional y derecho a la seguridad e higiene en el trabajo. No obstante, dichas incorporaciones, como se ha visto más arriba, son parte fundamental del derecho internacional del trabajo.

El juzgador en sus resoluciones tendrá que valorar el alcance fijado al trabajo decente. Si un trabajo no reúne los elementos establecidos por el artículo 2º de la LFT reformada, no podrá considerarse como trabajo decente. Así, por ejemplo, si bien es cierto que no se incorporó la libre negociación colectiva en la LFT reformada, ésta sí aparece como uno de los elementos fundamentales de la noción de trabajo decente en México. Además de que la libre negociación colectiva forma parte de los derechos y principios fundamentales que se desprenden de la Declaración de 1998 de la OIT.

### Los avances en la exigibilidad de los derechos fundamentales del trabajo en el orden interno

La Constitución prevé como garantías constitucionales: el juicio de amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad, la facultad de investigación de la Suprema Corte, el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, el juicio político y el procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos.<sup>16</sup>

<sup>16</sup>Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la defensa de la Constitución*, México, UNAM, 1994, 96 pp.

En materia de protección constitucional de los derechos humanos, destacan dos instituciones, el juicio de amparo y la Comisión Nacional de Derechos Humanos,<sup>17</sup> así como las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

El juicio de amparo ha sido un instrumento fundamental para reafirmar los derechos fundamentales de los trabajadores, los convenios internacionales en materia de trabajo y su supremacía en relación con la Ley Federal del Trabajo,<sup>18</sup> al menos así ha sido demostrado en materia de libertad sindical<sup>19</sup> y sindicación única.<sup>20</sup> En el mismo sentido se ha reafirmado la libertad de asociación para los empleadores.<sup>21</sup>

Sin embargo, en el caso de México, se ha señalado que el Poder Judicial ha sido un tanto renuente a construir una línea garantista en relación con los derechos sociales. La doctrina ha señalado que en el caso mexicano, el horizonte ambicioso de la Constitución la convierte en una constitución nominal: un texto que no se traslada

<sup>17</sup>Aunque en estricto sentido, el sistema de organismos de protección de los derechos humanos lo integran la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, el juicio político y la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia.

<sup>18</sup>Sánchez-Castañeda Alfredo, *Las transformaciones del derecho del trabajo*, UNAM, México, 2006. En particular ver los capítulos referentes a la libertad sindical y la cláusula de exclusión.

<sup>19</sup>AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1124/2000. QUEJOSOS: ABEL HERNÁNDEZ RIVERA Y OTROS. RECURRENTE: SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA AZUCARERA Y SIMILARES DE LA REPÚBLICA MEXICANA.

<sup>20</sup>Sindicación única. Las leyes o estatutos que la prevén violan la libertad sindical consagrada en el artículo 123, apartado b, fracción X, constitucional. El artículo 123 constitucional consagra la libertad sindical con un sentido pleno de universalidad, partiendo del derecho personal de cada trabajador a asociarse y reconociendo un derecho colectivo, una vez que el sindicato adquiere existencia y personalidad propia. Dicha libertad debe entenderse en sus tres aspectos fundamentales: 1. Un aspecto positivo que consiste en la facultad del trabajador para ingresar a un sindicato ya integrado o constituir uno nuevo; 2. Un aspecto negativo, que implica la posibilidad de no ingresar a un sindicato determinado y la de no afiliarse a sindicato alguno; y 3. La libertad de separación o renuncia de formar parte de la asociación. Ahora bien, el mandamiento de un solo sindicato de burócratas por dependencia gubernativa, que establezca las leyes o estatutos laborales, viola la garantía social de libre sindicación de los trabajadores prevista en el artículo 123, apartado B, fracción X, de la Constitución Federal de la República, toda vez que al regular la sindicación única restringe la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses." (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo IX, mayo de 1999, Tesis: P./J. 43/99, p. 5).

<sup>21</sup>"Cámaras de comercio e industria, afiliación obligatoria. el artículo 5º de la ley de la materia viola la libertad de asociación establecida por el artículo 9º constitucional. La libertad de asociación consagrada por el artículo 9º constitucional es el derecho de que gozan los particulares, tanto personas físicas como personas jurídico-colectivas, para crear un ente jurídico que tendrá personalidad propia y distinta de sus asociados. Tal derecho es violado por el artículo 5º de la Ley de las Cámaras de Comercio y de la Industria, al imponer a los comerciantes e industriales, cuyo capital manifestado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea de dos mil quinientos pesos en adelante, la obligación de inscribirse en la Cámara correspondiente en el curso del mes siguiente a la iniciación de sus actividades o dentro del mes de enero de cada año, advertidos de que, de no hacerlo, se les sancionará con una multa que en caso de reincidencia será duplicada y que no les liberará del cumplimiento de esa obligación. Ahora bien, si la libertad de asociación establecida por el artículo 9º de la Constitución es un derecho de los gobernados, la esfera de protección derivada de la garantía constitucional de que se trata puede operar en tres posibles direcciones: 1º derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente; 2º derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella; y 3º derecho de no asociarse. Correlativamente, la autoridad no podrá prohibir que el particular se asocie; no podrá restringir su derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella, ni, tampoco, podrá obligarlo a asociarse. Consecuentemente, el artículo 5º de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria al imponer la obligación a los comerciantes e industriales a afiliarse a la Cámara correspondiente, viola la libertad de asociación establecida por el artículo 9º constitucional." (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo II, octubre de 1995, tesis: P./J. 28/95, p. 5). (Novena época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo II, octubre de 1995, Tesis: P./J. 28/95, p. 5).

integralmente a la realidad. Aspira a organizar a la sociedad, pero no lo consigue. Su función primaria es “educativa” y su pretensión última “normativa”.<sup>22</sup> Terminan siendo meros instrumentos “...junto a las partes dogmática y orgánica, se alcanzan las declaraciones de los derechos sociales [...] este fenómeno se halla presente en las constituciones modernas, que a menudo son frondosos instrumentos declarativos de derechos sociales”.<sup>23</sup>

Una interpretación progresista de la tutela de los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales por medio del amparo, es posible en el derecho mexicano, según señala el Dr. Fix-Zamudio, en la medida en que no limiten o contradigan, sino por el contrario, complementen o desarrollen los preceptos constitucionales que consagran los derechos fundamentales. Además existe la protección de los derechos humanos de fuente internacional por conducto de los órganos no jurisdiccionales, leer, CNDH y Comisiones Estatales de Derechos Humanos. Específicamente, el artículo 1º del reglamento de la CNDH dispone que la tutela se extiende a los “...derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha ratificado”.<sup>24</sup>

Sobre el mismo punto, quizás se podría pensar en lo que la doctrina comunitaria denomina los efectos indirectos de los derechos sociales fundamentales. Al señalar, los tribunales nacionales están obligados a interpretar el derecho interno hasta el máximo, con la única limitación de los principios de seguridad jurídica y retroactividad.<sup>25</sup> Desafortunadamente, en nuestro país, con la contradicción de tesis 293/2011 resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), si bien se reconoció que la protección de derechos humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, también se estableció una limitación, al señalarse que en caso de existir contradicción entre los tratados internacionales y la Constitución, deben prevalecer las restricciones a los derechos establecidas en la Constitución. De igual manera, si bien se reconoce el carácter vinculatorio de la jurisprudencia de la Corte Interamericana en los casos contenciosos, aun cuando el Estado mexicano no haya sido parte, no se consideraron las opiniones consultivas, las cuales también son una interpretación directa de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>22</sup>García Ramírez, Sergio, “Raíz y horizonte de los derechos ‘sociales’ en la Constitución mexicana”, *Derechos Humanos. Órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, núm. 61, junio-mayo, 2003, p. 88.

<sup>23</sup>Cfr. García Ramírez, Sergio, “Tres textos precursores en el Constitucionalismo social”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, año I, núm. 23, mayo-diciembre, UNAM, 1968, p. 472.

<sup>24</sup>Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa/UNAM, 2003, pp. 781 y ss.

<sup>25</sup>Blanpain, Roger, Hepple, Bob, Sciarra, Silvana y Weiss, Manfred; “Derechos sociales fundamentales: propuestas para la Unión Europea”, *Civitas. Revista Española de Derecho del Trabajo*; núm. 74, noviembre-diciembre, 1995, pp. 799-800.

## La necesaria lectura del derecho laboral a la luz de los derechos humanos y del derecho convencional

En el contexto mexicano, los operadores jurídicos tienen el desafío de aplicar el control de convencionalidad para una eficaz protección de los derechos humanos, especialmente en el ámbito laboral. Si bien es cierto que en el derecho laboral mexicano los principios clásicos del derecho laboral están siendo hartamente cuestionados, hacer una lectura del derecho laboral a partir de los derechos humanos, y particularmente del derecho convencional, puede ser el umbral que ayude a delinear de una manera más adecuada el derecho laboral, acorde con los nuevos tiempos y necesidades.

El reto es leer, interpretar y aplicar el Derecho del Trabajo interno a la luz de la legislación nacional, internacional, así como de los principales instrumentos internacionales en la materia; no sólo aquéllos generales en materia de derechos humanos, sino también los que se refieren específicamente al derecho al trabajo, a saber: la Constitución de la OIT; la Declaración de Filadelfia de 1944, la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su seguimiento de 1998, así como los convenios fundamentales y de gobernanza considerados por la OIT. Igualmente, se deben tomar en cuenta las opiniones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT. Se trata de un reto que tienen enfrente los operadores jurídicos nacionales.

Los operadores jurídicos, en sus razonamientos como juristas o jueces, deberían tener presente en todo momento la Declaración de Filadelfia de 1944. En primer lugar, porque contiene cuatro principios fundamentales en materia laboral y, en segundo, porque tiene una serie de características fundamentales que integran lo que se podría llamar, el “espíritu de Filadelfia”.

En lo que se refiere al primer punto, en 1944, la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, reunida en Filadelfia (Estados Unidos), adoptó la Declaración de Filadelfia en la que se definen nuevamente los fines y objetivos de la OIT, a saber:

el trabajo no es una mercancía; la libertad de expresión y de asociación son esenciales para el progreso constante; la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos, ya que todos los seres humanos sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material, así como su desarrollo espiritual en condiciones de libertad, dignidad, seguridad económica y en igualdad de oportunidades.

En relación al segundo punto, el “espíritu de Filadelfia” se compone de cinco elementos fundamentales que se encuentran tanto en la Declaración del mismo nombre, integrada posteriormente a la Constitución de la OIT, como en la Carta constitutiva de las Naciones Unidas o Declaración Universal de Derechos Humanos:<sup>26</sup>

<sup>26</sup>Supiot, Alain, *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Seuil, France, 2010, pp. 20-25.

1. Estos principios no son ni *revelados* por un texto sagrado, ni *descubiertos* en la observación de la naturaleza, son *afirmados*: “La Conferencia reafirma los principios fundamentales sobre los cuales está basada la Organización...”.

2. Se trata de un acto de fe, pero al mismo tiempo de la razón, que proviene de la experiencia:

“Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles...”,<sup>27</sup> es “...esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”.<sup>28</sup>

3. Esta experiencia, habiendo mostrado los efectos mortíferos de la cosificación del ser humano, hace necesario reconocer que la “...dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana;...” constituyen el fundamento de la libertad, la justicia y la paz en el mundo.<sup>29</sup>

4. El principio de dignidad obliga a liar los imperativos de la libertad y la seguridad. Para que los hombres sean libres de pensar y de creer, es necesario que los seres humanos disfruten de seguridad física y de seguridad económica,<sup>30</sup> suficientes para ser libres del terror y de la miseria.<sup>31</sup> El orden jurídico debe, en consecuencia, contribuir a “...promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad...”.<sup>32</sup>

5. El nexo entre libertad de espíritu y seguridad del cuerpo conducen en consecuencia a subordinar la organización económica al principio de justicia social. Cabe señalar que la Constitución de la OTT, habla de justicia social, pero sin definirla ni señalar sus consecuencias desde el punto de vista económico y financiero. Es justamente sobre esos dos puntos donde la Declaración de Filadelfia innova. En primer lugar, le da a la justicia social una definición global y comprehensiva, al señalar que “... (a) todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades...”.<sup>33</sup> Además, hace de la justicia social el objetivo central de toda política nacional o internacional: “(c) cualquier política y medida de índole nacional e internacional, particularmente de carácter económico y financiero, deben juzgarse desde este punto de vista y aceptarse solamente cuando favorezcan, y no entorpezcan, el cumplimiento de este objetivo fundamental...”.<sup>34</sup>

En la Declaración de Filadelfia, la economía y las fianzas son medios al servicio del ser humano.

Ineludiblemente el derecho al trabajo, como un derecho humano, cada vez va estar más presente en la legislación, la jurisprudencia y la doctrina nacional. Así puede

<sup>27</sup>Carta de Naciones Unidas. Preámbulo.

<sup>28</sup>Declaración Universal de Derechos Humanos. Preámbulo.

<sup>29</sup>Declaración de Derechos Humanos.

<sup>30</sup>Declaración de Filadelfia.

<sup>31</sup>Declaración Universal de Derechos Humanos. Preámbulo.

<sup>32</sup>Carta de las Naciones Unidas. Preámbulo.

<sup>33</sup>Declaración de Filadelfia. Artículo II. a.

<sup>34</sup>Declaración de Filadelfia. Artículo II. c.

constarse al menos en la jurisprudencia, gracias al *Caso Radilla*. Así lo demuestra también el espíritu de Filadelfia, en donde se entrecruzan y engarzan la Carta de Naciones Unidas, la Declaración de Derechos Humanos con la Declaración de Filadelfia de la OIT. En ese sentido, el legislador cada vez hace más uso del derecho convencional cuando elabora normatividad interna. Así puede constatarse en la reciente reforma laboral de noviembre de 2012, en donde el legislador hace referencia a principios y derechos contenidos en la Declaración de Derechos y Principios Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento de la OIT. Lo anterior resulta esencial, dado el cuestionamiento que se ha hecho de los principios clásicos del Derecho del Trabajo.

El estudio, creación, interpretación y aplicación del derecho al trabajo reflejan cada vez más la impronta de los derechos humanos y del derecho convencional. No puede ser de otra manera, si realmente se quieren derechos laborales que dejen de ser declarativos para convertirse en práctica cotidiana, en ese sentido, es necesario que el derecho del trabajo mexicano transite de la dialéctica a la dialéctica de lo concreto.





Libertad de pensamiento y de expresión

La libertad de expresión encuentra un amplio desarrollo tanto en el sistema universal, como en los diversos sistemas regionales de protección de los derechos humanos. Por lo que se refiere al primero, la Declaración Universal aprobada en 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, contempla en su artículo 19 el derecho que tiene todo individuo a la libertad de opinión y de expresión, que incluye, a su vez, el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. Este precepto es la base del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que, sin embargo, es más específico en su regulación, pues señala que el ejercicio de la libertad de expresión entraña deberes y responsabilidades especiales y, por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán estar fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, así como para proteger la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

En el ámbito de los sistemas regionales, el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, además de retomar algunos de los planteamientos de la Declaración Universal, señala que la protección de este derecho no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa y establece también que el ejercicio de las libertades que se desprenden de este derecho puede ser sometido, además de a ciertas restricciones, a las formalidades, condiciones o sanciones previstas por la ley que configuren medidas necesarias en una sociedad democrática para salvaguardar ciertos bienes jurídicos individuales y

Sumario

El carácter bidimensional de la libertad de pensamiento y expresión . . . . .	505
Las formas y manifestaciones de la expresión sujetas a protección . . . . .	506
Restricciones legítimas y límites a la libertad de expresión . . . . .	510
Los discursos no protegidos por la libertad de expresión . . . . .	516

colectivos. La Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, por su parte, establece en su artículo 9 el derecho que todo individuo tiene a recibir información, así como a expresar y difundir sus opiniones, siempre que respete la ley.

Es el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, sin embargo, el que ha sido recurrentemente señalado por la doctrina como aquel que ofrece una mayor protección a la libertad de pensamiento y expresión. De hecho, las normas que protegen este derecho tanto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13), como en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 4) o la Carta Democrática Interamericana (artículo 4), ofrecen una serie de garantías reforzadas que no tienen igual ni en el sistema universal ni en algún otro sistema regional, pues el marco interamericano fue diseñado para ser el que ofreciera una mayor protección y para reducir al mínimo las restricciones a la libre circulación de información, opiniones e ideas. Ese valor tan alto que se otorga a la libertad de pensamiento y expresión en el sistema interamericano, se basa en el concepto de autonomía y dignidad de las personas que se tiene en él, así como en la valía instrumental de esta libertad para el ejercicio de los demás derechos fundamentales y su función esencial dentro de los regímenes democráticos.<sup>1</sup> La labor de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reflejado dicha importancia, pues este órgano jurisdiccional ha señalado que:

La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.<sup>2</sup>

Estos señalamientos evidencian que la protección de este derecho es cardinal en las sociedades modernas, pues “su lesión o restricción injustificada implica no sólo la limitación del derecho fundamental de uno o más ciudadanos, sino también efectos negativos en la creación y mantenimiento de una institución esencial del sistema democrático: una opinión pública libre”.<sup>3</sup> La libertad de pensamiento y expresión, por

<sup>1</sup>Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*. OEA/Ser. L/V/II. CIDH/RELE/INF. 2/09, Washington, CIDHAS DI-OEA, 2010, párrafos 3-5.

<sup>2</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-5/85 sobre la colegiación obligatoria de periodistas, de 13 de noviembre de 1985, párrafo 70. En el mismo sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos ha expresado que: “La libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de [la sociedad democrática], una de las condiciones para su progreso y para el desarrollo de los hombres”. Caso “Handyside vs. Reino Unido”, Sentencia de 7 de diciembre de 1976, párrafo 49. Asimismo, el Tribunal Constitucional español, desde sus primeras sentencias, señalaba que la libertad de expresión “garantiza el mantenimiento de una comunicación pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huera las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática”, sentencia 6/1981, de 16 de marzo de 1981.

<sup>3</sup>Bustos Gisbert, Rafael, “Los derechos de libre comunicación en una sociedad democrática”, en García Roca, Javier y Santolaya, Pablo (coords.), *La Europa de los derechos: El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 532.

tanto, no es un derecho cualquiera; por el contrario, ocupa un lugar central en los sistemas de protección de los derechos humanos, no sólo porque facilita la toma de conciencia respecto de los otros derechos y libertades, sino en cuanto es un instrumento vital para su preservación y consolidación. De esta forma, el mayor o menor grado en que se respeta la libertad de pensamiento y expresión, puede servir de termómetro para medir la vigencia de otros derechos humanos y se presenta como un elemento fundamental dentro de los Estados democráticos.<sup>4</sup> Este derecho permite a las personas pensar el mundo desde su propia perspectiva y comunicarse con los demás para construir, a través de un proceso deliberativo, no sólo el modelo de vida que cada individuo tiene derecho a adoptar, sino el modelo de sociedad en el cual quiere vivir. Y es que la formación de una opinión pública informada y consciente de sus derechos, el control ciudadano sobre la gestión pública y la exigencia de responsabilidad de los funcionarios estatales, no sería posible si la libertad de pensamiento y expresión no fuera garantizada.<sup>5</sup>

### El carácter bidimensional de la libertad de pensamiento y expresión

En la jurisprudencia de la Corte Interamericana se señala de manera recurrente que la libertad de expresión tiene dos dimensiones: una individual, que requiere que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento; y una social, que implica el derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.<sup>6</sup> La primera de estas dimensiones, como señala la propia Corte Interamericana, no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, de manera inseparable, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. De hecho, la Corte ha indicado también que cuando la Convención proclama que la libertad de pensamiento y expresión “comprende el derecho de difundir informaciones e ideas ‘por cualquier... procedimiento’”, está subrayando que la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente”.<sup>7</sup>

<sup>4</sup>Gómez Gamboa, David, *Hacia la construcción del ius constitutionale commune en América Latina en materia de libertad de expresión e información*, México, UNAM-IJ, 2015, pp. 76-77. La libertad de expresión es una herramienta esencial para el ejercicio del derecho a la participación, a la libertad de conciencia y religión, a la libertad de asociación, a la educación, entre otros.

<sup>5</sup>Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Marco jurídico... cit.*, párrafos 7-8.

<sup>6</sup>Así se señala, por ejemplo, en los casos “Ivcher Bronstein vs. Perú”, Sentencia de 6 de febrero de 2001, párrafo 146; “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile, Sentencia de 5 de febrero de 2001, párrafo 64; “Kimel vs. Argentina”, Sentencia de 2 de mayo de 2008, párrafo 53 y “Claude Reyes y otros vs. Chile”, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, párrafo 75.

<sup>7</sup>Opinión consultiva OC-5/85 sobre la colegiación obligatoria de periodistas, de 13 de noviembre de 1985, párrafo 31.

Por su parte, la dimensión social de la libertad de expresión “es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos”; pero comprende además el derecho de cada uno a tratar de comunicar a otros sus propios puntos de vista, lo que implica también que todas las personas puedan conocer opiniones y noticias. Estas dos dimensiones se implican mutuamente y adquieren un valor trascendental en el sistema interamericano pues “para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia.

Lo dicho por la Corte Interamericana deja claro que las dos dimensiones de la libertad de expresión son efectos naturales de la comunicación, necesarios para que ésta sea efectiva en una sociedad democrática, y han sido retomados por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de nuestro país, que al tratar el tema, señaló que este derecho fundamental se relaciona con principios que no pueden reducirse a un solo núcleo. Para la Corte, dado que la libertad de expresión tiene al menos dos facetas, “es complicado sostener que sirve a un único propósito, ya que su protección persigue tanto facilitar la democracia representativa y el autogobierno, como la autonomía, la autoexpresión y la autorrealización del individuo”.<sup>8</sup>

### Las formas y manifestaciones de la expresión sujetas a protección

En el sistema interamericano, el artículo 13.1 del Pacto de San José establece que la libertad de expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento. Este derecho está protegido por la Convención en todas sus formas y manifestaciones;<sup>9</sup> sin embargo, como se ha señalado en diversos documentos elaborados por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión,<sup>10</sup> tanto la Comisión como la Corte Interamericanas, han tenido la oportunidad de pronunciarse sobre algunas de ellas específicamente protegidas por los instrumentos regionales de protección de los derechos, entre las que se encuentran: 1) el derecho a hablar, esto es, a expresar oralmente, en el idioma que cada persona elija, sus pensamientos, ideas, informaciones u opiniones;<sup>11</sup> 2) el derecho a escribir, es decir, a expresar en forma escrita o impresa los pensamientos, ideas, información u opiniones, también en el idioma que quien se expresa elija para hacerlo;<sup>12</sup> 3) el derecho a difundir las expresiones habladas o escritas de pensamientos, informaciones, ideas

<sup>8</sup>Tesis 1a. CDXVIII/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo I, diciembre de 2014, p. 236.

<sup>9</sup>Así lo ha considerado también la Suprema Corte de Justicia de la Nación, retomando los contenidos constitucionales y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo que le ha permitido determinar que la presunción de que todas las formas de expresión se encuentran protegidas sólo puede ser derrotada bajo razones imperiosas. Tesis 1a. CDXXI/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo I, diciembre de 2014, p. 237.

<sup>10</sup>Véase por ejemplo el *Marco jurídico interamericano...*, *cit.*, párrafos 21-29.

<sup>11</sup>Casos “López Álvarez vs. Honduras”, Sentencia de 1 de febrero de 2006, párrafo 164.

<sup>12</sup>Por ejemplo, en el Caso “Herrera Ulloa vs. Costa Rica”, Sentencia de 2 de julio de 2004, párrafo 109.

u opiniones, por los medios de difusión que se elijan para comunicarlas al mayor número posible de destinatarios;<sup>13</sup> 4) el derecho a buscar, a recibir y a acceder a expresiones, ideas, opiniones e información de toda índole;<sup>14</sup> 5) el derecho que tiene toda persona al acceso a la información sobre sí misma contenida en bases de datos o registros públicos o privados, con el correlativo derecho a actualizarla, rectificarla o enmendarla,<sup>15</sup> y 6) el derecho a poseer información escrita o en cualquier otro medio, a transportar dicha información y a distribuirla.<sup>16</sup>

Ahora, si bien todas las formas de expresión están en principio protegidas por la libertad consagrada en el artículo 13 de la Convención Americana, existen ciertos tipos de discurso que reciben una protección especial, por la importancia que tienen para el ejercicio de los demás derechos humanos o para la consolidación, funcionamiento y preservación de la democracia.<sup>17</sup> En la jurisprudencia interamericana, por ejemplo, se han protegido de manera especial tanto el discurso político como aquel que se da sobre asuntos de interés público, pues “en los sistemas democráticos y pluralistas, las acciones y omisiones del Estado y de sus funcionarios deben sujetarse a un escrutinio riguroso, no sólo por los órganos internos de control, sino también por la prensa y la opinión pública”.<sup>18</sup> De esta forma, se fomenta la transparencia de las actividades del Estado y la responsabilidad de los funcionarios públicos sobre sus actuaciones, lo que contribuye también al logro de un mayor nivel de participación ciudadana. Es por ello que en el debate sobre asuntos de interés público, existe una mayor tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas por los ciudadanos y, por tanto, “no sólo se protege la emisión de expresiones inofensivas o bien recibidas por la opinión pública, sino también la de aquellas que chocan, irritan o inquietan a los funcionarios públicos o a un sector cualquiera de la población”.<sup>19</sup> Esto implica también que “tratándose de funcionarios públicos, de personas que ejercen funciones de una naturaleza pública, de políticos y de instituciones estatales, se debe aplicar un umbral diferente de protección, el cual no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que

<sup>13</sup>Véanse por ejemplo los casos “Palamara Iribarne vs. Chile”, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, párrafo 73 o “Ricardo Canese vs. Paraguay”, Sentencia de 31 de agosto de 2004, párrafo 78.

<sup>14</sup>Así se señala, por ejemplo, en el segundo numeral de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su 108 periodo ordinario de sesiones en octubre de 2000.

<sup>15</sup>*Ibidem*, principio 3.

<sup>16</sup>Véanse los Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 39/98. Caso 11.221 “Tarcisio Medina Charry”. Colombia, de 7 de abril de 1998, párrafo 77, así como el 2/96, caso 10.325. “Steve Clark y otros”. Granada, de 1º de marzo de 1996.

<sup>17</sup>Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Marco jurídico...*, *cit.*, párrafo 32.

<sup>18</sup>*Ibidem*, párrafo 33.

<sup>19</sup>Caso “Kimel vs. Argentina”, Sentencia de 2 de mayo de 2008, párrafo 88. Los argumentos que sobre el tema había desarrollado previamente la Corte Europea de Derechos Humanos fueron tomados en cuenta por la Corte Interamericana, pues aquella se había pronunciado en este mismo sentido cuando recordó que la protección de la libertad de expresión debe operar no solamente para las informaciones o ideas acogidas favorablemente o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también para aquellas que chocan, ofenden o inquietan, pues así lo requieren el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura sin los que no existe una sociedad democrática. Véanse, por ejemplo, los casos “Handyside vs. Reino Unido”, Sentencia de 7 de diciembre de 1976 o “Hannover vs. Alemania”, Sentencia de 24 de junio de 2004.

conlleven las actividades o actuaciones de una persona determinada”.<sup>20</sup> En consecuencia, el Estado debe abstenerse con mayor rigor de establecer limitaciones a las expresiones relacionadas con asuntos de interés público y, asimismo, las entidades y funcionarios que conforman el Estado, así como quienes aspiran a ocupar cargos públicos, en razón de la naturaleza pública de las funciones que cumplen o esperan cumplir, deben tener un mayor umbral de tolerancia ante la crítica.<sup>21</sup>

Tomando en cuenta estas consideraciones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que las expresiones e informaciones atinentes a los funcionarios públicos, a particulares involucrados en asuntos públicos, y a candidatos a ocupar cargos públicos, gozan de una mayor protección, pues tales personas, en razón de la naturaleza pública de las funciones que cumplen, están sujetas a un tipo diferente de protección de su reputación o de su honra frente a las demás personas. Es más, la Corte ha señalado que para determinar si determinada expresión sobre algún funcionario o candidato tiene relevancia pública, no se requiere que un determinado porcentaje de la población concentre su atención en la controversia o que los líderes de opinión se refieran a ella, pues el mero hecho de que la expresión esté relacionada con el control ciudadano sobre su desempeño hace la información relevante.<sup>22</sup>

Es evidente entonces que la relevancia que tienen las discusiones sobre asuntos de interés público implica también la protección reforzada del derecho de acceso a la información y del derecho que tienen tanto los directivos de medios de comunicación como los periodistas que laboran en ellos de investigar y difundir los temas que puedan ser de interés para la sociedad.<sup>23</sup> En lo que se refiere al primero de estos puntos, la Corte Interamericana ha señalado que el control democrático por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión, por lo que si se quiere que las personas puedan ejercer dicho control de manera efectiva, es esencial

<sup>20</sup>Casos “Palmara Iribarne vs. Chile”, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, párrafo 84 y “Ricardo Canese vs. Paraguay”, Sentencia de 31 de agosto de 2004, párrafo 97, entre otros.

<sup>21</sup>Caso “Herrera Ulloa vs. Costa Rica”, Sentencia de 2 de julio de 2004, párrafo 125. En este caso, la Corte Interamericana, a fin de dar fuerza a sus argumentos, se refiere a los casos de la Corte Europea “Dichand y otros vs. Austria”, Sentencia de 26 de febrero de 2002 y “Lingens vs. Austria”, Sentencia de 8 de julio de 1986, en los que se señala que: “Los límites de la crítica aceptable son [...] respecto de un político, más amplios que en el caso de un particular. A diferencia de este último, aquel inevitable y conscientemente se abre a un riguroso escrutinio de todas sus palabras y hechos por parte de periodistas y de la opinión pública y, en consecuencia, debe demostrar un mayor grado de tolerancia”.

<sup>22</sup>Tesis 1a. CLII/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo I, abril de 2014, p. 806. Sobre la protección que ciertos tipos de discurso reciben, es importante señalar que la Suprema Corte mexicana, basándose en los contenidos del artículo 13 de la Convención Americana, se ha pronunciado en el sentido de que la libertad de pensamiento y expresión en el ámbito académico debe gozar de una especial protección, pues ésta constituye la esencia de la actividad académica, cuya función no se reduce a transmitir el conocimiento existente, sino que incluye la exploración de sus límites y posibilidades. De ahí que, de acuerdo con lo señalado por la Corte “en un ambiente académico, cualquier restricción al contenido de una expresión sea perniciosa, al grado de que, en ocasiones, puede ser incompatible con la investigación y difusión del conocimiento.” Tesis 1a. CXLIX/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo I, abril de 2014, p. 807.

<sup>23</sup>Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Marco jurídico...*, cit., párrafos 37-38.

que el Estado garantice el acceso a la información de interés público con la que cuente.<sup>24</sup> En este sentido, los órganos jurisdiccionales de nuestro país han señalado que el acceso a la información cumple con la función de maximizar el campo de autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones, pero también brinda un derecho colectivo o social que “tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como un mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es la rendición de cuentas”.<sup>25</sup>

Ahora bien, por lo que respecta al derecho de periodistas y medios de comunicación, la Corte Interamericana ha explicado, por ejemplo, que “el procesamiento de personas, incluidos periodistas y comunicadores sociales, por el mero hecho de investigar, escribir y publicar información de interés público, viola la libertad de expresión al desestimular el debate público sobre asuntos de interés para la sociedad y generar un efecto de autocensura”.<sup>26</sup> El papel fundamental de los medios de comunicación ha sido tratado también por la Corte Europea de Derechos Humanos, que ha señalado no sólo el derecho que tienen para transmitir información, sino también su deber de hacerlo para conferir plena satisfacción al derecho de los ciudadanos a recibirla.<sup>27</sup> Al referirse concretamente a la libertad de prensa, la Corte Europea ha señalado que cualquier limitación a ésta debe interpretarse de manera especialmente restrictiva para evitar que un medio de comunicación tenga que verse obligado a dejar de cumplir su papel de *perro guardian (watchdog)* de la democracia.<sup>28</sup> Estos argumentos hacen evi-

<sup>24</sup>Caso “Claude Reyes vs. Chile”, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, párrafo 87.

<sup>25</sup>Tesis I.4o.A.40 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo 3, marzo de 2013, p. 1899.

<sup>26</sup>Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Marco jurídico...*, cit., párrafo. 38. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en nuestro país ha señalado que el interés legítimo contra leyes penales se actualiza ante normas cuya mera existencia genera un efecto disuasivo en el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho fundamental de acceso a la información. Para la Corte, dado que estos derechos no sólo protegen un espacio de autonomía personal de los individuos, sino también garantizan un espacio público de deliberación política, las normas penales pueden resultar autoaplicativas por su afectación directa, cuando se alegue que esas normas obstaculicen, impidan o estorben el acceso a dicho espacio. Tesis 1a. XXXI/2016, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo I, febrero de 2016, p. 678.

<sup>27</sup>Caso “De Haes & Gijssels vs. Bélgica”, Sentencia de 24 de febrero de 1997.

<sup>28</sup>Véanse, por todos los casos que forman parte de la jurisprudencia de la Corte Europea, “Thorgeir Thorgerson vs. Islandia”, Sentencia de 25 de junio de 1992 y “Bladet Tromsø & Stensaas vs. Noruega”, Sentencia de 20 de mayo de 1999. En la Suprema Corte de los Estados Unidos, un caso paradigmático ha sido “New York Times vs. Sullivan”, pues en él se estableció que la Primera Enmienda de la Constitución estadounidense protege todo tipo de afirmaciones sobre el desempeño de los funcionarios públicos aun cuando resulten falsas. La Corte argumentó en este caso que la defensa de la libertad de expresión debe prevalecer en los juicios por difamación promovidos por los funcionarios en contra de publicaciones, pues la reputación personal no debe inhibir o coartar el escrutinio público. Para encontrar un equilibrio en este sentido, la Suprema Corte estadounidense creó la teoría de la malicia real, para los casos en que se emitan opiniones sabiendo de la falsedad que contienen o con claro desprecio a la veracidad; sin embargo, incluso en estos casos, por el criterio que ha establecido la más alta jurisdicción de los Estados Unidos, deberá procederse por la vía civil y no la penal. Esta doctrina ha sido retomada como un estándar a seguir por parte del máximo tribunal de nuestro país. De acuerdo con lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que la malicia efectiva se actualice “no es suficiente que la información difundida resulte falsa, pues ello conllevaría a imponer sanciones a informadores que son diligentes en sus investigaciones, por el simple hecho de no poder probar



dente que “el interés general despertado o en el que se enmarca el mensaje transmitido será el determinante en la decisión acerca de si eventuales restricciones al derecho son aceptables en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos”.<sup>29</sup>

Los discursos que reflejan elementos constitutivos de la identidad personal o de la dignidad de quien se expresa, también gozan de una especial protección dentro de los sistemas regionales. Entre ellos, la jurisprudencia interamericana se ha referido de forma especial al uso de la lengua de grupos étnicos y minoritarios, pues se le considera como uno de los elementos más importantes dentro de la identidad de una etnia, ya que garantiza la expresión, difusión y transmisión de su cultura, además de ser uno de los elementos que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general.<sup>30</sup> Otras formas discursivas que también gozan de un especial nivel de protección por expresar un elemento integral de la identidad y dignidad personales son el discurso religioso y aquellas que expresan la propia orientación sexual y la identidad de género.<sup>31</sup>

### Restricciones legítimas y límites a la libertad de expresión

La libertad de expresión, por su propia naturaleza, no es absoluta y puede estar sujeta a ciertas restricciones, en particular cuando interfiere con otros derechos. En el sistema interamericano, el artículo 13. 2 del Pacto de San José determina los límites al ejercicio de esta libertad, que no solamente pueden considerarse legítimos sino también necesarios dentro de una sociedad democrática. Dichos límites, sin embargo, deben cumplir ciertas condiciones para no contravenir los fines de la Convención, que se conjuntan en un test tripartito construido por la Corte Interamericana a través de la interpretación que ha hecho de dicho precepto. Las condiciones básicas derivadas de este test para que una limitación a la libertad de expresión pueda considerarse legítima son que ésta: 1) haya sido definida en forma precisa y clara a través de una ley formal y material; 2) se encuentre orientada al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención, y 3) sea necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que se buscan, estrictamente proporcionada a la finalidad perseguida e idónea para lograr el objetivo que pretende alcanzar.<sup>32</sup>

---

en forma fehaciente todos y cada uno de los aspectos de la información difundida, lo cual, además de que vulneraría el estándar de veracidad aplicable a la información, induciría a ocultar la información en lugar de difundirla, socavando el debate robusto sobre temas de interés público que se persigue en las democracias constitucionales. Entonces, la doctrina de la ‘real malicia’ requiere no sólo que se demuestre que la información difundida es falsa sino, además, que se publicó a sabiendas de su falsedad o con total despreocupación sobre si era o no falsa, pues ello revelaría que se publicó con la intención de dañar.” Tesis 1a. XL/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo II, p. 1401.

<sup>29</sup>Bustos Gisbert, Rafael, “Los derechos de libre comunicación...”, *cit.*, p. 541.

<sup>30</sup>Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Marco jurídico...*, *cit.*, párrafos 53-55. Sobre el particular véase también el caso “López Álvarez vs. Honduras”, Sentencia de 1 de febrero de 2006, párrafo 169.

<sup>31</sup>Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Marco jurídico...*, *cit.*, párrafo 56.

<sup>32</sup>Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Marco jurídico...*, *cit.*, párrafos 66-67.



La primera de estas condiciones tiene como fin brindar seguridad jurídica a las personas que ejercen su libertad de expresión, pues los límites que ésta puede encontrar tienen que estar previstos por ley, esto es, en una “norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes”. Esta definición ofrecida por la Corte Interamericana a través de la Opinión Consultiva OC-6/86, deja claro que la idea de ley no puede ser interpretada como una suerte de autorización general para establecer en cada momento más restricciones a la libertad de expresión, que se agregarían a las limitaciones permitidas en la regulación particular que la rige en cada Estado; por el contrario, lo que se pretende con ella es imponer una condición adicional para que las restricciones, singularmente autorizadas, sean legítimas. Dicha idea implica, en consecuencia, evitar un ejercicio arbitrario del poder y por ende no sería admisible interpretar la expresión “leyes” como sinónimo de cualquier norma jurídica, pues ello equivaldría a admitir que los derechos pueden “ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación formal que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general”.<sup>33</sup> Es por este motivo que las leyes que establezcan límites a la libertad de expresión deben serlo tanto en sentido formal como material, dictarse por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido aprobadas, así como establecer las restricciones de forma previa, expresa, precisa y clara. Lo anterior, pues las “normas vagas, ambiguas, amplias o abiertas, por su simple existencia, disuaden la emisión de informaciones y opiniones por miedo a sanciones, y pueden llevar a interpretaciones judiciales amplias que restringen indebidamente la libertad de expresión”.<sup>34</sup>

La segunda de las condiciones para que una restricción a la libertad de expresión pueda considerarse legítima, implica que las limitaciones impuestas sean necesarias para alcanzar alguno de los objetivos imperiosos establecidos de manera taxativa en la Convención Americana, esto es, asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás<sup>35</sup> o proteger la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral

<sup>33</sup>Opinión Consultiva OC-6/86 sobre la expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 9 de mayo de 1986, párrafos 17, 22 y 26.

<sup>34</sup>Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Marco jurídico...*, *cit.*, párrafos 69-71.

<sup>35</sup>La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha planteado sobre este punto que “Tomando en consideración que la naturaleza del derecho a la libertad de expresión consiste de forma primordial en la manifestación de ideas y, por otro lado, que la naturaleza del derecho al honor se refiere al concepto que una persona tiene sobre sí misma o que la sociedad se ha formado sobre ella, es que resulta claro no sólo que ambos derechos fundamentales pueden gozar de eficacia en las relaciones con otros particulares, sino que, adicionalmente, puede presentarse una colisión entre los mismos. En consecuencia, en aquellos asuntos en los cuales el conflicto primigenio se origine porque un particular alegue que se ha violentado su derecho al honor, y otro particular señale que las manifestaciones combatidas se ejercieron dentro de los límites de la libertad de expresión, se tratarán de forma indefectible de casos en los cuales se actualiza la eficacia horizontal de los derechos fundamentales en pugna, situación que conlleva una colisión entre los mismos, ante lo cual, el juzgador deberá proceder a un ejercicio de ponderación y análisis de éstos”. Tesis 1a. LXX/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo 1, p. 888.

públicas.<sup>36</sup> Éstos son los únicos objetivos autorizados para restringir la libertad de expresión, pues con ellos se busca alcanzar intereses públicos que, “por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 garantiza”.<sup>37</sup>

Por su parte, la tercera condición para establecer límites a la libertad de expresión, impone a los Estados la obligación de demostrar que éstos son necesarios en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientados a satisfacer un interés público imperativo. La propia Corte Interamericana ha señalado al respecto que si existen varias opciones para alcanzar ese objetivo, “debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido”. Esto significa que no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno, pues para que sean compatibles con la Convención, las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que no limiten más de lo estrictamente necesario la libertad de expresión. Es decir, la restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.<sup>38</sup> Para determinar la estricta

<sup>36</sup>Caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, serie C núm. 151, párr. 90. Al tratar los alcances de las expresiones “moral” y “buenas costumbres” como restricciones legítimas a la libertad de expresión, la Suprema Corte de nuestro país ha señalado que “Si bien es cierto que el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala como límite a la libertad de expresión y el derecho a la información ‘el ataque a la moral’, y que el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 1830, define ese hecho ilícito como aquel contrario a las leyes de orden público o a las ‘buenas costumbres’, también lo es que los límites a aquéllos constituyen la excepción a la regla y, como tales, deben interpretarse en forma restrictiva. Así, atendiendo al carácter abstracto e indefinido que tienen los conceptos de ‘moral’ y ‘buenas costumbres’, así como a su mutabilidad, porque cambian constantemente desde una perspectiva social y de persona a persona, debe determinarse la medida y el alcance en que éstos pueden constituir restricciones legítimas a la libertad de expresión y el derecho a la información. Entonces, con base en la doctrina desarrollada por este alto tribunal, las restricciones a los derechos fundamentales no deben ser arbitrarias, sino que deben perseguir finalidades constitucionalmente válidas, ser necesarias para su consecución y proporcionales, esto es, la persecución de ese objetivo no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de los otros derechos fundamentales. Ahora bien, lo que debe entenderse por ‘moral’ o por ‘buenas costumbres’, no puede identificarse con las normas culturales que prevalecen en una sociedad y época determinadas, sino que debe constreñirse al concepto de moral ‘pública’, entendida como el núcleo de convicciones básicas y fundamentales sobre lo bueno y lo malo en una sociedad. De ahí que interpretar el término ‘moral’ o ‘buenas costumbres’ en forma más extensa, o apelando a lo que consideran las mayorías, constituiría una herramienta para hacer nugatorios los derechos fundamentales de las minorías, y resultaría contrario al pluralismo característico de una sociedad democrática. En ese sentido, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha reconocido que la moral pública varía ampliamente, por lo que no existe un principio aplicable universalmente; sin embargo, ha agregado que toda restricción a la libertad de expresión no sólo debe justificarse en la protección de un objetivo legítimo -la moral pública-, sino que también debe acreditarse que la medida sea necesaria para lograr ese objetivo. Asimismo, el Relator de Naciones Unidas para la Libertad de Expresión ha señalado que las restricciones a la libertad de expresión no deben de aplicarse de modo que fomenten el prejuicio y la intolerancia, sino que deben protegerse las opiniones minoritarias, incluso aquellas que incomoden a las mayorías. Por lo tanto, debe distinguirse entre el fomento a la conducta inmoral, que puede ser un motivo legítimo para la aplicación de restricciones, y la expresión de opiniones disidentes o la ruptura de tabúes. En conclusión, la determinación del concepto de ‘moral’ o ‘buenas costumbres’, como límite a los derechos a la libertad de expresión y de información, no puede ser exclusivamente valorativa, ni atender a los criterios de un grupo determinado, sino que debe quedar plenamente justificada, sin limitarlos innecesariamente”. Tesis 1a. L/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo I, febrero de 2014, p. 672.

<sup>37</sup>Opinión consultiva OC-5/85 sobre la colegiación obligatoria de periodistas, de 13 de noviembre de 1985, párrafo 46. En esta opinión consultiva, la Corte Interamericana toma en cuenta los planteamientos realizados por su homóloga europea en el caso “Sunday Times vs. Reino Unido”, de 26 de abril de 1979.

<sup>38</sup>*Idem*.

proporcionalidad de la medida de limitación, es necesario, por tanto, considerar si el sacrificio de la libertad de expresión que ésta conlleva no resulta exagerado o desmedido frente a las ventajas que mediante ella se obtienen.<sup>39</sup>

De manera similar, en el sistema europeo se ha entendido que “los objetivos a alcanzar por parte de las limitaciones legítimas a la libertad de expresión son los expresamente previstos en el segundo párrafo del artículo 10”, y que pese “a realizar una interpretación restrictiva de los límites, [la Corte Europea] se ha mostrado flexible para incluir dentro de aquellos objetivos legítimos otros no expresamente incluidos en el texto pero subsumibles, con mayor o menor facilidad, dentro del amplio elenco recogido”.<sup>40</sup> De esta forma, parte de la doctrina ha clasificado los límites existentes en el sistema europeo en dos grandes grupos. El primero de ellos estaría dirigido a la protección de intereses generales, y en él se encontraría la seguridad pública (seguridad nacional, integridad territorial y defensa del orden público y prevención del delito), la autoridad del Poder Judicial (juicios paralelos, secreto del sumario, críticas al poder judicial, derecho a un proceso justo), la moral (que ha sido el límite en que mayor margen de apreciación se ha reconocido a las autoridades nacionales, dada la ausencia de una moral generalizable a todos los países europeos) y la protección de la democracia (para evitar, por ejemplo, declaraciones racistas o incitadoras de la violencia). El segundo grupo, por su parte, estaría encaminado a proteger los derechos de terceros y en él se incluirían como límites a la libertad de expresión el honor o reputación ajena y otros derechos como los relativos a la vida privada, la propia imagen y el derecho a unas elecciones libres.<sup>41</sup>

Si éstas son las condiciones para limitar legítimamente la libertad de expresión, no debe perderse de vista que del texto de la Convención Americana también se desprende la incompatibilidad de ciertas limitaciones respecto al ejercicio de este derecho. En primer lugar, el artículo 13.2 del Pacto de San José señala que la libertad de expresión no puede estar sujeta a previa censura sino a responsabilidades ulteriores. Esta

<sup>39</sup>Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Marco jurídico...*, *cit.*, párrafo 88. De manera similar, en el sistema europeo ha entendido que “los objetivos a alcanzar por parte de las limitaciones legítimas a la libertad de expresión son los expresamente previstos en el segundo párrafo del artículo 10” y que pese “a realizar una interpretación restrictiva de los límites, [la Corte] se ha mostrado flexible para incluir dentro de aquellos objetivos legítimos otros no expresamente incluidos en el texto pero subsumibles, con mayor o menor facilidad, dentro del amplio elenco recogido”. De esta forma, parte de la doctrina ha clasificado los límites existentes en el sistema europeo en dos grandes grupos. El primero de ellos estaría dirigido a la protección de intereses generales, y en él se encontraría la seguridad pública (seguridad nacional, integridad territorial y defensa del orden público y prevención del delito), la autoridad del Poder Judicial (juicios paralelos, secreto del sumario, críticas al poder judicial, derecho a un proceso justo), la moral (que ha sido el límite en que mayor margen de apreciación se ha reconocido a las autoridades nacionales, dada la ausencia de una moral generalizable a todos los países europeos) y la protección de la democracia (para evitar declaraciones racistas, nazis, incitadoras de la violencia, etc.). El segundo grupo, por su parte, estaría encaminado a proteger los derechos de terceros y en él se incluirían como límites a la libertad de expresión el honor o reputación ajena y otros derechos como los correspondientes a la vida privada, la propia imagen y el derecho a unas elecciones libres. Bustos Gisbert, Rafael, “Los derechos de libre comunicación...”, *cit.*, pp. 550-562.

<sup>40</sup>Bustos Gisbert, Rafael, “Los derechos de libre comunicación...”, *cit.*, pp. 550 y ss.

<sup>41</sup>*Idem.* Véase también Catalá i Bas, *Libertad de expresión e información. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y su recepción por el Tribunal Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001, pp. 305 y ss.

disposición es fundamental para evitar que el poder público impida la libre circulación de información, ideas, opiniones o noticias, pues a partir de ella, la Corte Interamericana ha señalado que con prácticas como la censura previa, el secuestro, la prohibición de publicaciones o cualquier procedimiento que condicione la expresión o la difusión de información al control gubernamental, se produce “una violación radical tanto del derecho de cada persona a expresarse como del derecho de todos a estar bien informados, de modo que se afecta una de las condiciones básicas de una sociedad democrática”.<sup>42</sup> De acuerdo con la jurisprudencia que se ha construido en el sistema interamericano, constituyen ejemplos de censura previa, los siguientes:

La incautación de libros, materiales de imprenta y copias electrónicas de documentos; la prohibición judicial de publicar o divulgar un libro; la prohibición de un funcionario público de realizar comentarios críticos frente a un determinado proceso o institución; en relación con publicaciones en *internet*, la orden de incluir o retirar determinados enlaces (*links*), o la imposición de determinados contenidos; la prohibición de exhibir una película de cine, o la existencia de una disposición constitucional que establece la censura previa en la producción cinematográfica.<sup>43</sup>

La única excepción que se contempla en la Convención Interamericana respecto a la censura previa, es que los espectáculos públicos puedan ser sometidos a ésta por ley, pero con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia. Fuera de este caso, la prohibición de esta práctica es absoluta, ya que la censura previa constituye una forma de supresión radical de la posibilidad de expresar el pensamiento que “afecta drásticamente el derecho de otras personas a tomar conocimiento de las ideas de terceros y, en tal sentido, genera nuevas violaciones que van más allá del emisor del mensaje”.<sup>44</sup> Es necesario reiterar, sin embargo, que el ejercicio de la libertad de expresión puede estar sujeto a controles ulteriores para “exigir a quien ejerce ese derecho la responsabilidad que corresponda en función del desbordamiento, la desviación, el exceso, el abuso —en suma, la ilicitud—

<sup>42</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-5/85 sobre la colegiación obligatoria de periodistas, de 13 de noviembre de 1985, párrafo 54.

<sup>43</sup>Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Marco jurídico...*, *cit.*, párrafo 148. Véanse en este sentido, como ejemplos, los casos “Palmaria Iribarne vs. Chile”, Sentencia de 22 de noviembre de 2005 y “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile”, Sentencia de 5 de febrero de 2001.

<sup>44</sup>García Ramírez, Sergio y Gonza, Alejandra, *La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Corte Interamericana de Derechos Humanos-Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2007, p. 33. El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha hecho suyos los planteamientos que en el sistema regional se han expresado sobre la censura previa y la concibe como “una interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación, la cual, a nivel convencional, eseta prohibida, en tanto limita la circulación libre de ideas y opiniones, permite la imposición arbitraria de aquéllas y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, de suerte que no se justifica la imposición, a menos de que se actualie la excepción contenida en el numeral 4 [del artículo 13], la cual resulta permisible en el caso de espectáculos públicos, pero únicamente con el fin de regular el acceso a éstos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, pues en todos los demás casos, cualquier medida preventiva que implique el menoscabo de la libertad de pensamiento y expresión no será admisible”. Tesis I. 4o. A. 13 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo 2, febrero de 2013, p. 1329.

en que incurra con tal motivo”.<sup>45</sup> Ahora bien, debe tenerse presente que las causales que dan lugar a esa responsabilidad ulterior no deben de modo alguno limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de la libertad de expresión o convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa.<sup>46</sup>

Los límites que se imponen a la libertad de expresión tampoco pueden ser discriminatorios o producir efectos que tengan ese carácter, ya que ello perpetuaría los prejuicios y fomentaría la intolerancia, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 24 de la Convención.<sup>47</sup> En este sentido, la Corte Interamericana ha indicado, por ejemplo, que un trato diferenciado por razón de la pertenencia de una persona a un medio de comunicación que tenga una línea editorial crítica o independiente, puede quedar comprendido en la categoría prohibida de trato diferenciado por “opiniones políticas” consagrada en el artículo 1.1 del Pacto de San José. Otro ejemplo que ilustra las limitaciones a la libertad de expresión que pueden ser discriminatorias, es la prohibición impuesta por el director de un centro de reclusión a los miembros de un grupo étnico para no hablar su propia lengua, lo que para la Corte constituyó una abierta violación al artículo 13 de la Convención Americana.<sup>48</sup>

Es necesario señalar también que, de acuerdo con lo establecido por el artículo 13.3 de la Convención, el derecho de expresión no se puede restringir por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación de ideas y opiniones. Estos casos no son limitativos, sino simplemente ejemplos de las afectaciones que se pueden dar a este derecho, que aunque quizá de manera menos evidente, también obedecen al propósito de reducir o evitar la expresión del pensamiento y en todo caso producen ese resultado. Se trata, por tanto, de “acciones u omisiones que traen consigo la inhibición del sujeto, como consecuencia de la intimidación, la obstrucción de canales de expresión o la ‘siembra’ de obstáculos que impiden o limitan severamente el ejercicio de aquella libertad”.<sup>49</sup> La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión señala en este sentido que las interferencias o presiones indirectas sobre expresiones, opiniones o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, así como

<sup>45</sup>*Ibidem*, p. 36.

<sup>46</sup>Caso “Palmará Iribarne vs. Chile”, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, párrafo 79.

<sup>47</sup>La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado en este sentido, por ejemplo, que “aquellas expresiones en las cuales exista una referencia a la homosexualidad, no como una opción sexual personal —misma que es válida dentro de una sociedad democrática, plural e incluyente—, sino como una condición de inferioridad o de exclusión, constituyen manifestaciones discriminatorias”. Por lo tanto, a decir de la Corte, “aquellas expresiones homófobas, esto es, que impliquen una incitación, promoción o justificación de la intolerancia hacia la homosexualidad, ya sea mediante términos abiertamente hostiles o de rechazo, o bien, a través de palabras burlescas, deben considerarse como una categoría de lenguaje discriminatorio y, en ocasiones, de discurso de odio” que no están protegidas por la libertad de expresión. Tesis 1a. CXLVIII/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo I, mayo de 2013, p. 547.

<sup>48</sup>Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Marco jurídico...*, *cit.*, párrafos 94-95.

<sup>49</sup>García Ramírez, Sergio y Gonza, Alejandra, *La libertad de expresión...*, *cit.*, p. 42.

la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión. En la Declaración se indica también que si el Estado utiliza su poder o los recursos de la Hacienda pública, concede prebendas arancelarias, otorga frecuencias de radio y televisión o realiza alguna conducta con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atentaría contra la libertad de expresión, por lo que este tipo de conductas deben estar expresamente prohibidas por la ley.<sup>50</sup>

### Los discursos no protegidos por la libertad de expresión

En el sistema interamericano, el artículo 13 del Pacto de San José protege, *ab initio*, todas las formas de expresión humana; sin embargo, existen ciertos tipos de discursos que, en virtud de las prohibiciones expresas plasmadas en la propia Convención y en diversos instrumentos internacionales, se encuentran excluidos del ámbito de cobertura de esta libertad.<sup>51</sup> Estas prohibiciones, que en términos de lo señalado en el artículo 13.5 de la Convención Americana deben estar contempladas por las leyes de los Estados que forman parte de ella, son la propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o a cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional. Dado que las naciones del Continente han superado muchos de los conflictos sangrientos que caracterizaron a la región por años, la idea de paz es un punto toral para la Organización de los Estados Americanos, que trabaja a través de sus instituciones en la prevención de conflictos y en la resolución de disputas por medio de una serie de mecanismos de resolución de conflictos. Es por ello que la propaganda a favor de la guerra se encuentra expresamente prohibida por la Convención, pues la OEA busca promover continuamente entre sus Estados miembros las relaciones pacíficas.

Por lo que se refiere al uso de expresiones que incitan a la discriminación, la hostilidad, el odio o la violencia, lo que se pretende evitar a partir de los contenidos de la Convención es el daño que éstas provocan por sí mismas y aquel que ocasionan cuando logran influir entre el público receptor, pero también el hecho de que este tipo de expresiones pueden potenciar la formación de espacios de impunidad que favorecen conductas y actitudes violentas. Estas formas de discurso o expresión, como expresa Castilla Juárez, al buscar que otros derechos humanos sean violados, no deben gozar

<sup>50</sup>Principios 5 y 13. Sobre restricciones indirectas a la libertad de expresión véase, por ejemplo, el caso “*Ívcher Bronstein vs. Perú*”, Sentencia de 6 de febrero de 2001.

<sup>51</sup>Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Marco jurídico...*, *cit.*, párrafo 57.

de ninguna protección, pues esto no podría ser compatible con la Convención Americana ni admitido por la Organización de los Estados Americanos.<sup>52</sup>

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo los estándares del sistema interamericano, ha señalado que “los discursos de odio son aquellos que incitan a la violencia —física, verbal, psicológica, entre otras— contra los ciudadanos en general, o contra determinados grupos caracterizados por rasgos dominantes históricos, sociológicos, étnicos o religiosos.” Estos discursos, a decir de la Corte, se caracterizan por “expresar una concepción mediante la cual se tiene el deliberado ánimo de menospreciar y discriminar a personas o grupos por razón de cualquier condición o circunstancia personal, étnica o social” y la problemática social que estos discursos engloban, radica en que mediante las expresiones de menosprecio e insulto que contienen, los mismos generan sentimientos sociales de hostilidad contra personas o grupos. Por tanto, la diferencia entre las expresiones en las que se manifiesta un rechazo hacia ciertas personas o grupos y los discursos de odio, consiste en que “mientras las primeras pueden resultar contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, generando incluso molestia o inconformidad en torno a su contenido, su finalidad se agota en la simple fijación de una postura, mientras que los segundos se encuentran encaminados a un fin práctico, consistente en generar un clima de hostilidad que a su vez puede concretarse en acciones de violencia en todas sus manifestaciones”. Consecuentemente, los discursos de odio “van más allá de la mera expresión de una idea o una opinión y, por el contrario, resultan una acción expresiva finalista que genera un clima de discriminación y violencia hacia las víctimas entre el público receptor, creando espacios de impunidad para las conductas violentas”.<sup>53</sup>

La prohibición de estos discursos tiene como finalidad, por tanto, proteger a la democracia como elemento fundamental en los Estados. De hecho, el vínculo entre ésta y la libertad de pensamiento y expresión es tan fuerte que si la última no es respetada, el ejercicio de diversos derechos puede verse condicionado. No debe olvidarse que la libertad de pensamiento y expresión, además de tutelar un bien jurídico individual de carácter fundamental en los Estados democráticos, constituye un presupuesto esencial para poner frenos a la actuación arbitraria de quienes gobiernan y, con ello, asegurar las condiciones propias de una sociedad libre.

<sup>52</sup>Castilla Juárez, Karlos A., *Libertad de expresión y derecho de acceso a la información en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011, p. 54.

<sup>53</sup>Tesis 1a. CL/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo I, mayo de 2013, p. 545.





**Benjamín Alejandro Cervantes Pérez e  
Issa Luna Pla**

El desarrollo del acceso a la información pública como derecho humano

**Introducción**

El derecho de acceso a la información en posesión de instituciones públicas o privadas que ejercen fondos públicos es un derecho característico de las sociedades de la información en Estados democráticos con aspiraciones a ser gobiernos abiertos a la participación social. Aunque en el mundo hay más de 90 leyes de acceso a la información<sup>1</sup> en todos los continentes, este desarrollo normativo no necesariamente refleja el reconocimiento del acceso a la información como un derecho humano. En la materia confluyen diversas doctrinas que empujan la aprobación de estas normas por intereses de eficiencia administrativa, de gestión documental o de control de escándalos públicos, por ejemplo.

Sin embargo, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos el acceso de las personas a la información del Estado se ha considerado como un derecho que todos los Estados Miembro deben integrar en sus constituciones y cartas de derechos. Esta influencia internacional ha impulsado reformas importantes en la región y un auge por la legislación en transparencia gubernamental.

En este estudio nos dedicamos a explicar el desarrollo del acceso a la información como un derecho humano reconocido en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y contextualizamos las fases de construcción a partir de los sucesos legislativos vividos en México.

Sumario

Introducción . . . . .	519
El acceso a la información en el derecho internacional . . . . .	520
El desarrollo en México . . . . .	529

<sup>1</sup>Para una referencia de la lista de países con leyes en la materia véase <http://www.freedominfo.org/2012/10/93-countries-have-foi-regimes-most-talies-agree/>

## El acceso a la información en el derecho internacional

La noción del acceso a la información en el derecho internacional de los derechos humanos tiene una historia reciente en el siglo XX. A diferencia de otros derechos, el arraigo del derecho de acceso a la información tuvo un proceso acelerado dentro de los sistemas de protección de derechos humanos, tanto nacionales como internacionales. Esto implicó que decenas de países introdujeran normas constitucionales y legales en su sistema normativo especializadas en la materia.

En este apartado se estudia la evolución internacional del acceso a la información como derecho humano, tomando como referentes los desarrollos interpretativos que se han realizado dentro de los sistemas de derechos humanos vinculantes para México. Nos interesa resaltar el contenido que se le ha otorgado a través de los criterios y precedentes, mismos que el derecho mexicano se ha valido para su adecuación normativa e interpretativa. Para ello, realizamos un breve recuento histórico de su reconocimiento en el Sistema de Naciones Unidas (sistema universal) y en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (sistema interamericano).

### *Sistema de Naciones Unidas*

El derecho de acceso a la información es un derecho que ha nacido de las interpretaciones de otros derechos reconocidos en las normas internacionales, por ejemplo, del derecho de libertad de expresión o libertad de información. Estas interpretaciones han tenido desarrollo tanto en los mecanismos convencionales como en los extraconvencionales del sistema universal.<sup>2</sup>

#### *Mecanismos convencionales*

El primer antecedente internacional sobre el reconocimiento de la libertad de información se encuentra en la Resolución 59 (1) de 1946 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En esta resolución se afirma que la libertad de información *es un derecho humano fundamental y piedra de toque de todas las libertades a las cuales están consagradas las Naciones Unidas*.<sup>3</sup> Dos años más tarde, en 1948, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se estableció en el artículo 19 que el derecho de libertad de opinión y de expresión *incluye el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión*. El mismo reconocimiento se le dio en el párrafo 2 del artículo 19 del Pacto Internacio-

<sup>2</sup>Los mecanismos convencionales son los basados en los tratados internacionales y los órganos que de ellos emanan. Los mecanismos extraconvencionales son los mandatos especiales emanados principalmente por el Consejo de Derechos Humanos, mejor conocidos como relatorías especiales o grupos de trabajo.

<sup>3</sup>La Carta Internacional de Derechos Humanos comprende la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

nal de los Derechos Civiles y Políticos aprobado por la Asamblea General en 1966, agregando la libertad de buscar, recibir y difundir *ideas de otra índole*.<sup>4</sup>

Sin embargo, hasta este momento de la historia de la libertad de información, la interpretación se basó en reconocer la recopilación, transmisión y publicación de “noticias”, entendidas éstas como “información”. Es decir, existía una interpretación vinculada a la doctrina norteamericana del libre flujo de las ideas de la libertad de expresión y a la disponibilidad de noticias, incluso a través de las fronteras territoriales. En la historia de la redacción de los tratados internacionales, no se encuentran antecedentes reales de que a la libertad de información le sea implicada la posibilidad de las personas de acceder a aquella información que se encontraba en posesión del Estado y de sus gobiernos.<sup>5</sup>

En este sistema universal encontramos la noción del derecho de acceso a la información en la interpretación de un órgano internacional de derechos humanos hasta el año 2011. El Comité de Derechos Humanos, que vigila e interpreta el contenido del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, emitió en dicho año una Observación General, en donde interpretara el derecho de acceso a la información como derecho humano. A través de la Observación General N° 34, el Comité afirma que la libertad de expresión tiene una relación estrecha con el derecho de acceso a la información. En dicha Observación, se dedica un capítulo específico a explicar la relación entre ambos derechos, asentando que en el párrafo 2, del artículo 19 del Pacto, se reconoce el derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos. El párrafo 18 de la Observación General expresa:

Esta información comprende los registros de que disponga el organismo público, independientemente de la forma en que esté almacenada la información, su fuente y la fecha de producción.

Posteriormente desarrolla algunos principios básicos para poder garantizar dicho acceso, a través de procedimientos específicos y los recursos para la denegación del acceso a la información.<sup>6</sup>

Aunque el desarrollo del derecho de acceso a la información como parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos llegó una vez consolidado dicho derecho en varios Estados, entre ellos México, la valía de la Observación General radica en que se le dotó de nuevo contenido al mismo Pacto. Ello activa la posibilidad de exigir su cumplimiento por parte del Estado mexicano a través de los mecanismos de protección

<sup>4</sup>De acuerdo con el principio *pacta sunt servanda* en el derecho internacional público, tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos como los Pactos Internacionales son obligatorios bajo la presunción de que los Estados los firman para cumplirlos de buena fe. Agregando que los Pactos cuentan con mecanismos vinculatorios especiales para su cumplimiento.

<sup>5</sup>Luna Pla, Issa, *Movimiento Social del Derecho de Acceso a la Información en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1a. ed., México, 2009.

<sup>6</sup>Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 34. Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión, 102° periodo de sesiones, Ginebra, 2011. Tomado de <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

de derechos humanos en el sistema universal, como el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), órgano garante de dicho Pacto.

### *Mecanismos extraconvencionales*

En el sistema extraconvencional, en 1993 a través de la Comisión de Derechos Humanos (ahora el Consejo de Derechos Humanos), se creó la Relatoría Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión. Este órgano especializado tiene la facultad de aclarar el contenido del derecho a la libertad de opinión y de expresión, y evaluar su desarrollo y cumplimiento en los Estados miembros de Naciones Unidas.

En los Informes Anuales que ha presentado la Relatoría ante la Comisión y ahora ante el Consejo, el Relator Especial ha dado detalle de la relación que existe entre el derecho de buscar, recibir e impartir información, y la obligación de los Estados para asegurar el acceso a la información, particularmente de la información que está en manos del gobierno en todo tipo de sistema de almacenamiento y recuperación. Asimismo, ha subrayado la importancia que tiene este derecho en la democracia, al hacer posible la participación en el desarrollo.<sup>7</sup> Además, ha expresado su preocupación por la tendencia de los gobiernos y sus instituciones, de retener del pueblo la información que por derecho le corresponde.<sup>8</sup>

El Relator Especial de la ONU ha participado en Declaraciones Conjuntas con el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos convocados por diversas organizaciones no gubernamentales internacionales. Las Declaraciones han establecido los principios fundamentales que deben regir en el cumplimiento del acceso a la información desde el año 1999, afirmando lo siguiente:

Está implícito en la libertad de expresión el derecho del pueblo al acceso abierto a la información y de saber qué es lo que los gobiernos están haciendo para el pueblo; sin esto, la verdad se extinguiría y la participación popular del gobierno permanecería fragmentada.<sup>9</sup>

En el año de 2004, volvieron a recalcar lo siguiente:

El derecho a acceder a la información que está en manos de autoridades públicas es un derecho humano fundamental que debe darse vigencia a nivel nacional mediante legislación integral (por ejemplo, leyes sobre la libertad de información), en base al principio de transparencia máxima, estableciendo la suposición de que toda información está accesible, con sujeción apenas a un sistema escueto de excepciones.<sup>10</sup>

<sup>7</sup>Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión, *Promoción y protección del derecho a libertad de opinión y expresión*, ONU Doc. E/CN.4/1998/40, 28 enero 1998, párrafo 14.

<sup>8</sup>Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión, *Promoción y protección del derecho a libertad de opinión y expresión*, ONU Doc. E/CN.4/2000/63, 18 enero 2000, párrafos 42 a 44.

<sup>9</sup>Adoptada el 26 de noviembre de 1999, citada en Mendel, Toby, ob. cit., p. 11.

<sup>10</sup>Adoptada el 6 de diciembre de 2004, citada en Mendel, Toby, ob. cit., p. 11.

En el año de 2011, el Relator Especial de la ONU presentó un informe dedicado exclusivamente a analizar la situación de la libertad de expresión en México. En dicho informe, se expresó el reconocimiento al Estado mexicano sobre los avances logrados con relación al derecho de acceso a la información, entre ellos la Ley Federal en la materia y el organismo garante encargado de la protección del derecho de acceso a la información de las personas. Sin embargo, observó desafíos en cuanto a la garantía efectiva de dicho derecho, como la ausencia de un órgano independiente que vigile el cumplimiento de las obligaciones por parte de los órganos del poder judicial, legislativo y autónomos; además, señaló la preocupación de que exista un recurso judicial para combatir las resoluciones del órgano garante encargado de garantizar el acceso a la información de las personas, pues conduce a negar a las personas que dicho acceso sea a través de un proceso sencillo, expedito y especializado, privándolo de su efecto útil.<sup>11</sup> Los aspectos que resaltó el Relator se reformaron en los años 2014, 2015 y 2016 en las leyes general, federal y estatales de México.

El sistema universal de protección de derechos humanos ha contribuido a establecer las bases para reconocer el acceso a la información como un derecho humano universal. Desde su reconocimiento como parte integrante de los instrumentos internacionales, como la dotación de contenido y sus principios. El sistema universal ha influido sobre los debates y procesos en la materia en México, sirviendo como guía para la elaboración de leyes, procedimientos y resoluciones.

### *Sistema Interamericano*

En el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), tanto su Asamblea General como el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, se ha dado un amplio contenido al derecho de acceso a la información. Esquemáticamente, el sistema interamericano de protección de derechos humanos está conformado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte). La competencia de ambos órganos se encuentra reconocida en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento internacional de mayor relevancia para el sistema interamericano, ya que define los derechos humanos que los Estados ratificantes acuerdan respetar y garantizar. Además de la Convención, la CIDH y la Corte vigilan el cumplimiento de los demás instrumentos interamericanos especializados en temáticas de derechos humanos.<sup>12</sup>

Al igual que en el sistema universal, el derecho de acceso a la información en el sistema interamericano es un derecho que surge de las interpretaciones a la libertad

<sup>11</sup>Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión, *Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión. Misión a México*, ONU Doc. A/HCR/17/27/Add.3, párrafos 60 a 69.

<sup>12</sup>Para profundizar sobre la integración y funcionamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, véase Pelayo Moller, Carlos María, *Introducción al Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2011.

de expresión. Esta libertad se encuentra reconocida en el artículo 13 de la Convención aprobada en 1969, el cual expresa que:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Como se advirtió líneas atrás, el desarrollo interpretativo del derecho de acceso a la información en el sistema interamericano ha sido realizado por diversos órganos en el marco de la OEA. A continuación se analizarán primero las resoluciones de la Asamblea General sobre la materia, las interpretaciones que se han dado desde la CIDH y finalmente los criterios vinculantes de la Corte.

### *Asamblea General de la OEA*

La Asamblea General de la OEA ha aprobado diversas resoluciones desde el año 2003, en donde reconoce expresamente que el derecho de acceso a la información se encuentra protegido por el artículo 13 de la Convención Americana.<sup>13</sup> Dicha Asamblea ha considerado que la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública; y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación, entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información. Además, recordó que los Estados miembros de la OEA tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública de todas las personas y promover la adopción de disposiciones legislativas. Asimismo, consideró que el objetivo de lograr una ciudadanía informada debe compatibilizarse con otros objetivos de bien común, tales como la seguridad nacional, el orden público y la protección a la privacidad de las personas, conforme a las leyes adoptadas a tal efecto.

En este sentido, se lograron consolidar reuniones entre los representantes de los Estados miembros de la OEA, quienes consideraron que el acceso a la información en poder del Estado era condición indispensable para la participación ciudadana y promueve el respeto efectivo de los derechos humanos. De esta manera, a través de la Declaración de Nuevo León, firmada en 2004, los representantes se comprometieron a contar con marcos jurídicos y normativos, así como la estructura y condiciones necesarias para garantizar a los ciudadanos el derecho al acceso a la información. En consecuencia, a través de la resolución AG/RES, 2514 (XXXIX-O/09), la Asamblea

<sup>13</sup>La Asamblea General de la OEA aprobó tres resoluciones sobre el tema de *Acceso a la Información Pública: fortalecimiento de la democracia*, identificadas y aprobadas de la siguiente manera: AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03), 10 de junio de 2003; AG/RES. 2121 (XXXV-O/05), 7 de junio de 2005; AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06), 6 de junio de 2006.

General encargó la preparación de una “Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información” para proporcionar a los Estados el marco legal necesario para garantizar el derecho de acceso a la información.<sup>14</sup>

Dicha Ley Modelo fue aprobada en su versión final a través de la resolución AG/RES 2607 (XL-O/10), convirtiéndose en un estándar en la materia para los Estados americanos. La Ley Modelo recoge los estándares que se establecieron en el sistema interamericano por los diversos órganos en materia de acceso a la información. La estructura de esta propuesta básicamente está compuesta por un apartado dedicado a definir el alcance y finalidad del derecho humano al acceso a la información pública; un segundo apartado reconociendo algunas medidas para promover la apertura de la información como los esquemas de publicación modelo; otro apartado a establecer las bases mínimas para crear un sistema modelo de gestión de solicitudes de acceso; uno más dedicado a las excepciones legítimas y la divulgación de la información; y los últimos apartados a establecer recursos y medidas para su revisión y cumplimiento.<sup>15</sup>

Aunque las resoluciones de la Asamblea General no son propiamente vinculantes para los Estados parte, se constituyen como instrumentos políticos que ayudan a consolidar la importancia de diversos temas de derechos humanos en la región. De esta manera, la Asamblea General no solamente contribuyó a dotarle de obligatoriedad de cumplimiento al derecho de acceso a la información; además, contribuyó a dotarle de contenido al identificar los principios rectores del mismo y los límites legítimos para su ejercicio.

### *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*

Sumados a los trabajos antes citados, se encuentran aquellos realizados en el seno de la CIDH. En 1997 se creó la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión al interior de la misma. Dicha Relatoría tiene como mandato general la realización de actividades de protección y promoción del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Entre sus actividades, destacan las de asesorar a la CIDH, realizar visitas a los Estados miembros de la OEA, realizar informes específicos y temáticos y presentar informes anuales de actividades.

Sobre el tema de acceso a la información, en su informe anual de 1999, dicha Relatoría estableció lo siguiente:

El derecho de acceso a la información en poder del Estado es uno de los fundamentos de la democracia representativa. En un sistema representativo, los funcionarios son responsables frente a la ciudadanía que confió en ellos su representación política y la facultad de decidir sobre los asuntos públicos. El titular de la información es el individuo que delegó

<sup>14</sup>Asamblea General, Acceso a la Información Pública: fortalecimiento de la democracia, OEA AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09), aprobada el 4 de junio de 2009.

<sup>15</sup>Asamblea General, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, OEA AG/RES. 2607 (XL-O/10), aprobada el 8 de junio de 2010.

en los representantes el manejo de los asuntos públicos. Asimismo, la información que el Estado utiliza y produce se logra con fondos que provienen de los impuestos que pagan los ciudadanos.<sup>16</sup>

A partir de entonces, la Relatoría comenzó a desarrollar a lo largo de sus trabajos el contenido del derecho de acceso a la información dentro del marco del sistema interamericano. Identificó que el acceso a la información pública no sólo requiere de una abstención por parte del Estado de censurar información, sino también se requiere la acción positiva de crear mecanismos para otorgar la información a los ciudadanos.<sup>17</sup>

Ante la necesidad de comenzar a otorgar un marco jurídico que regulara la garantía efectiva por parte de los Estados, en el año 2000 la Relatoría elaboró la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión. Este instrumento constituye un avance importante en cuanto a la interpretación del contenido del artículo 13 de la Convención, especialmente para el acceso a la información pública. Por ejemplo, el principio 4 reconoce expresamente que:

El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.<sup>18</sup>

Sobre las limitaciones a este derecho, la Relatoría estableció que el límite a su ejercicio encuentra restricciones permisibles por motivos de orden público, de seguridad nacional, de secreto fiscal o bancario y/o de protección a la honra o a la privacidad de las personas. Sin embargo, el alcance de dichas restricciones no debe enmarcarse dentro del ámbito de discreción de los Estados, sino que éstas deben estar expresamente establecidas por la ley, destinadas a proteger un objetivo legítimo y ser necesarias para una sociedad democrática. Ante estas restricciones, siempre se debe aplicar el criterio de proporcionalidad en el balance de los derechos afectados, y el acceso a la información de interés público debe regirse bajo el principio de presunción de publicidad aplicando las mínimas restricciones y solo en casos excepcionales.<sup>19</sup>

Aunado a lo anterior, la Relatoría también se pronunció sobre la limitación del acceso a la información sobre violaciones graves a derechos humanos. Argumentó que en algunos casos hay información de seguridad nacional que debe permanecer reservada. Sin embargo, existen situaciones según las cuales el Estado no puede, en ningún caso, mantener secreta la información sobre graves violaciones de derechos humanos —especialmente aquella relacionada con la desaparición forzada de personas—, e

<sup>16</sup>Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe Anual de 1999*, OEA, pp. 27 a 32.

<sup>17</sup>Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe Anual de 2001*, OEA, pp. 75 a 107.

<sup>18</sup>Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión*, OEA, octubre de 2000.

<sup>19</sup>*Idem*.



impedir el acceso a la misma de las autoridades encargadas de investigar dichas violaciones o, incluso, de las víctimas y sus familiares.<sup>20</sup>

Particularmente sobre el Estado mexicano, la Relatoría presentó en 2011 el Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México. Este informe se elaboró en conjunto con el informe del Relator Especial de la ONU en su visita a México, y se volvió a recalcar la preocupación de garantizar que las resoluciones de los órganos de transparencia sean definitivas e inatacables; dotar de autonomía constitucional a los órganos de transparencia, considerar como sujetos obligados a los partidos políticos, así como cualquier ente que reciba financiamiento público; y, garantizar el acceso a la administración de justicia, especialmente a los expedientes judiciales.<sup>21</sup>

En general, la CIDH, a través de su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, ha enfocado parte de sus trabajos a vigilar y desarrollar el derecho de acceso a la información como parte de los derechos reconocidos por el sistema interamericano. Estos esfuerzos se suman a los realizados por la Asamblea General y a los de la Corte, estos últimos relatados a continuación.

### *Corte Interamericana de Derechos Humanos*

Aunque la jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre el derecho de acceso a la información no es tan abundante, las resoluciones han logrado consolidar los parámetros y alcances como un derecho humano. Al mismo tiempo, la Corte Interamericana se ha colocado como el único tribunal internacional que ha establecido jurisprudencia en ese sentido.<sup>22</sup>

La Corte Interamericana interpretó que el artículo 13 de la Convención Americana protege el derecho de buscar y recibir información. Esto lo estableció en la Opinión Consultiva OC-5/85 de 1985, en donde analizó el tema de la Colegiación Obligatoria de los Periodistas. Consideró que, “cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos de ‘recibir’ informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene dos dimensiones”.<sup>23</sup> Además, recalcó el papel de la libertad de expresión como piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática, condición para que la comunidad, a la hora de ejer-

<sup>20</sup>Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II. 7 de marzo de 2011. pp. 317-330. Tomado de <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202010%20ESPL.pdf>

<sup>21</sup>Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010, OEA, 7 de marzo de 2011.

<sup>22</sup>La Unión Europea ha tenido algunos acercamientos en el reconocimiento del derecho, pero no alcanzan a identificarlo como un derecho humano al que le corresponde la obligación de los Estados a informar. Véase, por ejemplo, Tiilikka, Päivi, “Access to Information as a Human Right in the Case Law of the European Court of Human Rights”, en *Journal of Media Law*, 5:1, pp. 79-103. 2013.

<sup>23</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985.Serie A No. 5, párrafo 30.

cer sus opciones, esté suficientemente informada. Concluyó que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.<sup>24</sup> Aunque la Corte no llegó a reconocer el derecho de acceso a la información en posesión del Estado en su Opinión Consultiva de 1985, al menos reconoció la relación entre la libertad de expresión y de información y sentó los cimientos que ayudarían a construir el contenido de aquel derecho, tanto en su jurisprudencia como en las interpretaciones que realizarían otros órganos especializados.

Es hasta el año 2006, cuando la Corte tuvo la oportunidad de pronunciar su primer criterio jurisprudencial sobre la materia al resolver el caso “Marcel Claude Reyes y otros vs. Chile” (19 de septiembre de 2006). En resumen, el caso se presentó en 1998 ante la CIDH por la entrega incompleta de información por parte del gobierno Chileno, al habersele solicitado por Marcel Claude Reyes todo lo relacionado con un proyecto de deforestación en la zona conocida como “Río Cóndor”. En todos los recursos judiciales agotados internamente en el país para combatir la negativa de la información se declaró la inadmisibilidad. En 2005, la CIDH presentó la demanda ante la Corte para que analizara si la falta de entrega de información, así como la falta de un recurso efectivo para impugnarla, generaban la responsabilidad internacional del Estado por la violación a los derechos a la libertad de pensamiento y de expresión y a la protección judicial, establecidos en los artículos 13 y 25 de la Convención.

En su resolución final, la Corte estableció que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos de “buscar” y a “recibir” “informaciones”, y protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado.<sup>25</sup>

De esta manera, a lo largo de la sentencia, la Corte Interamericana elabora y desarrolla los elementos mínimos del derecho de acceso a la información, retomados de los antecedentes internacionales hasta ese entonces establecidos. Así, por ejemplo, reconoce que el derecho de acceso a la información encuentra sus límites en las salvedades permitidas por la Convención. Establece la obligación positiva por parte del Estado para entregar la información. Esta obligación se materializa cuando el ciudadano recibe la información o una respuesta en donde se fundamenta el límite de dicho acceso por algunas de las restricciones permitidas por la Convención. La información debe ser entregada a las personas sin que éstas deban acreditar algún interés sobre la misma, pues la intención es que, a través de cualquier persona, la información pueda circular libremente en la sociedad.<sup>26</sup>

Asimismo, aclara que la actuación de los Estados debe regirse bajo los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, de manera que los ciudadanos puedan cuestionar, indagar y considerar si el gobierno está dando un adecuado cum-

<sup>24</sup>*Ibidem*, párrafo 70.

<sup>25</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Claude Reyes y otros vs. Chile, fondo, reparaciones y costas”, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, serie C, núm. 151, Párrafo 77.

<sup>26</sup>*Idem*.

plimiento de las funciones públicas. Es decir, el acceso a la información permite a las personas una mayor participación en los intereses de la sociedad.<sup>27</sup>

La Corte recomendó a Chile adoptar las medidas necesarias para garantizar el acceso a la información, garantizando la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, que fije plazos para entregar la información y que se encuentre bajo la responsabilidad de funcionarios capacitados en la materia.<sup>28</sup> En consecuencia, el Estado chileno reformó su constitución para introducir el derecho de acceso a la información de manera expresa, aprobó una ley secundaria específica y creó un órgano de gobierno especializado para vigilar la materia.

Posteriormente, en el año de 2010, la Corte emitió la sentencia sobre el caso “Gomes Lund *vs.* Brasil”, en donde determinó que, tomando en cuenta los estándares antes mencionados en el caso “Claude Reyes *vs.* Chile”, el derecho de acceso a la información adquiere una importancia especial cuando se trata de violaciones graves a los derechos humanos.<sup>29</sup> En general, éstos fueron los elementos que la Corte perfiló para dotar de contenido al derecho de acceso a la información desde el sistema interamericano.

La intención de realizar un mapeo general del desarrollo del derecho de acceso a la información en los sistemas internacionales de protección de derechos humanos, vinculantes para México, es contribuir a esclarecer el *corpus iuris* que México está obligado a observar al momento de legislar o interpretar dicha legislación en la resolución de sus casos.

## El desarrollo en México

A decir de la evolución de la legislación secundaria y la constitucional, en México el derecho de acceso a la información no sigue la misma suerte en el derecho internacional, pues no es entendido como un derecho afín a la libertad de expresión. En la necesidad de proteger y garantizar el acceso a la información pública gubernamental, las interpretaciones de los órganos competentes se dirigieron a reconocerlo como un derecho humano *per se*. Este mismo desarrollo ocurrió al interior de nuestro país. Para claridad en el desarrollo del presente apartado, dividimos el análisis en dos etapas: la primera de ellas relativa a las discusiones e interpretaciones que se dieron con anterioridad a la aprobación de la primera ley sobre la materia en el año 2002; y la segunda, referente al desarrollo del derecho de acceso a la información posterior al 2014.

### *Etapas prelegislativa*

<sup>27</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Claude Reyes y otros *vs.* Chile, fondo, reparaciones y costas”, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, serie C, núm. 151, párrafos 87 y 88.

<sup>28</sup>*Ibidem*, párrafo 163.

<sup>29</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) *vs.* Brasil. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas”, Sentencia de 24 de noviembre de 2010, serie C, núm. 219, Párrafo 211.

Aunque el derecho a la información ha sido reconocido en el artículo 6° constitucional desde 1977, este derecho no había tenido el desarrollo suficiente como para considerarlo un derecho fundamental de las personas. De hecho, la inclusión en el texto constitucional en ese año tuvo como únicos destinatarios a los partidos políticos, considerados en aquel entonces como la vía a través de la cual la población tendría la posibilidad de acceder a información objetiva al permitírseles el acceso a los medios de comunicación.<sup>30</sup>

Este sentido se confirmó a través de un criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1992,<sup>31</sup> en el que estableció que el derecho a la información, adicionado al artículo 6° en el año de 1977, constituía una garantía social correlativa a la libertad de expresión, consistente en la permisión que tienen los partidos políticos; por lo tanto, este derecho no debía comprenderse como una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información.<sup>32</sup>

En el contexto del monopolio de poder y los medios de comunicación por parte del partido político hegemónico en México, resultó cuesta arriba proponer algunos cambios en su lógica de actuar y gobernar. Hacia el final del siglo XIX en México, los medios ayudaron a fortalecer los lazos entre las élites políticas y legitimar el sistema de un solo partido dominante. Estos factores de hegemonía y control excesivo de la opinión pública por parte del poder político trajeron consigo una fractura importante en el modelo de dominación política, ocasionando la alternancia partidaria y diversos cambios en el régimen democrático del país.<sup>33</sup>

Por ejemplo, la misma Corte en el año de 1996, ante la investigación por violaciones graves a derechos humanos en los hechos ocurridos en Aguas Blancas el 28 de junio de 1995, integró la tesis de jurisprudencia, en donde denunciaba, justamente, que las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante estas conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le veda la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general. Aseguró que ante estas prácticas, las autoridades incurren en una violación grave a las garantías individuales, especialmente del derecho a la infor-

<sup>30</sup>Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “El derecho de acceso a la información a la luz de la reforma en materia de derechos humanos”, en Peschard Mariscal, Jacqueline (coord.), *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: nuevos paradigmas para su garantía*, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México, 2015, p. 36.

<sup>31</sup>Vale la pena señalar que en la década de los ochenta, el Estado mexicano firmó los dos tratados internacionales en materia de derechos humanos referidos en el apartado anterior. El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, lo ratificó el 23 de marzo de 1981; mientras que la Convención Americana sobre Derechos Humanos la ratificó el 24 de marzo del mismo año. Desde entonces, México ha estado sujeto a las normas e interpretaciones internacionales en materia de acceso a la información, particularmente.

<sup>32</sup>Octava Época; Registro: 206435; Instancia: Segunda Sala; Tesis Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; X, agosto de 1992; Materia(s): Constitucional; Tesis: 2a. I/92, p. 44.

<sup>33</sup>Para profundizar sobre el contexto en que nació el derecho de acceso a la información, véase Luna Pla, Issa, *Movimiento Social del Derecho de Acceso a la Información en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1a. ed., México, 2009, 193 pp.

mación. Agregó que este proceder de las autoridades incorpora a la vida política una cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación de la verdad.<sup>34</sup>

A partir de este quiebre de modelo, se generó el ambiente propicio para impulsar, desde los movimientos sociales y la academia, una agenda en materia de acceso a la información. En el momento en que la alternancia política se materializó en el año 2000, se llegó a un consenso social en la necesidad de crear una ley reglamentaria del artículo 6° constitucional. Afortunadamente para el desarrollo de las discusiones en torno al derecho de acceso a la información, el movimiento social identificado como Grupo Oaxaca<sup>35</sup> definió el discurso desde los estándares internacionales, las disciplinas jurídicas, de administración pública y desde la ciencia política.<sup>36</sup>

De esta manera, se comenzó a perfilar el acceso a la información como un derecho fundamental en México, considerándose como una palanca para que las personas pudieran conocer la información gubernamental y no solamente para conocer y enterarse de noticias, como se había interpretado desde la libertad de expresión. De esta manera, se introducía el principio de propiedad ciudadana para entender la lógica del derecho, pues la información que ostentaban los servidores públicos, no debía entenderse como propiedad del Estado.

Una vez que el Congreso comenzó a revisar y discutir las iniciativas de ley en la materia en 2001, el Grupo Oaxaca, además de haber presentado su propio proyecto de ley, decidió realizar un Decálogo del Derecho de Información en donde se incluían los principios mínimos mediante los cuales se debía construir la nueva ley. Vale la pena transcribir estos principios, pues resumen el contenido de todos los criterios jurisprudenciales antes citados, además que perfilaron el contenido de la nueva ley en México:<sup>37</sup>

1. El derecho a la información es un derecho humano universal.
2. La información pública le pertenece a las personas.
3. Máxima apertura de los poderes del Estado.
4. Obligación de publicar y entregar la información que posee el Estado.
5. Procedimientos ágiles, sencillos y a costos mínimos.
6. Mínimas excepciones a la norma.
7. Organismo autónomo para promover la apertura y resolver controversias.
8. Tras la pista del dinero.
9. Consistencia jurídica.
10. Promoción del federalismo.

Respetando el contenido aportado por el Grupo Oaxaca, el 11 de junio de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Ley Federal), y entró en vigencia un año más

<sup>34</sup>Novena Época; Registro: 200111; Instancia: Pleno; Tesis Aislada; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; III, junio de 1996; Materia(s): Constitucional; Tesis: P. LXXXIX/96, p. 513.

<sup>35</sup>El Grupo Oaxaca se conformó principalmente por la Asociación Mexicana de Editores, la Asociación de los Editores de los Estados, La Jornada, Grupo Reforma, académicos y universidades.

<sup>36</sup>Luna Pla, Issa, *ob. cit.*, pp. 76 y 77.

<sup>37</sup>*Ibidem*, p. 97.

tarde, garantizando que cualquier persona pudiera solicitar información a los órganos del Estado. De esta manera, comenzó en México una nueva etapa en el desarrollo de los derechos humanos en general, pues el derecho a la información ha sido un detonante para la garantía de otros derechos.

### *Etapa poslegislativa*

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), aprobada en 2002, trajo consigo los primeros parámetros para que las personas pudieran ejercer realmente su derecho de acceso a la información. Bajo el principio de máxima publicidad como eje rector de las actuaciones de las autoridades, se previó una lista clara de obligaciones *ex officio* en materia de transparencia, que las autoridades debían publicar sin necesidad de mediar una solicitud de información. Asimismo, se incluyó un listado de excepciones acotado y definido por la propia ley.

Aunque el régimen establecido obligaba particularmente al poder ejecutivo federal, los demás órganos del Estado debían conformar sus propios procedimientos para garantizar el acceso a la información en su posesión. Se dejó reservada la potestad de las entidades federativas de regular la materia bajo los parámetros que consideraran pertinentes, lo que hicieron sucesivamente después de publicarse la Ley Federal.

Para garantizar el acceso a la información en posesión del poder ejecutivo federal, se creó al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) como órgano garante en la materia, facultado para resolver las controversias que pudieran suscitarse en el ejercicio del acceso a la información entre los particulares y las instituciones de gobierno. En esta ley se consideró al IFAI como un órgano con autonomía de decisión y gestión, que se materializó con un decreto de creación como órgano descentralizado de la administración pública federal.

En el año de 2006, la ley fue reformada para ampliar el parámetro de interpretación del derecho de acceso a la información, en cuyo artículo 6°, párrafo segundo estableció expresamente:

El derecho de acceso a la información pública se interpretará conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales especializados.

A partir de este momento, toda la jurisprudencia internacional en torno al tema de acceso a la información debía permear en las interpretaciones realizadas por los jueces nacionales que resolvieran controversias en la materia. Este parámetro se vio reforzado

con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, en donde se reconoce esta obligación para todas las autoridades jurisdiccionales mexicanas.

La Ley Federal de Transparencia del 2002 se constituyó como un parteaguas para el acceso a la información en México y otros países.<sup>38</sup> Sin embargo, como todo derecho progresivo, pronto necesitó de actualización y armonización.

En el año de 2007, se añadió un segundo párrafo al artículo 6° de la Constitución, en donde se reconocieron los principios y bases que debían regir el derecho de acceso a la información a nivel nacional.<sup>39</sup> La intención de esta reforma era mitigar una problemática en particular: que no todas las leyes en el territorio mexicano cumplieran con el contenido del artículo 6°. Existían asimetrías e incongruencias en la regulación del acceso a la información, ocasionando que existieran modalidades distintas en función de la ubicación geográfica, del partido político que gobernara o el gobernador en turno.<sup>40</sup> No obstante, la intención de constitucionalizar los principios y bases no generó el cambio esperado. Aunque los congresos locales comenzaron a reformar sus constituciones, no todas respondieron de manera adecuada a los estándares mínimos establecidos en el 6° constitucional, e incluso algunas reformas resultaron un retroceso en la materia. El propio Congreso Federal no cumplió con su obligación de reformar la LFTAIPG del 2002, como lo mandataba el decreto de reforma constitucional de 2007.<sup>41</sup>

Ante este escenario, diversas voces de la sociedad civil y la academia exigían un cambio profundo en la regulación de la materia. La discusión tuvo un giro rotundo en el entendimiento de la regulación en el derecho de acceso a la información, llegándose al consenso de que la vía para materializar las exigencias constitucionales, sería la creación de una ley general de transparencia que regulara el acceso a la información de los tres órdenes de gobierno y estableciera los parámetros para poder tener una regulación indirecta hacia las entidades federativas. Inclusive, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, en su informe especial de México publicado en 2010, puntualizó la preocupación de que el IFAI sólo supervisara el cumplimiento de la LFTAIPG en la administración pública federal, mientras que los poderes judicial y legislativo, y los órganos autónomos no contaban con un órgano de supervisión independiente. Agregó que existían desafíos normativos y prácticos en la garantía de ese derecho a nivel estatal y municipal, reconociendo la disparidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información en las entidades federativas. Finalizó con la preocupación de que los sujetos obligados pudieran apelar las resoluciones del organismo garante en la materia, pues

<sup>38</sup>Para profundizar sobre el diagnóstico del acceso a la información en su etapa inicial, véase Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, IFAI, 1a. ed., México, 2004, 109 pp.

<sup>39</sup>Sobre los propósitos y alcances de la reforma constitucional de 2007, véase Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos*, IFAI, 3a. ed., México, 2007, 54 pp.

<sup>40</sup>Sobre la problemática de la armonización de las legislaciones, FUNDAR emitió una nota informativa en la que daba cuenta de los pendientes que existían en ese momento sobre la materia, disponible en <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/ftaig.pdf>.

<sup>41</sup>*Idem.*

éstas debían ser definitivas al ser el órgano especializado en la materia, lo que le restaba sencillez, expeditividad y especialización en las resoluciones.<sup>42</sup>

Todas estas preocupaciones generaron la llegada de la segunda gran reforma o segunda etapa en materia de transparencia y acceso a la información. En febrero de 2014, se reformó nuevamente el artículo 6° constitucional para dotarlo de mayor contenido y reconocer nuevos parámetros de regulación en la materia. Entre las implicaciones más destacadas se encuentra la ampliación del catálogo de los sujetos obligados, entre los que resaltan los partidos políticos, sindicatos, así como cualquier persona que reciba dinero del presupuesto público; se establece la reserva de información por razones de seguridad nacional; se dota de autonomía a todos los organismos garantes del país; se establecen las bases para legislar en materia de acceso a la información, archivos y protección de datos personales; se reconoce la facultad de atracción de recursos de revisión del organismo garante federal, así como la definitividad de sus resoluciones, excepto por razones de seguridad nacional, mismas que pueden ser impugnadas por el Consejero Jurídico.

En el 2015, el Congreso mexicano aprobó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Con esta Ley se rompe con la lógica del federalismo, para darle paso a un sistema nacional de transparencia y acceso a la información centralizado en la creación de un Sistema Nacional de Transparencia, con la finalidad de lograr la homogeneidad en la regulación de la materia. Se reconoció nuevamente el parámetro internacional de interpretación del derecho de acceso a la información, agregando en la parte final del artículo 7° el *principio pro persona*, para favorecer en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

El nuevo Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) fue dotado de autonomía constitucional y la Ley General le otorgó facultades amplias para vigilar la garantía del derecho de acceso a la información sobre todos los sujetos obligados, entre poderes y niveles territoriales. Sin embargo, el nuevo modelo de transparencia y acceso a la información mexicano fue ampliado hacia las tendencias del llamado “gobierno abierto”, y se le dotó de significado en un contexto de rendición de cuentas, impunidad y corrupción, sin que la Ley haya alcanzado a probar sus resultados.

<sup>42</sup>Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*, OEA, 7 de marzo de 2011, párrafos 280 a 290.



## Introducción

Las violaciones a derechos humanos constantes y diversas y otras veces las infracciones al Derecho Internacional Humanitario han mostrado en las últimas décadas la relevancia que tiene conocer la verdad de lo sucedido para las víctimas, sus familiares o personas cercanas, incluso la sociedad, y para la salvaguarda de los otros derechos humanos y de las democracias.

Frente a la pretensión y necesidad de las víctimas (en un sentido amplio) y de la sociedad en general de conocer la verdad sobre lo sucedido, el sistema jurídico mexicano ha dado pasos importantes, pero pareciera que aún no son suficientes. Por lo anterior, de cara a las aspiraciones de las víctimas, también frente a los esfuerzos del Estado de cumplir sus obligaciones en derechos humanos y al anhelo social por la democracia, me pregunto cómo forjar en serio un derecho a la verdad en México.

En las siguientes líneas sostengo que incorporar adecuadamente el derecho a la verdad en el ordenamiento jurídico mexicano significaría, para las víctimas y para la sociedad mexicana, garantizar con eficacia este derecho en el sistema jurídico interno, reconocer su contenido acorde a contextos y condiciones propios, y generar dinámicas institucionales y sociales que repercutan de manera favorable en nuestra democracia.

La discusión sobre la construcción del derecho a la verdad en México la presento en dos partes en este texto. En la primera parte expongo de manera crítica los consensos que existen sobre el derecho a la verdad y enseguida los desacuerdos más notorios sobre el reconocimiento de este derecho. Lo anterior lo realizo a partir de seis discusiones breves que tienen como marco de referencia el derecho internacional y el derecho

## Sumario

Introducción . . . . .	535
Consensos y desacuerdos para forjar un derecho a la verdad en México . . . . .	536
Exploración del estado actual y de las proyecciones del derecho a la verdad en México . . . . .	548
Conclusiones . . . . .	562
Bibliografía . . . . .	563

comparado: el origen discutible, el contenido insuficiente, la autonomía negada, los derechos paralelos, la ampliación necesaria y las alternativas exaltadas. Luego, en la segunda parte abordó el derecho a la verdad en México con base en cinco puntos de reflexión que giran alrededor de los hechos, la jurisprudencia, las leyes y las comisiones de la verdad mexicanas: la exigencia frente a los hechos, los intentos judiciales, la letra de la ley, los ensayos prometedores y el porqué del reconocimiento de un derecho constitucional a la verdad.

Cabe advertir al lector que este texto no es ni pretende ser exhaustivo, pero sí busca hacer énfasis en aquellos aspectos que considero relevantes para impulsar una discusión consciente e informada sobre el estado actual de derecho a la verdad en México *vis-à-vis* los ámbitos interno, regional e internacional.

### Consensos y desacuerdos para forjar un derecho a la verdad en México

La doctrina jurídica, las leyes estatales, la jurisprudencia, los tratados e informes de derechos humanos han abordado con énfasis en las dos últimas décadas el derecho a la verdad. En particular, el análisis de este derecho se ha centrado, de un lado, en su configuración misma (origen, contenido y posible autonomía) y, de otro lado, en su inserción en los sistemas jurídicos regionales o estatales (su relación con otros derechos, la extensión de su alcance y las alternativas para su efectividad). En este breve apartado busco resaltar algunos aportes sobre el análisis de la configuración como de la inserción del derecho a la verdad, que estimo pertinente considerar para la construcción de éste en México.

#### *Los aparentes acuerdos entorno a la configuración del derecho a la verdad*

##### *Un origen discutible*

El derecho a la verdad tuvo en su origen un vínculo no expreso, pero sí esencial con la desaparición de personas. En efecto, el reconocimiento del derecho de los familiares a conocer la suerte de las personas desaparecidas en un conflicto armado internacional fue lo que motivó a hablar de un derecho a la verdad desde el Derecho Internacional Humanitario.

Trabajos de investigación como Estudios sobre el derecho a la verdad,<sup>1</sup> de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, y Derecho a la

<sup>1</sup>Organización de Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, *Promoción y protección de los derechos humanos, Estudio sobre el derecho a la verdad, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, E/CN.4/2006/91*. ONU, 9 de enero de 2006, pág. 5.

Verdad y Derecho Internacional,<sup>2</sup> de la Comisión Colombiana de Juristas, identifican las raíces del derecho a la verdad en el Derecho Internacional Humanitario. En efecto, los artículos 32 y 33 del Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, son señalados como los cimientos del derecho a la verdad.

El artículo 32 del Protocolo I adicional establece como un principio general el que las actividades de las partes en conflicto y de las organizaciones humanitarias internacionales deben estar motivadas de manera prioritaria por el “derecho que asiste a las familias de conocer la suerte de sus miembros”.<sup>3</sup> Sin embargo, del texto del artículo 32 del Protocolo I Adicional resulta notorio que no se encuentra mención alguna de un “derecho a la verdad” ni a la de “desaparición forzada”.

Similar situación se presenta con el artículo 33 del mismo Protocolo I adicional, donde se observa que éste hace referencia a las personas desaparecidas en hostilidades activas que fueron reportadas entre las partes adversas y a las obligaciones de éstas de facilitar la búsqueda de aquellas personas y proporcionar las informaciones pertinentes sobre las mismas, sin que se mencionen las expresiones “derecho a la verdad” y “desaparición forzada”. Cabe agregar que esto mismo sucede en el contenido del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional.

La interpretación de las normas del Derecho Internacional Humanitario realizada por organizaciones internacionales, como el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, llevó a la construcción de un derecho a la verdad y a su relación con la prohibición de la desaparición forzada, así como a su calificación como una regla de derecho consuetudinario aplicable a los conflictos armados internacional e interno.<sup>4</sup>

Fue posteriormente cuando se estableció un vínculo del derecho a la verdad con violaciones a derechos humanos distintas a la desaparición forzada, como la ejecución extrajudicial o la tortura.<sup>5</sup> Después este derecho fue incorporado en convenciones de los sistemas universal y regional de derechos humanos, principalmente en relación con la desaparición forzada de personas.<sup>6</sup> A continuación, sucedió de manera natural la interpretación de esos tratados por tribunales internacionales y regionales de derechos humanos, singularmente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Aunado a esto se presentó la creación de mecanismos especializados colegiados,

<sup>2</sup>Comisión Colombiana de Juristas, *Derecho a la verdad y Derecho internacional*, Colombia, CCJ, 2012, p. 17.

<sup>3</sup>*Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales*, artículo 32: “En la aplicación de la presente Sección, las actividades de las Altas Partes contratantes, de las partes en conflicto y de las organizaciones humanitarias internacionales mencionadas en los Convenios y en el presente protocolo deberán estar motivadas ante todo por el *derecho que asiste a las familias de conocer la suerte de sus miembros*” (El subrayado es propio).

<sup>4</sup>Comité Internacional de la Cruz Roja, *Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario*, 3a ed., v. I, Reglas, Reino Unido, University Press, 2009, p. 421.

<sup>5</sup>Véase Rodríguez Rodríguez, Jorge, *El derecho a la verdad en la justicia transición española*, España, Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, 2014, p. 25.

<sup>6</sup>Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, del 20 de diciembre de 2006.

no judiciales y de participación de la sociedad civil junto con representantes de organismos internacionales para satisfacer un derecho a la verdad. A esto se sumó la codificación e interpretación judicial y no judicial del derecho a la verdad en el sistema jurídico de algunos Estados. Infortunadamente, los avances sobre el derecho a la verdad, a pesar de ser sobresalientes, han resultado también insuficientes para la efectividad de este derecho frente a los casos diversos que se presentan en los distintos países.

Lo anterior demuestra que pese al origen discutible del derecho a la verdad, éste avanza de forma firme y progresiva hacia su reconocimiento en situaciones distintas a las de un contexto de conflicto, por lo que el Estado mexicano no podría desconocer esta evolución, más aun cuando este Estado está afrontando contextos de desaparición forzada, tortura y ejecuciones extrajudiciales que son justamente las vulneraciones a derechos humanos donde se ha reconocido con mayor aceptación el derecho a la verdad.

Al respecto, existe un aparente consenso sobre los elementos del derecho a la verdad, pero eso no significa que éstos sean claros y de aceptación unánime.

### *Un contenido insuficiente*

Las definiciones e interpretaciones sobre el derecho a la verdad coinciden en un conjunto de componentes de este derecho, sin embargo, el alcance que se les ha atribuido pareciera algunas veces insuficiente.

Entre los componentes del derecho a la verdad se encuentra su titularidad. Si se parte del Derecho Internacional Humanitario, se identifica como titulares del derecho a la verdad a los familiares de los desaparecidos durante las hostilidades activas o en poder del enemigo, y que no han sido registrados o identificados por las partes.<sup>7</sup> Sin embargo, como ya anoté, de la interpretación del derecho a la verdad por organismos internacionales de derechos humanos y tribunales regionales y nacionales en esta materia, se identifican dos dimensiones de este derecho, que amplían de forma clara su titularidad: una dimensión individual y otra colectiva.

El derecho a la verdad en su dimensión individual tiene como titulares a las víctima(s) y sus familiares o personas cercanas, o como prefiero denominarlo en este texto a las víctimas en un sentido amplio, distinguiendo entre víctimas inmediatas y mediatas, ambas con posibles daños directos y/o indirectos. La víctima en un sentido amplio son, por una parte, quien sufrió un daño de manera individual o colectiva, que puede ser lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo de sus derechos a consecuencia de conductas que constituyan una violación de derechos humanos o una infracción del Derecho Internacional Humanitario, y, por otra parte, la familia o las personas a cargo de aquella(s) que sufrió(eron) también una vulneración, así como quienes sufren un daño al intervenir o asistir a la víctima inmediata o al impedir su (re)victimización.<sup>8</sup>

<sup>7</sup>Comisión Colombiana de Juristas, *op. cit.*, nota 2, pp. 18 y 19.

<sup>8</sup>Cfr. Organización de Naciones Unidas. Consejo Económico y Social, *Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 2005 [sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/60/509/Add.1)]*, 21 de marzo de 2006, (Anexo), párr. 8.

El titular colectivo del derecho a la verdad es, en su caso, un grupo identificable y/o la sociedad en general, que tienen el derecho a conocer lo acontecido y las circunstancias de la perpetración. Sobre este aspecto, la Corte Constitucional de Colombia señala que esa sociedad tiene el deber de recordar los hechos como parte de su patrimonio y de adoptar las medidas adecuadas para ello,<sup>9</sup> siendo el Estado el responsable de garantizar esta obligación. Así, se atribuye a este derecho el propósito de guardar del olvido los hechos de la memoria colectiva, que un pueblo conozca su historia y prevenir que los hechos se cometan otra vez en el futuro.<sup>10</sup>

Conocer lo que sucedió es otro componente del derecho a la verdad, es su finalidad. Efectivamente, conocer o saber, tratándose del derecho a la verdad, significa, sin duda, comprender o entender lo que aconteció. En consecuencia, para satisfacer el derecho a la verdad sería inadecuado sólo con informar o avisar a las víctimas y a la sociedad que un hecho de desaparición forzada, tortura, una violación grave de derecho humanos o una infracción al Derecho Internacional Humanitario, aconteció. En realidad se trata, en principio, de ofrecer una explicación de todas las circunstancias del hecho.

Tal vez el componente más amplio y controversial del derecho a la verdad es el objeto a conocer. Vivian Newman-Pont, en su artículo titulado “Falso o verdadero (¿El derecho a la verdad es norma imperativa internacional?)”, identifica de manera general cinco elementos del objeto a conocer: los hechos, las causas, las circunstancias, los responsables y las víctimas de violaciones de derechos humanos o de infracciones del derecho internacional humanitario.<sup>11</sup> Pareciera que los cinco elementos del derecho a la verdad que esta autora señala son claros y están lejos de cualquier dificultad para su efectividad, pero algunas interpretaciones judiciales indican lo contrario.

De acuerdo con la Corte Constitucional de Colombia, por mencionar uno de los ejemplos más notables en la región que retomo a lo largo de esta primera parte del texto, señala que bajo el derecho a la verdad sería insuficiente el conocimiento de los hechos constitutivos de una violación de derechos si la verdad no es completa ni exhaustiva, de manera que las circunstancias del caso sean determinadas de forma plena, fidedigna<sup>12</sup> y específica en modo, tiempo y lugar. Esto significa que el conocimiento de lo sucedido debe permitir identificar las condiciones en las que acontecieron las vulneraciones de derechos y los motivos que incidieron en generarlas.

Rodrigo Uprimny, por su parte, en el texto “Derecho a la verdad: alcances y límites de la verdad judicial”, apunta que en la actualidad hay una fuerte tendencia por reivindicar la verdad judicial, pero dicha verdad presenta una serie de dificultades. Para Uprimny, la verdad judicial concede prioridad de identificar a los responsables y, sobre todo, sancionarlos, dejando con ello de prestar atención a conocer las circunstancias en que los hechos sucedieron, las causas que originaron la vulneración de

<sup>9</sup>Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia T-418/15*, del 3 de julio de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>10</sup>Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia C 936/10*, del 23 de noviembre de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>11</sup>Cfr. Newman-Pont, Vivian, “¿Falso o verdadero (El derecho a la verdad es norma imperativa internacional?)”, en *International Law Review*, número 14, Bogotá, enero-junio de 2009, p. 52.

<sup>12</sup>Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia T-418/15*, *op. cit.* nota 9.

derechos y a construir una verdad integral que vaya más allá de tratar casos aislados en supuestos de violaciones masivas de derechos humanos.<sup>13</sup>

Frente a lo anterior, considero interesante cuestionar si la sanción a los responsables atribuida a la verdad judicial forma parte de la finalidad del derecho a la verdad, o bien si se ubica en otro derecho, como el de acceso a la justicia. A esto considero pertinente agregar también si la verdad judicial podría, por cuestiones de formalidad procesal, desconocer y a veces ignorar a víctimas mediatas y, desde luego, a la sociedad, y con ello obviar el primer componente de derecho a la verdad: su titularidad.

Con base en lo expuesto, considero que la discusión sobre la construcción de un derecho a la verdad en México debe ocuparse del alcance del contenido de este derecho y no de reiterar sus componentes o elementos. Si el derecho mexicano se quedara en un estricto cumplimiento de lo que el derecho Internacional le ordena, sabiendo que es un derecho de mínimos (y no de máximos), se desconocería el alcance real del derecho a la verdad e importantes antecedentes en el derecho comparado regional. También podrían plantearse nuevos parámetros de alcance de este derecho en el caso mexicano, siendo un país pionero en otros derechos como el de acceso a la información, a la información y la transparencia. No obstante, ahondar en el contenido del derecho a la verdad carece de sentido, si no hay claridad sobre su autonomía frente a otros derechos.

### *Una autonomía negada*

Eduardo Ferrer, al emitir un voto concurrente en la sentencia de la Corte IDH del caso “Rodríguez Vera y otros (desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia” (2014),<sup>14</sup> ha evidenciado la falta de unanimidad que en el sistema interamericano de derechos humanos hay sobre la autonomía del derecho a la verdad.

De acuerdo con este juez interamericano, la Corte IDH ha sostenido de manera reiterada en sus sentencias, relacionadas generalmente con la desaparición forzada de personas, que el derecho a la verdad se encuentra subsumido en el derecho de las víctimas a “obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios”, y en la determinación de las responsabilidades correspondientes, que emanan de las obligaciones estatales de investigar y juzgar de los artículos 8º y 25 de la Convención Americana. Agrega Ferrer que la Corte IDH también ha argumentado, en otras oportunidades, que el derecho a la verdad no es un derecho autónomo que pueda desprenderse del artículo 13 de la Convención Americana (numeral que se identifica con la libertad de pensamiento y expresión), así como de los artículos 8º y 25 del mismo tratado.<sup>15</sup>

Frente a esto cabe preguntarse si, por una parte, las menciones reiteradas del derecho a la verdad en la jurisprudencia de la Corte IDH y, por otra parte, la identificación

<sup>13</sup>Cfr. Uprimny Yepes, Rodrigo y Saffon Sanín, María Paula. “Derecho a la verdad: alcances y límites de la verdad judicial”, en Uprimny Yepes, Rodrigo et al., *Justicia transicional sin transición. Verdad, justicia y reparación para Colombia*, Bogotá, DeJusticia, 2006, pp. 153-156.

<sup>14</sup>Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo, *Voto concurrente*, en Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Rodríguez Vera y otros (desaparecidos del Palacio de Justicia) vs Colombia”, Sentencia Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, del 14 de noviembre de 2014, párs. 7-15.

<sup>15</sup>*Ibidem*, párs. 7, 8 y 13.

que el mismo tribunal realiza de distintos elementos del contenido de este derecho, y que se relacionan con elementos de otros derechos consagrados de manera expresa en la Convención Americana, no hacen de él un derecho autónomo.

Eduardo Ferrer, en su voto concurrente al defender la independencia del contenido del derecho a la verdad, realiza un recuento textual de diversos pronunciamientos de la Corte IDH sobre el derecho a la verdad. De su sistematización destaco dos pronunciamientos que permiten apreciar la reafirmación del derecho autónomo a la verdad con un contenido amplio desde este sistema regional de protección de los derechos humanos, me refiero a los casos “Zambrano Vélez y otros *vs.* Ecuador” (2007) y “Gomes Lund (Guerrilla de Araguaia) *vs.* Brasil” (2010).<sup>16</sup>

En el primer caso, se resalta la complementariedad entre la verdad judicial y la verdad extrajudicial. No obstante, considero que en esta decisión se observa también la extensión de un derecho único (y autónomo) que es proyectado en dos escenarios: uno judicial y el otro extrajudicial, lo que me lleva a afirmar que el derecho a la verdad no se restringe y ni se agota en la verdad del primer tipo. La búsqueda de la verdad mediante mecanismos extrajudiciales, como las comisiones de la verdad, procura también una forma de verdad, que se complementa con la verdad judicial.

El caso “Gomes Lund (Guerrilla de Araguaia) *vs.* Brasil” (2010) es también un referente importante, pues en esta oportunidad la Corte IDH no se limitó a mencionar el derecho a la verdad y a reiterar su contenido en sus consideraciones, sino que, como lo advierte Eduardo Ferrer, se reconoce “una violación al derecho a la verdad como un derecho autónomo”,<sup>17</sup> que tiene relación con el derecho a la justicia y el derecho a buscar y recibir información; es decir, se trata de un derecho diferenciable a otros.

Lo anterior en mi opinión pone ciertamente en evidencia que el derecho a la verdad es reconocido de forma reiterada por la Corte IDH en relación con la Convención Americana, que el derecho a la verdad tiene un desarrollo progresivo con una proyección amplia, que se le ha atribuido un contenido específico en la jurisprudencia interamericana, que su contenido se identifica con elementos descritos en la Convención Americana que han sido asociados con otros derechos y libertades, y que aun cuando una postura mayoritaria se inclina por la falta de autonomía de este derecho, el desarrollo jurisprudencial de la Corte IDH apunta hacia la dirección contraria.

Contrastando lo anterior, la Corte Constitucional de Colombia en su sentencia de T-576 de 2008 ha sostenido que el derecho a la verdad es un derecho autónomo, inalienable e imprescriptible con reconocimiento interno, regional e internacional, que tiene conexión con el deber del Estado de investigar de manera efectiva y con la obligación de ofrecer remedios eficaces y una reparación justa. Además de esto, señala el Tribunal constitucional colombiano que el derecho a la verdad tiene un vínculo, por una parte, con la transparencia, la rendición de cuentas y el buen gobierno que deberían caracterizar a una democracia y, por otra parte, con otros derechos fundamentales, en especial con el derecho a la dignidad humana y el principio de buena fe, contribu-

<sup>16</sup>*Ibidem*, párs. 12 y 14.

<sup>17</sup>*Idem*.

yendo a la construcción del tejido social y a la confianza legítima, evitando la mentira, la desconfianza, la venganza y la violencia.<sup>18</sup>

En consecuencia, resulta importante indagar si México está dispuesto a reconocer la autonomía del derecho a la verdad, u optará por subsumirlo en el contenido de otro derecho o, peor aún, por confundirlo con otros derechos. Ante este escenario es relevante identificar la manera en que el derecho a la verdad es incorporado en los sistemas jurídicos.

### *Los innegables desacuerdos en la inserción del derecho a la verdad en los sistemas jurídicos*

#### *Los derechos paralelos*

Desde mi punto de vista, el derecho a la verdad está interrelacionado, que no subsumido ni confundido con otros derechos humanos. Lo más común, sin embargo, es insertar el derecho a la verdad en el derecho de acceso a la administración de justicia y, negando sistemáticamente su individualidad, hacerlo menos visible al confundirlo con otros derechos, como con el derecho a la información y el derecho de acceso a la información; muestra de ello es el debate vigente en el seno de la Corte IDH, al que me referí en el apartado previo.

Sobre la relación entre el derecho a la verdad y el derecho de acceso a la justicia, mucho se ha discutido, pero no así frente a la relación y las diferencias entre los derechos a la verdad, a la información y de acceso a la información. Acertadamente, una distinción entre estos derechos me permite ilustrar y confirmar que, aunque cercanos, cada uno de éstos reivindica su lugar en la categoría de derechos humanos.

El derecho a la verdad no es lo mismo que los derechos a la información y de acceso a la información. Por una parte, el derecho a la información es el derecho que una persona y la sociedad tienen de recibir y difundir informaciones de interés público, es decir, la libertad a informar y ser informadas. Los derechos a la información y a la libertad de expresión en sentido estricto se diferencian en que el primero conlleva, en principio, a recibir y difundir informaciones; mientras que el segundo comprende la libertad de expresar el propio pensamiento y recibir ideas.<sup>19</sup>

Por otra parte, el derecho de acceso a la información se trata de la facultad de acceder a informaciones bajo el control del Estado,<sup>20</sup> es decir, la libertad de buscar y recibir informaciones de todo tipo, salvo las excepciones establecidas por la propia Convención Americana, o en armonía con ella, las establecidas en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados parte. En efecto, la información del derecho de acce-

<sup>18</sup>Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia T-576/08*, del 5 de junio de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>19</sup>Véase Rosas Martínez, Alejandro. "Información y víctimas", en *Revista Derecho comparado de la información*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, número 21, enero-junio, 2013, pp. 101-120.

<sup>20</sup>Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso "Claude Reyes y otros vs. Chile", sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, no. 151, párr. 77; Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso "Gómez Lund y otros ("guerrilla do Araguaia") vs. Brasil", Sentencia (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas) del 24 de noviembre de 2010, párr. 197.



so a la información se trata de aquella relacionada con las atribuciones del Estado o con actividades de los particulares o de sujetos de derecho internacional que realizan funciones públicas o participan del gasto público; es decir, información pública.

En este orden de ideas, a pesar de que parte del contenido del derecho a la verdad ha sido identificado con la libertad de buscar y recibir informaciones, las diferencias entre estos tres derechos son identificables sin que por ello deje de existir una complementariedad.

Tal vez resulte confuso que las víctimas y la sociedad pueden buscar, recibir, incluso difundir, informaciones y opiniones sobre un caso de vulneración de derechos como parte de su derecho a la verdad, al investigar, aclarar y conocer los hechos, las circunstancias de lo ocurrido, los motivos que originaron la vulneración de derechos, las responsabilidades y la identificación de las víctimas inmediatas y, en su caso, la suerte de éstas. Bajo esta consideración, pareciera que el derecho a la verdad se enfrenta a lo que los derechos a la información y de acceso a la información comprenden; por lo que hace al primero, que la persona esté informada sobre hechos, noticias y actividades públicas y privadas de interés público, y, por lo que toca al segundo, que la persona pueda acceder a informaciones generadas y administradas por el Estado sobre el ejercicio de sus atribuciones.

Sin embargo, cabe hacer dos precisiones adicionales para aclarar el escenario. Primera, los productos de los derechos a la información y de acceso a la información, que podrían tratar de acontecimientos relacionados con víctimas, graves violaciones de derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario, o información de interés público sobre hechos victimizantes, pueden ser un instrumento de orientación o de utilidad procesal para la víctima o para instituciones en la búsqueda de la verdad judicial y la verdad extrajudicial. Segunda, una vez satisfecha la pretensión de conocer la verdad de lo sucedido, incluso cuando esto todavía esté en proceso de lograrse o esto no suceda, los derechos a la información y de acceso a la información pública operan de forma paralela para informar a una persona, que puede o no ser víctima, y a la sociedad en general, que la verdad sobre un hecho violatorio de derechos fue satisfecha, está en proceso de ello o no ha sido garantizada.

Así el escenario, pienso que la discusión sobre un derecho a la verdad en México no debería limitarse a señalar que éste está ya garantizado a través de la protección de otros derechos, o que no es necesario su reconocimiento expreso porque su objeto ya se encuentra amparado mediante el contenido reconocido a otros derechos. Como se puede observar, el derecho a la verdad es diferente de otros derechos humanos con los que suele confundirse de manera reiterada, y, significativamente, el contenido de este derecho apunta hacia una ampliación progresiva.

### *La ampliación necesaria*

El derecho a la verdad es un derecho que se amplía progresivamente, siendo en el derecho interno en donde se manifiesta con mayor fuerza esa característica.

Una muestra de la amplitud del derecho a la verdad en un sistema jurídico interno se encuentra en el caso colombiano. La Corte Constitucional de Colombia ha interpre-

tado el derecho a la verdad en el marco del conflicto armado interno y en el proceso de transición hacia la paz, ampliándolo, como ya anotamos, en su contenido, pero además en sus ámbitos de aplicación.

De acuerdo con la Corte Constitucional colombiana, el derecho a la verdad no se restringe a la desaparición forzada, las ejecuciones extrajudiciales o la tortura en el marco del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Penal Internacional. El derecho a la verdad es exigible frente a otras conductas consideradas como graves violaciones de derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario o crímenes de guerra, pero además se actualiza tratándose de delitos ordinarios o en otras áreas del derecho, con lo que a éste se le da un tratamiento y resultados distintos.

Para el juez constitucional colombiano, el derecho a la verdad y la verdad que de éste emerge no es igual tratándose de crímenes internacionales ante la Corte Penal Internacional que de delitos ordinarios.<sup>21</sup> Esto significa que la forma de investigar el derecho a la verdad en uno o en los otros casos no es la misma. Tratándose de los delitos ordinarios, señala la Corte Constitucional, no siempre se conoce, por ejemplo, el nombre de los autores materiales de los delitos. Sin embargo, es posible conocer la planeación, la estructura y el funcionamiento de la organización, los patrones criminales (variedades de víctimas y delincuentes) y los auspiciadores o colaboradores de la organización.<sup>22</sup>

En la interpretación del derecho a la verdad que realiza la Corte Constitucional de Colombia, se observa de igual modo que este derecho está presente en casos de desplazamiento forzado. Siguiendo a este tribunal constitucional, la(s) víctima(s) de desplazamiento forzado tienen derecho a que los hechos y circunstancias del desplazamiento sean esclarecidos por la autoridad judicial; esto es, que los agentes causantes y no sólo el agente culpable sean determinados y sancionados, así que el móvil de la perpetración del desplazamiento sea conocido.<sup>23</sup>

Igualmente, la Corte Constitucional de Colombia ha resuelto sobre el derecho a la verdad de las víctimas en el derecho disciplinario. Para el juez constitucional colombiano, la violación al derecho internacional de los derechos humanos o la infracción al Derecho Internacional Humanitario cometidas por un servidor público o un particular en cumplimiento de funciones públicas tienen como consecuencia indiscutible que las víctimas, de manera legítima, puedan intervenir en el procedimiento disciplinario para el establecimiento y conocimiento de la verdad. En este sentido, el derecho a la verdad disciplinaria busca la verdad de lo acaecido y la determinación de la responsabilidad para la posterior sanción correspondiente; ello mediante el deber del Estado de investigar y sancionar a los responsables. El derecho a la verdad en este sentido tiene sustento en la protección de la dignidad humana, los fines del Estado, la convivencia pacífica y la consecución del orden justo.<sup>24</sup>

<sup>21</sup>Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia C-694/15*, del 11 de noviembre de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>22</sup>*Idem.*

<sup>23</sup>Corte Constitucional de Colombia, *T-367/10*, del 11 de mayo de 2010, del 2 de julio de 2008, M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>24</sup>Corte Constitucional de Colombia, *C-014/04*, del 20 de enero de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño; Corte Constitucional de Colombia, *C-666/08*, del 2 de julio de 2008, M.P. Mauricio González Cuervo.

En materia de salud, la Corte Constitucional de Colombia ha también ampliado el derecho a la verdad como medida de reparación y no repetición. Acertadamente, para el juez constitucional colombiano, el derecho a la verdad supone también evitar que las víctimas y la sociedad convivan de manera forzada en el silencio, la indiferencia y el olvido en casos en donde la salud, particularmente de niñas y niños, esté en riesgo. En tal sentido, en reconocimiento de la responsabilidad de quienes al no brindar adecuadamente los servicios de salud vulneraron el derecho a la vida de niñas y niños, el juez constitucional de Colombia resolvió ordenar la exposición de una placa en un lugar destacado y visible, que contenga sus obligaciones en el ejercicio del servicio de salud, así como la implementación de una beca para estudios en salud que lleve el nombre de la víctima, establecer protocolos de atención de los servicios de urgencias que determinen las prioridades y la efectividad, calidad y rapidez en la prestación de los servicios a los usuarios.<sup>25</sup>

Con lo anterior queda claro que el derecho a la verdad no se restringe al poder punitivo que el Estado ostenta, sino que, como lo advierte la Corte Constitucional colombiana, éste se amplía a otras esferas de la vida pública y privada como una forma de justicia, reparación y no repetición.<sup>26</sup>

La muestra del caso colombiano permite cuestionarse si en México se ha limitado o dado un alcance restringido al derecho a la verdad en escenarios en que pudiera exigirse y debiera ser garantizado de manera efectiva, con base en que se trata de un instrumento de lucha contra la impunidad y para la rendición de cuentas. En este sentido, es necesario reflexionar sobre los mecanismos por los cuales el derecho a la verdad ha sido o podría ser garantizado y, sobre todo, sus limitantes.

### *Las alternativas exaltadas*

Rodrigo Uprimny, en el texto ya citado sobre verdad judicial, identifica cinco momentos históricos del derecho a la verdad, que son amplios y generales, pero ilustrativos para entender la evolución de este derecho en el marco de procesos de transición de una dictadura a una democracia y de la conclusión de una guerra a establecer un orden pacífico.<sup>27</sup>

El primer momento es “un mínimo de verdad” que se presenta antes de la Segunda Guerra Mundial, en donde académicos y periodistas realizaron algunos relatos que no fueron relevantes para las instituciones de sus países, debido a la inexistente idea de derecho a la verdad y de sanción a los responsables. Después vino una “verdad judicial exaltada” con tribunales como el de Núremberg y los tribunales *ad hoc* de Ruanda y Yugoslavia, en donde la búsqueda de la verdad judicial predominó bajo las ideas de no repetición y transición y con una notoriedad de los trabajos de preservación de la memoria colectiva elaborados de nueva cuenta por académicos, periodistas y

<sup>25</sup>Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia T-576/08, op. cit.*, nota 18.

<sup>26</sup>Corte Constitucional de Colombia, *C-014/04, op. cit.*, nota 24.

<sup>27</sup>Rodrigo Uprimny emplea la expresión “mecanismos extraprocesales” para referirse a las comisiones u formas de conocer la verdad que no tengan el carácter judicial. No obstante, prefiero utilizar el término “mecanismo extrajudicial” por ser más próximo a los términos conocidos en el sistema jurídico mexicano.

escritores. Enseguida el “consuelo de la verdad extrajudicial” ante las exposiciones de la amnistía en países del Centro y del Sur de América, en donde comisiones de la verdad sin carácter punitivo fueron el sustituto de una precaria verdad judicial. A continuación vino una “exaltación de las comisiones de la verdad”, en donde éstas como mecanismos extrajudiciales e institucionales fueron vistas como el mejor medio para tener una verdad completa y de cierre sobre lo sucedido ante la imposibilidad de formar una verdad judicial. Finalmente, aparece en el contexto actual la “complementariedad” entre las verdades judicial y extrajudicial, en donde se vuelve a valorar la verdad judicial por el exceso de confianza en las comisiones de la verdad; entonces, se presenta la disyuntiva de determinar las responsabilidades y sanciones por los riesgos que esto representa, y es alentada la iniciativa de creación de mecanismos extrajudiciales distintos a las comisiones de la verdad.<sup>28</sup>

Frente a lo sugerente de las etapas del derecho a la verdad propuestas por Uprimny, considero pertinente anotar que pareciera que al momento histórico actual del derecho a la verdad seguirá una exaltación de la complementariedad de las verdades judicial y extrajudicial. Si la etapa de exaltación de la complementariedad aconteciera, con ello vendrían también posiblemente algunas dificultades, tal vez la más significativa sería la confrontación entre la verdad judicial y la verdad extrajudicial, lo que acarrearía como consecuencia la desconfianza en ambas formas de construir la verdad, debido precisamente a los puntos de desacuerdo entre ambas y lo que evidencien. Frente a un escenario así, considero que, siguiendo al mismo Uprimny, a la exaltación de la complementariedad podría seguir una inclinación por la construcción de la verdad en el escenario internacional, en donde cabrían dos opciones: primordialmente una verdad extrajudicial internacional o, de manera secundaria, como ya sucedió, la verdad judicial internacional.

Ahora bien, de tratarse de una verdad extrajudicial internacional a través de Comisiones de la Verdad es importante anotar que éstas no son una figura nueva, pero sí reciente. Múltiples estudios e informes dan cuenta de Comisiones de la Verdad y/o Reconciliación, notoriamente del Centro y Sur del continente Americano.

De las experiencias conocidas considero importante prestar atención a algo que pareciera evidente: las Comisiones de la Verdad son diversas, es decir, se distinguen unas de otras, no sólo por el país en que han sido constituidas, sino por otros aspectos, tales como su composición, objetivos, herramientas, plan de trabajo, resultados y consecuencias. En efecto, pensar que podría existir un modelo de Comisiones de la Verdad para la generalidad de casos resulta un error. Esto sería tanto como asumir que a pesar de las diferencias de tiempo y espacio en que las diversas Comisiones de la Verdad han sido instaladas, los contextos, los motivos, las condiciones, los responsables y las víctimas son similares en todos los casos. De ahí la relevancia del señalamiento de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sobre que no importar modelos determinados de Comisiones de la Verdad es un principio, pues éstas necesariamente deben fundarse en las particularidades de los contextos

<sup>28</sup>Uprimny Yepes, Rodrigo y Saffon Sanín, María Paula, “Derecho a la verdad: alcances y límites...”, *op. cit.*, nota 13, pp. 149-153.

locales.<sup>29</sup> Entonces, si no valen modelos preestablecidos de Comisiones de la Verdad, sí pueden discutirse componentes mínimos que llevan a un mecanismo extrajudicial como éste, a satisfacer de forma más eficiente el derecho a la verdad. Esos componentes mínimos para una eficiencia de las Comisiones de la Verdad son de carácter jurídico, económico y político.

Entre los componentes jurídicos se encuentran la formalización de la instauración de la Comisión de la Verdad, siendo los medios más conocidos un decreto del Poder Ejecutivo o una ley emitida por el Poder Legislativo; sin embargo, ambas opciones presentan dificultades en aspectos como el plazo de su expedición, la fuerza de su naturaleza y la posibilidad de modificaciones y ajustes. Frente a lo anterior, pareciera que se ha desestimado la intervención del Poder Judicial en las Comisiones de la Verdad, más allá del conocimiento que pueda tener para juzgar y sancionar a los responsables, dejando con ello de lado la posibilidad de un control judicial de este Poder Público, al examinar la constitucionalidad y convencionalidad de la norma jurídica por la que las Comisiones de la Verdad son creadas en algunos casos.

Otro componente jurídico se ubica en el periodo de tiempo del mandato, para investigar, entregar resultados o cumplir con las recomendaciones (que debe ser *a posteriori* y puede ser corto o amplio, continuo o espaciado). También el tipo de vulneraciones a investigar (que pueden ser generales o particulares, incluso excluyentes de ciertas vulneraciones). Además, las herramientas y los mecanismos con que es investida una Comisión de la Verdad (que van desde la colaboración de autoridades nacionales o extranjeras, el acceso a archivos, la recolección de testimonios y de pruebas, la protección de testigos, hasta la secrecía sobre quiénes son los perpetradores y, posiblemente, la amnistía de todos o de algunos de éstos). Igualmente, la fuerza de las conclusiones y recomendaciones (que pueden ser generales o precisas, vinculantes o no, punitivas o no). A pesar de lo importante que tiene el marco jurídico de las Comisiones de la Verdad, aún no se ha establecido un protocolo que pudiera guiar la formación de este tipo de órganos, respetando los marcos normativos nacional e internacionales, y sobre todo garantizando la protección y efectividad de los derechos de las víctimas en sentido amplio y de la sociedad en general.

Indudablemente, el financiamiento de una Comisión de la Verdad tiene una relevancia notoria. De esa suerte, el origen del financiamiento (que puede ser gubernamental, social, internacional, o mixto) y la cantidad de dinero que éste comprenda influyen por supuesto en el funcionamiento, desarrollo y el alcance de los objetivos que le son encomendados, pero también repercuten en la aceptación social de ésta y de sus resultados.

Finalmente, el componente político, que tiene una estrecha relación con lo jurídico, es un aspecto que ha sido desestimado a pesar de su presencia continua en la formación e implementación de las Comisiones de la Verdad. Incuestionablemente, la creación, el desarrollo, los resultados y las consecuencias de estos mecanismos extrajudiciales demandan la inclusión, debate, consenso, participación, colaboración y re-

<sup>29</sup>Cfr. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los instrumentos del estado de derecho en las sociedades que salen de un conflicto*, Nueva York-Ginebra, ONU, 2006, p. 5 (Traducción propia).

conocimiento del mayor número de actores. Trabajos como “Los instrumentos del estado de derecho en las sociedades que salen de un conflicto”,<sup>30</sup> de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y “En búsqueda de la verdad, elementos para la creación de una comisión de la verdad eficaz”,<sup>31</sup> editado por Eduardo González y Howar Varney, exponen la necesidad de la inclusión y participación de todos los actores, entre los que se encuentran las víctimas y la sociedad civil organizada, para la formación de las Comisiones de la Verdad a través de procesos inclusivos, participativos y consultivos que legitiman y redundan en la cooperación, operación, acuerdos y efectos para conocer la verdad.

Ya expuestas algunas de las discusiones sobre el derecho a la verdad desde el ámbito internacional y del derecho comparado (tomando como referente el derecho colombiano), así como su posible incidencia en un debate sobre el derecho a la verdad en México, estimo pertinente abordar el caso mexicano. Esto con el propósito de corroborar la pertinencia que tiene el ahondar en el estudio del derecho a la verdad en México de cara al contexto actual del país y a los avances que se han dado respecto al reconocimiento y efectividad de este derecho.

### Exploración del estado actual y de las proyecciones del derecho a la verdad en México

A pesar de que la literatura nacional sobre el derecho a la verdad es escasa,<sup>32</sup> los esfuerzos por lograr el reconocimiento de este derecho y su efectividad son notorios, singularmente en la segunda década de los años 2000. Las graves vulneraciones a los derechos humanos, sumadas a la exigencia constante de las víctimas de querer conocer la verdad de lo sucedido, han llevado a México a iniciar su propio recorrido en la construcción de este derecho. En ese orden de ideas, con este apartado pretendo dar una aproximación a la manera en que el Estado mexicano ha incorporado el derecho a la verdad en su sistema jurídico, pero también exponer si ante las formas en que este derecho se hace efectivo, habría la posibilidad de plantear nuevas herramientas que aporten a su mayor garantía.

#### *El tratamiento del derecho a la verdad por los Poderes Públicos*

##### *La exigencia frente a los hechos*

Episodios de violencia estatal hacia movimientos sociales, violaciones a derechos humanos en el marco de la Guerra Fría o el ejercicio autoritario de funciones, princi-

<sup>30</sup>*Ibidem*, p. 7.

<sup>31</sup>Véase Eduardo González y Howard Varney, *En búsqueda de la verdad. Elementos para la creación de una comisión de la verdad eficaz*, Nueva York, Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2013.

<sup>32</sup>Véase Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *La desaparición forzada de personas en México. Los grandes problemas de México*, México, Cámara de Diputados - Universidad de Nuevo León, septiembre 2008.

palmente de cuerpos de la fuerza pública, en la segunda mitad del siglo pasado; además de hechos recientes de violencia estatal y entre particulares, por lo menos en el periodo que comprende los últimos quince años, que son constitutivos de violaciones a derechos humanos o de delitos, en un contexto inmerso en el tráfico de drogas, la impunidad y las acciones contestatarias, han tenido como consecuencia en México víctimas múltiples y diversas.

Víctimas inmediatas y mediatas de desaparición forzada o involuntaria, tortura, ejecución extrajudicial y otras violaciones de derechos humanos, o de delitos como el secuestro, homicidio o extorsión, incluso eventuales infracciones al Derecho Internacional Humanitario, han esperado, pedido y exigido conocer la verdad de lo sucedido.

El 2 de octubre de 1968 en la Plaza de Tlatelolco es un caso emblemático de víctimas y de la organización de éstas para buscar a personas desaparecidas, pero también para que la verdad de lo acontecido sea conocida. Acciones de procuración de justicia, jurisdiccionales y legislativas han sido insuficientes para una verdad que satisfaga a víctimas en lo individual y a la sociedad en general. El trabajo escrito de la sociedad civil organizada, periodistas, intelectuales y algunos académicos, junto con testimonios aislados, demuestran que la verdad sobre el 68 mexicano está inconclusa.

Casos como los caídos en el mercado de Ocosingo en 1994, Campo Algodonero, las asesinadas en Ciudad Juárez, las agresiones individuales a periodistas y defensores de derechos humanos, Atenco, APPO, Wallace, Martí, las Autodefensas, inmigrantes en el sureste mexicano, Iguala, Tlatlaya, Apatzingán, por mencionar algunas muestras que han tenido una repercusión social mayor, hacen presente la importancia que tiene saber la verdad sobre lo que sucedió y resaltan la exigencia de las víctimas y de la sociedad por conocerla.

Frente a hechos como los señalados, es inevitable preguntarse si en México hay un derecho a la verdad, y, si es así, conocer cómo está incorporado, concebido e instrumentalizado en el sistema jurídico interno; si sus alcances responden a los estándares y criterios emitidos en los escenarios internacional y regional; si este derecho en el sistema jurídico propio es equiparable a los parámetros establecidos en otros países de la región; si la garantía de este derecho responde a las condiciones de un Estado democrático; o si el caso mexicano puede dar muestra de una progresividad del contenido y extensión de este derecho o resulta ser restrictivo.

### *Los intentos judiciales*

El Poder Judicial de la Federación de México se ha referido al derecho a la verdad en por lo menos seis sentencias. No obstante, atrae la atención la forma en que este derecho ha sido concebido en los criterios de los jueces mexicanos.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió, en una oportunidad, que en el proceso penal la víctima tiene, además de los derechos establecidos en el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución Federal), aquellos que le han sido reconocidos en el marco jurídico internacional, que esa Sala de la SCJN identifica en cuatro pilares: el derecho a la verdad; el derecho a ser oído de manera pública y con las debidas garantías por un tribunal com-



petente, independiente e imparcial; el derecho a un recurso efectivo, que a su vez comprende el derecho a una investigación; y el derecho a obtener una reparación.<sup>33</sup> Junto a lo anterior, esa misma Sala de la SCJN sostuvo, en otras dos oportunidades, que en el proceso penal el derecho a la verdad junto con los derechos a un recurso efectivo y a la justicia son derechos de las víctimas que se consagran en el artículo 20 de la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que México es parte, de conformidad con los artículos 1º, primer párrafo, y 133 (Principio de supremacía constitucional) de la misma norma suprema; además, dijeron los jueces, esos derechos están relacionados con el derecho humano de acceso a la justicia que emana del artículo 17 de la Constitución Federal. Asimismo, esa Sala de la SCJN precisó, aunque de forma indirecta, la obligación del Estado mexicano de reconocer y garantizar los derechos de las víctimas que se derivan del proceso penal a pesar de lo deficiente e insuficiente que pueda ser el marco normativo que corresponde generar al legislador secundario.<sup>34</sup>

Lo anterior demuestra que el máximo tribunal mexicano reconoce el derecho a la verdad como un derecho de las víctimas, que este derecho tendría fundamento en el artículo 20 de la Constitución Federal, que se diferencia de otros derechos, que su ámbito de exigibilidad se concentra en el ámbito penal y que los jueces identifican que este derecho está reconocido en convenciones de las que México es parte. No obstante, se observa igualmente que este tribunal no hace una precisión del contenido del derecho a la verdad, ni refiere una norma interna que contenga de manera expresa el derecho en cuestión.

Los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial mexicano, por su parte, han tratado en dos oportunidades con más precisión el derecho a la verdad a propósito del proceso penal, aunque con una aparente contradicción sobre la ubicación que este derecho tiene en el sistema jurídico mexicano. En efecto, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito precisó que el derecho a la verdad se incorpora al sistema jurídico mexicano a través de la Convención Americana. Para estos jueces, el derecho a la verdad se desprende del artículo 8º de esa Convención, e identifican al castigo efectivo de los responsables como parte del derecho a la verdad. Además, se reconoce una relación del derecho a la verdad con el derecho de la víctima a coadyuvar con el Ministerio Público, el cual se desprende del artículo 20 de la Constitución Federal, dejando con ello entrever que pareciera que el derecho a la verdad no se ubica en este artículo constitucional; esto, tal vez disintiendo con lo dicho por la Primera Sala de la SCJN.<sup>35</sup>

<sup>33</sup>Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, *Tesis aislada 1a CLXXXVIII (10a)*, México, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, del 19 de junio de 2015.

<sup>34</sup>Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, *Tesis Aislada 1a. CCCXXVII/2015 (10a.)*, México, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, del 26 de junio de 2015; Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala. Jurisprudencia 1a./ 79/2015 (10a.), México, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, del 11 de diciembre de 2015.

<sup>35</sup>Tribunales Colegiados de Circuito, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, *Tesis Aislada VI.2o.P4 P (10a.)*, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de enero de 2013; Tribunales Colegiados de Circuito, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, *Tesis Aislada VI.2o.P5 P (10a.)*, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, del 3 de enero de 2013.



En otra oportunidad, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito resolvió con mayor claridad sobre el derecho a la verdad. Primero, los criterios de la Corte IDH fueron retomados para argumentar sobre la desaparición forzada de personas; entendiendo que hay un derecho a la integridad física y moral de los familiares de las víctimas, que es violentado por el sufrimiento que se genera ante la negativa constante de las autoridades estatales de informar sobre el paradero de la persona desaparecida y de iniciar investigaciones eficaces para lograr esclarecer los hechos. Luego, con base en los artículos 1º, 8º y 25 de la Convención Americana, se menciona que “los familiares de las víctimas [de desaparición forzada] tienen el derecho de conocer la verdad de lo sucedido, a saber cuál fue el destino de aquéllas y, en su caso, dónde se encuentran los restos”.<sup>36</sup> También, en este caso, el tribunal mexicano, al referirse a los derechos a la verdad y de acceso a la información, encuentra que este último está subsumido en aquél, al considerar que los familiares tienen derecho a acceder al expediente y obtener copias del mismo para conseguir del Estado el esclarecimiento de los hechos y determinar las responsabilidades correspondientes. Además, de forma casi que excepcional, el juez del tribunal colegiado de circuito define el derecho a la verdad como “saber si el Estado ha realizado investigaciones serias y efectivas para determinar la suerte o paradero de las víctimas, identificar a los responsables y, en su caso, imponerles las sanciones correspondientes”.<sup>37</sup>

De estas sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito, se observa que los jueces aceptan que el derecho a la verdad tiene un soporte jurídico en la Convención Americana, de la cual México es parte; aunque considere que este derecho se limita a su relación con los artículos 1º, 8º y 25 de ese tratado. También, se identifican elementos del contenido del derecho a la verdad que permiten definirlo para el caso de la desaparición forzada de personas. Sin embargo, salta a la vista que estos jueces no hacen una referencia al artículo 20 de la Constitución Federal como soporte constitucional del derecho a la verdad en el sistema jurídico mexicano, y hacen una diferenciación de los derechos a la verdad y de acceso a la información, pero subsumen este último en aquél, tratándose de procesos penales sobre violaciones graves a derechos humanos, como la desaparición de personas.

En el marco de las decisiones judiciales sobre el derecho a la verdad en el sistema jurídico mexicano, considero oportuno referirme a las sentencias de los casos “Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos” (2009)<sup>38</sup> y “González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México” (2009), puesto que el Estado mexicano fue condenado y, en consecuencia, con base en una interpretación armónica de la Convención Americana, en los principios que rigen la Organización de los Estados Americanos, en principios consuetudinarios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en principios generales del derecho de los tratados; esa decisión y las interpretaciones en ella con-

<sup>36</sup>Tribunales Colegiados de Circuito, Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, *Tesis Aislada I.9o.P61 P (10a.)*, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, del 12 de septiembre de 2014.

<sup>37</sup>*Idem.*

<sup>38</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicano”, Sentencia (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas) del 23 de noviembre de 2009.

tenida son vinculantes para México en ese caso específico y en otros similares que se presenten en el derecho interno.<sup>39</sup>

En el caso “Campo Algodonero”, el derecho a conocer la verdad de lo ocurrido, como un derecho de las víctimas de desaparición forzada, se asocia al deber del Estado de investigar los hechos e informarlas. Esto con el fin de evitar el sufrimiento y dolor que afecta la integridad física y la moral de las víctimas, en sentido amplio, al obligarlas a vivir de forma permanente con la experiencia de impotencia, desamparo e indefensión por la irregular y deficiente atención de las autoridades para buscar a la víctima inmediata una vez reportada, determinar dónde yacen sus restos, conocer las circunstancias y causas de su muerte, informar sobre los avances de las investigaciones y haber recibido un tratado indigno durante el proceso de búsqueda.<sup>40</sup>

De lo expuesto en este apartado, se desprende que el derecho a la verdad ya ha sido reconocido en el derecho interno, en casos particulares, gracias a una interpretación amplia del contenido del texto constitucional y al control de convencionalidad realizado por los jueces mexicanos. Sin embargo, de acuerdo con estas decisiones judiciales, pareciera que ninguna ley interna refiere el derecho a la verdad, lo que me lleva a realizar una revisión en el catálogo legal vigente, comprobando que la referencia al derecho a la verdad en el derecho interno no se restringe a una labor aislada de los jueces nacionales.

### *La letra de la ley*

En el amplio catálogo legislativo sobre derechos humanos en México, se ha recogido en pocas leyes federales y locales el derecho a la verdad. En los casos que identifiqué, el reconocimiento se realiza unas veces de manera limitada, pero otras de forma amplia, lo que sin duda puede repercutir en su exigibilidad y garantía.

La Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos, de junio de 2012, enuncia el derecho de estas víctimas a “conocer lo que verdaderamente sucedió”,<sup>41</sup> como parte de la reparación del daño. Efectivamente, en esta Ley se hace una mención del derecho a la verdad, pero antes que reconocerlo como un derecho lo identifica como una medida de reparación. Sin duda, esta Ley pone en evidencia otra complejidad del derecho a la verdad, que es su asimilación a un mecanismo de reparación. Si bien es cierto, conocer la verdad es una medida de reparación, ésta es ante todo un derecho exigible a las autoridades públicas y no sólo una alternativa de reparar a las víctimas.

<sup>39</sup>Véase Romero Pérez, Xiomara L., *Vinculación de las resoluciones judiciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2011, 148 pp.

<sup>40</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Gonzalez y otras (“Campo Algodonero”) vs. México”, Sentencia (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas) del 16 de noviembre de 2009, párs. 388, 419, 420, 421, 424 y 454.

<sup>41</sup>Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, México, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de junio de 2012.

Por su parte, la particular Ley General de Víctimas, de enero de 2013, que se aproxima a la Ley 1448 de 2011<sup>42</sup> o Ley de Víctimas colombiana, recogió el derecho a la verdad y lo define como: “Las víctimas y la sociedad en general tienen el derecho de conocer los hechos constitutivos del delito y de las violaciones a derechos humanos de que fueron objeto, la identidad de los responsables, las circunstancias que hayan propiciado su comisión”.<sup>43</sup> Con esta definición se puede observar que esta ley general mexicana define de forma amplia el derecho a la verdad, ya que atribuye la titularidad de éste en las dimensiones individual y colectiva, y su contenido se enfoca en tres componentes, los que considero esenciales para definir este derecho respecto de cualquier vulneración a derechos humanos o delito en México: conocer los hechos, las circunstancias que propiciaron la comisión y la identidad de los responsables. Esto significa que para el legislador mexicano, a diferencia de lo que han fallado los jueces nacionales, la sanción de los responsables no forma parte del derecho a la verdad, con lo que estoy de acuerdo, pues este elemento, desde mi punto de vista, corresponde al derecho de acceso y administración de la justicia.

La misma Ley General de Víctimas, además de dar una definición marco del derecho a la verdad, establece sus componentes en el caso de desaparición forzada, yendo con esto más allá sobre el tipo de víctimas inmediatas, pues agrega el derecho a conocer el destino o paradero también de las personas ausentes, no localizadas, extraviadas o fallecidas. En este orden de ideas, el legislador federal mexicano retomando sin duda estándares internacionales que establecen el deber del Estado de iniciar acciones una vez tenga conocimiento de la desaparición de una persona, incorporó el deber de realizar esas acciones por las autoridades competentes de una manera eficaz y urgente. Entre las acciones a considerar en esta Ley, para el derecho a la verdad en caso de personas desaparecidas, se encuentran: la exhumación, la realización de pruebas técnicas y científicas, la repatriación, proporcionar información, medidas de confidencialidad y protección de testigos.

Otro aspecto relevante de la Ley General de Víctimas, es lo que identifiqué como *el principio participativo y democrático del derecho a la verdad*, para lo que se establece que las víctimas y la sociedad civil puedan y deban ser involucradas en la búsqueda de la verdad a través de mecanismos judiciales u otros, como el consultivo, para, por ejemplo, solicitar la intervención de expertos independientes o el debate sobre la historia oficial.

La diferenciación del derecho a la verdad de otros derechos puede constatarse también en la Ley General de Víctimas. Una clara distinción se hace respecto de la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información, ambas prerrogativas que tienen un rol notorio en el proceso participativo y democrático del derecho a la verdad que establece la ley. De igual manera, otra precisión destacable en esta Ley es distin-

<sup>42</sup>Colombia. Poder Público-Rama Legislativa, Ley 1448 de 2011 por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, en *Diario Oficial*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, año CXLVII, No. 48.096, del 10 de junio de 2011.

<sup>43</sup>Artículo 18 de la Ley General de Víctimas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley General de Víctimas, México, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de enero de 2013.

guir el derecho a la verdad de los derechos de acceso a la justicia, a un recurso judicial adecuado y efectivo, a que se investigue, a la reparación y a la protección de datos personales. Es importante anotar que la verdad, como un derecho reconocido en la Ley General de Víctimas, es concebido como un derecho independiente, diferenciable a otros y autónomo, sin que ello afecte su consideración adicional como una medida de satisfacción y reparación.

Por otra parte, en el ámbito de las entidades federativas, la Ley para Prevenir, Eliminar y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas y a la Desaparición por Particulares en el Distrito Federal, de mayo de 2015, reconoce y define el derecho a la verdad, considerando que:

Las víctimas y la sociedad en general tienen el derecho de conocer los hechos constitutivos de los delitos contemplados en esta Ley y de las violaciones a derechos humanos de que fueron objeto las víctimas del mismo, la identidad de los responsables, las circunstancias que hayan propiciado su comisión, así como tener acceso a la justicia en condiciones de igualdad.<sup>44</sup>

Además del reconocimiento del derecho a la verdad por el legislador local, a éste se le atribuye una característica singular de los derechos humanos: la imprescriptibilidad, con lo que la obligación de la autoridad de realizar toda acción para el descubrimiento de la verdad y la pronta localización del paradero de una persona desaparecida, no perdería vigencia. No obstante, es interesante anotar que el legislador local optó por diferenciar el derecho a la verdad del derecho de acceso a la información, atribuyendo a éste último la característica de ser un derecho total para las víctimas y abogados de éstas y del cual, particularmente, se extiende su ejercicio a descendientes, ascendientes y parientes colaterales hasta el grado de parentesco más lejano; aspecto este que indudablemente incide en los medios para conocer la verdad y en la ampliación de la titularidad del derecho a la verdad.

Lo expuesto en los tres casos de leyes mexicanas (dos generales y una local) demuestra que el derecho a la verdad está incorporado en normas secundarias desde momentos previos al que fueron emitidas las sentencias del Poder Judicial de la Federación, que analicé en el apartado anterior; por lo que se echa de menos en esos pronunciamientos una mención expresa a esas leyes y su contenido. Asimismo, se puede constatar que el legislador mexicano, al reconocer el derecho a la verdad en normas secundarias, le otorga un contenido amplio, aunque me parece que no es tan extenso, pues ha sido enfocado a ciertas violaciones de derechos humanos y delitos. Un aspecto más a resaltar, es que el legislador mexicano favoreció el mecanismo judicial como el medio de garantía del derecho a la verdad, sin que eso signifique que la puerta esté cerrada para mecanismos extrajudiciales, como las Comisiones de la Verdad.

<sup>44</sup> Artículo 2º, fracción VI, de la Ley para prevenir, eliminar y sancionar la desaparición forzada de personas y la desaparición por particulares en el Distrito Federal. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura, Ley para Prevenir, Eliminar y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición por Particulares en el Distrito Federal, Ciudad de México, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, del 17 de mayo de 2015.

Para terminar, considero importante traer colación que en el campo del Poder Legislativo, algunas iniciativas de ley sobre Comisiones de la Verdad han sido promovidas en el ámbito federal en materia de desaparición forzada y elecciones. Sin embargo, varias de estas iniciativas han sido desechadas.<sup>45</sup>

Una muestra de interés por la creación de una Comisión de la Verdad es la iniciativa “Que expide la ley que crea la comisión de la verdad sobre la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, a cargo del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano”,<sup>46</sup> de septiembre de 2015. Esta iniciativa tiene especial relevancia por tratarse de hechos recientes y graves, pero, además, por las inconsistencias que han expuesto los procedimientos empleados por la autoridad pública para la búsqueda de la verdad en este caso, lo que ha tenido como consecuencia optar por mecanismos extrajudiciales para conocer lo que sucedió.

Otra muestra particular de iniciativa de Comisión de la Verdad es el caso de

Iniciativa con proyecto de decreto por la que se modifica y adiciona el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de responsabilidades del titular del Poder Ejecutivo Federal, imprescriptibilidad de los delitos y faltas de corrupción, y para constituir una Comisión de la Verdad, que investigue y someta a las autoridades competentes los resultados de sus indagatorias respecto de las conductas y omisiones vinculadas a la corrupción del actual presidente y de los expresidentes de la República,<sup>47</sup>

<sup>45</sup>Algunas muestras de iniciativas de Comisiones de la Verdad desechadas en el Congreso de la Unión, son: De la Ley Federal de la Comisión de la Verdad, a cargo de la Diputada Cristina Portilla Ayala, del Grupo Parlamentario del PRD, presentada en la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, publicada en la *Gaceta Parlamentaria* el 15 de noviembre de 2004 y desechada el 23 de noviembre de 2011; Ley que crea la Comisión de la Verdad del Proceso Electoral de 2006, a cargo del Diputado Carlos Ernesto Navarro López, del Grupo Parlamentario del PRD, presentada en Cámara de Diputados, LX Legislatura, publicada en la *Gaceta Parlamentaria* el 4 de julio de 2007 y desechada el 23 de noviembre de 2011; *Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación del Congreso de la Unión*, a cargo del Senador Ricardo Monreal Ávila, del Grupo Parlamentario del PT, presentada en Cámara de Senadores, LVI Legislatura, publicada en la *Gaceta Parlamentaria* el 6 de septiembre de 2011 y desechada el 3 de diciembre de 2015; *Iniciativa de Ley que crea la Comisión de la Verdad para los Crímenes de la Guerra Sucia en México*, a cargo del Senador Carlos Sotelo García, del Grupo Parlamentario del PRD, presentada en Cámara de Senadores, LXI Legislatura, publicada en la *Gaceta Parlamentaria* el 10 de noviembre de 2011 y desechada el 22 de octubre de 2013; *Que expide la Ley que crea la Comisión de la verdad en materia de delitos de desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias en el periodo 2006-2014, suscrita por integrantes de diversos grupos parlamentarios*, a cargo del Diputado Silvano Aureoles Cornejo y otros, presentada en Cámara de Diputados, LXII Legislatura, publicada en la *Gaceta Parlamentaria* el 11 de diciembre de 2014 y desechada el 17 de junio de 2015.

<sup>46</sup>*Que expide la Ley que crea la Comisión de la Verdad sobre Desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, a cargo del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano*, a cargo del Diputado José Clemente Castañeda Hoefflich, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano, presentada en Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, publicada en la *Gaceta Parlamentaria* el 15 de septiembre de 2015 y pendiente en comisiones de cámara de origen al 18 de mayo de 2016.

<sup>47</sup>*Iniciativa con proyecto de decreto por la que se modifica y adiciona el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de responsabilidades del titular del Poder Ejecutivo Federal, imprescriptibilidad de los delitos y faltas de corrupción, y para constituir una Comisión de la Verdad, que investigue y someta a las autoridades competentes los resultados de sus indagatorias respecto de las conductas y omisiones vinculadas a la corrupción del actual presidente y de los ex presidentes de la República*, a cargo del Diputado Virgilio Dante Caballero Pedraza, del Grupo Parlamentario Morena, presentada en Comisión Permanente, LXIII Legislatura, publicada el 15 de septiembre de 2015 y en pendiente de trámite en comisiones de cámara de origen al 18 de mayo de 2016.

con la que pareciera se hace una extensión del derecho a la verdad en materia administrativa mediante este mecanismo extrajudicial, y que considera la reforma de la Constitución Federal como medio para su creación.

Son estas últimas consideraciones las que me llevan a indagar si existen casos de Comisiones de la Verdad en México, que hayan sido implementadas. La respuesta a esta inquietud es afirmativa, teniendo como referentes tres casos locales interesantes que a continuación analizo, para luego proponer, al final de este texto, otra alternativa que permitiría profundizar en la garantía y efectividad del derecho a la verdad.

### *La efectividad del derecho a la verdad en México, experiencias y propuestas*

#### *Los ensayos prometedores*

El mecanismo extrajudicial de Comisión de la Verdad es una figura ya conocida en México desde hace algunas décadas, aunque ha estado delimitado a hechos locales. Michoacán, Guerrero y Oaxaca son entidades de la República mexicana en las que por lo menos una Comisión de la Verdad ya fue creada.

En el estado de Michoacán, la “Comisión por la Verdad y la Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo” fue instituida por decreto del Poder Ejecutivo local, publicado el 13 de febrero de 2009. Sin embargo, a ésta antecedió la “Comisión para la Investigación de la Desaparición Involuntaria de Personas del Estado de Michoacán”, creada mediante acuerdo administrativo del Poder Ejecutivo del Estado, el 19 de diciembre de 2002.

A diferencia del caso michoacano, en el estado de Guerrero la “Comisión de la Verdad para la Investigación de las Violaciones a los Derechos Humanos durante la Guerra Sucia en los años sesenta y setenta del Estado de Guerrero”, fue creada mediante un acto del Legislador, la Ley Número 932 del Congreso de esa entidad federativa, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 20 de marzo de 2012.

Al igual que en el caso anterior, en el Estado de Oaxaca se creó la “Comisión de la Verdad para la Investigación de los Hechos que Motivaron las Violaciones a los derechos humanos del pueblo de Oaxaca en los años 2006 y 2007”, por acto del Legislador, esta vez con el decreto legislativo 2056 del Congreso local, publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca* el 19 de octubre de 2013.

Los objetivos en las Comisiones en los tres casos están delimitados por su instrumento de creación, siendo comunes la práctica de testimonios, el impulso de la participación de la sociedad para contar con sus aportaciones y la investigación, la recopilación de información, la denuncia y la entrega de un informe final. Por lo que hace a la designación de los comisionados, los tres casos reportan diferencias. En el caso de Michoacán, los comisionados son los sobrevivientes del periodo de la Guerra Sucia y un familiar de cada fallecido o desaparecido. En el caso de Guerrero, el nombramiento fue realizado por el Congreso de esa entidad federativa a propuesta de organizaciones de derechos humanos nacionales, regionales e internacionales. En el caso de Oaxaca, el nombramiento fue realizado por el gobernador de ese estado de la República, a propuesta de la sociedad civil organizada y especializada en derechos humanos.

Un aspecto de suma importancia, como ya lo había resaltado, es sin duda el financiamiento de una Comisión de la Verdad, que en los tres casos emana del Poder Ejecutivo local, aspecto que genera interrogantes sobre si la autonomía e independencia de estos mecanismos extrajudiciales están garantizadas, y si los recursos económicos que pudiera otorgar el Poder Ejecutivo de una entidad federativa serían suficientes para que una Comisión de la Verdad local cumpla eficientemente su mandato.

Por otra parte, en los casos de las Comisiones de la Verdad de Guerrero y Oaxaca ya ha sido emitido un informe. Sobre este particular me detendré en tres aspectos que considero importantes. Me referiré a las consideraciones que estas Comisiones hacen de estándares internacionales de derechos humanos, a los resultados de estos mecanismos extrajudiciales y a ciertas recomendaciones planteadas por estas entidades.

En primer lugar, identifico que ambas Comisiones tomaron como directrices e incorporaron en su argumentación convenciones de derechos humanos de los sistemas internacional y regional de protección de los derechos humanos. El Informe Final de Actividades de la Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero<sup>48</sup> hace referencia a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana, Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

Por su parte, el Informe de la Comisión de la Verdad sobre los Hechos que Motivaron las Violaciones a los Derechos Humanos al Pueblo Oaxaqueño en 2006 y 2007<sup>49</sup> refiere, además de las incorporadas por el informe de la Comisión de la Verdad de Guerrero, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Contra la Tortura y Otros tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y Pueblos Tribales y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

Lo anterior demuestra que tanto la Comisión de la Verdad de Guerrero como la Comisión de la Verdad de Oaxaca aseguraron un mínimo de estándares internacionales en aras de satisfacer a las víctimas y a la sociedad en su derecho a conocer la verdad frente a violaciones graves a derechos humanos y comisión de delitos. En consecuencia, el derecho a la verdad implica, también, conocer los derechos humanos que fueron vulnerados y a los cuales el Estado mexicano estaba obligado a brindar protección de acuerdo con sus obligaciones institucionales.

En lo que se refiere a los resultados, en el Informe de la Comisión de Guerrero se constataron ejecuciones arbitrarias, desapariciones forzadas, desapariciones forzadas transitorias, desplazamiento, así como detenciones arbitrarias y torturas que tenían

<sup>48</sup>Navarrete Gonjón, Hilda *et al.*, Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero, *Informe final de Actividades*, Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero, Guerrero, México, 15 de octubre de 2014, 237 pp.

<sup>49</sup>Solalinde Guerra, José Alejandro, Jiménez Ramírez María Patricia y Osorno González, Diego Enrique. *Informe de la Comisión de la verdad sobre los hechos que motivaron las violaciones a los derechos humanos al pueblo oaxaqueño en 2006 y 2007*, Oaxaca/México, Comisión de la Verdad de Oaxaca, marzo de 2016, 957 pp.



relación directa con los actos de desaparición forzada. En tal sentido, esta Comisión recomendó diversas medidas,<sup>50</sup> que sintetizo en el cuadro siguiente:

RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD PARA LA INVESTIGACIÓN DE LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS DURANTE LA GUERRA SUCIA EN LOS AÑOS SESENTA Y SETENTA DEL ESTADO DE GUERRERO	
Sobre el derecho a la justicia: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informar de manera anticipada a las familiares sobre la realización de acciones de investigación y sus resultados.</li> <li>• Considerar para las averiguaciones previas pendientes de sobrevivientes de desaparición forzada, el supuesto de represión sistemática y generalizada.</li> <li>• Prohibir la incineración de los restos de una persona que haya sido considerada desaparecida.</li> </ul>	Sobre algunas medidas legislativas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipificar la desaparición forzada de conformidad con la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.</li> <li>• Establecer en la norma la imprescriptibilidad del delito de desaparición forzada.</li> </ul>
Sobre medidas preventivas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Retirar a las fuerzas armadas del espacio geográfico competencia de la Comisión.</li> <li>• Sancionar al cuerpo de policía y seguridad pública por la dilación en la puesta a disposición de los detenidos.</li> <li>• Establecer en las Agencias del Ministerio Público un registro de personas detenidas.</li> <li>• Precisar el control de mando jerárquico en operativos de policía y seguridad pública.</li> <li>• Establecer un protocolo de inspección continua para los lugares de detención.</li> </ul>	Sobre medidas de reparación: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reparación económica a víctimas, acorde con estándares internacionales.</li> <li>• Simplificar y agilizar los trámites de reparación a las víctimas.</li> <li>• Suprimir el requisito de acreditación de una violación de derechos humanos para la reparación del daño, considerada en la Recomendación 26/2001 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.</li> <li>• Reparar el daño a sobrevivientes de desaparición forzada.</li> <li>• Informar que la reparación económica no anula el derecho a la verdad o cualquier forma de reparación simbólica o acompañamiento a que se tiene derecho.</li> <li>• Establecer un modelo de salud para el acompañamiento de las víctimas en el proceso de conocimiento de la verdad.</li> </ul>
Sobre medidas administrativas o institucionales: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Exención de pago a las víctimas en trámites administrativos, en especial del Registro Civil.</li> <li>• Modificar actas del Registro Civil sin mayor trámite ante errores cometidos por éste.</li> <li>• Omitir la exigibilidad de anular un acta de nacimiento cuando existan dos y se tenga la certeza de ser la misma persona.</li> </ul>	Recomendaciones generales: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplir las recomendaciones del Estado emitidas por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas e Involuntarias.</li> <li>• Retirar de lugares públicos el nombre de personas que participaron en desapariciones forzadas.</li> <li>• Retirar el nombre del Ejército del lugar de Honor del Congreso del Estado de Guerrero.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>50</sup>Navarrete Gónjón, Hilda *et al.*, Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero, *Informe final de Actividades...*, *op. cit.*, nota 48, pp. 95 y 96.



El Informe de la Comisión de la Verdad del Estado de Oaxaca constató que una serie de operativos de la fuerza pública para desalojar, contener y combatir el movimiento social conllevó a torturas sistemáticas y generalizadas, represión física, psicológica y técnica, estrategias de persecución, hostigamiento y estigmatización, agresiones físicas, actuación omisa y negligente de las autoridades públicas, homicidios, ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias, tratos crueles, inhumanos y degradantes, omisión de auxilio a víctimas, desplazamiento forzado e impunidad. En ese orden de ideas, la Comisión de la Verdad de Oaxaca recomendó diversas medidas,<sup>51</sup> que esquematizo en el cuadro siguiente:

RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD PARA LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS QUE MOTIVARON LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS DEL PUEBLO DE OAXACA EN LOS AÑOS 2006 Y 2007	
<p>Sobre el derecho a la justicia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esclarecer los casos documentados sobre desaparición forzada.</li> <li>• Iniciar indagatorias en contra de diversos funcionarios del Poder Ejecutivo local y municipales, relacionados con funciones de gobierno, procuración de justicia y seguridad pública.</li> <li>• Reconocer la imprescriptibilidad de los delitos cometidos hacia las víctimas y valorar su calificación como crímenes de lesa humanidad.</li> <li>• Revisar diversas acciones penales emprendidas en contra dos expresidentes de la República.</li> <li>• Buscar fosas y la exhumar los cadáveres.</li> </ul>	<p>Sobre medidas legislativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar acciones legislativas orientadas a impulsar una nueva institucionalidad y un nuevo pacto político.</li> <li>• Armonizar la legislación en materia de atención a víctimas, por parte del Poder Legislativo y la instalación del Sistema Estatal de Protección a Víctimas.</li> </ul>
<p>Sobre medidas de reparación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar medidas de reparación integral del daño a través de la restitución, indemnización, rehabilitación, medidas de satisfacción y garantías de no repetición a las víctimas.</li> <li>• Instaurar un Museo de la Memoria sobre los acontecimientos de 2006 y 2007, que tenga como propósito fortalecer los valores de tolerancia, la no violencia y el respeto a los derechos humanos, así que busque advertir sobre los riesgos del olvido y la violencia.</li> <li>• Impulsar desde la Secretaría de Cultura y el Instituto Estatal de Educación Pública, así como la sociedad civil organizada, una cultura de paz y respeto a los derechos humanos.</li> </ul>	<p>Sobre medidas preventivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar desde la Defensoría Especializada de Defensores y Periodistas de Oaxaca, protocolos de actuación y medidas cautelares para asegurar los derechos y libertades de periodistas y defensores de derechos humanos.</li> <li>• Proteger y garantizar los derechos humanos y el derecho a la seguridad de la población, a partir del diseño e implementación de políticas públicas integrales que desarrollen acciones específicas y planes estratégicos en el plan operativo, normativo y preventivo.</li> <li>• Regular, por parte de las autoridades federales como el Congreso de la Unión, Secretaría de Gobernación y Comisión Nacional de Seguridad Pública, en el ámbito de sus competencias y atribuciones, mediante leyes y protocolos, los procedimientos policiales que involucran el uso de la fuerza pública.</li> </ul>

<sup>51</sup>Solalinde Guerra, José Alejandro Jiménez Ramírez, María Patricia y Osorno González, Diego Enrique *Informe de la Comisión de la verdad*, op. cit., nota 49, pp. 794 - 800.

RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD PARA LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS QUE MOTIVARON LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS DEL PUEBLO DE OAXACA EN LOS AÑOS 2006 Y 2007	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otorgar los recursos materiales y humanos para la reparación integral del daño, la reconciliación con la sociedad, para el acceso a la justicia y a la reparación.</li> <li>• Reparar, de manera simbólica mediante el reconocimiento público de la responsabilidad, un memorial para las víctimas y establecer fechas conmemorativas en actos oficiales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar que las y los servidores públicos actúan en un marco comprensivo de los derechos humanos.</li> </ul>
<p>Sobre medidas administrativas o institucionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar las conductas de funcionarios de procuración de justicia y seguridad pública.</li> <li>• Iniciar procedimientos administrativos, inhabilitar de la función pública y separar del cargo a funcionarios señalados como responsables de violaciones de derechos humanos, considerando la investigación caso “Oaxaca” 1/2007, realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</li> <li>• Revisar, por parte de los Congresos Federal y local, las Contralorías y los Consejos Consultivos, la actuación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado de Oaxaca.</li> <li>• Facilitar el regreso de personas asiladas en otros países con motivo de las violaciones a derechos humanos y los delitos investigados.</li> </ul>	<p>Recomendaciones generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes por parte de la Secretaría de Educación Pública, el instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y en particular a las Secciones XXII y LIX.</li> <li>• Difundir, a través de la Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión, los contenidos de este Informe en las lenguas indígenas del estado y producir contenidos informativos y pedagógicos de la verdad histórica de Oaxaca.</li> <li>• Implementar programas y políticas diferenciadas, que generen condiciones para la igualdad de trato, oportunidades y derechos a las mujeres.</li> <li>• Incluir, en la currícula del sistema escolar de primaria y secundaria, una materia referida al conflicto social de Oaxaca 2006 y 2007.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

De esta breve síntesis de los informes de las Comisiones de Guerrero y Oaxaca, que en un caso sobrepasan 200 páginas y en el otro 900 páginas, se desprende el arduo trabajo que realizaron estas entidades para proteger los derechos de las víctimas y garantizar a éstas su derecho a la verdad. Como se concluye del contenido de los informes, garantizar el derecho a la verdad no se agota con medidas relacionadas estrictamente con el derecho de acceso y administración de justicia, sino que puede llegar a involucrar, al menos según estos informes, medidas de prevención y de reparación, pero también medidas de carácter administrativo y legislativo y otras generales.

La transversalidad del derecho a la verdad se impone, de manera tal, que osaría incluso en compararlo con la amplitud que el derecho a la dignidad reporta frente a la generalidad de los derechos humanos. Por esta razón, y dada la importancia que el derecho a la verdad asume para consolidar una sociedad democrática, participativa, informada y que rinde cuentas, considero viable proponer como una opción eficaz para garantizar de mejor manera este derecho: su constitucionalización.

*Por qué el reconocimiento de un derecho constitucional a la verdad*

La aproximación al derecho a la verdad desde los derechos internacional y comparado, frente a la manera expuesta en que éste ha sido tratado en el derecho mexicano, me genera el interrogante sobre si para una mayor protección y garantía debería estar incorporado en el texto constitucional. En mi opinión, la respuesta es afirmativa.

En primer lugar, considero que el hecho de que las víctimas en sentido amplio y la sociedad en general conozcan lo sucedido, las circunstancias de los hechos, los motivos que los originaron, las responsabilidades y, en su caso, el paradero o destino de las víctimas inmediatas o de sus restos, es un aspecto vinculado a la dignidad humana, pues las víctimas tienen necesidades, deseos e intereses propios que pueden alcanzar sin humillaciones o degradación de su personalidad al conocer la verdad de lo sucedido.<sup>52</sup> Pienso que esta simple constatación amerita un reconocimiento expreso y separado del derecho a la verdad en el texto constitucional.

En segundo lugar, como se ha presentado en este texto, el control de convencionalidad en el sistema jurídico mexicano es un mecanismo posible, pero igualmente insuficiente para garantizar el derecho a la verdad. Por un lado, los jueces nacionales y las autoridades no retoman en sus decisiones o no consideran en sus acciones los estándares internacionales que algunas convenciones de derechos humanos incorporan, en particular sobre el derecho a la verdad y de las que México hace parte, como es el caso de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones de personas. Por otro lado, como se expuso, el sistema interamericano de protección de derechos humanos conserva una posición mayoritaria que niega la autonomía a este derecho, pese a los importantes avances en su invocación y al establecimiento de un contenido. Estas carencias hacen, sin duda, necesario que el derecho a la verdad sea incorporado en el texto constitucional para evitar incertidumbres sobre su autonomía y aplicación a todo caso de victimización por vulneración a derechos humanos o delitos.

En tercer lugar, en el sistema jurídico interno, como se pudo observar, el derecho a la verdad está reconocido y desarrollado de manera amplia en leyes generales y en algunas locales, donde se identifica como un derecho independiente y autónomo frente a otros derechos. Sin embargo, esto no ha conducido a que sea protegido y garantizado por los jueces mediante interpretaciones sistemáticas de las leyes internas que lo refieren, como es el caso de la Ley General de Víctimas o la Ley para Prevenir, Eliminar y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas y a la Desaparición por Particulares en el Distrito Federal.

Ahora bien, en el ámbito interno persiste la tendencia a vincular o reconocer la protección del derecho a la verdad respecto de ciertos actos (desaparición forzada, tortura o ejecuciones extrajudiciales), pero se puede constatar en los hechos que los supuestos de violaciones a derechos humanos y de la comisión de delitos es amplia, de suerte que este derecho podría extender sus ámbitos de exigibilidad para conocer

<sup>52</sup>Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, *Tesis Aislada 1a. CCCLXXXI/2015 (10a.)*, México, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* del 4 de diciembre de 2015.

la verdad de lo sucedido; primero, a otras vulneraciones y, segundo, a otros ámbitos del derecho; piénsese en el derecho disciplinario o en el derecho administrativo. Estas evidencias me llevan una vez más a insistir en la pertinencia de constitucionalizar el derecho a la verdad.

En cuarto lugar, el derecho a la verdad está ausente en el apartado de derechos de las víctimas en el texto de la Constitución Federal (artículo 20), de suerte que su aparición expresa en la norma suprema permitiría con mayor facilidad que las personas se enteren de que tienen este derecho y que puedan exigirlo. Además, esto significaría que el derecho a la verdad podría ser garantizado mediante control de constitucionalidad respecto de nuevas leyes que requieran su inclusión y, si se dieran los supuestos respectivos, mediante el amparo. La constitucionalización de este derecho permitiría igualmente que éste pudiera hoy en día ser interpretado de forma amplia por los tribunales mexicanos como, según se presentó, pueden hacerlo la Comisiones de la Verdad desde la perspectiva extrajudicial.

En sexto lugar, y sólo con el ánimo de enunciar algunos argumentos en favor de la constitucionalización de este derecho, estimo que no hay que tener prevención con la posible ampliación del catálogo actual de los derechos humanos. De existir una postura que avalara la síntesis de los derechos o su inmersión en derechos rectores, no hubiera sido posible que del derecho a la libertad emanasen otros derechos, reconocidos en la actualidad como autónomos y necesarios, tales como la libertad de expresión, la libertad de religión, la libertad de tránsito o la libertad de escoger profesión u oficio. Tampoco estimo que la dificultad de diferenciar el contenido de los derechos sea excusa para no emprender esta tarea urgente para las víctimas y la democracia misma, así fue el caso, por ejemplo, cuando se discutió sobre la individualización entre los derechos a la religión, el culto y la conciencia. Otorgar autonomía y reconocimiento constitucional a un derecho humano, brinda la posibilidad de ahondar en su contenido y de concretar el desarrollo del dinamismo de las normas jurídicas.

Una oportunidad excelente para otorgar un carácter constitucional al derecho a la verdad se encuentra en la redacción de la Constitución de la Ciudad de México, en donde bien podría incorporarse, teniendo con ello la oportunidad de conectar y actualizar los derechos humanos con la realidad social que los reclama. Sin embargo, estoy convencido de que este derecho debería figurar de manera expresa en el artículo 20 de la Constitución Federal, por lo que la iniciativa de una reforma es una tarea pendiente que no admite prórrogas de cara a los hechos que afronta el país.

## Conclusiones

Las exigencias de las víctimas de violaciones de derechos humanos y de delitos se centran hoy en día prioritariamente en su deseo por conocer la verdad de lo sucedido. Atrás quedó la satisfacción de las víctimas basada en una simple indemnización económica o en la sanción punitiva de los responsables. Las víctimas demandan el derecho a la verdad, pese a que el mismo no está consagrado en la Constitución Federal y cuyo

contenido se vuelve difuso frente al alcance aparente de otros derechos. Es necesario, por consiguiente, retomar con seriedad el debate sobre el derecho a la verdad en México; debate que no se puede limitar sólo al ámbito interno, sino que debe necesariamente considerar parámetros internacionales, regionales y de derecho comparado; en este último caso contrastando lo comparable, es decir, de preferencia sistemas jurídicos estatales de la región de América Latina.

De la evolución del derecho a la verdad, desde sus cimientos hasta su estado actual, queda claro que éste no se limita a situaciones de desaparición forzada, sino que poco a poco se ha extendido, primero a graves violaciones de derechos humanos hasta cubrir en el presente un cuadro amplio de vulneraciones de derechos humanos y delitos entre particulares en los que estos derechos también sean afectados. Incluso hoy se plantea la necesidad de extender el derecho a la verdad a todas las áreas jurídicas, principalmente al derecho disciplinario y al derecho administrativo.

El Estado mexicano ha realizado importantes avances en el reconocimiento y la protección del derecho a la verdad, avances en los que han participado los distintos Poderes Públicos y Comisiones de la Verdad creadas por las autoridades públicas estatales. Sin embargo, se concluye que estos esfuerzos continúan siendo insuficientes, primordialmente, por una falta de interpretación armónica de la normatividad que rige al Estado mexicano e igualmente por una ausencia de claridad sobre la autonomía del derecho a la verdad, el alcance de su contenido, su inmersión y confusión reiterada con otros derechos, así como su asociación como una medida de reparación y de no repetición antes que como un derecho.

Las Comisiones de la Verdad parecen ser una alternativa viable para garantizar la protección plena del derecho a la verdad, pero me cuestiono la razonabilidad de tener que crear una comisión por cada vulneración a los derechos humanos en México, incluso planteando que las mismas se restrinjan a vulneraciones graves y/o colectivas.

Es por ello que la alternativa que he propuesto para profundizar en una mejora de la efectividad de este derecho, sin que con ello se abandonen otros avances, es la consagración constitucional del derecho a la verdad. Esta posibilidad daría sin duda alguna un mayor margen de apreciación a las autoridades públicas, permitiría que la sociedad y, en particular, las víctimas exijan con mayor claridad y fuerza su derecho, y motivaría a la academia a retomar el debate sobre el derecho a la verdad en México.

## Bibliografía

### *Libros*

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *La desaparición forzada de personas en México. Los grandes problemas de México*, México, Cámara de Diputados, Universidad de Nuevo León, septiembre 2008.
- Comisión Colombiana de Juristas, *Derecho a la verdad y Derecho internacional*, Colombia, CCJ, 2012.

- Comité Internacional de la Cruz Roja, *Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario*, 3a. ed., v. I, Reglas, Reino Unido, University Press, 2009.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Control de Convencionalidad. Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Costa Rica, CIDH, s/a.
- GONZÁLEZ, Eduardo y Varney, Howard, *En búsqueda de la verdad. Elementos para la creación de una comisión de la verdad eficaz*, Nueva York, Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2013.
- NAVARRETE GONJÓN, Hilda *et al.*, Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero, *Informe final de Actividades*, Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero, Guerrero, México, 15 de octubre de 2014.
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los instrumentos del estado de derecho en las sociedades que salen de un conflicto*, Nueva York-Ginebra, ONU, 2006 (Traducción propia).
- RODRÍGUEZ, Jorge *El derecho a la verdad en la justicia transición española*. España, Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, 2014.
- ROMERO PÉREZ, Xiomara L., *Vinculación de las resoluciones judiciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2011.
- SOLALINDE GUERRA, José Alejandro, Jiménez Ramírez, María Patricia y Osorno González, Diego Enrique, *Informe de la Comisión de la verdad sobre los hechos que motivaron las violaciones a los derechos humanos al pueblo oaxaqueño en 2006 y 2007*, Oaxaca/México, Comisión de la Verdad de Oaxaca, marzo de 2016.
- UPRIMNY YEPES, Rodrigo *et al.*, *Justicia transicional sin transición. Verdad, justicia y reparación para Colombia*. Bogotá, De Justicia, 2006.

## Artículos

- NEWMAN-PONT, Vivian, “¿Falso o verdadero (El derecho a la verdad es norma imperativa internacional?)”, en: *International Law Review*, número 14, Bogotá, enero-junio de 2009.
- ROSAS MARTÍNEZ, Alejandro, “Información y víctimas”, en *Revista Derecho comparado de la información*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, número 21, enero-junio, 2013.

## Documentos y resoluciones

- Organización de Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. *Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 2005 [sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/60/509/Add.1)]*, 21 de marzo de 2006, (Anexo).
- Organización de Naciones Unidas. Consejo Económico y Social, *Promoción y protección de los derechos humanos, Estudio sobre el derecho a la verdad, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, E/CN.4/2006/91*. ONU, 9 de enero de 2006.
- Organización de Naciones Unidas. Consejo Económico y Social, *Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 2005. Sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/60/509/add.1)*, Naciones Unidas, 21 de marzo de 2006, sexagésimo periodo de sesiones.

## Sentencias

- Corte Constitucional de Colombia, *C-014/04*, del 20 de enero de 2004, M.P. Jaime Córdova Triviño.
- Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia C 936/10*, del 23 de noviembre de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia C-694/15*, del 11 de noviembre de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.
- Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia T-418/15*, del 3 de julio de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia T-576/08*, del 5 de junio de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- Corte Constitucional de Colombia, *T-367/10*, del 11 de mayo de 2010, del 2 de julio de 2008, M.P. María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional de Colombia. *C-666/08*, del 2 de julio de 2008, M.P. Mauricio González Cuervo.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, núm. 151.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Gómez Lund y otros (“Guerrilla do Araguaia”) vs. Brasil”, Sentencia (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas) del 24 de noviembre de 2010.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México”, Sentencia (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas) del 16 de noviembre de 2009.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia”, Sentencia Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, del 14 de noviembre de 2014.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, *Tesis aislada 1a CLXXXVIII (10a)*, México, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, del 19 de junio de 2015.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, *Tesis Aislada 1a. CCCLXXXI/2015 (10a.)*, México, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* del 4 de diciembre de 2015.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, *Tesis Aislada 1a. CCCXXVII/2015 (10a.)*, México, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, del 26 de junio de 2015.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala. Jurisprudencia 1a./ 79/2015 (10a.), México, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, del 11 de diciembre de 2015.
- Tribunales Colegiados de Circuito, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, *Tesis Aislada VI.2o.P4 P (10a.)*, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de enero de 2013.
- Tribunales Colegiados de Circuito, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, *Tesis Aislada VI.2o.P5 P (10a.)*, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, del 3 de enero de 2013.
- Tribunales Colegiados de Circuito, Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, *Tesis Aislada I.9o.P61 P (10a.)*, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, del 12 de septiembre de 2014.





Planteamiento y aproximación al concepto<sup>1</sup>

La protección de datos personales es un derecho humano<sup>2</sup> —subjetivo, universal y establecido en una disposición de derecho fundamental— de reciente incorporación en México, que suele ser incluido dentro de la categoría de los derechos referentes a las libertades públicas a la cual se adhieren otros derechos como la libertad de expresión, la libertad de imprenta, el derecho de réplica, el derecho de acceso a la información pública, entre otros,<sup>3</sup> y que se encuentra contenido en el párrafo segundo del artículo 16 de la Constitución

<sup>1</sup>Agradezco su inestimable ayuda para la investigación de este artículo al licenciado Gregorio Barco Vega.

<sup>2</sup>Denominación que en México se deriva del contenido del primer párrafo del artículo primero de la CPEUM tras histórica reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011. Connotados autores como Miguel Carbonell y Pedro Salazar indican que la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011 significó un nuevo paradigma para el sistema jurídico mexicano, *vid.* Miguel Carbonell Sánchez y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011. Otros, como Orozco Henríquez, señalan que la redacción anterior tiene implicaciones jurídicas, teóricas y prácticas y una función didáctica. *Vid.* José de Jesús Orozco Henríquez, “Los derechos humanos y el nuevo artículo 1º constitucional”, *Ius, Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, año V, núm. 28, julio-diciembre de 2011, pp. 85-98. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, por su parte, dice que se trata de un “Conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona”, disponible en [http://www.cndh.org.mx/Que\\_son\\_Derechos\\_Humanos](http://www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos)

<sup>3</sup>Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot *et al.* (coords.), *Derechos humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas: Konrad Adenauer Stiftung, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, 2013.

Sumario

Planteamiento y aproximación al concepto. . . . .	567
Individualización conceptual y diferenciación con otros derechos . . . . .	568
Breve referencia histórica nacional e internacional . . . . .	573
El derecho a la autodeterminación informativa. . . . .	575
¿Qué se entiende por dato personal? . . . . .	576
Estructura, contenido y relevancia (pasada, presente y futura) . . . .	577
Conclusiones y reflexiones a futuro (y presente). . . . .	579

Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>4</sup> (en adelante, también CPEUM):<sup>5</sup>

## Artículo 16.

(...) Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros. [...]

Sin embargo, y como veremos en detalle en la exposición posterior, no obstante que internacionalmente goza de una no corta trayectoria, lo cierto es que su comprensión<sup>6</sup> e individualización no es generalizada, y a menudo su relevancia cualitativa y cuantitativa se ve minusvalorada.

### Individualización conceptual y diferenciación con otros derechos

La protección de datos personales es un derecho autónomo e independiente que gira sobre el individuo, la persona física titular de esos datos personales. Y esta autonomía es la que tiene que destacarse por encima de todo. Si sólo se protegieran los datos cuando su tratamiento tiene un impacto en algún otro derecho, como el de la intimidad, la vida privada, el honor, la reputación o la imagen, por ejemplo, este derecho no sería autónomo, en realidad no existiría, porque sólo sería una manifestación de algún otro, una vía o una herramienta por medio de la que se pudiera conculcar otro derecho.

<sup>4</sup>Ernesto Araujo Carranza, “El derecho a la información y la protección de datos personales en el contexto general y su construcción teórica y jurídica, *Ius, Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, México, núm. 23, 2009, pp. 174-213, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=293222963009>

<sup>5</sup>Sin profundizar demasiado entre la denominación de derecho humano y/o fundamental, puesto que la trascendental reforma de junio de 2013 en nuestro país sentenció la denominación de derecho humano a los recogidos en el texto constitucional y/o tratados internacionales. Ferrajoli señala que los derechos humanos son “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a «todos» los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiéndose por «derecho subjetivo» cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por «status» la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas”. *Vid.* Luigi Ferrajoli, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, edición de Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, España, Editorial Trotta, 2001, pp. 19-56. Sin que, como señala Liguori, esta definición requiera que estén previstos en documentos constitucionales. *Vid.* Alfonso Liguori, “La teoria dei diritti fondamentali di Luigi Ferrajoli Considerazioni epistemologiche e politiche”, *Jura Gentium, Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, 2009, disponible en <http://www.juragentium.org/topics/rights/it/liguori.htm> La sistematización positiva en textos constitucionales o tratados internacionales se había requerido por otros autores cuando se hablaba de derechos fundamentales. *Vid.* Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, Porrúa, 2007, p. 12.

<sup>6</sup>Ni siquiera por el propio titular que debería ser consciente, o al menos empezar a serlo, de su valor, y comenzar a actuar en consecuencia diligentemente respecto del tratamiento de su información personal decidiendo cada uno personal y conscientemente qué tipo de cuidado y límites desea para su información personal identificable. Este poder de decisión, que implica al mismo tiempo un control, constituye el núcleo esencial del derecho a la protección de datos.

No obstante, muchas veces puede tener, como decíamos, consecuencias en otros derechos,<sup>7</sup> muy especialmente en el de la intimidad o el derecho a la vida privada, y de ahí que su colocación en nuestro texto constitucional sea en el artículo 16, que comienza afirmando que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, para continuar, como vimos, en el párrafo segundo, con el derecho a la protección de datos personales en comentario.

En este orden de ideas, nos encontramos con que una de las grandes confusiones es la mezcla de las denominaciones a nivel internacional<sup>8</sup> de conceptos que son distintos,<sup>9</sup> y que además tratan de castellanizarse a veces de manera errónea. En castellano, la palabra privacidad fue de reciente aceptación definiéndola el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española como “1. Cualidad de privado. 2. Ámbito de la vida privada que se tiene derecho a proteger de cualquier intromisión”.

Podemos decir, como regla general, que en los Estados Unidos de América cuando la legislación usa *privacy*, en Europa y en México las legislaciones utilizan la expresión protección de datos personales, mientras que en Estados Unidos cuando emplean la expresión *data protection*, sin incluir personales, se refiere regularmente a cuestiones de seguridad de la información (en general, no de la personal únicamente).<sup>10</sup> Por lo

<sup>7</sup> Asimismo, es necesario destacar que la garantía de dicho derecho podría encontrar puntos de inflexión frente a otros derechos como el de acceso a la información también reconocido por el texto constitucional. Véase tesis con rubro información confidencial. límite al derecho de acceso a la información (ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental), Tesis 1a. VII/2012. (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo I, febrero de 2012, p. 655.

<sup>8</sup> De todos los derechos humanos en el ámbito internacional, la privacidad es quizás el más difícil de definir. Las definiciones de privacidad varían considerablemente de acuerdo al contexto y ambiente. En muchos países, el concepto ha sido identificado con el de protección de datos, donde la privacidad se interpreta en términos de gestión de información personal. Fuera de este contexto estricto, la protección de la privacidad es vista con frecuencia como una vía de separar como la sociedad puede interferir en los asuntos de una persona. La falta de una definición única no debería ser vista como un asunto sin importancia. Tal y como un autor señaló, «en un sentido, todos los derechos humanos son aspectos del derecho a la privacidad.» (Traducción del original) *Vid.* VVAA., *Privacy & Human Rights*. Electronic Privacy Information Center and Privacy International, 1a. ed., 2007. “El concepto de privacidad es muy subjetivo, ya que su interpretación cambia en el tiempo y en el espacio (...). Estas complejidades permitieron a Alan Westin concluir que el concepto es en “parte filosofía, en parte semántica y mucho de pura pasión” (traducido del original). *Vid.* Colin J. Bennet, *Regulating Privacy: Data Protection and Public Policy in Europe and the United States*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1992.

<sup>9</sup> Señala E. Ferrer Mac-Gregor Poisot, “Ante este estado de cosas, comienza un proceso de internacionalización del derecho constitucional (de los derechos humanos). El derecho internacional que se encontraba fundamentado en las relaciones de los Estados y no en la protección de los individuos, inicia una transformación importante. Surge así el *derecho internacional de los derechos humanos*, donde la interacción entre los derechos internacionales, constitucional y procesal resulta evidente, lo que también provoca nuevos entendimientos con el tradicional concepto de “soberanía” y de los Estados nacionales. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en Miguel Carbonell Sánchez y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 376.

<sup>10</sup> *Vid.* Lee A. Bygrave, *Privacy and Data Protection in an International Perspective*, Stockholm Institute for Scandinavian Law, 2010 [www.scandinavianlaw.se](http://www.scandinavianlaw.se), y Françoise Gilbert, *Privacy V. Data Protection. What is the Difference?* en <http://www.francoisegilbert.com/2014/10/privacy-v-data-protection-what-is-the-difference/>

tanto, es muy importante siempre añadir el adjetivo personal, porque en realidad lo que se pretende proteger es a la persona.<sup>11</sup>

El objeto de protección de este derecho es la protección del individuo frente al tratamiento ilícito de sus datos personales, especialmente cuando en dicho tratamiento se utilizan tecnologías de información y comunicaciones, contra la finalidad legítima o lícita para la que dicho tratamiento, en su caso, pueda darse. Los datos no requieren protección. Los individuos a los que conciernen esos datos sí. Los individuos sobre los que se trata esa información son los sujetos protegidos por este derecho.

Es cierto que en muchas ocasiones este derecho puede tener incidencia en algunos otros, o puede solaparse con ellos, como los mencionados, pero lo esencial es distinguir que no se requiere que se atente contra ningún otro derecho, porque éste es autónomo e independiente y de ahí su reconocimiento constitucional.

Porque no sólo se protege la intimidad,<sup>12</sup> o la vida privada, o como se quiera traducir, de las personas. Hay que ir más allá. El derecho a la intimidad es un derecho ya asentado históricamente, y el concepto de “privacidad” se queda corto en relación con lo que tratamos de proteger con este derecho a la protección de datos personales. La intimidad es algo que el sujeto de la misma controla en grado suficiente. Cada quien define qué es íntimo para él mismo (además de los mínimos establecidos en las leyes) y, además, cuando ésta se vulnera puede saberlo con bastante exactitud. Sin embargo, el derecho del que estamos hablando aquí es diferente. Hablamos de la protección de este perfil que se crea utilizando estas nuevas técnicas. Este perfil que el ciudadano incluso llega a no conocer pero, sobre todo, que no controla. El derecho a la intimidad pasa así de una concepción cerrada y estática (libertad negativa) a una abierta y dinámica (libertad positiva),<sup>13</sup> que implica el reconocimiento no sólo de un derecho, sino de nuevos mecanismos de protección basados en el poder de control del tratamiento de los datos personales.<sup>14</sup>

<sup>11</sup>En Europa los dos instrumentos de protección de derechos humanos, el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000 dedican el artículo 8 del Convenio y el 7 de la Carta se dedican a la protección de la vida privada y familiar, mientras que el artículo 8 de la Carta específicamente se dedica a la protección de los datos personales. El Tribunal Europeo de derechos humanos, que interpreta la aplicación del Convenio, ha considerado que el artículo 8 del Convenio (sobre “privacidad” o vida privada) incluye también a la protección de los datos personales. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que garantiza la protección de los derechos fundamentales, si bien distingue los dos derechos, como lo hace la Carta, no deja de señalar que en muchos casos la vida privada y la protección de datos personales se solapan.

<sup>12</sup>Para un estudio del derecho a la protección jurídica de la intimidad se puede consultar Ángeles Jereño Leal (coord.). *La protección jurídica de la intimidad*, España, Iustel, 2010.

<sup>13</sup>Así, señala la Exposición de Motivos de los Lineamientos de protección de datos de la anterior Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental: “Atendiendo a la evolución que ha ocurrido de la noción tradicional de intimidad o vida privada limitada al derecho de impedir interferencias ajenas, o al derecho a ser dejado solo, hasta el derecho de mantener el control de la propia información y de determinar la forma de construcción de la propia esfera privada que el derecho a la protección de los datos personales se presenta como un elemento esencial para el libre desarrollo de la persona en las sociedades democráticas”.

<sup>14</sup>Como señala Aristeo García, la delimitación conceptual del derecho a la intimidad como facultad de aislamiento se ha convertido en un poder de control sobre las informaciones relevantes para cada sujeto. Y así, citando al famoso ex presidente del Tribunal Constitucional Federal Alemán, doctor Benda, “el peligro para la privacidad del individuo no radica en que se acumule información sobre él, sino, más bien, en que pierda la capacidad de disposición sobre ella y respecto a quién

No se trata ya del derecho a ser dejado solo (*the right to be let alone*),<sup>15</sup> del que surge la base conceptual del término *privacy* en Estados Unidos, sino del poder de controlar la información personal<sup>16</sup> y, en concreto, el flujo de la misma.

Podemos afirmar, por tanto, que privacidad, en Estados Unidos, es un término<sup>17</sup> que se utiliza para referirnos al perfil que se puede obtener de una persona con el tratamiento de sus datos personales, que es el término más preciso en nuestra opinión, que se utiliza en México, y que el individuo tiene derecho a exigir que permanezca en su esfera interna.

El derecho a la protección de datos personales se encuentra enraizado individualmente en la dignidad y la libertad humanas,<sup>18</sup> y su relevancia histórica, presente y futura es indiscutible, aunque sea bastante desconocida o minusvalorada. Cada vez más, mediante el tratamiento de nuestra información personal, se nos puede llegar a controlar por terceros, impidiéndonos desarrollar nuestra vida normal, atentando contra nuestra libertad y dignidad como personas. El titular de los datos, corre peligro de convertirse en un ciudadano de vidrio, transparente a ojos de todos.<sup>19</sup>

La dignidad humana es el origen, la esencia y el fin de todos los derechos humanos<sup>20</sup> y representa un valor supremo establecido en el artículo 1º de la CPEUM, en virtud del cual se reconoce una calidad única y excepcional a todo ser humano por el simple hecho de serlo, cuya plena eficacia debe ser respetada y protegida integralmente sin excepción alguna.<sup>21</sup> De acuerdo con lo anterior, se reconoce que

en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual

---

y con qué objeto se transmite”. *Vid.* Aristeo García González, “La protección de datos personales: derecho fundamental del siglo XXI. Un estudio comparado”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XL, núm. 120, septiembre-diciembre de 2007, p. 763.

<sup>15</sup>En concreto, en un memorable artículo titulado “The Right to Privacy”, partiendo del concepto de propiedad, se desarrolló la base conceptual del término privacidad, en el entorno anglosajón, al enunciar el derecho a ser dejado solo (*the right to be let alone*). En la actualidad, aquélla concepción negativa de la privacidad, estática, y basada en la exclusión de terceros a efectos de evitar cualquier tipo de injerencia ha sido superada y se ha convertido en una concepción positiva y dinámica. L. Brandeis y S. Warren, “The Right to Privacy”, *Harvard Law Review*, Estados Unidos, vol. 4, núm. 5, diciembre de 1890, pp. 193-220, <http://www.jstor.org/stable/1321160>

<sup>16</sup>C. Fried, “Privacy”, *Yale Law Journal*, 475, 1968.

<sup>17</sup>Westin diferencia cuatro clases de privacidad: soledad; intimidad; anonimato y reserva. Asimismo distingue cuatro funciones de la misma: autonomía personal, relajación emocional, evaluación propia. *Vid.* Alan Westin, *Privacy and Freedom*, Nueva York, Atheneum, 1967, 487 pp.

<sup>18</sup>Y así señala el artículo 1º de la CPEUM (Reformado mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011). Y el artículo 1º de la Carta Europea de Derechos humanos.

<sup>19</sup>Rodotà indica que “el «hombre de vidrio» es una metáfora nazi, que refleja la idea de un Estado que puede adueñarse por entero de la vida de las personas, que frente a sí no tiene ciudadanos sino súbditos”. *Vid.* S. Rodotà, “Democracia y protección de datos”, *Cuadernos de Derecho Público*, Madrid, INAP, núms. 19-20, mayo-diciembre de 2003.

<sup>20</sup>Tesis I.5o.C. J/30 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo III, octubre de 2011, p. 1528. *Vid.* también, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, de Emmanuel Kant, donde se reitera que el hombre siempre es un fin en sí mismo, y no un medio.

<sup>21</sup>Tesis I.5o.C. J/31.9a., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo III, octubre de 2011, p. 1529.

se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal.<sup>22</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la dignidad humana funge como

un principio jurídico que permea en todo el ordenamiento, pero también como un derecho fundamental que debe ser respetado en todo caso, cuya importancia resalta al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad. Así las cosas, la dignidad humana no es una simple declaración ética, sino que se trata de una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de la persona y por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades, e incluso particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendida ésta —en su núcleo más esencial— como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada.<sup>23</sup>

La dignidad humana no sólo es un derecho en sí mismo, sino la base para otros derechos y libertades, entre los que está el derecho a la protección de datos. Es universal, inalienable, irrenunciable, intransferible, imprescriptible e indivisible.<sup>24</sup> La privacidad es una parte esencial de la dignidad humana y el derecho a la protección de datos fue concebido originalmente para compensar, en parte, la potencial agresión de dicha privacidad y de la dignidad en sí misma como consecuencia de tratamientos de datos personales intensivos.

Si bien la tecnología puede tener consecuencias muy positivas, tanto en la facilitación de las actividades cotidianas como en las de más largo plazo, si el tratamiento se realiza de manera ilícita puede conllevar también grandes riesgos. Por lo tanto, deviene imprescindible que se instrumenten soluciones jurídicas que protejan al individuo contra esta intromisión ilícita por parte de terceros, ya sean del sector privado o público.<sup>25</sup>

<sup>22</sup>Tesis P. LXV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXX, diciembre de 2009, p. 8.

<sup>23</sup>Tesis 1a. CCCLIV/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo I, octubre de 2014, p. 602.

<sup>24</sup>En este sentido, resulta aplicable el criterio emitido por los Tribunales Colegiados de Circuito bajo el rubro principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. en qué consisten, véase en la Tesis I.4o.A.9 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo I, abril de 2013, p. 2254.

<sup>25</sup>En los últimos tiempos han adquirido gran notoriedad los casos de vigilancia masiva por parte del Estado. Casos como Wikileaks y Snowden, o como Schrems y Facebook, son ejemplo de ello.

## Breve referencia histórica nacional e internacional

En México, como decíamos, el reconocimiento del derecho es relativamente nuevo. A efectos de simplificar la exposición temporal, nos permitimos enlistar a continuación los hitos más relevantes:

1. El 11 de julio de 2002 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LGTAIPEG), actualmente derogada salvo precisamente en lo que se refiera a lo previsto para la protección de datos personales en su Capítulo IV, en tanto en cuanto no se publique la Ley General de Protección de Datos Personales para el Sector Público.<sup>26</sup>
2. El 11 de junio de 2007 se reforma al artículo 6° constitucional en materia de acceso a la información,<sup>27</sup> incorporando la protección de datos personales y el derecho a la vida privada al texto constitucional,<sup>28</sup> si bien en referencia al acceso a la información pública.
3. El 1° de junio de 2009, finalmente, se publicó la reforma al artículo 16 de la Constitución que incorpora un párrafo específico, el segundo, sobre el derecho a la protección de datos personales, como hemos visto.
4. El 30 de abril de 2009 se reformó el artículo 73 de la Constitución que atribuía al Congreso la facultad de legislar en protección de datos para el sector privado, añadiendo la fracción XXIX. O.: “Artículo 73. El Congreso tiene facultad: (...) XXIX O. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares”.
5. El 1° de julio de 2010 se publicó la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (LFPDPPP) como instrumento normativo específico en dicha materia, y al cual seguiría la publicación de diversa normatividad secundaria.

Estamos a la espera de la publicación de una nueva Ley General de Protección de Datos Personales para el Sector Público.

Como adelantábamos, a nivel internacional existe un recorrido histórico más extenso y detallado, del que ha habido muchos y diversos pasos en el camino normativo

<sup>26</sup>Además, en materia de protección de datos personales en posesión de los entes públicos se prevé la futura emisión de una Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, misma que se espera vea la luz muy pronto.

<sup>27</sup>Se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones, entre las que destacamos: “II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes; III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos”.

<sup>28</sup>Según señala el Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la LFPDPPP: “La reforma al artículo 6 de la Constitución Federal plantea diversos nuevos retos a la transparencia gubernamental en nuestro país que se materializaron en siete fracciones. En las tres primeras se establecieron los principios fundamentales que dan contenido básico al derecho, mientras que en las fracciones cuarta, quinta y sexta se plantearon las bases operativas que deberán contener las leyes en la materia para hacer del derecho una realidad viable, efectiva y vigente”.

hasta llegar al amplio desarrollo internacional actual. A pesar de algunos desarrollos incipientes en Estados Unidos que no fructificaron en un sistema comprehensivo después, fue en Europa donde este derecho encontró su germen y desarrollo posterior. Así, podemos citar sin ánimo de exhaustividad o precisión dogmática<sup>29</sup> las siguientes disposiciones internacionales:

- El artículo 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948.
- El artículo 8º del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos y las Libertades Fundamentales, de 1950.
- El artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966.
- La Resolución 509 de la Asamblea del Consejo de Europa sobre derechos humanos y nuevos logros científicos y técnicos, de 1968.
- El artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969.
- Los ampliamente aceptados *Fair Information Practice Principles* (Información (*Notice*), Elección (*Choice*), Acceso (*Access*) y Seguridad (*Security*))<sup>30</sup> desarrollados por el Departamento de Sanidad, Educación y Bienestar de los Estados Unidos en 1973.
- Las Resoluciones del Comité de Ministros de 1973 y 1974.
- El Convenio 108 del Consejo de Europa, para la protección de las personas con relación al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal y a la libre circulación de estos datos de 28 de enero de 1981.
- Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (mientras siga vigente).
- El mosaico<sup>31</sup> de leyes federales y estatales<sup>32</sup> que protegen ciertos sectores<sup>33</sup> en Estados Unidos, además de la denominada “autorregulación industrial”.
- La Carta Europea de Derechos Fundamentales (artículo 8).
- La Constitución Europea (artículo I-51 dedicado al derecho a la protección de datos personales).
- El nuevo Reglamento General de Protección de Datos (UE) 2016/679.

<sup>29</sup>A grandes rasgos, en Europa hay un enfoque social, los principios de protección se establecen en las leyes, el tratamiento de datos se da cuando es necesario, existen autoridades reguladoras independientes, y la protección se extiende a los no nacionales. En Estados Unidos el enfoque es individual, los alcances de la protección se delimitan ante los tribunales, el tratamiento de datos se realiza cuando es conveniente, el mercado es el regulador (con intervención de algún organismo sectorial como la Federal Trade Commission), y sólo se protege a los ciudadanos norteamericanos en sus derechos como consumidores.

<sup>30</sup>El Informe de la FTC sobre prácticas justas de información en el mercado electrónico de 1998 identificó además de los FIPP el *Enforcement*. Vid. *Privacy on Line: Fair Information Practices in the Electronic Marketplace. A Report to Congress*, Federal Trade Commission, mayo de 2000.

<sup>31</sup>Robert Ellis Smith, “Compilation of State and Federal Privacy Laws”, *Privacy Journal*, 2002 Edition, pp. v-vi.

<sup>32</sup>J. Hutchins, *U.S. Data Breach Notification Law: State by State*, ABA Section of Science & Technology Law, 2007.

<sup>33</sup> Así, como leyes sectoriales federales en Estados Unidos podemos citar: Graham Leach Bliley/Financial Services Modernization Act; Health Insurance Portability and Accountability Act (HIPAA); Child Online Protection Act (COPA); Electronic Communications Privacy Act (ECPA); Fair Credit Reporting Act (FCRA).



Y, además de estas referencias normativas, existen muchos y muy diferentes esfuerzos de distintas organizaciones internacionales. Reconoceremos aquí los siguientes:

- Las “Directrices relativas a la protección de la privacidad y flujos transfronterizos de datos personales” de la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de 1980.
- La Resolución 45/95 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas de 1990.
- El Marco de Privacidad de la Asociación para la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).
- El Reglamento de la Red Iberoamericana de Protección de Datos de mayo de 2008.

### El derecho a la autodeterminación informativa

En la sentencia de 15 de diciembre de 1983 del Tribunal Constitucional Alemán<sup>34</sup> (en adelante STCA), que condujo a que se declararan inconstitucionales algunos artículos de la ley del Censo alemana, se asienta el conocido “derecho a la autodeterminación informativa”.

Este derecho en nuestra opinión resume claramente lo que consistió en gran parte el desarrollo posterior de la normatividad hasta hace relativamente muy poco tiempo: el titular de los datos tiene derecho a decidir cómo y para qué se tratan sus datos.

No obstante, actualmente muchos se están cuestionando si el control del individuo es tan siquiera posible, en el entorno de tratamientos como los de *big data* o inteligencia artificial, y que se debería virar hacia un enfoque basado en la responsabilidad demostrable (o “accountability” por su referencia en inglés) donde el que trata los datos tenga la obligación de demostrar que dicho tratamiento se realiza acorde con los principios de la normatividad y la expectativa razonable del individuo.<sup>35</sup>

En todo caso, no cabe la menor duda de que la STCA marcó un hito en la defensa de los derechos de la persona a preservar su vida privada, en concreto frente al tratamiento de sus datos personales, donde el TCA señaló que la proliferación de centros de datos había permitido, gracias a los avances tecnológicos, producir “una imagen total y pormenorizada de la persona respectiva —un perfil de la personalidad—, incluso en el ámbito de su intimidad, convirtiéndose así el ciudadano en “hombre de cristal”.<sup>36</sup>

Por otro lado, la sentencia del Tribunal Constitucional Español 290/2000, de 30 de noviembre (en adelante “STCE 292/2000”) delimitó lo que hasta hoy es el derecho

<sup>34</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional Alemán de 15 de diciembre de 1983, Madrid, *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, 1984, pp. 126 y ss.

<sup>35</sup>Véase entre otros, A discussion paper exploring potential enhancements to consent under the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act*, Policy and Research Group of the Office of the Privacy Commissioner of Canada, mayo 2016, en [https://www.priv.gc.ca/information/research-recherche/2016/consent\\_201605\\_e.asp](https://www.priv.gc.ca/information/research-recherche/2016/consent_201605_e.asp)

<sup>36</sup>Aristeo González García, *op. cit.*, p. 772.

fundamental de protección de datos en el ordenamiento jurídico español y de gran influencia en otros sistemas legales que se han nutrido de su tradición jurídica, otorgando plena autonomía a este derecho con respecto a otros derechos fundamentales como el de la intimidad personal y familiar.

La STCE define el contenido del derecho y las facultades que se le otorgan al titular de los datos para poder disponer de su información personal sea quien sea el tercero que los posea y los trate. Por lo tanto, dice la STCE, el derecho fundamental de protección de datos garantiza al titular de los datos el control del uso que hacen los terceros de su información personal a través de las instituciones del consentimiento y la información previa.<sup>37</sup> A pesar de que, como decíamos, las técnicas y adelantos actuales cuestionen la factibilidad práctica de lo anterior, y se estén alzando voces que clamen por la necesidad de que la responsabilidad del control no se cargue en el titular, muchas veces imposibilitado para ello, sino que vire hacia los responsables del tratamiento, no se puede negar la trascendencia de este precedente jurisprudencial internacional como clave para el asentamiento en la diferenciación del derecho.

### ¿Qué se entiende por dato personal?

La definición legal que hagamos de dato personal determinará que se aplique la normatividad sobre uno u otro dato. La LFPDPPP<sup>38</sup> define en su artículo 3º como dato personal: “Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable”.<sup>39</sup> De esta definición cabe resaltar que:

1. Se trata de una *definición amplia*, pero tampoco es un concepto ilimitado.<sup>40</sup>
2. *La información*: existen una serie de datos personales que todo el mundo identifica como tales, pero queda un gran espectro de información personal sobre la que no se tiene demasiado interés a menudo y que ni tan siquiera se considera como propia.

<sup>37</sup>Vid. STCE 292/2000, Fundamento Jurídico 6.

<sup>38</sup>Como simple mención a los orígenes de la definición, expondremos un par de antecedentes en Derecho comparado.

- El Convenio (108) define en la letra a) de su artículo 2 el concepto de datos personales como: “*cualquier información relativa a una persona física identificada o identificable (“persona concernida”)*”.

- La Directiva 95/46/CE, define en la letra a) del artículo 2 el concepto de datos personales de la siguiente manera: “*toda información sobre una persona física identificada o identificable (el “interesado”); se considerará identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos, característicos de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social*”.

<sup>39</sup>La LFTAIPG, que como decíamos sigue vigente en lo que respecta a datos personales, en la fracción II del artículo 3 lo define como: “*la información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten a su intimidad*”.

<sup>40</sup>En este sentido, el artículo 3 del RLPDPPP establece en su último párrafo que “*los datos personales podrán estar expresados en forma numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo, concerniente a una persona física identificada o persona física identificable*”.

3. *Persona física*: en la normativa mexicana sólo tiene sentido la protección de datos sobre los datos de las personas físicas.<sup>41</sup> Acerca de la información sobre personas morales hablaríamos de otras protecciones jurídicas, pero no de aplicación de la normativa en protección de datos personales.<sup>42</sup>
4. *Identificada o identificable*: incluso cuando esa persona física sólo pueda ser identificable,<sup>43</sup> es decir, aunque no la tengamos identificada actualmente, su información personal sigue siendo protegible.<sup>44</sup>
5. “Entre otra” y “otras análogas que afecten a su intimidad”: en la definición se indican a modo de ejemplo algunos datos o clases de datos que entran dentro del concepto de dato personal, pero no se trata de una lista cerrada.

En conclusión, cualquier información, en cuanto asociada a un titular, es información personal, no por la información en sí, sino por su asociación con la persona física a la que se protege. Así, no se puede hablar de datos personales en sentido neutro, sino que tan sólo adquieren este carácter en cuanto se asocian a un titular.

### Estructura, contenido y relevancia (pasada, presente y futura)

Al estar hablando de un derecho humano, recogido en la Constitución en el párrafo segundo de su artículo 16, la normatividad que desarrolla este derecho tiene que estructurarse de manera que se vea protegido y cumplido. La normatividad de desarrollo, y especialmente la referida al sector privado, así como la que está en elaboración para

<sup>41</sup>Aunque es un tema muy debatido. La Directiva europea deja abierta la posibilidad de extender la protección a las personas jurídicas también. En Argentina, por ejemplo, la protección se extiende a dichas personas jurídicas. Por otro lado, un problema práctico es el tratamiento de datos “fronterizos” como los empresarios, los profesionistas, los servidores públicos, etc. En cuanto a la consideración de la protección del empresario individual *vid.* VV.AA., “El empresario individual y la LORTAD”, *Actualidad Informática Aranzadi*, núm. 30, Pamplona, Aranzadi, 1999, páginas 1 y ss. Las Guías de Privacidad de APEC ya mencionadas también incluyen únicamente a la persona física o el individuo.

<sup>42</sup>Otra de las diferenciaciones es que, si bien las personas morales tienen derecho a la privacidad, no a la protección de datos personales, porque uno de sus elementos constitutivos es la dignidad humana y es connatural a las personas físicas y no a las morales. *Vid.* Opinión Consultiva OC-22/16 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano de derechos humanos en [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_22\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_22_esp.pdf), *Vid.* la tesis de rubro DERECHO A LA DIGNIDAD HUMANA. ES CONNATURAL A LAS PERSONAS FÍSICAS Y NO A LAS MORALES. Tesis, VI.3o.A. J/4 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, tomo III, agosto de 2013, p. 1408.

<sup>43</sup>*Vid.* Dictamen 4/2007 sobre el concepto de datos personales del Grupo de Trabajo del artículo 29 de la Directiva 95/46/CE. WP 136, 01248/07/ES, de 20/06/2007. Disponible en [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/privacy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/index_en.htm). Con respecto al concepto legal de persona física identificable, la fracción VIII del RLFDPDPPP establece que esta última es “Toda persona física cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, mediante cualquier información. No se considera persona física identificable cuando para lograr la identidad de ésta se requieran plazos o actividades desproporcionadas”.

<sup>44</sup>Y, en sentido contrario, si los datos se someten a un procedimiento de disociación, que el artículo 3, fracción VIII de la LFPDPPP define como “el procedimiento mediante el cual los datos personales no pueden asociarse al titular ni permitir, por su estructura, contenido o grado de desagregación, la identificación del mismo”, estos dejan de ser datos personales, porque pierden su característica más esencial, que es identificar o hacer identificable a una persona.

el sector público, configura un conjunto de principios y deberes para el que trata los datos (Principios: licitud, consentimiento, información, calidad, finalidad, lealtad, proporcionalidad y responsabilidad; y Deberes: seguridad y confidencialidad), unos derechos para los titulares (acceder a sus datos, solicitar su rectificación en caso de que sean inadecuados o excesivos, pedir su cancelación, y manifestar su oposición al tratamiento, esto es, el famoso acrónimo ARCO), y unas garantías de protección en caso de que esos derechos se vean infringidos o el tratamiento de los datos personales haya incurrido en algún otro tipo de violación (función de tutela que en la actualidad desempeña en México el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales<sup>45</sup> —INAI—<sup>46</sup> y los organismos garantes locales). Así se cierra el círculo o triángulo de la normatividad, de manera que quien trata datos sabe que tiene unas obligaciones y deberes que cumplir, el titular debe saber que su derecho a la autodeterminación informativa se concreta en el ejercicio de unas acciones, y que si el tratamiento se vio vulnerado, o los derechos no atendidos de conformidad con la ley, el Estado tiene unas actividades y procedimientos concretos de tutela.

A pesar de que lo lógico parecería ahondar en el análisis de cada uno de los principios, deberes y derechos anteriores, lo cual sin lugar a dudas resulta muy relevante, nos vamos a permitir la licencia de que este enfoque operativo ceda, dadas las limitaciones de espacio y la relevancia de la publicación que ahora comentamos, a favor de la reflexión sobre la relevancia ontológica del derecho, de su existencia autónoma, de la necesidad de su individualización de otros derechos que parecen muy similares, para evitar caer en esas confusiones, no sin antes resaltar que la normatividad busca que el tratamiento de datos sea leal, legítimo y para fines concretos, respetando los derechos de los titulares.

Es indiscutible que con la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC también en adelante) al tratamiento de los datos personales este derecho ha adquirido una mayor importancia, pero ya tiene una trascendencia histórica que hizo que se convirtiera en un elemento individual a proteger. Las barbáricas e inhumanas experiencias históricas del siglo pasado, especialmente en Europa, don-

<sup>45</sup>Como señala J. A. Caballero: “A diferencia del derecho de acceso a información gubernamental, en el caso de protección de datos personales la relación jurídica básica se da entre particulares: el titular del dato y otro particular responsable del tratamiento de los datos. El IFAI se coloca como un tercero que dirime en sede administrativa a través de un proceso administrativo seguido en forma de juicio —pero no jurisdiccional— sobre una posible afectación de datos personales de una persona”. Vid. José Antonio Caballero *et al.*, *El futuro del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Consideraciones sobre su autonomía constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3196>

<sup>46</sup>La reforma Constitucional al artículo 6 logró, entre otras cosas, que el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales) transitara de ser un organismo descentralizado a un órgano constitucional autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios y responsable de garantizar el cumplimiento del derecho a la protección de datos personales. En caso de que se vulnere algún principio o deber, o que el titular entienda que no se atendieron sus derechos, el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), puede actuar de oficio o a petición de parte, para lo que tiene establecidos unos procedimientos por ley (en la LFPDPPP y normatividad de desarrollo), que son el procedimiento de verificación, el de protección de derechos, y el de imposición de sanciones.

de surge este derecho con más fuerza, en las que teniendo como elemento central el tratamiento de información de personas, si bien con métodos no tan avanzados como en la actualidad, se llevaron a cabo atrocidades en masa sin precedentes, en las que, más allá de los exterminios, se despojó a la persona de su dignidad humana, condujo al entendimiento de la necesidad de proteger el tratamiento de información de las personas con fines ilícitos. Si no había listados de personas, no había personas a las que despojar de su calidad humana al encerrarlos, deshumanizarlos, cosificarlos y, en muchos casos, exterminarlos. Por supuesto, podemos ver otra gran cantidad de ejemplos de menor envergadura en cuanto a sus brutales consecuencias, pero no por ello inocuos, por parte del Estado y por parte de las organizaciones de la iniciativa privada, donde se toman decisiones sobre la persona con base en el tratamiento de su información personal.

En la actualidad, con los grandes tratamientos de datos, las aplicaciones de *Big Data*, del llamado Internet de las cosas, de aprendizaje de las máquinas, de robótica y, en general, con la utilización masiva de la informática (o de las TIC en una denominación más actual), aplicadas al tratamiento de la información personal, existe una intromisión amplísima y agresiva en la esfera personal e íntima de las personas. Esta intromisión, que en algunos casos no tiene por qué ser negativa, ni mucho menos ilícita, se percibe como una amenaza potencial y en muchos casos desconocida.

Por lo tanto, si no existe una regulación que ampare<sup>47</sup> al titular de los datos frente a tratamientos invasivos e ilícitos, la persona queda indefensa ante estas situaciones.<sup>48</sup>

### Conclusiones y reflexiones a futuro (y presente)

El derecho a la protección de datos personales es un derecho humano reconocido en nuestra Constitución,<sup>49</sup> que pertenece a los derechos consustanciales a la personalidad, no se puede prescindir de él. Es un derecho colectivo y/o universal, que afecta a todos, y por el que cada uno de nosotros, titulares de datos, tenemos que luchar; pero, a la vez, podemos demandar protección del Estado, porque el derecho gira en torno al titular, que es el sujeto de la protección, no en torno a los datos.

<sup>47</sup>Pérez Luño señala que “la protección de datos personales tendría por objeto prioritario asegurar el equilibrio de poderes sobre y la participación democrática en los procesos de la información y la comunicación a través de la disciplina de los sistemas de obtención, almacenamiento y transmisión de datos”, Antonio E. Pérez Luño, citado por Francisco Zúñiga Urbina, *El derecho a la intimidad y sus paradigmas*, “Ius et praxis”, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca, Chile, año 3, núm. 1, 1997.

<sup>48</sup>S. Bayends, “The Search and Seizure of Computers: are we Sacrificing Personal Privacy for the Advancement of Technology?”, *Drake Law Review*, 2000.

<sup>49</sup>P. Nikken, “En conclusión, lo jurídicamente relevante es que un determinado derecho sea “inherente a la persona humana”. Es por esa razón, y no por el hecho de figurar en el articulado de la Constitución, que esos derechos deben ser considerados como atributos inviolables que, por fuerza de la dignidad humana, deben ser objeto de protección y garantía por parte del Estado. *Vid.* Pedro, Nikken, “El concepto de derechos humanos”, en Rodolfo Cerdas Cruz y Rafael Nieto Loaiza, *Estudios Básicos de Derechos Humanos I*, San José, Instituto Interamericano de derechos Humanos, 1994, p. 26.

Hoy en día el valor de los datos personales es innegable.<sup>50</sup> Cualquier actividad, en el más amplio sentido de la palabra, vive hoy en día en gran parte de información personal. El valor añadido más importante es cuánto se conoce al destinatario final.<sup>51</sup>

La persona física trasciende al ámbito virtual, en el más extenso sentido de la palabra. Conocemos a muchas personas tan sólo por su vertiente electrónica. Nos relacionamos, profesional y personalmente, con multitud de personas de las que sólo conocemos su identidad electrónica.

Las fronteras de espacio y tiempo que protegían en gran manera la intimidad del individuo se han visto superadas por el uso cotidiano de la tecnología haciendo que la información personal se pueda tratar, comunicar, conservar, manipular, etc., en muy distintos modos y de muy diferentes maneras, conformando una identidad electrónica, un perfil de la persona, que ella misma desconoce o, cuando menos, no controla.

Es aquí donde esta inmensa transformación tecnológica hace que el Derecho tenga que reaccionar y proponer soluciones encaminadas a manejar este escenario en la protección de, no ya la intimidad de las personas, sino de su derecho a la protección de datos personales.

Si este derecho ya había ido adquiriendo una gran importancia, aún de manera un poco imperceptible, la gran cantidad de recolección y tratamiento de datos que en los últimos años ha venido sucediendo, y de manera bastante opaca en muchas ocasiones, hace que la relevancia de la protección del individuo frente al tratamiento agresivo y ubicuo de sus datos personales sea más que nunca urgente.

En este entorno, el “Internet de las cosas”<sup>52</sup> o el “Big Data”,<sup>53</sup> unidos al desarrollo de la inteligencia artificial, o la aplicación de técnicas biométricas que permiten que las aplicaciones informáticas puedan tener habilidades de aprendizaje computacional,

<sup>50</sup>Así dice Rodotà: “Las tecnologías de la información y de la comunicación están rediseñando el mundo, las relaciones personales, sociales, políticas y económicas. Pero esta transformación tiene un precio. (...) es justamente la información la que viene a constituir ahora la materia prima más importante y que, dentro de la información, los datos personales son especialmente preciados. (...) nuestra propia vida está volviéndose hoy en día un intercambio continuo de informaciones (...) la protección de datos asume una importancia creciente, que la conduce cada vez más hacia el centro del sistema político-institucional”. Stefano Rodotà, *Tecnología y derechos fundamentales*, Agència Catalana de Protecció de Dades, 2004, disponible en [www.apd.cat](http://www.apd.cat)

<sup>51</sup>*Vid.* R. Posner, “The Economics of Privacy”, *The American Economic Review*, vol. 71, núm. 2, mayo de 1981.

<sup>52</sup>En el Internet de las cosas, o de las personas, o de todo, cuando actualmente nos encontramos ante la proliferación de aparatos interconectados, que generan, intercambian y obtienen multitud de datos personales, de los usuarios y de terceros, que pueden llevar aparejados grandes beneficios, y que de hecho son imparables, la privacidad, propia y de terceros, se ve en entredicho. Por supuesto, como decíamos, pueden conllevar grandes y relevantes beneficios, pero el ingente volumen de información personal que se recaba sin duda es de gran interés en la toma de decisiones según el comportamiento detectado, en sectores como el asegurador, o el de empleo, o muchos otros. Opinión 7/2015 del Supervisor Europeo de Protección de Datos, de 19 de noviembre “Meeting the challenges of big data. A call for transparency, user control, data protection by design and accountability”.

<sup>53</sup>El “Big Data” se refiere a la práctica de combinar inmensos volúmenes de información, proveniente de diferentes fuentes, analizarlos, y con frecuencia usar algoritmos que además pueden seguir aprendiendo por su cuenta para ayudar a la toma de decisiones. No siempre la información es personal, porque no siempre se refiere a una persona física identificada o identificable, pero uno de los más importantes valores añadidos del Big Data deriva de monitorear el comportamiento humano de manera colectiva e individual y reside en su potencial predictivo. Opinión 4/2015 del Supervisor Europeo de Protección de Datos, de 11 de septiembre “Towards a new digital ethics. Data, dignity and technology”.

o los hogares inteligentes,<sup>54</sup> entre otros,<sup>55</sup> deben revisarse desde distintos entornos y enfoques para crear el entorno adecuado para la protección del individuo en lo que respecta a este tratamiento de datos, desde el Estado y con la colaboración de todos los agentes intervinientes.

La noción misma de dato personal puede muy probablemente cambiar radicalmente con el espectacular desarrollo de la tecnología,<sup>56</sup> que permite identificar a individuos supuestamente anónimos mediante datos que supuestamente no son personales. La mayoría de las personas ni siquiera se da cuenta de esta potencialidad. Incluso cuando los datos han sido anonimizados, dado el ingente volumen de los mismos y las diferentes fuentes combinadas de las que proceden, identificar a una persona a partir de dichos datos disociados acaba siendo mucho más evidente de lo que puede parecer. En estos tratamientos, por lo tanto, surgen varias preocupaciones en torno a la privacidad, entre las que destacan la falta de transparencia, de equilibrio en la información, y que se puedan ver comprometidos los principios esenciales de la protección de datos personales.

Esperamos que después de estas ideas que hemos ido desgranando sea mucho más factible la relevancia y el posicionamiento real que en la actualidad este derecho debe tener, como la más importante manifestación de derecho humano en el entorno digital, donde cada vez habitamos más, y con más facetas o aristas de nuestra personalidad, y donde, como todo lo demás, sólo somos dígitos, esto es, datos, pero que, unidos a una persona física —identificada o identificable—, pueden tener consecuencias en su dignidad y libertad humanas.

Cada vez son más las voces que se alzan por la necesidad de crear y compartir una *ética internacional común* en relación con el tratamiento de los datos personales, creando unas reglas que todos los agentes involucrados respeten, dada la magnitud, ubicuidad y facilidad de estos tratamientos y las repercusiones en los titulares.

<sup>54</sup>Muy unido a lo anterior, la computación ambiental o invisible, que se refiere a la tecnología que soporta el internet de las cosas, como los “hogares inteligentes” o las “oficinas inteligentes”, que permiten que los consumidores puedan remotamente planificar de manera más eficiente el uso de energía, sin duda conlleva un seguimiento y conocimiento de perfiles de hábitos y consumos de los individuos mucho más sofisticado de lo que hasta el momento conocíamos. *Vid.* Opinión 7/2015 del Supervisor Europeo de Protección de Datos, de 19 de noviembre, ya citada.

<sup>55</sup>Como la multitud de técnicas y actividades que hoy en día son comunes en el mercado: cómputo en la nube, los “nuevos” modelos de negocio cuyo valor añadido, si no único, es el tratamiento de datos personales, como las plataformas de enlace entre iguales, los drones y los vehículos automatizados, o los grandes avances en inteligencia artificial, entre otras cosas.

<sup>56</sup>A pesar del desarrollo en Europa, autores como Roberto Lattanzi consideran que se trata de un viaje todavía no concluido. *Vid.* Roberto Lattanzi, “Diritto alla protezione dei dati di carattere personale: Apunti di un viaggio non ancora concluso”, en Aretemi Rallo Lombarte y Rosario García Mahamut (eds.), *Hacia un nuevo derecho europeo de protección de datos*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2015.





### Consideraciones previas

Anterior a la irrupción de Internet, el evento histórico que marcó el curso de la historia de la humanidad fue la Revolución Industrial. Un proceso de grandes magnitudes, ocurrido en el siglo XVIII en el Reino Unido que provocó cambios en la economía, sociedad y tecnología; la máquina de vapor, ícono de aquel acontecimiento histórico, vino a transformar radicalmente a una sociedad acostumbrada al trabajo manual y al uso de animales de tiro para la producción industrial y el transporte de mercancías y personas.

Con el avance de los años, y la incursión en la sociedad de tecnologías cada vez más sofisticadas, que permitieron acortar aún más los tiempos de producción y de traslado entre personas, la Revolución Industrial fue cediendo su portento, primero, a una revolución caracterizada por el empleo de tecnologías análogas, mecánicas y electrónicas, y después a una de mayor calado y mayores proporciones, representada por las tecnologías digitales. Esta última revolución, considerada como la tercera revolución industrial, se ha caracterizado por el desarrollo galopante de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, sistemas digitales innovadores que sin duda han venido a reconfigurar la manera en la cual nos relacionamos, comunicamos, actuamos, trabajamos y pensamos.

Esta revolución digital, además, está representada por Internet, una tecnología única en su tipo que de acuerdo a la *Federal Networking Council*, hace referencia a un sistema global de información que cumple con tres características, a saber:

#### Sumario

Consideraciones previas. . . . .	583
Derechos humanos y la red. . . . .	586
Derecho a la privacidad y derecho de acceso a la información en Internet . . . . .	589
Libre expresión y opinión en Internet . . . . .	595
Consideraciones finales. . . . .	598
Bibliografía . . . . .	599

1. Un sistema relacionado lógicamente por un único espacio de direcciones global basado en el protocolo de Internet (conocido como IP) o en sus extensiones;
2. Un sistema capaz de soportar comunicaciones utilizando para ello protocolos TCP/IP o sus extensiones u otros protocolos compatibles con el protocolo de Internet, y
3. Un sistema que usa, provee, o hace accesible, privada o públicamente, servicios de alto nivel en capas y otras infraestructuras relacionadas.<sup>1</sup>

En efecto, estas tres características han dado pie para concebir a Internet como una gran red interconectada, global y abierta. Vale la pena señalar, en este sentido, que Internet no depende de un poder centralizado sino que se encuentra distribuido en millares de redes interconectadas dirigidas por proveedores de servicios, compañías individuales, universidades, gobiernos, etcétera.<sup>2</sup>

La magia, por decirlo de alguna manera, de Internet, reside en su potencial de comunicación y organización para quienes acceden a ella. Dicho de otra manera, Internet es la puerta de entrada para millones de personas no sólo para consumir contenidos, sino también para crearlos y difundirlos. Este aspecto, a su vez, ha sido el causante de que la red de redes -como también es conocida Internet- sea la punta de lanza de esta tercera revolución industrial:

Si la tecnología de información es el equivalente histórico de lo que supuso la electricidad en la era industrial, en nuestra era podríamos comparar a Internet con la red eléctrica y el motor eléctrico, dada su capacidad para distribuir el poder de la información por todos los ámbitos de la actividad humana.<sup>3</sup>

Dicha capacidad de Internet para distribuir el poder de la información ha tomado, con el transcurso de los años, más notoriedad; cada vez son más las personas, por ejemplo, que prefieren recurrir a medios de comunicación digital para acceder a información noticiosa y de entretenimiento. Y lo anterior no es para sorprendernos, pues frente al nulo nivel de interactividad y colaboración ofrecidos por los medios convencionales, Internet se ha posicionado como un medio capaz, no solamente de conectar a millones de personas, sino de crear ambientes de colaboración horizontal idóneos para la generación de condiciones de igualdad entre los competidores.

Internet también es una red en crecimiento. En 1995, el número de usuarios de la red de redes era menor a los 20 millones.<sup>4</sup> Conforme fueron saliendo y comercializándose nuevos avances de la informática y se amplió la gama de proveedores de servicios de Internet, la estadística fue en aumento. Ahora, en el año 2016, de acuerdo a la Unión

<sup>1</sup>The Networking and Information Technology Research and Development Program, *Definition of Internet*, 1995, disponible en [https://www.nitrd.gov/fnc/Internet\\_res.aspx](https://www.nitrd.gov/fnc/Internet_res.aspx)

<sup>2</sup>Internet Society, *Cómo funciona Internet*, disponible en <http://www.internetsociety.org/es/c%C3%B3mo-funciona>.

<sup>3</sup>Castells, Manuel, *La Galaxia Internet*, Barcelona, Areté, 2001, p. 15.

<sup>4</sup>Tubella I Casadevall, Imma y Vilaseca I Requena, Jordi (coords.), *Sociedad del Conocimiento, como cambia el mundo ante nuestros ojos*, Barcelona, Editorial UOC, 2005, p. 49.

Internacional de Telecomunicaciones (UIT), se estima que la cifra global de personas conectadas a Internet sea de 3,200 millones.<sup>5</sup> Como es de esperarse, la cifra crecerá año con año, para el 2020, por ejemplo, Microsoft augura que el número alcanzará los 4,000 millones de internautas.<sup>6</sup>

Las ventajas de mantenerse conectado son amplias. Una de las más significativas, sin duda, es el hecho de que con un solo clic podemos acceder a todo un cúmulo de información y conocimiento a la carta. De hecho, según un estudio del 2010, se estima que el 95% de toda la información existente en el planeta se encuentra digitalizada y accesible, en su mayor parte, en Internet<sup>7</sup>. La sencillez para acceder a dicha información, por principio de cuentas, ha sido el detonante para mejorar paulatinamente la calidad de vida de las personas.

Ahora bien, que Internet, y en general las nuevas tecnologías, sean potenciadoras de la calidad de las personas y las sociedades es algo que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ya preveía en varios de sus documentos oficiales. Por ejemplo, en la Resolución 56/183 aprobada el 21 de diciembre de 2001 la ONU reconoció la necesidad de aprovechar las posibilidades que ofrecen los conocimientos y la tecnología para promover los objetivos fijados en la Declaración del Milenio, la cual tuvo como objetivo resolver, o al menos aminorar, ocho problemas de índole mundial, como la pobreza, y la propagación del SIDA, por ejemplo.

Derivado de la resolución 56/183, la ONU aprobó la celebración de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI), un evento internacional que estuvo a cargo de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y que fue realizado en dos fases. La primera de ellas, realizada en Ginebra, Suiza del 10 al 12 de diciembre de 2003, y la segunda en Túnez, realizada del 16 al 18 de noviembre de 2005. Aunado a las dos fases de la CMSI, se encuentra el CMSI+10, celebrado el 15 y 16 de diciembre de 2015 para revisar los resultados de los objetivos y renovar los acuerdos pactados en Ginebra y Túnez.

Dicha Cumbre, acogió a gobiernos nacionales, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y a la ONU y sus organismos especializados para abordar diversas cuestiones relativas a las tecnologías de la información y la comunicación. Resalta, además, con motivo de la primera fase de la CMSI, el deseo y compromiso de los participantes de:

[...] construir una Sociedad de la Información centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida, sobre la base de los propósitos y principios de la Carta de las Na-

<sup>5</sup> International Telecommunication Union, *ICT Facts & Figures*, disponible en <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2015.pdf>.

<sup>6</sup> Kleiner, Aaron et al., *Linking Cybersecurity Policy and Performance*, disponible en <http://www.microsoft.com/en-us/download/confirmation.aspx?id=36523&gt>.

<sup>7</sup> Castells, Manuel, *Cambio, el impacto de Internet en la sociedad: una perspectiva global*, disponible en <https://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/2014/03/BBVA-Comunicaci%C3%B3n-Cultura-Manuel-Castells-El-impacto-de-internet-en-la-sociedad-una-perspectiva-global.pdf>.

ciones Unidas y respetando plenamente y defendiendo la Declaración Universal de Derechos Humanos.<sup>8</sup>

Derivado de la segunda fase de la CMSI, y como muestra del compromiso para desarrollar una Sociedad de la Información, los participantes solicitaron al Secretario General de las Naciones Unidas que convocara para el segundo trimestre de 2006 al Foro para la Gobernanza de Internet (IGF, por su acrónimo para *Internet Governance Forum*), un espacio multilateral, democrático y transparente que tiene como finalidad debatir temas relativos a las políticas públicas para consolidar la gobernanza de internet, con el fin de contribuir a la sostenibilidad, la solidez, la seguridad y el desarrollo de la red de redes.

Las discusiones abordadas en el IGF tienden a analizar los marcos regulatorios y las políticas públicas, los riesgos emergentes, los problemas globales, así como las mejores y peores prácticas que han sido adoptadas, todo en torno a Internet. Vale recalcar que el IGF no adopta resoluciones ni acuerdos de ningún tipo. En cambio, lo que busca es propiciar un entorno que facilite el discurso entre gobiernos, organizaciones no gubernamentales, compañías privadas, especialistas técnicos y sociedad civil interesados en temas de Gobernanza de Internet.

Con lo anterior como contexto, es que cada año<sup>9</sup>, desde el 2006, se celebra este importante Foro, en el cual se abordan temas coyunturales relacionados con Internet. La agenda varía en cada edición del IGF. En su más reciente edición, por ejemplo, la agenda tuvo como tema central *La Evolución de la Gobernanza de Internet, fortaleciendo el Desarrollo Sostenible* y como subtemas, entre otros, los relativos a Internet y Derechos Humanos, Ciberseguridad y Confianza Digital, Inclusión y Diversidad, Economía Digital, etcétera.<sup>10</sup>

Todo lo ya señalado sirve como prueba inequívoca de que en la actualidad, tanto Internet como las nuevas tecnologías, son conceptualizadas como instrumentos potenciadores de la calidad de vida humana y el desarrollo de los pueblos. Desde el mirador del Derecho, sin embargo, Internet y las nuevas tecnologías también representan un serio desafío de cara al ejercicio de los derechos humanos, en especial los relativos a la privacidad, el acceso a la información y la libertad de expresión.

## Derechos humanos y la red

Los derechos humanos son exigencias fundamentales que puede plantear cualquier ser humano por el simple hecho de serlo. Son inherentes a todas las personas, sin discriminación por motivo alguno. Estos deben ser satisfechos, toda vez que refieren a unas

<sup>8</sup> Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, *Documento WSIS-03/GENEVA/4-S*, 2004, disponible en <http://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html>.

<sup>9</sup> Cabe hacer hincapié que en diciembre de 2016 el IGF tendrá verificativo en México.

<sup>10</sup> Internet Governance Forum, *The 10th Internet Governance Forum (IGF) Chair's Summary*, Joao Pessoa, Brasil, 2015, disponible en [http://www.intgovforum.org/cms/10th%20IGF%20Chairs%20Summary\\_Finalv2.pdf](http://www.intgovforum.org/cms/10th%20IGF%20Chairs%20Summary_Finalv2.pdf).

necesidades tan básicas, que resultan indispensables para que puedan desarrollarse los seres humanos. Son garantías jurídicas universales que protegen a las personas y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades, los derechos fundamentales y la dignidad humana.<sup>11</sup> Constituyen atributos inherentes a la dignidad humana superiores al poder del Estado. Reconociendo un carácter único y excepcional de todo ser humano que debe ser respetado y protegido, de forma íntegra, sin excepción alguna.<sup>12</sup>

El principio de universalidad es la piedra angular del derecho internacional de los derechos humanos. En este sentido los Estados tienen el deber, con independencia de sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.<sup>13</sup> La obligación de protección exige a los Estados impedir abusos contra los derechos humanos de individuos y grupos. La obligación de realizarlos significa que los Estados deben adoptar medidas positivas que faciliten el disfrute de los derechos humanos. De igual forma, los derechos humanos se encuentran interrelacionados y son interdependientes e indivisibles. En consecuencia, el avance de uno facilita el de los demás. De la misma forma que la privación de un derecho afecta de forma negativa a los demás, son iguales y no discriminatorios.<sup>14</sup>

La *Declaración y Programa de Acción de Viena* (1993), reconoce que los derechos humanos y las libertades fundamentales son *patrimonio innato de todos los seres humanos*. Y si bien, su promoción y protección recae principalmente en los Estados, las personas, como sujetos centrales de los derechos humanos y las libertades fundamentales, no sólo deben ser el principal beneficiario de estos derechos, sino que también deben participar de forma activa en su realización.<sup>15</sup>

En la actualidad, debido a la importancia que tiene en todos los ámbitos del desarrollo humano, mucho se ha discutido en torno a si Internet, o más bien, su acceso, debe ser reconocido como un derecho humano. Más allá de esta discusión, una cosa es cierta, Internet se desarrolla como una herramienta básica en la vida diaria a través de la cual las personas ejercen sus derechos humanos, sin limitación de fronteras ni espacio. Las redes que dan vida a Internet no conocen espacios delimitados, sino conexiones comunicativas, canalizaciones infraestructurales de flujos. Es por ello que debemos comenzar a pensar que los bordes ya no están donde estaban, en ese lugar

<sup>11</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (OACNUDH), *20 claves para conocer y comprender mejor los Derechos Humanos*, México, OACNUDH, 2011, p. 6.

<sup>12</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Caballero Ochoa, José Luis, “Nomenclatura y universalidad de los derechos; reconocimiento de derechos y garantías; restricciones”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo et al. (coords.), *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana*, tomo I, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación/UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas/Konrad Adenauer Stiftung, 2013, p. 5.

<sup>13</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), *Declaración y Programa de Acción de Viena*, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, ONU Doc. a/CONF.157/23, p. 19, [http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA\\_booklet\\_Spanish.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf)

<sup>14</sup> Organización de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *¿Qué son los derechos humanos?*, <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

<sup>15</sup> AGNU, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, cit., p. 15.

institucionalizado donde acababa una soberanía y empezaba otra.<sup>16</sup> Con internet las fronteras ya no están demarcadas por la territorialidad.

Al inicio de este artículo hacíamos mención de que Internet se caracteriza por no ser propiedad de nadie. A diferencia de otras redes tradicionales como pueden ser la radio y la televisión, Internet se encuentra dirigida por los usuarios, quienes diariamente crean gran parte su contenido. Asimismo, Internet ha generado un espacio en torno al cual las personas han desarrollado un sentido de pertenencia, adaptándola como la nueva forma de espacio público, en donde diariamente se comparten ideas, pensamientos, además de información. Ahí radica el enorme crecimiento y aceptación que ha fomentado el crecimiento exponencial de Internet, el sentido de pertenencia que los usuarios tenemos.

Cada uno conformamos y alimentamos a la enorme red que significa Internet. Lo que nos permite sentirnos, en parte, propietarios de la misma. En la actualidad Internet continúa creciendo. Por otro lado, el perfil de las personas que en un inicio empleaban Internet se ha ido diversificando. En el aspecto tecnológico, la manera en que hoy accedemos a la red es híbrida. Se accede a través de numerosos dispositivos electrónicos, la computadora ha cedido su protagonismo a nuevas tecnologías como los teléfonos móviles inteligentes y otros sistemas inalámbricos o vinculados a la banda ancha, lo que ha fomentado el crecimiento exponencial de Internet.<sup>17</sup>

En la Cumbre del Milenio de la ONU se hizo énfasis en que la Sociedad de la Información debe contribuir a mejorar la vida de todos los ciudadanos, una forma de hacerlo es a través de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para el fomento a la democracia, transparencia, responsabilidad y gobierno eficaz.<sup>18</sup>

A nivel regional, en la Resolución AG/RES.2702 (XLII-O/12) intitulada *Utilización de las Telecomunicaciones/Tecnologías de la Información y la Comunicación para crear una Sociedad de la Información integradora* (aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 4 de junio de 2012), la Organización de Estados Americanos (OEA), reconoció la importancia de las TIC para el desarrollo político, económico, social y cultural, así como un factor esencial para la reducción de la pobreza, la creación de empleo, la protección ambiental y para la prevención y mitigación de catástrofes naturales<sup>19</sup>.

En el año 2015, dentro del 70° aniversario de la ONU, la Asamblea General adoptó un nuevo programa de desarrollo sostenible y un nuevo acuerdo mundial sobre el cambio climático. Derivado de lo anterior se adoptaron 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). Para su cumplimiento, la ONU ha reconocido la importancia de las

<sup>16</sup>Innerarity, Daniel, *Un mundo de todos y de nadie. Piratas, riesgos y redes en el nuevo orden global*, Barcelona, Paidós, 2013, p. 82.

<sup>17</sup>Badia, Félix, *Internet: situación actual y perspectivas*, Colección de Estudios Económicos, número 28, Barcelona, Ed. La Caixa, 2002, pp. 208-209.

<sup>18</sup>Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Objetivos del Desarrollo del Milenio*, <http://www.un.org/es/millenniumgoals/global.shtml>

<sup>19</sup>Organización de los Estados Americanos, *Declaraciones y Resoluciones Aprobadas por la Asamblea General, Utilización de las Telecomunicaciones/Tecnologías de la Información y la Comunicación para crear una Sociedad de la Información integradora*, 2012, p. 33, [scm.oas.org/42AG/Documents/VOL\\_SPA.doc](http://scm.oas.org/42AG/Documents/VOL_SPA.doc)

TIC y la interconexión mundial, como coadyuvantes para superar la brecha digital y desarrollar sociedades del conocimiento.

## Derecho a la privacidad y derecho de acceso a la información en Internet

Comunicación e información son dos aspectos de la totalidad de una sociedad. La sociedad no puede ser tal sin la comunicación y no puede transformarse sin la información, ambos aspectos no pueden separarse del estudio de la sociedad global.<sup>20</sup> Sin embargo, en esta era del acceso,<sup>21</sup> el Derecho a la Información, que abarca el derecho a investigar, recibir, difundir información y opiniones por cualquier medio, plasmado en el artículo 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), la más de las veces colisiona con los derechos a la intimidad, privacidad y protección de datos personales, que también constituyen derechos humanos.

La DUDH refiere en su artículo 12:

Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o correspondencia, ni de ataques a su honra o reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

Derecho que también lo encontramos reconocido en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, el cual en su artículo 17, establece que *nadie será objeto de injerencias arbitrarias ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación*, además de establecer la obligación, por parte de los Estados, de la protección de la ley efectivo contra tales injerencias. Este instrumento, que ha sido adoptado por 168 estados, se presenta como mínimo un nivel que debe alcanzarse y a menudo refleja una norma de derecho consuetudinario.<sup>22</sup> En el mismo tenor tenemos el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que entre otros rubros menciona lo siguiente:

1. ...
2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.
3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

<sup>20</sup> Araujo Carranza, Ernesto, *El Derecho a la Información y la Protección de Datos Personales en México*, Porrúa, México, 2009, p. 13.

<sup>21</sup> Rifkin, Jeremy, *La era del acceso. La revolución de la nueva economía*, Barcelona, Paidós, 2013.

<sup>22</sup> Kayne, David, 2015, A/HRC/29/32. *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, Organización de las Naciones Unidas, párrafo 15, p. 7.

El derecho a la privacidad también tiene reconocimiento en diversos instrumentos internacionales como: la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 16),<sup>23</sup> la Convención para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales europeo (art. 8),<sup>24</sup> la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01) (artículo 7).<sup>25</sup> Corolario de lo anterior se colige que al amparo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los Estados tienen la obligación de respetar la privacidad de las personas, al mismo tiempo que deben velar porque esta no se encuentre mermada de forma arbitraria por conductas de terceros.

Debido a que los derechos a la vida privada y a la libertad de expresión son tan fundamentales para la dignidad humana y la gobernanza democrática, las restricciones deben delimitarse de cerca, estar establecidas en la ley y aplicarse en sentido estricto y sólo en circunstancias excepcionales. *En la era digital, proteger estos derechos exige una vigilancia excepcional.*<sup>26</sup>

Los individuos gozan de los mismos derechos humanos en el mundo *online* que en el mundo *off line*, este reconocimiento fue manifestado por la ONU en la Resolución 68/167, aprobada el 28 de diciembre del año 2013, denominada *El derecho a la privacidad en la era digital*. En ella señala que los derechos humanos deben prevalecer, con independencia del medio. Además exhortó a los Estados a respetar y proteger el derecho a la privacidad, así como a las comunicaciones digitales y la recopilación de datos personales. Este reconocimiento ha sido adoptado en reiteradas ocasiones por la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU), la OEA, por la Comisión Europea y por los Estados. En este sentido, existe un reconocimiento internacional sobre la necesidad de que los Derechos Humanos deban ser garantizados y protegidos en el contexto de Internet.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> El artículo 16 de la Convención sobre los Derechos del Niño, refiere: *1. Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación.*

*El niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques.*

<sup>24</sup> Artículo 8. *Derecho al respeto a la vida privada y familiar. 1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.*

*No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás.*

<sup>25</sup> Artículo 7. *Respeto de la vida privada y familiar. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones.*

<sup>26</sup> Kayne, David, *op. cit.*, p. 15.

<sup>27</sup> Mismo reconocimiento se ha realizado en los siguientes documentos: *Declaración Conjunta sobre Antiterrorismo, Radiodifusión e Internet* (20 de noviembre de 2001), donde se reconoce que: *El derecho a la libertad de expresión rige tanto para Internet como para los demás medios de comunicaciones*; *La Declaración Conjunta Sobre Internet y sobre Medidas Anti-Terroristas* (21 de diciembre de 2005), en donde reconoce *la gran y cada vez mayor importancia de Internet como un vehículo para facilitar en la práctica el libre flujo de información e ideas que yacen en el corazón del derecho a la libertad de expresión*; *Declaración conjunta del décimo aniversario: Diez desafíos claves para la libertad de expresión en la próxima década* (2 de febrero de 2010), la cual destaca *el gigantesco potencial que ofrece Internet como herramienta para ejercer la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información*; *Declaración Conjunta sobre Wikileaks* (21 de diciembre de 2010), la cual, al amparo de los derechos de libertad de expresión y el derecho de acceso a la información, reconoce que: *los bloqueos o*



El derecho a la intimidad nos permite salvaguardar qué carácter de nuestra vida queremos compartir, el derecho a la protección de datos personales consiste en ese derecho a la disposición de nuestra información, lo que se ha dado en llamar el derecho a la autodeterminación informativa. Tal y como lo reconoció el Tribunal Constitucional español en su sentencia de fecha 292/2000, de 30 de noviembre.<sup>28</sup> El Tribunal diferenció entre el derecho de una persona de tener control sobre sus datos personales, sobre su uso y destino, con el propósito de impedir su tráfico ilícito y lesivo para la dignidad y el derecho del afectado, con el cual se identifica el derecho de protección de los datos personales, con el derecho de ser protegido en nuestra persona frente a cualquier invasión que pueda realizarse en éste ámbito de la vida personal y familiar, que la persona desea excluir del conocimiento ajeno y de intromisiones de terceros contra su voluntad, lo que constituye el derecho a nuestra intimidad.

En el ámbito regional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha reconocido la protección contra injerencias arbitrarias o abusivas en el ámbito personal, el honor y familiar. La Corte IDH se ha pronunciado en el sentido de que *el ámbito de la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública*.<sup>29</sup> En este contexto, también ha establecido que el ámbito de la privacidad comprende *el controlar difusión de información personal hacia el público*,<sup>30</sup> reconociendo de esta forma el derecho a controlar información sobre uno mismo o de autorregulación informativa. Por tanto se ha determinado como una obligación para los Estados, la adopción de medidas que aseguren el referido derecho.<sup>31</sup>

El derecho a la privacidad no es algo nuevo. Sin embargo, con el empleo de Internet, se potencializa la forma en que pueden surgir injerencias a nuestra privacidad. El tema privacidad ha tomado mayor importancia gracias a las declaraciones vertidas por

---

*sistemas de filtración de Internet no controlados por usuarios finales, impuestos por un proveedor gubernamental o comercial del servicio son una forma de censura previa y no pueden ser justificados; Declaración conjunta sobre libertad de expresión e Internet (1 de junio de 2011), en donde se establecen lineamientos para proteger la libertad de expresión en Internet; Declaración Conjunta sobre libertad de expresión en Internet del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión y la Relatora Especial para la libertad de expresión de la CIDH (20 de enero de 2012); en donde se reconoce que la libertad de expresión se aplica a Internet del mismo modo que a todos los medios de comunicación; Declaración conjunta sobre programas de vigilancia y su impacto en la libertad de expresión (21 de junio de 2013), reconoce la importancia fundamental de comprender que dado el carácter dinámico de los avances en Internet y en la tecnología de las comunicaciones en general, este tipo de vigilancia puede constituir un acto particularmente invasivo que afecta seriamente el derecho a la privacidad y la libertad de pensamiento y expresión.*

<sup>28</sup>Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre de 2000, Recurso de inconstitucionalidad 1.463/2000, Promovido por el Defensor del Pueblo respecto de los arts. 21.1 y 24.1 y 2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, *Vulneración del derecho fundamental a la protección de datos personales. Nulidad parcial de varios preceptos de la Ley Orgánica*, publicado en el *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, núm. 4, de 4 de enero de 2001, páginas 104 a 118, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2001-332>

<sup>29</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Tristán Donoso vs. Panamá*, Sentencia de 27 de enero del año 2009, Serie C, número 193, párrafo 55.

<sup>30</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina*, Sentencia de 29 de noviembre de 2011, Serie C, número 238, párrafo 48.

<sup>31</sup>*Ibidem*, párrafo 49.

Edward Snowden en el año 2013. Las revelaciones,<sup>32</sup> por parte del ex agente de la CIA (*Central Intelligence Agency*), respecto a la violación masiva a la privacidad, derivada de tecnologías de vigilancia (programas PRISM y *XKeyscore*) desarrolladas por la Agencia Nacional de Seguridad (NSA, por su acrónimo en inglés para *National Security Agency*) el gobierno estadounidense fue un despertar para la Comunidad Internacional, respecto a la facilidad con que las nuevas tecnologías pueden ser empleadas para la vigilancia clandestina, la interceptación de comunicaciones y la recopilación de nuestra información personal, de forma tanto nacional como transnacional.

Como parte de lo que se ha denominado el “Efecto Snowden”, el 18 de diciembre del año 2013 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó, sin votación, su Resolución 68/167, sobre *El derecho a la privacidad en la era digital*, antes referida. Además, en dicha Resolución se reconoce que el avance de la tecnología ha acrecentado la capacidad, por parte de los gobiernos, empresas y personas de llevar a cabo actividades de vigilancia, interceptación y recopilación de datos de forma arbitraria. Lo anterior puede conllevar la violación a los derechos humanos. De dicho documento destaca la emisión de un cuestionario el cual fue entregado a los Estados, en relación a la implementación de dicha resolución. Las preguntas formuladas fueron:<sup>33</sup>

1. ¿Qué medidas se han tomado a nivel nacional para asegurar el respeto y la protección del derecho a la privacidad, incluido en el contexto de la comunicación digital?
2. ¿Qué medidas fueron adoptadas para prevenir violaciones al derecho a la privacidad, incluidas las que aseguran que la legislación nacional relevante cumplía con las obligaciones de los Estados miembros bajo la legislación internacional?
3. ¿Qué medidas específicas fueron tomadas para asegurar que los procedimientos, prácticas y legislación sobre la vigilancia de las comunicaciones, su interceptación y recolección de datos personales, son coherentes con las obligaciones de los Estados miembros bajo la legislación internacional?
4. ¿Qué medidas han sido adoptadas para establecer y mantener la independencia de los mecanismos efectivos capaces de asegurar la transparencia y rendición de cuentas de las comunicaciones vigiladas por los Estados y la recolección de datos personales?
5. ¿Cualquier otra información sobre la protección y promoción del derecho a la privacidad en el contexto de la vigilancia doméstica y extraterritorial y en la interceptación de las comunicaciones personales, así como en la recolección de datos personales.

El 17 de abril del año 2013 el Relator Especial para la promoción y protección del derecho de libertad de expresión, Frank La Rue,<sup>34</sup> presentó un informe, ante la AGNU, en donde advertía sobre las implicaciones de la vigilancia de las comunicaciones, por parte de los Estados, como posibles injerencias en contra de los derechos de privacidad y libertad de expresión. En el documento pone en evidencia la realidad sobre la reco-

<sup>32</sup> Publicadas en el mes de junio del año 2013 en los periódicos *The Guardian* y *The Washington Post*.

<sup>33</sup> Vale la pena señalar que México no respondió al cuestionario.

<sup>34</sup> La Rue, Frank, *A/HRC/23/40. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, Organización de las Naciones Unidas, 2013, [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.40\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.40_EN.pdf).

lección, almacenamiento, accesibilidad de nuestra información. Destacando las formas en que los Estados pueden llevar a cabo este tipo de vigilancia, a saber: interceptación en tiempo real a través de la intromisión de llamadas telefónicas; la localización de los individuos por medio de servicios de geolocalización, o a través del envío de mensajes de texto y su grabación; el historial de navegación *web* (*web browsing*) o actividad *online*, entre otros.

En el mismo tenor, el documento A/HRC/27/37 de fecha 30 de junio de 2014,<sup>35</sup> relativo al Informe de la Oficina de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se reconoce que la más de las veces los gobiernos justifican la creación e implementación de programas de vigilancia en atención a motivos de seguridad nacional, en particular en un entorno amenazado por el terrorismo o la delincuencia. En este sentido, desde el punto de vista de lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 17) la seguridad nacional o la prevención de actos terroristas u otros delitos puede ser un “objetivo legítimo”. Sin embargo, refiere el informe, debe existir un criterio de proporcionalidad entre la necesidad de la medida y el beneficio real obtenido por la misma.

En el año 2014, como resultado de la preocupación en torno a los sistemas de vigilancia en masa, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, emitió el informe A/HRC/27/37. En dicho documento se reconoce el aumento en la capacidad, por parte estados, gobiernos y empresas, para realizar actividades de vigilancia, interceptación y recopilación de datos. Incluso, refiere el documento: *la mera existencia de un programa de vigilancia en masa crea, por lo tanto, una injerencia en la privacidad* (párrafo 20).<sup>36</sup> En este caso corresponde al Estado el acreditar que dicha injerencia se encuentra fundada y motivada conforme a Derecho.

Atendiendo a la interdependencia de los derechos humanos, el derecho a la privacidad también garantiza e efectivo disfrute de otros derechos, como el de libertad de expresión. Los sistemas de vigilancia en masa pueden atentar contra el libre intercambio y expresión de ideas. Para que las personas puedan ejercer su derecho a la privacidad en las comunicaciones, estas deben garantizar la privacidad, estar libres de injerencias y de ser el caso el anonimato. En este sentido la ONU ha hecho hincapié en que la seguridad de las comunicaciones significa que los individuos deben ser capaces de verificar que sus comunicaciones se reciben únicamente por sus destinatarios, sin interferencia ni alteración alguna, y que las comunicaciones que reciben se encuentran libres de dicha intrusión. El anonimato, por su parte, es uno de los avances más im-

<sup>35</sup> Derivado de la solicitud a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, de la elaboración de un informe sobre la protección y la promoción del derecho a la privacidad en el contexto de la vigilancia y la interceptación de las comunicaciones digitales y la recopilación de datos personales en planos nacional e internacional, incluso a gran escala.

<sup>36</sup> Organización de las Naciones Unidas, A/HRC/27/37. *El derecho a la privacidad en la era digital. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 2014, párrafo 20, p. 7.

portantes habilitados por Internet, el cual permite que las personas expresen libremente sus ideas y pensamientos, sin miedo a ser castigados<sup>37</sup>.

En este entorno, también ha tomado gran relevancia el cifrado de las comunicaciones digitales. Tal y como ha señalado el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, David Kaye, en el Informe A/HRC/29/32<sup>38</sup> (22 de mayo de 2015), en la actualidad el cifrado y el anonimato son las principales vías de seguridad en línea que ofrecen a las personas un medios para proteger su privacidad, al permitirles elaborar y compartir ideas y opiniones, sin injerencia alguna. De esta forma reconoce las implicaciones sobre el uso del cifrado<sup>39</sup> y el anonimato como una forma de protección de la privacidad en la era digital.

Dentro del Informe, el Relator reconoce la necesidad de que Internet deba mantenerse abierto y seguro, lo cual figura entre *los principales requisitos para el disfrute de la libertad de expresión en la actualidad* (párrafo 11). En este sentido, afirma que *la capacidad de buscar en la red, elaborar ideas y comunicarse de manera segura es tal vez, para muchos, la única manera de explorar aspectos básicos de su identidad como género, la religión, la etnia, el origen nacional o la sexualidad* (párrafo 12).<sup>40</sup>

En torno a la libertad de expresión en Internet, cabe destacar el monitoreo y bloqueo que se realiza a algunos sitios *web*. Lo que conlleva una violación a dicho derecho. Tal y como se ha reconocido en la *Declaración Conjunta* del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, *sobre programas de vigilancia y su impacto en la libertad de expresión*.<sup>41</sup> En dicha declaración se alerta sobre la inadecuada legislación existente en materia de inteligencia y seguridad, frente al desarrollo de las tecnologías en la era digital. En especial sobre los efectos intimidatorios que el acceso indiscriminado sobre la información sobre la comunicación de las personas pueda generar sobre los derechos de libertad de pensamiento y acceso a la información. En relación a la intervención, recolección y uso de información personal, *incluidas todas las limitaciones al derecho de la persona afectada a acceder a información sobre las mismas,*

<sup>37</sup> Kayne, David, A/HRC/29/32. *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, Organización de las Naciones Unidas, 2015, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session29/Pages/ListReports.aspx>

<sup>38</sup> *Idem*.

<sup>39</sup> El tema del encriptado, tomó mayor relevancia en la conciencia pública derivado de la solicitud de FBI (Federal Bureau of Investigation) hacia la empresa *Apple Inc.*, para colaborar en la investigación de los ataques terroristas que tuvieron verificativo en diciembre del año 2015 en San Bernardino, California. En esa ocasión el FBI solicitaba a la empresa la creación de una versión del sistema operativo de iPhone, que fuera capaz de evadir los sistemas de seguridad, lo que, bajo el argumento de la empresa, dicho software tendría el potencial para desbloquear cualquier dispositivo de esa clase y poner en riesgo la privacidad de sus usuarios. Derivado de la controversia suscitada entre la empresa *Apple Inc.*, y el FBI y como un reconocimiento a la importancia de proteger la privacidad de los usuarios, aplicaciones como WhatsApp han creado un cifrado para proteger las conversaciones.

<sup>40</sup> Kayne, David, 2015, *op. cit.*, p. 5.

<sup>41</sup> Relator Especial de las Naciones Unidas para la Protección Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión, Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, *Declaración Conjunta sobre programas de vigilancia y su impacto en la libertad de expresión*, 2013, <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=926&IID=2>

éstas no deben ser arbitrarias o abusivas, por tanto se insta a que estas se encuentren claramente autorizadas por la ley. En este sentido, los límites respecto a la naturaleza, alcance y duración de este tipo de medidas, las razones para ordenarlas, las autoridades competentes para autorizar, ejecutar y supervisarlas y los mecanismos legales para su impugnación, deben estar contemplados en la ley. Y refiere la Declaración:

La vigilancia de las comunicaciones y las injerencias a la privacidad que excedan lo estipulado en la ley, que se orienten a finalidades distintas a las autorizadas por ésta o las que se realicen de manera clandestina deben ser drásticamente sancionadas. Esta injerencia ilegítima incluye aquella realizada por motivos políticos contra periodistas y medios de comunicación independientes.<sup>42</sup>

No pasa inadvertido que a través de Internet y amparados en la libertad de expresión se manifiestan ideologías basadas en torno a discursos de odio. Los terroristas y delincuentes también emplean esta herramienta para cometer ilícitos, hacer llamamientos de odio o incluso, reclutar seguidores. En este sentido, recientemente en la Comisión Europea en conjunto con *Facebook*, *Twitter* y *YouTube* firmaron el *Code of Conduct on illegal online hate speech*.<sup>43</sup> Con la firma de este Código de Conducta, las empresas se comprometen a continuar sus esfuerzos para hacer frente a las expresiones de odio, ilegal, en línea. El Código es el resultado de la declaración conjunta emitida por el Consejo extraordinario de Justicia e Interior, de fecha 24 de marzo del año 2016, en el marco de los ataques terroristas llevados a cabo en Bruselas. En esta Declaración la Comisión se comprometió a *intensificar su trabajo con las empresas de tecnologías de la Información, en particular en el Foro de internet de la unión, para contrarrestar la propaganda terrorista y desarrollar, antes de junio de 2016*.<sup>44</sup> Dentro de las medidas, se incluye el desarrollo conjunto de procedimientos internos y la capacitación del personal para garantizar la revisión de la mayoría de las notificaciones válidas, para la eliminación de estos mensajes, en menos de 24 horas, y eliminar o desactivar, en su caso, el acceso a dicho contenido.<sup>45</sup>

## Libre expresión y opinión en Internet

Tal y como lo ha expresado el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, *Internet, como ningún otro medio de comunicación antes, ha permitido a los individuos comunicarse*

<sup>42</sup> *Idem*.

<sup>43</sup> Comisión Europea, *European Commission and IT Companies announce Code of Conduct on illegal online hate speech*, 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/24-statement-on-terrorist-attacks-inbrussels-on-22-march/>

<sup>44</sup> Consejo Europeo, *Joint statement of EU Ministers for Justice and Home Affairs and representatives of EU institutions on the terrorist attacks in Brussels on 22 March 2016*, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/24-statement-on-terrorist-attacks-inbrussels-on-22-march/>.

<sup>45</sup> Disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1937\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1937_en.htm).

*instantáneamente y a bajo costo, y ha tenido un impacto dramático en el periodismo en la forma en que compartimos y accedemos a la información e ideas* (párrafo 10).<sup>46</sup>

La DUDH refiere en su artículo 19:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

El derecho a la libertad de opinión y expresión también se encuentra reconocido en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Dicho instrumento reconoce como parte del derecho de libertad de expresión el: *buscar, recibir y difundir toda clase de informaciones e ideas, de toda índole*, sin fronteras, por cualquier procedimiento de nuestra elección. De igual manera, el mencionado derecho se encuentra plasmado en el artículo 13 de la CADH.

Los instrumentos internacionales referidos no sólo reconocen el derecho de libertad de expresión, sino que establecen el ámbito de protección a través del cual se puede hacer ejercicio de este derecho al referir *cualquier medio de expresión, sin límite de fronteras*. En la actualidad Internet se presenta como el principal medio, atemporal, a través del cual, sin espacios ni fronteras, las personas comparten sus ideas y opiniones.

En el contexto nacional, el artículo sexto constitucional establece que:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.<sup>47</sup>

En el párrafo segundo del citado numeral se encuentra reconocido el derecho a *libre acceso a información plural y oportuna*, lo que constituye la base del derecho de acceso a la información. Este derecho, íntimamente ligado con la rendición de cuentas y la transparencia, es un eje fundamental de la democracia. Y continua el párrafo segundo del artículo 6º reconociendo que este derecho abarca la libertad de *buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión*. Como un reconocimiento de la importancia de las TIC, banda ancha e Internet en el ejercicio de nuestro derecho de acceso a la información y a la libre manifestación de ideas, dentro del párrafo tercero del artículo 6º CPEUM el Estado se obliga a garantizar el derecho de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluidos banda ancha e Internet.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> AGNU, A/66/290. Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de expresión, 2011, p. 5, <http://www.palermo.edu/cele/pdf/onu-informe-2011-esp.pdf>.

<sup>47</sup> Reformado mediante Decreto Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2013.

<sup>48</sup> Adicionado mediante Decreto Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2013.

En el año 2011, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos para la Libertad de Expresión, y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) presentaron la *Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión en Internet*.<sup>49</sup> En este documento se reconoce, principalmente, que la libertad de expresión se aplica del mismo modo en los medios tradicionales de comunicación como en Internet. Además se establecen varios principios generales necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de la libertad de expresión en Internet, entre los que destaca lo referente a las restricciones a la libertad de expresión en Internet, las cuales solo serán aplicables cuando cumplan con los estándares internacionales.

En el año 2013, en el documento *La libertad de expresión e Internet*,<sup>50</sup> la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reconoció la amplitud e importancia del derecho de la libertad de expresión en cualquier sociedad democrática. Derivado de este reconocimiento y con el objetivo de guiar a los gobiernos, órganos legislativos y administrativos, tribunales y la sociedad civil para la adopción de legislación y prácticas en torno al *escenario técnicamente novedoso* que plantea Internet, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión redactó principios generales de protección del derecho de pensamiento y expresión, en el entorno digital.

Con lo anterior como contexto, podemos señalar otros avances que se han producido, a nivel internacional, en torno a Internet y los derechos humanos:

- Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión (ONU), Representante de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación (OSCE) y Relator Especial para la Libertad de Expresión (OEA): *Declaración Conjunta sobre Antiterrorismo, Radiodifusión e Internet* (20 de noviembre de 2001);
- Relator Especial sobre la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU, Representante sobre la Libertad de Prensa de la OSCE, Relator Especial sobre Libertad de Expresión de la OEA: *Declaración Conjunta sobre la regulación de los medios, las restricciones a los periodistas y a la investigación de la corrupción* (18 de diciembre de 2003), de la que destaca que *la manifestación de que cualquier regulación del Internet debe tomar en consideración las características especiales de este medio de comunicación;*

<sup>49</sup> Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Promoción y Protección del derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión *et al*, *Declaración Conjunta Sobre Libertad De Expresión E Internet*, 2011, <http://www.oas.org/es/cidh/expression/showarticle.asp?artID=849>.

<sup>50</sup> Botero Marino, Catalina, *Libertad de Expresión e Internet*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, 2013, [http://www.oas.org/es/cidh/expression/docs/informes/2014\\_04\\_08\\_internet\\_web.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expression/docs/informes/2014_04_08_internet_web.pdf).



- Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, Representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión: *Declaración Conjunta Sobre Internet y sobre Medidas Anti-Terroristas* (21 de diciembre de 2005);
- Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la Libertad de los Medios de Comunicación, Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP): *Declaración conjunta del décimo aniversario: Diez desafíos claves para la libertad de expresión en la próxima década* (2 de febrero de 2010);
- Relator Especial de las Naciones Unidas para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión y Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Declaración Conjunta sobre Wikileaks* (21 de diciembre de 2010);
- Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP): *Declaración conjunta sobre libertad de expresión e Internet* (1 de junio de 2011);
- Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión y Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión de Derechos Humanos de la OEA: *Declaración Conjunta sobre libertad de expresión en Internet del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión y la Relatora Especial para la libertad de expresión de la CIDH* (20 de enero de 2012);
- Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión y Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA: *Declaración conjunta sobre programas de vigilancia y su impacto en la libertad de expresión* (21 de enero de 2013).

### Consideraciones finales

Internet, y en general las nuevas tecnologías, han reconfigurado la forma en la cual nos involucramos, no sólo con el entorno, sino también en el ejercicio de los derechos humanos. Los derechos humanos que antaño sólo eran ejercibles en el mundo físico,



en la actualidad, y gracias a la incursión y socialización de las tecnologías digitales, también es posible ejercerlos en los entornos virtuales. Habida cuenta de estos cambios en su ejercicio, diversas organizaciones internacionales y gobiernos han tenido a bien considerarlos para su protección y debido disfrute por parte de las personas.

La experiencia jurisprudencial, de igual manera, da razones para vislumbrar un futuro con nuevos derechos humanos, o en su caso, con derechos ya existentes que producto del impacto de dichas tecnologías adquirirán nuevos matices, tanto en lo que respecta a su ejercicio como en su protección por parte de los Estados. El punto neural de todo esto, al final de cuentas, es que todos quienes formamos parte de la gran red veamos, por una parte, una Sociedad de la Información consolidada, y por la otra, una mejoría en nuestra calidad de vida producto del ejercicio de derechos como el de la libertad de expresión y opinión y el acceso a la información.

Sin duda, conforme avance el tiempo sabremos si lo anterior se queda en una mera elucubración, o si por el contrario, se convierte en una realidad en la cual estemos involucrados cada uno de los usuarios de nuevas tecnologías, y también quienes sin ser usuarios de ellas, puedan verse beneficiados de manera indirecta. Mientras tanto, la clave residirá en que contemos con un panorama respecto al adecuado ejercicio de nuestros derechos humanos en la red, y lo más importante, que nos involucremos en su defensa y promoción.

## Bibliografía

- ARAUJO CARRANZA, Ernesto, *El Derecho a la Información y la Protección de Datos Personales en México*, Porrúa, México, 2009.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), *Declaración y Programa de Acción de Viena*, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, ONU Doc. a/CONF.157/23, disponible en [http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA\\_booklet\\_Spanish.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf).
- , *A/66/290. Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de expresión*, 2011.
- BADIA, Félix, 2002, “Internet: situación actual y perspectivas”, *Colección de Estudios Económicos*, número 28, Barcelona, Ed. La Caixa.
- BOTERO MARINO, Catalina, *Libertad de Expresión e Internet*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, 2013, disponible en [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014\\_04\\_08\\_internet\\_web.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_08_internet_web.pdf).
- CASTELLS, Manuel, *La Galaxia Internet*, Barcelona, Areté, 2001.
- , Cambio, el impacto de Internet en la sociedad: una perspectiva global, disponible en <https://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/2014/03/BBVA-Comuni-caci%C3%B3n-Cultura-Manuel-Castells-El-impacto-de-internet-en-la-sociedad-una-perspectiva-global.pdf>.
- Comisión Europea, *European Commission and IT Companies announce Code of Conduct on illegal online hate speech*, 2016, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/24-statement-on-terrorist-attacks-inbrussels-on-22-march/>.

- Consejo Europeo, *Joint statement of EU Ministers for Justice and Home Affairs and representatives of EU institutions on the terrorist attacks in Brussels on 22 March 2016*, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/24-statement-on-terrorist-attacks-inbrussels-on-22-march/>.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Tristán donoso vs. Panamá*, Sentencia de 27 de enero del año 2009, Serie C, número 193.
- , *Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina*, Sentencia de 29 de noviembre de 2011, Serie C, número 238.
- Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, *Documento WSIS-03/GENEVA/4-S*, 2004, disponible en <http://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html>.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, José Luis Caballero Ochoa y Christian Steiner (coords.), *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana*, tomo I, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Konrad Adenauer Stiftung, 2013.
- INNERARITY, Daniel, *Un mundo de todos y de nadie. Piratas, riesgos y redes en el nuevo desorden global*, Barcelona, Paidós, 2013.
- International Telecommunication Union, *ICT Facts & Figures*, disponible en <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2015.pdf>.
- Internet Society, *Cómo funciona Internet*, disponible en <http://www.internetsociety.org/es/c%C3%B3mo-funciona>
- KAYNE, David, *A/HRC/29/32. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, Organización de las Naciones Unidas, 2015, disponible en <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session29/Pages/ListReports.aspx>.
- KLEINER, Aaron *et al.*, *Linking Cybersecurity Policy and Performance*, disponible en <http://www.microsoft.com/en-us/download/confirmation.aspx?id=36523&gt>.
- LA RUE, Frank, *A/HRC/23/40. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, Organización de las Naciones Unidas, 2013, disponible en [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.40\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.40_EN.pdf).
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (OACNUDH), *20 claves para conocer y comprender mejor los Derechos Humanos*, México, OACNUDH, 2011.
- , *¿Qué son los derechos humanos?*, <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Objetivos del Desarrollo del Milenio*, disponible en <http://www.un.org/es/millenniumgoals/global.shtml>.
- , *A/HRC/27/37. El derecho a la privacidad en la era digital*. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2014.
- Organización de los Estados Americanos, *Declaraciones y Resoluciones Aprobadas por la Asamblea General, Utilización de las Telecomunicaciones/Tecnologías de la Información y la Comunicación para crear una Sociedad de la Información integradora*, 2012, disponible en [scm.oas.org/42AG/Documents/VOL\\_SPA.doc](http://scm.oas.org/42AG/Documents/VOL_SPA.doc).
- Relator Especial de las Naciones Unidas para la protección promoción del derecho a la libertad de opinión y expresión, relatora especial para la libertad de expresión de la comisión interamericana de derechos humanos de la OEA, *Declaración Conjunta sobre programas de*

*vigilancia y su impacto en la libertad de expresión*, 2013, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=926&IID=2>.

Relator especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, representante para la libertad de los medios de comunicación de la organización para la seguridad y la cooperación en Europa (OSCE), relatora especial de la organización de estados americanos (OEA) para la libertad de expresión, y relatora especial sobre libertad de expresión y acceso a la información de la comisión africana de derechos humanos y de los pueblos (CADHP), *Declaración Conjunta Sobre Libertad de Expresión e Internet*, 2011, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849>.

RIFKIN, Jeremy, *La era del acceso. La revolución de la nueva economía*, Barcelona, Paidós, 2013. The Networking and Information Technology Research and Development Program, *Definition of Internet*, disponible en [https://www.nitrd.gov/fnc/Internet\\_res.aspx](https://www.nitrd.gov/fnc/Internet_res.aspx)

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre de 2000. Recurso de inconstitucionalidad 1.463/2000. Promovido por el Defensor del Pueblo respecto de los arts. 21.1 y 24.1 y 2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, *Vulneración del derecho fundamental a la protección de datos personales. Nulidad parcial de varios preceptos de la Ley Orgánica*, publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 4, de 4 de enero de 2001, páginas 104 a 118, disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2001-332>.

TUBELLA CASADEVALL, Imma y Vilaseca Requena, Jordi (coords.), *Sociedad del Conocimiento, como cambia el mundo ante nuestros ojos*, Barcelona, Editorial UOC, 2005, disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1937\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1937_en.htm).



Democracia,  
libertad de expresión y elecciones

La libertad de expresión protege la facultad de difundir y recibir información, opiniones e ideas mediante medios verbales y no verbales, y tiene una relación estrecha con otros derechos, entre ellos los derechos de participación política de votar, ser votado, reunión, asociación y afiliación. En términos generales, el contenido de la libertad de expresión, sus alcances y límites a su ejercicio están definidos por el ordenamiento nacional e internacional, así como por los criterios interpretativos que orientan y guían la práctica judicial, así como de los diferentes operadores jurídicos.

En términos generales, la libertad de expresión es un elemento esencial de los sistemas democráticos. Así lo reconoce la doctrina y la jurisprudencia nacional, internacional y comparada; a través de dicha libertad se construye el debate público y se conforma la opinión pública en torno a las elecciones, partidos y candidaturas. Esta libertad implica dos aspectos o dimensiones: uno activo, referido a la libertad de expresar la propia opinión, esto es, su dimensión individual, y otro pasivo, que corresponde a su dimensión social, relacionado con la posibilidad de recibir la información de otros para considerarse, de modo comprensivo, como una libertad comunicativa.<sup>1</sup> Desde esta perspectiva, no hay democracia sin debate público ni debate público sin libertad de expresión, libertad de los medios de comunicación y libertad de información. Sólo a partir

Sumario

Democracia, libertad de expresión y elecciones . . . . .	603
Contenido normativo de la libertad de expresión en materia electoral . . . . .	604
El modelo de comunicación político-electoral . . . . .	606
La doctrina nacional e internacional sobre libertad de expresión en materia electoral . . . . .	607
La noción de propaganda electoral . . . . .	612
La práctica judicial de la Sala Superior del Tribunal Electoral . . . . .	613
Comentario final . . . . .	618
Bibliografía . . . . .	619

<sup>1</sup> Cfr. Dieter Grimm, "Freedom of Speech in a Globalized World", en Ivan Hare y James Weinstein (eds.), *Extreme Speech and Democracy*, Nueva York, Oxford University Press, 2009, p. 14.

de la conformación de un debate público robusto se garantiza la participación política de la ciudadanía de manera libre e informada.

En el ámbito electoral, la libertad de expresión tiene tres ámbitos claros de ejercicio: el primero, vinculado a la propaganda política y electoral que emiten los partidos políticos, dirigentes, militantes y simpatizantes, para difundir sus ideologías, plataformas y propuestas, así como para emitir mensajes con miras a la obtención de una precandidatura, candidatura, el triunfo en una elección o la crítica a un adversario político. El segundo se relaciona con la tarea a cargo de los medios masivos de comunicación de difundir información veraz e imparcial sobre los procesos políticos. El tercero estaría vinculado a la expresión libre de opiniones de la ciudadanía en general para difundir sus ideas políticas, así como respecto de su derecho a recibir información plural y suficiente para la emisión de un voto informado, libre y consciente. Adicionalmente, además de la propaganda en sentido estricto, la libertad de expresión en los procesos electorales se relaciona con toda aquella actividad que fomente el debate público y genere información relevante para el electorado, como es la celebración de debates, entrevistas y encuestas, entre otras formas de comunicación, incluidas las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Con ello se procura también la transparencia en el desarrollo de las elecciones y en sus resultados.

La libertad de expresión se incluyó como derecho positivo mexicano en la Constitución de 1857; texto que se trasladó íntegro a la vigente Constitución de 1917 en su artículo 6° constitucional. Esta disposición se ha reformado en seis ocasiones. La primera, de 1977, incorporó el derecho a la información; las dos subsecuentes de 2007 delinearon las bases y principios del derecho de acceso a la información pública y se incorporó el derecho de réplica como un derecho de configuración legal. La cuarta reforma de 2013 estableció la obligación del Estado de garantizar el acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones; la quinta, de 2014, amplió los sujetos obligados en materia de transparencia y constitucionalizó al órgano encargado de garantizar el acceso a la información y la protección de datos; finalmente, la sexta reforma, de 2016, estableció un régimen de coordinación entre el órgano garante federal con los órganos fiscalizadores, las autoridades en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación de información estadística y geográfica, tanto a nivel federal como local.

### Contenido normativo de la libertad de expresión en materia electoral

Las diferentes dimensiones del derecho a la libertad de expresión están contenidas en los artículos 6° y 7° constitucionales que, en conjunto, establecen que la manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, salvo que su ejercicio implique la actualización de supuestos específicos, como el ataque a la moral, la afectación a los derechos de terceros, la provocación de un delito o la perturbación del orden público. Lo anterior es congruente con el respeto de otros de-

rechos fundamentales como la honra, la reputación y la dignidad, que deben ser jurídicamente protegidos en tanto límites externos a la libertad de expresión.

El ámbito electoral establece un régimen especial de propaganda político-electoral respecto al denominado “modelo de comunicación política”, derivado de lo dispuesto, sustancialmente, en los artículos 6º, 7º, 41 y 134 constitucionales, a la luz de los artículos 1º, 2º, 3º, 16, 130; por cuanto hace a los principios que rigen la interpretación de los derechos humanos, el pluralismo cultural y el derecho a la propia lengua de los pueblos indígenas y los alcances respecto de sus emisoras comunitarias, el sentido democrático de la educación y las prohibiciones respecto de la propaganda religiosa en materia política; así como 116 y 122, respecto de las elecciones en las entidades federativas y de la Ciudad de México.

El artículo 41 constitucional, a partir de la reforma de 2007, fija, de modo general, las reglas conforme a las cuales se organizarán y desarrollarán los procesos electorales y determina las características del modelo de comunicación política, caracterizado, en sus rasgos más generales, por el acceso permanente de los partidos políticos a la radio y televisión a través de los tiempos que corresponden al Estado, administrados por el Instituto Nacional Electoral (INE), mediante promocionales pautados; por la prohibición de contratar espacios de radio y televisión para partidos y terceros; la restricción a la propaganda gubernamental durante las campañas y a la promoción personalizada de funcionarios públicos, el derecho de réplica y por el establecimiento de un régimen administrativo sancionador y de un sistema de nulidades electorales, como mecanismos de prevención, control y reparación de posibles violaciones tanto al propio modelo como a los derechos humanos de la ciudadanía y los principios que rigen el proceso electoral. Los artículos 116 y 122 estatuyen las directivas conforme a las cuales las entidades federativas y la Ciudad de México organizarán sus procesos electorales y el sistema de medios de impugnación que regirá localmente; y el artículo 134 regula la propaganda gubernamental con el objetivo de impedir que influya indebidamente en las elecciones.

En el contexto internacional, la libertad de expresión está reconocida en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* y el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, así como, en el ámbito americano, en la *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre* (artículo IV) y la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (artículo 13), y se articula con otros derechos reconocidos internacionalmente, como, por ejemplo, el derecho a la privacidad (honra, reputación, vida privada y familiar), el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación. En su conjunto, como se destacó, el derecho a la libertad de expresión no se limita a difundir las ideas, sino que comprende también los derechos a investigar y recibir informaciones y opiniones por cualquier medio, ya sea oral, escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Asimismo, se reconoce que el ejercicio del derecho entraña deberes y responsabilidades especiales y, por tanto, no es un derecho absoluto, y puede estar sujeto a limitaciones legítimas con la finalidad de proteger derechos de terceros, bienes, valores o principios necesarios en una sociedad democrática, siempre que tales restricciones se encuentren previstas en la legislación, procuren un fin legítimo, sean adecuadas, ne-

cesarias y proporcionales respecto al fin que persiguen. Así lo ha reconocido la jurisprudencia nacional e internacional. Asimismo, se reconoce como un aspecto fundamental del derecho a la libertad de expresión que el mismo no puede estar sujeto a previa censura, sino a responsabilidades ulteriores, así como tampoco puede restringirse por vías o medios indirectos tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

### El modelo de comunicación político-electoral

Como se destacó, la reforma electoral de 2007 estableció las bases del actual “modelo de comunicación política” que tiene como ejes principales el derecho de los partidos políticos de acceder permanentemente a los tiempos de radio y televisión que corresponden al Estado y que administra la autoridad electoral nacional a través de pautas de promocionales de 20 segundos para autoridades, y de 30 segundos y uno y dos minutos para partidos y candidaturas independientes, atendiendo a la etapa del proceso electoral (precampaña, inter campaña, campaña o fuera del proceso, en el entendido de que a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el INE tendrá a su disposición 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión); la prohibición de que los partidos (o terceras personas) contraten espacios en radio y televisión, así como de la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales, quedando prohibida también la promoción personalizada de servidores públicos; también se estableció un régimen de sanciones y la garantía del derecho de réplica respecto de información falsa o inexacta que genere un perjuicio o agravio. En 2014, el marco jurídico en materia de telecomunicaciones se complementó con la emisión de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión estableciendo directivas para la competencia en materia de medios de comunicación.

De acuerdo con dicho modelo, previsto en los artículos 41 y 134 de la Constitución y las leyes generales de Partidos Políticos y de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en las normas reglamentarias, particularmente en el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral expedido por la autoridad electoral nacional, dentro de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el tiempo será distribuido en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión. En los horarios comprendidos entre las 6 y las 12 horas y entre las 18 y las 24 horas se utilizarán tres minutos por cada hora; en el horario comprendido después de las 12 y hasta antes de las 18 horas se utilizarán dos minutos por cada hora.

Durante las precampañas y campañas electorales federales, el tiempo en radio y televisión, convertido a número de mensajes, asignable a los partidos políticos, se distribuirá entre ellos conforme al siguiente criterio: 30 por ciento del total en forma igualitaria y el 70 por ciento restante en proporción al porcentaje de votos, obtenido



por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior; estableciendo un régimen de distribución equitativo para las coaliciones. Los partidos políticos de nuevo registro, tanto nacionales como locales, según sea el caso, participarán solamente en la distribución del 30 por ciento del tiempo, durante la precampaña y la campaña electoral; lo mismo que las candidaturas independientes, que serán tratadas como un partido de nuevo registro, durante las campañas y dividido su tiempo en el número de candidaturas registradas.

La reforma constitucional de 2007 y legal de 2008 tuvieron por objeto limitar la influencia indebida de los medios masivos de comunicación y generar condiciones de equidad en la contienda política evitando la propaganda electoral contratada por terceros, a partir de la administración de los tiempos del Estado por la autoridad electoral y la prohibición general de adquirir tiempos en radio y televisión con fines electorales; el establecimiento de reglas de neutralidad e imparcialidad de la propaganda gubernamental, y de un régimen sancionatorio que abarca partidos, candidatos, concesionarios y cualquier tercero que pase por alto la legislación en la materia.

## La doctrina nacional e internacional sobre libertad de expresión en materia electoral

### *La doctrina y jurisprudencia internacionales*

Existe una vasta jurisprudencia nacional, comparada e internacional en materia de libertad de expresión que, de manera coincidente ha destacado su importancia en un régimen democrático. Especial influencia ha tenido la doctrina judicial de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América a partir de nociones como un debate público “robusto, abierto y desinhibido”, la noción de “real malicia”, entre otras, destacando, para estos efectos, como referente ineludible el caso “New York Times vs. Sullivan” (1964). Adicionalmente, es reconocida la influencia de la jurisprudencia europea en la materia, así como la doctrina de los tribunales europeo e interamericano de derechos humanos.

La jurisprudencia europea ha reiterado que la libertad de expresión garantiza la difusión de informaciones o ideas que son favorablemente recibidas, así como aquellas consideradas como inofensivas o indiferentes, pero también las que chocan, inquietan u ofenden al Estado o a una fracción de la población, porque esas ideas contrastantes son reflejo del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una sociedad democrática (*Caso Handsyde vs. Reino Unido*, 1976). En cuanto a su contenido y alcance, el derecho a la libertad de expresión genera una especial protección a la sustancia de las ideas y a la información transmitida en ellas, pero también a la forma en que se transmiten (caso “De Haels y Gijels vs. Bélgica”, 1997). Además, dicha libertad, y los derechos que conlleva, impone al Estado el deber de no interferir en su ejercicio, sin justificación legítima, así como obligaciones positivas de protección, que incluso pueden extenderse a la esfera de relaciones entre particulares (caso “Ozgür Günden vs. Turquía”, 2003).

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha dispuesto en su jurisprudencia que la libertad de expresión es piedra angular de una sociedad democrática y condición esencial para que ésta esté debidamente informada (entre otros, caso “Olmedo Busto y otros *vs.* Chile”, 2001). A su vez, ha insistido en que, sin una efectiva garantía de la libertad de expresión se debilita el sistema democrático y sufren un quebranto el pluralismo, la tolerancia y se vuelven inoperantes los mecanismos de control y denuncia, lo que es campo fértil para que arraiguen sistemas autoritarios (entre otros, caso “Granier y otros (Radio Caracas Televisión) *vs.* Venezuela, 2015”). Igualmente, el tribunal interamericano ha señalado que el ejercicio efectivo de la libertad de expresión implica “la existencia de prácticas sociales que lo favorezcan”. En esta medida, el Estado debe abstenerse de actuar de manera tal que “propicie, estimule o favorezca o profundice” cierta situación de vulnerabilidad de quienes la ejerzan o intenten ejercerla, por lo que ha de adoptar medidas necesarias y razonables para prevenir y proteger los derechos de quienes se encuentren en situación de “vulnerabilidad” e investigar los hechos que los perjudiquen (caso “Perozo y otros *vs.* Venezuela”, 2009).

Asimismo, la Corte IDH ha reiterado que la libertad de expresión presenta dos dimensiones: la individual y la social. La primera asegura la posibilidad de utilizar cualquier medio idóneo para difundir el pensamiento propio y llevarlo al conocimiento de los demás. La segunda —social— supone que los receptores potenciales del mensaje tienen derecho a recibirlo. Ambas dimensiones deben protegerse simultáneamente, ya que cada una adquiere sentido y plenitud en función de la otra (entre otros, caso “Ricardo Canese *vs.* Paraguay”, 2004).

En el mismo sentido, la Relatoría especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de Naciones Unidas ha destacado que la libre circulación de las ideas es un “requisito básico para la promoción de los espacios democráticos” y la libertad de expresión “piedra angular de las sociedades democráticas”, “garantía de procesos electorales libres y limpios” y de discursos públicos “sustantivos y representativos”.<sup>2</sup> De igual forma, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, órgano supervisor del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, ha enfatizado que la libertad de expresión es una “condición necesaria” para el logro de los principios de transparencia y rendición de cuentas, que a su vez es “necesaria” para la promoción y la protección de los derechos humanos.<sup>3</sup>

Este mismo comité, en su *Observación General No. 25*, sobre “La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto”, consideró que la libre comunicación de información e ideas acerca de las cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos es indispensable para garantizar el pleno ejercicio de la libertad de expresión para los asuntos públicos y el ejercicio del derecho

<sup>2</sup> Cfr. *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue*, Doc. A/HRC/26/30, 2 de julio de 2014, párrs. 2, y 10.

<sup>3</sup> Cfr. *Observación General No. 34*, Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión, CCPR/C/GC/34, 12 de septiembre de 2011, párr. 2.

al voto y ello supone la existencia de una prensa y otros medios de comunicación libres, capaces de comentar cuestiones públicas sin censura ni limitaciones, así como de informar a la opinión pública.<sup>4</sup>

En cuanto a los límites a la libertad de expresión, la Corte IDH ha señalado que el primer requisito que debe satisfacer una restricción es estar establecida en ley, como medio para asegurar que ésta quede al libre arbitrio del poder público; el segundo, que resulte “necesaria” para asegurar el respeto a los derechos o reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, siempre que se oriente a satisfacer un interés público imperativo, debiendo ser, además, “proporcional” y “justificada” con respecto al objetivo buscado. En cuanto a este último elemento, la proporcionalidad, de acuerdo con la Corte IDH: 1) la restricción debe justificarse en objetivos colectivos que sean preponderantes, con respecto a la necesidad social del pleno goce del derecho; 2) la restricción debe ajustarse al interés que lo justifica y al logro de ese objetivo legítimo, y 3) que el derecho no se limite más de lo estrictamente necesario, a efecto de interferir en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho a la libertad de expresión.<sup>5</sup>

Sobre las violaciones conexas y las restricciones indirectas, la Corte IDH ha señalado en diferentes criterios que se puede estar ante una posible violación a la libertad de expresión por medios indirectos o controles particulares, cuando la afectación tiene el propósito de reducir o evitar la manifestación del pensamiento y, ello, trae como consecuencia, una reducción de la esfera general de derechos del sujeto, por medios como la intimidación o la puesta en riesgo de otros derechos, como la vida, la seguridad u otro, contenido dentro del catálogo de derechos y libertades protegidos por la Convención. Asimismo, la Corte IDH ha señalado que las causales de responsabilidad ulterior deben estar “expresa, taxativa y previamente fijadas por la ley”, ser “necesarias” para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas y, no deben, en modo alguno, limitar más allá de lo estrictamente necesario el alcance pleno de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa. Asimismo, la Corte IDH ha señalado en diversos criterios que el Derecho Penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta.<sup>6</sup>

La doctrina internacional ha destacado sobre el tema de participación en asuntos públicos y el derecho al voto que el derecho a votar en elecciones y referendos debe estar establecido por la ley y las restricciones deben “ser razonables”; no siendo “razonable” restringir el derecho al voto por motivos de discapacidad física, así como

<sup>4</sup>Cfr. *Observación General No. 25*, HRI/CEN/1/Rev.7 at 194 (1996), párr. 25.

<sup>5</sup>Cfr. entre otros, *Opinión Consultiva OC-5/85*, del 13 de noviembre de 1985, párrs. 39, 45 y 46. caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, Sentencia de 31 de agosto de 2004, párr. 96.

<sup>6</sup>Cfr. entre otros, *Opinión Consultiva OC-5/85*, del 13 de noviembre de 1985, párrs. 38, 39, 47 y 48; caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, del 31 de agosto de 2004, párrs. 95 y 107; caso *Fonetevecchia y D' Amico vs. Argentina*, 29 de noviembre de 2011, párr. 89.

imponer requisitos o restricciones relacionadas con la “capacidad de leer y escribir”, el nivel de instrucción o la situación económica o la afiliación política a un partido.<sup>7</sup>

Por su parte, la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre libertad de expresión ha señalado que en un contexto de elecciones y comunicaciones políticas debe darse una atención especial a la libertad de expresión de los actores, a saber: los votantes,

que dependen de que se realice el derecho a la libertad de expresión para recibir información completa y exacta y para expresar su afiliación política sin miedo; los candidatos y las organizaciones políticas, que necesitan ejercer sus derechos para hacer campaña y transmitir su mensaje político libremente, sin interferencias o ataques; y los medios de comunicación, que se basan en el derecho a la libertad de expresión para cumplir su esencial función democrática de informar al público, realizar un atento seguimiento de los partidos y programas políticos, y constituirse en un mecanismo de contrapeso y control en relación con el proceso electoral,

ya que, continúa el propio relator, los retos a los que se enfrenta la promoción y protección de la libertad de expresión “como la censura, la violencia contra los periodistas, los discursos que incitan al odio, la discriminación y la violencia política” son persistentes en la sociedad y aumentan “en frecuencia y gravedad”, durante los procesos electorales. De este modo, en el tema electoral, toda restricción a la libertad de expresión se orienta al fortalecimiento del sistema democrático a través de la equidad en la contienda, la libertad del sufragio y la autenticidad de las elecciones. En virtud de ello, la Sala Superior ha establecido criterios relevantes, jurisprudencias y precedentes (sentencias), que van enfocados a garantizar la libertad del voto, de forma que los factores externos —la presencia de propaganda calumniosa, ilegal, o que sea contratada en contra de las reglas del modelo de comunicación política— que rodean su ejercicio puedan eliminarse o, cuando menos, limitarse hasta un nivel en que provoquen el menor daño posible y no afecten los resultados o promuevan la nulidad de los mismos, por ponerse en riesgo la voluntad del elector.<sup>8</sup>

### *La doctrina judicial en México: aspectos relevantes*

En México, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la libertad de expresión y el derecho a la información son derechos fundamentales, indispensables para la formación de la opinión pública y componentes necesarios para el funcionamiento de una democracia representativa.<sup>9</sup> Asimismo, como lo reconoce la juris-

<sup>7</sup> Cfr. *Observación General No. 25*, HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), párr. 10.

<sup>8</sup> Cfr. *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, *Frank La Rue*, Doc. A/HRC/26/30, 2 de julio de 2014, párrs. 11 y 12.

<sup>9</sup> Jurisprudencia P/J. 24/2007 con rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6º. Y 7º. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su *Gaceta*; XXV, mayo de 2007; p. 1522.

prudencia internacional y comparada, ha precisado que existe una doble dimensión, individual y colectiva, de la libertad de expresión vinculada al derecho de acceso a la información.<sup>10</sup>

Dentro de la misma línea argumentativa, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha señalado la necesidad de maximizar el debate político al reiterar que la importancia de la libertad de expresión e información es mayor en el contexto del debate político, por lo que, en dicho contexto, se ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones respecto de temas de interés público en una sociedad democrática. Bajo esa premisa, no se considera una transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas contextualmente, permiten la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema político y el fomento de una auténtica cultura democrática, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales, que constituyen límites legítimos de éstos.<sup>11</sup>

Sobre el tema de la censura, el TEPJF ha subrayado que las autoridades no están facultadas para implementar mecanismos que intenten excluir, de forma previa, expresiones que se emitan en el contexto del debate, por medio de acuerdos generales que exijan que las expresiones contenidas en la propaganda política cuenten con sustento o apoyo, ya que ello supera las limitaciones que establece la ley, la Constitución y los tratados internacionales.<sup>12</sup> En este sentido se pronuncia también la *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al señalar, en su Principio 7, que “condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión reconocido en los instrumentos internacionales”.

En el caso de México, la Suprema Corte de Justicia de la nación (SCJN) y otros tribunales federales han reiterado el carácter no absoluto de la libertad de expresión. Asimismo, de modo particular, han fijado los límites a esta libertad fundamental, de acuerdo con las restricciones que traza la propia norma constitucional. Acorde con esta

<sup>10</sup> Así lo destacó la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la Acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada, y, en el mismo sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se ha pronunciado sobre esta doble dimensión, véase, entre otras, las sentencias emitidas en los expedientes SUP-JRC-175/2005; SUP-JRC-179/2005 y acumulado, y SUP-RAP-62/2008.

<sup>11</sup> Tesis de jurisprudencia 11/2008, con el rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE PÚBLICO. Este criterio se corresponde con los adoptados por instancias internacionales, tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Ricardo Canese*, de 31 de agosto de 2004, Serie C, No. 11; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso *Lepojić vs. Serbia*, de 31 de marzo de 2008, en los que se ha enfatizado la importancia de la libertad de expresión e información en el debate público y en los periodos de campaña electoral, así como reconocido que el derecho a la honra y dignidad es un límite a la libertad de expresión que admite un mayor margen de tolerancia tratándose de actores políticos y de temas relacionados con el interés público.

<sup>12</sup> Tesis XII/2009, con el rubro: CENSURA PREVIA. EXISTE CUANDO LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA SUJETA, DE MANERA ANTICIPADA, LAS EXPRESIONES QUE SE HACEN EN LA PROPAGANDA POLÍTICA, A UNA RESTRICCIÓN DISTINTA A LAS PREVISTAS EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009, páginas 33 y 34.

lógica, la libertad de expresión tiene sus límites generales en la moral y las buenas costumbres,<sup>13</sup> en el honor,<sup>14</sup> en la vida privada<sup>15</sup> y en el orden público.<sup>16</sup>

Sobre la importancia de la libertad de expresión en el debate público, el TEPJF, en sintonía con la jurisprudencia interamericana, ha destacado que el derecho a la libertad de expresión e información es uno de los principales mecanismos con que cuenta la sociedad para ejercer un control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público. De igual modo, que la libertad de expresión en sus dos dimensiones, en el marco de la campaña electoral constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, ya que funciona como herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión (entre otros, SUP-REP-49/2015).

### La noción de propaganda electoral

La Sala Superior del TEPJF ha definido la propaganda electoral como aquella forma de comunicación persuasiva que puede tener una doble finalidad: obtener el voto a favor de una propuesta política o desalentar otra preferencia. En este sentido, se considera propaganda electoral a todo acto de difusión (escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones) que se realice en el marco de una campaña o precampaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial; cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de presentar una candidatura ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que identifican a un candidato con un determinado partido político o coalición, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial, puesto que lo trascendente es que con ello se promociona una candidatura.<sup>17</sup>

<sup>13</sup>Tesis: 1ª.I./2014. (aislada), con el rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. FORMA EN QUE LA “MORAL” O “BUENAS COSTUMBRES”, PUEDEN CONSTITUIR RESTRICCIONES LEGÍTIMAS A DICHO DERECHOS FUNDAMENTALES, *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, libro, febrero de 2014, tomo I, p. 672.

<sup>14</sup>Tesis: I.4º.C.312.C (aislada), con el rubro: DAÑO MORAL TRATÁNDOSE DE AFECTACIÓN AL HONOR POR ABUSO DE LAS LIBERTADES DE INFORMACIÓN Y EXPRESIÓN DEBE ANALIZARSE EL CONTEXTO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, tomo XXXIII, febrero de 2011, p. 2283.

<sup>15</sup>Tesis: 1ª. CXLVIII/2007, con el rubro: VIDA PRIVADA. EL ARTÍCULO 1º DE LA LEY SOBRE DELITOS DE IMPRENTA, AL PROTEGER EL HONOR Y LA REPUTACIÓN FRENTE A CUALQUIER MANIFESTACIÓN O EXPRESIÓN MALICIOSA, NO EXCEDE EL LÍMITE ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 7º DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, tomo XXVI, julio de 2007, p. 272.

<sup>16</sup>Tesis: I.4º.A.11.K (10ª), con el rubro: SUSPENSIÓN. NOCIÓN DE ORDEN PÚBLICO Y SU FINALIDAD, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, libro XV, diciembre de 2012, tomo 2, p. 1575.

<sup>17</sup>Jurisprudencia 37/2010, con el rubro: PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA-

Asimismo, la propaganda electoral será aquella que busca reducir el número de adeptos, simpatizantes o votos de los otros partidos políticos que intervienen en la contienda electoral, circunstancia que puede provocar dos efectos no excluyentes, sino concurrentes: atraer votos en detrimento de los contrincantes, o bien, reducir las preferencias electorales hacia éstos, que podría llegar a provocar abstencionismo en la jornada electoral.<sup>18</sup> La Sala Superior también ha destacado que la propaganda electoral debe propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan, debiendo sujetarse dicha propaganda a los principios, valores e ideología política que postulan los partidos o candidaturas, respetar los límites a la libertad de expresión y tener por objeto la divulgación de su ideología, programas, principios e ideas, así como su plataforma electoral.<sup>19</sup>

Por otra parte, a diferencia de la propaganda electoral, la propaganda política no tiene temporalidad específica, por cuanto tiene como finalidad la presentación de la ideología, principios, valores o programas de un partido político en general, para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o bien, realizar una invitación a los ciudadanos a formar parte del mismo, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país o incrementar el número de sus afiliados.<sup>20</sup>

## La práctica judicial de la Sala Superior del Tribunal Electoral

La Sala Superior del TEPJF ha resuelto una serie de asuntos y fijado criterios relacionados con límites estructurales o sustanciales de la libertad de expresión impuestos por el modelo de comunicación política. Así, destacan los aspectos vinculados con la indebida contratación de tiempos en radio y televisión con fines electorales; la simulación informativa; las denuncias por calumnia, la utilización de símbolos religiosos en la propaganda electoral o violaciones al principio de neutralidad (limitaciones a la propaganda gubernamental y a la promoción personalizada de servidores públicos); así como casos relacionados con el uso indebido de la pauta por actos anticipados, confusión al electorado, indebido uso de pautas federales o locales en una elección diversa a la que corresponden; por no identificar la existencia de una coalición; por posicionamiento indebido o sobreexposición de dirigentes partidistas, o por la promoción in-

RA ANTE LA CIUDADANÍA, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, Año 3, Número 7, 2010, pp. 31 y 32.

<sup>18</sup> Tesis CXX/2002, con el rubro: PROPAGANDA ELECTORAL. FINALIDADES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIHUAHUA Y SIMILARES), Tercera Época, Justicia Electoral. Revista del TEPJF, Suplemento 6, año 2003, p. 181.

<sup>19</sup> *Idem.* Así lo dispone la legislación electoral en su artículo 242.4, al señalar que tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña, “deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado”.

<sup>20</sup> Entre otros, véase, SUP-REP-18/2016.



debida de candidaturas independientes en la propaganda de los partidos, entre otros supuestos.<sup>21</sup>

Así, por ejemplo, por cuanto hace a las limitaciones estructurales del modelo de comunicación política, se destaca el aspecto vinculado a la contratación indebida de propaganda en radio y televisión que ha sido uno de los ámbitos que han tenido más desarrollo jurisprudencial.

*Contratación de propaganda con fines electorales.* Como se destacó, la reforma electoral de 2007 impuso la prohibición general de comprar o adquirir tiempos en radio y televisión, dotando de mayores atribuciones a la autoridad electoral para administrar y vigilar la relación de los partidos con los medios de comunicación y con el uso del financiamiento, situación que permaneció constante con la reforma constitucional y legal de 2014.<sup>22</sup>

Conforme a esta normativa, la Sala Superior del TEPJF ha establecido que la restricción de contratar propaganda política-electoral en radio y televisión, en el territorio nacional o extranjero, dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, no implica la transgresión a las libertades constitucionales de expresión, información y comercial de los concesionarios, toda vez que es una prohibición fijada por el Constituyente Permanente en términos de lo que establece la constitución.<sup>23</sup>

Sobre la obligación de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión de transmitir los promocionales de los partidos políticos y las autoridades electorales federales y locales, la Sala Superior del TEPJF ha precisado también que la obligación de transmitir los mensajes de las autoridades electorales y partidos políticos es ineludible y que ni siquiera la autoridad electoral administrativa puede establecer criterios para dejar de transmitir tales mensajes, con independencia del tipo de programación y la forma en que la transmitan, ya que el orden normativo no señala causa alguna de exclusión o excepción.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo, respectivamente: SUP-RAP-234/2009 y acumulados; Jurisprudencia 29/2010: RADIO Y TELEVISIÓN. LA AUTÉNTICA LABOR DE INFORMACIÓN NO CONTRAVIENE LA PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR O CONTRATAR TIEMPO; SUP-REP-51/2016; JURISPRUDENCIA XVII/2011: SÍMBOLOS RELIGIOSOS. SU INCLUSIÓN EN LA PROPAGANDA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN GRAVE A DISPOSICIONES JURÍDICAS DE ORDEN E INTERÉS PÚBLICO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES); JURISPRUDENCIA 39/2010: PROPAGANDA RELIGIOSA CON FINES ELECTORALES. ESTÁ PROHIBIDA POR LA LEGISLACIÓN; TESIS V/2016: PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA); SUP-REP-392/2015; TESIS VI/2014: RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TIEMPOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN DESTINARSE EXCLUSIVAMENTE A LAS ELECCIONES A QUE FUERON ASIGNADOS; SUP-REP-483/2015; SUP-REP-170/2015, Y TESIS LII/2015: CANDIDATOS INDEPENDIENTES. LA PROPAGANDA ELECTORAL QUE DIFUNDA DEBE APARTARSE DE LA QUE REALICEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS O SUS CANDIDATOS.

<sup>22</sup> El 10 de febrero de 2014 se publicó en el DOF el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”. El 23 de mayo de 2014, se publicó el Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

<sup>23</sup> Jurisprudencia 30/2009, con el rubro: RADIO Y TELEVISIÓN. LA PROHIBICIÓN DE CONTRATAR PROPAGANDA ELECTORAL NO TRANSGREDE LAS LIBERTADES CONSTITUCIONALES DE LOS CONCESIONARIOS, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, año 3, núm. 5, 2010, pp. 45 y 46.

<sup>24</sup> Tesis XXIII/2009, con el rubro: RADIO Y TELEVISIÓN. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CARECE DE ATRIBUCIONES PARA EXIMIR A LOS CONCESIONARIOS Y PERMISIONARIOS DE SU OBLIGACIÓN DE TRANSMITIR LOS MENSAJES DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES



En cuanto a la actualización de la falta, la Sala Superior estableció que no es necesario acreditar la celebración de un contrato específico para determinar responsabilidad, pues la infracción se actualiza cuando se realice la difusión de la propaganda de contenido político o electoral que favorezca a un candidato o partido político mediante la divulgación de su propuesta, ideología o emblema, con independencia de si el concesionario o permisionario recibió o no pago por ello.<sup>25</sup>

En cuanto a la vía para determinar responsabilidades por contratación de propaganda con fines electorales, la Sala Superior ha señalado que el procedimiento especial sancionador (PES) es la vía idónea y corresponde a la autoridad administrativa electoral la facultad de ordenar, como medida cautelar, la suspensión de la transmisión de propaganda política o electoral en radio y televisión, con el objetivo de evitar la vulneración de los principios rectores en materia electoral; daños irreversibles que pudieran ocasionarse a los actores políticos y, en general, la afectación de bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente.<sup>26</sup> Asimismo, la reforma de 2014 trasladó las facultades de resolución de los procedimientos especiales sancionatorios del Consejo General del INE, antes Instituto Federal Electoral (IFE), a la Sala Regional Especializada del TEPJF, la cual resuelve el fondo del procedimiento, de tal forma que corresponde a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral adscrita a la Secretaría Ejecutiva del INE, la instrucción del procedimiento y la revisión de las sentencias de la Sala Especializada son impugnables mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador (REP) ante la Sala Superior.

Por cuanto hace al ámbito material de la prohibición, ésta abarca tres aspectos: el criterio de identidad; el territorial y el objetivo. El primero se refiere a que los partidos políticos, coaliciones y candidatos no deben utilizar los tiempos que les son asignados para promocionar la imagen de candidatos postulados por otros partidos o coaliciones, ya que ello podría generar una exposición desigual de los contendientes al existir una cobertura desproporcionada en los tiempos otorgados a los institutos políticos y un mayor posicionamiento de alguna de las opciones políticas en detrimento de las restantes al no respetar la asignación de tiempos que hace directamente la autoridad electoral. El criterio territorial implica la prohibición de difundir mensajes electorales contratados en el extranjero, así como la relativa a que los partidos políticos y candidatos no reciban apoyo de partidos políticos extranjeros y el criterio obje-

---

Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. TEPJF, JURISPRUDENCIAS Y TESIS EN MATERIA ELECTORAL en *Compilación 1997-2010*, Tesis Volumen 2, p. 154 y Jurisprudencia 21/2010, con el rubro: RADIO Y TELEVISIÓN. LOS CONCESIONARIOS Y PERMISIONARIOS DEBEN DIFUNDIR LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES, CON INDEPENDENCIA DEL TIPO DE PROGRAMACIÓN Y LA FORMA EN QUE LA TRANSMITAN. TEPJF, JURISPRUDENCIAS Y TESIS EN MATERIA ELECTORAL en *Compilación 1997-2010*, Tesis Volumen 1, p. 51.

<sup>25</sup> Jurisprudencia 23/2009, con el rubro: RADIO Y TELEVISIÓN. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ES EL ÚNICO FACULTADO PARA ORDENAR LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, Año 3, Número 5, 2010, pp. 42 y 43.

<sup>26</sup> Jurisprudencia 26/2010, con el rubro: RADIO Y TELEVISIÓN. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, año 3, núm. 7, 2010, pp. 41 y 42.

tivo se refiere a que la promoción indebida se realiza fuera de la pauta y configura una “encubierta”.<sup>27</sup>

Respecto de los aspectos sustantivos del modelo, destacan las diferentes denuncias presentadas por supuesta calumnia a las personas o partidos políticos, respecto de los cuales la Sala Superior ha tenido que pronunciarse, ya sea respecto al fondo, revisando los pronunciamientos de la Sala Especializada o respecto de la adopción o negativa de medidas cautelares decretada por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE.<sup>28</sup>

*Calumnia en la propaganda política y electoral de candidatas, candidatos y partidos.* En cuanto a la manifestación de mensajes negativos o de propaganda de contraste el TEPJF ha sostenido en diversos criterios que el respeto a los derechos de terceros o a la reputación de los demás se reconocen dentro del ejercicio de la libertad de expresión y corresponde al Estado su protección contra injerencias arbitrarias o abusivas en los ámbitos de la vida privada, la familia, el domicilio o la correspondencia, en virtud de que la honra y la dignidad son valores universales construidos con base en la opinión, percepción o buena fama que se tiene de los individuos; de ahí que, a partir del menoscabo o degradación de los atributos de la personalidad, es factible la vulneración de los derechos fundamentales mencionados.<sup>29</sup>

No obstante, este control debe ejercerse sobre la base de un criterio que no sólo proteja la dimensión individual de la persona supuestamente calumniada, sino también respecto de la importancia del debate público respecto a situaciones o conductas que no obstante ser incómodas o molestas para quien se ve afectado con ellas, requieren de un conocimiento y deliberación por la ciudadanía, particularmente tratándose de cuestiones vinculadas con el ejercicio de un cargo público o posibles actos de corrupción o grave negligencia, siempre que exista una base mínima de veracidad cuando se presentan hechos, de forma tal que no se busque exclusivamente estigmatizar a una persona como base estratégica de campaña, sino fomentar realmente el debate público sobre cuestiones relevantes para el electorado, atendiendo a su derecho a la información.

<sup>27</sup> Tesis XVIII/2013, con el rubro: RADIO Y TELEVISIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO DEBEN UTILIZAR LOS TIEMPOS QUE LES SON ASIGNADOS, PARA PROMOCIONAR LA IMAGEN DE CANDIDATOS POSTULADOS POR OTROS INSTITUTOS POLÍTICOS O COALICIONES, Quinta época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, año 6, núm. 13, 2013, pp. 113 y 114.

<sup>28</sup> Con la reforma de 2014 se eliminó la expresión “denigrar a las instituciones” tanto de la Constitución, como de la legislación electoral, manteniéndose únicamente la prohibición de emitir expresiones que calumnien a las personas. No obstante, tanto la Sala Especializada como la Sala Superior han considerado que la prohibición de emitir mensajes de propaganda que calumnien a las personas incluyen tanto a las personas físicas como a las jurídicas, cuando con ello se afectan derechos humanos o principios constitucionales, considerando también que la calumnia de una persona o grupo de personas puede realizarse a través de su identificación con alguna institución o partido. Véase, por ejemplo, SUP-REP-131/2015 y SUP-REP-279/2015.

<sup>29</sup> Tesis de Jurisprudencia 14/2007, con el rubro HONRA Y REPUTACIÓN. SU TUTELA DURANTE EL DESARROLLO DE UNA CON-TIENDA ELECTORAL SE JUSTIFICA POR TRATARSE DE DERECHOS FUNDAMENTALES QUE SE RECONOCEN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, páginas 24 y 25 y Tesis de jurisprudencia 38/2010, con el rubro: PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. TIENE COMO LÍMITE LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE EMPLEAR EXPRESIONES QUE DENIGREN A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS O QUE CALUMNIEN A LAS PERSONAS, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, núm. 7, 2010, pp. 34 y 35.

Por ejemplo, durante el proceso electoral 2015-2016, la Sala Superior resolvió asuntos en los que se denunció la utilización de propaganda calumniosa, por difundir mensajes en los que se acusa a candidatas y candidatos por el mal uso de recursos públicos, enriquecimiento inexplicable o por haber desempeñado una gestión gubernamental ineficiente y, no obstante, no ameritaban su suspensión, en un análisis preliminar con fines cautelares. Tal es el caso del SUP-REP-74/2016, en el que se evaluaron frases como esta: “No podemos permitir que de la noche a la mañana... funcionarios se hagan millonarios con nuestro dinero. El candidato [...] incrementó su fortuna [...] de 19 millones a 77 millones de pesos en 4 años...”. O el SUP-REP-69/2016, que analiza el siguiente mensaje: “Puede resultar cuestionable que alguien que gana 75 mil dólares al año, se compre una propiedad en Nueva York por 58 Millones de dólares [...] Si [el candidato] es capaz de mentir en algo así, imagínate lo que haría, en caso de llegar al poder”. O bien, las que se estudiaron al resolver el SUP-REP-25/2016: “Veracruz está secuestrado por la inseguridad y la corrupción, a esto nos llevaron [el gobernador] y el PRI que son lo mismo, somos millones los que estamos hartos y sólo hay dos caminos, sacarlos del gobierno o dejar que nos sigan hundiendo”.

En contraste, la Sala Superior, al resolver el SUP-REP-86/2016, decidió revocar la decisión del INE de declarar improcedente una medida cautelar en un promocional que incluía segmentos de grabación obtenidos de manera ilícita o aquél que no obstante existía ya un pronunciamiento judicial en el sentido de que el candidato imputado tenía la ciudadanía local; el promocional se refería a él con la frase “no es de aquí”, lo que podría generar confusión en el electorado respecto de una cuestión ya resuelta en definitiva. En el mismo sentido, la Sala determinó retirar la transmisión de un promocional que presentaba a manera de información un supuesto vínculo entre la familia de un candidato y un grupo del crimen organizado sin que existieran realmente elementos mínimos de veracidad de la información presentada, con lo cual se podría estar buscando, más que informar, estigmatizar al candidato sobre la base de hechos falsos presentados como verdaderos (SUP-REP-105/2016).

Otro aspecto relevante vinculado al contenido de la propaganda electoral que se relaciona con la libertad de expresión es la prohibición de realizar actos anticipados de precampaña y campaña. Al respecto, también la Sala Superior ha emitido criterios significativos definiendo el alcance de la expresión “acto anticipado”,<sup>30</sup> considerando que la finalidad de la prohibición es proteger el principio de equidad en la contienda y evitar que una opción política obtenga ventaja indebida en relación con otra. Tales actos pueden tener lugar antes de las etapas de precampaña y campaña e, inclusive, antes del inicio del proceso electoral, por lo que su denuncia puede realizarse en cual-

<sup>30</sup>De acuerdo con la legislación electoral vigente, los actos anticipados de campaña “son los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones que solicitan cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso por alguna candidatura o para un partido”. En tanto los anticipados de precampaña son las “expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura”. Artículo 3, párrafo 1, incisos a) y b), de la LEGIPE.

quier tiempo, ante la autoridad administrativa electoral federal.<sup>31</sup> Este último aspecto ha de interpretarse sobre parámetros de razonabilidad y proporcionalidad temporal y material, atendiendo a las circunstancias de cada caso.

En cuanto a los sujetos que pueden incurrir en actos anticipados de precampaña o campaña, la Sala Superior ha advertido que los partidos, sus dirigentes, aspirantes, precandidatos y candidatos, incluyendo los independientes, tienen el carácter de sujetos activos en la realización de actos anticipados, de modo que pueden ser sancionados, incluso, con la pérdida del derecho a ser registrados o postulados en el proceso o elección de que se trate respecto de aspirantes y precandidatos, circunstancia que no restringe la posibilidad de que otros sujetos sean considerados responsables por afectar el principio de equidad.<sup>32</sup> Además, los actos anticipados pueden trascender también al ámbito de fiscalización de las precampañas o campañas electorales.

### Comentario final

El sistema electoral mexicano gira en torno a los principios de equidad y autenticidad del sufragio. Cualquier modelo de comunicación política que se establezca debe garantizar, por una parte, la “igualdad de armas” entre competidores y, por el otro, garantizar la libertad de expresión y el derecho a la información de los electores. Un voto libre es un voto informado, esta es la regla que se advierte cuando se analizan los modelos de comunicación, garantizar la pluralidad para que la ciudadanía conozca las alternativas políticas que contienden en el proceso y que debaten y pueda manifestarse al respecto. Los medios de comunicación son el conducto para que los electores estén informados. Esta es una alta responsabilidad que comparten con los partidos políticos, candidaturas independientes y autoridades electorales. El actual modelo de comunicación política fue la reacción institucional para evitar brechas de desigualdad en la contienda política y la forma de promover el discurso abierto, robusto y crítico, que permitiera la difusión de mensajes de contenido frente a los de ataque. En su versión actual, el modelo ha sido objeto de fuertes críticas desde diversas perspectivas. Por un lado, se reclama la imposibilidad de contratación de tiempos en radio y televisión por parte de terceros, asimismo, se cuestiona el modelo de “spotización” a partir de promocionales de 30 segundos de los partidos, antes de incentivar debates o barras de información más completa y útil. El reto, en cualquier escenario es el mismo: maximización del debate público en el marco de las elecciones y, a su vez, garantizar la equidad en la contienda sin que ésta se base en descalificaciones o calumnias injustificadas que generen desinformación en el electorado, pues con ello además de la hon-

<sup>31</sup>Tesis XXV/20102, con el rubro: ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. PUEDEN DENUNCIARSE EN CUALQUIER MOMENTO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, año 5, núm. 11, 2012, pp. 33 y 34.

<sup>32</sup>Véase, por ejemplo, Jurisprudencia 31/2014, con el rubro: ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. LOS PRECANDIDATOS PUEDEN SER SUJETOS ACTIVOS EN SU REALIZACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO), Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, año 7, núm. 15, 2014, pp. 14 y 15.

ra y dignidad de la persona afectada se puede ver trastocada la libertad y autenticidad del sufragio emitido, sobre la base de un pobre debate fundamentado en la estigmatización de oponentes con miras a su exclusión como interlocutores válidos.

Lo anterior supone asumir con responsabilidad social la labor de informar, con ponderación y prudencia al momento de resolver y juzgar. El modelo de comunicación debe, en consecuencia, fomentar y propiciar la participación; un modelo que la inhibe por presentar información inútil es tan malo como aquel que restringe libertades o permite desequilibrios por la intromisión desequilibrada de agentes económicos o comerciales. El debate sigue abierto y debe orientarse hacia un modelo que propicie la deliberación y la participación plural e informada de la ciudadanía.

### Bibliografía

- ASTUDILLO, César *et al.*, “La libertad de expresión y sus principales manifestaciones en el contexto de la democracia mexicana”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 4, Especial sobre Observación Electoral 2012, UNAM-PNUD, 2013, pp. 175-406.
- CARBONELL, Miguel, *Libertad de expresión en materia electoral*, Temas Selectos de Derecho Electoral, núm. 3, México, TEPJF, 2008.
- CUNA PÉREZ, Enrique, *Libertad de expresión y justicia electoral en el sistema interamericano*, Temas Selectos de Derecho Electoral, núm. 24, México, TEPJF, 2011.
- GILAS, Karolina M., *Libertad de expresión en el ámbito electoral en México (a la luz de los estándares internacionales)*, Colección Derechos Políticos, México, TEPJF-Tirant Lo Blanch, 2016.
- y Bustillo Marín, Roselia, *Líneas jurisprudenciales en materia electoral*, México, TEPJF-Tirant Lo Blanch, 2014.
- MADRAZO LAJOUS, Alejandro, *Libertad de expresión y equidad. La reforma electoral de 2007 ante el Tribunal Electoral*, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, núm. 5, México, TEPJF, 2011.
- PÉREZ DE LA FUENTE, Óscar, *Libertad de expresión y discurso político. Propaganda negativa y neutralidad de los medios en campañas electorales*, Colección Derechos Políticos, México, Tirant Lo Blanch, 2014.
- TEMKIN YEDWAB, Benjamín y Salazar Elena, Rodrigo, *Libertad de expresión y campañas negativas*, Temas Selectos de Derecho Electoral, núm. 12, México, TEPJF, 2010.



Libertad de expresión y propaganda negativa

Las nuevas normas e instituciones conforme  
a la reforma de 2013 y 2014

El texto vigente del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Mexicanos (CPEUM) (adicionado mediante decreto publicado el 11 de junio de 2013) consagra diversas vertientes del derecho fundamental de libertad de expresión.

Los dos primeros párrafos a la letra señalan que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado; y toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

La relación de este derecho dual de expresión y de acceso a la información con la materia electoral encuentra soporte en el artículo 41 del mismo ordenamiento constitucional, que regula diversas bases sobre la organización de las elecciones, y entre ellas la propaganda electoral. En lo que concierne, dicho artículo señala que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

Como resultado de la reforma electoral de 2014, se eliminó el concepto de denigración en la propaganda electoral, que antes preveía dicho precepto.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la sentencia dictada con motivo de la Acción de Inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumu-

Sumario

Las nuevas normas e instituciones conforme a la reforma de 2013 y 2014. . . . .	621
La propaganda negra y los primeros criterios . . . . .	623
Los criterios internacionales sobre libertad de expresión. . . . .	625
Los criterios emitidos por los órganos de justicia nacionales. . . . .	628
El derecho al honor. . . . .	632
Conclusiones. . . . .	634
Bibliografía . . . . .	635

ladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, señaló que a partir de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, el artículo 41, Base III, Apartado C de la CPEUM, sólo protege a las personas frente a la propaganda política o electoral que las calumnie, mas no así a las instituciones de expresiones que las puedan denigrar.

El máximo tribunal constitucional determinó que no existe en la CPEUM una finalidad imperiosa que justifique excluir de la propaganda política y electoral de los partidos políticos las expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos. Ello, porque dicha restricción fue suprimida; y porque también dicha eliminación del texto fundamental puede incluso interpretarse en el sentido de que la limitación del discurso político que denigre a las instituciones ya no es una restricción válida a la libertad de expresión.

Además, se precisó que en todo caso la medida no tiene cabida dentro del artículo 6º de la CPEUM, que prevé como únicas limitaciones posibles a la libertad de expresión los ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, que se provoque algún delito, o se perturbe el orden público.

Tanto en el marco jurídico anterior (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales-Cofipe) como el vigente (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales-Legipe), se establece que el procedimiento especial sancionador es el mecanismo para conocer de las infracciones relativas a la propaganda política o electoral, y que calumnie a las personas.

También, con motivo de reforma electoral de 2014, se introdujeron nuevas disposiciones en materia de derecho administrativo sancionador, destacando, dentro del aspecto procesal, la creación de un nuevo órgano jurisdiccional dentro del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la competencia para conocer y resolver los procedimientos especiales sancionadores, una vez instruidos por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral (INE).

Este nuevo órgano jurisdiccional, la Sala Regional Especializada (SRE) tiene competencia, conforme al último párrafo del artículo 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para conocer y resolver los procedimientos especiales sancionadores previstos en la nueva Legipe.

En la Legipe se prevé, en su artículo 470, párrafo 1, que se instruirá el procedimiento especial cuando se denuncie la comisión de conductas que:

- a) Violan lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o
- c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

Asimismo, en el párrafo 2 se prevé que los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada.



El artículo 471, párrafo 2, de la Legipe, da el concepto de calumnia en el contexto electoral, circunscribiéndolo a la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

Como se observa, se confirió a un órgano especializado judicial la resolución de los procedimientos especiales sancionadores como mecanismos abreviados para resolver las quejas, los cuales anteriormente correspondían al entonces Instituto Federal Electoral. Asimismo, se estableció en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en su Libro Sexto, el denominado “Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador”, el cual entre otros supuestos de procedencia, es procedente en contra de las sentencias dictadas por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral.

### La propaganda negra y los primeros criterios

Ahora bien, en relación con la propaganda electoral que afecta al proceso electoral por su contenido, lo que comúnmente se denomina “propaganda negra” fue identificada y analizada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Sala Superior) con motivo de varias denuncias bajo el marco jurídico anterior mediante recursos de apelación contra resoluciones emitidos por el entonces Consejo General del Instituto Federal Electoral, o bien con medios de impugnación relacionados con propaganda negativa en procesos electorales locales.

Así, podemos citar algunos ejemplos “históricos” de este tipo de asuntos, como los siguientes:

1. SUP-RAP-009/2004. “PRI y PAN son lo mismo”. La Sala Superior en esta sentencia confirmó la legalidad del promocional del Partido de la Revolución Democrática (PRD) donde se hacía referencia al alza de impuestos. Se estimó que en dicho promocional se encontraban elementos de hecho o datos objetivos, junto con juicios de valor. Al respecto, se analizó el “canon de veracidad” como uno de los límites a la libertad de expresión.
2. SUP-RAP-34/2006. “Peligro para México”. La Sala Superior estableció que debían prohibirse las expresiones que tengan como único fin denostar a una persona o institución, sin expresar una crítica razonada o difundir una oferta política o programa electoral. Los promocionales analizados vinculan a un candidato presidencial con el entonces presidente de Venezuela, Hugo Chávez, afirmando que era un peligro para México, junto con otras frases destinadas a desprestigiarlo como posible Presidente de México. Se destacó que no se presentaba una crítica razonada, una oferta política o un programa electoral, sino por el contrario, afectaba la imagen pública del candidato.
3. SUP-JRC-267/2007. “Propaganda negra en Reynosa”. La Sala Superior revocó la sentencia del tribunal local de Tamaulipas relativo a la denuncia de hechos de propaganda negativa en contra de un candidato a presidente municipal en

la ciudad de Reynosa. Se destacó que si bien era cierto que debía protegerse y garantizarse el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión en el debate político, el derecho al respeto a la honra y a la dignidad personal constituye un límite a la propia libertad de expresión y constituía una transgresión de la normatividad electoral el contenido de mensajes que impliquen la disminución o el demérito de la estima o imagen de algún otro partido o coalición.

4. SUP-JRC-375/2007. “Transformers”. El promocional analizado presentaban una pelea de robots, por lo que se asociaba a una reconocida serie animada de televisión. Se presenta un robot rojo (PRI) el cual destruía a otro azul (PAN). Se estimó que se sugería una opción viable la destrucción del adversario mediante el uso de agresiones físicas, además de utilizar expresiones y juicios de valor que sólo tenían por objeto la denigración de los participantes en una contienda electoral, transgrediendo con ello los límites que se reconocen para la libertad de expresión.
5. SUP-RAP-81/2009, y su acumulado SUP-RAP-85/2009 “Sopa de Letras”. Se analizó el contenido de propaganda electoral dirigida en contra del PRI, en un juego de encontrar palabras en una sopa de letras, con expresiones tales como “robo”, “impunidad”, “transa”, “narco”, “corrupción”, “crimen” y “abuso”, relacionándolas con la palabra “PRI”. Se estimó que estas expresiones eran suficientes para denigrar la imagen del PRI, ya que su única finalidad era denostar el instituto político y alejarse de una propuesta política.

Estos son algunos ejemplos donde se desprendieron algunos de los primeros criterios que sobre la propaganda negra o negativa estableció el máximo órgano competente.

Asimismo, se estableció la Jurisprudencia 14/2007 de rubro: HONRA Y REPUTACIÓN. SU TUTELA DURANTE EL DESARROLLO DE UNA CONTIENDA ELECTORAL SE JUSTIFICA POR TRATARSE DE DERECHOS FUNDAMENTALES QUE SE RECONOCEN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, donde se precisó el respeto a la honra y a la dignidad, definidos como la opinión, percepción o buena fama que se tiene de los individuos; está incluido en el ejercicio de la libertad de expresión, por lo que el Estado se encuentra facultado para protegerlas.

Los primeros criterios señalaban que la propaganda electoral no podía emplearse para denostar a otras opciones políticas, y debían ser propositivas.

Sin embargo, la Sala Superior también fue modificando su criterio para establecer en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-96/2013. En ella, se estableció que la propaganda de los partidos políticos no siempre reviste un carácter propositivo; esto es así, en razón de que la finalidad de la propaganda no está dirigida exclusivamente a presentar ante la ciudadanía a los candidatos registrados o las plataformas electorales, sino que también constituye un elemento para criticar o contrastar las acciones de los gobiernos o las ofertas de los demás contendientes. De esta forma, la opinión pública estará en condiciones de conocer todas las posturas sobre un tema y asumir una postura sobre los asuntos de relevancia social.

Esto resulta muy relevante para el análisis de la propaganda negativa porque el canon de debate político se amplió, acorde con los instrumentos nacionales y jurisprudenciales internacionales.

### Los criterios internacionales sobre libertad de expresión

En efecto, con motivo de la importante reforma de 2011, donde tomó relevancia el control de convencionalidad y el nuevo paradigma de protección a los derechos humanos, el artículo 1º de la CPEUM dispone que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la misma y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia norma constitucional establece.

Asimismo, el artículo 133 señala que la CPEUM, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de las entidades federativas.

Acorde con el párrafo segundo del artículo 1º de la CPEUM, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la misma y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; por lo que las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma jurídica no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, sino que, por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental.

En este sentido, el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión en el debate político se consagra en los artículos 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Atendiendo a este marco internacional, y la tesis de jurisprudencia P/J. 21/2014 de la SCJN de rubro: JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA, donde se señala que los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los jueces nacionales. Esto, al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ahora bien, existen diversos criterios sobre la libertad de expresión en el debate político, donde la Corte Interamericana, citando en algunos casos sentencias de la Corte Europea de Derechos Humanos, ha señalado la libertad de expresión, dentro del

debate político y al referirse a los procesos político-electorales, debe maximizarse. En este tenor, en el debate sobre temas de alto interés público no sólo se protege la emisión de expresiones inofensivas o bien recibidas por la opinión pública, sino también la de aquellas que chocan, irritan o inquietan a los funcionarios públicos o a un sector cualquiera de la población.

Asimismo, la Corte Interamericana señala que existe el deber de informar ampliamente sobre cuestiones de interés público que afectan bienes sociales, y los funcionarios deben rendir cuentas de su actuación en el ejercicio de sus tareas públicas, y el corresponsable derecho de la ciudadanía a recibir dicha información.

Entre los casos más reconocidos de dicho tribunal americano se encuentran las siguientes:

1. *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile*. 2001. Se estableció que la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social. Sobre la dimensión individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. En cuanto a dimensión, la social, es menester señalar que la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones entre las personas; comprende su derecho a tratar de comunicar a otras sus puntos de vista, pero implica también el derecho de todas a conocer opiniones, relatos y noticias.

La Corte consideró que ambas dimensiones poseen igual importancia y deben ser garantizadas en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión en los términos previstos por el artículo 13 de la Convención Americana y estimó que la libertad de expresión, como piedra angular de una sociedad democrática, es una condición esencial para que ésta esté suficientemente informada.

2. *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. 2004. La Corte Interamericana estableció que la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión fundadas sobre el artículo 13.2 de la Convención Americana dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. La restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

3. *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*. 2004. Se señaló que la Corte Europea de Derechos Humanos ha sostenido de manera consistente que, con respecto a las limitaciones permisibles sobre la libertad de expresión, se debe distinguir entre las restricciones que son aplicables cuando el objeto de la expresión se refiera a un particular y, por otro lado, cuando haga referencia a una persona pública como, por ejemplo, un político. Se

debe aplicar un umbral diferente de protección, el cual no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada. Así, aquellas personas que influyen en cuestiones de interés público se han expuesto voluntariamente a un escrutinio público más exigente y, consecuentemente, en ese ámbito se ven sometidos a un mayor riesgo de sufrir críticas, ya que sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público.

4. *Caso Palamara Iribarne vs. Chile*. 2005. En esta sentencia se estableció que el control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública, razón por la cual se debe tener una mayor tolerancia y apertura a la crítica frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas por las personas en ejercicio de dicho control democrático.

5. *Caso Kimel vs. Argentina*. 2008. La Corte Interamericana estableció que en la arena del debate sobre temas de alto interés público, no sólo se protege la emisión de expresiones inofensivas o bien recibidas por la opinión pública, sino también la de aquellas que chocan, irritan o inquietan a los funcionarios públicos o a un sector cualquiera de la población. También destacó que en una sociedad democrática la prensa debe informar ampliamente sobre cuestiones de interés público, que afectan bienes sociales, y los funcionarios rendir cuentas de su actuación en el ejercicio de sus tareas públicas.

6. *Caso Ríos y otros vs. Venezuela*. 2009. Se retomaron los criterios señalados en anteriores sentencias. La libertad de expresión, particularmente en asuntos de interés público, “es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática”. No sólo debe garantizarse en lo que respecta a la difusión de información o ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también en lo que toca a las que resultan ingratas para el Estado o cualquier sector de la población. Se precisó que sin una efectiva garantía de la libertad de expresión se debilita el sistema democrático y sufren quebranto el pluralismo y la tolerancia, los mecanismos de control y denuncia ciudadana pueden volverse inoperantes y, en definitiva, se crea un campo fértil para que arraiguen sistemas autoritarios.

7. *Caso Fontevecchia y D’Amico vs. Argentina*. 2011. El diferente umbral de protección del funcionario público se explica porque se expone voluntariamente al escrutinio de la sociedad, lo cual lo puede llevar a un mayor riesgo de sufrir afectaciones a su derecho a la vida privada. En el caso se trataba del Presidente de la Nación y, por ello, estaba sujeto al mayor escrutinio social, no sólo sobre sus actividades oficiales o el ejercicio de sus funciones, sino también sobre aspectos que, en principio, podrían estar vinculados a su vida privada, pero que revelan asuntos de interés público.

8. Opinión Consultiva OC-5/85, Colegiación obligatoria de periodistas. 1985. En dicha opinión se señaló que la Corte Europea de Derechos Humanos, al interpretar el artículo 10 de la Convención Europea, concluyó que “necesarias”, sin ser sinónimo de “indispensables”, implica la “existencia de una” necesidad social imperiosa y que para que una restricción sea “necesaria” no es suficiente demostrar que sea “útil”, “razonable” u “oportuna”. Esta conclusión, igualmente aplicable a la Convención Americana, sugiere que la “necesidad” y, por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión fundadas sobre el artículo 13.2, dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo.

Como se observa, la libertad de expresión es un fundamento primordial de la democracia, y el debate sobre asuntos públicos y personajes públicos, lo que incluye a funcionarios y servidores públicos, dirigentes partidistas y candidatos. Las restricciones a este derecho fundamental deben justificarse según objetivos colectivos y que preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho de libertad de expresión y no lo limiten más de lo estrictamente necesario.

### Los criterios emitidos por los órganos de justicia nacionales

En el orden interno, la SCJN ha adoptado el estándar que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha denominado como Sistema Dual de Protección. Así, en la tesis 1a. CCXXIII/2013 de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN. QUIENES ASPIRAN A UN CARGO PÚBLICO DEBEN CONSIDERARSE COMO PERSONAS PÚBLICAS Y, EN CONSECUENCIA, SOPORTAR UN MAYOR NIVEL DE INTROMISIÓN EN SU VIDA PRIVADA, se señala que los límites de crítica son más amplios si ésta se refiere a personas que, por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un más riguroso control de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección alguna.

En este sentido, la Primera Sala de la SCJN, en la tesis CXXVI/2013 de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. UNA PERSONA PUEDE ADQUIRIR PROYECCIÓN PÚBLICA, SI ESTÁ RELACIONADA CON ALGÚN SUCESO QUE, POR SÍ MISMO, REVISTE INTERÉS PÚBLICO PARA LA SOCIEDAD, precisó que quienes desempeñan, han desempeñado o desean desempeñar responsabilidades públicas, tienen pretensiones en términos de intimidad y respeto al honor con menos resistencia normativa general que los ciudadanos ordinarios por motivos ligados al tipo de actividad que han decidido desempeñar, que exige un escrutinio público intenso de sus actividades.

También la Primera Sala de la SCJN, en la tesis: 1a./J. 38/2013 LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA, ha señalado que dentro del “sistema dual de protección”, los límites de crítica son más amplios cuando ésta se refiere a personas que, por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyec-

ción pública alguna, pues en un sistema inspirado en los valores democráticos, la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública.

Como se advierte, la crítica a funcionarios públicos, candidatos, dirigentes partidistas, debe analizarse bajo un esquema de mayor tolerancia, dado que sus actividades son públicas, repercuten en la sociedad y, por ello, el umbral de tolerancia a la crítica debe ser más amplio que a los particulares.

La Sala Superior, por su parte, ha señalado en su jurisprudencia que el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona vinculados principalmente con la dignidad o la reputación. En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática. Dicho criterio está contenido en la jurisprudencia 11/2008, de rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.

En otro criterio jurisprudencial, en la tesis XXXIII/2012, de rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL DE ADQUIRIR TIEMPOS EN RADIO Y TELEVISIÓN NO PUEDE SUJETARSE AL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD, se ha señalado que los derechos humanos, entre otros el de libertad de expresión, se interpretarán favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia y que no pueden restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece.

También la Sala Superior, en la tesis XXXIII/2013, de rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO PROTEGE LA IMPUTACIÓN DE DELITOS CUANDO CON ELLO SE DENIGRA A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS O SE CALUMNIA A LAS PERSONAS, concluyó que si bien la libertad de expresión, en el ámbito de las contiendas electorales de una sociedad democrática, es un elemento primordial de comunicación entre los partidos políticos y el electorado, en el que el debate e intercambio de opiniones debe ser no sólo propositivo sino también crítico para que la ciudadanía cuente con los elementos necesarios a fin de que determine el sentido de su voto, lo cierto es que el ejercicio de la libertad de expresión en materia político-electoral tiene como restricciones la emisión de “expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas”.

Recordando que la expresión “que denigren a las instituciones y a los propios partidos” ya no resulta aplicable por lo resuelto por la SCJN en la Acción de Inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas, como ya se mencionó previamente.

En cuanto a los criterios de la SRE, se destacan los siguientes:

1. SRE-PSC-2/2014. Caso Ex Gobernador de Aguascalientes. Derivado de la transmisión de un promocional de propaganda política en televisión, un ex gobernador de Aguascalientes presentó queja en contra del PRI porque consideró que en ese material se hacía uso calumnioso de su imagen, ya que aparecía su imagen detrás de una rejilla

de prácticas de los que parecería ser un centro de readaptación social; por lo que manifestó que si bien estaba procesado por el delito de peculado, no tenía sentencia condenatoria, y por ende, se violaba su presunción de inocencia; y debiéndose considerar que al no ocupar un cargo público al momento de presentar la queja, se debía respetar su intimidad.

Al respecto, la SRE sostuvo que no se acreditaba la calumnia, dado que la imagen fue objeto de un hecho noticioso que forma parte de la opinión pública y la nota que fue retomada en el promocional donde aparece su imagen salió del ámbito personal y estrictamente privada para insertarse en la esfera del debate público, toda vez que se trataba de una noticia que versaba sobre la presunta comisión de un delito en contra del patrimonio del Estado, señalando como presunto responsable a un ex funcionario, es decir, una figura pública.

También se determinó que el carácter de servidor público o ex funcionario está sujeto a una mayor crítica por parte de la sociedad y los actores políticos, por lo que el uso de su imagen puede permitirse en el contexto del debate sobre la función que tienen encomendada los servidores públicos en la administración pública. Se estableció que, debido a que se trataba de expresiones del conocimiento público que formaban parte de un debate público relevante, que es el contraste de administraciones de gobierno, y que era un hecho también público que el promovente fue titular de una de las administraciones criticadas, era permisible el uso de su imagen dentro del discurso político. Por ello se privilegió y maximizó la libertad de expresión en el contexto electoral en el cual fue elaborado el promocional.

2. SRE-PSC-142/2015. Relojos. El presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI presentó una denuncia contra el PAN por la transmisión de un promocional en radio y televisión cuyo contenido en su parecer contenía expresiones que lo calumniaban porque del contexto integral de la propaganda denunciada existía una vinculación entre imágenes y expresiones contenidas en los mismos, tendentes a crear la percepción de que el promovente, así como el PRI y sus dirigentes o directivos, se relacionaban directamente con conductas que pudieran calificarse como delitos, de manera específica, con corrupción, enriquecimiento ilícito y robo.

Se concluyó que se actualizaba la calumnia porque se vinculaba al denunciante y al PRI con los temas que plantea el promocional, como eran el supuesto “enriquecimiento ilícito”, la “corrupción” e incluso el que “devuelvan lo robado”, y la vinculación con la mención al cargo de “Presidente del PRI”, aunado a la imagen y el nombre que se mostraba en el caso del promocional de televisión; partiendo del supuesto uso de relojes de “más de dos millones de pesos” y que presuntamente “altos funcionarios priístas” tienen “propiedades millonarias en el extranjero”, relacionadas con las alusiones referidas a conductas ilícitas, particularmente “enriquecimiento ilícito”, “corrupción”, y la necesidad de que “devuelvan lo robado”, conducían a la asociación de la idea de que el denunciante había incurrido en conductas ilícitas y que, con motivo de ello, ha adquirido bienes costosos (relojes), lo que permitió concluir que se actualizaba la calumnia.



3. SRE-PSC-142/2015. Aumento al IVA. Se denunció la difusión de un promocional del PAN en radio y televisión en Baja California, con supuesto contenido calumnioso. Las imágenes empleadas correspondieron a la edición impresa y digital de una nota informativa publicada en un periódico local, donde se hizo referencia a que el precio del barril de crudo descendía, entonces México tendría que ajustar su economía, y para lograrlo entonces subiría el Impuesto al Valor Agregado (IVA), pasando del 16 hasta un 20 por ciento.

La SRE advirtió que de la información pública consultable en la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, contenía lo referente a la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal el 10 de septiembre de 2013, que "...reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación"; y que de la lista de votación, resultaba cierta la afirmación de que los diputados identificados en el promocional efectivamente votaron a favor de la modificación al IVA, por lo tanto, no se trataba de un hecho falso.

Precisado lo anterior, se concluyó que en el promocional no se imputaban hechos falsos, toda vez que la nota periodística existe y la votación a favor de la homologación del IVA son actos que efectivamente acontecieron; y por otra parte, no se advierte dentro del contexto visual y auditivo la imputación de algún delito. Las expresiones que aparecían durante las imágenes de los candidatos, que señalaban "esto no te conviene", "cierre de negocios" y "pérdida de empleos," eran expresiones en contra de un posible aumento al IVA. Se trataba de una oferta política que ante la posible alza del IVA, a diferencia de los partidos que sí votaron por ello, el PAN lo bajaría, solicitando el voto del electorado para lograr la mayoría en el Congreso y así poder conseguirlo.

Por tanto, no se actualizaba la calumnia en términos de la legislación electoral.

4. SRE-PSC-159/2015. Caso "Candidato y Gobernador de Sonora". El PAN presentó denuncia contra el PRI por la transmisión del promocional identificado con el título "Verdad" cuyo contenido a su parecer contenía expresiones que calumniaban tanto al partido político como al gobernador del estado de Sonora.

De la apreciación que se realiza de la imagen, así como del análisis integral del promocional podía concluirse que las expresiones e imagen transmitidas constituían propaganda calumniosa; porque si bien refiere a una crítica al gobernador de Sonora en el sentido de que mientras una persona fallece en el hospital por falta de recursos médicos, dicho funcionario construyó una presa particular, compraba caballos y perdonaba impuestos al candidato del PAN a gobernador y a "amigos panistas", refiriendo una nota periodística de un periódico nacional, se insertaba la imagen con una imputación directa al delito de robo: "NOS ROBARON 708 MILLONES". También aparecía una referencia velada al PAN, en virtud de que la imagen que corresponde al número 708, dentro de un recuadro, era similar al logotipo del PAN.

La asociación directa del retrato del entonces gobernador, junto con la expresión "NOS ROBARON", incluyendo al candidato en la imagen contenida dentro del promocional, con el fondo de la nota periodística referente a la condonación de impuestos, no

daba lugar a una interpretación diversa que no sea relacionarla con la realización de una actividad ilícita, que era el robo.

5. SRE-PSC-95/2015. Caso “Gobernador de Veracruz”. El gobernador del estado de Veracruz presentó denuncia en contra del PAN por la transmisión de un promocional en radio y televisión, el cual desde su perspectiva le calumniaba.

A lo largo de todo el promocional aparece de manera fija la imagen del gobernador del estado de Veracruz (en ocasiones más completa y otras sólo parte de él), mientras que se narran por una voz en off, y de manera escrita, una serie de hechos que suceden o representan a Veracruz: “no pasan los recursos federales a los programas, no pasan por aquí los empresarios ni las inversiones, porque no pagan! No pasan los turistas por nuestras carreteras inseguras y destrozadas ¡En Veracruz no pasa nada!..” entre otras.

La SRE estimó que el promocional no atribuyó al gobernador del estado de Veracruz algún delito o conducta legal, que le generara una merma o afectación a sus derechos y/o valores tutelados por la norma electoral. Lo anterior porque, si bien aparecía su imagen y nombre, mientras se narran circunstancias que podrían catalogarse como negativas sobre la entidad federativa en la que el denunciante gobernaba, se sostuvo el criterio de que los servidores públicos deben tener una mayor resistencia frente a la crítica en asuntos de interés público. En todo caso, los acontecimientos que se narran, era la opinión pública del partido político respecto a la situación general sobre la administración pública en el estado de Veracruz sobre aspectos económicos, de urbanización y turismo, así como de seguridad, lo cual formaban parte del debate público y válido en una sociedad democrática.

Estos criterios del nuevo órgano especializado, emitidos bajo los cánones y estándares internacionales y jurisprudenciales, siguen una línea de potenciación y maximización del debate político y libertad de expresión, en particular tratándose de discursos contenidos en la propaganda electoral que tocan la crítica, inclusive aguda o desagradable para los señalados, hacia administraciones o gobiernos, así como candidatos y dirigentes partidistas, y en los casos en que se ha concluido se afecta la honra y reputación de los afectados, ha confirmado u ordenado el retiro de los promocionales en cuestión.

## El derecho al honor

Ahora bien, la crítica que puede ser empleada en la propaganda electoral, puede abarcar aspectos que incluso pueden resultar desagradables o mordaces, sin que ello rebasa los límites de la libertad de expresión, sin más límites que el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, y evitar imputaciones calumniosas. También en la disputa electoral se emplea un discurso que muchas veces afecta a los protagonistas en la contienda, afectando el derecho al honor.

Sobre el derecho al honor, se tiene que éste abarca dos concepciones: el honor objetivo, que incluye la consideración externa o social, la dignidad personal reflejada en la estimación de los demás, con independencia de que se ajuste o no a la verdad, y

el subjetivo, la consideración interna o individual, el sentimiento de la propia persona, su autoestima, con independencia también de que dicho concepto sea o no fundado.<sup>1</sup>

En la doctrina, se ha señalado que en los enfrentamientos electorales se observa con frecuencia que se dan casos no solamente de imputaciones afirmativas, sino de valoraciones negativas, y en un alto número de éstos se hacen afirmaciones falsas o exageradas, y se observa que la lucha electoral da un mayor margen de elasticidad a los tipos penales que protegen el bien jurídico contra el honor, pues la garantía de la libertad de expresión necesariamente adquiere preponderancia en el debate electoral como fundamento de la democracia en la contienda electoral.<sup>2</sup>

Ahora bien, así como en materia electoral, en diversos ámbitos como el civil y el penal, se dan con frecuencia conflictos entre el derecho al honor y el derecho a la libertad de expresión, y el derecho a la información y el ejercicio periodístico.

Así, en el análisis de cada caso los órganos de justicia electorales, al conocer los casos de propaganda negativa, deberán valorar si el contenido de ella es de interés público o general para la sociedad y el electorado, y comprobar si el ejercicio de la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información cumplen con su fin esencial. De no ser así y advertirse que la propaganda negativa afecta el honor u honra del señalado, y no se cumple el propósito de servir para el debate público, la crítica o la propuesta de ideas, se actualizan las restricciones constitucionales y convencionales previstas para este derecho fundamental.

Necesariamente, dentro de la labor de control constitucional y convencional, los juzgadores electorales deberán hacer los ejercicios de ponderación de derechos<sup>3</sup> para colocar en la balanza el derecho al honor, en contraposición al ejercicio de la libertad de expresión y de información, atendiendo a la premisa de que no hay derechos absolutos en la Constitución ni en los tratados o convenciones internacionales.

<sup>1</sup>María Eva Merlo, *Delitos contra el honor: libertad de expresión y de información*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 2005, p. 18.

<sup>2</sup>Jaime Lombana Villalba, *Injuria, calumnia y medios de comunicación*, 3a. ed., Medellín, Universidad del Rosario, 2009, p. 161.

<sup>3</sup>Conforme a una de las teorías más aceptadas dentro de la interpretación constitucional, "...cuando se trata la aplicación de los principios constitucionales (en especial de principios que establecen derechos), se argumenta, a veces, que la operación de la subsunción no es adecuada y que debe sustituirse por otra operación denominada ponderación. Es más, suele considerarse que la ponderación es uno de los rasgos contrales de la aplicación del Derecho en la cultura del constitucionalismo". José Juan Moreso, "Conflictos entre principios constitucionales", en Miguel Carbonell, *Neoconstitucionalismo (s)*, 4a. ed., Madrid, Trotta, 2009, p. 100.

<sup>4</sup>a ponderación, conforme a Robert Alexy en lo que denomina "ley de la ponderación", expresa que "Cuanto mayor sea el grado de no satisfacción o restricción de uno de los principios, tanto mayor deberá ser el grado de la importancia de la satisfacción del otro. La ley de la ponderación permite reconocer que la ponderación puede dividirse en tres pasos. En el primer paso es preciso definir el grado de la no satisfacción o de afectación de uno de los principios. Luego, en un segundo paso, se define la importancia de la satisfacción del principio que juega en sentido contrario. Finalmente, en un tercer paso, debe definirse si la importancia de la satisfacción del principio contrario justifica la restricción o la no satisfacción del otro". Robert Alexy, *Teoría de la argumentación jurídica*. 1a. reimpr., Palestra, Lima, 2007, 2010, p. 460.

## Conclusiones

1. El criterio jurisprudencial sobre la libertad de expresión y la propaganda electoral ha evolucionado. De ser muy restrictivo, y atendiendo al marco constitucional y legal antes de la reforma electoral de 2014, se sostenía que la propaganda electoral no podría emplearse para hacer críticas severas, bajo la disposición de la prohibición de denigrar a partidos políticos e instituciones. Sin embargo, a partir de la citada reforma, con la desaparición de la figura de denigración, se han eliminado restricciones al derecho fundamental de libertad de expresión.

2. Los criterios de interpretación de los órganos electorales fueron ampliándose. La propaganda electoral no solamente debía ser propositiva y sin posibilidad de ejercer crítica hacia partidos y candidatos, sino también se reconoció que la propaganda también podía ser de debate, de ataque y contraste con sus logros propios ante gobiernos o las ofertas de los demás partidos o candidatos, y que el electorado pudiera estar en condiciones de conocer todas las posturas sobre un tema.

3. Ampliar los límites a la libertad de expresión en materia electoral no excluyó a los ataques al honor hacia candidatos, gobernantes, ex funcionarios públicos y dirigentes partidistas. La restricción sobre calumnia es acorde con los instrumentos internacionales de proteger la reputación de los posibles afectados.

4. Conforme al nuevo marco constitucional de control de constitucionalidad y convencionalidad, y de interpretación progresiva de los derechos humanos, los criterios de jurisprudencia internacionales son aplicados con mayor frecuencia en el tema de derechos humanos, y en el caso de la libertad de expresión se han introducido elementos tales como el estándar del sistema de protección dual tratándose de figuras públicas, que en la materia electoral abarca a candidatos, dirigentes partidistas, gobernantes y ex funcionarios públicos.

5. Bajo el nuevo marco constitucional y electoral, se confirió a un órgano especializado con carácter jurisdiccional el análisis de la propaganda negativa en los procesos electorales, a través de la llamada Sala Regional Especializada, y la instancia de apelación, a cargo de la Sala Superior, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dejando al Instituto Nacional Electoral la instrucción de los procedimientos.

6. Las jurisprudencias de los órganos nacionales, acordes con los criterios internacionales, maximizan el debate público y permiten que la discusión de los asuntos generales y figuras públicas estén permitidas dentro del debate electoral, siempre y cuando no rebasen el límite de afectar el honor de los señalados.

7. La calumnia electoral en México se circunscribe a la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral. Este es el principal parámetro para calificar la propaganda negativa, considerando que la denigración a las instituciones o partidos políticos ya no constituye una limitante a la libertad de expresión electoral.

8. Si bien los discursos electorales en la propaganda electoral pueden abarcar el debate sobre cuestiones públicas, y éste puede realizarse de forma vigorosa y abierta, lo cual incluye expresiones vehementes, cáusticas y en ocasiones desagradables para

los funcionarios públicos, ex gobernantes, candidatos y dirigentes partidistas, también estas manifestaciones encuentran como límites constitucionales y convencionales afectar la imagen, la honra o la reputación de las personas, y en específico, está prohibido que las expresiones en el ámbito político-electoral constituyan expresiones sobre hechos o delitos falsos, pues ello configura calumnia.

9. En los casos en que se confronten la libertad de expresión con el derecho al honor, las autoridades judiciales pueden emplear los ejercicios de ponderación de derechos en aquellos casos en que la propaganda electoral que sea objeto de denuncia dentro de los procedimientos especiales sancionadores se encuentre dentro de los parámetros permitidos normativamente para el ejercicio de la libertad de expresión o bien dentro de las restricciones establecidas en la normatividad aplicable como es la calumnia.

10. En el debate político-electoral se amplía el margen de tolerancia cuando se actualiza en el entorno de temas de interés público dentro de la sociedad democrática. La libertad de expresión es un derecho humano que si bien debe potenciarse, no es absoluto, ya que encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación.

## Bibliografía

- ALEXY, Robert, 2007, *Teoría de la argumentación jurídica*, 1a. reimpr. Palestra, Lima, 2010.
- LOMBANA VILLALBA, Jaime, *Injuria, calumnia y medios de comunicación*, 3a. ed., Medellín, Universidad del Rosario, 2009.
- MERLO, María Eva, *Delitos contra el honor: libertad de expresión y de información*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 2005.
- MORESO, José Juan, 2009, *Conflictos entre principios constitucionales*, en Miguel, Carbonell, *Neoconstitucionalismo (s)*, 4a. ed., Madrid, Trotta, 2009.
- Portal de Internet de consulta de jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, disponible en la dirección electrónica: <http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/jurisprudencia-y-tesis>
- Portal de Internet de consulta del *Semanario Judicial de la Federación* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en la dirección electrónica: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/SemanarioIndex.aspx>



Libertad de prensa,  
opinión pública y democracia

El derecho a la libertad de prensa, esencia del periodismo en un sistema democrático, está reconocido en el artículo 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asociado indisolublemente al artículo 6º, relativo a la libertad de expresión.<sup>1</sup> Su contenido incorpora la libertad de información —dimensión social del derecho a la libre expresión— e incluye la libertad de difundir opiniones, información e ideas a través de cualquier medio. En cuanto tal, no es un derecho absoluto y encuentra límites legítimos en la moral, la vida privada o los derechos de terceros, la comisión de algún delito, el orden o el interés público; noción, esta última, que subyace a la conocida expresión “necesario en una sociedad democrática”, respecto de medidas restrictivas previstas en la legislación y que responden a un fin legítimo, siendo necesarias y proporcionales.

Concebida principalmente como una libertad del gremio periodístico profesional, la libertad de prensa se expande hacia nuevos horizontes, en especial, hacia aquellos derivados de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (en especial sitios *web* y

<sup>1</sup>Artículo 7º. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6º. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

Sumario

Libertad de prensa, opinión pública y democracia . . . . .	637
Contenido del derecho de acceso a la información y la libertad de prensa . . . . .	639
Jurisprudencia interamericana . . . . .	643
Criterios de la SCJN . . . . .	645
La jurisprudencia nacional electoral . . . . .	646
Reflexión final . . . . .	650
Bibliografía . . . . .	652

las diferentes redes sociales) de forma tal que incorpora una noción más amplia, incluyendo blogueros y otras personas dedicadas a difundir información, más allá de la prensa escrita, la radio y la televisión, en tanto ejercen la función de denunciar, criticar y contribuir a generar opinión pública respecto de temas de interés general, así como colaborar en la construcción social de la verdad en una sociedad democrática.<sup>2</sup>

La inviolabilidad del ejercicio de la actividad periodística es esencial en un sistema democrático, en atención a la función social que ejercen como controladores sociales del ejercicio del poder público o privado y depositarios de la confianza pública respecto a la información socialmente relevante. De ahí que se considere que el derecho a la libertad de prensa no se agota en la prohibición de la censura previa, sino que se reconoce una dimensión institucional “que tiende a realizar, en el plano de la información, el pluralismo político, que es un valor fundamental y requisito de funcionamiento y ordenamiento del Estado democrático de derecho”, siendo clave la independencia de los medios y de los periodistas frente al poder político y económico.<sup>3</sup> De esta forma, el periodismo es una institución esencial para informar sobre las diferentes alternativas políticas, candidaturas; para el análisis y evaluación de políticas y prácticas de gobierno; y para abrir y proyectar las voces de quienes, no teniendo acceso a medios de comunicación, pueden, a través de comunicadores y periodistas, expresar sus opiniones y cuestionamientos.

Así, lo que originalmente se concibe como el derecho a publicar ideas, informaciones u opiniones, preponderantemente a través de la prensa escrita —por razón de la evolución histórica de los propios medios de comunicación—, se concibe ahora como un instrumento importantísimo para el ejercicio de otros derechos, en particular, para los derechos de participación política. Dada su importancia, se exige que la actividad periodística se rija por conductas éticas, atendiendo a su responsabilidad social como instrumento de información libre y plural, quedando prohibida toda forma de censura, directa o indirecta.

Al respecto, por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), ha sostenido que la formación de una opinión pública libre y plural debe ser uno de los objetivos de las políticas estatales en la protección del derecho a la información y la libertad de prensa, en el entendido de que su ejercicio es uno de los pilares fundamentales del Estado democrático (Caso *Jerusalem vs. Austria*, 2001). Aquí se afianzan nuevamente las dos dimensiones, individual y colectiva, de los derechos de comunicación. En sentido amplio, ambas dimensiones deben ser protegidas para garantizar pluralidad e independencia de los medios y, a partir de ello, el pleno derecho de información a la ciudadanía.<sup>4</sup>

<sup>2</sup>Cfr., en general, Hernández Orozco, Horacio y Alejandro Santoyo, *Deontología jurídica del periodismo. Ética y responsabilidad legal*, México, Tirant lo Blanch, 2011 y Cotino, Lorenzo (ed.), *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*, Valencia, Servei de Publicacions de la Universitat de València, 2011.

<sup>3</sup>Hernández Orozco, Horacio y Alejandro Santoyo, *Deontología jurídica del periodismo. Ética y responsabilidad legal*, op. cit., p. 80.

<sup>4</sup>Sobre este tema de la independencia de los medios de comunicación, por ejemplo, Ignacio Ramonet señala: “Otra de las dificultades que tienen los ciudadanos con respecto a la credibilidad de los medios es que éstos son cada vez menos in-



La eliminación de las llamadas leyes de desacato y la despenalización de figuras como la difamación, las injurias o la calumnia,<sup>5</sup> así como el establecimiento de un marco normativo para la prevención y el combate a la violencia ejercida contra periodistas o las prácticas monopólicas u oligopólicas de los medios; son sólo algunos obstáculos o requisitos que han de librarse o imponerse, según el caso, para garantizar el libre flujo de la información.

En esta coyuntura, el Poder Judicial debe ser cuidadoso al determinar el efecto, por ejemplo, de la regulación estatal sobre el debate público, ejerciendo su jurisdicción al margen de la lucha política, con el fin de no inhibir, sino de potenciar los derechos y dicho debate.<sup>6</sup>

Así, por ejemplo, la Declaración Conjunta sobre Medios de Comunicación y Elecciones de los relatores especiales en materia de libertad de expresión enfatiza “el rol clave que desempeñan los medios de comunicación, en especial las emisoras, al plantear los temas electorales, informar al electorado sobre los principales acontecimientos y comunicar las plataformas, las políticas y las promesas de los partidos y los candidatos a los electores” y destaca que “las elecciones libres y transparentes solo son posibles cuando el electorado se encuentra debidamente informado y tiene acceso a información pluralista y suficiente”.<sup>7</sup>

## Contenido del derecho de acceso a la información y la libertad de prensa

El contenido del derecho a la libertad de prensa está determinado por la intersección o interdependencia e indivisibilidad de los derechos de comunicación, esto es, la libertad de expresión y el derecho a la información. En México, el avance normativo respecto a estos derechos ha estado marcado por la lentitud y el retraso, lo que ha sido

---

dependientes, hay cada vez menos medios independientes. ¿Independientes de qué? Por definición, independientes del poder político, pero sobre todo del poder económico”. *Cfr.* Ramonet, Ignacio, “Medios de comunicación: ¿un poder al servicio de intereses privados?”, en De Moraes, Dênis, Ramonet, Ignacio y Serrano, Pascual, *Medios, poder y contrapoder. De la concentración monopólica a la democratización informativa*, Argentina, editorial Biblos, 2013, p. 56.

<sup>5</sup>En su Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que: “La protección especial que brindan las leyes de desacato a los funcionarios públicos contra un lenguaje insultante u ofensivo es incongruente con el objetivo de una sociedad democrática de fomentar el debate público. [...] En tal sentido, estas leyes constituyen también un medio injustificado de limitar el derecho de expresión que ya está restringido por la legislación que puede invocar toda persona, independientemente de su condición”. Véase también Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), párr. 67.

<sup>6</sup>*Cfr.* Fiss, Owen, *La ironía de la libertad de expresión*, Barcelona, Gedisa, 1999, p. 38.

<sup>7</sup>Declaración Conjunta sobre Medios de Comunicación y Elecciones. Relatoría Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, Representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación, Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos para la Libertad de Expresión y Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos para la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información, Washington, D.C., 15 de mayo de 2009.

objeto de especulaciones constantes sobre el estado de independencia y pluralidad de los medios de información. Por ejemplo, la Ley sobre Delitos de Imprenta, publicada el 12 de abril de 1917, se instituyó en tanto se emitían las leyes reglamentarias de los artículos 6º y 7º de la entonces reciente Constitución que, de hecho y de derecho, aún no entraba en vigor,<sup>8</sup> y conservó su integridad casi un siglo, gracias a la generalidad de su contenido normativo y a su falta de actualización por el legislativo, hasta las reformas que derogaron sus artículos 1º y 31, el 11 de enero de 2012, cuyos contenidos se referían a los límites de ejercicio del derecho a la libertad de expresión, en relación con los ataques a la vida privada y sus sanciones. Posteriormente, el 4 de noviembre de 2015 se llevó a cabo la reforma más reciente, mediante la que se derogó el artículo 27 de dicha ley, como consecuencia de la publicación de la Ley Reglamentaria del artículo 6º de la Constitución, relativa al derecho de réplica.<sup>9</sup>

A la par de esta longeva legislación, y gracias al llamado “parámetro de control de constitucionalidad”, para algunos también “bloque de constitucionalidad”, la libertad de prensa estuvo garantizada a partir de su reconocimiento por fuentes internacionales,<sup>10</sup> entre éstas, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13) que reconoce el derecho de toda persona a “la libertad de pensamiento y de expresión”, en sus dos dimensiones, y dispone que su ejercicio “no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”. Asimismo, se precisa que “no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”. La misma Convención, en su artículo 14, reconoce también el derecho de réplica, en el entendido de que “[t]oda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y

<sup>8</sup>La Constitución entraría en vigor al mes siguiente, es decir, en mayo de 1917, *DOF* del 12 de abril de 1917.

<sup>9</sup>Dicha ley se promulgó con el objeto de garantizar y reglamentar el ejercicio del derecho de réplica que establece el primer párrafo del artículo 6o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>10</sup>En específico, aunque no sólo, a partir de la reforma del 10 de junio 2011 en materia de derechos humanos al artículo 1º de la Constitución que constitucionalizó la obligación de las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, aplicando en todo tiempo la interpretación que más favorezca a la protección de las personas. Ver también la jurisprudencia de la SCJN con rubro Control de Constitucionalidad y Convencionalidad *ex officio*. Condiciones Generales para su Ejercicio (Tesis 1a./J. 4/2016, 10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, 2010954, 3 de 173, primera sala, libro 27, febrero de 2016, tomo I, p. 430; la jurisprudencia con rubro Control Concentrado y Difuso de Constitucionalidad y Convencionalidad. Sus diferencias (Tesis 1a. CCLXXXIX/2015, 10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, 2010143, 16 de 173, primera sala, libro 23, octubre de 2015, tomo II, p. 1647; así como la jurisprudencia con rubro Control Difuso de Constitucionalidad y Convencionalidad. Su Ejercicio no Limita ni Condiciona el del Control Concentrado (Tesis: 1a. CCXC/2015, 10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, primera sala, libro 23, octubre de 2015, tomo II, p. 1648.

que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley”.

Sobre esta base, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) de la Organización de Estados Americanos (OEA), en su Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, se refiere a diversos aspectos relacionados con la libertad de expresión y el ejercicio profesional de comunicar; principios que han sido incorporados a la interpretación de la Convención por parte de la Corte IDH y la CIDH para definir las obligaciones de los Estados parte de la misma.

Así, por ejemplo, sobre el principio 2 la Corte IDH ha señalado que “[d]entro de una sociedad democrática [es necesario que] se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas, opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto”. De la misma forma, en relación con el Principio 5, dicho tribunal ha declarado que “[l]a restricción de la posibilidad de establecer responsabilidades ulteriores se dispone como garantía de la libertad de expresión evitando que ciertas personas, grupos, ideas o medios de expresión queden *a priori* excluidos del debate público”. Sobre la censura, la Corte IDH también ha declarado que “una suspensión radical de la libertad de expresión al impedirse la libre circulación de información, ideas, opiniones, o noticias [...] constituye una violación radical tanto del derecho de cada persona a expresarse como del derecho de todos a estar bien informados, de modo que se afecta una de las condiciones básicas de una sociedad democrática”. (Opinión Consultiva OC-5/85.)

En la misma Opinión, se destaca que las formas de censura previa o las sanciones ulteriores, impuestas sin una valoración objetiva del contexto de difusión y el contenido de la información, son formas de hacer nugatorio el derecho a la libertad de expresión o, como mínimo, pueden inhibir su pleno ejercicio.

De igual manera, la violencia ejercida en contra de los periodistas, con motivo del ejercicio de sus derechos, resulta contraria al espíritu democrático, lo cual es coincidente con el principio 9, sobre el cual se ha pronunciado la CIDH, al señalar que “[l]a renuncia de un Estado a la investigación completa del asesinato de un periodista resulta especialmente grave por el impacto que tiene sobre la sociedad. Igualmente, este tipo de crimen tiene un efecto amedrentador sobre otros periodistas, pero también sobre cualquier ciudadano, pues genera el miedo de denunciar los atropellos, abusos e ilícitos de todo tipo. La Comisión considera que tal efecto solamente puede ser evitado mediante la acción decisiva del Estado para castigar a todos los perpetradores, tal como corresponde a su obligación bajo el derecho internacional y el derecho interno” (Informe núm. 50/99, caso núm. 11.739, México, 1999).

En el citado informe, la Comisión hace referencia a otro instrumento de gran valor para el conocimiento de los principios aplicables a la libertad de expresión, concretamente en lo que se refiere a la protección de los periodistas: la Declaración de Chapultepec, la cual señala que “[e]l asesinato, el terrorismo, el secuestro, las presiones, la intimidación, la prisión injusta de los periodistas, la destrucción material de los medios de comunicación, la violencia de cualquier tipo y la impunidad de los agresores

res, coartan severamente la libertad de expresión y de prensa. Estos actos deben ser investigados con prontitud y sancionados con severidad”.<sup>11</sup>

Aun sin resultar vinculante, pero de manera congruente con lo anterior, a propósito de la pluralidad y diversidad que debe tener la oferta de información de los medios, así como la conexión directa que existe entre la información de los medios y la participación democrática, la Unesco, en el proemio de sus Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social, ha señalado:<sup>12</sup>

La libertad de expresión es un elemento fundamental de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y se considera como el cimiento de las libertades democráticas, como el derecho a formar partidos políticos, a compartir ideas políticas, a averiguar sobre las acciones de los funcionarios públicos/as, y así por el estilo [...] La idea de los medios de comunicación social como plataforma para el debate democrático abarca una gama de funciones interrelacionadas. Los medios, en este contexto, constituyen todos los canales que transmiten noticias e información pública.

En el mismo documento, la Unesco expresa consideraciones acerca de la importancia de las radios públicas y comunitarias, las cuales realizan una importante labor en favor de la democracia.<sup>13</sup> Además, la Unesco considera crucial que “promover un entorno mediático diverso requiere invertir en los medios de comunicación, incluyendo la recepción de transmisiones, el suministro eléctrico y el acceso a teléfonos y a Internet”.

En efecto, Internet es otro espacio de preocupación de los Estados, y su regulación resulta mucho más compleja y riesgosa, dada la naturaleza eminentemente abierta de la red, aunque, en todo caso, como dice la organización sobre el tema en sus indicadores: “Internet es un espacio relativamente nuevo para los esfuerzos oficiales de censurar el libre flujo de la información, y las OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil) y organizaciones de libertad mediática están esforzándose por salvaguardarlo en el interés público. Los principios rectores incluyen la necesidad de sistemas de filtrado, bajo el control del/la usuario final, no de una empresa que presta servicios comerciales ni del Estado”. Por otra parte, en lo relativo a una eventual concentración de medios, los lineamientos consideran, como indicador clave, el hecho de que los Estados deben

<sup>11</sup>Principio 4 de la Declaración de Chapultepec, adoptada por la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión, celebrada en México, D. F., el 11 de marzo de 1994.

<sup>12</sup>UNESCO, Consejo Intergubernamental del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) sesión XXVI del 26 al 28 de marzo de 2008.

<sup>13</sup>El Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral del INE, en su artículo 5º, se refiere a las emisoras comunitarias y las define como aquellas “de uso social comunitaria privada, operada por asociaciones civiles sin fines de lucro que, sirviendo a sus comunidades, no cuentan con techo presupuestal público ni con autorización para obtener ingresos con fines de lucro por transmisión de anuncios”. Asimismo, el artículo 67, fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, promulgada el 14 de julio de 2014 y reformada el 1 de junio de 2016, reconoce a las emisoras para uso social (con propósitos culturales, científicos, educativos o a la comunidad y sin fines de lucro), así como para uso social de pueblos y comunidades indígenas del país.

tomar medidas positivas para promover la pluralidad de los medios de comunicación social, los cuales, preferentemente, deben conformar una mezcla de diversos medios privados, públicos y comunitarios.

Existen también otros lineamientos, destinados a regular los principios éticos de operación de la prensa libre. Por ejemplo, en los Principios Internacionales de Ética Profesional en Periodismo, avalados por la Unesco, se encuentran: 1) el derecho del pueblo a una información verídica; 2) la adhesión del periodista a la realidad objetiva; 3) la responsabilidad social del periodista; 4) la integridad profesional del periodista; 5) el acceso y participación del público; 6) el respeto de la vida privada y de la dignidad del hombre; 7) el respeto del interés público; 8) el respeto de los valores universales y la diversidad de las culturas, y 9) la eliminación de la guerra y otras grandes plagas a las que la humanidad está confrontada.<sup>14</sup>

Al respecto, en el ámbito europeo, el Código Europeo de Deontología del Periodismo señala que la legitimidad de los medios “radica en hacer efectivo el derecho fundamental a la información de los ciudadanos en el marco del respeto de los valores democráticos”<sup>15</sup> y debe también, como lo señala el mismo código, respetar “la presunción de inocencia principalmente en los temas que permanecen *sub judice*, excluyendo establecer juicios paralelos.”<sup>16</sup>

Al hilo de lo anterior, resulta importante mencionar que ciertos instrumentos no vinculantes reconocen también las obligaciones mínimas de los medios de comunicación en el marco concreto de los procesos electorales. Por ejemplo, la Declaración Conjunta sobre Medios de Comunicación y Elecciones identifica, entre tales obligaciones, la de “respetar normas estrictas que aseguren la imparcialidad y el equilibrio, en especial al informar sobre los partidos políticos gobernantes y las decisiones y los actos del Gobierno durante un periodo de elecciones”.

## Jurisprudencia interamericana

En el caso del sistema interamericano, y de manera complementaria a lo ya mencionado, la Corte IDH ha emitido diversas determinaciones relevantes sobre el tema de protección al periodismo, en ejercicio tanto de su competencia consultiva como contenciosa.

Así, por ejemplo, en el caso de la mencionada Opinión Consultiva OC-5/85, la Corte sostuvo que “la profesión de periodista [...] implica precisamente el buscar, recibir y difundir información. El ejercicio del periodismo, por tanto, requiere que una persona se involucre en actividades que están definidas o encerradas en la libertad de expresión garantizada en la Convención”. El ejercicio profesional del periodismo “no puede ser diferenciado de la libertad de expresión, por el contrario, ambas cosas están

<sup>14</sup>UNESCO, 1983.

<sup>15</sup>Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Código Europeo de Deontología del Periodismo, Estrasburgo, 1 de julio de 1993.

<sup>16</sup>Sobre el tema de los juicios paralelos, véase Prat Westerlindh, Carlos, *Relaciones entre el Poder Judicial y los medios de comunicación. Los juicios paralelos*, México, Tirant lo Blanch, 2013.

evidentemente imbricadas, pues el periodista profesional no es, ni puede ser, otra cosa que una persona que ha decidido ejercer la libertad de expresión de modo continuo, estable y remunerado”.<sup>17</sup>

Siguiendo su jurisprudencia constante, en un caso más reciente, la Corte señala que, “[s]in una efectiva garantía de la libertad de expresión, se debilita el sistema democrático y sufren quebranto el pluralismo y la tolerancia; los mecanismos de control y denuncia ciudadana pueden volverse inoperantes y, en definitiva, se crea un campo fértil para que arraiguen sistemas autoritarios” (caso “Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela”, 2015, párr. 140).

La Corte también se ha referido a la pluralidad de los medios como garantía del derecho de acceso a la información, pues, por supuesto, no sólo la difusión de la información es fundamental para el buen funcionamiento de la democracia, sino también lo es la difusión de opiniones que abonan al debate público, confrontando diversos puntos de vista que dan riqueza y pluralidad a la discusión de las ideas. Al respecto, la Corte ha declarado que la pluralidad de medios o informativa constituye una efectiva garantía de la libertad de expresión, existiendo un deber del Estado de proteger y garantizar este supuesto, en virtud del artículo 1.1 de la Convención, por medio, tanto de la minimización de restricciones a la información, como por medio de propender por el equilibrio en la participación, al permitir que los medios estén abiertos a todos sin discriminación, puesto que se busca que no haya individuos o grupos que, *a priori*, estén excluidos. En este sentido y con relación al pluralismo de medios, “la Corte recuerda que los ciudadanos de un país tienen el derecho a acceder a la información y a las ideas desde una diversidad de posturas, la cual debe ser garantizada en los diversos niveles”.<sup>18</sup>

Por otro lado, la Corte IDH también se ha pronunciado acerca de la importancia de los medios como personas jurídicas, al ser estos un instrumento a través del cual se realiza de manera efectiva la difusión de la información y el ejercicio de los derechos individuales con ella relacionados, al señalar que “las restricciones a la libertad de expresión frecuentemente se materializan a través de acciones estatales o de particulares que afectan, no sólo a la persona jurídica que constituye un medio de comunicación, sino también a la pluralidad de personas naturales, tales como sus accionistas o los periodistas que allí trabajan, que realizan actos de comunicación a través de la misma y cuyos derechos también pueden verse vulnerados”.<sup>19</sup>

Sobre la cuestión de la censura previa, la Corte, en el Caso Olmedo Bustos y otros “La última tentación de Cristo” vs. Chile, destacó que, si bien la Convención establece como una excepción a la censura previa el caso de los espectáculos públicos, únicamente con el fin de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia

<sup>17</sup>OC-5/85, párrs. 71 y 74.

<sup>18</sup>Véase, entre otros, Opinión Consultiva OC-5/85, párr. 34, caso “Perozo y otros vs. Venezuela”, párr. 117, caso “Herrera Ulloa vs. Costa Rica”, párr. 116, caso “Vélez Restrepo y familiares vs. Colombia”, párr. 141, caso “Kimel vs. Argentina”, párr. 57, caso “Granier”, párrs. 151 y 170.

<sup>19</sup>Caso “Granier”, párr. 151.

y la adolescencia, en todos los demás casos, “cualquier medida preventiva implica el menoscabo a la libertad de pensamiento y de expresión”.<sup>20</sup>

De igual forma, sobre el derecho de rectificación o respuesta, como parte de las garantías frente a la protección de los derechos de la personalidad, al igual que la exigibilidad a los medios de comunicación de conceder el derecho citado, la Corte ha sido enfática al señalar que “[s]i se leen conjuntamente los artículos 14.1, 1.1 y 2 de la Convención, todo Estado parte que no haya ya garantizado el libre y pleno ejercicio del derecho de rectificación o respuesta, está en la obligación de lograr ese resultado, sea por medio de legislación o cualesquiera otras medidas que fueren necesarias según su ordenamiento jurídico interno para cumplir ese fin” (Opinión Consultiva OC-7/86, *Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta*, 1986, párr. 33).

Por su parte, sobre la prensa y el derecho de acceso a la información en materia política, el TEDH ha perfilado criterios, según los cuales “[l]as elecciones y la libertad de expresión, en particular la libertad de debate político, juntos forman la piedra angular de cualquier sistema democrático [...] Los dos derechos están interrelacionados y se refuerzan el uno al otro: por ejemplo, la Corte ha observado en el pasado, cómo la libertad de expresión es una de las ‘condiciones’ necesarias para ‘garantizar la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo’ [...] Por esta razón, es particularmente importante en el periodo anterior a las elecciones que las opiniones e información de toda clase puedan circular libremente” (caso “Bowman vs. Reino Unido”, 1998).

### Criterios de la SCJN

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha realizado diversas interpretaciones tanto del artículo 7º como de la propia Ley sobre Delitos de Imprenta, así como de otras normas y principios cuyo contenido incide en el derecho a la libertad de expresión y la libertad de prensa. De manera enunciativa, identificaremos, a partir de sus rubros, las más importantes en el contexto actual del derecho de imprenta y su relación con los derechos de libertad de expresión y acceso a la información en el ámbito público:

**Libertad de Expresión y Derecho a la Información. Su Protección en el Denominado “Periodismo de Denuncia”.** La jurisprudencia establece los alcances de la actividad periodística que se ejerce de manera crítica y fiscalizadora de la actividad de los sujetos públicos, fungiendo como instrumento social de control de la legalidad.<sup>21</sup>

**Libertad de Expresión. Margen de Apreciación de los Periodistas en la Determinación del Interés Público de la Información Sobre la Vida Privada de las Personas.** La jurisprudencia se refiere al reconocimiento de límites entre lo público y lo privado, dejando, a quienes ejercen el periodismo, un margen de apreciación acerca del impacto

<sup>20</sup>Caso “La Última Tentación de Cristo”, párr. 70.

<sup>21</sup>Tesis 1a. CXXVII/2013 (10a). Amparo directo 16/2012. Federico Humberto Ruiz Lomelí. 11 de julio de 2012. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, 2003647; primera sala, libro XX, mayo de 2013, tomo I, p. 561.



que el primero puede tener sobre el segundo (y, por tanto, el “punto de conexión” entre los dos), lo cual implica, de manera indirecta, la existencia de una responsabilidad social basada en directrices éticas de la profesión periodística.<sup>22</sup> En este sentido, la distinción entre la vida privada y la vida pública es de gran importancia, pues permite diferenciar, hasta cierto punto, el ámbito de investigación y divulgación que realizan los periodistas, considerando la naturaleza pública o no de los sujetos involucrados, en función de los criterios plasmados en el sistema dual de protección.<sup>23</sup> Siendo aplicables en este ámbito también los criterios contenidos en las tesis siguientes: Libertades de Expresión e Información. Concepto de Figura Pública para Efectos de la Aplicación del Sistema de Protección Dual,<sup>24</sup> Y Libertad de Expresión. El Estándar de Malicia Efectiva Requiere no Sólo que la Información Difundida Haya Sido Falsa, Sino que se Haya Difundido a Sabiendas de su Falsedad o con la Intención de Dañar (Interpretación de este Último Estándar).<sup>25</sup>

La SCJN también ha enfatizado en el ensanchamiento de la libertad de expresión que se le reconoce a la actividad periodística y su tarea como instrumento de formación de la opinión pública y la participación política en democracia, siendo reflejo de ello las siguientes tesis: Libertades de Expresión e Información. Su Posición Preferencial Cuando son Ejercidas por los Profesionales de la Prensa<sup>26</sup> Y Medios de Comunicación. Su Relevancia Dentro del Orden Constitucional Mexicano.<sup>27</sup>

## La jurisprudencia nacional electoral

Particularmente en el ámbito político-electoral, la libertad de expresión requiere de ciertos estándares de protección, al referirnos a un contexto eminentemente público y de participación ciudadana, para el que resulta indispensable la información periodística.

<sup>22</sup>Tesis 1a. CLIV/2013 (10a). Amparo directo 3/2011. Lidia María Cacho Ribeiro y otro. 30 de enero de 2013. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, 2003644, primera sala, libro XX, mayo de 2013, tomo I, p. 559.

<sup>23</sup>De acuerdo con la SCJN, el *sistema dual de protección* es aquel “según el cual los límites de crítica son más amplios cuando ésta se refiere a personas que, por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección pública alguna, pues en un sistema inspirado en los valores democráticos, la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública”. Ver Tesis 1a./J. 38/2013 (10a). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época 2003303 (3 de 17). Primera Sala, libro XIX, abril de 2013, tomo I, p. 538.

<sup>24</sup>Tesis 1a. CLXXIII/2012 (10a). Amparo directo 8/2012. Arrendadora Ocean Mexicana, S. A. de C. V. y otros, 4 de julio de 2012. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, 2001370, 6 de 7, primera sala, libro XI, agosto de 2012, tomo I, p. 489.

<sup>25</sup>Tesis 1a. XL/2015 (10a). Amparo directo en revisión 3111/2013. Felipe González González. 14 de mayo de 2014. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, 2008412 (1 de 4), primera sala, libro 15, febrero de 2015, tomo II, p. 1401.

<sup>26</sup>Tesis 1a. XXII/2011 (10a). Amparo directo 28/2010. Demos, Desarrollo de Medios, S. A. de C. V. 23 de noviembre de 2011. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, 2000106, primera sala, libro IV, enero de 2012, tomo 3, p. 2914.

<sup>27</sup>Tesis 1a. XXVII/2011 (10a). Amparo directo 28/2010. Demos, Desarrollo de Medios, S. A. de C. V. 23 de noviembre de 2011. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, 2000109 (1 de 1), primera sala, libro IV, enero de 2012, tomo 3, p. 2915.



Para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), desde una perspectiva de apertura y maximización de la libertad de expresión en el debate político, no se considera una transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas contextualmente, permiten la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema político y el fomento de una auténtica cultura democrática, sin rebasar el derecho a la honra y la dignidad, reconocidos como derechos fundamentales, que constituyen límites legítimos del derecho a la libertad de expresión.<sup>28</sup>

Por principio, las autoridades electorales deben evitar la creación de mecanismos para excluir, en forma previa, expresiones que se profieran en el marco del debate público. Por lo mismo, las autoridades administrativas no pueden, en ejercicio de su facultad reglamentaria, adicionar otras limitantes que impliquen un examen previo en cuanto a la veracidad de lo expresado.<sup>29</sup> Tampoco, por ejemplo, se debe dar igual tratamiento a hechos relacionados con la vida pública, respecto de casos relacionados con injerencias en la vida privada o familiar de las personas.

Sobre la censura previa y los límites a la libertad de expresión y las responsabilidades ulteriores derivadas de su ejercicio, el TEPJF ha sido también coincidente con los criterios de la Corte IDH, en el sentido de reconocer que “[l]a prohibición de la censura previa no significa que la libertad de expresión no tenga límites, o que el legislador no esté legitimado para emitir *ex ante*, normas en consideración a los límites del derecho de libre expresión. Lo que significa e implica es que estos límites no se pueden hacer valer en forma previa, mediante un mecanismo por el cual una autoridad excluya sin más un determinado mensaje destinado al conocimiento público; los límites se deben hacer valer a través de la determinación de responsabilidades jurídicas posteriores”.<sup>30</sup>

Asimismo, el TEPJF se ha pronunciado sobre numerosos temas relativos a la libertad de expresión en el contexto político. Por ejemplo, ha reconocido la importancia y necesidad de proteger las fuentes periodísticas, se ha pronunciado también sobre el uso en la propaganda de grabaciones ilícitas y su impacto o ha trazado algunos requisitos mínimos a la labor periodística para evitar fraudes a la ley, al difundir propaganda

<sup>28</sup>Tesis de jurisprudencia 11/2008 y 14/2007, con los rubros: Libertad de Expresión e Información. Su Maximización en el Contexto del Debate Público, Y Honra y Reputación. Su Tutela Durante el Desarrollo de una Contienda Electoral se Justifica por Tratarse de Derechos Fundamentales que se Reconocen en el Ejercicio de la Libertad de Expresión. Este criterio se corresponde con los adoptados por instancias internacionales, tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (caso “Ricardo Canese vs. Paraguay”) y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Caso Lepojić vs. Serbia) en los que se ha enfatizado la importancia de la libertad de expresión e información en el debate público y en los periodos de campaña electoral, reconociendo que el derecho a la honra y dignidad es un límite a la libertad de expresión, que admite un mayor margen de tolerancia tratándose de actores políticos y de temas relacionados con el interés público.

<sup>29</sup>Tesis XII/2009, con el rubro: Censura Previa. Existe Cuando la Autoridad Administrativa Sujeta, de Manera Anticipada, las Expresiones que se Hacen en la Propaganda Política, a una Restricción Distinta a las Previstas en el Orden Constitucional y Legal, cuarta época, *Gaceta de Jurisprudencia* y tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2, núm. 4, 2009, pp. 33 y 34.

<sup>30</sup>SUP-RAP-254/2008, sentencia del 21 de enero de 2009, p. 32.

electoral encubierta como nota o reportaje, o la difusión ilegal de propaganda gubernamental.<sup>31</sup> Así lo ilustran los siguientes criterios:

*Secreto profesional de periodistas.* El secreto profesional de los periodistas y el deber de cooperación con las autoridades electorales ha sido abordado por el TEPJF al resolver el expediente SUP-RAP-141/2008, en el cual se argumentó que si bien existe “la obligación de los comunicadores de proporcionar a las autoridades electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, [...] el derecho de secreto profesional les permite no revelar la identidad de sus fuentes, los elementos que puedan conducir a identificarlas, ni el contenido de investigaciones no publicadas, en razón de que la protección de esos datos, constituye uno de los elementos necesarios para que el Estado garantice la libertad de información y el libre desarrollo de la profesión informativa”.<sup>32</sup> De esta forma, el TEPJF, consideró que el secreto profesional del periodista o comunicador “constituye un derecho-deber dotado de un conjunto de valores objetivos que afectan al conjunto del cuerpo social y faculta al periodista para negarse a revelar la identidad de sus fuentes de información”.

*Simulación periodística y periodismo auténtico.* Sobre el periodismo auténtico y la propaganda electoral encubierta, en el contexto de la adquisición de tiempos en televisión, el TEPJF ha señalado, al resolver el expediente SUP-RAP-234/2009 y acumulados,<sup>33</sup> que los elementos que deben caracterizar a una entrevista son: 1) los sujetos emisores, es decir, los entrevistadores y los entrevistados, y un sujeto receptor, que es el auditorio; 2) la relevancia o notoriedad del personaje y del tema objeto de la entrevista; 3) la interacción mediante preguntas del entrevistador y respuestas del entrevistado, y 4) la finalidad de la entrevista, que puede ser obtener información, recoger noticias, opiniones, comentarios, interpretaciones o juicios, por parte del entrevistado, con independencia de si la entrevista es resultado de un encuentro casual o producto de una invitación anterior. El TEPJF también consideró que las manifestaciones de un entrevistado pueden constituir propaganda con contenido electoral, aunque en el caso se decantó por señalar que, a menos que haya elementos para suponer que una entrevista difundida es “un acto de simulación preparado entre el candidato y la televisora, con el propósito exclusivo y deliberado de eludir la prohibición constitucional de adquirir tiempos en radio y televisión”, no debe tenerse por indebida.

<sup>31</sup>El TEPJF ha sostenido que la propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral se difunden con el propósito de presentar ante la ciudadanía las distintas candidaturas (ver Jurisprudencia 37/2010, derivada de los asuntos SUP-RAP-115/2007, SUP-RAP-198/2009 y SUP-RAP-220/2009 y acumulados). Es preciso distinguirla de la propaganda política, la cual tiene por objeto crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas, la propaganda electoral, en cambio, no es otra cosa que publicidad que busca colocar en las preferencias de los electores a un partido, candidato, programa o ideas (ver asuntos SUP-RAP-201/2009, SUP-RAP-212/2009 y SUP-RAP-213/2009, acumulados).

<sup>32</sup>Jurisprudencia 19/2011 con rubro Secreto Profesional. Los Comunicadores Pueden Abstenerse de Revelar sus Fuentes o el Producto de sus Investigaciones que no Hayan Sido Publicadas. Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia* y Tesis en materia electoral, TEPJF, año 4, núm. 9, 2011, pp. 39 y 40. Dicha jurisprudencia se integró con lo resuelto además en los expedientes SUP-RAP-141/2008, SUP-RAP-216/2009 y SUP-RAP-105/2010.

<sup>33</sup>SUP-RAP-234/2009, sentencia del 4 de septiembre de 2009.

Por otro lado, en el expediente SUP-RAP-280/2009,<sup>34</sup> el TEPJF abordó el tema de los reportajes periodísticos en época de campaña electoral. En dicho asunto, se definieron algunos parámetros mínimos que debe cubrir un reportaje periodístico para no considerarse propaganda electoral encubierta: 1) objetividad, la cual debe prevalecer en los reportajes que se hagan sobre partidos políticos y candidatos, lo que implica que exista una adecuada diferenciación entre las opiniones de los periodistas y las de los actores políticos, para no generar confusión en el elector; 2) imparcialidad, en el entendido de que el reportaje no debe ser tendenciosos, atacar o hacer apología de un partido o candidato; 3) contextualización del tema, lo que significa que el reportaje debe estar identificado como tal, evitando cualquier tipo de confusión; 4) forma de transmisión, que a diferencia de la de los promocionales o *spots*, debe concretarse a un número limitado de transmisiones, en un contexto específico, que no la hagan perder su calidad de labor periodística, es decir, el reportaje es un género periodístico y no publicitario como el *spot* o promocional; 5) periodo de transmisión, es decir, su difusión debe sujetarse a los mismos términos que las limitantes establecidas respecto de la propaganda electoral, por ejemplo, en la época de veda o durante el periodo entre la finalización de las precampañas y el inicio de las campañas electorales; y 6) gratuidad, lo que significa que los reportajes que se realicen en materia política respecto de partidos o candidatos no deben implicar el pago de una contraprestación económica por concepto de su realización ni mucho menos de su transmisión o difusión, porque ello implicaría la contratación o adquisición de espacios en los medios masivos de comunicación. Por ende, “el objeto de la prohibición constitucional (de adquirir tiempos en radio y televisión) no comprende los tiempos de radio y televisión, que se empleen para la difusión de las distintas manifestaciones periodísticas, auténticas o genuinas, por parte de esos medios de comunicación”.

Otro de los aspectos fundamentales que hemos venido mencionando es la necesidad de verdadera pluralidad en los medios. Sobre el particular, al resolver el expediente SUP-RAP-40/2012,<sup>35</sup> el TEPJF sostuvo que los candidatos pueden ser entrevistados, aun en campaña electoral, pudiendo hablar libremente de sus propuestas, siempre y cuando se acredite que ello ocurrió en el contexto de un verdadero ejercicio del periodismo, lo cual está amparado por el derecho a informar y ser informado, siempre que dicho ejercicio se lleve a cabo de manera equitativa, es decir, que a través de él se dé voz por igual a todos o a la mayoría de los contendientes.

*Uso de grabaciones ilícitas en la propaganda.* Otro de los criterios sostenido por el TEPJF es el relativo al uso de grabaciones ilícitas en la propaganda. En el asunto con número de expediente SUP-RAP-148/2013,<sup>36</sup> se sostuvo que, respecto del uso propagandístico de grabaciones ilícitas difundidas por los medios de comunicación, so pretexto de que resultan hechos públicos, noticiosos o conocidos, no resulta acorde con la legalidad. Además, “cualquier grabación o medio de prueba derivado de la intervención

<sup>34</sup>SUP-RAP-280/2009, sentencia del 28 de octubre de 2009.

<sup>35</sup>SUP-RAP-40/2012, sentencia del 29 de febrero de 2012.

<sup>36</sup>SUP-RAP-148/2013, sentencia del 23 de enero de 2014.

de una comunicación privada, constituye una prueba ilícita que carece de todo valor probatorio en materia electoral.” En consecuencia, tales grabaciones ilícitas no deben emplearse en la propaganda de los partidos políticos.<sup>37</sup>

*Sistema de protección dual.* De manera coincidente con la Corte IDH y la SCJN, el TEPJF también se ha pronunciado sobre el sistema dual de protección de la libertad de expresión. En ese contexto, ha señalado que “la libertad de expresión y el derecho a la información gozan de mayor grado de protección cuando están relacionados con temas que atañen a funcionarios públicos o candidatos a ocupar cargos públicos, e incluso, de particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, en tanto que por la naturaleza pública de las funciones que desempeñan, se encuentran sujetos a un tipo diferente de protección de su reputación o de su honra frente a las demás personas [...] La libertad de expresión en el debate político constituye el cimiento de cualquier sistema democrático, porque es importante que las opiniones y la información de toda clase circulen libremente para que los ciudadanos estén informados [...] El ejercicio de la libertad de expresión en el debate político electoral contribuye a la formación de la decisión ciudadana, al permitir el análisis de las opciones que representan los partidos políticos y los servidores públicos emanados de sus filas”.<sup>38</sup>

## Reflexión final

Como se ha expuesto, los principales criterios aplicables a la libertad de prensa en particular, y a la libertad de expresión en general, en relación con los derechos políticos y el acceso a la información político-electoral, están definidos, sustancialmente, por la maximización del debate público y la prohibición de la censura previa, en los términos definidos por la jurisprudencia y la doctrina internacional; así como, respecto a la vida privada o a los derechos de terceros, por el principio de protección dual, en el sentido de que los límites del derecho a la libertad de expresión en el ámbito público se ensanchan, permitiendo la apertura a un debate en que la crítica puede ser más fuerte y vigorosa, y en el que las ideas, incluso las que pueden resultar incómodas, deben ser tenidas como parte de la pluralidad.

Coincidentemente con ello, es importante enfatizar que la actividad periodística, al ser una forma de profesionalización de la actividad de comunicar, de expresar libremente las ideas, requiere un marco reforzado de protección. En otras palabras, el papel de los medios de comunicación y su incidencia en la vida colectiva contemporánea, particularmente en la vida política, resulta esencial para el buen desempeño del sistema democrático y la consecución de sus fines, pues se requiere de información útil,

<sup>37</sup>Jurisprudencia 10/2012 con rubro Grabación de Comunicaciones Privadas. Carece de Valor Probatorio en Materia Electoral. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, año 5, núm. 10, 2012, pp. 23 y 24.

<sup>38</sup>SUP-REP-86/2016, sentencia del 25 de mayo de 2016, pp. 25 y 26. También la jurisprudencia 11/2008, Libertad de Expresión e Información. Su Maximización en el Contexto del Debate Político. Consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, año 2, núm. 3, 2009, pp. 20 y 21.

expresada con entera libertad y pluralidad, para que en el ámbito de la participación pública se puedan tomar decisiones con un conocimiento cierto de la realidad social.

Finalmente, no pueden dejarse de lado dos aspectos. Por un lado, la concentración de medios y su incidencia en el proceso político a partir del uso estratégico de relaciones privilegiadas entre los medios preponderantes y representantes de la clase política que puede traducirse en una ventaja electoral indebida; y la situación imperante en el país respecto a los riesgos, amenazas y violencia en contra de periodistas, que la relatoría sobre libertad de expresión de la CIDH ha calificado como acuciante y preocupante en la región, siendo la “forma de censura más extrema” y, desafortunadamente, un señalamiento constante para nuestro país y para el continente americano durante los últimos años, donde, entre 2010 y 2015, “150 periodistas y trabajadores de medios de comunicación fueron asesinados [...], presuntamente por motivos vinculados al ejercicio de la libertad de expresión, por informar, comentar u opinar sobre hechos y situaciones que se sucedían en su comunidad. Esto significa que cada 14 días un periodista es asesinado en América”.<sup>39</sup>

Por lo mismo, “[l]os Estados deben establecer sistemas efectivos para prevenir las amenazas y agresiones contra los medios de comunicación y otros actores que ejerzan su derecho de libertad de expresión, así como para investigar tales agresiones cuando se produzcan, juzgar a los responsables y resarcir a las víctimas. Esta obligación adquiere especial relevancia durante los periodos de elecciones”.<sup>40</sup>

Esto es así, puesto que “la violencia y acoso contra la prensa durante los procesos electorales y políticos sigue siendo una forma común de obstaculizar la libre expresión de las ideas políticas en muchos países.”<sup>41</sup>

Otro aspecto que debe considerarse al momento de regular la cuestión de los medios o de analizar un asunto en materia electoral que implique el análisis de su conducta, es el relativo al control público de los medios y a su pluralismo; así, por ejemplo, los relatores especiales sobre libertad de expresión en su Declaración Conjunta sobre Medios de Comunicación y Elecciones han advertido que, en ocasiones, el “Gobierno en ejercicio recibe una cobertura desproporcionada y excesivamente favorable por parte de los medios de comunicación, ya sea como resultado de su control [...] o de su estrecha relación con estos”, asimismo, señalan que “sólo un entorno diverso de medios de comunicación puede asegurar la difusión de todas las posturas y perspectivas políticas durante las campañas electorales”. De ahí que los Estados deban “prevenir la concentración indebida de la propiedad de los medios de comunicación y la adopción de medidas para promover la diversidad de contenidos”, al tiempo que deben garantizar que los medios de comunicación tengan la libertad de informar sobre cuestiones electorales, así como el derecho a que “partidos o candidatos que hayan sido difamados de manera ilegítima o que hayan sufrido algún perjuicio ilegítimo como resultado de

<sup>39</sup>OEA, RELE, comunicado de prensa R124/15, 2 de noviembre de 2015, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expression/showarticle.asp?artID=1006&IID=2> (Consulta: 29/mayo/2016).

<sup>40</sup>Declaración conjunta sobre medios de comunicación y elecciones, *op. cit.*

<sup>41</sup>Informe del relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue, doc. A/HRC/26/30, 2 de julio de 2014, párr. 34.

declaraciones formuladas en los medios de comunicación durante un periodo electoral [tengan] el derecho a que se rectifiquen inmediatamente tales declaraciones o a reclamar una reparación ante los tribunales de justicia”.

La *Declaración* también orienta el actuar de todos los medios de comunicación públicos, incluidas las emisoras de servicio público, durante un periodo electoral, entre otras, respecto de las siguientes obligaciones: a) “asegurarse de que el electorado reciba información sobre cuestiones electorales, como el rol de las elecciones en la democracia, la forma de ejercer su derecho de voto, los principales temas electorales y las posiciones en cuanto a políticas que sostienen los distintos partidos y candidatos que se disputan la elección”, ello incluye la organización de debates y entrevistas a los distintos líderes y candidatos; b) “respetar normas estrictas que aseguren la imparcialidad y el equilibrio, en especial al informar sobre los partidos políticos gobernantes y las decisiones y los actos del Gobierno durante un periodo de elecciones”; c) “otorgar a todos los partidos y candidatos un acceso igualitario a los medios de comunicación”; d) “asegurarse de que, las encuestas de opinión y los pronósticos electorales, se difundan con suficiente información para que el electorado comprenda adecuadamente su relevancia”.

Lo anterior es compatible con lo señalado también por la Corte IDH y el TEDH, en el sentido de que “la libertad de expresión no garantiza una protección ilimitada a los periodistas, inclusive en asuntos de interés público”; pues, aunque están amparados bajo dicha libertad, “deben ejercer sus labores obedeciendo a los principios de un periodismo responsable, es decir, actuar de buena fe, brindar información precisa y confiable, reflejar de manera objetiva las opiniones de los involucrados en el debate público y abstenerse de caer en sensacionalismos”. Ello dado que “el desarrollo de un periodismo responsable y ético es de particular relevancia en una sociedad contemporánea donde los medios no sólo informan sino también pueden sugerir, a través de la manera como presentan la información, la forma en que dicha información debe ser entendida”.<sup>42</sup>

Lo anterior ilustra la doble dimensión en la protección de la libertad de periodismo e imprenta, en general y en el marco de los procesos electorales, en particular, un delicado equilibrio que va de la libertad de expresión de los medios al derecho a la información de la ciudadanía.

## Bibliografía

- BUENDÍA, José y José Manuel Azpiroz, *Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008. Un balance preliminar*, Temas Selectos de Derecho Electoral núm. 26, México, TEJPF, 2011.
- ESTEINOU MADRID, Javier, *Hacia un modelo ciudadano de comunicación electoral para la construcción de la democracia en México*, México, TEJPF, 2013.

<sup>42</sup>Cfr. TEDH, *Novaya Gazeta y Borodyanskiy vs. Rusia* (2013), párr. 37, y *Stoll vs. Suiza [Gran Sala]* (2007), párr. 104, Cit. Corte IDH, caso “Granier y otros”, párr. 139.

- GARCÍA CALDERÓN, Carola y Leonardo Figueiras Tapia, *Medios de comunicación y campañas electorales 1988-2000*, México, UNAM-Plaza y Valdés Editores-SICI, 2006.
- HIRALES M., Gustavo (ed.), *Medios, ética y elecciones*, México, IFE-PNUD-Taller de periodismo iberoamericano-TEPJF-UIA-Konrad Adenauer Stiftung, 2002.
- LÓPEZ NORIEGA, Saúl, “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ante los medios de comunicación”, en AA.VV., *Los derechos políticos en el siglo XXI. Un debate judicial. Memoria del III Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral del TEPJF*, Carlos Báez Silva y Luis Efrén Ríos Vega (coords.), México, Tirant lo Blanch-TEPJF, 2014
- MORALES MANZANARES, Rodrigo, “Medios de comunicación y campañas políticas. Control jurisdiccional, diseño institucional y conducta de los actores” en AA.VV., *Los derechos políticos en el siglo XXI. Un debate judicial. Memoria del III Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral del TEPJF*, Carlos Báez Silva y Luis Efrén Ríos Vega (coords.), México, Tirant lo Blanch-TEPJF, 2014
- MUÑOZ GAJARDO, Sergio, “Equidad y neutralidad de los medios de comunicación en los procesos electorales”, en AA.VV., *Los derechos políticos en el siglo XXI. Un debate judicial. Memoria del III Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral del TEPJF*, Carlos Báez Silva y Luis Efrén Ríos Vega (coord.), México, Tirant lo Blanch-TEPJF, 2014.
- RÍOS VEGA, Luis Efrén, “La ‘regla de la propaganda fraudulenta’. Libertad, equidad y neutralidad en los medios”, en AA. VV., *Tópicos electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*, Luis Efrén Ríos (ed.), Madrid, TEPJF-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, pp. 191-275.





## Introducción

Uno de los grandes retos que todo gobierno civil democrático enfrenta es la necesidad de encauzar las acciones y el funcionamiento de las fuerzas armadas dentro de las reglas básicas del Estado de Derecho, sin comprometer el *sprit de corps* y la eficiencia de dichas fuerzas (cfr. Agüero, 1995; Barany, 2012; Serra, 2010). En otras palabras, un ejército que posibilite la gobernabilidad democrática requiere ser por un lado, subordinado y absolutamente leal al Estado de Derecho y a los políticos electos por el pueblo, y por el otro, suficientemente autónomo y profesionalizado para hacer viable el cumplimiento eficaz de sus funciones (Barany, 2012). Como señala el ex ministro de Defensa español, Narcís Serra:

encontrar un equilibrio entre el control de las fuerzas armadas y el mantenimiento de la disciplina, por un lado, y la colaboración necesaria con el fin de construir y aplicar un nuevo marco democrático de relaciones entre civiles y militares, por el otro, es uno de los retos más difíciles en un periodo de consolidación de la democracia (Serra, 2010: 153).

La jurisdicción militar y sus límites son clave para lograr este delicado balance.

La jurisdicción o el fuero militar tradicionalmente se ha justificado con base en la premisa que afirma que las características propias de la tarea de las fuerzas armadas hace indispensable establecer fiscales, tribunales y un conjunto de leyes que incorporen la especificidad de dicha actividad, y que provean de estabilidad institucional y seguridad jurídica a los miembros del ejército.

## Sumario

Introducción . . . . .	655
Dimensiones de la jurisdicción militar . . . . .	656
La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la jurisdicción militar . . . . .	658
Relación de la jurisprudencia de la CIDH con las cortes nacionales . . . . .	661
Bibliografía . . . . .	664

A pesar de que este razonamiento a favor de una jurisdicción separada para las fuerzas armadas tiene mérito, en lugares con una historia de intervenciones militares como la región latinoamericana, este fuero ha dado paso a la impunidad y la arbitrariedad. En particular, en algunos países y bajo ciertas circunstancias, la jurisdicción militar se convirtió en un cheque en blanco que permitió que no se castigara apropiadamente a miembros del ejército que había cometido acciones tipificadas como delitos graves en el fuero civil, las cuales no tenían nada que ver con su misión especializada. Asimismo el fuero ha sido utilizado como un medio para dejar sin castigo la represión de los oponentes políticos. En esos lugares, los miembros del ejército se acostumbraron a que la jurisdicción militar tuviera un alcance muy amplio y a que éste resistiera todos los intentos de reducirlo, ya fuese por vía judicial u por otra vía.

Como argumenta Juan Rial (2010), en las últimas dos décadas muchos países de América Latina han emprendido procesos para acotar de manera fundamental a la jurisdicción militar. En algunos casos incluso se ha llegado a su eliminación o, al menos, a su limitación radical. En otros casos, se ha buscado normarla de forma clara para asegurar que los civiles no puedan juzgados por ella, que los militares tengan garantías de debido proceso, que existan reglas claras para el ejercicio de la fuerza, y que las posibilidades de un marco jurídico de carácter sumario para tiempos excepcionales estén fuertemente restringido. El proceso de delimitación jurídica del fuero militar ha adquirido una creciente relevancia debido a la creciente participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interna en nuestro sub-continente (véase Cruz y Diamint, 1988; Diamint, 2015). En este proceso la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha sido fundamental. Como detallaremos más adelante, en una serie de decisiones que versan directamente sobre la jurisdicción militar (y otras relacionadas con el proceso penal en general, véase Ferrer Mac-Gregor, 2016) la CIDH ha establecido estándares claros y relevantes en este tema. Pero antes de presentar estas decisiones, y los casos de México, Colombia y Perú, introduciremos un marco general que nos permitirá comprender las dimensiones involucradas en el fuero militar, y por tanto, las diversas formas de normarlo.

### Dimensiones de la jurisdicción militar

En este texto diferenciamos dos dimensiones de la jurisdicción militar: su alcance o extensión y su funcionamiento interno. El alcance del fuero militar es esencialmente una respuesta a la pregunta: ¿quién puede ser juzgado en los tribunales militares, bajo qué circunstancias y por qué delitos? En términos generales, las respuestas a esta pregunta se pueden organizar en una serie de categorías ordenadas de mayor a menor alcance en el ámbito del fuero militar: 1) personal militar y civiles, en casi cualquier circunstancia; 2) personal militar y civiles, sólo en situaciones de emergencia; 3) sólo personal militar, en cualquier circunstancia; 4) sólo personal militar, sólo en circunstancias en que se cometieron delitos durante el servicio; 5) sólo personal militar, sólo cuando delitos estrictamente militares estén involucrados; 6) ni siquiera el personal

militar cuando se trate de delitos graves contra la humanidad y la violación de los derechos humanos; 7) nadie nunca, esto ocurre cuando se ha abolido el fuero militar.

Si bien las categorías extremas son posibilidades teóricas que difícilmente tienen lugar como tales en la realidad, sí existen casos concretos que están cerca a esos extremos. Por ejemplo, Chile durante el régimen de Pinochet amplió el alcance del fuero militar para incluir muchos delitos comunes (Bovino, 1998). En el otro extremo, hay casos como el de Costa Rica, donde se abolió el ejército, y también casos como Francia, Alemania o Argentina, que han desaparecido el fuero militar dentro de sus fronteras y sólo lo han aceptado en casos de guerra exterior o en barcos militares (Pedroza de la Llave, 2011). Nótese que entre las categorías intermedias, donde sólo personal militar puede aparecer ante los tribunales castrenses, la diferencia se establece por las siguientes consideraciones: primero si cualquier delito que haya sido cometido por un miembro de las fuerzas armadas es admitido en los tribunales militares; o sólo los delitos cometidos por oficiales pero que hayan ocurrido en el desempeño de una misión o servicio específicos. Ello limita no sólo los *sujetos* que pueden ser juzgados en tribunales castrenses, sino *las circunstancias* bajo las que ocurren los delitos susceptibles de ser remitidos a dichos tribunales. Segundo, también se distingue el *tipo* de delitos, en particular si sólo delitos estrictamente militares, tales como la cobardía, la insubordinación o la traición, pueden juzgarse bajo el fuero militar o si se incluyen otro tipo de delitos. En resumen, las respuestas a las interrogantes quién, cuándo y por qué determinan la extensión de la jurisdicción militar. Por ejemplo, el Artículo 13 de la Constitución mexicana de 1917 establece una extensión o alcance bastante limitado de la jurisdicción militar:

Artículo 13.- [...] Subsiste el fuero de guerra para los *delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre las personas que no pertenezcan al Ejército*. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda (énfasis añadido).

Otra dimensión relevante de la jurisdicción militar es la relacionada con su funcionamiento interno. Esta dimensión puede ser entendida como la forma en que el proceso judicial se lleva a cabo dentro del fuero militar, por ejemplo, la duración de los procedimientos, la composición de los tribunales militares, los derechos de la víctima y del acusado, y la determinación de sus castigos. En esta dimensión se puede también determinar un continuo donde en un extremo, encontraríamos una jurisdicción militar cuyos procedimientos son iguales a los de un proceso en un tribunal ordinario, y en el otro extremo encontraríamos una jurisdicción militar totalmente autónoma con procedimientos y garantías distintas a las de la jurisdicción ordinaria y no sujetos a revisión por parte del poder judicial. De nuevo, estos extremos son posibilidades teóricas que no ocurren como tales en la realidad, sin embargo son útiles para analizar la dimensión interna de la jurisdicción militar en países concretos que se puede situar más cerca de un extremo u otro.

Por ejemplo, Eto Cruz y Landa señalan que en la Constitución de 1993 del Perú

se prohíbe por expreso mandato que el Poder Judicial pueda revisar las resoluciones del Consejo Supremo de Justicia Militar... Cualquier pena privativa de libertad que impongan los jueces militares y que puede llegar hasta la imposición de cadena perpetua quedaría jurisdiccionalmente consentida en el fuero militar, sin posibilidad de que sea revisada por el poder judicial. Y este peligro no es sólo para aquellos civiles alzados en armas, sino y fundamentalmente también, al propio estamento militar (Eto Cruz, Landa Arroyo y Palomino Manchego, 1997: 390).

En el polo opuesto se encuentra el caso de Argentina donde en 2007 llegó a la Corte Suprema un caso cuestionando faltas al debido proceso penal en la jurisdicción militar y los ministros Zaffaroni y Lorenzetti (en votos particulares) argumentaron que la jurisdicción militar en sí misma es inconstitucional ya que viola principios fundamentales como el de la independencia judicial y el de “juez natural” (véase *Caso López*. Fallos 54: 577; 310: 1797, marzo de 2007). En 2008, siguiendo este razonamiento, el Congreso de Argentina derogó la jurisdicción militar.

Nótese, finalmente, que ambas dimensiones de la jurisdicción militar (su alcance y su funcionamiento interno) están relacionadas pero son claramente distinguibles. Por ejemplo, piénsese en el caso de un delito estrictamente militar (como insubordinación o desertión), cometido por un miembro activo de las fuerzas armadas en una misión específica. Este caso hipotético satisface todas las características requeridas para poder ser juzgado en un tribunal castrense. Sin embargo, todavía faltaría determinar la otra dimensión del fuero militar, es decir, cómo sería investigado y juzgado. Por ejemplo, en algunos países se permite que los jueces militares sean miembros activos de las fuerzas armadas, mientras que en otros esto está prohibido ya que se considera que estar en actividad y contar —por lo general— con un rango superior, violaría el principio de neutralidad del juez. En algunos países esta característica del proceso podría ser cuestionada ante un juez ordinario. De igual modo, los tiempos procesales y los derechos de las víctimas y de los acusados pueden variar considerablemente y, en algunos países, pueden ser llevados frente a la justicia ordinaria con base en el procedimiento penal (en el extremo el fuero como tal puede ser cuestionado y abolido como en el caso de Argentina mencionado anteriormente). Tenemos de este modo un marco general para comprender las diversas opciones para normar el fuero militar.

### La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la jurisdicción militar

Desde su creación y hasta 2015 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha decidido 140 casos relacionados con la materia penal y, de éstos, aproximadamente 12 por ciento tratan directamente el tema de la jurisdicción militar (*cf.* Ferrer Mac-

Gregor, 2016: 59).<sup>1</sup> En un desarrollo jurisprudencial notable desde la primera sentencia sobre este tema la CIDH ha dejado claro que:

En un Estado democrático de derecho, la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados a las funciones propias de las fuerzas militares. Por ello, el Tribunal ha señalado que en el fuero militar sólo se debe juzgar a militares activos por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar.<sup>2</sup>

Asimismo, la Corte Interamericana ha establecido que “la jurisdicción militar no es el fuero competente para investigar a los autores de violaciones de derechos humanos, sino que el procesamiento de los responsables corresponde siempre a la justicia ordinaria”.<sup>3</sup>

Es decir, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido tres criterios claros para determinar el alcance o la extensión de la jurisdicción militar: 1) solamente los miembros activos de las fuerzas armadas, y nunca los civiles, pueden ser investigados y juzgados en el fuero militar; 2) solamente por los delitos que tienen una estrecha relación con el ejercicio de la función militar (*i.e.* delitos castrenses o de función) y que tengan lugar durante el desempeño de un servicio o misión específica;

<sup>1</sup>La lista de casos en orden cronológico incluye: 1) Caso “Loayza Tamayo vs. Perú”, fondo, sentencia del 17 de septiembre de 1997; 2) Caso Loayza Tamayo vs. Perú”, reparaciones y costas, sentencia del 27 de noviembre de 1998; 3) Caso Castillo Petrucci y otros vs. Perú”, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 30 de mayo de 1999; 4) Caso “Cesti Hurtado vs. Perú”, fondo, sentencia del 29 de septiembre de 1999; 5) Caso “Durand y Ugarte vs. Perú”, fondo, sentencia del 16 de agosto de 2000; 6) Caso “Cantoral Benavides vs. Perú”, fondo, sentencia de 18 de agosto de 2000; 7) Caso “Las Palmeras vs. Colombia”, fondo, sentencia del 6 de diciembre de 2001; 8) Caso “Myrna Mack Chang vs. Guatemala”, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 25 de noviembre de 2003; 10) Caso “19 Comerciantes vs. Colombia”, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 5 de julio de 2004; 11) Caso “Lori Berenson Mejía vs. Perú”, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 25 de noviembre de 2004; 12) Caso de la “Masacre de Mapiripán vs. Colombia”, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 15 de septiembre de 2005; 13) Caso “Palamara Iribarne vs. Chile”, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 22 de noviembre de 2005; 14) Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia”, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 31 de enero de 2006; 15) Caso “Almonacid Arellano y otros vs. Chile”. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 26 de septiembre de 2006; 16) Caso “La Cantuta vs. Perú”, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 29 de noviembre de 2006; 17) Caso de la “Masacre de la Rochela vs. Colombia”, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 11 de mayo de 2007; 18) Caso “Escué Zapata vs. Colombia”, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 4 de julio de 2007; 19) Caso “Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador”, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 4 de julio de 2007; 20) Caso “Tiu Tojín vs. Guatemala”, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 26 de noviembre de 2008; 21) Caso “Usón Ramírez vs. Venezuela”. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 20 de noviembre de 2009; 22) Caso “Radilla Pacheco vs. México. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 23 de noviembre de 2009; 23) Caso “Fernández Ortega y otros. vs. México”. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 30 de agosto de 2010; 24) Caso “Rosendo Cantú y otra vs. México”. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 31 de agosto de 2010; 25) Caso “Argüelles y otros vs. Argentina”. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 20 de noviembre de 2014; 26) Caso “Quispilaya Vilcapoma vs. Perú”, 2015. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 23 de noviembre de 2015.

<sup>2</sup>Caso “Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos”, párr. 272.

<sup>3</sup>Caso “Nadège Drozema vs. República Dominicana”, párrs. 187.

y 3) nunca los delitos de lesa humanidad y aquéllos en los que ha habido violaciones graves de derechos humanos (*cfr.* Ferrer Mac-Gregor, 2016: 65-66).

En cuanto a los procedimientos internos la CIDH ha señalado problemas respecto a la independencia e imparcialidad de los jueces militares. En específico, la CIDH ha establecido que cuando los juzgadores o fiscales en la jurisdicción militar son miembros en activo de las fuerzas armadas se compromete su imparcialidad ya que es probable que “tengan un interés directo, una posición tomada, una preferencia por alguna de las partes y que se encuentren involucrados en la controversia”<sup>4</sup> debido a que las fuerzas armadas tienen la doble función de combatir militarmente a ciertos grupos y de juzgar e imponer penas a miembros de dichas organizaciones (que pueden ser los civiles implicados).<sup>5</sup>

La potencial falta de imparcialidad en juzgadores y fiscales militares está también presente cuando oficiales en activo desempeñan estas funciones en tribunales castrenses ya que pertenecen a una estructura jerárquica y por lo tanto tienen una relación de sub o supra ordinación con los acusados y/o acusadores. Las decisiones en tribunales y fiscalías castrenses, por tanto, pueden estar indebidamente influidas por factores externos al caso específico como pueden ser los ascensos, incentivos profesionales, y la asignación de funciones de sus inferiores o superiores.<sup>6</sup> Otro elemento importante es, de acuerdo con el juez Diego García Sayán, que los jueces y fiscales militares no cuentan con garantías suficientes de inmovilidad y que no posean una formación jurídica adecuada para desempeñar el cargo de juez o fiscal (citado en Ferrer Mac-Gregor, 2016: 68).

La regulación del uso de la fuerza letal no ha sido directamente analizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como parte de la jurisdicción militar. Sin embargo, esta Corte sí ha establecido algunos criterios relevantes al respecto. Por considerarlo relevante para la jurisdicción militar incluimos aquí unas breves referencias. Por ejemplo, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos ha sentenciado que:

en tiempos de paz los agentes del Estado deben distinguir entre las personas que, por sus acciones, constituyen una amenaza inminente de muerte o lesión grave y aquellas personas que no presentan esa amenaza, y usar la fuerza sólo contra las primeras.<sup>7</sup>

De igual modo, ha decretado que

el uso de la fuerza letal y las armas de fuego contra las personas debe estar prohibido como regla general, y su uso excepcional deberá estar formulado por ley y ser interpretado restrictivamente, no siendo más que el “absolutamente necesario” en relación con la fuerza o amenaza que se pretende repeler.<sup>8</sup>

<sup>4</sup>Caso “Palamara Iribarne *vs.* Chile”, párr. 146.

<sup>5</sup>Caso “Durand y Ugarte *vs.* Perú”, párr. 125.

<sup>6</sup>Caso “Castillo Petrucci y otros *vs.* Perú”, párr. 130.

<sup>7</sup>Caso “Zambrano Vélez y Otros *vs.* Ecuador”, párr. 85.

<sup>8</sup>Caso “Familia Barros *vs.* Venezuela”, párr. 49.

Cuando los miembros de las Fuerzas Armadas participan en labores de seguridad interna es imperativo que tengan en cuenta estos principios del uso letal de la fuerza pues en general su formación y preparación difiere de aquéllas de las fuerzas de policía que originalmente fueron pensadas para ese fin. Los criterios del uso de la fuerza letal son importantes para la jurisdicción militar pues su violación o acatamiento están relacionados con los potenciales delitos que están incluidos o excluidos para ser investigados y juzgados en tribunales militares.

Es interesante resaltar otro caso reciente, “Argüelles y otros *vs.* Argentina” de 2014, porque fue el primer de la CIDH donde las víctimas eran militares, por faltas que en principio no eran graves violaciones de derechos humanos, sino de manejo de recursos económicos al interior del ejército y donde se cuestionaron procedimientos internos a la jurisdicción militar. En particular, los oficiales de las fuerzas armadas involucrados en el caso, se quejaron de la forma como les fue administrada la justicia. Adujeron, entre otras cuestiones, que no se les permitió elegir a un abogado letrado para su defensa y que los tiempos procesales no fueron adecuados. La Corte Interamericana de Derechos Humanos dio en varios puntos la razón a los quejosos, lo cual es muy trascendente pues toca la dimensión del funcionamiento interno del fuero militar que ha sido tradicionalmente menos discutida que la dimensión de la extensión.

### Relación de la jurisprudencia de la CIDH con las cortes nacionales

Es posible decir que la CIDH ha llegado a un estándar claro en cuanto a los alcances de la jurisdicción militar y también sobre algunos puntos clave de su funcionamiento interno. Sin embargo, existe una interesante variación en cómo los países de la región han normado el fuero militar: mientras algunos han alcanzado o incluso superado dicho estándar, otros por el contrario, tienen todavía importantes tareas pendientes al respecto (véase Hunneus, 2012, entre otros). Por ejemplo, en Brasil durante el periodo 2002-2012 aproximadamente el 13.5 por ciento de los acusados en casos llevados en la jurisdicción militar eran civiles (unos 2,555 casos).<sup>9</sup> Chile es otro país donde la jurisdicción militar tiene un alcance mayor al que la CIDH ha establecido (Pereira y Zaverucha, 2005). En el otro extremo encontramos a Argentina donde, como mencionamos, en 2008 el Congreso derogó el Código de Justicia Militar y la jurisdicción militar por considerarla inconstitucional. En los párrafos siguientes, presentamos un breve esbozo de los casos de Colombia, Perú y México y cómo se ha incorporado la jurisprudencia de la CIDH en el ámbito nacional (para un análisis más detallado de estos tres casos véase Ríos Figueroa, 2016).

El caso de Colombia es interesante pues las decisiones más relevantes de la Corte Constitucional de ese país respecto a la extensión del fuero militar preceden las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre este tema. En particu-

<sup>9</sup>“Julgamento Militar é posto em debate”, *O Globo*, 3 de agosto de 2014.

lar, después de una serie de sentencias relacionadas con los estados de emergencia y las fuerzas armadas en Colombia, la Corte Constitucional en la sentencia C-358 1997 (Ministro Ponente [MP] Eduardo Cifuentes Muñoz) estableció tres condiciones para que un caso pudiera ser investigado y juzgado en la jurisdicción militar: 1) que esté implicado un miembro de las fuerzas armadas (criterio subjetivo), 2) que haya una relación próxima y directa entre el delito y el servicio o misión militar en la que ocurre (criterio funcional), y 3) que no se trate de violaciones graves a los derechos humanos. Como vemos, éstos son los mismos criterios que posteriormente adoptaría y desarrollaría la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En una serie de sentencias posteriores (eg. C-878 2000 MP Humberto Sierra Porto y SU-1184 2001 MP Eduardo Montealegre) la Corte Constitucional Colombiana fue justificando las tres condiciones antes mencionadas, y progresivamente detallando y clarificando su contenido. Por ejemplo, estableció qué significa que un delito ocurra durante un “servicio o misión” y también explicó por qué los delitos graves contra los derechos humanos deben quedar excluidos de la jurisdicción militar.

Es interesante añadir que respecto a la regulación del uso de la fuerza letal es también la Corte Constitucional de Colombia la que ha avanzado de manera más consistente en la región. Por ejemplo, en una serie de decisiones ha construido el bloque de constitucionalidad colombiano y ha incorporado paso a paso los principios del uso de la fuerza establecidos en los documentos que conforman el Derecho Internacional Humanitario (la Convención de Ginebra y los Protocolos I y II adicionales) (véase C-225 1995 MP Alejandro Martínez). Esta Corte ha incluso argumentado que son los jueces de la justicia ordinaria los encargados de calificar si una situación tiene las características de un conflicto armado interno y, por tanto, si el Derecho Internacional Humanitario debe emplearse o no (véase C-291 2007 MP Manuel José Cepeda). El desarrollo de esta jurisprudencia es tal que la Corte ha desarrollado límites geográficos, materiales y temporales para la aplicación del Derecho Internacional Humanitario en Colombia (C-291 2007 MP Manuel José Cepeda).

Perú, en contraste con Colombia, es el país sobre el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos decidió el primer caso respecto a la jurisdicción militar (es el Caso “Loayza Tamayo vs. Perú”, septiembre de 1997) y el país que en general ha sido más demandado en este tema frente a la Corte Interamericana. Después de cinco casos contra Perú decididos por la Corte Interamericana entre 1997 y 2000, y después de la caída del régimen de Alberto Fujimori, el Tribunal Constitucional del Perú decidió una serie de casos en los que puso al día la jurisdicción militar en ese país con los estándares establecidos por la Corte Interamericana (véase Lovatón Palacios, 2007). El Tribunal Constitucional Peruano primero estableció que los delitos ordinarios y no militares (o delitos “de función” en términos usados por el Tribunal peruano) pertenecen a la jurisdicción ordinaria y no a la militar (véase Exp. 010-2002-AI/ TC). El tema de los delitos de función y el tema de la composición de los tribunales militares (en específico, la prohibición de que los jueces sean militares en activo) son los que más han ocupado al Tribunal Peruano en su adaptación de las sentencias de la Corte Interamericana.



Sin embargo, en el Perú la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el fuero militar no ha sido progresiva (a diferencia de lo que ha ocurrido en Colombia): después de las elecciones de 2006 el cambio de jueces constitucionales ha traído consigo un cambio en la jurisprudencia sobre la jurisdicción militar. En específico, en la sentencia Exp. 00001-2009-PI/TC el Tribunal argumentó no solamente que es constitucional que oficiales de las fuerzas armadas en activo sean jueces y fiscales en la jurisdicción militar (revirtiendo su propia jurisprudencia anterior y la de la Corte Interamericana) sino que jueces y fiscales militares sean designados directamente por el Presidente de la República (Justicia Viva, 2010). En suma, en el caso del Perú ha habido un diálogo constante aunque no lineal entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Constitucional de ese país respecto a la jurisdicción militar.

En el caso de México, como dijimos arriba, el Artículo 13 constitucional es muy restrictivo respecto al fuero militar. Sin embargo, la trayectoria jurisprudencial sobre este tema no siempre ha reflejado el texto del Artículo 13 (véase Cossío, 2010; Pozas Loyo y Ríos Figueroa, 2013; Mejía Garza, 2011). A grandes rasgos, desde 1920 hasta aproximadamente 1940 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) interpretó el Artículo 13 de manera literal manteniendo un alcance bastante limitado del fuero militar. Pero desde 1940 hasta alrededor del año 2005, la Corte estableció un alcance bastante más amplio de la jurisdicción militar, que implicaba un criterio en donde una gran variedad de delitos podían ser juzgados en un tribunal castrense siempre y cuando hubieran sido cometidos por militares.<sup>10</sup>

En la novena época las cosas comenzaron a cambiar pero de manera muy paulatina, con la excepción de algunas restricciones leves respecto a qué delitos eran propios del fuero militar, la SCJN mantuvo durante varios años un marcado silencio respecto al fuero militar.<sup>11</sup> Más de una década después de la reforma de 1994, las decisiones de la Suprema Corte mexicana respecto a la jurisdicción militar comprendían poco más de un puñado de tesis jurisprudenciales sobre la dimensión interna de la jurisdicción militar, y una decisión con importantes consecuencias, en 1996, en la que defendió la constitucionalidad de la participación militar en asuntos de seguridad pública interna (Carbonell, 2002; Pedroza de la Llave, 2011).

El cambio importante en la jurisdicción militar en nuestro país ocurrió a partir del Caso “Radilla Pacheco vs. México” decidido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 22 de noviembre de 2009, en el que la Corte cuestionó la amplia extensión *de facto* del fuero militar en México y sugirió la revisión del Código de Justicia Militar y la vuelta a la extensión de la jurisdicción militar establecida en el Artículo 13 constitucional. La SCJN en el Expediente Varios 912/2010 de junio de 2011, tomó las consideraciones del caso Radilla Pacheco y redujo la extensión del fuero militar de manera que no violase las claras restricciones de Artículo 13. Durante el verano de 2012,

<sup>10</sup>En algunos casos, la Suprema Corte de México sostuvo el criterio puro de la “identidad personal”, incluso en los casos de violación a una mujer, robo, o asesinato de un civil que poco o nada tienen que ver con el servicio o las misiones militares (citadas en Pedroza 2011: 185). La Corte invocó explícitamente el criterio de la “identidad personal” incluso hasta finales de 1991.

<sup>11</sup>Por ejemplo, CONTRADICCIÓN DE TESIS 105/2005-PS. 9a. Época; 1a. Sala; SJF y su *Gaceta*; XXIII, febrero de 2006, p. 248.

la SCJN tomó una serie de decisiones que apoyaban e incluso ampliaban la argumentación de *Radilla*, establecieron que los casos de violaciones de los derechos humanos no debían ser juzgados en tribunales castrenses, y comenzó a delimitar el tipo de crímenes que se pueden atender en los tribunales militares.<sup>12</sup>

En suma, la delimitación jurisprudencial del fuero militar en México ha sido a cuentagotas y la Corte Interamericana ha jugado un importante papel catalizador. Dada la centralidad que han adquirido las fuerzas armadas en el mantenimiento de la seguridad interna de nuestro país, los límites de la jurisdicción militar es un tema que sin duda tocará las puertas de la Corte en años por venir. Nuestro máximo tribunal tiene aún mucho por hacer para generar normas que armonicen el respeto al Estado de Derecho y el eficiente desempeño del ejército mexicano.

### Bibliografía

- AGÜERO, F., *Militares, civiles y democracia. La España postfranquista en perspectiva comparada*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- BARANY, Z., *The Soldier and the Changing State. Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe and the Americas*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012.
- BOVINO, A., El juzgamiento de civiles. J. Mera Figueroa (ed.), *Justicia Militar y Estado de Derecho*. Santiago, Chile: Universidad Diego Portales, 1998.
- CARBONELL, M., El rol de las fuerzas armadas en la constitución mexicana. *Ius et Praxis*, 8(1), 2002, pp. 35-51.
- COSSÍO, J. R., El fuero militar: alcances y limitaciones. *Cuestiones Constitucionales*, 22(2), 2010, pp. 321-362.
- CRUZ, C. y Diamint, R., The New Military Autonomy in Latin America. *Journal of Democracy*, 9(4), 1988, pp. 115-127.
- DIAMINT, R., A New Militarism in Latin America. *Journal of Democracy*, 26(4), 2015, pp. 155-168.
- ETO CRUZ, G., Landa Arroyo, C. y Palomino Manchego, J., La justicia militar en el Perú. G. Bidart y J. Palomino (eds.), *Jurisdicción militar y constitución en Iberoamérica*. Lima: Grifley, 1997, pp. 353-463.
- FERRER MAC-GREGOR, E., Las siete principales líneas jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos aplicable a la justicia penal. *Revista IDH*, 59(1), 2016, pp. 29-118.
- HUNNEUS, A. Courts Resisting Courts: Lessons From the Inter-American Court's Struggles to Enforce Human Rights. *Georgetown International Law Journal*, 44(2), 2012, pp. 101-156.
- Justicia Viva, *Nuevo Código Penal Militar Cierra Círculo de Impunidad en Derechos Humanos*. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2010.
- LOVATÓN PALACIOS, D., *Tribunal Constitucional y Reforma de la Justicia Militar*. Lima: Palestra, 2007.
- MEJÍA GARZA, R., Jurisdicción militar: leyes y tribunales especiales, *sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde la perspectiva de los Derechos Humanos*. Mexico: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011, pp. 801-838.

<sup>12</sup>Por ejemplo, véase Amparo en Revisión 133/2012.

- PEDROZA DE LA LLAVE, S. T., La reinterpretación constitucional del fuero de guerra o militar en el marco del estado democrático. *Cuestiones Constitucionales*, 25(1), 2011, pp. 152-198.
- PEREIRA, A. y Zaverucha, J., The Neglected Stepchild: Military Justice and Democratic Transition in Chile. *Social Justice*, 32(2), 2005, pp. 115-131. Retrieved from
- POZAS LOYO, A. y Ríos Figueroa, J., The Changing Political and Constitutional Roles of the Mexican Supreme Court : Jurisprudence on Military Jurisdiction, 2013, pp. 1917-2012.
- RÍOS FIGUEROA, J., *Constitutional Courts as Mediators. Armed Conflict, Civil-Military Relations, and the Rule of Law in Latin America*. New York, NY: Cambridge University Press, 2016.
- SERRA, N., *The Military Transition. Democratic Reform of the Armed Forces*. New York, NY: Cambridge University Press, 2010.



Ejecuciones extrajudiciales

Introducción

A continuación expondremos en tres partes el tema de las ejecuciones extrajudiciales. En la primera parte, los antecedentes de la ejecuciones extrajudiciales; después, en la segunda parte, la prohibición de las ejecuciones extrajudiciales, en esta parte exponemos los elementos que la constituyen y obligaciones de los Estados en la materia; en la tercera parte estudiamos la práctica de las ejecuciones extrajudiciales a partir de los *Mandatos e Informes de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, las visitas a México de organismos internacionales y los criterios de interpretación emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En el desarrollo de la exposición se citan convenciones internacionales, costumbre internacional, decisiones judiciales y doctrina, las que constituyen fuentes del derecho internacional, como lo señala el *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, artículo 38.1*.<sup>1</sup> Estas fuentes del derecho internacional obligan a la autoridad a que sean aplicadas no solamente por su fuente prevista en

<sup>1</sup>Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, artículo 38.1:

1. La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:
  - a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;
  - b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;
  - c. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;
  - d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 59.

Sumario

Introducción . . . . .	667
Prohibición de las ejecuciones extrajudiciales . . . . .	668
Práctica de las ejecuciones extrajudiciales: informes, visitas y criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos . . . . .	674
Bibliografía . . . . .	679

la disposición citada, sino también por la aceptación de casi toda la comunidad internacional como conducta debida.<sup>2</sup>

## Prohibición de las ejecuciones extrajudiciales

### *Antecedentes*

Las Naciones Unidas, a través de la Asamblea General, resaltaron su preocupación desde 1968 por las violaciones al derecho a la vida, invitando a los gobiernos a que vigilarán los procedimientos y cumplimiento de garantías para los países donde hubiera pena de muerte.<sup>3</sup>

En el *Sexto Congreso de la Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*, celebrado en Venezuela en el año de 1980, propuso medidas para poner fin a las ejecuciones extralegales,<sup>4</sup> y reprobó “la práctica de asesinatos y ejecuciones de oponentes políticos o de presuntos delincuentes cometidos por fuerzas armadas, instituciones encargadas de la aplicación de la ley u otros organismos gubernamentales o grupos paramilitares”, que mediante la tolerancia, acción u omisión del Estado actúan.<sup>5</sup>

En este sentido, resulta importante subrayar que “*el Derecho a la vida es el derecho supremo del ser humano*”,<sup>6</sup> *el cual constituye “el atributo inalienable de la persona humana y forma el valor supremo en la cadena de derechos humanos”*.<sup>7</sup> El derecho a la vida es reconocido de manera expresa en la Carta Fundamental al ordenar que aún en caso de suspensión de derechos humanos, no se podrá “restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos... a la vida... ni la prohibición de la desaparición forzada...; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos”.<sup>8</sup>

En ese mismo año (1980), la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la *Resolución 35/172*, del 15 de diciembre de 1980, reiteró que los Estados deben cumplir con sus compromisos internacionales para el respeto del derecho a la vida y reglas de juicio justo e imparcial. De igual manera, exigió el cumplimiento de obliga-

<sup>2</sup>Véase, Becerra, Ramírez, Manuel, *La recepción del derecho internacional en el derecho interno*, 2a. ed., III-UNAM, 2012, México, pp. 1 y sigs.

<sup>3</sup> ONU, Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, número 2993 (XXIII) del 26 de noviembre de 1968.

<sup>4</sup> ONU, UNODC, Oficina contra la Droga y el Delito. Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal 1995-2010. 55 años de logros. Austria, 2010, p. 180; y el Informe del Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 35/171.

<sup>5</sup>ONU, Alto Comisionado de la Folleto informativo N° 11 (Rev.1), Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias. Ginebra, Ginebra, 2011, pp. 2 y siguientes.

<sup>6</sup>Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

<sup>7</sup> Cort. EDH, *Affaire Streletz, Kessler et Krenz c. Allemagne, sentencia del 22 de marzo 2001*, párrs. 87 y 94 y Kissangoula, Justin, “Doit a la vie”, pp. 976 y sig. En *Dictionnaire des Droits de l’Homme*, Andriantsimbazovina, Joël et autres, PUF, París, 2008, 1080 pp.

<sup>8</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 29, párrafo 2do.

ciones derivadas del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, artículos 6º, 14 y 15 relativos a la protección del derecho a la vida y respeto de las garantías judiciales y el debido proceso.

Asimismo, el número de muertes por motivos políticos fueron creciendo en los años ochenta, por lo que la comunidad internacional requirió que órganos especializados de Naciones Unidas se ocuparan de las ejecuciones extrajudiciales. La *Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías* fue la que se ocupó de estos casos, aunque en un inicio era una sola oficina las que analizaría las ejecuciones extrajudiciales con las prácticas de las desapariciones forzadas, pero pronto se solicitó crear dos áreas por sus diferencias y alta incidencia. Las dos primeras “competencias especiales” del Consejo Económico Social (ECOSOC), que surgen, no de instrumentos internacionales, sino de la importancia de los temas, fueron las de desaparición forzada de persona, por lo que se creó el *Grupo de Trabajo contra la Desaparición Forzada o Involuntaria* para conocer de dichos casos; y la segunda, sobre Ejecuciones “sumarias y arbitrarias”,<sup>9</sup> mediante *Recomendación 1981/29 del ECOSOC y Resolución 1982/35 del 7 de mayo de 1982*, que determinó su mandato. Estamos ante mecanismos temáticos, no convencionales, de protección de derechos humanos, creados por resoluciones de organismos internacionales: ECOSOC, que por su incidencia e importancia se crean “competencias especiales”.

El primer Relator Especial sobre “ejecuciones sumarias y arbitrarias”, de cinco, fue el abogado *Amos Waco*, de Kenia (1982-1992), quien ocupó el cargo durante 10 años hasta 1992; el segundo, el abogado senegalés *Bacre Waly Ndiaye* (1992-1998), quien cumplió con el mandato de las “ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias”; el tercero fue la primera relatora *Asma Jahangir* (1999-2003), a quien le correspondió la primera visita a México; en cuarto le siguió *Philip Alson* (2004-2010); y por último, es el señor *Christof Heyns* (2011-2016), a quien le correspondió la segunda visita a México.

### *Elementos de las ejecuciones extrajudiciales*

La institución “ejecución extrajudicial” requiere algunas precisiones. En primer lugar, en relación con la misma denominación, ya que para unos son lo mismo las ejecuciones extrajudiciales, extralegales, arbitrarias o sumarias,<sup>10</sup> pero para otros sí existen diferencias,<sup>11</sup> aunque la tendencia es considerarlos como sinónimos. En relación con la

<sup>9</sup>Symonides, Janusz y Volodin, Vladimir, *Una Guía para los Derechos Humanos. Instituciones, normas y procedimientos*, trad. Islas Colín, Alfredo, et autres, UNESCO, México, 2000, pp. 350 y sigs. [www.alfredo.com](http://www.alfredo.com)

<sup>10</sup>Jahangir, Asma, Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Informe de visita a México del 12 al 24 de julio de 1999; y en el mismo sentido, Cabrera Aceves, Mauricio, “Consideraciones sobre el Ejercicio de los Derechos Humanos”, pp. 256 y ss., en *Protección Internacional de los Derechos Humanos*, s.l.i., s.e., s.a., pp. 249-294.

<sup>11</sup>Henderson, Humberto. “La ejecución extrajudicial o el homicidio en las legislaciones de América Latina”, en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica*, vol. 43, 2006, p. 286, nota 15. El autor considera que “Ejecución sumaria es aquella privación arbitraria de la vida, cometida por autoridades mediante resolución dictada violando garantías judiciales”. La Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH), en Guatemala, definió una masacre como “la

denominación de la institución, observamos que en 1982 el presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU nombra al primer Relator para investigar las “ejecuciones sumarias y arbitrarias” sin referirse a las ejecuciones “extrajudiciales”; pero es en el año de 1992 que el Relator *Bacre Waly* presenta su Primer Informe bajo la denominación “ejecuciones exjudiciales, sumarias o arbitrarias”, conservando dicha denominación aún hasta el Informe de 2016 del Relator *Cristof Heyns*. Es en dichos informes que ya se usa la denominación de “ejecuciones extrajudiciales” de manera reiterada y en los Mandatos del Relator de 1992 hasta 2016 con la denominación “Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias”. Este cambio se justificó porque la Comisión de Derechos Humanos con ello amplió el alcance de la competencia del Mandato del Relator, al comprender con dicha denominación “todas las violaciones de derecho a la vida”, garantizadas por los instrumentos internacionales que la comunidad internacional estableció.<sup>12</sup> De la época de dicha concepción restringida del Mandato, fueron dos instrumentos internacionales de la ONU, fundamentales para dicha institución, en donde no utilizaron la denominación de “ejecución extrajudicial”, sino de “extralegal”.<sup>13</sup>

La ejecución extrajudicial no está definida de manera expresa en ningún tratado internacional, ni instrumento internacional alguno, sino que es de creación doctrinal derivado de los *Mandatos*<sup>14</sup> e *Informes de los Relatores especiales*,<sup>15</sup> concernientes de los *Principios y Manuales de Prevención e Investigación* del tema expedidos por las Naciones Unidas, lo que constituye costumbre internacional.<sup>16</sup> Los *Mandatos e Informes* de 1982 al 2016 e instrumentos internacionales citados se emiten por las Naciones Unidas: los Informes cada año, los Mandatos de uno a tres años, como una “práctica general (*consuetudo*)”, que es aceptada por la mayoría de los países del mundo, no solamente enviando y recibiendo comunicaciones, sino también las visitas *in situ* que cada Estado en su caso acepta, y recomendaciones que aceptan, lo que conforma *opinio iuris*. Por lo que esta práctica constituye costumbre internacional, convicción legal de

---

ejecución arbitraria de más de cinco personas, realizada en un mismo lugar y como parte de un mismo operativo, cuando las víctimas se encontraban en un estado de indefensión absoluta o relativa”.

<sup>12</sup>ONU, Alto Comisionado de Derechos Humanos, Centro de Derechos Humanos, Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias, Folleto informativo, núm. 11, p. 3, Ginebra.

<sup>13</sup>ONU, *Principios relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias*” 1989 y el *Manual sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias* de 1991.

<sup>14</sup>ONU, Alto Comisionado de Derechos Humanos, Consejo o Comisión de Derechos Humanos han dictado dieciocho *Mandatos del Relator Especial sobre Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias*, de 1982 1990 y *Mandatos del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias* de 1992 a 2014, siguientes: A/HRC/26/L.23-2014; A/HRC/17/L/19-2011; A/AHR/8/L.4-2008; E-CN\_4-RES-2004; E-CN\_4-RES-2001; E-CN\_4-RES-2000; E-CN\_4-RES-1999; E-CN\_4-RES-1998; E-CN\_4-RES-1997; E-CN\_4-RES-1996; E-CN\_4-RES-1995; E-CN\_4-RES-1994; E-CN\_4-RES-1993; E-CN\_4-RES-1987; E-CN\_4-RES-1986; E-CN\_4-RES-1984; E-CN\_4-RES-1983; y E-RES-1982.

<sup>15</sup> Mandatos Especiales otorgados desde cada año hasta tres años; e Informes cada año de los Relatores especiales de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias o Sumarias desde 1982 a 2016.

<sup>16</sup>Costumbre internacional, las fuentes del derecho internacional tienen que ver con la producción jurídica de reglas obligatorias, las cuales se conforman entre otras por la costumbre internacional. La costumbre internacional es una “práctica general (*consuetudo*) aceptada como ley (*opinio iuris*)”. En este sentido, la costumbre internacional se forma por convicción legal de los Estados de estar obligado a un determinado comportamiento sostenida en la casi toda la comunidad internacional. Herdegen, Matthias, *Derecho Internacional Público*, UNAM; y Konrad Adenauer Stiftung, México, 2005, pp. 113, 145 y ss.



los Estados de estar obligado a un determinado comportamiento previsto en los *Mandatos e Informes e instrumentos internacionales*, aceptado por casi toda la comunidad internacional.

Los elementos que conforman la ejecución extrajudicial son: 1) privación arbitraria o intencional de la vida humana; 2) cometida por agentes del Estado mediante su acción u omisión, ya sea por su complicidad, tolerancia o aquiescencia de éstos; 3) que viole alguno de los principios siguientes: reserva de ley, debido proceso legal, de tribunal imparcial y autónomo, o sin que medie para ello ningún proceso legal real o simulado.<sup>17</sup> En este sentido, si un agente de los servicios de represión emplea una fuerza superior a la necesaria para alcanzar su objetivo legítimo y resulta muerta una persona, ello equivaldrá a una ejecución arbitraria.<sup>18</sup>

El elemento común de las ejecuciones extrajudiciales, extralegales, arbitrarias o sumarias es la privación de la vida humana. Por lo anterior, la ejecución extrajudicial es una especie de la violación del derecho a la vida, por lo que, ante toda ejecución extrajudicial, hay violación al derecho a la vida: el elemento común a distintos derechos humanos. Ahora bien, para caracterizarlo estudiaremos las diferencias específicas. El derecho a la vida lo podemos estudiar bajo distintas perspectivas, ya sea como el Principio esencial de todos los derechos humanos, como una obligación negativa o positiva del Estado, como las fronteras de inicio o fin de la vida, entre otras.<sup>19</sup> En este sentido, el derecho humano a la vida puede ser violado por la acción u omisión del Estado, al privar de la vida humana bajo distintas formas como el aborto, la pena de muerte, la desaparición forzada de personas, las ejecuciones extrajudiciales, entre otras.

Esto anterior es muy importante, debido a que la ejecución extrajudicial no está regulada por “normas de origen interno”,<sup>20</sup> expresas en el derecho mexicano. Pero sí por “normas de origen externo”,<sup>21</sup> las cuales protegen la vida humana. Nadie podría válidamente sostener, que ante la falta de la fundamentación expresa de la ejecución extrajudicial en normas de origen interno, no se pueda sancionar dicha conducta, ya que se priva indebidamente de la vida humana a alguien en toda ejecución extrajudicial.

Los elementos del derecho a la vida son los siguientes: 1) es un derecho humano “inherente a la persona humana”; 2) el sujeto pasivo, titular del derecho es “todo

<sup>17</sup> Islas Colín, Alfredo, “Criterios Jurisprudenciales en Materia de Derechos Humanos: el Derecho a la Vida; el Derecho a la Libertad de Expresión; la Debida Motivación y Fundamentación, y la Tortura”, *Revista Iuris Tantum*, México, Año 2, Volumen 4, núm. 13, 2002, pp. 119 y siguientes. Y también Henderson, Humberto, “La ejecución extrajudicial o el homicidio en las legislaciones de América Latina”, en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica*, vol. 43, 2006, p. 284.

<sup>18</sup> ONU, Relator Especial sobre Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias. Informe 1996 (E/CN.4/1983/16, párrafo 60).

<sup>19</sup> Renucci, Jean-Francois, *Traité de droit européen des droits de l’home*, 2a. ed., Lextenso editions, L.G.D.J, París, 2012, pp. 87 y ss.

<sup>20</sup> Las “normas de origen interno” son aquellas normas generales, abstractas e impersonales emanadas de los órganos públicos nacionales, como órganos legislativos y ejecutivos entre otros, previstos en las Constituciones Políticas para la presentación de iniciativas de ley, debatirlas, aprobarlas, publicarlas y expedir estas normas jurídicas generales.

<sup>21</sup> Las “normas de origen externo” son aquellas normas generales, abstractas e impersonales propuestas por sujetos de derecho internacional, organismos públicos internacionales universales regionales, especializados entre otros, a los Estados, previstos en las Constituciones Políticas para debatirlas, aprobarlas, publicarlas y en su caso expedir estas normas jurídicas generales para integrarse al derecho interno nacional.

individuo” o “persona humana”; 3) es protegido por la ley; 4) el sujeto activo es el Estado, toda autoridad que mediante su acción u omisión se estipula que “nadie podrá privarla arbitrariamente”; y 5) el derecho inicia “en general estará protegido a partir de la concepción”.

### *Obligaciones de los Estados respecto de la prohibición de las ejecuciones extrajudiciales*

Los Estados tienen la obligación de cumplir con diversos instrumentos internacionales: los gobiernos prohibirán por ley todas las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias;<sup>22</sup> velarán porque todas esas ejecuciones se tipifiquen como delitos en su derecho penal y sean sancionables con penas adecuadas que tengan en cuenta la gravedad de tales delitos;<sup>23</sup> no podrán invocarse para justificar esas ejecuciones, circunstancias excepcionales, tales como el estado de guerra o la inestabilidad política interna, ninguna otra emergencia pública, ni situaciones de conflicto armado interno, abuso y uso ilegal de la fuerza por parte de un funcionario público o de otra persona que actúe con carácter oficial o de una persona que obre a instigación, o con el consentimiento o la aquiescencia de aquella, ni tampoco en situaciones de las que la muerte se produzca en prisión. Esta prohibición prevalecerá sobre los decretos promulgados por la autoridad ejecutiva.<sup>24</sup>

### *Fundamentación*

Estos elementos tienen su fundamento en los “instrumentos internacionales fundamentales”<sup>25</sup> siguientes de protección del derecho a la vida humana: universales, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 3*<sup>26</sup> y el *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, artículo 6.1*;<sup>27</sup> regionales, la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo 1*<sup>28</sup> y la *Convención Americana sobre*

<sup>22</sup>Principio núm. 1 de los Principios relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 44.162 del 15 de diciembre de 1989.

<sup>23</sup>Idem.

<sup>24</sup>Idem.

<sup>25</sup>Los instrumentos internacionales fundamentales son aquellos que son muy importantes para la comunidad internacional, forman parte de aquellos instrumentos internacionales que la mayoría de los miembros de la comunidad internacional los han aceptado, sea de manera expresa mediante su ratificación por la mayoría de los países del mundo, o por los Estados de una región, o aceptado como referentes en los alcances de los derechos humanos.

<sup>26</sup> Artículo 3º Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

<sup>27</sup> Artículo 6.1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.

<sup>28</sup> Artículo 1º Todo ser humano tiene derecho a la vida, la libertad y la seguridad de su persona.

*Derechos Humanos, artículo 4.1.*<sup>29</sup> Es importante resaltar que los instrumentos internacionales fundamentales universales citados, constituyen la base jurídica sustantiva de los Relatores Especiales en sus “*Informes Especiales de ejecuciones sumarias o arbitrarias*” de 1982 a 1990 y los “*Informes Especiales de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*” de 1992 a 2016.<sup>30</sup>

Los instrumentos internacionales que contienen reglas para prevenir, investigar y sancionar las ejecuciones extrajudiciales son los siguientes:

1. *En 1989 los Principios relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias*,<sup>31</sup> los cuales contienen veinte reglas relativas a su prevención, investigación y procedimientos judiciales. Propone, en el primer principio, a los gobiernos del mundo que prohíban por ley las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, las cuales deberán tipificarse como delitos, impidiendo invocarse excepciones. Asimismo, propone para evitar exista un estricto control de jerarquía de mando, de todos los funcionarios responsables de la captura, detención, arresto, custodia y encarcelamiento. Asimismo, en la segunda sección sobre “Investigación” contiene nueve principios. El Principio noveno estipula que “se procederá a una investigación exhaustiva, inmediata e imparcial de todos los casos en que haya sospecha de ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias”. No procede la inhumación, incineración, sino hasta que el cuerpo de la persona fallecida sea realizada la autopsia por médico forense. Los querellantes y testigos serán protegidos. En la tercera sección de los “procedimientos judiciales”, establece en el principio dieciocho, que los partícipes deberán ser juzgados. Los familiares y personas que estén a cargo de las víctimas de ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, recibirán en un plazo razonable una compensación justa y suficiente.
2. Desde 1991, el *Manual sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias*<sup>32</sup> está formado por cinco partes: introducción, la elaboración de normas internacionales para una eficaz prevención de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias; y en las tres siguientes los protocolos modelos para la investigación, de autopsia y de exhumación y análisis de restos óseos. En la segunda parte, relativa a las normas internacionales, se plantea la necesidad de un protocolo científico internacional para la investigación de muertes, entre las cuales comprenden los asesinatos políticos; muertes resultantes de torturas o malos tratos infligidos en los centros

<sup>29</sup> Artículo 4.1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.

<sup>30</sup> ONU, Informes del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias de 1982 a 2016: A/HRC/26/36/Add.3, A/HRC/20/22, A/66/330, A/65/321, A/HRC/11/2, A/HRC/8/3, A/62/265, E/CN.4/2006/53, E/CN.4/2005/7, A/57/138, E/CN.4/2001/9, E/CN.4/2000/3/Add.3, E/CN.4/1998/68, E/CN.4/1998/68/Aaa.1, E/CN.4/1997/60, E/CN.4/1995/61, E/CN.4/1994/7 y E/CN.4/1993/46.

<sup>31</sup> Adoptado por la Asamblea General de la Naciones Unidas mediante Resolución 44.162 del 15 de diciembre de 1989.

<sup>32</sup> Naciones Unidas, 1991.

- de prisión o detención; muertes debidas a “desapariciones” forzadas; muertes ocasionadas por uso excesivo de fuerza por los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley; ejecuciones sin previo juicio; y actos de genocidio.
3. Los *Mandatos del Relator Especial sobre “Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias”* de 1982 a 1990 y de *“Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias”* de 1992 a 2016 contienen reglas relativas a la prevención, reitera la obligación de “todos los Estados de realizar investigación completas e imparciales”, investigación judicial, investigación médico-legal, medios probatorios y los procedimientos judiciales en las ejecuciones extrajudiciales. Proponen evitar la impunidad como causa principal de estas violaciones de derechos humanos. “Exige a todos los Estados [...] pongan fin a la práctica de las ejecuciones extrajudiciales”. Protección especial a grupos vulnerables como niños, mujeres, minorías étnicas, refugiados, desplazados y periodistas. Impedir pérdida de vidas en manifestaciones. Exhorta a los Estados abolir la pena de muerte.
  4. Código de Conducta para funcionarios encargados de cumplir la ley;<sup>33</sup>
  5. Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.<sup>34</sup>
  6. Salvaguardias para garantizar la protección de los derechos de los condenados a muerte.
  7. Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder.

### Práctica de las ejecuciones extrajudiciales: informes, visitas y criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

#### *Informes*

Los Informes sobre ejecuciones extrajudiciales señalan que las ejecuciones extrajudiciales han aumentado tanto en número como en variedad. Las Naciones Unidas preocupadas de prevenirlas, e investigarlas, solicitan *Informes a los Relatores Especiales de las Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias* sobre temas que están vinculados con las ejecuciones extrajudiciales, como los siguientes:

1. Gestión adecuada en las manifestaciones;<sup>35</sup>
2. Utilización de la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) en la protección del derecho a la vida;<sup>36</sup>

<sup>33</sup>ONU, Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 34/169 de 17 de diciembre de 1979.

<sup>34</sup>8° Congreso de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento de Delincuentes de 1990.

<sup>35</sup>ONU, *Informe del Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias* del 4 de febrero 2016, A/HRC/31/66.

<sup>36</sup>ONU, *Informe del Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias* del 24 de abril 2015, A/HRC/26/36/Add.1.

3. Uso de la fuerza por la policía, especialmente cuando tiene consecuencias letales;<sup>37</sup>
4. Uso adecuado de armas “menos letales”; los peligros de la reanudación de la aplicación de pena de muerte; utilización adecuada de los indicadores estadísticos; y el papel de los sistemas regionales de derechos humanos;<sup>38</sup>
5. Reflexión sobre robots autónomos letales;<sup>39</sup>
6. Protección de la vida de periodistas, que están siendo asesinados e intimidados en números alarmantes;<sup>40</sup>
7. Uso adecuado de la fuerza letal durante el arresto, casos de opción razonable y margen suficiente para tratar las amenazas graves a la seguridad, así como las menos graves;<sup>41</sup>
8. Aplicación de nuevas tecnologías para hacer frente al problema de las ejecuciones extrajudiciales y de la impunidad generalizada; los asesinatos selectivos y la rendición de cuentas por los mismos; y la robótica;<sup>42</sup>
9. Análisis de la respuesta a las represalias contra individuos que prestan asistencia al Relator Especial en su labor; el respeto de la prohibición de la ejecución de menores delincuentes; el asesinato de brujas; y el empleo de la fuerza letal en el mantenimiento del orden en las reuniones públicas;<sup>43</sup>
10. Evaluación de las comisiones nacionales de investigación en la impunidad de las ejecuciones extrajudiciales; el derecho a solicitar el indulto o la conmutación de una pena de muerte; y las prisiones gobernadas por reclusos;<sup>44</sup>
11. Reflexión por motivo del vigésimo quinto aniversario de la creación del mandato sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, establecida en 1982. Se analiza el funcionamiento del mandato durante este periodo, su desarrollo y evaluación;<sup>45</sup>
12. Estudia la falta de cooperación con los titulares de mandatos; la transparencia para garantizar el derecho a la vida (que aclaren las causas de ejecuciones extrajudiciales y contribuye a adoptar posibles medidas correctivas); la participación política no puede ejercerse plenamente si no se ofrece informa-

<sup>37</sup>ONU, *Informe del Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias* del 1 de abril de 2014, A/HRC/26/36.

<sup>38</sup>ONU, *Informe del Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias* del 6 agosto 2014, A/69/265.

<sup>39</sup>ONU, *Informe del Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias* del 9 de abril de 2013, A/HRC/23/47.

<sup>40</sup>ONU, *Informe del Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias* del 10 de abril 2012, A/HRC/20/22.

<sup>41</sup>ONU, *Informe del Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias* del 30 de agosto 2011, A/66/330.

<sup>42</sup>ONU, *Informe del Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias* del 23 agosto 2010, A/65/321.

<sup>43</sup>ONU, *Informe del Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias* del 27 mayo 2009, A/HRC/11/2.

<sup>44</sup>ONU, *Informe del Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias* del 2 de mayo de 2008, A/HRC/8/3.

<sup>45</sup>ONU, *Informe del Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias* del 16 agosto del 2007, A/62/265.

- ción transparente; que aumente la transparencia y reduzca las ejecuciones extrajudiciales;<sup>46</sup>
13. Estudio: del genocidio y los crímenes de *lesa humanidad*; las violaciones del derecho a la vida durante los conflictos armados y las contiendas civiles; la pena capital; y las violaciones del derecho a la vida por parte de agentes no estatales;<sup>47</sup>
  14. Intervención de la Relatora por violaciones al derecho a la vida en los casos siguientes: no aplicación de las normas internacionales vigentes en materia de salvaguardias y restricciones relativas a la imposición de la pena capital; amenazas de muerte; muertes en detención; muertes por efecto del uso excesivo de la fuerza por agentes del orden público; muertes por efecto de ataques o ejecuciones llevadas a cabo por las fuerzas de seguridad; ejecuciones extrajudiciales atribuidas a grupos paramilitares o fuerzas privadas que cooperan con el Estado o son toleradas por éste; violación del derecho a la vida durante conflictos armados; expulsión, devolución o retorno de personas a un país o lugar en el que sus vidas corren peligro; genocidio y cuestiones relativas a los derechos de las víctimas.<sup>48</sup>

### *Visita a México. Visitas de Relatores y miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*

Los relatores especiales para las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias han realizado dos visitas a México por invitación del gobierno mexicano: la primera, con la señora *Asma Jahangir* del 12 al 24 de julio de 1999;<sup>49</sup> y la segunda, con el Relator especial Christof Heyns del 22 de abril al 2 de mayo de 2013.<sup>50</sup>

En el *Informe de la Relatora* de la visita a México en 1999, resalta las ejecuciones extrajudiciales en Acteal, 1997; el Bosque, 1998, en Chiapas; de Aguas Blancas, 1995, y el Charco en 1998 en Guerrero. Posteriormente, en el Informe del Relator en la visita a México de 2013, resalta como necesario poner fin a la impunidad; de manera textual pronunció lo siguiente:

...fin a la impunidad. Para ello, es imperativo disminuir la participación del ejército en las actividades policiales; velar porque los militares acusados de haber cometido violaciones de los derechos humanos sean enjuiciados por tribunales civiles y no militares; y estable-

<sup>46</sup>ONU, *Informe del Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias* del 8 de marzo 2006, E/CN.4/2006/53.

<sup>47</sup>ONU, *Informe del Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias* del 22 de diciembre de 2004, E/CN.4/2005/7.

<sup>48</sup>ONU, *Informe del Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias* del 2 julio 2002, A/57/138.

<sup>49</sup>ONU, *Informe de la Relatora Sra. Asma Jahangir, relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, visita a México*. E/CN.4/2000/3/Add.3

<sup>50</sup>ONU, *Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de la misión a México*. 28 de abril de 2014, A/HRC/26/36/Add.1

cer normas claras y ampliamente difundidas sobre el uso de la fuerza por los agentes de las fuerzas del orden en todos los niveles de gobierno [...] el derecho a la vida está gravemente amenazado en México, y este problema debería tener la máxima prioridad a nivel nacional. Una dura represión militar difícilmente mejorará la situación.<sup>51</sup>

En esta segunda visita del Relator en 2013, de manera especial se ocupó de los grupos vulnerables. Propone, en dicho informe: aplicar el principio *pro homine*; fortalecer la compatibilidad del derecho internacional con el derecho nacional; que el sistema de la defensoría pública y forense sean independientes; que las ejecuciones extrajudiciales en la etapa de la llamada “guerra sucia” sean investigadas, procesadas y juzgadas, y las víctimas reciban la reparación del daño adecuada; que el gobierno mexicano reitere la Declaración interpretativa que desde 2002, en la *Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad*. México presentó una declaración interpretativa en la que indicaba que la Convención se aplicaría únicamente a los crímenes ocurridos después de 2002. Como resultado de los plazos de prescripción vigentes, muchos de los delitos cometidos en esa época se consideran extintos; expedir una ley general sobre el uso de la fuerza; los casos de privaciones de la vida cometidas por supuesta delincuencia organizada que sea competencia federal; publicar protocolos especiales de investigación; crear bases de datos de muertes violentas.<sup>52</sup>

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su *Informe de País México*, 2015, respecto de las ejecuciones extrajudiciales, recomienda lo siguiente: 1) en los casos de violación del derecho a la vida por fuerzas de seguridad, la investigación deberá realizarse conforme a los estándares internacionales y la escena del crimen deberá realizarse por peritos no integrantes de los organismos policiales o militares; 2) registren las fuerzas armadas las cifras de las personas muertas y heridas en sus operaciones; crear un registro nacional sobre localización de restos no identificados inhumados en peatones de todo el país con causa de muerte violenta; crear un instituto nacional forense autónomo; realizar exhumación e identificación de restos con trato digno de los familiares de las víctimas.<sup>53</sup>

### *Criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*

La Corte Interamericana emite el criterio de prueba presuncional en el tema de “prueba de hechos”, en el caso “Masacre de Mapiripán vs. Colombia”, por la muerte de aproximadamente 49 civiles en 1997 en el municipio de Mapiripán, por un centenar de miembros de autodefensas y las actitudes omisivas de parte de las fuerzas públicas por las acciones de los paramilitares. Los hechos se presentan por prueba presuncional que muestran los *Informes de la situación de los Derechos Humanos en Colombia*, emi-

<sup>51</sup>*Ibidem*, pp. 2 y ss.

<sup>52</sup>*Ibidem*, pp. 20-24.

<sup>53</sup>CIDH, *Informe de país México. Situación de los Derechos Humanos en México*, s.l.i., 2015, pp. 100-108, núm. 194-211, OEA/Ser.L/V/II.

*tidos por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de 1998, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005*, en los que se han documentado casos representativos de esta colaboración entre autoridades y paramilitares en masacres, desapariciones forzadas y toma de rehenes e impunidad.<sup>54</sup> Asimismo, otro criterio jurisprudencial importante, es que en el caso de responsabilidad internacional por ejecuciones extrajudiciales, no se requiere probar, como en el derecho penal interno, la culpabilidad de sus autores o intencionalidad, pues es suficiente probar el apoyo o tolerancia de las autoridades por parte del poder público. Dicha responsabilidad también se genera por actor de particulares en el caso de ejecuciones extrajudiciales.<sup>55</sup>

La prohibición de las ejecuciones extrajudiciales son prohibiciones absoluta y pertenece al *jus cogens internacional*, en los términos siguientes:

“Adicionalmente, en su Sentencia del 08.07.2004 en el *Caso de Gómez Paquiyauri versus Perú*, la Corte Interamericana expresamente admitió que, en nuestros días, un régimen jurídico internacional ha sido formado con una prohibición absoluta de cualquier forma de tortura y de ejecuciones extrajudiciales, y que dicha prohibición pertenece hoy día al dominio del *jus cogens* internacional (párrs. 115-116 y 131)”.<sup>56</sup>

En el caso “de la Masacre del Pueblo Bello”, se alegó que en 1990 la ejecución extrajudicial de seis campesinos y desaparición forzada de 37 personas como un acto de justicia privada de grupos paramilitares con la aquiescencia de agentes del Estado. En la parte de valoración de las pruebas, la Corte Interamericana integra como acervo probatorio:

...el informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones sumarias o arbitrarias sobre la visita a Colombia realizada del 11 al 20 de octubre de 1989; y los Informes de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia de 1998, 2004 y 2005. Asimismo, el Tribunal incorpora al acervo probatorio el informe conjunto del Relator Especial encargado de la cuestión de la tortura, señor Nigel S. Rodley, y del Relator Especial encargado de la cuestión de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, señor *Barce Waly Ndiaye* [...] <sup>57</sup>

La Corte Interamericana resolvió que, de los treinta y siete desaparecidos por más de catorce años, “resulta razonable inferir que estas personas fueron ejecutadas extrajudicialmente”.<sup>58</sup>

<sup>54</sup>Cort. IDH, caso “Masacre de Mapiripán vs. Colombia, fondo, reparaciones y costas”, 15 septiembre 2005, núms. 96.18 a 96.20.

<sup>55</sup>*Ibidem*, 108 a 113.

<sup>56</sup>Cort. IDH, caso *caesar vs. trinidad y tobago*, fondo, reparaciones y costas, 11 de marzo 2005, núms. 91. De forma similar, el Tribunal Penal Internacional *Ad Hoc* para la antigua Yugoslavia, en su turno, sostuvo en el *Caso de A. Furundzija* (Sentencia del 10.12.1998), que a prohibición absoluta de la tortura tiene el carácter de norma del *jus cogens* (párrs. 137-139, 144 y 160).

<sup>57</sup>Cort. IDH, caso “de la Masacre del Pueblo Bello”, *op. cit.*, nota 55, párrafo 76-79.

<sup>58</sup>*Ibidem*, párrafo 97.



Los casos de ejecuciones extrajudiciales requieren de oficio, sin dilación de una investigación seria, imparcial y efectiva.<sup>59</sup> El no cumplimiento de estas obligaciones por las autoridades competentes —de investigar de manera adecuada, no sancionar efectivamente—, el Estado viola sus obligaciones reconocidas en la Convención en contra de las víctimas, familiares y a la sociedad que sepa que sucedió.<sup>60</sup>

La misma Corte Interamericana señala, con base en el *Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas*, que en el caso de ejecución extrajudicial las autoridades estatales que conducen una investigación deben intentar como mínimo, *inter alia*: a) identificar a la víctima; b) recuperar y preservar el material probatorio relacionado con la muerte, con el fin de ayudar en cualquier potencial investigación penal de los responsables; c) identificar posibles testigos y obtener sus declaraciones en relación con la muerte que se investiga; d) determinar la causa, forma, lugar y momento de la muerte, así como cualquier patrón o práctica que pueda haber causado la muerte, y e) distinguir entre muerte natural, muerte accidental, suicidio y homicidio. Además, es necesario investigar exhaustivamente la escena del crimen, se deben realizar autopsias y análisis de restos humanos, en forma rigurosa, por profesionales competentes y empleando los procedimientos apropiados.<sup>61</sup>

## Bibliografía

- BECERRA, RAMÍREZ, Manuel, *La recepción del derecho internacional en el derecho interno*, 2a. ed., IJ-UNAM, 2012, México, pp. 213.
- CABRERA ACEVES, Mauricio, “Consideraciones sobre el Ejercicio de los Derechos Humanos”, *Protección Internacional de los Derechos Humanos*, s.l.i., s.e., s.a., pp. 249-294.
- HENDERSON, Humberto, “La ejecución extrajudicial o el homicidio en las legislaciones de América Latina”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Costa Rica, vol. 43, 2006, pp. 281-298.
- HERDEGEN, Matthias, *Derecho Internacional Público*, México, Ed., IJ-UNAM y Konrad Adenauer Stiftung, 2005, pp. 435.
- ISLAS COLÍN, Alfredo, “Criterios Jurisprudenciales en materia de derechos humanos: el derecho a la vida; el derecho a la libertad de expresión; la debida motivación y fundamentación, y la tortura”, *Revista Iuris Tantum*, año 2, volumen 4, núm. 13, México, 2002.
- KISSANGOULA, Justin, “Doit a la vie”, *Dictionnaire des Droits de l’Homme, Andriantsimbazovina, Joël et autres*, París, PUF, 2008, pp. 1074.
- RENUCCI, Jean-Francois, *Traité de droit européen des droits de l’homme*, 2a. ed., París, Lextenso editions, L.G.D.J., 2012, pp. 1297.
- SYMONIDES, Janusz y Volodin, Vladimir, *Una Guía para los Derechos Humanos. Instituciones, normas y procedimientos*, trad. de Alfredo Islas Colín y Lézé Florence, México, UNESCO, 438 pp. Tomado de <http://www.alfredoislas.com>.

<sup>59</sup>*Ibidem*, párrafo 143.

<sup>60</sup>*Ibidem*, párrafo 146.

<sup>61</sup>*Ibidem*, párrafo 177.

## Resoluciones de Organismos internacionales

- CIDH, *Informe de país México, Situación de los Derechos Humanos*, México, s.l.i., OEA/Ser.L/V/II, 2015, pp. 242.
- Cort. IDH, caso “Caesar vs. Trinidad y Tobago, fondo, reparaciones y costas”, 11 de marzo 2005.
- Cort. IDH, caso “de la Masacre del Pueblo Bello”, Fondo, reparaciones y costas, 31 enero 2006.
- Cort. IDH, caso “Masacre de Mapiripán vs. Colombia”, fondo, reparaciones y costas, 15 septiembre 2005.
- Cort. EDH, *Affaire Streletz, Kessler et Krenz c. Allemagne*, sentencia del 22 de marzo 2001.
- Tribunal Penal Internacional *Ad Hoc* para la antigua Yugoslavia, caso de “A. Furundzija” (Sentencia del 10.12.1998).
- ONU, *Informe de la Relatora Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, visita a México, E/CN.4/2000/3/Add.3*.
- ONU, *Informe del Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, A/HRC/31/66-2016*, febrero 2016.
- ONU, *Informe del Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, A/HRC/26/36/Add.1*, abril 2015.
- ONU, *Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de la misión a México, A/HRC/26/36/Add.1*, abril de 2014.
- ONU, *Informe del Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, A/HRC/26/36*, abril 2014.
- ONU, *Informe del Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, A/69/265*, agosto 2014.
- ONU, *Informe del Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, A/HRC/23/47*, abril 2013.
- ONU, *Informe del Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, A/HRC/20/22*, abril 2012.
- ONU, *Informe del Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, A/66/330*, agosto 2011.
- ONU, *Informe del Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitraria, A/65/321*, agosto 2010.
- ONU, *Informe del Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, A/HRC/11/2*, mayo 2009.
- ONU, *Informe del Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, A/HRC/8/3*, mayo de 2008.
- ONU, *Informe del Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, A/62/265*, agosto del 2007.
- ONU, *Informe del Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, E/CN.4/2006/53*, marzo 2006.
- ONU, *Informe del Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, E/CN.4/2005/7*, diciembre de 2004.
- ONU, *Informe del Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, A/57/138*, julio 2002.
- ONU, Informe de la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, visita a México, julio 1999.

- ONU, Informes del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, de 1982 a 2016: A/HRC/26/36/Add.3, A/HRC/20/22, A/66/330, A/65/321, A/HRC/11/2, A/HRC/8/3, A/62/265, E/CN.4/2006/53, E/CN.4/2005/7, A/57/138, E/CN.4/2001/9, E/CN.4/2000/3/Add.3, E/CN.4/1998/68, E/CN.4/1998/68/Aaa.1, E/CN.4/1997/60, E/CN.4/1995/61, E/CN.4/1994/7 y E/CN.4/1993/46, 1982 a 2016.
- ONU, Alto Comisionado de Derechos Humanos, Centro de Derechos Humanos, Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias, Folleto informativo, núm. 11, Ginebra, pp.13.
- ONU, Alto Comisionado de Derechos Humanos, Consejo o Comisión de Derechos Humanos, *Mandatos del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, A/HRC/26/L.23-2014*, 2014.
- ONU, Alto Comisionado de Derechos Humanos, Consejo o Comisión de Derechos Humanos, *Mandatos del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, A/HRC/17/L/19-2011*, 2011.
- ONU, Alto Comisionado de Derechos Humanos, Consejo o Comisión de Derechos Humanos, *Mandatos del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, A/AHR/8/L.4-2008*, 2008.
- ONU, Alto Comisionado de Derechos Humanos, *Consejo o Comisión de Derechos Humanos, Mandatos del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, E-CN\_4-RES-2004*, 2004.
- ONU, Alto Comisionado de Derechos Humanos, Consejo o Comisión de Derechos Humanos, *Mandatos del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, E-CN\_4-RES-2001*, 2011.
- ONU, Alto Comisionado de Derechos Humanos, Consejo o Comisión de Derechos Humanos, *Mandatos del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, E-CN\_4-RES-2000*, 2000.
- ONU, Alto Comisionado de Derechos Humanos, Consejo o Comisión de Derechos Humanos, *Mandatos del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, E-CN\_4-RES-1999*, 1999.
- ONU, Alto Comisionado de Derechos Humanos, Consejo o Comisión de Derechos Humanos, *Mandatos del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, E-CN\_4-RES-1998*, 1998.
- ONU, Alto Comisionado de Derechos Humanos, Consejo o Comisión de Derechos Humanos, *Mandatos del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, E-CN\_4-RES-1997*, 1997.
- ONU, Alto Comisionado de Derechos Humanos, Consejo o Comisión de Derechos Humanos, *Mandatos del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, E-CN\_4-RES-1996*, 1996.
- ONU, Alto Comisionado de Derechos Humanos, Consejo o Comisión de Derechos Humanos, *Mandatos del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, E-CN\_4-RES-1995*, 1995.
- ONU, Alto Comisionado de Derechos Humanos, Consejo o Comisión de Derechos Humanos, *Mandatos del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, E-CN\_4-RES-1994*, 1994.
- ONU, Alto Comisionado de Derechos Humanos, Consejo o Comisión de Derechos Humanos, *Mandatos del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, E-CN\_4-RES-1993*, 1993.

- ONU, Alto Comisionado de Derechos Humanos, Consejo o Comisión de Derechos Humanos, *Mandatos del Relator Especial sobre Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias, E-CN\_4-RES-1987*, 1987.
- ONU, Alto Comisionado de Derechos Humanos, Consejo o Comisión de Derechos Humanos, *Mandatos del Relator Especial sobre Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias, E-CN\_4-RES-1986*, 1986.
- ONU, Alto Comisionado de Derechos Humanos, Consejo o Comisión de Derechos Humanos, *Mandatos del Relator Especial sobre Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias, E-CN\_4-RES-1984*, 1984.
- ONU, Alto Comisionado de Derechos Humanos, Consejo o Comisión de Derechos Humanos, *Mandatos del Relator Especial sobre Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias, E-CN\_4-RES-1983*, 1983.
- ONU, Alto Comisionado de Derechos Humanos, Consejo o Comisión de Derechos Humanos, *Mandatos del Relator Especial sobre Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias, E-RES-1982*, 1982.
- ONU, Alto Comisionado de Derechos Humanos, Folleto informativo N° 11 (Rev.1) - Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias, s.a., Ginebra, 2011, 13 pp.
- ONU, Congreso de las Naciones Unidas, Prevención del Delito y Tratamiento de Delincuentes, *8vo. Congreso de las Naciones Unidas*, 1990.
- ONU, Consejo Económico y Social de la ONU, resolución 1989/65, 24 de mayo de 1989.
- ONU, Informe del Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 35/171, s.a.
- ONU, Relator Especial sobre Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias. *Informe E/CN.4/1983/16*, 1996.
- ONU, Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas número 2993 (XXIII), 26 de noviembre de 1968.
- ONU, *Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 34/169*, 17 de diciembre de 1979.
- ONU, UNODC, Oficina contra la Droga y el Delito, Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal, 1995- 2010, 55 años de logros, Austria, 2010, 180 pp.

## Normatividad

- Código de Conducta para funcionarios encargados de cumplir la ley*, Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 34/169 de 17 de diciembre de 1979.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.  
5 de febrero de 1917 y actualizada a mayo de 2016.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos*.  
Publicación DOF Promulgación: 7 may 1981.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*.  
*Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*.  
29 de noviembre de 1985
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.  
10 de diciembre de 1948
- Manual sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias.

*Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.*

Publicación *DOF* Promulgación: 20 may 1981.

*Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, 8vo. Congreso de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento de Delincuentes de 1990, 07 de septiembre de 1990.

*Salvaguardias para garantizar la protección de los derechos de los condenados a muerte*, 25 de mayo de 1984.

*Principios relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias*, adoptado por la Asamblea General de la Naciones Unidas mediante Resolución 44.162, 15 de diciembre de 1989.



## Mauricio Padrón Innamorato

Más allá del derecho y de las instituciones:  
los determinantes sociales del acceso a la justicia (civil) en México<sup>1</sup>

### Introducción

Gran parte de la población mexicana tiene una alta valoración de la ley, la cual es percibida como un ideal de forma de vida (IIJ, 2003 y 2011); pero como si se tratara de la otra cara de la misma moneda, una parte importante de ella también tiene un gran desconocimiento de sus derechos (29.8 por ciento de la población mexicana conoce poco o nada sus derechos y 45.1 por ciento dice conocerlos algo), dos elementos que le impone dificultades particulares al acceso a los servicios de impartición de justicia (IIJ, 2003 y 2011).

Esta paradoja o contradicción resulta de particular interés porque la alta valoración que los individuos otorgan a la ley y la justicia no se refleja en la utilización de los servicios, ni es incorporada en las prácticas; por lo que la renuencia y desinterés de una parte de la población mexicana para utilizar este tipo de servicios, conlleva la posibilidad de utilizar a las instituciones de justicia como “último recurso”, una vez que se han explorado y probado otras alternativas (arreglo entre particulares, por ejemplo).

En este marco general es que se propone desde este trabajo, por un lado, brindar elementos que contribuyan a situar y estimular el debate sobre el múltiple cruce en el que hoy se encuentra la gestión de las instituciones que imparten justicia y en el que confluyen factores de muy distinta índole: jurídicos, legales, administrativos, así como de corte social, demográfico y cultural. Por otro

<sup>1</sup>Una versión preliminar de este trabajo fue presentado en el Congrès Mondial ISA/RCSL “Sociologie du Droit & Action Politique”, Toulouse, Francia. 3- 6 Septembre 2013 y en el Seminario Sociología del Derecho y Justicia del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, marzo de 2015.

### Sumario

Introducción . . . . .	685
El acceso a la justicia como fenómeno de estudio . . . . .	687
Aspectos metodológicos: la fuente de información. . . . .	690
Dimensiones y variables incluidas en el análisis . . . . .	691
Variables de corte y clasificación de la población: análisis descriptivo . . . . .	692
Aproximación a los determinantes del acceso: análisis exploratorio multivariado . . . . .	699
Consideraciones finales . . . . .	703
Bibliografía . . . . .	705

lado, se busca identificar y conocer aquellos elementos que inciden en el acceso a los servicios de justicia por parte de la población del país.

Para lograr cumplir con los objetivos planteados, se utiliza la información de la *Encuesta de opinión sobre la satisfacción de los usuarios de servicios de justicia* (AMIJ-IIIJ-UNAM, 2010), aplicada en vivienda a 3,985 personas de 15 años y más, que tiene representatividad a nivel nacional y cuyo levantamiento se desarrolló durante el mes de septiembre de 2009.

En términos generales, los datos permiten señalar que el acceso diferencial a los servicios de justicia se encuentra vinculado a los diferentes ámbitos de residencia de las personas y a los tipos de problemas. Así, los conflictos que se refieren al ámbito de la vida privada, como es el caso de lo familiar o las relaciones con los vecinos, por ejemplo, tienden a resolverse dentro de estos mismos espacios (los privados).

Es así, que una parte importante de los encuestados no ha tenido contacto directo con las instituciones que imparten justicia, por lo que las percepciones y actitudes predominantes en este sentido no están basadas en las experiencias propias, mismas que constituyen un momento clave en la formación de los significados de los que se nutre la cultura legal o la cultura en torno a la justicia. Es decir, la socialización en lo jurídico o legal se lleva a cabo, o parecería nutrirse mediante la “experiencia vicaria”, o dicho de otra manera, se obtiene por medio de la experiencia que no se tiene directamente, pero que se experimenta y se anticipa, como si se hubiera vivido. Esta manera indirecta de obtener conocimiento se constituye como un factor de los varios que contribuyen a la construcción de percepción sobre eventos y/o fenómenos.

Además de lo anterior, es interesante observar que las principales causas señaladas por los entrevistados para no recurrir a las instituciones que brindan servicios de impartición de justicia son la inutilidad, la falta de dinero y de tiempo. No obstante, no puede perderse de vista la importancia que adquieren elementos como las dificultades para el acceso, la falta de información y la falta de recursos.

Así, los elementos que determinan el acceso a determinados bienes y servicios de justicia (es decir, el consumo y las prácticas judiciales) se encuentran más vinculadas a los tipos de problemas y al hecho de habitar en las grandes zonas urbanas, que a la escolaridad y el ingreso.

En este sentido, se observa un mayor desarrollo de las actividades de utilización de los servicios de justicia en torno a las zonas urbanas (grandes zonas metropolitanas y ciudades medias), mientras que las localidades pequeñas y zonas rurales muestran escasos niveles de actividad.

Por último, se debe destacar como factores determinantes del acceso, el desconocimiento de los derechos, el temor y la falta de certidumbre frente a la autoridad, las leyes y el sistema de impartición de justicia, la desconfianza y la percepción negativa hacia las instituciones que imparten justicia, entre otros.

La distribución desigual del conocimiento de los derechos y el bajo nivel de información sobre los mismos, indica que no existe una correspondencia entre la oferta de servicios de justicia y las necesidades, demandas, hábitos y prácticas de amplios sectores de la población, que como los jóvenes expresan preferencias distintas.



Desde la perspectiva descrita se asume que el fenómeno de acceso a la justicia es regulado por racionalidades diversas, las cuales pueden tener una base social, cultural, económica, política y simbólica, por lo que tanto el derecho de acceso a la justicia como el acto de acceder a, se encuentran vinculados a una amplia gama de prácticas y fenómenos sociales, que los atraviesan y condicionan en diferentes grados y en distintos momentos. En este sentido, abordar este fenómeno implica una variedad de situaciones, lo cual dificulta la formulación de una definición general y exhaustiva que dé cuenta de la diversidad y complejidad de las realidades que abarca.

### El acceso a la justicia como fenómeno de estudio

Abordar el fenómeno del acceso a la justicia y “entenderlo como una garantía indispensable para el ejercicio libre de los derechos reconocidos por tratados internacionales, constituciones y leyes; es decir, entenderla como una garantía para el ejercicio de una ciudadanía plena” (Birgin y Gherardi, 2008: 1), requiere explicitar claramente el concepto, por lo menos mencionar sus limitaciones, así como los obstáculos y facilitadores de su ejercicio.

En este sentido, un ejemplo particular podría ayudar a entender cuál es la perspectiva asumida en este trabajo. En 1979, la Corte Europea de Derechos Humanos falló a favor de la señora Johanna Airey al entender que el artículo 6 de la Convención Europea de Derechos Humanos garantiza que los litigantes de casos civiles tienen derecho a una audiencia justa. Esto significa que los Estados tienen la obligación de proveer en forma activa y efectiva la asistencia de un abogado, cuando sus ciudadanos no pueden afrontar su costo. La señora Airey era una mujer irlandesa indigente que demandó judicialmente la separación de su marido. Como carecía de los recursos necesarios para contratar a un abogado solicitó a la corte que le facilitara la asistencia jurídica gratuita (Birgin y Gherardi, 2008). El pedido hecho por la señora Airey fue rechazado por el máximo tribunal de justicia de Irlanda y, como consecuencia, la señora Airey recurrió a la Corte Europea de Derechos Humanos (Johnson, 1983), quien concluyó que:

...la sola posibilidad de presentarse ante el tribunal competente no satisface el derecho del demandante a un efectivo acceso.

El gobierno de Irlanda sostiene que en este caso no hay un obstáculo emanado del Estado y que no existe una acción deliberada del Estado para impedir el acceso; la supuesta falta de acceso a la justicia no es consecuencia de una acción de las autoridades sino solamente de las circunstancias personales de la señora Airey, un tema por el cual Irlanda no puede ser considerada responsable en los términos de la Convención.

La Corte no concuerda con la explicación anterior y argumenta; en primer lugar, la existencia de un obstáculo puede violar la Convención de la misma manera que un impedimento legal. Adicionalmente, el cumplimiento de una obligación bajo los términos de la

Convención en ocasiones requiere de una acción positiva por parte del Estado; en esas circunstancias, el Estado no puede simplemente permanecer pasivo.<sup>2</sup>

De lo planteado, y retomando lo dicho por Cappeletti y Garth (1996), aproximarse al concepto de acceso a la justicia implica reconocer por lo menos dos dimensiones. En primer lugar, una dimensión normativa referida al derecho igualitario de todos los ciudadanos a hacer valer los derechos legalmente reconocidos. En segundo lugar, una dimensión fáctica que hace referencia a aquellos aspectos vinculados con los procedimientos tendientes a asegurar el ejercicio del acceso a la justicia.

Desde esta aproximación, el acceso a la justicia comprende el derecho a reclamar por medio de los mecanismos institucionales existentes en una comunidad, la protección de un derecho. Esto implica el acceso a las instituciones administrativas y judiciales competentes para resolver las cuestiones que se presentan en la vida cotidiana de las personas. En este sentido, este proceso o trayectoria implica, de acuerdo con Larrandart (1992), el acceso al sistema judicial o a los mecanismos institucionales competentes para atender el reclamo, el acceso a un buen servicio de justicia que brinde un pronunciamiento judicial o administrativo justo, en un tiempo prudencial y, por último, el conocimiento de los derechos por parte de los ciudadanos y de los medios para poder ejercerlos.

La justicia, entonces, no debe entenderse sólo como justicia de Estado. Esta posición que surge como consecuencia de un discurso jurídico endógeno, identifica el derecho directamente con la normatividad jurídica estatal y considera que las mejores soluciones para afrontar el problema del acceso son jurídicas, profesionales y técnicas. Asumir esto lleva a ignorar el vínculo estrecho que existe entre diversos factores contextuales, situaciones de pobreza, vulnerabilidad, marginalidad (Foucito, 2002) y exclusión social en las que desenvuelven sus vidas grandes sectores de la población, y que tienen una relación recíproca con la justicia y el acceso a ésta.

Ahora, en el extremo opuesto de la posición anterior se encuentra una perspectiva por demás incluyente e integradora, que permite incorporar críticamente elementos de la posición anterior, articulándolas y abstrayéndolas para sustraerse de los reduccionismos. Pero sobre todo, la idea central es poder delinear posibles aproximaciones empíricas que muchas veces necesitan de la simplicidad conceptual para resolver aspectos metodológicamente complejos.

Según Méndez (1999), el concepto de acceso a la justicia y por lo tanto, el fenómeno que está detrás, ha pasado de ser una mera declaración de posibilidad de defensa de los derechos individuales, a una concepción que involucra el deber estatal de proporcionar un servicio público, protector no sólo de los derechos individuales, sino también de los derechos colectivos. Por lo que el estudio del acceso a la justicia se ha constituido en una gran preocupación de las sociedades modernas, abordando el tema desde diversas disciplinas pero con un enfoque más o menos común, que tiene que ver

<sup>2</sup>European Court Of Human Rights Court. *Case Of Airey v. Ireland* (Application no. 6289/73). 9 octubre 1979. Tomado de <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-57420>. Fecha de acceso 29 de enero de 2014.

con el hecho de discutir la relación entre la igualdad jurídico-formal y la desigualdad social y económica (Méndez, 1999; Robles, 2007).

Ahora, en el camino de intentar definir el fenómeno, desde las diferentes posiciones mencionadas antes, pero sin ánimos de simplificarlo de manera exagerada, se podría decir que existen dos grandes formas de entender el acceso a la justicia. La primera está vinculada con una visión formal que entiende al fenómeno como un servicio provisto por el Estado y al cual las personas llegan o no, por diversas situaciones. En este marco, las soluciones están en manos de la institución que brinda el servicio, y para lograr aumentar el contacto de las personas se deben elaborar y desarrollar estrategias institucionales internas (Abrego, 1999; Ferrandino, 2005; Boueiri, 2003).

La segunda manera de abordar el acceso a la justicia plantea que éste representa un proceso que se inicia mucho antes del contacto específico con la institución, y atravesar con éxito por este trayecto depende, o está influenciado por una serie de factores que van mucho más allá de cuestiones institucionales. Es decir, esta trayectoria o proceso depende de características, percepciones, valores y conductas de la población en relación con las instituciones encargadas de administrar e impartir justicia (Despouy, 2008; Fucito, 2003; Gargarella, 2004; Birgin y Kohen, 2006; Ruiz, 2008).

Si bien las diferentes posturas planteadas de manera general y resumidas líneas arriba, se reconocen como verdaderas, además de que se entiende que una discusión más profunda es necesaria para delinear mejor un fenómeno por demás complejo, esto no es parte del objetivo de este trabajo. Al mismo tiempo, se debe poner sobre aviso al lector que en este documento se hace un recorte quizá limitado del fenómeno bajo estudio, restricción que se debe estrictamente a limitaciones técnicas y metodológicas derivadas de la fuente de información (la encuesta), y no a posturas teóricas o ideológicas.

Entonces, si bien se reconoce y defiende la idea de que el acceso a la justicia es intrínseco al derecho fundamental de toda persona de recibir una respuesta estatal o alternativa a sus conflictos sociales (Cappelletti y Garth, 1996:13), por lo ya explicitado, en este trabajo se utilizará la aproximación más común de acceso a la justicia, la cual la concibe como el acercamiento, el contacto o la entrada a la estructura judicial, con el objetivo de obtener una defensa de los derechos violados o insatisfechos. Esta perspectiva pone el acento en la idea de acción (hecho), quizás más vinculado a lo que Friedman (1977), denomina “estructura del sistema de justicia”, sin retomar o poner atención a la trayectoria previa al acceso, ni a las etapas posteriores vinculadas con la situación de permanencia a lo largo de todas las etapas del proceso y a la obtención de un resultado.

Es así que el ejercicio que se propone no pretende explicar las causas que subyacen al fenómeno del acceso a la justicia en México, sino mostrar las posibles relaciones que existen entre este fenómeno (definición acotado, como ya se mencionó), y las distintas variables que aproximan su relación con los valores, las percepciones y la confianza en las instituciones; y con los aspectos sociales y materiales característicos de la población.

## Aspectos metodológicos: la fuente de información

La investigación<sup>3</sup> de la que forma parte la encuesta utilizada en este trabajo, se llevó a cabo durante el año 2009 con el objetivo de conocer los factores que inciden en la población del país para la utilización de los servicios de justicia. En este sentido, el estudio buscó recoger las concepciones de la población sobre la ley y la justicia, analizando las prácticas y las percepciones acerca de la gestión institucional, la evaluación del desempeño de las instituciones y los esfuerzos de participación ciudadana en este quehacer.

El trabajo investigó las características de los usos y las prácticas de las personas con respecto a la ley y los servicios de impartición de justicia, indagando sobre los distintos patrones de consumo, las prácticas y experiencias. Además, se buscó identificar los elementos culturales que orientan dichos patrones; es decir, las opiniones, valores y actitudes que enmarcan la cultura jurídica externa o cultura de la legalidad, su vinculación con la cultura política y con patrones de consumo de los servicios de impartición de justicia. Así como captar las evaluaciones de la gestión del desempeño de las instituciones que imparten servicios de justicia, como elementos de orientación de la apertura a la reforma judicial.

Para lograr lo anterior se entrevistó a 3,985 individuos de 15 años o más, obteniendo estimaciones válidas<sup>4</sup> a nivel nacional y para cuatro regiones del país. Adicionalmente, se construyeron estimaciones para las tres zonas metropolitanas más importantes del país (Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey).

A partir de la información recolectada por medio de la encuesta, es posible analizar algunos de los significados atribuidos a las prácticas y experiencias en relación con la ley y la impartición de justicia, así como dibujar los perfiles de la población, recuperando el contexto de heterogeneidad, desigualdad y vulnerabilidad en el que desarrollan sus vidas los encuestados.

Ahora, si bien la fuente de información utilizada (Encuesta Nacional sobre *Los usos sociales de la ley y la justicia*), no indagó de manera específica acerca de las categorías que se consideran centrales para un trabajo del tipo que se plantea aquí, sí contiene un conjunto de datos que permiten aproximar las dimensiones de interés para el análisis. Entonces, las variables que permiten esta aproximación a los ejes medulares del trabajo podrían agruparse de la siguiente manera: *condiciones sociales, culturales y económicas* (sexo, edad, escolaridad, pertenencia étnica, ámbito de residencia, región e ingreso familiar); *confianza, legitimidad y expectativas* (confianza, legitimidad y desempeño de las instituciones, justicia y grupos vulnerables y expectativas hacia las instituciones) y por último; *información, conocimiento y movilización de la ley* (conocimiento de los derechos, estrategias para la resolución de conflictos, movilización de la ley, disponibilidad y cercanía de servicios y judicialización de un problema).

<sup>3</sup>Informe de investigación: *Los usos sociales de la ley y la Justicia en México*. Encuesta Nacional de Opinión en Hogares. Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Área de Investigación Aplicada y Opinión.

<sup>4</sup>La encuesta tiene una nivel de confianza del 95 por ciento y permite realizar estimaciones con un margen de error de +/-3 puntos.

## Dimensiones y variables incluidas en el análisis<sup>5</sup>

Además de las variables que describen *condiciones sociales, culturales y económicas* (sexo, edad, escolaridad, pertenencia étnica, ámbito de residencia, región e ingreso familiar), en el análisis se toman en cuenta otros factores que según la literatura influyen en el fenómeno. En este sentido, a continuación se presentan de manera general y descriptiva estas variables, para tener claro cuál es el origen de la información analizada, y que será sometida al análisis estadístico.

*Conocimiento sobre los derechos.* En relación con este tema se retoman preguntas que indagaron sobre el nivel de conocimiento de los entrevistados acerca de sus derechos. En este sentido sólo 25.1 por ciento declaró que los conoce *mucho*, tres de cada diez entrevistados (29.8 por ciento) señaló conocer *poco o nada* sus derechos, mientras que 45.1 por ciento dijo conocerlos *algo*.

*Estrategia para la resolución de conflictos.* A este respecto, la primera interrogante que surge cuando no se judicializan los problemas que afectan a las personas, es sobre cuáles serían las estrategias o medios de resolución que se utilizan en reemplazo. La respuesta más común consignada es “arreglar las cosas por su cuenta” con 45.8 por ciento, es decir, un porcentaje importante de las personas se resigna y evita entablar un conflicto dado que existe una posibilidad real de perder más de lo que eventualmente se pudiera ganar o recuperar.

*Expectativas sobre el desempeño de las instituciones.* Existe un alto grado de confianza en las instituciones judiciales: un porcentaje importante de los entrevistados (38.5 por ciento) reportó que vale la pena acudir a un juzgado, y 70.4 por ciento dice tenerle respeto a las instancias judiciales. Sin embargo, las percepciones sobre el proceso de toma de decisiones relacionado con los individuos encargados de tomarlas no son tan buenas, 53.8 por ciento manifiesta que las instituciones no hacen bien su trabajo, y menos de la mitad de los encuestados cree que los juzgados resuelven los problemas de manera justa o que son honestos. Estos indicadores varían significativamente por tipo de problema y condición de acceso a las instancias judiciales.

*Movilización de la ley.* La información que se muestra en relación con este tema tiene que ver con las ocasiones, motivos y circunstancias en las que los individuos movilizan instituciones como la policía y el ministerio público. Más allá de las percepciones, valoraciones y actitudes frente a las leyes y la justicia (formales), es necesario analizar en qué momento las personas deciden utilizar al sistema jurídico formal para resolver conflictos cotidianos. Es esta entrada al sistema legal formal de una sociedad lo que define al concepto de movilización de la ley (Black, 1973). Es importante distinguir a este concepto de la judicialización, ya que las personas pueden activar los recursos legales que tienen a su alcance (llamar a la policía, acudir al ministerio público o amenazar con demandar, por

<sup>5</sup>La información que forma parte de este apartado puede profundizarse revisando el informe de investigación elaborado para presentar los resultados de la investigación *Los usos sociales de la ley y la justicia en México*. Encuesta Nacional de Opinión en Hogares. Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia - Área de Investigación Aplicada y Opinión, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

ejemplo), pero sin judicializar el problema; es decir, sin llevarlo hasta los juzgados y tribunales. En términos de movilización de la ley influyen varios factores: la confianza en las instituciones, el respeto que se les tiene, las percepciones sobre su eficacia, honestidad y legalidad, y el deber cívico que las personas sienten frente a ellas.

*Justicia y grupos vulnerables.* En la encuesta se recoge información sobre la oportunidad que se tiene, dependiendo de la pertenencia a determinados grupos poblacionales, de obtener justicia por parte de los órganos de impartición, así, en la opinión del 56.9 por ciento de los entrevistados son los grupos vulnerables los que menor acceso a la justicia tienen.

*Confianza en las instituciones.* Se decía antes, que la población tiene un alto grado de confianza en las instituciones judiciales; en este sentido, un porcentaje significativo de los entrevistados reporta que vale la pena acudir a un juzgado y dice tenerle respeto a las instancias judiciales. Las respuestas relativas a los procesos de toma de decisión de los juzgados son menos positivas. Poco más de la mitad de los entrevistados cree que los jueces son independientes para tomar decisiones, mientras que poco menos de la mitad cree que los juzgados respetan los derechos de la gente y que resuelven los problemas de manera justa. Un porcentaje ligeramente menor, cuatro de cada diez entrevistados, cree que los juzgadores son honestos.

*Percepciones del sistema de justicia.* Las percepciones negativas de los órganos impartidores de justicia se explican, en parte, por las prácticas de impartición de justicia vigentes en el país, pero también por las malas prácticas de los abogados, por ejemplo. Cabe mencionar que las personas tienen percepciones más o menos favorables de las instituciones de impartición de justicia, ya que un mayor porcentaje de la población cree que las instituciones analizadas no resuelven los problemas de manera justa, no respetan los derechos básicos de la gente y no son honestas.

*Legitimidad de las instancias judiciales.* La legitimidad es efecto del desempeño, pero al mismo tiempo opera como causa en el proceso de decisión individual sobre acudir a una instancia judicial para resolver un problema, o resolverlo de maneras alternativas. Tyler (2006) dice que las actitudes que la población tiene sobre las instancias judiciales dependen no sólo del resultado de sus acciones; esto es, si son beneficiados o afectados por ellas, sino también por su desempeño. Es decir, si las instancias judiciales operan de forma que los sujetos consideren justa, aunque pudieran ser afectados por la decisión, entonces es probable que los sujetos consideren benéfica su operación.

### Variables de corte y clasificación de la población: análisis descriptivo

Como en todo análisis que se realiza a partir de datos agrupados para una determinada población, lo primero que se debe hacer es discriminar a la población de acuerdo con ciertas características que son básicas para el fenómeno bajo estudio.

En este caso, la variable que se tomó como referencia para clasificar a la población total indica si se ha tenido o no, algún problema que se pueda considerar justiciable; y en caso afirmativo permite identificar el número de estos, información que se muestra en el cuadro 1.

En este momento se está considerando al conjunto de la población que respondió haber tenido por lo menos un problema (de cualquier tipo) en el periodo de referencia utilizado en la encuesta.

**Cuadro 1**  
Distribución porcentual de la población encuestada  
según el número de problemas tenidos

NÚMERO DE PROBLEMAS	PORCENTAJE TOTAL DE LA POBLACIÓN	PORCENTAJE DE LOS QUE TUVIERON POR LO MENOS UN PROBLEMA
0 problemas	59.0	—
1 problema	22.1	53.8
2 problemas	10.5	25.5
3 o más problemas	8.5	20.7
Total	100.0	100.0

Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de la Encuesta Nacional *Los usos sociales de la ley y la justicia*. AMIJ, IJ-UNAM, 2009.

El cuadro 2 muestra a aquéllos que habiendo tenido por lo menos un problema, éste se ubica en el ámbito de la justicia civil, recorte que permitirá continuar con el análisis particular objeto de este trabajo.

Cabe aclarar que si bien la variedad de problemas recogidos en la encuesta es mucha, éstos no sólo hacen referencia a aquellos conflictos susceptibles de ser judicializables en instituciones jurisdiccionales, sino también a situaciones judicializables en instancias no jurisdiccionales. Entonces, ésta es la variable que se asume como base, en principio, para la clasificación de la población y que a partir de este momento servirá como referencia para el análisis estadístico, aunque más adelante se haga un nuevo corte para restringir los casos en función del interés particular de este trabajo.

**Cuadro 2**  
Distribución porcentual de la población encuestada  
según el número de problemas tenidos en el ámbito de la justicia civil

NÚMERO DE PROBLEMAS	PORCENTAJE TOTAL DE LA POBLACIÓN	PORCENTAJE DE LOS QUE TUVIERON POR LO MENOS UN PROBLEMA PERTENECIENTE AL ÁMBITO CIVIL
0 problemas	76.6	—
1 problema	19.2	82.0
2 problemas	3.8	16.2
3 o más problemas	0.4	1.8
Total	100.0	100.0

Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de la Encuesta Nacional *Los Usos sociales de la ley y la justicia*. AMIJ, IJ-UNAM, 2009.

En el cuadro 3 se puede ver la distribución de la población de acuerdo con los problemas reportados y en su caso, si realizaron alguna acción que pueda considerarse como “acceso a la justicia”. Se recordará que en este trabajo cuando se hace referencia a este hecho, lo que se toma en cuenta es una aproximación medida en función de si las personas acudieron (“contacto institucional”), a alguna institución buscando una solución a su situación.

Desde la literatura el acto referido (“contacto institucional”), es tomado como el primer contacto en la cadena de judicialización, pero también como ya se dijo, las limitaciones impuestas por la misma fuente de información utilizada, obliga a aproximarnos al fenómeno del acceso a la justicia desde esta variable.

Los datos indican que aquellas situaciones vinculadas con problemas surgidos de la adquisición de bienes y servicios en el mercado son los que en menor porcentaje se llevan a las instituciones (no jurisdiccionales) de justicia, junto con las vinculadas con procesos de divorcios o separación y las decisiones relacionadas con estas situaciones.

Por su parte, eventos asociados a firmas de contratos y no cumplimiento de los mismos muestran un mayor porcentaje de judicialización, seguido de situaciones de conflictos vecinales y eventos asociados a herencias.

**Cuadro 3**  
Distribución porcentual de la población según tipo de problema tenido y porcentaje de los que tuvieron algún problema y judicializaron

TIPO DE PROBLEMAS	PORCENTAJE DE LOS QUE TUVIERON PROBLEMAS*	PORCENTAJE DE LOS QUE JUDICIALIZARON**
Problemas de índole comercial	78.0	49.5
Conflictos vecinales	21.3	73.7
Firmó un contrato y no se lo quieren cumplir	9.7	82.4
Tiene que decidir quién se queda con las propiedades de un familiar que acaba de morir	5.1	63.8
Tiene que decidir tras un divorcio con quien se quedan los hijos	5.9	47.3
Porcentaje total de los que habiendo tenido al menos un problema y judicializaron		52.2

Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de la Encuesta Nacional *Los usos sociales de la ley y la justicia*. AMIJ, IJ-UNAM, 2009.

\* No suma 100% porque se trabaja como pregunta de respuesta múltiple.

\*\* Se muestran solamente los porcentajes para la opción de judicializó el problema.

Entonces, del total de personas que en el periodo de referencia reportaron haber tenido algún problema susceptible de ser judicializable en el ámbito de la justicia civil (indagados en la encuesta), solamente el 52.2 por ciento realizó alguna acción que los puso en contacto con las instituciones pertinentes. En definitiva, éste es el recorte que se



tomará como referencia para el análisis siguiente; es decir, la población que será analizada a partir de ahora, es aquella que habiendo tenido un problema susceptible de ser justiciable, hicieron o no algo que los ubique como población “judicialmente activa”<sup>6</sup> (52.2 por ciento), y “judicialmente inactiva” (47.8 por ciento). Esta idea hace referencia a lo que en un trabajo anterior se identificó como “presente activo”, diferenciándolos de los denominados como “futuro activo”; es decir, aquellos que en el supuesto caso de que en el futuro sean sujetos de algún problema harían algo para institucionalizarlo (Padrón, 2013).

El cuadro 4 permite observar a la población definida como judicialmente activa e inactiva y su comportamiento de acuerdo con las variables que describen *condiciones sociales, culturales y económicas*.

**Cuadro 4**  
Distribución porcentual de la población que tuvo algún problema del ámbito de la justicia civil según características sociodemográficas y económicas

VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS Y ECONÓMICAS	JUDICIALMENTE ACTIVO	JUDICIALMENTE INACTIVO	TOTAL
<i>Sexo</i>			
Hombre	50.4	49.6	100
Mujer	53.8	46.2	100
<i>Grupos de edad</i>			
18 a 24	51.1	48.9	100
25 a 34	50.2	49.8	100
35 a 44	50.3	49.7	100
45 a 54	56.1	43.9	100
55 a 64	57.8	42.2	100
65 y más	57.4	42.6	100
<i>Nivel de escolaridad*</i>			
Ninguno o primaria	48.1	51.9	100
Secundaria	50.4	49.6	100
Preparatoria	48.9	51.1	100
Universidad o más	67.1	32.9	100
<i>Ingreso**</i>			
Menos de 3 SM	44.2	55.8	100
De 3 a 5 SM	48.9	51.1	100
Más de 5 SM	62.1	37.9	100

<sup>6</sup>Entendida de manera concreta como el acto o el evento de reclamar ante una autoridad, juez o institución de justicia el cumplimiento de al menos algunas de las obligaciones que constituyen el objeto del derecho.

\* La pertenencia étnica está definida en la encuesta como la condición de habla de lengua indígena.

Cuadro 4 (Continuación)

VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS Y ECONÓMICAS	JUDICIALMENTE ACTIVO	JUDICIALMENTE INACTIVO	TOTAL
<i>Pertenencia étnica*</i>			
Sí	46.9	53.1	100
No	52.5	47.5	100
<i>Ámbito de residencia***</i>			
Rural	43.3	56.7	100
Urbano	55.5	44.5	100
<i>Regiones***</i>			
Norte	64.9	35.1	100
Noroccidente	52.0	48.0	100
Centro	53.0	47.0	100
Sureste	39.5	60.5	100

Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de la Encuesta Nacional *Los usos sociales de la ley y la justicia*. AMIJ, IJ-UNAM, 2009.

Nivel de significancia para las medidas de asociación Phi y V de Cramer para el caso de variables nominales y pruebas Gamma y d de Somers para el caso de variables ordinales: \*\*\*  $p < 0.01$ ; \*\*  $p < 0.05$ ; \*  $p < 0.1$ .

De los datos anteriores (véase cuadro 4), se puede ver que tanto el sexo como la edad no resultan tener una relación estadísticamente significativa con el fenómeno en estudio, aunque es interesante destacar que son los jóvenes los que muestran un comportamiento menos activo con respecto a los adultos y adultos mayores. Los individuos que tienen entre 18 y 44 años de edad, son los que en menor porcentaje judicializaron algún problema susceptible de serlo y, con un porcentaje levemente mayor las mujeres con respecto a los hombres son las que se constituyen como judicialmente activas. Nuevamente es menester recordar que las diferencias no son estadísticamente significativas, por lo que estas pequeñas discrepancias por edad y sexo deben tomarse con cautela.

Como ya se había adelantado, tanto el nivel de escolaridad como el ingreso resultan significativos en términos estadísticos; es decir, aquellos que tienen mayores niveles de escolaridad y los que presentan mayores ingresos son los que asumen una actitud más activa frente a los problemas susceptibles de ser judicializables, con respecto a los menos escolarizados y los que reciben menores ingresos económicos. Si bien, como es sabido, el ingreso y la escolaridad actúan en la generalidad de los fenómenos sociales de manera correlacionadas, en este caso ambas características podrían tener impactos diversos derivados de las implicaciones que tienen estas características para el fenómeno del acceso a la justicia.

Entonces, el ingreso económico (monetario) actuaría como un inhibidor para el acceso o contacto con las instituciones, no sólo por los posibles costos asociados al recorrido a lo largo del proceso de acceso a la justicia, sino también porque estas po-

blaciones residirían en lugares o ámbitos donde el acceso real a las instituciones implica mayor inversión o costos adicionales.

En cuanto al efecto de la escolaridad, ésta actuaría desde dos frentes. Por un lado, vinculado al capital humano que favorecería no sólo el conocimiento de los derechos, sino también los mecanismos institucionales para el ejercicio de esos derechos. Por el otro lado, podría tener relación con las redes sociales (individuales, comunitarias e institucionales), que se entenderían como un favorecedor o con un efecto positivo para el acceso a la justicia.

La pertenencia étnica muestra, como en los casos anteriores, una relación significativa en términos estadísticos, indicando que aquéllos que hablan alguna lengua indígena tienen una postura menos activa que los que no forman parte de este grupo de población. Aunque se debe destacar que la relación es “débil”, y así se puede observar de las diferencias porcentuales entre ambos grupos analizados, en principio se entien- de como un dato que no debe dejarse de lado.

Ahora, son las variables de ámbito de residencia y región del país las que presen- tan las relaciones más sólidas con el fenómeno de interés para este trabajo. Si bien estas características están vinculadas también con cuestiones de escolaridad e ingreso, incluso con presencia de población indígena, la hipótesis que está detrás vincula esta distribución con la disponibilidad, acceso y obviamente con los costos asociados al acceso. Es decir, son las zonas rurales y la región sureste del país las que presentan menor disposición de servicios judiciales con fácil acceso y bajos costos para la pobla- ción, pero también es la población de estas zonas del país la que tiene valores y per- cepciones particulares acerca de la justicia y de los derechos.

El cuadro 5 presenta los datos para las variables vinculadas a los aspectos no materiales o simbólicos de la población. Como se puede ver, las variables muestran relaciones estadísticamente significativas con el acto de judicializar o no judicializar los problemas tenidos.

Cuadro 5  
Distribución porcentual de la población que tuvo algún problema del ámbito de la justicia civil según conocimiento, valores, percepciones y actitudes

VARIABLES DE VALORES Y PERCEPCIONES	JUDICIALMENTE ACTIVO	JUDICIALMENTE INACTIVO	TOTAL
<i>Conocimiento de sus derechos***</i>			
Mucho	62.6	37.4	100
Algo	50.6	49.4	100
Poco	47.5	52.5	100
Nada	39.3	60.7	100
<i>Cálculo costo/beneficio**</i>			
Prefiere gastar dinero en abogados	57.4	42.6	100
Prefiere arreglar las cosas por su cuenta	48.1	51.9	100

Cuadro 5 (Continuación)

VARIABLES DE VALORES Y PERCEPCIONES	JUDICIALMENTE ACTIVO	JUDICIALMENTE INACTIVO	TOTAL
<i>Cercanía de instituciones*</i>			
Sí	53.3	46.7	100
No	49.7	50.3	100
<i>Percepción del trabajo institucional**</i>			
Buena	52.3	47.7	100
Ni buena, ni mala	40.4	59.6	100
Mala	43.5	56.5	100
<i>Movilización de la ley**</i>			
Sí	58.1	41.9	100
No	30.0	70.0	100
<i>Percepción de la independencia de las decisiones de los jueces*</i>			
Independiente	57.0	43.0	100
No independiente	42.9	57.9	100
<i>Percepción acerca de qué tan justas son las decisiones de los jueces**</i>			
Justas	57.7	42.3	100
Injustas	39.9	60.1	100
<i>Percepción acerca de si se respetan los derechos de las personas en los juzgados**</i>			
Sí	52.9	47.1	100
No	43.5	56.5	100
<i>Percepción acerca de si los jueces son honestos*</i>			
Sí	50.5	49.5	100
No	45.8	54.2	100
<i>A quién recurre cuando hay conflictos o situaciones de violencia en la familia**</i>			
Familia	41.2	56.3	100
Amigos cercanos	43.7	56.3	100
Compañeros trabajo	43.8	56.2	100
Vecinos	35.7	64.3	100
Abogado	64.0	36.0	100
Autoridades	51.8	48.2	100
Organizaciones sociales	59.6	40.4	100
Iglesia	36.4	63.6	100

Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de la Encuesta Nacional *Los usos sociales de la ley y la justicia*. AMIJ, IJ-UNAM, 2009.

Nivel de significancia para las medidas de asociación Phi y V de Cramer para el caso de variables nominales y pruebas Gamma y d de Somers para el caso de variables ordinales: \*\*\* p < 0.01; \*\* p < 0.05; \* p < 0.1.

Así, el conocimiento amplio de los derechos por parte de la población hace que la acción de judicializar sea mucho más recurrente que en aquéllos que dicen no conocer

cuáles son sus derechos. Si bien las categorías intermedias no presentan diferencias tan grandes como en los casos anteriores, la tendencia general que se muestra va en el mismo sentido.

Junto con el conocimiento de los derechos por parte de la población, la variable que más discrimina es la que muestra a quién recurre la gente cuando se presenta un problema en el ámbito de la familia. Así, se puede ver que aquellos que manifiestan solucionar este tipo de situaciones que se dan en el ámbito de lo privado en este mismo espacio, son los que menor propensión a judicializar los problemas tienen. Y los que menor espacio para judicializar muestran, de acuerdo con los datos del cuadro 5, son lo que intentan arreglar este tipo de problemas recurriendo a las instituciones religiosas, a diferencia de los que acuden a organizaciones sociales, mismas que seguramente sirven de vínculo o nexo con las instituciones de impartición de justicia, o por lo menos brindan instancias de asesoría para determinados grupos poblacionales.

El resto de las variables tienen impacto en el sentido esperado; es decir, las percepciones positivas acerca de las instituciones y de los funcionarios, la cercanía a los servicios, la movilización de la ley como primer recurso para solucionar un problema y las percepciones favorables acerca de las decisiones de los jueces hacen que las personas prefieran iniciar el contacto institucional.

### Aproximación a los determinantes del acceso: análisis exploratorio multivariado

Si bien el análisis anterior permite observar las asociaciones que presentan mayor fuerza entre las características materiales y no materiales, y las conductas judicialmente activas e inactivas presentes en la población mexicana, en trabajos de este tipo siempre resulta interesante ver cómo estas variables se comportan al actuar de manera conjunta. Por esta razón, a continuación se muestran los resultados obtenidos a partir de un análisis multivariado exploratorio.

El análisis se realizó por medio de un modelo de *Regresión Logística Binaria*,<sup>7</sup> donde la variable dependiente quedó conformada por los *judicialmente activos e inactivos* (codificados como 1 los primeros y como 0 los segundos), y se utilizó el método de estimación *backward* con el criterio de selección dado por la razón de verosimilitud (LR), donde los modelos son sistemáticamente reducidos por medio de la exclusión de variables una a una empezando por el modelo completo. Así, a partir de este proceso el modelo final obtenido, y que presentó el mejor ajuste, corresponde al que se muestra en el cuadro 6.

Antes de continuar, quizás sea importante señalar que la regresión logística binaria es un tipo especial de regresión que se utiliza para explicar y predecir una variable

<sup>7</sup>Una variable binaria es aquella que sólo puede adquirir dos posibles valores (Sí o No; Verdadero o Falso, etcétera). Las variables binarias constituyen un subconjunto muy importante de las llamadas variables categóricas o cualitativas, las cuales están muy presentes en las ciencias sociales. Estas variables se codifican con valores 0 y 1, donde el 0 significa la ausencia de la característica de interés y 1 la presencia de dicha característica.

categoría binaria (dos grupos), en función de un conjunto de variables independientes que pueden ser cuantitativas o cualitativas. En definitiva, esta técnica permite modelizar la probabilidad de que ocurra un evento dada una serie de variables independientes.

Como se puede observar a partir de los resultados del modelo, las variables que resultan significativas pueden agruparse en tres grandes categorías, como ya se infería desde el análisis descriptivo. Por un lado, se tienen dos variables que aproximan las características sociales, culturales y económicas de la población (ingreso y regiones del país). Luego, en el rubro de actitudes y conductas, se agrupa la información que surge de la variable movilización de la ley y de a quién se recurre cuando hay conflictos o situaciones de violencia en la familia. Finalmente, en la tercera categoría, que tiene que ver con las percepciones de la población acerca de las instituciones, son significativas las variables que miden las expectativas sobre el trabajo institucional, qué tan justas son las decisiones que toman los jueces, si se respetan los derechos de las personas en las instituciones y la honestidad con la que actúan los jueces.

Como ya se dijo, algunas de las variables actúan como inhibidoras de la judicialización (aproximación al acceso a la justicia en este trabajo) y otras, como motivadoras o facilitadoras de este proceso. Es decir, algunas de las características o situaciones servirían como promotoras para la entrada al sistema, para el acceso a la justicia; y otras funcionarían como obstáculo, barrera o inhibidoras del proceso de justiciabilidad.

En este sentido, el ingreso económico (monetario) funciona como un inhibidor del acceso, como se puede ver en los datos surgidos del modelo. Cuanto menor sea el ingreso monetario con el que cuentan las personas, la propensión para ingresar al sistema de justicia disminuye. Lo mismo ocurre cuando se observan los resultados para las regiones del país, aquellas que incluyen a los estados más pobres, menos urbanizados, con mayor población indígena y, por ende, las de menor desarrollo en términos generales (región sureste y centro), son las que funcionan como inhibidoras para el acceso a la justicia.

Cuadro 6  
Resultados del modelo de regresión logística para la población mexicana  
judicialmente activa, 2009

VARIABLES INCLUIDAS EN LA ECUACIÓN	COEFICIENTES ESTIMADOS	CAMBIO EN EL MOMIO
<i>Ingreso monetario familiar</i>		
Menos de 3 salarios mínimos	-0.971 ***	0.379
De 3 a 5 salarios mínimos	-0.629 **	0.533
Más de 5 salarios mínimos		
<i>Regiones del país</i>		
Sureste	-0.253 *	0.777
Noroccidente	0.363 *	1.437
Centro	-0.181 *	0.834

VARIABLES INCLUIDAS EN LA ECUACIÓN	COEFICIENTES ESTIMADOS		CAMBIO EN EL MOMIO
<b>Norte</b>			
<b>Percepción del trabajo institucional</b>			
Buena	1.313	***	2.269
Ni buena, ni mala	1.231	***	2.232
<b>Mala</b>			
<b>Movilización de la ley</b>			
Sí	0.396	**	1.485
<b>No</b>			
<b>Percepción acerca de qué tan justas son las decisiones de los jueces</b>			
Injustas	-0.342	*	0.711
<b>Justas</b>			
<b>Percepción acerca de si se respetan los derechos de las personas en los juzgados</b>			
Sí	1.196	***	3.306
<b>No</b>			
<b>Percepción acerca de si los jueces son honestos</b>			
Sí	0.845	**	1.430
<b>No</b>			
<i>A quién recurre cuando hay conflictos o situaciones de violencia en la familia</i>			
<b>Familia</b>			
Amigos cercanos	-1.032	***	0.356
Compañeros trabajo	-1.147	***	0.318
Vecinos	-0.817	**	0.442
Abogado	2.054	*	7.797
Autoridades	0.756	*	2.131
Organizaciones sociales	0.368	**	1.445
Iglesia	-1.035	**	0.355
Constante	1,475	***	
-2 LogLikelihood	553,585		
Chi Cuadrada del modelo	102,504	***	
Número de casos	934		
Clasificación total	67.8%		
Clasificación judicialmente activos	72.5%		
Clasificación judicialmente inactivos	63.0%		

Nota: Las categorías de referencia se indican en negritas.

Nivel de significancia: \*\*\* p < 0.01; \*\* p < 0.05; \* p < 0.1.

Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de la Encuesta Nacional *Los usos sociales de la ley y la justicia*. AMIJ, IJ-UNAM, 2009.

Ahora, en la segunda dimensión, actitudes y conductas, se puede ver que la movilización de la ley constituye un motivador para continuar con el proceso institucional. Es decir, que aquellos individuos que movilizan a la policía o el ministerio público, más allá de las percepciones, valoraciones y actitudes frente a las leyes y la justicia (formales), son más propensos a entrar al sistema legal formal. Aunque es importante distinguir este concepto de la judicialización, ya que las personas pueden activar los recursos legales que tienen a su alcance (llamar a la policía, acudir al ministerio público o amenazar con demandar, por ejemplo), sin llegar a judicializar el problema; es decir, sin llevarlo hasta los juzgados y/o tribunales. Porque como ya se ha visto, en términos de movilización de la ley también influyen otros factores como la confianza en las instituciones, el respeto que se les tiene, así como las percepciones sobre su eficacia, honestidad y legalidad.

El otro aspecto que tiene que ver con la dimensión de actitudes y conductas está relacionado con las redes de apoyo para la resolución de problemas. Los datos muestran que aquellas personas que tienen un problema en el ámbito de la vida privada (familiar, como en el ejemplo que se emplea en la encuesta), intentan darle solución en este mismo espacio (el privado o semi privado), por lo que estas condiciones funcionan como inhibitoras del acceso o la entrada al sistema legal formal. Así, los que recurren a la misma familia, a los amigos, a los compañeros, a los vecinos e incluso a las instituciones religiosas presentan signos negativos en los coeficientes asociados, lo que indica que las posibilidades de acceder a la justicia formal disminuyen en relación con aquellos que recurren a la autoridades, a las organizaciones sociales y, por supuesto, con respecto a los que buscan los servicios de un abogado.

La tercera dimensión manejada tiene que ver con las percepciones que los individuos tienen acerca del funcionamiento institucional, así como de los actores que se desempeñan en ellas, percepciones que se elaboran tanto a partir de experiencias personales anteriores como de aquéllas que se asumen como propias o como vividas personalmente (“experiencia vicaria”).

Nuevamente, las percepciones pueden funcionar como obstáculo o como movilizadores para el acceso a la justicia, cuando las percepciones sobre el proceso de toma de decisiones relacionado con los individuos encargados de tomarlas, no son tan buenas, la posibilidad de ingresar al sistema legal formal disminuye, aunque habría que considerar que estos indicadores varían significativamente por tipo de problema y condición de acceso a las instancias judiciales.

Por último, en cuanto a las percepciones vinculadas a los procesos de toma de decisión de los juzgados, se puede ver que cuando éstas son menos positivas, los chances de acceder disminuyen; es decir que, creer que los jueces no son independientes para tomar decisiones, creer que los impartidores de justicia no respetan los derechos de la gente y que no resuelven los problemas de manera justa, son todas ellas condiciones que inhiben la entrada al sistema (véase gráfica 1).

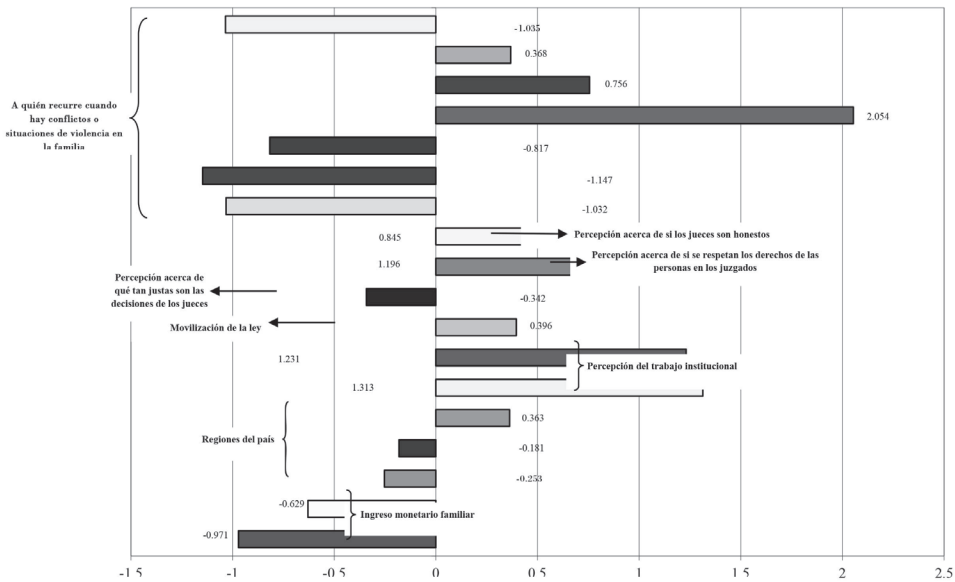
En la gráfica 1 se puede ver cómo las diferentes variables incorporadas al modelo actúan en sentidos opuestos o contradictorios y presentan pesos distintos. Si bien en la figura anterior se muestran de manera gráfica los mismos datos vistos en el cuadro 6, esta



forma de presentar la información permite una mejor y más clara visualización del efecto que tienen las distintas variables independientes sobre el fenómeno de acceso a la justicia civil. Recordemos que en este trabajo este fenómeno es medido en términos del contacto institucional, o por medio del hecho de haber recurrido a la institución correspondiente para intentar dar solución a una situación susceptible de ser judicializable.

En términos generales, y sin ánimo de ser repetitivo, los resultados del modelo permiten extraer una serie de conclusiones que por momentos parecerían constituirse en hipótesis que deben ser puestas a prueba en investigaciones posteriores, con datos que indaguen sobre cuestiones más específicas.

**Gráfica 1**  
**Peso de los coeficientes estimados a partir del modelo de regresión logística para la población judicialmente activa**



Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de la Encuesta Nacional *Los usos sociales de la ley y la justicia*. AMIJ, IJ-UNAM, 2009.

### Consideraciones finales

Como dice Anderson (2003), la posibilidad de acceder a la justicia y de utilizar las instituciones legales se encuentra distribuida de manera desigual en la mayoría de las sociedades, y en particular, en los países menos desarrollados, los pobres poseen escaso acceso y son usuarios infrecuentes de los sistemas legales. Como se puede apreciar a partir de los datos mostrados antes, México no es la excepción en este sentido.

Los resultados tanto descriptivos como los surgidos del modelo multivariado, permiten concluir que el fenómeno de acceso a la justicia es regulado por racionalidades diversas, mismas que tienen una base social, cultural, económica, política y simbólica, por lo que tanto el derecho de acceso a la justicia, como el acto de acceder a, se encuentra vinculado a una amplia gama de prácticas y fenómenos que lo atraviesan y condicionan en diferentes grados y en distintos momentos.

En este sentido, el contacto institucional (acceso a la justicia), depende de características, percepciones, valores y conductas individuales de la población, pero también de cualidades que pueden tener o no las instituciones, de su organización interna, de su desempeño y de la forma en que éstas se relacionan o vinculan con la sociedad. En definitiva, el problema no es unidimensional y unidireccional, es un asunto complejo que debe ser abordado de manera integral.

Entonces, cualquier búsqueda de cambio por medio del diseño y la implementación de estrategias relacionadas con la justicia requiere de diversos frentes de acción, pero fundamentalmente debe ser pensado desde una óptica y dinámica integral y armonizada.

En el trayecto desde la igualdad formal a la sustantiva en el acceso a la justicia y el ejercicio de este derecho, se hace más que necesario fomentar discusiones informadas sobre las variadas estrategias que tendrán que desplegarse para alcanzarla. Por lo que la importancia de las investigaciones empíricas no debe ser subestimada, ya que sin un adecuado diagnóstico será difícil establecer las medidas a tomar, y sin una adecuada y sistemática evaluación de las acciones adoptadas, será imposible tener la certeza de avanzar en la dirección correcta.

Varios estudios sobre acceso a la justicia han demostrado que hay dos factores predominantes (aunque no los únicos, como se demostró desde el modelo de regresión logística), que permiten determinar si la gente puede utilizar los medios legales disponibles. El primero, y sin duda el más importante, es el acceso a recursos económicos; en este sentido, contratar abogados y recurrir a las instituciones legales puede resultar muy costoso en sí mismo, además involucra otros costos de oportunidad que para los pobres normalmente representan tiempo fuera de las actividades que les proveen sustento económico. El segundo factor, al que usualmente se refieren los distintos estudios, es la habilidad institucional, que implica la habilidad de entender y utilizar el sistema en parte o en su conjunto (Galanter, 1974; Cappelletti y Garth, 1996).

Así, entre los aspectos que deberán considerarse, se destaca la relevancia de facilitar procedimientos y reglas para que de acuerdo con las circunstancias, las personas puedan resolver sus propios asuntos, sin que ello signifique que deben renunciar a la alternativa judicial. Los medios alternativos de resolución de conflictos deberán ser considerados, pero siempre de una manera que no resulte un “pobre” sustituto de la justicia. Muchas veces, si las personas no tienen ninguna posibilidad de recurrir a la justicia, entonces la mediación no es una verdadera alternativa, sino el único camino posible.

En definitiva, se deben impulsar y difundir investigaciones empíricas que busquen determinar el déficit de acceso a la justicia, identificando y analizando en qué medida

los conflictos son resueltos por medio de la aplicación de los mecanismos institucionales (administrativos, judiciales) disponibles, y en qué circunstancias (económicas, sociales, simbólicas). Esto permitiría documentar desde una perspectiva integradora con qué recursos jurídicos cuentan las personas para asegurar su acceso a la justicia: institucionales, si trabajan de modo articulado, recursos disponibles (materiales y humanos), entre otros.

Además, investigaciones de este tipo podrían ayudar a medir, para planificar acciones tendientes a mejorar los aspectos de infraestructura (ubicación, condiciones edilicias, espacios de espera, horarios de atención), así como las prácticas del poder judicial que dificultan, en definitiva, el acceso a la justicia.

## Bibliografía

- ABREGO, Abraham (1999). *Análisis comparativo sobre acceso a la justicia en el ámbito centroamericano*. Ponencia presentada en el Foro Centroamericano. Ciudad de Guatemala. 26 al 30 de julio. Mimeo.
- ANDERSON, Michael R. (2003). *Access to Justice and Legal Process: Making Legal Institutions Responsive to Poor People in LDCs*. IDS Working Paper 178. Institute of Development Studies. Brighton, Sussex.
- Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia — Instituto de Investigaciones Jurídicas — Universidad Nacional Autónoma de México (2010). *Encuesta Nacional de Opinión en Hogares: Los usos sociales de la ley y la justicia en México*. Informe de Investigación. UNAM.
- BIRGIN, Haydée y Beatriz Kohen (comps.) (2006). *Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*. Editorial Biblos. Buenos Aires, Argentina.
- y Natalia Gherardi (2008). “El acceso a la justicia como un derecho humano fundamental: retos y oportunidades para mejorar el ejercicio de los derechos de las mujeres”, en Etchegoyen, Aldo (coord.). *Mujer y acceso a la justicia*. El Mono Armado. Buenos Aires, Argentina.
- BLACK, Donald J. (1973). “The Mobilization of Law”, en *The Journal of Legal Studies*. Vol. 2, N° 1, Jan. 1973. The University of Chicago Press.
- BOUEIRI B., Sonia (2003). “Una aproximación socio jurídica del acceso a la justicia”, en *Revista del Centro de Investigaciones Penales y Criminológicas*, núm 22, enero-diciembre. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.
- CAPPELLETTI, Mauro y Bryant Garth (1996). *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, Fondo de Cultura Económica. México.
- DESPOUY, Leandro (2008). “Acceso a la justicia: Impacto de la pobreza sobre los derechos humanos”, en *Defensa Pública: Garantía de Acceso a la Justicia*, Defensoría General de la Nación. Buenos Aires, Argentina.
- FERRANDINO, Álvaro (2005). *Reformas para facilitar el acceso a la justicia*, Centro de Estudios De Justicia de las Américas. Santiago de Chile, Chile.
- FUCITO, Felipe (2003). *Sociología del derecho*, 2da. ed. Editorial Universidad. Buenos Aires, Argentina.
- (2002). *¿Podrá cambiar la Justicia en la Argentina?* Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.

- FRIEDMAN, Lawrence (1977). *Law and Society. An Introduction*. Prentice Hall. Nueva Jersey. USA.
- GALANTER, M. (1974). “Why the ‘Haves’ Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change”, en *Law & Society Review* 9.
- GARGARELLA, Roberto (2004). “Too Far Removed From the People. Access to Justice for the Poor: The Case of Latin America”. Documento presentado en *Jornada de Acceso a la justicia como garantía de igualdad*. Buenos Aires. Argentina. CEADEL/Ford. 16 de abril de 2004.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) (2003). *Primera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) (2011). *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- JOHNSON Jr., Earl (1983). “Equal Access To Justice: Comparing Access To Justice In The United States And Other Industrial Democracies”. En *24 Fordham Int ’l L. J.*
- LARRANDART, Lucila (1992). “Acceso a la justicia y tutela de los derechos ciudadanos”, en *Sistema Penal Argentino*. Buenos Aires, Argentina.
- MÉNDEZ, Juan E. (1999). *El acceso a la justicia, un enfoque desde los derechos humanos*. Ponencia presentada en el Foro Internacional *Acceso a la Justicia y Equidad en América Latina*. San José, Costa Rica. Instituto Americano de Derechos Humanos. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- PADRÓN, Mauricio (2013). “Acceso a la justicia, vulnerabilidad y exclusión: aproximación a las dimensiones relacionales subyacentes”, en *Sin derechos. Exclusión y discriminación en el México actual*. Colección Líneas de Investigación Institucionales. Núm. 1. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- RHODE, Deborah (2004). *Access to Justice*. Oxford University Press, Oxford & New York.
- ROBLES, Diego Américo (2007). “El concepto de acceso a la justicia. Evolución, vigencia y actualidad”, en Salanueva, Olga L. y Manuela G. González, *Acceso a la Justicia. Las estrategias de los pobres frente a los conflictos en barrios de La Plata y Gran La Plata*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de La Plata. Argentina.
- RUIZ, Alicia (2008). “Asumir la vulnerabilidad”, en *Defensa Pública: Garantía de Acceso a la Justicia*. Defensoría General de la Nación. Buenos Aires, Argentina.
- TYLER, Tom (2006). *Why People Obey the Law*. Princeton University Press, Princeton.

La perspectiva de derechos humanos  
en la incorporación de los medios alternos  
al texto constitucional

El estudio de los medios alternativos de resolución de controversias tiene amplias repercusiones en el ámbito de la teoría del proceso, la existencia de un amplio conjunto de estudios en la materia así lo atestiguan, sin embargo, dentro del sistema jurídico mexicano este tema durante algún tiempo no tuvo la atención que merece hasta el momento en que adquiere relevancia constitucional con la reforma publicada el 18 de junio de 2008.<sup>1</sup>

En efecto, la denominada reforma constitucional en materia de seguridad y justicia incluyó en su nuevo texto del artículo 17 expresamente el mandato al legislador ordinario para que estableciera mecanismos alternativos de solución de controversias, con especial referencia a su regulación en el ámbito penal.

Esta incorporación al texto constitucional se justificó durante el trámite legislativo<sup>2</sup> como parte de la

<sup>1</sup>La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008 es una muy amplia y ambiciosa modificación al texto de la Carta fundamental que establece las bases para transformar, totalmente, el sistema nacional de seguridad pública, el combate a la delincuencia organizada y el sistema de justicia penal mexicano. Lograr esta última finalidad: transformar el proceso penal mexicano —que actualmente es de naturaleza mixta con predominancia de su etapa inquisitiva, por un sistema acusatorio— es uno de los retos más complejos y arduos que enfrenta el Estado de Derecho en México. Sobre las implicaciones de esta reforma puede verse el primer capítulo de Antonio Caballero Juárez y Carlos F. Natarén Nandayapa, *Los Principios Constitucionales del Nuevo Proceso Penal Acusatorio y Oral Mexicano*, México, UNAM, 2013.

<sup>2</sup>En lo que se refiere a conocer la justificación de esta reforma constitucional, nos parece que la mejor de las opciones es la lectura del “Dictamen de Primera Lectura de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados, con Proyecto de Decreto que reforma,

Sumario

La perspectiva de derechos humanos en la incorporación de los medios alternos al texto constitucional . . . . .	707
La perspectiva de la Teoría General del Proceso en el estudio de los Medios Alternativos de Solución de Controversias. . .	708
La Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal . . . . .	710
La regulación de los medios alternos de solución de controversias en la regulación procesal penal mexicana . . . . .	713
Reflexiones finales . . . . .	721

obligación de los Estados de garantizar el libre ejercicio de los derechos humanos, ya que la evolución progresiva de su protección ha derivado en la conclusión de que este deber estatal no se limita únicamente a una cuestión formal, sino que además se impone al Estado la obligación de proporcionar todos los medios necesarios para que el sujeto de dichos derechos pueda hacerlos efectivos, lo que incluye que sea de manera pronta y expedita.

De acuerdo con el dictamen a la reforma constitucional<sup>3</sup> esta conclusión tendría su origen en el sistema interamericano, específicamente en el artículo 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, donde se fija el compromiso de los Estados partes respecto a la aplicación de dicho instrumento internacional, lo que también implicaría la obligación del Estado de garantizar el acceso efectivo a la justicia. En este sentido, se considera que los mecanismos alternativos de solución de controversias son una garantía de la población para el acceso a una justicia pronta y expedita.

En efecto, para el poder reformador de la Constitución los mecanismos alternativos de solución de conflictos —entre los que menciona a la mediación, a la conciliación y al arbitraje—, permitirían en primer lugar cambiar de paradigma en el sistema de justicia, adoptando el de la justicia restaurativa; de igual forma propiciarían una participación más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí, que privilegiara la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo; también servirían para despresurizar las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales y para que las víctimas obtuvieran de forma más rápida la reparación del daño.

Ahora bien, el nuevo texto constitucional hace mención expresa de la aplicabilidad de estos medios alternativos de solución de controversias al ámbito penal, sin embargo, señala que en estos casos será necesario que se cubra, previamente y en su totalidad, la reparación del daño como requisito de procedibilidad, así como que es necesario asegurar que exista una vía de revisión de autoridad judicial en su cumplimiento, en beneficio de las víctimas y los ofendidos del delito.

Es así que bajo los argumentos comentados, que enfatizan la relación entre medios alternativos de solución de controversias y reparación pronta y expedita del daño a la víctima del delito, es que puede entenderse que estos medios se hayan incluido como parte esencial de la propuesta de reforma integral al sistema de justicia penal mexicano.

### La perspectiva de la Teoría General del Proceso en el estudio de los Medios Alternativos de Solución de Controversias

Ahora bien, la incorporación reciente al texto constitucional mexicano no implica que su estudio no haya sido realizado con anterioridad, de hecho una de las monografías

---

adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” de 13 de diciembre de 2007. En este epígrafe se comentarán los argumentos de este dictamen.

<sup>3</sup>*Idem*, *cfr.* parte relativa al artículo 17 constitucional.

procesales más conocidas en esta materia la realizó, precisamente en México, el jurista español Niceto Alcalá Zamora y Castillo, nos referimos a la obra *Proceso, Autocomposición y Autodefensa*.<sup>4</sup> En este trabajo se toma como punto de partida que el origen del proceso siempre estará en la realidad “meta” y “extra” procesal. Esta realidad es una situación de conflicto, a la que el proceso está llamado a solucionar, es a lo que la doctrina procesal se refiere como “litigio”, entendido como el “conflicto jurídicamente trascendente susceptible y susceptible de solución asimismo jurídica”.<sup>5</sup> La anterior definición, si es entendida de forma amplia, permite su aplicación a todos los ámbitos del enjuiciamiento —civil, mercantil, penal, administrativo, etcétera.

Ahora bien, producido el litigio, entre dos esferas contrapuestas de intereses, existen dos grandes sistemas de respuesta. Siguiendo a Alcalá Zamora, por un lado se encuentran los que tienen una propuesta de solución “imparcial”, por otra parte los litigios cuya propuesta de solución surge de una de las partes, por lo que será una solución “parcial”. Este grupo se denomina más comúnmente de autocomposición, está compuesto por aquellos medios en los cuales son las propias partes confrontadas las que resuelven sus desavenencias, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, ya sea de manera directa o asistidos por terceros neutrales que facilitan el diálogo y la búsqueda de soluciones al conflicto. Dentro de este primer grupo se encuentran mecanismos como la negociación, la mediación y la amigable composición.

Cabe señalar que en el caso de la mediación a primera vista parece que se trata de un caso de solución imparcial, sin embargo, aunque tiene la forma de este grupo, en realidad, como señala don Niceto, la mediación es autocompositiva, ya que el mediador se limita a proponer una solución, que los litigantes son dueños de aceptar, modificar o rechazar.<sup>6</sup>

El segundo grupo, de soluciones imparciales, es más comúnmente denominado de heterocomposición, y se integra por aquellos medios en los cuales las partes enfrentadas someten la solución de sus conflictos a terceros, que se encargan de resolverlos independientemente de la autonomía de la voluntad de las partes. En este segundo grupo se ubican tanto la jurisdicción ordinaria como el arbitraje.

En la autocomposición las partes pueden abordar la solución del conflicto ya sea comunicándose e intercambiando propuestas directamente, y en este caso estamos ante una negociación, o bien con la intervención de un tercero neutral e imparcial que facilita y promueve el diálogo y la negociación entre ellas —y en ese evento nos encontramos ante la mediación, en cualquiera de sus modalidades—. Si bien el término conciliación se emplea en varias legislaciones como sinónimo de mediación, “en sentido estricto la conciliación es una forma particular de mediación en la que el tercero neutral e imparcial, además de facilitar la comunicación y la negociación entre las

<sup>4</sup>En lo sucesivo todas las referencias a esta obra se harán de la siguiente edición del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: Niceto Alcalá Zamora y Castillo, *Proceso, Autocomposición y Autodefensa. Contribución a los estudios de las fines del Proceso*, 1a. reimpresión de la 3a. ed., México, UNAM, 2000.

<sup>5</sup>*Ibidem*, apartado 2 B).

<sup>6</sup>*Ibidem*, apartado núm. 44, p. 75.

partes, puede proponer fórmulas de solución que las partes pueden o no aceptar según sea su voluntad”.<sup>7</sup>

La doctrina procesal coincide en que los mecanismos alternativos de solución de controversias tienen por regla general, además del objetivo ya señalado de facilitar el acceso a la justicia, el de mejorar la capacidad de la comunidad para participar en la resolución de los conflictos y aliviar la saturación de los sistemas jurisdiccionales ordinarios, el exceso de tiempo que requieren y la disminución de costos de la justicia.

Estos mecanismos son frecuentemente utilizados para resolver controversias sobre contratos comerciales y civiles, responsabilidad extracontractual, procesos de separación y divorcio, alimentos y custodia de los hijos, disputas por despidos injustificados o por políticas discriminatorias en materia laboral, controversias sobre contratos administrativos, etc.; sin embargo, en México, su aplicación al ámbito penal no se encontraba muy difundida hasta la reforma constitucional de 2008 comentada líneas arriba. Las nuevas legislaciones mexicanas en la materia —de las cuales la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y el Código Nacional de Procedimientos Penales son su último desarrollo— han venido a dar impulso a su aplicación en este ámbito, por esta razón resulta muy importante hacer una descripción, aun de forma somera, de sus aspectos más relevantes.

## La Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal

En primer término debe señalarse que esta ley está pensada para impulsar la aplicación de estos mecanismos como parte del nuevo sistema acusatorio y oral, ya que estos mecanismos son parte importante de las salidas alternas que permiten la viabilidad de

<sup>7</sup>Esta definición la tomamos de la sentencia C-1195-01 de la Corte Constitucional Colombiana, que, en su apartado 4.3, realiza un estupendo recuento de las modalidades de los mecanismos alternativos desde la perspectiva del derecho comparado: “Dentro de este conjunto de mecanismos alternativos de solución de conflictos, en especial en el sistema norteamericano, se destacan distintas modalidades que varían según el tipo de intervención y las funciones que realice el tercero. Estas modalidades se pueden clasificar en tres grandes grupos:

a) La negociación directa de las partes, donde sólo quienes están involucrados en el asunto en discusión participan en el diálogo y sin la intervención de un tercero, proponen fórmulas de arreglo y adoptan una solución para poner fin al conflicto.

b) La resolución asistida por un tercero neutral, que a su vez se divide en dos subgrupos:

a. La mediación que es un procedimiento consensual, confidencial a través del cual las partes, con la ayuda de un facilitador neutral entrenado en resolución de conflictos, interviene para que las partes puedan discutir sus puntos de vista y buscar una solución conjunta al conflicto. La mediación puede ser de distintas formas, entre las cuales se encuentran: la facilitación, la conciliación y la regulación negociada.

b. Los sistemas híbridos de negociación asistida, que tienen resultados predefinidos y dentro de los cuales se encuentran la evaluación neutral previa, el descubrimiento de los hechos, el defensor de usuarios, consumidores o empleados, el mini juicio, el proceso abreviado ante jurado, la administración del proceso, el arreglo judicial, el arbitraje no vinculante, la mediación-arbitraje.

c) La adjudicación, en la que un tercero resuelve el conflicto por las partes y dentro del cual se encuentran el arbitraje, los sistemas de justicia formal y la justicia impartida por determinadas autoridades administrativas”.



modelo a mediano plazo al evitar la saturación del Sistema de Procuración y Administración de Justicia.<sup>8</sup>

En efecto, en el ámbito de la justicia penal el modelo de esta Ley viene a complementar el desarrollo de los Códigos Procesales, que inicia en las entidades de la Federación y concluye en el Código Procesal Penal único. En este sentido conviene recordar que, mientras que desde el año de 2007<sup>9</sup> existen códigos procesales que hacen uso de estos medios alternativos de solución de controversias, no era obligatorio que existiera un desarrollo legislativo<sup>10</sup> sobre estos medios en las entidades<sup>11</sup> o en la Federación, por lo que no es sino hasta el finales de 2014 que se publica esta ley.

Para plantear con claridad la situación puede afirmarse que los códigos del nuevo sistema acusatorio y oral de justicia penal han venido regulando los efectos procesales —es decir, cómo se otorga reconocimiento jurisdiccional a la decisión que pone fin al litigio— de los medios alternativos (sobre todo en el caso de la mediación, la conciliación y las juntas restaurativas) y que la Ley Nacional de Medios Alternativos de Solución de Controversias ahora regula el cómo se llega a esa decisión, así como qué requisitos deberá cumplir el órgano encargado y los servidores públicos que lo integran.

En este sentido, podemos señalar que la Ley inicia por establecer que los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal tienen como finalidad propiciar, a través del diálogo, la solución de las controversias que surjan entre miembros de la sociedad con motivo de la denuncia o querrela referidos a un hecho delictivo. De igual forma se establece que todos los procedimientos estarán basados en la oralidad, la economía procesal y la confidencialidad.<sup>12</sup> Llama la atención que la norma no denomine “principios” a estos criterios. Quizá porque queda muy claro que en el nuevo texto del artículo 20 constitucional la oralidad no es un principio.<sup>13</sup> Sin embargo, existe una amplia tradición jurídica de considerar a la economía procesal como principio y lo mismo se ha predicado de la confidencialidad.

La situación se vuelve un poco confusa al observar que en su artículo 4º la Ley habla de los principios rectores de los medios alternos a la voluntariedad; a la infor-

<sup>8</sup>Cfr. Carlos F. Nataren Nandayapa, “Las salidas alternas en el diseño del nuevo proceso penal: breves notas desde la experiencia de la reforma en las entidades de la Federación”, en revista *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 11, México, UNAM, 2008, pp. 99-108.

<sup>9</sup>Desde enero y septiembre de 2007, el nuevo sistema penal inició su vigencia en el Distrito Judicial “Morelos” de la Ciudad de Chihuahua, en el Estado de Chihuahua y en la región del Istmo de Tehuantepec, en el estado de Oaxaca, respectivamente. Aunque en ambos estados el diseño procesal toma como premisa la existencia de los medios alternativos de solución de controversias, debe señalarse que, en Chihuahua los esfuerzos para la implementación del nuevo sistema impulsaron el uso de la mediación en el ámbito de la Procuraduría General de Justicia.

<sup>10</sup>De acuerdo con los transitorios de la reforma constitucional de 18 de junio de 2008 se estableció una *vacatio legis* de 8 años, por lo que no existió obligatoriedad hasta el 18 de junio de 2016.

<sup>11</sup>Debe señalarse que el desarrollo de los medios alternativos de solución de controversias en el ámbito de las entidades de la Federación está muy desarrollado, aunque con diferencias muy marcadas entre las entidades, e inició con la reforma constitucional del estado de Quintana Roo —acompañada de una ley de justicia alternativa— de 14 de agosto de 1997.

<sup>12</sup>Cfr. Segundo párrafo del artículo 1º de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

<sup>13</sup>Cfr. Sobre este punto puede consultarse Antonio Caballero Juárez y Carlos F. Nataren Nandayapa, “Los principios constitucionales del nuevo proceso penal acusatorio y oral mexicano”, *op. cit.*

mación; a la confidencialidad; a la flexibilidad y simplicidad; a la propia imparcialidad y la honestidad. En nuestra opinión se podría pensar que el primer listado son los criterios que regularán su incorporación al proceso y que el segundo, que incluye de nuevo a la confidencialidad, se refiere a los criterios esenciales para su realización.

En cuanto a los requisitos de procedibilidad, el artículo 5º nos remite a la regulación procesal aplicable, que no es otra más que el Código Nacional de Procedimientos Penales. Otro aspecto que también queda bajo la regulación del Código Procesal<sup>14</sup> es el que se refiere al momento procesal oportuno para su realización. Así, se establece que podrán ser aplicados desde el inicio del procedimiento penal y hasta antes de dictado el auto de apertura a juicio, en el nuevo proceso penal acusatorio, o antes de que se formulen las conclusiones, si se tratara de un asunto dentro del proceso mixto tradicional.

Por otra parte, destaca que, en el artículo 20 de la Ley, se establezca que los casos en los que el imputado se encuentre detenido por flagrancia el Ministerio Público podrá disponer la libertad del imputado durante la investigación para que esté en posibilidades de participar en el mecanismo alternativo. De igual forma, se establece que se podría cambiar la prisión preventiva ya decretada con el fin de permitir participar al imputado en las sesiones de aplicación.

Resulta interesante que la Ley defina a la mediación, la conciliación y a las juntas restaurativas. La mediación es “el mecanismo voluntario mediante el cual los Intervinientes, en libre ejercicio de su autonomía, buscan, construyen y proponen opciones de solución a la controversia, con el fin de alcanzar la solución de ésta. El Facilitador durante la mediación propicia la comunicación y el entendimiento mutuo entre los Intervinientes”.<sup>15</sup>

La Ley, al definir la conciliación,<sup>16</sup> enfatiza que el facilitador podrá, sobre la base de criterios objetivos, presentar alternativas de solución diversas, además de su actividad dirigida a propiciar el entendimiento de las partes.

Por último, de acuerdo con la Ley,<sup>17</sup> la junta restaurativa tiene un componente comunitario y colectivo muy importante, acercándose mucho a la idea de justicia restaurativa.

En efecto, en este mecanismo la víctima u ofendido, el imputado y, en su caso, la comunidad afectada, en libre ejercicio de su autonomía, buscan, construyen y proponen opciones de solución a la controversia con el objeto de lograr un Acuerdo que atienda las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas, así como la reintegración de la víctima u ofendido y del imputado a la comunidad y la recomposición del tejido social.

Ahora bien, por lo que se refiere a la ubicación orgánica del órgano encargado de aplicar estos mecanismos —ya que en algunos estados de la Federación es parte de los tribunales, en otros es parte de la procuraduría y, en otros existen órganos en ambas instituciones— la Ley señala<sup>18</sup> que deberá existir un órgano especializado en la Procu-

<sup>14</sup>Artículo 6º de la Ley Nacional de Medios Alternativos de Solución de Controversias.

<sup>15</sup>Artículo 20 de la Ley Nacional de Medios Alternativos de Solución de Controversias.

<sup>16</sup>Artículo 25 de la Ley Nacional de Medios Alternativos de Solución de Controversias.

<sup>17</sup>Artículo 27 de la Ley Nacional de Medios Alternativos de Solución de Controversias.

<sup>18</sup>Artículo 40 de la Ley Nacional de Medios Alternativos de Solución de Controversias.

raduría General de la República, así como también en las procuradurías o fiscalías estatales, y que los poderes judiciales —federal y estatales— podrán contar con dichos órganos, pero no es obligatorio. En cuanto a los servidores públicos —facilitadores en la terminología de la Ley— que integrarán estos órganos, se señala que deberán estar certificados y cumplir con los requisitos mínimos que establece la propia Ley,<sup>19</sup> como licenciatura afín a las labores, con cédula profesional; y, en los casos que se trate de un órgano parte de instituciones de procuración de justicia, acreditar las evaluaciones de control de confianza.

### La regulación de los medios alternos de solución de controversias en la regulación procesal penal mexicana

Como se señaló en el epígrafe anterior, la Ley remite al Código Nacional de Procedimientos Penales en lo que se refiere tanto a los requisitos de procedibilidad, como a la oportunidad para el ejercicio de los medios alternos de solución de controversias. Sin embargo, antes de abordar cada figura en concreto para destacar estos elementos, es necesario señalar que el código establece la categoría de solución alterna, así como la determinación anticipada del proceso.

En la primera categoría se incluye al acuerdo reparatorio y a la suspensión condicional del proceso, mientras que el procedimiento abreviado será considerado una forma de terminación anticipada del proceso.<sup>20</sup> Esta distinción resulta lógica si se aprecia que en las primeras dos figuras procesales no existirá una sentencia sobre los méritos de la acción penal ejercida, mientras que en el caso del abreviado sí existirá una resolución de fondo. Esta forma de analizar el resultado de la figura procesal nos permite incluir al ejercicio de los criterios de oportunidad como parte de las salidas alternas, aunque en rigor es una de las formas unilaterales del Ministerio Público para extinguir la acción penal, pero dado que son susceptibles de ser revisados por el juez, a petición de la víctima, tiene una lógica y unos efectos que justifican su estudio junto con las tres figuras procesales comentadas.

#### *Acuerdos reparatorios*

Los acuerdos reparatorios son aquellos que recogen un pacto entre la víctima u ofendido y el imputado con el fin de establecer la solución del conflicto, “a través de cualquier mecanismo idóneo”, que de acuerdo con el código, tiene el efecto de concluir el procedimiento, lo cual es una referencia directa a los medios alternativos de solución de controversias.

<sup>19</sup> Artículo 48 de la Ley Nacional de Medios Alternativos de Solución de Controversias.

<sup>20</sup> Artículos 184 y 185 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Los acuerdos reparatorios serán procedentes en los delitos:<sup>21</sup>

- a) Que se persigan por querrela;
- b) Por requisito equivalente de parte ofendida;
- c) En que proceda el perdón de la víctima u ofendido;
- d) Culposos;
- d) De contenido patrimonial que se hayan cometido sin violencia sobre las personas;

Se exceptúan de la posibilidad de admitir un acuerdo reparatorio como terminación anticipada del procedimiento penal:<sup>22</sup>

- a) Cuando el imputado haya celebrado otros acuerdos por hechos de la misma naturaleza, que correspondan a delitos dolosos, salvo que hayan transcurrido dos años;
- b) Cuando se trate de violencia familiar o sus equivalentes en las entidades federativas

Si el delito afecta intereses difusos o colectivos, el Ministerio Público asumirá la representación para efectos de la conciliación.

Estos acuerdos proceden hasta antes de decretarse el auto de apertura de juicio oral, es decir, desde la etapa de investigación hasta la audiencia intermedia. El juez, a petición de las partes, podrá suspender el proceso penal hasta por treinta días para que las partes negocien, medien o concilien con el apoyo de la autoridad competente especializada en la materia. En caso de interrumpirse la negociación, mediación o conciliación, cualquiera de las partes puede solicitar la continuación del proceso.<sup>23</sup>

Una vez aprobados los acuerdos por el juez, éstos se registran y comienza a correr el plazo fijado para el cumplimiento de las obligaciones pactadas, lo que suspenderá el trámite del proceso y la prescripción de la acción penal.<sup>24</sup> Si el imputado incumple sin justa causa las obligaciones pactadas dentro del término que fijen las partes, o en caso de no establecerlo dentro de un año contado a partir del día siguiente de la ratificación del acuerdo, el proceso continuará como si no se hubiera arribado a acuerdo alguno. Si se cumple lo acordado no procede el ejercicio de la acción penal o, en su caso, extingue la ya iniciada.<sup>25</sup>

Respecto a esta salida alterna, la cuestión principal que debe resaltarse son las medidas que deben existir para garantizar que al acuerdo se llega sin coacción de algunas de las partes. Requieren participación del Estado como garante de la igualdad de las partes.

<sup>21</sup> Artículo 187 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Artículo 188 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>24</sup> Artículo 189, Párrafo Segundo del Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>25</sup> Artículo 189, Párrafo Tercero del Código Nacional de Procedimientos Penales.

## Suspensión del proceso a prueba

Esta salida alterna procede en casos en que ya se ha dictado auto de vinculación a proceso, siempre que se trate de un delito cuya pena máxima de prisión no exceda de cinco años, el imputado no haya sido condenado por delitos dolosos, no tenga o haya tenido otro proceso suspendido a prueba y no exista oposición fundada del Ministerio Público y de la víctima u ofendido.<sup>26</sup>

Al igual que en los casos de los criterios de oportunidad y del procedimiento abreviado, procede a solicitud del Ministerio Público, pero esta figura procesal también admite la solicitud del imputado.

La oportunidad para solicitar la suspensión del proceso a prueba tiene el mismo plazo que los acuerdos reparatorios, es decir, hasta antes de acordarse la apertura de juicio oral.<sup>27</sup> Se resuelve en audiencia donde el imputado deberá plantear, en su caso, un plan de reparación del daño causado por el delito (el plan podrá consistir en una indemnización equivalente a la reparación del daño que, en su caso, pudiera llegar a imponerse, o una reparación simbólica, así como los plazos para cumplirla)<sup>28</sup> y lo que diferencia esta salida alterna de las otras: un detalle de las condiciones que el imputado estaría dispuesto a cumplir y que el juez le impondrá.

En efecto, esta salida alterna implica una resolución en la que el juez fijará las condiciones bajo las cuales se suspende el proceso y aprobará o modificará el plan de reparación propuesto por el imputado.

El código establece un listado de condiciones que podrán ser establecidas para que se cumplan por el imputado durante el periodo de suspensión del proceso a prueba. Sin embargo, que se haya establecido un listado de condiciones no implica que son *numerus clausus*, ya que es posible establecer una condición *ad hoc* por el juez, ya sea de oficio o a petición de parte. El plazo para mantener el cumplimiento de las condiciones no podrá ser inferior a un año ni superior a tres. Dentro de las condiciones encontramos las siguientes:<sup>29</sup>

- a) Residir en un lugar determinado;
- b) Frecuentar o dejar de frecuentar determinados lugares o personas;
- c) Abstenerse de consumir drogas o estupefacientes o de abusar de las bebidas alcohólicas;
- d) Participar en programas especiales para la prevención y tratamiento de adicciones;
- e) Aprender una profesión u oficio o seguir cursos de capacitación en el lugar o la institución que determine el juez;
- f) Prestar servicio social a favor del Estado o de instituciones de beneficencia pública;

<sup>26</sup> Artículo 192 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>27</sup> Artículo 193 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>28</sup> Artículo 194 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>29</sup> Artículo 195 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- g) Someterse a tratamiento médico o psicológico, de preferencia en instituciones públicas;
- h) Tener un trabajo o empleo, o adquirir, en el plazo que el juez determine, un oficio, arte, industria o profesión, si no tiene medios propios de subsistencia;
- i) Someterse a la vigilancia que determine el juez;
- j) No poseer ni portar armas;
- k) No conducir vehículos;
- l) Abstenerse de viajar al extranjero; y
- m) Cumplir con los deberes de deudor alimentario.

Como se señaló, estas condiciones podrán ser sustituidas si se acredita que el imputado no puede cumplirlas por ser contrarias a su salud, sus creencias religiosas o alguna otra causa de especial relevancia.

Resulta importante considerar que en los procesos penales suspendidos resulta responsabilidad del Ministerio Público tomar las medidas necesarias para evitar la pérdida, destrucción o ineficacia de los medios de prueba conocidos y las que soliciten las partes.

Ahora bien, si el imputado no cumple de forma injustificada de las condiciones impuestas, no cumple con el plan de reparación, o posteriormente es condenado en forma ejecutoriada por delito doloso o culposo; en los casos en que el proceso suspendido a prueba se refiera a delito de esta naturaleza, el juez, a petición del agente del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, establecerá una audiencia en la que se debatirá sobre la revocatoria y resolverá de inmediato; también podría ampliar el plazo de la suspensión a prueba hasta por dos años más. Esta posibilidad para extender el plazo de la suspensión sólo puede imponerse por una sola vez.<sup>30</sup>

Transcurrido el plazo que se ha fijado sin que la suspensión haya sido revocada, se extinguirá la acción penal, debiendo el Tribunal dictar de oficio o a petición de parte el sobreseimiento definitivo de la causa.<sup>31</sup>

### *El procedimiento abreviado*

El procedimiento abreviado consiste en la salida alterna que permite dictar una sentencia de forma más rápida y de cuantía menor que la que sería resultado de continuar con el procedimiento penal ordinario en los casos en que, previa solicitud del representante social, el imputado admita el hecho que le atribuyera el Ministerio Público en su escrito de acusación, acepte la aplicación de este procedimiento y no haya oposición fundada de la víctima u ofendido constituido como acusador coadyuvante. Si la víctima no está constituida como coadyuvante se le escuchará, pero su criterio no será vinculante.

<sup>30</sup> Artículo 198 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>31</sup> Artículo 199 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

La solicitud del Ministerio Público de ir a Abreviado debe presentarse en la audiencia en que se dicte el auto de vinculación a proceso.<sup>32</sup> El Juez de Control puede rechazar la apertura del procedimiento abreviado porque se continúa el procedimiento hasta la audiencia intermedia donde el Ministerio Público puede solicitar nuevamente el abreviado.<sup>33</sup>

Resulta relevante que en estos casos, el Ministerio Público podrá modificar su acusación, así como la pena requerida. Este último punto es fundamental en el diseño del nuevo proceso, ya que el Ministerio Público podrá solicitar la aplicación de una pena inferior hasta en un tercio de la mínima señalada para el delito por el cual acusa.

El juez verificará que el imputado esté conforme con el procedimiento abreviado, conozca su derecho a exigir un juicio oral, y que renuncia voluntariamente a este derecho con asistencia de su abogado.<sup>34</sup> El juez también debe verificar que el imputado entiende los términos del acuerdo y sus consecuencias y *acepta los hechos materia de la acusación en forma inequívoca y de manera libre y espontánea*.<sup>35</sup>

Si se cumplen los requisitos la autoridad judicial aceptará la solicitud del Ministerio Público. Cuando no lo estime así, o cuando considere fundada la oposición de la víctima u ofendido, rechazará la solicitud de procedimiento abreviado y continuará el trámite ordinario del proceso. En este caso, ni el requerimiento sobre la pena ni la aceptación de los hechos por parte del acusado, ni las modificaciones de la acusación efectuadas para posibilitar la tramitación abreviada del procedimiento se consideran subsistentes o vinculantes. Todos los antecedentes relativos al planteamiento, discusión y resolución de la solicitud de proceder de conformidad con el procedimiento abreviado serán eliminados del registro y por tanto no podrán ser utilizados en el juicio oral.<sup>36</sup>

En los casos en que se acepte el procedimiento abreviado se convocará a una audiencia a todas las partes, quienes tendrán la oportunidad de hacer uso de la palabra, comenzando con el Ministerio Público y terminando con el acusado. Una vez terminado el debate, el juez emitirá su fallo sobre condena o absolución en la misma audiencia. En caso de ser condenatoria, no podrá imponer una pena superior a la solicitada por el Ministerio Público.

En lo que respecta a esta salida alterna, me parece que deben resaltarse como puntos a considerar el hecho de que debe existir siempre una disminución de la pena que en muchos supuestos conlleva una limitación al albedrío del juez.

### *Criterios de oportunidad*

Esta figura tiene la característica de estar expresamente incorporada al artículo 21, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y poste-

<sup>32</sup> Artículo 202 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>33</sup> Artículo 203 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>34</sup> Artículo 201, Fracción III, Inciso a y b del Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>35</sup> Artículo 201, Fracción III, Inciso c, d y e del Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>36</sup> Artículo 203, Párrafo Segundo del Código Nacional de Procedimientos Penales.

riormente se ha recogido por la legislación procesal.<sup>37</sup> En nuestra opinión, la incorporación expresa se debe a que implica una ruptura con la tradición jurídica mexicana.

En efecto, en materia del ejercicio de la acción penal —entendida como la facultad de exigir del juez la imposición de una sanción en contra de un individuo derivada de la existencia de responsabilidad penal— nuestro país tradicionalmente ha seguido el principio de legalidad. En otras palabras, durante muchos años, en presencia de datos que acrediten el cuerpo delito y la probable responsabilidad, el agente del Ministerio Público *deberá* ejercer la acción penal —es decir, acusará formalmente ante el juez, en todos los casos, ya que no es una facultad discrecional, sino un deber.

Los criterios de oportunidad implican que, no obstante que se reúnan los requisitos legales para el ejercicio de la acción penal, el Ministerio Público podrá prescindir, total o parcialmente, de la persecución penal, ya sea en relación con alguno o varios hechos, o alguna de las personas que participaron en su realización.

Los criterios de oportunidad *strictu sensu* implicarían que la institución del Ministerio Público, como parte de las decisiones de política criminal, determinará en cada caso concreto la conveniencia o no de la acción penal. Sin embargo, dado que esto implica un gran poder discrecional para el Ministerio Público —y por tanto para el Poder Ejecutivo— se ha buscado atemperarlo a través del establecimiento dentro de la misma legislación de los casos en los que procede la aplicación de estos criterios.

En el caso del Código Nacional de Procedimientos Penales que estamos comentando se establece una enumeración de los supuestos en los que procede, a saber:

- a) Cuando se trate de un delito que no tenga pena privativa de libertad, tenga pena alternativa o tenga pena privativa de libertad cuya punibilidad máxima sea de cinco años de prisión, siempre que el delito no se haya cometido con violencia.<sup>38</sup>
- b) Se trate de delitos de contenido patrimonial cometidos sin violencia sobre las personas o delitos culposos, siempre que el imputado no hubiere actuado en estado de ebriedad, bajo el influjo de narcóticos o de cualquier otra sustancia que produzca efectos similares.<sup>39</sup>
- c) De acuerdo con los códigos que comentamos, se prescindirá del ejercicio de la acción penal en los casos en que el imputado haya sufrido, a consecuencia del hecho, un daño físico o psicológico grave que torne desproporcionada la aplicación de una pena. Este es el caso de la pena natural que reconocen algunos códigos sustantivos que ahora se traslada al de procedimientos con la consecuencia de variar su naturaleza jurídica.<sup>40</sup>
- d) Otro supuesto considerado en la aplicación de los criterios de oportunidad tiene lugar cuando la pena o medida de seguridad que pueda imponerse por

<sup>37</sup> Artículo 256 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>38</sup> Artículo 256, Fracción I del Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>39</sup> Artículo 256, Fracción II del Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>40</sup> Artículo 256, Fracción III del Código Nacional de Procedimientos Penales.



el hecho de cuya persecución penal se prescinde, carezca de importancia al tomar en consideración la pena o medida de seguridad ya impuesta. Los códigos amplían la posible renuncia del Ministerio Público al ejercicio de la acción penal cuando la pena que podría imponerse no tenga relevancia comparada con “la que se debe esperar por los restantes hechos, o la que se le impuso o se le impondría en un proceso tramitado en otro fuero”.

Este supuesto permite al Ministerio Público centrarse en los hechos de más importancia, aunque también es aplicable a los casos en que exista insuficiencia probatoria de la Averiguación Previa e incluso para presionar la posible aceptación de un abreviado.<sup>41</sup>

- e) Cuando el imputado aporte información esencial para la persecución de un delito más grave del que se imputa, siempre que el imputado realice alguno de los siguientes supuestos:<sup>42</sup>
- i. aporte información esencial para la persecución de un delito más grave del que se le imputa;
  - ii. la información que proporcione derive en la detención de un imputado diverso; y
  - iii. se comprometa a comparecer en juicio.

En el mismo sentido, para la aplicación de los criterios de oportunidad en los hechos que tengan relación con la delincuencia organizada, el imputado deberá cumplir con los siguientes requisitos<sup>43</sup>;

1. Que no exista investigación en su contra.
  2. Que aporte información importante que contribuya para ejercer acción penal en contra de otros miembros de la delincuencia organizada.
  3. Que aporte medios de prueba suficientes para sentenciar a otros miembros de la delincuencia organizada.
  4. Cuando un sentenciado aporte pruebas eficaces para sentenciar a otros miembros de la delincuencia organizada.
- f) Cuando la afectación al bien jurídico tutelado resulte poco significativa.<sup>44</sup> No se aplicarán los criterios de oportunidad, de acuerdo con el mismo código en los casos de delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, de violencia familiar ni en los casos de delitos fiscales o aquellos que afecten gravemente el interés público.<sup>45</sup>

En estos supuestos relativos al inciso “D”, los criterios de oportunidad se suspenderán hasta que en tanto el imputado beneficiado comparezca a rendir su declaración en la audiencia de juicio.

<sup>41</sup> Artículo 256, Fracción IV del Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>42</sup> Artículo 256, Fracción V del Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>43</sup> Artículo 35 de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

<sup>44</sup> Artículo 256, Fracción VI del Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>45</sup> Artículo 256, Fracción VI del Párrafo Primero, Código Nacional de Procedimientos Penales.

- g) El último de los supuestos de aplicación de los criterios de oportunidad tiene relación con el inciso anterior, ya que tiene lugar cuando la continuidad del proceso o la aplicación de la pena sea irrelevante para los fines preventivos de la política criminal.

El modelo aspira a que la aplicación de los criterios de oportunidad tenga como fundamento razones objetivas y sin discriminación, aplicando a cada caso individual los criterios generales que al efecto se hayan dispuesto por la Procuraduría General de Justicia. Esto pone de manifiesto que la aplicación de los criterios de oportunidad deberán ser realizados como parte de una política criminal claramente delineada por parte de la misma Procuraduría, con la consiguiente exigencia de hacerla pública.<sup>46</sup>

La decisión del agente del Ministerio Público que aplique un criterio de oportunidad deberá estar fundada y motivada, y será comunicada al Procurador General de Justicia, o a quien éste designe, a fin de que se revise que la misma se ajusta a las políticas generales del servicio y a las normas dictadas al respecto.<sup>47</sup> Se señala como requisito de procedibilidad que en los casos en que se verifique un daño, éste deberá ser “previamente reparado o garantizados los daños causados a la víctima u ofendido, o ésta manifieste su falta de interés jurídico en dicha reparación”.<sup>48</sup> Esto pareciera que establece la necesidad de que la víctima esté de acuerdo en la aplicación de los criterios de oportunidad, sin embargo, esto no es cierto en todos los casos y el mismo código establece que la decisión de ejercer un criterio de oportunidad puede ser impugnada por la víctima u ofendido, o por el denunciante, en su caso, ante el Juez de Control, quien resolverá en una audiencia entre las partes.<sup>49</sup>

En cuanto a los efectos del criterio de oportunidad su aplicación extingue la acción penal con respecto al autor o partícipe en cuyo beneficio se dispuso. Si la decisión se funda en la insignificancia del hecho, sus efectos se extenderán a todos los que reúnan las mismas condiciones. No obstante, en los supuestos de colaboración con el Ministerio Público o en los casos de la poca importancia de la posible sanción la extinción de la acción penal queda condicionada hasta quince días naturales después de que quede firme la sentencia respectiva, cuando el juez, a solicitud del agente del Ministerio Público, deberá resolver definitivamente sobre el cese de esa persecución.<sup>50</sup>

En mi opinión los criterios de oportunidad *strictu sensu*, es decir, no regulados, abren la puerta a un espacio de excesiva discrecionalidad para el Ministerio Público por ahora no conveniente en el sistema de procuración de justicia en México.

<sup>46</sup> Artículo 256, Fracción VII, Párrafo Segundo del Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>47</sup> Artículo 256, Fracción VII, Párrafo Quinto del Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>48</sup> Artículo 256, Párrafo Primero del Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>49</sup> Artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>50</sup> Artículo 257 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

## Reflexiones finales

En el tema de los medios alternos de solución de controversias es su aplicación a la materia penal donde se puede hablar de un profundo impacto en materia de protección de derechos humanos. En efecto, a través de estos medios alternativos es posible fortalecer el acceso a la justicia, pronta y expedita, a la víctima del delito.

Sin embargo, debe señalarse que la incorporación de los medios alternos también implica una transformación de la lógica interna del sistema de justicia penal. Esta afirmación puede entenderse mejor si se explica desde la perspectiva de los trabajos del profesor Mirján Damaska.<sup>51</sup> Damaska analiza dos elementos de cada sistema de justicia penal para poder entender su funcionamiento, por un lado propone estudiar la estructura del Estado y, en específico, la organización del Poder Judicial, ya que ésta influye en la posición de quien decide el fondo del proceso penal.

En segundo lugar, propone distinguir la función que debe cumplir el proceso penal. Desde una perspectiva teórica estas funciones son dos muy distintas. Puede que el proceso penal sea instrumento de implementación de políticas públicas o, como una segunda y diferente opción, que el proceso penal sea una herramienta para resolver conflictos entre particulares.

Dentro de este marco teórico podemos afirmar que el sistema mexicano tiene, por un lado, un sistema jerárquico de organización del Poder Judicial, lo cual condiciona el desarrollo del proceso construyendo un camino escalonado en el que la primera instancia se ve únicamente como un prerequisite para acceder al siguiente escalón, representado por la segunda instancia, que en ocasiones puede constituir una decisión definitiva o un paso a la revisión por medio del amparo.

Por otro lado, en el sistema jurídico en México se utilizaba el conflicto entre particulares simplemente como el elemento que provocaba la actividad de implementar una visión de Estado sobre cómo debía ser la sociedad. Esto explica porque la víctima dentro del proceso tenía una situación muy desfavorable, ya que en realidad el proceso no estaba pensado en los conflictos particulares, sino en el hecho de ser una herramienta de implementación de las políticas públicas.

Cuando con la reforma del 2008 se establece, la mediación en materia penal introduce en el sistema mexicano una finalidad que anteriormente no se incluía: la solución del conflicto al servicio de los particulares. Este cambio implica que el interés en la implementación de una política pública dejará de ser el elemento de única importancia en la aplicación de justicia penal y el proceso penal se convierte en una herramienta de protección de los derechos humanos de la víctima.

<sup>51</sup>Al respecto, el trabajo fundamental es la obra *Las caras de la justicia y la autoridad del Estado, análisis comparado del proceso legal*, trad. Andrea Morales Vidal, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2000.



Derecho de ejecución penal. Antecedentes nacionales  
y referentes de fuente internacional

Abreviaturas

- Convención - Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.
- CIDH - Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- CP - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- CORIDH - Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- DEP - Derecho de Ejecución Penal.
- DP - Derecho Penal.
- LNEP - Ley Nacional de Ejecución Penal.
- ppl* - persona(s) privada(s) de la libertad.
- SCJN - Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Evolución de la ejecución penal  
en el ámbito interno

De la entrada en vigor de la Constitución mexicana a la fecha, el Derecho de Ejecución Penal (DPE) registra una evolución en la que se distinguen tres épocas marcadas por las reformas constitucionales en la materia, como se explica enseguida.

*Primera época, la regeneración moral*

Durante cerca de medio siglo, aunque escasamente se recuerde, el DEP, entonces denominado Derecho Penitenciario, estuvo marcado por el lenguaje original del artículo 18 constitucional. En su segundo párrafo se estableció: “Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal —colonias penitenciarias o presidios— sobre la base del trabajo como medio de regeneración”.

Sumario

Abreviaturas . . . . .	723
Evolución de la ejecución penal en el ámbito interno . . . . .	723
El principio constitucional de la mayor protección a los derechos humanos y el DEP de fuente internacional . . . . .	731
Estándares de fuente internacional e interamericana sobre la insuficiencia presupuestaria para satisfacer los derechos de las PPL . . . . .	739
Consideraciones sobre la prisión preventiva . . . . .	741
Consideraciones sobre la figura del arraigo . . . . .	745
Bibliografía . . . . .	748

En este estado primigenio de evolución del DEP —algunos de cuyos matices prevalecen—, se consideraba a quienes se hacían acreedores a una pena privativa de la libertad, como sujetos desvalidos y carentes de oficio. Podemos observar que el precepto tiene una enorme carga moral, como se hace patente al dar lectura al debate en el que participó el diputado constituyente José María Truchuelo: “el moderno castigo de un individuo no consiste precisamente en extorsionarlo, sino simplemente en privarlo de su libertad para que se regenere y se eduque”.<sup>1</sup>

El Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP), promulgado en 1934, recogió fielmente esta ideología al establecer:

Artículo 541. Recibida la solicitud se recabarán los datos necesarios acerca de la temibilidad del reo, de la conducta que haya observado durante su prisión, de las manifestaciones exteriores de arrepentimiento o de enmienda y sobre las inclinaciones que demuestre [...]<sup>2</sup>

Cabe, en justicia, señalar que este concepto era acorde con el pensamiento de la época. Precisamente, en el año de 1934, se aprobaron en la Liga de las Naciones las primeras *Reglas Mínimas para el Tratamiento de Prisioneros*. A guisa de ejemplo, en uno de sus preceptos se establecía:

Artículo 34. El principal propósito del tratamiento de prisioneros debiera ser acostumbrarlos al trabajo y fortalecer su carácter moral.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Sergio García Ramírez, comentario al artículo 18 constitucional, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 735.

<sup>2</sup>Según la reforma publicada el viernes 8 de diciembre de 1978, este precepto utiliza un lenguaje más refinado, pero que encierra un contenido igualmente inquisitivo:

ARTÍCULO 541.- Recibida la solicitud, se pedirán informes acerca de los requisitos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 84 del Código Penal, a la autoridad ejecutiva del reclusorio en el que el sentenciado se encuentre compurgando la condena, la cual deberá acompañar además el dictamen que en cada caso emita el Consejo Técnico Interdisciplinario.

[...]

En vista de estos informes y datos, se resolverá sobre la procedencia de la libertad solicitada y se fijarán las condiciones a que su concesión deba sujetarse.

La fracción II del artículo 84 del Código Penal Federal, que continúa formalmente vigente mientras no entre en vigor la Ley Nacional de Ejecución Penal, establece:

Art. 84. Se concederá libertad preparatoria al condenado [...] II.- Que del examen de su personalidad se presuma que está socialmente readaptado y en condiciones de no volver a delinquir, y [...].

Esta norma ha sido desaplicada por ejecutoria dictada por el magistrado Nabor González Ruíz. Primer Tribunal Unitario de Circuito. Centro Auxiliar de la Tercera Región, en expediente auxiliar 196/2013, al condiderar que “sigue acorde con el paradigma del derecho penal de autor y no con el derecho penal de acto el cual es el que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos acoge actualmente”. Véase resolución señera en <http://bit.ly/1TnrY1R>.

<sup>3</sup>Traducción libre. La versión íntegra del documento original en inglés puede consultarse en la liga: <http://bit.ly/1GprDp5>.

## Segunda época, la readaptación social

En 1965 se reformó el artículo 18 constitucional para establecer la redacción que se habría de sostener durante más de cuatro décadas y que, en la parte conducente, estableció:

Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente.

Como ejemplo de lo anteriormente expuesto, Sergio García Ramírez, en su *Manual de Prisiones*, explica el cambio del paradigma de la *regeneración* por el de la *readaptación social* en un apartado al que intitula “La génesis del crimen”:<sup>4</sup>

En una prisión italiana, Cesar Lombroso —no abogado, sino médico, como tampoco fueron juristas otros renovadores eminentes: Beccaria y Howard— exploraba la génesis del crimen y culminaba en planteamientos que pondrían en entredicho, de nueva cuenta, toda la teoría ética, la versión puramente moral, sobre la delincuencia.

A partir del positivismo criminológico italiano, de derivaciones, de importantes desarrollos, de choques esclarecedores, de una dialéctica feliz, en suma, se obtuvo una más precisa comprensión del fenómeno del crimen y se replanteó el papel de la pena y, sobre todo, de la privación de libertad. No más la retribución del mal con el mal, ni la intimidación generalizada —pura prevención social— ni la expiación de la culpa gracias al bien del sufrimiento: algo más, mucho más, la readaptación social —es decir, la llamada prevención especial— obtenida a partir de datos germinales del delito y mediante una acción científica, interdisciplinaria, coherente, que vaya a la raíz de las cosas y las explore y resuelva, si es posible con méritos médicos, sociales, psicológicos, laborales, pedagógicos, etc., es decir, con toda la riqueza y ampliación de visión que requiere la dilatada gama de generadores del crimen que en su propio espectro plantean o replantean la extensa riqueza, el abigarramiento, la heterogeneidad de la vida humana en el doble plano individual y social.

En línea con dicha reforma constitucional y con la corriente positivista apuntada, en 1971 se hicieron adecuaciones a los ordenamientos penales tanto sustantivos como adjetivos, y se promulgó la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, en lo sucesivo, Ley de Normas Mínimas, que sirvió de modelo para las legislaciones de todas las entidades federativas.<sup>5</sup>

<sup>4</sup>Sergio García Ramírez, *Manual de prisiones*, México, Porrúa, 1970, p. 249.

<sup>5</sup>Esta Ley fue publicada en el DOF el 19 de mayo de 1971. Tanto la reforma constitucional de 1965 como la legislación federal apuntada recibieron la influencia de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos (*Reglas Mínimas*), que fueron adoptadas por el (Primer) Congreso de las Naciones Unidas para el Tratamiento de Prisioneros en 1955 y aprobadas en por el Consejo Económico y Social en 1957. Su antecedente directo se encuentra en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Prisioneros de la Liga de las Naciones de 1934. El 17 de diciembre de 2015, la Asamblea General, en la resolución A/RES/70/175, aprobó una versión revisada de las *Reglas Mínimas*, conocida como las *Reglas Nelson Mandela*. La traducción al español se puede consultar en [http://www.penalreform.org/wp-content/uploads/1957/06/ESP\\_Nelson-Mandela-Rules-Third-Committee-Resolution-5-November-2015.pdf](http://www.penalreform.org/wp-content/uploads/1957/06/ESP_Nelson-Mandela-Rules-Third-Committee-Resolution-5-November-2015.pdf). Una versión en inglés en la que pueden apreciarse los cam-

### *Tercera época, la reinserción social*

En esta época se pueden identificar cambios decisivos en cuanto a la consideración ontológica y el estatus jurídico de la persona privada de su libertad (PPL), como se expone a continuación:

#### *Reforma relativa al sistema de seguridad y justicia, junio 2008*

Se hicieron adiciones a los artículos 18 y 21 constitucionales:

a) Artículo 18

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, *la salud y el deporte* como medios para lograr *la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley.*

Si bien se adoptó un nuevo paradigma, el de la reinserción social, en forma incongruente con la presunción de inocencia incorporada expresamente al artículo 20 constitucional en la misma fecha, se mantuvo la porción normativa “que no vuelva a reincidir (*sic*)”, afirmación que indebidamente sugiere que la persona sentenciada por un delito abriga la tendencia que lo llevará a cometer nuevos delitos.<sup>6</sup>

b) Adición al artículo 21 constitucional

El texto vigente desde 1917 establecía: “La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial”. En 2008 se adicionó para disponer: “La imposición de las penas, *su modificación y duración* son propias y exclusivas de la autoridad judicial”.

#### *Reforma al artículo 18 constitucional, junio 2011*

Con la reforma en cuestión, se adiciona la parte resaltada enseguida:

El sistema penitenciario se organizará sobre la base *del respeto a los derechos humanos*, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley.

En sentido estricto, se estima que la exigencia del respeto a los derechos humanos constituye un agregado innecesario, puesto que se sobreentiende que todas las insti-

---

bios sustantivos introducidos por las *Reglas Mandela* está en <http://www.penalreform.org/wp-content/uploads/1957/06/PRI-Marked-version-of-Nelson-Mandela-Rules-3rd-Cmmttee-Resolution.pdf>.

<sup>6</sup>Véase la iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 18, 19 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la senadora Angélica de la Peña para modificar el artículo 18 constitucional, por la que se suprime la expresión “que no vuelva a delinquir” para armonizar el texto constitucional en el sentido apuntado, disponible en [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2015-10-27-1/assets/documentos/Ini\\_PRD\\_arts\\_18\\_19\\_y\\_21\\_Const.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2015-10-27-1/assets/documentos/Ini_PRD_arts_18_19_y_21_Const.pdf), consulta realizada el 16 de noviembre de 2015.



tuciones del Estado han de organizarse y operar sobre la misma base de conformidad con el artículo primero constitucional. No obstante, la adición puede interpretarse como un mensaje político-constitucional para enfatizar que los derechos humanos no se quedan fuera de la prisión, lo cual obliga a todos los poderes públicos a conducirse con apego a los mismos, no sólo por lo que respecta a aquéllos elementales, como la prohibición de la tortura y los malos tratos, sino a elementos más sutiles como el principio *pro persona*, el de *progresividad* de los derechos humanos, el máximo respeto posible al proyecto de vida de las PPL, el acceso a la jurisdicción para todas las PPL, y todos los que tienen que ver con los bienes jurídicos propios de la reclusión.

El alcance normativo de los enunciados “lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad” y “procurar que no vuelva a delinquir” debe interpretarse en el sentido de someter al aparato estatal encargado de administrar el sistema penitenciario a los derechos humanos. De interpretarse literalmente dichas expresiones encontraríamos contradicciones insalvables dentro del texto constitucional. En el primer caso, ello implicaría “hablar de reinserción pero seguir pensando en readaptación”.<sup>7</sup> En el segundo caso, se estigmatizaría a la persona, en contravención con el principio de presunción de inocencia, en su manifestación de *regla de trato*; la cláusula constitucional de no discriminación; el principio *non bis in idem*, y la prohibición de las marcas.<sup>8</sup>

### *Interpretación constitucional sobre el Derecho Penal de acto*

En 2015 se aprobó la siguiente jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte (SCJN) que vincula el DEP a principios constitucionales propios del Derecho Penal (DP) al establecer la vigencia del *Derecho Penal de acto* en el ámbito de la ejecución, con todas las consecuencias que de ello se derivan. Hasta la fecha, esta jurisprudencia constituye el *punto máximo de desarrollo* jurisprudencial vinculante en tanto que supera las contradicciones literales de la CPEUM.<sup>9</sup> Bajo esta perspectiva se respeta la

<sup>7</sup>Palabras de Gabriel Delgadillo, secretario técnico de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República en el Foro “El Sistema Penitenciario en México”, organizado por el Instituto Nacional de Ciencias Penales el 18 de septiembre de 2015.

<sup>8</sup>En este sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos se ha pronunciado al resolver el caso *Del Río Prada vs. España*. Demanda 42750/09. (“Doctrina Parot”) Sentencia. Estrasburgo, 21 de octubre de 2013. La Gran Sala de la Corte determinó la aplicabilidad del régimen jurídico más benigno, que regulaba los reductivos de la pena en el momento en que tuvieron lugar los hechos y no cuando entró en vigor, con posterioridad a su condena, debido a un cambio en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de España, disponible en [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["Inés del Río"\],"documentcollectionid2":\["grandchamber","chamber"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

<sup>9</sup>Esta Ley fue publicada en el DOF el 19 de mayo de 1971. Tanto la reforma constitucional de 1965 como la legislación federal apuntada recibieron la influencia de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos (*Reglas Mínimas*), que fueron adoptadas por el (Primer) Congreso de las Naciones Unidas para el Tratamiento de Prisioneros en 1955 y aprobadas por el Consejo Económico y Social en 1957. Su antecedente directo se encuentra en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Prisioneros de la Liga de las Naciones de 1934. El 17 de diciembre de 2015, la Asamblea General, en la resolución A/RES/70/175, aprobó una versión revisada de las *Reglas Mínimas*, conocida como las *Reglas Nelson Mandela*. La edición traducción al español se puede consultar en [http://www.penalreform.org/wp-content/uploads/1957/06/ESP\\_Nelson-Mandela-Rules-Third-Committee-Resolution-5-November-2015.pdf](http://www.penalreform.org/wp-content/uploads/1957/06/ESP_Nelson-Mandela-Rules-Third-Committee-Resolution-5-November-2015.pdf). Una versión en inglés en la que pueden apreciarse los cambios sustantivos introducidos por las *Reglas Mandela* puede consultarse en <http://www.penalreform.org/wp-content/uploads/1957/06/PRI-Marked-version-of-Nelson-Mandela-Rules-3rd-Committee-Resolution.pdf>.

autonomía de las personas privadas de la libertad ante las autoridades administrativas, asumiéndolas como personas normales y no como individuos *per se* carenciados:

Derecho Penal de acto. Razones por las cuales la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se decanta por dicho paradigma (interpretación sistemática de los artículos 1º, 14, tercer párrafo, 18, segundo párrafo, y 22, primer párrafo).<sup>10</sup>

A fin de determinar por qué el paradigma del derecho penal del acto encuentra protección en nuestro orden jurídico, es necesario ubicar aquellos preceptos constitucionales que protegen los valores de los que tal modelo se nutre. Para ello, en primer lugar, es imprescindible referir al artículo 1o. constitucional, pues como ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la dignidad humana por él protegida es la condición y base de todos los derechos humanos. Además, al proteger la autonomía de la persona, rechaza cualquier modelo de Estado autoritario que permita proscribir ideologías o forzar modelos de excelencia humana a través del uso del poder punitivo. Por ende, el derecho penal no puede sancionar la ausencia de determinadas cualidades o la personalidad, porque está limitado a juzgar actos. Afirmación que necesariamente debe ser enlazada con el principio de legalidad, protegido por el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Esta disposición es la que revela, del modo más claro y literal posible, que el derecho penal únicamente puede prohibir la comisión de conductas específicas (no la personalidad); es decir, sólo aquel acto prohibido por una norma penal, clara y explícita, puede dar lugar a una sanción. Por otro lado, también debe considerarse el actual contenido del segundo párrafo del artículo 18 constitucional. El abandono del término “readaptación” y su sustitución por el de “reinserción”, a partir de la reforma constitucional de junio de 2008, prueba que la pena adquiere nuevas connotaciones. El hecho de que la Constitución haya eliminado la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que alguien es desadaptado, fundamenta la convicción de que nuestro sistema se decanta por un derecho penal sancionador de delitos, no de personalidades. Así, el abandono del término “delincuente” también exhibe la intención del constituyente permanente de eliminar cualquier vestigio de un “derecho penal de autor”, permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito. Esta conclusión se enlaza con la prohibición de penas inusitadas contenida en el artículo 22, primer párrafo, constitucional, la cual reafirma la prohibición de que cualquier consideración vinculada con etiquetas a la personalidad tenga incidencia en la punición.

El sentido de esta tesis implica que, si se admitiera que el sistema de ejecución penal tiene por finalidad crear “modelos de excelencia humana”, no habría razón para limitar su alcance y debería entonces utilizarse la prisión como un mecanismo educativo para alcanzar metas en distintos campos del desarrollo humano.

En el mismo sentido, la Primera Sala también aprobó la jurisprudencia de la que se reproduce únicamente el rubro: *Derecho penal del autor y derecho penal del acto. Rasgos caracterizadores y diferencias*.<sup>11</sup>

<sup>10</sup>SCJN. Primera Sala. Décima Época. Tesis de jurisprudencia por reiteración aprobada el 5 de marzo de 2014, bajo el número 21/2014. Registro: 2005918.

<sup>11</sup>SCJN. Primera Sala. Décima Época. Tesis de jurisprudencia por reiteración aprobada el 26 de febrero de 2014 bajo el número 19/2014. Registro: 2005883.

Esta jurisprudencia señera confirma la ruptura con las categorías morales y psicológicas previas; se detiene el trasvase de las características del delito a su autor, y se pone al DEP en línea con el Derecho Penal *de acto*. De esta forma, se eliminan vestigios del Derecho Penal *de autor* en nuestro sistema jurídico que ya habían sido abandonados en el derecho sustantivo y procesal, pero continuaban vigentes en el ámbito de la ejecución penal.<sup>12</sup>

### *Reforma al artículo 73, fracción XXI constitucional*

Se faculta al Congreso de la Unión para promulgar la legislación única (nacional) en materia de ejecución penal, la LNEP, que implicará la abrogación de la legislación federal y local en la materia, así como la derogación de disposiciones penales con contenido relativo a la ejecución penal.

### *Interpretación constitucional sobre la naturaleza jurídica de las controversias en materia de ejecución penal*

En octubre de 2012 el Pleno de la Suprema Corte aprobó jurisprudencia obligatoria por medio de la cual reconoce que las controversias surgidas en la ejecución penal son de naturaleza penal, no administrativa, y delimita las funciones del Poder Ejecutivo en auxilio al Poder Judicial.<sup>13</sup>

La tesis referida es trascendente, puesto que reafirma el control de los poderes judiciales en el cumplimiento de resoluciones privativas de la libertad. De ahí que las controversias en materia de ejecución en todo el país, incluyendo con mayor razón las que se presenten durante la prisión preventiva, se someterán a los principios, leyes y tribunales del orden penal, con lo que se consolida el nacimiento de un DEP con órganos propios (jueces y tribunales de ejecución penal; defensa pública y fiscalía especializadas en materia de ejecución penal), contenidos propios (derechos sustantivos en la ejecución penal) y procedimientos específicos para dirimir las controversias en este ámbito.

La misma tesis plenaria limita el papel del Ejecutivo en la administración de las prisiones. En efecto, las autoridades administrativas intervienen en la Ejecución Penal en cumplimiento del mandato constitucional de “Facilitar al Poder Judicial los auxilios

<sup>12</sup>Una de las últimas expresiones del derecho penal de autor en la legislación sustantiva de la ahora Ciudad de México fue invalidada recientemente en la jurisprudencia por contradicción de la Primera Sala del SCJN, bajo el rubro: “Individualización de la pena tratándose de delito no culposo. El juzgador no debe tomar en consideración los dictámenes periciales tendentes a conocer la personalidad del inculcado (Legislación del Distrito Federal) [interrupción de la jurisprudencia 1a./j. 175/2007]”. Tesis de jurisprudencia 20/2014 (10a.). Aprobada por la Primera Sala. Registro: 2005884.

<sup>13</sup>Modificación de las penas. La determinación relativa al traslado de sentenciados de un centro penitenciario a otro está reservada al Poder Judicial, conforme al artículo 21, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. SCJN. Primera Sala. Décima Época. Amparo en revisión 151/2011. 12 de enero de 2012. Tesis Aislada. Unanimidad de once votos. Ponente: Sergio Valls Hernández. 1º de octubre de 2012. Registro: 160693.

que necesite para el ejercicio de sus funciones”. Este fundamento, frecuentemente ignorado, se sustenta en la fracción XII del artículo 89 de la CPEUM.

### Síntesis de la evolución de la ejecución penal en México: de la regeneración a la reinserción social (1917-2015)

	PRIMERA ÉPOCA, A PARTIR DE 1917	SEGUNDA ÉPOCA, A PARTIR DE 1965	TERCERA ÉPOCA, A PARTIR DE 2008
Concepción de la PPL.	Persona imputable pero regenerada. Objeto de enmienda.	Persona imputable con carencias bio-psico-sociales que favorecen su tendencia a delinquir. Es objeto de corrección o readaptación a partir de su condena.	Persona imputable y normal: vinculada a consecuencias de Derecho, ya sea por una acusación o por una pena impuesta. Sujeto de derechos y obligaciones.
Relación entre la autoridad administrativa y la PPL en la ejecución penal.	Relación de supra y subordinación entre la autoridad administrativa y la PPL. Se consideraba propia del Derecho Administrativo sin que existiera un marco jurídico para resolver controversias en forma ordinaria entre ambas en un plano de igualdad procesal (salvo la posibilidad del procedimiento contencioso-administrativo, que fue mínimamente utilizada, y el juicio de amparo, de difícil acceso).	La autoridad administrativa interviene como auxiliar del juez del proceso. Cuando una controversia se judicializa durante la ejecución, la autoridad administrativa es contraparte del interno/a y ambos quedan sometidos al juez de ejecución.	
Objeto de la ejecución penal respecto de la PPL.	Lograr el arrepentimiento y enmienda de la persona sentenciada.	Aplicar un tratamiento correctivo mediante la educación y otras medidas.	Imponer una sanción, vista como privación o restricción coactiva de bienes jurídicos en condiciones de vida digna y segura.
<i>Ratio decidendi</i> de la reducción de las penas.	Alcanzar la <i>enmienda del reo</i> .	Lograr la <i>evolución o progreso</i> del <i>reo</i> a partir de un <i>tratamiento</i> medible con estudios de personalidad.	La gobernabilidad del Centro se ha favorecido como apoyo en incentivos de libertad anticipada.
Destinatarios principales de las normas en la materia.	La PPL, objeto de regeneración.	La <i>ppl</i> objeto del <i>sistema progresivo</i> .	La autoridad, objeto de facultades y deberes. La PPL sujeta a derechos y obligaciones.
Naturaleza jurídica de las normas aplicables.	Administrativa (con el apoyo de disciplinas conductuales).		Constitucional y Penal. <sup>14</sup>
Referencia temporal.	La regeneración y la readaptación constituyen un proceso progresivo en forma de <i>tratamiento en internación</i> —que puede continuar en el periodo en externación que inicia con la (pre)liberación de la persona— y concluye con la extinción de la pena.		La reinserción social es un estatus jurídico que se alcanza cuando se extinguen la pena o la prisión cautelar.

<sup>14</sup>Las normas administrativas únicamente regulan la parte orgánica de las entidades públicas intervinientes en la ejecución penal. De igual manera, son de naturaleza administrativa las normas que regulan las sanciones administrativas a las

De acuerdo con lo expuesto, la reinserción social ya no denota una calificación moral (1917), ni un cuadro clínico-social (1965), sino una categoría jurídico-constitucional (2008) consistente en la plena restitución del goce de los derechos y las libertades de la persona al concluir su restricción penal.

La interdependencia y progresividad de los derechos humanos, aunadas al principio *pro persona*, obligan a armonizar los conceptos correccionales que subsisten en la literalidad del artículo 18 constitucional con el resto de la Constitución, especialmente si se toma en consideración que, en 2011, este precepto fue adicionado para establecer que el sistema penitenciario “se ordenará sobre la base del respeto a los derechos humanos”, así como instaurar la obligación de los jueces de velar por el cumplimiento de este precepto a la luz de la tesis reciente sobre el control de constitucionalidad y convencionalidad aprobada por la SCJN. Por ello, se faculta a los jueces federales y locales a “emitir pronunciamientos en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados”.<sup>15</sup>

### El principio constitucional de la mayor protección a los derechos humanos y el DEP de fuente internacional

Las disposiciones de corte correccional en el ámbito interno se han superado casi en su totalidad gracias a la jurisprudencia de la SCJN, que seguramente será secundada por la LNEP; sin embargo, éstas aún continúan en vigor en el ámbito internacional.

Ante la mayor o menor protección que cada uno de los sistemas normativos —de fuente interna y de fuente internacional— ofrece en el ámbito de derechos humanos, cobra especial relevancia la identificación y selección de la norma más protectora a raíz del reciente desarrollo constitucional mexicano en torno a los derechos humanos.

En efecto, el alcance del artículo 18 constitucional, en el aspecto que vincula expresamente al sistema penitenciario a la observancia de los derechos humanos, obliga a considerar la evolución del derecho de ejecución interno no sólo a la luz de las disposiciones directamente dirigidas a regularlo, sino a la forma en que éste es impactado por las disposiciones generales relativas a los derechos humanos. Por lo anterior, resulta indispensable recurrir al *aparato interpretativo*, desarrollado por la SCJN y los tribunales de amparo para alcanzar el *punto máximo* de dicho desarrollo que culmina concediendo a la persona la protección más amplia.

Los fragmentos de la Resolución dictada por el Tribunal Pleno de la SCJN en el Expediente varios 912/2010, que se retoman en seguida, desarrollan el modelo de control difuso de constitucionalidad:

---

PPL, aunque se incorporen a la LNEP y queden sujetas a control judicial. En cuanto a la prestación de servicios en la ejecución penal, tales como los educativos y laborales, si bien éstos se proporcionan por autoridades administrativas, las controversias sobre su acceso y satisfacción se ventilan en la jurisdicción de ejecución penal en razón de que el título para su prestación proviene de una resolución penal judicial en ejecución.

<sup>15</sup>SCJN. Control de constitucionalidad y de convencionalidad (reforma constitucional de 10 de junio de 2011). Contradicción de tesis 259/2011. Entre las sustentadas por el Primer y Segundo Tribunales Colegiados, ambos del Trigésimo Circuito. 30 de noviembre de 2011. mayoría de tres votos. Disidentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Jesús Antonio Sepúlveda Castro.

[...] se determinó que el modelo de control de convencionalidad y constitucionalidad que debe adoptarse a partir de lo establecido en el párrafo 339 de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, y en los artículos 1º, 103, 105 y 133 de la Constitución Federal, propuesto por el señor Ministro Cossío Díaz, es en el sentido de que:

- 1) Los jueces del Poder Judicial de la Federación, al conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y de amparo, pueden declarar la invalidez de las normas que contravengan la Constitución Federal y/o los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos;
- 2) Los demás jueces del país, en los asuntos de su competencia, podrán desaplicar las normas que infrinjan la Constitución Federal y/o los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos, sólo para efectos del caso concreto y sin hacer una declaración de invalidez de las disposiciones, y
- 3) Las autoridades del país que no ejerzan funciones jurisdiccionales deben interpretar los derechos humanos de la manera que más los favorezca, sin que estén facultadas para declarar la invalidez de las normas o para desaplicarlas en los casos concretos.<sup>16</sup>

A continuación se reproduce una parte del cuadro incluido en la propia resolución, referido a los jueces ordinarios:

### Modelo general de control de constitucionalidad y convencionalidad

	A) ÓRGANO	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL	POSIBLE RESULTADO	FORMA
<i>Control Difuso</i>	ResTribunales a. a) Federales: Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de proceso federal y Tribunales Administrativos. b. b) Locales: Judiciales, administrativos y electorales.	Artículos 1º, 133 y 104.	No hay declaración de inconstitucionalidad, sólo inaplicación....	Incidental. <sup>17</sup>
<i>Interpretación más favorable</i>	Todas las autoridades del Estado mexicano.	Artículo 1.	Interpretación aplicando la norma más favorable a las personas sin inaplicación ni declaración de inconstitucionalidad.	Fundamentación y motivación.

<sup>16</sup>SCJN. Pleno. Novena Época, sentencia Ejecutoria. 14 de julio de 2011. mayoría de siete votos de los señores ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza, votaron en contra los señores ministros Aguirre Anguiano, así como los señores ministros Pardo Rebolledo y Aguilar Morales por estimar que ésta no es la instancia adecuada para realizar este análisis. 4 de octubre de 2011.

<sup>17</sup>Esta forma incidental de ningún modo implica la apertura de un expediente por cuerda separada, sino que debe entenderse como la posibilidad de inaplicación durante el proceso correspondiente (asterisco de la SCJN).

Este esquema presentado por la SCJN permite comprender con claridad dos tareas a cargo de las y los impartidores de justicia, incluyendo obviamente, a quienes imparten justicia de ejecución penal:<sup>18</sup>

1. Interpretación de las normas (independientemente de que sean de fuente nacional o internacional) de manera que, entre dos o más interpretaciones razonables, se elija la que otorgue la mayor protección a la persona, *pro persona* (*Interpretación conforme*).
2. Desaplicación de las normas (o de porciones de las mismas), cuando no se puede sostener una interpretación que armonice la norma en cuestión con los referentes constitucionales y convencionales aplicables: como se dijera en lenguaje llano: “no hay forma de forzar el significado de precepto para que diga lo que no dice bajo ningún parámetro interpretativo admisible”. Entonces es necesario asumir la función que distingue a los jueces de otros servidores públicos y justificar la desaplicación de la norma general al crear una norma individualizada.

La relevancia de esta tarea judicial se ha hecho evidente desde antes de la reforma de 2008 en materia de derechos humanos en los casos en que una reforma a la Constitución hacía que las normas ordinarias fuesen desaplicadas por haber *devenido* inconstitucionales en razón del principio de supremacía constitucional. Este fue el caso de las normas del Derecho Civil que contradecían la igualdad del hombre y la mujer.

Hoy día, de acuerdo con los parámetros de interpretación constitucional recogidos en el esquema reproducido, todas las autoridades judiciales ordinarias de la República pueden y deben ejercer el control difuso de la constitucionalidad mediante la *desaplicación para mantener la conformidad* con la Constitución, sin perjuicio que los órganos competentes realicen la respectiva *declaración de inconstitucionalidad* mediante el control concentrado en materia de amparo, así como en las controversias y acciones de inconstitucionalidad.

No obstante, salvo las disposiciones constitucionales que admiten excepciones a los derechos relativos a la ubicación de las *ppl* y permiten restricciones en sus comunicaciones (dos últimos párrafos del artículo 18 constitucional), no existen otras limitaciones constitucionales expresas en este ámbito, que pudieran invocarse a la luz de la conocida jurisprudencia por contradicción en la materia:<sup>19</sup>

La Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen garantías propias de los procesos penales como la exigencia de trato digno a las *ppl* y la separación entre menores y adultos, así como de

<sup>18</sup>Gabriela Rodríguez Huerta *et al.*, *Interpretación conforme; metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, coedición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación *et al.*, México, 2013, pp. 30-33.

<sup>19</sup>Derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional. SCJN. Contradicción de tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 3 de septiembre de 2013. mayoría de diez votos; votó en contra: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta. El Tribunal Pleno, el dieciocho de marzo en curso, aprobó, con el número 20/2014 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de dos mil catorce. Registro: 2006224.

procesados y sentenciados en reclusión; sin embargo, no prevén la exigencia de órganos, ni de procedimientos judiciales para hacer valer dicho trato digno en el ámbito de la ejecución penal. Esta circunstancia tiene que ver con la perspectiva correccional con que fueron elaborados ambos instrumentos.

Entre los órganos de Naciones Unidas, el Subcomité Contra la Tortura dio un paso significativo al reconocer la falta de protección jurídica para las personas en reclusión, la falta de respeto a las garantías procesales específicas de las *ppl* (condenadas o en prisión preventiva) y, específicamente, la necesidad de un control judicial en la materia:

55. En el caso concreto de las prisiones, existen diversos factores culturales, como la idea de que los presos están “fuera de la sociedad” o de que son personas “peligrosas”, así como las reacciones de los medios de información ante la inseguridad pública, que favorecen el abandono y la vulnerabilidad de las personas condenadas o en prisión preventiva.

56. Desde una perspectiva jurídica, la insuficiencia de la protección que se da a los reclusos queda reflejada en el hecho de que no estén claramente establecidos los derechos sustantivos que, como norma general, los reclusos conservan incluso mientras permanecen en prisión. Desde que se inicia la privación de libertad, debe quedar claro que sólo se suspenden o se restringen algunos de los derechos de los reclusos. Además, es preciso definir y garantizar los derechos que las autoridades penitenciarias deben respetar.

57. La inexistencia de un marco jurídico, tanto orgánico como procesal, facilita y propicia la impunidad, más violaciones de los derechos humanos y la ausencia de las garantías necesarias para que los reclusos disfruten de sus derechos. Esas garantías incluyen la existencia de órganos y salvaguardias procesales. Se suele decir que “las leyes son buenas, pero lo que hace falta es cumplirlas”. Sin embargo, el problema no es exclusivamente práctico, sino que también guarda relación con las deficiencias de las normas que deberían garantizar la disponibilidad de los órganos procesales y de los recursos necesarios para hacer valer los derechos de los reclusos. En realidad, las personas privadas de libertad tienen “derechos sin garantías”.<sup>20</sup>

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el documento “Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas”,<sup>21</sup> reivindica, como Principio V, un debido proceso legal para hacer valer los derechos de las *ppl* ante malos tratos y condiciones inadecuadas de reclusión e internamiento. El citado principio prevé un proceso desahogado ante autoridades “competentes, independientes e imparciales”, sin comprender expresamente a las autoridades judiciales ni incorporar otras garantías judiciales previstas en el artículo 8º de la Convención, como el derecho a un defensor y a los medios adecuados para la preparación de su defensa y a un traductor, entre otros. En el subsecuente Principio VI sí se prevé la intervención judicial pero tampoco comprende las garantías judiciales; se le concibe como un forma de “control periódico” sobre la legalidad en los actos de la

<sup>20</sup>Naciones Unidas. Quinto informe anual del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Ginebra. 19 de marzo de 2012. 48º periodo de sesiones del Comité contra la Tortura.

<sup>21</sup>Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución 1/08, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp>



administración penitenciaria y las condiciones de detención, con lo que diluye la función judicial al asemejarla a un medio de inspección o al control limitado propio del *ombudsman*, del Ministerio Público o de los jueces de vigilancia penitenciaria.

De acuerdo con el citado Principio VI de la CIDH, los jueces pueden intervenir *motu proprio* para identificar problemas y dar solución a controversias entre las *ppl* u otros actores procesales, por un lado, y las autoridades penitenciarias, por el otro. Ello es contrario a la división de poderes en menoscabo de la independencia e imparcialidad de los tribunales de ejecución. La enorme disparidad entre el poder de la administración y el de las *ppl* no se elimina desnaturalizando la función del juez, sino favoreciendo la igualdad procesal entre las partes, propia de un sistema adversarial, del que no debe sustraerse a la justicia penitenciaria. En la medida que el modelo acerque al juez a una de las partes —así sea la débil— se distorsiona el triángulo procesal equilátero.

En vez de parcializar al juez, convirtiéndolo en vigilante, lo que lo debilitaría institucionalmente, se precisa un diseño procesal adecuado con mecanismos de acceso a la jurisdicción en este ámbito, como la legitimación a terceros para promover acciones ante los tribunales de ejecución penal, asimismo la garantía orgánica de la defensa pública respecto de la ejecución penal, tanto en el ámbito federal como local, y el poner los servicios periciales al alcance de la defensa.

Recientemente, la CIDH ha publicado un amplio informe temático sobre la situación de las personas privadas de la libertad en el que remite a los principios citados. A su vez, dicho informe aborda la necesidad de un control judicial al prever que las *ppl* “[...] o terceros que actúen en su representación, tengan acceso a los órganos jurisdiccionales encargados de tutelar sus derechos. Que éstos se pronuncien sobre el fondo dentro de un plazo razonable y de acuerdo con las normas generales del debido proceso”.<sup>22</sup>

No obstante, el DIDH mantiene inercias ideológicas de cuño correccional. En las *Reglas Mínimas*, en su numeral 59, se establecía que, para cumplir con el tratamiento, eran admisibles “todos los medios curativos, educativos, morales, espirituales y de otra naturaleza”. En las nuevas *Reglas Mandela*, que reemplazan a las anteriores, se establece que:

[...] las administraciones penitenciarias y otras autoridades competentes deberán *ofrecer* educación, formación profesional y trabajo, así como otras formas de asistencia apropiadas y disponibles, incluidas las de carácter recuperativo, moral, espiritual y social y las basadas en la salud y el deporte. Todos esos programas, actividades y servicios *se ofrecerán en atención a las necesidades de tratamiento individuales de los reclusos*.<sup>23</sup>

<sup>22</sup>Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas. 31 de diciembre de 2011. Párrafo 248. <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>

<sup>23</sup>Regla 4.2. Obsérvese que si bien en la primera parte de esta sub regla el verbo *ofrecer* denota que los servicios respectivos serían voluntarios, en la parte final se vinculan estos servicios con *las necesidades de tratamiento individual*, lo que le menoscaba su carácter voluntario dado que la autoridad se considera no sólo legitimada, sino obligada a dar un tratamiento a las personas privadas de la libertad sentenciadas.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>24</sup> dispone en su artículo 5º, numeral 6: “Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la *reforma y readaptación social de los condenados*” (énfasis añadido).

En el ámbito universal, el artículo 9º, numeral 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>25</sup> utiliza un lenguaje similarmente obsoleto: “El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será *la reforma y la readaptación social de los penados*” (énfasis agregado).

En el mismo sentido, la Comisión refrenda sin matices un pensamiento no secular, pronunciándose por la “reforma y readaptación social de los condenados”, “la reforma y rehabilitación social de los condenados”, “la reforma, la rehabilitación personal de los condenados, la resocialización y reintegración familiar (*sic*)”, o simplemente su “rehabilitación”.<sup>26</sup>

Luigi Ferrajoli explica las raíces de la extendida inspiración correccional como consecuencia de:

[La convergencia de] las tres corrientes políticas y culturales que han contribuido a la formación del texto constitucional y a la subsiguiente reforma penitenciaria: la católica, portadora de la concepción de la pena como enmienda del reo; la liberal-conservadora, autora de la función terapéutica e integracionista de la pena; la comunista, en sus vertientes leninistas y gramscianas, inspirada en proyectos penales de tipo pedagógico y resocializante.<sup>27</sup>

David Garland, por su parte, ofrece elementos para identificar algunas de las causas que sostienen la permanencia de las posturas correccionalistas:

[...] los profesionales que administran el sistema conforman el grupo de interés más grande y, quizá sea al que se presta más atención y el de mayor influencia en la política penitenciaria y la práctica institucional [ellos son identificados como] “un profesional que ayuda”, que tiene estatus, una imagen pública y una carrera pública acorde con ese papel... una razón por la que el *ethos* rehabilitador fue tan favorecido por los funcionarios públicos de casi todos los países.<sup>28</sup>

En la región latinoamericana, la sobrevivencia del *sistema rehabilitador* tiene una explicación adicional: si bien numerosos críticos de los sistemas penitenciarios durante las décadas pasadas advirtieron la quimera que significa *re-socializar*, toleraron *sotto voce* el discurso paternalista-correctivo como recurso de contención de daños ante la amenaza latente de un sistema punitivo que reprimiese sin máscaras. Se pensaba que

<sup>24</sup>Adoptada en 1969 y en vigor desde 1978.

<sup>25</sup>Adoptado en 1966 y en vigor desde 1976.

<sup>26</sup>Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre la situación de derechos humanos en México*, 1998. Prefacio y párrafos 3, 25, 119, 330, 446, 454, 460, 605, 609, 610, 612, 613, 624 y 630, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>.

<sup>27</sup>Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón. Teoría del Garantismo Penal*, Madrid, 1995, p. 720.

<sup>28</sup>David Garland, *Castigo y sociedad moderna. Un estudio de la teoría social*, México, Siglo XXI Editores, 2006.

su matriz humanista serviría como dique a las corrientes declaradamente autoritarias, particularmente tratándose de las dictaduras militares.

Los resultados de semejante estrategia resultaron atroces; así lo muestran tanto las violaciones a los derechos humanos como el abandono que se observan en las prisiones de Latinoamérica.

Las dictaduras se fueron del Cono Sur al tiempo que la *dictadura perfecta* mexicana evolucionó hacia una democracia electoral (no necesariamente sustantiva) y gobiernos populistas arribaron al poder en varios países de América del Sur; sin embargo, los graves problemas en las prisiones continúan.

En el caso de la interpretación de las normas de origen internacional, ésta se sujeta al principio de interdependencia de los derechos humanos recogido en la *cláusula de salvedad* inserta en los instrumentos convencionales en congruencia con el artículo 30 de la Declaración Universal,<sup>29</sup> así como al principio de progresividad inherente a los derechos humanos. En el siguiente ejemplo se conjuga la aplicación de ambos principios:

---

*Reglas Nelson Mandela*

Desarrollo del derecho al proyecto de vida en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Integración del criterio orientador del DIDH, de acuerdo con la interdependencia y la progresividad de los DDHH.

“Regla 3. La prisión y demás medidas cuyo efecto es separar a una persona del mundo exterior son afflictivas por el hecho mismo de que despojan a esa persona de su derecho a la autodeterminación al privarla de su libertad.

En los párrafos 88 y 89 de la sentencia de la CorIDH en el caso de *Gutiérrez Soler versus Colombia*, de fecha 12 de septiembre de 2005,<sup>30</sup> se adopta el concepto de afectación al proyecto de vida, hecho valer en este caso por la CIDH. Su formulación, por el juez Antônio A. Cançado Trindade, al emitir su voto particular concurrente en dicho caso, ha adquirido carta de naturalización en el sistema interamericano.<sup>31</sup>

El hecho mismo de la prisión restringe a la PPL de su derecho a la autodeterminación; no obstante, en la medida en que sea compatible con la imposición de la prisión, las PPL conservan su proyecto de vida. Toda afectación coactiva al proyecto de vida que no obedezca a las necesidades de gobernabilidad del centro constituye una forma de agravar la prisión preventiva o retributiva.

---

Las Reglas Nelson Mandela mantienen la inercia de equiparar la privación de la libertad con la pérdida del derecho a la autodeterminación. El desarrollo jurisprudencial del DIDH de fuente interamericana supera dicha inercia al limitarse a restringir el

<sup>29</sup> Artículo 30. “Nada en esta Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración”.

<sup>30</sup> CorIDH. Caso *Gutiérrez Soler vs. Colombia*, sentencia de 12 de diciembre de 2005. [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_132\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_132_esp.pdf)

<sup>31</sup> Véase: CorIDH, *Familia Barrios vs. Venezuela*, sentencia de 24 de noviembre de 2011, fondo, reparaciones y costas. Numeral 296, disponible en [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_237\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_237_esp.pdf). Consulta realizada el 20 de julio de 2015.

derecho a la autodeterminación respetando, en lo posible, el proyecto de vida de las PPL. Paradójicamente, durante su prolongada reclusión, Nelson Mandela reivindicó el valor de la autodeterminación de las personas presas, cuyo despojo se acepta sin reservas en el mismo instrumento que utiliza su nombre.

A pesar que en el ejemplo anterior el Sistema Interamericano representó el estándar más amplio frente a otras normas de *soft law* de origen internacional, en otros casos, el desarrollo de nuestro sistema regional de protección a los derechos humanos es más limitado, como se puede apreciar en el reciente Informe temático de la CIDH<sup>32</sup> que, pese a sus avances, limitó la función del juez de ejecución al dejar el control sobre las condiciones de internamiento de las personas procesadas en manos de los jueces de las causas respectivas, aun cuando los *presos sin condena* están sujetos a las mismas o mayores condiciones de vulnerabilidad que las personas sentenciadas y que ésta es la principal razón de ser de una jurisdicción especializada.<sup>33</sup>

Asimismo, hay situaciones en que, en un mismo tema, la CIDH ofrece avances parciales. Este es el caso que se presentó a raíz de su visita *in loco* a México en 1998, en el que consideró que los *estudios de personalidad* aplicados en el sistema penitenciario de nuestro país contravienen disposiciones de la Convención cuando se aplican a personas procesadas; sin embargo, en ese momento, no llegó a establecer lo mismo respecto de las personas sentenciadas.<sup>34</sup>

En un aspecto relacionado, en el Informe temático citado, la CIDH desplazó el sentido terapéutico de la pena a un segundo lugar respecto de “la obligación institucional del Estado de dar a las personas condenadas la asistencia y las oportunidades necesarias para desarrollar su potencial individual”. Señaló asimismo la Comisión que “cualquier expectativa de rehabilitación personal y readaptación en sistemas penitenciarios” es imposible sin condiciones de vida digna y gobernabilidad en los mismos.<sup>35</sup> Como se observa, en este punto, la CIDH no representa el estándar más alto en tanto no ha *secularizado* plenamente su concepción del DEP, puesto que asume que con condiciones de vida digna y gobernabilidad sería legítimo *rehabilitar* o *readaptar* en vez de *reinsertar* en el sentido meramente jurídico del concepto, es decir, restablecer plenamente al individuo en el goce de sus derechos y libertades.

En síntesis, la facultad de los jueces federales y locales de “emitir pronunciamientos en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados”<sup>36</sup> implica la exigencia de identificar el estándar más alto

<sup>32</sup>CIDH. Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas, *op. cit.*, nota 6, párr. 608. Año 2011, página 229.

<sup>33</sup>La idea de dotar de competencia a los jueces de ejecución a partir de la sentencia y no desde el internamiento, o de distinguir entre jueces de vigilancia y jueces de ejecución, obedece a la tradición correccional, según la cual, el juez es un contralor del *tratamiento*, que empieza con la sentencia. Esto pierde sentido cuando se sustituye el modelo terapéutico por un sistema regido por derechos y obligaciones, en el que la situación jurídica de la persona procesada o sentenciada no cambia la naturaleza de los servicios médicos, educativos y de otra índole que reciben las *ppl*, como tampoco modifica sus obligaciones.

<sup>34</sup>Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre la situación de derechos humanos en México*, 1998. Párrafos 270 a 274 y 715. Consultada en <http://www.cidh.org/countryrep/mexico98sp/indice.htm> el 16 de septiembre de 2010.

<sup>35</sup>*Ibidem*, párr. 611.

<sup>36</sup>SCJN. Control de constitucionalidad y de convencionalidad (reforma constitucional de 10 de junio de 2011). Contradicción de tesis 259/2011. Entre las sustentadas por el Primer y Segundo Tribunales Colegiados, ambos del Trigésimo Cir-

aplicable, teniendo siempre en cuenta, en el centro del debate, los bienes jurídicos propios de la ejecución penal.

### Estándares de fuente internacional e interamericana sobre la insuficiencia presupuestaria para satisfacer los derechos de las PPL

De acuerdo con el sistema de derechos humanos mexicano, tanto constitucional como convencional, el Estado no puede alegar dificultades económicas para eximirse del cumplimiento de sus obligaciones en la materia.

#### *Derecho de fuente interna*

El sistema de Ejecución Penal se encuentra supeditado al sistema judicial y constituye un elemento esencial para la existencia política del Estado mexicano, por lo que, tanto a nivel federal como a nivel de las entidades federativas, los gobiernos tienen la obligación fundamental de proveer lo necesario para el funcionamiento de sus funciones básicas, como lo son la judicial, la legislativa y la administrativa. Lo contrario colocaría a sus titulares en desacato franco con su promesa de cumplir y hacer cumplir la CPEUM.

En efecto, el artículo 17 constitucional garantiza expresamente el derecho a la plena ejecución de las resoluciones judiciales como la cara opuesta del derecho de acceso a la justicia. Así lo ha resuelto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del acatamiento de las sentencias de amparo y ello es aplicable a la justicia ordinaria en la medida en que en nuestro sistema jurídico todas las sentencias, y no solo las dictadas en los juicios de amparo, deben cumplirse. La tesis lleva el siguiente rubro:

Sentencias de amparo cuyo cumplimiento implica un pago. Aun cuando las autoridades puedan solicitar una ampliación del presupuesto para acatarlas también están obligadas a instrumentar simultáneamente, para ese fin, mecanismos de transferencias y adecuaciones de las partidas que lo integran.<sup>37</sup>

#### *Ámbito convencional*

En los siguientes casos, entre otros, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorIDH) ha determinado la invalidez del argumento de la insuficiencia de recursos del Estado para satisfacer los derechos de las personas privadas de la libertad:

---

cuito. 30 de noviembre de 2011. mayoría de tres votos. Disidentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Jesús Antonio Sepúlveda Castro.

<sup>37</sup>SCJN. Pleno, Novena Época. Jurisprudencia. Incidentes de inejecución 542/2008, 599/2009. 623/2009, 624/2009, 656/2009, todos ellos resueltos por unanimidad. 14 de marzo de 2011. Registro: 162469.

- *Vélez Loor vs. Panamá*: “El Estado se encuentra en una posición especial de garante de los derechos de toda persona que se halle bajo su custodia”.<sup>38</sup>
- *Boyce et al. vs. Barbados*: se hace efectiva la obligación específica de proteger la salud y el bienestar de las personas privadas de la libertad.<sup>39</sup>
- *Montero Aranguren et al. (Retén de Catia) vs. Venezuela*: establece que el respeto a la integridad física, psíquica y moral de las *ppl* forma parte del núcleo inderogable de derecho de conformidad con el artículo 27.2 de la Convención Americana, “pues se encuentra consagrado como uno de los que no pueden ser suspendidos en casos de guerra, peligro público u otras amenazas a la independencia o seguridad de los Estados Partes”.<sup>40</sup>
- *Raxcacó Reyes vs. Guatemala*: reitera la postura del Comité de Derechos Humanos de la ONU, en el sentido de que “mantener detenida a una persona en una celda reducida, veintitrés horas al día, aislada de los demás presos, en oscuridad, sin tener en qué ocuparse y sin que se le permita trabajar ni estudiar, constituye una violación a su derecho a ser tratado humanamente y con el debido respeto a la dignidad inherente al ser humano”,<sup>41</sup> lo que no puede justificarse por la escasez de recursos.

### *Derecho comparado*

Lo anterior muestra un enorme desfase entre la reforma al proceso penal que se instrumentó en Chile para garantizar los derechos humanos de las personas penalmente procesadas desde principios de la misma década y la falta de protección a los derechos de las mismas personas ya en prisión. Al resolver el recurso respecto del Centro de Detención Preventiva Santiago Sur, la CorIDH constató que los internos:

[...] se encontraban durmiendo a la intemperie, sin un techo que los cobijara, en improvisadas carpas de plástico y frazadas hechas por ellos, sin catres ni frazadas que los protegieran del frío, en condiciones paupérrimas de salubridad e higiene y con un espacio físico que les impedía cualquier posibilidad de desplazamiento, [...]

La citada Corte expresó las razones que enseguida exhibe Claudio Nash y que hacen patente la necesidad de un control de convencionalidad:<sup>42</sup>

Además [de algunos otros argumentos de forma], la Corte Suprema rechaza el recurso atendido el hecho que “las situaciones denunciadas, en concepto de esta Corte, exceden el ámbito propio del recurso de protección que contempla el artículo 20 de la Constitución Política de la República”. Si bien la situación deficitaria al interior de las cárceles es real, “no es coyuntural, se arrastra de épocas pasadas y si bien corresponde al Estado velar por

<sup>38</sup>CorIDH, sentencia de Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. 23 de noviembre de 2010. Serie C. No. 218, párr. 198.

<sup>39</sup>CorIDH. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia 20 de noviembre de 2007, serie C, núm. 169, párr. 88.

<sup>40</sup>CorIDH, sentencia de 5 de julio de 2006, serie C, núm. 150, párr. 85.

<sup>41</sup>CorIDH, sentencia de 15 de septiembre de 2005, serie C, núm. 133, párr. 96.

<sup>42</sup>Claudio Nash Rojas, *La concepción de derechos fundamentales en Latinoamérica*, México, Fontamara, 2010, p. 195.

mejorar esas condiciones, debe tenerse en cuenta que las condiciones de un país en vías de desarrollo son múltiples y los recursos son siempre limitados, de modo que son muchas las áreas que requieren de mayores inversiones, lo que ciertamente es atribución del Gobierno en conjunto con el Congreso, priorizar y fijar como política general o sectorial”. Por tanto, a juicio de la Corte “no es posible referir las señaladas situaciones que originan estos recursos, a un acto u omisión preciso y determinado que, por tanto, pueda dar lugar a la adopción de medidas judiciales concretas tendientes a superarlas [sic].

La *judicialización* de la ejecución penal, con un andamiaje jurídico como el que ahora ofrece la LNEP,<sup>43</sup> podrá conseguir la gobernabilidad y las condiciones de vida digna en reclusión buscadas por los humanistas del penitenciarismo en América Latina.

La LNEP, junto con las tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la SCJN sobre Derecho Penal de acto y de autor, constituyen el estándar más alto del derecho de fuente interna e internacional.

### Consideraciones sobre la prisión preventiva

La problemática constitucional y convencional de la prisión preventiva rebasan el objetivo de este ensayo, centrado en la ejecución más que en la determinación de las distintas formas de prisión.

Si bien el tratamiento de la prisión preventiva, en tanto medida cautelar, no es el objeto de estas páginas, se hace imprescindible una referencia mínima tanto sobre la naturaleza de la prisión preventiva desde el DEP, como de la prisión preventiva oficiosa incorporada en la reforma constitucional de 2008 en materia de seguridad y justicia.<sup>44</sup>

#### *La prisión preventiva como pena equiparada en el DEP*

La prisión preventiva puede asimilarse a las dos caras de una moneda, una de ellas constituye una medida cautelar, decretada por los jueces de instancia de acuerdo con los fines del proceso; la otra, es la prisión material, impuesta a cuenta de la pena privativa de la libertad, instrumentada por la autoridad administrativa y sujeta a la protección del juez de ejecución penal. Ambas, la prisión previa y la prisión posterior a la sentencia se imponen a partir de resoluciones judiciales que se dictan en momentos distintos y obedecen a supuestos también distintos. No obstante lo anterior, ambas tienen la misma naturaleza fáctica en cuanto a privación coactiva de la libertad. Así lo entendió el Pleno de la SCJN hace cerca de un siglo:<sup>45</sup>

<sup>43</sup>Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 16 de junio de 2016, edición vespertina.

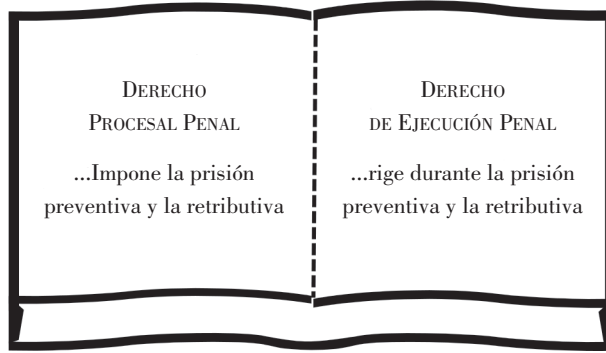
<sup>44</sup>Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>.

<sup>45</sup>SCJN Pleno, tesis aislada. Amparo penal en revisión. 14 de agosto de 1918. mayoría de ocho votos en cuanto al primer punto y por unanimidad de once votos respecto al segundo. Disidentes: José M. Truchuelo, Enrique Cruz y Enrique M. de los Ríos. La publicación no menciona el nombre del ponente. Registro 290298.

## Prisión preventiva

Aun cuando técnicamente no es una pena corporal, está equiparada a ella y produce su principal efecto, que es la privación de la libertad.

Prisión preventiva como medida cautelar y como pena equiparada



Para los efectos del DEP: la prisión preventiva *es prisión*, por ello el tiempo transcurrido en prisión preventiva se abona al de la pena. En consecuencia, cuando se impone la prisión, sea cautelar o condenatoria, deben aplicarse también todos los medios de protección, entre ellos la jurisdicción especializada en cuestiones de reclusión, es decir, la de ejecución penal. De lo contrario, se caería en un contrasentido: que la situación de los presos en espera de sentencia sea peor que la de quienes ya vieron derrotada su presunción de inocencia.

En este orden de ideas, cabe mencionar que la presunción de inocencia no se defiende:

1. Al simular un trato de inocentes hacia las personas presas sin condena.
2. Cuando se niega o maquilla el carácter de medida coactiva privativa de la libertad de la prisión preventiva.
3. Si se desconoce que estas y estos internos cumplen con una pena equiparada que se les impuso sin sentencia condenatoria de por medio.

Por el contrario, una postura a favor de la presunción de inocencia implica:

1. Admitir que la prisión preventiva se equipara a la pena privativa de la libertad definitiva.
2. Garantizando el acceso a la defensa pública y al investigador al servicio de la defensa pública para restringir su aplicación y reducir su duración.<sup>46</sup>
3. Reparando el daño causado por su indebida imposición.

<sup>46</sup>Figura vigente en Costa Rica, Colombia y Chile. En México, en los estados de Guanajuato y de Zacatecas. Véase Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, *El investigador al servicio de la defensa pública. Manual para favorecer la equidad procesal*, México, 2008.



La prisión derivada de una medida cautelar no constituye una medida procesal meramente *limitativa o restrictiva* de la libertad (como sería la prohibición de acercarse a un domicilio), sino *privativa* de la misma. Toda prisión preventiva es privativa de la libertad y ello implica que, para el legislador, la presunción de inocencia, como *regla de trato*, cede ante otros fines de la justicia penal,<sup>47</sup> como son: asegurar la presencia del imputado en el proceso, preservar la seguridad de la víctima, testigos o peritos, o preservar la integridad de la investigación.

La tarea del DEP es partir de una situación jurídica o *dato dado*, para (al menos) dotar de una protección equiparada a las personas en prisión preventiva y a quienes cumplen una pena de prisión; ambas se encuentran en situaciones distintas por su causa y denominación, pero similares en cuanto a la aflicción y la vulnerabilidad en que se coloca a toda persona encerrada. Negar la protección de las leyes y de los tribunales a las PPL en prisión provisional alegando que deben ser tratados como inocentes constituye un *falso garantismo*.

En efecto, la única forma de tratar como *no culpable* a la persona en prisión preventiva sería ponerla en libertad; por lo tanto, la prisión preventiva implica, inevitablemente darle un trato de culpable a quien es inocente. En ese sentido, y a manera de ejemplo, Julián López Masle explica que el artículo 150 del Código Procesal Penal chileno establece que la prisión preventiva ha de imponerse “de manera que no provoque otras limitaciones que las necesarias para evitar la fuga y para garantizar la seguridad de los demás internos y de las personas que cumplieren funciones o por cualquier motivo se encontraren en el recinto”.<sup>48</sup>

El cuidadoso lenguaje empleado por el legislador chileno no es suficiente para quitarle el carácter de “presos” y “presas” a las personas que, privadas de la libertad, esperan una sentencia. Las limitaciones que se le reconocen a la prisión preventiva son igualmente aplicables a la continuación de la prisión tras la sentencia. En otras palabras, ambas son privativas del mismo derecho fundamental a la libertad, sin que ninguna deba agravarse injustificadamente. Asimismo, los dos tipos de prisión se distinguen por su título o causa legal que las genera, así como por la ubicación de las prisiones en que se ejecutan y, en algunos casos por la vestimenta de las PPL, o por otros elementos afines, pero no por su contenido esencial: el encierro de la persona.

La razón por la cual las personas en prisión preventiva son tratadas como culpables en detrimento de su presunción de inocencia está en el resultado de una ponderación entre la libertad personal y los derechos de las víctimas y de la colectividad. En materia constitucional, la ponderación entre dos derechos humanos es la forma de resolver

<sup>47</sup>La Primera Sala de la SCJN ha dictado jurisprudencia por la que señala el carácter *poliédrico* del derecho a la presunción de inocencia como regla de trato procesal, regla de prueba y estándar probatorio. Véase tesis con los registros números 206091, 206092 y 206093. En este sentido, la prisión preventiva impacta directamente la primera acepción de este derecho e, indirectamente, la segunda y la tercera, en tanto que, en el primer caso, la PPL recibe un trato opuesto al de una persona inocente, mientras que, en el segundo, tendrá más dificultades para aportar medios de prueba; asimismo, en el tercero, como consecuencia de las afectaciones previas, tendrá más dificultades para mantener la presunción de inocencia ante el caudal probatorio que aporte la acusación.

<sup>48</sup>María Inés Horvitz Lennon y Julián López Masle, *Derecho procesal penal chileno*, tomo I, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2008, p. 390, nota al pie núm. 55.

los conflictos que surgen entre ambos. Un caso análogo es el del derecho a la libertad de expresión y el derecho a la intimidad.

Señalar que las personas en reclusión provisional pueden ser tratadas como inocentes constituye una afrenta al sentido común que redundará, paradójicamente, en la proliferación de la prisión preventiva. Si en la conciencia colectiva se asume el discurso de que las personas bajo prisión cautelar “serán tratadas aplicando el principio de inocencia”, el resultado es una legitimación de esta práctica. Mientras más suave se considere la prisión cautelar, menos moderación habrá en su imposición; por el contrario, si se le considera como una privación del derecho a la libertad equiparada a la pena, se aplicará con mayor mesura.

Negar el carácter coactivo de la prisión preventiva debilita los derechos de las PPL en vez de favorecerlos porque impide el acceso a las prestaciones propias de la ejecución penal y a la justicia de ejecución, que es precisamente uno de los derechos denominados *derechos-llave*. Se le asigna este término ya que constituye un prerrequisito para ejercer otros derechos —en este caso, el derecho a condiciones de vida digna y segura en reclusión, así como el derecho a la protección judicial ordinaria—. En Argentina, por ejemplo, así como en muchos otros países latinoamericanos, es habitual que las PPL no tengan acceso a los servicios durante la prisión preventiva y que, incluso, se les segregue.<sup>49</sup>

En la medida en que la pena de prisión se *secularice*, despojándola de finalidades morales o *metalegales*, se hace más evidente la semejanza entre la prisión cautelar y la retributiva, con la sola distinción de título y no de contenido. Esto no significa darle un carácter más represivo a la prisión preventiva, sino asimilar las condiciones de la prisión definitiva en la preventiva, quitándoles toda carga intrusiva en tanto ninguna persigue la “transformación moral del condenado” ni “reeducar, redimir, recuperar, resocializar u otras ideas semejantes”, a la vez que ambas requieren de derechos y garantías.<sup>50</sup>

### *La prisión preventiva oficiosa*

La prisión preventiva oficiosa se impone *motu proprio* por los jueces al considerar la gravedad del delito cuya comisión será objeto de investigación, a partir del listado del segundo párrafo del artículo 19 constitucional, a saber: delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos por medios violentos como armas y explosivos, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de su salud.

Por definición, esta modalidad de prisión preventiva excluye el análisis de la necesidad de cautela, elemento central de su justificación excepcional en el Sistema Interamericano, por lo que su validez tarde o temprano se decidirá por la CorIDH.

<sup>49</sup>Informe sobre la visita a Argentina del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes CAT/Op/Arg/1 27 de noviembre de 2013, disponible en [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fOP%2fARG%2f1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fOP%2fARG%2f1&Lang=en).

<sup>50</sup>Véase Luigi Ferrajoli, *op. cit.*, p. 223.

Mientras tanto, en este punto México mantiene una *capitis diminutio* frente a los estándares convencionales; un *subsidio* injustificado a los fiscales y la policía (que los aleja de la necesidad de profesionalizarse), y una disrupción a nuestro incipiente sistema de justicia acusatorio.

Afortunadamente, el nuevo sistema de justicia penal en México tiende a hacer un uso más restringido de la prisión preventiva. Ello no basta, se hace indispensable eliminar la prisión preventiva oficiosa para realizar una ponderación entre libertad y seguridad sin finalidades preventivas o punitivas extraprocesales y sin adelantar el proceso mediante la reencarnación de la *averiguación previa* que caracterizó al sistema inquisitivo mexicano. Mientras tanto, lo mínimo que se puede hacer es otorgarle la misma protección que a la pena.

### Consideraciones sobre la figura del arraigo

Al igual que en el caso de la prisión preventiva, las siguientes líneas se centran en el análisis de la ejecución del arraigo y no de su naturaleza en tanto medida cautelar que tiene por finalidad detener a la persona para investigar su conducta con el propósito de determinar si la misma puede ser objeto de una imputación penal. Cabe señalar que su constitucionalidad depende de la admisibilidad de sus fines y la legitimidad de su propósito de acuerdo con la naturaleza misma de las medidas cautelares dentro de un sistema de justicia penal acorde con todo el entramado de principios constitucionales y convencionales, y no meramente de su ubicación en el texto constitucional que no la hace válida *per se*, de la misma manera que si por algún desvarío legislativo se incluyese la esclavitud en nuestra Carta Magna, ello no le prestaría legitimación.

Al igual que la prisión preventiva oficiosa, el arraigo constituye un *subsidio* a las fiscalías y policías, con la diferencia de que su imposición tiene lugar sin un sustrato probatorio mínimo y sin discutir la necesidad de cautela. La imposición de cualquier medida cautelar en esas condiciones viola el principio democrático que subyace en el sistema acusatorio mismo, como se ha reconocido en las siguientes resoluciones de la Corte Interamericana:

- Caso “Acosta Calderón *vs.* Ecuador”, sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C. No. 129. Párrafos 74 y 135.
- Caso “López Álvarez *vs.* Honduras”, sentencia de 01 de febrero de 2006. Serie C. No. 141. Párrafos 67 a 69 y 81.
- Caso “Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez *vs.* Ecuador”, sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C. No. 170. Párrafos 93 y 103.
- Caso “Barreto Leyva *vs.* Venezuela”, sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C. No. 206. Párrafos 111, 119, 121 y 122.

Es una constante que los sistemas políticos autoritarios producen figuras y sistemas jurídicos inquisitivos, con el mismo tinte autoritario. En cambio, los sistemas políticos

democráticos producen sistemas jurídicos acusatorios adversariales, en donde las decisiones son producto de las posturas contradictorias y en igualdad de circunstancias de las partes.

Resulta ajeno a la lógica del sistema acusatorio que antes de iniciar la investigación preliminar respecto de la conducta de una persona (en el caso de *vinculación a proceso con prisión preventiva*), se le someta a semanas o meses de detención sin que en este periodo pueda aportar elementos de descargo, no sólo por las limitaciones que le impone su encierro, sino porque todavía no se le ha formulado ninguna imputación. Si bajo el sistema inquisitivo el arraigo era injustificable, ahora es, además, innecesario.

### *El derecho de ejecución penal durante el arraigo*

La naturaleza de la figura del arraigo en el Derecho mexicano se puede entender como una “pre prisión preventiva” en sede de la Fiscalía o Ministerio Público y no en centros de reclusión administrados por autoridades ajenas a la investigación del delito.

En efecto, como se desprende de lo antes visto, la prisión preventiva tiene lugar antes de que inicie la investigación y antes de que se decrete el inicio de la investigación preliminar o *no formalizada* bajo el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales. En otras palabras, se trata no sólo de “detener para investigar”, sino de “detener para investigar si se va a investigar”.

Con independencia de los cuestionamientos que han sido referidos sobre la constitucionalidad y convencionalidad de la figura del arraigo, así como de la pérdida de su razón de ser bajo el nuevo sistema acusatorio, lo que interesa aquí —desde la perspectiva del Derecho de ejecución penal— no es la legitimación del título, sino el régimen mismo de la privación de la libertad con los derechos y obligaciones que entraña, así como el funcionamiento de los órganos y la regulación de procedimientos administrativos y judiciales ordinarios para su protección y salvaguarda.

De no atenderse a la situación fáctica del arraigo por considerar que la figura carece de legitimidad, se caería en una situación similar a la que hemos denunciado en la prisión preventiva, donde el debate se ha centrado en su validez e imposición en tanto medida cautelar, mientras que sus condiciones materiales y jurídicas de ejecución han permanecido en una especie de limbo.

En el sentido apuntado, estimamos que si la LNEP, como se prevé, no regula expresamente la ejecución material del arraigo, dada la similitud de la situación de las personas bajo arraigo con la que presentan las personas en prisión preventiva, deberá aplicarse esta Ley por lo menos en todo lo que concierne al régimen de reclusión; a la aplicación de los días bajo arraigo a la duración de la pena, así como en el acceso a recursos administrativos y judiciales para la protección de sus derechos y solventar las controversias que se presenten con las autoridades administrativas responsables de auxiliar en su aplicación.

Las razones a favor de jueces de ejecución especializados para resolver las cuestiones propias de la reclusión, y particularmente de la reclusión preventiva, son igualmente aplicables a la condición de arraigo, por lo que deben ser dichos jueces y no los de control los competentes para intervenir en las controversias planteadas, ya que si bien los jueces de control impondrán ambas medidas, ellos están centrados en el examen de los méritos para determinar su procedencia y no cuentan con las herramientas, ni el tiempo, ni los antecedentes para resolver las controversias propias de la ejecución misma como una cuestión principal y no meramente accesoria.

Por otra parte, el hecho de que la autoridad interviniente como auxiliar de la justicia en el arraigo pertenezca al Ministerio Público, autoridad distinta a la que participa con el mismo carácter auxiliar durante la ejecución de la prisión cautelar o definitiva, no tiene por qué obrar en demérito de la competencia de los tribunales de ejecución penal para garantizar el pleno cumplimiento de resoluciones judiciales en la esfera administrativa; por el contrario, las personas bajo arraigo se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad debido a los apremios de las agencias investigadoras por obtener resultados. Ello amerita el control de una autoridad distinta a la que investiga, con la especialización necesaria para cumplir con sus atribuciones sin distraerse en funciones distintas, como ocurriría con los jueces de control.

La necesidad de un control judicial respecto de la ejecución del arraigo debe extenderse al periodo de retención constitucional, en el que la persona permanece igualmente bajo la responsabilidad material (no “a disposición”) de la misma autoridad que le persigue, colocándosele en un estado de extrema vulnerabilidad.

### *Régimen jurídico de la ejecución del arraigo*

Al igual que la prisión preventiva y que la pena de prisión, la ejecución del arraigo no obedece a fines propios, sino al cumplimiento de una resolución judicial que constituye el título jurídico para encerrar a las personas por periodos determinados o determinables, por lo que su régimen jurídico es similar al de la prisión y puede definirse a partir de la categorización de los derechos que se restringen, que se adquieren y que se conservan durante su imposición.<sup>51</sup> Notoriamente, la duración del arraigo implica adecuaciones respecto de la prisión. Así, por ejemplo, el derecho de acceso a la educación de la persona arraigada tendrá una dimensión más limitada que el de la persona que cumple una pena de prisión o se encuentra bajo prisión preventiva.

Del mismo modo que en el caso de la prisión preventiva oficiosa, es previsible que, pese a la interpretación de la SCNJ respecto de los límites de la convencionalidad definidos en la Contradicción de tesis 293/2011 antes citada, el Sistema Interamericano de Justicia decreta la violación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y que, como consecuencia de ello, se elimine finalmente la figura del arraigo en México.

<sup>51</sup>Véase al respecto el “Tríptico de los Derechos en Ejecución Penal”, disponible en <http://bit.ly/1TzukNh>.

## Bibliografía

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de derechos humanos en México*, 24 de septiembre de 1998, disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/mexico98sp/indice.htm>.
- , “Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas”, Resolución 1/08. 3-14 marzo 2008, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp>.
- , *Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas*, 31 de diciembre de 2011, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>.
- , *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en Las Américas*, 30 de diciembre de 2013, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del Garantismo Penal*, Madrid, 1995.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, comentario al artículo 18 constitucional, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III, México, Cámara de Diputados-LVIII Legislatura/Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- , *Manual de prisiones*, México, Porrúa, 1970.
- GARLAND, David, *Castigo y sociedad moderna. Un estudio de la teoría social*, México, Siglo XXI Editores, 2006.
- HORVITZ LENNON, María Inés y Julián Masle López, *Derecho procesal penal chileno*, tomo 1, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2008.
- NASH ROJAS, Claudio, *La concepción de derechos fundamentales en Latinoamérica*, México, Fontamara, 2010.
- RODRÍGUEZ HURTA, Gabriela *et al.*, Interpretación conforme; metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, coedición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación México, 2013.

Derecho a la defensa adecuada y defensoría pública

Introducción

La facultad punitiva del Estado es uno de los aspectos más sensibles en las relaciones entre el poder público y los individuos. A través de ella se permite al Estado establecer límites y privaciones de los bienes jurídicos más importantes de la persona protegidos por el Derecho como son: la libertad, la integridad física, la propiedad o los derechos políticos. Los riesgos del uso excesivo de la facultad punitiva en contra de los individuos se reducen mediante la existencia de una serie de principios y derechos procesales que en su conjunto han sido llamados por la doctrina como “debido proceso”.

En el paradigma procesal penal acusatorio y oral que rige en México y en la gran mayoría de los países de la región latinoamericana, el principio de contradicción entre las partes es parte fundamental del debido proceso. Este principio exige que exista *igualdad de armas* entre la acusación y la defensa, lo que implica que durante el proceso penal, las partes tengan la posibilidad de argumentar, presentar pruebas, interponer recursos y ser escuchados en todas las fases, desde el primer momento de contacto con los órganos de investigación y procuración de justicia hasta incluso el momento de la extinción de la pena, si éste fuera el caso. El principio de contradicción se centra en reducir las asimetrías existentes entre la parte acusadora, primordialmente el Estado, frente a los individuos procesados, quienes se encuentran tradicionalmente en condiciones de mayor vulnerabilidad frente a la acción punitiva del Estado.

El principio de contradicción tiene como principal accionante a la defensa adecuada, término por el que debemos de entender de forma amplia, un conjunto de

Sumario

Introducción . . . . .	749
Defensa penal adecuada en el marco constitucional y convencional . . . . .	751
La defensoría pública: institución pública encargada de garantizar la defensa adecuada . . . . .	764
Caso Ruano Torres y otros vs. El Salvador (2015). Los parámetros de la defensa pública en América Latina . . . . .	767

derechos de desarrollo histórico dentro de la tradición liberal que garantizan la efectiva participación en igualdad de condiciones de los individuos en cada uno de los eventos procesales relevantes. Dentro de estos derechos se encuentran aquellos dirigidos a no inculparse a sí mismo, no ser objeto de torturas y tratos crueles, poder confrontar la teoría del caso del acusador, solicitar, recabar y presentar material probatorio, y acceder a los beneficios que otorga la ley por su cooperación en el esclarecimiento de los hechos, entre muchos otros que contienen la Constitución, los tratados internacionales, así como las leyes adjetivas y su interpretación.

A pesar de la universalidad de los derechos de defensa, su ejercicio efectivo requiere de conocimiento técnico jurídico. Por lo tanto, para su adecuada positivización es necesario que el individuo sujeto a un proceso penal tenga acceso a un abogado capacitado que lo represente como garantía plena. Es necesario que el abogado defensor se encuentre capacitado para dar una defensa adecuada, y que cuente con los elementos materiales necesarios para que pueda realizar su labor libremente conforme a los principios más desarrollados de la profesión y siempre a favor de la protección de los derechos de defensa de su representado. La ausencia o deficiencia de la representación por un abogado capaz limita el ejercicio efectivo de los derechos de defensa de cualquier sujeto.

El acceso a un abogado que pueda brindar una defensa adecuada es limitado, más en regiones como Latinoamérica en donde los índices de desigualdad, marginación y pobreza son dramáticos. El costo de los servicios profesionales que prestan los abogados es un obstáculo para que la población pueda acceder a ellos. Los costos económicos que podría enfrentar una familia porque uno de sus integrantes se vea sujeto a un proceso pueden arruinar completamente las finanzas familiares para aquellos que tienen poco e incluso ser inaccesibles para los que menos tienen.

Debido a lo anterior las sociedades latinoamericanas han desarrollado diversas formas de garantizar el acceso a una defensa adecuada para cualquier persona sin importar su condición socioeconómica ni otras circunstancias de vulnerabilidad como nacionalidad, edad, sexo o género. Entre éstas se tienen las opciones altruistas creadas por los mismos abogados quienes, conscientes de estas desigualdades, comprometen parte de su labor de forma *pro bono*, o a través de la creación de asociaciones expresamente orientadas para auxiliar a los defendidos de bajos recursos, cubriendo una parcialidad de las necesidades de defensa penal.

Desde el cambio de paradigma procesal penal acusatorio y oral, los Estados latinoamericanos han optado por una opción institucionalizada para garantizar una defensa adecuada mediante la creación de las defensorías públicas. Éstas son oficinas públicas organizadas para la prestación de este servicio de forma gratuita mediante la contratación de abogados, ya sea a través de licitaciones de los servicios o por el establecimiento de un servicio civil de carrera. Se han creado leyes y programas orientados a la construcción y fortalecimiento de dichas defensorías públicas conforme a diversos principios para dotarlas de autonomía institucional, así como garantizar la independencia técnica de la labor de los defensores públicos. El objetivo principal de la existencia de las defensorías públicas es asegurar que todas las personas sujetas a un



proceso penal puedan contar con la defensa técnica adecuada que garantice el principio de contradicción dentro del proceso penal.

Tanto la jurisprudencia nacional como la emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) han sido activas en los años recientes para establecer los parámetros dentro de los cuales debe realizarse tanto la defensa penal, como la organización institucional de la defensa pública. Datos de la región muestran que alrededor del noventa por ciento de los procesados penalmente recurren a los servicios de la defensa pública, por lo que aun cuando el vínculo entre estos dos temas es estrecho debe distinguirse para observar el ámbito y responsabilidades que tiene cada una. La defensa adecuada se orienta a la parte sustantiva, a la actuación del defensor dentro del proceso, independientemente de su naturaleza como público o privado, así como al propio derecho que tiene el acusado de defenderse. Por su parte, la defensoría pública se refiere a la obligación que han asumido los Estados de crear organizaciones públicas encargadas de prestar el servicio de defensa adecuada. Su regulación abarca principalmente temas de autonomía institucional, servicio civil de carrera, selección y capacitación de defensores públicos y control de gestión dentro de las mismas.

### Defensa penal adecuada en el marco constitucional y convencional

La fracción VIII del apartado B del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), reconoce el derecho del imputado a una “defensa adecuada por abogado” en los siguientes términos:

Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera.

Desde la incorporación del concepto de “defensa adecuada” en la Constitución mexicana, los tribunales del Poder Judicial de la Federación realizan la interpretación de sus elementos y alcances. De acuerdo con una tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la defensa adecuada implica un elemento formal: que el defensor acredite ser perito en derecho, y un elemento material, relativo a que “actúe diligentemente con el fin de proteger las garantías procesales del acusado y evitar que sus derechos se vean lesionados”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Tesis aislada P. XII/2014 (10a.), bajo el rubro “DEFENSA ADECUADA DEL INCLUPADO EN UN PROCESO PENAL. SE GARANTIZA CUANDO LA PROPORCIONA UNA PERSONA CON CONOCIMIENTOS TÉCNICOS EN DERECHO, SUFICIENTES PARA ACTUAR DILIGENTEMENTE CON EL FIN DE PROTEGER LAS GARANTÍAS PROCESALES DEL ACUSADO Y EVITAR QUE SUS DERECHOS SE VEAN LESIONADOS”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. época, libro V, abril de 2014, tomo I, p. 413. La tesis agrega que la defensa pro-

El artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en su párrafo segundo, incluye varios incisos que contienen esta idea; por ejemplo, conforme al inciso d), el inculcado tiene derecho de “defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor”, mientras que el inciso e) consagra su “derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley”.

En el “Caso Ruano Torres *vs.* El Salvador (2015)” resuelto por la Corte IDH y del cual se abundará en el siguiente apartado, se encuentran algunos de los principios que debe tener esta defensa adecuada, llamada técnica para el paradigma interamericano. En este se establece que “El derecho a la defensa es un componente central del debido proceso que obliga al Estado a tratar al individuo en todo momento como un verdadero sujeto del proceso, en el más amplio sentido de este concepto, y no simplemente como objeto del mismo”. Señala los momentos de inicio y cierre en el ejercicio del derecho estableciendo que “El derecho a la defensa debe necesariamente poder ejercerse desde que se señala a una persona como posible autor o partícipe de un hecho punible y sólo culmina cuando finaliza el proceso, incluyendo, en su caso, la etapa de ejecución de la pena.”

También dice que:

El derecho a la defensa se proyecta en dos facetas dentro del proceso penal: por un lado, a través de los propios actos del inculcado, siendo su exponente central la posibilidad de rendir una declaración libre sobre los hechos que se le atribuyen y, por el otro, por medio de la defensa técnica, ejercida por un profesional del Derecho, quien cumple la función de asesorar al investigado sobre sus deberes y derechos y ejecuta, *inter alia*, un control crítico y de legalidad en la producción de pruebas.

El defensor, sin importar que sea público o privado, es considerado en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), como un sujeto del procedimiento penal, que adquiere la calidad de parte<sup>2</sup> al representar y asistir al acusado, imputado o sentenciado<sup>3</sup> y como requisito elemental debe ostentar ser licenciado en derecho o abogado titulado, con cédula profesional.<sup>4</sup> Puede presumirse como defensor aquel que presta sus servicios bajo la modalidad de servidor público de la Defensoría Pública Federal o de las Defensorías entidades federativas; así como aquella persona que brinde servicios de defensa particular.<sup>5</sup>

---

porcionada por “persona de confianza” debe cumplir las mismas especificaciones, pero que el juzgador no tiene la carga de evaluar los métodos que el defensor emplea para llevar adelante la defensa.

<sup>2</sup>CNPP, artículo 105, fracción IV y segundo párrafo.

<sup>3</sup>El artículo 112 del CNPP divisa las denominaciones que adquiere la persona sometida al proceso penal: El imputado es “quien sea señalado por el Ministerio Público como posible autor o partícipe de un hecho que la ley señale como delito”; el acusado será “la persona contra quien se ha formulado acusación”, y sentenciado es “aquel sobre quien ha recaído una sentencia aunque no haya sido declarada firme”.

<sup>4</sup>CNPP, artículo 113 “Derechos del imputado”, fracción XI, y artículo 115, primer párrafo.

<sup>5</sup>CNPP., artículo 3, Glosario, fracción V.

El objetivo primordial que tiene el defensor es cumplir con la obligación de prestar una defensa adecuada<sup>6</sup> y técnica,<sup>7</sup> actividad vigilada por el órgano jurisdiccional. Sus obligaciones se encuentran enmarcadas a grandes rasgos en el artículo 117 del CNPP y en las actuaciones procesales desarrolladas en las etapas del procedimiento penal. La cobertura de actuación de la figura del defensor abarca, no sólo las obligaciones que se le adjudican dentro del proceso, sino que se extienden a la protección integral de los derechos del imputado.

La defensa considerada como adecuada y técnica implica, además de la necesidad de tener un defensor; contar con las herramientas necesarias para desempeñar su labor, y que las mismas estén estipuladas por ley. El uso de estas herramientas, mediante el acceso que la ley proporcione a ellas, es el indicador de si la defensa es adecuada o técnica. La defensa adecuada se observa en la interacción del defensor con el acusado, imputado o sentenciado, así como con la representación que asume de éste frente a los demás sujetos del procedimiento penal y del órgano jurisdiccional. El juez es quien califica lo adecuado de la defensa y en caso de encontrar que la defensa sea deficiente, puede advertir la necesidad de fortalecer la defensa sustituyendo al defensor o nombrando uno adicional, salvaguardándose los derechos tanto del imputado como los de su contraparte.

Existen diversos momentos relevantes para calificar la defensa como adecuada en el proceso, que va desde la detención del acusado hasta el último acto de molestia. Existe también la obligación de las autoridades de hacer del conocimiento del sujeto imputado su derecho a una defensa adecuada desde el primer momento, de informar el contenido y alcance de éste, así como de las herramientas con que cuenta para hacerlo valer. A continuación se abordan algunos de los momentos más importantes en donde se presenta el derecho a una defensa adecuada.

### *Derecho a ser asistidos por intérpretes o traductores y defensores en su propia lengua*

En el apartado A del artículo 2º, fracción VIII de la CPEUM, sobre el reconocimiento y garantía de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, se destaca el derecho que tiene este sector de la sociedad a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

<sup>6</sup>DEFENSA ADECUADA. A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DIEZ DE JUNIO DE DOS MIL ONCE, ESTE DERECHO FUNDAMENTAL ÚNICAMENTE SE GARANTIZA CUANDO EL INculpADO, AL RENDIR SU DECLARACIÓN MINISTERIAL, ES ASISTIDO POR UN LICENCIADO EN DERECHO, POR LO QUE SI LO HIZO SOLO EN PRESENCIA DE PERSONA DE SU CONFIANZA, AQUÉLLA CARECE DE VALOR PROBATORIO (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL). Jurisprudencia Tesis: I.9o.P.J/8 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. época, libro XXII, julio de 2013, tomo 2, p. 1146. Esta jurisprudencia de Tribunales Colegiados precisa que el derecho fundamental a una defensa adecuada se garantiza únicamente cuando el imputado en la averiguación previa y en el proceso está representado por un licenciado en derecho y con la defensa técnica (formal) que efectúa un licenciado en derecho por ser la persona experta, aptitudes con las que no cuenta la persona de confianza.

<sup>7</sup>El artículo 121 del CNPP hace referencia a la garantía de la defensa técnica y la advierte como: “Siempre que el órgano jurisdiccional advierta que existe una manifiesta y sistemática incapacidad técnica del defensor, prevendrá al imputado para que designe otro...”

Lo particular de esta fracción es el reconocimiento a nivel constitucional de la interacción entre los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas con el Estado, elevado a rango de derecho fundamental al citar que estos grupos podrán “acceder plenamente a la jurisdicción del Estado”, considerando la manera de vivir de las comunidades indígenas, en lo que hace a “sus costumbres y especificidades culturales”. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como un derecho humano el acceso pleno a la jurisdicción del Estado e identifica la asistencia necesaria de por lo menos contar con un traductor práctico, al revestir esta figura una relevancia con su intervención, “toda vez que de la comunicación efectiva y la transmisión de mensajes depende el ejercicio efectivo del derecho de defensa y la posibilidad de evitar una afectación a la esfera jurídica de sus derechos humanos”.<sup>8</sup>

Si la interacción entre un individuo y el Estado tiene como barrera el lenguaje, un intérprete o traductor asume la tarea de la defensa de intereses. A este respecto la Convención Americana de Derechos Humanos, especifica como garantía judicial en el inciso a) del artículo 8.2, que frente a los órganos jurisdiccionales, el inculcado que no entendiere o hablara el idioma del juzgado, tiene el derecho de ser asistido por intérprete o traductor de forma gratuita. Por otro lado, dentro de su Estatuto, la Corte Penal Internacional<sup>9</sup> agrega en su artículo 67.1, inciso f), que el imputado, además de ser asistido por un intérprete de forma gratuita, tiene derecho “a las traducciones necesarias para satisfacer los requisitos de equidad”.

Sobre esta normatividad el CNPP profundiza en los requisitos de una buena defensa para las comunidades y pueblos indígenas. En sus artículos 45, párrafo segundo y 113, fracción XII, se establece como un derecho del imputado y un deber, obligando al órgano jurisdiccional a garantizar su acceso. En esta legislación se ubica al traductor o interprete como una pieza elemental para la comunicación, apreciándose una división para las “personas que no hablen o no entiendan el idioma español” y para el caso en que “el imputado no hable o entienda el idioma”, entendiéndose que el derecho es válido para toda aquella persona que participe en las etapas del procedimiento penal. En el aspecto de la defensa, el traductor o interprete sirve como canal de comunicación para el derecho a la defensa, salvaguardándose el derecho del imputado a nombrar uno de su confianza y para comunicarse con el defensor cuando éste no domine su idioma, así como para la traducción cuando éstos versen en otro idioma a “fin de dar certeza jurídica sobre las manifestaciones del declarante”.<sup>10</sup>

<sup>8</sup>PERSONAS INDÍGENAS SUJETAS A PROCESO PENAL. ELEMENTOS BÁSICOS QUE DEBEN SATISFACERSE PARA DESIGNAR A UN TRADUCTOR PRÁCTICO, A FIN DE GARANTIZAR EL DERECHO HUMANO DE ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN. Jurisprudencia 1a./J. 86/2013 (10a.), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. época, libro XXIV, septiembre de 2013, tomo 1, p. 808.

<sup>9</sup>De acuerdo al Estatuto de la Corte, tiene personalidad jurídica internacional y está facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional de conformidad con el presente Estatuto y tendrá carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales. Tendrá competencia sobre los crímenes de genocidio, lesa humanidad, guerra y agresión.

<sup>10</sup>CNPP, artículo 45, párrafo primero.

Como lo indica la SCJN, el intérprete o traductor, así como el defensor “constituyen parte del derecho fundamental a la defensa adecuada” y ambos “son quienes acercan al órgano jurisdiccional con la especificidad cultural del indígena”.<sup>11</sup>

*No intervención de las comunicaciones privadas entre defensor y detenido o restricción de las mismas entre inculpados o sentenciados de delincuencia organizada con su defensor*

En ejercicio al derecho a la defensa, el defensor debe establecer un vínculo de representación con la persona sujeta a proceso penal con el fin de desplegar una asesoría adecuada. De acuerdo al principio de contradicción y como parte de la estrategia de defensa, es vital que se respete la privacidad entre defensor y acusado. Aunque la intervención de comunicaciones privadas está permitida, con autorización previa ante la autoridad judicial, para el caso de la comunicación con el defensor está expresamente prohibida. En el párrafo décimo tercero del artículo 16 constitucional, se establece que las conversaciones entre defensor y detenido no podrán ser intervenidas, ni aquellas materias que aborden carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo. Esta misma prohibición se encuentra en el artículo 294 del CNPP en donde se ubica cual será el objeto de la intervención de comunicaciones privadas.

En materia de delincuencia organizada en el artículo 18, noveno párrafo, de igual manera se deja a salvo el derecho a la defensa, ya que se permite a las autoridades competentes restringir únicamente las comunicaciones entre terceros con los inculpados y sentenciados, salvo el acceso a su defensor. Si fuere el caso que se diera intervención en comunicaciones distintas a la de la defensa, bajo el artículo 23 de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada (LFCDO), el defensor también tiene actuación, al tener el deber de verificar el contenido de los resultados sobre intervenciones de comunicaciones privadas y solicitar al juez su destrucción si no fueren relevantes.

Además, el CNPP establece que será desde el periodo de custodia, cuando el detenido podrá ejercer su derecho de consultar en privado a su defensor,<sup>12</sup> derecho que de igual manera se extiende para antes y después de las audiencias.<sup>13</sup> La comunicación entre la defensa y el acusado, es establecida de igual forma por la Convención Americana, en donde se agrega que la comunicación será “de forma libre y privada”,<sup>14</sup> así

<sup>11</sup>PERSONAS INDÍGENAS. MODALIDADES PARA EJERCER EL DERECHO FUNDAMENTAL DE DEFENSA ADECUADA CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 20., APARTADO A, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Jurisprudencia 1a./J. 61/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. época, libro 1, diciembre de 2013, tomo I, p. 285.

<sup>12</sup>CNPP, artículo 152, fracción II.

<sup>13</sup>CNPP, artículo 53, párrafo segundo.

<sup>14</sup>CADH, artículo 8.2, inciso d).

como en el Estatuto de la Corte Penal internacional, en donde se señala que la comunicación será confidencial.<sup>15</sup>

### *Carga de la prueba para la parte acusadora e igualdad procesal entre la acusación y defensa*

En el artículo 20 constitucional, apartado A, fracción V se aborda otro aspecto esencial para la defensa del acusado, mediante el cual se adjudica la responsabilidad de la carga de la prueba al Ministerio Público para demostrar la culpabilidad, así como la igualdad procesal ante la acusación o defensa. Esta fracción plantea dos cuestiones bajo la tesitura de los principios generales, toda vez que la actuación de las partes debe ser vista y abordada por el órgano jurisdiccional bajo la óptica de los principios de inmediación y contradicción para preservar la igualdad procesal, pero la carga de la prueba sólo será una obligación para la parte acusadora. La carga de la prueba viene regulada en el artículo 130 del CNPP. Por otro lado, el Estatuto de la Corte Penal Internacional establece como derecho del acusado “a que no se invierta la carga de la prueba, ni le sea impuesta la carga de presentar contrapruebas”<sup>16</sup> y le corresponde al fiscal probar la culpabilidad del acusado.<sup>17</sup>

Es importante citar que la CADH no aborda el concepto de la carga de la prueba; sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que la carga de la prueba corresponde tanto al demandante como al demandado, no obstante, cada parte tiene la obligación de probar el hecho al que refiere,<sup>18</sup> por tal motivo es de considerar a la carga de la prueba como “dinámica”.<sup>19</sup> En el “Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras”, la Corte IDH atribuye a la Comisión Interamericana de Derechos humanos, la calidad de demandante, dado que es quien reclama al Gobierno por la desaparición de una persona;<sup>20</sup> no obstante, en el “Caso Radilla Pacheco vs.

<sup>15</sup>Estatuto de la Corte Penal Internacional, artículo 67.1, inciso b).

<sup>16</sup>*Ibid.*, artículo 67.1, inciso i).

<sup>17</sup>*Ibid.*, artículo 66.2, inciso i).

<sup>18</sup>Alirio Abreu Burelli, “La prueba en los procesos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Memoria del Seminario: El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el umbral del siglo XXI*, Corte IDH/Organización de Estados Americanos/Agencia Española de Cooperación Internacional/Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos, San José, Costa Rica, 2003, pp. 115 y 123. El autor, bajo su perspectiva de juez de la Corte IDH, apunta que el principio general y clásico sobre la carga de la prueba se expresa en la mayoría de los códigos al disponer que las partes tienen la carga de probar sus respectivas afirmaciones de hecho. Trasladando este concepto de derecho común al derecho internacional cabe señalar que corresponde igualmente a la parte que alega un hecho la obligación de probarlo.

<sup>19</sup>Luisa Fernanda Castañeda Quintana, “El contexto como materialización de la prueba indiciaria en la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Revista Nueva Época*, disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29299.pdf>, p. 102. La autora apunta: “Doctrinariamente la carga dinámica de la prueba es conocida como la posibilidad de trasladar esta carga de probar los hechos a la parte que está en mejores condiciones para hacerlo”.

<sup>20</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo), Honduras, 29 de julio de 1988, párr. 123.

Estados Unidos Mexicanos”, aclara que el Estado tiene la obligación de probar si intenta “el control de los medios para aclarar hechos ocurridos dentro de su territorio”.<sup>21</sup>

En lo que respecta a la igualdad procesal, el artículo 11 del CNPP esclarece la existencia del principio de igualdad entre las partes, garantizando la existencia de condiciones de igualdad y el pleno e irrestricto ejercicio de derechos establecidos tanto en la legislación nacional como en la internacional; no obstante, el término “igualdad” va relacionado con el aspecto “procesal”, lo cual delimita la definición. Los Tribunales Colegiados de Circuito han pronunciado que el principio de igualdad procesal de las partes prevé que todo aquello que se ofrezca como prueba debe admitirse, siempre que sea conducente y no vaya contra el derecho a juicio del juez o tribunal, lo que implica que los medios probatorios que ofrezcan deben valorarse con el mismo estándar o idénticas exigencias de juicio para generar convicción.<sup>22</sup>

La CADH establece que toda persona tiene derecho en plena igualdad a las garantías judiciales consagradas en los artículos 8º y 24, que todas las personas son iguales ante la ley y merecen igual protección de la misma. Ante la igualdad entre las partes, la Corte IDH al interpretar el artículo 44 de su Reglamento,<sup>23</sup> identifica al principio del contradictorio y lo caracteriza como aquel principio regente en materia probatoria, que busca respetar el derecho de defensa de las partes y que está inmerso en la “oportunidad en que debe ofrecerse la prueba para que haya igualdad entre las partes”.<sup>24</sup> En el mismo sentido, la Corte IDH identifica el principio de igualdad de armas al advertir la posibilidad de desigualdad procesal, por lo que es obligación de los Estados adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses.<sup>25</sup>

<sup>21</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos (Fondo), México, 23 de noviembre de 2009, párr. 119. En lo esencial, la Corte IDH refiere que si bien corresponde a la parte demandante la carga de la prueba de los hechos en que se funda su alegato, en los procesos sobre violaciones de derechos humanos la defensa del Estado no puede descansar sobre la imposibilidad del demandante de allegar pruebas, cuando es el Estado quien tiene el control de los medios para aclarar hechos ocurridos dentro de su territorio.

<sup>22</sup>IDENTIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y ANTECEDENTES PENALES DEL INculpADO. SI SE RECABARON OFICIOSAMENTE CON BASE EN LA INTERPRETACIÓN LITERAL DE LOS ARTÍCULOS 296 BIS Y 298 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL, SIN PETICIÓN EXPRESA DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL PLIEGO DE CONSIGNACIÓN O DURANTE LA INSTRUCCIÓN, Y AL DICTARSE SENTENCIA DEFINITIVA, CON APOYO EN ESOS MEDIOS DE PRUEBA, SE LE NIEGAN LOS BENEFICIOS Y SUSTITUTIVOS PENALES, SE VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD E IGUALDAD PROCESAL DE LAS PARTES. Jurisprudencia I.6o.P. J/3 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XXIX, junio de 2015, T. II, p. 1630.

<sup>23</sup>Artículo 44. Preguntas durante los debates: 1. Los jueces podrán formular las preguntas que estimen pertinentes a toda persona que comparezca ante la Corte; 2. Las presuntas víctimas, los testigos, los peritos y toda otra persona que la Corte decida oír podrán ser interrogados, bajo la moderación del presidente, por las personas a quienes se refieren los artículos 22, 23 y 24 de este Reglamento; 3. El presidente estará facultado para resolver sobre la pertinencia de las preguntas formuladas y para dispensar de responderlas a la persona a quien vayan dirigidas, a menos que la Corte resuelva otra cosa. No serán admitidas las preguntas que induzcan las respuestas.

<sup>24</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del caso Acosta Calderón vs. Ecuador (Fondo), México, 24 de junio de 2005, párr. 40.

<sup>25</sup>*El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999; párr. 119. La sentencia aduce: “Para alcanzar sus objetivos, el proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia. Es así como se atiende el principio de igualdad ante la ley y los tribunales y a la correlativa prohibición de discriminación. La presencia de condicio-

## *Declaración del acusado rendida sin asistencia del defensor*

La fracción II del apartado B del artículo 20 constitucional, “derechos del imputado”, cita que la declaración rendida sin asistencia del defensor carece de valor probatorio. La confesión fue la *prueba reina* del proceso penal para acreditar la culpabilidad del acusado en el sistema inquisitivo mixto y ha sido excluida del nuevo paradigma penal. La toma de declaraciones del acusado, cualquier manifestación sobre los hechos, o diligencia practicada por la autoridad en su persona, da derecho de ser asesorado en privado, por su defensor, antes de cualquier evento.<sup>26</sup>

La CPEUM al hacer referencia a la declaración de la persona sujeta a proceso penal, determina en su artículo 20, que carecerá de valor probatorio cuando no se haga en presencia de un defensor.<sup>27</sup> Por su parte, el artículo 8.3 de la CADH sólo refiere que la confesión se realizara sin coacción, mientras que el artículo 65.1 inciso b) del Estatuto de la Corte Penal Internacional tiene un sentido más garantista al solicitar que la confesión será rendida “tras suficiente consulta con el abogado defensor”. La jurisprudencia de la SCJN señala que el derecho a la defensa adecuada puede ser vulnerado cuando el imputado declara sin la asesoría jurídica de un defensor, declaración que no deberá ser tomada como medio de prueba, con independencia de su contenido, es decir, si tiene efectos perjudiciales hacia la defensa o si vierte elementos de exculpación que pudieran beneficiarle.<sup>28</sup>

El concepto de confesión no se encuentra más como tal dentro de la Constitución ni en el CNPP. En el artículo 201, relativo al procedimiento abreviado, se da una figura similar en la cual el imputado admita su responsabilidad por el delito que se le imputa. En el derogado artículo 207 del Código Federal de Procedimientos Penales se definía a la confesión como la declaración voluntaria hecha por persona no menor de dieciocho años, en pleno uso de sus facultades mentales, rendida ante el Ministerio Público, el juez o tribunal de la causa, sobre hechos propios constitutivos del tipo delictivo materia de la imputación emitida con las formalidades señaladas por el artículo 20 de la Constitución y era admitida en cualquier momento hasta antes de dictar sentencia irrevocable.

El primer contacto del acusado y el defensor que marca el CNPP es desde la detención y a lo largo de todo el procedimiento, por lo que es obligación del Ministerio Pú-

---

nes de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses”.

<sup>26</sup>La fracción IV del artículo 113 del CNPP, señala que el imputado tiene derecho a estar asistido de su defensor al momento de rendir su declaración, así como en cualquier otra actuación y a entrevistarse en privado previamente con él. Asimismo, el artículo 115 del mismo ordenamiento cita que: “La intervención del defensor no menoscabará el derecho del imputado de intervenir, formular peticiones y hacer las manifestaciones que estime pertinentes”.

<sup>27</sup>El artículo 114 del CNPP indica que “El imputado tendrá derecho a declarar durante cualquier etapa del procedimiento. En este caso, podrá hacerlo ante el Ministerio Público o ante el Órgano jurisdiccional, con pleno respeto a los derechos que lo amparan y en presencia de su Defensor”.

<sup>28</sup>DEFENSA ADECUADA EN MATERIA PENAL. LA ILICITUD DE LA DECLARACIÓN RENDIDA POR EL IMPUTADO SIN LA ASISTENCIA TÉCNICO-JURÍDICA DE UN DEFENSOR PROFESIONAL EN DERECHO, NO ADMITE CONVALIDACIÓN. Jurisprudencia 1a./J. 27/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XVIII, mayo de 2015, T. I, p. 242.



blico en la detención o del órgano jurisdiccional velar por este derecho durante todo el proceso; si se toma la declaración del acusado sin la presencia de un defensor, incurrirían en una falta a las formalidades del debido proceso y como resultado podría sustanciarse la reposición del procedimiento.<sup>29</sup>

Una vez nombrado el defensor, este último debe entrevistarse con el detenido en privado, solicitando un lugar adecuado para esto,<sup>30</sup> para que antes de que rinda su declaración, el defensor pueda acatar sus obligaciones de: comunicarse directa y personalmente para escuchar la versión de los hechos del acusado, hacer de su conocimiento los derechos que le asisten; de las consecuencias jurídicas de los hechos punibles, para recabar y ofrecer los medios de prueba pertinentes, etcétera.<sup>31</sup> En cuanto a los parámetros de cercanía y actuación del defensor junto con el imputado, el CNPP indica que siempre deberán actuar en conjunto, por ejemplo: desde el ocupar asiento en las audiencias,<sup>32</sup> comparecer ambos cuando así lo solicite la autoridad,<sup>33</sup> cuando se practique sobre su persona algún dictamen o pericial en donde se le recolecten muestras<sup>34</sup> o cuando se le someta al reconocimiento de personas.<sup>35</sup>

### *Acceso a los datos de la investigación para planear la defensa*

El artículo 20, apartado B, fracción VI de la Constitución trata sobre el derecho que tiene el imputado y su defensor para que se le dé acceso a los registros de la investigación ante las autoridades, desde que está detenido y antes de declarar o ser entrevistado, con el propósito de preparar la defensa. El CNPP delinea la facilitación de datos como una obligación para el Ministerio Público, dando acceso a la carpeta de investigación cuando así se requiera y ante el órgano jurisdiccional, teniendo derecho a hacerlo antes de la audiencia inicial para tener oportunidad de preparar la defensa.<sup>36</sup>

<sup>29</sup>DETENCIÓN. SI EL MINISTERIO PÚBLICO OBTUVO LA CONFESIÓN DEL INDICIADO EN LA COMISIÓN DEL DELITO, DEBIDO A QUE COMPARECIÓ ANTE ÉL POR ESTAR DETENIDO CON MOTIVO DE DIVERSA AVERIGUACIÓN PREVIA, Y EL JUEZ, PREVIO A RESOLVER SU SITUACIÓN JURÍDICA, NO RECABA LAS CONSTANCIAS QUE AVALAN LA LEGALIDAD DE AQUÉLLA Y DE LA PUESTA A DISPOSICIÓN CORRESPONDIENTE, CON EL OBJETO DE VERIFICAR QUE NO SE VIOLARON SUS DERECHOS HUMANOS Y QUE SU CONFESIÓN LA RINDIÓ LIBRE Y ESPONTÁNEAMENTE, ELLO CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LAS LEYES DEL PROCEDIMIENTO QUE AMERITA SU REPOSICIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). Jurisprudencia IV.1o.P. J/6 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XXI, agosto de 2015, T. II, p. 1966.

<sup>30</sup>CNPP, artículo 125.

<sup>31</sup>CNPP, artículo 117“Obligaciones del Defensor”.

<sup>32</sup>El segundo párrafo del artículo 56 del CNPP como excepción señala que: “El imputado asistirá a la audiencia libre en su persona y ocupará un asiento a lado de su defensor. Sólo en casos excepcionales podrán disponerse medidas de seguridad que impliquen su confinamiento en un cubículo aislado en la sala de audiencia, cuando ello sea una medida indispensable para salvaguardar la integridad física de los intervinientes en la audiencia.”

<sup>33</sup>CNPP, artículo 92, primer párrafo

<sup>34</sup>CNPP, artículo 270, párrafo tercero.

<sup>35</sup>CNP., artículo 277, párrafo tercero.

<sup>36</sup>La obligación del Ministerio Público radica en el artículo 377, cuarto párrafo y la del juez en el artículo 219, primer párrafo del citado Código.

El artículo 8.2 inciso c) de la CADH, engloba lo anterior al citar que es derecho del imputado la concesión de tiempo y de los medios adecuados para preparar su defensa. En el aspecto probatorio, el artículo 67.2 del Estatuto de la Corte Penal Internacional, resulta ser más proteccionista al establecer como obligación del fiscal, la divulgación al defensor de pruebas que obren en su poder o estén bajo su control y que, a su juicio, indiquen o tiendan a indicar la inocencia del acusado, o a atenuar su culpabilidad, o que puedan afectar la credibilidad de las pruebas de cargo.

La Corte IDH señala como derechos fundamentales contar con el tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa, previsto en el artículo 8.2 inciso c) de la Convención, que obliga al Estado a permitir el acceso del inculcado al conocimiento del expediente que se lleva en su contra. Asimismo, se debe respetar el principio del contradictorio, que garantiza la intervención de aquél en el análisis de la prueba.<sup>37</sup>

### *Solicitud de ampliación del plazo para ser juzgado en uso del ejercicio del derecho a la defensa*

El artículo 20, apartado B, fracción VII de la CPEUM, abarca los supuestos y tiempos en que podrá ser juzgado el acusado, mismos que se podrán extender por cuestiones que involucren el ejercicio del derecho de defensa. La fracción IX de este mismo apartado, prevé lo mismo, pero en cuestiones de prisión preventiva y su aplazamiento al prolongarse dicho derecho. El CNPP, cita lo mismo que la Constitución, en sus artículos 113 y 165. La solicitud de mayor plazo debe referirse a que la defensa se encuentra recabando su cúmulo probatorio y que por tal motivo, solicita una dilación para preparar una estrategia de defensa al no contar con la totalidad de sus pruebas o puede ser el caso de que la defensa haya interpuesto algún recurso en contra de los actos de las autoridades y éste tarde en sustanciarse. Al respecto, los Tribunales Colegiados de Circuito se han pronunciado sólo en cuanto al aspecto probatorio y ha asentado que cuando se solicite mayor tiempo para su defensa, se ampliará por el término necesario para desahogar las pruebas ofrecidas.<sup>38</sup>

El artículo 8.2 inciso c) de la CADH, engloba lo anterior al citar que es derecho del imputado la concesión de tiempo. A este respecto, la Comisión Interamericana ha señalado que lo que constituye un “tiempo adecuado” depende de las circunstancias de cada caso, pero los medios deben incluir el acceso a los documentos y demás testimonios que el acusado necesite para preparar su defensa.<sup>39</sup>

<sup>37</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del caso Oscar Barreto Leiva vs. la República Bolivariana de Venezuela, México, 24 de junio de 2005, párr. 40.

<sup>38</sup>INSTRUCCIÓN. SI EL JUEZ DE LA CAUSA DECLARA CERRADA ESA ETAPA PROCESAL SIN HABER EMITIDO EL ACUERDO QUE ANUNCIA QUE ESTÁ POR CONCLUIR EL PLAZO RELATIVO DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO, ELLO CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LAS LEYES DEL PROCEDIMIENTO PENAL EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 160 DE LA LEY DE AMPARO, QUE AMERITA SU REPOSICIÓN, NO OBSTANTE QUE EL INculpADO O SU DEFENSOR HAYA SOLICITADO EL CIERRE DE AQUÉLLA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUERRERO). Jurisprudencia XXI.2o.PA. J/16, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, T. XXVI, octubre de 2007, p. 3030.

<sup>39</sup>Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso de Oscar Barreto Leiva vs. la República Bolivariana de Venezuela”, 17 de noviembre de 2009, párr. 54.

## *Designación de la defensa y obligación de ejercerla adecuadamente*

La defensa adecuada tiene su fundamento en el artículo 20 constitucional, apartado B, fracción VIII. Esta será desempeñada por abogado particular o defensor público, designado libremente por el acusado desde su detención y tendrá la obligación de participar en todos los actos del proceso relativos al acusado. El CNPP estipula como alternativa ante la negativa del acusado para designar un defensor, que la autoridad responsable le asigne un defensor público; sin embargo, el artículo 67.1 inciso d) del Estatuto de la Corte Penal Internacional atiende a otra alternativa para la designación de un defensor público, siempre que el interés de la justicia lo exija y si careciere de medios suficientes para pagarlo.

Se reconoce que al ser representado el acusado no pierde el derecho a su defensa, ni a realizar manifestaciones dentro del proceso; sin embargo, en ocasiones esto tiene problemas para materializarse, ya que el CNPP no contempla dualidad entre la figura del acusado con la del defensor. El CNPP mediante su regulación en los artículos 17 “Derecho a una defensa y asesoría jurídica adecuada e inmediata” y 115 “Designación de defensor”, pone de manifiesto la necesidad de contar con un licenciado o abogado titulado y con cedula profesional, quien de no cumplir con diligencia su encargo podrá ser sustituido. El artículo 66, primer párrafo del Estatuto de la Corte Penal Internacional lo contempla de la misma manera al citar que “en las audiencias, el imputado podrá defenderse por sí mismo y deberá estar asistido por un licenciado en derecho o abogado titulado que haya elegido o se le haya designado como defensor”.

La permanencia y asistencia del defensor dentro las etapas del procedimiento penal es crucial. El CNPP regula estrictamente esta situación para proteger el derecho a la defensa estableciendo reglas para su constante permanencia. Por ejemplo, en el caso de faltar a la etapa de juicio oral, ya sea porque el defensor se enferme en extremo, muera o se encuentre en un estado de incapacidad permanente, se otorga un plazo de 10 días naturales cuando el defensor no pueda ser reemplazado inmediatamente.<sup>40</sup>

La CADH menciona como derecho irrenunciable tener un defensor como lo hace también el CNPP en el artículo 17 al definir a la defensa “como un derecho fundamental e irrenunciable”. El artículo 57 del CNPP prohíbe al defensor la renuncia del cargo conferido al estar en audiencia o al ser notificado, y si se ausentara sin causa justificada se le impondrá una multa y se le reemplazará de forma inmediata por otro defensor, quien podrá solicitar máximo 10 días para la adecuada preparación de la defensa.

En seguimiento a la defensa adecuada y técnica, ésta no nada más redundante en ser abogado o licenciado en derecho y asesorar y representar de manera especializada al acusado a lo largo de las etapas del procedimiento, si no que implica, además de no ser defensor común al representar a más de un acusado si advierte incompatibilidad de intereses entre ellos,<sup>41</sup> a asistir al representante de una persona jurídica en todos los actos del procedimiento,<sup>42</sup> etcétera.

<sup>40</sup>CNPP, artículo 351, fracciones IV y V.

<sup>41</sup>El artículo 124 del CNPP menciona que la defensa de varios imputados en un mismo proceso por un defensor común no será admisible, a menos que se acredite que no existe incompatibilidad ni conflicto de intereses de las defensas de los imputados.

<sup>42</sup>CNPP, artículo 423, párrs. primero y segundo.

El CNPP si bien expone la interacción del acusado con el defensor desde el momento de su detención, también indica que habrá participación del defensor aun cuando el imputado no sea identificado. El artículo 305, cuarto párrafo del CNPP, contempla la obligación que tiene la autoridad de nombrar a un defensor público para que intervenga en las audiencias.

Otro aspecto relevante del CNPP, es de que la defensa perdurará hasta después de dictarse sentencia. En las figuras de “anulación de sentencia” y “reconocimiento de inocencia” que contempla el CNPP, el derecho de la defensa subsiste, cuando el sentenciado se crea con derecho a obtener el reconocimiento de su inocencia o la anulación de la sentencia y para tal efecto tiene que nombrar a un defensor y si no lo pudiere hacer por cualquier motivo, la autoridad judicial está obligada a designarle a un defensor público.<sup>43</sup>

Las obligaciones y restricciones para los defensores, se fijan por igual a los de índole pública y particular. La más común de las restricciones en la que pueden incurrir es en el abandono de la defensa, por el cual podrán ser acreedores a una sanción administrativa y/o una penal.<sup>44</sup> La Constitución cita un límite especial para el defensor particular en el artículo 20, apartado B, fracción IX al señalar que se prolongará la prisión o detención por falta de pago de honorarios de defensores.

### *Derecho a la recepción de pruebas e interrogar testigos*

El artículo 20, apartado B, fracción IV, contempla el derecho del imputado a ofrecer y que sean admitidos los testigos y demás pruebas pertinentes, auxiliándolo para poder obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicitó. La fracción IX, del artículo 113 del CNPP, además de lo dispuesto en la Constitución, agrega que se auxiliará al acusado cuando “no pueda presentar directamente” a los testigos.

El CNPP, en su numeral 90, aduce que es una obligación presentarse ante las autoridades y que será por medio de un citatorio la solicitud de comparecencia, mismo en el que vendrá el apercibimiento de la imposición de un medio de apremio en caso de incumplimiento. Para los testigos es obligatoria su comparecencia, y en el caso de que no se presentara a la citación o haya temor fundado de que se ausente o se oculte, se le hará comparecer en ese acto por medio de la fuerza pública sin necesidad de agotar ningún otro medio de apremio.<sup>45</sup>

La CADH, en su artículo 8.2 inciso f), atribuye a la defensa el derecho de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y obtener la comparecencia, por igual, de peritos y de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos. El artículo 67.1 inciso e),

<sup>43</sup>El artículo 487 del CNPP dispone que la “anulación de la sentencia” se hará cuando “el sentenciado considere que ya fue juzgado por los mismos hechos en juicios diversos o cuando una ley se derogue, o se modifique el tipo penal o en su caso, la pena por la que se dictó sentencia o la sanción impuesta”; y el artículo 488 “Solicitud de declaración de inocencia o anulación de la sentencia” es el que fundamenta, en su párrafo tercero, la conveniencia de nombrar a un licenciado en Derecho o un abogado con cédula profesional como defensor en este procedimiento, conforme a las disposiciones conducentes de este Código; si no lo hace, el Tribunal de alzada le nombrará un defensor público.

<sup>44</sup>CNPP, artículo 57, párrafo sexto.

<sup>45</sup>CNPP, artículo 364.

del Estatuto de la Corte Penal Internacional, resulta ser más específico al mencionar quién puede practicar la diligencia de interrogar y que tipos de testigos pueden ser interrogados, al aducir que el acusado tiene “derecho de interrogar o de hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo”.<sup>46</sup>

### *Garantía jurisdiccional del derecho a la defensa técnica y adecuada*

El efecto de omitir cualquier formalidad esencial del procedimiento, podría ser combatido a través de los recursos judiciales efectivos y pertinentes, lo que trae como resultado una “reposición del procedimiento”.<sup>47</sup> En el Código Federal de Procedimientos Penales,<sup>48</sup> aún vigente para aquellos asuntos previos al inicio en vigor de la reforma de 2008, los artículos 386, 387 y 388 prevén la reposición ante una inadecuada defensa, al indicar que la reposición del procedimiento se decretará a petición de parte. En el Código Nacional de Procedimientos Penales, la reposición es considerada como un “efecto de la apelación por violaciones graves al debido proceso”, siempre y cuando en el recurso de apelación el tribunal de alzada haya determinado violaciones a derechos fundamentales,<sup>49</sup> y dentro de las causales de reposición contempla de una forma abreviada lo visto en el Código Federal de Procedimientos Penales, cuando se hubiere violentado el derecho de defensa adecuada o de contradicción, especificando que siempre y cuando trascienda la afectación en la valoración del Tribunal de Enjuiciamiento.<sup>50</sup>

Podemos observar que el derecho a la defensa necesita de un momento oportuno para ser ejercido y esto se concreta en los momentos procesales en donde el defensor y el acusado pueden hacer uso de la voz, es decir, en las audiencias. La garantía de audiencia, establecida en el 14 constitucional, se vale para su subsistencia del derecho a la defensa

<sup>46</sup>Estatuto de la Corte Penal Internacional, artículo 67.1, inciso e).

<sup>47</sup>REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO. EL ARTÍCULO 430 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE QUE NO SE DECRETARÁ DE OFICIO, ES INCONVENCIONAL Y DEBE INAPLICARSE. Tesis Jurisprudencial I.7o.P J/2 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XVII, abril de 2015, T. II, p. 1590. Este criterio permite observar la interacción entre el derecho a la defensa y el debido proceso al citar que: “Lo anterior, porque a diferencia de la legislación procesal penal federal, el citado artículo 430 no prevé la posibilidad de que el tribunal de apelación ordene reponer el procedimiento para el caso de encontrar alguna violación manifiesta en éste que haya dejado sin defensa al procesado. Por ende, si la condición de validez de toda sentencia penal radica en el respeto a las formalidades esenciales del procedimiento y en el ejercicio pleno del procesado de su derecho a la defensa, al establecer dicha prohibición, el legislador impide que cualquier acto u omisión acaecido durante el procedimiento que cause perjuicios al sentenciado pueda invocarse por la alzada como violación procesal, lo cual transgrede en su perjuicio los mencionados derechos fundamentales de defensa y debido proceso.”

<sup>48</sup>Última reforma en el *Diario Oficial de la Federación*: 12-01-2016. Este Código quedará abrogado por lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del CNPP (DOF: 05-03-2014)

<sup>49</sup>CNPP, artículo 480.

<sup>50</sup>CNPP, artículo 482. Este numeral indica en su último párrafo que: “La reposición total de la audiencia de juicio deberá realizarse íntegramente ante un tribunal de enjuiciamiento distinto. Tratándose de la reposición parcial, el Tribunal de alzada determinará si es posible su realización ante el mismo órgano jurisdiccional u otro distinto, tomando en cuenta la garantía de la inmediación y el principio de objetividad del órgano jurisdiccional, establecidos en las fracciones II y IV del apartado A del artículo 20 de la Constitución y el artículo 9o. de este Código”.

que se ejercita ante un posible acto de privación de otro derecho fundamental y que sirve para exhortar a las autoridades a dar atención a las formalidades del procedimiento.<sup>51</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han identificado al debido proceso legal en su jurisprudencia como un derecho. Es necesario resaltar que la SCJN ha determinado que las formalidades esenciales del procedimiento se dividen en 4 rubros, que en conjunto integran a la garantía de audiencia: “(i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar y (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas”.<sup>52</sup> De esta manera podemos observar que la garantía de una defensa adecuada y oportuna, de forma intrínseca, protege a todos los derechos fundamentales contenidos en la Constitución, toda vez que al ejercitarse cada uno de ellos ante las autoridades, éstas deberán atender a lo dispuesto en la ley, para hacerle del conocimiento al titular del derecho trasgredido sobre el acto de molestia, para que éste pueda defenderse bajo la óptica de los principios de contradicción e intermediación y por ende, se emita un fallo, fundado y motivado, declarando el cambio o no de situación jurídica.

En el ámbito internacional la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha formulado comentarios sobre la jurisprudencia arriba expuesta, puntualizando que las formalidades de proceso son las que garantizan una defensa adecuada y oportuna y que refieren al alcance de la garantía de audiencia.<sup>53</sup> Por su parte, la Corte IDH, ha puntualizado que el debido proceso se traduce centralmente en las “garantías judiciales” reconocidas en el artículo 8 de la Convención Americana y que refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado.<sup>54</sup>

### La defensoría pública: institución pública encargada de garantizar la defensa adecuada

El artículo 17 de la CPEUM fue adicionado en 2008 con un último párrafo que obliga a la Federación, los Estados y el Distrito Federal a establecer, como garantía del derecho a la defensa adecuada, una defensoría pública de calidad, integrada por defensores que go-

<sup>51</sup>FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. Jurisprudencia P/J. 47/95, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, tomo II, diciembre de 1995, p. 133. En lo particular, este criterio asienta que: “La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga “se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”.

<sup>52</sup>DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO. Tesis Jurisprudencial 1a./J. 11/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro 3, febrero de 2014, T. I, p. 396.

<sup>53</sup>Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 49/99, caso “11.610”, “Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz”, México, 13 de abril de 1999, párrs. 51 y 52.

<sup>54</sup>Derechos y Garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidades de protección internacional. Opinión Consultiva 21/14, de 19 de agosto de 2014. Serie A, núm. 21, párrs. 109 y 110.

zarán de un servicio profesional de carrera y para quienes sus percepciones no pueden ser inferiores a las de un agente del Ministerio Público. Su objetivo principal está dirigido a garantizar el principio de contradicción en el sistema procesal penal acusatorio y oral, especialmente para la población con menores ingresos que no puede pagar un abogado y que por lo tanto su garantía de acceso a la justicia puede verse vulnerada.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de *defensoría pública de calidad* para la población y asegurarán las condiciones para un *servicio profesional de carrera* para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

El nuevo sistema penal mexicano tiene como uno de sus sujetos procesales más relevantes al defensor y dada la configuración socioeconómica de la población, la gran mayoría de éstos tiene el carácter de público. Además de lo anterior, se considera como un elemento indispensable para reducir las tensiones del proceso penal, que cualquier persona, independientemente de su raza, posición social, género o preferencias políticas, acceda a un procedimiento equitativo, sin que sus circunstancias personales tengan una repercusión negativa en la capacidad para defenderse.

La nueva redacción del artículo 17 constitucional en la materia no ha estado exenta de críticas por lo escueto de su descripción institucional. El magistrado Esquinca Muñoa señala que el texto carece de información sobre los principios básicos de la institución, que obligarían a las entidades federativas a garantizar la eficacia y eficiencia de los servicios de las defensorías, tales como su ubicación, estructura, independencia técnica y operativa, o suficiencia presupuestal, entre otros.<sup>55</sup> En general, a pesar de existir desde el año de 2008 la obligación de contar con una defensoría pública de calidad y un servicio de carrera para los defensores públicos, lo cierto es que no se ha desarrollado un paradigma institucional que establezca adecuadamente cuál debe ser el modelo institucional que deben seguir las defensorías públicas.<sup>56</sup>

En el sistema interamericano de derechos humanos también se incluye la figura del defensor público como una obligación estatal. El artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su párrafo segundo, incluye varios incisos que perfilan esta idea; por ejemplo, conforme al inciso d), el inculcado tiene derecho de “defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor” (derecho a la defensa), mientras que el inciso e) consagra su “derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley (derecho a un defensor público)”.<sup>57</sup>

<sup>55</sup>César Esquinca Muñoa, *La defensoría pública federal*, México, Porrúa, p. 314.

<sup>56</sup>Héctor Fix Fierro y Alberto Abad Suárez Ávila, “Hacia una defensa pública de calidad. Diagnóstico del desempeño de las defensorías públicas en las entidades federativas”, en *Cuestiones Constitucionales*, IJ-UNAM, núm. 32, enero-junio, 2015, pp. 157-200.

<sup>57</sup>CADH, artículo 8, párrafo segundo.



Desde su fundación en 1999, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) ha publicado diversos estudios e informes sobre el proceso de transformación en el sistema penal, incluyendo a la defensoría pública. El informe de 2002 abordó la problemática de la instauración del sistema de defensa pública en Chile, posterior a la entrada en vigor del Código de Procedimientos Penales, porque el país andino carecía de tal institución, así como de la lentitud para implementarlo en todas las regiones del país. La mayor preocupación respecto al desempeño de los defensores se encontraba en la escasa vocación por contradecir los hechos presentados por la fiscalía.<sup>58</sup> En el informe de 2004 se incluyó el estudio de los casos de Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Venezuela; donde en general, se apreció un aumento en el número de defensores de oficio y en la creación de instituciones, así como en los recursos destinados a su actividad.<sup>59</sup> El *Diagnóstico de la defensoría pública en América* (DDPA) de 2012<sup>60</sup> compara a las defensorías públicas de cada uno de los países miembros de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEF). La visión general que dicho diagnóstico presenta es que en los países que conforman la AIDEF, los textos constitucionales garantizan los derechos fundamentales relativos al acceso a la justicia. Asimismo, dichos países cuentan con instituciones dedicadas de forma exclusiva a la defensoría pública, con un ámbito de intervención nacional, cuyas facultades y obligaciones se encuentran reguladas en una ley (Brasil) o en un reglamento (Panamá). Algunas de ellas son de reciente creación, varias están fuertemente ligadas al Poder Judicial y algunas más cuentan con una incipiente autonomía. En su mayoría las defensorías públicas cuentan con una asociación que aglutina a los defensores públicos del país que permite dar información sobre sus actividades. A pesar de la estructura institucional que respalda a cada una de las defensorías, la mayoría de ellas no cuenta con escuelas dedicadas a la formación de defensores públicos (Costa Rica), ni con criterios claros para acceder, permanecer y ascender en dicho puesto.

Sobre las materias en que la defensoría pública puede intervenir, el espectro se reduce, en la mayoría de los casos, a la materia penal (incluye justicia para adolescentes). No obstante, existen excepciones: Brasil, por ejemplo, presta el servicio de defensoría de forma integral. Otros países prestan servicios en materia civil, familiar e incluso administrativa (Venezuela). En el caso de México, existe una larga tradición en la cual las defensorías públicas prestan otros servicios de asesoría jurídica distintos a los de la defensa pública, aunque con la reforma actual, los recursos y la atención se han volcado hacia la atención penal.

El Diagnóstico exhibió el desequilibrio existente entre la defensoría pública, el Ministerio Público y el Poder Judicial. El primer problema se encuentra en términos presupuestales, ya que en todos los casos la defensoría pública tiene asignado un monto inferior al de los otros sujetos procesales: por ejemplo para Bolivia, el presupuesto de

<sup>58</sup>Véase Cristián Riego, “Informe comparativo proyecto ‘Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina’”, *Sistemas Judiciales*, Santiago de Chile, año 2, núm. 3, agosto de 2002, pp. 24 y 25.

<sup>59</sup>Mauricio Duce, Cristián Riego y Juan Enrique Vargas (eds.), *Reformas procesales penales en América Latina: discusiones locales*, Santiago de Chile, CEJA, 2005.

<sup>60</sup>Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, *Diagnóstico de la Defensoría Pública en América*, 2012, disponible en <http://www.aidef.org>.



la defensoría alcanza sólo el 5.6 por ciento del asignado al Ministerio Público. Los sueldos de los sujetos procesales, es decir, de los defensores públicos, agentes del Ministerio Público y jueces, es bastante desigual; empero, en algunos casos el sueldo del defensor viene a ser el mismo que el de su contraparte, el agente del Ministerio Público (México). Un problema adicional es que el número de defensores públicos con relación al número de habitantes es inferior incluso a la proporción de jueces. A pesar de todas estas deficiencias, la defensoría pública llega a intervenir, por lo menos en materia penal, hasta en un 90 por ciento del total de los casos que se presentan (Uruguay).

### Caso Ruano Torres y otros *vs.* El Salvador (2015). Los parámetros de la defensa pública en América Latina

En el caso “Ruano Torres y otros *vs.* El Salvador” resuelto por la Corte IDH en octubre de 2015 se establecen por primera vez algunos de los parámetros sobre los cuales debe realizarse una defensa técnica adecuada en América Latina. Los hechos del caso se refieren a la vinculación a proceso, detención y posterior condena de José Agapito Ruano Torres por el delito de secuestro cometido el 22 de agosto de 2000, con serias dudas sobre si él era efectivamente la persona apodada “El Chopo” y respecto de la cual se alegaba que había participado en la comisión del delito. La condena emitida por la Corte IDH declaró responsable internacionalmente a la República de El Salvador entre otros, por la violación del derecho a la defensa y a ser oído con las debidas garantías 8.1, 8.2, 8.2. d), 8.2. e) y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de José Agapito Ruano Torres.<sup>61</sup>

Dada la importancia que tiene esta sentencia se analizan los párrafos que contienen las interpretaciones jurisprudenciales que realizó la Corte IDH por primera vez respecto de la institución de la defensoría pública en la región y sus obligaciones para poder garantizar adecuadamente el derecho a una defensa técnica. Se hace un comentario en referencia con el caso mexicano para poder comparar la situación actual en la que se encuentra la defensoría pública en México respecto de estos parámetros.

*El derecho a la defensa es un componente central del debido proceso que obliga al Estado a tratar al individuo en todo momento como un verdadero sujeto del proceso, en el más amplio sentido de este concepto, y no simplemente como objeto del mismo*

Es indispensable para la construcción de sistemas penales que garanticen la prevalencia de los derechos humanos y que el sujeto procesado sea en todo momento tratado con dignidad. Eso requiere reconocerlo como un ser humano, una persona que se en-

<sup>61</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Ruano Torres y otros *vs.* El Salvador”, Sentencia de 5 de octubre de 2015 (Fondo, reparaciones y costas).

cuentra en una situación procesal especial frente al Estado y a la sociedad, pero por la cual en ningún momento pierde su dignidad. Es importante que la sentencia señale que es un sujeto del proceso para evitar su objetivación, respetando siempre su capacidad de comunicarse y defenderse, así como de proteger sus propios intereses y bienes jurídicos sin quedar éstos de ninguna manera expuestos sin que medie previamente un juicio justo en donde se respeten sus derechos y garantías.

*El derecho a la defensa debe necesariamente poder ejercerse desde que se señala a una persona como posible autor o partícipe de un hecho punible y sólo culmina cuando finaliza el proceso, incluyendo, en su caso, la etapa de ejecución de la pena*

El derecho a la defensa comienza desde el primer momento en el cual es señalada la posible participación de una persona en el hecho punible y concluye hasta que se extinguen los últimos efectos de una posible sentencia. En el sistema procesal anterior el énfasis, si puede decirse de esta forma, de la representación en materia penal estuvo puesto en la etapa de juicio, siendo que durante momentos relevantes como la detención, la declaración preparatoria y la confesión la persona se encontró sin posibilidad de asesoría jurídica y representación. Como se platicó en el apartado anterior, existen en el nuevo paradigma procesal penal una serie de controles, prohibiciones y facultades orientados a cuidar los principios de presunción de inocencia y contradicción que protegen de mejor forma al acusado que abarcan desde el primer momento. Un punto adicional a destacar es que aun las personas sentenciadas y condenadas cuentan con el derecho a su defensa por lo cual hasta en tanto no se extingan los últimos efectos de la pena, tienen garantizado el acceso a la defensa para la búsqueda de beneficios procesales que les brinde la ley, interposición de recursos y protección de sus derechos humanos.

*La institución de la defensa pública, a través de la provisión de servicios públicos y gratuitos de asistencia jurídica permite compensar adecuadamente la desigualdad procesal en la que se encuentran las personas que se enfrentan al poder punitivo del Estado, así como la situación de vulnerabilidad de las personas privadas de libertad, y garantizarles un acceso efectivo a la justicia en términos igualitarios*

Este principio establece uno de los orígenes más relevantes de la defensoría pública referente a apoyar a quienes no cuentan con los recursos económicos para la defensa penal, quienes según datos recabados alcanzan en algunos lugares más del noventa por ciento de la población. En países como los Estados Unidos de América, el origen de la defensoría pública se da por una situación de indigencia, como lo muestra el famoso caso “Gideon v. Wainwright”, que dio origen a la obligación de los Estados de proporcionar ellos también un servicio de defensoría pública. En México los servicios gratui-

tos de defensa penal no se encuentran limitados a la población vulnerable económicamente ni dependen de estudios socioeconómicos, sino que se prestan de forma universal, para todo aquel integrante de la población que lo requiera. El acceso gratuito de forma universal a la defensa pública es un tema que podría ser debatido en el futuro en tanto la defensa pública acusa problemas presupuestales y ha tenido un incremento importante en los temas que atiende. Pese a lo anterior determinar una tasa de los servicios es complicado, ya que plantea una serie de disyuntivas respecto a lo equitativo que sería eso. Por ejemplo, podríamos pensar que si bien una persona que tiene ingresos altos puede pagar los servicios, también es cierto que su contribución a las finanzas públicas puede ser mayor y por lo tanto considerar un acto discriminatorio el cobro del servicio. Otro de los temas que podría aparecer se relaciona con el principio de presunción de inocencia. Por ejemplo, ¿es justo cobrar por los servicios a una persona inocente? ¿Es justo en cambio no cobrar a alguien que resulta culpable y que con su actividad generó un daño social? Hasta en tanto esos temas no se discutan a profundidad, la opción de un acceso universal que ha tomado el Derecho mexicano parece evitar otro tipo de injusticias, aun cuando el paradigma en otros lugares restrinja el acceso a las defensorías públicas solamente a la población necesitada.

*Nombrar a un defensor de oficio con el solo objeto de cumplir con una formalidad procesal equivaldría a no contar con defensa técnica. Es imperante que dicho defensor actúe de manera diligente con el fin de proteger las garantías procesales del acusado y evite así que sus derechos se vean lesionados y se quebrante la relación de confianza*

Por mucho tiempo una queja que existió respecto de las defensorías públicas es que los defensores de oficio no hacían nada. La anécdota que se cuenta en diversos juzgados es que el defensor público pasaba al finalizar la jornada solamente a firmar lo que el secretario le pedía. El principio de contradicción y el principio de inmediación permiten que los actos procesales se realicen ahora con la presencia permanente de los sujetos procesales, lo que reduce la simulación de la representación penal que causó múltiples problemas en el pasado. El defensor de oficio anteriormente, más que un defensor, fue en muchas ocasiones el validador de la labor del Ministerio Público o del juez en la construcción de expedientes. Al día de hoy existen diversos controles que permiten que el nombramiento del defensor público no sea una formalidad procesal nada más. Entre ellos está la obligación de la representación en todos los actos procesales y demás obligaciones que se analizaron en el apartado anterior. Pero además se contienen otro tipo de controles dentro de las defensorías públicas como la posibilidad de que el defensor sea removido a petición del usuario, el seguimiento de un control de gestión sobre la ejecución efectiva de sus obligaciones y las capacidades de supervisión de los superiores jerárquicos.

*Puede configurarse la responsabilidad estatal “si la defensa pública incurre en omisiones o fallas que de manera evidente permitan concluir que no brindó un patrocinio efectivo”*

La sentencia da un paso importante en reconocer la responsabilidad estatal en caso de que existan omisiones o fallas evidentes en el patrocinio. El Derecho mexicano, por una distorsión histórica hasta el momento, sigue centrado en la figura del defensor público y se han construido pocos controles de responsabilidad respecto de las defensorías públicas. Si bien es cierto que el patrocinio directo corre a cargo del defensor público, lo cierto es que la defensoría pública es la que en última instancia debe responder por una defensa técnica adecuada. A cargo de ella corren temas como la instauración de un servicio civil de carrera que seleccione, capacite, promueva, aliente y sancione a los defensores públicos. También tiene la necesidad de un control de gestión eficiente que le permita organizar sus recursos humanos, materiales y financieros en la persecución de sus finalidades. Además, cuenta con fortalezas políticas que le permiten negociar frente a otros sujetos públicos sus necesidades presupuestales, y establecer su legitimidad social, entre otras cosas. Es necesario aún transitar hacia un modelo de responsabilidad de las defensorías públicas y señalar claramente que en última instancia, pese a las deficiencias y la responsabilidad que le toca a cada defensor público, es la institución la que debe responder por un adecuado servicio.

*Es necesario que la institución de la defensa pública, como medio a través del cual el Estado garantiza el derecho irrenunciable de todo inculpado de delito de ser asistido por un defensor, sea dotada de garantías suficientes para su actuación eficiente y en igualdad de armas con el poder persecutorio*

Las defensorías públicas no son solamente oficinas de recursos humanos que contratan defensores. Su labor es mucho más profunda e incluye una serie de facultades para que pueda proveer servicios de defensa integrales. Además de la ya mencionada necesidad de servicios civiles de carrera y control de gestión adecuados es indispensable que cuenten con el acceso a servicios periciales que permitan contradecir la teoría del caso de la acusación. En el caso mexicano aún falta por construir servicios periciales independientes a los cuales puedan tener acceso las defensorías públicas. Otro tema relevante al respecto es que cuenten con la autonomía técnica y operativa necesaria para realizar su labor, ya que en muchas ocasiones la sumisión a la autoridad ejecutiva, judicial o a sus políticas públicas provoca que no se encuentren en igualdad de armas.

*El Estado no puede ser considerado responsable de todas las fallas de la defensa pública, dada la independencia de la profesión y el juicio profesional del abogado defensor*

Cierto es que el Estado no puede tener responsabilidad completa por las fallas de la defensa pública dado que el defensor público es un individuo en el ejercicio libre de la profesión y por lo tanto, es también responsable del alcance de su labor. Definir cuándo la responsabilidad es del Estado y cuándo la responsabilidad recae en el defensor público es una tarea compleja. En México las leyes de las defensorías públicas establecen un apartado de sanciones para los defensores públicos. Por ejemplo, existe responsabilidad para el defensor público cuando abandona la causa o no se presenta a las audiencias que tiene a su cargo. También existe responsabilidad cuando no actúa con diligencia en la defensa. Las leyes penales establecen responsabilidad frente al delito de prevaricación, aun cuando no es común que se presente una denuncia al respecto. Sin embargo, es importante reconocer que en última instancia es responsabilidad del Estado que se garantice la defensa adecuada a un procesado aun frente a un defensor deficiente. Para esto se le han dado herramientas a las defensorías públicas como la posibilidad de sustituir a un defensor público, a petición del usuario o por iniciativa propia de la defensoría, e incluso a otros sujetos jurídicos como los jueces quienes, advirtiendo la deficiencia en la defensa, pueden solicitar su remoción, así como encontrarse impedidos para celebrar audiencias si el defensor público no se presenta.

*Como parte del deber estatal de garantizar una adecuada defensa pública, es necesario implementar adecuados procesos de selección de los defensores públicos, desarrollar controles sobre su labor y brindarles capacitaciones periódicas*

El deber estatal respecto a la defensoría pública va más allá del tema de la defensa concreta. El deber es de diseño institucional, financiamiento, control y capacitación, entre otros. En el caso de la reforma constitucional al artículo 17 en México, esta obligación se ve reflejada en la necesidad de crear un servicio civil de carrera para los defensores públicos del país. Las defensorías públicas desde el año de 2008 hasta la fecha se han ido reformado para contar con un perfil que permita atender en su gran mayoría la representación penal, para lo cual han necesitado incrementar su personal, capacitarlo y generar controles de gestión. La forma en la que esto se ha hecho ha sido gradual y diferenciada en las diferentes entidades federativas del país. Mientras que en prácticamente todas ellas se ha vivido un aumento en los salarios que perciben los defensores públicos, la construcción de un servicio civil de carrera efectivo ha sido más complicada. Los procesos de selección tienden a ser más abiertos y transparentes, con convocatorias públicas. El tema de la capacitación también ha sido fuerte con la participación de agencias nacionales e internacionales para ello; sin embargo, no siempre ha sido la capacitación que se requiere, ni de forma horizontal. A su manera, cada

defensoría pública ha asumido un control de gestión, utilizándose en algunos casos los avances tecnológicos más recientes.

El caso “Ruano Torres *vs.* El Salvador” permite a los países de la región tener mayor claridad en los principios que debe seguir la labor de las defensorías públicas, en la responsabilidad que tiene el Estado frente a ellas, así como en los límites de la responsabilidad del defensor público. Dado que aún nos encontramos lejos de un paradigma regional de cómo deben construirse institucionalmente las defensorías públicas es indispensable que estos principios se retomen a la brevedad por las instituciones de defensorías públicas mexicanas y latinoamericanas. Urge que los tribunales en América Latina y en México específicamente retomen estos principios para generar una jurisprudencia que se dirija a normar las defensorías públicas, ya que actualmente se encuentran limitadas a regular a la defensa penal.

## Introducción

El tema de la Justicia Penal es parte importante de nuestro debate político y público. La dificultad que representa el cambio de modelo de justicia penal en la práctica del Derecho es elevada, aun cuando la construcción de políticas públicas suele ser relativamente sencilla cuando existe un Estado Constitucional de Derecho. Al tratarse de los derechos de las víctimas y ofendidos del delito la complejidad es mayor debido a la ausencia de mecanismos institucionales que garanticen esos derechos.

La voluntad política juega un papel definitivo para insertar los cambios jurídicos en las instituciones y en las acciones de gobierno. El balance en el proceso de implementación del sistema penal acusatorio en México, respecto a la situación de las víctimas, aún no aporta datos claros y precisos que muestren el éxito de este modelo de justicia, pero sí refleja las carencias y expectativas insatisfechas para este importante sector de la población.

En el contexto de la reforma constitucional del 18 de junio del 2008 y del 11 de junio del 2011, la situación jurídica mejora. Hay una estructura jurídica que ordena sin cortapisas la instalación de un modelo de justicia destinado a cumplir con los derechos y garantías mínimas de víctimas y ofendidos en el proceso penal. Y es así que el artículo 20, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos inserta los principios y reglas que garantizan el acceso a la justicia y conocimiento a la verdad de las víctimas en un entorno procesal más democrático y respetuoso de sus derechos fundamentales.

### Sumario

Introducción . . . . .	773
Planteamiento de Problema. . . . .	774
Justicia oportuna y accesible para todas y todos . . . . .	775
Justicia de calidad . . . . .	779
Justicia imparcial. . . . .	782
Justicia con transparencia y rendición de cuentas . . . . .	784
Conclusiones. . . . .	786

## Planteamiento de problema

Desde legislaciones procesales pasadas, en el sistema penal inquisitivo se reconocían los derechos de la víctima, pero sólo con fines de indemnización o resarcimiento de perjuicios o daños materiales causados. La víctima era tratada como una parte accesoria e incómoda en el procedimiento penal de naturaleza inquisitiva.

El artículo 1º y 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos reconocen a las personas los derechos mínimos inherentes a la naturaleza humana y necesarios para su sobrevivencia. Desde luego, es incuestionable que hay un mandato constitucional que ordena garantizarlos comenzando por reconocer que todo ser humano debe ser tratado como persona.

A pesar de ello, un número considerable de víctimas y ofendidos del delito en nuestro país son tratados menos que como personas y otras víctimas más ni siquiera son tratadas como personas, siendo que hay un mandato constitucional que nos obliga. Habría que preguntarse, ¿en qué medida el poder penal punitivo puede erradicar la victimización y garantizar la defensa de los derechos inherentes a la persona, de las víctimas u ofendidos del delito?, ¿el Estado mexicano tiene la capacidad institucional para cubrir las expectativas generadas en la reforma constitucional del 2008 y en la Ley General de Víctimas?, y ¿se han desarrollado los mecanismos idóneos que garanticen los derechos que reconoce la ley general a todas las víctimas del delito?

En estas transformaciones legislativas las víctimas del delito gozan de una concepción amplia, fundada en los derechos que tienen a ser tratadas con dignidad, a participar en las decisiones que les afecten y obtener la tutela judicial efectiva para el goce real de sus derechos. Este nuevo devenir procesal en México exige que las autoridades orienten con políticas públicas y acciones de gobierno eficaces el restablecimiento integral de los derechos de las víctimas y ofendidos cuando han sido vulnerados por un hecho punible.

Los temas sensibles y de urgente análisis en el escenario nacional para cumplir con la reforma constitucional se traducen en varias exigencias que en la práctica cotidiana están ausentes. La aplicación de la ley debe satisfacer en el proceso penal acusatorio el derecho de acceso a la justicia y el conocimiento de la verdad, mediante una justicia oportuna accesible para todas y todos, una justicia de calidad, con transparencia y rendición de cuentas, acompañada de una dosis absoluta de imparcialidad, que además sea aplicada por jueces que consoliden la independencia judicial y que en su función esencial custodien derechos y garantías de las personas.

El Código Nacional de Procedimientos Penales desarrolla aspectos esenciales relacionados con los derechos de las víctimas u ofendidos del delito, derivados del artículo 20, apartado B constitucional y en forma exhaustiva lo hace también la Ley General de Víctimas. Sin embargo, para verificar el cumplimiento de los postulados que contempla la reforma constitucional, lo primero que tenemos que hacer es sincerar nuestro discurso: ¿Interesa la realidad de lo que pasa a las víctimas o interesa lo mediático? Quizás la realidad de las víctimas le importa a muy poca gente o casi a nadie.



Un problema de inicio está asociado a la escasa y desarticulada información que producen las instituciones públicas y privadas que destinan recursos a la atención y protección de víctimas de delitos. Sin duda, es muy poco lo que se destina a la investigación empírica o de campo para conocer científicamente cuál es la victimización real que hay en México por la comisión de delitos y cuáles son verdaderamente los efectos que produce la delincuencia en distintas intersubjetividades afectadas por una diversidad de hechos violentos.

Actualmente, las víctimas y ofendidos del delitos están insertas en un escenario que las coloca más en un estado de vulnerabilidad y sin condiciones de posibilidad de resolver desde el ámbito estatal los efectos físicos, psicológicos y sociales del delito. Entre la serie de garantías contempladas en el artículo 20, apartado C constitucional y desarrolladas en la Ley General de Víctimas, ¿cuáles tienen verdaderamente posibilidad de exacta aplicación?

### Justicia oportuna y accesible para todas y todos

La doctrina y la legislación han definido a la víctima del delito como el sujeto pasivo que resiente directamente sobre su persona la afectación material y psicológica producida por la comisión del delito. En cambio, el ofendido es considerado, en los términos del artículo 108 del Código Nacional de Procedimientos Penales, como la persona física o moral que es titular del bien jurídico lesionado o puesto en peligro por la acción u omisión prevista en la ley penal como delito.

Así lo ha mencionado también el destacado jurista García Ramírez<sup>1</sup> cuando atinadamente explica que “...la alusión a la víctima conduce a pensar en el sujeto pasivo del delito —esto es, el ofendido— y en la persona o personas —más allá del ofendido— que sufren los efectos desfavorables del delito cometido. Aquella noción tiene naturaleza penal material; la segunda posee, asimismo, carácter criminológico.

Nuestra normativa constitucional y secundaria ha cometido el error de identificar, para múltiples fines, los conceptos de ofendido y de víctima, generando con ello numerosas confusiones; esto, a pesar de que el Código Nacional de Procedimientos Penales contiene caracterizaciones separadas para cada categoría de sujetos.

En el plano internacional de los derechos humanos, que ahora nos interesa, se alude al sujeto lesionado o víctima de la violación de esos derechos, recogidos o reconocidos por declaraciones y tratados. Sobre esta noción se ha construido la doctrina de la víctima, que abarca la caracterización de ésta y la precisión de sus derechos y garantías en el procedimiento internacional y fuera de él.

Ahora bien, por alguna o varias razones, hemos sido incapaces en términos generales de proveer servicios de justicia oportunos y accesibles a todas las víctimas y

<sup>1</sup>Sergio García Ramírez, “Víctimas y reparaciones en la Jurisprudencia Interamericana”, en obra colectiva *Las víctimas del sistema penal*, 1a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016, p. 45.

ofendidos del delito. Hay una multiplicidad de elementos que intervienen en un proceso penal, de tal forma que resulta equivocado asumir que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas,<sup>2</sup> mediante un sistema nacional de atención a las víctimas, ha desarrollado la capacidad institucional para llegar a hacer efectivos los derechos y garantías que contempla la Ley General. Los problemas de financiamiento, capacitación y la falta de personal especializado son sus principales obstáculos.

Por consiguiente, hay que poner énfasis en los sistemas de seguimiento de casos, control y evaluación, para detectar justamente procedimientos que permanecen completamente inactivos<sup>3</sup> durante esta transición hacia el proceso penal acusatorio; también enfrentar y resolver los obstáculos jurídicos, administrativos y organizacionales que desarrollan policías y fiscales en la construcción de las investigaciones; principalmente, aquellos que inciden en el retardo en la tramitación de las denuncias por los procesos burocráticos que se insertan en las fiscalías o procuradurías y, en ocasiones, la ausencia de recursos disponibles para atacar ese irregular funcionamiento de las instituciones de procuración de justicia.

Esta sola variable desafortunadamente es un factor de victimización institucional que continúa presente en los nuevos procesos penales de naturaleza acusatoria e impiden una justicia oportuna y accesible para todas las personas. De tal modo, las fiscalías y las comisiones de atención a víctimas juegan un papel importante para la mejora de nuevos e innovadores esquemas de recepción de denuncias.

Las experiencias comparadas muestran que mejoran los servicios de atención a las víctimas a partir del uso de nuevos mecanismos dirigidos a la recepción de las denuncias. Investigaciones criminológicas han reflejado que a mayor denuncias menor impunidad, siempre y cuando su recepción sea tramitada de manera completa y exhaustiva, donde sus reglas e instituciones permitan la plena vigencia de los derechos y garantías enunciados por la Constitución y los tratados internacionales y, por otro lado, logren satisfacer oportunamente los requerimientos de justicia de las víctimas y ofendidos del delito.

Asimismo, no cabe duda de que la Ley General de Víctimas replantea y propone el desarrollo de políticas públicas dirigidas a erradicar los efectos de la doble victimización institucional y social, que dañan gravemente la dignidad vista en la dimensión de los derechos humanos. El problema es que nos hemos acostumbrado y no se concibe el cambio, en general, como una necesidad imperiosa, como un objetivo imposterable de la democratización de las instituciones de justicia penal en nuestro país.

<sup>2</sup>Esta Comisión a nivel federal y estatal tiene la función de definir y aplicar política pública de apoyo a las víctimas. Es la responsable de diseñar programas y acciones más eficaces para la protección, ayuda, asistencia, atención, defensa de los derechos humanos, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral de las víctimas referidas en la Ley General de Víctimas.

<sup>3</sup>El procedimiento penal acusatorio resultará extraordinariamente lento si continúan las prácticas indebidas de mantener en investigación los casos, dejando en libertad a los detenidos asegurados por la comisión de un delito en flagrancia. Debido a la inseguridad, falta de capacitación y el temor de llevar a los detenidos por delito en flagrancia ante el juez de control para judicializar el caso y continuar con la investigación. Esto desalienta a las víctimas y resulta incomprensible para el ciudadano medio debido a que estas prácticas promueven la impunidad y la lentitud en los procedimientos.

Consecuentemente, para dar el paso hacia un proceso de cambio profundo, el desafío y los retos urgentes debieran insertarse en un sistema de reorganización institucional de las instituciones policiales y de procuración de justicia, que hasta el momento no tienen siquiera la posibilidad de cumplir con una mínima parte de los servicios a los que legalmente, de acuerdo con la Ley General, están obligados a brindar a las víctimas y ofendidos del delito, iniciando con la recepción oportuna de la denuncia.

Una prestación de servicios eficiente únicamente puede concebirse en lo concreto a partir de la reorganización institucional en las áreas policiales y de procuración de justicia, apoyadas por la participación social que colabore con el Estado y que éste sistematizadamente, con nuevos mecanismos y métodos en la recepción de la denuncia, garantice como mínimo a la víctima u ofendido de un delito:

- a) Su derecho a conocer la verdad. Es decir, la posibilidad de saber lo que sucedió y en buscar la coincidencia y congruencia entre la verdad consensuada frente a lo ocurrido en la realidad, que emerge del resultado de los medios de prueba que lleguen a practicarse. Esto sin duda resulta importante frente a casos que en México se han presentado de graves violaciones a los derechos humanos.
- b) Su derecho a que se haga justicia. Implica el derecho a que no haya impunidad. Análisis y estudios criminológicos han mostrado que el espacio institucional donde más sistemáticamente se violan los derechos en democracia es precisamente en el del sistema penal.
- c) El derecho a la reparación económica de los daños sufridos. Es la forma tradicional como se ha resarcido a la víctima de un delito.
- d) El derecho a la restauración integral del daño causado por el delito.

Las reformas constitucionales del 18 de junio del 2008 y del 11 de junio del 2011 han generado grandes expectativas para las víctimas y ofendidos del delito. Un ejercicio y concepción moderna del Estado debe oportunamente hacerles tangible a corto plazo el irrenunciable derecho de acceso a la justicia, conocimiento a la verdad y la reparación integral del daño sufrido.

En tales condiciones, la Ley General de Víctimas y sus nuevas exigencias en materia de derechos apunta hacia la necesidad de impulsar y exigir una justicia pronta, completa e imparcial con un trato digno a las víctimas del delito, aplicando un modelo de justicia eficaz y eficiente, que cumpla con las expectativas que ha generado en sus objetivos. Describe también las nuevas estructuras y funciones de las autoridades responsables de la aplicación de la citada Ley, que ampliamente instaure mecanismos para la protección y tratamiento de las víctimas directas e indirectas y a los ofendidos de hechos delictivos.

Por tanto, el derecho a la dignidad y los demás derechos de las víctimas del delito, en el plano procesal, para su debido respeto enfrentan algunas condiciones preexistentes de vulnerabilidad que trascienden sin duda al procedimiento penal y colocan a las víctimas en desventaja ante el agresor y frente al propio sistema de justicia. Semejante estado de cosas demanda una solución integral a los problemas que afrontan víctimas y ofendidos del delito en el legítimo ejercicio de su derecho a exigir el cumplimiento de las garantías constitucionales y el respeto a sus derechos fundamentales.

Sin embargo, como lo mencioné en la obra colectiva *Las víctimas del sistema penal*,<sup>4</sup> hay claridad en el nuevo modelo de justicia penal acusatoria contemplada en la reforma constitucional del 18 de junio del 2008, en cuanto a que

verdaderamente el juicio oral constituye una novedad importante en el modelo acusatorio porque representa el paradigma central en materia de transparencia y publicidad, sin embargo, está lejos de constituir el único cambio estructural y funcional estratégicamente planteado para democratización de las instituciones de justicia penal en México.

El diseño de la nueva etapa de investigación con la decidida intervención de la víctima y el asesor jurídico significa también un cambio radical. Es inexacto pensar que el procedimiento penal se transformará como se pretende, si a la par no se transforma también radicalmente la manera en que se respetan los derechos de las víctimas.

Hacer oportuna y accesible la justicia a todas las personas en la progresiva reivindicación de los derechos de las víctimas u ofendidos en el proceso penal acusatorio implica la instalación de nuevas tecnologías de información, desarrollo de programas informáticos y procesos claros que faciliten el registro y procesamiento de la información.

Para una justicia oportuna, además, se le ha reconocido a la víctima u ofendido del delito la prerrogativa de contar con asesoría jurídica técnica y adecuada durante el desenvolvimiento del proceso penal acusatorio. Obviamente, la víctima puede coadyuvar directamente en la persecución penal, en la acusación e inclusive en la etapa de juicio y en el procedimiento de impugnación. Pero además, la Ley General de Víctimas y el Código Nacional incorporan el derecho de que se designe un asesor jurídico que viene a redimensionar el papel de las víctimas debido a que les otorga la facultad para que las representen en todos los actos del procedimiento.

Esta reivindicación se ha visto como un derecho análogo al de la defensa que constitucionalmente es reconocida para el imputado; de ahí el origen que tiene el artículo 17 del Código Nacional de Procedimientos Penales cuando consagra de manera conjunta el derecho a una defensa y asesoría jurídica adecuada e inmediata. Por tanto, la intervención del asesor jurídico está concebida para orientar, ayudar o intervenir legalmente en el procedimiento penal, en representación de la víctima u ofendido.

En este sentido, es destacable la opinión del doctor Zamora Grant<sup>5</sup> acerca de que

Un derecho penal que se jacte de acusatorio debe tener como una de sus principales preocupaciones la protección de las víctimas; por ello el cúmulo creciente de los derechos sustantivos y sobre todo procesales para las víctimas y ofendidos no se ha hecho esperar. Derechos —de las víctimas— que sin duda le dan el protagonismo necesario para la consecución de sus intereses, al considerarle parte en el proceso penal....

<sup>4</sup>Patricia González Rodríguez, “Ley General de Víctimas en el Proceso Penal Acusatorio”, en obra colectiva *Las víctimas del sistema penal*, 1a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016, p. 56.

<sup>5</sup>José Zamora Grant, *La víctima en el nuevo proceso penal acusatorio*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2013, p. 70.

Por otro lado, también en cualquier etapa del procedimiento, las víctimas tienen el derecho de actuar por sí o por medio de su asesor jurídico, quien sólo promoverá lo que previamente informe a la víctima. Debe tenerse presente que el asesor jurídico interviene en los diversos actos procesales en igualdad de condiciones que el defensor.

Esta figura del asesor jurídico se incorpora en el artículo 160 de la Ley General de Víctimas con la finalidad de que asista, asesore y represente a la víctima en el proceso penal acusatorio. En torno a esta nueva institución procesal del sistema acusatorio, ya mencioné que fiscales como personal especializado del área de atención a víctimas con la cooperación de la Asesoría Jurídica de Víctimas deben participar en un proyecto de transformación estructural que genere una nueva cultura en la que conceptos como la planeación, el desarrollo integral y compartido, así como la responsabilidad tengan un nuevo significado.

Debiera entenderse en estos términos que fue planteada la asesoría jurídica para la víctima y el ofendido del delito, aunque no debiera concebirse una política pública sin datos provenientes de la realidad. La asesoría jurídica federal y estatal, si pretende asumir la representación exhaustiva y completa de las víctimas puede correr el riesgo de quedar rebasada ante la ausencia de investigaciones empíricas que muestren la realidad y que pudieran establecer una mejora considerable en la recepción y tramitación de las denuncias. Por ende, no debemos conformarnos con las cifras que aporta el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y que únicamente representan un valor cuantitativo y no cualitativo de lo que ocurre en la realidad de las víctimas y ofendidos del delito que ingresan<sup>6</sup> al sistema penal; tampoco hacer políticas públicas sin la planificación correspondiente y el respaldo previo y suficiente del financiamiento público.

## Justicia de calidad

La consolidación de una justicia de calidad tiene que ver con la idea de una reacción oportuna de las instituciones policiales, de un proceso de coordinación expedito entre el policía y el Ministerio Público, asimismo, la conexión eficiente con el personal especializado de atención a víctimas, pero sobre todo en los servicios que están destinados a disminuir los efectos del delito en las víctimas. La idea de la reparación integral del daño ocasionado al bien jurídico se relaciona igualmente con la idea de un enjuiciamiento oportuno, o bien, con la aplicación de mecanismos alternativos de resolución de los conflictos penales.

Por otra parte, está asociada a la capacidad del sistema de persecución y enjuiciamiento penal de recibir y procesar en forma adecuada las peticiones que sobre éste son planteadas. De lo que se trata, en definitiva, con una justicia de calidad es de que el Estado sea capaz de ofrecer una respuesta favorable a las víctimas, en un plazo ade-

<sup>6</sup>En México desconocemos la cifra negra —cifra real— de las víctimas y ofendidos que por distintos motivos decidieron no denunciar.

cuado, frente a las imputaciones que se hacen y que recaen sobre una persona, de modo que se dé certeza a todos y todas las víctimas u ofendidos del delito.

Como objetivo estratégico para una justicia de calidad está la necesidad de dotar a las víctimas y ofendidos del delito de instituciones y procesos rápidos y eficientes de prestación de servicios jurídicos, sociales, psicológicos y de salud en unidades especializadas para ello, que fortalezcan la actividad del Ministerio Público. Uno de los temas centrales de la transformación de la labor ministerial debe ser el dotar de centralidad a la víctima en la gestión de la investigación y la identificación de las metas del proceso penal acusatorio con un acompañamiento racional del asesor jurídico.

Aunque el futuro de los servicios jurídicos a las víctimas está enfrentando la enorme complejidad de haber instalado una asesoría jurídica con las dimensiones de la defensa penal pública, porque ante ese redimensionamiento a las facultades del asesor jurídico provoca perjuicios para los propios intereses de la víctima cuando llegan a plantear estrategias procesales distintas y en varias ocasiones contrarias a las que plantean los fiscales, lo que normalmente supone la presentación de teorías del caso diferentes y puntos de vista contradictorios en el desarrollo de audiencias.

Es urgente racionalizar la actividad del asesor jurídico mediante reglas claras que delimiten su función a tareas de complementariedad en la actividad procesal que corresponde al Ministerio Público. Este acompañamiento requiere entender que conceptualmente esta institución tiene la exclusividad de la persecución penal, lo que supone destinar el 100 por ciento de su tiempo a preservar los intereses jurídicos de la víctima y coordinarse con el asesor jurídico para que éste complemente dicha actividad pero además verifique que las unidades especializadas de víctimas cumplan con las tareas destinadas a cubrir la reparación integral del daño, con independencia de que el autor o partícipe del delito esté o no identificado.

Además, la justicia de calidad está inmersa en una dinámica realista que impone la necesidad de desarrollar una compleja red de apoyo para la atención integral de las víctimas del delito con otras instituciones públicas e incluso privadas y organizaciones de la sociedad civil, independientemente del estatus de los procesos penales que se abran como consecuencia de la denuncias. Mientras esto no suceda, el Estado mexicano tendrá que establecer los procesos y parámetros para que las víctimas sean elegibles —violando el principio de igualdad— para el acceso a estos servicios jurídicos, sociales, psicológicos y de salud que brindan las fiscalías y las comisiones de atención a víctimas federal y estatales.

La conjunción de los esfuerzos del Ministerio Público y de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en una red integral de atención a víctimas que respalde políticas públicas de esta naturaleza es una opción plenamente válida, por lo que redundará en beneficio de las víctimas u ofendidos del delito, el desarrollo de una red de alianzas ciudadanas que esté abiertamente disponible para atender las necesidades de las personas desde una perspectiva integral, aunque dentro de algunos límites presupuestarios asignados por el Estado.

Al mismo tiempo, la justicia de calidad demanda no solo una urgente profesionalización, sino además la especialización, con el propósito de introducir en el perfil ideal

de los servidores públicos que integren las unidades especializadas de atención a víctimas el razonamiento experimental como herramienta de trabajo destinada a obtener la restauración integral del daño ocasionado mediante los mecanismos más apropiados en la atención a las víctimas y ofendidos del delito.

En síntesis, hay que reconstruir el discurso victimológico en el contexto del proceso penal acusatorio y enfrentar la simulación de algunos discursos políticos y jurídicos. La justicia de calidad requiere el cumplimiento de distintas dimensiones en la justicia penal como servicio constitucionalmente obligatorio a favor de las víctimas y ofendidos del delito. El acento principal tenemos que ponerlo en la mejora de las instituciones creadas en la Ley General de Víctimas mediante la Comisión Ejecutiva federal y estatales (CEAV) para garantizar a las personas los derechos reconocidos constitucionalmente y, particularmente, colocar la atención en la instalación de estructuras gubernamentales que, apoyadas por organizaciones civiles, tengan la suficiente capacidad institucional para hacer realidad los objetivos de la Ley General de Víctimas.

Estas futuras y nuevas instituciones de atención, protección, asistencia y representación de las víctimas y ofendidos del delito, como lo estipula el artículo 2º de la citada Ley General, para lograr una justicia de calidad habrán de replantear estrategias destinadas a reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, los que se explicitan en diversos rubros como el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y los demás derechos consagrados en la mencionada legislación, en la Constitución y en todo el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos.

Como se establece en el artículo 1º constitucional, también los servicios a las víctimas pueden englobarse en la tendencia hacia la integralidad, indivisibilidad e interdependencia, principio este último que en el artículo 5º párrafo 16 de la Ley General queda reconocido en los siguientes términos: “Todos los derechos contemplados en esta Ley se encuentran interrelacionados entre sí. No se puede garantizar el goce y el ejercicio de los mismos sin que a la vez se garantice el resto de los derechos. La violación de un derecho pondrá en riesgo el ejercicio de otros”.

Como el anterior principio, la propia ley establece los relativos a la dignidad, buena fe, complementariedad, debida diligencia, enfoque diferencial y especializado, enfoque transformador, gratuidad, igualdad y no discriminación, máxima protección, máximo existencial, no criminalización, victimización secundaria, participación conjunta, progresividad y no regresividad, publicidad, rendición de cuentas, transparencia y trato preferente.

De todos ellos, los más importantes y que han propiciado históricamente la generación de los restantes, tal como el propio discurso de los derechos humanos ha venido desarrollándose justamente para concretar en la realidad social el sentido de dignidad humana son, en efecto, los principios de dignidad humana y de igualdad, los cuales ciertamente derivan del primeramente citado y fungen como el único contexto que puede posibilitar la dignidad humana. A este respecto, la Ley General de Víctimas, en su artículo 5º, afirma a la dignidad humana como “...un valor, principio y derecho fundamental base y condición de todos los demás”.

Ahora bien, en las instituciones policiales, de procuración y administración de justicia, que tendrán que modificar profundamente su estructura y funcionamiento acorde con un nuevo modelo de justicia penal acusatoria, deben aplicarse puntualmente estos principios como mínimos éticos que garanticen la dignidad humana. Sin embargo, la base para su cumplimiento y respeto impone la necesidad de reflexionar primeramente sobre las siguientes cuestiones: ¿Cómo combatir en el poder punitivo la selectividad, los estereotipos, la selectividad victimizante y la selectividad criminalizante que subyacen del actuar cotidiano de los servidores públicos, de los procesos y de las propias estructuras y funcionamiento de las instituciones participantes en la atención, protección y asistencia a las víctimas y los ofendidos del delito?

Lo primero que aparece en el escenario de la realidad es que para crear determinadas instituciones de atención a víctimas tengo que partir de que lo que pretendo solucionar, necesariamente tiene que nutrirse de datos de la realidad, esto debido a que su cumplimiento involucra el reconocer que el acceso a la justicia es un derecho fundamental de todas las personas y una garantía instrumental esencial que supone la posibilidad de obtener una justicia de calidad pronta y efectiva mediante la justicia restaurativa y el proceso de atención a víctimas que aporta la Ley General. Por ende, se requiere de una gama de instrumentos jurídicos, administrativos y culturales con el fin de que la autoridad brinde alternativas formales e informales para hacer efectivos los derechos de todas las personas.

Consecuentemente, la justicia de calidad tendrá que remover los obstáculos y las complejidades técnicas, económicas, culturales y normativas que limitan el acceso a la justicia como una ineludible obligación y responsabilidad del Estado mexicano. Una forma de cumplimiento tendrá que dirigirse a la creación de instituciones que permitan la atención gratuita de las personas víctimas del delito que no se encuentran en posibilidad de atenderlas con recursos propios, lo que supone una reorganización institucional que incorpore nuevas estructuras y personal especializado principalmente en las fiscalías o procuradurías para que realicen un acompañamiento y complementen las actividades de los fiscales o agentes del Ministerio Público con miras a garantizar el derecho humano de acceso a la justicia y el conocimiento de la verdad.

Dentro de este contexto, cada entidad federativa en los procesos de reorganización institucional que permita el adecuado funcionamiento del sistema penal acusatorio, bajo la normativa del Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley General de Víctimas, incluye la responsabilidad de seleccionar a los servidores públicos que posean competencia técnica y ética para la integración de las unidades especializadas de atención a las víctimas y ofendidos del delito.

## Justicia imparcial

El escepticismo frente a las posibilidades de alcanzar una justicia imparcial es lo reinante hasta el momento, debido a que desde el inicio de la reforma procesal no se consideró que esta clase de reconversión de la justicia es una de las más relevantes, amplias y



complejas de cuantas ha vivido el país en el último siglo, de tan amplio espectro y de tan amplia repercusión que debemos reconocer que no todas las variables de la reforma estuvieron suficientemente planificadas y la que engloba la justicia imparcial es una de ellas.

En esta perspectiva, me parece indispensable que todo sistema de justicia debe ante todo ser capaz de exhibir mecanismos que aseguren que las personas llamadas a dirimir conflictos entre partes estén dotadas de razonables niveles de imparcialidad para juzgar los intereses en conflicto y resolver tales disputas. La división hecha en la reforma constitucional del 18 de junio del 2008 en torno a la función de juzgar en tres jueces distintos: juez de control, juez de enjuiciamiento y juez de ejecución penal, sin duda contribuye a la exigencia de imparcialidad y cobra una dimensión mayor cuando se vincula a la oferta de justicia pública y en definitiva con la legitimación del conjunto del sistema democrático.

Una cuestión importante que habrá que comentarse es que en el proceso penal acusatorio mexicano opera el principio de la separación de funciones. La reforma constitucional citada dividió las distintas funciones dentro del proceso penal acusatorio en órganos diferentes. El Ministerio Público debe dirigir la investigación, ejercer la acción penal pública y sustentar dicha acusación en el juicio oral. La corresponsabilidad de la investigación es compartida con la Policía.

En cambio, el acto jurisdiccional que surge de la actividad de los jueces antes citados se entiende que emana de órganos independientes, encargados de la función de juzgar que efectúan de acuerdo con las reglas previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales. Esta clase de órganos judiciales, como lo ha mencionado José Alberto Dos Reis, tienen facultades para “reparar el derecho violado”<sup>7</sup> y además intervienen para resolver o redefinir el conflicto entre las partes.

El papel del juez en el procedimiento penal acusatorio varía según la etapa procesal, aunque ambos, juez de control y juez de tribunal de enjuiciamiento ejercen la función jurisdiccional. Para el doctor Carbonell,<sup>8</sup> el juez del Tribunal de enjuiciamiento “es un órgano distinto al de garantías, evaluará en igualdad de circunstancias las pruebas presentadas en audiencia pública por el Ministerio Público, la víctima y el acusado, y determinará objetiva e imparcialmente su culpabilidad o inocencia”. De esta forma, también lo sostiene Miguel Carbonell<sup>9</sup> al mencionar “...en un sistema acusatorio el Juez no participa en los procesos de investigación, ni el Ministerio Público juzga, directa o indirectamente, la culpabilidad o inocencia de un acusado. Cada institución tiene su esfera de responsabilidad dentro del sistema penal, pero a diferencia de los sistemas inquisitivos, las funciones son exclusivas y no se sobreponen”.

Consecuentemente, la demanda por una justicia imparcial en el ámbito penal resulta ser una de las bases sobre la que se construyó la reforma procesal en nuestro país; eliminó la figura del juez inquisidor, que recibía “consignas” y sometía la imparcialidad a intereses ajenos a la función de juzgar con plena independencia y sobre todo que

<sup>7</sup> José Alberto Dos Reis, *Teoría de la Acción*, México, Editorial Colofón, 1995, p. 26.

<sup>8</sup> Miguel Carbonell, *Los juicios orales en México*, México, Porrúa, Renace, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, pp. 80, 119 y 121.

<sup>9</sup> *Idem*.

concentraba en una misma persona funciones que resultan objetivamente incompatibles de desempeñar. Un juez que era cómplice del Ministerio Público y de la Policía, afectando los intereses de las víctimas u ofendidos del delito.

Lejos de reducir el papel de la judicatura, el legislador constitucional entregó a los jueces de control las tareas conaturales a la función jurisdiccional de velar por los derechos y garantías de todos quienes intervienen en el proceso penal, otorgando a jueces distintos que integran el tribunal de enjuiciamiento el juzgamiento de los casos que son llevados a juicio oral para su resolución. Dejando por ende la función del debido proceso penitenciario y la vigilancia para el cumplimiento de garantías y derechos del interno al juez de ejecución penal. Con esta separación radical de tareas y funciones impide la confusión de roles y restablece la separación de poderes de modo más efectivo.

La consolidación de un nuevo esquema de organización judicial beneficia la justicia imparcial para todas las víctimas y ofendidos del delito; pero, sobre todo, representa criterios interpretativos generales que deben ser orientadores a la hora de aplicar reglas y normas, de fijar prácticas procesales o de definir mecanismos de relación que beneficien a las víctimas del delito que han permanecido olvidadas durante más de un siglo. Para aproximarse a niveles de legitimidad relevantes y tornar compatible el proceso penal acusatorio con las demandas de las víctimas y ofendidos, es necesario consolidar para beneficio de todas las personas un sistema penal más transparente, oportuno, comprensible, racional, accesible, eficiente y eficaz.

Ahora, para lograr una justicia imparcial se trata de imaginar un proceso de cambio que logre circunscribir y acotar las etapas iniciales del mismo, permitiendo mayores niveles de control sobre los factores críticos que justifican y fundamentan la necesidad de transformación institucional del propio sistema judicial. Esta recomendación resulta aplicable a cualquier política pública, por esas razones es fundamental acotar el campo de intervención inicial de la reforma procesal. Esto supone la identificación clara de los problemas que con el cambio se irán presentando en el sistema judicial federal y en los poderes judiciales estatales. Un levantamiento de información sobre la magnitud de esos problemas y claridad sobre la forma de intervenir para revertirlos en un periodo razonable permitirá conseguir adhesión política, técnica y ciudadana a un profundo proceso de cambio de la función judicial que garantice plenamente la justicia imparcial.

## Justicia con transparencia y rendición de cuentas

El modelo administrativo es una de las dimensiones de elevada importancia que contribuye mediante programas informáticos dentro del sistema acusatorio a impulsar una justicia con transparencia y rendición de cuentas que provocará un grado razonable de satisfacción en las víctimas del delito.

Este modelo comprende el agrupamiento de las oficinas administrativas en una sola a cargo de una administración gerencial y única, de manera que todos los servicios de justicia de las víctimas del delito puedan conocerse por la comunidad en general, principalmente los servicios comunes de atención, asistencia y protección.

El nuevo esquema constituye una verdadera ruptura del paradigma organizacional que tradicionalmente divide el servicio tradicional de víctimas del delito, que por lo general operan con ineficiencia y provocan victimización institucional debido a la diversidad injustificada de procesos y servicios que se reiteran por fiscales, peritos, policías y personal especializado.

En una secuencia lógica de servicios de justicia eficiente la exigencia mínima comprende una sola sesión con la víctima cuando comienza la investigación cuya obtención de información la agoten en esa sesión quienes estarán velando por el cumplimiento de derechos de estas personas. Es así que la incorporación de profesionales en administración y las nuevas alternativas de organización de las instituciones policiales, de procuración y administración de justicia, debieran introducir sistemas de gestión para la prestación de los servicios de justicia a las víctimas del delito y combinarse con las transformaciones que demanda la gestión del conflicto en esta reforma procesal.

De esta manera, quizás se propiciarán cambios de cultura y organización más adecuados a las necesidades de las víctimas de diversos delitos. A su vez, se pueden desarrollar sistemas de información para la gestión del conflicto que posibiliten a los servidores públicos un mejor control de la tramitación del caso y a los ciudadanos en general el acceso a la información del avance de los procesos judiciales, así como el acceso a otra información jurídica relevante, otorgando instrumentos importantísimos para la seguridad jurídica y el ejercicio de la profesión, en un esfuerzo de transparencia sin precedentes en la administración de justicia mexicana.

Para lograr los resultados esperados que se plantearon con los objetivos de la reforma procesal en México, las instituciones policiales, las áreas de procuración y administración de justicia habrán de incorporar en sus nuevas estructuras expertos en sistemas de organización y administración que conduzcan a brindar servicios de atención, asistencia y protección a las víctimas mediante la instalación de un conjunto de unidades administrativas, a cargo de personal especializado en tecnologías de la información, sistemas de información jurídica y administración, gestión gubernamental, administración, entre otras disciplinas necesarias para el adecuado funcionamiento del sistema de atención a las víctimas del delito.

De manera que, con el propósito de atender los derechos de las víctimas, las dependencias encargadas de la función policial y las funciones de procuración y administración de justicia deben implementar con urgencia un sistema de gestión de servicios de justicia para la víctimas del delito, integrado por expertos en administración y orientado a cumplir con los principios de eficacia, eficiencia, economía y celeridad del proceso penal acusatorio. Hay que tener presente que el éxito del sistema acusatorio mexicano depende en un 50 por ciento de esta dimensión.

Justamente con estas políticas administrativas el sistema acusatorio adoptado constitucionalmente el 18 de junio del 2008 exige rendición de cuentas; por esa razón tiene mayores recursos y mecanismos para un desarrollo administrativo sustentable. Particularmente, los procedimientos en la investigación y las nuevas reglas procesales demandan en su aplicación un seguimiento y evaluación que facilite la rendición de cuentas de los servidores públicos encargados de la asistencia, asesoría y representación

de las víctimas en el contexto del proceso penal acusatorio. De esta forma sabremos si tiene implicaciones prácticas positivas la actividad legislativa del Estado de Derecho Constitucional que fue concentrada en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en la Ley General de Víctimas y que está respaldada en los instrumentos y convenciones internacionales, con la finalidad de garantizar eficazmente la protección de los derechos de las víctimas.

Conjuntamente a esta política pública es indispensable cumplir con otras condiciones que permitan instalar en cada institución de procuración de justicia una eficiente gestión administrativa a favor de las víctimas del delito en el marco del sistema penal acusatorio, con la finalidad de aplicar las normas nacionales e internacionales del debido proceso penal que garanticen el derecho humano de acceso a la justicia y conocimiento de la verdad.

Alcanzar la meta principal en la asistencia, apoyo, protección y representación de las víctimas implica adoptar un modelo de gestión del conflicto basado en métodos y técnicas que desarrollen protocolos de actuación mínima de los servidores públicos para la integración de la carpeta de investigación. Estos protocolos debieran agrupar el registro de los actos procesales del quehacer interdisciplinario realizado por fiscales, agentes del ministerio público, peritos, policías y personal especializado en la atención a las víctimas que conduzca al seguimiento puntual de los casos y a la evaluación eficiente de las funciones que realizan estos servidores públicos que permanentemente debieran rendir cuentas.

Esto último requiere de un diseño de monitoreo real sobre la actividad cotidiana de prestación de los servicios de atención a víctimas, aparejado no sólo a una evaluación sobre aciertos y problemas de aplicación, sino también a una capacidad de reacción asociada a evitar la reproducción de prácticas indeseables del sistema tradicional.

Aunque es conveniente mencionar que estos protocolos tipo de investigación y del debido proceso penal pueden elaborarse de acuerdo con los delitos y sus ampliaciones típicas y agrupadas conforme al bien jurídico protegido. De esta forma, la actividad de los servidores públicos puede medirse permanentemente utilizando no sólo indicadores cuantitativos, sino también indicadores de desempeño cualitativos, relacionados con la investigación penal y la asistencia, protección y representación de víctimas y ofendidos en el proceso penal. Inclusive, la información que mediante los sistemas y equipos de informática pueda cruzarse, además plantea la posibilidad de establecer patrones criminales locales, regionales y nacionales respecto a determinada criminalidad que lleve a la prevención delictiva en aras de la eliminación de factores de riesgo a víctimas potenciales.

## Conclusiones

La reforma procesal en México, más allá de los pronósticos positivos o negativos, ha sido una de las más relevantes, amplias y complejas de cuantas ha vivido nuestro país y que ha visibilizado a las víctimas y ofendidos del delito. El adecuado funcionamiento de las

instituciones de justicia penal en este nuevo entorno procesal debiera dirigirse a vencer retos mayúsculos, sobre todo en la prestación eficiente de servicios a las víctimas u ofendidos del delito y bajo un escenario de transparencia y rendición de cuentas.

Para concretar una transformación mayor dentro de un Estado Constitucional de Derecho se requiere de flexibilidad y monitoreo constante de las actuaciones de los servidores públicos dedicados a brindar los servicios de asesoría, apoyo, protección y asistencia a las víctimas; sobre todo, un monitoreo para verificar que los procesos de cambio en general en el sistema de justicia penal mexicano no sea entendido como sinónimo de transformaciones puramente normativas, sino que se trata de una reforma procesal producto de la democratización de las instituciones de justicia penal.

Centrar la expectativa de transformación de la justicia penal acusatoria en México a la mera transformación normativa o en procesos de capacitación menores resulta claramente insuficiente y apuesta dolosamente al fracaso del proceso de reforma.

De tal manera que todos y todas las personas que representen un liderazgo en este cambio deben ser capaces de internalizar la necesidad urgente de una etapa de evaluación constante y permanente de todos los servidores públicos que participan en el cambio y que supone, por tanto, diseñar un proceso de trabajo interinstitucional que sea el centro orientador y responsable, con el acompañamiento de instituciones de la sociedad, académicas y de la investigación, para desplegar las herramientas de evaluación que permitan detectar los beneficios y las fallas que vaya produciendo el sistema penal en su conjunto, con miras a su perfeccionamiento y a la consolidación de una justicia penal igualitaria, restaurativa, transparente y equilibrada para todas las personas.



### Antecedentes

En su informe 2015, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH)<sup>1</sup> señaló que durante el periodo reportado, en los Estados de la región, cientos de personas perdieron la vida, fueron afectadas en su integridad física o limitados en el ejercicio de sus derechos en diversos contextos a causa del empleo arbitrario y excesivo de la fuerza pública. Es decir, se trató de un ejercicio estatal en el cual se ignoraron los estándares establecidos a nivel internacional, lo que evidencia la falta de entrenamiento, coordinación, protocolos y supervisión de policías civiles o especiales, fuerzas armadas y agentes privados. Esto —señaló— se pone de manifiesto sobre todo en la represión y discriminación de grupos vulnerables, activistas y defensores de los derechos humanos, en el ejercicio del derecho individual y colectivo a la expresión de las ideas del descontento social.

El mismo informe de la CIDH señaló como preocupante la recurrente práctica de involucrar al ejército en tareas de seguridad pública. Este quizá sea uno de los principales dilemas para la política de seguridad pública, ya que mientras la delincuencia cada vez más utiliza equipo y armamento sofisticado, en suma con mayor capacidad de fuego, las policías estatales o municipales

### Sumario

Antecedentes . . . . .	789
La función gubernativa en el Estado constitucional y democrático . . . . .	790
Concepto de fuerza pública. . . . .	793
Seguridad Pública y Fuerzas Armadas. . . . .	794
Órganos, cuerpos de seguridad o corporaciones públicas civiles o militares. . . . .	795
Las empresas de seguridad privada . . . . .	796
Protocolos y procedimientos . . . . .	797
Régimen disciplinario . . . . .	804
Criterios internacionales . . . . .	805
Algunas reflexiones finales. . . . .	807

<sup>1</sup>Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. Informe Anual 2015. Inciso A Introducción. Párrafo 1, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/InformeAnual2015-cap4A-fuerza-ES.pdf>.

son rebasados por este poder<sup>2</sup> al cual se agrega una notoria falta de recursos, que llega al extremo de la dotación mínima de parque para el empleo del armamento o incluso inutilidad del mismo, dando como resultado una capacidad limitada a sólo uno o dos minutos, contra el accionar de varios minutos de la delincuencia, lo que pone a los cuerpos de seguridad en una obvia desventaja y con riesgo de perder la vida.

Para el caso mexicano, los extremos son visibles, especialmente con los eventos registrados en los últimos años, donde las políticas públicas en la materia no han sido contestes y donde el régimen disciplinario encuentra vacíos y deficiencias que deslegitiman el actuar de las instancias de seguridad. Ha sido constante el cuestionamiento público de la forma en que se han abordado las tareas de seguridad pública, así como la falta de integralidad en el tratamiento de las causas y de las consecuencias de la criminalidad, especialmente la definida como “delincuencia organizada”.

### La función gubernativa en el Estado constitucional y democrático

Tal y como lo señala el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>3</sup> la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, la Ciudad de México, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias señaladas por la Constitución. De acuerdo con ella, la actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. No es todo lo que debe considerarse desde la perspectiva constitucional, pues además, es un derecho que permite a la ciudadanía desarrollar sus actividades cotidianas, todo ello bajo un techo mínimo de garantías proporcionadas por la función de seguridad señalada.

Este mismo artículo constitucional tiene íntima relación con la seguridad interior, como una de las atribuciones del Ejecutivo Federal que se encuentra contenida en el artículo 89 fracción VI, que faculta al titular del Poder Ejecutivo Federal a “preservar la seguridad nacional y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”. Con lo cual el titular del Ejecutivo dispone de las fuerzas armadas no sólo para la defensa del país en el exterior, sino también para garantizar su seguridad interior.

<sup>2</sup>La capacidad de fuego es el tiempo en que una persona, corporación de seguridad o grupo armado, puede disparar un arma de fuego ininterrumpidamente. Tiene como variables, el estado del arma y el número de cartuchos para abastecerle.

<sup>3</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>



Ahora bien, a falta de un concepto de seguridad interior en la legislación federal vigente, el Programa de Seguridad Nacional 2014-2018<sup>4</sup> define esta función como la “condición que proporciona el Estado mexicano para salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos y el desarrollo nacional, mediante el mantenimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional”. El mismo documento señala que la seguridad interior y la seguridad pública se encuentran ampliamente interrelacionadas. En el primer caso, haciendo frente a riesgos y amenazas que vulneran el orden constitucional y sus instituciones fundamentales; mientras que, en el segundo, se vela por la observancia del Estado de Derecho y la seguridad de los ciudadanos y sus bienes.

Es en este sentido que los cuerpos de policía civil tienen una misión imprescindible para el adecuado funcionamiento del sistema democrático, que consiste en garantizar la seguridad de la población y mantener el clima de orden social, lo que implica una gran responsabilidad en el ejercicio de sus funciones. Es más, el propio sistema de derechos humanos no puede funcionar con eficacia sin una policía que proporcione mínimas condiciones, e inclusive, sin el uso de la fuerza pública en ciertos casos.<sup>5</sup> De ahí que, en un Estado constitucional, la policía debiera ser la única institución pública con atribuciones para requerir a los ciudadanos la realización de determinadas conductas y con el exclusivo afán de garantizar la seguridad y el orden público; y a partir de ello aplicar legítimamente, y sólo en casos excepcionales, el uso de la fuerza pública.

Al respecto, cabe señalar la preocupación de que en México, como en muchos otros países, es frecuente encontrar que derivado de la aplicación por décadas de un modelo autoritario de Estado y Derecho, se mantiene la visión de subordinar el ejercicio del derecho a la protesta social, al presunto “mantenimiento del orden público y la paz social”. Esta conceptualización, vaga y ambigua, permite la justificación de decisiones que restringen o reprimen ciertos derechos individuales y colectivos. No sólo esto, sino que esta idea corresponde a la visión de seguridad pública que mantienen diversas corporaciones.

La noción de *orden público y paz social* que se ha venido imponiendo hasta el momento, parece preocuparse sólo por garantizar el orden como una expresión del poder público del Estado y poner a salvo los derechos e intereses de quienes puedan verse afectados circunstancialmente por los actos de protesta, haciendo caso omiso a la visión de protección y defensa de los derechos fundamentales, tanto de la población como de quienes protestan o se manifiestan socialmente, en cuyo ejercicio se encuentran todas las actividades del hombre en su entorno social. Ello no implica, de ninguna manera, negar la posibilidad de hacer uso de la fuerza, sino dejar claro que se debe considerar sólo en situaciones excepcionales.

A pesar de que se han llevado a cabo algunos avances normativos —empujados quizá por los acontecimientos de años recientes sucedidos en distintos puntos del

<sup>4</sup>Diario Oficial de la Federación, “Programa de Seguridad Nacional 2014 — 2018”, Miércoles 30 de abril de 2014, pp. 30, disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014).

<sup>5</sup>ONU, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns, A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014, p. 5, disponible en [http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A-HRC-26-36\\_sp.doc](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A-HRC-26-36_sp.doc).

país— el uso desproporcionado de la fuerza se sigue observando, lo que indica que los gobiernos, sus cuerpos de seguridad, e incluso un amplio sector de la población, se inclinan por deslegitimar de manera sistemática e inmediata la protesta social, debido a la afectación que causa, por ejemplo, a vías de tránsito, acceso a servicios, etcétera, ignorando la importancia para una sociedad democrática de garantizar el ejercicio de los derechos de expresión y petición por las lesiones que hechos sociales y/o actos de gobierno en sus diversas esferas han provocado. El tránsito necesario a este nuevo escenario pasa inevitablemente por entender que la protesta es una especie del derecho a la libertad de expresión, pero que por lo mismo conlleva la necesidad de contar con límites claros y precisos que eviten la afectación de otros derechos. La colisión resulta inevitable, y en el derecho comparado hay abundantes referencias acerca de los criterios que han sostenido los tribunales cuando han conocido esta vertiente de la libertad de expresión.

Considerando estos preceptos constitucionales, no puede negarse que es el Gobierno, en sus diversos niveles, quien tiene dentro de sus fines, el de garantizar la seguridad y salvaguardar el orden público. Para lograrlo cuenta con la atribución excepcional de hacer uso de la fuerza pública, cuyos límites se ubican en el marco de respeto y protección a los derechos humanos, tal y como lo preceptúa el párrafo tercero del artículo 1º constitucional, respecto de la conducta esperada de los servidores públicos, al señalar: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.

No debe obviarse que la afirmación acerca del uso de la fuerza por parte del Gobierno está en línea con el sustento ideológico aportado por Max Weber,<sup>6</sup> quien señaló que el Estado posee el monopolio del uso de la violencia: “La violencia no es, naturalmente, ni el medio normal ni el único medio de que el Estado se vale, pero sí es su medio específico. Hoy, precisamente, la relación del Estado con la violencia es especialmente íntima. En el pasado las más diversas asociaciones, comenzando por la asociación familiar (Sippe), han utilizado la violencia como un medio enteramente normal. Hoy, por el contrario, tendremos que decir que Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es un elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. [...] El Estado es la única fuente del “derecho” a la violencia. [...]”. Weber le llama legítima, porque el Gobierno (entendido aquí como Estado), como ente superior sobre los hombres, se encuentra dotado de atribuciones para ejercer su potestad sobre ellos, en este caso, por la vía de las atribuciones ya señaladas. Después de la lectura de esta cita es posible que lleguemos a la conclusión de que la fuerza pública y la violencia, sean lo mismo. El razonamiento para ello se encuentra, por una parte, en las atribuciones del Estado para mantener la paz y el orden públicos, y por la otra, en el carácter de poseedor del monopolio de la violencia física legítima, como fin del Estado.

<sup>6</sup>Weber, Max. *El Político y el científico*. p. 2, disponible en <http://www.hacer.org/pdf/WEBER.pdf>.

La seguridad pública es una actividad que persigue la “salvaguarda de la integridad y derechos de las personas, así como la preservación de las libertades, el orden y la paz públicos”, conforme lo dispone el artículo 2º fracción I de la *Ley de la Policía Federal*.<sup>7</sup> Al carecer de una definición conforme a derecho, es posible deducir que la seguridad pública es una función de Estado que tiene como objetivo<sup>8</sup> salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, que se auxilia de instrumentos como la prevención, persecución y sanción de las infracciones, así como la reinserción social de los delincuentes e infractores, como materia concurrente en los tres niveles de Gobierno. En este contexto, la policía es la institución de carácter administrativo encargada de hacer cumplir la normativa vigente, actuando bajo el mando de una autoridad superior que guía su desempeño. De allí resulta fácil comprender la sinonimia, tan propia del lenguaje común, cuando se habla de fuerza pública para aludir, de manera genérica, a algún cuerpo de policía, también conocido bajo la denominación de cuerpo de seguridad pública.

### Concepto de fuerza pública

La legislación federal carece de una definición *ad hoc*, de ahí que una aproximación al concepto permitiría delimitar esta función como la atribución legítima y legal otorgada a los servidores públicos de ciertos organismos para prevenir, monitorear, contener y en su caso, reprimir en nombre de la colectividad, acciones violentas capaces de transgredir el orden público mediante intervenciones persuasivas, disuasivas e incluso coercitivas, que pueden llegar en casos excepcionales al uso de la fuerza física.

Esto nos lleva a plantear que toda acción de fuerza pública implica una restricción o suspensión temporal del ejercicio de algún derecho. Esto resulta cuestionable si se advierte que diversas corporaciones de seguridad pueden recurrir a ella sin necesidad de intervención previa de un órgano de carácter jurisdiccional, administrativo o constitucional autónomo. Esta atribución implica una gran responsabilidad dado que en ningún momento puede emplearse de manera arbitraria, sino como una medida de carácter excepcional, lo que la convierte en extraordinaria y eventual.

Aquí está contenido el nuevo paradigma constitucional, que retoma la idea original de la fuerza pública como una herramienta eficaz para mantener el orden y la paz públicos, nunca como un medio de represión, de control gubernamental o de sujeción al poder político, en la que su función primordial por excelencia, es inhibir con su sola presencia, o bien, con sus métodos y procedimientos, la acción de la delincuencia, investigar la comisión de algún delito y perseguir al o a los presuntos responsables.

En tal sentido, si bien el modelo de seguridad pública en tres factores: la doctrina, las técnicas y las tácticas, y los procedimientos operativos, éstos no pueden verse en

<sup>7</sup>Ley de la Policía Federal, *Diario Oficial de la Federación*, Lunes 1 de junio de 2009, México, 2009, disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5092148&fecha=01/06/2009](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5092148&fecha=01/06/2009)

<sup>8</sup>Centro de Investigación y Seguridad Nacional, *Seguridad Nacional y Seguridad Pública*. México, 2014, disponible en <http://www.cisen.gob.mx/snPrincipiosTemal.html>.

forma autónoma, sino enmarcados en la obligación de sujetarse en todo momento a los derechos humanos consignados en la Constitución y los tratados internacionales de los que México sea parte. En tal modelo se desarrollan los métodos y procedimientos que habrán de aplicar los cuerpos de seguridad pública en el país y que se relacionan con el grado de letalidad<sup>9</sup> en su implementación.

## Seguridad Pública y Fuerzas Armadas

Sobre este rubro merece poner a la vista el tema de la participación, intervención y, en ciertos casos, superposición de las fuerzas militares en las acciones gubernamentales de seguridad pública, incluidas, desde luego, las vinculadas al uso de la fuerza.

En México y otros países, la historia muestra que la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna en contextos violentos, en muchos casos, ha ido acompañada de excesos, como violaciones a los derechos humanos. En la memoria histórica se mantienen vigentes, los sucesos de octubre de 1968 en el que participaron elementos del Ejército mexicano. Posteriormente en junio de 1971, un grupo de paramilitares enfrentó una manifestación en la avenida Tacuba de la Ciudad de México. Ambos hechos se presentaron durante un periodo histórico caracterizado por la contención ideológica, política, militar y de seguridad, en el avance en nuestro país del pensamiento ideológico del socialismo y comunismo de esas décadas. Éste es el concepto que fue asociado al inicio de las operaciones de seguridad nacional norteamericanas de la postguerra, pero en una versión coyuntural, corregida y aumentada del concepto de seguridad nacional en el México de esa época.

Por otra parte, la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas propias de los cuerpos de seguridad pública se debe principalmente a dos factores. El primero, que los cuerpos de seguridad pública del país son rebasados en capacidad y poder de fuego por la delincuencia organizada; y segundo, por la ineficacia en técnicas y tácticas para hacer frente a situaciones de riesgo para la sociedad, y paradójicamente la ausencia de políticas públicas claras para fortalecer y mejorar a la policía civil.

De manera adicional a la participación directa de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, se advierte la militarización de los procedimientos, equipamiento y las prácticas de los cuerpos policíacos, que en ocasiones suelen anteponer el uso de la fuerza a los medios de persuasión y disuasión previos.

En adición, es notable el incremento del gasto público dedicado a las corporaciones militares con la pretendida justificación de requerirse para hacer frente a sus labores de recuperar y mantener la seguridad interna.<sup>10</sup>

<sup>9</sup>El índice de letalidad es el número de civiles muertos por cada civil herido en enfrentamientos entre las fuerzas armadas, la policía federal y los presuntos miembros de bandas delictivas.

<sup>10</sup>Revista Emeequis, México aumentó 92% su gasto militar en los últimos 9 años, reporta SIPRI. 7 de abril de 2016, disponible en <http://www.m-x.com.mx/2016-04-07/mexico-aumento-su-gasto-militar-en-un-92-en-los-ultimos-9-anos-reporta-el-sipri/>.

Dado el interés social imperativo que tiene el ejercicio de los derechos involucrados en los contextos de protesta o manifestación pública para la vida democrática, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha considerado que, en este ámbito específico, esas razones adquieren mayor fuerza para que se excluya la participación de militares y fuerzas armadas en dicho control. De ahí que sea aconsejable evitar su intervención en este ámbito.<sup>11</sup>

Algo que debe destacarse es que la aproximación al concepto de fuerza pública que citamos, abarca exclusivamente el uso de la fuerza física o material, dejando fuera del análisis la aplicación de la “fuerza no física” concepto que según Varenik<sup>12</sup> en su amplitud incluye entre otros, aspectos como la fuerza psicológica (presencia, persuasión, dispersión) que por lo regular no afecta o altera directamente la integridad corporal de quien la sufre, exclusión que no pocos estudiosos ponen en tela de duda.

### Órganos, cuerpos de seguridad o corporaciones públicas civiles o militares

Se trata de los entes públicos, cuerpos organizados, o bien, conocido en el argot de seguridad como el estado de fuerza,<sup>13</sup> encargados de aplicar el modelo de seguridad pública, que como dijimos, descansa sobre la base de la doctrina, técnicas y tácticas, y procedimientos operativos. Se calcula<sup>14</sup> que a mayo de 2015 el estado de fuerza de la seguridad pública y de las fuerzas armadas en el país, era el siguiente: 132,000 policías estatales, 135,000 policías municipales (en aproximadamente 2,500 municipios), 40,000 policías federales y 250,000 soldados y marinos, que hacen un gran total de 557,000 efectivos civiles y militares, para resguardo de la seguridad pública en el país.

No obstante, existe una problemática en la visión de la seguridad pública en los estados, que abarca distintas variables. Por ejemplo, la forma en que se organizan las corporaciones es disímbola en cuanto al nivel jerárquico que se les asigna administrativamente: existen 22 secretarías de seguridad pública, 4 comisiones estatales de seguridad pública, 3 secretarías de seguridad ciudadana, 2 fiscalías generales y 1 subsecretaría de seguridad pública. A ello se suma la experiencia previa de sus titulares, en ocasiones cuentan con experiencia en seguridad y justicia, otras veces son marinos o militares y, en otros casos, los menos, son civiles sin experiencia previa. Otras variables son el desarrollo de la carrera policial, que en algunas entidades muestra un

Véase también: Banco Mundial: *Gasto Militar % del PIB*, disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS>.

<sup>11</sup>CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. 31 de diciembre de 2009. Washington, DC, pp. 100-101, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>.

<sup>12</sup>En *Accountability, Sistema Policial de rendición de cuentas*, CIDE, Instituto para la Seguridad y la Democracia, México, 2005. p. 154.

<sup>13</sup>El estado de fuerza es la cantidad total de elementos operativos de una corporación de seguridad o grupo armado.

<sup>14</sup>*Radiografía de las policías*. Causa en Común. México, 2015, disponible en <http://123probando.com.mx/causaencomun/wp-content/uploads/2015/11/Tasas-de-polic%C3%ADa-por-habitantes-en-M%C3%A9xico-mayo-2015.pdf>.

grave rezago, y por supuesto los sueldos y emolumentos del personal operativo. Esto último resulta un factor importante para el desempeño institucional, así como una herramienta que puede contribuir a inhibir la corrupción.

Ahora bien, tomando en consideración la visión de seguridad pública que existe en las entidades federativas, junto con el modelo aplicado, el rezago policial y los sueldos de los policías, tenemos como resultado una política pública dispersa, con 32 modelos diferentes, junto con sus mismas formas jurídicas de concebir la seguridad, que hacen de difícil aplicación modelos como el propuesto mando único. Todos estos factores se proyectan en la percepción que la ciudadanía tiene de la policía. Y aquí no debe obviarse que la confianza en la policía es un reflejo de la confianza en el Gobierno.<sup>15</sup>

En México sería difícil generar un programa que incentive la carrera policial, ello derivado de la diversidad de criterios y puntos de vista existentes, particularmente en los estados, por los cambios de visión que se generan con los cambios gubernamentales, lo cual modifica de manera sustancial objetivos, recursos y estrategias. Esto justifica decisiones como la que impulsó el Ejecutivo Federal para incorporar el mayor número de corporaciones a la Policía Federal, en el sexenio 1994-2000. Cabe recordar que el personal y bienes aportados para la creación de la Policía Federal provienen de la extinta Policía Federal de Caminos y Puertos, y antes de la Policía Federal de Caminos.

Un tema adicional es el relativo al riesgo de la actividad policial, del que no nos ocuparemos. Sin embargo, vale la pena señalar que el incremento del riesgo policial constituye un factor determinante para las políticas públicas enfocadas a mejorar las condiciones de estos servidores públicos.

## Las empresas de seguridad privada

Otro aspecto que resulta determinante para el conocimiento y comprensión del tema de la seguridad pública y el uso de la fuerza, es el de la participación de empresas privadas que prestan servicios denominados *de seguridad y protección*, incluso en instalaciones e instituciones públicas, con lo cual la función pública se convierte en un producto comercial, sujeto a la oferta y la demanda.

En términos generales, esta actividad se encuentra regulada por la Ley Federal de Seguridad Privada. Estas empresas ofrecen servicios de seguridad a las personas y bienes, así como en el traslado de bienes y valores, servicios de alarmas y monitoreo electrónico, seguridad de la información, sistemas de prevención y responsabilidades,

<sup>15</sup>Un caso interesante es el de Chile, donde después de la dictadura militar, el cuerpo de carabineros logró revertir la percepción ciudadana negativa. Según Miguel Ontiveros Alonso, esto se logró dotando a los elementos de un proyecto de vida en el cuerpo de seguridad al que pertenecerían: se les otorgaron derechos y garantías. Miguel Ontiveros Alonso, “El uso de la fuerza como un derecho policial”, en Memoria del Congreso Internacional *El uso de la fuerza pública en un Estado democrático de Derecho*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011, p. 119.

según se desprende de la lectura del artículo 15 de la mencionada ley.<sup>16</sup> Dicha ley resulta aplicable en los casos en los cuales se trate de empresas que presten servicios en dos o más entidades federativas. Si la prestación del servicio es dentro del territorio de una entidad federativa, entonces se regula por las leyes locales correspondientes, dado que la mayoría de los casos se limita a la protección física de bienes e instalaciones, custodia de valores y protección de personas.<sup>17</sup> En ninguno de los dos casos, los cuerpos de seguridad privada cuentan con atribuciones para investigar o perseguir delitos, pues éstas recaen en un ámbito distinto al de los servicios que autoriza la ley, utilizando solamente la presencia como elemento de disuasión y persuasión, junto con algunas técnicas de sometimiento. Lo anterior se entiende porque este tipo de servicios son ofrecidos con carácter preventivo ante la falta de suficiente personal operativo de los cuerpos de seguridad pública, que es designado al servicio de investigación y persecución de los delitos.

La creación de este tipo de empresas se incrementa constantemente. En América Latina, en términos generales, alcanza un promedio de 10 por ciento anual<sup>18</sup> dado el aumento de la percepción ciudadana de inseguridad, aunado al hecho —y en ocasiones pretexto— de que las corporaciones de Gobierno son insuficientes para atender la esa demanda.

En cuanto al tema de derechos humanos que pudieran ser transgredidos por el personal de los cuerpos de seguridad privada, por tratarse de una relación entre particulares, mediaría una demanda por la vía penal o civil, no una denuncia en la Comisión Nacional o estatales de Derechos Humanos. Esto lleva a considerar que resulta necesario que la autoridad que emita dictamen favorable para otorgar permiso de operación de un cuerpo de seguridad privada, debe estar obligada a exigir entre sus requisitos, la acreditación de su personal en materia de derechos humanos.

## Protocolos y procedimientos

El ejercicio de la función de seguridad pública que desarrollan los cuerpos de seguridad pública y privados, de estados y municipios, así como las fuerzas militares que coadyuvan en esta función, se sujetan a reglas de procedimiento con el objeto de moderar los métodos y el rigor en el uso de la fuerza. Estos procedimientos forman parte del estándar exigido para el respeto a los derechos humanos, y se encuentran en criterios sostenidos por las cortes nacionales y supranacionales.

<sup>16</sup>*Ley Federal de Seguridad Privada*, *Diario Oficial de la Federación*, Jueves 6 de julio de 2006, México, 2006, disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4921238&fecha=06/07/2006](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4921238&fecha=06/07/2006)

<sup>17</sup>Véase por ejemplo *Ley de Seguridad Privada para el Distrito Federal*, artículo 3° y ss., disponible en [http://psm.du.edu/media/documents/national\\_regulations/countries/americas/mexico/mexico\\_ley\\_de\\_seguridad\\_privada\\_para\\_el\\_distrito\\_federal\\_24-01-05.pdf](http://psm.du.edu/media/documents/national_regulations/countries/americas/mexico/mexico_ley_de_seguridad_privada_para_el_distrito_federal_24-01-05.pdf)

<sup>18</sup>PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con Rostro Humano. Diagnóstico y propuesta para América Latina*, p. 150, disponible en <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>.

De manera enunciativa, más no limitativa, se presentan a continuación, algunos elementos mínimos indispensables para el uso de la fuerza pública:

*Oportunidad.* Esto es, el momento preciso en que es necesario utilizarla. Los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han coincidido al estimar que la adecuada planeación preventiva de las actividades de los agentes estatales, debe estar necesariamente vinculada al principio de proporcionalidad: dado que conlleva necesariamente a minimizar el empleo de la fuerza, la planeación requiere la evaluación de las situaciones amenazantes a los valores que los funcionarios del orden están llamados a resguardar; además de que permite valorar el uso de los medios alternativos menos lesivos.

*Proporcionalidad.* El tipo o grado de aplicación y la intensidad en su ejecución siempre deberá estar acorde a los hechos a contener. Puede ir desde la presencia, pasando por la persuasión o disuasión (física o verbal), la contención, la disolución, hasta el empleo de la fuerza letal. Este principio de proporcionalidad ha sido entendido por la CIDH como la moderación en el actuar de los agentes del orden que procurará minimizar los daños y lesiones que pudieren resultar de su intervención, al garantizar la inmediata asistencia a las personas afectadas y procurando informar a los familiares y allegados lo pertinente en el plazo más breve posible.<sup>19</sup> Los agentes legitimados para hacer uso de la fuerza deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y, con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de la fuerza, según corresponda.<sup>20</sup> Circunstancias como “la intensidad y peligrosidad de la amenaza; la forma de proceder del individuo; las condiciones del entorno, y los medios de los que disponga el funcionario para abordar una situación específica”, son determinantes al momento de evaluar la proporcionalidad de las intervenciones de las autoridades del orden, pues su despliegue de fuerza debe perseguir en todo momento “reducir al mínimo los daños y lesiones que pudieran causarse a cualquier persona”. La dificultad está en la inmediatez de la toma de la decisión por parte de las fuerzas del orden público, lo que debe requerir una capacitación y un entrenamiento muy acuciosos.

*Legalidad.* Tal como lo ha señalado la CIDH,<sup>21</sup> debe existir un marco previo y actualizado de normas jurídicas internas que regulen la actuación de los órganos del poder público del estado para su aplicación observando en todo momento la normativa internacional sobre el respeto a los derechos fundamentales de las personas.

<sup>19</sup>CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, op. cit., párr. 119.

<sup>20</sup>Corte IDH, caso “Hermanos Landaeta Mejías y Otros vs. Venezuela”, sentencia de 27 de agosto de 2014. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, serie C, núm. 281, párr. 134; y caso “Nadège Dorzema y otros vs. República Dominicana”, fondo reparaciones y costas, sentencia de 24 de octubre de 2012, serie C núm. 251, párr. 85.

<sup>21</sup>Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Ob. Cit. párrafo 97.



Basado en tal objetivo, los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de la Organización de Naciones Unidas (ONU), expedidos por la Oficina del Alto Comisionado en materia de Derechos Humanos, postulan en su numeral 11 que la normativa interna debe:

- 1) Especificar las circunstancias en que tales funcionarios estarían autorizados a portar armas de fuego y prescriban los tipos de armas de fuego o municiones autorizados;
- 2) Asegurar que las armas de fuego se utilicen solamente en circunstancias apropiadas y de manera tal que disminuya el riesgo de daños innecesarios;
- 3) Prohibir el empleo de armas de fuego y municiones que puedan provocar lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado;
- 4) Reglamentar el control, almacenamiento y distribución de armas de fuego, así como los procedimientos para asegurar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respondan de las armas de fuego o municiones que se les hayan entregado;
- 5) Señale los avisos de advertencia que deberán darse, siempre que proceda, cuando se vaya a hacer uso de un arma de fuego; y
- 6) Establecer un sistema de presentación de informes siempre que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al empleo de armas de fuego en el desempeño de sus funciones.

En la normativa interna mexicana, los elementos de los cuerpos de seguridad privada pueden portar armas de fuego, y para tal efecto, deberán solicitar a la Secretaría de Gobernación su opinión, para que el personal operativo pueda portar armas en el desempeño de sus funciones; esto como requisito previo a efecto de obtener de la Secretaría de la Defensa Nacional la licencia particular o colectiva para la portación, cuyo trámite estará sujeto a lo establecido por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y demás disposiciones aplicables, conforme lo dispone el artículo 24 de la Ley Federal de Seguridad Privada.<sup>22</sup>

*Responsabilidad.* Es decir, la acción responsable de quienes deben aplicar el uso de la fuerza pública, lo que supone la preexistencia de protocolos de actuación, niveles de responsabilidad, de coordinación, etcétera.

*Sustentabilidad institucional.* Se considera que este elemento implica una policía moderna, que opera bajo criterios de legitimidad, profesionalización, eficiencia, eficacia, transparencia y control operativo, dentro de un marco de pleno respeto a la constitucionalidad y sus preceptos fundamentales.

Es en esta sustentabilidad donde podría radicar la estandarización y uniformidad de visiones y criterios a que nos referíamos con anterioridad, a efecto de que todos los cuerpos de seguridad pública de las entidades federativas y sus municipios, se sujeten a una sola normativa, que incluya una sola concepción jurídica de la seguridad pública en los estados, un modelo único de evaluación policial, un solo criterio de control

<sup>22</sup>Ley Federal de Seguridad Privada, op. cit.

de confianza, junto con salarios homologados para niveles y mandos de toda la estructura del estado de fuerza en las entidades federativas, entre otras medidas que unifiquen métodos, criterios y procedimientos.

*Excepcionalidad.* Esto es, la consideración de que la aplicación de la fuerza pública es un recurso de última instancia y de que siempre habrá que prevenir y disminuir a su mínima expresión, el riesgo de un eventual abuso, previendo las sanciones y medidas correctivas correspondientes. Este elemento también se refiere a la posibilidad de recurrir a “las medidas de seguridad ofensivas y defensivas estrictamente necesarias para el cumplimiento de las órdenes legítimas impartidas por la autoridad competente ante hechos violentos o delictivos que pongan en riesgo derechos fundamentales de las personas”,<sup>23</sup> refrendado en el documento Principios sobre el empleo de la fuerza n° 4, al establecer:

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.

Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que de conformidad con las circunstancias del caso, resulta “preciso verificar si existen otros medios disponibles menos lesivos para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que se pretende proteger”.<sup>24</sup> De manera concreta ha establecido también que no se puede acreditar este requisito cuando las personas no representan un peligro directo, “inclusive cuando la falta del uso de la fuerza resultare en la pérdida de la oportunidad de captura”.<sup>25</sup>

*Humanidad.* Es decir, el uso de este recurso excepcional con plena observancia y respeto a los derechos fundamentales y la normativa nacional e internacional aplicable, velando por la integridad de la persona y el reconocimiento de su dignidad intrínseca.

La forma en que son consideradas estas premisas, varía según el contexto o condiciones en que deba ser aplicada: geográfico, demográfico, cultural, político, contingencias por desastres, etcétera.

Estos elementos se han generalizado prácticamente en todos los países de América Latina, dando un matiz homogéneo a la conceptualización del uso de la fuerza en los países de la región, tal y como se desprende de la lectura de las reglas generales y niveles en el uso de la fuerza, emitidos por autoridades mexicanas, aunque existe di-

<sup>23</sup>CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, op. cit., párr. 116.

<sup>24</sup>Corte IDH, caso “Montero Aranguren y otros” (Retén de Catia). Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 5 de julio de 2006, serie C, núm. 150, párrs. 67-68; y caso “Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana”, fondo reparaciones y costas, sentencia de 24 de octubre de 2012, serie C núm. 251, párr. 85.

<sup>25</sup>Corte IDH, caso “Hermanos Landaeta Mejías y Otros vs. Venezuela”, sentencia de 27 de agosto de 2014. Excepciones preliminares, Fondos, reparaciones y costas, serie C, núm. 281, párr. 134; caso “Nadege Dorzema y otros”, fondo reparaciones y costas, sentencia de 24 de octubre de 2012, serie C núm. 251, párr. 85; y Corte Europea de Derechos Humanos, caso “Kakoulli v. Turquía”, No. 38595/97, sentencia de 22 de noviembre de 2005, párr. 108.

versidad de criterios en cuanto a su uso y la forma de controlar el riesgo de un eventual abuso. Ello impone la necesidad de darle continuidad y seguimiento a la labor de modernización a las normas e instrumentos para controlar su ejercicio, y finalmente para involucrar procesos de mejora continua en términos de profesionalización y responsabilidad policial (*police accountability*).

La Procuraduría General de la República,<sup>26</sup> la Secretaría de la Defensa Nacional<sup>27</sup> y la Secretaría de Marina,<sup>28</sup> publicaron acuerdos secretariales por los que establecen directivas para el uso legítimo de la fuerza de su personal. Estos documentos fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, del 23 de abril de 2012, cuyos principios se ajustan a los elementos arriba indicados, como una forma de moderar el uso de la fuerza. En estos también llamados protocolos del uso de la fuerza, se establecen como reglas generales:

- 1) Cumplir un deber actuando en apoyo de las autoridades civiles o en la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;
- 2) Contrarrestar la Resistencia no Agresiva, Agresiva o Agresiva Grave;
- 3) Impedir la comisión inminente o real de delitos;
- 4) Proteger de una agresión, bienes jurídicos tutelados, o
- 5) Su legítima Defensa.

No sólo esto, sino que por cláusula expresa señala que se evaluará la situación para determinar inmediatamente el nivel de fuerza que se utilizará, consultando de ser posible a su superior jerárquico. Además de lo anterior, estos Protocolos consignan los siguientes niveles en el uso de la fuerza:

- 1) Disuasión: consiste en la simple presencia física visible de unidades o personal;
- 2) Persuasión: las acciones que de manera inofensiva desarrollan los elementos, mediante instrucciones verbales, para conminar al transgresor de la ley, a que desista de su conducta;
- 3) Uso de la fuerza no letal: se emplea para controlar a una persona o personas en los casos de resistencia no agresiva o agresiva, y
- 4) Uso de la fuerza letal: se emplea sólo en los casos de resistencia agresiva grave o en los que el transgresor amenace al personal, con arma de fuego u otro objeto que ponga en peligro su vida.

<sup>26</sup>Acuerdo A/080/12 de la Procuradora General de la República, por el que se establecen las directrices que deberán observar los agentes de la policía federal ministerial para el uso legítimo de la fuerza. *Diario Oficial de la Federación*. Lunes 23 de abril de 2012. Tomado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5244768&fecha=23/04/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244768&fecha=23/04/2012)

<sup>27</sup>Directiva que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones en apoyo a las autoridades civiles y en aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. *Diario Oficial de la Federación*. Lunes 23 de abril de 2012. Tomado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5244755&fecha=23/04/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244755&fecha=23/04/2012)

<sup>28</sup>Acuerdo Secretarial 27 por el que se reforma y adiciona la Directiva 003/09 del 30 de septiembre de 2009, mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del Estado de Derecho. *Diario Oficial de la Federación*. Lunes 23 de abril de 2012. Tomado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5244757&fecha=23/04/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244757&fecha=23/04/2012)

En 2014, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, publicaron el *Manual del uso de la fuerza de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas*, que se trata de una versión ampliada de los elementos señalados, así como del Acuerdo arriba citado.<sup>29</sup>

Este Manual incorpora conceptos y circunstancias en que se usaría la fuerza, la protección a los ciudadanos, la identidad del personal militar, así como el régimen de responsabilidades.

Si bien la aplicación de la fuerza es de carácter excepcional, los casos en los que puede darse son múltiples y de muy variada naturaleza. El asunto no está en su aplicación legítima, sino en sus muy diversas expresiones que incurren en el abuso, el exceso, la ilegitimidad que, lejos de ser actos de fuerza pública, se convierten en manifestaciones de violencia, inobservancia de principios constitucionales básicos y violaciones a los derechos humanos de quienes las sufren.

Ahora bien, entre las medidas que implican el uso de la fuerza, la más generalizada entre los cuerpos de seguridad pública es la detención. Ésta tiene diversas modalidades, entre las que podemos mencionar las siguientes:

- 1) Detención en flagrancia, para impedir la comisión de un delito o falta, o bien, la huida de quien pudiera haberlo cometido en ese momento;
- 2) Detención y puesta a disposición de la autoridad competente para verificar ordenes de aprehensión pendientes; o como medida cautelar en el marco de una investigación jurisdiccional;
- 3) Detención por sospecha, como resultado, por ejemplo, de una acción de verificación de identidad, por probable vinculación a grupos de crimen organizado;
- 4) Detención por razones de orden público, por la comisión de actos ilícitos en manifestaciones, marchas, protestas, etcétera, que alteren la paz y el orden social, siempre que constituyan un riesgo para la población;
- 5) Custodia temporal por la comisión de faltas administrativas o mientras una autoridad decide sobre su prisión formal;
- 6) Detención por hechos relacionados con una investigación delictiva (interrogatorios, aporte de pruebas), y,
- 7) Restricción a la circulación vehicular o peatonal por diversas causas de la actividad urbana.

Por otra parte, cada entidad federativa implementa las medidas cautelares o de protección que cree convenientes. Por ejemplo, la Ciudad de México cuenta con criterios para el uso de la fuerza según el Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para el Control de Multitudes, expedido el 25 de marzo de 2013. Tales criterios son:

<sup>29</sup>*Manual del uso de la fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas, Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2014, disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5346857&fecha=30/05/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5346857&fecha=30/05/2014)

*Legal:* Que su acción se encuentre estrictamente apegada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, a la presente Ley y a los demás ordenamientos aplicables.

*Racional:* Que el uso de la fuerza esté justificado por las circunstancias específicas y acordes a la situación que se enfrenta:

- a) Cuando es producto de una decisión que valora el objetivo que se persigue, las circunstancias del caso y las capacidades tanto del sujeto a controlar, como de la Policía;
- b) Cuando sea estrictamente necesario en la medida en que lo requiera el desempeño de las tareas de la Policía;
- c) Cuando se haga uso diferenciado de la fuerza;
- d) Cuando se usen en la medida de lo posible los medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de las armas;
- e) Cuando se utilice la fuerza y las armas solamente después de que otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.

*Congruente:* que exista relación y equilibrio entre el nivel de uso de fuerza utilizada y el detrimento que se cause a la persona.

*Oportuno:* que se aplique el uso de la fuerza de manera inmediata para evitar o neutralizar un daño o peligro inminente o actual, que vulnere o lesione la integridad, derechos o bienes de las personas, las libertades, la seguridad ciudadana o la paz pública; y

*Proporcional:* que el uso de la fuerza sea adecuado y corresponda a la acción que se enfrenta o intenta repeler.

Ningún policía podrá ser sancionado por negarse a ejecutar una orden notoriamente inconstitucional o ilegal, o que pudiera constituir un delito. Toda orden con estas características deberá ser reportada al superior jerárquico inmediato de quien la emita. Los motivos por los cuales se da la intervención de la policía, por lo que se refiere al tipo del delito o de orden a cumplir, no justifican por sí mismo el uso de las armas letales o fuerza letal, inclusive si los delitos de que se trate hayan sido violentos.

En estrecha relación con lo anterior, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. señala en el *Memorial para el Uso de la Fuerza*,<sup>30</sup> que:

La brutalidad es un acto consciente de causar daño más allá del control de una situación, mientras que el uso innecesario puede reflejar la incapacidad de manejar una situación, ya sea por falta de entrenamiento adecuado u otros motivos. El uso innecesario de la fuerza puede ser un error de buena fe en un intento por manejar una situación, la bruta-

<sup>30</sup>Memorial "Amicus Curiae" Presentado por el Dr. Gustavo Fondevila del Centro de Estudios y Docencia Económica (CIDE), el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) y el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" (Centro Prodh) con el fin de ofrecer consideraciones técnicas y jurídicas para el establecimiento de los límites de la fuerza pública relacionada con la investigación de los hechos ocurridos en San Salvador Atenco. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. México, 2007, disponible en [https://www.google.com.mx/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&ved=0ahUKEwjEpfGepIPOAhXm6IMKHQaWA\\_UQFghJMAc&url=https%3A%2F%2Fwww.centroprodh.org.mx%2Findex.php%3Fopcion%3Dcom\\_docman%26task%3Ddoc\\_download%26gid%3D131%26Itemid%3D185%26language%3Des&usg=AFQjCNGyNuUwE0YJmE9VOralL5FWwFGXB1Q&sig2=eHIVAhUjLi3Y84xNfmP5Pg&bv=1.27521224.d.amc&cad=rja](https://www.google.com.mx/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&ved=0ahUKEwjEpfGepIPOAhXm6IMKHQaWA_UQFghJMAc&url=https%3A%2F%2Fwww.centroprodh.org.mx%2Findex.php%3Fopcion%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D131%26Itemid%3D185%26language%3Des&usg=AFQjCNGyNuUwE0YJmE9VOralL5FWwFGXB1Q&sig2=eHIVAhUjLi3Y84xNfmP5Pg&bv=1.27521224.d.amc&cad=rja).

lidad nunca es de buena fe. Esta distinción es importante para el tema y el caso particular que analizamos en este informe. La importancia reside en que las causas de ambos tipos de mal uso de la fuerza son de diversa naturaleza. El uso innecesario podría resolverse con una mejor capacitación técnica, la brutalidad refleja un problema mucho más profundo.

De la lectura del citado párrafo se infiere un concepto de brutalidad, así como su diferencia con el uso de la fuerza, cuya importancia radica en que son de distinta naturaleza. Para el uso innecesario de la fuerza señala que podría resolverse con una mejor capacitación técnica, pero mientras para que la brutalidad de la policía, además de reflejar la carencia de capacitación policial, manifiesta la distorsión de los objetivos en un sistema democrático en que debe de desenvolverse la policía.

Además, en la aplicación del uso de la fuerza destaca la idea de la fuerza razonable, sujeta a las siguientes variables: la aplicación de la fuerza necesaria para poder controlar a un sospechoso en un arresto, así como para proscribir una amenaza, cuando se presenta, en el que se infiere que el carácter de razonabilidad se encuentra ligado al sometimiento del individuo, o bien, cuando deje de oponer resistencia a la acción de la autoridad.

Se trata en cualquier caso de que los criterios de aplicación atiendan siempre el marco constitucional y convencional, para garantizar la integridad de los individuos a quienes se dirige la acción estatal.

### Régimen disciplinario

Una búsqueda en el Sistema de Registro de Servidores Públicos Sancionados (RSPS),<sup>31</sup> arroja que del 1 de julio de 2015 al 1 de julio de 2016, la Secretaría de la Función Pública sancionó a 1,626 servidores públicos de la Policía Federal, entre las faltas se incluyen inhabilitaciones, suspensiones, sanciones económicas, destituciones, amonestación privada y apercibimiento público. Las causas podrían ser de diversa naturaleza, que irían desde las administrativas, por diferencias con el mando, hasta la generación de delitos o corrupción. Mientras tanto, la Procuraduría General de la República sancionó a 152 servidores públicos, en los mismos rubros. En cuanto al régimen disciplinario en las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, el RSPS no arrojó resultado alguno.

A nivel federal, esto habla de una cierta voluntad política por implementar un régimen de sanciones a los servidores públicos que cometan faltas o delitos, en el uso de sus atribuciones. Sin embargo, esta voluntad no es sino el cumplimiento estricto de la obligación impuesta por la Constitución, toda vez que la garantía que se otorga por los servidores públicos es la protesta de cumplir y hacer cumplir la Constitución mexicana.

<sup>31</sup>RSPS, Secretaría de la Función Pública, disponible en <http://www.rsp.gov.mx/Sancionados/publica/buscapublicas.jsp>.

Los datos de este registro no coinciden con el resumen ejecutivo<sup>32</sup> del informe “La policía en México: Muchas reformas, pocos avances” elaborado por la organización Washington Office on Latin America (WOLA, por sus siglas en inglés) señala que:

El informe sostiene que la ausencia de fuertes controles internos y externos sobre la policía ha hecho que los agentes implicados en delitos —que podría ser actos de corrupción hasta violaciones graves a los derechos humanos— tienen pocos incentivos para cambiar sus acciones porque es poco probable que serán investigados y sancionados.

Posiblemente este informe pudiera poner en evidencia que las sanciones arriba señaladas son una mera pantalla en el combate a la indisciplina. En cualquier caso, es dable afirmar que cuando se carece de una base de datos oficiales de policías sancionados o cuando no hay suficiente transparencia en los procesos disciplinarios, se abre una puerta enorme a la especulación. Ello lleva a pensar, en detrimento de la imagen institucional, que la autoridad no desea exponer al escrutinio público a los elementos de sus corporaciones que han sido sancionados, ni las causas de ello, quizás protegiendo el derecho a la secrecía de sus elementos, pero soslayando el derecho de información de la sociedad.

Más allá de una ausencia de datos, el modelo del régimen disciplinario para los cuerpos de seguridad pública se encuentra, como las 32 policías estatales y 2,500 policías municipales, dispersa en un mar de criterios sujetos al arbitrio del mando. No sólo esto, sino que el policía raso o de calle, al pertenecer a uno de los niveles más bajos de confianza en las instituciones, con 5.3 puntos, según<sup>33</sup> la encuesta “México: confianza en instituciones 2015”, carece de una mínima confianza o credibilidad con sus mandos, cuya sensación permea a toda la corporación.

## Crterios internacionales

En el ámbito internacional, el uso de la fuerza de los cuerpos de seguridad pública es sujeto de mención en instrumentos internacionales y regionales, que se asocia con los tratados sobre el respeto a los derechos humanos.

Naciones Unidas ha publicado orientaciones universales que describen los estándares mínimos para el ejercicio de la actividad policial, incluido el uso de la fuerza. Por ejemplo, en diciembre de 1979 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.<sup>34</sup> Estas normas carecen de valor normativo y práctico en tanto su contenido y significado, mediante la educación, la

<sup>32</sup>WOLA, *La policía en México: muchas reformas, pocos avances*. Resumen Ejecutivo. Washington, D.C. 2014, mayo, disponible en <http://www.wola.org/sites/default/files/La%20Policia%20en%20Mexico%20Resumen%20Ejecutivo.pdf>.

<sup>33</sup>Consulta Mitofsky, *México: confianza en instituciones 2015*, México, septiembre de 2015, disponible en [http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/download/415\\_74d911b5312eeeb1e1b6766bfeb42997](http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/download/415_74d911b5312eeeb1e1b6766bfeb42997).

<sup>34</sup>Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. s/f., disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>.

capacitación y la vigilancia, no pasen a ser parte del conocimiento de todo funcionario encargado de hacer cumplir la ley. El Código aplica en todos los casos en que se haya incorporado a la legislación o a la práctica nacional y, por supuesto, si en las legislaciones nacionales se contienen reglas más estrictas, se aplicarán estas últimas y está dirigido como normas mínimas para los policías. La consecuencia directa de este Código es la protección y respeto de los derechos humanos.

En su Octavo Congreso sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana en 1990, la ONU emitió los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.<sup>35</sup> Estos principios son de suma importancia y obligatoriedad, pues exigen que todas las intervenciones policiales se basen en los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, mismos que deben ser puestos en práctica con un alto grado de racionalidad. Estos principios enseñan a los policías la forma para realizar alguna detención, así como a analizar la legalidad o la proporcionalidad en el uso de la fuerza. En otro rubro, en 1988, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó el *Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*, cuyo objetivo es proteger a todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión.

En cuanto al sistema interamericano, el caso conocido en Guatemala como “Finca La Exacta”<sup>36</sup> sentó un precedente, cuando la CIDH investigó la responsabilidad del Estado de Guatemala por hechos ocurridos en 1994, en los que la Policía Nacional disparó contra campesinos. En el informe derivado de esta investigación, la CIDH se pronunció en el sentido de que la policía había hecho uso excesivo de la fuerza. Adicionalmente, la CIDH determinó que, como requisito general, el Estado puede autorizar la utilización de la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la justa medida para el efectivo cumplimiento de deberes legítimos, lo que no había sucedido en este caso.

Por su parte, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha expresado<sup>37</sup> su preocupación por el uso extendido de armas letales en situaciones que no son requeridas, sobre todo en aquellas situaciones en las que debe de intervenir la policía.

El conjunto de criterios internacionales o regionales no se encuentran aún sistematizados en manuales para la formación, capacitación y actualización de los elementos de las corporaciones policíacas. Es una tarea necesaria que redundará en un mayor y mejor desempeño de las policías, tratándose del respeto y protección de los derechos humanos.

<sup>35</sup>Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. s/f., disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>.

<sup>36</sup>Fernando Martínez Mercado, *Proyecto: Generación de Red de investigadores y profesionales vinculados con materias policiales y de derechos humanos en México*. Documento de trabajo no. 4. Notas y experiencias para la reforma policial en México, p. 15. Universidad de Chile. Instituto de Asuntos Públicos. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Tomado de: [http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/dt\\_04\\_usodelafuerza.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/dt_04_usodelafuerza.pdf)

<sup>37</sup>Fernando Martínez Mercado, *op. cit.*



## Algunas reflexiones finales

Sin duda alguna el evento más reciente del uso de la fuerza lo constituyó el intento de desalojo de maestros de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), el pasado domingo 19 de junio de 2016 en Nochixtlán, Oaxaca, por elementos de la Policía Federal, en el que las redes sociales (Facebook y Twitter) dieron cuenta del uso desproporcionado de la fuerza, al utilizar armas de fuego sobre los manifestantes. El comunicado<sup>38</sup> de prensa que emitió la Policía Federal, señaló en su punto 2 que: “Los elementos de la Policía Federal que participan en el operativo no se encuentran armados ni portan tolete”. Y sobre las armas de fuego, el mismo Boletín señala que “[...] En este sentido, se tiene conocimiento que las agresiones por arma de fuego registradas provinieron de personas ajenas a los bloqueos, quienes realizaron disparos contra la población y los policías federales”. Dicha información contrastó con las imágenes que circularon en redes sociales, que dan cuenta de los disparos que realiza un elemento de la Policía Federal, con un rifle de alto poder, y que fueron publicadas por diversos medios de comunicación, nacionales e internacionales.<sup>39</sup>

Otro caso es el abuso en el uso de la fuerza para retener a un grupo de estudiantes de la Escuela Normal Rural “Isidro Burgos” de Ayotzinapa, Guerrero, que luego devino en un tema de desaparición forzada, encubrimiento y colusión de servidores públicos, cuando entre otras pruebas, los videos del C4 daban cuenta que en camionetas de la policía municipal de Iguala, Guerrero, trasladaron a los estudiantes a un lugar desconocido en las afueras de la cabecera municipal. Las investigaciones arrojaron como resultado que la policía municipal había sido penetrada por la delincuencia organizada, lo cual vulneró el modelo de seguridad pública del municipio, alterando los métodos y procedimientos del modelo policial, así como la inteligencia táctica para prevenir los hechos conocidos.

En los disturbios y actos de carácter vandálico que tuvieron lugar en las protestas posteriores a la desaparición de los estudiantes normalistas, se hizo recurrente el protocolo por parte de las autoridades policiacas del estado de Guerrero el recurrir al uso de elementos desarmados, situación que se constataba mediante la práctica de una fe notarial, así como el acompañamiento de funcionarios de la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos.

El dilema no es menor; existe una amplia gama de experiencias teóricas y prácticas que en este ámbito se confrontan a los hechos, al constatar su forma de uso, y a veces abuso, en medios generadores de opinión pública como la prensa y las redes sociales. Un ejemplo de estas experiencias lo constituye la labor de comandantes de la Policía Federal, quienes por su capacidad de diálogo, gestión y negociación han logrado que grupos de protesta que se han manifestado en diversos lugares del país, obsta-

<sup>38</sup>Policía Federal, *Comunicado de Prensa No. 376*. México, a 19 de junio de 2016, disponible en [http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?\\_nfpb=true&\\_windowLabel=portlet\\_1\\_1&portlet\\_1\\_1\\_actionOverride=%2Fboletines%2FDetalleBoletin&portlet\\_1\\_1\\_id=1410001](http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_windowLabel=portlet_1_1&portlet_1_1_actionOverride=%2Fboletines%2FDetalleBoletin&portlet_1_1_id=1410001).

<sup>39</sup>*Revista Proceso*, “Niega la CNS uso de armas en Oaxaca; hay 21 policías federales heridos”, México, 19 de junio de 2016, disponible en <http://www.proceso.com.mx/444569/niega-cns-uso-armas-en-oaxaca-21-policias-federales-heridos>.

culizando principalmente vías de comunicación, abandonen tales acciones para encauzar su protesta por la vía política o administrativa. Éste es un ejemplo que cuando el diálogo o la persuasión son bien utilizados, es posible resolver crisis; sin diálogo difícilmente se obtendrá algún resultado.

A lo anterior debe sumarse que la experiencia nacional empieza a transitar por la exigencia de grupos afectados por dichas movilizaciones sociales, a efecto de que se “aplique el Estado de Derecho”. Las demandas ante la omisión de las autoridades gubernativas de garantizar el ejercicio de derechos, como el de la libertad de tránsito o la protección de la propiedad, empiezan a ser del conocimiento de los jueces de amparo.

Ejemplo de esta decisión sería la adoptada en agosto de 2016, por el juez Decimosexto de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito, con sede en la Ciudad de México, quien ordenó a las autoridades locales, entre ellas a la Secretaría de Seguridad Pública, retirar los bloqueos existentes en las inmediaciones de las oficinas de la Secretaría de Gobernación, a efecto de asegurar el libre tránsito por dicha vialidad. Su fallo se basó en que “el deber de garantizar el derecho a manifestarse públicamente no tiene el alcance de proteger el bloqueo deliberado de las vías de circulación”. En la argumentación realizada por el juzgador federal destaca la afirmación de que “el conflicto de derechos obliga a las autoridades a realizar una armonización, a efecto de implementar medidas adecuadas para hacer compatibles los intereses en juego; sin embargo, habrá ocasiones en las que ello implique la limitación de alguno o de ambos derechos, caso en el cual, para que ésta resulte válida, debe ser admisible en el ámbito constitucional, necesaria para obtener los fines que fundamentan la restricción y guardar una relación de proporcionalidad entre el fin buscado y los efectos que produce en otros derechos e intereses constitucionales”.<sup>40</sup>

El inicio de la emisión de normatividad jurídica en nuestro país respecto de los contenidos, formas y procedimientos para el uso de la fuerza pública por parte de los cuerpos de seguridad implica un avance significativo, hay que decir que existe coincidencia generalizada en que esta formalidad normativa no puede pensarse que sea eficaz por sí sola; tendrá siempre que ir acompañada de cambios en los manuales operativos, en los procesos y procedimientos, y sobre todo en la formación, capacitación y adiestramiento de los elementos de todas las corporaciones en los tres ámbitos de Gobierno para transformar no sólo de forma, sino de fondo la cultura institucional y de cuerpo, respecto de los distintos escenarios en los que resulte preciso el uso legítimo de la fuerza pública. Abandonar la visión represiva y enfocarse en una perspectiva de protección ciudadana y salvaguarda de los derechos humanos, tanto de los propios sujetos pasivos como de la población.

La actualización permanente del marco regulatorio resulta ser de vital importancia en el uso de equipos y tecnologías para la contención y rechazo de las amenazas al orden y seguridad públicos, pues siempre tendrán que adaptarse a su creciente variedad, avance y sofisticación tecnológica, no sólo en cuanto a su mera operación técnica,

<sup>40</sup>Juan Pablo Reyes, “Juez ordena libre tránsito en CDMX; conceden amparo contra bloqueos”, *Excelsior*, México, 4 de agosto de 2016, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/08/04/1108909>.

sino también a la adecuación de su empleo a las propias circunstancias de cada evento y en consideración a los principios básicos rectores del uso de la fuerza y, por supuesto, previendo las sanciones respectivas por su uso inadecuado.

Del análisis de los rubros de este ensayo es posible deducir que el estado de inseguridad que vivimos en México tiene, entre otros factores, a la vulnerabilidad que produce la corrupción en los cuerpos de seguridad pública. Por otra parte, todo intento de actualizar el marco jurídico que tenga por objeto regular el uso de la fuerza pública será inútil si no viene acompañado de la voluntad política para ejercerlo, de un fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos y del establecimiento de una adecuada carrera policial. Sólo de esta manera cambiará el panorama de la inseguridad en el país.



Las obligaciones de México con la Corte Penal Internacional  
de conformidad al Derecho de los Tratados

Las medidas que México adoptó en materia de control de convencionalidad desde la suscripción del Estatuto de Roma en el 2005 distan mucho del cumplimiento de nuestras obligaciones en derecho internacional y derecho de los tratados. El artículo 21 párrafo octavo Constitucional enmendado en 2005 así como la ley de cooperación internacional con la Corte Penal Internacional olvidada en la Cámara de Diputados desde el 2009 son contrarios a nuestros compromisos asumidos conforme a los principios de interpretación de los tratados internacionales en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969. Se está utilizando la soberanía como excusa para incumplir un tratado que no admite reservas. El diagnóstico de la autora es enmendar la Constitución una vez más y eliminar los contenidos actuales del artículo 21 párrafo octavo; así como procesar en el Congreso una verdadera ley de cooperación internacional con la Corte sin reservas encubiertas y límites más allá de los establecidos en el propio Estatuto. Es necesario armonizar el derecho doméstico incorporando los crímenes *ratione materiae* competencia de la Corte Penal Internacional en el espíritu del Estatuto. La tipificación de crímenes de lesa humanidad en particular cobra relevancia. Es fundamental capacitar a nuestros legisladores a fin de que se entienda que violaciones flagrantes de derechos humanos no son crímenes internacionales, por lo que el artículo 1 Constitucional en derecho internacional de los derechos humanos no nos resuelve el problema. Estamos hablando de disciplinas con marcos normativos y conductas delictivas distintas. Al no contar con un aspecto normativo adecuado no podremos argumentar derecho de primacía conforme al principio de complementariedad en el Es-

Sumario

Introducción .....	812
La Corte Penal Internacional .....	813
México como suscriptor del Tratado de Roma, valoración de sus obligaciones conforme al derecho internacional .....	822
Conclusiones.....	828
Bibliografía .....	829

tatuto para hacer frente a una eventual apertura de investigación incluso preliminar. El derecho mexicano es definido como derecho civil lo que no permitirá, en caso de apertura de investigación por parte de la Corte Penal, de absorber el derecho en el Estatuto en materia de crímenes de lesa humanidad por vía de la costumbre, esta última en derecho doméstico mexicano considerada solo una fuente supletoria. El control de convencionalidad por lo tanto y como están las cosas México no lo ha iniciado.

## Introducción

El objetivo de este artículo es el análisis jurídico de las medidas en derecho doméstico que el Estado Mexicano ha realizado en materia de control de convencionalidad desde la ratificación del Estatuto de Roma el 28 de octubre del 2005 entrando en vigor para nuestro país el 1 de enero del 2006 y la viabilidad de dichas medidas conforme al derecho internacional. El ensayo consta de dos partes. En la primera parte con número romano II analizamos desde los orígenes del proyecto de una corte permanente de justicia internacional hasta su concreción con la adopción del Estatuto de Roma o de la Corte Penal Internacional en 1998. Seguidamente entramos en materia analizando el derecho de los tratados y derecho aplicable en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, las fuentes primarias y subsidiarias en el descubrimiento de la norma. Se hace una referencia profunda en los principios de interpretación que gobiernan el Estatuto que no son otros que la preservación del objeto y espíritu de todo tratado conforme a lo establecido en la Convención de Viena sobre derecho de los Tratados de 1969 y la jurisprudencia existente en derecho internacional que sustenta este principio. Paralelamente a ello se analiza los principios de derecho internacional de los derechos humanos en el Estatuto siendo esta una innovación respecto a los Estatutos de tribunales penales internacionales precedentes. Los derechos de los acusados y de las víctimas forman parte de la columna vertebral en la praxis de la Corte Penal Internacional. En clara conexión con lo anterior estudiamos los principios de legalidad *nullum crime sine lege* y *nulla poena sine lege* y *ratione temporis* de la Corte Penal Internacional. Finalmente en esta primera parte se explica el funcionamiento del principio de complementariedad o de primacía de acción del Estado suscriptor del Estatuto de Roma. Ello nos lleva a la segunda parte del ensayo en el número romano III. A un análisis en materia de derecho de los tratados y por tanto de examen de las responsabilidades de México en derecho internacional respecto de un tratado que no admite reservas. La conclusión de este artículo es que se debe enmendar la Constitución nuevamente a fin de eliminar por completo el artículo 21 párrafo octavo pues es nulo conforme a los principios de interpretación de los tratados en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de la que México es parte suscriptora. Por otro lado, carecemos de una tipificación en derecho positivo de crímenes de lesa humanidad en nuestra legislación doméstica. Este crimen es *ratione materiae* del Estatuto de Roma, por lo que ante una eventual apertura de investigación por parte de la Corte Penal Internacional para México por la presunta

comisión de estos crímenes, no podremos argumentar el derecho de primacía conforme al principio de complementariedad en el Estatuto. Habrá que armonizar los demás crímenes de la competencia de la Corte Penal en nuestro derecho doméstico pues no están completamente a la par. Finalmente, en materia de la ley de cooperación internacional, México no puede condicionar la relación que nuestro país ha asumido en el Estatuto más allá de lo establecido en materia de cooperación en el mismo. No es posible. Estamos adentro o no estamos. Conforme al derecho de los tratados no podemos argumentar soberanía nacional para incumplir; es derecho positivo, vigente y costumbre internacional, esta última fuente primaria de derecho internacional. Por último, estamos ante la urgente necesidad de hacer ver a nuestros legisladores, que nuestra reforma del 2011 que equipara los derechos humanos con la Constitución no nos sirve en materia de prohibición de crímenes internacionales. Violaciones flagrantes de derechos humanos y crímenes internacionales son cosas diferentes. Se concluye entonces que el estado Mexicano no ha iniciado en realidad el control de convencionalidad.

## La Corte Penal Internacional

### *Origen*

Ha sido un largo camino con el anhelo de crear una corte penal internacional permanente desde inicios del siglo XX,<sup>1</sup> pasando por los tribunales militares de Núremberg y del Lejano Oriente en 1946 y 1948 respectivamente,<sup>2</sup> y que en el ánimo de las mismas

<sup>1</sup>Los primeros intentos de crear una jurisdicción internacional se remontan hacia la firma del Tratado de Versalles de 1919 después de la Primera Guerra Mundial cuando la *Entente Cordiale* hizo el intento de crear un tribunal especial de guerra que sentara en el banquillo de los acusados al Kaiser Guillermo II de la dinastía de los Hohenzollern y Emperador de Alemania. No fue posible. El Kaiser encontró resguardo en Holanda la cual no tenía la menor intención de extraditarlo, por los crímenes en contra de la moral internacional y santificación de los tratados internacionales. Sin embargo la idea de una corte internacional penal permanente seguía en el tintero hacia los años veintes del siglo XX entre los grupos de expertos que incluían el Comité de Juristas de la Liga de las Naciones, la Asociación Internacional de Derecho Penal y la Asociación de Derecho Internacional. El activismo de la época no rindió los frutos deseados pues se antepusieron argumentos en materia soberana de los Estados para juzgar a sus propios nacionales, o bien que los Jefes de Estado sólo podían rendir cuentas a los propios ciudadanos de ese Estado y no a la comunidad internacional. No menos importante era que no existía un código penal internacional conforme al cual los posibles acusados rindieran cuentas. No era el momento histórico, tal vez, pero si hubo resultados inmediatos aunque llenos de imperfecciones como lo fue la creación de la Suprema Corte del Reich en Leipzig, instituida ante la negativa alemana del establecimiento de un tribunal internacional sugerido por la Comisión sobre la Responsabilidad de los Autores de la Guerra y Establecimiento de Penalidades reunido en Versalles durante la conferencia de paz. La lista incluía a altos oficiales de la jerarquía alemana como el hijo del mismo Kaiser también de nombre Guillermo, el Conde Bismarck, los mariscales Paul Von Hindenburg y Erich Ludendorff. Las potencias de la *Entente Cordiale* consintieron a los juicios de Leipzig en 1920 introduciendo una lista original de 45 nombres, la cual se redujo a 12 de los cuales 6 fueron absueltos. Solo uno de ellos, el mayor Bruno Crusius fue sentenciado bajo el principio de la responsabilidad del Superior Jerárquico. La Suprema Corte de Leipzig lo había encontrado culpable por haber ordenado la ejecución de prisioneros de guerra franceses. Michal Stryszak (2000) ‘Command Responsibility. How much should a commander be expected to know?’ *Journal of Legal Studies*, 35 p.

<sup>2</sup>Fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial en 1945, cuando los Aliados victoriosos de la guerra decidieron llevar a cabo juicios militares internacionales penales en contra de los líderes y altos jefes del Eje. Entonces la idea de

Naciones Unidas desde su creación décadas después, se pusieron como tarea crear este tribunal. Una larga odisea transitando a través de los obstáculos que entrañó la Guerra Fría que paralizaron en mayor medida los trabajos para la misma, hasta el renacer de este anhelo en la creación de los tribunales Ad Hoc de la ONU para la ex Yugoslavia (TPIY) en 1993, y de Ruanda (TPIR) en 1994 en medio de crisis humanitarias que recordaron al holocausto. Ha sido un proceso larguísimo de más de cincuenta años cuando en el marco de las Naciones Unidas primero se le encomendó a la Comisión de Derecho Internacional la redacción de un borrador de Estatuto, pasando después por disposición de la Asamblea General a que un Comité sobre Jurisdicción Penal Internacional se encargara, para que finalmente en 1991 la Comisión de Derecho Internacional se ocupara otra vez y creara un Proyecto de Código de Crímenes contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad. En 1992 un Grupo de Trabajo produjo un reporte favorable para la creación de esta corte penal internacional permanente. Por lo que en 1994 la Comisión de Derecho Internacional adoptó un texto o un borrador de Estatuto que fue la base para la conformación del presente Estatuto de la Corte Penal Internacional, conocido también como Estatuto de Roma que se adoptó en 1998.

### *Adopción del Estatuto y estructura*

El 17 de julio de 1998 fue adoptado en la conferencia plenipotenciaria de la Ciudad de Roma el Estatuto para la creación de una Corte Penal Internacional permanente, en una emocional votación que arrojó 120 Estados a favor, 7 en contra y 21 abstenciones. El resultado fue para muchos inesperado, pues el camino del establecimiento de la Corte Penal a lo largo del siglo XX había sido difícil por decir lo menos. Por lo que cuando se abrió la votación en Roma no era claro si se llegaría a un resultado concreto (Sadat, 2014:1). Hoy dieciocho años después, la Corte Penal cuenta con 124 Estados Partes, 34 de ellos africanos, 19 de Asia y el Pacífico, 18 de Europa Oriental, 28 de

---

crear una jurisdicción penal internacional alcanzó un momento culminante aunque imperfecto en varios sentidos. La visión del Secretario de Estado norteamericano Stimson por hacer rendir cuentas a estos individuos en un juicio internacional prevaleció sobre la posición de Moscú y del mismo Primer Ministro británico Winston Churchill de ejecutarlos. Los cuatro aliados (Estados Unidos, la URSS, Inglaterra, y Francia) adoptaron el 8 de agosto del 1945, la Carta de Londres que crearía el Tribunal Militar Internacional de Núremberg. La Carta de Londres preveía *el juicio de los mayores criminales de las potencias del Eje*, e incluía tres crímenes en su artículo 6 estableciendo su jurisdicción: crímenes en contra de la paz, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. En el juicio 23 individuos fueron acusados, 22 fueron juzgados, 19 fueron sentenciados y 3 fueron absueltos. De los sentenciados, 12 de ellos fueron condenados a la horca, los demás recibieron la pena corporal entre veinte y diez años respectivamente. *The Trial of German Major War Criminals, Proceedings of the International Military Tribunal sitting at Nuremberg Germany*, Part 22, Under the Authority of H.M. Attorney General by His Majesty's Stationery Office, London, 1950, p.413. En el Lejano Oriente, después de la Segunda Guerra Mundial, el General Douglas Mac Arthur emitió una proclamación (la Carta de Tokio) estableciendo el Tribunal Militar Internacional para el Lejano Oriente. La Carta de Tokio sirvió para los mismos propósitos que la Carta de Londres que creó el tribunal de Núremberg, llevar a juicio a los principales perpetradores de crímenes internacionales. A diferencia de su contraparte europea, el Tribunal Militar Internacional del Lejano Oriente no se basó en la adopción de un tratado internacional como lo fue la Carta de Londres lo cual le atrajo aún más críticas. Leila, Sadat (2014), *The International Criminal Court, Legal Studies Research Paper Series*, Paper No. 14, Washington University in St. Louis School of Law, p. 1.



Latino América y el Caribe, y 25 de Europa Occidental. La Corte Penal Internacional entró en funciones en julio del 2002<sup>3</sup>.

El Estatuto de Roma contiene 18 artículos y está dividido en 13 partes. El Estatuto es suplementado por dos documentos que funcionan como derecho aplicable y fuentes de derecho primarias de la Corte después del mismo Estatuto, adoptados después de la conferencia plenipotenciaria de Roma pero antes de la entrada en vigor del Estatuto. Conforme al artículo 21 del Estatuto ellos son los Elementos de los Crímenes y las Reglas de Procedimiento y Prueba.<sup>4</sup> El Estatuto reconoce demás fuentes de derecho aplicable para el esclarecimiento de la norma dando precedencia al mismo conjuntamente con los Elementos de los Crímenes y las Reglas de Procedimiento y Prueba.

### *Derecho aplicable*

La enunciación que se hace en el Estatuto de Roma en el artículo 21 si bien no es jerárquica en principio, en la práctica la aplicación del Estatuto de Roma es precedente respecto a las otras dos fuentes que funcionan como suplemento en la interpretación de la norma, a saber los Elementos de los Crímenes y las Reglas de Procedimiento y Prueba. Como lo dijo la Corte Penal en la sentencia “El Fiscal *vs.* Bemba” [2016], el Estatuto siempre prevalecerá<sup>5</sup>. El artículo 21 reza así<sup>6</sup>:

1. La Corte aplicará:

- a) En primer lugar, el presente Estatuto, los Elementos de los crímenes y sus Reglas de Procedimiento y Prueba;
- b) En segundo lugar, cuando proceda, los tratados aplicables, los principios y normas del derecho internacional, incluidos los principios establecidos del derecho internacional de los conflictos armados;
- c) En su defecto, los principios generales del derecho que derive la Corte del derecho interno de los sistemas jurídicos del mundo, incluido, cuando proceda, el derecho interno de los Estados que normalmente ejercerían jurisdicción sobre el crimen, siempre que esos principios no sean incompatibles con el presente Estatuto ni con el derecho internacional ni las normas y estándares internacionalmente reconocidos.

2. La Corte podrá aplicar principios y normas de derecho respecto de los cuales hubiere hecho una interpretación en decisiones anteriores.

<sup>3</sup>CPI, [https://www.icc-cpi.int/en\\_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx](https://www.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx)

<sup>4</sup>La Corte aplicará:

a) *En primer lugar, el presente Estatuto, los Elementos de los crímenes y sus Reglas de Procedimiento y Prueba* [...] Estatuto de Roma 1998, consultado 19 abril 2016 [http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome\\_statute\(s\).pdf](http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)

<sup>5</sup>CPI *Situation in the Centra African Republic In the Case of the Prosecutor v. Jean Pierre Bemba Gombo*, ICC-01/05-01/08, sentencia del 21 de marzo del 2016, 43, consultado 19 de abril del 2016, [https://www.icc-cpi.int/en\\_menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200105/related%20cases/icc%200105%200108/Pages/case%20the%20prosecutor%20v%20jean-pierre%20bemba%20gombo.aspx](https://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200105/related%20cases/icc%200105%200108/Pages/case%20the%20prosecutor%20v%20jean-pierre%20bemba%20gombo.aspx)

<sup>6</sup>Estatuto de Roma 1998, consultado 19 abril 2016, *ibid.*

3. La aplicación e interpretación del derecho de conformidad con el presente artículo deberá ser compatible con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, sin distinción alguna basada en motivos como el género, definido en el párrafo 3 del artículo 7, la edad, la raza, el color, el idioma, la religión o el credo, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, el nacimiento u otra condición

El artículo 21 (1) (b) y 21 (1) (c) del Estatuto prevé que fuentes subsidiarias puedan ser utilizadas cuando existe una laguna en derecho positivo respecto de las fuentes primarias como lo es el Estatuto, los Elementos de los Crímenes y las Reglas de Procedimiento y Prueba. Entonces es posible utilizar fuentes subsidiarias enunciadas en el artículo 21 arriba señalado si así lo decidiera la Corte Penal caso por caso, y no como comúnmente se ha referido que este tribunal no está habilitado para utilizar otras fuentes que no sean su Estatuto, los Elementos de los Crímenes y las Reglas de Procedimiento y Prueba. Eso es falso.

En lo referente a la aplicación de tratados internacionales y principios de derecho internacional, como lo puede ser el derecho internacional de los conflictos armados o derecho internacional humanitario y el derecho de los tratados, la Corte Penal recurre a esta normativa de manera habitual aunque casuísticamente. En el caso del derecho de Ginebra cabe decir que el Estatuto de Roma hace referencia específica a los Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977 en los artículos 8 (2) (a) y 8 (2) (c) en materia de su jurisdicción sobre crímenes de guerra. Cuando el Estatuto hace referencia a los principios y normas de derecho internacional es ampliamente aceptado que se refiere a la fuente primaria de la costumbre internacional.<sup>7</sup> Cuando lo considera necesario, la Corte Penal encuentra asistencia en la jurisprudencia de otros tribunales internacionales como lo es la Corte Internacional de Justicia de la ONU a fin de identificar dichos principios consuetudinarios. Sin embargo, hay que advertir que la Corte Penal ha querido enviar un mensaje de cautela al adoptar en ocasiones la jurisprudencia de otros tribunales, pues en principio y conforme al Estatuto dicha jurisprudencia no es obligatoria para la Corte Penal, sino es una fuente subsidiaria. Por ejemplo, en el caso *El Fiscal vs. Lubanga* [2012], la Corte Penal expresó en relación a la jurisprudencia resultado del hoy extinto Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) que la misma puede solo asistir a esta Corte en la interpretación del Estatuto, pero que la Sala en primer lugar debe aplicar el Estatuto, los Elementos de los Crímenes y las Reglas de Procedimiento y Prueba como lo establece el artículo 21 (1) (a).<sup>8</sup> La afluencia de jurisprudencia de los tribunales *ad hoc* de la ONU

<sup>7</sup>La Corte [Internacional de Justicia], *cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar [...]*

*b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho.* Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, 1945, consultado el 22 de abril del 2016 <http://www.icj-cij.org/homepage/sp/icj-statute.php>

<sup>8</sup>CPI Situation in the Centra African Republic In the Case of the Prosector v. Jean Pierre Bemba Gombo, ICC-01/05-01/08, sentencia del 21 de marzo del 2016, 45, *ibid.*

(TPIY y TPIR)<sup>9</sup> ha sido sin embargo abundante en el trabajo de la Corte, pues aunque con características propias, la Corte no ha podido ignorar los precedentes dejados por estos dos tribunales también conocidos de guerra de la ONU cuya jurisprudencia en numerosas normas y principios se considera ya costumbre internacional.<sup>10</sup>

Continuando con las fuentes de derecho aplicable, en el artículo 21 (1) (c), como lo establece la misma narrativa del artículo, la Corte podrá aplicar *en su defecto*, los principios generales de derecho procedentes de las familias legales incluyendo, cuando sea apropiado y compatible con el Estatuto y el derecho internacional, la legislación nacional de los Estados que normalmente ejercerían jurisdicción sobre el crimen en cuestión. Asimismo y cuando proceda y de conformidad con el artículo 21 (2), las Salas de la Corte podrán aplicar principios y normas de derecho respecto de los cuales hubiere hecho una interpretación en decisiones anteriores. El uso de la palabra *podrá* indica que la Corte no está obligada a aplicar una interpretación de una decisión anterior, lo cual le da un nivel de discrecionalidad y de creatividad en la creación del derecho. Sin embargo, hay que decirlo, la citación y referencia a decisiones previas en la determinación de la norma es una actividad habitual no solo en la corta vida de la Corte sino en todos los demás tribunales internacionales. En la sentencia *El Fiscal vs. Katanga* (2014) se refirió así:<sup>11</sup>

*Enfin, ainsi que le prévoit l'article 21-2 du Statut, la Chambre pourra aussi faire application des principes et des règles de droit tels qu'ils ont été définis dans les dé que dans les arrêts de la Chambre d'appel.*

<sup>9</sup>El TPIR ya desapareció en diciembre del 2015 y el TPIY lo hará también en el 2017 al haber completado su mandato establecido por el Consejo de Seguridad de la ONU, de enjuiciar a los mayores perpetradores de los crímenes más graves del derecho internacional penal y derecho internacional humanitario. De 161 personas acusadas en la serie de conflictos armados de los Balcanes de los años noventas del siglo XX, 80 han sido sentenciados, en el TPIY habiendo a la fecha de redacción de este ensayo 12 acusados con procesos pendientes de concluirse. En el caso del TPIR que ya ha cerrado sus puertas en 2015, 93 individuos fueron acusados por genocidio y violaciones del derecho internacional humanitario cometidas en los terribles eventos bien establecidos como genocidio en Ruanda de abril a junio de 1994. De los acusados 85 fueron procesados incluidos los 5 transferidos a otras jurisdicciones, quedando 8 fugitivos buscados por la justicia internacional de los cuales 5 de ellos ha sido sus casos transferidos a la justicia ruandesa. En el año del 2013 el Consejo de Seguridad de la ONU creó el Mecanismo de los Tribunales Penales Internacionales (MICT), como un mecanismo residual que se encargaría de la captura de los 3 fugitivos del TPIR y de finalizar los juicios de apelación de los últimos casos en desarrollo en el TPIY notablemente los casos de los líderes militares serbio bosnios como Ratko Mladic y del auto proclamado Presidente de la República de Sprska Radovan Karadzic. Mecanismo Internacional de la ONU de los Tribunales Penales Internacionales (MICT), disponible en <http://www.unmict.org>

<sup>10</sup>En relación a los casos del TPIY, “*El Fiscal vs. Kupreskic*” *et al.*, Case No. IT-95-16-T, Sentencia, del 14 de enero del 2000, para. 566. En el TPIY, en el caso “*El Fiscal vs. Static*”, No. IT-97-24-T, Sentencia del 31 de julio del 2003, la Sala en Katanga hace referencia al valor de la costumbre en este tribunal:

*La Sala nota que de conformidad a la jurisprudencia del TPIY, en el Fiscal v. Blaskic, la conducta de causar intencionalmente daño mental y físico constituye una seria violación de la costumbre internacional y de los derechos humanos de manera similar al nivel de gravedad a los crímenes referidos en el artículo 7 (1) del Estatuto [traducción libre de la autora]. CPI, Situation in the Democratic Republic of the Congo in the Case of the Prosecutor v. Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui, No. ICC-01/04-01/07, Decision of Confirmation of Charges, 20 September 2008, p.150.*

<sup>11</sup>*De conformidad a lo previsto en el artículo 21 (2) del Estatuto, la Sala podrá hacer también la aplicación de los principios y de las reglas de derecho que fueron definidas como las que se establecieron en la Sala de Apelación [traducción libre de la autora] Situation en République Démocratique du Congo Affaire Le Procureur v. Germain Katanga ICC-01/04-01/07, sentencia del 7 de marzo del 2014, 30, consultado el 19 de abril 2016 <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1744366.pdf>*

## *Aplicación de Tratados Internacionales, Interpretación y Principios de Derecho Internacional*

En el caso *El Fiscal vs. Bemba* [2016], la Corte clarificó que ya la Sala de Apelaciones de la Corte se había pronunciado en relación al valor que algunos tratados internacionales tenían para el trabajo de la Corte, y uno de ellos era la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. La Convención de Viena dijo la Corte gobierna la interpretación del Estatuto.<sup>12</sup>

La interpretación de los tratados, y el Estatuto de Roma no es excepción, está gobernada por la Convención, específicamente las provisiones del artículo 31 y 32. La principal norma de interpretación está establecida en el artículo 31 (1) que dice: *Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin* [Más aún] *La norma que gobierna la interpretación de una sección de derecho y su texto debe ser leída en el contexto y a la luz de su objeto y propósito*.<sup>13</sup> La Corte Internacional de Justicia se ha manifestado sobre el carácter consuetudinario de este principio de interpretación como lo hizo en la sentencia del caso “Avena, México vs. Estados Unidos” [2004].<sup>14</sup> El principio de interpretación *pacta sunt servanda*, así como el principio de que un tratado debe ser interpretado conforme al espíritu y objeto del mismo, emergió de la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 1951 sobre la cuestión de la posibilidad de hacer Reservas a la Convención que Previene y Sanciona el Crimen de Genocidio de 1948. A las preguntas de la Asamblea General de la ONU sobre el alcance de las reservas y la actitud que deben adoptar los Estados Partes del tratado en relación a la formulación de las reservas por parte de otros y de ellos mismos, la Corte Internacional de Justicia fue contundente al emitir el criterio de interpretación antes aludido. Por lo que hoy no es más posible decir que se puede ser Parte en un tratado internacional si ese Estado hace una reserva al mismo contraria al objeto y espíritu del tratado. Más aún si el tratado manifiestamente lo prohíbe. La suscripción al mismo no podría ser de buena fe y se estaría incurriendo en responsabilidad internacional al violentar el *pacta sunt servanda*, pues también se estableció que en ausencia de una cláusula en el tratado estipulando la imposibilidad contractual de hacer reservas debía aplicarse la regla de interpretación de apego al objeto y espí-

<sup>12</sup>CPI *Situation in the Centra African Republic In the Case of the Prosecutor v. Jean Pierre Bemba Gombo*, ICC-01/05-01/08, sentencia del 21 de marzo del 2016, 46, *ibid*.

<sup>13</sup>Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, consultada el 19 de abril 2016 [http://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/Convencion\\_Viena.pdf](http://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Convencion_Viena.pdf)

<sup>14</sup>La Corte Internacional de Justicia en la sentencia del caso Avena [2004] se refirió a las reglas de interpretación de la Convención de Viena en los artículos 31 y 32 de esta como parte de la costumbre internacional:

La Sala comienza indicando que el significado preciso de ‘sin demora’, que debe ser entendido en el artículo 35, párrafo 1 (b), no está definido en esta convención [Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1961]. Esta frase por lo tanto requiere interpretación conforme a las reglas de la costumbre internacional reflejada en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados. [ traducción libre de la autora] CJJ, Case Concerning Avena and other Mexican Nationals, Mexico v. United States of America, sentencia del 31 de marzo del 2004, p. 76.

ritu del tratado. En lo referente a la Convención que prohíbe el genocidio la Corte Internacional de Justicia se refirió así:<sup>15</sup>

El objeto y propósito de la Convención es limitar ambos, la libertad de hacer reservas y la de objetarlas. Por lo que es la compatibilidad de la reserva con el objeto y propósito de la Convención lo que establece el criterio del Estado en formular reservas al acceder al mismo así como en su decisión de objetarlas. Dicha es la regla de conducta que debe guiar a los Estados en su aproximación sobre la admisibilidad de las reservas.

Volviendo al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, éste establece claramente en su artículo 120 *que no se admitirán reservas*.<sup>16</sup>

### *Principios de Derecho Internacional reconocidos en el Estatuto y los Derechos Humanos*

#### *Los Derechos de los Acusados y de las Víctimas*

Se considera un hito en derecho internacional penal, pues es la Corte Penal Internacional la que innova respecto a sus predecesoras la inclusión de los derechos humanos de las personas acusadas y de las víctimas. En este sentido, en el caso *El Fiscal vs. Bemba* [2016], la Corte recordó que la Sala de Apelaciones dejó bien claro que toda interpretación del Estatuto conforme al derecho aplicable en el artículo 21 y 22 debía estar sujeta a los principios y normas reconocidas en el derecho internacional de los derechos humanos<sup>17</sup>. Esta provisión es continuamente citada en la jurisprudencia de la Corte, y vale la pena ahondar un poco pues a diferencia de los tribunales Ad Hoc de la ONU TPIY y TPIR, predecesores del Estatuto de Roma, este último y las Reglas de Procedimiento y Prueba cuentan con un cuerpo jurídico muy elaborado y extenso en relación a los derechos de los acusados y los derechos de las víctimas. Tan es así, que en relación a estas últimas y/o sus representantes pueden ser partícipes en las audiencias en un claro balance y sin detrimento de los derechos de los acusados.

El artículo 22 alude claramente al respeto y apego irrestricto al principio de legalidad *nullum crimen, nulla poena sine lege*.<sup>18</sup> Cabe decir que la Corte en las sentencias

<sup>15</sup>OC, Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, May 28TH, 1951, 13, consultada el 19 de abril <http://www.icj-cij.org/docket/files/12/4283.pdf> 2016.

<sup>16</sup>Estatuto de Roma, *ibid*.

<sup>17</sup>CPI *Situation in the Central African Republic In the Case of the Prosecutor v. Jean Pierre Bemba Gombo*, ICC-01/05-01/08, sentencia del 21 de marzo del 2016, 48, *ibid*.

<sup>18</sup>El artículo 22 del Estatuto incorpora *nullum crime sine lege*:

1. *Nadie será penalmente responsable de conformidad con el presente Estatuto a menos que la conducta de que se trate constituya, en el momento en que tiene lugar, un crimen de la competencia de la Corte.*

2. *La definición de crimen será interpretada estrictamente y no se hará extensiva por analogía.*

*En caso de ambigüedad, será interpretada en favor de la persona objeto de investigación, enjuiciamiento o condena.*

3. *Nada de lo dispuesto en el presente artículo afectará a la tipificación de una conducta como crimen de derecho internacional independientemente del presente Estatuto.*

El artículo 23 incorpora el principio *nulla poena sine lege*:

*Quien sea declarado culpable por la Corte únicamente podrá ser penado de conformidad con el presente Estatuto.*

de *Bemba* [2016] y *Katanga* [2014] respectivamente ha explicado que el recurso a otras fuentes de derecho más allá de las establecidas en el artículo 21 (1) (a), a fin de llenar lagunas que ha dejado la norma no debe excederse más allá de los parámetros establecidos en la definición de los elementos de los crímenes competencia de la Corte, a decir, genocidio (artículo 6), crímenes de lesa humanidad (artículo 7), crímenes de guerra (artículo 8), y agresión y acto de agresión (artículo 8 bis). Asimismo ha dejado bien definido que la interpretación del artículo 22 debe resolverse en todo momento conforme al principio que favorezca al sujeto investigado, acusado y convicto.<sup>19</sup> Lo cual nos lleva a una posición pro persona de la mano de los derechos humanos de las personas acusadas y/o condenadas.<sup>20</sup>

### *Los principios de legalidad*

Los principios de legalidad son fundamentos del derecho de gentes y derecho interno de los Estados; son baluartes de los derechos humanos, porque representan la defensa y garantía individual mínima en un juicio penal, donde un crimen o castigo no pueden existir sin una legislación precedente que lo tipifique. Por lo que podemos decir sin temor a equivocarnos, que estos principios de legalidad son ya parte de la costumbre internacional como bien lo explicó la Corte Internacional de Justicia en la *Opinión Consultiva*<sup>21</sup> sobre la Legalidad de la Amenaza o Uso de las Armas Nucleares [1996]:

La aplicación de los principios *nullum crime sine lege* requiere que el tribunal internacional aplique las normas de derecho internacional humanitario que son sin lugar a dudas parte de la costumbre internacional.

*Nullum crime sine lege, nulla poena sine lege*, el principio de irretroactividad de la ley enmarcado en la *ratione temporis* de la Corte Penal Internacional son testimonios de dar garantía del derecho humano a la libertad; protege a los individuos del abuso de autoridad y conlleva a la justicia y transparencia de la autoridad judicial. Estos principios incorporados en el Estatuto conforman el estándar internacional necesario como contrapeso a los actos de gobierno, y cuerpos legislativos y judiciales de los Estados a fin de evitar la adopción de legislación retroactiva o ambigua que lleve a actos *ex post facto* en los juicios, castigo y las penas.

De la mano de los principios de legalidad encontramos en el artículo 23 del Estatuto de la Corte el principio de irretroactividad *ratione personae*:

Nadie será penalmente responsable de conformidad con el presente Estatuto por una conducta anterior a su entrada en vigor.

<sup>19</sup>CPI *Situation in the Centra African Republic In the Case of the Prosecutor v. Jean Pierre Bemba Gombo*, ICC-01/05-01/08, sentencia del 21 de marzo del 2016, 48, *ibid*.

<sup>20</sup>Tiene sentido que el Estatuto de Roma en su artículo 22 incorpore la noción de que en caso de ambigüedad en la interpretación de la norma, ésta se hará de la forma más favorable al acusado. En el derecho mexicano la norma se encuentra en el artículo 56 del Código Penal Federal:

Quando entre la comisión de un delito y la extinción de la pena o medida de seguridad entrare en vigor una nueva ley, se estará a lo dispuesto en la más favorable al inculcado o sentenciado. La autoridad que esté conociendo del asunto o ejecutando la sanción aplicará de oficio la ley más favorable. Cuando el reo hubiese sido sentenciado al término mínimo o al término máximo de la pena prevista y la reforma disminuya dicho término, se estará a la ley más favorable.

<sup>21</sup>OC, CIJ, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, del 8 de julio de 1996*, p. 68.

Acorde a los principios de legalidad, la Corte Penal tiene una *ratione temporis* a partir del 1 de julio del 2002 cuando se reunió las sesenta ratificaciones número necesario para que el tratado de Roma entrase en vigor.<sup>22</sup> Debemos recordar que no basta que la Corte pueda ejercer su competencia a partir de esta fecha, sino que la misma se ejerce también a partir del momento de entrega del instrumento de ratificación por parte del Estado en cuestión. De esta manera se garantiza que la inviolabilidad de los principios de legalidad queda intacta.<sup>23</sup>

### *El principio de complementariedad en el Estatuto de Roma*

El artículo 1 del Estatuto de Roma además de establecer la naturaleza de este tribunal y la competencia que ejerce sobre personas naturales, se resalta como principio fundamental la complementariedad de los trabajos de esta Corte Penal con la competencia natural que los Estados ejercen y están obligados a ejercer de conformidad al principio *erga omnes* para normas *jus cogens*, *aut dedere aut judicare*, este último juzgar o extraditar. Los Estados tienen la obligación y precedencia para juzgar a posibles perpetradores de los crímenes competencia de la Corte.<sup>24</sup>

La Corte será una institución permanente, estará facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional de conformidad con el presente Estatuto y tendrá carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales. La competencia y el funcionamiento de la Corte se regirán por las disposiciones del presente Estatuto.

Solo que no hubiera voluntad política o el sistema de justicia del Estado en cuestión estuviera colapsado entonces la Corte Penal podría retomar la situación pero solo para los crímenes más graves y los mayores responsables. De tal manera la Corte Penal debe complementar las jurisdicciones penales nacionales, reconociendo la preeminencia de estas sobre ella y buscando una justicia internacional respetada y puesta en práctica de forma duradera. Cuando la fiscal considere que los requisitos de la complementariedad no se cumplen, puede pedir el inicio de una investigación de oficio tras recibir información veraz que indique la comisión de actos enunciados en el artículo 5 del Estatuto de Roma.<sup>25</sup> De acuerdo a la decisión de la Corte Penal en lo referente a inicio de investiga-

<sup>22</sup>Sitio de la Corte Penal Internacional, disponible en: [www.icc-cpi.int/Menus/ICC/About+the+Court/](http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/About+the+Court/)

<sup>23</sup>El artículo 11 del Estatuto habla de la competencia temporal *ratione temporis* de la Corte:

1. *La Corte tendrá competencia únicamente respecto de crímenes cometidos después de la entrada en vigor del presente Estatuto.*

2. *Si un Estado se hace Parte en el presente Estatuto después de su entrada en vigor, la Corte podrá ejercer su competencia únicamente con respecto a los crímenes cometidos después de la entrada en vigor del presente Estatuto respecto de ese Estado*

<sup>24</sup>Estatuto de la Corte Penal Internacional, *ibid.*

<sup>25</sup>[...] La Corte tendrá competencia, de conformidad con el presente Estatuto, respecto de los siguientes crímenes [*Ibid.*, p. 17]:

- a) El crimen de genocidio;
- b) Los crímenes de lesa humanidad;
- c) Los crímenes de guerra;
- d) El crimen de agresión.



ciones vía el artículo 13(c) y 15 (1), es decir por el Fiscal a *motu proprio*, para la apertura de una situación se analiza su viabilidad de acuerdo a los criterios de jurisdicción, admisibilidad (incluyendo la gravedad) y el interés de la justicia.<sup>26</sup>

### México como suscriptor del Tratado de Roma, valoración de sus obligaciones conforme al derecho internacional

El presente artículo sobre la Corte Penal Internacional y México se enmarca en la conmemoración de los 100 años de vida de nuestra Carta Magna, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México suscribió el Estatuto de Roma el 7 de septiembre del año 2000 y lo ratificó el 28 de octubre del 2005. Conforme a lo estipulado por el Estatuto de Roma en su artículo 126 (2), el mismo entró en vigor para México el 1 de enero del 2006.<sup>27</sup> El Estatuto de Roma no es un tratado en materia de protección y escrutinio internacional de derechos humanos, sino un instrumento internacional de una disciplina novedosa, el derecho internacional penal, donde las personas físicas en su calidad individual pueden ser responsables de crímenes internacionales bajo la jurisdicción de la Corte, a decir genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y la añadidura más reciente después de la enmienda de Kampala del 2010, de agresión y acto de agresión. Todo ello conforme a su competencia *ratione materiae* en el artículo 5 del Estatuto,<sup>28</sup> y en los artículos 6 (genocidio), 7 (crímenes de lesa humanidad), 8 (crímenes de guerra) y 8 bis (crimen de agresión y acto de agresión) de mismo. En el derecho internacional penal son los individuos los que responden conforme al principio de responsabilidad individual y no el Estado necesariamente; al contrario de las violaciones de derechos humanos donde el perpetrador es el Estado a través de sus agentes.

#### *Armonización del Derecho Mexicano al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*

A continuación analizaremos el trabajo del Estado mexicano en materia de adecuación del derecho doméstico mexicano al del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional conforme a sus obligaciones en materia de derecho de los tratados y derecho internacional público.

<sup>26</sup>El Fiscal podrá iniciar de oficio una investigación sobre la base de información acerca de un crimen de la competencia de la Corte. *Ibid.* p. 25

<sup>27</sup>El artículo 126 (2) del Estatuto de Roma dice a la letra:

Respecto de cada Estado que ratifique, acepte o apruebe el presente Estatuto o se adhiera a él después de que sea depositado el sexagésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, el Estatuto entrará en vigor el primer día del mes siguiente al sexagésimo día a partir de la fecha en que haya depositado su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. *Ibid.*, p.78.

<sup>28</sup>*Cfr.* Nota al pie de página del presente ensayo número 24.



*Los alcances de la Enmienda del 2005 del artículo 21 párrafo 8 constitucional*

A fin de armonizar el derecho doméstico con los compromisos asumidos en el Estatuto de Roma, el Estado Mexicano introdujo en el 2005 una enmienda en la Constitución en el artículo 21 párrafo octavo que a la letra dice:<sup>29</sup> El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

Esta cláusula que debería ir paralela a los dictados y el espíritu del tratado de Roma al constituirse este último en un instrumento indivisible y que no admite reservas, no está acorde a lo establecido en el Estatuto y por lo tanto para el derecho internacional es nulo. Consecuencia de la falta de voluntad política o de la ignorancia, el control de convencionalidad de aquéllos encargados de hacerlo en el poder legislativo nacional distó mucho de lo establecido en el derecho de los tratados, en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969<sup>30</sup> y de la que México es Parte, y por tanto de nuestras obligaciones internacionales de cooperación con la Corte conforme al Estatuto y las Reglas de Procedimiento y Prueba. Ya hemos señalado que la Convención de Viena de Derecho de los Tratados no permite hacer reservas cuando éstas van en contra del objeto y fin del tratado, y aún más claramente cuando están prohibidas en el tratado, que es el caso del Estatuto de Roma. Hemos visto también que dicho principio de interpretación es parte ya de la costumbre internacional y por tanto vinculante conforme al derecho internacional. Para los dualistas nacionalistas deberíamos advertirles que además existe una cláusula en el artículo 27 de la Convención de Viena de Derecho de los Tratados que prohíbe utilizar el derecho doméstico como excusa para incumplir un tratado internacional suscrito por el Estado.<sup>31</sup>

Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.

Es irrefutable que el artículo 21 párrafo 8 constitucional es indefendible conforme al derecho internacional si hubiera necesidad de ello. Por eso se habla ya mucho de la necesidad de llevar a cabo una nueva enmienda a nuestra Constitución que por un lado, elimine los contenidos del artículo 21 párrafo octavo al constituirse dicho artículo en una reserva encubierta respecto al Estatuto de Roma. Por el otro, impulsar una verdadera ley de cooperación con la Corte Penal—hoy olvidada en la Cámara de Diputados—que incorpore en nuestra legislación doméstica la codificación de los crímenes internacionales competencia de la Corte, así como la implementación de las solicitudes de la Corte Penal en áreas previstas en el Estatuto y Reglas de Procedimiento y Prueba.<sup>32</sup>

<sup>29</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, México. Consultada el 22 abril del 2016 [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_29ene16.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf).

<sup>30</sup>México firma la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 el 23 de mayo de 1969, la ratifica el 25 de septiembre de 1974, entrando en vigor para México el 27 de enero de 1980. Tratados Internacionales celebrados por México, Secretaría de Relaciones Exteriores consultado el 22 de abril del 2016 [http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestra-tratado\\_nva.sre?id\\_tratado=274&depositario=0](http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestra-tratado_nva.sre?id_tratado=274&depositario=0).

<sup>31</sup>Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, 1969. Consultada el 22 de abril del 2016 [http://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/Convencion\\_Viena.pdf](http://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Convencion_Viena.pdf).

<sup>32</sup>Entre ellos la implementación de los trabajos de la Corte Penal conforme al Estatuto en México en materia de investigación, la visita de expertos internacionales, la investigación en campo, pero también en otras áreas como la detención y

Esto último se hace más urgente ante una eventual apertura de investigación para México por lo que se requiera colaborar sobre diversos asuntos.<sup>33</sup>

### *La Ley de Cooperación con la Corte Penal Internacional*

Una vez que se enmendó la Constitución introduciendo el polémico artículo 21 párrafo octavo en 2005, los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión se dieron a la tarea de tratar de implementar los mecanismos domésticos para cumplir con lo estipulado en la Parte IX De la Cooperación Internacional y Asistencia Judicial, del Estatuto de Roma que en su artículo 86 dice (ER, 1998):<sup>34</sup>

*Los Estados Partes, de conformidad con lo dispuesto en el presente Estatuto, cooperarán plenamente con la Corte en relación con la investigación y el enjuiciamiento de crímenes de su competencia.*

Para lo que los Estados Partes se dan a la tarea conforme al artículo 88 del Estatuto a (ER):<sup>35</sup>

*[De asegurarse] de que en el derecho interno existan procedimientos aplicables a todas las formas de cooperación especificadas en la presente parte.*

Conforme a ello el Ejecutivo Federal elaboró una iniciativa de Decreto que expidió la Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 21 de la Constitución y adició la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, conocida como la Ley de Cooperación de la Corte. La iniciativa fue presentada por el Ejecutivo Federal ante la Cámara de Senadores el 29 de noviembre del 2006 fecha en que fue turnada a las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos Primera de dicha Cámara. El 10 de diciembre del 2009 tales comisiones sometieron a consideración del pleno de la Cámara de Senadores el dictamen de primera lectura en el cual propusieron algunas modificaciones a la iniciativa en lo referente a las solicitudes de inhibición a la Corte, así como a la divulgación de información que pudiera afectar intereses de seguridad nacional (Hernández, 2011:2) Lo anterior hace referencia a la cláusula de excepción de seguridad nacional que faculta al Estado Mexicano a eximirse de proporcionar información o documentos que pudiera eventualmente requerir la Corte, sin con ello pudiera afectarse su seguridad nacional. Tal disposición halla sustento en los artículos 72, 93 (4) y 99 (5) del Estatuto que contempla tal excepción. En específico el artículo 72 (6) esclarece que hay sustento para la restricción de proveer información que pueda afectar la seguridad nacional del Estado pero sólo después del proceso prescrito en materia de colaboración con la Corte (ER):<sup>36</sup>

---

entrega de una persona acusada por la Corte; los requerimientos de inmunidad; la identificación y localización de personas u objetos; la obtención y desahogo de pruebas y testimonios; la notificación de documentos; la práctica de cateos y aseguramientos; la preservación de las pruebas; la protección de las víctimas y testigos; los derechos de los acusados; entre otros temas.

<sup>33</sup>Cfr. En el Estatuto de Roma la Parte IX De la Cooperación Internacional y la Asistencia Judicial. De los artículos 86 al 102.

<sup>34</sup>Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, p. 60, 1998.

<sup>35</sup>*Ibid.*, p. 61.

<sup>36</sup>*Ibid.*, pp. 53-54.

Una vez que se hayan adoptado todas las medidas razonables para resolver la cuestión por medio de la cooperación, el Estado, si considera que la información o los documentos no pueden proporcionarse ni divulgarse por medio alguno ni bajo ninguna condición sin perjuicio de sus intereses de seguridad nacional, notificará al Fiscal o a la Corte las razones concretas de su decisión, a menos que la indicación concreta de esas razones perjudique necesariamente los intereses de seguridad nacional del Estado.

No está en discusión la validez de esta restricción en materia de seguridad nacional, lo que sí es claro que dicha excepción es materia del Poder Judicial de la Federación y no del Ejecutivo Federal como lo sugiere Amnistía Internacional en su Reporte de marzo del 2011 en relación a los términos de la Iniciativa.<sup>37</sup>

Otro punto insostenible conforme al objeto y espíritu del Estatuto de Roma fue que durante la consideración del dictamen por el pleno de la Cámara de Senadores se aprobó una medida adicional al artículo 8 de la iniciativa según fue presentado por las mismas comisiones relativo a las solicitudes de inhibición pero con el fin de evitar el establecimiento en una ley nacional de una obligación con la Corte. Sin duda esta medida adicional es un despropósito y una clara violación a nuestras obligaciones en materia de derecho de los tratados con el Estatuto de Roma, pues contradice el espíritu del Estatuto de Roma. Finalmente, el 15 de diciembre del 2009 el dictamen fue aprobado por el pleno de la Cámara de Senadores y turnado a la Cámara de Diputados para su examen. Desde entonces a la fecha, la minuta con proyecto de Decreto aprobada por el Senado se encuentra en consideración por la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados (Hernández, 2011: 4). Es decir en la congeladora y personalmente agregaría, con errores que hay que corregir como los referidos en este apartado.

### *Armonización de los crímenes ratione materiae en el Estatuto de Roma en la legislación mexicana*

En lo referente a genocidio y crímenes de guerra el derecho mexicano los incorpora en derecho positivo, en el Código Penal Federal y el Código de Justicia Militar respectivamente. Crímenes de Lesa Humanidad y el crimen de agresión y acto de agresión ni siquiera existen en derecho mexicano. En relación a genocidio y crímenes de guerra debe hacerse una revisión a fin de armonizar los mismos en la legislación mexicana de manera fiel a lo estipulado en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y plasmado con este espíritu. Por ejemplo, en el caso de los crímenes de guerra debemos adecuarnos a los recientes desarrollos con la enmienda de Kampala del Estatuto de Roma del año 2010.<sup>38</sup>

<sup>37</sup>AI, México Recomendaciones sobre la Iniciativa de Ley que adopta parcialmente el Estatuto de Roma de la CPI, marzo 2011, p. 8, Londres.

<sup>38</sup>Para revisar las enmiendas que se hicieron en la Conferencia de Kampala de 2010 en relación a crímenes de guerra y en la definición de crimen de agresión y agresión con el adicional artículo 8 bis para estos últimos, ver el Estatuto de Roma. Para conferencia de Kampala consultar [https://www.icc-cpi.int/en\\_menus/asp/reviewconference/Pages/review%20conferen-ce.aspx](https://www.icc-cpi.int/en_menus/asp/reviewconference/Pages/review%20conferen-ce.aspx)

*Crímenes de Lesa Humanidad y su tipificación en derecho doméstico mexicano, una urgente necesidad*

Como mencionamos arriba, nuestra legislación doméstica ni siquiera ha incorporado dicha figura jurídica, lo cual hace más urgente su tránsito a derecho positivo y vigente mexicano.

Cuando hablamos de crímenes de lesa humanidad no estamos hablando de violaciones incluso flagrantes de derechos humanos por lo que la comisión de esta conducta no está cubierta por el artículo 1 constitucional que con la reforma del 2011 le da rango constitucional a los derechos humanos en México. Como dijimos antes, los crímenes internacionales competencia de la Corte Penal no son violaciones flagrantes de derechos humanos. Pertenecen al derecho internacional penal no al derecho internacional de los derechos humanos. A veces podemos estar frente a la misma conducta delictiva como puede ser tortura o desaparición forzada, y la misma entendida como crimen de lesa humanidad y/o violación de derechos humanos. Sin embargo, crímenes de lesa humanidad y violaciones de derechos humanos tienen diferentes elementos del crimen lo cual las hace totalmente diferentes. Como suscriptores del Estatuto de Roma debemos aspirar a acabar con esta ignorancia que permea a nuestros legisladores que por desconocimiento tratan de igual forma a los crímenes internacionales de las violaciones de derechos humanos aunque estas últimas sean flagrantes, lo que en inglés se llama *gross violations of human rights*.

En relación a los crímenes de lesa humanidad, esta categoría apareció por primera vez en los juicios de Núremberg y Tokio, formando parte conjuntamente con los crímenes en contra de la paz, el conjunto de delitos internacionales que no se encontraban codificados en el momento de los juicios y por lo tanto violentando los principios de legalidad *nullum crime sine lege* y *nulla poena sine lege*.<sup>39</sup> Sin embargo, esta categoría rápidamente cobró vigencia pues casi todo lo que no cabe en otras categorías de crímenes se trata de ubicar aquí. Los crímenes de lesa humanidad es una categoría más amplia que el genocidio,<sup>40</sup> sin embargo hay criterios que la rigen y que sin ellos no podemos hablar de crímenes de esta naturaleza. Una conducta criminal para que pueda ser considerada en esta categoría debe cumplir con los requisitos<sup>41</sup> de ser un ataque a la población civil, con conocimiento de dicho ataque, sistemático y/o amplia-

<sup>39</sup>Los juicios militares internacionales de Núremberg y Tokio han sido habitualmente referidos en la doctrina como la aplicación de *la justicia de los vencedores* sin duda alguna, debido a que con justa razón a los juicios solo fueron llevados acusados nacionales alemanes y japoneses y ningún nacional de las potencias aliadas. Por otro lado, subsiste el argumento también cierto que estos juicios internacionales trastocaron los principios de legalidad *nullum crime sine lege* y *nulla poena sine lege* al aplicar de manera retroactiva un código penal para crímenes no existentes durante la comisión de los actos perpetrados conforme a la responsabilidad individual de los acusados, nos referimos a los crímenes de lesa humanidad y crímenes en contra de la paz. Leila, Sadat (2014), *ibid.*, p. 1.

<sup>40</sup>A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por “genocidio” cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal [...] Estatuto de la Corte Penal Internacional, *ibid.*, p. 8.

<sup>41</sup>Artículos 7 (1) y 7 (2) Crímenes de Lesa Humanidad en los *Elementos de los Crímenes*. Corte Penal Internacional, consultado el 23 de abril del 2016 <https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/A851490E-6514-4E91-BD45-AD9A216CF47E/283786/ElementsOfCrimesSPAWeb.pdf>.

do. Puede darse en teatros bélicos o en situaciones de paz, y a diferencia de genocidio puede estar dirigido a grupos políticos y de género incluso.<sup>42</sup>

Los crímenes de lesa humanidad son relevantes para México y no lo tenemos cubierto, pues ante una eventual apertura de investigación por parte de la Corte Penal para México, no podríamos argumentar inadmisibilidad a la acción de ésta última pues no contamos con una legislación en la materia por lo que solo con voluntad política no podríamos argumentar el derecho que tienen los Estados Miembros del Estatuto de ejercer la primacía judicial conforme al principio de complementariedad en el Estatuto de Roma en los artículos 1 y 15 del mismo antes referidos. Si a ello sumamos que nuestro sistema jurídico gobernado por el derecho civil no considera a la costumbre internacional fuente de derecho primaria como en derecho internacional conforme al Estatuto de la Corte Internacional de Justicia en su artículo 38, sino una fuente de derecho supletoria,<sup>43</sup> no podríamos absorber el carácter consuetudinario que la prohibición de los crímenes de lesa humanidad tienen en derecho internacional penal. Para esto último necesitaríamos ser parte de la familia legal del *common law* o derecho anglosajón que considera a la costumbre en diversos Estados como el Reino Unido de la Gran Bretaña o los Estados Unidos como *laws of the land* incluso si esta se genera en la práctica internacional. Aquí llegamos a otro punto importante, pues dicha práctica puede derivar en jurisprudencia que aunque no obligatoria siendo una fuente secundaria conforme al Estatuto de la Corte Internacional de Justicia en su artículo 38, al citarla en casos posteriores se lo hace como autoridad y sienta precedencia. En derecho mexicano la jurisprudencia tiene un lugar secundario, no teniendo el impacto que en derecho internacional presenta, y siendo solamente la Corte Suprema de la Nación *funcionando en Pleno siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por al menos catorce ministros* (García Maynez, 2013: 69) podría generarse jurisprudencia obligatoria para tribunales inferiores.<sup>44</sup> La jurisprudencia internacional producto de tribunales internacionales no nos sirve a menos que el Estado Mexicano sea parte de la controversia y esté obligado por un tratado internacional en acatar el fallo de ese tribunal para ese caso específico. El derecho anglosajón permite absorber en derecho doméstico jurisprudencia internacional pero no el derecho civil mexicano heredero de la

<sup>42</sup>Artículo 7 (1) y 7 (1) (h) del Estatuto de la Corte Penal Internacional, *ibid.*, p. 8.

<sup>43</sup>El artículo 10 del Código Civil del Distrito Federal establece el principio general de que contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario. Dicho de otro modo: la costumbre no puede derogar la ley. Eduardo, García Maynez, Introducción al Estudio del Derecho, 65 a. ed., México, Porrúa, 2013, p. 67.

<sup>44</sup>Artículo 192 de la Ley de Amparo establece:

La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para estas en tratándose de la que decreta el pleno, y además para los tribunales unitarios y colegiados de circuito, los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales. las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce ministros, si se trata de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros en los casos de jurisprudencia de las salas también constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de salas y de tribunales colegiados. Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución, 2015, México. Consultado el 23 de abril del 2016 <http://info4.juridicas.unam.mx/juslab/leylab/20/200.htm>

Escuela Continental Napoleónica. No deseo aquí entrar en un debate en materia de sistemas jurídicos comparados, sino únicamente hacer ver que las características de nuestro sistema jurídico mexicano, con sus bondades y virtudes en este aspecto es menos versátil lo cual nos va impedir absorber de ser necesario el derecho del Estatuto de Roma al carecer de normas positivas y vigentes en nuestra legislación. En otras palabras, la Corte Penal conforme al artículo 15 del Estatuto va a tener precedencia sobre el Estado mexicano al no demostrar este último la capacidad legal y estructura judicial necesaria para ejercer el principio de complementariedad y primacía de ocuparnos domésticamente ante una eventual apertura de investigación y posibles órdenes de arresto.

## Conclusiones

Cuando fui invitada a participar en esta magnífica obra colectiva, lo cual agradezco profundamente, además de sentirme honrada pensé en la gran oportunidad como académica de verter sugerencias para proponer ideas que se convirtieran en propuestas a fin de coadyuvar en los esfuerzos del país para el control de convencionalidad con el Estatuto de Roma. Después de escribir el presente ensayo me convencí de que no solo debe enmendarse el artículo 21 párrafo octavo de nuestra Carta Magna eliminando por completo los términos de esta cláusula por ser contraria al derecho de los tratados y nuestras obligaciones en derecho internacional, sino que me queda claro que desde que suscribimos el Estatuto de Roma en términos reales no hemos avanzado en nada en materia de control de convencionalidad. No hemos hecho más que condicionar nuestro compromiso y obligación contractual pues nuestros legisladores no han entendido en que consiste la preeminencia en derecho internacional del principio del objeto y espíritu de los tratados internacionales como costumbre internacional, como fuente primaria y vinculante para los Estados cuando ratifican un tratado internacional. No se puede usar el derecho doméstico y la soberanía nacional para incumplir. Creo que mi reflexión aquí como académica es tratar de hacer entender a nuestros legisladores que no se puede tomar ninguna decisión adicional domésticamente para filtrar u obstaculizar el reconocimiento del articulado del Estatuto de Roma. Hagámosles entender que las reservas en el Estatuto de Roma están prohibidas lo que hace inválido poner candados en derecho doméstico. Esta práctica no es más aceptable. En caso de enfrentar a la Corte Penal en una apertura de investigación no hay defensa posible en derecho domestico para sobreponerlo sobre el derecho internacional.

Por otro lado, y como lo he explicado ampliamente aquí, hay asuntos urgentes que atender en materia de la “ley de cooperación de la Corte Penal Internacional” que ha sido dejada al olvido, aunque propulsada por una iniciativa llena de errores y desconocimiento en derecho internacional. Hay que empezar todo otra vez. Es fundamental en primer lugar la tipificación de crímenes internacionales en el Estatuto que no existen en derecho mexicano como lo es crímenes de lesa humanidad. Para México es muy relevante este crimen y no se necesita elaborar mucho sobre ello. Si se llegara a abrir

una investigación incluso preliminar por parte de la fiscal de la Corte Penal no tendremos posibilidades de invocar el derecho de primacía conforme al principio de complementariedad. Debemos armonizar también la narrativa de los crímenes de genocidio y actualizarnos en materia de crímenes de guerra conforme a las últimas reformas como las de Kampala del 2010. Asimismo, en la ‘ley de cooperación de la Corte Penal Internacional’ que está arrumbada en la Cámara de Diputados, debemos influir asertivamente para que se entienda que la cooperación con la Corte significa en el artículo 86 del Estatuto justamente cooperar genuinamente en relación a la investigación y en su caso enjuiciamiento de las personas sobre las que hubiera eventualmente una orden de aprehensión ante una apertura de investigación. No más reservas encubiertas. Sin condiciones más allá de las establecidas en el propio capítulo del que estamos hablando. La cooperación también significa que debemos tener la estructura judicial como la voluntad política para llevar ante la justicia a los mayores perpetradores de los crímenes más graves. La Corte Penal es solo complementaria. Es el Estado con instituciones funcionales el que tiene la carga judicial más pesada. Debemos estar preparados y pronto. Todo ello me lleva a concluir que si somos suscriptores de buena fe del Estatuto de Roma no podemos poner límites, condiciones veladas en derecho doméstico, que por mala fe y/o ignorancia del derecho de la Corte, del derecho de los tratados y del derecho internacional lleven al país a incurrir en responsabilidad internacional. Como lo dije antes, y con este panorama, mi diagnóstico es que no hemos iniciado el trabajo de convencionalidad respecto al Estatuto de Roma. Si seguimos así, la decisión de haber suscrito el Estatuto de Roma habrá sido una decisión política y no un genuino compromiso de aunarnos al anhelo de la justicia internacional.

## Bibliografía

### *Libros artículos en revistas especializadas*

- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, 2013, *Introducción al Estudio del Derecho*, 65 a. ed., México, Porrúa.  
 STRYSZAK, Michal, 2010, “Command Responsibility. How much should a commander be expected to know?,” *Journal of Legal Studies*, s.e.  
 SADAT, Leila, 2014, *The International Criminal Court*, *Legal Studies Research Paper Series*, Paper No. 14, Washington University in St. Louis School of Law.

### *Documentos*

- Amnistía Internacional, *México Recomendaciones sobre la Iniciativa de Ley que adopta parcialmente el Estatuto de Roma de la CPI*, Londres, marzo 2011.  
 Código Civil del Distrito Federal, 2013, México.  
 Código Penal Federal, 2016, México.  
 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, México.

Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, Washington.  
 Estatuto de Roma 1998, NY.  
 Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, NY.  
 Elementos de los Crímenes de la Corte Penal Internacional, 1998, NY.  
 Ley de Amparo, 2016, México.

### *Jurisprudencia*

CIJ, *Case Concerning Avena and other Mexican Nationals, Mexico vs. United States of America*, sentencia del 31 de marzo del 2004.  
 CPI *Situation in the Central African Republic In the Case of the Prosecutor v. Jean Pierre Bemba Gombo*, ICC-01/05-01/08, sentencia del 21 de marzo del 2016.  
 CPI *Situation in the Democratic Republic of the Congo in the Case of the Prosecutor v. Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui*, ICC-01/04-01/07. Decision of Confirmation of Charges, 20 September 2008.  
 CPI *Situation en République Démocratique du Congo Affaire Le Procureur v. Germain Katanga* ICC-01/04-01/07, sentencia del 7 de marzo del 2014.  
 OC, CIJ, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, del 8 de julio de 1996.  
 OC, CIJ *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, May 28, 1951.  
 Under the Authority of H.M. Attorney General by His Majesty's Stationery Office *The Trial of German Major War Criminals, Proceedings of the International Military Tribunal sitting at Nuremberg Germany*, Part 22, London, 1950.

### *Sitios de internet*

Corte Penal Internacional, CPI, [https://www.icc-cpi.int/en\\_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx](https://www.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx).  
 Mecanismo Internacional de la ONU de los Tribunales Penales Internacionales (MICT), disponible en <http://www.unmict.org>.



La libertad religiosa en los tratados de derechos humanos en vigor en México

Introducción

Por la reforma del artículo 1° constitucional del año 2011 quedaron incorporados a la Constitución mexicana todos los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales vigentes en México; entre otros, el de libertad religiosa. De acuerdo con el segundo párrafo del citado artículo las disposiciones sobre derechos humanos que tengan los tratados y la Constitución se interpretarán conjuntamente, pero “favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.<sup>1</sup>

La libertad religiosa está prevista en siete tratados que están en vigor en México y que, en orden cronológico, son los siguientes:

1. Convenio de Ginebra relativo al Trato de los Prisioneros de Guerra (Ginebra, 1949);<sup>2</sup>
2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York, 1966);<sup>3</sup>
3. Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (Nueva York, 1966);<sup>4</sup>
4. Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José de Costa Rica, 1969);<sup>5</sup>

<sup>1</sup>No obstante, el primer párrafo del artículo 1° dice en su frase final que los derechos humanos podrán suspenderse o restringirse sólo “en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.

<sup>2</sup>Vigente en México y publicado en el *Diario oficial de la Federación* el 29-10-1953.

<sup>3</sup>Vigente en México y publicado en el *Diario oficial de la Federación* el 09-01-1981.

<sup>4</sup>Vigente en México y publicado en el *Diario oficial de la Federación* el 09-01-1981.

<sup>5</sup>Vigente en México y publicado en el *Diario oficial de la Federación* el 09-01-1981.

Sumario

Introducción . . . . .	831
Delimitación de la materia: ¿comprende la libertad religiosa la libertad de pensamiento y la de conciencia, o se trata de tres libertades diferentes? . . . . .	832
Libertad de religión y de creencias . . . . .	837
El contenido de la libertad religiosa . . . . .	838
La libertad de tener una religión . . . . .	838
La libertad de manifestar la religión. . . . .	839
La libertad de expresión de ideas, opiniones e informaciones religiosas . . . . .	842
Libertad de educación religiosa . . . . .	844
Libertad de reunión con fines religiosos . . . . .	845
Libertad de asociación con fines religiosos . . . . .	845
Los límites a la libertad religiosa . . . . .	846
Los deberes del Estado respecto de la libertad religiosa . . . . .	850
Conclusiones sobre el régimen de la libertad religiosa en los tratados de derechos humanos vigentes en México . . . . .	851

5. Protocolo Adicional a la Convención Interamericana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (San Salvador, 1988);<sup>6</sup>
6. Convención sobre los Derechos del Niño (Nueva York, 1989),<sup>7</sup> y
7. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (Nueva York, 1990).<sup>8</sup>

También conviene considerar, aunque no tienen vigor jurídico, otros documentos internacionales que servirían para mejor entender lo que los tratados prescriben en materia de libertad religiosa, que son: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Nueva York, 1948), que es el punto de partida para la formulación de los tratados en la materia; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, 1948), y la Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Intolerancia y Discriminación fundadas en la Religión o en las Convicciones (proclamada por la Asamblea de las Naciones Unidas el 25 de noviembre de 1981).

Para facilitar este análisis trataré principalmente los dos tratados que tienen más importancia para México, que son: la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en lo sucesivo la Convención), que es la que aplica la Corte Interamericana de Derechos Humanos y cuya jurisdicción ha sido reconocida por México; y en segundo lugar: el régimen del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en lo sucesivo, el Pacto).

El régimen de ambos tratados es sustancialmente igual, aunque hay algunas diferencias de estilo y matiz que deberán tenerse en cuenta. La Convención se ocupa del tema principalmente en su artículo 12, y el Pacto en su artículo 18. Los otros tratados ratificados por México simplemente repiten o complementan en algún punto el régimen previsto en estos dos tratados, por lo que los citaré únicamente cuando sea oportuno.

### Delimitación de la materia: ¿comprende la libertad religiosa la libertad de pensamiento y la de conciencia, o se trata de tres libertades diferentes?

La Convención, en su artículo 12, se refiere al derecho a la “libertad de conciencia y de religión”. Por su parte, el Pacto, en su artículo 18, se refiere al derecho a la “libertad de pensamiento, de conciencia y de religión”. En ambos tratados se enuncian varias libertades, dos o tres respectivamente. Sin embargo, el régimen que se desarrolla en los respectivos artículos sobre este derecho se ocupa exclusivamente de la libertad religiosa, y nada dice acerca de lo que es la libertad de pensamiento, ni la libertad de conciencia.

<sup>6</sup>Vigente en México y publicado en el *Diario oficial de la Federación* el 09-09-1998.

<sup>7</sup>Vigente en México y publicado en el *Diario oficial de la Federación* el 31-07-1990.

<sup>8</sup>Vigente en México y publicado en el *Diario oficial de la Federación* el 13-08-1999.

Cabe entonces considerar si la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión es una sola libertad que tiene varios aspectos, y la protege un solo derecho, o si se trata de libertades diferentes correspondientes a derechos también diferentes.

### *Distinción entre libertad de pensamiento y libertad religiosa*

Un dato importante para afrontar esta cuestión se encuentra tanto en la Convención como en el Pacto, ya que además de tener un respectivo artículo sobre la libertad religiosa, tienen otro sobre la libertad de pensamiento: la Convención tiene el artículo 13, que se refiere a la “libertad de pensamiento y de expresión”; y el Pacto, el artículo 19, aunque éste se refiere sólo a la libertad de expresión del pensamiento, y no a la libertad de pensar.

La libertad de pensamiento significa, en primer lugar, la libertad de pensar. Esto es una libertad interior que realiza cada persona en y por su propia inteligencia, que consiste en analizar, juzgar, comparar, distinguir y demás operaciones intelectuales que se hacen sin que tengan necesariamente una manifestación externa. Es evidente que toda persona tiene esta libertad, y que se violaría cuando se le coaccionara, por ejemplo, mediante tortura, para que pensara de una manera determinada. No obstante, ninguno de los dos tratados de referencia se ocupa expresamente de esta libertad interior del pensamiento, pero sí lo hacen implícitamente.

La Convención afirma en el primer párrafo de su artículo 13, que “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión”. Por “libertad de pensamiento” puede entenderse aquella libertad interior de pensar, y por “expresión” la de manifestar el pensamiento. Continúa ese párrafo explicando que el derecho a la libertad de pensamiento y expresión comprende la “libertad de buscar, recibir informaciones e ideas de toda índole”, es decir, comprende lo que se conoce como el *derecho a la información*, pero también el de “difundir” ideas e informaciones de toda índole, lo que es propiamente el derecho de libre expresión de las ideas. Los párrafos 3, 4 y 5 del mismo artículo regulan el derecho de expresión señalando algunas garantías y limitaciones.

El Pacto, en su artículo 19, primer párrafo, se refiere a la libertad de expresar opiniones; es decir, a la manifestación verbal de su pensamiento. Y en el segundo a la libertad de información y expresión en términos muy semejantes a los de la Convención.

El hecho de que la libertad de pensamiento tenga una regulación propia en ambos tratados, indica que se concibe como una libertad diferente de la libertad religiosa. La diferencia entre una y otra libertad se manifiesta claramente en su materia. La libertad de pensar, informarse y expresar el pensamiento se refiere a todo tipo de ideas e informaciones, entre las que pueden caber las ideas religiosas. La libertad religiosa no es la libertad de pensar en Dios o difundir ideas o informaciones acerca de Él, sino la libertad de relacionarse personalmente con Él, pues en eso consiste la religión, en una relación del ser humano con Dios. El acto humano típico de la relación del hombre con Dios es el acto de culto, por el que la persona reconoce la supremacía de Dios, y por eso la libertad religiosa también se denomina libertad de culto. De manera simplifica-

da se puede decir que la libertad de pensamiento es la libertad de pensar y la libertad religiosa, la libertad de rezar.

El tratar conjuntamente la libertad de pensamiento con la libertad religiosa como si fuera una sola libertad, o una libertad subordinada a la otra, como si la de pensamiento estuviera supeditada a la de religión o viceversa, es un error que impide dar a cada libertad su propio espacio y un régimen específico; es decir, un error que tiene el efecto, no buscado pero real, de restringir derechos fundamentales.

### *Distinción entre libertad de conciencia y libertad religiosa*

Ambos tratados hablan de la libertad de conciencia, pero en ninguna disposición indican de qué se trata ni cuál es su régimen. En la Convención (artículo 6:3-b), y en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (artículo 8:3-c-ii), hay una referencia a la conciencia, donde dicen que no se considerará un trabajo forzoso ilícito el que tenga que realizar una persona que, en aquellos países donde se admite la objeción de conciencia, se niega a prestar el servicio militar “por razones de conciencia”. Estos dos tratados no declaran lo que es la libertad de conciencia, ni tampoco pretenden establecer un régimen de objeción de conciencia, simplemente reconocen que en algunos Estados puede existir tal régimen.

Dado que no hay ningún indicio en los tratados acerca de lo que se entiende por “libertad de conciencia”, me permito hacer algunas reflexiones para tratar de aclarar el sentido común que tiene la palabra conciencia, puesto que, de acuerdo con el derecho de los tratados, los términos de los tratados deben entenderse atendiendo a su significado común.<sup>9</sup>

La conciencia puede entenderse como conocimiento, principalmente conocimiento de uno mismo, o bien conocimiento de alguna otra cosa. Bajo este aspecto, la libertad de conciencia equivale a la libertad de conocimiento o de pensamiento, que implica que nadie puede ser forzado a tener como verdadero lo que juzga falso, o a tener por falso lo que juzga verdadero. Así vista, la libertad de conciencia coincide con la libertad de pensamiento, que implica no ser forzado a asentir o a pensar de determinada manera, y con la libertad religiosa, que implica no ser forzado a tener, conservar, cambiar o abandonar una religión.

La libertad de conciencia, en este sentido de libertad de pensamiento, está relacionada también con el derecho de no ser discriminado por razón de la religión, las opiniones o las convicciones, ya que la discriminación, cuando es consistente y niega verdaderamente un derecho fundamental a la persona, es una forma de coacción para que cambie de opinión o de convicción. Por tal motivo, el artículo 1:1 de la Convención y el artículo 2:1 del Pacto, prohíben que se discrimine a las personas por motivos de sus opiniones.

<sup>9</sup>Conforme al artículo 31-1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Viena, 1969), el tratado deberá interpretarse: “conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin”, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TraInt/I2.pdf>

Otra acepción de la palabra conciencia es la que se da en la expresión “juicio de conciencia”. En este sentido es la capacidad que tiene toda persona de juzgar acerca de la bondad o maldad, justicia o injusticia de los actos humanos.<sup>10</sup> En este tenor, la conciencia es la propia inteligencia en cuanto juzga la conducta personal. Ciertamente, toda persona tiene esta conciencia y pronuncia los juicios sobre su conducta con entera libertad interior, sin que esa libertad tenga que ser regulada por el ordenamiento jurídico. En todo caso, también quedaría incluida en la libertad interior de pensamiento.

La palabra conciencia también se usa frecuentemente en la expresión “obrar de acuerdo con la propia conciencia” o “seguir la propia conciencia”. En este aspecto se subraya, no el juicio, sino la posibilidad de actuar de conformidad con el juicio de conciencia. Bajo esta lógica cabe entender la libertad de conciencia en sentido propio y específico (distinto de la libertad de pensamiento), en la libertad de actuar de acuerdo con el juicio de conciencia.

El juicio de conciencia lo hace un creyente tomando en cuenta los principios éticos y religiosos de la fe que profesa; el no creyente lo hace de acuerdo con sus principios y convicciones éticas; ambos juzgan y por eso la libertad de conciencia es común para creyentes y no creyentes.

En este orden del obrar práctico, la libertad de conciencia implica que no se puede forzar a la persona a hacer lo que juzga malo ni impedirle que haga lo que juzga bueno. Pero no se puede afirmar, de modo general, que en ningún caso se pueda forzar a la persona para que haga lo que le parece malo, o no haga lo que juzga bueno. El tema no es sencillo porque el juicio de conciencia, como todos los juicios humanos, puede ser verdadero o erróneo. Las reglas de juicio que informan las conciencias provienen de la educación moral o ética recibida, de las costumbres familiares y sociales, de la cultura del pueblo, del orden jurídico vigente y también de la fe religiosa. El creyente tiene una conciencia informada por sus principios religiosos, y también por las otras fuentes de moralidad. El no creyente tiene una conciencia informada principalmente por los principios éticos que aprueba, y que retiene como convicciones, y por las demás fuentes de moralidad.

Al juzgar su propia conducta, uno puede equivocarse por no tener una conciencia debidamente informada de las reglas y principios éticos, y pensar que tal juicio se reduce al cálculo de los intereses, o por estar sujeto a una pasión dominante que le impide ver con claridad, o por presiones externas del medio social o de personas determinadas. Por eso, puede suceder que alguien juzgue en conciencia que defraudar dinero público o dinero de una empresa, o dinero ajeno que tiene confiado por cualquier causa, para pagar las cuentas del hospital donde internó a uno de sus hijos enfermo, no es un acto injusto; o que difamar a un competidor comercial o competidor político no es una injusticia, sino legítima defensa de los propios intereses; o que dar muerte a seres humanos inocentes en un acto terrorista no es un acto injusto, sino un resultado inevitable de la lucha por la

<sup>10</sup>En el *Diccionario de la lengua española*, s.v. conciencia aparece, junto con otros, estos dos primeros significados: “1. Propiedad del espíritu humano de reconocerse en sus atributos esenciales y en todas las modificaciones que en sí mismo experimenta. 2. Conocimiento interior del bien y del mal.”

liberación, entre otros muchos ejemplos. Cabe entonces preguntar: ¿ha de proteger la libertad de conciencia cualquier acción realizada conforme a la propia conciencia, aun cuando vaya en contra del ordenamiento jurídico y político?

El respeto de la libertad de seguir el juicio personal de conciencia es una constante en el ordenamiento jurídico, pero tiene sus limitaciones. Todo el sistema de libertades o derechos humanos protegen la libertad de optar por acciones consideradas lícitas, como asociarse, publicar, educar, participar políticamente, etcétera. Constituyen una protección a la libertad de seguir el juicio de conciencia en opciones lícitas. Otra regla que se inspira en el principio de respeto a la libertad de conciencia es la que afirma que todo lo que no está prohibido por el ordenamiento jurídico se entiende permitido, la cual significa que la persona es libre de seguir su juicio de conciencia, siempre y cuando no contravenga el ordenamiento jurídico o derechos de terceros. Pero hay muchas disposiciones jurídicas que prohíben determinados actos, no obstante que el juicio personal de conciencia pudiera tenerlos como buenos, como son todas las disposiciones penales; así como otras de carácter prohibitorio, como no desperdiciar el agua, y otras de carácter restrictivo, como no usar la libertad de expresión para promover el odio o la violencia.

La protección de la libertad de conciencia como una libertad específica me parece que no puede hacerse más que encuadrándola en el ordenamiento jurídico. De no ser así, destruiría el orden jurídico, ya que el juicio de conciencia individual prevalecería sobre el orden jurídico y político. Sin embargo, como puede haber casos en que parece necesario respetar el juicio de conciencia individual cuando choca con el ordenamiento jurídico en materias graves, se ha ido desarrollando, todavía de modo incipiente, el recurso de “objección de conciencia”. Éste permite que una persona se excuse del cumplimiento de una ley cuando le ordena practicar un acto que ella juzga en conciencia que no debe practicar, por ser gravemente malo. Se trata de un recurso que no pone el juicio de conciencia individual por encima del ordenamiento jurídico, sino que simplemente flexibiliza la exigencia del ordenamiento jurídico permitiendo que el objeto, en lugar de cumplir un acto prescrito por la ley que en conciencia considera indebido, cumpla otro acto sustitutivo.

Es conocido el amplio uso que ha tenido la objeción de conciencia respecto del deber de prestar el servicio militar o, más recientemente, de la exigencia legal de practicar abortos o de honrar los símbolos patrios. Pero, en mi opinión, hace falta diseñar, a nivel constitucional o de tratados internacionales, un adecuado sistema de objeción de conciencia, máxime en las actuales sociedades multiculturales, en las que hay decisiones políticas en forma de leyes, decretos o sentencias, que por no estar fundadas en una determinada ética común, chocan frontalmente y en asuntos graves (aborto, matrimonio, eutanasia, fecundación *in vitro*, maternidad subrogada o guerra) con las convicciones éticas o religiosas de amplios sectores de la población. Si el Estado de una sociedad multicultural quiere ser un Estado democrático, respetuoso de las convicciones éticas de sus ciudadanos, y no un Estado que impone a sus ciudadanos la ética implícita en sus decisiones políticas, requiere de un sistema de objeción de conciencia.

La protección jurídica de la libertad de conciencia como una libertad específica se refiere, por lo tanto, sólo a la posibilidad de objetar el cumplimiento de preceptos legislativos o gubernamentales cuando prescriben conductas contrarias a las convicciones éticas de las personas, es decir, al establecimiento de un sistema de objeción de conciencia.

Independientemente de que se desarrolle un sistema de objeción de conciencia, la diferencia entre la libertad de conciencia y la libertad religiosa es clara por razón de la materia a que se refieren: la libertad de conciencia es la de obrar conforme al juicio de conciencia, y es una libertad que protege a creyentes y no creyentes, mientras que la libertad religiosa es la libertad de relacionarse con Dios. La libertad de conciencia tiene un ámbito más amplio que la libertad religiosa, pues ésta sólo se refiere a una especie determinada de actos, los actos de culto o de relación del ser humano con Dios, mientras que la libertad de conciencia se refiere a todos los ámbitos del obrar humano.

No cabe, por lo tanto, confundir la libertad religiosa con la libertad de conciencia. Son dos libertades diferentes, que se refieren a conductas diferentes. Hay un punto donde coinciden, que es el juicio acerca de la conveniencia de adoptar una religión o no adoptarla, que es un juicio de conciencia. La libertad religiosa protege la opción por tener o no tener una religión y, en ese sentido, protege el juicio de conciencia.

Se puede finalmente concluir que la libertad de religión, la libertad de pensamiento y la libertad de conciencia son tres libertades diferentes, cada una con su respectivo campo de acción, de ahí que cada una deba tener su régimen jurídico propio.

### Libertad de religión y de creencias

Después de haber precisado que la libertad religiosa es una libertad específica, distinta de la libertad de pensamiento y de la libertad de conciencia, procederé a explicar el contenido de la libertad religiosa. Pero todavía hay que hacer una aclaración previa, porque los dos tratados que analizamos preferentemente se refieren a la “libertad de religión” y a la “libertad de creencias”. La Convención dice que el derecho a la libertad religiosa implica el de conservar, cambiar y profesar la religión o “creencias”, sin más calificativo. Por su parte, el artículo 18 del Pacto dice igualmente que el derecho implica la libertad de tener o adoptar y de manifestar “la religión o sus creencias”. Cabe preguntarse si es una misma libertad con dos nombres diferentes o son dos libertades distintas.

Cabe hacer notar que en los dos tratados citados se habla de “creencias” sin ningún calificativo. En cambio, la Declaración Americana afirma en su artículo III el derecho de profesar y manifestar libremente “una creencia religiosa”. Dado que la palabra “creencias” aparece en dichos tratados, en el artículo que se refiere a la libertad religiosa parece conveniente precisar la palabra “creencias” agregando el calificativo “religiosas”, como lo hace la Declaración Americana de Derechos Humanos. Si quisiera interpretarse la palabra “creencias” para comprender las no religiosas, por ejemplo, las éticas o políticas, se entraría en el ámbito de la libertad de pensamiento.

De acuerdo con esa interpretación, la libertad de creencias de la que se ocupan la Convención y el Pacto sería la libertad de creencias religiosas. La distinción que hacen los tratados entre libertad de religión y libertad de creencias (religiosas) se entiende si la libertad de creencias se refiere a la libertad de seguir y practicar creencias religiosas que no están suficientemente articuladas para considerarlas en alguna de las tres grandes religiones: cristianismo, islamismo y judaísmo. La palabra creencias podría aplicarse para proteger la libertad religiosa de millones de personas que siguen el budismo, el confucionismo o taoísmo, el animismo y otras creencias que no son propiamente religiones, sino cuerpos doctrinales principalmente de carácter ético, pero con afirmaciones o alusiones religiosas, y también para proteger cualquier tipo de creencias religiosas individuales.

La palabra creencias (religiosas) sirve sólo para extender el ámbito de protección de esta libertad, pero no indica una libertad diferente. Por eso no hay ninguna distinción en el régimen de protección de la libertad de religión y la libertad de creencias; es el mismo y único régimen.

### El contenido de la libertad religiosa

Me parece que es un acierto del régimen de estos tratados la distinción que ambos hacen de dos aspectos de la libertad religiosa: *a)* la libertad de tener, no tener, conservar o cambiar de religión (que en lo sucesivo la llamaré simplemente libertad de tener una religión), y *b)* la libertad de manifestarla, pues la religión, como no se puede reducir a un mero fenómeno íntimo que ocurre en la conciencia personal, se manifiesta en actos externos que tienen trascendencia social.

Esa distinción ya está en la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo artículo 18 dice que esta libertad “incluye” la de tener o cambiar de religión, “así como” la de manifestarla. La misma distinción aparece en el artículo 12 de la Convención y en el artículo 18 del Pacto; en el primer párrafo de ambos artículos menciona estos dos aspectos de la libertad religiosa, su segundo párrafo se refiere exclusivamente a la libertad interior y su tercero a la libertad de manifestarla. En la Convención sobre los Derechos del Niño se recoge la misma distinción en su artículo 30, donde dice que los niños tienen derecho a “profesar”, es decir tener, y “practicar” o manifestar su religión.

### La libertad de tener una religión

Esta libertad se expresa con palabras ligeramente diferentes en la Convención y en el Pacto, en el primer párrafo de sus respectivos artículos sobre la libertad religiosa. En la primera, el párrafo inicial del artículo 12 habla de la libertad de “conservar” y de “cambiar”, y el Pacto, de “tener” o “adoptar” una religión. No hay contradicción entre estos términos, más bien son complementarios. No puede haber libertad de tener una religión, si no se tiene la libertad de conservarla; ni puede haber libertad de conservar



una religión si no se tuvo para tenerla o adoptarla. Si hay libertad para tener y conservar una religión, debe haber libertad también para cambiarla. Combinando los términos de ambos tratados, puede afirmarse que este aspecto de la libertad religiosa comprende la libertad de tener, adoptar, conservar o cambiar la religión, todo lo cual puede quedar sintéticamente expresado en la expresión “libertad de tener” una religión.

Aunque no está expresamente dicho en los textos, se entiende que la libertad de tener una religión implica el no ser forzado a tenerla. Por eso quien no quiere tener una religión, también queda amparado por ella. Es algo semejante a lo que sucede con otras libertades: la libertad de imprenta, no exige que todas las personas publiquen escritos, y si se niegan a publicar quedan igualmente amparados por esa libertad a que no se les fuerce a hacerlo; o la libertad de reunión que protege a la que persona que libremente se reúne, como la decisión de la que no quiere reunirse; o la libertad de asociación que protege a los que libremente quieren asociarse, pero no fuerza a los que no lo quieren hacer. La libertad religiosa protege a quienes no quieren tenerla, pero también porque les deja abierta la posibilidad de creer cuando quieran hacerlo.

En ambos tratados, la protección de la libertad de tener una religión se materializa en declarar que son ilícitas las “medidas restrictivas” (Convención, artículo 12:2) o “las medidas coercitivas” (Pacto, artículo 18:2) o que “puedan menoscabar” esa libertad interior.

La palabra “medidas” es de sentido amplio; comprende cualquier disposición gubernamental que tenga efecto jurídico vinculante, como un decreto o una ley de cualquier tipo, pero también decisiones que no sean jurídicamente vinculantes como programas, planes o políticas. Esto es lo que se puede concluir, se acuerdo con el artículo 2 de la propia Convención que se refiere a que los Estados, para defender y promover los derechos humanos, tienen obligación de adoptar “medidas legislativas o de otro carácter”; y lo mismo puede concluirse a partir del artículo 2:2 del Pacto, que se refiere a “medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter” necesarias para proteger o promover los derechos humanos.

La Convención se refiere a medidas “restrictivas”, esto es, medidas que restrinjan la libertad religiosa; mientras que el Pacto se refiere a medidas “coercitivas”, esto es, medidas que coaccionen la libertad religiosa, por lo que parecería que hay una diferencia en cuanto al tipo de medidas. Sin embargo, esta impresión se diluye, puesto que ambos tratados dicen que la finalidad de esas medidas prohibidas es “menoscabar” la libertad religiosa, es decir, disminuirla no necesariamente anularla.

De acuerdo con el análisis interior, ambos tratados prohíben cualquier tipo de medidas gubernamentales, administrativas, políticas o legislativas que puedan disminuir la libertad religiosa interior y, por supuesto, cualquier medida que pudiera anularla.

## La libertad de manifestar la religión

La Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto hablan de la libertad de “manifestar” la religión, mientras que la Convención, en el primer párrafo del artículo

respectivo, habla de la libertad de “divulgar” la religión, pero en el párrafo tercero habla de la libertad de “manifestar”. No se puede, por lo tanto considerar, que son dos acciones diferentes, divulgar o manifestar, sino que se trata de una sola acción, manifestar, a la cual también se llama divulgar, por lo que en lo sucesivo me referiré sólo a la libertad de manifestar la religión.

Esos tres instrumentos internacionales afirman, con las mismas palabras, que la libertad de manifestar la religión comprende el hacerlo “individual o colectivamente, tanto en público como en privado”.

La manifestación individual de la religión es la que cada persona puede hacer por medio de palabras o actos, por ejemplo; al declarar voluntariamente que profesa una religión, por usar una ropa o hábito que lo declaren, portar algún distintivo, como una medalla, por comer o no comer determinados alimentos. Esta manifestación individual la puede hacer en lugares privados, como su propia casa, pero también en lugares públicos, como las calles, los edificios públicos, las plazas, parques o jardines, o en cualquier otro espacio público, como podría ser un medio de comunicación masiva (radio, televisión, Internet) o un lugar para colocar avisos al público (los llamados anuncios “espectaculares”), o en una escuela o en una universidad pública.

La manifestación colectiva puede ser la que hace un grupo de creyentes cuando está reunido en un espacio privado, por ejemplo; en un templo o en un auditorio cerrado, pero también cuando está reunido en un espacio público, como la calle, una plaza, un templo o cualquier otro espacio público. Esta libertad de manifestar la religión protege, entre otras manifestaciones, las procesiones, que son expresiones religiosas colectivas en espacios públicos.

Puede considerarse que es una manifestación religiosa colectiva la declaración que hace en medios de difusión pública un representante autorizado de una asociación religiosa. En tal caso, el representante manifiesta la opinión de la asociación religiosa que representa, y no una opinión personal, y lo hace en un espacio público. En tal caso, los creyentes se manifiestan colectivamente a través de su representante, aunque sea sólo una voz individual. Sería fuera de lugar en un sistema democrático representativo que la manifestación colectiva fuera únicamente la que se hace en forma multitudinaria y no la que hacen los grupos por medio de sus representantes jurídicamente reconocidos.

Los actos por los cuales se manifiesta la religión son de varias clases. La Declaración Universal, en su artículo 18, señala cuatro actos por los cuales se manifiesta la religión: “la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”; el Pacto menciona igualmente (artículo 18:1) la “enseñanza” y el “culto”, pero en lugar de la “práctica” dice las “prácticas”, y en lugar de “observancia”, “la celebración de los ritos”; en cambio, la Convención no menciona actos concretos, sino que se refiere en general a la libertad de “profesar y divulgar” la religión (primer párrafo) y a la libertad de “manifestar” la religión (párrafo tercero).

La primera cuestión en este punto es aclarar si la enumeración de los actos en que se puede manifestar la religión que hace el Pacto es de carácter limitativo, es decir, que no admite la manifestación por medio de otros actos, o es de carácter enunciativo o ejemplificativo, de modo que sólo menciona, a manera de ilustración, algunos actos

en que se puede manifestar la religión. Me parece que se trata de una enumeración meramente ilustrativa, porque el mismo Pacto reconoce otros derechos en que puede ejercerse la libertad de manifestar la religión, como el derecho de difundir opiniones “de toda índole” (artículo 19:2), lo que incluye opiniones religiosas; el derecho de reunirse pacíficamente (artículo 21), que también puede ejercerse con motivos o finalidades religiosas, o el de asociarse libremente con fines religiosos (artículo 22). Puede considerarse que la libertad de manifestar la religión comprende la de hacer cualquier acto lícito con motivos o fines religiosos.

Esa interpretación coincide con el hecho de que la Convención no menciona actos específicos por lo que se manifiesta la religión, por lo que se entiende que la libertad que protege es la de manifestar, profesar y divulgar la religión por medio de cualquier acto lícito.

De cualquier manera, conviene analizar el contenido de los actos a los que se refiere el Pacto, puesto que ilustran el contenido de la libertad religiosa. En éste se señala expresamente que la religión se manifiesta mediante “el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza”. No explica en qué consisten dichos actos, por lo que deben entenderse, según la regla de interpretación de los tratados arriba citada, de conformidad con el significado común de las palabras. Actos de culto son actos humanos que se dirigen a Dios como Ser Supremo; son los actos propios de la religión. Los “ritos” propios de una religión son la forma en la cual se practican los actos de culto, de modo que no hay propiamente dos libertades diferentes; una de practicar actos de culto y otra de practicar los ritos, es simplemente la libertad de practicar los actos de culto de acuerdo con los ritos propios de cada religión.

La expresión libertad de “prácticas” de una religión, como no puede referirse a los actos de culto ni a los ritos, ya considerados expresamente, debe referirse a otra materia; puede entenderse en el sentido de la práctica de la religión, esto es a la conformación de la conducta personal de acuerdo con los principios y reglas morales de la propia religión; es una expresión que equivale a lo que la Convención llama “profesar”<sup>11</sup> la religión. En este sentido también se manifiesta el artículo 27 del Pacto cuando dice que los integrantes de minorías tienen derecho a “profesar y practicar” su religión.

En la enumeración de actos en los que se puede manifestar públicamente la religión el Pacto, al igual que la Declaración Universal, menciona la “enseñanza”; la Convención no la menciona así, aunque tiene, al igual que el Pacto, un párrafo (artículo 12:4) dedicado a la enseñanza religiosa. El derecho de manifestar la religión por medio de la enseñanza equivale al derecho de recibir y de impartir educación religiosa, de lo cual me ocuparé más adelante y por separado, pues más que ser un derecho comprendido en la libertad religiosa, es un derecho contenido en la libertad educativa.

<sup>11</sup>El artículo 12:1 de la Convención se refiere primero a la libertad de tener, conservar y cambiar la religión, y luego a la libertad de “profesar y divulgar”. Aquí la palabra “profesar” no puede entenderse en el sentido de tener y conservar una religión, pues a eso se refiere la frase anterior del mismo artículo, sino a un significado distinto, que me parece que es el de practicar o ejercer, pues la palabra “profesar”, según el *Diccionario de la lengua española*, tiene como primer significado el de “ejercer” una ciencia, arte, oficio, etcétera, por lo que puede ser el de ejercer una religión, y porque en el Pacto se habla de la “práctica” o “prácticas” de una religión, lo cual equivale a su ejercicio.

Respecto a la libertad de “divulgar” la religión, de la cual habla la Convención, me parece que se entiende, ya sea en el sentido de manifestar la religión, que tendría el significado concreto que ya se explicó; o bien en el sentido de comunicar la religión de manera masiva, por cualquier medio impreso o electrónico. Desde este punto de vista, sería más bien la libertad de manifestar y publicar ideas, o libertad de expresión, a la que se refiere el artículo 13 de la propia Convención y el artículo 19 del Pacto, tema que abordaré con mayor detenimiento.

Del análisis anterior puede concluirse que el acto propio o peculiar de manifestar la religión es el acto de culto, es decir el acto de reconocimiento de la supremacía de Dios, que debe celebrarse conforme a ciertos ritos, que da lugar a diferentes costumbres o prácticas, y que incluye la conformación de la vida del creyente de acuerdo con las prescripciones de su religión, que es la mejor manera de reconocer la supremacía de Dios.

Cabe concluir que la libertad de manifestar la religión consiste en la libertad de practicar actos de culto, incluido el culto consistente en la conformación de la vida personal de acuerdo con la religión asumida. Esta libertad de manifestar la religión puede denominarse propiamente “libertad de hacer actos de culto”. Los otros actos en los que puede manifestarse la religión: la enseñanza, la publicación de ideas, la reunión o asociación de personas y cualquier otro acto lícito, no son actos de naturaleza religiosa, como el acto de culto, y están contemplados y protegidos por otros derechos humanos, de modo que no caben propiamente en el derecho de libertad religiosa, sino en los derechos humanos correspondientes a la actividad de que se trate. Se trata de derechos que son comunes a todas las personas, creyentes o no creyentes, y que pueden ser ejercidos con diversos fines: civiles, mercantiles, culturales o religiosos.

### La libertad de expresión de ideas, opiniones e informaciones religiosas

La Convención tiene un artículo, el 13, que se refiere a la libertad de pensamiento y a la libertad de expresión. El Pacto, como ya se anotó, no tiene ningún artículo expreso sobre la libertad de pensamiento (pues a ella se refiere junto a la libertad religiosa), pero sí se refiere, en su artículo 19, a la libertad de expresión.

En la Convención, este derecho comprende la “libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”. Se advierte inmediatamente que comprende básicamente dos aspectos: buscar y recibir información e ideas —que es lo que se ha llamado el “derecho a la información”— y difundirlas, que es propiamente la libertad de expresión. Se refiere a información e ideas “de toda índole”, por lo que claramente caben las de carácter religioso.

En cuanto a los medios de expresión de las informaciones e ideas, la disposición es totalmente abierta, ya que comprende la expresión oral, por escrito, en forma impresa o “por cualquier otro procedimiento”, de modo que caben las formas de expresión por medios electrónicos. Dispone que este derecho de recibir y difundir informaciones e ideas no reconoce límites por razón de fronteras.

El Pacto, en su artículo 19:2, tiene las mismas disposiciones. Una peculiaridad es el numeral 1 de ese artículo que dice que nadie “podrá ser molestado” a causa de sus opiniones. La manifestación de las opiniones me parece que puede quedar incluida en la libertad de expresión, la cual comprende la expresión oral, por lo que cabe concluir que el citado numeral del artículo 19 del Pacto no establece un derecho de opinión diferente del derecho de libertad de expresión. Puede precisarse diciendo que la libertad de expresión de las ideas es la más general, que comprende la libertad de manifestación oral de las propias ideas, así como la libertad de imprimirlas y divulgarlas de cualquier manera.

En cuanto a las restricciones a la libertad de expresión, hay una diferencia importante entre la Convención y el Pacto. La primera dice que este derecho de libre expresión “no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores” (artículo 13:2). El Pacto, por su parte, señala que el ejercicio de la libertad de expresión “entraña deberes y responsabilidades especiales”, y que por lo tanto puede estar sujeto a “ciertas restricciones” (19:3). La diferencia estriba en que el tratado americano prohíbe la censura previa, y el otro no, si bien el tratado americano admite que los espectáculos públicos sí pueden estar sujetos a censura previa para “la protección moral de la infancia y la adolescencia”.

El contenido de las restricciones permitidas es igual en ambos tratados: sólo se aceptan las restricciones “expresamente fijadas por la ley” y que sean “necesarias” para asegurar el respeto y la reputación de los demás, o para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas. Se advierte que son las mismas restricciones, también previstas en ambos tratados (12:3 y 18:3, respectivamente), que puede tener el derecho de manifestar la religión.

La Convención, en el numeral 3 del artículo sobre libertad de expresión (13), tiene algunas disposiciones peculiares que no existen en el Pacto. Ahí prohíbe que se restrinja la libertad de expresión “por vías o medios indirectos”, como el control del papel periódico, de las frecuencias radioeléctricas, de aparatos que se usan para la difusión, o “por cualesquiera otros medios” que impidan la comunicación y difusión de ideas; de modo que se trata de una prohibición de límites amplios, que no se restringe a los ejemplos enunciados, ya que alcanza a todo acto que impida indebidamente la libertad de expresión.

Los dos tratados contienen una prohibición que constituye un límite más a la libertad de expresión. Señalan (Convención, artículo 13:5; Pacto, artículo 19) que se prohíbe “toda propaganda a favor de la guerra” y “toda apología del odio nacional, racial o religioso” que incite a la violencia contra una persona o un grupo de personas.

La libertad de expresión contemplada en estos tratados es un derecho que tienen todas las personas, creyentes o no creyentes, y que se refiere a informaciones e ideas religiosas o no religiosas, filosóficas, políticas, económicas, científicas, artísticas o de cualquier naturaleza. Sería discriminatorio, y violatorio del derecho contemplado, el negar o restringir este derecho a los creyentes, afirmando que ellos no pueden opinar sobre ciertas cuestiones, por ejemplo; de cuestiones políticas, o afirmando que las informaciones o ideas religiosas no pueden circular libremente y que deben tratarse de modo diferente. Igualmente, el derecho a recibir información contemplado en esos artículos incluye el de recibir la de contenido religioso.

## Libertad de educación religiosa

El derecho o libertad de educación comprende dos aspectos: el de recibir educación y el de impartirla. El derecho a recibir educación es un derecho universal. Lo declara así expresamente el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 13:1) que afirma “el derecho de toda persona a la educación”, y con las mismas palabras lo establece el Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (también en su artículo 13:1).

Esos dos tratados señalan que el objetivo de la educación es “el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad”. Por lo tanto, el derecho a recibir educación comprende la que sea necesaria para desarrollar todas las capacidades de cada persona, por lo que no pueden excluirse tipos de educación, como la educación artística, la científica ni la religiosa. El derecho es de recibir todo tipo de educación.

Dada la importancia de recibir educación religiosa, los tratados se refieren especialmente a ella. El Pacto dice que los Estados “se comprometen a respetar la libertad de los padres o tutores a que sus hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”; la Convención señala que los padres o tutores “tienen derecho”<sup>12</sup> a que sus hijos reciban tal educación. Este derecho o libertad de los padres a que sus hijos reciban educación religiosa también se recoge en el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales (artículo 13:3).

Los citados artículos de esos tratados afirman implícitamente que los menores (hijos) tienen derecho a recibir educación religiosa, como tienen también derecho a recibir cualquier otro tipo de educación que contribuya a su desarrollo integral. Pero también afirman expresa y reiteradamente que les corresponde a los padres o tutores el derecho de elegir la educación religiosa y moral para sus hijos. Conjuntando ambos aspectos, se infiere que los menores tienen derecho a recibir la educación religiosa que sus padres elijan.

Respecto del derecho a impartir educación religiosa, no hay en los tratados una disposición que expresamente confiera ese derecho, pero se entiende que está implícito en el derecho a recibir educación religiosa, lo que exige necesariamente que alguien la imparta. Este derecho de impartir educación religiosa no es diferente del derecho que tiene toda persona a impartir educación en general.

En el Protocolo de San Salvador (artículo 13), lo mismo que en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (también artículo 13), la educación se contempla como una tarea o deber propio del Estado, con la cual satisface el derecho de toda persona a recibir educación. No obstante, ambos tratados reconocen que los padres tienen derecho de escoger el tipo de educación que quieren para sus hijos, lo cual implica que han de existir otras escuelas, además de las estatales, para

<sup>12</sup>Que se afirme que es una “libertad” o un “derecho” no tiene importancia, pues los tratados suelen usar indistintamente esos términos con el mismo significado, y a veces, como en los artículos citados sobre libertad religiosa, hablan de que la persona “tiene derecho a la libertad”.

que los padres puedan elegir la que quieran para sus hijos, y expresamente reconocen la libertad de los “particulares y entidades” para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, de acuerdo con la legislación del Estado.

De ambos tratados se puede concluir la existencia del derecho universal de toda persona (“particulares”) pero también de organizaciones (“entidades”, dicen ambos tratados) a establecer y dirigir escuelas, distintas de las estatales, siempre que cumplan con los requisitos mínimos establecidos. Éste es un derecho común para creyentes y no creyentes. Unos y otros tienen el derecho de establecer y dirigir escuelas que, si cumplen los requisitos mínimos establecidos, podrán expedir títulos con validez oficial. Los creyentes pueden establecer escuelas cuyos estudios cuenten con reconocimiento de validez oficial donde, además de las materias oficiales, se enseñe religión; y los no creyentes, pueden establecer escuelas, con reconocimiento oficial, donde además de las materias oficiales, impartan enseñanza sobre una cierta filosofía, ética o concepción del mundo.

Igualmente, los creyentes y no creyentes pueden establecer y dirigir escuelas que no pretendan reconocimiento oficial, y que impartan únicamente religión o alguna doctrina filosófica o ética. Esta actividad, como no significaría enseñanza oficial, puede entenderse también como un ejercicio de la libertad de educación.

### Libertad de reunión con fines religiosos

Dice la Convención (artículo 15) que “se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas”, y que este derecho sólo puede restringirse por disposiciones previstas en alguna ley y que “sean necesarias en una sociedad democrática” por razones de seguridad, orden público, salud o la moral públicos, y los derechos y libertades de los demás. El Pacto tiene un artículo (21) casi idéntico. La única diferencia es que no exige que la reunión sea sin armas.

En ambos tratados, es un derecho que tienen todas las personas, creyentes o no creyentes, que se ejerce por razón de cualquier finalidad u objetivo, pues sólo se exige que sea una reunión pacífica y sin armas; pueden reunirse con finalidades políticas, por la celebración de algún acontecimiento feliz, por una competencia deportiva, o también por motivos o fines religiosos, como para una peregrinación o para un acto de oración en algún lugar público. Por lo tanto, el derecho a reunirse pacíficamente con fines religiosos, en lugares públicos o privados, es un derecho humano reconocido en los tratados.

### Libertad de asociación con fines religiosos

Señala la Convención (artículo 16) que todas las personas “tienen derecho a asociarse libremente” para cualquier fin, y expresamente señala como posibles y lícitas, las asociaciones con fines “ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos”. Contempla, en el numeral 2, que el ejercicio de este derecho puede restringirse, de la misma manera, es decir, por disposiciones previs-

tas en la ley y conforme a los mismos criterios (necesidad para proteger bienes públicos o derechos de tercero) que para restringir la libertad de manifestar la religión. En el siguiente numeral (3) admite que se pueden imponer más restricciones a este derecho, e incluso la privación del mismo, a los miembros de las fuerzas armadas y la policía.

El Pacto, en su artículo 22, tiene una disposición semejante: señala que “toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras” sin señalar fines, por lo que cabe entender que sea por cualquier fin lícito. Tiene la misma disposición que la Convención respecto de las posibles restricciones a este derecho, y también señala que esas pueden ser mayores para los miembros de las fuerzas armadas o de la policía pero, a diferencia del tratado americano, no contempla la posibilidad de excluir este derecho a esas personas.

Es indudable que existe, contemplado en ambos tratados, el derecho de asociarse con fines religiosos. Pero los tratados nada dicen acerca del reconocimiento jurídico que puedan tener las asociaciones creadas por los ciudadanos, es decir, si se les reconoce o no una personalidad jurídica propia distinta de la de los asociados, por lo que parece que esto queda al arbitrio de la legislación interna. No obstante, es una experiencia universal que para que las asociaciones perduren requieren del reconocimiento de una personalidad jurídica (persona moral o persona corporativa). Puede entonces considerarse que para que el derecho de asociación sea ejercido plenamente, como es el objetivo de estos tratados, se requiere que el ordenamiento jurídico interno provea al reconocimiento de la personalidad jurídica de las asociaciones si cumplen determinados requisitos. Por lo tanto, cabe afirmar que ~~se~~ los tratados reconocen el derecho de toda persona a asociarse con fines religiosos y a que la asociación constituya una persona jurídica propia.

### Los límites a la libertad religiosa

La libertad de tener religión no tiene limitación en ninguno de los dos tratados que se están analizando, lo cual se explica naturalmente porque se trata de una libertad interior. En cambio, ambos tratados señalan límites a la libertad de manifestar la religión. El numeral 3 del artículo sobre libertad religiosa de ambos tratados (artículo 12 de la Convención y 18 del Pacto) señala las limitaciones que puede tener; dicen que esta libertad puede estar sujeta “únicamente a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos o libertades de los demás”.<sup>13</sup>

Las limitaciones admitidas deben cumplir dos condiciones, según lo señalado en ese párrafo: la primera es que sean “prescritas por la ley”, de modo que no valen las establecidas en un reglamento ni las dictadas por cualquier instancia administrativa,

<sup>13</sup>El Pacto únicamente varía las palabras finales, y en vez de decir: “los derechos o libertades de los demás”, dice: “los derechos y libertades fundamentales de los demás”.



judicial o cuasi judicial,<sup>14</sup> que no tengan fundamento en una ley. La otra condición es que tales limitaciones sean “necesarias para proteger” los bienes enumerados, de modo que no se pueden aplicar limitaciones para incrementar esos bienes, ni aquellas que, siendo convenientes, no son realmente necesarias.

Evidentemente, la aplicación de estas limitaciones deja un amplio margen de discrecionalidad al Estado, sobre todo porque no hay una delimitación clara de lo que son esos bienes como la “seguridad”, el “orden” y la “moral”.

Para tener más elementos de juicio sobre cómo podrían aplicarse correctamente estas limitaciones, conviene analizar las reglas que dan los tratados sobre las limitaciones que los Estados pueden establecer a los derechos humanos en general. Una primera disposición que debe tenerse en cuenta es que el derecho de libertad religiosa es uno de los derechos cuya vigencia los Estados no pueden suspender ni siquiera en “situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación” (artículos 4:1 y 2 del Pacto y 27:2 de la Convención). Si los tratados prescriben que el derecho de libertad religiosa no se puede suspender ni siquiera en situaciones excepcionales, para que un Estado pueda establecer alguna limitación al derecho de manifestar la religión es preciso que demuestre fehacientemente que tales limitaciones son “necesarias para proteger” alguno o varios de los bienes públicos previstos.

Los tratados también establecen algunas reglas de interpretación de sus disposiciones (artículos 29 y 30 de la Convención y 5 del Pacto) que tienden a evitar que los Estados, o cualquier grupo, pretendan imponer restricciones injustificadas a los derechos humanos. La Convención (29-a) y el Pacto (artículo 5:1) coinciden en esta regla: que ninguna disposición del tratado puede interpretarse en el sentido de permitir o dar a un Estado, grupo o individuo derecho para suspender los derechos humanos o para restringirlos “en mayor medida” que la prevista por los tratados. Aplicando esta regla interpretativa a las disposiciones que permiten restricciones al derecho de manifestar la religión, se concluye que tales disposiciones deben interpretarse de manera estricta, de modo que no se impongan limitaciones en “mayor medida” que la autorizada. Así, una limitación que no fuera necesaria, pero sí conveniente o muy conveniente para proteger el orden público, no puede ser una limitación válida de acuerdo con los tratados, porque no es necesaria.

La Convención da otras reglas para evitar la limitación indebida de derechos humanos, al señalar que el tratado no puede ser interpretado en el sentido de limitar algún derecho o libertad que pudiera estar reconocido por las leyes nacionales o por otros tratados (artículo 29-b), ni tampoco en el sentido de “excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza” (artículo 29-d).

Entre esos actos internacionales de la misma naturaleza cabe pensar en la Declaración sobre la Eliminación de todas las formas de Intolerancia y Discriminación fun-

<sup>14</sup>Pienso que pueden llamarse cuasi judiciales las decisiones de organismos autónomos como el Instituto Nacional Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o la Comisión Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

dadas en la religión o en las convicciones. Nótese que esta regla interpretativa de la Convención, no hace que tales declaraciones sean instrumentos jurídicamente vinculantes, simplemente protege que no se elimine el posible efecto que puedan surtir y que, en mi opinión, es el de servir como medios para interpretar válidamente el contenido de los derechos previstos en ella, especialmente del derecho de libertad religiosa.

El Pacto da otra regla interpretativa (artículo 5:2), según la cual no pueden admitirse restricciones a los derechos humanos previstos en los tratados, que pretendan establecerse por virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el tratado “no los reconoce o los reconoce en menor grado”. Esto significa que no se puede restringir un derecho con la mera afirmación —“so pretexto”— de que el tratado lo reconoce en menor grado. No se puede, por ejemplo, decir que como el Pacto o la Convención reconocen el derecho de manifestar la religión en forma limitada, entonces puede ser válida cualquier restricción que imponga el Estado.

El tema de las restricciones al derecho de libertad religiosa tiene especial relevancia en México porque el artículo 24 constitucional vigente (reformado en julio de 2013), en la frase final de su primer párrafo establece una restricción a la libertad religiosa, que dice: “Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política”. La restricción es imprecisa por varias razones<sup>15</sup> y parece contraria a las reglas que determinan los tratados de derechos humanos acerca de las restricciones lícitas. Por eso conviene considerar si, de acuerdo con el orden internacional o de “convencionalidad”, tal restricción es válida.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha fijado una tesis jurisprudencial (tesis P/J.21/2014), según la cual las restricciones a los derechos humanos impuestas en la Constitución deben prevalecer sobre las disposiciones de los tratados. El punto de partida es el primer párrafo del artículo 1º de la Constitución mexicana que dice, en su frase final, que los derechos humanos podrán suspenderse o restringirse sólo “en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”. La tesis de jurisprudencia emitida por la Corte (P/J.20/2014) se enuncia con un rubro que dice: “Derechos humanos contenidos en la constitución y en los tratados internacionales. Constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional”.<sup>16</sup>

<sup>15</sup>La restricción se refiere a “esta libertad”, pero el artículo 24 habla de tres libertades: de conciencia, de religión y de convicciones éticas. Dice que no se podrán utilizar los actos públicos de expresión de la libertad, pero no precisa qué actos. ¿Serán los actos de culto, o también la expresión de ideas religiosas o éticas, la enseñanza de una religión o una posición ética, la reunión o asociación con fines religiosos o altruistas? Además, la utilización de esos actos con “fines políticos” parece indicar que se deben considerar, no los fines del acto mismo, sino la intención de quienes participan en el acto; por ejemplo, si se celebra una misa en memoria de los mártires cristeros, el acto tiene por sí mismo un fin de culto, pero podría sospecharse que el sacerdote que lo celebra o algunos de los asistentes lo utilizan para “fines políticos”.

<sup>16</sup>Cuando uno lee el contenido de la tesis se queda con la impresión de que la Corte duda, porque si bien reconoce que la Constitución es la norma suprema, también afirma que ahora (desde la reforma de 2011) los tratados de derechos humanos son norma suprema, por lo que cabría preguntarse qué ocurre cuando hay contradicciones entre dos “normas supremas”. El texto completo de la tesis es el siguiente: “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA

El efecto de esta tesis es que todos los jueces mexicanos deben hacer prevalecer las restricciones constitucionales de los derechos humanos sin importar lo que digan los tratados de derechos humanos. Pero esta jurisprudencia mexicana no vincula a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), que tiene su propia jurisprudencia, y que podría juzgar que la restricción constitucional a la libertad religiosa, o a cualquier otra libertad, no es válida de acuerdo con las reglas de los tratados de derechos humanos.

Además, la misma SCJN ha establecido como tesis de jurisprudencia (tesis P/J.21/2014) que todos los jueces mexicanos deben acatar los criterios de juicio o jurisprudencias emitidas por la Corte IDH, aun cuando el Estado mexicano no haya sido parte en el litigio del cual derivó la tesis de jurisprudencia, si contiene un criterio más favorable a la persona.<sup>17</sup> En consecuencia, si la Corte IDH resolviera que la limitación constitucional a la libertad religiosa no es válida conforme a los tratados de derechos humanos, ese criterio debería ser respetado por todos los jueces mexicanos.

Como puede verse, hay una contradicción importante en este punto. Si se diera el caso de que la Corte Interamericana declarara que una restricción constitucional a los derechos humanos impuesta en la Constitución mexicana es inválida, ¿a quién obedecerían los jueces mexicanos? Es previsible que se plegarían a lo que afirmara la Su-

---

RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1º, cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.”

<sup>17</sup>Dice textualmente dicha tesis: “JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo o constitucional, pues el principio pro persona obliga a los jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional, y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.”

prema Corte mexicana, pero el Estado mexicano podría recibir la presión diplomática internacional por no respetar las sentencias de la Corte Interamericana.

En mi opinión, no se puede dar una solución general, sino que habrá que analizar caso por caso si las restricciones impuestas en la Constitución mexicana deben prevalecer o no sobre los tratados. En el caso de la restricción a la libertad religiosa prevista en el artículo 24 constitucional, me parece que debe ser superada por ser imprecisa e innecesaria.

### Los deberes del Estado respecto de la libertad religiosa

Al firmar y ratificar los tratados de derechos humanos, los Estados asumen, ante la comunidad internacional, algunas obligaciones respecto de esos derechos. La Convención, en su artículo 1, dice que los Estados se comprometen (se entiende que ante la comunidad internacional), a “respetar” los derechos y libertades, así como a “garantizar su libre y pleno ejercicio” a todas las personas (y aclara que “persona es todo ser humano”). Añade que los Estados se comprometen, si no estuviera ya garantizado el ejercicio de esos derechos, a tomar “las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

Por su parte, el Pacto (artículo 2:1) dice más o menos lo mismo: que los Estados se comprometen “a respetar y garantizar a todos los individuos” los derechos en él reconocidos, y que en caso de no estar ya garantizados tales derechos, se comprometen a “dictar disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos” tales derechos (artículo 2:2). Añade un numeral donde explica, en parte, el contenido de la obligación de garantizar que exista un recurso efectivo contra la violación de los derechos, que tal recurso lo conozcan y resuelvan autoridades competentes, administrativas o judiciales, y que las autoridades que hayan hecho la violación tengan el deber de cumplir la resolución que sea dictada.

Conforme a estos dos tratados, los Estados asumen las obligaciones de “respetar” los derechos y “garantizar” su ejercicio. Respetarlos puede significar simplemente que estén reconocidos como vigentes por el ordenamiento jurídico. La obligación de “garantizar” su ejercicio o, como dice la Convención, su “pleno ejercicio”, tiene un contenido más amplio; evidentemente incluye la existencia de un mecanismo judicial o administrativo para denunciar, reparar y sancionar las violaciones. Pero eso no parece suficiente para garantizar su “pleno ejercicio”, pues puede ser que los derechos no se ejerciten, no porque alguien lo impida u obstaculice, sino porque no existen las condiciones necesarias para poder hacerlo, especialmente cuando se trata de derechos de contenido económico, social o cultural.

Por lo anterior, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que contempla el derecho de recibir e impartir educación religiosa, señala que el Estado parte del tratado se compromete a “adoptar medidas [...] especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo grado de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados [...] la plena efectividad de

los derechos aquí reconocidos” (artículo 2). Como se ve, en este tratado la obligación de garantizar comprende, ya no sólo la adopción de medidas jurídicas y judiciales, sino también de medidas económicas y técnicas. Por ejemplo: garantizar el derecho a la habitación, no consiste sólo en poner un artículo en la Constitución que diga que toda persona tiene derecho a tener una habitación en propiedad, sino en disponer de los adecuados programas financieros y de construcción de vivienda para que tal derecho pueda ser realmente efectivo. En consecuencia, el Estado mexicano, por las obligaciones asumidas en los tratados, tiene el deber de reconocer el derecho de libertad religioso, garantizar su ejercicio y tomar las medidas para lograr la plena efectividad del derecho de libertad religiosa, tal como está establecido en los tratados.

### Conclusiones sobre el régimen de la libertad religiosa en los tratados de derechos humanos vigentes en México

Presento aquí, en forma abreviada, las conclusiones a las que llego a lo largo de este trabajo:

*Primera.* Libertad religiosa, libertad de pensamiento y libertad de conciencia son tres libertades diferentes que requieren sus propias reglas jurídicas.

*Segunda.* La libertad religiosa se refiere tanto a las grandes religiones como a las creencias religiosas.

*Tercera.* La libertad religiosa comprende la libertad de tener o no tener, conservar o cambiar una religión y la libertad de manifestarla.

*Cuarta.* La libertad de tener una religión o no tenerla no tiene ninguna limitación prevista en los tratados.

*Quinta.* La libertad de manifestar la religión comprende hacerlo en forma individual o colectiva, en lugares públicos o privados, y especialmente su manifestación por medio de los actos de culto y por la conformación de la propia vida del creyente de conformidad con sus convicciones éticas y religiosas.

*Sexta.* La expresión de ideas y contenidos religiosos, así como la recepción de esos contenidos, están comprendidas en el derecho general a la libre expresión e información de las ideas.

*Séptima.* El derecho a recibir e impartir educación religiosa está comprendido en el derecho general de educación, y corresponde a los padres o tutores determinar el tipo de educación religiosa que sus hijos reciban.

*Octava.* El derecho de reunión con fines religiosos está comprendido en el derecho general de libre reunión con fines lícitos.

*Novena.* El derecho de asociación con fines religiosos es un aspecto del derecho general de asociación con fines lícitos; implica el derecho de los ciudadanos creyentes de asociarse para constituir una persona jurídica moral.

*Décima.* Los límites válidos a la libertad religiosa son únicamente los establecidos por medio de leyes y que sean necesarios (no convenientes) para preservar la salud, la moral o el orden social.

*Décima primera.* El Estado, en todos sus órdenes, está obligado a reconocer, garantizar y promover el derecho de libertad religiosa, tomando las medidas judiciales, administrativas y económicas que sean necesarias o convenientes para alcanzar su pleno ejercicio.

## Pauline Capdevielle

### Cien años de laicidad. El Estado laico mexicano en la Constitución de 1917

El centenario de la Constitución mexicana constituye una excelente ocasión para reflexionar en torno a los principios que sustentan la identidad colectiva de los mexicanos, que son parte de su historia, tradiciones, cultura e idiosincrasia. El principio de laicidad es uno de ellos. A 158 años de su declaración por Benito Juárez, y cien años de vigencia en la Constitución revolucionaria de 1917, la separación entre el Estado y las iglesias —máxima expresión de la laicidad en la cultura jurídica mexicana— sigue siendo uno de los principios que más discusión genera en torno a su interpretación, alcance y consecuencias. Tal vez porque México se ostenta como Estado laico en un país religioso<sup>1</sup> o porque la fuerte pugna entre liberales y conservadores que caracterizó al país durante el siglo XIX tiene aún algunos remanentes en los debates actuales. Desde luego, el panorama político y jurídico ha sido modificado a profundidad, pues México ha entrado de forma decidida en el tiempo de los derechos,<sup>2</sup> mediante un proceso paulatino de reformas estructurales, cuyo auge radica en la reforma constitucional del 10 de junio de 2011.

Este giro hacia los derechos humanos impactó también en nuestra manera de pensar y vivir la laicidad. Asimismo, el objetivo de este trabajo es precisamente mostrar la evolución del Estado laico mexicano, el cual pasó de entenderse en términos de una relación institucional (accidental) entre el Estado y la Iglesia, a una perspectiva (más sosegada) orientada a la protección de

#### Sumario

El cambio de paradigma . . . . .	855
La laicidad en clave de los derechos . . . . .	858
Nuevos retos laicos . . . . .	863
Conclusiones . . . . .	867
Bibliografía . . . . .	868

<sup>1</sup>Retomando el título del libro Salazar Ugarte, Pedro *et al.*, *Estado laico en un país religioso. Encuesta nacional de religión, secularización y laicidad*, colección “Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales”, México, UNAM, 2016.

<sup>2</sup>Desde luego, hacemos referencia a la obra de Bobbio, Norberto, *El tiempo de los derechos*, Madrid, Editorial Sistema, 1991.

los derechos y libertades fundamentales en contexto de pluralismo, aunque es cierto que existen aún varios focos de polarización vinculados con el tema. Estos desafíos serán analizados en la parte final del trabajo. Mientras tanto, buscaremos entender la laicidad mexicana en clave de derechos, especialmente a partir de los nuevos horizontes jurídicos abiertos por la constitucionalización de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales, los cuales refuerzan los lineamientos constitucionales en materia de garantía e interpretación.

Por otra parte, cabe mencionar, antes de examinar el modelo mexicano de laicidad, que dicho término no es un concepto unívoco, sino que existen al respecto una gran variedad de definiciones, en muchos casos relacionadas con las condiciones y experiencias nacionales que le dieron forma. Es decir, la laicidad difícilmente puede entenderse *in abstracto*, debe insertarse en un contexto político, religioso, social, cultural, etcétera, específico. A pesar de ello, existen indudablemente algunos elementos claves comunes a todas las laicidades: respeto de la libertad de conciencia y de religión, autonomía de las esferas políticas y religiosas, neutralidad del Estado, tolerancia, igualdad, pluralismo, democracia como fuente de poder autónomo,<sup>3</sup> etcétera. En esta perspectiva, la definición que sin duda articula mejor estos elementos está contenida en la Declaración Universal de la Laicidad en el siglo XXI, en los términos siguientes:

Definimos la laicidad como la armonización, en diversas coyunturas socio-históricas y geopolíticas, de los tres principios [...]: respeto a la libertad de conciencia y a su práctica individual y colectiva; autonomía de lo político y de la sociedad civil frente a las normas religiosas y filosóficas particulares; no discriminación directa o indirecta hacia seres humanos.<sup>4</sup>

Esta definición constituye un excelente punto de partida para la reflexión. Nos recuerda que al contrario de una idea bastante difundida, el Estado laico no es ni intolerante ni antirreligioso, sino que organiza una recíproca autonomía entre las esferas políticas y espirituales en beneficio de las libertades individuales.<sup>5</sup> La laicidad, por lo mismo, debe entenderse como un dispositivo jurídico-político orientado a la garantía y protección de los derechos humanos, en un contexto de reconocimiento y respeto al pluralismo.

<sup>3</sup>Sobre la idea de laicidad como régimen social de convivencia basado sobre la soberanía nacional y (ya) no sobre elementos religiosos, véase Blancarte, Roberto, “Retos y perspectivas de la laicidad” en Blancarte, Roberto (coord.), *Laicidad y valores en un Estado democrático*, México, El Colegio de México, Segob, 2000, pp. 130-152.

<sup>4</sup>La Declaración es un documento elaborado por diferentes especialistas internacionales en materia de laicidad, en particular Jean Baubérot (Francia), Roberto Blancarte (México), Micheline Milot (Canadá), firmado por 120 académicos de diferentes países. Fue presentado ante el Senado de la República francesa el 9 de diciembre de 2005, con ocasión del centenario de la Ley de Separación del Estado y las Iglesias de 1905, disponible en <http://catedra-laicidad.unam.mx/wp-content/uploads/2015/06/Declaración-Laicidad.pdf>.

<sup>5</sup>Zanone, Valerio, “Laicismo”, en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, 13a. ed., México, Siglo XXI, 2002, p. 857.



## El cambio de paradigma

Al reunirse el Congreso Constituyente el 1 de diciembre de 1916, la separación del Estado y de las iglesias era ya un principio consolidado del orden jurídico mexicano. Proclamados en el contexto secularizador de las leyes de Reforma, la separación y la libertad de culto habían logrado mantenerse a pesar de las convulsiones de la vida nacional, la intervención francesa, la experiencia imperial, el porfiriato y la Revolución. Sin embargo, si bien los liberales liderados por Benito Juárez habían puesto las bases para un régimen estricto de separación, los vencedores de la revolución fueron más allá, al adoptar un régimen laico con fuertes tintes anticlericales. Lo cierto es que además de ser profundamente convencidos de la necesidad de secularizar a la sociedad mexicana, los revolucionarios castigaban a la Iglesia católica, acusada de connivencia con la dictadura del general Huerta entre 1913 y 1914.<sup>6</sup>

En este contexto, los constituyentes adoptaron una serie de disposiciones radicales orientadas a debilitar la institución religiosa, la cual había recobrado aliento durante el porfiriato, a pesar de la permanencia de la legislación juarista. Los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130, en particular, van a establecer lo siguiente: *i*) educación laica en las escuelas públicas y particulares; *ii*) prohibición para las Iglesias y ministros del culto de participar en actividades educativas; *iii*) nacionalización de los bienes del clero; *iv*) prohibición de los votos religiosos, considerados contrarios a la libertad individual; *v*) cierre de todas las congregaciones religiosas; *vi*) prohibición de los actos del culto fuera de los templos y domicilios particulares; *vii*) negación de la personalidad jurídica de las iglesias; *viii*) prohibición para las Iglesias de poseer inmuebles; *ix*) prohibición para los ministros del culto de votar y ser votados; *x*) facultad de las legislaturas locales para determinar el número de sacerdotes en su territorio.

Ciertamente, la libertad de creencias era reconocida como garantía individual por el artículo 24 de la Constitución. Sin embargo, consagraba una visión reductora de la religión, desvinculada de cualquier referencia a su dimensión social y comunitaria. En la práctica, las (pocas) decisiones judiciales ratificaban esta concepción de la laicidad. Respecto del cierre discrecional de templos por parte de las autoridades públicas, un juez había considerado que el cambio de afectación de los lugares de culto no vulneraba la libertad religiosa de los fieles ya que la libertad de culto imponía al Estado obligaciones incompatibles con la ideología de la Constitución, y que su misión se limitaba a permitir un culto pero no a promocionarlo.<sup>7</sup> Esta decisión había sido confirmada en segunda instancia, bajo el argumento que los ciudadanos no eran lesionados en sus intereses jurídicos cuando los templos cambiaban de destinación, ya que dicha situación no afectaba su libertad de conciencia y que seguían libres de practicar las devociones relacionadas con el culto en sus domicilios particulares.

<sup>6</sup>Véase Mac-Gregor Gárate, Josefina, “Anticlericalismo constitucionalista”, en Galeana, Patricia (coord.), *Relaciones Estado-Iglesia: encuentros y desencuentros*, México, Segob, Archivo General de la Nación, 2001, pp. 163-182.

<sup>7</sup>SCJN, 2a. Sala, TA, 5a. época, libertad religiosa, Amparo administrativo en revisión, 445/33, *Peredo José y coagraviados*, 21 de agosto de 1933, SJF, XXXVIII, p. 2747.

Entre 1917 y 1992, la problemática laica en México se articula como una relación conflictiva, con encuentros y desencuentros, entre el Estado y la Iglesia católica. En pocas palabras, se trataba de una pugna entre ambas instituciones para su posicionamiento en los espacios políticos, sociales y simbólicos. Si bien la Constitución de 1917 parecía haber desalojado a la Iglesia católica del escenario político nacional, la Guerra Cristera (1926-1929) hizo patente que el factor religioso era un elemento imprescindible para la gobernanza en el país; y que la Iglesia católica era un actor fundamental del sistema, la cual si bien se encontraba fuertemente debilitada, seguía con un importante poder de movilización y capacidad de negociación.<sup>8</sup> Así las cosas, a partir de 1936, la política gubernamental cambió de rumbo en el sentido de una aplicación más flexible de las disposiciones constitucionales.

En esta nueva era, conocida como *modus vivendi*, el Estado dejaba campo libre a la Iglesia en materia educativa y de culto, a cambio de su apoyo para la transformación social y económica de la sociedad mexicana.<sup>9</sup> Sin embargo, a partir de finales de 1960, la Iglesia pasó de una actitud conciliadora a un posicionamiento mucho más crítico respecto de la política gubernamental. En el contexto de crisis que sacudió la sociedad mexicana entre 1968 y 1973, la Iglesia se definió a favor de la democratización y del respeto de los derechos fundamentales y volvió a posicionarse paulatinamente como una institución legítima en el juego democrático, fuente de críticas y propuestas. A partir de 1980, y más significativamente en la década de los noventa, la progresiva erosión de la legitimidad del Gobierno, agravada por su incapacidad en generar consensos, obligó al Estado a abrir nuevos espacios a los partidos políticos de oposición y a nuevos actores sociales, entre ellos, la Iglesia católica.<sup>10</sup>

En este contexto, el marco laico del Estado mexicano fue objeto de importantes cambios en 1992, mediante una reforma constitucional de gran envergadura, la adopción de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público del 15 de julio de 1992 y el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre México y la Santa Sede. A nivel constitucional, la revisión constitucional introdujo cambios sustanciales en la materia, entre los cuales destacan: *i*) constitucionalización del principio “histórico” de separación entre el Estado y las Iglesias; *ii*) reconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias como “asociaciones religiosas”; *iii*) reconocimiento del derecho de voto a los ministros del culto (se mantiene la prohibición de ser votado); *iv*) prohibición para el Estado de inmiscuirse en la vida interna de las asociaciones religiosas; *v*) libertad de educación en las instituciones privadas (enseñanza confesional); *vi*) supresión de la prohibición de votos monásticos; *vii*) posibilidad de actos de culto fuera de los tem-

<sup>8</sup>Sin embargo, cabe mencionar que la Iglesia católica nunca apoyó de manera oficial el movimiento cristero. La mayoría de los obispos se pronunciaron en contra del uso de la violencia, además que tuvieron que reconocer su incapacidad de controlar el movimiento. Sobre la relación entre el Estado y la Iglesia católica entre 1917 y 1992, véase Blancarte, Roberto, *Historia de la Iglesia católica en México (1929-1982)*, México, FCE, 1992. Sobre la guerra cristera, véase Meyer, Jean, *La Cristiada*, 8a. ed., México, Siglo XXI, 1983.

<sup>9</sup>Sobre el *modus vivendi*, véase Blancarte, Roberto, *Historia de la Iglesia católica en México (1929-1982)*, op. cit., p. 29 et ss.

<sup>10</sup>Pérez Rayón, Nora, “Relaciones Iglesia-Estado (1988-1994): una cara de la modernización”, *Política y cultura*, México, otoño, núm. 5, p. 119.

plos y domicilios particulares de manera excepcional; *viii*) posibilidad para las asociaciones religiosas de adquirir, poseer y administrar bienes indispensables a su objeto, y *ix*) proclamación del carácter laico del Estado mexicano en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

La reforma de 1992 introducía un nuevo dispositivo político-jurídico mucho más plausible en términos de una laicidad entendida como régimen orientado hacia la protección de las libertades. Si bien los constituyentes de 1917 habían justificado las medidas anticlericales como mecanismos para la protección de la libertad de conciencia de los mexicanos,<sup>11</sup> traducían una visión jacobina de las libertades, que se volvía cada vez más problemática ante la adopción por parte del Estado mexicano de diferentes instrumentos regionales e internacionales en materia de derechos humanos. En efecto, si bien el cambio de paradigma en materia religiosa obedecía a la conjugación de varios factores que dificultaba cada vez la permanencia de un modelo autoritario a nivel interno,<sup>12</sup> la coyuntura internacional fue también determinante en el proceso. Es innegable que las transformaciones vividas por el sistema internacional desde el fin de la guerra fría tuvieron un impacto sobre la reestructuración del Estado mexicano, en el sentido de una mayor democratización y reconocimiento de las libertades fundamentales, al volverse los derechos y la democracia condiciones esenciales de legitimidad política en el escenario mundial. Poco a poco, se volvió cada vez más claro que los derechos humanos habían dejado de ser un asunto estrictamente doméstico, ante la existencia de una multilateralidad de fuentes y de mecanismos de garantías, los cuales presionaban en el sentido de una incorporación de los derechos reconocidos a nivel internacional en los sistemas internos, y sobre el reconocimiento de la superioridad de dichas normas en las normativas nacionales.<sup>13</sup>

En la misma época, varias reformas estructurales en México parecen ir en el sentido de consolidación de la temática de los derechos humanos.<sup>14</sup> Destaca, en particular, la creación en 1990 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de las comisiones estatales, organismos para-jurisdiccionales encargados de promover y vigilar la ejecución de la política nacional en materia de derechos humanos, y especialmente, mediante la elaboración de recomendaciones públicas dirigidas a las autoridades in-

<sup>11</sup>Véase Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, México, SEP, IJ-UNAM, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014, en particular, “La libertad de conciencia — Intervención de los poderes federales en materia de culto religioso”, pp. 565 y ss.

<sup>12</sup>Entre estos factores destacan el declive del PRI a partir de 1980, la crisis financiera de 1988 que exige un ajuste neoliberal y una apertura comercial del país, y sobre todo, las sospechas de fraude de la elección al cargo de presidente de la República de Carlos Salinas de Gortari. Lo anterior pudo haber justificado la búsqueda de nuevas alianzas legitimadoras, entre ellas, con el catolicismo, el cual constituía en aquel momento la religión de casi 90 por ciento de la población. Sobre este tema, véase Nora Pérez Rayón, “Relaciones Iglesia-Estado (1988-1994): una cara de la modernización”, *op. cit.*

<sup>13</sup>Héctor Fix-Zamudio, “La evolución del derecho internacional en las constituciones internacionales”, en Antonio Cançado Trindade y Lorena González Volio (comp.), *Estudios básicos de derechos humanos II*, San José Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1995, p. 124.

<sup>14</sup>Por ejemplo, la Ley Federal para Prevenir y sancionar la Tortura de 1991, las reformas electorales de 1994 y 1996, la reforma constitucional de los artículos 4º y 25 a favor del reconocimiento a un medio ambiente de 1999, la plasmación en la Constitución del principio de pluriculturalismo en 1992 y en 1998, el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos.

fractoras en materia de derechos fundamentales. Desde su creación, el Ombudsman ha mostrado interés en la problemática de la laicidad, siendo muy activo, por ejemplo, en la resolución del caso de las objeciones de conciencia de los alumnos pertenecientes a la confesión testigos de Jehová en el sentido de una mayor consideración de sus libertades fundamentales, en particular, de su derecho a la educación, a la conciencia y a la no discriminación.<sup>15</sup>

Finalmente, el cambio de paradigma a favor de los derechos humanos culminó con la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, la cual modificó once artículos de la norma fundamental. En primer lugar, cambió la nomenclatura constitucional, sustituyendo el término de “garantías individuales” por el de “derechos humanos”, lo que se debe entender como el pleno reconocimiento de la denominación universal de los derechos básicos de las personas.<sup>16</sup> En segundo lugar —más importante aún— eleva a rango constitucional los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales, e incorpora un control de constitucionalidad, el cual permite a los operadores judiciales expulsar del ordenamiento nacional las normas generales contrarias a los derechos humanos de fuente internacional.<sup>17</sup> Por otro lado, de acuerdo con el artículo 1º, abre obligaciones para el Estado mexicano a todos los niveles de Gobierno, en particular, promover, respetar y garantizar los derechos conforme con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Desde luego, la incorporación de los derechos provenientes de fuentes internacionales al bloque de constitucionalidad tiene un impacto importante respecto de nuestra comprensión de la laicidad y de los derechos que le son asociados. De ahora en adelante, la laicidad deja de entenderse como la relación entre el Estado y las Iglesias a partir de su experiencia histórica nacional, para articularse en términos de derechos<sup>18</sup>. Importa por lo tanto analizarla no solamente desde el marco constitucional y legal nacional, sino también desde los derechos humanos contenidos por los tratados firmados por México.

## La laicidad en clave de los derechos

La reforma constitucional del artículo 40 de la Carta Magna del 30 de noviembre de 2012 volvió a posicionar a la laicidad como un tema de transcendencia nacional, al erigir el principio como un rasgo esencial de la República mexicana la cual se ostenta

<sup>15</sup>Sobre esta tema, véase Bárcena Zubieta, Arturo, “La objeción de los testigos de Jehová en relación con los símbolos patrios en México: un caso de colisión de principios constitucionales”, *Isonomía*, México, núm. 26, abril de 2007. Este caso es interesante porque ilustra el cambio de paradigma en materia religiosa y el giro en la materia tras la reforma de 1992.

<sup>16</sup>Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales”, en Pedro Salazar y Miguel Carbonell, *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México, Porrúa-UNAM, 2013, p. 43.

<sup>17</sup>*Ibidem*, p. 55.

<sup>18</sup>Blancarte, Roberto, “Estudio introductorio. Los debates por venir: definiciones actuales y discusiones futuras sobre las libertades en México”, en Salazar Ugarte, Pedro *et al.*, *La República laica y sus libertades. Las reformas a los artículos 24 y 40 constitucionales*, México, IJ-UNAM, 2015, p. XXXI.

ahora como “democrática, *laica*, federal, compuesta de Estados libres y soberanos [...]”.<sup>19</sup> El sentido de esta reforma, que contó con un enorme respaldo por parte de los representantes populares,<sup>20</sup> es bastante claro: reafirma el compromiso de los mexicanos de vivir en un sistema de convivencia basada en la autonomía recíproca entre la esfera política y religiosa, donde todos gozan de sus libertades fundamentales, en condiciones de igualdad. Asimismo, el artículo 24 la Constitución establece lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley [...].

Esta redacción es el fruto de la reforma constitucional del 19 de julio de 2013, ya que anteriormente el artículo 24 mencionaba simplemente la libertad del individuo para profesar “la creencia que más le agrada y para practicar las ceremonias, devociones o acto del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penado por la ley [...]”. Al contrario de la reforma al artículo 40, la modificación del artículo 24 fue un proceso complicado, con posiciones encontradas y recelos por parte de los diferentes protagonistas. En particular, grupos de defensa del Estado laico, así como algunas Iglesias minoritarias, hacían valer que la nueva redacción, al mencionar la libertad de convicciones éticas y de conciencia, facultaba al Estado para determinar el carácter o no ético de las convicciones y abría la puerta a las objeciones de conciencia —especialmente problemáticas, las de los servidores públicos—. Finalmente, se temía que el concepto de “libertad de religión” fuera un caballo de Troya de la religión mayoritaria para dismantelar el Estado laico, cancelar la educación pública, e introducir privilegios clericales.<sup>21</sup>

Desde luego, estas inquietudes en torno al debilitamiento del Estado laico están compartidos por todas las personas que se posicionan a favor de una laicidad robusta en el país. Sin embargo, no todos estuvieron de acuerdo con la interpretación del contenido y alcance del artículo 24. Asimismo, varias voces destacadas —entre ellas, las de Diego Valadés,<sup>22</sup> Roberto Blancarte<sup>23</sup> o Pedro Salazar—<sup>24</sup> hicieron valer que la re-

<sup>19</sup>Cursivas nuestras. Cabe mencionar que en febrero de 2014 se publicó también una reforma al artículo 115 constitucional, que establece que “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, laico y popular [...]”.

<sup>20</sup>98 por ciento de los legisladores presentes en la Cámara de Diputados y el 96 por ciento de los senadores. Pedro Salazar Ugarte *et al.*, *La República laica y sus libertades*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>21</sup>Esta interpretación, en particular, fue promovida por la Iglesia de la Luz del Mundo —grupo minoritario pero muy activo que cuenta aproximadamente un millón y medio de fieles en México—, en un desplegado emitido el 21 de diciembre de 2011, disponible en <http://lldm.org/2013/?p=461>.

<sup>22</sup>Valadés, Diego, *Laicidad y cultura*, México, III-UNAM, 2013, p. 22.

<sup>23</sup>Roberto Blancarte, “Estudio introductorio. Los debates por venir; definiciones actuales y discusiones futuras sobre las libertades en México”, en Pedro Salazar *et al.*, *La República laica y sus libertades...*, *op. cit.*, p. XXVIII.

<sup>24</sup>Pedro Salazar *et al.*, *La República laica y sus libertades...*, *op. cit.*, p. 85.

forma debía entenderse como una mayor protección de las libertades del fuero interno de las personas, especialmente, las de los ateos y agnósticos. En este sentido, constituye un paso hacia adelante para la laicidad, al reconocer plenamente el Estado que las convicciones religiosas no son las únicas que merecen una protección especial, sino que existen también convicciones fundamentales filosóficas o seculares que son determinantes para los planes de vida de los individuos y sus relaciones con los demás. La versión estenográfica de los debates en la Cámara de Diputados parece, de hecho, confirmar esta última interpretación.<sup>25</sup>

A nivel internacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 ratifica, en su artículo 18, “la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión”, la cual incluye “la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”. Por su lado, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966 precisa que la libertad de manifestar su religión o convicción estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás.

De gran interés también es la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones, adoptada en 1981, la cual establece, en su artículo 6º, un catálogo detallado de las diferentes manifestaciones que implica el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, especialmente, desde una perspectiva institucional. Destacan, en particular, la libertad de practicar el culto o de celebrar reuniones en relación con la religión o las convicciones, y de fundar y mantener lugares para esos fines; de fundar y mantener instituciones de beneficencia o humanitarias adecuadas; de escribir, publicar y difundir publicaciones pertinentes en esas esferas; de enseñar la religión o las convicciones en lugares aptos para esos fines; de solicitar y recibir contribuciones voluntarias financieras y de otro tipo de particulares e instituciones; de capacitar, nombrar, elegir y designar los ministros del culto y dirigentes; de observar días de descanso y de celebrar festividades y ceremonias de conformidad con los preceptos de una religión o convicción y de establecer y mantener comunicaciones con individuos y comunidades acerca de cuestiones de religión o convicciones en el ámbito nacional e internacional.

Finalmente, cabe mencionar la adopción en 1995 de la Declaración de Principios sobre la Tolerancia de la UNESCO, texto poco conocido pero importante en la materia, ya que vincula el libre ejercicio de la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión con el conocimiento, la actitud de apertura y la comunicación, y define la tolerancia no sólo como un deber moral sino como una exigencia política y jurídica, orientada por el reconocimiento de los derechos universales de las personas.

Uno de los temas más delicados respecto del alcance de la libertad de conciencia y de religión es sin duda la cuestión de la educación religiosa y las obligaciones del Estado en la materia. Al respecto, el artículo 18.4 del Pacto Internacional de los Dere-

<sup>25</sup>*Ibidem*, p. 87.

chos Políticos y Civiles establece que “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”. Esta última disposición aparece también en el artículo 12.4 de la Convención Americana, así como en el artículo 13.3 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en los términos siguientes:

Los Estados Parte, en el presente acto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

En México, la cuestión de la educación religiosa y el derecho de los padres a que los hijos reciban una educación conforme con sus convicciones está en el centro de las disputas sobre el significado de la libertad religiosa, y constituye un tema fundamental de la agenda de la Iglesia católica y de algunas Iglesias evangélicas.<sup>26</sup> De hecho, parece que este punto fue la manzana de la discordia respecto a la reforma del artículo 24, ya que la disposición aparecía en una primera versión que fue objeto de un tajante rechazo por parte de las organizaciones de la sociedad civil,<sup>27</sup> las cuales temían que sirviera de puerta de entrada para la educación religiosa en la escuela pública y rescinda, de esta manera, el carácter laico de la educación pública.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre el tema, al considerar, en un criterio de 2007, que “la dimensión o proyección externa de la libertad religiosa [...] se entrelaza de modo estrecho, en muchas ocasiones, con el ejercicio de otros derechos individuales, como [...] la libertad de enseñanza”.<sup>28</sup> Desde esta perspectiva, la garantía de la libertad de conciencia y de religión de los alumnos y sus familias no pasaría por la intrusión de la religión en la escuela pública, sino por la garantía del pluralismo educativo. Esta interpretación parece estar respaldada por la observación general núm. 13 del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que consideró que la enseñanza de la religión en una institución educativa pública es incompatible con el artículo 13.3 del Pacto, a menos que sean previstas

<sup>26</sup>La última propuesta relacionada con el tema es fechada del 10 de marzo de 2016 y fue presentada por el Partido Encuentro Social. Propone reformar el artículo 2 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, al agregar la libertad para los individuos de “impartir y elegir para sí, o para los menores o incapaces cuya representación legal ejerzan, la educación, moral, religiosa y ética conforme a sus propias convicciones”. Véase: “Propuestas que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley de Asociaciones religiosas y Culto Público”, expuesta por Higo Éric Flores, Cervantes, PES (8 de marzo de 2016).

<sup>27</sup>Iniciativa del 10 de marzo de 2010 presentada por el diputado José Ricardo López Pescador del PRI. Véase: Pedro Salazar *et al.*, *La República laica y sus libertades. Las reformas a los artículos 24 y 40 constitucionales*, México, IJ-UNAM, 2015, p. 50.

<sup>28</sup>SCJN, 1a. sala, TA, 9a. época, tesis LX/2007, *Libertad religiosa. Sus diferentes facetas. Amparo en revisión*, 1595/2006, Stephen Orla Searfoss, 29 de noviembre de 2006, *SJF y su Gaceta*, tomo XXV, febrero de 2009, p. 654.



exenciones o posibilidades de elección no discriminatorias que corresponden a los deseos o padres de los tutores.<sup>29</sup> Por su lado, el Comité de Derechos Civiles y Políticos ha considerado que el artículo 18 permite la enseñanza en la escuela pública de materias como la historia general de las religiones y la ética, siempre que sea realizado de manera neutra y objetiva.<sup>30</sup> En este contexto, parece posible afirmar que la laicidad educativa postulada por el artículo 3º de la Constitución es perfectamente compatible con los estándares internacionales en materia, y constituye un mecanismo de defensa de la libertad de conciencia de todos los alumnos, los cuales son libres de recibir una educación religiosa en el marco familiar o de acudir a escuelas particulares, de conformidad con el deseo de sus familias.

Ahora bien, existen, a nivel interamericano, pocos pronunciamientos sobre el tema de la laicidad y de la libertad de conciencia y de religión, especialmente, si se compara con la abundante actividad del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos en la materia. Sin embargo, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos ha podido expresarse en varias ocasiones sobre la interpretación y alcance del artículo 12 de la Convención, especialmente, en sus informes sobre la situación de los derechos humanos en los países de la región entre 1960 y 1983, en contextos nacionales conflictivos. Asimismo, había considerado que constituían graves violaciones a la libertad de conciencia y de religión la privación de libertad de los ministros de cultos y de los fieles, la destrucción de bienes religiosos, la expulsión de ministros de culto extranjeros, la irrupción de autoridades públicas durante el culto (Cuba, 1962), el cierre arbitrario de templos (Nicaragua, 1978), la utilización de la religión como elemento de confrontación política (Guatemala, 1983 y Cuba, 1983) y la suspensión de la libertad de culto en “situaciones de guerra” (Chile, 1974 y Nicaragua, 1978). También había considerado que era parte de la libertad religiosa de las instituciones religiosas expresarse sobre la situación política del país a partir de sus propios postulados éticos, especialmente en materia de defensa de los derechos humanos (El Salvador, 1978; Bolivia, 1981; Cuba, 1983). Respecto de la prohibición de las actividades de los testigos de Jehová en Argentina en 1976, la Comisión exhortaba al gobierno militar a cesar las hostilidades en contra del grupo y a suspender la legislación discriminatoria. En 1978, ante la existencia de una situación similar en otros países del continente, la OEA hacía un llamado a los Estados partes a no impedir la “libertad de credo y de culto”, especialmente, tratándose de los testigos de Jehová y de sus filiales.<sup>31</sup>

A nivel contencioso, destaca el caso *Olmedo Busto et al. vs. Chile*, examinado por la Corte Interamericana en 2001. El hecho impugnado era la prohibición, por parte del Estado chileno, de la película de Martin Scorsese, *La última tentación de Cristo*. En un primer tiempo, la Comisión interamericana había hecho valer que el sistema de

<sup>29</sup>Observación núm. 13 del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, “El derecho a la educación” (artículo 13), 1999.

<sup>30</sup>Observación general núm. 22 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, “El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión” (artículo 18), 1993.

<sup>31</sup>Asamblea General de la OEA, Resolución núm. 444 (IX-0/79), aprobada en la duodécima sesión plenaria del 31 de octubre de 1979.



censura previa en vigor en Chile era contrario al artículo 13 de la Convención relativo a la libertad de expresión, y que la prohibición de exhibición de la obra con contenido religioso se basaba en una serie de consideraciones que interferían con la libertad de conciencia y de religión prevista en el artículo 12 de dicho Convenio.<sup>32</sup> Sin embargo, esta interpretación no fue ratificada por el juez, el cual consideró que si bien la prohibición de exhibir una película con contenido religioso vulneraba la libertad de expresión contenido en el artículo 13, no afectaba el derecho de las personas a conservar, cambiar, profesar o divulgar su religión o sus creencias.

Finalmente, cabe mencionar que a partir del 2000, la Comisión Interamericana ha hecho cada vez más énfasis en la relación espiritual de los pueblos indígenas y tribales con sus territorios,<sup>33</sup> los cuales, al tener un carácter sagrado, requieren de especial protección. De igual manera, la Comisión considera que los recursos naturales de los pueblos indígenas son un elemento constitutivo de su cosmovisión y religiosidad, y por lo tanto, que las limitaciones al derecho de propiedad indígena puede afectar el derecho al ejercicio de la propia religión, espiritualidad o creencias que se reconoce en el artículo 12 de la Convención Americana.<sup>34</sup> Asimismo, los Estados tienen la obligación de garantizar a los pueblos indígenas la libertad de conservar sus formas propias de religiosidad o espiritualidad, incluyendo la expresión pública de este derecho y el acceso a los sitios sagrados, sea que se encuentren en propiedad privada o no.

### Nuevos retos laicos

Al contrario de una idea común —inclusive en los círculos académicos— el Estado laico mexicano no es una temática decimonónica, que hubiera dejado de tener vigencia tras las reformas modernizadoras de Carlos Salinas de Gortari en 1992. Al contrario, en estos inicios del siglo XXI, la tensión entre lo religioso y lo político se ha incrementando de tal manera que se ha vuelto uno de los desafíos políticos mayores en algunos países, inclusive, a nivel internacional. La tesis de la secularización, que en sus versiones más simplificadoras preveían la privatización de las creencias o incluso su desaparición a semejanza de los Estados de Europa occidental en la década de 1960, tuvo que ser abandonada, o por lo menos, severamente matizada ante los grandes cambios ocurridos tras el fin de la Guerra Fría. Además del surgimiento de nuevos movimientos religiosos, —y por supuesto, la permanencia y en algunos casos, avance, de las reli-

<sup>32</sup>Comisión Interamericana de Derechos Humanos, caso “La última tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros vs. Chile)”, 5 de febrero de 2001, párr. 74.

<sup>33</sup>Sobre el tema, véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, OEA/Ser.L/V/II, doc. 56/69, 30 de diciembre de 2009, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/tierras-ancestrales.esp.pdf>

<sup>34</sup>Véase, por ejemplo, Corte IDH, caso “Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay”, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 17 de junio de 2005.

giones tradicionales—, llama la atención la mayor visibilidad y expresión de los grupos religiosos, especialmente, respecto de un mayor reconocimiento de sus identidades.

México no es una excepción, pues a pesar de seguir siendo un país con fuerte mayoría católica, está viviendo un importante proceso de transición religiosa desde los años 1980, común a toda la región latinoamericana.<sup>35</sup> De acuerdo con cifras del INEGI, al principio del siglo XX, 99.5 por ciento de la población se consideraba católica. En 2010, la cifra había bajado a 83.9 por ciento.<sup>36</sup> Basándonos en los resultados de la Encuesta Nacional de Religión, Secularización y Laicidad,<sup>37</sup> en 2016 sólo 65.2 por ciento de los mexicanos se definen como católicos (practicantes y no practicantes), 10.3 por ciento como cristianos y 3.7 por ciento como testigos de Jehová. Impactante también es el crecimiento de la categoría de personas que dicen no vincularse con religión alguna: 3.7 por ciento de los encuestados declararon ser ateos, 6.7 por ciento no tener ninguna religión o creencia, 1.2 por ciento ser indiferentes a cualquier religión o creencia, y 3.2 por ciento ser no creyente.

En este contexto de pluralización religiosa, se entiende rápidamente que la laicidad se enfrenta a nuevos desafíos, relacionados con la igualdad, la no discriminación y la gestión pacífica de una sociedad cada vez diversa. Asimismo, hacemos nuestra la afirmación según la cual “la reivindicación de la laicidad del Estado no corresponde únicamente a las corrientes laicistas sino también a las confesiones religiosas minoritarias, que encuentran en el Estado laico la garantía para el ejercicio de la libertad religiosa”.<sup>38</sup> Para estos grupos, la laicidad constituye un “antídoto contra la discriminación”,<sup>39</sup> y sirve de baluarte a la tentación de otorgar privilegios a la(s) religión(es) dominante(s) en cambio de respaldo electoral. La cuestión de la imparcialidad y no discriminación desde el mirador de la laicidad no es una cuestión trivial, de hecho, se presenta como un elemento central en las discusiones contemporáneas en torno a qué modelo de laicidad es deseable en nuestras sociedades. Por ejemplo, si un modelo republicano de laicidad tendería hacia una igualdad de las confesiones en condiciones mínimas de representación, una laicidad de tipo multicultural, como la quebequense, estaría más dispuesta a buscar una nivelación hacia arriba respecto del reconocimiento de las diferentes identidades religiosas, en particular, mediante la técnica de los “acomodos razonables”.<sup>40</sup> Es indudable que México, al encontrarse en un importante proceso de diversificación religiosa y ética, sea confrontado en el futuro a interrogantes que replantea el alcance de la libertad de religión desde el enfoque del derecho a la igualdad y a la no discriminación.

<sup>35</sup>Sobre el tema de la transición religiosa en América Latina, véase Bastián, Jean-Pierre, *La mutación religiosa de América Latina. Para una sociología del cambio social en la modernidad periférica*, México, FCE, 1997.

<sup>36</sup>INEGI, cifra actualizada tras el Censo de población y vivienda del 31 de marzo al 25 de junio de 2010.

<sup>37</sup>Salazar Ugarte, Pedro *et al.*, *Estado laico en un país religioso*, *op. cit.*, p. 135.

<sup>38</sup>Zanone, Valerio, “Laicismo”, *op. cit.*, p. 857.

<sup>39</sup>Retomando el título de la monografía de Salazar Ugarte, Pedro, *La laicidad: Antídoto contra la discriminación*, México, Conapred, 2007.

<sup>40</sup>Sobre la laicidad en Quebec y los acomodos razonables, véase Bouchard, Gérard y Taylor, Charles, *Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation (Rapport)*, Gouvernement du Québec, 2008, disponible en <https://www.mce.gouv.qc.ca/publications/CCPARDC/rapport-final-integral-fr.pdf>.

Otra temática de gran trascendencia en el país es sin duda el lugar de las religiones en el debate público. Si bien el marco laico del Estado mexicano es orientado hacia la exclusión de las iglesias de la esfera política,<sup>41</sup> lo cierto es que algunos grupos religiosos, empezando por la iglesia mayoritaria, muestran una fuerte injerencia en los asuntos públicos.<sup>42</sup> Como resultado del proceso de diferenciación funcional de las esferas política y religiosa que surge en la modernidad,<sup>43</sup> la laicidad, desde su vertiente político-jurídica, postula una autonomía efectiva de lo político y lo religioso que se traduce, a nivel jurídico, por una separación nítida entre la norma civil y la norma religiosa, la primera imponiéndose a todos los individuos más allá de sus particularismos, y la segunda solamente a los fieles con base en una adhesión voluntaria. En este sentido, la laicidad busca precisamente impedir que los valores y prescripciones de algunos —aunque sean mayoría— se impongan a toda la sociedad. Sin embargo, esta concepción de la laicidad puede entrar en conflicto con los derechos de los creyentes y de las instituciones religiosas, especialmente, respecto de su derecho a la libertad de expresión, el cual es objeto de un reconocimiento robusto tanto a nivel nacional como regional e internacional. Desde esta perspectiva, las restricciones previstas en el artículo 130 de la Constitución pueden aparecer problemáticas, en particular, la disposición que establece que:

Los ministros del culto no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos de culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier manera que sea, los símbolos patrios.

Ante este panorama, dos actitudes son posibles: la primera es considerar que dicha disposición constituye una vulneración a la libertad religiosa y de expresión de los grupos religiosos, además de una muestra de paternalismo estatal incompatible con la autonomía moral de los mexicanos; la segunda, en cambio, consiste en alegar que esta restricción se justifica por las condiciones sociales e históricas del país, y que el actuar de las instituciones religiosas, en muchas ocasiones abusivo, coarta, en los hechos, las condiciones de una deliberación pública libre y el empoderamiento de los ciudadanos. El debate, por lo mismo, sigue abierto.

La cuestión de la limitación de la libertad de expresión de las confesiones religiosas en el debate público tiene en la práctica repercusiones importantes. Buen ejemplo de ello es la cuestión de los derechos sexuales y reproductivos, la cual constituye uno de los temas más polémico de la agenda laica, tanto en México como en el resto de Amé-

<sup>41</sup>Salazar, Pedro, *et al.*, *La república laica y sus libertades*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>42</sup>En el momento en el que se escriben estas páginas, el mejor ejemplo es la movilización de la jerarquía católica en contra de la iniciativa del presidente Peña Nieto de reformar la Constitución en el sentido de reconocer el derecho de todos los mexicanos a contraer matrimonio sin discriminación, especialmente de género y orientación sexual.

<sup>43</sup>Arlettaz, Fernando, *Secularización y pluralismo religioso: estudio comparativo y especial referencia a los ámbitos educativos y familiar*, Tesis de la Universidad de Zaragoza, Prensa de la Universidad de Zaragoza, 2012, p. 75.

rica Latina. La relación entre la laicidad y dichos derechos es sencilla: solamente en un Estado laico, que no hace suyo ningún dogma o convicción particular, pueden existir los espacios para la autonomía y autodeterminación de las personas. Lo anterior es especialmente cierto en materia sexual y reproductiva, ya que en la región, el principal obstáculo al avance de los derechos es la postura conservadora y militante de las iglesias mayoritarias y de sus grupos organizados de la sociedad civil.<sup>44</sup>

El concepto de los derechos sexuales y reproductivos, en contraste con otros derechos “clásicos” plasmados en los instrumentos internacionales de derechos humanos, es de surgimiento reciente, y se encuentra todavía en proceso de consolidación tanto en los ordenamientos domésticos como a nivel internacional. Si bien en los años 1990 estos derechos lograron cierto reconocimiento a nivel internacional,<sup>45</sup> en la actualidad, dicho avance se encuentra estancado, en particular debido a la acción concertada de las principales fuerzas religiosas y de algunos países conservadores.<sup>46</sup> Lo cierto es que si bien se lograron ciertos acuerdos en materia de salud sexual y reproductiva, el reconocimiento de la mujer como sujeto pleno de derecho y como titular del derecho a decidir sobre su propio cuerpo está lejos aún de generar un consenso que se pueda traducir en una normatividad garantista a nivel internacional.

A nivel nacional, la temática de los derechos sexuales y reproductivos muestra un panorama ambiguo, especialmente debido a la existencia de ordenamientos jurídicos fragmentados a nivel estatal. En materia de interrupción de embarazo, en particular, existen grandes disparidades en las entidades federativas, aunque todas las normatividades prevén causas de excepción a la penalización del aborto.<sup>47</sup> Lo relevante, desde el mirador de la laicidad, es la existencia de fuertes presiones religiosas sobre el tema, que se hicieron patentes con ocasión del proceso de despenalización del aborto en las doce primeras semanas de gestación en la Ciudad de México, y que se tradujo en más de la mitad de las entidades federativas en reformas a las constituciones en sentido de una protección de la vida desde el momento de la concepción. Cabe mencionar que al examinar los casos de Baja California y San Luis Potosí,<sup>48</sup> la SCJN no ha llegado a una conclusión definitiva sobre la (in)constitucionalidad de estas reformas, ya que no se alcanzó la mayoría calificada de ocho ministros (de once) para declarar la invalidez de la norma.

Relacionado con lo anterior, también es significativa la cuestión de las objeciones de conciencia, especialmente, la de los servidores públicos. Si bien el artículo 1º de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público establece en su segundo párrafo que “Las convicciones religiosas no eximen en ningún caso del cumplimiento de las leyes

<sup>44</sup>Sobre este tema, véase Lemaitre, Julieta, *Laicidad y resistencia*, México, IJ-UNAM, 2013.

<sup>45</sup>En particular, en el Programa de Acción Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo (1994) y en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995).

<sup>46</sup>Véase Kissling, Frances, “Género, sexualidad y Estado laico”, en *Cuatro visiones sobre laicidad*, México, IJ-UNAM, 2015.

<sup>47</sup>Véase Cossío Díaz, José Ramón *et al.*, “Estudio introductorio”, en H. Tribe, Laurence, *El aborto: guerra de absolutos*, México, FCE, ed. en español, 2012.

<sup>48</sup>Impugnaciones 11/2009 y 61/2009.

del país. Nadie podrá alegar motivos religiosos para evadir las responsabilidades y obligaciones prescritas en las leyes”, lo cierto es que una sociedad democrática no puede descartar sin más los escrúpulos de conciencia serios y argumentados. En este sentido, la cuestión de las objeciones ha de examinarse también desde el derecho constitucional a la libertad de conciencia y de convicciones éticas. Tratándose de los servidores públicos, la cuestión se torna aun más compleja, ya que si bien son titulares como cualquier otro ciudadano del derecho a la libertad de conciencia y de religión, es innegable que tienen importantes responsabilidades que derivan de sus funciones públicas, en primer lugar, la de garantizar y proteger los derechos de los administrados.<sup>49</sup> En este sentido, la laicidad ha de entenderse como una ética pública,<sup>50</sup> que impone a los servidores públicos una separación nítida entre sus convicciones fundamentales y la aplicación estricta de las disposiciones normativas.

Lo anterior es muy importante para la protección y garantía de los derechos sexuales y reproductivos, ante la negativa de médicos —e incluso, otros miembros del personal sanitario— de llevar a cabo procedimientos abortivos, con base en sus convicciones religiosas. Es evidente que estas objeciones, al tornarse mayoritarias, se vuelven problemáticas para garantizar a las mujeres su acceso al aborto en las condiciones previstas por la ley. La respuesta a esta situación pasa por una mayor regulación en la materia, a ejemplo de la legislación vigente en la Ciudad de México, que reconoce la objeción de conciencia de los médicos pero que la encuadra de manera estricta: *i)* la negativa de un médico a practicar un aborto cede ante una situación de emergencia para la vida o salud de la mujer; *ii)* el médico objetor debe referirla a la mujer a un profesional no objetor, y *iii)* las instituciones públicas de salud tienen la obligación de garantizar la disponibilidad de médicos no objetores,<sup>51</sup> lo que implica determinadas políticas de contratación y la obligación, para los médicos, de notificar a su jerarquía sus reservas morales. Cabe mencionar que el Comité CEDAW se ha pronunciado en varias ocasiones en este sentido, al considerar que sólo una regulación de la objeción de conciencia de los profesionales de la salud puede armonizar el derecho a la libertad de conciencia, y el acceso de las mujeres a los servicios de salud sexual reproductiva.<sup>52</sup>

## Conclusiones

En México, a pesar de un marco jurídico consolidado y del consenso alcanzado en la reforma al artículo 40 de la Constitución, la laicidad sufre en su cotidianidad de múltiples violaciones que provienen tanto de las autoridades públicas como de las institu-

<sup>49</sup>Sobre este tema, véase Capdevielle, Pauline, *Laicidad y libertad de conciencia*, México, IJ-UNAM, 2013.

<sup>50</sup>Véase Ortiz Millán, Gustavo, “La laicidad como valor moral”, *Este país*, México, enero de 2014, disponible en <http://archivo.estepais.com/site/2014/la-laicidad-como-valor-moral/>.

<sup>51</sup>El artículo 59 de la Ley de Salud para el Distrito Federal.

<sup>52</sup>Comité CEDAW, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Polonia, 37o. período de sesiones (2007), párrafo 25 [CEDAW/C/POL/CO/6], disponible en [http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw25years/content/spanish/CONCLUDING\\_COMMENTS/Poland/Poland-CO-6.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw25years/content/spanish/CONCLUDING_COMMENTS/Poland/Poland-CO-6.pdf).

ciones religiosas. Por ejemplo, se han multiplicado en los últimos años la práctica, por parte de mandatarios públicos, de entregar o encomendar ciudades o estados a algunas divinidades.<sup>53</sup> De la misma manera, la visita del Sumo Pontífice Francisco al país en febrero de 2016 fue motivo de comportamientos difícilmente compatibles con el marco constitucional y legal en materia de laicidad, que ilustraron la siempre patente tendencia de nuestras autoridades en suplir su déficit de legitimidad política a partir de elementos religiosos. Los ejemplos en la materia podrían multiplicarse.

Lo cierto es que existe en el país una brecha profunda entre el marco jurídico y la práctica cotidiana, cuya problemática, en realidad, rebasa por mucho el tema de la laicidad. Así las cosas, la consolidación del Estado laico pasa menos por nuevos procesos de reforma constitucional y legal, sino en cambio por un mayor compromiso de todos los actores en beneficio de una verdadera cultura laica. Debe existir, por parte de nuestros representantes, un entendimiento cabal de la laicidad como ética pública, la cual implica una distinción nítida entre la esfera personal y privada y las responsabilidades asociados con los cargos públicos.

Lo anterior es indispensable para garantizar las libertades en condiciones igualitarias de todos los mexicanos y no incurrir en comportamientos discriminatorios. La ejemplaridad, sin duda, debe venir de nuestros gobernantes. Por otro lado, es fundamental que las diferentes Iglesias que conviven en el país acepten el juego de la laicidad y de la democracia y renuncien a buscar imponer su agenda moral y religiosa en la deliberación pública. Ello es la condición de protección de los derechos humanos, los cuales —es necesario subrayarlo— se presentan como garantías contra-mayoritarias. Finalmente, la consolidación de la laicidad pasa también por un firme compromiso de la sociedad civil hacia una mayor vigilancia de los principios constitucionales y por una cultura de la tolerancia. Lo anterior es indispensable para consolidar una laicidad en clave de derechos, y en particular, luchar contra todas las discriminaciones y asegurar a todas las personas su plena autonomía en cuanto a la definición de sus valores y estilo de vida.

## Bibliografía

- ARLETTAZ, Fernando, *Secularización y pluralismo religioso: estudio comparativo y especial referencia a los ámbitos educativos y familiar*, tesis de la Universidad de Zaragoza, Prensa de la Universidad de Zaragoza, 2012.
- BÁRCENA ZUBIETA, Arturo, “La objeción de los testigos de Jehová en relación con los símbolos patrios en México: un caso de colisión de principios constitucionales”, *Isonomía*, México, núm. 26, abril de 2007, pp. 167-217.
- BASTIÁN, Jean-Pierre, *La mutación religiosa de América Latina. Para una sociología del cambio social en la modernidad periférica*, México, FCE, 1997.
- BLANCARTE, Roberto, *Historia de la Iglesia católica en México (1929-1982)*, México, FCE, 1992.

<sup>53</sup>Véase Salazar Ugarte, Pedro, *Los dilemas de la laicidad*, colección de Cuadernos Jorge Carpizo, México, IJ-UNAM, 2013, pp. 9 y ss.

- , “Retos y perspectivas de la laicidad” en Blancarte, Roberto (coord.), *Laicidad y valores en un Estado democrático*, México, El Colegio de México, Segob, 2000, pp. 130-152.
- , “Estudio introductorio. Los debates por venir: definiciones actuales y discusiones futuras sobre las libertades en México”, en Pedro Salazar Ugarte *et al.*, *La República laica y sus libertades. Las reformas a los artículos 24 y 40 constitucionales*, México, IJ-UNAM, 2015, pp. XIII-XL.
- BOUCHARD, Gérard y Taylor, Charles, *Fonder l’avenir. Le temps de la conciliation (Rapport)*, Gouvernement du Québec, 2008.
- CAPDEVIELLE, Pauline, *Laicidad y libertad de conciencia*, México, IJ-UNAM, 2013.
- CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, “La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales”, en Pedro Salazar y Miguel Carbonell, *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México, Porrúa-UNAM, 2013.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón *et al.*, “Estudio introductorio”. en H. Tribe, Laurence, *El aborto: guerra de absolutos*, México, FCE, edición en español, 2012.
- Declaración universal sobre la laicidad en el siglo XXI, disponible en <http://catedra-laicidad.unam.mx/wp-content/uploads/2015/06/Declaración-Laicidad.pdf>
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La evolución del derecho internacional en las constituciones internacionales”, en Antonio Cançado Trindade y Lorena González Volio (comps.), *Estudios básicos de derechos humanos II*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1995.
- KISSLING, Frances, “Género, sexualidad y Estado laico”, en *Cuatro visiones sobre laicidad*, México, IJ-UNAM, 2015.
- LEMAITRE, Julieta, *Laicidad y resistencia*, México, IJ-UNAM, 2013.
- MAC-GREGOR GÁRATE, Josefina, “Anticlericalismo constitucionalista”, en Galeana, Patricia (coord.), *Relaciones Estado-Iglesia: encuentros y desencuentros*, México, Segob, Archivo General de la Nación, 2001, pp. 163-182.
- MEYER, Jean, *La Cristiada*, 8a. ed., México, Siglo XXI, 1983.
- ORTIZ MILLÁN, Gustavo, “La laicidad como valor moral”, *Este país*, México, enero de 2014, disponible en <http://archivo.estepais.com/site/2014/la-laicidad-como-valor-moral/>
- PALAVICINI, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, México, SEP, IJ-UNAM, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014.
- PÉREZ RAYÓN, Nora, “Relaciones Iglesia-Estado (1988-1994): una cara de la modernización”, *Política y cultura*, México, otoño, núm. 5, pp. 117-138.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *La laicidad: Antídoto contra la discriminación*, México, Conapred, 2007.
- , *Los dilemas de la laicidad*, colección de Cuadernos Jorge Carpizo, México, IJ-UNAM, 2013.
- *et al.*, *Estado laico en un país religioso. Encuesta Nacional de Religión, Secularización y Laicidad*, colección Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, México, UNAM, 2016.
- VALADÉS, Diego, *Laicidad y cultura*, México, IJ-UNAM, 2013.
- ZANONE, Valerio, “Laicismo”, en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. *Diccionario de política*, 13a. ed., México, Siglo XXI, 2002, pp. 856-860.





Constitucionalismo económico, políticas públicas y derechos humanos

*Un buen gobierno implica dos cosas: primero, fidelidad a su objeto, que es la felicidad del pueblo; segundo, un conocimiento de los medios que permitan mejor alcanzar ese objeto. Algunos gobiernos carecen de ambas cualidades, y casi todos de la primera. No siento escrúpulos en afirmar que en los gobiernos americanos se ha prestado muy poca atención a la segunda.*

JAMES MADISON, *El Federalista*, LXII

Introducción

América Latina es la región con mayor desigualdad del mundo, aunque no la más pobre en términos absolutos. México, en particular, ha tenido un crecimiento, en el primer trimestre de 2016, de 0.8 por ciento en el PIB,<sup>1</sup> en 2015, el PIB mundial aumentó 2.5 y el PIB de México 2.4. Sin embargo, ante los índices de calidad de vida (estudio elaborado por la OCDE), México tiene una calificación mucho más baja que la del promedio de los países que pertenecen a esa organización.<sup>2</sup>

América Latina es la región en vías de desarrollado con mayor número de gobiernos “democráticos”, pero donde existen importantes riesgos de involución política. Tiene una extensión territorial de 22 222 000 km, con una población de 641’029, 000 de personas,<sup>3</sup> pero su aportación al PIB mundial es de \$4 845 billones.<sup>4</sup>

Sumario

Introducción . . . . .	871
La importancia de la infraestructura jurídica para el desarrollo económico . . . . .	874
Dos concepciones del derecho y del constitucionalismo . . . . .	878
Dos problemas teóricos para un constitucionalismo económico . . . . .	879
Políticas públicas y estándares de conducta . . . . .	882
Políticas públicas, razonamiento jurídico y Constitución . . . . .	884
Las políticas públicas en las economías de mercado y el desarrollo . . . . .	886
Bibliografía . . . . .	892

\*IIJ-UNAM.

<sup>1</sup>Cifras del INEGI a mayo de 2016.

<sup>2</sup>OCDE, Better Life index, a 2015, consultado el 16 de junio de 2016, de <http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/countries/mexico-es/>.

<sup>3</sup>Perfil nacional económico de México, en [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil\\_Nacional\\_Economico.html?pais=MEX&idioma=spanish](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Economico.html?pais=MEX&idioma=spanish).

<sup>4</sup>A 2016, de acuerdo con cifras de CEPAL: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil\\_Regional\\_Social.html?idioma=spanish](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Regional_Social.html?idioma=spanish).

<sup>5</sup>A 2014, cifras del Banco Mundial: <http://datos.bancomundial.org/region/LAC>.

Creo que es posible acordar de inicio que en nuestra región hay muchas cosas que mejorar en términos de lo que puede denominarse “justicia económica” (MacPherson, 1985): en América Latina producimos poco y distribuimos mal; y México no es una excepción en este escenario. También parece razonable pensar que un mejor desempeño de los operadores del sistema jurídico ha de tener una importancia central en mejorar estos indicadores, y en que su mejoría tendría un impacto en el bienestar de sus habitantes; o dicho en otros términos, en la satisfacción de sus derechos fundamentales o humanos.

Así pues, parece indiscutible que uno de los aspectos prioritarios en la evaluación de las instituciones jurídicas consiste en establecer sus efectos en el crecimiento de la economía y en los impactos distributivos del éste —o, lamentablemente en algunos casos, de la ausencia de tal crecimiento, o de lo que los economistas suelen llamar crecimiento “negativo”—. Ahora bien, sin duda un análisis ponderado de esta problemática tendría que distinguir, entre otras, cuestiones las relativas a las distintas concepciones del desarrollo humano que, como es sabido, no limitan esta cuestión al desarrollo estrictamente económico —aumento del ingreso en las economías familiares—, sino que incluyen dentro de la noción de “desarrollo” distintos factores que reflejan el grado goce de derechos y libertades fundamentales (Sen, 1999); cuestiones relativas a los diferenciales entre los índices de crecimiento económico (PIB) y los índices de desigualdad en la distribución de los beneficios generados en una economía —índices Gini y curvas de Lorenz— en los que se reflejan los efectos de la disparidad en la implementación de los principios del constitucionalismo democrático en distribución del bienestar social; cuestiones correspondientes a los efectos diferenciadores, estigmatizadores y marginalizadores del género, la clase social, el grupo étnico, etc; cuestiones relacionadas todas con la conformación de las políticas económicas y, particularmente, con las funciones de las constituciones en la regulación de la relación entre los estados y las economías a la luz del interés general o público.

No obstante, en este trabajo mi objetivo es mucho más restringido. Creo que en sociedades tan radicalmente injustas como las nuestras, éstas y otras muchas cuestiones constitucionales vinculadas con la compleja relación entre el derecho y la economía deberían ocupar un lugar más importante del que ahora tienen en la agenda del constitucionalismo democrático, pues, sin duda, se trata de temas situados en la primera línea de las demandas de justicia en nuestros países, que requieren reflexiones serenas y profundas a propósito de la configuración de los órdenes constitucionales latinoamericanos y de las causas del reiterado incumplimiento de sus promesas de justicia. Sin embargo, dado el contexto de este trabajo dirigido a integrarse en una obra colectiva que, en términos generales, se refiere al papel de los derechos en la sociedad mexicana en un sentido amplio, voy a reducir drásticamente la complejidad teórica, histórica, política, social, etcétera, del tema planteado, para centrarme en el núcleo de las razones “jurídicas” por las cuales, a la luz de las exigencias de un crecimiento más vigoroso de la economía, de una distribución más igualitaria de la riqueza y, en última instancia, de la realización de la justicia económica como valor constitucional, considero que la pertinencia y la calidad de la argumentación constitucional es una pieza particular-

mente relevante para potenciar los efectos positivos de un sistema jurídico en el crecimiento económico.

Así pues, atendiendo al contexto, en esta ocasión me voy a ocupar sólo de una cuestión específica pero, en mi opinión, en absoluto tangencial: los efectos de la calidad de las consideraciones de constitucionalidad como factor entre las condiciones del crecimiento económico. Por supuesto, éste es un tema demasiado amplio y difuso como para ser objeto de un único trabajo y, con más razón, para un capítulo en un libro. Por ello, lo que voy a intentar hacer en esta ocasión es trazar sólo el esquema general del argumento, con el propósito de someter a su consideración la relevancia del proyecto y, en todo caso, alentar su interés en el constitucionalismo económico.

Ahora bien, antes de empezar, parece necesaria la explicitación de un presupuesto o punto de partida respecto de los sistemas económicos en el que, por razones de espacio, no puedo extenderme: la necesidad de reconocer que, salvo casos excepcionales, las economías contemporáneas están configuradas fundamentalmente como economías capitalistas de mercado.<sup>5</sup> Lo anterior supone, por un lado, que la propiedad de los medios de producción y, por tanto, las decisiones de producción —es decir: qué bienes y cuánta cantidad de éstos se produce—, se encuentran, en la mayoría de los

<sup>5</sup>Como un producto de su tiempo, el constitucionalismo mexicano de principios del siglo XIX, siguió la doctrina clásica del constitucionalismo democrático en el cual se garantizaban expresa o implícitamente los derechos del hombre. Como es sabido, dentro de este paradigma, el Estado y la sociedad civil eran dos esferas separadas; la última tenía su propia dinámica y sólo requería del Estado para garantizar la libertad individual, la convivencia pacífica, la propiedad, la seguridad y los servicios públicos. La Constitución de 1857 se limitó a proteger el derecho de propiedad, a proclamar la libertad de industria y trabajo y a establecer como norma suprema del orden económico a la libre concurrencia. Por otra parte, el poder constituyente de 1917 se encargó de recoger los principios básicos sociales de la Revolución Mexicana, principalmente en sus artículos 27 y 123, se incorporaron los llamados “derechos sociales”, referidos especialmente a los campesinos y los obreros. En una dirección estatal, durante la vigencia de nuestra Constitución se han hecho modificaciones y adiciones al texto de importancia vital para la transformación del sistema económico; podemos destacar la nacionalización del petróleo en 1940, la nacionalización de las energías eléctrica y nuclear en 1960 y 1975 respectivamente. Sin embargo, no puede pasarse de alto el fenómeno pendular mediante el cual la reforma constitucional de 1982 que nacionalizó la banca y fue derogada por la reforma del año 1990, siguiendo la tendencia de la globalización económica neoliberal, como fenómeno que México no podía ignorar. En esta dirección, se generaron tratados, organizaciones y normas internacionales como el GATT, el Fondo Monetario Internacional. De esta manera se vuelve a concebir como un simple garante de la libertad y la seguridad y de poca intervención en las relaciones comerciales.

Así pues, aunque la constitución mexicana no hace referencia expresa a ningún modelo económico, pero a partir de una interpretación sistemática del denominado “capítulo económico”, se puede inferir que se ha adoptado parcialmente el modelo neoliberal que, como es sabido, promueve la iniciativa privada como motor de producción. Así pues, aunque en el “modelo” mexicano el Estado interviene como rector de la economía nacional mediante la planeación y el control de actividades estratégicas, mediante el reconocimiento del patrón de desarrollo del siglo XXI y de la constante evolución de las relaciones internacionales, no es difícil concluir que México sigue las tendencias globales hacia un modelo de capitalismo regulado. En este orden de ideas, no sólo se ha dado, por ejemplo, la “constitucionalización” del estado regulador a través de la creación de órganos constitucionales autónomos para las materias de competencia y telecomunicaciones, sino que la Suprema Corte de Justicia de la Nación recientemente emitió una jurisprudencia acerca del papel del Estado como regulador del desarrollo económico, estableciendo que en el artículo 28 se da un diseño estatal para atender las necesidades de la sociedad, el cual descansa en la premisa de que esos órganos, por su autonomía y aptitud técnica, son aptos para producir normas en contextos de diálogos técnicos, de difícil acceso para el proceso legislativo, a las que puede dar seguimiento a corto plazo para adaptarlas cuando así se requiera, las cuales constituyen reglas indispensables para lograr que ciertos mercados y sectores alcancen resultados óptimos irrealizables bajo la ley de la oferta y la demanda. Tesis: P/J. 46/2015 (10a.). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima época, libro 26, enero de 2016, tomo I, p. 339.

casos, bajo el control de agentes privados y, por otro, que la asignación o distribución de los bienes económicos se lleva a cabo, en principio, mediante la operación del mecanismo mercado —es decir: sujeto a las condiciones de intercambio—. <sup>6</sup> Este punto de partida tiene dos consecuencias importantes para perfilar la cuestión del papel de la justicia constitucional en el desempeño económico. En primer lugar, desde una concepción genéricamente liberal del orden social, se conceptualiza al Estado (la autoridad) y a la economía (el mercado) como “entidades” relativamente separadas, autónomas, que despliegan “lógicas” o “principios” parcialmente independientes. Esto permite establecer formas y grados de “interferencia” del poder político en la economía y viceversa. En segundo lugar, cuando, como en el caso que nos ocupa, lo que interesa destacar es la “interferencia” del poder político en la economía, esta relación puede describirse apropiadamente como una “relación regulativa” en la que la Constitución expresa, organiza y limita la relaciones entre el poder público y la economía, mediante la posibilidad, la ordenación y la limitación de relaciones económicas de mercado (Daintith, 1997) y (Weber, 1984: 63 y ss.). Teniendo en cuenta este “sistema económico de referencia” hablaremos, pues, de “constitución económica” para referirnos al “marco jurídico fundamental para la estructura y el funcionamiento de la actividad económica o, dicho de otro modo, para el orden del proceso económico en sus fundamentos esenciales y se establecen normas que sirven de parámetros para la acción de los agentes económicos” <sup>7</sup> y, consecuentemente, hablaremos de “constitucionalismo económico” para referirnos al conjunto de estudios teóricos, históricos, doctrinales, etcétera, descriptivos y valorativos, en torno a las distintas constituciones económicas (Larrañaga, 2012).

### La importancia de la infraestructura jurídica para el desarrollo económico

Dentro del constitucionalismo económico existen, desde luego, distintas aproximaciones a la relación entre las propiedades del sistema jurídico-político, la constitución económica y el desempeño de las economías. En la literatura especializada pueden sintetizarse, *grosso modo*, tres grandes formas de aproximarse a la cuestión. <sup>8</sup>

<sup>6</sup>La idea de mercado depende de la noción de “mercancía” y ésta, a su vez, de que la asignación del bien en cuestión esté sujeta a la aplicación del principio *quid pro quo* (Lindblom, 2002). Esto es, un bien es una mercancía cuando existe una norma social que establece la asignación o *quid* (propiedad, acceso, dominio, disfrute, consumo, etc.), como consecuencia de un *quo* (traspaso, precio monetario, trabajo, etc.). En ese sentido, la susceptibilidad de ser mercancía no radica ni en las percepciones de los sujetos ni en las propiedades del bien en cuestión (servicios sexuales, órganos humanos, educación, alimentos, etc.) sino de la *elección social de la regla de asignación aplicable*. Si se decide aplicar el principio *quid pro quo* quiere decir que se desea convertir el bien en mercancía y, por tanto, que se pretende *constituir* un mercado para tal bien. En este sentido puede decirse, en términos de Weber, que un mercado es competitivo cuando existen dos tipos de “competencia” entre dos o más agentes económicos: la competencia por el intercambio y la competencia por el precio (Weber, 1984: 493 y ss.).

<sup>7</sup>Tribunal Constitucional Español, 16-XI-1981. Voto particular. Al respecto, *vid.*, por ejemplo (Bassols, 1985).

<sup>8</sup>En esta descripción sigo fundamentalmente a Ogus, 2004. La literatura especializada en este tema es extensísima, pero a un lector interesado en una primera aproximación puede sugerirse (Hirschman, 1994).

La primera aproximación puede denominarse “liberal” por su raíz ideológica —la cual, por otro lado, como es bien sabido, coincide con las raíces históricas e intelectuales del constitucionalismo moderno—,<sup>9</sup> aunque por aplicación del modelo neoclásico y, fundamentalmente, por su insistencia en la evaluación microeconómica de los efectos de las normas e instituciones jurídicas en el desarrollo económico, en las últimas décadas ha venido a reconocerse como “movimiento” del derecho y economía.

En este orden de ideas, el origen de esta perspectiva puede reconocerse en algunos de los autores clásicos del pensamiento social como Hobbes, Locke, Smith y Weber.<sup>10</sup> Así, por ejemplo, Hobbes consideraba que los sujetos no entrarían en relaciones estables de intercambio sin la confianza en el poder coercitivo del Estado para hacer eficaces los contratos (Hobbes [1651] 1996, cap. XIV)<sup>11</sup> y, en esta misma línea de ideas, Locke sostenía que una función primordial de la comunidad política es la conservación de la propiedad de sus miembros, dentro de la cual, como es bien sabido, recogía el derecho a la vida, a la seguridad y a los bienes materiales (Locke [1690] 1988, cap. IX).<sup>12</sup> Asimismo, Smith recalca la importancia de “una tolerable administración de justicia” como condición para llevar al Estado “al mayor nivel de opulencia” de la sociedad (Smith [1776] 1979, libro IV, 697 s.). Por su parte, desde una perspectiva socio-histórica, Weber consideraba el ascenso del capitalismo estaba íntimamente relacionado con la consolidación de las modernas formas “racionales” de ejercicio del poder político.<sup>13</sup>

Posteriormente, dentro de los estudios de derecho y economía y, en particular, dentro del área del neoinstitucionalismo económico, se han desarrollado distintos programas de investigación especializados en el tema, entre los que cabe destacar los dirigidos a mostrar cómo los costes de transacción contenidos en la negociación y la ejecución de los acuerdos constituyen importantes barreras al crecimiento económico (Williamson, 1985) y aquellos que sobre la base de la constatación de una progresiva reducción de la incertidumbre en los intercambios, desde una perspectiva histórica intentan encontrar correlaciones entre el desarrollo económico y la evolución de instituciones jurídicas (North, 1990 y 1981).

En una segunda vertiente, los estudios que se agrupan en el rótulo “derecho y desarrollo” se han centrado fundamentalmente en explicar las distintas “disfunciones” del aparato jurídico en las economías no desarrolladas o en vías de desarrollo. Una primera generación de estudios trató de explicar la deficiente aportación de los sistemas jurídicos al desarrollo económico como una deficiencia en la adopción de los modelos institucionales de las democracias constitucionales occidentales: división de poderes,

<sup>9</sup>*Vid.*, por ejemplo Salazar, 2006 y Bobbio, 1989.

<sup>10</sup>Quizá no esté de más recordar que nos es hasta la segunda mitad del siglo XIX que puede hablarse de una separación teórico-doctrinal entre el constitucionalismo, la filosofía política y la economía política. *Vid.*, por ejemplo, Larrañaga (2009), cap. V.

<sup>11</sup>“If a Covenant be made, wherein neither of the parties performe presently, but trust one another; in the condition of meer Nature (which is a condition of Warre of every man against every man...): 96.

<sup>12</sup>“The great and *chief end* therefore, of Mens uniting into Commonwealths, and putting themselves under Government, is *he Preservation of their Property*. To which in the state of Nature there are many things wanting”, pp. 350 y ss.

<sup>13</sup>*Vid.*, Weber [1925] 1984: 63.

control de constitucionalidad, regímenes de propiedad, sistemas contractuales, etc. Sin embargo, este tipo de estudios mostró, en su conjunto, una escasa capacidad heurística, cuyas limitaciones pudieron constatarse a la luz de un estudio más detallado de las catastróficas consecuencias de los “transplantes” jurídicos animosamente impulsados tras los procesos de descolonización de las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo XX.

En un efecto pendular respecto de las posiciones anteriores, en las décadas siguientes se desarrolló una segunda agenda de investigación alternativa dentro de este género de estudios, centrada en la consideración de las condiciones “ambientales” —culturales, políticas, históricas, etcétera— que hace viable la propuesta de reformas “estructurales” en la organización económica de los países en desarrollo (Trubek y Galanter, 1974). Sin embargo, aunque algunos de estos trabajos arrojan resultados útiles para la conformación de las políticas económicas puntuales, por lo general carecen de un enfoque integral que permita conformar propuestas sistémicas que vayan más allá de las recomendaciones genéricas que, por lo demás, coinciden de manera sustantiva con las ideas centrales de la concepción liberal a la que me acabo de referir.

Una “tercera ola” de estudios sobre derecho y desarrollo ha venido desenvolviéndose en los últimos años como consecuencia de las políticas generalizadas de privatización y desregulación de corte neoliberal que han recorrido el planeta y que en la década de los noventa del siglo pasado se condensaron en el Consenso de Washington. En este orden de cosas, como ha señalado Ogus:

[...] Las reformas jurídicas han ocupado un lugar prominente en la agenda política por dos razones. Primero, porque de manera consistente con el análisis de las políticas públicas en las economías desarrolladas, la falta de crecimiento se ha identificado con la idea de “fallo del Estado”, por lo que se consideraba que la regeneración del sector privado requería nuevas definiciones jurídicas y procesos de delimitación de papel del Estado en la economía. Segundo, porque las voces más influyentes cada vez estaban más convencidas de que una “buena gobernanza” era una variable crucial para explicar las diferencias en los índices de crecimiento económico (Ogus, 2004, 5).

Sería apresurado hacer un balance de esta tercera generación estudios sobre derecho y desarrollo económico, sobre todo en lo relativo a los efectos de sus recomendaciones de política pública (Minogue, 2002). Sin embargo, pese a que, en principio, quepa reconocerle los méritos, por un lado, de un mayor pluralismo y flexibilidad que las recomendaciones provenientes de las perspectivas de derecho y economía y, por otro, de un mayor esfuerzo de sistematicidad que los estudios provenientes de la corriente de derecho y desarrollo, dado el carácter transversal y gerencial de este tipo de análisis, en mi opinión, es posible adelantar ya la percepción de una relativa superficialidad en lo referente a la importancia de las instituciones jurídicas para un gobierno democrático y eficaz.

Una tercera aproximación es la de los estudios empírico y comparados. En una primera época estos estudios se centraron en la comparación entre los sistemas económicos capitalistas y socialistas (Beliner, 1999), pero más adelante, tras el proceso de

homogenización de la última década del siglo pasado, este tipo de análisis se han concentrado en los efectos de las transiciones políticas en el desempeño de la economía. Aunque los resultados de este tipo de estudios dista de ser homogéneo (Davis y Trebilcock, 2001), se pueden constatar ciertas tendencias en la relación entre la adopción de cierto tipo de estructuras jurídicas y el crecimiento económico. En este sentido, algunos análisis constatan, por ejemplo, que una mayor protección de los derechos de propiedad y un mayor control de la discrecionalidad de los poderes públicos conduce a un mejor desempeño de la economía (Banco Mundial, 1997) y, en este mismo orden de ideas, a través de sus efectos en la reducción de costos, algunos estudios han cotejado la relevancia de la calidad de los procesos judiciales en el crecimiento de la economía (Banco Mundial, 2002) y (Sheerwood *et al.*, 1994).

En todo caso, con independencia de la aproximación a la idea de “constitución económica” que se adopte, de esta esquemática presentación puede desprenderse que la doctrina dominante existe un acuerdo básico en que la existencia de cierta infraestructura jurídica generalmente conceptualizada como “Estado de derecho” es un factor relevante para desempeño de las economías. En este orden de ideas, en la literatura especializada las funciones del orden constitucional respecto de un adecuado desempeño de la economía converge sustancialmente en considerar que las condiciones normativo-institucionales para un gobierno sujeto al derecho operan como variables significativas del crecimiento económico (Banco Mundial, 1992 y 1997). Es decir, existe una convergencia sustancial en la idea de “imperio de la ley” como factor de crecimiento de la economía consistente, fundamentalmente, en la realización de las siguientes “buenas prácticas” constitucionales que pueden resumirse en los siguientes puntos: *a)* la existencia de reglas públicas y fácilmente accesibles; *b)* que tales reglas sean razonablemente ciertas, claras y estables —*i.e.*, que excluyan decisiones irrestrictamente discrecionales—; *c)* la presencia de mecanismos que aseguren la aplicación de tales reglas sin discriminación entre los sujetos; *d)* la existencia de decisiones vinculantes provenientes una judicatura independiente y mediante procesos judiciales expeditos; *e)* la previsibilidad de sanciones judiciales efectivas; *f)* el cumplimiento y la responsabilidad de los poderes públicos frente a las normas relevantes, etcétera (Ogus, 2004).<sup>14</sup>

En este orden de ideas, sobre la base de los presupuestos funcionales de las economías de mercado, los anteriores elementos normativo-institucionales son transcritos en nociones o principios con significación “económica”, es decir, en condiciones “ambientales” del comportamiento de los individuos en contextos de mercado, susceptibles de ser interpretadas como condiciones de una conducta “económicamente racional”: *a)* previsibilidad; *b)* seguridad; *c)* competencia; *d)* bajos costos de transacción, etcétera.<sup>15</sup> De este modo, la exigencia y la práctica del Estado de derecho o,

<sup>14</sup>Desde luego, esta es sólo una descripción muy somera. Se requiere no sólo la presencia de ciertos rasgos institucionales, sino también una determinada forma de “organización” gubernamental que genere coordinación entre los agentes sociales, y particularmente entre las ramas del Gobierno. Se trata, por decirlo en términos de Russell Hardin, de una constitución operativa en la esfera económica. Al respecto, *vid.*, por ejemplo, Hardin (1999).

<sup>15</sup>Naturalmente, dejo aquí implícito el proceso de “transformación” de la conducta individual racional (maximadora de la utilidad individual) en una conducta socialmente valiosa (generadora de bienestar social) que, por lo general, suele adop-

si se prefiere, de la Constitución económica es considerada, en términos instrumentales, como un medio para un fin: el desarrollo económico (Tamanaha, 2006). Dicho en otros términos, desde esta perspectiva “las instituciones [la Constitución económica] son las reglas de juego en una sociedad o, dicho con mayor formalidad, son *limitaciones diseñadas* por los seres humanos para moldear las interacciones. Consecuentemente, éstas estructuran los incentivos en los intercambios humanos, ya sean políticos, sociales o económicos” (North, 1990: 3. *Cursivas mías*).

## Dos concepciones del derecho y del constitucionalismo

Ahora bien, la concepción instrumentalista del derecho implícita en los estudios a los que me acabo de referir, afín a la visión de los economistas y de los especialistas en políticas públicas, suele dejar insatisfechos y, en ocasiones, francamente incómodos a buena parte los juristas contemporáneos. Esto es particularmente cierto respecto de aquellos comprometidos con una idea fuerte de constitucionalismo que solemos identificar bajo el rótulo genérico de neo-constitucionalistas (Carbonell, 2003). Así, pese a converger enfáticamente en la valoración positiva de las prácticas constitucionales del Estado de derecho, las razones para tal insatisfacción son principalmente tres y, como es de esperar, se fincan en una teoría, una ideología y una metodología del constitucionalismo incompatible con el instrumentalismo como aproximación al Derecho, en general, y a la Constitución y el constitucionalismo, en particular (Atienza, 2007) y (Comanducci, 2003).<sup>16</sup>

El primero y más evidente motivo de insatisfacción tiene que ver con que la teoría del derecho implícita en el instrumentalismo niega un concepto sustantivo o valorativo de la constitución. En este sentido, para autores contemporáneos como Ferrajoli o Zagrebelsky, la dogmática y la teoría constitucional y, por tanto, la doctrina sobre las funciones del orden constitucional, incluidas desde luego aquéllas relacionadas con el orden económico, tiene que elaborarse necesariamente desde un punto de vista interno producto de una adhesión a los valores constitucionales. Es decir, la Constitución debe interpretarse en virtud de su propio carácter normativo y sobre la base de los valores que esta contiene y no como un instrumento para la realización de objetivos ulteriores como pueden ser, por supuesto, los vinculados con el desempeño de la economía.

La segunda fuente de insatisfacción, más difícil reconocer que la anterior, pero también relativamente fácil de especificar, tiene que ver con que el hecho de que la ideología del constitucionalismo tiene como objetivo primario la garantía de los derechos fundamentales y no, como el instrumentalismo implícito en los estudios que he reseñado antes, la conformación de estados de cosas que tienen una relación causal y, en todo caso, contingente respecto de la satisfacción de distintos intereses individuales y

---

tar la forma de alguna variante más o menos desarrollada de mecanismo de “mano invisible”. En este orden de ideas, *vid.*, por ejemplo, Buchanan (1991); Vanberg (2001 y 1994) y Persson y Tabellini (2005).

<sup>16</sup>Aquí el término “ideología” se utiliza en el sentido de concepción o sistema de ideas.



sociales. Dicho en otros términos, las condiciones para el desarrollo económico de las que se ocupan las perspectivas anteriores pueden coincidir contingentemente, pero no necesariamente, con la satisfacción de derechos fundamentales.

La tercera causa de insatisfacción, de índole metodológica, es tal vez más difícil de definir que las anteriores, pero quizá también más fértil en términos de las consideraciones en torno a la importancia de la argumentación para la justicia constitucional que pretendo presentar en esta ocasión. La objeción puede sintetizarse de la siguiente manera. Al adherirse a la tesis de la conexión conceptual entre el derecho y la moral —cuya negación permite a los positivistas metodológicos distinguir entre el derecho como es y el derecho como debería ser—, el neoconstitucionalismo sostiene que los principios constitucionales pueden verse como un nexo entre “el” derecho y “la” moral —dicho en otros términos, “la moral positivizada” mediante los derechos humanos— y, consecuentemente, que cualquier decisión jurídica —y, de manera enfática, aquéllas de carácter judicial— estará justificada si deriva, en última instancia, de una norma o valor moral.<sup>17</sup>

Ahora bien, como es sabido, mientras que las decisiones en torno al contenido y el alcance de los derechos fundamentales se conforman mediante principios —*i.e.*, estándares de conducta “que deben ser obedecidos por ser una exigencia de justicia o equidad o de cualquier otra dimensión moral” (*principales*) (Dworkin, 1977: 22)—, gran parte de las decisiones que configuran las constituciones económicas y que, consecuentemente, guían el buena parte del diseño de las políticas públicas, suelen consistir en la aplicación de directrices —*i.e.*, “estándares que establecen un objetivo que debe ser alcanzado, generalmente el mejoramiento de alguna condición económica, política o social de la comunidad” (*policies*)— (*ibid.*).

A partir de aquí, el neoconstitucionalismo enfrenta fundamentalmente dos tipos de dificultades respecto de la justificación de las decisiones relacionadas con el constitucionalismo económico y, en particular, con la formulación de la política económica en el marco del orden constitucional: problemas de calificación y problemas de concreción. No puedo explorar con detenimiento ahora las consecuencias de cada uno de estos problemas, pero es preciso enunciarlos esquemáticamente para entrar en las consideraciones en torno a la importancia de la dimensión constitucional de las políticas públicas, para enfocarnos en el tema de desarrollo económico en la última parte del trabajo.

## Los problemas teóricos para un constitucionalismo económico

La primera dificultad tiene que ver con la concepción de orden normativo del neoconstitucionalismo. Al anclar, como he señalado, el orden constitucional en una relación conceptual entre el derecho y la moral y, consecuentemente, establecer las razones de corrección moral como razón última de la decisión jurídica —en particular, como veríamos, aquéllas de carácter jurisdiccional—, privilegiando el método de ponderación

<sup>17</sup>Vid., por ejemplo, Atienza (2007: 119).

como fórmula de resolución de los conflictos entre derechos, el neoconstitucionalismo enfrenta problemas respecto de la “calificación” de la constitución económica. Y ello es así por tres razones. Primero, porque, como he señalado, la base normativa de este sector del ordenamiento constitucional no la conforman derechos fundamentales —*i.e.*, sustentados en reglas o principios—, sino objetivos valiosos para la comunidad, por lo general, expresados o sustentados normativamente en directrices. Segundo, porque, como consecuencia de lo anterior, el razonamiento de aplicación del mandato no pertenece al género de las razones morales, sino políticas y/o administrativas; de modo que la forma de razonamiento típico se orienta por criterios de corrección técnica, no de corrección moral. Y, tercero, porque, como consecuencia de los puntos anteriores, la resolución de los conflictos entre valores, derechos o intereses no se circunscribe a la ponderación del peso relativo de estos dentro de un sistema axiomático de principios delimitado constitucionalmente sino que, como veremos con más detalle enseguida, al depender la concreción de la conducta prescrita tanto a las condiciones normativas como a las condiciones fácticas incluye, necesariamente, criterios de oportunidad y de eficiencia. En síntesis, tal y como lo he perfilado aquí, para el neoconstitucionalismo las decisiones de política pública se encuentran fuera de la esfera del constitucionalismo, en el dominio de la discrecionalidad política y/o administrativa.

La segunda dificultad, derivada de la anterior, tiene que ver, como apuntaba, con el problema de establecer las condiciones para el cumplimiento de los mandatos cuando estos no se refieren a una conducta determinada (reglas) o determinable mediante ponderación (principios), sino que establecen un mandato de optimización de un resultado (directrices). En este sentido, la concreción de los estándares de conducta es una condición necesaria para determinar si una decisión concreta de implementación de política económica es “correcta”, “aceptable” o “válida” dentro del orden constitucional. Hay que advertir que no se trata, como en el problema anterior, de calificar como “constitucionalmente determinado” el contenido de las políticas económicas —lo cual, como he señalado, suele ubicarse, en mi opinión correctamente, dentro del dominio de la discrecionalidad política—, sino de establecer si, una vez establecida una determinada orientación de las políticas públicas —incluida, desde luego, la política económica— sobre la base del mandato del conjunto de la constitución económica, la actuación de los poderes públicos, la acción pública, es o no “correcta”, “aceptable” o “adecuada” por razones de la propia “constitucionalidad” del mandato o de los mandatos en cuestión. Se trata pues, de establecer si es posible definir criterios de corrección constitucional de las decisiones y acciones de los poderes públicos dentro de la esfera de discrecionalidad política y/o administrativa.

Solventar este segundo problema me parece particularmente importante a propósito de la posibilidad de un constitucionalismo económico que, pese a sus características “técnico-instrumentales”, alcance un estatus normativo (constitucional) robusto en cuanto a sus criterios de validez y sus posibilidades de implementación mediante la orientación de políticas públicas. Por ello, en lo que sigue me propongo presentar algunos elementos teóricos, sobra decir, parciales e inacabados, para su solución.

Como seguramente puede barruntarse, creo que las prácticas institucionales de los agentes jurídicos tienen un papel fundamental en la articulación de las dos piezas de la respuesta que intentaré presentar en las páginas siguientes. En este sentido, por una parte, considero que la única vía para configurar estándares razonables para la actuación de los poderes públicos, públicamente escrutables y, por lo tanto, democráticamente defendibles, es mediante la explicitación de las motivaciones y del contexto de actuación en el marco de las competencias constitucionales. Por otra parte, considero que cuando este tipo de estándares son considerados como criterios institucionales, organizacionales y procedimentales de los poderes públicos, tales criterios tienen un valor sustantivo que no tiene necesariamente un carácter moral; pero sí, desde luego, un importante valor social que responde a un sentido relevante de “constitución” u “orden constitucional” como organización racional de los medios sociales para alcanzar fines valiosos de la comunidad (Dahl y Lindblom, 2000).<sup>18</sup>

Dicho en otros términos, en las páginas que siguen pretendo sostener que aunque los sujetos normativos de las directrices son, en la mayoría de los casos, poderes públicos que despliegan sus poderes normativos para la definición de políticas públicas dentro del dominio de la discrecionalidad política y/o administrativa —en particular, aquélla relacionada con el diseño y la implementación de políticas públicas—, las condiciones del cumplimiento de los deberes establecidos por las directrices constituyen criterios normativos con un valor constitucional autónomo respecto de su estatus moral.

En este sentido, dado que, como veremos con más detalle enseguida, este tipo de condiciones coincide sustancialmente con las recomendaciones de buenas prácticas constitucionales, concluiré que el conjunto de razones que podrían aducirse desde el neoconstitucionalismo para excluirlas de un eventual juicio de constitucionalidad tienen sólo un carácter ideológico pero, desde luego, no de carácter teórico.<sup>19</sup>

<sup>18</sup>En este sentido, asumo que la racionalidad es un valor social. Ahora bien, aunque en los términos que señalaba antes, la Constitución económica refleja sólo parcialmente los términos de un equilibrio “correcto”, “adecuado” o “racional” entre los modelos de coordinación socioeconómica que, para simplificar, llamamos “autoridad” y “mercado” y, por tanto, incluye sólo parcialmente las técnicas para la racionalización y control de la relación entre medios y fines sociales: las normas e instituciones jurídicas. Dahl y Lindblom señalan con claridad incomparable la naturaleza técnica de la actividad regulativa, enfatizando la panoplia de decisiones instrumentales envueltas en un concepto general de regulación: “¿Qué debe hacer una nación para alcanzar una organización política racional? Esta pregunta parece menos interesante que: ¿puede una nación alcanzar una organización político-económica racional? Pero, dependiendo de cómo se miren estas cuestiones, o bien la segunda no tiene respuesta o bien las dos preguntas son la misma. Que una nación pueda alcanzar una organización político-económica racional depende no sólo de las técnicas político-económicas que emplee, sino de la competencia económica y política de sus ciudadanos, de sus creencias y actitudes —de hecho, de su cultura en su conjunto—, así como de circunstancias fortuitas. “La cuestión de si una nación puede alcanzar una acción social racional está, por tanto, más allá del conocimiento de alguien, excepto cuando los procesos sociales y las técnicas pueden medirse sobre la base de los prerrequisitos de la acción social racional [...]. Dado que una acción es racional o irracional dependiendo de si logra o no los fines últimos hacia los que se dirige, debemos postular ciertos fines sociales. A partir de aquí, el análisis de los prerrequisitos es un estudio científico, no moral. Procede mediante el establecimiento de relaciones funcionales o condicionales, no mediante prescripciones” (Dahl y Lindblom, 2000: 18 ss. *Cursivas mías.*) He tratado este tema de manera específica respecto del diseño constitucional en Larrañaga (2011).

<sup>19</sup>Aquí el término “ideología” se utiliza en el sentido de ocultamiento o enmascaramiento de la realidad.

## Políticas públicas y estándares de conducta

¿Cómo podemos decir que un poder público es responsable de la eficacia de las políticas públicas, ambientales, educativas o de salud? Esto es, cómo podemos afirmar que tiene una “obligación jurídica” de mantener el equilibrio ecológico, de que los niños que forman parte del sistema de educación pública sean competentes en el manejo de la lengua o en la realización de ciertos cálculos elementales, o de que no proliferen padecimientos crónicos prevenibles entre la población.

Creo que para que tales enunciados tengan algún mérito resulta inescapable establecer con cierto grado de precisión condiciones concretas a partir de las cuales consideramos que ha cumplido con la responsabilidad asignada a la autoridad en cuestión por el orden normativo, es decir, tenemos que establecer algún estándar de conducta. Dicho en los términos expuestos en el inciso anterior: ¿supone la característica sensibilidad de las directrices a las circunstancias que las obligaciones por ellas prescritas no tiene medida de cumplimiento y que, por tanto, no podemos saber en qué casos se ha satisfecho el deber en cuestión? (Atienza y Ruiz Manero, 1996).<sup>20</sup> O, en términos de los ejemplos anteriores, ¿el hecho de que los responsables de la protección del medio ambiente, de la educación pública y de la salud pública tengan distintos objetivos parcialmente incompatibles y medios limitados para alcanzarlos, es un impedimento para que puedan exigírsele responsabilidad “jurídica” por ello? Y, en ciertos casos de una gestión pública catastrófica —lamentablemente demasiado frecuentes en nuestras latitudes—, cuando los medios establecidos en las políticas públicas concretas son manifiestamente inadecuados para alcanzar los fines prescritos ¿sería posible calificar la actuación de los poderes públicos como contraria al orden constitucional? Responder a las preguntas anteriores requiere desentrañar en el sentido de la fórmula “en la mayor medida de lo posible” que cualifica a las directrices como mandatos de optimización (Alexy, 1993) y (Atienza y Ruiz Manero, 1996).<sup>21</sup> Es decir, para avanzar en esta línea es preciso detenerse en la forma en que este tipo de normas de mandato constituye una guía de conducta.

Como es sabido, la configuración de cualquier estándar de conducta aplicable está construida sobre dos pilares que constituyen, a su vez, las principales condiciones de la justificación de los juicios normativos o valorativo formulados sobre la base de un estándar de conducta (Larrañaga, 1999). En primer lugar, se debe satisfacer la exigencia básica de que el sujeto normativo —esto es, a quien se le adjudica una obligación o carga— pueda *cumplir* con sus deberes o responsabilidades, pues, como no cuesta trabajo advertir, esta es una concreción del principio de que nadie puede estar sujeto a una obligación de imposible cumplimiento. En segundo lugar, el estándar debe tener en cuenta las *circunstancias particulares* del sujeto pues, de lo contrario, configuraría

<sup>20</sup>He analizado y criticado la idea de Atienza y Ruiz Manero de que las directrices tienen distintas medidas de cumplimiento en Larrañaga (2001). Reproduzco el argumento general de esta crítica en las páginas siguientes.

<sup>21</sup>Como es sabido, en la distinción que realizan Atienza y Ruiz Manero en principios y directrices, sólo estas últimas, pero no las primeras, son mandatos de optimización, mientras que para Alexy ambos tipos de normas constituyen mandatos de optimización.

una obligación categórica incompatible con los principios básicos de la configuración de los sistemas jurídicos modernos (Hart, 1997).

En este orden de ideas, el *carácter concreto* y la *dimensión circunstancial* de la aplicación de los estándares de conducta resulta iluminadora para esclarecer la virtualidad normativa-directiva de las directrices. Así pues, para mostrar esta capacidad directiva de este tipo de normas de conducta, conviene recordar que aunque las directrices sean normas que prescriben la obtención de un objetivo o resultado, su contenido son conductas y no, naturalmente, estados de cosas. No es posible ordenar que tengan lugar estados de cosas sino, en todo caso, se pueden prescribir las conductas causalmente vinculadas con ellos. En este sentido, hay que tener en mente que aunque la técnica normativa de la formulación de las directrices ordene alcanzar un objetivo en la mayor medida de lo posible, se trata de formulación sintética —o, si se prefiere, elíptica— de un mandato que ordena *realizar ciertas conductas* que se caracterizan por tener una relación medio-fin (causal) con el objetivo especificado en la norma.

Siguiendo el argumento, podemos calificar las conductas causalmente adecuadas a un efecto, resultado u objetivo como conductas *oportunas* respecto para tal efecto, resultado u objetivo. De modo que diremos que *las directrices ordenan realizar las conductas oportunas para alcanzar un objetivo socialmente valioso*. Así pues, un primer paso para determinar la manera en la que las directrices guían la conducta individual y concreta de los poderes públicos consiste en tener en cuenta que, mientras que la configuración de las condiciones de aplicación de los principios sólo es sensible a una única dimensión de peso, que se balancea un principio respecto de la misma dimensión de peso de otro(s) principio(s) mediante una relación que podemos llamar de jerarquía o prioridad, las directrices, además esa dimensión de peso, jerarquía o prioridad, tienen una *dimensión de oportunidad* relativa las posibilidades fácticas, causales o técnicas para alcanzar el fin social en cuestión. De este modo, para determinar la(s) conducta(s) exigida(s) por una directriz constitucional, además de tener en cuenta su relativa prevalencia normativa respecto de otros principios y otras directrices constitucionales, el sujeto debe tener en cuenta las condiciones fácticas en las que tiene lugar la relación medio-fin en cuestión.<sup>22</sup> Resumiendo, una primera condición para satisfacer los estándares de conducta configurados por las directrices consiste en realizar la(s) conducta(s) oportuna(s) para alcanzar el objetivo social definido por la directriz.

Ahora bien, este primer paso tiene que ser completado con un segundo, consistente en tener en cuenta una circunstancia universal que juega un papel preeminente entre las condiciones fácticas de la relación medio-fin: la escasez de recursos (medios).

<sup>22</sup>Desde luego, para dar una imagen completa de la cuestión que estoy tratando aquí tendría que especificar la forma en la que opera el “balance” de las directrices dentro del sistema de principios y directrices. Como cabe esperar, la cuestión es complicada y depende, en buena medida, de si se considera, por un lado, que dado su contenido moral los principios tienen una prioridad absoluta respecto de las directrices y, por otro, que la decisión respecto de la relativa prioridad de las directrices depende legítimamente de la discrecionalidad política o administrativa. Naturalmente, el perfil de la respuesta que se dé a las cuestiones anteriores, y a un amplio conjunto de problemas de teoría constitucional que se vinculan con estas, depende en buena medida de la actitud que se tenga respecto del carácter “invasor” de la Constitución (Guastini, 2003), que la hace capaz de “condicionar tanto la legislación como la jurisprudencia, la acción de los actores políticos y las relaciones sociales” (Atienza, 2007: 114 s.). Al respecto, *vid.*, por ejemplo Mathieu y Verpeaux, eds., 1998.

En este sentido, el sujeto normativo de una directriz no sólo tiene que tener en cuenta el conjunto de acciones oportunas para dar lugar al objetivo, sino que, además, entre los distintos cursos de acción disponibles tiene que elegir aquél, o aquellos, que configuren una relación *óptima* entre los medios y los fines. Así pues, con independencia del criterio de optimizaciones que se utilice, en principio, en cada momento y dado un determinado conjunto de medidas disponibles, el sujeto normativo de una directriz podrá configurar un conjunto determinado de acciones oportunas de modo que dé lugar al objetivo prescrito *en la mayor medida de lo posible*. A esta dimensión de las directrices le podemos llamar *dimensión de eficiencia*. Así pues, el segundo criterio para el cumplimiento de los estándares de conducta configurados por directrices consiste en realizar la(s) conducta(s) eficiente(s).

### Políticas públicas, razonamiento jurídico y Constitución

Así pues, a partir de las consideraciones anteriores puede afirmarse que, mientras que las condiciones de aplicación de los principios se componen sólo de *razones de corrección* —*i.e.*, de su encaje respecto del sistema de valores de referencia—, la aplicación de directrices, además de responder a las razones de corrección, depende, por un lado, de razones estratégicas —o, si se prefiere, de razones de corrección en sentido técnico y no sólo axiológico— a las que podemos llamar *razones de oportunidad* y, por otro, de razones económicas referidas a la optimización de los recursos disponibles, a las que podemos llamar *razones de eficiencia*. En este sentido, a diferencia de los principios, en los que la ponderación sólo cumple la función de determinar las condiciones de aplicación —*i.e.* el peso o prevalencia del principio frente a otro(s) principio(s)—, sin afectar a la guía de conducta determinada de antemano por las consecuencias normativas contenidas en el propio principio —*i.e.*, la conducta prescrita—, en el caso de las directrices la ponderación de las razones de oportunidad y eficiencia cumple una función adicional: establecer los criterios concreción de la guía de conducta. Así, para saber qué conducta(s) debe realizar, el sujeto a quien se le asigna un deber mediante una directriz, es necesario establecer cuál(es), entre las conductas oportunas, resulta(n) eficiente(s). De este modo, aunque las directrices no establecen *a priori* una medida de cumplimiento, sí establecen implícitamente estándares de conducta respecto de los cuales es posible determinar una medida de cumplimiento específica: la realización de la(s) conducta(s) oportunas y eficientes para alcanzar el fin prescrito. Por ello, resumiendo, cuando el sujeto normativo de una directriz no realiza las acciones oportunas y eficientes para alcanzar el objetivo prescrito incumple el mandato contenido la norma, por lo que, naturalmente, si ésta tiene un rango constitucional incumple, entonces, un mandato constitucional.

La articulación de las razones de oportunidad y de eficiencia, y los juicios de prudencia que éstas implican, constituyen el problema central del diseño de la integración de la esfera de la discrecionalidad política y administrativa dentro del orden constitucional. Por ello, la especificación de los criterios mediante los cuales imputamos las

consecuencias del cumplimiento o incumplimiento de los deberes dentro de tal esfera debe estar en el eje de una teoría completa y bien estructurada del constitucionalismo que, desde luego, no es posible siquiera esbozar en este contexto. Sin embargo, creo que se puede concluir provisionalmente que no sólo la especificación de los estándares de conducta provenientes de las directrices ayuda a esclarecer el significado de la constitucionalización plena del orden jurídico, sino que constituye un buen punto de partida para entender mejor cómo puede llegar a operar el control constitucional del ejercicio de la discrecionalidad política y administrativa en un constitucionalismo robusto que, como he apuntado, no tiene por qué hacer propios los presupuestos teóricos, ideológicos y metodológicos del neoconstitucionalismo, sino que se justifica sobre la base de la propias condiciones de posibilidad del contenido de la constitución.

Esto es así porque, a diferencia de las distintas perspectivas de la relación entre el derecho y el desarrollo económico en términos instrumentales y de las objeciones del instrumentalismo provenientes del neoconstitucionalismo, que coinciden en describir las funciones de la constitución en relación con sus efectos en otros sistemas sociales, bien sea moral o económico, la idea de orden constitucional que estoy tratando de formular penetra en el diseño institucional (organizacional y procedimental) de los sujetos normativos de las directrices (poderes públicos), exigiendo la justificación de cada decisión discrecional a la luz de las propias condiciones de posibilidad del cumplimiento de las obligaciones prescritas por la constitución.

Dicho en otros términos, la exigencia de que los poderes públicos tengan una organización y establezcan procedimientos tales que en el ejercicio de sus facultades discrecionales tomen decisiones oportunas y eficientes para el cumplimiento de sus responsabilidades —*i.e.*, deberes prescritos por directrices— no tiene su fundamento, ni en razones dependientes de su relación contingente con el crecimiento económico, ni razones sustantivas dependientes, en última instancia, de un valor moral, sino en razones “pragmáticas” (Lindblom, 1979); y (Llewellyn, 1940). Desde luego, es necesario especificar en qué consisten tales razones “pragmáticas” y ésta es, sin duda, una tarea que no es prudente intentar emprender aquí. Sin embargo, como trataré de mostrar en la última parte de este trabajo, creo que puedo esbozar algunas de sus características retomando las “buenas prácticas” constitucionales a las que antes me refería como condiciones del “imperio de la ley” y, más concretamente, a su proyección como condiciones de una conducta “racional” en las economías de mercado: previsibilidad; seguridad, competencia, bajos costos de transacción, etcétera.

Así pues, lo que voy a tratar de mostrar en las próximas páginas es que cuando una economía se configura fundamentalmente como un sistema de mercado en los términos que indicaba al principio, existe al menos una “tercera vía” para justificar la práctica del Estado de derecho a la luz de su importancia para el desarrollo económico. Insisto, al no adoptar un punto de vista externo, esta “tercera vía” no hace suya una concepción instrumentalista del derecho pero, al no adoptar un punto de vista moral, tampoco condiciona el estatus normativo al valor intrínseco (constitucional-moral) de las prácticas o a su relación necesaria con la satisfacción de derechos fundamentales.



Se trataría de una vía de fundamentación técnico-instrumental de los argumentos constitucionales cuya pertinencia depende fundamentalmente, como veremos, de su vinculación con los rasgos institucionales de los sujetos típicamente obligados por directrices: los poderes públicos. Pero antes de entrar en este último tramo del argumento general conviene hacer una recapitulación a propósito de las nociones básicas que he ido perfilando en las páginas anteriores.

En las páginas anteriores he perfilado un concepto técnico-instrumental de constitución económica como la organización de medios sociales para alcanzar fines valiosos. Esta noción de constitucionalismo se compeadece con una caracterización de las directrices o *polícies* como normas que prescriben realizar un objetivo en la mayor medida de lo posible pero, como vimos, este no es un obstáculo para considerar que este tipo de mandatos son susceptibles de configurar estándares de conducta. Este tipo de estándares de conducta se satisfacen mediante decisiones y/o acciones que responde a razones justificatorias prudenciales o de corrección técnica que, como apuntábamos, responden a la identificación, en las circunstancias concretas, del curso de acción oportuno y eficiente para realizar el objetivo prescrito. Veamos ahora, de manera muy general, cómo podrían formularse este tipo de políticas públicas —en particular, aquéllas que conocemos como políticas regulativas— orientadas hacia el desarrollo, tomando en cuenta que, como decía antes, las acciones públicas relacionadas la vida material de las sociedades contemporáneas —*i.e.*, con el desarrollo, independientemente de la concepción del mismo que se tenga— enfrenta una restricción institucional fundamental: está fundamentalmente organizada como economías capitalistas de mercado.

### Las políticas públicas en las economías de mercado y el desarrollo

Desde luego, dada la complejidad de la dimensión organizacional de la vida material, no es en absoluto sencillo identificar y aislar las acciones públicas con impacto en el desarrollo de las distintas sociedades. No obstante, creo que una buena parte de las “políticas” públicas relacionadas con los distintos patrones de desarrollo en las sociedades contemporáneas se pueden delimitar y diferenciar sobre la base de los objetivos institucionales específicos; es decir, atendiendo a los fines particulares de los participantes en distintos planos o momentos de la actividad normativa en cuestión.<sup>23</sup> En este sentido, para los fines de esta exposición, en vez de trazar una tipología excluyente, creo que resulta oportuno adoptar una perspectiva gradualista en la que se reconozcan objetivos más o menos específicos de la política pública en los distintos contextos y momentos de una actividad continua.

<sup>23</sup>No se olvide el lector que aunque haya muchas formas pertinentes de describir las políticas públicas, en este contexto me interesa su vertiente normativa, y no otras formas de entender el poder público, como el desplazamiento de recursos sociales o su carácter simbólico, positivo o negativo.



a) *Las políticas públicas dirigidas a organizar la actividad económica*. Una primera dimensión o, si se prefiere adoptar una aproximación secuencial, un primer momento de la actividad regulativa consiste en organizar la economía. Aquí, la actividad pública consiste en estructurar, sistematizar, constituir, etcétera, un conjunto de elementos normativos e institucionales sobre la base de un principio o de un conjunto de principios de organización. Estos elementos institucionales incluyen, entre otros, al derecho como sistema normativo, a las principales organizaciones sociales (el gobierno, las empresas, los sindicatos, las entidades financieras, etc.), a las distintas instituciones jurídicas particulares (el derecho de propiedad, la compraventa, el trabajo por cuenta ajena, etc.), a un amplio y variado conjunto de normas y valores que, quizá, cabe calificar como “cultura institucional”, etcétera.

Como he señalado, en lo que respecta a la forma específica en la que las sociedades organizan la producción y distribución de bienes económicos, estabilizan el sistema económico y legitiman las transferencias económicas particulares y, en especial, sus efectos distributivos, el principio fundamental de organización del sistema de mercado es que las relaciones económicas, definitivas del sistema económico son los intercambios regidos por el principio *quid pro quo*. La aplicación de este principio tiene tres implicaciones sistémicas particularmente importantes, que determinan las formas características del sistema regulativo en tanto que sistema institucional que organiza la economía en su conjunto.

En primer lugar, el acceso y la exclusión a los bienes económicos adopta básicamente la forma de derechos de propiedad; en segundo lugar, como consecuencia del elemento anterior, el alcance de las exigencias de asignación de bienes económicos está limitado por la capacidad de dar a cambio los derechos de propiedad y, en tercer lugar, la legitimidad de la asignación de bienes depende del acuerdo voluntario de quienes detentan los derechos de propiedad, lo cual introduce al autointerés como motivación psicológica dinamizadora del sistema económico. En otras palabras, las formas de acceso, los límites y los mecanismos operativos del sistema económico son configurados por el sistema jurídico a través, fundamentalmente del régimen de propiedad. Desde esta perspectiva, la forma y el contenido de las instituciones jurídicas moldea y subordina a las exigencias funcionales de la forma específica de organización económica, y no al revés. Es decir, la estructura institucional de la economía se *ordena* o se *diseña* en función de ciertas pretensiones y ciertos objetivos sociales expresados en las relaciones jurídicas: los derechos de propiedad.

En este orden de ideas, en relación con este principio funcional de coordinación social hay que recordar que el presupuesto conductual de la maximización de utilidad suele utilizarse como corolario del sistema en su conjunto: dado que todo acuerdo voluntario materializa los intereses de quienes lo realizan, toda asignación de derechos de propiedad que es resultado de transacciones voluntarias beneficia a los participantes y, por tanto, está legitimada internamente al sistema. La generación de este sistema de mercado es tanto el resultado de medidas intencionalmente dirigidas a ello, como el efecto de hábitos, valores sociales, cultura organizacional, etcétera. En este orden de ideas, la técnica fundamental de organización jurídica del mercado

consiste en la provisión de estructuras formalizadas para el intercambio de bienes y servicios: el derecho privado. Así pues, la regulación organiza o crea economías de mercado, en primer lugar, estableciendo derechos de exclusión respecto del acceso a bienes y servicios, haciéndolos susceptibles de ser intercambiados mediante acuerdos voluntarios de intercambio de derechos de propiedad y, en segundo lugar, sosteniendo estructuras institucionales que hagan estables los intercambios voluntarios mediante el derecho de contratos.

Así pues, si se considera que las instituciones de derecho privado, fundamentalmente los derechos de propiedad y el derecho de contratos, pero también, indirectamente, fórmulas jurídicas como la responsabilidad extracontractual y el régimen sucesorio, cumplen adecuadamente los objetivos sociales de asignación y distribución de bienes económicos, no resulta excesivamente complicado determinar la dimensión jurídica de las políticas regulativas de creación y estabilización de los mercados en tanto formas paradigmáticas de estructuración de los acuerdos voluntarios dentro del marco de la autonomía privada.

Ahora bien, si se reconoce —como me parece inevitable— la existencia de “límites” o “fallos” del mercado, la política regulativa dirigida por objetivos de eficiencia consistente en incentivar los acuerdos voluntarios como forma de coordinación económica mediante remoción barreras normativas (prohibiciones, licencias, estándares, etcétera), resulta mucho más difícil de justificar coherentemente. En cualquier caso, si vemos la organización del mercado como la estructuración normativa de los acuerdos voluntarios, la creación, la estabilización o el perfeccionamiento de mercados mediante la inhibición de estructuras regulativas de los acuerdos voluntarios propias del derecho público a favor de formas regulativas propias del derecho privado, es una elección regulativa y no, como suele sostenerse, un proceso de “desregulación” sin más.

Como resulta obvio, la transferencia de las funciones de coordinación social del espacio público al privado es una decisión que debe ser justificada en términos funcionales y que, desde luego, no tiene nada que ver con el retorno a una situación social “natural”, sino con decisiones implícitas de distribución de poder social que impactan directamente en patrones de desarrollo o subdesarrollo.

b) *Las políticas públicas como elementos de política económica.* El horizonte de las políticas públicas como elementos de “la” política económica es más limitado que su papel como factor de organización. De hecho, cualquier política económica tiene lugar dentro del marco del sistema económico de referencia, por lo que se encuentra limitada por los propios rasgos estructurales de esta última. En el caso del sistema de mercado, el propósito de las políticas públicas como elementos de la política económica es implementar, consolidar y desarrollar las condiciones normativas para la operación de mercados particulares. En este sentido, su función es primordialmente técnica y tiene dos objetivos concretos fundamentales: proteger y perfeccionar mercados en términos de su potencial eficiencia social.

Las políticas públicas protegen un mercado cuando, en primer lugar, desincentivan eficazmente la transferencia no voluntaria del control sobre bienes económicos y, en segundo lugar, cuando implementa mecanismos institucionales que hacen previsibles

los efectos de los intercambios voluntarios; esto es, cuando respaldan eficazmente las transferencias mediante procedimientos para prevenir o solucionar conflictos incluida, desde luego, la amenaza del uso fuerza.

Una política pública perfecciona o corrige un mercado en particular cuando a través de cambios normativos y transformaciones institucionales hace más eficientes las propiedades funcionales del mecanismo de mercado. Para ello, tiene que combatir los distintos límites estructurales de diseño de los mercados que conducen a que los intercambios voluntarios sean “deficientes” en términos de las propiedades sistémicas del propio mecanismo, y que, consecuentemente, hacen que los resultados de la operación de mercado específico no sean, en un momento dado, socialmente valiosos (falta de competencia; información insuficiente, excesivos los costes de transacción, etcétera).

c) *Las políticas públicas como límites de las transacciones voluntarias.* El horizonte de esta función de las políticas públicas es aún más estrecho que el anterior, pues no sólo da por sentado las estructuras de mercado como sistema de coordinación socioeconómica de referencia, sino que la actividad gubernamental tiene lugar a partir de la existencia —o la potencial existencia— de intercambios específicos en mercados particulares. La razón de ser de esta actividad gubernamental es que, en tanto arreglos institucionales, los mercados resultan inadecuados para resolver ciertos tipos de problemas y que, en ciertos casos, no sólo no contribuyen a gestionarlos sino que los agravan o, incluso, los generan.

La idea “límite” supone que los mercados son, por definición, formas de organización socioeconómica inadecuadas respecto de ciertos fines que considerados valiosos por la sociedad en cuestión. Por ello, sus resultados no pueden ser aceptados sin reservas. Esto implica, naturalmente, que desde un punto de vista de una concepción amplia del bienestar social, el ámbito del mercado debe limitarse sólo a las áreas y a las condiciones en las que realiza funciones valiosas en términos de fines u objetivos sociales autónomos respecto de la esfera de la economía.

Como se desprende de la anterior postulación de los horizontes de las políticas públicas respecto del desarrollo, dentro de sus respectivos sistemas político-económicos las sociedades contemporáneas llevan a cabo funciones de control y racionalización de la conducta social mediante la técnica jurídica compleja que llamamos “regulación”. Desde una perspectiva weberiana de la conformación del mercado como estructura social, la técnica de la regulación puede entenderse como procesos de “juridicación” del mercado, en los que las constituciones tienen un papel particularmente relevante en tanto referente del orden jurídico en su conjunto.

Como hemos visto, esta técnica se despliega en distintos niveles complementarios en los que las normas e instituciones jurídicas realizan tres grandes tipos de funciones básicas respecto de la conformación del sistema regulativo de una economía de mercado. En primer lugar, contribuyen a posibilitar la operación de los mercados como *mecanismos*. En segundo lugar, definen y delimitan los mercados como *institución* económica frente a otras instituciones sociales, en particular frente a los derechos subjetivos. Y, en tercer lugar, legitiman al mercado como *orden económico*. Detengá-

monos brevemente en cada una de estas funciones básicas que, en cierto modo, sintetizan lo que hemos visto hasta ahora.

### *La Constitución y los mercados como mecanismos*

Como hemos visto, el mercado puede analizarse como un mecanismo en el que la dinámica del intercambio voluntario entre individuos maximizadores de su utilidad individual genera un equilibrio en el que se maximiza la utilidad social (eficiencia social de los mercados). Desde esta perspectiva, la función primordial de las normas e instituciones jurídicas es posibilitar el funcionamiento del mecanismo de coordinación del mercado. Para ello realiza tres operaciones: primero, define el contenido de los acuerdos a través de la configuración de derechos de propiedad; segundo, delinea y estabiliza las formas de los acuerdos mediante el derecho de contratos y, tercero, establece procedimientos para garantizar o proteger los acuerdos por medio de la creación de procedimientos e instituciones encargados de dirimir conflictos y, en su caso, de implementar las resoluciones mediante el uso de la fuerza.

En este orden de cosas, una demanda adicional de intervención del poder político a través del derecho surge bien cuando los costes del funcionamiento del mercado no son insignificantes —esto es, cuando existen costes de transacción significativos—, bien cuando existen circunstancias que alteran los sistemas de incentivos y de precios requeridos para los intercambios idóneos para que la operación del mecanismo produzca los resultados satisfactorios —esto es, cuando tienen lugar “fallos” o “límites” del mercado, como falta de competencia, información asimétrica, etcétera—. En estos casos la regulación cumple otras dos funciones “técnicas” complementarias, reducir esos costes de transacción y corregir tales fallos.

En su conjunto, la función de la juridicación del mercado como mecanismo, aunque imprescindible resulta muy limitada, y se reduce, como ha quedado apuntado, a crear la infraestructura básica de los intercambios voluntarios y a reconstruir las condiciones necesarias, pero no suficientes, en las que tales acuerdos pueden llegar a generar estados de cosas socialmente deseables. Como consecuencia de ello, en este nivel la intervención autoritativa se considera legitimada sólo en la medida en la que la cooperación del derecho hace posibles los efectos individuales y sociales de los intercambios voluntarios, pero la asignación previa de derechos de propiedad, los resultados en la redistribución de bienes a través del mercado y, de manera enfática, la “eficiencia” social del proceso depende de la verificación de otras condiciones institucionales. Por ello, en tanto hace “aparecer” las asignaciones de mercado como producto del funcionamiento del propio mecanismo de mercado y no como consecuencia de decisiones autoritativas, puede decirse que la teoría estándar de la regulación tiene un sesgo ideológico.

Los puntos anteriores conducen a una amplia variedad de temas que debe abordar una teoría normativa de la regulación. No obstante, teniendo en cuenta la esquematización en que consiste este capítulo, lo que quisiera dejar apuntado ahora es que, en este nivel, la cooperación autoritativa de las normas e instituciones jurídicas con el

mercado debe consistir, fundamentalmente, en tres cosas: en que los derechos de propiedad estén bien definidos; en que los contratos privados se encuentren efectivamente respaldados por la coacción pública y, por último, en que los acuerdos reflejen sólo los derechos y obligaciones que las partes hayan querido incluir en la transacción.

### *La Constitución y la economía como sistema institucional*

En este nivel el mercado es visto como una forma específica de arreglo institucional que comparte relevancia económica con otros arreglos institucionales de naturaleza jurídica, política, social, cultural, etc., respecto de los cuales mantiene relaciones de afectación recíproca a través de normas, valores, decisiones, etc. Como he apuntado antes, desde la perspectiva institucional, el núcleo de la relación entre la autoridad y el mercado se asienta en la relación entre los intercambios voluntarios y los derechos subjetivos contenidos en el ordenamiento jurídico de referencia. Como consecuencia de ello, la función central de la regulación jurídica del mercado como institución consiste en establecer dos cosas: los límites del mercado y la oportunidad del mercado.

En relación con los límites de los mercados, la regulación jurídica establece el perfil que deben tener los acuerdos voluntarios cuando, entre las razones para su diseño institucional, no sólo se incluyen intereses económicos, sino también otro tipo de pretensiones jurídicas —en particular, derechos y libertades fundamentales—. Dicho en otras palabras, la regulación establece el espacio normativo para el mercado *vis à vis* el sistema jurídico. En este orden de cosas, la regulación debe responder a las condiciones en las que los acuerdos voluntarios son instrumentos idóneos para realizar ciertos fines sociales y, en particular, ciertos fines prescritos por normas jurídicas (Larrañaga 2001) y (Atienza y Ruiz Manero, 1996). Es decir, la regulación sólo debe implementar los acuerdos voluntarios cuando resulte un instrumento eficaz para producir estados de cosas que hagan previsible las condiciones materiales para la satisfacción de derechos individuales y sociales.

Por otra parte, las decisiones regulativas del mercado, que abordan los límites o perfiles de los mercados respecto del conjunto de pretensiones jurídicas, responden a razones de naturaleza *institutiva* o *constitutiva*. Es decir, responden, por un lado, a razones respecto de cuándo *puede existir* un mercado y, por otro, a razones a relativas a cuándo *debe existir* un mercado. Dicho brevemente, en este nivel la regulación tiene la función de perfilar a los mercados dentro del sistema institucional en su conjunto, marcando los límites del contenido éstos a la luz del sistema de derechos subjetivos. Por ello, el requisito básico de la legitimación de la regulación en este nivel consiste en sólo incluir dentro del mercado el tipo de derechos cuya titularidad sea susceptible de ser negociada, y cuya transferencia pueda llevarse a cabo mediante intercambios voluntarios —*i.e.*, derechos alienables.

Se puede decir, entonces, que la función primordial de la regulación en este nivel consiste en desvincular la satisfacción de ciertos derechos de los eventuales resultados de acuerdos voluntarios. Dicho en otras palabras, como veremos en el próximo capítulo,

en este orden de cosas el “correcto equilibrio” entre exigencias de justicia y de eficiencia consiste en proteger de manera efectiva a las razones que sustentan los derechos como “cartas de triunfo” frente a los intereses que guían los comportamientos de mercado (Dworkin, 1978). Establecer qué derechos deben ser protegidos y cuál debe ser el alcance y la fuerza de la protección corresponde a decisiones regulativas de segundo orden, cuyo fundamento y control depende del principio de legalidad o del principio de constitucionalidad, dependiendo del estatus normativo de los derechos subjetivos de que se trate. Pero, en todo caso, esta perspectiva nos recuerda que en una sociedad bien ordenada la compleja técnica regulativa se despliega *dentro* del conjunto del orden jurídico y no como sustituto de éste.

En síntesis, en el nivel del mercado como institución la autoridad intervendrá en los mercados de manera eficaz y, en esa medida, contará con la legitimidad de resultado cuando instituya mercados en los casos en que los acuerdos voluntarios sean la medida previsiblemente mejor para producir las condiciones materiales para la realización de derechos.

En este punto, las políticas públicas se relacionan con la política económica general que, a su vez, se evalúa a la luz de la satisfacción de derechos —en particular, de derechos fundamentales o humanos—. En el ámbito de las relaciones institucionales entre el mercado y el sistema jurídico la eficacia de la regulación equivale a la existencia de las condiciones materiales para el ejercicio de derechos subjetivos. Dicho en otras palabras, en el plano del mercado como institución la eficacia de la regulación —como organización, como política y como límite— depende de sus efectos en el desarrollo social.

### *La Constitución y el orden económico*

En este nivel la economía de mercado es vista como arreglo institucional totalizador que involucra los distintos aspectos de la vida y de la organización social. Aquí encontramos el problema de la estructuración del mercado en su conjunto y no sólo con el problema de sus límites normativos (el mercado como institución) o de las condiciones de su funcionamiento (el mercado como mecanismo). En este orden de cosas, la función central de la estructuración del mercado no se limita delinear las relaciones de mercado como esferas de autonomía para la persecución de intereses, sino que consiste en reconocer y legitimar a los intereses individuales como parámetro de las relaciones económicas en relación con las dimensiones sistémicas de las actividades de producción y distribución; como aquellas relacionadas con la sostenibilidad —ambiental, social, cultural—, de nuestras formas de vida.

### Bibliografía

- ALEXY, Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- ATIENZA, Manuel y Juan Ruiz Manero, *Las piezas del Derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, Ariel, Barcelona, 1996.

- ATIENZA Rodríguez, Manuel, *Constitución y argumentación*, Anuario de filosofía del derecho, núm. 24, 2007.
- BASSOLS COMA, Martín, *Constitución y sistema económico*, Madrid, Tecnos, 1985.
- BERLINER, Joseph, *The Economics of the Good Society*, Oxford, Basil Blackwell, 1999.
- BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, 1989.
- , *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 1989.
- BUCHANAN, James, *The Economics and Ethics of Constitutional Order*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1991.
- COMANDUCCI, Paolo, *Formas de (neo)constitucionalismo: un análisis metateórico*, Isonomía, núm. 16, México, abril de 2002.
- DAHL, Robert y Charles Lindblom, *Politics, Economics & Welfare*, New Brunswick, Transaction Publications, 2000.
- DAINTITH, Terence, *Regulation*, International Encyclopedia of Comparative Law, vol. XVIII, cap. 10, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1997.
- DAVIS, Kevin E., Trebilcock, Michael J., *Legal Reforms and Development*, Third World Quarterly, vol. 22, núm. 1, 2001.
- DWORKIN, Donald, *A Matter of Principle*, Cambridge MA, Harvard University Press, 1985.
- , *Taking Rights Seriously*, Cambridge MA, Harvard University Press.
- GUASTINI, Ricarno, *Estudios de teoría constitucional*, México, Fontamara, octubre de 2003.
- HART, H.L.A., *The Concept of Law*, Oxford, Clarendon Press, 1997.
- HIRSHMAN, Albert, *Rival views of market society and other Recent Essays*, Cambridge MA, Harvard University Press, 1992.
- LARRAÑAGA, Pablo, “La regulación de la economía global. Algunos retos para el constitucionalismo del siglo XXI”, en Rodolfo Gómez y Rodrigo Díez (coords.), *Teoría del derecho y argumentación jurídica*, Porrúa—Centro de Investigación e Informática Jurídica, México, 2012, pp. 193-228.
- LARRAÑAGA, Pablo, *Los juicios de responsabilidad por decisiones de política económica. Un ensayo de “indisciplina” académica*, Valencia, Fundación Universitaria San Pablo, C.E.U., 1999.
- , *Regulación. Técnica jurídica y razonamiento económico*, México, Porrúa, 2009.
- , *Responsabilidad del rol y directrices*, Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho, núm. 24, 2001.
- LINDBLOM, Charles, *Politics and Markets. The world’s Political Systems*, Nueva York, Basic Books, 1977.
- , *The Market System*, New Haven, Yale University Press, 2001.
- Llewellyn, Karl, *The Normative, the Legal and the Law Jobs*, Yale Law Journal, núm. 49, 1940.
- MACPHERSON, Crawford Brough, *Dilemas del liberalismo y el socialismo*, 1985.
- MATHIEU, Bertrand, Verpeaux Michel, *La constitutionnalisation des branches du droit*, 1985.
- MINONGUE, Martin, *Apples and Oranges: Problems in the Analysis of Comparative Regulatory Governance*, Centre of Regulation and Competition, Working Paper Series, núm. 94, 2005.
- NORTH, Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.
- , *Structure and Change in Economic History*, Nueva York, Norton, 1981.
- OGUS, Anthony, *The importance of Legal Infrastructure for Regulation (and Deregulation) in Developing Countries*, Centre of Regulation and Competition, Working Paper Series, núm. 65, 2004.

SALAZAR, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, FCE, 2006.

SEN, Amartya, *Development of Freedom*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1999.

SMITH, Adam, *The theory of Moral Sentiments*, Oxford, Clarendon Press, 1976.

TAMANAH, Brian, *Law as a Means to an End. Threat to the Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

TRUBEK, David, Galanter, Marc, *Scholars in Self-Estrangement: some reflections on the crisis in law and development studies*, Wisconsin Law Review, 1974.

WEBER, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1984.

WILLIAMSON, Oliver, *The Economic Institutions of Capitalism*, Nueva York, The Free Press, 1985.



## Resumen

La relación entre derechos humanos y derechos económicos se percibe cada día más cercana, aunque no por ello amigable. La cercanía a veces evidencia más sus diferencias. A partir de la reforma constitucional mexicana de junio de 2011, por la que se redefinió la preponderancia de los derechos humanos en nuestro régimen interno, se ha vuelto impostergable tomar como referencia al derecho internacional multilateral de derechos humanos para la construcción de la nueva realidad jurídica de nuestros tiempos.

La perspectiva en este trabajo consiste en ubicar a la regulación estatal de los servicios públicos y del abastecimiento de mercancías para satisfacción de necesidades sociales, así como para el impulso al desarrollo, puntos de coyuntura entre derechos humanos y políticas públicas, no con ánimo de delimitar sus fronteras sino de entender que unos y otras forman parte del Estado nacional, aunque no son derechos necesariamente contruidos al interior de sus fronteras; de hecho, son derechos mayoritariamente creados desde escenarios internacionales y requieren permear en todos los Estados.

La competencia, como factor real del dinamismo económico de un país, tiene que producir también beneficios sociales y ser un aliado del crecimiento con perspectiva de derechos humanos. La única manera en la que los derechos humanos terminarán con este aparente divorcio de los derechos económicos es encontrando vías de comunicación y de colaboración, siempre teniendo como meta la protección de valores supremos como el medio ambiente, la salud, la seguridad y en general, los derechos humanos.

## Sumario

Resumen . . . . .	895
Introducción . . . . .	896
Derechos humanos frente a derechos económicos. . . . .	897
Competencia económica y desarrollo. . . . .	902
Criterio diferenciado para valorar la competencia frente al desarrollo y los derechos humanos . . . . .	906
Reflexión final . . . . .	908
Bibliografía . . . . .	909

## Introducción

El combate a los monopolios fue incluido en nuestro orden constitucional desde 1857, con lo que México fue uno de los pioneros en regular esta materia en este rango, aunque su ley reglamentaria no haya surgido sino hasta 1992, al igual que la creación del organismo regulador.<sup>1</sup> Después de ese largo letargo entramos tarde pero de lleno a la regulación en esta materia.

La Constitución centenaria de 1917 también la reguló. En el Diario de Debates del Constituyente del 17, se explicaba, sobre este tema, que “[...] un país como el nuestro, en el que debe dejarse el mayor campo de libertad posible al comercio y a la industria, y solamente como medida de orden y para garantizar debidamente los derechos tanto de las personas como de la nación misma, se reserva a ésta [...]”.<sup>2</sup> Se entiende desde entonces que la regulación sobre esta materia queda reservada a distorsiones que alteren el orden económico en perjuicio de la población y de los sectores productivos.

El 11 de junio de 2013 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el decreto por el que se reformaron y adicionaron los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de nuestra Constitución, principalmente en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica. En el tema particular de competencia, destaca sólo algunos de los objetivos relevantes:

1. Dotó a la Comisión Federal de Competencia Económica, de autonomía constitucional, con independencia y mayores atribuciones para conseguir la libre concurrencia y competencia económica. Algunas acciones consisten en:
  - a. ordenar medidas para eliminar barreras a la libre concurrencia y la competencia económica;
  - b. regular el acceso a insumos esenciales; y
  - c. ordenar la desincorporación de agentes económicos.<sup>3</sup>
2. Establecer un diseño institucional con un esquema de pesos y contrapesos que separa las funciones en la aplicación de la ley, de tal forma que la autoridad que investigue, no sea la misma que resuelva, y que quien resuelva, no sea la misma que revise dichas resoluciones.
3. Se eliminaron los medios de impugnación ordinarios que se utilizaban con fines dilatorios de los procedimientos, pero garantizando la legalidad con el juicio de amparo, el que se establece sin suspensión del acto reclamado, salvo para multas y desincorporación de agentes económicos.

Para complementar a esta reforma, el 23 de mayo de 2014 se publicó en el *DOF* la ley reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de libre concurrencia y competencia económica, con la que se da cumplimiento a los objetivos de la reforma

<sup>1</sup>Núñez Melgoza, Javier. Competencia económica, un derecho fundamental. Mensaje en el portal de la Comisión Federal de Competencia Económica, tomado de [www.cofece.gob.mx](http://www.cofece.gob.mx) (consultado el 30 de abril de 2016).

<sup>2</sup>Constitución Política de 1917. *Diario de los Debates. Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917*, tomo II, edición facsimilar; Cámara de Diputados, LXIII Legislatura. México, 2016. pp. 237-239.

<sup>3</sup>Reforma de competencia económica. Gobierno de la República, disponible en <http://bibliotecadigital.tamaulipas.gob.mx/archivos/descargas/e6588f5c636c2362019e4bcaa18a50520d04954d.pdf>.

constitucional y se perfila a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) como un órgano garante e independiente, con amplias facultades para sancionar prácticas anticompetitivas que lesionan intereses relacionados con el consumo y el desarrollo económico nacional.

El Plan Estratégico 2014-2017 de la COFECE propone, en su Objetivo III, contribuir al crecimiento económico y al bienestar de la sociedad a través del impulso a la libre competencia en los mercados. El vínculo entre competencia, crecimiento económico y bienestar social son muy estrechos en los compromisos de regulación nacional.

Núñez sostiene que “[...] el rol de la política de competencia, más allá de su objetivo esencial de beneficiar a los consumidores, mediante precios más bajos, mayor calidad y variedad de bienes, debe ser el de apoyar las políticas orientadas al crecimiento y bienestar social.”<sup>4</sup> Las políticas públicas, todas, tienen en su objetivo central conseguir esta meta, aunque todas llegan por caminos diferentes. En el tema de competencia es imprescindible tomar en cuenta las necesidades de la población y construir andamios jurídicos y regulatorios que consoliden al desarrollo económico, pero sin perder de vista el respeto permanente de los derechos humanos, que pueden verse afectados con regímenes monopólicos, pero que encuentran, por otro lado, oportunidades de crecimiento con leyes y políticas que promuevan la libre competencia y concurrencia de actores económicos de cualquier naturaleza.

### Derechos humanos frente a derechos económicos

La reforma constitucional de 2011, además de posicionar a los derechos humanos en un nivel superior, consiguió hacer del artículo 133 una norma constitucional obsoleta para efectos prácticos. La jerarquía normativa, cuando se habla de derechos humanos, es distinta de la que se emplea bajo estándares legales o convencionales de otra naturaleza.

El conjunto de tratados internacionales sobre derechos humanos que forman parte ahora de la cúspide normativa mexicana es enorme, pero lo es más la complejidad que representa no tener la certeza del número exacto de convenios y de normas independientes con carácter de derechos humanos incluidas en convenios que no son originalmente de esta naturaleza.

Los derechos humanos son muchos y son de naturaleza variada. Su número y carácter jerárquicamente inexacto son el escenario perfecto para la interpretación subjetiva, e incluso deficiente por parte de autoridades nacionales y de jueces y árbitros internacionales.

Pero ¿hay derechos humanos económicos? Es preciso partir de la idea de que todo aquello que tiene relación con el ser humano es derecho humano, no sólo por su intervención sino porque puede ser exigible. Los derechos económicos son exigibles bajo determinadas circunstancias, pero bajo otras no. Puedo exigir que se me pague el salario que devengué por trabajo realizado, pero no puedo exigir que se me contrate en

<sup>4</sup>Javier Núñez Melgoza, *op. cit.*

cualquier momento para desempeñarlo. Puedo exigir que se me otorgue la mercancía que he comprado, mas no puedo exigirla en condiciones de desabasto.

Los derechos económicos son exigibles siempre que no existan distorsiones o condiciones irregulares del mercado y de la sociedad en general. Es por ello que siempre que se intenta confrontar derechos económicos con derechos sociales, éstos se perciben generalmente por encima de aquéllos.<sup>5</sup> Los estímulos sociales cambian bajo muy variadas circunstancias y con esto determinan las condiciones imperantes en el ámbito económico, de la misma forma que ante crisis económicas algunos derechos sociales se vuelven menos exigibles. En circunstancias de crisis económica no puede exigirse mayor inversión para garantizar mejor transporte, vivienda, servicios de salud o de educación, aunque derechos como la vida, la salud o la seguridad mantienen su vigencia ya que difícilmente los gobiernos sacrifican lo poco con lo que cuentan para devaluar estos valores sensibles de la sociedad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha reconocido en ciertos derechos económicos derechos humanos que gozan de protección en los términos que cualquier otro de esa misma naturaleza. Así lo expresa el siguiente criterio:

Consumidor o usuario de servicios financieros. El acceso al mercado en condiciones de libre competencia y concurrencia, es un derecho humano protegido por el artículo 28, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 28, párrafos primero y segundo, de la Constitución Federal que reconoce un derecho humano del consumidor que tiene diversas facetas, pues por un lado establece una prohibición de existencia de monopolios, prácticas monopólicas, estancos y exenciones de impuestos, así como las prohibiciones a título de protección a la industria, en los términos previstos por las leyes. Por esa razón, se dispone que la ley castigará severamente y que debe ser perseguido con eficacia por las autoridades, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social. *Con esa prohibición, lo que se reconoce implícitamente es un derecho humano de la persona en su vertiente de consumidor frente al abuso de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que impidan la libre competencia y la libre concurrencia en el mercado que tenga como finalidad generar una ventaja en perjuicio de las demás personas, determinadas o indeterminadas.* Es decir, el Constituyente parte del hecho de que existe una desigualdad en el mercado que es necesario atemperar y sobre todo que debe protegerse al consumidor como una parte débil de la relación económica ante la situación de escasez de bienes o servicios o de claro predominio de los proveedores

<sup>5</sup>Aunque la Corte Interamericana ha dejado muy claro este punto cuando expresó: “Habrá ocasión, pues, de subrayar de nueva cuenta la jerarquía de esos derechos (económicos, sociales y culturales), que no tienen menor rango que los civiles y los políticos. En rigor, ambas categorías se complementan mutuamente y constituyen, en su conjunto, el “estatuto básico” del ser humano en la hora actual”, caso “Cinco pensionistas vs. Perú” (28 de febrero de 2003), pp. 142-143.

de servicios o propietarios de bienes o mercancías, que implique una afectación a su patrimonio como producto de esa relación asimétrica o desigual.

Décima Época, libro XIV, noviembre de 2012, tomo 3, Tesis aislada I.3º.C. 51 C (10a.) del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, p. 1848.

Por otra parte, la defensa de derechos económicos se relaciona estrechamente con la seguridad jurídica. Lo económico es algo que los teóricos jurídicos más serios están dispuestos a sacrificar en un escenario de confrontación de derechos, una premisa que se complica cuando en la defensa de estos derechos económicos se interpone la violación de derechos procesales. Un ejemplo de esto es el derecho de propiedad. La propiedad es algo relativo ya que puedo tener título de mi casa pero ello no impide que pueda ser expropiada bajo criterios legales específicos. Lo anterior significa que la propiedad es algo que puede sustraerse si hay intereses superiores que avalen su deterioro. Pero, aunque existan intereses superiores como construir una autopista que conecte dos poblaciones gracias a que pasaría por el lugar en el que está construida mi casa, cualquier falla procesal que me deje en estado de indefensión jurídica podría ser suficiente para impedir (con el aval correspondiente del tribunal) su construcción, aunque existan derechos superiores al mío de propiedad.

Desde otra perspectiva siguiendo con el tema de la expropiación, ésta se presenta cuando hay intereses superiores al particular, pero no por esta subordinación jurídica se destruye una en beneficio de la otra, todo lo contrario, lo que sucede es que el derecho de propiedad simplemente se transforma de ser un título de propiedad a ser ahora, después de la indemnización correspondiente, una cuenta bancaria con el monto de esta indemnización gubernamental.

Más importante que la expropiación por sí misma es lo que hace relevante su decisión. Las políticas públicas y su regulación, que son en el fondo motivaciones reales que determinan aquellos valores supremos de toda sociedad en cada momento, son además las guías jurídicas y políticas de cualquier gobierno para garantizar la protección de ciertos derechos y establecer parámetros de compensación ante la erosión de otros que se determinan como inferiores bajo el mismo contexto de tiempo y lugar.

Desde esta perspectiva se ha cuestionado en algunas ocasiones el hecho de que las empresas sean titulares de derechos humanos, a lo que la SCJN ya ha reconocido que las personas morales tienen derechos, aunque sólo en la medida en que tales derechos resulten necesarios para la consecución de sus fines y la protección de su existencia e identidad, así como el libre desarrollo de sus actividades.<sup>6</sup> Esta decisión, antes que resolver la pregunta inicial, deja muchas más preguntas en el camino y confronta la arraigada opinión de Ferrajoli sobre la duda de que la propiedad sea un derecho humano. Para este autor hay diferencia entre los derechos fundamentales y los patrimoniales, ya que los primeros son universales, indisponibles, inalienables, invio-

<sup>6</sup>Alejandra Medina Mora F., Pedro Salazar Ugarte y Daniel Vázquez, *Derechos Humanos y Restricciones. Los dilemas de la justicia*, Porrúa-UNAM, México, 2015, p. 79 y nota a pie 83 (Contradicción de tesis 360/2013, basada en los criterios sustentados por el Segundo Tribunal en Materia Administrativa del Cuarto Circuito (Tesis aislada IV.2º.A.30 K [10a.]) y el diverso emitido por el Segundo Tribunal en Materia Administrativa del Séptimo Circuito (Tesis aislada VII.2º.A.2 K [10a.])).

lables, intransigibles y personalísimos, a diferencia de los derechos patrimoniales que están sujetos a vicisitudes que pueden constituirlos, modificarlos o extinguirlos por medio de actos jurídicos.<sup>7</sup> Existen, no obstante este criterio, opiniones que dan mayor peso al derecho de propiedad como derecho humano, aunque evitando el conflicto con otros derechos humanos claramente superiores.

Por ejemplo, Herdegen considera de forma similar a lo que sucede respecto de la protección de los derechos fundamentales en el plano constitucional, que la protección internacional de los derechos humanos no se limita a la estrecha esfera privada, sino que también se extiende a la actividad empresarial. Sin embargo, la influencia de los “derechos humanos clásicos” sobre la vida económica aún no se reconoce hoy en día en toda su extensión.<sup>8</sup> En mi opinión, no creo que el tiempo esté acercando este reconocimiento, más por el contrario.

La tentación de caer en el debate innecesario de jerarquizar derechos humanos con derechos económicos, en donde siempre salen vencedores los primeros, hace del análisis jurídico algo que poco contribuye a la construcción de una sociedad de mayores libertades en la que se busca fortalecer el estado de derecho. La tendencia de suprimir a toda costa los derechos económicos que entran en conflicto con derechos individuales o intereses sociales debería de ceder su espacio a un debate más serio sobre la armonización de posturas. Del mismo modo, la protección de derechos individuales como de derechos colectivos tendría que buscar soluciones menos en pro de la jerarquía y más hacia el acercamiento de sus intereses.

Así lo expresó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) cuando argumentaba que “Ni los derechos colectivos de la comunidad se confunden con los de sus integrantes, ni los derechos individuales de éstos se absorben o resumen en aquéllos [...] No existe conflicto entre ambos, sino concurrencia y mutua dependencia. Finalmente, la vida colectiva se instala en la vida individual, y esta misma adquiere tono y calidad en el marco de la existencia colectiva”.<sup>9</sup>

La propiedad privada se ha reconocido como un derecho humano desde hace mucho tiempo ya, pero poco a poco ha ido perdiendo peso frente a otros derechos y una de las razones principales es esta que se menciona, la que lo confronta con otros derechos. El libre desarrollo de la personalidad, explica Herdegen, presupone las condiciones materiales para la realización del proyecto de vida individual; aquí radica el significado del derecho a la propiedad privada como derecho humano. Sin embargo, en el Derecho consuetudinario internacional tradicional sólo se protege la propiedad privada de los extranjeros.<sup>10</sup>

Es precisamente en este punto en donde hay que tener mucho cuidado. La defensa de los derechos humanos, especialmente de aquellos en los que se ve involucrada

<sup>7</sup>*Ibid.*, p. 82.

<sup>8</sup>Matthias Herdegen, *Derecho Económico Internacional*, UNAM-Konrad Adenauer Stiftung y Universidad del Rosario, Colombia, 2012, p. 117.

<sup>9</sup>Sergio García Ramírez, Votos particulares en la Corte IDH, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2014, caso “Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala” (19 de noviembre de 2004. Reparaciones), p. 193.

<sup>10</sup>Herdegen, *op. cit.*, p. 117.

la propiedad, mientras reciben un trato subordinado en tribunales y cortes nacionales, al igual que en instancias internacionales de derechos humanos, reciben por otra parte un trato distinto cuando se defienden en tribunales comerciales o de inversión, que han proliferado en las últimas décadas.

Con todo esto, lo que quiero decir es que la defensa de estos derechos de propiedad, más allá de que se les dé el tratamiento o no de derechos humanos, están defendiéndose en instancias judiciales nacionales al mismo tiempo que en tribunales especializados en derechos humanos, pero de igual manera en arbitrajes de inversión internacionales<sup>11</sup> en donde un laudo condenatorio al Estado ha de ser visto como una decisión internacional que autoridades administrativas o judiciales de este Estado deberán de cumplir, más allá de su ponderación con otros derechos. De ahí la necesidad de armonizar la protección jurídica al más alto nivel y desde una perspectiva multifocal.

Sólo para completar esta idea, sirva la opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso “Cinco pensionistas vs. Perú” (28 de febrero de 2003), que sobre el tema de subordinación o no de derechos, expresó que “Habrá ocasión, pues, de subrayar de nueva cuenta la jerarquía de esos derechos (económicos, sociales y culturales), que no tienen menor rango que los civiles y los políticos. En rigor, ambas categorías se complementan mutuamente y constituyen, en su conjunto, el “estatuto básico” del ser humano en la hora actual. El Estado, comprometido a observar sin condición ni demora los derechos civiles y políticos, debe aplicar el mayor esfuerzo a la pronta y completa efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, disponiendo para ello de los recursos a su alcance y evitando retrocesos que mermarían ese “estatuto básico”.<sup>12</sup>

Respecto de la primacía de los derechos humanos por encima de los derechos de inversión, también existen precedentes que definen este conflicto a favor de los derechos humanos, lo cual no resuelve el problema en última instancia. La Corte Interamericana lo ha resuelto así: “En el asunto Sawhoyamaya, la Corte Interamericana de Derechos Humanos abordó la relación entre la protección convencional de los derechos humanos y los acuerdos de protección de inversiones, constatando la primacía de los derechos humanos”.<sup>13</sup>

Este precedente, aplicado así sin mayor argumento, deja pocas dudas a la discusión. Sin embargo, la afectación que se hace de derechos de inversión, por más subordinados que estén respecto de otros derechos, deja siempre al reclamante con la posibilidad de obtener la indemnización correspondiente por el daño, aunque el reclamante quede impedido de salir adelante con su pretensión. Es decir, el inversionista demandante puede y debe ser indemnizado con total independencia de que el tribunal de inversión reconozca en la defensa del Estado un argumento sólido respecto de derechos humanos

<sup>11</sup>Aunque la defensa de estos derechos puede transformarse en defensa de derechos procesales, como denegación de justicia, faltas al debido proceso que, siendo derechos humanos procesales, en última instancia defienden a la propiedad, en una clara desviación de un derecho por otro.

<sup>12</sup>Sergio García Ramírez, *op. cit.*, pp. 142-143.

<sup>13</sup>Mathias Herdegen, *op. cit.*, p. 120. Nota 325. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay”, serie C, vol. 146 (2006), apartado 140.

al expropiar. Gana el Estado impidiendo la realización o continuación de la inversión, pero ello no impide la indemnización correspondiente.<sup>14</sup>

## Competencia económica y desarrollo

La competencia forma parte del quehacer cotidiano de países y empresas en casi todo el mundo. Competir requiere de estrategia, de inversión, de innovación para las empresas, en tanto que para los gobiernos refleja control, orden y planeación de sus políticas públicas. En un escenario de comercio global como el que tenemos, la competencia juega un papel preponderante para el crecimiento y la estabilidad.

La competencia, dice Godfrey, proporciona a las empresas incentivos permanentes para hacer más eficiente su producción y distribución, para adoptar mejor tecnología, y para innovar. Estas fuentes de mejora en la productividad repercuten en crecimiento y en reducción de la pobreza.<sup>15</sup>

La competencia cumple con la función de generar equidad entre empresas, fomentar la actividad empresarial y la eficiencia, pero también proporcionar al consumidor más opciones de elección, disminuir los precios de productos y servicios, así como mejorar su calidad.

En un ambiente de libre competencia, las empresas realizan su actividad también bajo criterios de competitividad, lo que significa que deben de esforzarse para obtener mayor presencia comercial y preferencia de los consumidores, por encima de sus competidores. Esta “guerra” comercial que nace de manera irremediable cuando se crean reglas equitativas para competir es el escenario que aprovechan las empresas para acaparar mercados nacionales y globales, y se ha convertido en el objetivo (obsesión en algunos casos) de muchas corporaciones nacionales y multinacionales.

El gran temor de quedar a la zaga o quizá eliminados en la competencia, es actualmente el nombre del juego, se le denomina generalmente tener “presencia comercial”. Nadie quiere ser desplazado por sus competidores y para ello, las empresas son capaces de hacer muchas maniobras, algunas de ellas no muy loables para mantenerse en lugares de privilegio que les reporten alza en sus acciones, contratos gubernamentales jugosos, entre otros beneficios. Desplazar a sus competidores se ha convertido, sin duda, en un objetivo tan legítimo como el de obtener ganancias.

En este sentido, como dice la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), “la competencia es la “supervivencia del más apto” y por ello puede decirse que la competencia mata a la competencia”.<sup>16</sup> Lo cual es en estricto

<sup>14</sup>Así lo resolvió el tribunal del CIADI, en el caso “Compañía del Desarrollo de Santa Elena, SA vs. Costa Rica”. CIADI, 2000. El tribunal consideró que el propósito de una expropiación, sin importar lo plausible que sea, no altera su carácter de expropiación, por lo que debe de ser indemnizada.

<sup>15</sup>Godfrey, Nick. *Why is Competition Important for Growth and Poverty Reduction?* VII Global Forum on International Investment (OECD 2008), disponible en <http://www.oecd.org/investment/globalforum/40315399.pdf>.

<sup>16</sup>UNCTAD, “La relación entre la competencia, la competitividad y el desarrollo”. Nota de exposición de problemas preparada por la secretaria. Documento: TD/B/COM.2/CLP/30, del 23 de mayo de 2002.



sentido cierto, aunque el concepto es llevado al extremo porque no es la regla general que una empresa desplace irremediamente a las demás menos poderosas. El gobierno de cada país tiene la responsabilidad de que al aplicar las leyes y establecer regulaciones, se logre el sano equilibrio en beneficio del desarrollo económico. Cómo lograrlo, al flexibilizar las barreras legales y regulatorias a la entrada y a la salida de inversiones, al fortalecer el estado de derecho y la seguridad, combatiendo la corrupción, así como al generar políticas públicas que tengan sentido, enfocadas hacia el desarrollo, no al proteccionismo y al fortalecimiento de los monopolios naturales del Estado.

Cuando las empresas reportan pérdidas tienden a disminuir su inversión en innovación; esto generalmente se substituye con recortes en gastos, recortes salariales, de personal, además de medidas de sacrificio que, con la complicidad de gobiernos corruptos y al margen del cumplimiento de la ley, están asociadas con el demérito de valores supremos como el medio ambiente y el respeto de los derechos humanos.

La competencia pues, como valor social, asociada con el objetivo de competitividad empresarial, no las hace necesariamente aliadas del desarrollo nacional, claro que pueden serlo, pero ello depende de factores que no están a su alcance en todo momento. Las variaciones del mercado, las alianzas estratégicas, las crisis económicas, el desabasto y los cambios frecuentes del comportamiento del mercado —de los consumidores en especial (i.e modas)—, son algunos de los factores que determinan el aumento o la disminución del valor de una compañía en los mercados globales.

Al Estado le corresponde fomentar escenarios de competencia para generar condiciones más favorables para sus consumidores nacionales, desde una perspectiva básica de la competencia, aunque no debemos olvidar que el Estado también tiene intereses, y fortalecer a sus empresas nacionales es uno muy importante para cualquier gobierno; en tanto que las empresas buscan no perder espacios de privilegio en estos mercados y para ello hacen uso de sus estrategias de mercado, también por hacerse socios del gobierno en turno, de ahí la gran relevancia de las compras gubernamentales como política comercial internacional.<sup>17</sup> Visto así de simple, buscar estrategias favorables para gobiernos y empresas podría no ser tan complicado. Pero lo que no debemos olvidar es que el Estado también tiene obligaciones (cada día más) con respecto a la comunidad internacional que le determinan su actuar y hacen que los escenarios comerciales queden subordinados a intereses y valores superiores.

Sobre la importancia de las compras gubernamentales para fortalecer la competencia, el preámbulo de la Ley modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Mercantil Internacional (CNUDMI) sobre la contratación pública, de 2011, indica que uno de los principales objetivos de la contratación pública es “Proveer la competencia entre proveedores o contratistas en orden al suministro del objeto del contrato adjudicable”.<sup>18</sup>

<sup>17</sup>El Acuerdo sobre Compras del Sector Público, de la OMC, es uno de los esfuerzos más recurrentes para lograr que la competencia no sólo sea tarea de las empresas, sino un objetivo más del Estado para lograr el desarrollo económico. México no es suscriptor de este Acuerdo, aunque sea Miembro fundador de la OMC.

<sup>18</sup>UNCTAD. “La política de la competencia y las adquisiciones del sector público”. Nota de la Secretaría. Documento: TD/B/C.I/CLP/14, del 27 de abril de 2012, p. 6.

Siendo el gobierno el principal contratista de un país, es lógico pensar que las empresas e inversionistas nacionales y extranjeros busquen por todos los medios ser sus clientes. Si el gobierno le da poder a empresas dominantes, que se coluden entre sí para venderle a precios mayores de lo normal, se producen distorsiones comerciales, con lo que no se podría esperar un orden jurídico equitativo en dicho país. Este escenario es propicio para la corrupción y el desarrollo de monopolios y prácticas afines.

Empresas que logran posicionarse como altamente rentables y socialmente responsables tienen la ventaja comparativa respecto de sus competidoras que buscan obtener lugares residuales en zonas comerciales que no acaparan las empresas modelo; pero también hay otras que se saben fuera del mercado preferencial, que se reconocen incapaces de ser competitivas con respecto a las anteriores, y buscan sacrificar calidad, al tiempo que operan al margen de la ley (con productos pirata, contrabando, corrupción), sacrificando innovación y sin otorgar garantías de calidad a sus productos, pero que siguen teniendo un mercado cómodo que les brinda ganancias y presencia comercial en mercados negros en donde los gobiernos no han sido capaces de combatir ni siquiera con la ley en la mano.

Por lo que toca a la relación entre competencia económica y derechos humanos, entiendo que si la competencia es una herramienta para lograr mayores beneficios a la sociedad, su buen logro repercutirá necesariamente en la consecución de los objetivos centrales de cualquier Estado. Es decir, un escenario de competencia que logre disminuir los precios de muchos productos indispensables para satisfacer necesidades básicas de la población, será al mismo tiempo una política exitosa para lograr que derechos humanos básicos como la alimentación, salud, transporte, entre otros, sean alcanzados y el Estado se perciba garantista de estos derechos.

Por el contrario, las fallas del Estado para alcanzar estos objetivos básicos de la población se percibirán necesariamente como detonadores de violaciones de derechos humanos. La falta de una buena construcción de políticas de competencia que derivan en el establecimiento de cárteles económicos que controlan precios, calidad, redes de producción y de distribución, que impiden innovación, que pagan bajos salarios y no dan prestaciones mínimas de ley, es un reflejo de violación por omisión del Estado respecto de derechos humanos. Digo detonadores porque las fallas del Estado en la protección de derechos humanos no siempre son el resultado de una acción u omisión concreta, sino la suma de fallas en leyes, políticas públicas, abusos o negligencias de sus autoridades que, todas juntas, hacen de estos derechos humanos algo inexistente o indefendible bajo estándares normales.

La competencia económica vista de manera independiente no es garante de derechos humanos, pero sin duda es un precursor de gran relevancia para su defensa, al igual que sus fallas lo son para el deterioro de los mismos. Una parte muy importante de las leyes y políticas públicas en materia de competencia que fortalecen o debilitan a los derechos humanos en una sociedad global como en la que vivimos, radica en su congruencia y armonización. La construcción de estos derechos desde la instancia nacional no puede ser suficiente porque ningún país es tan autónomo que sus instrumentos jurídicos y políticos sean capaces de dar solución a problemas globales.

Para García Ramírez “el tema no se resume en la mera existencia de un deber a cargo del Estado, que deberá orientar sus tareas en el sentido que esa obligación establece, teniendo a los individuos como simples testigos a la expectativa de que el Estado cumpla el deber que le atribuye la Convención (Americana de Derechos Humanos). Esta constituye una normativa sobre derechos humanos, precisamente, no apenas sobre obligaciones generales de los Estados”.<sup>19</sup>

Esta premisa, como base, dispone que una vez que un derecho entra en la esfera de protección de derechos humanos, tiene que protegerse y no sólo analizarse desde la perspectiva del cumplimiento o no del Estado respecto de sus obligaciones. Es por ello que tendría que analizarse de forma más amplia cuando la deficiente regulación estatal que permite o tolera monopolios y demás prácticas de distorsión del mercado, es generadora en mayor o menor medida, de violaciones a derechos amparados por los convenios sobre derechos humanos. En cuyo caso tendría que atacarse la causa y no sólo el efecto que derive en la sanción correspondiente.

La competencia pues, es una plataforma para el desarrollo, una garantía de que los avances o retrocesos en materia económica no estarán influenciados por distorsiones creadas por intereses cuyo único propósito sea el beneficio individual. La tarea del Estado en esta materia consiste específicamente en garantizar que los actores económicos no pierdan de vista el desarrollo y se abstengan de propiciar condiciones adversas que impidan que el Estado realice su tarea de proveer a la población de bienes y servicios en las mejores condiciones de mercado posibles (especialmente si se trata de bienes y servicios de consumo básico para la sociedad). Por lo mismo, las autoridades estatales tienen también la obligación y para ello están las buenas leyes y políticas públicas, para no constituirse en aliadas de empresas que buscan el beneficio económico máximo sin tomar en cuenta los objetivos prioritarios de satisfacción de necesidades sociales.

Sin duda, una eficiente regulación sobre el tema que tome en cuenta los derechos económicos como la propiedad, pero que coloque en el centro al desarrollo económico y la protección de derechos humanos, individuales o gremiales, tendría que repercutir en buenos resultados para ambas vías: la competencia de empresas eficientes con ganancias en un mercado abierto como el nuestro, al tiempo que la satisfacción de necesidades indispensables, aunque también de cualquier otro tipo para la gran variedad de consumidores y usuarios de servicios públicos y privados.

En suma, se requiere que haya competencia porque un país no puede satisfacer todas las necesidades de su población. Al permitir que actores privados se involucren proveyendo de mercancías y servicios, básicos y no, se logra que estos factores económicos lleguen a todos los rincones del país. Sin competencia, los canales de producción y de distribución estarían viciados por precios altos, mala calidad, falta de interés de las compañías de llegar a zonas de difícil acceso, todo ello conlleva afectación especialmente de los sectores menos favorecidos, como las comunidades rurales.

<sup>19</sup>García Ramírez, *op. cit.*, p. 143.

## Criterio diferenciado para valorar la competencia frente al desarrollo y los derechos humanos

La competencia, o su ausencia, no se debe medir de igual manera en todas las mercancías y en todos los servicios, como tampoco podemos colocar a todas las sociedades en el mismo criterio de análisis, pues en estas diferencias está nuestra capacidad para entender su vinculación o no con los derechos humanos. Por ejemplo, no puede tener el mismo efecto la falta de competencia en artículos de piel importados, de alto precio y que satisfacen exclusivamente necesidades artificiales de gente cuyo principal criterio de compra es la marca y no el precio, como tampoco los servicios de gran turismo, a los que sólo puede acceder un grupo selecto en cada país. En ambos casos, la falta de competencia seguro conlleva todos los vicios inherentes a ella, pero al final, los que estaban dispuestos a adquirir mercancías y servicios a precios excesivos, lo estarán de cualquier forma con mayores precios o con un solo distribuidor, ya que su obtención es símbolo de estatus social, son productos y servicios codiciados en cualquier sociedad del mundo. Por lo mismo, promover su competencia sería incluso contraproducente en sectores sociales y económicos que privilegian la exclusividad, antes que la disponibilidad.

Por otro lado, la falta de competencia en productos indispensables para la satisfacción de necesidades básicas y de supervivencia como comida, vestido (no lujoso), salud, vivienda, así como servicios básicos como agua, luz, salud, educación (¿Internet?), etcétera, deriva en afectaciones personales que trascienden a lo meramente económico, pues su carencia produce otros males que pueden involucrar otros valores como la vida, la seguridad, la comunicación o la estabilidad en el empleo. Véase como ejemplo lo que sucede en Venezuela en estos días. El hecho de que no se pueda producir Coca-Cola<sup>20</sup> por la falta de producción de azúcar o la local cerveza “Polar” por escasez de producción de malta, no pueden verse como carencias básicas porque la Coca-Cola y la cerveza no lo son en sí mismas, pero la incapacidad para producir azúcar y malta es un tema delicado, ya que no poder producir materias primas para muchos alimentos podría derivar, además de en efectos económicos adversos, en crisis laborales derivadas de despidos. Aunque estos productos no sean parte de la dieta básica recomendable, su desabasto puede ser también un detonante muy poderoso de descontento social, la gota que derrame el vaso de la paciencia ciudadana que ve cómo se deteriora su calidad de vida paulatinamente. La competencia en mercados abiertos tiene el efecto benéfico de evitar estas crisis derivadas del desabasto, de construir canales de producción y de distribución suficientes y permanentes (bajo condiciones de mercado regulares) que permitan que tanto productos y servicios lleguen a buen precio y con calidad a los consumidores, pero en una sociedad autoritaria, en la que no existe confianza para invertir porque las medidas gubernamentales son predatorias de estos intereses comerciales, la competencia sólo es un tema de análisis académico.

<sup>20</sup>Sobre esta nota reciente, disponible en <http://expansion.mx/economia/2016/05/24/coca-cola-detiene-su-produccion-en-venezuela-por-falta-de-azucar>.

El escenario de falta de competencia puede derivar en excesos como los de Venezuela en donde se está cerca ya de una crisis alimentaria, derivada especialmente de políticas públicas desastrosas, de gobiernos corruptos y autoritarios en donde se ha maltratado a inversionistas extranjeros propiciando su salida del país, al tiempo que los inversionistas nacionales, al no poder emigrar como los extranjeros, se convierten en el colchón del fracaso gubernamental, con muy pocas opciones económicas y sin capacidad para satisfacer la demanda nacional. En este contexto, bien valdría el esfuerzo de analizar aquellas empresas que seguramente se están beneficiando de esta situación y que, con la complicidad del gobierno, fortalecen con la crisis su posición dominante y monopólica interna.

Pero mi punto consiste en que, sin dejar de pensar que la falta de competencia necesariamente conlleva efectos negativos, en algunos casos su reflejo no tiene efectos contundentes en el grueso de la población, mientras que en otros sus impactos son devastadores para la sociedad. Con efectos tan distantes, la regulación sobre competencia tendría que ser igualmente variada y dar su justa dimensión a cada una de las medidas que se adopten.

Visto así, por ejemplo, la falta de competencia en espacios de radiodifusión podría percibirse como un ataque a la libertad de expresión que, en cualquier sociedad civilizada, es un claro ataque a las libertades ciudadanas, aunque podría no tener mayores efectos que la insatisfacción social. Pero si se toma este acto bajo circunstancias diferentes, en los que la comunicación resulta en un insumo vital de determinadas comunidades, el efecto tendría que ser distinto. El caso que decidió el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo (TEDH) por el que se pronunció porque “el monopolio de la radiodifusión ejercido por la emisora estatal austriaca, y la prohibición de establecimiento y funcionamiento de estaciones privadas de radio y televisión, son incompatibles con el Artículo 10 del CEDH”,<sup>21</sup> es tan sólo un ejemplo de la cercanía entre derechos económicos y derechos humanos. La correcta dimensión de ciertos derechos como derechos humanos cambia radicalmente los efectos de una sentencia, bajo circunstancias específicas y le da una connotación muy distinta de la que podría darse bajo contextos sociales o culturales distintos.

Como resultado de lo anterior, creo que las leyes tendrían que atacar la falta de competencia genérica, sin importar sus efectos, mientras que las políticas públicas tendrían que hacer patentes estas diferencias y aplicar las medidas proporcionales a los efectos negativos que tienen en los diferentes sectores económicos, sociales, políticos, culturales de cada país. De ahí la urgencia de poner mucho énfasis en la construcción y actualización de políticas públicas más equitativas, ya que las leyes tienen el déficit de tener que seguir procedimientos más largos y complicados para adaptarse a las necesidades sociales y económicas de una población.

Una política diferenciada sería más congruente con la defensa de los derechos de quienes más lo necesitan en una comunidad. Con medidas diferenciadas es como se pone

<sup>21</sup>Matthias Herdegen, *op. cit.*, Nota 314. Sent. TEDH, caso “Informationsverein Lentia vs. Austria”, Serie A, *Human Rights Law Journal* 15/1994, pp. 36 y ss.; EuGRZ 1994, pp. 549 y ss.

el acento en temas como el desarrollo económico y la protección de derechos humanos. La competencia económica tendría que ser una herramienta del Estado que contribuya a reducir las asimetrías de una sociedad nacional y mundial a todas luces desigual y con perspectiva de ampliar esta brecha en perjuicio de la mayoría menos favorecida.

## Reflexión final

Insisto, mayor competencia no es la solución a problemas como la pobreza, la desigualdad, la falta de desarrollo y la violación de derechos humanos, pero sin duda, su buen funcionamiento es un factor indispensable para detener su deterioro y, en condiciones de paz social y de estabilidad económica relativa, se convierte en un impulso renovador y un motor del bienestar económico, político y social.

A mayor competencia, mayor capacidad de desarrollo económico, menores precios, más innovación y así, muchas de las necesidades inherentes a un mercado competitivo. En varias ocasiones se ha discutido sobre si los gobiernos, al lograr sus objetivos de crecimiento, entre otros, son competitivos al igual que las empresas. Me quedo con la opinión de Krugman<sup>22</sup> en el sentido de que cuando decimos que una empresa no es competitiva, queremos decir que su posición de mercado es insostenible, que a menos que mejore su funcionamiento, dejará de existir. Los países, por otro lado, no cierran. Pueden ser felices o infelices con su situación económica, pero no tienen una línea de flotación bien definida. Como resultado, el concepto de competitividad nacional es engañoso.

Pero, en cuanto a derechos humanos, no le corresponde al Estado solamente respetarlos, sino promoverlos, avanzar en su protección multinivel. No hay duda de que en un país con graves deficiencias económicas, políticas y sociales, es imposible hacer de esta protección algo eficiente. Una sociedad en la que se estimula la competencia económica es al mismo tiempo una sociedad en la que se puede desarrollar con libertad el crecimiento y la concurrencia de productores y distribuidores para satisfacer las necesidades comerciales de un país. Sólo en un escenario como este será posible hacer del éxito comercial y del desarrollo económico, un garante del impulso al fortalecimiento de los derechos humanos del Estado.

Los derechos humanos siempre serán mayormente protegidos en un ambiente de estabilidad económica. Cuando falla lo económico, no tarda en fallar lo social y lo político. En un Estado fallido es imposible hablar de derechos humanos. El vínculo entre todas estas materias, como eslabones de una cadena, es la mejor política estatal y el mejor estado de derecho que podría lograrse. Es por ello que debemos de dejar de hablar de ambos derechos (económicos y derechos humanos) como si fueran antagónicos, como si cada vez que se crucen debiéramos poner la barrera de la jerarquía. Ambos derechos son parte fundamental de una sociedad funcional en la que no queremos que triunfen unos sobre otros como si se tratara del bien sobre el mal. Por el

<sup>22</sup>Paul Krugman, *El internacionalismo moderno*, Crítica, Barcelona, 2005, p. 17.

contrario, su capacidad para funcionar de manera armonizada es la mejor muestra de que un país se encamina hacia el desarrollo.

## Bibliografía

- COFECE, *Plan Estratégico 2014-2017*, actualizado al 9 de abril de 2015, disponible en [www.cofece.gob.mx](http://www.cofece.gob.mx) (consultado el 30 de abril de 2016).
- Competencia, *Comprender las políticas de la Unión Europea*, disponible en [http://europa.eu/pol/index\\_es.htm](http://europa.eu/pol/index_es.htm). Texto original actualizado en noviembre de 2014. (Consultado el 30 de abril de 2016).
- Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe (1989-2004)*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Representación Regional para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. ISBN: 956-299-504-6, disponible en [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CESCR/CESCRCompilacionGC\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CESCR/CESCRCompilacionGC_sp.pdf) (consultado el 15 de abril de 2016).
- Constitución Política de 1917. *Diario de los Debates. Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917*, tomo II, Edición Facsimilar, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura. México, 2016, pp. 237-239.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), caso “Comunidad Indígena Xákmok Káser vs. Paraguay”, sentencia de 24 de agosto de 2010.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Granier y Otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela”, sentencia del 22 de junio de 2015.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, Porrúa-UNAM, México, 2015.
- FURLAN, Fernando M. *Derechos fundamentales e intereses difusos: Inviolabilidad de Comunicaciones Telefónicas y Principio de la Libre Competencia —Una Perspectiva legal y jurisprudencial desde Brasil*, disponible en [unctad.org/Sections/dite\\_ccpb/docs/dite\\_ccpb\\_rpp2015d01\\_Furlan\\_es.pdf](http://unctad.org/Sections/dite_ccpb/docs/dite_ccpb_rpp2015d01_Furlan_es.pdf) (consultado el 22 de abril de 2016).
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Votos particulares en la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2014.
- GODFREY, Nick, *Why is Competition Important for Growth and Poverty Reduction?* VII Global Forum on International Investment (OECD 2008), disponible en <http://www.oecd.org/investment/globalforum/40315399.pdf>
- HERDEGEN, Matthias, *Derecho Económico Internacional*, UNAM-Konrad Adenauer Stiftung y Universidad del Rosario, Colombia, 2012.
- Impacto de la Reforma en Competencia. Análisis del Marco Regulatorio y Fortaleza Institucional. Secretaría de Economía. Comisión Federal de Mejora Regulatoria. (consultada el 15 de mayo de 2016), disponible en [http://www.cofemer.gob.mx/varios/adjuntos/2016.02.09/Diagnosticos\\_ASF/2\\_Stre/7\\_Diagnostico\\_COFECE.pdf](http://www.cofemer.gob.mx/varios/adjuntos/2016.02.09/Diagnosticos_ASF/2_Stre/7_Diagnostico_COFECE.pdf).
- KRUGMAN, Paul, *El internacionalismo moderno*, Crítica, Barcelona, 2005.
- MEDINA MORA F., Alejandra, Salazar Ugarte, Pedro y Vázquez, Daniel, *Derechos Humanos y Restricciones. Los dilemas de la justicia*, Porrúa-UNAM, México, 2015.

- NÚÑEZ MELGOZA, Javier, *Competencia económica, un derecho fundamental*, Mensaje en el portal de la Comisión Federal de Competencia Económica, disponible en [www.cofece.gob.mx](http://www.cofece.gob.mx) (consultado el 30 de abril de 2016).
- POLANYI, Karl, *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, FCE, 2a. ed. (2003), tercera reimpresión, México, 2012.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), aprobado el 17 de noviembre de 1988. Vinculación y entrada en vigor para México: 16 de abril de 1996. Ratificación.
- UNCTAD. “La relación entre la competencia, la competitividad y el desarrollo”. Nota de exposición de problemas preparada por la secretaría. Documento: TD/B/COM.2/CLP/30, del 23 de mayo de 2002.
- \_\_\_\_\_, “La política de la competencia y las adquisiciones del sector público”. Nota de la Secretaría. Documento: TD/B/C.I/CLP/14, del 27 de abril de 2012.
- \_\_\_\_\_, “Abuso de la posición dominante”. Informe de la Secretaría. Documento: TD/B/COM.2/CLP/66, del 21 de mayo de 2008.
- WTO. “Competition Policy and Poverty Reduction: A Holistic Approach”, Documento del 20 de febrero de 2013. En: [www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd201302\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201302_e.pdf). Consultado el 26 de abril de 2016.



## El análisis constitucional de la propiedad intelectual

La propiedad intelectual (o derecho intelectual, para ser más precisos) es una disciplina jurídica que estudia la regulación que hace el derecho respecto de varios bienes intangibles o inmateriales, tales como marcas, obras intelectuales, invenciones, etcétera.

Si bien, como en el caso de toda disciplina jurídica, hay un nexo necesario entre la propiedad intelectual y la Constitución, la verdad es que el estudio de los vínculos entre el derecho intelectual y el derecho constitucional ha sido un rubro muy desatendido, hasta tiempos relativamente recientes.

En particular, los derechos de autor han sido esencialmente materia de estudio del derecho civil<sup>1</sup> (y en menor medida del mercantil),<sup>2</sup> aunque en tiempos recientes han sido una parcela de estudio que, indebidamente, han reclamado como propia los administrativistas.<sup>3</sup> Sin embargo, como bien nos refieren Schwartz y

<sup>1</sup>Cfr., por ejemplo, Rogel Vide, Carlos, “La enseñanza del derecho de autor en España y el derecho civil como marco teórico de la misma” en Rogel Vide, Carlos, *Estudios completos de propiedad intelectual*, Madrid, Reus / AISGE, 2003, pp. 11 y ss.; Gutiérrez y González, Ernesto, *El patrimonio. El pecuniario y el moral o derechos de la personalidad*, México, 6a. ed., Porrúa, 1999, pp. 699 y ss.; Rojina Villegas, Rafael, *Compendio de derecho civil. Bienes, derechos reales y sucesiones*, México, 26a. ed., Porrúa, 1995, tomo II, pp. 172 y ss.

<sup>2</sup>Vid. Díaz Bravo, Arturo, *Derecho mercantil*, México, Iure, 2002, pp. 9 y 53; y Mantilla Molina, Roberto L., *Derecho mercantil*, México, 4a. reimp. de la 29a. ed., Porrúa, 1998, pp. 13 y 124.

<sup>3</sup>Acosta Romero, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, México, 2a. ed., Porrúa, 1993, p. IX.

<sup>D</sup>e igual forma, y sin una justificación sólida, la Primera Sala de la SCJN ha determinado (en un criterio ya superado por la propia sala) que los derechos de autor “se ubican en el derecho administrativo”. Cfr. tesis de rubro “DERECHOS DE AUTOR. LOS ARTÍCULOS 2º, 231 Y 232 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO VIOLAN

### Sumario

El análisis constitucional de la propiedad intelectual . . . .	911
La propiedad intelectual desde una perspectiva iusfundamental. . . . .	914
La propiedad intelectual en la Constitución mexicana . . . . .	916
A manera de conclusión: el futuro de la propiedad intelectual en la justicia constitucional . . . .	924

Treanor, es hasta tiempos recientes cuando los constitucionalistas comienzan a mostrar interés por las relaciones entre derecho constitucional y propiedad intelectual.<sup>4</sup> De igual forma, los expertos en derecho intelectual apenas empiezan a prestar atención a las disposiciones constitucionales aplicables a su materia de análisis.<sup>5</sup>

Es en Estados Unidos de América donde, a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, inició la proliferación de estudios sobre la propiedad intelectual y la Constitución; incluso, Pamela Samuelson habló de un “derecho constitucional de la propiedad intelectual”.<sup>6</sup> En México, se puede decir que, con algunas excepciones, el estudio de las relaciones entre la Constitución y la propiedad intelectual es un tema ignorado (o sólo tratado superficialmente, para afirmar que la propiedad intelectual es un derecho humano).

En nuestra opinión, la necesidad de estudiar estas relaciones entre propiedad intelectual y Constitución es consecuencia directa de varios fenómenos, destacándose, principalmente, la constitucionalización del derecho.

Acerca de este último, bástenos apuntar que, dada la constitucionalización del ordenamiento jurídico, las normas constitucionales influyen directamente en el sentido de la legislación, la jurisprudencia de los tribunales (incluso ordinarios), la actividad de la administración pública y la doctrina jurídica. Es decir, la constitucionalización implica una Constitución “extremadamente invasora, entrometida (pervasiva, invadente)”.<sup>7</sup>

Este fenómeno hace necesario tener presente la Constitución, por lo menos, al estudiar y aplicar las normas de derecho intelectual; máxime con el nuevo paradigma de derechos humanos vigente en México a partir de las reformas constitucionales de 2011, que son un claro ejemplo del fenómeno de la constitucionalización.

Ahora bien, no basta meramente con analizar en conjunto las normas constitucionales y el derecho intelectual, sino que se requiere hacerlo de una forma ordenada para lograr ciertos resultados, es decir, se requiere seguir un método. Así, el análisis constitucional de la propiedad intelectual busca estudiar el fenómeno jurídico de la propiedad intelectual a partir de la Constitución o en “clave constitucional”; para lo cual, deben atenderse las siguientes directrices básicas:

- *Considerar la Constitución como la norma suprema del país y coordinadora de todo el orden jurídico.* Se debe partir de la idea de Constitución normativa y se debe estimar que

---

EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES”, *Semanario judicial de la federación y su gaceta*, 9a. época, tomo XXVIII, agosto de 2008, p. 49.

<sup>4</sup>Schwartz, Paul M., y Treanor, William Michael, “Copyright Term Extension and Intellectual Property as Constitutional Property”, *The Yale Law Journal*, EUA, vol. 112, núm. 8, junio 2003, p. 2331.

<sup>5</sup>Cfr. Lemley, Mark A., “The constitutionalization of technology law”, *Berkeley technology law journal*, California, Universidad de Berkeley, vol. 15, núm.2, otoño 2000, p. 1.

<sup>6</sup>Samuelson, Pamela, “The Constitutional Law of Intellectual Property After *Eldred vs. Ashcroft*”, Universidad de Berkeley, tomado de <http://people.ischool.berkeley.edu>, p. 1.

<sup>7</sup>Guastini, Riccardo, “La ‘constitucionalización’ del ordenamiento jurídico: el caso italiano” (trad. José María Lujambio) en Guastini, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, Fontamara, 2001, p. 153.

la legislación en materia de propiedad intelectual (y la aplicación de esas normas) ha de estar sujeta a los mandatos constitucionales.<sup>8</sup>

- *Considerar la Constitución como la expresión de los valores que deben conseguirse en la sociedad.* Aunque durante mucho tiempo se negó, la Constitución tiene un contenido axiológico.<sup>9</sup>
- *Considerar la protección a los autores, artistas e inventores como un valor establecido en la Constitución.* En el párrafo noveno del artículo 28 de nuestra Ley Fundamental, el constituyente estableció que los privilegios que se concedan a autores, artistas e inventores no serán considerados monopolios; esto nos demuestra que se estimó a la labor de los autores, artistas e inventores como algo valioso y digno de protección por la Constitución. Tal situación trae como consecuencia que la tutela a los autores, artistas e inventores, como valor constitucional, debe convivir y coexistir con otros valores consagrados en la Constitución.
- *Además de ser considerado como un instrumento de protección a los autores, la propiedad intelectual debe ser considerada un instrumento para la consecución de otros valores constitucionales.* Hay que tener presente que, en muchos casos, la propiedad intelectual ayuda al cumplimiento o satisfacción de otros valores constitucionales, como la educación, la cultura, la generación de riqueza económica, el mejoramiento del nivel de vida de los individuos, la creación de empleos, el desarrollo tecnológico, etcétera. Aunque también hay que tener presente que políticas de propiedad intelectual mal encausadas pueden ocasionar lo contrario. En muchos aspectos, la llamada propiedad intelectual puede ser un arma de doble filo.
- *Analizar las normas de propiedad intelectual desde la óptica constitucional y, por consiguiente, interpretar las normas de propiedad intelectual desde la Constitución.* Tradicionalmente se ha entendido por “interpretación constitucional” la atribución de sentido a las normas jurídicas contenidas en la Constitución; empero, la noción de “interpretación constitucional” ha cambiado,

[...] se estudia no ya la interpretación “de” la Constitución sino “desde” la misma, y entonces, la cuestión se traslada al ordenamiento jurídico, más concretamente, se lo visualiza como un orden jerárquico presidido por la Constitución e importa señalar la función que cumple esta última como “criterio hermenéutico fundamental de todo el ordenamiento jurídico.”<sup>10</sup>

- *Analizar las normas de propiedad intelectual con base en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y, por ende, interpretar las normas de la propiedad intelectual de conformidad con dichos instrumentos.* Los tratados son fuentes muy importantes en materia de derechos humanos, teniendo, incluso, jerarquía constitucional (según prescribe el artículo 1º de nuestra Carta Magna), por lo que los mismos también deben ser tomados como base para analizar y aplicar las normas del derecho intelectual.
- *Debe hacerse el análisis no sólo desde una postura descriptiva, sino también prescriptiva.* El análisis constitucional de la propiedad intelectual no debe limitarse a meramente describir las características de cierto fenómeno jurídico, sino que además debe proponer las

<sup>8</sup>En este sentido, *vid.* Geiger, Christophe, “Copyright’s fundamental rights dimension at EU level” en Derclaye, Estelle (coord.), *Research Handbook on the Future of EU Copyright*, Reino Unido, Edward Elgar, 2009, p. 37.

<sup>9</sup>De hecho, el Pleno de nuestra SCJN, ha reconocido expresamente la existencia de un “contenido axiológico y material de la Constitución Federal”, sentencia dictada en el amparo en revisión 2146/2005, el 27 de febrero de 2007, p. 93.

<sup>10</sup>Vigo, Rodolfo Luis, *Interpretación constitucional*, Buenos Aires, 2a. ed., Lexis Nexis / Abeledo-Perrot, 2004, p. 82.

respuestas más viables desde un punto de vista constitucional. Es decir, quien realice análisis constitucional de la propiedad intelectual, no debe ser un mero observador neutral del fenómeno, sino que, además, debe ser crítico y valorativo.

- *Aceptar las soluciones a los problemas de propiedad intelectual que sean más acordes con la Constitución y con los otros instrumentos internacionales de derechos humanos.* Lo que a su vez significa desechar toda solución o propuesta que sea contraria a esas normas. Sólo así se logrará una verdadera eficacia normativa de la Constitución y el respeto de los derechos humanos en las relaciones jurídicas regidas por el derecho intelectual

Una vez dicho lo anterior, pasemos a analizar la situación de la propiedad intelectual en el régimen de derechos humanos.<sup>11</sup>

### La propiedad intelectual desde una perspectiva iusfundamental

En los últimos tiempos se ha puesto de moda afirmar que la propiedad intelectual es un derecho humano,<sup>12</sup> lo cual es un error; dado que mientras que los derechos humanos son universales, incluyentes, inherentes e intransmisibles (entre otras características), los derechos de propiedad intelectual son singulares, excluyentes, no inherentes y generalmente transmisibles.<sup>13</sup>

Por ejemplo, la patente (que es el derecho de explotar en exclusiva un invento), nace de un acto administrativo<sup>14</sup> (no por el mero hecho de ser persona), es transmisible<sup>15</sup> y sólo dura veinte años (sujeto al pago de tarifas).<sup>16</sup> ¿Cómo se puede afirmar que esa propiedad intelectual es un derecho humano?

Empero, lo anterior no significa que la propiedad intelectual no tenga sustento y protección iusfundamental (como veremos más adelante), ni que la violación a un derecho de propiedad intelectual no tenga implicaciones de derechos humanos. Antes al contrario, la protección a la propiedad intelectual tiene una sólida fundamentación en las normas de derechos humanos, por eso es importante estudiar las relaciones entre propiedad intelectual y derechos fundamentales.

<sup>11</sup>Para los efectos de este trabajo, la expresión “derechos humanos” será utilizada en el mismo sentido que lo hace nuestra Constitución y los tratados, es decir, como sinónimo de derechos fundamentales o derechos positivados.

<sup>12</sup>Por ejemplo, Obón León, J. Ramón, “Derecho de autor: marco de referencia y tratados internacionales”, en VV.AA., *Las nuevas tecnologías y la protección del derecho de autor*, México, Themis / BMA, 1998, p. 9; Araiza Hernández, Alma, “La propiedad intelectual: un derecho humano”, en VV.AA., *Avances tecnológicos de los derechos humanos*, México, CNDH, 2004, p. 96; *Nueva Ley Federal del Derecho de Autor*, México, Porrúa/IIJ-UNAM, 1998, p. 63; Arosamena, Gustavo, “Conflicto entre derechos de propiedad intelectual y (otros) derechos humanos: una breve esquematización”, *Revista jurídica de propiedad intelectual*, Ecuador, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, tomo II, 2009, p. 218.

<sup>13</sup>*Cfr.* De la Parra Trujillo, Eduardo, *Derechos humanos y derechos de autor: las restricciones al derecho de explotación*, México, 2a. ed., IIJ-UNAM, 2015, pp. 372 y ss.

<sup>14</sup>Artículos 57, 59 y 60 de la Ley de la Propiedad Industrial.

<sup>15</sup>Artículo 62 de esa ley.

<sup>16</sup>Artículo 23 del mismo ordenamiento legal.

Tradicionalmente, las normas relativas a los derechos humanos y las normas concernientes a la propiedad intelectual eran analizadas y aplicadas por separado; sólo en tiempos recientes se están acercando,<sup>17</sup> a tal grado que se habla de estas figuras como “compañeros íntimos de cama”,<sup>18</sup> para ilustrar la importancia que, incuestionablemente, tiene hoy la intersección de tales disciplinas.<sup>19</sup>

Según Helfer fueron dos eventos los que ocasionaron la incorporación de la propiedad intelectual a la agenda de los derechos humanos: los reclamos de protección de los pueblos indígenas y la creciente vinculación de la propiedad intelectual con el comercio internacional (particularmente con el acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con comercio de la Organización Mundial de Comercio).<sup>20</sup>

Para explicar o representar este fenómeno, destacan dos tipos de posturas en torno a la relación entre el derecho intelectual y los derechos humanos. La primera es aquella que ve a esas instituciones en *conflicto*, de forma que la propiedad intelectual es incompatible con los derechos humanos, por lo que tal conflicto ha de resolverse reconociendo la primacía normativa de los derechos fundamentales (modelo de conflicto). La segunda postura ve en la propiedad intelectual y en los derechos humanos una relación esencialmente de *compatibilidad*, aunque puede haber discrepancias en algunos puntos (modelo de compatibilidad).<sup>21</sup>

Por eso, como bien indican Dutfield y Suthersanen, se explica que tanto los defensores como los opositores de la llamada propiedad intelectual, insistan en que el debate en esta materia se enmarque en términos de derechos humanos.<sup>22</sup>

A pesar de ese debate, la tendencia en organismos internacionales y en tribunales, es adoptar el modelo de compatibilidad entre la propiedad intelectual y los derechos humanos.

<sup>17</sup>Torremans, Paul L.C., “Copyright as a human right”, en Torremans, Paul L.C. (coord.), *Copyright and human rights. Freedom of expression — Intellectual property — Privacy*, La Haya, Kluwer Law International, 2004, pp. 1 y 2.

<sup>18</sup>En términos similares, *cf.* Yu, Peter K., “Reconceptualizing Intellectual Property Interests in a Human Rights Framework”, *University of California Davis Law Review*, California, vol. 40, 2007, p. 1041; y Cullet, Philippe, “Human Rights and Intellectual Property in the TRIPS era”, *Human rights quarterly*, EUA, The Johns Hopkins University Press, vol. 29, núm. 2, mayo 2007, p. 404.

<sup>19</sup>Helfer, Laurence R., “Human Rights and Intellectual Property: Conflict or Coexistence?”, *Minnesota Intellectual Property Review*, Minnesota, núm. 5, 2003, p. 47.

<sup>20</sup>Raustiala, Kal, “Density & Conflict in International Intellectual Property Law”, California, Research paper 06-31, UCLA, 2006, p. 10.

<sup>21</sup>Helfer, Laurence R., *op. cit.*, pp. 51 y 52. En términos muy similares, Christophe Geiger entiende que, dada la reciente tendencia de crecimiento desmedido de los derechos intelectuales, ha sido necesario que los jueces invoquen los derechos fundamentales para restablecer el equilibrio en caso de protección excesiva. *Cfr.* Geiger, Christophe, “Copyright’s Fundamental Rights Dimension at EU Level”, en Derclaye, Estelle (coord.), *Research Handbook on the Future of EU Copyright*, Reino Unido, Edward Elgar, 2009, p. 30.

<sup>22</sup>Austin, Graeme W., y Helfer, Laurence R., *Human Rights and Intellectual Property. Mapping the Global Interface*, Cambridge University Press, Nueva York, 2011, pp. 65 y ss; Helfer, Laurence R., *op. cit.*, nota 2, pp. 48 y 49; Torremans, Paul L.C., *op. cit.*, pp. 2 y 3; Yu, Peter K., *op. cit.*, p. 1075; Derclaye, Estelle, “Intellectual property rights and human rights: coinciding and cooperating” en Torremans, Paul L.C. (coord.), *Intellectual Property and Human Rights*, La Haya, Wolters Kluwer, 2008, pp. 133 y 134; y Grosheide, Willem, “General introduction” en Grosheide, Willem (coord.), *Intellectual Property and Human Rights. A paradox*, Reino Unido, Edward Elgar, 2010, p. 5.

<sup>23</sup>Dutfield, Graham, y Suthersanen, Uma, *Global Intellectual Property Law*, Reino Unido, Edward Elgar, 2008, p. 213.

## La propiedad intelectual en la Constitución mexicana

Nuestra Constitución contiene varias disposiciones que aluden directa o indirectamente a la propiedad intelectual, y por ende, inciden en la forma en que debe regularse por el legislador ordinario y debe interpretarse por los órganos jurisdiccionales.

Desde luego, como parte de estas disposiciones no nos limitaremos a estudiar únicamente el texto de la Ley Suprema, sino también los tratados internacionales de derechos humanos que integran nuestro bloque de constitucionalidad (o parámetro de regularidad).

Para una más fácil comprensión de las disposiciones constitucionales en la materia, podemos dividir las y clasificarlas en: normas relativas a derechos de autor y conexos, normas de patentes y otras creaciones industriales, así como normas de marcas y otros signos distintivos. Veamos.

### *Fundamento constitucional de los derechos de autor y derechos conexos*

El punto de partida para estudiar el fundamento normativo de los derechos de autor, es la llamada “cláusula constitucional de propiedad intelectual”, que no es otra más que el párrafo décimo del artículo 28 constitucional, el cual reza:

Artículo 28.- [...]

[...]

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorgan a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

El texto original de 1917 hablaba de “reproducción” en lugar de “producción” (cambio que se introdujo por el órgano reformador de la Constitución en 1982), en una clara alusión al derecho de autor por antonomasia (y primero, históricamente hablando): el derecho de reproducción.<sup>23</sup>

No es secreto que nuestra cláusula constitucional de propiedad intelectual está influenciada por su homóloga de la Constitución de Estados Unidos de América,<sup>24</sup> que por cierto, fue la primera carta magna del mundo en aludir a los derechos de propiedad intelectual.

Ahora bien, cuando nuestro artículo 28 constitucional habla de “autores” está sentando las bases para la protección a los derechos de autor; mientras que la alusión a los “artistas” es una referencia a los derechos conexos de artistas intérpretes o ejecutantes.<sup>25</sup> Además de dicha disposición podemos obtener unos parámetros normativos mínimos que debe respetar el legislador ordinario al regular los derechos de autor:

<sup>23</sup>Cfr. el artículo 27, fracción I, de la Ley Federal del Derecho de Autor.

<sup>24</sup>Su artículo II, sección 8ª, párrafo octavo, establece que es facultad del Congreso de ese país: “To promote the Progress of Science and Useful Arts, by Securing for Limited Times to Authors and Inventors the exclusive Right to their respective Writings and Discoveries”

<sup>25</sup>Si bien no es descabellada la interpretación de que la referencia a los “artistas” era una alusión a los autores plásticos, y no a los artistas intérpretes o ejecutantes (máxime que en 1917 todavía no se había generado jurídicamente ese concepto de

- La protección debe concederse *directamente* a los autores;
- Se les deben conceder “privilegios”, palabra anacrónica que históricamente podríamos asimilar al derecho de explotación, pero que, a través de una interpretación evolutiva, puede incluir otro tipo de estímulos a los autores (por ejemplo, derechos de remuneración, derechos morales, apoyos económicos, beneficios fiscales, etcétera); de forma que en la Constitución no hay un mandato de que todo derecho de autor que se conceda debe ser un derecho de explotación,<sup>26</sup> antes al contrario, nuestra Ley Suprema deja libertad al legislador para elegir qué clase de privilegios otorgará a los autores;<sup>27</sup>
- Esos privilegios deben ser temporales;
- Tales privilegios no deben considerarse jurídicamente monopolios, si es que llegan a ser exclusivos. Esto implica un deber constitucional a cargo del legislador de que, cuando expida normas de defensa de la competencia, no califique como monopolios o prácticas anticompetitivas a los derechos de autor, ni a su normal ejercicio.

Dicho párrafo del artículo 28, en conjunción con otras disposiciones iusfundamentales (en especial el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) contemplan un particular derecho fundamental: el derecho humano a la protección jurídico-autoral, el principal sustento de los derechos de autor. Como anticipamos, no debe confundirse a los derechos de autor (derechos ordinarios) con el derecho a la protección jurídico-autoral (derecho humano).<sup>28</sup>

Empero, el fundamento constitucional en materia de derechos de autor y figuras relacionadas no se limita al artículo 28, ni al derecho humano a la protección jurídico-autoral. Veamos.

No es raro encontrar fundamento de los derechos de autor en el derecho a la información (versión moderna de la libertad de expresión), como desde hace tiempo lo hizo Kant. Y por ende, los artículos 6° y 7° constitucionales, sirven de apoyo a los derechos de autor, al grado de que, muchas veces, la violación a un derecho de autor se traduce también en infracción al derecho a la información; postura que ha sido expuesta por la SCJN, tanto por su Pleno (contradicción de tesis 25/2005) como por su Primera Sala (amparo directo 11/2011).<sup>29</sup>

---

“artista” como titular de derechos conexos), se trata de una interpretación histórica, que no permite una interpretación más actual de la Constitución (evolutiva) y contraria al significado contemporáneo del concepto “artista” en el derecho intelectual.

<sup>26</sup>En este sentido se ha pronunciado el Pleno de nuestra SCJN, al señalar que los privilegios previstos en el artículo 28 constitucional “pueden ser de carácter moral o patrimonial” (contradicción de tesis 25/2005, sentencia de 16 de abril de 2007, p. 17).

En igual tenor se ha pronunciado la Primera Sala de ese tribunal, en el amparo directo 11/2011, sentencia de 2 de mayo de 2012, p. 131.

<sup>27</sup>En realidad, el alcance de dicha norma constitucional es que, si el legislador en su momento decide otorgar derechos exclusivos a los autores (entre otros “privilegios”), tales derechos no deben considerarse monopolios desde un punto de vista jurídico, más no hay un mandato constitucional de que todo derecho de autor debe ser exclusivo.

<sup>28</sup>Cfr. De la Parra Trujillo, Eduardo, *op. cit.*, pp. 362 y ss; así como la Observación General número 17 (2005), del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas.

<sup>29</sup>Para más detalles sobre las interacciones entre derechos de autor y derecho a la información, Cfr. De la Parra Trujillo, Eduardo, “Derecho a la información y derechos de autor: ¿aliados o enemigos?” en Ortega Domenech, Jorge (coord.), *Cuestiones actuales de la propiedad intelectual*, Madrid, Reus/AISGE/ASEDA, 2010.

Por la misma razón, dentro de nuestro bloque de constitucionalidad, los derechos de autor también encuentran soporte en los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), entre otras disposiciones internacionales que protegen la llamada libertad de expresión.

Los derechos de autor también encuentran sustento iusfundamental en el derecho a la cultura.<sup>30</sup> A tal grado es la cercanía de este derecho humano con los derechos de autor, que los principales convenios en materia de derechos humanos, al regular el derecho a la cultura, invariablemente hacen referencia a la protección de los intereses morales y materiales de los autores, como se puede apreciar, por ejemplo, en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).<sup>31</sup>

Por lo tanto, los derechos de autor tienen fundamento en el artículo 4° constitucional, que desde la reforma de 2009 reconoce expresamente el derecho a la cultura. Precisamente en el referido amparo directo 11/2011, la Primera Sala de la SCJN determinó que, por lo general, una violación a los derechos de autor se traduce en una infracción al derecho a la cultura (sólo en caso en que ambos derechos se contrapongan, debe acudir a una ponderación).<sup>32</sup>

Muy cercano al derecho a la cultura está el derecho a la educación, por lo que muchos ven en este derecho un sustento adicional a los derechos de autor, como nos demuestra el constitucionalismo de Estados Unidos de América, en donde la protección a las obras se enfocó mucho en mejorar la educación en ese país, al grado que muchas de las primeras creaciones protegidas fueron libros de texto. De manera que puede sumarse el artículo 3° constitucional al catálogo de derechos que sustentan los derechos autorales,<sup>33</sup> así como el artículo 13 del PIDESC.

En últimos tiempos ha estado muy en boga en tribunales constitucionales y tribunales internacionales de derechos humanos encontrar fundamento de los derechos de autor (al menos de los derechos de explotación) en el derecho a la propiedad.<sup>34</sup> Por ejemplo, ésta ha sido una postura de la Segunda Sala de la SCJN consolidada en la línea jurisprudencial sentada a partir del amparo en revisión 1136/2015; o que se puede encontrar en tribunales internacionales, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso “Balan *vs.* Moldavia”.

<sup>30</sup>Del Corral, Milagros, “Información, educación, cultura y derecho de autor: en busca del equilibrio”, Seminario Internacional Sobre Derecho de Autor y Acceso a la Cultura, UNESCO, Madrid, 28 de octubre de 2005.

<sup>31</sup>Esto no es una alusión directa a los derechos de autor, ni mucho menos reconoce que estos derechos sean de carácter fundamental (como muchos erróneamente sostiene), sino en realidad es mención a un derecho humano poco conocido: *el derecho a la protección jurídico-autoral*, que es el fundamento de los derechos de autor, pero se trata de prerrogativas jurídicas diferentes. Cfr. De la Parra Trujillo, Eduardo, *Derechos humanos...*, op. cit., pp. 362 y ss.

<sup>32</sup>En realidad, aquí lo que se ponderan no son los derechos de autor directamente, sino los derechos fundamentales (principios) que le dan sustento, como por ejemplo, el derecho humano a la protección jurídico autoral, el derecho a la información o el derecho a la propiedad.

<sup>33</sup>Incluso, antes de la creación de la Secretaría de Cultura, las autoridades administrativas en materia de derechos de autor estaban ubicadas en la Secretaría de Educación Pública.

<sup>34</sup>Para una distinción entre el derecho fundamental a la propiedad y el derecho ordinario de propiedad, cfr. Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, trad. Andrea Greppi y Perfecto Andrés Ibáñez, 3a. ed., Trotta, 2002, pp. 45 y ss.



Dentro del sistema interamericano destaca la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en fondo del caso “Palamara Iribarne vs. Chile”, donde tal tribunal afirmó:

102. La jurisprudencia del Tribunal ha desarrollado un concepto amplio de propiedad, el cual abarca, entre otros, el uso y goce de los “bienes”, definidos como cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona. Dicho concepto comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporeales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de valor. Por ello dentro del concepto amplio de “bienes” cuyo uso y goce están protegidos por la Convención, también se encuentran incluidas las obras producto de la creación intelectual de una persona, quien, por el hecho de haber realizado esa creación adquiere sobre ésta derechos de autor conexos con el uso y goce de la misma.

103. La protección del uso y goce de la obra confiere al autor derechos que abarcan aspectos materiales e inmateriales. El aspecto material de estos derechos de autor abarca, entre otros, la publicación, explotación, cesión o enajenación de la obra y, por su parte, el aspecto inmaterial de los mismos se relaciona con la salvaguarda de la autoría de la obra y la protección de su integridad. El aspecto inmaterial es el vínculo entre el creador y la obra creada, el cual se prolonga a través del tiempo. Tanto el ejercicio del aspecto material como del aspecto inmaterial de los derechos de autor son susceptibles de valor y se incorporan al patrimonio de una persona. En consecuencia, el uso y goce de la obra de creación intelectual también se encuentran protegidos por el artículo 21 de la Convención Americana.

Por lo tanto, el artículo 27 constitucional también proporciona soporte constitucional a los derechos de autor, lo cual no significa que éstos sean derechos reales de propiedad, sino que aquí debe darse una connotación amplia a la expresión “propiedad”, como un sinónimo de cualquier pertenencia o posesión en sentido amplio. Pueden sumarse aquí los tratados de derechos humanos que protegen la propiedad, como por ejemplo el artículo 21 de la CADH.

Por la misma razón, hay quienes encuentran en el artículo 14 constitucional protección a los derechos de autor, dada la referencia a los derechos de las personas.<sup>35</sup>

Fuera de las disposiciones de derecho fundamental en nuestra Ley Suprema, existen otros artículos constitucionales que aluden a los derechos de autor, particularmente el artículo 73, fracción XXV *in fine*, de la Constitución:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

XXV.- [...] Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma;

Con esta adición se pretendió culminar la polémica sobre el carácter federal o local de los derechos de autor (pues estos, en esencia, se derivan del derecho civil,

<sup>35</sup>Silva García, Fernando, y Silva Meza, Juan N., *Derechos fundamentales. Bases para la reconstrucción de la jurisprudencia constitucional*, México, Porrúa, 2009, p. 483.

aunque en forma absurda muchos los ven como una rama del derecho administrativo), dado que existieron quienes defendieron la inconstitucionalidad de las leyes federales en la materia, por considerar que el Congreso de la Unión carecía de competencia en este rubro.<sup>36</sup>

Independientemente del propósito de esa fracción, destaca que habla derechos de autor “y otras figuras de propiedad intelectual relacionadas con la misma” materia, lo que es una alusión a las otras figuras que, sin ser derechos de autor, se regulan por la Ley Federal del Derecho de Autor, como los derechos conexos, las reservas de derechos, los diversos derechos sui géneris (sobre las bases de datos, sobre el folclore, etcétera).

### *Fundamento constitucional de las patentes y otras creaciones industriales*

Por lo que hace a la tutela constitucional de los derechos derivados de las creaciones industriales, también encontramos abundante fundamento en la Ley Suprema.

En primer lugar, hay que referir nuestra mencionada cláusula constitucional de propiedad intelectual (artículo 28, párrafo décimo), que habla también de la protección a “inventores” y “perfeccionadores”. Esto da cabida, desde luego, al sistema de patentes, pero también a otras formas de tutela de las creaciones industriales, como los modelos de utilidad, los ya extintos certificados de invención, los diseños industriales, las variedades vegetales, los esquemas de trazados de circuitos integrados, etcétera.

Lo anterior se traduce en una exigencia constitucional de derechos exclusivos que se limiten en cuanto a su plazo de protección (temporalidad), así como a la existencia de la figura del dominio público.

Muy vinculado con la protección a estas creaciones industriales, se encuentra el artículo 89, fracción XXV, de la Constitución, el cual reza.

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

[...]

XXV.- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

Así, vemos que la Constitución faculta al Presidente de la República para expedir las patentes, certificados de obtentor, certificados de modelos de utilidad, etcétera.

Sin embargo, entra a debate el carácter delegable o no de esta facultad, dado que en la actualidad las patentes las concede el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (organismo descentralizado con personalidad propia) y no el Presidente, según dispuso el legislador ordinario en la Ley de la Propiedad Industrial,<sup>37</sup> lo que parece ser una irregularidad jurídica.

<sup>36</sup>Para más detalles sobre el debate, *cfr.* Gutiérrez y González, Ernesto, *El patrimonio. El pecuniario y el moral o derechos de la personalidad*, México, 6a. ed., Porrúa, 1999, pp. 691 y ss; y Magallón Ibarra, Jorge Mario, *Instituciones de derecho civil*, México, Porrúa, 1990, tomo IV, pp. 612 a 638.

<sup>37</sup>Artículos 6°, fracción III, 38, 56, 57, y 59, entre otros.

Otra disposición constitucional que regula las creaciones industriales, es el artículo 73, fracción XXIX-F, como se aprecia a continuación:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX-F.- Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

Esto es esclarecedor en cuanto a que el sistema de patentes (y en general, la mayoría de las creaciones industriales) no debe perder de vista la función constitucional de ser un aliciente para generar, difundir y aplicar conocimientos tecnológicos, con miras siempre al desarrollo nacional (función utilitarista); estos son valores previstos en nuestra Constitución que no pueden ser ignorados. Cuando la legislación en la materia comienza a producir los efectos contrarios, el sistema se alejará de su mandato constitucional (como aparentemente ha estado sucediendo en los últimos años, sobre todo en el sector farmacéutico).

Al igual que los derechos de autor, las patentes y demás creaciones industriales también encuentran su fundamento en el derecho humano a la propiedad (aunque aquí parecen justificarse modalidades más severas, como las licencias obligatorias), y por ende, en el artículo 27 constitucional y en el 21 del Pacto de San José, entre otras disposiciones iusfundamentales relativas a la propiedad aplicables en México (debiendo recordar que las patentes no son verdaderos derechos reales de propiedad). Por lo mismo, no sale sobrando una mención a la protección de los derechos, prevista en el artículo 14 de la Constitución.

Como ejemplo de la cobertura que el derecho a la propiedad brinda a las patentes, tenemos el caso *Smith Kline and French Laboratories Ltd. v. Netherlands*, resuelto por la Comisión Europea de Derechos Humanos, en el que se aplicó el artículo 1° del primer protocolo del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, para determinar que una patente estaba protegida por el derecho humano a la propiedad.

Por otro lado, incide también en esta materia el derecho a la información (artículo 6° constitucional), sobre todo en las facultades de investigar y difundir información tecnológica.<sup>38</sup>

Desde luego, puede pensarse en fundamentos constitucionales adicionales para cimentar y/o modelar el sistema de patentes, como por ejemplo, el derecho a la educación o el propio derecho a la cultura (que puede incidir en la tutela los beneficios de la ciencia y tecnología).

<sup>38</sup>Debe recordarse que el sistema de patentes tiene como una de sus funciones torales servir como fuente de información tecnológica de vanguardia, mediante un sistema de expedientes abiertos (a partir de cierto momento en el procedimiento).

## Fundamento constitucional de las marcas y otros signos distintivos

La situación constitucional de las marcas es un poco diferente a la de los derechos de autor, e incluso, a la de las patentes. Esto es así, en virtud de que la cláusula constitucional de propiedad intelectual (artículo 28, párrafo décimo) no aplica para la protección de las marcas y otros signos distintivos.

En efecto, el artículo 28 sólo habla de autores, artistas, inventores y perfeccionadores, pero en ninguna parte se refiere a marcas, comerciantes, signos, empresarios, distintividad, etcétera. Esto, lejos de ser un error del constituyente (como algunos piensan), tiene su razón de ser en la estructura y función del derecho de marcas.

De entrada, es cuestionable que la exclusividad derivada del derecho sobre la marca pueda calificarse de monopolio legal o monopolio tolerado (como sucede con las patentes y los derechos de autor), pues no concede a nadie la exclusividad o control sobre algún producto o servicio concreto. Al contrario, las marcas son requisito ineludible para un mercado libre, donde pueda identificarse fácilmente la oferta de cada uno de los participantes en el mercado.

Por lo mismo, la exclusividad en materia de marcas no tiene tantos costos sociales como la que pudiera derivarse de los derechos de autor y, sobre todo, de las patentes. En consecuencia, al estar excluido del décimo párrafo del artículo 28 constitucional, el sistema de marcas no contempla la figura del dominio público. De manera que una marca que pierda su protección (exclusividad) puede ser reprivatizada por el mismo titular o por cualquier otra persona; en cambio, en derechos de autor y en patentes, lo entrado al dominio público no puede salir de ahí ni reprivatizarse.

Otra diferencia esencial es que las marcas y otros signos distintivos, no protegen la creatividad (como sí lo hacen los derechos de autor y las patentes), sino la aptitud diferenciadora en el mercado, derive o no de un acto de creatividad.

Como consecuencia, el fundamento constitucional de las marcas no se encuentra en la cláusula constitucional de propiedad intelectual. Esto no es una anomalía en la comparación jurídica; prueba de ello lo encontramos en el constitucionalismo de Estados Unidos, que tanto influyó nuestras disposiciones constitucionales de propiedad intelectual.

Efectivamente, la referida cláusula constitucional de Estados Unidos de América (artículo II, sección 8<sup>o</sup>, párrafo octavo), se refiere al *copyright* y a las patentes, pero excluye conscientemente a las marcas. Lo anterior no representa irregularidad jurídica alguna, como explicó la Suprema Corte de ese país, según puede apreciarse en los famosos *trademark cases* de 1879,<sup>39</sup> en donde se explicó que las facultades del congreso federal para regular las marcas no derivan de la cláusula de propiedad intelectual, sino de la cláusula de comercio.<sup>40</sup>

<sup>39</sup>“United States *vs.* Steffens”, “United States *vs.* Wittemean”, y “United States *vs.* Johnson”.

<sup>40</sup>Artículo II, sección 8<sup>o</sup>, párrafo tercero, que regula el comercio exterior; el comercio interno interestatal y el comercio con las tribus indias. El comercio local lo regula la legislatura de cada estado, razón por la que hay marcas federales y marcas locales.

En México sucede algo similar, pues el fundamento para regular las marcas se encuentra en el artículo 73, fracción X, de nuestra Constitución:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

X.- Para legislar en toda la República sobre [...] comercio, [...].

De hecho, este tipo de criterio ya ha sido expresado también por nuestros tribunales, lo que nos demuestra el carácter mercantil de la Ley de la Propiedad Industrial.

Asimismo, el derecho de marcas encuentra sustento en el llamado capítulo económico de la Constitución (artículos 25 a 28), donde predomina la libre competencia y la propiedad privada (aunque con resabios de otras épocas de menor apertura económica). En una economía libre o mixta, al haber pluralidad de oferentes de un mismo producto o servicio, los consumidores deben contar con elementos para poder identificar la oferta de su elección, mientras que los empresarios tienen el derecho a marcar sus productos y servicios para disputarse la clientela con sus competidores.

Muy vinculado a lo anterior, está la libertad de ocupación del artículo 5° constitucional, pues el verdadero y efectivo ejercicio de ese derecho fundamental pasa por la necesidad de las personas de poderse distinguir frente a sus competidores.

Al igual que sucede con las patentes y los derechos de autor, las marcas pueden encontrar bases iusfundamentales en el derecho a la propiedad, como ya ha reconocido la Segunda Sala de la SCJN, por ejemplo, en la contradicción de tesis 77/2000.

Sobre este tipo de construcciones argumentales, es muy conocido el caso “Anheuser-Busch Inc. vs. Portugal” del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el que determinó que, tanto las marcas como las solicitudes de registro de marca, entran en el ámbito de la cláusula de propiedad del artículo 1° del primer protocolo del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Como consecuencia, las marcas también encuentran sustento en las disposiciones que regulan el derecho humano a la propiedad en nuestro sistema jurídico, tales como el artículo 27 de la Constitución o el 21 de la CADH.

Otro fundamento del derecho de marcas (muy sólido a nuestro entender, pero apenas explorado) es la libertad de expresión, es decir, el moderno derecho a la información. Esto en virtud de que las marcas son instrumentos por virtud de los cuales los empresarios se comunican con los consumidores; los signos distintivos son portadores de mensajes.<sup>41</sup> Tan es así, que es común que la legislación comparada impida el registro y niegue protección a signos que engañen al público, confundan a los consumidores, transmitan mensajes insidiosos o, incluso, impidan a otros empresarios comunicar su oferta privándoles de palabras de uso común (como los signos genéricos o los descriptivos).<sup>42</sup>

<sup>41</sup>Esto encuentra su clara expresión en las teorías de las funciones de las marcas.

<sup>42</sup>Cfr. el artículo 90 de la Ley de la Propiedad Industrial.

Tema aparte es el registro de los signos obscenos, contrarios a la moral o a las buenas costumbres,<sup>43</sup> donde algunas oficinas registradoras de marcas suelen ser más conservadoras de lo necesario. Desde luego, el análisis de mensajes obscenos o contrarios a la moral, es uno de los rubros básicos de la libertad de expresión.

Debe tenerse presente que el sistema de marcas busca la transparencia del mercado y una informada toma de decisiones por parte de los consumidores, por lo que no puede desconocerse el impacto que los artículos 6° y 7° constitucionales tienen (o deben tener) en el derecho de marcas, así como los artículos 13 del Pacto de San José y 19 del PIDCP.<sup>44</sup>

Inclusive, en tiempos recientes la Primera Sala de la SCJN ha reconocido que el discurso comercial (dentro del que podemos incluir a las marcas y otros signos distintivos) está amparado por la libertad de expresión, como se puede apreciar.

### A manera de conclusión: el futuro de la propiedad intelectual en la justicia constitucional

El día de hoy no parece tan extraño que disputas de propiedad intelectual se litiguen en foros como los tribunales de derechos humanos y cortes constitucionales, dado el fenómeno de la constitucionalización del derecho, y la cada vez más presente influencia del sistema de derechos humanos. Por ello, no es raro que sean los jueces constitucionales quienes estén modelando y redefiniendo las figuras de la propiedad intelectual.

Es de esperarse que esta tendencia se incremente, y que cada vez sean más las disputas de propiedad intelectual en la justicia constitucional, ya sea porque exista una litis estrictamente constitucional, ya sea porque la controversia sea reconducida o “traducida” a cuestiones de carácter constitucional.

El futuro de la propiedad intelectual ya no puede verse aislado de las disposiciones de carácter constitucional y, particularmente, de las normas aplicables en materia de derechos humanos.

<sup>43</sup>Vid. el artículo 4° de la misma ley.

<sup>44</sup>Cfr. Griffiths, Jonathan, “Is There a Right to an Immoral Trademark?” en Torremans, Paul L.C. (coord.), *Intellectual Property and Human Rights*, La Haya, Wolters Kluwer, 2008, pp. 309 y ss.

La suspensión de derechos humanos y garantías  
Una perspectiva de derecho comparado y desde la Convención Americana  
sobre Derechos Humanos

La suspensión de derechos y garantías en el  
constitucionalismo comparado latinoamericano

Las constituciones liberales de América Latina que se abrieron paso desde finales del siglo XIX enseñan distintas regulaciones de “suspensión de derechos”, a consecuencia de una declaración de excepción o de emergencia.<sup>1</sup> En principio, estos regímenes tienen por finalidad habilitar mecanismos que permitan la salvaguarda efectiva del propio Estado democrático de derecho.

Sin embargo, desde una perspectiva histórica, la región ha visto con frecuencia cómo el propósito del estado de excepción fue tergiversado por gobiernos de carácter autoritario. En lugar de utilizarse como medio de defensa del Estado democrático terminaba por socavarlo en detrimento de los derechos humanos de la población y, en general, en perjuicio del propio orden constitucional. Este uso indebido del estado de excepción ha enmascarado trágicos golpes de Estado y propiciado dictaduras, muchas de ellas militares, en varios países del hemisferio.

La doctrina ha documentado con detalle este fenómeno de la realidad política latinoamericana.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Cfr. Héctor Fix-Zamudio, “Los estados de excepción y la defensa de la Constitución”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 111, septiembre-diciembre de 2004, pp. 806-811; Gabriel L. Negretto, y José Antonio Aguilar Rivera, “Liberalism and Emergency Powers in Latin America: Reflections on Carl Schmitt and the Theory of Constitutional Dictatorship”, *Cardozo Law Review*, vol. 21, núms. 5-6, 2000, pp. 1797 y ss.; Daniel Zovatto G., *Los estados de excepción y los derechos humanos en América Latina*, Caracas/San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Editorial Jurídica Venezolana, 1990, especialmente, pp. 45 y ss.

<sup>2</sup>Para estudios de derecho comparado, véase: Diego Valadés, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, UNAM-III, 1974, especialmente pp. 47 y ss.; Domingo García Belaunde, “Regímenes de excepción en las Constituciones latinoamericanas”, en *Teoría y práctica de la Constitución peruana*, tomo I, Lima, Editorial y Distribuidora de Libros, 1987, pp. 353-388. La literatura

Sumario

La suspensión de derechos y garantías en el constitucionalismo comparado latinoamericano . . . . .	925
La suspensión de derechos y garantías en el sistema interamericano de derechos humanos . . . . .	928
Consideraciones conclusivas . . . . .	943
Bibliografía . . . . .	945

En tiempos recientes, una paulatina evolución democrática de control de las declaraciones o medidas de excepción ha posibilitado el desarrollo de instrumentos para la revisión por los tribunales de tales medidas, las cuales, hasta hace no mucho tiempo eran consideradas como cuestiones políticas no justiciables.<sup>3</sup> Sin duda, una etapa culminante de esta tendencia es el control de convencionalidad que sobre estas problemáticas ha efectuado la Corte Interamericana, a propósito de la “suspensión de garantías” prevista en el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Con todo, no obstante su creciente aproximación a los estándares internacionales e interamericanos, las regulaciones que ofrecen las constituciones latinoamericanas distan de ser uniformes en la materia. Los ordenamientos constitucionales latinoamericanos lógicamente difieren en las condiciones que debe colmar la procedencia de una declaración de excepción, empezando por su denominación, los motivos en los cuales se justifica, las autoridades autorizadas para emitirla y aplicarla, los derechos susceptibles de suspensión, los límites de las medidas adoptadas, o los efectos y temporalidad de las propias medidas. También es variable la posibilidad y, en su caso, las características de un eventual control judicial de constitucionalidad de estas medidas.<sup>4</sup>

A efecto de evidenciar las diferencias que en el plano terminológico se presentan, al configurar normativamente estas situaciones, se tiene, por ejemplo, el empleo de las expresiones “estado de sitio” en Argentina (artículo 23), Brasil (artículo 137) y Honduras (artículo 188); “estado de excepción” en Bolivia (artículo 137), Colombia (artículo 214), Ecuador (artículo 164), Paraguay (artículo 288), Perú (si bien aquí puede ser de dos clases: “estado de emergencia” o “estado de sitio”, de acuerdo con el artículo 137), Venezuela (en donde se clasifica en “estado de alarma”, “estado de emergencia económica” y “estado de conmoción”, de conformidad con el artículo 338); “situación de excepción” en Chile (artículo 39); “estado de defensa” en Brasil (artículo 136); “estado de conmoción” en Colombia (artículo 213), que se diferencia de lo que ahí mismo se conoce como “estado de emergencia” (artículo 215), y sus análogas expresiones inglesas “state of emergency” o “public emergency” en Barbados (artículo 25), Dominica (artículo 17), Granada (artículo 17), Jamaica (artículo 26), Surinam (artículo 23) o Trinidad y Tobago (artículo 8). Asimismo, se emplean las expresiones “estado de urgencia” en Panamá (artículo 55); o “medidas prontas de seguridad” en el Uruguay (artículo 168), que más bien apunta a las determinaciones que se producen como consecuencia de la anomalía constitucional, y no a la situación de riesgo en sí misma.

---

jurídica latinoamericana sobre el tema no ha dejado de ser prolija. Como ejemplos de análisis referidos a particulares sistemas constitucionales de excepción, pueden citarse: Lautaro Ríos Álvarez, “Defensa judicial de los derechos humanos en los estados de excepción”, *Estudios Constitucionales*, año 7, núm. 1, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, 2009, pp. 277-296; Rubén Flores Dapkevicius, “Los poderes de emergencia en Uruguay”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 19, julio-diciembre 2008, pp. 89-106; o Carlos Parra Dussán y María Teresa Palacios Sanabria, “Los estados de excepción y el control judicial de la Corte Constitucional” en VV. AA., *Teoría constitucional. Liber Amicorum en homenaje a Vladimiro Naranjo*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2006, pp. 349-398.

<sup>3</sup>Cfr. Héctor Fix-Zamudio, “Los estados de excepción y la defensa de la Constitución”, *cit. supra* nota 1, pp. 807.

<sup>4</sup>Cfr. Dieter Nohlen, “Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa/IDPC, enero-junio 2008, p. 132; Eloy Espinosa-Saldaña Barrera, “El juez constitucional y sus márgenes de acción durante la vigencia de un estado de excepción”, en VV. AA., *Derecho constitucional para el siglo XXI: Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, vol. 2, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Aranzadi, 2006, pp. 4237 y ss.



Esta diversidad terminológica y conceptual también se pone en evidencia con la Constitución de República Dominicana, de enero de 2010 (artículos 262-266), que prevé como “estados de excepción” tres categorías: *i*) “estado de defensa” (agresiones de armadas externas); *ii*) “estado de conmoción interior” (grave perturbación del orden público); y *iii*) “estado de emergencia” (hechos diferentes a los dos anteriores, que amenacen o perturben de manera grave el orden económico, social, medioambiental, o que constituyan calamidad pública).

En cuanto a la materia de la suspensión (aunque algunas constituciones, como la mexicana, se refieren también a la “restricción”), se hace alusión, por ejemplo, a “garantías constitucionales” en Argentina (artículo 23), Brasil (artículo 138), o El Salvador (artículos 29-31); sencillamente a “derechos” en el Ecuador (artículo 164), Guatemala (artículo 138), Paraguay (artículo 288), Perú (artículo 137), República Dominicana (artículos 263 y 266); o bien, al mismo tiempo a “derechos y garantías” en Bolivia (artículo 137), Chile (artículo 39), Costa Rica (artículo 121), Honduras (artículo 187), México (artículo 29), Nicaragua (artículo 150), y Venezuela (artículo 337).

Sin perjuicio de la influencia que sobre varias de estas constituciones latinoamericanas indudablemente ha tenido el sistema interamericano de derechos humanos, no debe pasarse por alto que, en los últimos años, éstas también se han inspirado en los esquemas del Derecho internacional general y del Derecho internacional de los derechos humanos en particular. Las normas internacionales han tenido una importante repercusión especialmente en el perfeccionamiento de la situación normativa interna de los derechos fundamentales en las situaciones de emergencia. Ello ha venido siendo posible en la medida en que los gobiernos de la región han ratificado y aprobado importantes instrumentos de los que derivan un conjunto de principios básicos en este ámbito, que son, por tanto, obligatoriamente observables por las normas de derecho interno,<sup>5</sup> entre los que destacan la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia (cuya jurisdicción ha sido reconocida por la mayoría de los países latinoamericanos),<sup>6</sup> los convenios de Ginebra sobre Derecho internacional humanitario,<sup>7</sup> así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por poner sólo algunos significativos ejemplos.

Dada la extraordinaria importancia que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en especial, ha tenido sobre el constitucionalismo latinoamericano, nos ocuparemos de analizar con cierto detalle los estándares normativos y jurisprudenciales que, respecto a la institución en análisis, rigen en el sistema interamericano.

<sup>5</sup>Cfr. Florentín Meléndez, *Los derechos fundamentales en los estados de excepción según el Derecho internacional de los derechos humanos* [tesis doctoral], Madrid, Universidad Complutense, 1997, en especial, pp. 98-119; Leandro Despouy, *Los derechos humanos y los estados de excepción*, México, UNAM/IIJ, 1999, especialmente, pp. 25-45.

<sup>6</sup>Cfr. Antônio Augusto Cançado Trindade, “Los derechos no susceptibles de suspensión en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia”, en VV.AA., *Estudios básicos de derechos humanos*, tomo VI, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Ministerio Real de Relaciones Exteriores de Noruega, 1996, especialmente, pp. 22 y ss.

<sup>7</sup>Cfr. Denise Plattner, “International Humanitarian Law and Inalienable or Non-Derogable Human Rights”, en Daniel Prémont, Christian Stenersen e Isabelle Oseredczuk (eds.), *Droits intangibles et Etats d'exception*, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 349-363; Géza Herczegh, “Estado de excepción y derecho humanitario. Sobre el artículo 75 del Protocolo adicional I”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 9, núm. 65, octubre 1984, pp. 276-287.

## La suspensión de derechos y garantías en el sistema interamericano de derechos humanos

En el marco del sistema regional de los derechos humanos, la Corte Interamericana, al interpretar las instituciones del estado de excepción y la suspensión de garantías a que puede dar lugar, consciente del contexto histórico-político en que le corresponde ejercer sus competencias, no ha evitado reflexionar sobre las patológicas experiencias de los países de la región. Dada la trascendencia de sus consideraciones, es pertinente destacar un pasaje muy representativo de su doctrina en este tema:

La suspensión de las garantías puede ser, en algunas hipótesis, el único medio para atender a situaciones de emergencia pública y preservar los valores superiores de la sociedad democrática. Pero no puede la Corte hacer abstracción de los abusos a que puede dar lugar, y a los que de hecho ha dado en nuestro hemisferio, la aplicación de medidas de excepción cuando no están objetivamente justificadas a la luz de los criterios que orientan el artículo 27 y de los principios que, sobre la materia, se deducen de otros instrumentos interamericanos. Por ello, la Corte debe subrayar que, dentro de los principios que informan el sistema interamericano, la suspensión de garantías no puede desvincularse del «ejercicio efectivo de la democracia representativa» a que alude el artículo 3 de la Carta de la OEA. [...] La suspensión de garantías carece de toda legitimidad cuando se utiliza para atentar contra el sistema democrático, que dispone límites infranqueables en cuanto a la vigencia constante de ciertos derechos esenciales de la persona.<sup>8</sup>

Más allá de los abusos en que riesgosamente pudiera incurrirse, como lo sostiene la Corte Interamericana, la suspensión de garantías es un instrumento cuya previsión es necesaria bajo determinados extremos lícitos para afrontar, con posibilidades de éxito, la propia supervivencia de la sociedad democrática. Es exclusivamente en este sentido que las constituciones latinoamericanas contemporáneas prevén en su práctica totalidad los lineamientos y el procedimiento a seguir para decretar un estado de excepción, de manera que pueda hacerse frente rápida y eficazmente a la situación. Así, el estado de excepción cobra su sentido esencial: erigirse en garantía de la Constitución frente a eventuales situaciones de crisis.<sup>9</sup>

### *Precisiones conceptuales*

El artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, intitulado “suspensión de garantías”, establece que, en caso de guerra, peligro público o de otra emergencia, el Estado parte podrá adoptar disposiciones que “suspendan las obligaciones contraídas” en virtud de la Convención. También dispone que no se autoriza la

<sup>8</sup>Corte IDH, *El hábeas corpus bajo suspensión de garantías* (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987, Serie A No. 8, párrafo 20.

<sup>9</sup>*Cfr.* Pedro Cruz Villalón, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 19-23.

“suspensión de los derechos” establecidos en los artículos que ahí se expresan. Por último, alude al “derecho de suspensión” del cual puede hacer uso un Estado parte.<sup>10</sup>

Como se puede observar, la Convención Americana introduce al menos cuatro nociones diferentes de suspensión: a) suspensión “de garantías”; b) suspensión “de las obligaciones contraídas”; c) “suspensión de derechos”; y d) derecho de “suspensión”. Por tanto, la primera cuestión importante a dilucidar en este tema es el concepto mismo de la *suspensión* que la Convención hace suyo, y que es, por tanto, el aplicable a la luz del sistema interamericano de derechos humanos.

No obstante la heterogénea fraseología que emplea el artículo 27, la precisión conceptual al respecto se ha venido construyendo mediante la labor interpretativa de la Corte Interamericana. Así, sus pronunciamientos en este tema son ineludible punto de partida para comprender los alcances de la suspensión en el sistema.<sup>11</sup>

En primer lugar, la expresión “suspensión de garantías” implica en realidad la posibilidad de suspender, momentáneamente, el *goce y ejercicio efectivo* de algunos de los derechos y libertades consagrados en la Convención. Como se encuentra mayormente aceptado por la doctrina contemporánea, los derechos y libertades son, por un lado, instituciones sustantivas cuya aplicación efectiva puede conseguirse a través de sus respectivas garantías; por otro lado, las “garantías” son instituciones de tipo adjetivo establecidas para cumplir este propósito.<sup>12</sup> Las garantías, como sostiene la Corte Interamericana, “[...] sirven para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho”.<sup>13</sup> En consecuencia, la Convención no trata de la suspensión de “garantías” propiamente dichas, sino de la suspensión temporal del pleno y efectivo ejercicio de ciertos derechos y libertades.<sup>14</sup>

<sup>10</sup>Su texto íntegro es el siguiente: “Artículo 27. *Suspensión de garantías.* // 1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. // 2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica); 4 (derecho a la vida); 5 (derecho a la integridad personal); 6 (prohibición de la esclavitud y servidumbre); 9 (principio de legalidad y de retroactividad); 12 (libertad de conciencia y de religión); 17 (protección a la familia); 18 (derecho al nombre); 19 (derechos del niño); 20 (derecho a la nacionalidad), y 23 (derechos políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. // 3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión”.

<sup>11</sup>Sin perjuicio del acceso electrónico facilitado por la página web de la Corte Interamericana, disponible en <http://www.corteidh.or.cr/>, resulta de gran utilidad la sistematización y los extractos de su jurisprudencia en: Sergio García Ramírez (coord.), *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 5 vols., México, UNAM/IIJ, 2006-2008.

<sup>12</sup>Sobre estas precisiones conceptuales, véase Francisco Fernández Segado, “Naturaleza y régimen legal de la suspensión general de los derechos fundamentales”, *Revista de Derecho Político*, núms. 18-19, 1983, pp. 36-37; Domingo García Belaunde, “Suspensión de garantías ¿o de derechos? (Un debate en torno al régimen de excepción peruano)”, en VV. AA., *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, tomo 1: Derecho constitucional, México, UNAM, 1988, en especial, pp. 275-277.

<sup>13</sup>Opinión Consultiva OC-8/87, *cit.*, párrafo 25.

<sup>14</sup>Así lo entiende la propia Corte Interamericana. En su misma Opinión Consultiva OC-8/87, *cit.*, párrafo 18, expresa lo siguiente: “Del análisis de los términos de la Convención en el contexto de éstos, resulta que no se trata de una ‘suspensión

Las “garantías judiciales” son un supuesto autónomo y específico de derechos humanos no susceptibles de suspensión (artículo 27.2 *in fine*). Ésta es la más correcta utilización dogmática del concepto “garantías”. La Convención también se refiere expresamente a las “garantías judiciales” en su artículo 8º, lo cual tampoco debe inducir a confusión,<sup>15</sup> pues, en opinión de la Corte Interamericana, este artículo “no contiene un recurso judicial propiamente dicho, sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales según la Convención”.<sup>16</sup>

En segundo lugar, la Convención posibilita literalmente una “suspensión de las obligaciones contraídas” por un Estado parte en virtud de la misma (artículo 27.1). En efecto, la suspensión de la plenitud y ejercicio de los derechos comporta la inevitable suspensión correlativa de las obligaciones que el Estado parte ha asumido al haber suscrito y aprobado este instrumento internacional. Lo que pone de relieve esta expresión es la autorización de paralizar el deber estatal de salvaguardar los derechos, que es el modo simplemente correlativo de decir que estamos ante la suspensión del goce y ejercicio de derechos y libertades, siempre bajo las precisas condiciones establecidas por las normas convencionales.

En tercer lugar, la Convención también hace alusión a la “suspensión de derechos” (artículo 27.2). A esta expresión no cabe entenderla en su literalidad, sino únicamente como una excepcional suspensión de su goce y ejercicio. Se trata de una suerte de “desconvencionalización” delimitada en el tiempo y en la forma, de aquellos derechos susceptibles de suspensión. Los derechos humanos suspendibles nunca dejan de ser reconocidos por la Convención, sino que ésta solamente autoriza una transitoria parálisis de la plenitud de su vigencia. En otras palabras, los derechos suspendibles no desaparecen, sino que sólo quedan expuestos a intervenciones concretas del Estado, que por virtud de la excepción, queda habilitado para inobservar momentáneamente las obligaciones que frente a ellos ha contraído, de acuerdo con los términos de la Convención.<sup>17</sup>

El mismo concepto de la “suspensión de derechos” requiere de precisión doctrinal con respecto a otras instituciones con las que puede confundirse, como la “restricción” o la “limitación” de los derechos.<sup>18</sup> La Corte Interamericana ha distinguido estos con-

---

de garantías» en sentido absoluto, ni de la «suspensión de los derechos» ya que siendo éstos consustanciales con la persona lo único que podría suspenderse o impedirse sería su *pleno y efectivo ejercicio*” (cursivas nuestras).

<sup>15</sup>El texto relevante de este artículo es el siguiente: Artículo 8.1.- “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”

<sup>16</sup>Corte IDH, *Garantías judiciales en estados de emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A No. 9, párrafo 27.

<sup>17</sup>Un análisis en esta dirección, aunque referido al sistema constitucional español, se encuentra en: Tomás de la Quadra-Salcedo Fdez. del Castillo, “La naturaleza de los derechos fundamentales en situaciones de suspensión”, *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 2, Universidad Complutense/Facultad de Derecho, Madrid, 1983, en especial, pp. 471-472.

<sup>18</sup>Para diversas explicaciones en torno a esas diferencias, véanse: Daniel Zovatto G., *Los estados de excepción y los derechos humanos en América Latina*, cit. *supra* nota 1, pp. 67-74; Germán González Campaña, “Suspensión de derechos y garantías en estados de emergencia”, en VV. AA., *Derechos humanos*, 5a. ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Adminis-

ceptos. El artículo 27 permite medidas suspensivas que únicamente pueden actualizarse bajo circunstancias excepcionales. Pero en condiciones de normalidad en ningún momento cabe medida suspensiva alguna, sino solamente medidas de *restricción* al goce y ejercicio de los derechos.<sup>19</sup> Las limitaciones y restricciones de los derechos y libertades están previstas en sus artículos 29 y 30, así como en los preceptos que en particular consagran los derechos humanos en la Convención, que contienen previsiones específicas al respecto.<sup>20</sup>

En cuarto lugar, la Convención alude al “derecho de suspensión” de los Estados parte (artículo 27.3). En realidad, a partir de las relaciones jurídicas que dimanan del artículo 27, técnicamente, no puede considerarse que los Estados ostenten un genuino “derecho”, sino que les es concedida una autorización, o, todo lo más, una potestad reglada con base en la cual pueden emitir medidas excepcionales. Los Estados partes no dejan de ser sujetos pasivos de la relación jurídica que entraña la suspensión a que se refiere el artículo 27; suspensión por virtud de la cual quienes ostentan la titularidad de los derechos son los individuos. Por consecuencia, desde un punto de vista técnico, a los Estados no les asiste un verdadero derecho, sino una potestad para suspender las obligaciones contraídas por virtud de la Convención.

Pese a la diversidad terminológica que, en general, emplea la Convención y, en específico, el mismo artículo 27, la Corte Interamericana emplea generalmente la expresión “suspensión de garantías” para referirse al contenido normativo de este precepto,<sup>21</sup> sin perjuicio de las diversas aclaraciones conceptuales que ha explicitado en su propia jurisprudencia.<sup>22</sup>

---

trativo, 1999, p. VII-1; Sergio García Ramírez y Julieta Morales Sánchez, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, 2a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2012, pp. 153-154; Alejandra Medina Mora, Pedro Salazar Ugarte y Daniel Vázquez, *Derechos humanos y restricciones. Los dilemas de la justicia*, México, Porrúa/UNAM, 2015, pp. 60-69.

<sup>19</sup>Cfr. Corte IDH, *La Expresión “Leyes” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, Serie A No. 6, párrafo 14.

<sup>20</sup>Estos artículos disponen lo siguiente: “Artículo 29. *Normas de interpretación*: Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza. // Artículo 30. *Alcance de las restricciones*. Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”.

<sup>21</sup>Cfr. Opinión Consultiva OC-8/87, cit., párrafo 18 *in fine*.

<sup>22</sup>Cfr. Alejandro Montiel Argüello, “La suspensión de las garantías de los derechos humanos”, *Revista Judicial*, núm. 51, San José, Corte Suprema de Justicia, septiembre 1990, p. 100. Hemos efectuado un análisis de la jurisprudencia interamericana en materia de suspensión de derechos y garantías en: Eduardo Ferrer MacGregor y Alfonso Herrera García, “La suspensión de garantías en la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en Eduardo Ferrer MacGregor, *Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional*, 2a. ed., Madrid, Marcial Pons/UNAM, 2016, pp. 997-1020; véase, asimismo, Gabriela Rodríguez, “Artículo 27: Suspensión de garantías”, *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada* [Christian Steiner y Patricia Uribe, coords.], México/Bogotá, SCJN/Konrad Adenauer Stiftung, 2014, pp. 678-686.

## Presupuestos de la suspensión

Como se mencionó con anterioridad, el artículo 27.1 de la Convención prevé que, en caso de guerra, peligro público u otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste puede adoptar disposiciones que suspendan sus obligaciones contraídas en virtud de la Convención, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación. Las disposiciones que se adopten no pueden ser incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional, y no deben entrañar discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

El artículo 27 no regula un estado general de las cosas, sino que se dirige a disciplinar un escenario verdaderamente excepcional. Esta excepcionalidad está marcada por las situaciones de “guerra”, “peligro público” u “otra emergencia” que además constituyan una amenaza a la independencia y seguridad de un Estado parte de la Convención. Sin embargo, debe dejarse en claro que, frente a estos supuestos excepcionales, la Convención mantiene su plena vigencia.<sup>23</sup> Lo único que el artículo 27.1 significa es que, actualizándose alguna de las tres situaciones en él mencionadas, es procedente el lícito desencadenamiento de sus extremos normativos. Por tanto, en esta materia rige un principio general de respeto y garantía de los derechos de la Convención, la cual asegura un conjunto inderogable de ellos, mientras que en algunos otros justifica su suspensión en circunstancias muy especiales.

Que las situaciones de “guerra”, “peligro público”, u “otra emergencia” constitutiva de una amenaza a su independencia y seguridad, sean los únicos extremos en que un Estado parte puede adoptar medidas suspensivas de derechos, en principio implica que ninguna disposición de derecho interno podría justificar la ampliación irrazonable de estos escenarios. Esta consideración es importante en la medida en que la calificación de la situación de emergencia corresponde, en un principio, a los propios Estados partes. Para proceder con licitud, los Estados deben observar las exigencias de las normas convencionales. Eventualmente, esa calificación puede ser objeto de revisión por los tribunales internos (según cada derecho nacional), y puede eventualmente ser susceptible de control subsidiario por los órganos del sistema interamericano.

En comparación con la disposición análoga del Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículo 15.1), el artículo 27.1 de la Convención Americana se presenta como menos restrictivo, al menos desde un punto de vista literal. El Convenio Europeo dispone como necesarios presupuestos de la “derogación” de las obligaciones previstas en él, solamente el “caso de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación”.<sup>24</sup> En realidad, como sostiene Gros Espiell, la diferencia entre estas dispo-

<sup>23</sup>Cfr. Corte IDH, *Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador*, Sentencia de 23 de noviembre de 2004 (Excepciones preliminares), serie C núm. 118, párr. 114.

<sup>24</sup>Para una crítica del término “derogación” que en su versión oficial castellana emplea el Convenio Europeo de Derechos Humanos, véase: Pablo Antonio Fernández Sánchez, “La suspensión de las garantías establecidas en el Convenio (art. 15 CEDH)” en Javier García Roca y Pablo Santolaya (coords.), *La Europa de los derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, 2a. ed., Madrid, CEPC, 2009, pp. 765 y ss.

siciones se reduce a su texto, pues una interpretación lata de la norma europea puede llegar a la misma conclusión que una interpretación limitada de la norma americana: todo dependerá de la situación, del momento político e institucional y de la sensibilidad frente al caso concreto que muestre el tribunal intérprete.<sup>25</sup> Por lo demás, la literalidad de la norma americana resulta más protectora y más precisa que la europea, pues expresamente impone la obligatoriedad de especificar la limitación temporal de las medidas y (a semejanza del artículo 4.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) prohíbe que las mismas entrañen discriminación por razón de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social, condiciones que no explicita la norma europea. Esto en ningún momento significa que a partir de una conveniente interpretación sistemática del Convenio europeo no puedan obtenerse los mismos resultados protectivos que la Convención Americana opta por dejar explícitos.

Asimismo, al igual que su homólogo europeo, el artículo 27.1 de la Convención Americana establece que las medidas que por la emergencia pueden adoptarse no pueden ir en contra de las obligaciones contraídas por virtud del Derecho internacional. Los Estados partes deben ser muy escrupulosos a la hora de dictarlas, por ejemplo, de cara al respeto del Derecho internacional humanitario. Por virtud de normas de Derecho humanitario, en caso de conflictos armados internacionales o internos, resultan insuspendibles ciertos derechos de los integrantes de las fuerzas armadas, prisioneros de guerra o de la población civil.<sup>26</sup>

### *Límites y control de la potestad suspensoria: los derechos humanos insuspendibles*

#### *Límites genéricos a la suspensión*

El artículo 27.1 de la Convención dispone una serie de limitaciones a la capacidad de los Estados para suspender el ejercicio de ciertos derechos de la Convención. Los requisitos y condiciones previstos en este artículo son, en sí mismos, los primeros límites a la actuación de los Estados partes en situaciones de emergencia. A partir de ahí, la Corte Interamericana ha construido un abanico más o menos amplio de límites a la actuación estatal.

La Corte ha sostenido que las disposiciones convencionales que rigen la suspensión deben interpretarse a partir del principio de que ningún derecho de la Convención

<sup>25</sup>Cfr. Héctor Gros Espiell, *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos. Análisis comparativo*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1991, p. 125.

<sup>26</sup>Cfr. Alejandro Ramelli Arteaga, “El derecho internacional humanitario ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. IX, 2009, pp. 65-66. En general, para una tesis favorable a una aplicación más decisiva del derecho internacional humanitario por parte de la Corte Interamericana, véase: Fanny Martin, “Application du Droit International Humanitaire par la Cour Interaméricaine des Droits de L’homme”, *International Review of the Red Cross*, vol. 83, núm. 844, diciembre 2001, pp. 1037-1065.



puede ser suspendido, excepto cuando se cumplan todos y cada uno de los requisitos y condiciones que exige el artículo 27.1. Ahora bien, pese a que lleguen a cumplirse perfectamente los requisitos y condiciones del artículo 27.1, varios derechos no admiten nunca suspensión bajo circunstancia alguna, por más grave que pueda revelarse la situación de emergencia.<sup>27</sup> Se trata de derechos “insuspendibles”, derechos que forman parte de un “núcleo inderogable” de los derechos humanos que consagra el sistema interamericano.<sup>28</sup>

El artículo 27.2 no autoriza la suspensión de los derechos contenidos en los siguientes artículos: 3º (derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica); 4º (derecho a la vida); 5º (derecho a la integridad personal); 6º (prohibición de la esclavitud y servidumbre); 9º (principio de legalidad y de retroactividad); 12 (libertad de conciencia y de religión); 17 (protección a la familia); 18 (derecho al nombre); 19 (derechos del niño); 20 (derecho a la nacionalidad), y 23 (derechos políticos), así como las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. Así, la Convención Americana supera en amplitud de derechos expresamente insuspendibles a las proclamaciones análogas tanto del artículo 4.2 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, como del 15.2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Tomando como referencia el Convenio Europeo, en el listado americano de derechos pueden distinguirse dos clases de derechos: derechos insuspendibles que no están reconocidos como tales en el sistema europeo, y derechos insuspendibles que no están siquiera expresamente establecidos como derechos en el sistema europeo. Dentro de los primeros se encuentran la libertad de conciencia y religión, y los derechos políticos: éstos son insuspendibles bajo la Convención Americana pero no en la europea, pese a estar consagrados en ella. Dentro del segundo grupo se encuentran el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a la protección de la familia, el derecho al nombre, los derechos del niño y el derecho a la nacionalidad, que, *per se*, no están reconocidos formalmente como derechos en el Convenio Europeo.

La Convención Americana supera igualmente la textualidad del Convenio Europeo al disponer que tampoco pueden suspenderse los instrumentos procesales indispensables para la tutela de los derechos sustantivos insuspendibles. Ello se traduce en que no puede obstaculizarse la actuación de los tribunales para hacer valer dichos instrumentos procesales, incluso bajo estados de excepción.

Ahora bien, que el conjunto de los derechos sea más amplio en el texto de la Convención Americana no necesariamente se traduce en un mayor proteccionismo, sino que simplemente refleja distintas concepciones de los derechos insuspendibles. Para Gros Espiell, por ejemplo, la enumeración extensa de derechos en la Convención Ame-

<sup>27</sup>Cfr. Opinión Consultiva OC-8/87, *cit.*, párrafo 21.

<sup>28</sup>Así es considerado por ejemplo el derecho a la vida (artículo 4º), que es uno de los expresamente mencionados en el artículo 27.2. Cfr. Corte IDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, Sentencia de 31 de enero de 2006 (Fondo, reparaciones y costas), serie C núm. 140, párrafo 119; *Caso Baldeón García vs. Perú*, Sentencia de 6 de abril de 2006 (Fondo, reparaciones y costas), serie C núm. 147, párrafo 82; *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia)*, Sentencia de 5 de julio de 2006 (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), serie C núm. 150, párrafo 63; *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, Sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, reparaciones y costas), serie C núm. 166, párrafo 78.



ricana puede provocar la tendencia a vulnerarlo, aunque tampoco la fórmula restringida del Convenio Europeo resulte la ideal.<sup>29</sup>

En efecto, si bien es apreciable la generosidad de la Convención Americana, quizá ampliándose de este modo las posibilidades de su incumplimiento, también lo es que su fórmula responde a las circunstancias de la particular historia política latinoamericana y se encuentra en la línea del principio de progresividad de los derechos. En este sentido, con su amplitud, la Convención Americana busca la expansión de la tutela, esto es, mejorar y fortalecer el grado de protección de los derechos, y en ningún momento debilitarlo.<sup>30</sup>

EL artículo 27 no agota el cúmulo de límites infranqueables a la suspensión de garantías. La Corte Interamericana se ha hecho cargo de avanzar los extremos de tales límites en vía jurisprudencial, sobre todo, a través de opiniones consultivas.<sup>31</sup> En su Opinión Consultiva OC-3/1983 [*Restricciones a la pena de muerte*] introdujo un medular criterio en torno a las reservas que los Estados partes pueden formular a la Convención Americana cuando tales reservas pretendan referirse a derechos consagrados como insusceptibles por el artículo 27. En esa opinión consultiva, la Corte interpreta el artículo 27 en relación con el 75 de la Convención, que regula el objeto de las reservas. La Corte certifica que el artículo 75 tiene sentido si se entiende como una autorización expresa a los Estados para formular cualesquiera reservas que estime por conveniente. Pero no puede soslayarse que dichas reservas tienen un límite insuperable: nunca pueden ser incompatibles con el objeto y fin del tratado.<sup>32</sup>

Por ejemplo, el derecho a la vida, consagrado en el artículo 4º, es uno de los derechos básicos frente al cual la suspensión de las obligaciones contraídas por el Estado parte no es permisible. Pues bien, “toda reserva destinada a permitir al Estado la suspensión de uno de esos derechos fundamentales, cuya derogación está en toda hipótesis prohibida, debe ser considerada como incompatible con el objeto y fin de la Convención y, en consecuencia, no autorizada por ésta”.<sup>33</sup> Si la reserva que se formule solamente restringiera algunos aspectos de un derecho no derogable, sin privarlo de su propósito básico, se evitaría su incompatibilidad con la Convención.

Resulta de interés traer a colación la posición de la Corte respecto a la prácticamente nula implicación que tiene la suspensión de garantías para la vigencia del Estado de Derecho. Frente a la excepcionalidad de las medidas restrictivas de derechos y libertades en *tiempos de emergencia*, se encuentran los *tiempos de normalidad* en los cuales tales medidas están prohibidas, o se hallan sometidas a un escrutinio jurisdic-

<sup>29</sup>Cfr. Héctor Gros Espiell, *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos. Análisis comparativo*, cit. supra nota 25, p. 128.

<sup>30</sup>Para una idea similar, véase: Cançado Trindade, Antônio Augusto, “Los derechos no susceptibles de suspensión en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia”, cit. supra nota 6, p. 21.

<sup>31</sup>Cfr. Daniel Zovatto G., “La interpretación del artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista IIDH*, núm. 7, San José (Costa Rica), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, enero-junio 1988, pp. 43-65.

<sup>32</sup>Cfr. Corte IDH, *Restricciones a la Pena de Muerte* (Arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de septiembre de 1983, Serie A No. 3, especialmente, párrafos 60-62.

<sup>33</sup>Opinión Consultiva OC-3/83, cit. nota anterior, párrafo 61.

cional más riguroso. Por ejemplo, como sucedió en el caso *Castillo Páez vs. Perú*, cuando el Estado no justifica la detención de la víctima por agentes policiales sin intervención judicial y sin que tampoco estuviese vigente un estado de emergencia, sino condiciones de normalidad, procede obviamente declarar la violación del derecho a la libertad personal.<sup>34</sup>

La suspensión de garantías en ningún momento significa la suspensión del Estado de Derecho o una autorización al gobierno para apartarse del principio de legalidad.<sup>35</sup> Es cierto que bajo la vigencia de las medidas suspensorias los límites a la actuación del poder público son distintos de los vigentes en condiciones *normales*, pero eso no significa que puedan considerarse inexistentes. El gobierno no está investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en que está autorizada la situación de la “legalidad excepcional de emergencia”.<sup>36</sup> La suspensión de garantías no debe exceder la medida de lo estrictamente necesario, por lo cual resulta ilegal toda actuación de los poderes públicos que desborde los límites que deben estar precisamente indicados en las disposiciones que decretan el estado de excepción.<sup>37</sup>

Por otro lado, debe recordarse que más allá de los derechos enumerados en el artículo 27.2, otros instrumentos interamericanos confirman la inderogabilidad de ciertos derechos bajo las circunstancias de guerra, excepción, emergencia o de sitio. Así, por ejemplo, el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte reitera en su preámbulo que el derecho a la vida no puede ser suspendido por ninguna causa. El artículo 5º de la Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura dispone que el estado de guerra, amenaza de guerra, estado de sitio o emergencia, conmoción o conflicto interior, suspensión de garantías constitucionales, inestabilidad política o calamidades públicas, bajo ninguna circunstancia justifican el delito de tortura. Por su parte, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas establece que los Estados partes se comprometen a “no practicar, no permitir, ni tolerar la desaparición forzada de personas, ni aun en estado de emergencia, excepción o suspensión de garantías individuales” (artículo I-a). También establece que en ningún caso pueden invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública, para justificar la desaparición forzada de personas. En estos casos, el derecho a procedimientos o recursos judiciales rápidos y eficaces permanece como medio para determinar el paradero de las personas privadas de libertad o su estado de salud, o bien para individualizar a la autoridad que ordenó la privación de libertad o que la hizo efectiva (artículo X.1).

<sup>34</sup>Cfr. Corte IDH, *Caso Castillo Páez vs. Perú*, Sentencia de 3 de noviembre de 1997 (Fondo), serie C núm. 34, párrafo 56.

<sup>35</sup>Para un estudio en el que se desarrolla este punto de vista, véase: Andrej Zwitter, “The Rule of Law in Times of Crisis. A Legal Theory on the State of Emergency in the Liberal Democracy”, *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, Franz Steiner Verlag, vol. 98, núm. 1, enero 2012, pp. 95-111.

<sup>36</sup>Cfr. Opinión Consultiva OC-8/87, *cit.*, párrafos 24, 39 y 40; y Opinión Consultiva OC 9/87, *cit.*, párrafos 35-37.

<sup>37</sup>Véanse: Opinión Consultiva OC-8/87, *cit.*, párrafo 38; Opinión Consultiva OC-9/87, *cit.*, párrafo 36; Corte IDH, *Caso Castillo Petrucci y otros vs. Perú*, Sentencia de 30 de mayo de 1999 (Fondo, reparaciones y costas), serie C núm. 52, párrafo 109.

*Límites a la potestad suspensoria de los Estados partes en materia de “garantías judiciales indispensables”*

a) *El hábeas corpus como garantía judicial indispensable e insuspendible.* La Convención Americana es el primer instrumento del Derecho internacional de los derechos humanos que prohíbe expresamente la suspensión de “garantías judiciales indispensables” en cuanto derechos que sirven de vehículos de protección a otros derechos que, a la vez, tampoco pueden ser suspendidos.<sup>38</sup> Estas “garantías” son autónomos derechos humanos consagrados como inderogables por la Convención.<sup>39</sup> Para la jurisprudencia interamericana, principalmente generada mediante opiniones consultivas,<sup>40</sup> las “garantías judiciales indispensables” han cobrado un especial interés en materia de suspensión.

La Corte Interamericana ha tenido oportunidad de pronunciarse al respecto en las importantes opiniones consultivas OC-8/87 [*El habeas corpus bajo suspensión de garantías*], solicitada por la Comisión Interamericana, y la OC-9/87 [*Garantías judiciales en estados de emergencia*], solicitada por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay.

En la Opinión Consultiva OC-8/87, el interrogante principal que se formulaba era el siguiente: ¿el recurso de habeas corpus cuyo fundamento jurídico se encuentra en los artículos 7.6 y 25.1 de la Convención es susceptible de suspensión? La cuestión que se sometía a la consideración de la Corte estaba justificada en la medida en que la última parte del artículo 27, por un lado, es muy abierta al disponer que no pueden suspenderse “las garantías judiciales indispensables para la protección” de los derechos enumerados en ese mismo precepto. Por otro lado, en este punto también resulta omisa al no determinar explícitamente si los artículos 7.6 y 25.1, fundamento del hábeas corpus, resultan ser parte de un derecho no suspendible.

Interesa destacar los siguientes tres argumentos de la Corte Interamericana. En primer lugar, como lo dispone el artículo 1.1 de la Convención, los Estados partes están comprometidos “a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción [...]”. La Corte debe velar no sólo porque los Estados partes respeten los derechos y libertades de la Convención, sino también sus garantías, esto es, los medios idóneos para que los primeros sean efectivos en toda circunstancia.<sup>41</sup>

En segundo lugar, el concepto de derechos y libertades inherentes a la persona y el de sus garantías es inseparable del sistema de valores y principios que inspira dicho concepto. En una sociedad democrática tales derechos y libertades, sus garantías y el

<sup>38</sup> Así lo destaca la propia Corte Interamericana en su Opinión Consultiva OC-8/87, *cit.*, párrafo 36 *in fine*.

<sup>39</sup> *Cfr.* José Miguel Onaindía, “La suspensión de garantías judiciales según la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista de Derecho Político*, núm. 33, 1991, pp. 427-436.

<sup>40</sup> En general, sobre la competencia consultiva de la Corte Interamericana, véase: Manuel E. Ventura Robles y Daniel Zovatto, *La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Naturaleza y principios 1982-1987*, Madrid, Civitas, 1989, pp. 27 y ss.

<sup>41</sup> *Cfr.* Opinión Consultiva OC-8/87, *cit.*, párrafo 25.

Estado de Derecho constituyen una *tríada*, “cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros”.<sup>42</sup>

En tercer lugar, el hábeas corpus cumple una función esencial: la de servir de medio para controlar el respeto a derechos tan esenciales como la vida y la integridad de las personas. Impide la desaparición o la indeterminación del lugar de la detención, así como protege contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.<sup>43</sup> En este sentido, autorizar la suspensión del habeas corpus sería tanto como permitir la suspensión de derechos que expresamente se encuentran en el núcleo inderogable de la Convención.

A los efectos del artículo 27.2, deben considerarse indispensables “aquellos procedimientos judiciales que ordinariamente son idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades a que se refiere dicho artículo y cuya supresión o limitación pondría en peligro esa plenitud”. Que las garantías deban ser “judiciales” significa que de este carácter deben ser los medios idóneos para proteger los derechos. Tales medios, por tanto, deben estar a cargo de un órgano judicial independiente e imparcial, apto para determinar la legalidad de las actuaciones bajo el estado de excepción.<sup>44</sup>

En conclusión, la Corte determinó que tanto el habeas corpus, establecido en el artículo 7.6,<sup>45</sup> como el recurso de amparo, consagrado en el artículo 25.1,<sup>46</sup> son “garantías judiciales indispensables” para la protección de los derechos cuya suspensión está prohibida y, en esa medida, ellas mismas constituyen también derechos insuspendibles.<sup>47</sup> Por tanto, a partir de la OC 8/87, deben retenerse dos consideraciones básicas. La primera es que los artículos 7.6 y 25.1 son *implícitos* derechos insuspendibles a los efectos del artículo 27.2. La segunda es que todos los ordenamientos constitucionales y legales de los Estados partes que autoricen, ya sea explícita o implícitamente, la suspensión del procedimiento de habeas corpus o el de amparo en situaciones de

<sup>42</sup>Cfr. Opinión Consultiva OC-8/87, *cit.*, párrafo 26; y Opinión Consultiva OC 9/87, *cit.*, párrafo 35; Corte IDH, *Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993, Serie A No. 13, párrafo 31.

<sup>43</sup>Cfr. Opinión Consultiva OC-8/87, *cit.*, párrafo 35.

<sup>44</sup>Cfr. Opinión Consultiva OC-8/87, *cit.*, párrafos 29 y 30; y Opinión Consultiva OC 9/87, *cit.*, párrafo 20.

<sup>45</sup>De acuerdo con este artículo, el procedimiento consiste en lo siguiente: “Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona”.

<sup>46</sup>Este precepto establece que: “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”. En su Opinión Consultiva OC-9/87, *cit.*, párrafos 22-24, la Corte confirma y robustece sus argumentos sobre el amparo como medio procesal aplicable a los derechos no susceptibles de suspensión en estados de emergencia.

<sup>47</sup>Ambas instituciones se hallan indisolublemente unidas en razón de que el amparo es el género en tanto que el habeas corpus constituye uno de sus aspectos específicos. Cfr. Opinión Consultiva OC-8/87, *cit.*, párrafo 34.

emergencia, deben considerarse incompatibles con las obligaciones internacionales que a esos Estados impone la Convención.<sup>48</sup>

Aún más, para considerar cabalmente cumplidas las exigencias del artículo 27.2, no basta que los decretos relativos a la situación de emergencia efectivamente no suspendan de modo expreso la acción o recurso de habeas corpus. La situación de emergencia tampoco debe llevar a una ineficacia *de facto* del instrumento procesal, en perjuicio de las presuntas víctimas. Esta situación fue la que se constató en el caso *Neira Alegría y otros vs. Perú*. En este asunto, el control y jurisdicción de las fuerzas armadas se tradujo en una suspensión implícita de la acción de habeas corpus como consecuencia de la aplicación de los decretos de emergencia y la zona militar restringida. En consecuencia, la Corte determinó que el Perú violó el derecho de habeas corpus en conexión con el artículo 27.2 de la Convención.<sup>49</sup>

Semejantes parámetros son valederos, desde luego, para cualquier derecho señalado como no suspendible por el artículo 27.2. Por ejemplo, en el caso *Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, la Corte Interamericana consideró igualmente la vulneración de este precepto en relación con el artículo 2º de la Convención, aun cuando el decreto de emergencia no suspendía expresamente los derechos afectados. En este asunto, el decreto no dispuso la suspensión del derecho a la vida, ni la de las garantías judiciales indispensables para la protección de derechos insuspendibles. Sin embargo, el decreto de emergencia fue emitido en el marco de la Ley de Seguridad Nacional cuyas normas ordenaban que, mientras durara la emergencia, ciertos hechos delictivos de determinada gravedad quedaran bajo la jurisdicción penal militar. Estas normas resultaban contrarias al derecho al juez natural de las personas que hubieren incidido en hechos presuntamente delictivos durante el estado de excepción, de quienes se hubieren visto afectados por ese hecho, o de sus familiares. Esta situación podría impedir, sostuvo la Corte, un adecuado e independiente control de compatibilidad de la suspensión de garantías con la Convención.<sup>50</sup>

Asimismo, la Corte Interamericana ha concluido que otros derechos no expresamente enumerados en el artículo 27.2 como insuspendibles, encuentren, sin embargo, un mínimo de protección judicial en situaciones de emergencia. Así, por ejemplo, en el caso *Loayza Tamayo vs. Perú* declaró que si bien es cierto que la libertad personal no está incluida expresamente entre tales derechos, no debe perderse de vista que el habeas corpus sí es una garantía judicial indispensable no suspendible. Por ello, si un recurrente no puede promover las acciones de garantía para salvaguardar su libertad o para cuestionar la legalidad de su detención, el Estado viola sus derechos a la libertad perso-

<sup>48</sup>Cfr. Opinión Consultiva OC-8/87, *cit.*, párrafos 42-43, y su punto resolutivo. *Mutatis mutandis*: Opinión Consultiva OC-9/87, *cit.*, párrafos 26, 31-33.

<sup>49</sup>Véase: Corte IDH, *Caso Neira Alegría y otros vs. Perú*, Sentencia de 19 de enero de 1995 (Fondo), serie C núm. 20, párrafos 77-84 y punto resolutivo 2. Véase, asimismo: Corte IDH, *Caso Durand y Ugarte vs. Perú*, Sentencia de 16 de agosto de 2000 (Fondo), serie C núm. 68, párrafos 106-110, en donde la Corte arriba a igual conclusión.

<sup>50</sup>Véase: Corte IDH, *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, Sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, reparaciones y costas), serie C núm. 166, párrafos 59-71.

nal y a la protección judicial reconocidos, respectivamente, en los artículos 7 y 25 de la Convención.<sup>51</sup>

b) *Reforzamiento jurisprudencial de las garantías judiciales en situaciones de emergencia*. En la Opinión Consultiva 9/87, las específicas cuestiones que el Gobierno del Uruguay sometía a la consideración de la Corte Interamericana, fueron dos: a) La relación normativa entre el artículo 27.2 y los artículos 8.1 y 25 de la Convención; y b) la determinación precisa de cuáles son las “garantías judiciales indispensables” a que se refiere el artículo 27.2.

En la OC-9/87 la Corte es más detallista en sus argumentos que en la OC-8/87, al interpretar el artículo 25.1. Este precepto obliga a los Estados a ofrecer a todas las personas un recurso judicial efectivo contra violaciones de sus derechos, y la garantía ahí consagrada se aplica no sólo respecto a derechos contenidos en la Convención, sino también respecto a aquéllos reconocidos por la Constitución o por la ley. Así, la Corte concluyó que el *entero régimen de protección judicial* dispuesto por el artículo 25, es aplicable a los derechos no suspendibles en situaciones de emergencia.<sup>52</sup> En otras palabras, al lado del habeas corpus, cualquier recurso efectivo ante jueces y tribunales competentes, destinado a garantizar el respecto de derechos y libertades cuya suspensión no está autorizada en situación de emergencia, es también una “garantía judicial indispensable” a efectos del artículo 27.2.<sup>53</sup>

Además, también deben considerarse como “garantías judiciales indispensables” que no pueden suspenderse, los procedimientos judiciales inherentes a la forma democrática representativa de gobierno (artículo 29, c), previstos en el derecho interno de los Estados partes como idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos a que se refiere el artículo 27.2 de la Convención, y cuya supresión o limitación propicia la indefensión de tales derechos.<sup>54</sup> En esta dirección, para importantes juristas como Héctor Fix-Zamudio, el ámbito prohibitivo de suspensión incluso debería extenderse al derecho a la revisión judicial de inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas.<sup>55</sup>

En lo tocante al derecho al debido proceso legal consagrado en el artículo 8, la Corte avanzó también sus perfiles garantistas al concluir que ese derecho “debe entenderse como aplicable, en lo esencial, a todas las garantías judiciales referidas en la Convención Americana, aun bajo el régimen de suspensión regulado por el artículo 27 de la misma”. Los principios del debido proceso legal constituyen condiciones necesarias para que los instrumentos procesales regulados por la Convención puedan considerarse como genuinas garantías judiciales.<sup>56</sup> Si con anterioridad la Corte había con-

<sup>51</sup>Cfr. Corte IDH, Caso Loayza Tamayo vs. Perú, Sentencia de 17 de septiembre de 1997 (Fondo), serie C núm. 33, párrafos 50-55.

<sup>52</sup>Cfr. Opinión Consultiva OC-9/87, *cit.*, párrafos 22-26, y punto resolutive 1.

<sup>53</sup>Cfr. Héctor Fix-Zamudio, “Los estados de excepción y la defensa de la Constitución”, *cit. supra* nota 1, pp. 833-834.

<sup>54</sup>Opinión Consultiva OC-9/87, *cit.*, párrafos 34-39, y punto resolutive 2.

<sup>55</sup>Cfr. Héctor Fix-Zamudio, “Los estados de excepción y la defensa de la Constitución”, *cit. supra* nota 1, p. 834.

<sup>56</sup>Cfr. Opinión Consultiva OC-9/87, *cit.*, párrafos 29 y 30, y punto resolutive 3.

cluido que son “garantías judiciales indispensables” las contenidas en los artículos 7.6 y 25.1, en la OC-9/87 complementa este razonamiento al sostener que estas garantías deben considerarse dentro del marco y de conformidad con los principios del artículo 8º, así como los inherentes a la preservación del Estado de Derecho, aun bajo la legalidad excepcional de emergencia.<sup>57</sup>

Con respecto a la segunda cuestión formulada por el Gobierno de Uruguay, la Corte Interamericana sostiene lo siguiente: no es posible ni aconsejable que se fije una enumeración exhaustiva de todas las posibles “garantías judiciales indispensables” que no pueden ser suspendidas con base en el artículo 27.2. En realidad, estas garantías dependerán en cada caso del análisis del ordenamiento jurídico y la práctica del Estado parte acerca de cuáles son los derechos involucrados y los hechos concretos que motiven el caso.<sup>58</sup>

c) *Parámetros jurisprudenciales para el control jurisdiccional de las medidas suspensivas de derechos.* Como se ha visto, las limitaciones que impone el sistema interamericano a la actuación del poder estatal en condiciones de excepción responden a la exigencia de que, aun bajo graves circunstancias de inestabilidad política, subsistan medios idóneos para el control de las disposiciones que se dicten, con el fin de que éstas se adecuen razonable y proporcionalmente a las estrictas necesidades de la situación.<sup>59</sup>

Habida cuenta de los parámetros que impone la Convención a la actuación de un Estado parte, ¿cómo se ejerce un control objetivo de dicha actuación al verificarse la suspensión de garantías? En su Opinión Consultiva OC-8/87, la Corte Interamericana sostiene que, toda vez que el artículo 27.1 contempla distintas circunstancias y que las medidas que se adopten han de ajustarse a las necesidades de cada situación, resulta claro que lo permisible en unos casos puede no serlo en otros. El control de compatibilidad con la Convención de las medidas adoptadas tiene un objeto relativo, evaluable necesariamente *ad casum*. Debe valorarse cada una de las circunstancias especiales a que se refiere el precepto, y será en función del carácter, intensidad, profundidad y el particular contexto de la emergencia, así como de la proporcionalidad y razonabilidad de las medidas, que habrá de determinarse si se hallan apegadas a las exigencias de la Convención.<sup>60</sup>

Como se sostiene en la sentencia al caso Zambrano Vélez y otros *vs.* Ecuador, es obligación del Estado determinar las razones y motivos que llevan a las autoridades internas a declarar el estado de emergencia. En una primera instancia corresponde a las autoridades nacionales ejercer el “adecuado y efectivo control de esa situación y que la suspensión declarada se encuentre, conforme a la Convención «en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación»”. Los Estados no poseen una discrecionalidad incontestable. Eventualmente, corresponde a los órganos del sistema interamericano, en el marco de sus respectivas competencias, ejercer

<sup>57</sup>Cfr. Opinión Consultiva OC-9/87, *cit.*, párrafo 38.

<sup>58</sup>Cfr. Opinión Consultiva OC-9/87, *cit.*, párrafo 40. Véase también: Opinión Consultiva OC-8/87, *cit.*, párrafo 28.

<sup>59</sup>Véase: Opinión Consultiva OC-9/87, *cit.*, párrafo 21; Corte IDH, *Caso Castillo Petrucci y otros vs. Perú*, Sentencia de 30 de mayo de 1999 (Fondo, reparaciones y costas), serie C núm. 52, párrafo 109.

<sup>60</sup>Cfr. Opinión Consultiva OC-8/87, *cit.*, párrafo 22.



ese control en forma subsidiaria y complementaria. En su caso, la Corte Interamericana podrá analizar la conformidad de los actos del Estado a las obligaciones establecidas en el artículo 27 de la Convención, en relación con otras disposiciones de la misma que sean objeto de la controversia.<sup>61</sup>

Las consideraciones jurídicas de la sentencia recaída al caso *Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador* constituyen un muy buen ejemplo de aplicación de los parámetros de control por parte de la Corte Interamericana. En los hechos de este caso, las autoridades ecuatorianas emitieron el decreto núm. 86 en el cual consideraban que existía “un grave estado de conmoción interna en el territorio nacional y, especialmente en las ciudades de Quito y Guayaquil” como consecuencia de “hechos de vandalismo, atentados contra la integridad física de las personas y considerables perjuicios a la propiedad pública y privada”. A juicio de las autoridades estatales, este escenario requería la adopción de medidas excepcionales.

Al analizar el decreto referido, la Corte observó que éste no fijó un límite espacial definido para la aplicación de las medidas, sino que dispuso la intervención de las fuerzas armadas en todo el territorio nacional. El decreto tampoco determinó un límite temporal para la intervención militar que permitiera saber con precisión la duración de la misma, ni estableció con claridad los derechos que serían suspendidos, esto es, el alcance material de la suspensión, como tampoco se apreció que tales límites se desprendieran de la Ley de Seguridad Nacional en la cual se fundamentaban las medidas.<sup>62</sup>

Para la Corte, una intervención militar de tan extendidos alcances, y en función de objetivos tan amplios y difusos, a consecuencia de la suspensión de garantías operada, sobrepasó la facultad reconocida a los Estados por la Convención. La Corte recuerda que esta suspensión debe operar como una medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, y —abunda— no constituye un medio para enfrentar la criminalidad común.<sup>63</sup>

d) *Procedimiento a cargo del Estado parte que declare una suspensión de garantías.* El artículo 27.3 de la Convención dispone que:

Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados partes en la [...] Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

Se trata de una norma equivalente a las que para sus respectivos ámbitos de aplicación disponen el artículo 4.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 15.3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

<sup>61</sup>Corte IDH, Caso *Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, Sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, reparaciones y costas), serie C núm. 166, párrafo 47.

<sup>62</sup>*Ibidem*, párrafos 48 y 94.

<sup>63</sup>*Ibidem*, párrafo 52.



La Corte Interamericana ha puntualizado que el cumplimiento del artículo 27.3 es un “requisito indispensable” del procedimiento de suspensión de garantías en estados de emergencia.<sup>64</sup> También ha dicho que esta obligación internacional de los Estados parte constituye un mecanismo enmarcado en la noción de garantía colectiva subyacente a la Convención, en cuanto su objeto y fin último es la protección del ser humano. Tal obligación constituye una salvaguarda adicional para prevenir el abuso de las facultades excepcionales de suspensión de garantías y permite a los otros Estados parte apreciar que los alcances de esa suspensión sean acordes con las disposiciones de la Convención.<sup>65</sup>

La Corte ha declarado la falta de observancia del procedimiento previsto en el artículo 27.3, por ejemplo, en el caso del *Caracazo vs. Venezuela*, en relación con la suspensión de garantías constitucionales por la situación de excepción durante los meses de febrero y marzo de 1989 en la ciudad de Caracas.<sup>66</sup> También encontró la violación de este precepto en el caso *Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador* en virtud de que el decreto estatal no. 86 de 3 de septiembre de 1992, que ordenó el estado de emergencia en todo el territorio nacional de ese país, tampoco cumplimentó los términos del artículo 27.3 de la Convención al no haber informado inmediatamente a los demás Estados parte, por conducto del Secretario General de la Organización de Estados Americanos.<sup>67</sup>

### Consideraciones conclusivas

El derecho comparado latinoamericano de la suspensión de derechos y garantías evidencia una variabilidad terminológica y normativa de la institución. En términos generales, los ordenamientos constitucionales difieren en las condiciones que deben reunirse para la procedencia de una declaración de excepción, empezando por su denominación, los motivos en los cuales se justifica, las autoridades autorizadas para emitirla y aplicarla, los derechos susceptibles de suspensión, los límites de las medidas adoptadas, o los efectos y temporalidad de las propias medidas; así como la existencia y características de un eventual control judicial de constitucionalidad de estas medidas.

Sin embargo, en los últimos años, el sistema interamericano de derechos humanos ha tenido una notable influencia en las transformaciones del derecho positivo interno de los Estados miembros en esta materia, a partir de las disposiciones de la Convención Americana y de otros instrumentos internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En este proceso, ha sido determinante el papel que ha

<sup>64</sup>Véase: Corte IDH, caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001 (Fondo, reparaciones y costas), serie C núm. 72, párrafo 92.

<sup>65</sup>Véase: Corte IDH, caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, Sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, reparaciones y costas), serie C núm. 166, párrafo 70.

<sup>66</sup>Corte IDH, caso del Caracazo vs. Venezuela, Sentencia de 11 de noviembre de 1999 (Fondo), serie C núm. 58, párrafo 42, en relación con los párrafos 1 y 2.

<sup>67</sup>Véase: Corte IDH, caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, *cit.*, párrafos 69-70.

jugado la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, empezando precisamente por la clarificación conceptual de la institución y de sus supuestos de procedencia.

Pese a que la configuración de la suspensión de garantías en la Convención Americana sobre Derechos Humanos plantea *prima facie* algunos dilemas de índole semántico, la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha ido precisando sus contornos en un doble sentido: robusteciendo las garantías de los derechos humanos insuspendibles y, correlativamente, imponiendo cada vez más ambiciosos límites a la actuación de los Estados partes. De esta manera, la jurisprudencia interamericana se ha convertido en una fuente dinamizadora de estándares que actúan como desincentivadores de los riesgos de abuso del poder en materia de derecho de excepción; un abuso que con frecuencia se hizo lamentablemente presente en las sociedades políticas latinoamericanas, en el pasado.

La Convención Americana es muy amplia a la hora de enumerar los derechos no susceptibles de suspensión (artículo 27.2). En este sentido, supera las disposiciones análogas del Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículo 15.2) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 4.2). Esta circunstancia debe valorarse positivamente porque pretende responder con contundencia a la intolerancia del sistema interamericano frente a los riesgos de ampliación del poder de excepción por los Estados. Esta amplitud también se explica bajo la lógica de conseguir una mayor extensión del “núcleo duro” de los derechos inderogables en la región. La amplitud de los derechos inderogables orienta la expansión de su protección. La sola existencia de estas normas constituye un no desdeñable ingrediente para consolidar una cada vez más expandida cultura jurídica interamericana del núcleo inderogable de los derechos humanos, lo que también coadyuva a la construcción de un *ius constitutionale commune* en la región.<sup>68</sup>

Una notoria manifestación de la convicción expansiva del sistema interamericano en esta materia es la inclusión expresa de las “garantías judiciales indispensables” como derechos insuspendibles en el artículo 27.2 de la Convención. Se trata del primer instrumento jurídico internacional en traducir tales garantías en derechos humanos inderogables. La Corte Interamericana se ha encargado además de ensanchar los extremos que tales garantías comportan, principalmente mediante dos importantes opiniones consultivas pronunciadas en 1987 pero que continúan siendo sus principales aportaciones en este ámbito: las OC-8/87, de 30 de enero, y OC-9/87, de 6 de octubre.

Así, en el sistema interamericano, forman parte de las garantías judiciales indispensables e insuspendibles el recurso al habeas corpus (artículo 7.6) y el recurso de amparo (artículo 25.1) pese a que no se consagran explícitamente como derechos no susceptibles de suspensión. Los estándares protectivos se expanden a cualquier recur-

<sup>68</sup> Armin von Bogdandy, Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Mariela Morales Antoniazzi (eds.), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un Ius Constitutionale Commune en América Latina?*, México, UNAM-MPIL-IIDC, 2010, dos vols.; Armin von Bogdandy, Héctor Fix-Fierro, Mariela Morales Antoniazzi y Eduardo Ferrer MacGregor (eds.), *Construcción y papel de los derechos sociales fundamentales. Hacia un Ius Constitutionale Commune en América Latina*, México, UNAM-MPIL-IIDC, 2011.

so efectivo ante jueces y tribunales competentes, destinado a garantizar el respeto de derechos no suspendibles. Un recurso efectivo no puede ser objeto de suspensión en situaciones de emergencia. Tampoco son suspendibles los procedimientos judiciales inherentes a la forma democrática representativa de gobierno (art. 29, *c*) previstos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos del artículo 27.2. Además, las garantías judiciales indispensables deben ejercitarse dentro del marco y los principios básicos del debido proceso legal (artículo 8<sup>o</sup>) bajo las circunstancias de la suspensión de garantías. La construcción jurisprudencial de estos principios sigue la lógica de que se trata de instrumentos idóneos para garantizar la eficacia de derechos a los que la propia Convención consagra como no suspendibles.

Las circunstancias históricas de la región registran experiencias irreverentes con los derechos humanos de la población. En este complejo contexto, y frente a la potencialidad de nuevas amenazas, la jurisprudencia interamericana ha sido un factor de reforzamiento del estatus normativo de los derechos humanos y sus garantías en los ordenamientos constitucionales de los Estados que integran el sistema interamericano.

## Bibliografía

- BOGDANDY Armin von, Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Mariela Morales Antoniazzi (eds.), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un Ius Constitutionale Commune en América Latina?*, México, UNAM-MPIL-IIDC, 2010, dos vols.
- , Héctor Fix-Fierro, Mariela Morales Antoniazzi y Eduardo Ferrer MacGregor (eds.), *Construcción y papel de los derechos sociales fundamentales. Hacia un Ius Constitutionale Commune en América Latina*, México, UNAM-MPIL-IIDC, 2011.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, “Los derechos no susceptibles de suspensión en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia”, en VV. AA., *Estudios básicos de derechos humanos*, tomo VI, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Ministerio Real de Relaciones Exteriores de Noruega, 1996.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Madrid, Tecnos, 1984.
- DESPOUY, Leandro, *Los derechos humanos y los estados de excepción*, México, UNAM/IIJ, 1999.
- ESPINOSA-SALDAÑA Barrera, Eloy, “El juez constitucional y sus márgenes de acción durante la vigencia de un estado de excepción”, en VV. AA., *Derecho constitucional para el siglo XXI: Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, vol. 2, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Aranzadi, 2006.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo Antonio, “La suspensión de las garantías establecidas en el Convenio (art. 15 CEDH)” en Javier García Roca y Pablo Santolaya (coords.), *La Europa de los derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, 2a. ed., Madrid, CEPC, 2009.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “Naturaleza y régimen legal de la suspensión general de los derechos fundamentales”, *Revista de Derecho Político*, núms. 18-19, 1983.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y Alfonso Herrera García, “La suspensión de garantías en la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional*, 2a. ed., Madrid, Marcial Pons/UNAM, 2016.

- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Los estados de excepción y la defensa de la Constitución”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 111, septiembre-diciembre de 2004.
- FLORES DAPKEVICIUS, Rubén, “Los poderes de emergencia en Uruguay”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 19, julio-diciembre 2008.
- GARCÍA BELAUNDE, Domingo, “Regímenes de excepción en las constituciones latinoamericanas”, en *Teoría y práctica de la Constitución peruana*, tomo 1, Lima, Editorial y Distribuidora de Libros, 1987.
- , “Suspensión de garantías ¿o de derechos? (Un debate en torno al régimen de excepción peruano)”, en VV. AA., *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, tomo 1: Derecho constitucional, México, UNAM, 1988.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (coord.), *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 5 vols., México, UNAM/IIJ, 2006-2008.
- y Julieta Morales Sánchez, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, 2a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2012.
- GONZÁLEZ CAMPAÑA, Germán, “Suspensión de derechos y garantías en estados de emergencia”, en VV. AA., *Derechos humanos*, 5a. ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 1999.
- GROS ESPIELL, Héctor, *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos. Análisis comparativo*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1991.
- HERCZEGH, Géza, “Estado de excepción y derecho humanitario. Sobre el artículo 75 del Protocolo adicional I”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 9, núm. 65, octubre 1984.
- MARTIN, Fanny, “Application du Droit International Humanitaire par la Cour Interaméricaine des Droits de L’homme”, *International Review of the Red Cross*, vol. 83, núm. 844, diciembre 2001.
- MEDINA MORA, Alejandra, Pedro Salazar Ugarte y Daniel Vázquez, *Derechos humanos y restricciones. Los dilemas de la justicia*, México, Porrúa/UNAM, 2015.
- MELÉNDEZ, Florentín, *Los derechos fundamentales en los estados de excepción según el Derecho internacional de los derechos humanos* [tesis doctoral], Madrid, Universidad Complutense, 1997.
- MONTIEL ARGÜELLO, Alejandro, “La suspensión de las garantías de los derechos humanos”, *Revista Judicial*, núm. 51, San José, Corte Suprema de Justicia, septiembre 1990.
- NEGRETTO, Gabriel L. y José Antonio Aguilar Rivera, “Liberalism and Emergency Powers in Latin America: Reflections on Carl Schmitt and the Theory of Constitutional Dictatorship”, *Cardozo Law Review*, vol. 21, núms. 5-6, 2000.
- NOHLEN, Dieter, “Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa/IDPC, enero-junio 2008.
- ONAINDÍA, José Miguel, “La suspensión de garantías judiciales según la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista de Derecho Político*, núm. 33, 1991, pp. 427-436.
- PARRA DUSSÁN, Carlos y María Teresa Palacios Sanabria, “Los estados de excepción y el control judicial de la Corte Constitucional”, en VV. AA., *Teoría constitucional. Liber Amicorum en homenaje a Vladimiro Naranjo*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2006.
- PLATTNER, Denise, “International Humanitarian Law and Inalienable or Non-Derogable Human Rights”, en Daniel Prémont, Christian Stenersen e Isabelle Oseredczuk (eds.), *Droits intangibles et Etats d’exception*, Bruxelles, Bruylant, 1996.

- QUADRA-SALCEDO Fdez. del Castillo, Tomás de la, “La naturaleza de los derechos fundamentales en situaciones de suspensión”, *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 2, Madrid, Universidad Complutense/Facultad de Derecho, 1983.
- RAMELLI ARTEAGA, Alejandro, “El derecho internacional humanitario ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. IX, 2009.
- RÍOS ÁLVAREZ, Lautaro, “Defensa judicial de los derechos humanos en los estados de excepción”, *Estudios Constitucionales*, año 7, núm. 1, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, 2009.
- RODRÍGUEZ, Gabriela, “Artículo 27: Suspensión de garantías”, *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada* [Christian Steiner y Patricia Uribe, coords.], México/Bogotá, SCJN/Konrad Adenauer Stiftung, 2014.
- VALADÉS, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, UNAM-III, 1974.
- VENTURA ROBLES, Manuel E. y Daniel Zovatto, *La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Naturaleza y principios 1982-1987*, Madrid, Civitas, 1989.
- ZOVATTO G., Daniel, “La interpretación del artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista IIDH*, núm. 7, San José (Costa Rica), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, enero-junio 1988.
- , *Los estados de excepción y los derechos humanos en América Latina*, Caracas/San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Editorial Jurídica Venezolana, 1990.
- ZWITTER, Andrej, “The Rule of Law in Times of Crisis. A Legal Theory on the State of Emergency in the Liberal Democracy”, *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, Franz Steiner Verlag, vol. 98, núm. 1, enero 2012.



## Introducción

Una nota esencial de los Estados Democráticos de Derecho, es que se conforman por un sistema de reglas para el acceso al poder público, en las que se les reconoce a todos los ciudadanos, el derecho fundamental a ser votados para los distintos cargos de elección popular:

En este sentido, la democracia no puede ser concebida como el acceso al poder público, únicamente, de un estamento social determinado, sino que, dada su universalidad, deben existir los mecanismos necesarios para garantizar el pleno ejercicio del derecho a ser votado de la ciudadanía en general.

Por ello, no es posible hablar a plenitud de la consolidación democrática de un Estado, si los partidos políticos conservan el monopolio del registro de candidatos a cargos de elección popular, porque se restringe la participación directa de la ciudadanía, de ahí la relevancia de que ésta cuente con diversas vías para acceder al poder, como es el caso de las candidaturas ciudadanas.

Esto es así, porque si bien tales modalidades de participación tienen una naturaleza distinta, lo cierto es que son compatibles y complementarias en el sistema democrático, porque son acordes con el principio de pluralismo político y contribuyen a generar igualdad de oportunidades para integrar la representación política.

Por tanto, se considera que, en un Estado Democrático Constitucional de Derecho, la inclusión de la candidatura independiente, como una opción para el acceso a la representación política, disminuye la brecha entre gobernantes y gobernados, generando un diálogo entre ambos, pues, como refiere Sartori, “el libre acce-

## Sumario

Introducción . . . . .	949
El artículo 35 constitucional y la reforma en materia de candidaturas independientes . . . . .	950
Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación . . . . .	952
2015, el reto de las candidaturas independientes . . . . .	956
Reflexión final . . . . .	958
Bibliografía . . . . .	959

so a la representación política, contribuye a generar vínculos fidedignos entre la ciudadanía y los órganos del Estado”.

En el mismo sentido, Kelsen, en su obra *Esencia y Valor de la Democracia*, refirió que “la democracia significa ‘identidad’ de gobernantes y gobernados, del sujeto y del objeto del poder, gobierno del pueblo por el pueblo”.

De este modo, una de las aportaciones más importantes de la reforma en materia político-electoral, de agosto de 2012, fue la inclusión en la fracción II del artículo 35 de la Constitución General de la República, de las candidaturas ciudadanas en el sistema electoral mexicano, dado que ello representó la ampliación del derecho a ser votado, al abrir la posibilidad de que un ciudadano, cuando no se sienta representado a través de la ideología de los partidos políticos, en cuanto a sus necesidades sociales, culturales e inclusive económicas, tenga la posibilidad de acceder, por su propio derecho, a los cargos de elección popular y formar parte de manera directa en la toma de decisiones de la cuestión pública.

De ahí que, las candidaturas ciudadanas, entendidas como el ejercicio directo del derecho a ser votado, se les conoce también como candidaturas independientes, precisamente, del sistema de partidos políticos.

### El artículo 35 constitucional y la reforma en materia de candidaturas independientes

Desde su texto original en febrero de 1917, el artículo 35 constitucional, consagró los derechos políticos, estableciendo como prerrogativas del ciudadano: *i)* votar en las elecciones populares, *ii)* poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley, *iii)* asociarse para tratar los asuntos políticos del país,<sup>1</sup> y *iv)* ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

A pesar de que en esa redacción inicial no se contemplaba expresamente el derecho a ser votado por la vía independiente, tampoco se prohibía, por lo que en julio de 1918, en el artículo 107 de la Ley para Elecciones de Poderes Federales,<sup>2</sup> se confirió a los “candidatos no dependientes” los mismos derechos que a los postulados por los partidos políticos. Dicho ordenamiento constituye un referente claro de la existencia de candidaturas independientes en nuestro país y reflejo de la intención del legislador de otorgar a la ciudadanía la posibilidad de competir por un cargo público sin la necesidad de afiliarse a algún partido político.

<sup>1</sup>La prerrogativa constitucional se reformó, mediante decretos de abril de 1990 y agosto de 1996, a efecto de establecer que el ejercicio del derecho de asociación política, debía ser libre, individual y pacífico.

<sup>2</sup>Artículo 107. Los candidatos no dependientes de partidos políticos tendrán los mismos derechos conferidos a los candidatos de éstos, siempre que estén apoyados por cincuenta ciudadanos del Distrito, que hayan firmado su adhesión voluntaria en acta formal, que tengan un programa político al que deben dar publicidad y que se sujeten a los requisitos prevenidos en las fracciones VII y VIII del artículo anterior.



Fue en la legislación electoral de 1946, cuando se estableció que la vía que tenía la ciudadanía para acceder a los cargos de elección popular sería exclusivamente a través de los institutos políticos.<sup>3</sup>

Con la reforma constitucional de diciembre de 1977, esa previsión legal se elevó a rango constitucional, al establecer que los partidos políticos son entidades de interés público, con la finalidad de hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder.

No obstante, la ciudadanía, al no sentirse representada a través de los partidos políticos, buscó alternativas directas y reales para la representación popular, una de ellas fue la candidatura independiente,<sup>4</sup> figura que posibilita el ejercicio del derecho de los ciudadanos de presentar su postulación a un cargo de elección popular de manera desvinculada a los partidos políticos.

Es el caso “Castañeda Gutman vs. México”,<sup>5</sup> en el que se controvertió ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la negativa de las autoridades mexicanas a otorgarle el registro como candidato independiente al cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para las elecciones de julio de 2006, dicho órgano jurisdiccional sustentó que, si bien es cierto que el sistema de postulación de candidatos a través de los partidos políticos resulta compatible con el Pacto de San José, también lo es que las candidaturas independientes constituyen una alternativa que fortalece el sistema democrático, por lo que los Estados debían valorar, de acuerdo con su desarrollo histórico y político, las medidas que permitieran fortalecer los derechos políticos y la democracia.

Tomando en consideración el contexto internacional de apertura en la participación política, en 2009, el Ejecutivo federal presentó una iniciativa a través de la cual se buscó la participación de los ciudadanos sin apoyo partidario, como candidatos en los procesos electorales, la cual se concretó a través de la reforma constitucional de agosto de 2012, al reconocerse en la fracción II del artículo 35 constitucional, el derecho de los ciudadanos de registrar sus candidaturas de manera independiente a los partidos políticos, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación,<sup>6</sup> para lo cual se vinculó a los congresos tanto federal como locales, a que adecuaran la normativa secundaria.

<sup>3</sup>Paoli Bolio, Francisco José, “Legislación Electoral y Proceso Político, 1917-1978”. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana.

<sup>4</sup>Al respecto, la Enciclopedia Jurídica Latinoamericana refiere que “El reconocimiento legal de las candidaturas independientes implica que cualquier ciudadano, de manera directa, puede aspirar a ocupar un cargo público efectivo sin tener que pasar los filtros y los procesos de selección internos establecidos por los partidos políticos para la designación de sus candidatos”.

<sup>5</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Castañeda Gutman vs México*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 6 de agosto de 2008, párrafo 204.

<sup>6</sup>La reforma constitucional de agosto de 2012 resultó igualmente relevante, al incluir mecanismos de participación ciudadana, como la iniciativa de ley (iniciativa ciudadana) y la consulta popular, esta última desarrollada en la Ley Federal de Consulta Popular de marzo de 2014. Modalidades que colocan a los ciudadanos en el centro de las decisiones políticas, ya que se les reconoce la posibilidad de intervenir directamente en la creación de normas que rijan la vida en sociedad, con la salvedad de ciertas materias reservadas. Mientras que, las consultas populares son un avance en la comunicación política, ya que se recaba la opinión de la ciudadanía sobre un tema en especial y de interés general, lo que sin duda contribuye al fortalecimiento de una democracia sustantiva.

Para darle operatividad a ese mandato constitucional, en mayo de 2014, se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual reguló en su Libro Séptimo, los requisitos y el procedimiento que se deben cumplir para el registro de las candidaturas independientes en el ámbito federal.

En cuanto al ámbito de las entidades federativas, en febrero de 2014, el Poder Constituyente reformó el artículo 116 constitucional, a efecto de que, de manera expresa, se estableciera el derecho de los ciudadanos a registrar sus candidaturas a cargos de elección popular, por lo que se dispuso que las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, fijarían las bases y requisitos para hacer efectiva esa prerrogativa, con todos los derechos inherentes a su ejercicio.

De manera que las candidaturas ciudadanas son un derecho fundamental de base constitucional, pero de configuración legal, por lo que su plena vigencia no sólo depende de su reconocimiento en la norma fundante de nuestro régimen jurídico, sino también de su operatividad, a través de una libertad de configuración legislativa conferida a los órganos parlamentarios de las entidades federativas.

### Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La labor jurisdiccional en la materia resulta relevante, porque desde dos ópticas que se complementan, por una parte, el análisis abstracto realizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad y, por otra, la resolución del caso concreto, a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es posible verificar la regularidad constitucional —y convencional— de la norma en materia de candidaturas independientes y eliminar los obstáculos que impiden el ejercicio efectivo del derecho humano en cuestión, en atención al mandato del Constituyente.

En consecuencia, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han emitido diversos criterios que buscan dotar de eficacia al mandato constitucional y potencializar el ejercicio del derecho a ser postulado por la vía independiente.

Por ello, ante la inactividad de los congresos locales para emitir la legislación en la materia dentro del plazo que fue establecido por el Constituyente en el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de agosto de 2012, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sustentó que dicha omisión vulneraba de manera directa el artículo tercero transitorio de la reforma, e indirectamente los diversos artículos 1º y 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues, por una parte, impedían el pleno ejercicio del derecho fundamental de los ciudadanos de las entidades federativas a participar de manera independiente a los partidos políticos para acceder a los cargos de elección popular y, por otra, se violentaba el principio de certeza, dado que los actores políticos no podían conocer las

reglas que en ese aspecto regirían los comicios,<sup>7</sup> por lo que ordenó que en el caso se emitiera a la brevedad la normativa correspondiente.

En ese sentido, el Alto Tribunal ha establecido que la libertad de configuración legislativa conferida a los congresos locales no es ilimitada, ya que el régimen que diseñen al momento de emitir la regulación ordinaria, debe garantizar el contenido esencial y la posibilidad efectiva del ejercicio de dicha prerrogativa constitucional, lo que incluye la obligación de que los requisitos y demás condiciones para acceder a las candidaturas independientes no sean desproporcionados o irrazonables,<sup>8</sup> generando las condiciones que posibiliten su implementación de manera sencilla y sin obstáculos.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar la razonabilidad de la prohibición de una legislación local que establecía como requisito para acceder al registro de una candidatura independiente, separarse de la dirigencia partidista en los doce meses anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse, determinó su validez, atendiendo a que la finalidad de la reforma al artículo 35 de la Constitución General, es abrir nuevos cauces a la participación ciudadana sin condicionarla a la pertenencia a un partido político, así como estimular el interés de la sociedad en los asuntos públicos y los procesos comiciales superando la limitación de opciones ante la sociedad y la ciudadanía, por lo que debía entenderse que la finalidad de la restricción, es garantizar que la nueva forma de participación política esté disponible, de manera genuina para ciudadanos que buscan contender sin el apoyo de una estructura partidista.

En ese sentido, advirtió que la influencia que pueden tener quienes forman parte de los órganos directivos sobre las estructuras partidarias a las que pertenecieron, se prolonga en el tiempo, de modo que sólo al transcurrir un tiempo determinado puede asegurarse que no la usarán desde su posición como candidatos independientes.

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al estudiar la constitucionalidad de la prohibición establecida por esa misma legislación local, consistente en no ser militante de un partido político en los doce meses anteriores al día de la elección a efecto de obtener el registro a una candidatura independiente, estimó que era irrazonable y desproporcionada,<sup>9</sup> porque respecto de los militantes que deciden separarse del partido para contender por la vía independiente, no existe la presunción de la fuerza de decisión con que cuenta un dirigente del partido, por lo que exigir un plazo tan amplio de desvinculación con el partido político implicaba una limitante considerable al derecho de ser votado por esta modalidad.<sup>10</sup>

En esa misma línea de potencialización de derechos, la Sala Superior estableció que, si al momento de entrar en vigor la reforma electoral que establecía el requisito sobre la temporalidad para la separación de un dirigente partidista, los aspirantes no

<sup>7</sup>Consultar el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-122/2013.

<sup>8</sup>Al resolver la acción de inconstitucionalidad 88 de 2015.

<sup>9</sup>Tomando en consideración que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la citada acción de inconstitucionalidad 88 de 2015 y acumuladas, desestimó la propuesta de invalidez correspondiente, por no alcanzar la mayoría calificada de cuando menos ocho votos.

<sup>10</sup>Véase el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano 705 de 2016.

se encontraban en la posibilidad material de cumplir con tal condición, entonces la exigencia en cuestión hacía nugatorio el derecho a participar por esta vía y no podía ser aplicable, toda vez obligaría a los aspirantes a esperar hasta el próximo proceso electoral para poder participar.<sup>11</sup>

Por otra parte, en relación con los requisitos para el registro de candidaturas independientes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la constitucionalidad del relativo a la presentación de copia de la credencial de elector de quienes hubieran expresado su apoyo al candidato independiente, en virtud de que esa exigencia abona al principio de certeza, pues hace evidente el apoyo que obtuvo el candidato independiente como opción viable para contender en una elección.<sup>12</sup>

En cambio, la Sala Superior determinó la desproporcionalidad de la exigencia relativa, a que las firmas autógrafas de quienes respaldan una candidatura independiente se haga constar en fe de hechos notarial y que la copia de las credenciales de elector sean cotejadas con su original por fedatario público, en tanto que constituyen requisitos que, en la práctica, son de difícil cumplimiento, pues implica la movilización masiva de los ciudadanos que deben acudir ante el fedatario público a expresar dicho respaldo, además del costo que genera el cotejo para el candidato independiente.<sup>13</sup>

En relación con los requisitos para el registro de candidaturas independientes, la Sala Superior determinó la inconstitucionalidad de la exigencia de incluir en el formato de apoyo ciudadano el domicilio de las personas que otorgan su respaldo para el registro de las candidaturas independientes, al considerar que, por una parte, se trata de un dato sensible que se encuentra protegido por la ley federal de protección de datos personales y, por otra, que existen mecanismos menos gravosos para verificarlo, como el cruce que realice la autoridad encargada del padrón electoral de los datos con que cuenta, junto con la clave de cada elector.<sup>14</sup>

Ahora bien, en relación con el porcentaje de apoyos ciudadanos necesarios para obtener el registro de la candidatura independiente, la Sala Superior, ha establecido la constitucionalidad del 3 por ciento de apoyo ciudadano,<sup>15</sup> bajo el argumento de que las candidaturas independientes tienen sustento en el respaldo de la ciudadanía, el cual debe reflejar una auténtica posibilidad de contender con las candidatas y candidatos

<sup>11</sup>Consúltese el juicio ciudadano SUP-JDC-1505/2016.

<sup>12</sup>Al resolver las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

<sup>13</sup>En la diversa tesis VII/2015, cuyo rubro es: “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NORMA QUE EXIGE ACREDITAR EL RESPALDO CIUDADANO A TRAVÉS DE INSTRUMENTOS NOTARIALES, ES INCONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DE ZACATECAS)”. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, núm. 16, 2015, pp. 44 y 45.

<sup>14</sup>En la tesis LXVII/2015, de rubro “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL REQUISITO DE INCLUIR EL DOMICILIO DE LAS PERSONAS EN EL FORMATO DE APOYO CIUDADANO, FALTA A LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL”. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, núm. 17, 2015, pp. 62, 63 y 64.

<sup>15</sup>Ello, en los recursos de reconsideración 34, 35 y 36 de 2016, bajo el supuesto de que al resolver las acciones de inconstitucionalidad 50/2015 y acumuladas y 88/2015 y acumuladas, si bien la minoría de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció por la validez del requisito del 3 por ciento, lo cierto es que la postura de su invalidez no alcanzó la mayoría de 8 votos, votación necesaria a efecto de que el criterio del máximo tribunal sea vinculante para todas las autoridades del país, de lo contrario, en términos del artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución General de la República, la acción de inconstitucionalidad debe desestimarse, dejando intocado el precepto legal impugnado.

postulados por los partidos políticos, evitando así, la dispersión de la votación entre una multiplicidad de candidaturas, que lejos de fortalecer esa forma de participación de los ciudadanos, se traduce en un obstáculo para cumplir el propósito que se buscó al incorporar tal forma de participación.

Además, se consideró que dicho porcentaje encuentra justificación, debido a que el candidato independiente, tendrá derecho a las prerrogativas que la ley prevé, para competir en condiciones de equidad: financiamiento público y acceso a los medios de comunicación social, de manera que es entendible que las erogaciones que el estado debe cubrir, sean destinadas a personas con posibilidades reales de competir en la contienda electoral. No obstante, ha establecido que es inconstitucional exigir un porcentaje equivalente al 4 por ciento del listado nominal de electores.<sup>16</sup>

Por otra parte, para fijar una postura en relación con el financiamiento de las candidaturas independientes, la Sala Superior del Tribunal Electoral atendió a las notables diferencias existentes entre los partidos políticos y la candidatura referida, entre ellas, que la función de los partidos políticos no se agota en las elecciones, puesto que tiene como fines constitucionales: promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, mientras que los candidatos independientes, ejercen un derecho ciudadano para contender en determinados comicios, sin la pretensión de adquirir la permanencia que sí tiene un partido.<sup>17</sup>

Atento a lo anterior, también consideró que a los candidatos independientes no se les puede otorgar el mismo financiamiento público que a los partidos políticos, pues consideró que las limitaciones al financiamiento, establecidas en el artículo 41 de la Constitución General de la República, fueron diseñadas de manera exclusiva bajo un esquema normativo de partidos, por lo que resolvió que el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado, resulta desproporcionado para los candidatos independientes.<sup>18</sup>

Lo anterior, porque, en atención a la naturaleza temporal de la figura, obtienen financiamiento público significativamente inferior al de los candidatos postulados por los partidos políticos, de manera que establecer que el financiamiento privado se vea topado por el público, conllevaría a una reducción importante de sus posibilidades para competir en una contienda electoral en términos de equidad en comparación con los candidatos de los institutos políticos.

Asimismo, la Sala Superior consideró que una vez superada la etapa de registro, los candidatos independientes deben acceder a los recursos públicos que les permitan contender en igualdad de circunstancias respecto de los candidatos postulados por

<sup>16</sup>Véase el juicio para la protección de los derechos político-electorales identificado con la clave SUP-JDC-1004-2015.

<sup>17</sup>Distinciones que también han sido reconocidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ejemplo, al resolver las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

<sup>18</sup>Tesis XXI/2015, de rubro: “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LES ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO, QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS”. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, núm. 16, 2015, pp. 45, 46 y 47.

algún partido político de nueva creación, más allá de las diferencias evidentes o de las derivadas del texto constitucional, lo cual es acorde con la equidad que debe regir en materia de financiamiento.<sup>19</sup>

También determinó la imposibilidad legal de que los candidatos independientes puedan recibir donaciones de bienes inmuebles, atendiendo a que su naturaleza, en oposición a los partidos políticos, es temporal y tiene como propósito la postulación para un proceso electoral concreto. No obstante, se determinó que era posible autorizar que los candidatos ciudadanos puedan aceptar el uso de bienes inmuebles, únicamente durante el lapso que dure el proceso electoral.<sup>20</sup>

Ahora bien, en cuanto al financiamiento público que reciben en la etapa posterior al registro para proyectarse en la contienda electoral, las candidaturas independientes, en su conjunto, reciben el financiamiento de un solo partido político, por lo que entre más candidaturas existan, reciben una cantidad menor de recursos, por ese motivo, a ellos no les rige el límite de financiamiento privado previsto para los institutos políticos.

De lo anterior, se aprecia que los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral, se complementan a efecto de eliminar los obstáculos que impiden el ejercicio pleno y eficaz del derecho a ser votado a través de una candidatura independiente, tomando en cuenta que no es suficiente que los derechos estén reconocidos en la Constitución si no tienen una operatividad práctica.

Lo cual hace patente que la labor interpretativa de los tribunales constitucionales, se encamina a facilitar el ejercicio pleno del derecho a ser votado, por la vía independiente.

## 2015, el reto de las candidaturas independientes

La vigencia del sistema democrático en nuestro país, depende no tan sólo del reconocimiento constitucional de figuras de participación ciudadana, como las candidaturas independientes, sino también de su eficacia plena, a través de la participación coordinada de las autoridades electorales de nuestro país para que, dentro del respectivo ámbito de sus competencias, cumplan con el mandato constitucional de promover, proteger, respetar y garantizar dicha prerrogativa constitucional.

De esta manera, corresponde al legislador establecer la normativa electoral que regule y haga viable el ejercicio de las candidaturas independientes; por su parte, los institutos electorales nacional y locales, deben ejercer sus facultades para implementar y aplicar esa normativa y, finalmente, corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como a los tribunales electorales locales, resolver las controversias que se generen con motivo del ejercicio de esta prerrogativa, para hacer real y vigente el derecho de los ciudadanos a competir por un cargo de elección popular.

<sup>19</sup>Tesis LIII/2015, de rubro “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. IGUALDAD RESPECTO AL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS CANDIDATOS POSTULADOS, EN RELACIÓN CON UN PARTIDO POLÍTICO DE NUEVA CREACIÓN”, pendiente de publicación. La Sala Superior en sesión pública celebrada el 5 de agosto de 2015, aprobó por unanimidad de votos la tesis citada.

<sup>20</sup>Véase el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-56/2013.

En tal sentido, es importante tomar en cuenta que, para instrumentar este derecho, son los requisitos indispensables para su ejercicio y no restricciones indebidas, los que deben materializarse en las normas, acuerdos o resoluciones que emitan las autoridades, pues no debemos olvidar que estamos ante el ejercicio de un derecho fundamental que debe ser maximizado a favor de la ciudadanía.

En ese contexto, en el año 2015 se llevaron a cabo elecciones federales en México. Fue este año cuando se puso a prueba la reforma política que dio origen a las candidaturas independientes. A nivel federal y local, cientos<sup>21</sup> de ciudadanos intentaron obtener el registro para poder competir bajo esa figura.

En los procesos electorales federal y locales de 2014-2015, se obtuvo que los candidatos independientes que cumplieron con los requisitos para poder ser registrados sumaron 123, de los 509<sup>22</sup> aspirantes que originalmente presentaron su documentación, lo que evidencia su aceptación por la ciudadanía, dado su participación en apoyo a dichas candidaturas.

En lo que respecta a las elecciones para alcanzar una gubernatura, solamente tres candidatos independientes cumplieron con los requisitos para ser registrados y competir por el cargo, en Campeche, Michoacán y Nuevo León; de ellos, y como una gran conquista para esta nueva forma de participación ciudadana, hubo un triunfador, el candidato independiente al gobierno de la última entidad federativa mencionada.

Otras victorias importantes alcanzadas por los candidatos independientes en las elecciones de ese año fueron la de un diputado federal por Sinaloa; un diputado local por Jalisco; y los alcaldes de García, Nuevo León; Morelia, Michoacán y Comonfort, Guanajuato; por lo que, en términos generales, puede afirmarse que las elecciones de 2015 son un triunfo para ese tipo de participación ciudadana.

Un ejemplo emblemático diverso, pero también de éxito para la figura de las candidaturas independientes lo tenemos en la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, se trata de una elección especial y de gran trascendencia, la cual consistió en la elección de los diputados constituyentes que darán origen a la nueva Constitución de la entidad federativa número “32”.

Este proceso resulta relevante en la consolidación de la figura de los candidatos independientes, debido a que fueron cientos los aspirantes quienes acudieron a la convocatoria para participar en el proceso de selección de los diputados, siendo 74 los que llegaron a la etapa de registro, es decir, que reunieron los requisitos primigenios para después ser evaluados por la autoridad electoral.

<sup>21</sup>Según datos de Integralia, existieron 511 aspirantes en el proceso electoral de 2015, de los cuales sólo 123 lograron su registro (equivalentes al 24 por ciento) de los cuales sólo 6 ganaron, es decir, el 4.8 por ciento. Para el cargo de diputado federal, de los 50 aspirantes 22 obtuvieron el registro y 1 ganó; en el caso de gobernadores, de los 12 aspirantes 3 lograron el registro, logrando la victoria sólo uno de ellos, para diputados locales existieron 218 aspirantes de los cuales 28 se quedaron registrados y 1 logró el triunfo, por su parte 63 de los 182 aspirantes a un cargo a nivel municipal obtuvieron el registro, de los cuales 3 ganaron; finalmente 7 de los 51 aspirantes a jefe delegacional lograron su registro pero ningún candidato independiente obtuvo la victoria.

<sup>22</sup>Datos elaborados por Integralia Consultores con información del INE y los organismos públicos locales, disponible en <http://estepais.com/articulo.php?id=55&t=una-alternativa-funcional>

De los 74 “aspirantes” 11 cumplieron los requisitos de la convocatoria a partir de la revisión realizada por el Instituto Nacional Electoral; sin embargo, finalmente 21 contendieron en el proceso electoral, derivado de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de diversas sentencias y maximizando el derecho a ser votado, les reconoció a 10 aspirantes el derecho de ser registrados como candidatos independientes.

Así por ejemplo, al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-1593/2016 el Tribunal Electoral, tomando en consideración los criterios mandatados en el artículo 1º constitucional, garantizó el derecho de participación política de los actores, a través del reconocimiento de sus candidaturas para contender en la elección de los diputados constituyentes, por la incertidumbre que se registró en el conteo de las firmas de apoyo ciudadano, lo cual no daba certeza de que pudieran ser correctos, por lo que se determinó privilegiar el derecho a ser votado de los ciudadanos participantes y otorgarles el registro.

Como se observa, la participación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sido parte fundamental para dar operatividad a esta figura ciudadana, pues ante la falta de claridad o lagunas de la norma, ha sido el órgano electoral jurisdiccional el que la ha potencializado y ha contribuido a la certeza jurídica.

## Reflexión final

El nombre de este apartado no es casual, no se rotula con la palabra “conclusión” ya que lejos se está de poder llegar a ella. Por el contrario, las candidaturas independientes son una parte del camino que estamos transitando en la consolidación del sistema democrático.

Lo que sí se puede hacer, es una reflexión sobre los objetivos cumplidos y los desafíos que aún están por venir.

En una sociedad plural y compleja como la nuestra, la participación ciudadana es un mecanismo indispensable de articulación, cohesión y acuerdo. En ese sentido, la diversificación de las formas de participación ciudadana y de acceso al poder público, forman parte no sólo de la transformación democrática sino también de su consolidación.

De esta forma, tanto el sistema de partidos políticos como el de candidaturas independientes, maximizan el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

La reforma al artículo 35 constitucional no sólo genera grandes posibilidades, sino que, a la par, exige grandes compromisos. Tanto ciudadanos como autoridades debemos estar conscientes de las acciones que podemos y debemos realizar para ejercer las prerrogativas políticas-electorales.

Uno de los retos actuales es hacer que la integración e implementación de las candidaturas independientes a nuestro sistema electoral se haga siempre a través de un marco normativo que permita crear una estructura de confianza y legitimación para cada uno de los actores del sistema político frente a la ciudadanía.



Es necesario que, sin trasgredir los principios constitucionales y legales, se flexibilice la norma electoral para hacerla operativa y justa al caso concreto, a fin de potencializar el ejercicio del derecho al voto en esta nueva modalidad. Por ello, las autoridades administrativas y jurisdiccionales, cada una en el ámbito de sus competencias, deben velar por la protección de aquellos derechos que posibiliten el ejercicio pleno y auténtico de un ejercicio cada vez más ciudadano pues éste constituye una de las columnas que autentifican a nuestro sistema democrático.

Otro de los grandes retos es consolidar la viabilidad de la participación independiente de los candidatos ciudadanos, a través del otorgamiento de condiciones de equidad que les permitan contender en igualdad de circunstancias con los partidos políticos.

Existen grandes retos a superar en materia de candidaturas independientes, pero también, es grande la vocación democrática de nuestras instituciones electorales y de nuestra sociedad en general, para implementar y proteger los derechos fundamentales, de naturaleza política, que permitan la participación de la ciudadanía en forma directa en el sistema democrático.

En suma, la creación de mecanismos donde se privilegie la participación ciudadana siempre será deseable porque contribuye a generar cauces de una democracia participativa, pues retomando las palabras de Theodore Roosevelt: “Una gran democracia debe progresar o pronto dejará de ser o grande o democracia”.

## Bibliografía

### Libros

- BOBBIO, Norberto, Estado, *Gobierno y sociedad, por una teoría general de la política*, traducido por José Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- \_\_\_\_\_, *El tiempo de los derechos*, España, Editorial Sistema, 1991.
- Cámara de Diputados, *Candidaturas Independientes. Estudio Conceptual, de Antecedentes, Jurisprudencia, Iniciativas presentadas en la LX y LXI Legislaturas, de Derecho Comparado y Opiniones Especializadas*, México, 2011.
- COELLO GARCÉS, Clicerio (coord.), *Derecho Procesal Electoral. Esquemas de legislación, jurisprudencia y doctrina*, México, Tirant lo Blanch, 2015.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *La Justicia Constitucional en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *El Poder Judicial en México*, México, Porrúa, 1998.
- KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, traducido por Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra, Barcelona, Editorial Labor, 1977.
- PAOLI BOLIO, Francisco José, *Legislación electoral y proceso político, 1917-1978*, México, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, 1978.
- SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia. tomo II. Los temas clásicos*, México, Alianza Universidad, 1991.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Tribunales constitucionales y consolidación de la democracia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007.

### *Revistas*

MELGAR ADALID, Mario, “La Justicia Electoral”, Cuadernos para la reforma de justicia electoral, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 6, 1999.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, “La Justicia Electoral Federal Mexicana”, boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 93, 2011.

WOLDENBERG, José, “Candidaturas ¿independientes?”, *Nexos*, México, julio de 2016.

### *Normativa nacional e internacional*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

### *Sentencias*

Acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014. Suprema Corte de Justicia de la Nación, sentencia de 9 de septiembre de 2014.

Acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015. Suprema Corte de Justicia de la Nación, sentencia de 24 de noviembre de 2015.

Acción de inconstitucionalidad 92/2015 y sus acumuladas 94/2015 y 96/2015. Suprema Corte de Justicia de la Nación, sentencia de 26 de noviembre de 2015.

Caso “Castañeda Gutman vs. México”. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 6 de agosto de 2008.

Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-56/2013. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia de 22 de abril de 2013.

Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-122/2013. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia de 2 de octubre de 2013.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-452/2014. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia de 4 de junio de 2014.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1004/2015. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia de 27 de mayo de 2015.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-705/2016. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia de 2 de marzo de 2016.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1505/2016. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia de 15 de abril de 2016.

Recurso de reconsideración SUP-REC-34/2016. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia de 27 de abril de 2016.

Recurso de reconsideración SUP-REC-35/2016. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia de 27 de abril de 2016.

Recurso de reconsideración SUP-REC-36/2016. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia de 27 de abril de 2016.

### *Crterios jurisprudenciales*

Tesis VII/2015, de rubro: “Candidaturas independientes. La norma que exige acreditar el respaldo ciudadano a través de instrumentos notariales, es inconstitucional (legislación de zacatecas)”. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, núm. 16, 2015, pp. 44 y 45.

Tesis XXI/2015, de rubro: “Candidaturas independientes. No les es aplicable el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado, que corresponde a los partidos políticos”. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, núm. 16, 2015, pp. 45, 46 y 47.

Tesis LIII/2015, de rubro “Candidaturas independientes. Igualdad respecto al financiamiento público de los candidatos postulados, en relación con un partido político de nueva creación”, pendiente de publicación. La Sala Superior en sesión pública celebrada el 5 de agosto de 2015, aprobó por unanimidad de votos la tesis citada

Tesis LXVII/2015, de rubro “Candidaturas independientes. El requisito de incluir el domicilio de las personas en el formato de apoyo ciudadano, falta a la regularidad constitucional”. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, núm. 17, 2015, pp. 62, 63 y 64.



El artículo 41 constitucional. Fundamento u obstáculo del ejercicio de los derechos humanos político-electorales en México

Introducción

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es, sin temor a imprecisiones, el precepto que establece las bases sobre las cuales se edifica el aparato institucional que se ocupa, esencial, exclusiva y excluyentemente, de la función electoral de nuestro país.

Esa norma constitucional hace factible el entorno necesario para el ejercicio de los derechos humanos de tipo político-electoral de la ciudadanía de nuestro país, en el contexto de lo que la Carta Democrática Interamericana<sup>1</sup> entiende por una sociedad democrática.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo define al *Desarrollo Humano* como “un conjunto de capacidades y recursos para la expansión de la libertad de las personas. La libertad es el conjunto de oportunidades para ser y actuar y la posibilidad de elegir con autonomía.”<sup>2</sup>

En ese orden, el presente estudio tiene como finalidad plantear algunas reflexiones acerca del contenido de ese dispositivo constitucional en relación con el elevadísimo objetivo que, como se anunció, se le ha asignado.

Sumario

Introducción . . . . .	963
Los derechos político-electorales a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011 . . . . .	964
El artículo 41 constitucional según la reforma de febrero de 2014 . . . . .	966
Estado actual de las instituciones electorales mexicanas . . . . .	970
Transversalidad convencional entre las instituciones electorales mexicanas y los derechos político-electorales . . . . .	973
Prospectiva . . . . .	975
Bibliografía . . . . .	977

<sup>1</sup>Véase Organización de Estados Americanos, “Carta Democrática Interamericana”, en [http://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm)

<sup>2</sup>Véase Informe sobre Desarrollo Humano 2005, PNUD, 2005, en “[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr05\\_sp\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr05_sp_complete.pdf)”.

## Los derechos político-electorales a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011

El 10 de junio de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, lo cual significó un hito en nuestro sistema jurídico, porque no sólo cambió la forma en la que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos era aplicado por todas las autoridades, sino también debido a que, fundamentalmente, ocasionó un cambio completo en el que la protección de los derechos humanos se convirtió en su eje central.

Cabe recordar que previo a esa reforma ya existía en el ámbito nacional la discusión sobre cuál era la jerarquía que le correspondía a los tratados internacionales en el entramado jurídico interno y la relevancia que aquellos deberían tener en las decisiones de los jueces.<sup>3</sup> Sin embargo, los compromisos adquiridos por el Estado mexicano en esa materia sometieron al escrutinio internacional el grado de protección de los derechos humanos, por tratarse de una pieza fundamental de los Estados democráticos. Debido a casos en los que México fue condenado por hechos que ocurrieron desde la década de los setenta del siglo pasado —casos González y otras (Campo Algodonero); Radilla Pacheco; Fernández Ortega y otros; Cabrera García y Montiel Flores; Rosendo Cantú y otra; Castañeda Gutman—,<sup>4</sup> y por los cuales el Estado mexicano tuvo que adoptar medidas en todos sus niveles de gobierno para armonizar su sistema jurídico con el Derecho Internacional de los derechos humanos.

De manera particular, sobresale la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) en el caso Rosendo Radilla Pacheco *vs.* México, porque en la misma se hizo evidente la responsabilidad internacional del Estado, no sólo por la desaparición forzada de dicha persona, sino también por el cuestionamiento de la normatividad que sustentaba al fuero militar, por lo que la Corte IDH dispuso, sobre ese segundo punto, la ejecución de diversas medidas:

El Estado deberá adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 57 del Código de Justicia Militar con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Americana de Derechos Humanos, en los términos de los párrafos 337 a 342 de la presente Sentencia.

El Estado deberá adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 215 A del Código Penal Federal con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

<sup>3</sup>Algunas de las aproximaciones más interesantes se pueden consultar en la Tesis P. IX/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXV, abril 2007, p. 6.; Tesis P. LXXVII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo X, noviembre 1999, p. 46; Tesis P. C/92, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, octava época, Núm. 60, diciembre 1992, p. 27.

<sup>4</sup>Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Casos Contenciosos”, en [http://www.corteidh.or.cr/CF/Jurisprudencia2/busqueda\\_casos\\_contenciosos.cfm?lang=es](http://www.corteidh.or.cr/CF/Jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm?lang=es).

El Estado deberá implementar, en un plazo razonable y con la respectiva disposición presupuestaria, programas o cursos permanentes relativos al análisis de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en relación con los límites de la jurisdicción penal militar, así como un programa de formación sobre la debida investigación y juzgamiento de hechos constitutivos de desaparición forzada de personas.<sup>5</sup>

Como efecto de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN), a partir de la resolución del expediente identificado como Varios 912/2010<sup>6</sup> determinó las obligaciones a cargo del Poder Judicial de la Federación que derivaban de la mencionada resolución internacional, así como su respectiva instrumentación, entre las cuales sobresale que los criterios contenidos en las resoluciones de la Corte IDH deben orientar las decisiones que los jueces mexicanos adopten en torno al ejercicio de los derechos humanos, acorde con el principio *pro personae*.

A ambas resoluciones jurisdiccionales siguió casi paralelamente, además y como ya se anunció desde un principio, una serie de reformas constitucionales con el fin de poder establecer y cumplimentar la protección ordenada. En efecto, a raíz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, todas las autoridades del país, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligados a promover, respetar, proteger y garantizar no sólo los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado mexicano, sino también los derechos humanos contenidos en nuestra Carta Magna, realizando en todo momento la interpretación más favorable a las personas y atendiendo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Dentro de ese contexto, es evidente que el ejercicio de los derechos humanos de tipo político-electoral igualmente se benefició de ese novedoso entramado, al menos desde dos puntos de vista: Por una parte, ha permitido que todos los tribunales electorales nacionales puedan desplegar el control de convencionalidad de las leyes que aplican, lo que les permite juzgar con criterios que tienen, precisamente como fin último, potenciar los derechos de los justiciables. Por la otra, tales derechos se favorecieron también desde el funcionamiento de las autoridades electorales administrativas que los hacen posibles. Esto, porque la función electoral, además de ajustarse invariablemente a los principios constitucionales que la rigen desde el año 1996, ahora también debe observar rigurosamente las normas convencionales que implican su maximización y progresividad. Ello, precisamente, compone el núcleo del presente estudio.

<sup>5</sup>Véase [http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=360&lang=es](http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=360&lang=es).

<sup>6</sup>Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia, *Seguimiento de Asuntos Resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, en <http://www2.scjn.gob.mx/Asuntos-Relevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=121589&SeguimientoID=225&CAP=caso%20radialla%20pacheco&Promoventes=&ActoReclamado=>.

## El artículo 41 constitucional según la reforma de febrero de 2014

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es importante por varias razones, pero la principal, para efectos de este análisis, consiste en que establece la forma en que el pueblo ejerce la soberanía que el artículo 39 le reconoce a aquél. Por tanto, esta disposición establece la base orgánica o institucional a través de la cual la ciudadanía podrá ejercer sus derechos político-electorales.

Esto es relevante pues cuando el artículo 41 se refiere a las instituciones a través de las cuales se materializará la soberanía, se debe entender que al final están conformadas por ciudadanos, quienes deciden, dirigen, toman decisiones y actúan en nombre del Estado.<sup>7</sup> Aquí radica gran parte de su importancia y la relación que guarda el artículo 41 constitucional con respecto al grado de ejercicio de los derechos humanos: en principio, ninguna persona puede escudarse en actos de autoridad para lastimar, socavar o negar los derechos de otra.

Recordemos que el artículo 35 de la propia Constitución establece los derechos de participación política de votar en las elecciones y ser votado para todos los cargos de elección popular; ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establece la ley; asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos político del país y votar en las consultas populares.

El núcleo esencial de estos derechos se dimensiona, en principio, a partir de la interpretación sistemática y funcional de, cuando menos, los artículos 2º, 4º, 35, 41, 115, 116 y 122 de nuestra Constitución Política, lo que permite identificar sus contenidos mínimos en torno a la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo en sus diversos niveles —ayuntamientos, alcaldías y concejalías—, mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, en las que el sufragio activo debe ser universal, libre, secreto y directo, así como el sufragio pasivo puede devenir de los partidos políticos o de las candidaturas independientes. Luego, es evidente que el aparato institucional deberá ser acorde con una estructura y funcionamiento que los haga factibles en un orden previamente determinado.

Cabe señalar que a esa misma lógica debe obedecer también el establecimiento de un sistema de medios de impugnación, previsto en los artículos 41, base VI, 60 y 99 de la Ley Fundamental, si se pretende asegurar la exigibilidad y respeto de esos derechos, cuyo contenido mínimo igualmente se reconoce en la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece, en su artículo 23.1, lo siguiente:

<sup>7</sup>En este sentido, podemos revisar lo que dice Zagrebelsky respecto a la manera en la que se expresaba la soberanía, cito: “Desde el punto de vista jurídico, la soberanía se expresaba, y casi se visualizaba, mediante la reconducción de cualquier manifestación de fuerza política a la ‘persona’ soberana del Estado: una grandiosa metáfora que permitía a los juristas hablar del Estado como de un sujeto unitario abstracto y capaz, sin embargo, de manifestar su voluntad y realizar acciones concretas a través de sus órganos. La vida de esta ‘persona’ venía regulada por el derecho, cuya función era análoga a la que desempeñaban las leyes de la fisiología respecto de los cuerpos vivientes. Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 3a. ed., España, Trotta, 1999, p. 11.



Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Sobre el particular, los artículos 1° y 25 de la propia Convención establecen el deber de los Estados de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella, así como de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, así como de establecer un recurso sencillo y rápido ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la ley nacional o la Convención, así como de establecer las garantías para su eficacia.

En ese orden de ideas, existen tres aspectos que deben tomarse en cuenta en la regulación de los derechos político-electorales:

a) *Deber de garantía*. El Estado debe generar las condiciones y mecanismos óptimos para que estos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación. Tal obligación implica, recuperando algunas de las principales ideas de la Corte IDH, que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes con el principio de igualdad y no discriminación y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.

b) *Prohibición de establecer restricciones indirectas*. Como en el caso Yatama,<sup>8</sup> la Corte IDH estableció que la reglamentación de esos derechos o las decisiones dictadas en aplicación de la Convención Americana, en ningún caso, deben convertirse en impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o su ejercicio se vuelva nugatorio, de tal manera que se les prive de su contenido esencial.

Precisamente, respecto al ejercicio del sufragio pasivo se consideró, por ejemplo, que si bien el sistema de partidos políticos es esencial para el desarrollo de la democracia, la exigencia de participar a través de ellos en una contienda no debe ser absoluta, pues debe permitirse la participación de organizaciones diversas, cuando sea pertinente y necesario para favorecer o asegurar la participación política de grupos específicos de la sociedad, tomando en cuenta sus tradiciones y ordenamientos especiales, para garantizar la expresión política legítima y necesaria cuando se trate de grupos de la ciudadanía.

<sup>8</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Ficha técnica: Yatama vs. Nicaragua”, disponible en [http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=268&lang=es](http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=268&lang=es).

c) *Proporcionalidad de las limitaciones*. También la Corte IDH estableció que en la reglamentación de esos derechos se deben observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad propios de una sociedad democrática, lo cual implica que las restricciones deben encontrarse en una ley, no ser discriminatorias, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que las torne necesarias para satisfacer un interés público imperativo, por lo que si existen varias opciones, deberán seleccionarse las menos restrictivas y ser proporcionales con el objetivo perseguido.

Explicado lo anterior, se considera que el artículo 41 constitucional, al menos normativamente, cumple en lo esencial con tales exigencias. Dicho precepto define a los partidos políticos,<sup>9</sup> así como al Instituto Nacional Electoral, como la autoridad de esa misma jerarquía encargada, entre otras funciones, de la celebración de las elecciones y, por ende, depositaria de todas las atribuciones necesarias para cumplir con ese propósito fundamental.

En este contexto, cobra particular importancia el mandato que el Constituyente Permanente estableció como obligación de los partidos políticos y como facultad de las autoridades electorales, de observar y garantizar el principio de paridad de género en la renovación de los poderes públicos de naturaleza colegiada.

Los partidos están vinculados con hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, a que se postulen paritariamente mujeres y hombres; por su parte, las autoridades electorales de todos los niveles están facultadas para rechazar, como última medida, el registro de candidaturas del género que no se ajuste a la paridad.

Con esto, el Estado mexicano sienta las bases para la creación y organización de las instituciones públicas necesarias, a través de las cuales los derechos político-electorales esenciales consagrados en nuestra Carta Magna consistentes en el derecho a votar, el derecho a ser votado, el derecho de asociación y el derecho de afiliación, pueden ejercerse mínimamente en el marco de una sociedad que se autodefine como democrática.

Nuestra propia experiencia ha evidenciado que estos derechos político-electorales esenciales, para su pleno ejercicio, requieren estar íntimamente concatenados con otros derechos humanos, cuyo conjunto forma una amplia base de ineludible protección, entre los cuales destacan: a) el derecho político de petición, entendido como la obligación de las autoridades y los partidos políticos de dar respuesta a solicitudes hechas por los ciudadanos o por los propios miembros de los partidos políticos; b) el derecho a la información; c) el derecho de réplica, y d) el derecho a la libre expresión o difusión de las ideas.

En lo que respecta al derecho de réplica, es importante señalar que éste fue elevado a rango constitucional con motivo de la reforma electoral de 2007, con la finalidad de garantizar debates vigorosos en el marco del respeto de los derechos de terceros y acceso a la información que se proporciona en el marco de las contiendas electorales, así como los derechos fundamentales de los precandidatos y candidatos.

<sup>9</sup>Los partidos políticos son definidos por la propia Constitución como entidades de interés público, cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Por lo que toca a la libertad de expresión, resulta fundamental para el ejercicio de los derechos político-electorales, tanto en la sociedad en general como al interior de los partidos políticos, porque si la finalidad de la democracia consiste en llevar propuestas políticas determinadas al ejercicio del gobierno, entonces resulta necesario difundirlas para que la ciudadanía esté en condiciones de optar por la opción que considere más adecuada sobre la base de una decisión informada.

Además de lo anterior, el artículo 41 constitucional tiene como otro de sus ejes rectores garantizar la equidad en las contiendas electorales. Por ello, incluye la obligación del Estado para permitir el acceso de los partidos políticos y de las candidaturas independientes, tanto a financiamiento público como a tiempos oficiales de radio y televisión, con el fin de garantizar un piso mínimo sobre el cual puedan edificar su participación política en los comicios.

Otro aspecto esencial que se debe resaltar sobre el artículo 41 constitucional es que, desde la reforma de junio de 2011 este precepto sólo ha sido modificado por el Constituyente Permanente en el año 2014.<sup>10</sup> Ello significa que su adecuación a la reforma sobre derechos humanos de 2011 se nutrió también de las experiencias de los procesos electorales federal y locales del año 2012 y, por supuesto, de la reforma que en ese mismo año tuvo el artículo 35 constitucional, al reconocer la posibilidad de la ciudadanía de contender por cargos de elección popular, a través de la figura de las candidaturas independientes, dando fin al periodo en el que la ley sólo reconoció a los partidos políticos el derecho exclusivo en la postulación de candidaturas.<sup>11</sup>

Cabe recordar el interés legítimo de diversos actores políticos, como el esgrimido por el ciudadano Jorge Castañeda Gutman, de participar con una candidatura en las elecciones sin necesidad de requerir que su postulación fuera respaldada por un partido político, que lo llevó a litigar primero ante las instancias nacionales la exigencia de un lugar en la boleta electoral del proceso electoral presidencial del año 2006, y que ante el agotamiento de la justicia nacional con un resultado negativo a su pretensión,<sup>12</sup> su caso fue presentado ante la Corte IDH, la cual en el año 2008 dio lugar a una sentencia condenatoria del Estado mexicano. Si bien éste no fue condenado por el tema de las candidaturas independientes, sino por la ausencia de una instancia jurisdiccional con lo cual se violaba el principio de tutela judicial efectiva, dicho análisis se constituirá en el antecedente inmediato más relevante de la posterior reforma constitucional que las incorporó a nuestro orden jurídico vigente.

En consecuencia, hoy día los partidos políticos no son el conducto exclusivo para el ejercicio del derecho político-electoral de ser votado; sin embargo, siguen siendo una parte esencial de nuestro sistema democrático, ya que tienen el derecho y están

<sup>10</sup>Las ulteriores reformas de junio de 2014, 2015 y 2016 fueron ajustes sobre competencias de los órganos internos del instituto: así como el cambio de salarios mínimos a la Unidad de Medida y Actualización (UMA) y el reconocimiento de la personalidad de la Ciudad de México tras reformada la Constitución para hacerla un estado libre y soberano.

<sup>11</sup>Esta reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 2012, poco más de dos meses después de la elección federal.

<sup>12</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Ficha técnica: Castañeda Gutman vs. México", disponible en [http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia/ficha.cfm?nId\\_Ficha=298&lang=es](http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia/ficha.cfm?nId_Ficha=298&lang=es)

obligados a promover la participación política de la ciudadanía, así como a establecer los canales de acceso a los cargos de elección popular en condiciones de igualdad para mujeres y hombres.

Conforme a todo lo anterior, se puede observar que el Estado mexicano cuenta con una estructura formal y funcional que se edifica y se justifica en la medida en que facilita el ejercicio de los derechos políticos electorales de la ciudadanía. De esta manera, el Instituto Nacional Electoral se erige como la primera autoridad del Estado que es garante del desarrollo de nuestra democracia.

### Estado actual de las instituciones electorales mexicanas

Como se adelantó, el marco institucional que el Estado mexicano ha diseñado para garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales, se encuentra dibujado desde el plano constitucional.

En efecto, el artículo 41 de la Carta Magna delimita de manera muy puntual la creación y las atribuciones del Instituto Nacional Electoral, organismo público cuya autonomía obedece a la demanda social de procesos democráticos transparentes y confiables. Más aún, no sólo la presión social interna influyó en la creación de este Instituto, también se da en un contexto de apertura económica, donde era de suma importancia la imagen política que el país transmitía hacia el exterior. Sólo para recordar, debe mencionarse que a principios de la década de los noventa, cuando se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), se hablaba del inicio de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio para América del Norte y que, precisamente, una de las objeciones del congreso estadounidense hacía referencia a la calidad de la democracia en México.

En la misma época, en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se analizaban dos quejas<sup>13</sup> contra el Estado mexicano presentadas por miembros del Partido Acción Nacional, en las que, esencialmente, se reclamaba que en México no se habían realizado las modificaciones que permitieran armonizar la legislación nacional con los compromisos internacionales adquiridos, porque implícitamente se negaban derechos importantes como el acceso a un recurso sencillo, rápido y efectivo<sup>14</sup> ante tribunales independientes e imparciales, para exigir el respeto a sus derechos políticos<sup>15</sup> en casos en los que medularmente se cuestionaba la validez, efectividad y legalidad del sufragio.

De manera paralela, la justicia electoral también era objeto de transformaciones importantes. La reforma realizada en 1990 ordenó la creación de un tribunal autónomo como órgano jurisdiccional en materia electoral, como parte del sistema de medios de impugnación de los cuales conocería junto con el organismo público (IFE) creado. El objetivo, según el texto constitucional, era, primero: dotar de definitividad a las distintas

<sup>13</sup>En <http://bit.ly/25uoqpB> y <http://bit.ly/1P9mOKf>. Véase *infra*, notas 20 y 21.

<sup>14</sup>Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 25.

<sup>15</sup>Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 8.

etapas de los procesos electorales, y segundo: garantizar que los actos y resoluciones de la materia se sujetaran invariablemente al principio de legalidad.

Tocó pues, al entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales definir al Tribunal Federal Electoral como el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral encargado de velar que los actos o resoluciones electorales se sujetasen al principio de legalidad. Con la reforma de 1993 el Tribunal Federal Electoral adquirió mayor preponderancia, situación que se vio reflejada con las modificaciones al artículo 41 de la Constitución, a través de las cuales se elevaba a rango constitucional la naturaleza, competencia y conformación del mismo.

La posterior reforma constitucional y legal de 1996 se enfocó en consolidar al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como las instituciones pilares de la sociedad democrática mexicana. Así, toda la década de los noventa del siglo pasado estuvo marcada por el proceso de fortalecimiento de las instituciones electorales en sus vertientes de autonomía, independencia e imparcialidad.

Por ende, cuando ocurrieron los cambios constitucionales en materia de derechos humanos del 2011, esa misma estructura institucional con casi un cuarto de siglo de experiencia en su funcionamiento, se encontraba preparada para comenzar a operarlos.

La reforma constitucional del 2014 al artículo 41 constitucional puede entenderse como el establecimiento de un nuevo sistema electoral en su conjunto. El cambio de Instituto Federal Electoral a Instituto Nacional Electoral no fue sólo de nombre; significó la concentración de facultades en la autoridad electoral nacional y, por consiguiente, el rediseño del régimen electoral en México. Resulta importante señalar que el objetivo principal de esta reforma, según el propio Instituto Nacional Electoral, fue el de homologar los estándares de organización de los procesos electorales a nivel federal y local.

Con la reforma, dicho instituto pasó a ser una autoridad de carácter nacional dotada de autonomía constitucional encargada de organizar los procesos electorales federales; mientras que los institutos electorales estatales pasaron a ser organismos públicos locales electorales, encargados de la organización de elecciones de carácter local en coordinación con el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.<sup>16</sup>

Dentro de sus nuevas atribuciones conviene enumerar las siguientes: a) a petición de los partidos políticos podrá organizar la elección de sus dirigentes; b) garantizar que los candidatos independientes tengan acceso a tiempos del Estado en radio y televisión para difundir sus campañas, y c) verificar el cumplimiento del registro mínimo del 2 por ciento de la lista nominal, para solicitar el ejercicio de las consultas populares y realizar las actividades necesarias para su organización, incluido el cómputo y declaración de resultados.

Debe subrayarse que los principios rectores de su funcionamiento son: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad. Desde 1996 el Constituyente Permanente ha considerado prioritaria su plena observancia por parte

<sup>16</sup>Véase Instituto Nacional Electoral, “V Foro de la Democracia Latinoamericana”, en [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu\\_Principal-id-V\\_Foro\\_Democracia/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu_Principal-id-V_Foro_Democracia/).

de las autoridades electorales, como garantía de la celebración de procesos electorales equitativos y auténticos.

El Instituto Nacional Electoral cuenta con una estructura orgánica amplia y de cobertura nacional para el ejercicio de su relevante función, la cual también ha sido dotada de un aparato estructural que le permite atender y vigilar, entre otros asuntos, el uso de los medios de comunicación, de forma que no se vulnere la equidad en las contiendas; así como el financiamiento y gasto de los recursos públicos, y una oficina encargada de atender las obligaciones de transparencia y acceso a la información. De igual manera, sobresale que cuenta con una unidad técnica de igualdad de género y no discriminación.<sup>17</sup>

Asimismo, ha establecido, en coordinación con el Tribunal Electoral, procedimientos que agilizan el trámite y recepción de expedientes a través de la implementación de sistemas informáticos, con el objetivo de dar cumplimiento a los tiempos que marca la ley.

Por otra parte, el Tribunal Electoral, que desde la reforma de 1996 fue colocado en la órbita del Poder Judicial de la Federación, es definido, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral y cuya resolución corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como órgano especializado en materia electoral y la máxima autoridad jurisdiccional del país, y que ha desarrollado todo un sistema de justicia que incluye una amplia jurisprudencia y criterios relevantes.

En consecuencia, su estructura en operación, esencialmente conformada por una sala superior, cinco salas regionales y una sala especializada, responde a la necesidad de atender un número de demandas que cada año crece, en un entorno político en el que los partidos políticos y la ciudadanía acuden al Tribunal Electoral para defender sus derechos políticos, tal como se puede observar en el informe de labores del periodo 2014-2015.<sup>18</sup>

También es importante señalar que dentro de su estructura orgánica el Tribunal Electoral cuenta con una oficina encargada de atender los asuntos relacionados con la igualdad de derechos y paridad de género, que incide en políticas en la materia al interior y exterior del Tribunal. Cuenta también con una oficina encargada de atender las solicitudes de información y un Centro de Capacitación Judicial Electoral que además de producir una extensa bibliografía especializada en la materia, se encarga de la capacitación de sus funcionarios jurisdiccionales y coadyuva con los órganos electorales de las entidades federativas en la capacitación técnica jurídica necesaria para el buen funcionamiento del sistema de justicia electoral.<sup>19</sup>

Finalmente, un dato importante respecto al Tribunal Electoral es la recién creada Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas, la cual fue creada por el propio tribunal a efecto de garantizar el derecho a la autodeterminación de

<sup>17</sup>Véase *Id.*, “Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral”, en [http://norma.ine.mx/documents/27912/276876/Reglamento\\_Interior\\_INE.pdf/16aab1fa-b2ba-485d-af6d-1179648b11b6](http://norma.ine.mx/documents/27912/276876/Reglamento_Interior_INE.pdf/16aab1fa-b2ba-485d-af6d-1179648b11b6).

<sup>18</sup>Véase Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Informe de labores”, en <http://portal.te.gob.mx/acercate/informe-de-labores?sala=All>.

<sup>19</sup>Véase *Id.*, “Normateca”, en <http://portales.te.gob.mx/normateca/>.

los pueblos y comunidades indígenas, y brindar la más amplia garantía y protección a los derechos de acceso a la justicia, defensa y audiencia de las personas que los integran. Esta defensoría cuenta con independencia técnica y autonomía operativa, y está encargada de prestar gratuitamente los servicios de defensa y asesoría electorales en favor de los pueblos, comunidades indígenas y personas que las integran.<sup>20</sup>

### Transversalidad convencional entre las instituciones electorales mexicanas y los derechos político-electorales

Parece lejano el año de 1991, cuando la Comisión Interamericana hizo una recomendación en la que señalaba:

La necesidad que el Gobierno de México debe cumplir con su obligación de adecuar la legislación interna a fin de que ella garantice de manera efectiva el ejercicio de los derechos políticos, reconocidos en el artículo 23 de la Convención Americana, y brinde un recurso sencillo, rápido y efectivo, de conformidad con el artículo 25 de la Convención, ante tribunales imparciales e independientes, según el artículo 8 de la Convención, ante los cuales los afectados puedan hacer valer sus derechos, desarrollando las posibilidades de un recurso judicial.<sup>21</sup>

Lo anterior, porque esa comisión consideró que no se habían otorgado las garantías necesarias para proteger los derechos de los ciudadanos que recurrieron a esa instancia internacional por una ley promulgada en el estado de Nuevo León en 1987. Vale la pena recordar los argumentos de los representantes mexicanos que contrastan con la defensa que hicieron durante la investigación del caso Luis Felipe Bravo Mena *vs.* México, en el que el reclamante señaló:

Diversas anomalías que se presentaron durante los días de elecciones y que otorgan, a su juicio, una duda razonable sobre la validez, efectividad y legalidad del sufragio, y alega, como argumentos principales, que no existió una clara delimitación entre las autoridades electorales, los funcionarios gubernamentales y los militantes del Partido Revolucionario Institucional; la repartición y entrega de documentación oficial electoral, tales como boletas electorales y actas de instalación, escrutinio, cierre, en vehículos que ostentan propaganda del PRI; y la utilización de recursos públicos para realización de obras y prestación de servicios con condicionamiento político como actos de campaña.

En este caso, la Comisión Interamericana aceptó la respuesta del gobierno de México en el sentido de que habían ya puesto en marcha una maquinaria institucional

<sup>20</sup>Véase *Id.*, “Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas del TEPJF”, disponible en <http://sitios.te.gob.mx/Defensoria/>.

<sup>21</sup>Comisión Interamericana de Derechos Humanos/Organización de los Estados Americanos, *Informe N° 8/91*, caso “10.180”, México, 22 de febrero 1991, disponible en <http://bit.ly/25uqpB>.

para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos. En esa ocasión, dicha comisión concluyó en su informe:

Las reformas a las que hace referencia el Gobierno de México tienen que ver con los siguientes temas: organismos electorales, financiamiento y padrón electoral, casillas, secciones y jornadas electorales y sustanciación de recursos. Concretamente, los cambios legislativos que la CIDH estima relevante destacar en tanto representan avances, se refieren, en lo pertinente, a la creación de la figura de los “comisionados ciudadanos” como integrantes de la Comisión Estatal Electoral y de las Comisiones Distritales y Municipales Electorales; a la publicidad de los actos de autoridades electorales a través de los medios de comunicación masiva; y a la adopción de medidas tendientes a mejorar los aspectos logísticos de las jornadas electorales, tales como la ubicación de las casillas, principalmente.<sup>22</sup>

Se puede observar que el gobierno de México comenzaba a mostrar al mundo los avances de su sistema jurídico en el tema político-electoral. Debe recordarse que esta última recomendación de la Comisión Interamericana data del año de 1993, que fue particularmente difícil para el sistema político. Sin embargo, al año siguiente se llevaron a cabo elecciones federales para Presidente de la República para el sexenio 1994-2000, bajo el nuevo esquema de funcionamiento del Instituto Federal Electoral, el cual tuvo un resultado favorable y en el que, a diferencia de las elecciones de 1988, el número de quejas fue inferior.

El desarrollo de las instituciones electorales ha sido positivo, ya que en 25 años se ha avanzado de un sistema político cerrado, con un partido hegemónico y un aparato institucional que no garantizaba imparcialidad en la organización de las elecciones, a un sistema político efectivamente democrático con una oposición que no es simulada y alternancia en los poderes públicos, especialmente en los poderes ejecutivos. Asimismo, se conocen congresos plurales en los que la falta de fracciones mayoritarias obliga a la negociación entre las diversas fuerzas políticas.

Igualmente, se cuenta con autoridades electorales administrativas ciudadanizadas encargadas principalmente de la organización de las elecciones, las cuales sustituyeron definitivamente a las que, durante un largo tiempo, estuvieron a cargo del Poder Ejecutivo.

Por su parte, el Tribunal Electoral cumple también una función central al encargarse de garantizar la validez de los procesos electorales y sus resultados, a través de los medios de impugnación con los que los ciudadanos y partidos políticos pueden acceder a la justicia electoral, los cuales responden a lo establecido por la Convención Americana, en tanto recursos sencillos, rápidos y efectivos.

Más aún, la disposición constitucional que obliga a que las autoridades realicen control convencional de las leyes y a maximizar los derechos en beneficio de las personas,<sup>23</sup> ha permitido la producción de sentencias innovadoras que han protegido

<sup>22</sup>*Id.*, Informe N° 14/93, caso “10.956”, México, 7 de octubre de 1993, disponible en <http://bit.ly/1P9mOKf>.

<sup>23</sup>Tesis LXIX/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro “PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”, décima época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro III, diciembre 2011, tomo 1, p. 552.



derechos de grupos vulnerables<sup>24</sup> y de ciudadanos que han visto vulnerados sus derechos por alguna autoridad electoral y por los mismos partidos políticos.

De igual relevancia es su contribución para definir, entre otros aspectos, el alcance, la jerarquía y el grado de obligatoriedad del principio de paridad de género en el contexto de nuestra sociedad democrática, cuya importancia radica en que en éste subyace el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito de su participación política.

Sólo por citar la sentencia 12624 del año 2011<sup>25</sup> y las jurisprudencias 6, 7, 8 y 9 del año 2015,<sup>26</sup> la Sala Superior del Tribunal Electoral ha establecido en torno al principio de paridad de género las directrices esenciales siguientes: *a)* que las fórmulas de candidaturas se integren por personas del mismo género; *b)* que impere en la postulación de candidaturas para la integración de órganos de representación popular federales, estatales y municipales; *c)* que en el ámbito municipal, y específicamente en la postulación de candidaturas, adquiere una dimensión vertical (igual proporción de géneros para presidente, regidores y síndicos por cada ayuntamiento) y una dimensión horizontal (igual proporción de géneros entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado), y *d)* el reconocimiento del interés legítimo de las mujeres para solicitar su tutela judicial en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular.

Finalmente, la misma creación de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas es una muestra más del compromiso institucional con estos grupos y con la obligación de asegurar la participación en condiciones de igualdad, equidad e inclusión.

## Prospectiva

Una de las conclusiones a las que se puede arribar es que en México ya existe el aparato institucional que se requiere para salvaguardar efectivamente el ejercicio de los derechos humanos político-electorales de la ciudadanía, porque el artículo 41 constitucional establece el andamiaje necesario para ello.

<sup>24</sup>Sólo por citar algunos ejemplos véase: Jurisprudencia 13/2008 de rubro “COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES”, en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=13/2008>; Jurisprudencia 16/2012 de rubro “CUOTA DE GÉNERO. LAS FÓRMULAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS Y SENADORES POR AMBOS PRINCIPIOS DEBEN INTEGRARSE CON PERSONAS DEL MISMO GÉNERO”, en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=16/2012>, y la Jurisprudencia 8/2015 de rubro “INTERÉS LEGÍTIMO. LAS MUJERES LO TIENEN PARA ACUDIR A SOLICITAR LA TUTELA DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PARIDAD DE GÉNERO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR”, en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=8/2015>.

<sup>25</sup>Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, de fecha 30 de noviembre 2011.

<sup>26</sup>Véase “Jurisprudencia 6/2015”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 8, núm. 16, 2015, pp. 24-26; “Jurisprudencia 7/2015”, *op. cit.*, pp. 26 y 27; “Jurisprudencia 8/2015”, *op. cit.*, pp. 18-20, y “Jurisprudencia 9/2015”, *op. cit.*, pp. 20 y 21.

Además, para efecto del ejercicio de tales derechos, como se puede apreciar, dicho precepto no sólo está vinculado con todas las disposiciones jurídicas que lo establecen, sino que obligatoriamente debe ser interpretado y, por ende, aplicado junto con ellas.

Como afirma Pedro Salazar Ugarte cuando habla de la redacción del texto constitucional:

Asume un compromiso expreso con uno de los principios fundamentales de la democracia constitucional moderna: que los ciudadanos puedan elegir libremente a sus representantes, mediante procesos electorales limpios y auténticos, y que esa decisión pueda ser ratificada o rectificada con cierta periodicidad.<sup>27</sup>

Hoy en día el tema de la organización de las elecciones y lo relacionado con la resolución de conflictos en la materia en México, ya no es un problema que trascienda al conocimiento de los órganos internacionales de protección de derechos humanos, en virtud de que éstos son el único remedio ante arbitrariedades que impidan su legítimo ejercicio. Lo anterior puede ser considerado un parámetro válido para concluir que estas instituciones responden a los estándares internacionales previstos en las convenciones en esa materia.

Ciertamente, quedan muchos temas por analizar, que seguramente serán motivo de debates importantes en los próximos años.

Nos referimos a la actuación de las autoridades administrativas y su participación en el control de convencionalidad<sup>28</sup> de las leyes, así como en la maximización de los derechos humanos en casos concretos, lo cual todavía se encuentra en ciernes. Esta actividad la deben desplegar en ese sentido el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales, a efecto de maximizar y proteger el ejercicio de los derechos humanos de tipo político-electoral en el contexto de la sociedad democrática que nuestro país, atento a su historia, cultura y aspiraciones, ha determinado trazar y dirigir sus esfuerzos.

De igual manera, a partir de lo que ha sucedido en los organismos públicos electorales locales en los casos de Colima<sup>29</sup> y Chiapas,<sup>30</sup> en los que el Tribunal Electoral

<sup>27</sup>Cámara de Diputados-LXI Legislatura, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 8a. ed., México, MAPorrúa/Cámara de Diputados-LXI Legislatura, 2012, tomo III, p. 197.

<sup>28</sup>“Expedientes varios 912/2010”, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que “de conformidad con el párrafo 339 de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Radilla Pacheco, el Poder Judicial de la Federación debe ejercer un control de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes”.

<sup>29</sup>El 22 de octubre de 2015, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó sentencia en el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave de expediente “SUP-JRC-678/2015 y su acumulado”, en la cual declaró la nulidad de la elección ordinaria de gobernador en el estado de Colima. En dicha sentencia, este órgano colegiado instruyó al Instituto Nacional Electoral para que organizara la elección extraordinaria correspondiente.

<sup>30</sup>La Sala Superior en el SUP-RAP-118/2016 dejó en firme la remoción de tres consejeros del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) y le ordenó emitir un nuevo acuerdo para remover a todos los consejeros electorales, ya que se acreditó que sus conductas trastocaron el orden jurídico e incumplieron el principio de paridad de género y el procedimiento para la emisión del voto de chiapanecos residentes en el extranjero.

del Poder Judicial de la Federación, en el primero, anuló la elección de gobernador en el proceso electoral 2014-2015, y en el segundo sentenció la destitución de los integrantes del Consejo General del organismo público local electoral, nos llevan a preguntarnos si es factible la desaparición de los mismos y que sea el Instituto Nacional Electoral el que se haga cargo de esas funciones a través de sus consejos locales; o bien, si es necesario examinar un diseño institucional que establezca mayores garantías en el ejercicio de una función electoral más profesional y sólida.

En este sentido, cobra importancia la decisión del Constituyente Permanente de que para la organización del proceso electoral del 2016 una parte del constituyente que elaborará la Constitución Política de la Ciudad de México, fuera asignada al Instituto Nacional Electoral y no al organismo público local electoral del entonces Distrito Federal.<sup>31</sup>

Como se puede observar, en estos y otros temas se concluye que se trabajará sobre una amplia y consolidada base institucional integrada por el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo grado de especialización y experiencia servirá para afrontar todos los nuevos retos que en materia electoral plantea cada caso que se presente.

## Bibliografía

Cámara de Diputados-LXI Legislatura, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 8a. ed., México, MAPorrúa/Cámara de Diputados-LXI Legislatura, 2012, tomo III.  
ZAGREBELSKY, Gustavo, *El Derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 3a. ed., Valladolid, España, Trotta, 1999.

## Legisgrafía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada, 2014, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.  
Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.  
Caso Castañeda Gutman *vs.* Estados Unidos Mexicanos, sentencia del 6 de agosto de 2008, Corte Interamericana de Derechos Humanos.  
Caso Radilla Pacheco *vs.* Estados Unidos Mexicanos, sentencia del 23 de noviembre de 2009, Corte Interamericana de Derechos Humanos.  
Caso Yatama *vs.* Nicaragua, sentencia del 23 de junio de 2005, Corte Interamericana de Derechos Humanos.  
Sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
SUP-JDC-12624/2011 y acumulados  
SUP-JRC-678/2015.  
SUP-RAP-118/2016

<sup>31</sup> Artículo séptimo transitorio del “Decreto de reforma constitucional”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero 2016.

*Jurisprudencia y tesis*

- Tesis LXIX/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 10ª Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Libro III, tomo 1, diciembre 2011.
- Tesis PLX/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXV, abril 2007.
- Tesis PLXXVII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo X, noviembre 1999.
- Tesis PC/92, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, octava época, Núm. 60, diciembre 1992.
- Jurisprudencia 6/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 8, núm. 16, 2015.
- Jurisprudencia 7/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 8, núm. 16, 2015.
- Jurisprudencia 8/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 8, núm. 16, 2015.
- Jurisprudencia 9/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 8, núm. 16, 2015.

*Bibliografía de internet*

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos. Informe Núm. 8/91, caso 10.180, México. 22 de febrero de 1991, disponible en <http://bit.ly/25uoqpB>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos. Informe Núm. 14/93, caso 10.956, México, 7 de octubre de 1993, disponible en <http://bit.ly/1P9mOKf>.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, casos Contenciosos, disponible en [http://www.corteidh.or.cr/CF/Jurisprudencia2/busqueda\\_casos\\_contenciosos.cfm?lang=es](http://www.corteidh.or.cr/CF/Jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm?lang=es).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Ficha técnica: Castañeda Gutman *vs.* México, disponible en [http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia/ficha.cfm?nId\\_Ficha=298&lang=es](http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia/ficha.cfm?nId_Ficha=298&lang=es).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Ficha técnica: Yatama *vs.* Nicaragua, disponible en [http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=268&lang=es](http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=268&lang=es).
- Instituto Nacional Electoral, Reglamento Interno, disponible en [http://norma.ine.mx/documents/27912/276876/Reglamento\\_Interior\\_INE.pdf/16aab1fa-b2ba-485d-af6d-1179648b11b6](http://norma.ine.mx/documents/27912/276876/Reglamento_Interior_INE.pdf/16aab1fa-b2ba-485d-af6d-1179648b11b6)
- Organización de los Estados Americanos, “Carta Democrática Interamericana”, disponible en [http://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm).
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, informes de labores, disponible en <http://portal.te.gob.mx/acercate/informe-de-labores?sala=All>.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, informes de Labores, Jurisprudencia 13/2008 de rubro “COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTO-

RALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES”, disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=13/2008>.

Jurisprudencia 16/2012 de rubro “CUOTA DE GÉNERO. LAS FÓRMULAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS Y SENADORES POR AMBOS PRINCIPIOS DEBEN INTEGRARSE CON PERSONAS DEL MISMO GÉNERO”, disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=16/2012>.

Jurisprudencia 8/2015 de rubro “INTERÉS LEGÍTIMO. LAS MUJERES LO TIENEN PARA ACUDIR A SOLICITAR LA TUTELA DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PARIDAD DE GÉNERO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR”, disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=8/2015>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia, Seguimiento de Asuntos Resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/asuntosrelevantes/pagina/seguimientoasuntosrelevantespub.aspx?id=121589&seguimientoid=225&cap=caso%20radilla%20pacheco&promoventes=&actoreclamado=>.

V Foro de la Democracia Latinoamericana, disponible en [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu\\_Principal-id-V\\_Foro\\_Democracia/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu_Principal-id-V_Foro_Democracia/)



## Introducción

La perspectiva de género es indispensable para el acceso a la justicia y elemento fundamental del Estado de Derecho. Hace apenas unos años, si tratábamos de buscar sentencias que en su argumentación utilizaran tratados internacionales —como la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) o la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)—, así como sentencias en donde se hiciera análisis y argumentación con perspectiva de género, nuestra búsqueda hubiese sido absolutamente infructuosa y quizá, incluso, frustrante.

Más bien, lo que encontraríamos serían criterios estereotipadores, discriminadores, insensibles al género y, en consecuencia, contrarios al acceso a la justicia, como por ejemplo: aquellos que consideraban que la violación no tenía lugar dentro del matrimonio,<sup>1</sup> o que los partidos estaban exentos de cumplir con las cuotas de género cuando la elección de sus candidaturas se basaba en “procesos democráticos internos”.<sup>2</sup>

Poco a poco esto ha ido cambiando. En parte, gracias a la reforma constitucional de derechos humanos de 2011 y la electoral de 2014; las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (por ejemplo, las de González y otras, Fernández Ortega y Rosendo Cantú);<sup>3</sup> la reinterpretación del control de convenciona-

## Sumario

Introducción . . . . .	981
La perspectiva de género. . . . .	982
Juzgar con perspectiva de género . . . . .	983
Perspectiva de género en materia jurisdiccional electoral. . . . .	984
Violencia política contra las mujeres . . . . .	987
Prospectiva . . . . .	990
Bibliografía . . . . .	990

<sup>1</sup>Tesis 1a./J. 10/94, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 8a. Época, mayo de 1994, p. 18.

<sup>2</sup>Jurisprudencia 3/2005, *Compilación Oficial*, pp. 120 a 122.

<sup>3</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso González y otras (“Campo algodonero”) vs. México”, sentencia de 16 de noviembre de 2009, en

alidad por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN);<sup>4</sup> el litigio estratégico, o la adopción del Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género,<sup>5</sup> entre otras cuestiones.

Hoy, en cambio, aunque persisten criterios insensibles al género,<sup>6</sup> contamos con sentencias, tesis y jurisprudencias que derivan de un enfoque de género y que implican un importante avance. Hasta el momento, me parece que las más relevantes son la jurisprudencia 22 de 2016, de la Primera Sala de la SCJN,<sup>7</sup> así como la emblemática sentencia 12624<sup>8</sup> y las jurisprudencias 6, 7, 8 y 9 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>9</sup> (TEPJF), de las cuales hablaré más adelante.

## La perspectiva de género

De acuerdo con el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género<sup>10</sup> de la SCJN, la perspectiva de género es una categoría de análisis que:

- 1) Permite visibilizar la asignación social diferenciada de roles y tareas en virtud del sexo y/o género.
- 2) Revela las diferencias en oportunidades y derechos que siguen a esta asignación.
- 3) Evidencia las relaciones de poder originadas a partir de estas diferencias.
- 4) Se hace cargo de la vinculación que existe entre las cuestiones de género, la raza, la religión, la edad, las creencias políticas, etcétera. Es decir, de la interseccionalidad de estas categorías y su afectación en el ejercicio de los derechos.

[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf); “Caso Fernández Ortega y otros vs. México”, sentencia de 30 de agosto de 2010, en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_215\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_215_esp.pdf), y “Caso Rosendo Cantú y otra vs. México”, sentencia de 31 de agosto de 2010, en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_216\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_216_esp.pdf).

<sup>4</sup>Tesis: E/J. 20/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. Época, tomo I, abril de 2014, p. 202.

<sup>5</sup>Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Protocolo para juzgar con perspectiva de género, haciendo realidad el derecho a la igualdad”, en <https://www.scjn.gob.mx/libreria/paginas/protocolos.aspx>

<sup>6</sup>Por ejemplo, el tristemente conocido caso de Yakiri Rubí Rubio Aupart, quien fue acusada del delito de homicidio en legítima defensa con exceso de violencia contra Miguel Ángel Ramírez Ayala, el hombre que la violó e intentó asesinarla. Esto le valió estar presa ochenta y seis días, después pudo seguir su proceso en libertad y, finalmente, obtuvo una sentencia absolutoria. En materia electoral también existen casos. En 2015 se resolvieron diversos recursos de reconsideración en la Sala Superior del TEPJF en los que se impugnaba la paridad horizontal y vertical a nivel municipal. Fue el caso de Nuevo León (SUP-REC-85/2015), Sonora (SUP-REC-90/2015 y su acumulado) y Estado de México (SUP-REC-97/2015). Una cuestión valiosa de estos asuntos fue que se consideró que las actoras tenían interés legítimo para impugnar aun cuando no eran candidatas. Sin embargo, al mismo tiempo, se determinó que dado lo avanzado del proceso electoral y de las campañas, no era posible invalidar el registro de las candidaturas aun cuando no cumplían con la paridad municipal (vertical y horizontal). Incluso en el momento en que el asunto se decidió, en el Estado de México no habían iniciado las campañas. Como parte de la Sala Superior estuve en contra y emití votos particulares.

<sup>7</sup>Tesis 1a./J. 22/2016, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. Época, tomo II, abril de 2016, p. 836.

<sup>8</sup>Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, de fecha 30 de noviembre 2011.

<sup>9</sup>Jurisprudencia 6/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 8, núm. 16, 2015, pp. 24-26; Jurisprudencia 7/2015, *op. cit.*, pp. 26 y 27; Jurisprudencia 8/2015, *op. cit.*, pp. 18-20; Jurisprudencia 9/2015, *op. cit.*, pp. 20 y 21.

<sup>10</sup>Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 5, p. 64.



- 5) Pregunta por los impactos diferenciados de las leyes y políticas públicas basadas en estas asignaciones, diferencias y relaciones de poder.
- 6) Determina en qué casos un trato diferenciado es arbitrario y en qué casos es necesario.

La perspectiva de género es un método de análisis que debe ser aplicado por quienes imparten justicia. Esto nos lleva al siguiente rubro.

### Juzgar con perspectiva de género

El derecho de las mujeres a la igualdad, así como a una vida libre de discriminación y de violencia se traduce necesariamente en una obligación de toda autoridad de actuar con perspectiva de género.<sup>11</sup> Además del reconocimiento del derecho a la igualdad y a la no discriminación por razones de género, se desprende que todo órgano jurisdiccional debe impartir justicia con perspectiva de género, aun cuando las partes no lo soliciten,<sup>12</sup> así lo ha dicho la propia SCJN.<sup>13</sup>

El Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género<sup>14</sup> señala que, para juzgar con perspectiva de género, es necesario asumir tres premisas básicas:

- Primera.* El fin del Derecho es combatir las relaciones asimétricas de poder y esquemas de desigualdad que determinan el diseño y ejecución del proyecto de vida de las personas.
- Segunda.* El quehacer jurisdiccional tiene un invaluable potencial para la transformación de la desigualdad formal, material y estructural. Quienes juzgan, son agentes de cambio en el diseño y ejecución del proyecto de vida de las personas.
- Tercera.* El mandato de la igualdad requiere de quienes imparten justicia un ejercicio de deconstrucción de la forma en que se ha aplicado e interpretado el Derecho.

Para juzgar con enfoque de género, la jurisprudencia de la Suprema Corte señala que “debe implementarse un método [...] a fin de verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria”.<sup>15</sup> Este método, consiste en:

- i) Identificar primeramente si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia;

<sup>11</sup>Tesis 1a. CLX/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. Época, tomo I, mayo de 2015, p. 431.

<sup>12</sup>Tesis 1a./J. 22/2016, *op. cit.*, nota 7; Tesis 1a. LXXXVII/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. Época, tomo II, febrero de 2015, p. 1382, y Tesis 1a. C/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. Época, tomo I, marzo de 2014, p. 523.

<sup>13</sup>Tesis 1a./J. 22/2016, *op. cit.*, nota 7; Tesis 1a. LXXIX/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. Época, tomo II, febrero de 2015, p. 1397; Tesis 1a. C/2014 y Tesis 1a. XCIX/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. Época, tomo I, marzo de 2014, p. 523 y 524; Tesis 1a. XLV/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. Época, tomo I, febrero de 2014, p. 663; Tesis P.XX/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. Época, tomo I, septiembre de 2015, p. 235.

<sup>14</sup>Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 5, p. 81.

<sup>15</sup>Tesis 1a./J. 22/2016, *op. cit.*, nota 7.

- ii) Cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género;
- iii) En caso de que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones;
- iv) De detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad por condiciones de género;
- v) Para ello debe aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas, especialmente de los niños y niñas, y
- vi) Considerar que el método exige que, en todo momento, se evite el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, por lo que debe procurarse un lenguaje incluyente con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género.<sup>16</sup>

Las tesis de la Suprema Corte señalan, además, que una parte fundamental del método para juzgar con perspectiva de género es la determinación de las reparaciones, las cuales no sólo deben ser integrales, sino, además, deben tener una vocación transformadora de la situación que generó el acto de discriminación y/o de violencia.

### Perspectiva de género en materia jurisdiccional electoral

Desde mi experiencia como magistrada de la Sala Superior del TEPJF, puedo afirmar que la resolución de los casos pasó por el análisis de las obligaciones que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la CEDAW, la Convención de Belém do Pará, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, entre otros instrumentos, imponen a quienes imparten justicia.

Además, por supuesto, se retomó lo que los comités de Naciones Unidas, sus relatorías y grupos de trabajo han interpretado respecto del alcance de los instrumentos citados. Igualmente por lo que se refiere a la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Europea, es decir, la argumentación jurídica del Tribunal se sustentó en los estándares internacionales.

La incorporación de los estándares internacionales tiene un objetivo muy claro: hacer realidad las aspiraciones de justicia de quienes acuden ante los tribunales nacionales, a través de lo establecido en la Constitución, los tratados y los estándares fijados por organismos internacionales en la resolución de casos similares.

Así, en la jurisprudencia 21/2015,<sup>17</sup> el TEPJF determinó que “la aplicación de estándares y buenas prácticas reconocidas por los organismos internacionales [resulta

<sup>16</sup>*Idem.*

<sup>17</sup>Jurisprudencia 21/2015, aprobada en la sesión pública de la Sala Superior del TEPJF, celebrada el 29 de julio de 2015.

aplicable] siempre y cuando tengan como finalidad orientar la actividad del intérprete de la normativa correspondiente, para la ampliación de los derechos humanos contenidos en ella”. Prueba de ello son las jurisprudencias que, por un lado, han retomado estándares internacionales para conceptualizar las acciones afirmativas y que, por el otro, han mandatado la implementación de tales acciones.

En la jurisprudencia 11/2015<sup>18</sup> (véase también la 30/2014,<sup>19</sup> la 43/2014<sup>20</sup> y la 3/2015<sup>21</sup>), se reconoce la “obligación del Estado mexicano de establecer acciones afirmativas en tanto constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material”.

Por otro lado, en la Jurisprudencia 16/2012<sup>22</sup> —antes de que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 232.2 lo estableciera— se determinó, como una acción afirmativa tendiente a efectivizar las cuotas de género, que: “Las fórmulas que se registren [...] deben integrarse con candidatos propietario y suplente, del mismo género, pues, de resultar electos y presentarse la ausencia del propietario, éste sería sustituido por una persona del mismo género, lo que además trascenderá al ejercicio del cargo”.

En el mismo sentido, la Jurisprudencia 29/2013<sup>23</sup> estableció la alternancia como una acción afirmativa para las listas de representación proporcional. Asimismo, la jurisprudencia 48/2014<sup>24</sup> determinó que:

La autoridad administrativa electoral local tiene el deber jurídico de llevar a cabo las acciones necesarias para garantizar la vigencia de [la] igualdad en la participación de hombres y mujeres en los procedimientos electorales [...] en caso de ser necesario, en las elecciones regidas por el Derecho Consuetudinario, el órgano administrativo electoral del Estado debe organizar campañas a fin de informar y establecer un diálogo abierto, incluyente y plural con los integrantes de las comunidades indígenas, respecto de los derechos de votar y ser votadas de las mujeres en condiciones que garanticen la igualdad sustantiva y no sólo formal.

Una de las sentencias más relevantes en cuanto a la implementación de las cuotas fue la 12624<sup>25</sup> de 2011<sup>26</sup> la cual da cuenta de cómo, a pesar de que exista una norma expresa (en ese tiempo, la regla 40/60 para candidaturas al Congreso), era necesaria

<sup>18</sup>Jurisprudencia 11/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 8, núm. 16, 2015, pp. 13, 14 y 15.

<sup>19</sup>Jurisprudencia 30/2014, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 7, núm. 15, 2014, pp. 11 y 12.

<sup>20</sup>Jurisprudencia 43/2014, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 7, núm. 15, 2014, pp. 12 y 13.

<sup>21</sup>Jurisprudencia 3/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 8, núm. 16, 2015, pp. 12 y 13.

<sup>22</sup>Jurisprudencia 16/2012, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 5, núm. 10, 2012, pp. 19 y 20.

<sup>23</sup>Jurisprudencia 29/2013, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 6, núm. 13, 2013, pp. 71-73.

<sup>24</sup>Jurisprudencia 48/2014, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 7, núm. 15, 2014, pp. 68 y 69.

<sup>25</sup>Esta resolución, ampliamente conocida, hizo al TEPJF acreedor al reconocimiento internacional de Womens Link Worldwide, quien otorgó a la sentencia el “Mallette de Bronce” en 2012 por ser una decisión que ayudó a promover la igualdad de género.

<sup>26</sup>Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, de fecha 30 de noviembre 2011.

la intervención del Tribunal a fin de combatir las resistencias y simulaciones de los partidos políticos. En esos momentos, incluso había quienes consideraban que las cuotas eran inconstitucionales. Hoy, gracias a un gran esfuerzo y trabajo colegiado, este tipo de argumentos son impensables.

En este asunto, tres partidos en conjunto solicitaron un alegato. Los presidentes del PRI, PAN y PRD acudieron al Tribunal aduciendo, entre otras cosas, que no podían cumplir con la cuota puesto que no había mujeres para ser registradas. Al ver que los registros serían declarados inválidos si no se cumplía con esta regla y que incluso existía la posibilidad de que, el entonces Instituto Federal Electoral (IFE), determinara por sorteo a qué candidatos retirarles el registro, los partidos cumplieron con las cuotas. Como resultado de ello, la LXII Legislatura se integró con la representación de mujeres más alta de la historia hasta entonces,<sup>27</sup> es decir, 37 por ciento en la Cámara de Diputados (185 mujeres, 91 electas por mayoría relativa y 94 por representación proporcional).<sup>28</sup>

Después, gracias a una lucha de muchísimo tiempo en la que estuvieron involucradas un gran número de mujeres (servidoras públicas, académicas, miembros de organizaciones de la sociedad civil, etcétera), se logró la reforma constitucional de 2014 en la que se estableció el principio de paridad.<sup>29</sup> Así, se obligó a los partidos políticos a postular un 50 por ciento de mujeres para las candidaturas de congresos federal y locales. Además, se establecieron, a nivel legal, reglas para instrumentar la paridad, tales como la prohibición de asignar distritos perdedores exclusivamente a un género,<sup>30</sup> así como incrementar anualmente el 3 por ciento del financiamiento público ordinario de los partidos en la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.<sup>31</sup>

Al no establecerse expresamente que la paridad abarcaba el ámbito municipal, se presentaron ante los órganos jurisdiccionales electorales de todos los niveles diversos tipos de impugnaciones que se tradujeron en cuatro jurisprudencias (números 6, 7, 8 y 9 de 2015), de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades electorales y actores políticos del país. En resumen, los cinco puntos centrales que en ellas se establecen son:

- 1) La postulación paritaria de candidaturas está encaminada a asegurar a ambos géneros el ejercicio efectivo al poder público, es decir, a garantizar auténticas condiciones de igualdad.
- 2) De acuerdo con los estándares convencionales y constitucionales, los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión: vertical y horizontal.

<sup>27</sup>La representación más alta fue la alcanzada en 2015 con el 42 por ciento.

<sup>28</sup>En [http://genero.ife.org.mx/legislativo\\_dip.html](http://genero.ife.org.mx/legislativo_dip.html).

<sup>29</sup>En ese momento, en la región únicamente Bolivia (artículo 278.II de la Constitución de Bolivia), Costa Rica (artículos 2, 60, 61 y 148 del Código Electoral, Ley 8765), Ecuador (artículos 65, 108, 116, 176, 179, 183, 217, 224 y 434 de la Constitución de Ecuador), Honduras (artículo 105. A de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas.), Nicaragua (artículo 82 de la Ley Electoral, Ley 331) y Panamá (artículo 239 del Código Electoral de la República de Panamá), habían reconocido la paridad dentro de sus ordenamientos jurídicos.

<sup>30</sup>Ley General de Partidos Políticos, artículo 3, numeral 5.

<sup>31</sup>Ley General de Partidos Políticos, artículo 51, numeral 1, inciso a), fracción V.

- 3) El principio de paridad emerge como un parámetro de validez que debe permear en la postulación de candidaturas para la integración de órganos de representación popular federales, locales y municipales, a efecto de garantizar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno.
- 4) Cuando se trata de impugnaciones relacionadas con la paridad cualquier mujer cuenta con interés legítimo, incluso cuando la norma no confiere la potestad directa de acudir a tribunales.
- 5) Cuando se trate de impugnaciones relacionadas con la tutela de principios y derechos de un grupo histórica y estructuralmente discriminado, cualquiera de sus integrantes puede acudir a juicio.

Además de temas de cuotas y paridad, en materia electoral se han tomado acciones relativas a la violencia política contra las mujeres.

### Violencia política contra las mujeres

La violencia política contra las mujeres es una realidad que lamentablemente se constata con los hechos: existen 38 casos documentados por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales en los procesos electorales celebrados en 2015.<sup>32</sup> Actualmente no existe legislación específica sobre la materia<sup>33</sup> ni un marco concreto de políticas para atender la violencia política contra las mujeres.

En ese contexto, a iniciativa del TEPJF, en conjunto con el Instituto Nacional Electoral (INE), la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade), la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (Subsecretaría-DDHH), la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMujeres) y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra), se elaboró el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres,<sup>34</sup> el cual tiene como fines:

- 1) Prevenir actos de violencia política contra mujeres;
- 2) Facilitar la identificación de la violencia política contra las mujeres;
- 3) Evitar daños mayores a las víctimas, sus familias y personas cercanas;

<sup>32</sup>En México, la violencia política de género aún no constituye un delito, por ello las conductas que tuvieron lugar en dicho proceso, de acuerdo con la Fiscalía, podrían actualizar dos de los tipos penales previstos en el artículo 7 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, el de la fracción IV y el de la fracción XVI.

<sup>33</sup>En la región, únicamente Bolivia cuenta con la Ley contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres, mientras que Costa Rica, Ecuador, México y Perú, sólo tienen iniciativas. Por su parte, el 15 de octubre de 2015 la Comisión Interamericana de Mujeres, en la Sexta Conferencia de los Estados Parte de la Convención de Belém do Pará, adoptó la “Declaración sobre la Violencia y el Acoso Políticos contra las Mujeres”. Actualmente, se encuentra trabajando una Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres, así como un protocolo para que los partidos políticos prevengan y atiendan este tipo de violencia. En México, Campeche y Jalisco han definido, dentro de sus leyes de violencia, la política. Por su parte, Oaxaca tiene pendiente de publicar una reforma en donde además, se tipifica.

<sup>34</sup>El Protocolo fue presentado el 14 de marzo de 2016, en la Sala Superior del TEPJF, en: [http://sitios.te.gob.mx/protocolo\\_mujeres/](http://sitios.te.gob.mx/protocolo_mujeres/).

- 4) Generar una adecuada coordinación entre las instituciones responsables de hacer frente a casos de violencia política contra las mujeres, y
- 5) Servir de guía, a partir de un enfoque general, para atender la violencia política con elementos de género en todas sus vertientes, a nivel federal, estatal y municipal.

Este instrumento demuestra que aun cuando las mujeres cada vez han logrado obtener más espacios en el ámbito público, esto no ha significado que sus aspiraciones políticas y el ejercicio de sus cargos se de en condiciones de igualdad, libres de violencia y de discriminación.

En el Protocolo, la violencia política contra las mujeres se define como:

Todas aquellas acciones y omisiones —incluida la tolerancia— que, basadas en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de derechos político-electorales, tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo público.<sup>35</sup>

El Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres está centrado en la atención inmediata a las víctimas y se estructura a partir de la respuesta a siete preguntas básicas:

- 1) ¿Qué es la violencia política contra las mujeres?
- 2) ¿Cuándo puede hablarse de violencia política con elementos de género?
- 3) ¿Cómo se detecta la violencia política contra las mujeres con elementos de género?
- 4) ¿Quiénes son las víctimas?
- 5) ¿Qué derechos tienen las víctimas?
- 6) ¿Cuáles son las instituciones competentes para brindar atención y a qué están obligadas?
- 7) ¿Qué acciones inmediatas deben tomarse en casos de violencia política?

La aportación de este Protocolo es, además de brindar valiosas herramientas conceptuales, establecer un diagrama de actuación que señala a qué autoridades acudir en casos de violencia política y cuáles son sus obligaciones.

En este instrumento damos cuenta de casos en los que, pese a que se reconoció la existencia de actos contrarios al derecho a la igualdad de las mujeres, no detectamos la violencia política de género:

1) *Elección de concejales municipales en San Bartolo Coyotepec, Oaxaca (2014-2016)*. Esta elección fue celebrada de acuerdo al sistema normativo interno de la comunidad y no se permitió la postulación de mujeres en las ternas correspondientes a la presidencia municipal y la sindicatura. La Sala Superior anuló la elección al afectarse el principio constitucional de participación de las mujeres en condiciones de igualdad.<sup>36</sup> En la elección ex-

<sup>35</sup>Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres”, México, 2016, p. 19, en [http://sitios.te.gob.mx/protocolo\\_mujeres/](http://sitios.te.gob.mx/protocolo_mujeres/).

<sup>36</sup>Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al recurso de recurso de reconsideración, identificado con la clave SUP-REC-16/2014, de fecha 5 de marzo de 2015.

traordinaria se permitió la participación de mujeres como candidatas y el cabildo se integró con cuatro mujeres y seis hombres.

2) *Elección municipal en San Miguel Tlacotepec, Oaxaca*. La Sala Superior del TEPJF consideró que el derecho de las mujeres a ser electas se restringió indebidamente, pues no fueron incluidas en ninguna de las planillas debido a que no habían cumplido con el tequio. La Sala Superior resolvió que, de acuerdo al derecho electoral indígena, el cumplimiento de las obligaciones comunales recae en el núcleo familiar y no en el individuo, por lo que para cubrir con tales requisitos es suficiente que alguno de sus miembros lo lleve a cabo, ya sea directamente la mujer o cualquier integrante de la familia.<sup>37</sup> Además, en este asunto la Sala Superior determinó que el cumplimiento de las obligaciones comunales debe armonizarse con las actividades que las mujeres cumplen en el ámbito familiar.

A partir del impulso que se le ha dado a este tema desde distintos ámbitos y de la emisión del Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, el TEPJF ha empezado a detectar y juzgar casos de violencia política contra las mujeres. Tal fue el caso de la sentencia del juicio de protección de derechos políticos del ciudadano 4370/2015<sup>38</sup> relacionado con actos de acoso y discriminación en contra de la única mujer magistrada que integra el Tribunal Electoral de San Luis Potosí.

En la sentencia se da cuenta de una serie de actos que tanto el presidente del Tribunal, otro magistrado que lo integra y el secretario general de Acuerdos, llevaron a cabo en contra de la magistrada como: solicitudes sin respuesta, no entrega de copias certificadas de actas del Pleno y de diversa documentación relacionada con las funciones del órgano jurisdiccional, así como condicionar el derecho de que sus manifestaciones o consideraciones constaran en el acta de la sesión del Pleno.

Resultaba muy claro que los actos que vivió la magistrada constituían violencia en términos de la Convención de Belém do Pará, en tanto tenían lugar al ser ella la única mujer que integra el Tribunal Electoral local. Estos actos le impidieron ejercer propiamente el cargo para el cual fue electa por el Senado de la República. Además, el acoso a la magistrada generó un ambiente de tensión que repercutió en todo el personal que labora dentro del Tribunal, principalmente entre quienes integraban su equipo de trabajo.

La forma en que se condujeron el magistrado presidente, su colega magistrado y el secretario general de Acuerdos, obedeció a la consideración de que las mujeres no pueden ser tratadas como si tuvieran los mismos derechos que ellos. Así, en la sentencia se acreditó “la comisión de acciones que han impedido el ejercicio de las funciones de la actora en su carácter de integrante del Tribunal Electoral del estado de San Luis Potosí”, y se dio vista al Senado de la República para que, “en su carácter de órgano responsable de la designación de los magistrados”, investigue y, en su caso, imponga las sanciones que corresponda por las conductas de violencia y acoso laboral en contra de la actora.

<sup>37</sup>Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al recurso de recurso de reconsideración, identificado con la clave SUP-REC-4/2015, de fecha 11 de febrero de 2015.

<sup>38</sup>Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-4370/2015, de fecha 30 de marzo de 2016.

## Prospectiva

Después de años en los que muchas mujeres, desde distintos ámbitos, trataron de colocar en el debate jurídico el análisis del derecho con enfoque de género, hoy, este enfoque ha permeado en el quehacer estatal y, por supuesto, jurisdiccional.

La Sala Superior del TEPJF fue y ha sido sede de importantes discusiones en torno a la tutela del ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres con perspectiva de género. Desde mi punto de vista, el balance es a favor. Al mismo tiempo, me parece que las discusiones judiciales en materia electoral se vincularán a la efectividad de la paridad, así como a la forma en que debe atenderse y repararse, en sede judicial, la violencia política contra las mujeres. En este sentido, considero que uno de los principales retos será definir el alcance y la forma en que habrán de otorgarse las órdenes de protección.

Al mismo tiempo, me parece lamentable que los órganos judiciales electorales, a diferencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no hayamos integrado aún jurisprudencia sobre juzgar con perspectiva de género. Seguimos sin saber utilizar lenguaje incluyente y no estereotipado en nuestras sentencias; seguimos con magistrados que aún no son sensibles ni están interesados en estos temas, ojalá, esto cambie en un futuro cercano. Además, habrá de analizarse el impacto de género en las candidaturas independientes, ya que seguramente seguirán llegando temas de acoso laboral (incluso sexual), que constituyan violencia política de género y deban atenderse.

Finalmente, considero pertinente citar lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció en el caso “González y otras” (Campo Algodonero): la impunidad “envía el mensaje de que la violencia contra la mujer es tolerada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad en las mujeres, así como una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de justicia”.<sup>39</sup> Juzgar con perspectiva de género es una vía para combatir la impunidad.

## Bibliografía

### *Doctrina*

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo para juzgar con perspectiva de género, haciendo realidad el derecho a la igualdad*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, en <https://www.scjn.gob.mx/libreria/paginas/protocolos.aspx>.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016, en [http://sitios.te.gob.mx/protocolo\\_mujeres/](http://sitios.te.gob.mx/protocolo_mujeres/)

<sup>39</sup>Corte IDH, “Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México”, véase *supra*, nota 3, párr. 400.



## *Instrumentos internacionales*

- Convención Americana de Derechos Humanos.  
 Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.  
 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará).  
 Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.  
 Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, 2012, disponible en [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/CEDAW\\_C\\_MEX\\_CO\\_7\\_8\\_esp.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/CEDAW_C_MEX_CO_7_8_esp.pdf).  
 Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.  
 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

## *Jurisprudencia nacional*

- Tesis 1a./J. 22/2016, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo II, abril de 2016, p. 836.  
 Tesis 1a. CLX/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo I, mayo de 2015, p. 431.  
 Tesis 1a. LXXXVII/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo II, febrero de 2015, p. 1382.  
 Tesis 1a. LXXIX/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo II, febrero de 2015, p. 1397.  
 Tesis P. XX/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo I, septiembre de 2015, p. 235.  
 Tesis 1a. C/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo I, marzo de 2014, p. 523.  
 Tesis 1a. XCIX/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo I, marzo de 2014, p. 524.  
 Tesis 1a. XLV/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo I, febrero de 2014, p. 663.  
 Tesis: P/J. 20/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo I, abril de 2014, p. 202.  
 Tesis 1a./J. 10/94, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, mayo de 1994, p. 18.  
 Jurisprudencia 3/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 8, núm. 16, 2015, pp. 12 y 13.  
 Jurisprudencia 6/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 8, núm. 16, 2015, pp. 24, 25 y 26.  
 Jurisprudencia 7/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 8, núm. 16, 2015, pp. 26 y 27.  
 Jurisprudencia 8/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 8, núm. 16, 2015, pp. 18, 19 y 20.

- Jurisprudencia 9/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 8, núm. 16, 2015, pp. 20 y 21.
- Jurisprudencia 11/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 8, núm. 16, 2015, pp. 13, 14 y 15.
- Jurisprudencia 21/2015, aprobada en la sesión pública de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, celebrada el 29 de julio de 2015.
- Jurisprudencia 30/2014, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 7, núm. 15, 2014, pp. 11 y 12.
- Jurisprudencia 43/2014, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 7, núm. 15, 2014, pp. 12 y 13.
- Jurisprudencia 48/2014, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 7, núm. 15, 2014, pp. 68 y 69.
- Jurisprudencia 29/2013, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 6, núm. 13, 2013, pp. 71, 72 y 73.
- Jurisprudencia 16/2012, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 5, núm. 10, 2012, pp. 19 y 20.
- Jurisprudencia 3/2005, *Compilación Oficial*, pp. 120 a 122.

### *Jurisprudencia internacional*

- Caso Fernández Ortega y otros *vs.* México [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_215\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_215_esp.pdf).
- Caso González y otras *vs.* México (“Campo Algodonero”), [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf).
- Caso Rosendo Cantú y otra *vs.* México [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_216\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_216_esp.pdf).

### *Legislación*

- Constitución de la República del Ecuador.
- Constitución Política de la República de Costa Rica.
- Constitución Política de la República de Honduras.
- Constitución Política de la República de Nicaragua.
- Constitución Política de la República de Panamá.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Ley contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres de Bolivia.
- Ley General de Partidos Políticos.
- Ley General en Materia de Delitos Electorales.

### *Páginas electrónicas*

[http://genero.ife.org.mx/legislativo\\_dip.html](http://genero.ife.org.mx/legislativo_dip.html).

## *Sentencias*

- Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-4370/2015, de fecha 30 de marzo de 2016.
- Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al recurso de reconsideración, identificado con la clave SUP-REC-85/2015, de fecha 29 de abril de 2015.
- Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al recurso de reconsideración, identificado con la clave SUP-REC-90/2015, de fecha 29 de abril de 2015.
- Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al recurso de reconsideración, identificado con la clave SUP-REC-97/2015, de fecha 29 de abril de 2015.
- Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al recurso de recurso de reconsideración, identificado con la clave SUP-REC-16/2014, de fecha 5 de marzo de 2015.
- Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al recurso de recurso de reconsideración, identificado con la clave SUP-REC-4/2015, de fecha 11 de febrero de 2015.
- Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, de fecha 30 de noviembre 2011.



El redimensionamiento del derecho de participación política.  
Un enfoque a partir de la convencionalidad

Los derechos fundamentales.  
La función legislativa y el deber de interpretación  
para su desarrollo

Las libertades fundamentales en que se sustenta un orden democrático exigen para alcanzar su materialidad, la conjunción de un deber complementario y dual. Por una parte, el legislador cumple una función primaria, atinente a delinear la fórmula normativa en la que se condensa y articula un determinado derecho fundamental, esto es, las normas delimitan el alcance o dimensión que se le asigna a un derecho humano. Mientras al operador jurídico le compete la actividad de *habilitar* los referidos derechos, esto es, desarrollarlos en su correspondiente dimensión para conseguir su instrumentación.

Para Peter Häberle, esa duplicidad de actuación se puede calificar como una tarea conjunta de conformación y limitación de los derechos fundamentales. Desde su punto de vista la distinción entre ambas funciones es relativa y, por tanto, propone una función integral de ejecución para tales derechos. De este modo, toda limitación implica, al propio tiempo, una determinación del contenido y al contrario, toda determinación del contenido requiere necesariamente una fijación de sus límites.<sup>1</sup>

A continuación se hará referencia a la evolución de la tutela de los derechos políticos en nuestro país, que en los años recientes se ha ceñido fundamentalmente a ese ejercicio dialéctico, en el cual, la actividad legislativa y el desarrollo jurisprudencial a través de la interpretación material de los operadores jurídicos se conjuntan como un binomio necesario para su desarrollo.

<sup>1</sup>Cfr. Brage Camazano, Joaquín, *Los límites a los Derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson, 2004.

Sumario

Los derechos fundamentales.	
La función legislativa y el deber de interpretación para su desarrollo . . . . .	995
Los derechos políticos como derechos humanos . . . . .	996
La perspectiva interamericana . . . . .	997
Las candidaturas independientes en la visión convencional del TEPJF. . . . .	999
La reforma constitucional de 2012 y el establecimiento expreso de las candidaturas independientes . . . . .	1000
Las candidaturas independientes. Perspectivas sobre su eficacia y materialidad. . . . .	1001
La Comisión de Venecia. Una mirada en la evolución de las candidaturas independientes . . . . .	1004
Conclusión . . . . .	1004
Bibliografía . . . . .	1006

En esta ocasión quisiera centrar el estudio en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece los cauces esenciales de participación política, los que se han visto ensanchados, por un actuar conjunto del legislador y su intérprete.

### Los derechos políticos como derechos humanos

Los derechos políticos tienen un papel preponderante como punto de encuentro entre la democracia representativa y los derechos humanos. La identidad entre ambos tipos de derechos fue establecida expresamente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en la sentencia que resolvió el caso “Castañeda Gutman *vs.* Estados Unidos Mexicanos”, de la siguiente manera:

Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático. La Corte destaca la importancia que tienen los derechos políticos y recuerda que la Convención Americana, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos.<sup>2</sup>

La Corte IDH<sup>3</sup> encuentra, como uno de los fundamentos esenciales de esa premisa, a la Carta Democrática Interamericana cuando dice “en el sistema interamericano la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos en particular, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana”.<sup>4</sup>

La elevada relevancia de los derechos políticos, y su carácter de derechos humanos, mereció su reconocimiento expreso en las normas de fuente internacional, tanto aquellas que rigen en el sistema interamericano, como en el universal, y que por los elementos que los componen, constituyen, en términos del artículo 2º de la Convención de Viena, tratados internacionales, como lo es la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

Así, a diferencia de la Carta Democrática Interamericana, cuya naturaleza podría encuadrar en lo que la doctrina del Derecho Internacional define como *soft law*;<sup>5</sup> la

<sup>2</sup>Corte IDH, caso “Castañeda Gutman *vs.* Estados Unidos Mexicanos”, sentencia de 6 de agosto de 2008 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párr. 140.

<sup>3</sup>*Ibidem*, párr. 142.

<sup>4</sup>Carta Democrática Interamericana, “Artículo 3. Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos”.

<sup>5</sup>No existe una definición clara a nivel normativo, que indique qué debe entenderse por *soft law*, ni tampoco sus alcances en cuestión de exigibilidad, respecto de su cumplimiento. Empero, la doctrina jurídica ha construido algunos elementos con los que cuentan las resoluciones internacionales, a las que se les atribuye este apelativo, como es el caso de la Carta Democrática Interamericana: 1) que están formulados en términos exhortatorios; 2) no exigen de la ratificación o la entrada

CADH resulta una norma jurídica exigible para los Estados que la hubiesen ratificado,<sup>6</sup> en razón de su carácter vinculatorio; instrumento jurídico que dispone lo siguiente:

Artículo 23. Derechos Políticos 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Los derechos políticos son esenciales para garantizar todos los derechos humanos, por lo que su ejercicio efectivo se convierte en *un fin en sí mismo*.<sup>7</sup> La gran trascendencia que para la sociedad constituye el respeto al derecho político de las personas es reconocida de igual modo por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En efecto, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos<sup>8</sup> se expresa de la siguiente manera:

Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2º, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

### La perspectiva interamericana

Una de las causas que generaron la necesidad de que en nuestro país se diera un debate en torno a la expansión de los derechos políticos por medio de las candidaturas independientes, fue la sentencia de la Corte IDH en el caso “Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”, aun cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ya había despuntado el debate en el orden nacional.

El caso referido, si bien es reconocido en cuanto al tema de la accesibilidad y efectividad de un recurso judicial para cuestionar leyes electorales, es sobre todo pa-

---

en vigor el ámbito doméstico; 3) no cuentan con un cuerpo de normas que regulen su creación, aplicación, interpretación, modificación, terminación y validez; 4) no tienen una limitación vinculada a la expresión del consentimiento, lo cual implica que si bien no vincula a los Estados que la formulan, tampoco permite que los mismos se desentiendan de ella. *cf.* Colmegna, Pablo Damián, “Impacto de las normas de *soft law* en el desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”*, año VI, núm. 8, 2012.

<sup>6</sup>La entrada en vigor para México se registra el 24 de marzo de 1981.

<sup>7</sup>Corte IDH, caso “Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”, *op. cit.*, pág. 143.

<sup>8</sup>Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

radigmático en tanto que definió la viabilidad de las candidaturas ciudadanas a la luz de la CADH. Así, en la sentencia correspondiente, la Corte IDH determinó lo siguiente:<sup>9</sup>

Finalmente, la Corte considera que ambos sistemas, uno construido sobre la base exclusivamente de partidos políticos, y otro que admite también candidaturas independientes, pueden ser compatibles con la Convención y, por lo tanto, la decisión de cuál sistema escoger está en las manos de la definición política que haga el Estado, de acuerdo con sus normas constitucionales.

Asimismo, observó que:

[...] en la región existe una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas; de ahí que:

[...] los Estados deben valorar de acuerdo con su desarrollo histórico y político las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia, y las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos.

Sin duda, los criterios internacionales en la materia han ido permeando en la configuración de instituciones y leyes en nuestro país. Por supuesto que en materia de candidaturas independientes, lo estipulado por la Corte IDH en torno al caso Castañeda Gutman fue un poderoso catalizador para la apertura constitucional hacia esta vía ciudadana de participación.

La visión interamericana, puso en la mesa de debate una posición dual en torno a la necesidad de ponderar la implementación o no de candidaturas independientes, la cual fue acogida por el poder reformador de la Constitución para impulsar la reforma al artículo 35 constitucional, reconociendo con esto al ciudadano, como protagonista de la vida pública nacional.

Así es como se han venido desplegando novedosos instrumentos de participación política que pretenden ciudadanizar la vida institucional de nuestro país, abriendo la puerta, no sólo a las candidaturas independientes, sino también a otras vías de participación que maximizan los derechos políticos de las personas posibilitando su derecho a la iniciativa ciudadana y a la consulta popular.

Al respecto, será fundamental que no sólo se contemplen mayores mecanismos de participación ciudadana, sino que efectivamente se puedan instrumentar de la mejor manera, para que su desarrollo integral permita el ejercicio pleno de los derechos humanos, los cuales, de manera conjunta dan forma a la expresión popular que se manifiesta en las urnas.

<sup>9</sup>Corte IDH, caso “Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”, *op. cit.*, párr. 204.



## Las candidaturas independientes en la visión convencional del TEPJF

A lo largo de la historia del TEPJF se puede encontrar una verdadera vocación inscrita en clave de progresividad, es decir, en una postura que busca maximizar los derechos políticos como derechos humanos.

En esa tesitura, en cuanto a las candidaturas independientes concierne, su previsión constitucional se debe, en cierto sentido, a los debates originados en el seno de la justicia electoral, así como en la demanda de una mayor apertura democrática.

En ese sentido, la perspectiva de los derechos políticos debe dirigirse como el componente fundamental que sirve, a su vez, para el ejercicio de otros derechos humanos en una democracia.

En efecto, visto de esta forma, los derechos políticos resultan ser la médula de una perspectiva democrática, en tanto que pueden servir para potencializar otros derechos, tales como la libertad de expresión o el derecho a la información referida a generar una verdadera democracia deliberativa. Así, a partir del ejercicio del voto, y de preferir determinados candidatos con una más clara propuesta política, puede provocar una mejora en los condicionamientos sociales o económicos. Los derechos políticos pueden lograr conformar la decisión sobre la cosa pública.

De esta manera, la participación política puede ser presupuesto e incidir en aspectos que rebasan meramente ese ámbito y con ello, cumplir con los propósitos constitucionales en el sentido de que, tal como se afirma en el artículo 3º del texto fundamental, la democracia es considerada “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Este principio establecido en la Constitución no solo debe verse como simple retórica, sino que deben encontrarse cánones adecuados que sirvan para tener una efectiva materialización. La perspectiva convencional ayuda en esa vertiente.

Así, los diferentes diseños pueden dar instrumentación a tales postulados, de ahí que tanto las candidaturas independientes como la consulta popular, puedan establecer una distinta discusión pública que retribuya en mejores condicionamientos sociales. El gran reto será, precisamente encontrar fórmulas y mecanismos que tengan como objetivo lograr ese propósito que se encuentra ya en el ámbito constitucional y convencional.

Indudablemente esa característica cobra sintonía si se toma en cuenta que el nuevo régimen jurídico derivado de la reforma de junio de 2011, consistente en un redimensionamiento de los tratados internacionales de derechos humanos, puede leerse, de algún modo, como una fórmula democratizadora, esto, en el sentido de que mediante un control de convencionalidad (e incluso difuso) puede alcanzarse a más personas la tutela efectiva de sus derechos.

De esta manera, la previsión constitucional de las candidaturas independientes, aunado a su posterior pormenorización en ley, vino a resolver un problema permanente relativo a que, si bastaba o no, la previsión constitucional para su efectiva tutela.

Así, en el presente apartado quisiera concentrarme particularmente en uno de los conflictos surgidos de forma previa e inmediata a la promulgación de la reforma cons-

tucional del 9 de agosto de 2012, la cual tiene por objeto poner en la Constitución la posibilidad de participación política directa en asuntos públicos a través de las candidaturas independientes.

Dentro del proceso electoral presidencial de 2012 destaca el caso SUP-JDC-612/2012 y acumulados, el cual se une a una serie de eslabones jurisprudenciales que contribuyeron a la discusión en torno a las candidaturas independientes. La sentencia resalta por la peculiaridad en el planteamiento, pues además de sugerir la maximización del derecho a ser votado a la luz del régimen vigente, la tesis litigiosa se basa a partir de una lectura del artículo 1º constitucional en relación con el 35 del texto fundamental.

En esa línea, la reflexión que ello presentaba, significó la oportunidad de interpretar los derechos políticos como derechos humanos, a los cuales habrá que aplicar el principio *pro persona*, pero ello implicaba establecer en qué medida aplicarlas en relación con todo el entramado del sistema electoral.

Así, desde mi perspectiva (y asumiendo las posibles variables interpretativas que pueden derivar), en un *voto particular* se consideró que las posibilidades hermenéuticas deben recaer en una interpretación en la cual se conjuguen mutuamente, los principios contenidos en el artículo 1º y 35 constitucionales.

Por ello, tal y como lo manifesté en su momento, la interpretación del artículo 35 constitucional relativa al derecho a ser votado debe verse, de manera conjunta con el diverso 1º constitucional y también con el 23 de la CADH. El resultado de lo anterior significó la posibilidad de que un ciudadano que aspirara a obtener alguna candidatura para un puesto de elección popular, podría hacerlo a pesar de no tener una regulación en la ley.

Tal circunstancia revela la profunda vocación en aras de potenciar un derecho político a pesar de no existir una regulación pormenorizada. Esta lectura constitucional y convencional, contribuyó al debate sobre la viabilidad y necesidad de dichas candidaturas.

Finalmente, de esta forma, una interpretación de los derechos políticos (35 constitucional) a la luz del principio *pro persona* y de un control de convencionalidad, permitió contribuir a que posteriormente, se previeran las candidaturas independientes en nuestra Constitución, esto para despejar cualquier duda sobre su constitucionalidad.

### La reforma constitucional de 2012 y el establecimiento expreso de las candidaturas independientes

El 9 de agosto de 2012 se publicó un decreto en el *Diario Oficial de la Federación*, mediante el que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia política para efectos de prever entre otras cuestiones las consultas populares, la iniciativa ciudadana y preferente, las atribuciones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y del Presidente de la República, así como casos de sustitución presidencial en su ausencia definitiva.

Adicionalmente, se reformó la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

Con respecto a las candidaturas independientes, su regulación expresada en la citada porción normativa, deja atrás cualquier interpretación en donde había prevalecido una prohibición a su materialización vía independiente; por ende, se transitó de una virtual prohibición de las candidaturas a un reconocimiento pleno a nivel constitucional.

En este sentido, es trascendental señalar el lugar en que, mediante estas reformas, se está tratando de colocar al ciudadano en el centro del poder público del Estado, al hacerlo parte de las decisiones públicas mediante las consultas populares, las iniciativas ciudadanas o las candidaturas independientes.

Es la primera vez que en un texto constitucional federal se establecían estas prerrogativas para los ciudadanos, aunque no estuvieran afiliados a algún partido político, participaran como miembros del Congreso de la Unión o se encontraran dentro de alguno de los sujetos u órganos del Estado con la facultad de iniciar una ley.

De ahí deviene la trascendencia de las citadas reformas constitucionales, ya que conllevan un cambio de paradigma, de traslación del poder público, dirigido hacia el empoderamiento de la ciudadanía en la capacidad de iniciar leyes, tomar decisiones sobre temas específicos de la agenda pública o aspirar a una candidatura independiente.

### Las candidaturas independientes. Perspectivas sobre su eficacia y materialidad

La reforma publicada el 9 de agosto de 2012 que modificó el artículo 35 constitucional para incluir la opción de las candidaturas independientes, fue sin duda un avance democrático que, a pesar de ello, tuvo para su instrumentación algunas dificultades.

A partir de la reforma referida que expandió los derechos políticos de las personas, se efectuó un desarrollo normativo en las diversas entidades de la república para que la novedosa figura de participación ciudadana fuera eficazmente incorporada, y con ello, privilegiar el pleno derecho a ser votado.

En ese contexto, el TEPJF conoció y resolvió diversos conflictos relacionados con los requisitos que las distintas legislaciones locales contemplaban para el registro de las candidaturas independientes, así, se utilizó el criterio interpretativo *pro persona*, el cual faculta a los operadores jurídicos a dejar atrás la interpretación literal para aplicar la norma que más beneficie a los derechos humanos.

En los años previos a la elección intermedia de 2015, la Sala Superior abordó diversos aspectos que reflejaban la problemática real a la que se enfrentaban quienes querían registrarse por esta vía de participación política. Algunos de los principales

conflictos vinculados con el acceso a este tipo de candidaturas, tenían que ver con la omisión de los congresos locales de legislar en la materia, otros, con requisitos excesivos para el registro de las mismas.

Fue así como la realidad mostró el verdadero obstáculo que tenían quienes deseaban participar como candidatas o candidatos a través de la vía ciudadana, ya que la instrumentación efectiva, no se puede materializar cuando se solicitan requisitos de registro desproporcionados que sólo las obstaculizan.

De este modo, en el año 2013 el Tribunal Electoral determinó en un caso del estado de Zacatecas, que exigir como requisito para el registro de candidaturas independientes la presentación de un *escrito de intención* y la acreditación del respaldo ciudadano a través de *instrumentos notariales*, es inconstitucional.<sup>10</sup>

En el año 2014 la Sala Superior declaró excesivo, innecesario y desproporcionado publicar un listado con los datos personales de quienes apoyan el registro de las candidaturas independientes.<sup>11</sup> Otro criterio relevante fue el que determinó que la ausencia de ley secundaria en materia de candidaturas independientes, obliga a las autoridades administrativas electorales adoptar las medidas necesarias para su materialización, pues la omisión de legislar en la materia, violenta el derecho político de las personas.<sup>12</sup>

Durante el año 2015 se dijo también que es desproporcionado exigir a los aspirantes a una diputación —vía candidatura independiente— la captura de los datos de los ciudadanos que la respalden en el sistema electrónico informático,<sup>13</sup> también se señaló que el requisito de incluir el domicilio de las personas en el formato de apoyo ciudadano, falta a la regularidad constitucional.<sup>14</sup>

Así, a partir de ejercicios de ponderación de derechos y en atención al artículo 1º constitucional, se observa como el TEPJF resolvió diversos casos vinculados con el esquema de candidaturas independientes, siempre bajo el análisis y balance de los requisitos exigidos para alcanzar su instrumentalización.

De esta forma, se logró garantizar el efectivo derecho político de las personas, protegiéndolo ampliamente a través del bloque de constitucionalidad, buscando con ello favorecer al máximo la promoción y tutela de los derechos humanos con apego a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que traza nuestra Constitución.

Hoy, la figura de la candidatura independiente es una realidad que se ha ido consolidando como una auténtica alternativa de participación.<sup>15</sup> Sin duda, la adopción del principio *pro persona* permitió fortalecer la interpretación que mejor protege los derechos humanos, con lo cual, se ha logrado favorecer la implementación efectiva de los

<sup>10</sup>SUP-JDC-41/2013 de la que se derivan las tesis VIII/2013 y VII/2015.

<sup>11</sup>SUP-RAP-203/2014 de la que se deriva la tesis IV/2015.

<sup>12</sup>SUP-JDC-357/2014 de la que se derivan las tesis V/2015 y LXXXII/2015.

<sup>13</sup>SUP-JDC-151/2015 de la que se deriva la tesis III/2015.

<sup>14</sup>SUP-JDC-838/2015 de la que se deriva la tesis LXVII/2015.

<sup>15</sup>En las distintas elecciones realizadas en 2015 se obtuvieron importantes triunfos en los tres niveles de los cargos de elección que se renovaron: Jaime Rodríguez (gubernatura), Manuel Clouthier (diputación federal), Pedro Kumamoto (diputación local), Alfonso Martínez, José Alberto Pérez y César Valdés (alcaldías municipales), sólo por mencionar algunos.

mecanismos de participación ciudadana que contempla nuestro sistema electoral, reconociendo de este modo, su máxima tutela.

Desde la perspectiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la nueva forma de participación, producto de la incorporación de las candidaturas independientes en el orden jurídico nacional, se vio inmediatamente cuestionada para su materialización, por cuanto a los requisitos que para acceder a ellas exigían las diversas legislaciones de las entidades federativas.

Ello, porque la reforma constitucional del 9 de agosto de 2012 no obligó a las legislaturas de los estados a incluir en sus constituciones y leyes las garantías para que los ciudadanos pudieran solicitar su registro para acceder a un cargo de elección popular por la vía independiente, sino que de manera genérica, en su artículo 3º transitorio estableció el deber de adecuar al decreto la legislación secundaria al término de un año, y de ahí, que algunas legislaturas locales no lo hicieran y otras tantas legislaran estableciendo amplios requisitos que a la postre fueron calificados como desproporcionados por la Sala Superior en diversas sentencias.

En Quintana Roo, por ejemplo, aun cuando las candidaturas independientes fueron incorporadas oportunamente en su legislación, su regulación fue cuestionada ante la SCJN,<sup>16</sup> que fijó su postura respecto a la constitucionalidad relacionada con el requisito de apoyo exigido para su registro.

Fue hasta la reforma constitucional del 27 de diciembre de 2013, que modificó los artículos 41 y 116 constitucionales, cuando las entidades federativas tuvieron que adecuar obligadamente sus sistemas electorales para armonizar el sistema de partidos políticos en cuanto a las candidaturas independientes.

De esa forma, hubieron legislaciones que contemplaron un umbral de 3 por ciento de personas inscritas en las listas nominales correspondientes, en ese tenor, la SCJN se pronunció validando leyes como las de Nuevo León, Guanajuato, Sonora y Guerrero.<sup>17</sup> Desde esa perspectiva destaca el juicio SUP-JDC-1004/2015, en el cual, el TEPJF consideró la inaplicación de la norma que exigía el 4 por ciento de firmas como requisito para participar a través de las candidaturas independientes y no el 3 por ciento como se contemplaba en otras legislaciones, tal criterio coincide con las recomendaciones estipuladas en el *Código de buenas prácticas en materia electoral* emitido por la Comisión de Venecia.<sup>18</sup>

<sup>16</sup>Acción de inconstitucionalidad 67/2012 y acumuladas.

<sup>17</sup>En las acciones de inconstitucionalidad A.I. 38/2014, A.I. 43/2014 y acumuladas, A.I. 49/2014 y acumuladas y A.I. 65/2014 y acumuladas, respectivamente.

<sup>18</sup>Creada en 1990 como órgano consultivo del Consejo de Europa en materia constitucional. Está integrada por expertos independientes con experiencia en instituciones democráticas o que han contribuido al desarrollo del derecho y la ciencia política. La Comisión de Venecia cuenta con 57 Estados miembros: los 47 Estados pertenecientes al Consejo de Europa y otras diez naciones de Asia, África y América.

## La Comisión de Venecia. Una mirada en la evolución de las candidaturas independientes

La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho —Comisión de Venecia— es un órgano consultivo especializado del Consejo de Europa, cuyo fin, señala en sus documentos constitutivos, evoca a *defender los derechos humanos y la democracia así como el Estado de Derecho*. Este organismo se ha constituido como un importante referente constitucional internacional en el desarrollo de los sistemas democráticos.

En ese sentido, dentro del espacio de sus funciones consultivas, la Comisión de Venecia ha contribuido en el análisis y debate de temas cruciales para la protección de los derechos humanos, entre ellos, el de las candidaturas independientes.

La participación del Estado mexicano como miembro de la Comisión de Venecia,<sup>19</sup> ha traído ventajas a nuestro país, principalmente en dos aspectos: *a)* al considerarlo como un importante referente internacional en el reconocimiento de las buenas prácticas para el derecho electoral y, *b)* en el aprovechamiento de experiencias y conocimientos especializados sobre temas de relevancia para nuestro sistema democrático.

Ello, ha implicado la colaboración a través de estudios específicos en temas de interés para las instituciones mexicanas. Participar en la deliberación y divulgación de las opiniones de la Comisión de Venecia ha representado para el Estado mexicano un ejercicio de valoración en el replanteamiento de asignaturas pendientes que se han puesto en la discusión central de nuestra democracia como elementos cardinales para su consolidación.

La importancia de la perspectiva internacional, como *parámetro orientador*,<sup>20</sup> ha favorecido la consolidación de criterios para la ampliación de los derechos, siempre bajo el principio *pro persona*, al que obliga nuestra Constitución y que compete principalmente a los operadores jurídicos. Desde la óptica internacional, las buenas prácticas electorales tienen como único fin el ensanchamiento de las prerrogativas ciudadanas en la aspiración por desarrollar y consolidar la democracia.

### Conclusión

El ejercicio del derecho político a votar y ser votado representa la expresión de la dimensión individual y social que tienen las personas para participar políticamente en cualquier Estado democrático contemporáneo. Así lo reconoce la CADH cuando refiere:

Artículo 23. Derechos Políticos. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secre-

<sup>19</sup>A partir de su adhesión en marzo de 2010.

<sup>20</sup>Jurisprudencia 21/2015. ORGANISMOS INTERNACIONALES. CARÁCTER ORIENTADOR DE SUS ESTÁNDARES Y BUENAS PRÁCTICAS.

to que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Desde la óptica convencional, los derechos políticos no sólo incluyen el derecho a votar y ser votado, también involucran a aquellos que permitan la participación plena en los asuntos públicos, para lo cual, el Estado deberá garantizar las condiciones reales —en condiciones de igualdad— para su efectivo goce.<sup>21</sup>

De esta forma, el derecho al sufragio activo y pasivo es uno de los elementos esenciales para la existencia de cualquier democracia y una de las vías que tienen los ciudadanos para ejercer su derecho a la participación política y así, poder involucrarse en los asuntos públicos de su comunidad.

Es por eso que la participación ciudadana a través del derecho a ser elegido, supone la posibilidad de hacer uso efectivo de candidaturas electorales en condiciones de igualdad, para en su caso, poder ocupar y ejercer las tareas que la voluntad expresada en las urnas les asigne.

En términos generales, al reconocer los derechos políticos como derechos humanos, la CADH protege el derecho de los ciudadanos a ejercer el *sufragio activo*, como también su oportunidad a ejercitar el *sufragio pasivo*, lo cual se encuentra tutelado de igual forma en el Convenio para la Protección de Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (en el espacio europeo) y por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en el ámbito universal).

En ese orden, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos desde el caso Mathieu-Mohin and Clerfayit, ha establecido que los derechos políticos protegidos por el artículo 3º del Protocolo 1 adicional al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales incluyen tanto el *derecho a votar* como el *derecho a presentarse a elecciones*.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en sus Observaciones Generales sobre el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, estableció que el Pacto reconoce y resguarda a todo ciudadano su derecho a votar y ser votado, e impone a los Estados la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que el ciudadano tenga efectivamente la posibilidad de gozar los derechos que le ampara.

Hoy, la gama de derechos que pueden concebirse como inherentes a la participación política, exige un proceder conjunto a través del actuar legislativo y jurisdiccional. Desde esta perspectiva, el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración normativa, la cual es propia de su carácter deliberativo y legitimación democrática, pero que no puede ser ilimitada, porque cuando deba legislar en materia de derechos

<sup>21</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Yatama vs. Nicaragua”, sentencia del 23 de junio de 2005 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párrafos 194, 197, 198, 199 y 200.

humanos, tal facultad debe dirigirse a que el desarrollo normativo se intensifique a favor de los derechos fundamentales.

Mientras que, el operador jurídico, al aplicar los derechos fundamentales, deberá sujetar su actuación a tres principios rectores: adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Esto es, que el medio empleado para conseguir el fin perseguido sea “el más adecuado”, para que con su ayuda se alcance el fin pretendido (adecuación). Además, que se elija de entre medios *igualmente adecuados*, aquel que sea el más liviano (necesidad). Finalmente, la proporcionalidad implica que los medios deben ser acordes y apropiados para alcanzar una meta, lo cual requiere ponderar la intervención entre los afectados frente a los intereses que derivan del interés público.

En materia electoral, es patente que la instrumentalización del derecho político a participar mediante candidaturas independientes, requirió un actuar conjunto del poder legislativo y judicial, en donde se ponderó, por este último, la razonabilidad de sus alcances para dotar a esta vía de participación ciudadana, de eficacia plena.

## Bibliografía

- BARAK, Aharon, *Un Juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia*, México, SCJN, 2008.
- BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *Los límites a los Derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson, 2004.
- COLMEGNA, Pablo Damián, “Impacto de las normas de soft law en el desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”*, año VI, número 8, 2012.
- DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 2002.
- Corte IDH, caso “Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”, sentencia del 6 de agosto de 2008 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párrafo 143.
- Corte IDH, caso “Yatama vs. Nicaragua”, sentencia del 23 de junio de 2005 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párrafos 194, 197, 198, 199 y 200.
- Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo, Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), México, TEPJF, 2011.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica.
- Jurisprudencia 21/2015. ORGANISMOS INTERNACIONALES. CARÁCTER ORIENTADOR DE SUS ESTÁNDARES Y BUENAS PRÁCTICAS.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, 2014, México.
- Tesis relevante número VII/2013 de rubro CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NORMA QUE EXIGE ACREDITAR EL RESPALDO CIUDADANO A TRAVÉS DE INSTRUMENTOS NOTARIALES, ES INCONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DE ZACATECAS).



## María del Carmen Alanís Figueroa

### El desarrollo jurisprudencial de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en materia electoral

#### Introducción

¿Qué es el derecho indígena? Es la pregunta que cualquier estudioso del Derecho, e incluso cualquier persona se haría cuando se enfrenta con un título como el del presente artículo o cualquier otro similar, que se refiera a los pueblos indígenas.

Desde la conquista y hasta nuestros días los pueblos y comunidades indígenas han tenido un desarrollo propio, marcado por la cosmovisión propia de los pueblos y comunidades indígenas, pero también por la marginación y discriminación de que han sido objeto desde la Colonia.

Escribir de instituciones de derecho indígenas no implica retrotraernos en el tiempo y desentrañar las normas que rigieron a la vida en sociedad antes de la conquista. Al respecto, Rodolfo Stavenhagen considera como simplista el criterio que define al Derecho indígena como un conjunto de normas “ancestrales” inmutables desde la época colonial, pues si bien se pueden encontrar elementos precolombinos, también contiene otros de origen colonial, así como otros surgidos en la época contemporánea.<sup>1</sup>

El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, así como los derechos que derivan del mismo, gozan de un amplio reconocimiento tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en los tratados internacionales. Sin embargo, su implementación por parte del legislador

<sup>1</sup>Rodolfo Stavenhagen, “Derecho consuetudinario indígena en América Latina”, en Rodolfo Stavenhagen y Diego Iturralde (coords.), *Entre la ley y la costumbre. El Derecho consuetudinario indígena en América Latina*, México, Instituto Indigenista Interamericano/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1990, p. 22.

#### Sumario

Introducción . . . . .	1007
El bloque de constitucionalidad y los derechos indígenas . . . . .	1008
Juzgar con perspectiva intercultural . . . . .	1011
El derecho al autogobierno como manifestación de la autonomía indígena . . . . .	1015
Derecho a la consulta . . . . .	1016
Participación política de las mujeres indígenas . . . . .	1018
Conclusiones . . . . .	1020
Bibliografía . . . . .	1021

secundario ha dejado vacíos que han tenido que llenarse por los tribunales constitucionales de nuestro país.

En este caso se encuentra, especialmente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues uno de los derechos fundamentales derivados de la libre determinación es el autogobierno, que comprende el derecho a determinar libremente su condición política en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, y elegir de acuerdo con sus sistemas normativos internos a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.

El principal problema surge al momento de determinar el contenido del derecho indígena, pues cuenta con una construcción jurídica resultado de la cosmovisión indígena, con reglas, instituciones y principios distintos a los sistemas jurídicos de tradición romano-germánica (*civil law*), al cual pertenece el Derecho, producto de un proceso legislativo formal<sup>2</sup> que ordinariamente es aplicado por las autoridades e interpretado por las y los jueces.

Por tanto, la solución de controversias que involucran al Derecho indígena requiere juzgar con una perspectiva intercultural, para lo cual es necesario remover inercias, tanto propias como ajenas, que permitan un nuevo entendimiento sobre el problema que se está resolviendo, con el fin de lograr una protección eficaz de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, congruente con los parámetros establecidos por el artículo 1º constitucional.

El punto de partida de este ensayo es una breve descripción del marco jurídico constitucional y convencional en el que se reconocen los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, para luego abordar el tema de un juzgamiento con perspectiva intercultural, en la tutela de los derechos políticos y electorales. En los últimos tres apartados se abordan derechos específicos de los pueblos y comunidades indígenas.

## El bloque de constitucionalidad y los derechos indígenas

En materia de derechos humanos, el bloque de constitucionalidad, o el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al lenguaje utilizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN),<sup>3</sup> se integra por las normas contenidas en el capítulo I del Título Primero de la Constitución, así como por los tratados internacionales de la materia.

### *El reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas*

En materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, la Constitución ha sido objeto de dos grandes reformas: la de 1992 y la de 2001. La primera fue resultado

<sup>2</sup>Me refiero a las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, así como a las normas generales sustentadas en ellas.

<sup>3</sup>Tesis: P/J. 20/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo I, abril de 2014, p. 202.

Tesis: 1a./J. 29/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo I, abril de 2015, p. 240.

de la adhesión del Estado mexicano al Convenio de la Organización Internacional del Trabajo Número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, con el fin de adecuar la Carta Magna a dicho tratado. La segunda fue resultado de las pláticas conciliatorias entre el Estado mexicano y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), artífice del levantamiento armado en Chiapas de 1994.

Con motivo de la reforma de 1992, el artículo 4<sup>o</sup> quedó como sigue:

*Artículo 4o.* La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

Con esta reforma México se inscribe definitivamente en la tendencia internacional del pluriculturalismo, con lo cual rompió con la tradición liberal del Estado-nación homogéneo. Si bien esta reforma representó un gran avance, sobre todo en la concepción del Estado sobre los pueblos y comunidades indígenas, pues reconoce la existencia que les había sido negada desde la Independencia, y se aparta de la tendencia integracionista que imperó desde la Revolución de 1910, no reconoce expresamente un ámbito de autonomía, ni garantiza el derecho a la libre determinación. Dicho precepto constitucional en realidad era letra muerta, pues se reconocía un hecho real; la composición pluricultural de la nación,<sup>4</sup> sin decir nada de las autonomías, del autogobierno, de la tierra o territorios, que constituyen la base fundamental de la cosmovisión indígena.

La segunda reforma suprime el artículo 4<sup>o</sup> y modifica el artículo 2<sup>o</sup>. Se trata de una reforma mucho más amplia, que recoge muchos de los puntos de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, firmados el 16 de febrero de 1996 entre el EZLN y el Gobierno federal, así como de la propuesta de reforma constitucional de la Comisión para la Concordia y Pacificación (Cocopa).<sup>5</sup> Esta reforma sí reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, el derecho a la consulta libre previa e informada, así como la “autoadscripción”, como criterio fundamental para determinar la calidad de indígena de un pueblo, comunidad o individuo. Asimismo, en el apartado A establece un conjunto de derechos específicos, como la autonomía, el autogobierno y el derecho para elegir representantes ante los ayuntamientos, cuando las elecciones se celebren por el sistema de partidos políticos. Por su parte, en el apartado B se prevén obligaciones de los tres ámbitos de gobierno para abatir la situación estructural que los coloca en una posición de vulnerabilidad, así como las prácticas discriminatorias que padecen, a fin de garantizar la vigencia de sus derechos. Si bien esta reforma tuvo muchos aciertos, no tocó temas fundamentales, como lo relativo a las tierras y territorios comunales, en los términos de autonomía contenidos en la propuesta de reforma constitucional de la Cocopa.<sup>6</sup>

<sup>4</sup>Jorge Alberto González Galván, “La validez del derecho indígena en el derecho nacional”, en Miguel Carbonell y Karla Pérez Portilla (coords.), *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002, p. 39.

<sup>5</sup>Comisión legislativa bicameral conformada desde marzo de 1995 encargada de ayudar en el proceso de diálogo en el contexto del levantamiento zapatista.

<sup>6</sup>Francisco López Bárcenas, *Autonomía y derechos indígenas en México*, en Miguel Carranza (ed.), 5a. ed., México, 2009, pp. 136-139.

## La autonomía y libre determinación en el ámbito internacional

El primer antecedente en el ámbito internacional fue el Convenio 107 sobre Poblaciones Indígenas, Tribales y Semitribales formulado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1957, que fue ratificado por México en 1959.

Este Convenio es un claro reflejo de las políticas integracionistas imperantes en ese entonces a nivel mundial, pues suponía que los pueblos indígenas y tribales eran sociedades temporales destinadas a desaparecer con la modernización, cuyas condiciones sociales y económicas corresponden a una etapa menos avanzada que la alcanzada por los otros sectores de la colectividad nacional, lo cual imponía la obligación a los Estados parte de protegerlos y fomentar su integración progresiva a la vida en sociedad.

Durante la década de los años setenta, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) comenzó a reexaminar la situación de los pueblos indígenas y tribales, por lo que la orientación del Convenio 107 fue objeto de cuestionamientos.<sup>7</sup> Al respecto, la Comisión de Expertos convocada por la OIT en 1986 concluyó que el “enfoque integracionista del Convenio estaba obsoleto y que su aplicación era perjudicial en el mundo moderno”.<sup>8</sup>

Así, el Convenio 107 fue objeto de revisión para dar lugar al Convenio 169<sup>9</sup> de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual fue formulado con un enfoque pluricultural, pues considera a los indígenas propiamente como pueblos, esto es, como sociedades permanentes con características culturales y étnicas permanentes, que coexisten al interior de un país y merecen respeto a sus formas ancestrales de organización social, con lo cual transitó de una propuesta de integración al etnodesarrollo.<sup>10</sup>

El 13 de septiembre de 2007, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Al ser una declaración y no un tratado internacional, no posee un carácter jurídico obligatorio para los Estados. Sin embargo, al ser un instrumento aprobado por la Asamblea General de la ONU, con el voto de la gran mayoría de sus Estados miembros, crea compromisos y obligaciones para los gobiernos, en el sentido de generar las condiciones para erradicar la violación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Más que adicionar nuevos derechos colectivos a los reconocidos por el Convenio 169, la declaración precisa y amplía los ya reconocidos en dicho Convenio, por lo que se refuerzan mutuamente y constituyen el marco internacional para la protección de

<sup>7</sup>María del Carmen Alanís Figueroa, “Jurisprudencia, reformas constitucionales y legales en materia electoral (mujeres e indígenas), tesis doctoral, 2013, p. 217.

<sup>8</sup>*Idem.*

<sup>9</sup>Aprobado por el Senado de la República el 11 de julio de 1990 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de agosto de 1990; entró en vigor el 5 de septiembre de 1991.

<sup>10</sup>José Emilio Ordoñez Cifuentes, “Antecedentes doctrinarios del Derecho Internacional Público moderno: integracionismo e indigenismo de participación”, en Aragón Andrade, Orlando (coord.), *Los derechos de los pueblos indígenas en México. Un panorama*, México, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho-Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo/Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de Michoacán/Congreso del Estado de Michoacán, 2008, p. 95.

los derechos colectivos indígenas. Además, la Declaración es citada frecuentemente por organismos internacionales tanto en el sistema universal como en el interamericano,<sup>11</sup> razón por la cual se le puede considerar como parte de la costumbre internacional y, por ende, como fuente de obligaciones de carácter universal.

### Juzgar con perspectiva intercultural

Una de las herramientas interpretativas que han permitido determinar el contenido de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas es el juzgamiento con perspectiva intercultural.<sup>12</sup> Su sustento es el reconocimiento constitucional y convencional del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, pues implica una obligación para cualquier juzgador para tener en cuenta los sistemas normativos indígenas propios de la comunidad involucrada al momento de resolver controversias, así como reconocer sus especificidades culturales, las instituciones que son propias y tomar tales aspectos al momento de adoptar la decisión.

Lo anterior implica la aceptación del pluralismo jurídico que de facto existía desde antes de la reforma, al reconocer la existencia de sistemas jurídicos distintos al legislado formalmente, por lo que los mecanismos indígenas de producción del derecho se incorporan a las fuentes del derecho del Estado mexicano.

Una de las implicaciones de la citada reforma fue dejar atrás al *monismo jurídico* como corriente jurídica que considera que únicamente debe haber un sistema jurídico jerarquizado y centralizado, porque todo es producido por el Estado.<sup>13</sup> Por esta razón no se acepta cualquier otro sistema de normas que pueda competirle, pues la única fuente válida es la del soberano que promulga el derecho,<sup>14</sup> para incluirse en el *pluralismo jurídico*, el cual se construye sobre la base de que el Derecho no solo está conformado por el derecho estatal, en tanto que se reconoce que la única fuente del

<sup>11</sup>Convención sobre los Derechos del Niño, Observación General N° 11 del Comité de los Derechos del Niño-(2010), que trata sobre los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 14 (2000), El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales); Consejo Económico y Social, Observación general N° 21 (2009), Derecho de toda persona a participar en la vida cultural [artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto citado]; Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso del pueblo Saramaka. *vs.* Suriname”, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 28 de noviembre de 2007, serie C No. 172; Caso pueblo indígena Kichwa de Sarayaku *vs.* Ecuador, Fondo y reparaciones, sentencia de 27 de junio de 2012, serie C No. 245; Caso Masacres de Río Negro *vs.* Guatemala, Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 4 de septiembre de 2012, serie C No. 250; Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del pueblo indígena Mapuche) *vs.* Chile, Fondo, reparaciones y costas, sentencia de 29 de mayo de 2014, serie C No. 279, y Caso de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros *vs.* Panamá, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 14 de octubre de 2014, serie C No. 284, párr. 118.

<sup>12</sup>El juzgamiento con perspectiva de género se ha utilizado en muchas sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; sin embargo, considero que la concepción más acabada se encuentra en la emitida en el recurso de reconsideración SUP-REC-6/2016, que se utilizará en el presente apartado.

<sup>13</sup>Daniel Bonilla Maldonado, *Propiedad extra legal, monismo y pluralismo jurídico*, p. 1, en [http://www.palermo.edu/derecho/eventos/pdf/Articulo\\_SELA\\_2008-Pluralismo-Juridico.pdf](http://www.palermo.edu/derecho/eventos/pdf/Articulo_SELA_2008-Pluralismo-Juridico.pdf).

<sup>14</sup>Hans Kelsen, *Teoría general del Estado*, México, Editorial Nacional, 1970, p. 137.

Derecho no es el Estado sino la sociedad, por lo cual las fuentes del Derecho reconocidas pueden ser diversas.

En este sentido, bajo la nueva concepción del sistema jurídico nacional, que reconoce los derechos indígenas como parte de él, es posible concebirlo como columnas colocadas de forma paralela: la primera integrada por la normatividad creada por la vía legislativa formal, y la otra, compuesta por todos los sistemas normativos indígenas vigentes en el país, sin que entre ellas exista subordinación. Sobre ambos sistemas se encuentra el bloque de constitucionalidad integrado por la Carta Magna y el Derecho internacional de los derechos humanos contenido en los tratados internacionales.

Lo anterior no significa una disociación entre ambos sistemas, sino la intersección de distintos órdenes legales, que Boaventura de Sousa Santos denomina como “interlegalidad”,<sup>15</sup> pues entre ellos se establecen vías de comunicación, esto es, procedimientos para que los actos celebrados en cada uno de ellos tengan efectos jurídicos en el otro.

La comprensión del derecho indígena implica el reconocimiento de sistemas jurídicos diversos, con instituciones que le son propias, lo cual implica para el juzgador la deconstrucción de puntos de vista previamente concebidos, con el fin de evitar la imposición de instituciones creadas bajo la lógica del sistema legislado.

Por su parte, Teresa Valdivia considera que el derecho indígena tiene como finalidad la protección de la forma de vida de los pueblos indígenas, culturalmente diferenciada, para la reproducción y continuidad de su comunidad, el cual esté basado en la visión del mundo que tiene una etnia o pueblo, en su manera de vivir y hacer su vida, así como en su forma y manera de regular normativamente su existencia.<sup>16</sup>

Por tanto, un elemento fundamental de la autonomía indígena constituye el reconocimiento y aplicación de los sistemas normativos internos en los juicios que involucren a los pueblos y comunidades indígenas y a sus miembros, de acuerdo a las especificidades que le son propias. Entre estas especificidades podemos mencionar su forma particular de conformación, su oralidad y dinamismo.

María Teresa Sierra y Victoria Chenaut consideran que la oralidad “es una característica definitoria del derecho indígena, aunado a la vitalidad y flexibilidad que tiene, en relación con los procesos identitarios y de cambio social que viven los pueblos indígenas”.<sup>17</sup>

En este sentido, Teresa Valdivia estima que el derecho indígena es flexible, cambiantes a las nuevas necesidades sociales, cuenta con la participación plena de los ciudadanos y se basa en el consenso.<sup>18</sup>

<sup>15</sup>Santos Boaventura de Sousa, “Cuando los excluidos tienen derecho: Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad”, en Santos, Boaventura de Sousa y Exeni Rodríguez, José Luis (eds.), *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad*, Ecuador, Fundación Rosa Luxemburg/Abya-Yala, 2012, p. 37.

<sup>16</sup>Teresa Valdivia Dounce, “En torno al sistema jurídico indígena”, en *Anales de Antropología*, Instituto de Investigaciones Antropológicas-UNAM, vol. 35, 2001, pp. 68 y 69.

<sup>17</sup>María Teresa Sierra y Victoria Chenaut, “Los debates recientes y actuales en la Antropología jurídica: las corrientes anglosajonas”, en Krotz, Esteban, *Antropología jurídica: Perspectivas socioculturales en el estudio del Derecho*, Anthropos/UAM-Iztapalapa, México, 2002, p. 125.

<sup>18</sup>T. Valdivia, *op. cit.*, p. 67.

Estas descripciones ponen en evidencia características propias del Derecho indígena detectadas por la doctrina especializada, por lo que juzgar con perspectiva indígena implica reconocer esas características, entender su esencia, el contexto en el cual se desarrollan y, por ende, no imponer instituciones que resulten ajenas al sistema normativo vigente en el pueblo o comunidad indígena de que se trate, ya sea que provenga del derecho legislado o de otros sistemas normativos indígenas.

Ahora, para identificar el contexto del sistema electoral indígena particular, la Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena, elaborada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, propone las herramientas adecuadas para tal fin, como acudir a las fuentes bibliográficas existentes, solicitar informes y comparecencias de las autoridades comunitarias, así como peritajes jurídico-antropológicos, realización de visitas *in situ* y aceptar las opiniones especializadas presentadas en forma de *amicus curiae*.

Uno de los asuntos resueltos con perspectiva intercultural fue el relacionado con la destitución de los concejales municipales realizada por la Asamblea General comunitaria de Tlalixtac de Cabrera, Oaxaca, al cual ya me referí en la introducción.<sup>19</sup> En este caso, dicha Asamblea se declaró nula por incumplir un conjunto de formalismos y requisitos para la destitución, mismos que, de acuerdo al criterio de la Sala Superior, no correspondían a las instituciones y normas vigentes del sistema normativo indígena de la comunidad, lo cual se tradujo en una violación del derecho a la libre determinación y al autogobierno, al imponer normas ajenas al derecho indígena, que además resultaban innecesarias para el respeto de la garantía de audiencia de las autoridades comunales destituidas.

Ya es una práctica generalizada en la Sala Superior admitir *amicus curiae* en el trámite de estos asuntos y sobre este tema emitió la jurisprudencia 17/2014, de rubro: *AMICUS CURIAE. SU INTERVENCIÓN ES PROCEDENTE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS*.<sup>20</sup>

En la resolución relativa al cumplimiento de la sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-364/2015 y su acumulado,<sup>21</sup> la Sala Superior tomó en cuenta tres de las herramientas para conocer el sistema normativo indígena vigente en la comunidad purépecha de Cherán, Michoacán.

Como se detallará más adelante, esta comunidad elige a sus autoridades municipales de acuerdo a su sistema normativo interno. En 2014 diversos ciudadanos solicitaron a la autoridad electoral local la celebración de una consulta para determinar el método de elección de sus autoridades municipales. En la sentencia de la Sala Superior se determinó que el órgano con facultades para responder la solicitud era la Asamblea

<sup>19</sup>Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al recurso de reconsideración, identificado con la clave SUP-REC-6/2016, de fecha 17 de febrero de 2016.

<sup>20</sup>Jurisprudencia 17/2014, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 7, núm. 115, 2014, pp. 15 y 16.

<sup>21</sup>Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-364/2015 y acumulado, de fecha 4 de marzo de 2015.

General comunitaria, en su calidad de autoridad máxima dentro de la comunidad, y no el Concejo mayor, por lo que se ordenó que la petición se sometiera a dicha Asamblea.

Para dar cumplimiento a dicha sentencia, se celebraron asambleas en cada uno de los cuatro barrios que integran a la comunidad, en los cuales se determinó que se continuara con la elección mediante el derecho indígena de la comunidad.

Con base en la bibliografía existente, citada en la sentencia, en el *amicus curiae* presentado, así como lo manifestado por las y los integrantes del Consejo Coordinador de Barrios, y de la Comisión de Enlace y Diálogo de dicha comunidad, en su calidad de autoridades comunitarias, se concluyó que conforme al sistema normativo indígena de Cherán, la adopción de decisiones en las cuatro asambleas de barrio constituye la forma ordinaria en la cual se logran los acuerdos en la comunidad; en tanto que la Asamblea General comunitaria, únicamente se reúne en situaciones extraordinarias, por lo que las decisiones adoptadas en uno y otro caso tienen la misma validez.

Lo anterior, toda vez que en ambos casos confluyen en su diseño tanto las normas del derecho indígena propio de Cherán, como el principio constitucional de participación universal en la toma de decisiones. Por tanto, se consideró que la determinación adoptada por las asambleas de los cuatro barrios tiene el mismo valor jurídico que si se hubiera hecho en una Asamblea General comunitaria, por lo que la sentencia debía tenerse por cumplida.

El juzgamiento con perspectiva intercultural también ha llevado a la Sala Superior a reconocer las instituciones propias del derecho indígena, como la Asamblea General comunitaria al ser, por regla general, el máximo órgano de autoridad y toma de decisiones.<sup>22</sup>

El ejercicio del derecho constitucional a la libre determinación ha sido conceptualizado por diversos intelectuales como la teoría de la comunalidad, que es la forma en la cual los pueblos indígenas entienden su ejercicio en sus comunidades, y el diseño que éstos se han dado al interior.<sup>23</sup>

Juan José Rendón Monzón considera que los elementos fundamentales son: el territorio comunal, el trabajo comunal, el poder político comunal, la fiesta comunal y la asamblea comunal. A esta última la define como la instancia en donde la voluntad comunal cobra forma mediante la deliberación y la toma de decisiones, a las que ordinariamente se llega por consenso y se encarga de atender todos los asuntos que atañen a la vida comunal relativos al territorio, al poder político, al trabajo colectivo, la fiesta comunal, o cualquier otro relacionado como la vida de la comunidad.<sup>24</sup>

Asimismo, estima que en las asambleas se elige al poder político comunal, como encargados de ejercer la voluntad de la comunidad, a través de los sistemas de cargos, que comprenden autoridades, comisiones y comités, tanto civiles como religiosos.<sup>25</sup>

<sup>22</sup>Tesis XIII/2016. ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA. LA DECISIÓN QUE ADOPTE RESPECTO DE LA RATIFICACIÓN DE CONCEJALES PROPIETARIOS O LA TOMA DE PROTESTA DE SUS SUPLENTEs, SE DEBE PRIVILEGIAR, CUANDO SEA PRODUCTO DEL CONSENSO LEGÍTIMO DE SUS INTEGRANTES. Pendiente de publicación.

<sup>23</sup>Floriberto Díaz Gómez, *Comunalidad, energía viva del pensamiento mixe*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, col. La Pluralidad Cultural en México, núm. 14, pp. 34-40.

<sup>24</sup>Juan José Rendón Monzón, *La comunalidad. Modo de vida en los pueblos indios*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2003, pp. 39-44.

<sup>25</sup>*Ibidem*, p. 43.



Para Jaime Martínez Luna la Asamblea General es uno de los ejercicios más claros de autodeterminación indígena, ya que se realiza a través de una organización de forma tal que la instancia de participación es clara y precisa, y al respecto menciona:<sup>26</sup>

La asamblea es la máxima autoridad en la comunidad, es la reunión de todos los jefes de familia, en la que intervienen también mujeres. En ella participan los mismo silentes que parlantes, lo mismo trabajadores del campo que artesanos y profesionales. En la asamblea se trabaja siempre por consenso, aunque en muchos casos y por cuestiones prácticas se use el mayoriteo. La elección de autoridades no refleja ninguna intención o lineamiento partidista, se fundamenta en el prestigio y éste en el trabajo.

Lo anterior pone de relieve que conforme a la cosmovisión de los pueblos y comunidades indígenas, y conforme a su derecho ancestral, la Asamblea General comunitaria es el máximo órgano de decisión al interior de la comunidad, y a la cual corresponde adoptar las decisiones que resulten trascendentes para la comunidad.

### El derecho al autogobierno como manifestación de la autonomía indígena

El derecho al autogobierno como manifestación concreta de la libre determinación tiene sustento en los artículos 2º, apartado A, fracciones I, II, III, VII y VIII, de la Constitución; 7 y 8, párrafo 2, del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 4, 5, 20 y 33 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

De acuerdo a la jurisprudencia 19/2014<sup>27</sup> de la Sala Superior, el derecho al autogobierno comprende:

- 1) El reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus sistemas normativos (usos y costumbres) y respetando los derechos humanos de sus integrantes;
- 2) El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales;
- 3) La participación plena en la vida política del Estado, y
- 4) La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses.

El derecho al autogobierno ha sido objeto de protección a pesar de la falta de una regulación secundaria a nivel estatal, que establezca el cauce para la realización de

<sup>26</sup>Jaime Martínez Luna, *Eso que llaman comunalidad*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Gobierno del Estado de Oaxaca/Fundación Alfredo Harp Helú Oaxaca, A.C., 2010, p. 48.

<sup>27</sup>Jurisprudencia 19/2014, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 7, núm. 14, 2014, pp. 24, 25 y 26.

las elecciones por sistemas normativos internos. La Sala Superior ha resuelto tres casos paradigmáticos sobre el derecho al autogobierno y la falta de regulación local: el relacionado con las comunidades purépecha de Cherán,<sup>28</sup> y San Francisco Pichátaro,<sup>29</sup> en Michoacán, y el relativo al municipio de San Luis Acatlán,<sup>30</sup> Guerrero.

En los casos de Cherán y San Luis Acatlán, la Sala Superior determinó que, a pesar de la falta de regulación legislativa, la autoridad electoral local debía respetar el derecho al autogobierno de las comunidades y atender la petición de cambio de régimen electivo. En tales resoluciones, se ordenó la realización de procedimientos de consulta a fin de que la ciudadanía decidiera sobre el cambio de régimen.

En el caso de Cherán, el resultado de la consulta fue por el cambio de régimen y el 22 de enero de 2012, la comunidad purépecha de Cherán eligió a los 12 *K'eris*, que integran el *K'eri Janaxkaticha* (Concejo mayor de Gobierno). En cambio, en San Luis Acatlán, el resultado de la consulta fue en el sentido de permanecer en el sistema de partidos políticos.

Respecto a la comunidad indígena purépecha de San Francisco Pichátaro, Michoacán, que se encuentra en el municipio de Tingambato; la localidad del mismo nombre es la cabecera municipal y su población es fundamentalmente mestiza. La comunidad indígena de San Francisco Pichátaro solicitó al Ayuntamiento de Tingambato la entrega directa de la parte proporcional del presupuesto federal asignado al municipio, en términos del artículo 2º, apartado B, fracción I, de la Constitución, en donde se establece que las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos. Esta solicitud fue negada por el Cabildo municipal.

La Sala Superior resolvió que los derechos colectivos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con sus derechos de participación política efectiva, garantizan a las comunidades indígenas el derecho a determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural, mediante el establecimiento de ciertas garantías mínimas que materialicen dichos derechos y, por lo tanto, decidir sobre la administración directa de los recursos económicos que le corresponden conforme al artículo constitucional citado.

## Derecho a la consulta

El derecho a la consulta se encuentra previsto en los artículos 6, 15.2, 17.2 y 28.1 del Convenio 169 de la OIT. El artículo 6 establece la regla general sobre la consulta, re-

<sup>28</sup>Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-9167/2011, de fecha 2 de noviembre de 2011.

<sup>29</sup>Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-1865/2015, de fecha 18 de mayo de 2016.

<sup>30</sup>Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-1740/2012, de fecha 13 de marzo de 2013.

lativa a que el Estado debe recabar el parecer de los pueblos indígenas antes de adoptar cualquier ley o medida administrativa que les pueda afectar, directa o indirectamente. Los otros tres supuestos, que bien caben en la regla general, buscan enfatizar supuestos en donde la consulta es indispensable tales como: explotación de suelo y subsuelo (15.2), enajenación de tierras de propiedad comunal (17.2), y en materia de planes educativos (28.1).

El artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, los Estados deberán consultar y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas.

Se trata pues de cualquier incidencia o impacto que, desde el exterior, pueda modificar la cultura de los miembros de los pueblos y comunidades indígenas, esto es, la forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, en su cosmovisión, religión y, por ende, en su identidad cultural.<sup>31</sup>

James Anaya considera que el derecho a la consulta no es un derecho aislado, pues más bien tiene por finalidad salvaguardar los derechos sustantivos de los pueblos y comunidades indígenas, susceptibles de afectación por las decisiones administrativas o legislativas de los Estados.<sup>32</sup>

En sus resoluciones, la Sala Superior se ha ocupado en determinar el estándar de consulta necesario para considerar válido el proceso conforme a los parámetros internacionales. Por ejemplo, ha establecido la obligación del Estado de proporcionar información veraz con anterioridad a la consulta, a fin de que los miembros de la comunidad estén en condiciones de manifestar su voluntad de una forma libre, previa e informada, así como su realización mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de instituciones representativas con el fin de alcanzar su consentimiento.<sup>33</sup>

Sin embargo, falta determinar con claridad los efectos de la consulta previa, esto es, si su resultado es o no vinculante para la autoridad. En el caso de Cherán, si bien no se dijo expresamente, resulta evidente que si la comunidad decidía que la elección de sus autoridades municipales se hiciera mediante el sistema normativo indígena vigente, el resultado de la consulta era vinculante para la autoridad, pues la elección de sus autoridades tradicionales es un derecho humano reconocido por el bloque de constitucionalidad.

Lo mismo se decidió en el caso de San Francisco Pichátaro, pues la administración directa de asignaciones presupuestales a las comunidades indígenas es un derecho reconocido expresamente por la Constitución, por lo que se determinó que si el resultado de la consulta a la comunidad era en el sentido de administrar directamente sus recursos, esa decisión resultaba vinculante para las autoridades municipales y estatales.

<sup>31</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso comunidad indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay”, Fondo, reparaciones y costas, sentencia de 24 de agosto de 2010, serie C No. 214, párr. 175.

<sup>32</sup>James Anaya, “El deber estatal de consulta a los pueblos indígenas dentro del Derecho internacional”, en <http://bit.ly/1WD3oey>.

<sup>33</sup>Jurisprudencia 37/2015 y Tesis LXXXVII/2015, pendiente de publicación.

En cambio, en el caso de la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales de Oaxaca aprobada por el Consejo General de Instituto Nacional Electoral, la Sala Superior decidió que los efectos de la consulta a las comunidades indígenas a ese respecto no eran vinculantes.<sup>34</sup>

De acuerdo al artículo 6.2 del Convenio 169 de la OIT, el resultado de la consulta debe ser llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las medidas propuestas. Asimismo, el artículo 19 de la Declaración de la ONU establece que antes de la aplicación de las medidas legislativas o administrativas que afecte a los pueblos indígenas, se debe obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha considerado que cuando se trata de planes de desarrollo o inversiones a gran escala, que tendrían un mayor impacto dentro de los territorios indígenas, el Estado tiene la obligación, no sólo de realizar consulta, sino también debe obtener su consentimiento libre, informado y previo,<sup>35</sup> pues además de consultarlos conforme a los estándares internacionales, tiene la obligación de obtener su consentimiento libre, previo e informado según sus costumbres y tradiciones.<sup>36</sup> Por tanto, si no se obtiene el consentimiento, no es posible realizar el acto administrativo.

La Corte Constitucional de Colombia retomó ese criterio y consideró que en estos casos, debido a la grave afectación que pueden resentir las comunidades indígenas, las decisiones resultado de la consulta pueden llegar a considerarse vinculantes.<sup>37</sup>

De lo anterior se puede concluir que es posible hacer una distinción sobre el efecto vinculante del resultado de las consultas. Cuando se trate de actos administrativos que puedan afectar gravemente a los pueblos indígenas, o se trate del ejercicio de los derechos expresamente reconocidos por el bloque de constitucionalidad, tiene efectos vinculantes. Por tanto, en cada caso concreto deberá determinarse si el resultado de la consulta es vinculante, al actualizarse alguno de los supuestos antes mencionados.

## Participación política de las mujeres indígenas

Uno de los muchos prejuicios que padece la cultura indígena es que la victimización de la mujer es resultado de los mal llamados “usos y costumbres” y la opresión de género visto como algo connatural a lo indígena.

Y pareciera que los casos resueltos por la Sala Superior demuestran esa condición. Por ejemplo, el caso de Santiago Choapam, Oaxaca,<sup>38</sup> en el que se alegó que de acuer-

<sup>34</sup>Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al recurso de apelación, identificado con la clave SUP-RAP-677/2015 y sus acumulados, de fecha 23 de octubre de 2015.

<sup>35</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso del pueblo Saramaka. *vs.* Suriname”, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 28 de noviembre de 2007, serie C No. 172, párr. 134.

<sup>36</sup>*Ibidem.*, párr. 137.

<sup>37</sup>Sentencia T-769/09, en <http://bit.ly/1TNmUrb>.

<sup>38</sup>Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-1148/2013, de fecha 4 de diciembre de 2013.

do a su derecho ancestral, las mujeres no tienen el derecho de participar en las asambleas generales comunitarias, argumento que desde luego fue rechazado. O el caso de San Bartolo Coyotepec,<sup>39</sup> también en Oaxaca, donde también fue rechazado el argumento en el cual se adujo que las mujeres no podían ser electas como autoridades comunales, por mencionar algunos.

En este contexto, a iniciativa de la diputada Eufrosina Cruz Mendoza, se reforma el artículo 2° constitucional para especificar que “[e]n ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos políticos y electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales”.

Es indudable que en las comunidades indígenas, al igual que en el resto del país, existen patrones machistas que discriminan y violentan a las mujeres. Sin embargo, éstos no se deben a la cosmovisión indígena, sino a conductas impuestas durante la Colonia, mediante la catequización forzada que les impuso los principios vigentes en ese entonces en Occidente, entre ellos, los patrones patriarcales que se reafirmaron en el periodo poscolonial.<sup>40</sup>

En cambio, si bien no en todas las comunidades indígenas de Mesoamérica es posible identificar una matriz central común a todas ellas como existencia de un par divino como elemento fundamental del estilo de pensar; una unidad dual, a la vez femenina y masculina; un concepto de dualidad que penetraba toda realidad, desde las prácticas diarias hasta la cosmogonía.<sup>41</sup>

Si bien existe un reconocimiento formal de los derechos indígenas, hay una gran resistencia para respetarlos, pues implica una modificación sustancial del orden establecido. Esto impone a las mujeres indígenas la enorme tarea de demandar al Estado el respeto de los derechos colectivos de sus pueblos y disputar, al interior de sus comunidades, el respeto de sus derechos como mujeres.

Esta doble lucha obliga a las mujeres indígenas a jugar en dos frentes: por una parte, cuestionando las visiones universalistas que descalifican los derechos colectivos y culturales por estimarlos opresivos para las mujeres; y, por otro lado, desarrollar estrategias para incluir una visión de género en sus comunidades.<sup>42</sup>

Establecer modelos homogéneos sobre el concepto de género, sobre todo desde un punto occidental, genera el riesgo de dejar de lado la experiencia de racismo, exclusión y colonialismo que impacta las vidas de las mujeres indígenas de forma estructural.<sup>43</sup> Es necesario, pues, proponer nuevos referentes para pensar el género desde

<sup>39</sup>Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al recurso de reconsideración, identificado con la clave SUP-REC-16/2014, de fecha 5 de marzo de 2014.

<sup>40</sup>Aura Estela Cumes, “Mujeres indígenas, patriarcado y colonialismo: un desafío a la segregación comprensiva de las formas de dominio”, p. 12, en <http://bit.ly/23Z4z19>.

<sup>41</sup>Sylvia Marcos, *Tomado de los labios: género y eros en Mesoamérica*, Quito, Ediciones Abya-Yala, 2011, pp. 21 y 44.

<sup>42</sup>María Teresa Sierra, “Redefiniendo los espacios de género desde la diversidad cultural: Las mujeres indígenas frente a la justicia y los derechos en México y América Latina”, en Juliana Ströbele-Gregor y Dörte Wollard (eds.), *Espacios de género*, Buenos Aires, Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina/Fundación Friedrich Ebert/Fundación Foro Nueva Sociedad, 2013, p. 239.

<sup>43</sup>Cfr. Mohanty, Chandra Talpade, “Under Western Eyes’ Revisited: Feminist Solidarity Through Anticapitalist Struggles”, *Sings, Journal of Women and Culture and Society*, Chicago, vol. 28, núm. 2, 1985, pp. 499-535 y Suárez-Navaz, Li-

la diversidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas, así como sus cosmovisiones, como también de los discursos globales en torno a los derechos de las mujeres.<sup>44</sup>

En Latinoamérica, algunas académicas que han colaborado estrechamente con mujeres indígenas acuñaron a principios de la década pasada la fórmula *feminismo indígena*; “[e]ste particular feminismo surge de una reflexión teórica de las prácticas feministas de las mujeres indígenas”.<sup>45</sup> Así pues, la definición de este feminismo indígena o comunitario corresponde principalmente a las mujeres indígenas, en el seno de su comunidad, al adecuar a sus realidades los conceptos previamente elaborados.

Por tanto, juzgar estos temas con una perspectiva intercultural, implica buscar armonizar las instituciones propias del derecho indígena con la participación de las mujeres en la vida política de la comunidad. Ejemplo de ello es la reivindicación del trabajo femenino al interior de las comunidades determinado por la Sala Superior en el caso de San Miguel Tlacoltepec,<sup>46</sup> Mixe, Oaxaca, en donde se concluyó que las obligaciones comunales relativas al tequio y demás cargos recaen en cada núcleo familiar. De este modo, satisfecho su cumplimiento por cualquiera de los miembros, esto cuenta para todos sus integrantes, pues el hecho de que las mujeres se queden en casa al cuidado de las labores del hogar, así como de las y los hijos, hace posible que los hombres puedan cumplir con los cargos y el tequio.

Bajo esta perspectiva, si algún miembro de la familia a la cual pertenecen las mujeres —con intención de participar como candidatas— ha cumplido puntualmente con las obligaciones comunales, esto es suficiente para cubrir el requisito exigido por sistema normativo indígena. Esto significa que las habilidades y los recursos que las mujeres desarrollan en el ámbito privado, en el que por diversas razones estructurales son ubicadas, aportan a la posibilidad de ser electa. Por tanto, esta experiencia cuenta al momento de valorar la trayectoria de quien pretende ocupar un puesto público.

## Conclusiones

Se han dado pasos importantes en la interpretación progresiva de derechos específicos de los pueblos y comunidades indígenas, como el derecho al autogobierno y el derecho a la consulta. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha jugado un papel fundamental en este proceso mediante la impartición de justicia con perspectiva intercultural, que ha sido fundamental para el reconocimiento, tutela y ejercicio pleno de los derechos de las mujeres y hombres indígenas.

---

liana y Hernández Castillo, Rosalva Aída, *Descolonizando el feminismo: teorías y prácticas desde los márgenes*, Madrid, Cátedra, 2008.

<sup>44</sup>María Teresa Sierra, *op. cit.*, p. 242.

<sup>45</sup>Juliana Ströbele-Gregor, *Conquistando ciudadanía con enfoque de género*, en Juliana Ströbele-Gregor y Dörte Wollard (eds.), *op. cit.*, p. 82.

<sup>46</sup>Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al recurso de reconsideración, identificado con la clave SUP-REC-4/2015, de fecha 11 de febrero de 2015.

Sin embargo, hay muchos temas pendientes en materia de participación política de los pueblos indígenas. A la fecha, no pueden ejercer su derecho al autogobierno al interior de sus comunidades (elección de sus autoridades tradicionales) por falta de una legislación adecuada. Sirva de ejemplo Chiapas, una de las entidades con mayor población indígena, que únicamente establece el derecho de elegir a los candidatos que postulan los partidos políticos, sin reconocer el derecho de hacerlo mediante asambleas generales comunitarias. Salvo algunas excepciones, esta situación prevalece en todo el país.

Asimismo, en materia de representación política México sigue en deuda con sus mujeres y hombres indígenas, pues a pesar del reconocimiento del derecho a participar plenamente en la vida política del Estado, no se ha concretado en una representación real en los espacios materiales de toma de decisiones públicas.

Además, siempre existe el riesgo de retrocesos, pues existen inercias muy arraigadas producto de las políticas integracionistas del siglo pasado en la aplicación de la perspectiva intercultural, por lo que resulta urgente su institucionalización a nivel nacional y en los tres niveles de gobierno, tanto en la impartición de justicia, como en los procesos legislativos, la elaboración de políticas públicas y su aplicación.

## Bibliografía

- ALANÍS FIGUEROA, María del Carmen, “Jurisprudencia, Reformas Constitucionales y Legales en Materia Electoral (Mujeres e Indígenas), tesis doctoral, 2013.
- ANAYA, James, El deber estatal de consulta a los pueblos indígenas dentro del Derecho Internacional, en <http://bit.ly/1WD3oeY>.
- CUMES, Aura Estela, *Mujeres indígenas, patriarcado y colonialismo: un desafío a la segregación comprensiva de las formas de dominio*, p. 12, en <http://bit.ly/23Z4z19>.
- DÍAZ GÓMEZ, Floriberto. *Comunalidad, energía viva del pensamiento mixe*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, colección la Pluralidad Cultural en México, núm. 14.
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, “La Validez del derecho indígena en el derecho nacional”, en Carbonell, Miguel y Pérez Portilla, Karla (coords.), *Comentarios a la Reforma Constitucional en Materia Indígena*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, México, Editorial Nacional, 1970.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Autonomía y Derechos Indígenas en México*, en Carranza, Miguel (ed.), 5a. ed., México, 2009.
- MARCOS, Sylvia, *Tomado de los labios: género y eros en Mesoamérica*, Quito, Ediciones Abya-Yala, 2011.
- MARTÍNEZ LUNA, Jaime. *Eso que llaman comunalidad*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, gobierno del estado de Oaxaca y Fundación Alfredo Harp Helú Oaxaca, A. C., 2010.
- MOHANTY, Chandra Talpade, “Under Western Eyes’ Revisited: Feminist Solidarity Through Anticapitalist Struggles”, en *Sings, Journal of Women and Culture and Society*, Chicago, vol. 28, núm 2, 1985, pp. 499-535 y Suárez-Navaz, Liliانا y Rosalva Aída Hernández Castillo, *Descolonizando el feminismo: teorías y prácticas desde los márgenes*, Madrid, Cátedra, 2008.

- ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio, “Antecedentes Doctrinarios del Derecho Internacional Público Moderno: integracionismo e indigenismo de participación”, en Aragón Andrade, Orlando (coord.), *Los Derechos de los Pueblos Indígenas en México. Un panorama*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo-División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de Michoacán y Congreso del Estado de Michoacán, 2008.
- RENDÓN MONZÓN, Juan José. *La comunalidad. Modo de vida en los pueblos indios*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2003.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, “Cuando los excluidos tienen Derecho: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad”, en Santos, Boaventura de Sousa y Exeni Rodríguez, José Luis (eds.) *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad*, Ecuador, Fundación Rosa Luxemburg/Abya-Yala, 2012.
- SIERRA, María Teresa y Chenaut, Victoria; Los debates recientes y actuales en la Antropología Jurídica: las corrientes anglosajonas; en Krotz, Esteban; Antropología Jurídica: Perspectivas socioculturales en el estudio del Derecho, Anthropos-UAM Iztapalapa, México 2002.
- SIERRA, María Teresa, “Redefiniendo los espacios de género desde la diversidad cultural: Las mujeres indígenas frente a la justicia y los derechos en México y América Latina”, en Ströbele-Gregor, Juliana y Wollard, Dörte (eds.), *Espacios de género*, Buenos Aires, Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina-Fundación Friedrich Ebert- Fundación Foro Nueva Sociedad, 2013.
- STAVENHAGEN, Rodolfo; “Derecho Consuetudinario Indígena en América Latina”, en Stavenhagen, Rodolfo e Iturralde, Diego (coords.), *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*, México, Instituto Indigenista Interamericano-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1990.
- STRÖBELE-GREGOR, Juliana, *Conquistando ciudadanía con enfoque de género*, en Ströbele-Gregor, Juliana y Wollard, Dörte (eds.), *Espacios de género*, Buenos Aires, Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina-Fundación Friedrich Ebert- Fundación Foro Nueva Sociedad, 2013.
- VALDIVIA DOUNCE, Teresa, “En torno al Sistema Jurídico Indígena”, en *Anales de Antropología*, Instituto de Investigaciones Antropológicas-UNAM, vol. 35, 2001.



Procedimiento especial sancionador:  
una herramienta de control de regularidad constitucional y convencional

La libertad de expresión en el modelo  
de comunicación política

Como todo modelo de comunicación, el que se emboca sobre los procesos electorales tiene que ver principalmente con la regulación de las diversas expresiones —ya sean orales o escritas— que se pueden generar válidamente para promover el intercambio de las ideas. Su objeto es pautar las condiciones atinentes al quién, qué, cómo, cuándo y dónde de la legitimidad del discurso político en la arena comicial.

Así, por ejemplo, se establecen amplias libertades de expresión para la ciudadanía en general, mientras que diversos actores sociales encuentran restricciones al respecto. Se promueve la discusión sobre aspectos relevantes para la vida democrática, al mismo tiempo que se prohíbe el uso de expresiones calumniosas. Se garantiza a los actores políticos el acceso a los medios de comunicación electrónica para la transmisión de su propaganda, en tanto se restringe la contratación particular de tales espacios. Se establecen plazos exclusivos para las campañas de promoción electoral, además de periodos de prohibición respectiva. Se crean reglas para el uso de espacios públicos con motivos comiciales —lo que incluye también, por supuesto, a los que ocupa el aparato institucional del Estado.

A pesar de que a la anterior la lista se le pudiera agregar un larguísimo etcétera, en la medida en que los tópicos abarcados por la regulación del modelo de comunicación política son de la más amplia variedad, lo cierto es que todos ellos encuentran un punto en común en la finalidad que persiguen. En efecto, subyace un principio de corte esencialmente democrático en la regulación de las distintas formas de expresión en el mar-

Sumario

La libertad de expresión en el modelo de comunicación política . . . . .	1023
La configuración tutelar del procedimiento especial sancionador . . . . .	1024
Libertad de expresión . . . . .	1026
Derechos de terceros . . . . .	1028
Tutela judicial efectiva . . . . .	1030
A manera de conclusión . . . . .	1031
Bibliografía . . . . .	1031

co de los procesos electorales: el deber de velar por la promoción y preservación de la equidad en la contienda electoral.

Si desde una perspectiva puramente procedimental se puede concebir a los sistemas democráticos como aquellas formas de organización social caracterizadas por el respeto a la voluntad de las mayorías, no resulta sorprendente que las reglas atinentes a la formación de tal voluntad mediante la elección de órganos de representación popular se encuentren totalmente empapadas del valor de la igualdad, pieza fundamental de la construcción del discurso democrático.

Hablar de la equidad en la contienda, entonces, es referirse a una igualdad sostenida entre los candidatos en el marco del proceso de competencia por el voto popular, lo que se traduce en la protección de las condiciones para la acción política y de las oportunidades en la conquista del sufragio.

En esta tesitura, el resguardo del modelo de comunicación política se proyecta como una tarea fundamental, en la medida en que tiene como premisa subyacente la noción de que los diversos discursos que se vierten en la arena electoral impactan la percepción de la ciudadanía acerca de los respectivos actores políticos, y con ello, se configura su intención electiva. Dicho de otra forma: lo que se expresa en el marco de las elecciones tiene la fuerza contingente para impactar lo que se decide en las urnas.

Luego, si existe un conjunto de reglas acerca de la producción y difusión discursiva legítima en los procesos electorales, y éste se violenta, su consecuencia natural es el impacto —en mayor o menor medida— en las condiciones de equidad de la competencia, lo que de suyo trastoca la tarea de construcción de instituciones representativas legítimas: de aquellas que se generan a partir de procesos en los que todos los contendientes tuvieron igualdad de condiciones y oportunidades para obtener la preferencia de un electorado debidamente informado.

Pues bien, éste es el contexto en que debe entenderse la esencia de la actual configuración del procedimiento especial sancionador: como un mecanismo de naturaleza administrativa y jurisdiccional destinado a la salvaguarda de los vínculos y límites de la libertad de expresión en el marco del intercambio ideológico político-electoral. Es decir, es un control jurisdiccional de regularidad constitucional y convencional de los asuntos sometidos a su competencia.

### La configuración tutelar del procedimiento especial sancionador

En su actual configuración, a nivel federal, el procedimiento especial sancionador es un mecanismo tutelar que se tramita por el Instituto Nacional Electoral, órgano administrativo electoral que funge como ente investigador de las quejas y denuncias que se reciben por presuntas violaciones al modelo de comunicación política: violaciones a lo establecido en la base III del artículo 41 constitucional; transgresiones al párrafo octavo del artículo 134 constitucional; contravenciones a la regulación sobre propaganda política o electoral; así como la presunta realización de actos anticipados de precampaña o campaña (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, art. 470).

Luego de su debida tramitación, el resultado de la investigación se comunica a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>1</sup> quien es el órgano jurisdiccional encargado de resolver la pretensión de los promoventes de las quejas y denuncias, a la luz de las garantías del debido proceso y la tutela judicial efectiva.

Estas dos últimas garantías procesales deben entenderse a partir de su naturaleza interdependiente con el resto de los derechos fundamentales consagrados tanto en la Constitución federal como en los tratados internacional de la materia de los cuales México forma parte.

En efecto, habría que recordar que el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal y como lo ha advertido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte, [mismos que] constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano”.<sup>2</sup>

En este sentido, los órganos jurisdiccionales adquieren un compromiso ineludible con el material constitucional y convencional en sus resoluciones, pues deberán ejercer de forma oficiosa un control revisor de las normas que aplican y de los criterios que emiten de tal forma que se logre la máxima promoción, respeto, protección y garantía de los derechos fundamentales, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Esto, indudablemente, se hace extensivo a las diversas herramientas procesales que están bajo su competencia. Así, si bien el procedimiento especial sancionador es una figura que está explícitamente diseñada para la protección de la libertad de expresión en el marco del modelo de comunicación política en los procesos electorales, lo cierto es que su operatividad requiere de una visión acorde con el paradigma de protección de la totalidad de los derechos fundamentales que conforman el bloque de constitucionalidad y convencionalidad en nuestro país.

Es decir, el procedimiento especial sancionador protege de manera interdependiente el resto de derechos fundamentales que pudieran verse afectados con motivo del ejercicio de la libertad de expresión en materia electoral.

En un célebre ensayo, el otrora juez de la corte constitucional de Israel, Aharon Barak, sostuvo que la principal preocupación de un tribunal constitucional en una democracia es la más amplia acción correctiva de todo el sistema, la cual se debe enfocar en dos problemas principales: cerrar la brecha entre el derecho y la sociedad, y proteger la democracia (2008: 1).

<sup>1</sup>En lo conducente, Sala Especializada.

<sup>2</sup>Tesis: P/J. 20/2014 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL”. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, abril de 2014, tomo I, p. 202. Código IUS: 2006224.

Siguiendo esta visión, el procedimiento especial sancionador se erige como una auténtica herramienta procesal de protección de la democracia al alcance de la Sala Especializada en el marco del ejercicio de la libertad de expresión, pues prioriza la salvaguarda y maximización de los derechos humanos de la ciudadanía, así como la protección del buen funcionamiento de aquellos aspectos que impactan directamente en el juego democrático electoral, a través de una visión tutelar en cuanto a los aspectos que permiten ampliar el margen de libertades individuales y una tarea garantista de la igualdad en los comicios.

Para muestra de ello, se repasarán de manera muy breve diversos criterios sobre algunos derechos fundamentales que han sido garantizados a través del actual procedimiento especial sancionador. Ello dará oportunidad de poner de relieve el carácter progresivo y liberal con el cual esta figura procesal funge como garantía de la protección de los derechos en materia político electoral, a través de su operación como un control de regularidad constitucional y convencional.

## Libertad de expresión

En primer término, se referirá un tema sobre el cual gran parte del despliegue de protección del procedimiento especial sancionador se concentra: la libertad de expresión.

Y ello es así, porque este derecho fundamental ocupa un lugar privilegiado para la construcción de la democracia.

Entendida desde su carácter procedimental, la democracia es un sistema de reglas basado en el principio de las mayorías: esto es, integrarán los órganos de gobierno quienes sean elegidos mayoritariamente mediante el voto popular. A su vez, este mismo sistema permite que las minorías puedan convertirse, a su vez, en mayorías.

Sin duda alguna, en la obtención del voto ciudadano, el papel de la comunicación juega un rol fundamental para la transmisión de las ideas. En el asidero constitucional es donde la libertad de expresión se pone de relieve como un aspecto imprescindible para la construcción de la democracia.

En efecto, la libertad de expresión tiene su rasgo distintivo en fungir como un vehículo para la libre manifestación de las ideas, con la finalidad de garantizar el adecuado desarrollo de una comunicación pública. Mantiene abiertos los canales para el disenso y el cambio político, al contribuir a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado, en la medida en que representa el escrutinio ciudadano a la labor pública.

En el actual procedimiento especial sancionador, han sido de particular interés social los asuntos que se han resuelto en donde se cuestiona la labor comunicativa de los periodistas, pues han permitido sostener que el periodismo en una sociedad democrática representa una de las manifestaciones más importantes de la libertad de expresión e información, ya que son los periodistas y los medios de comunicación quienes mantienen informada a la sociedad sobre lo que ocurre y sus distintas interpretaciones, condición necesaria para que el debate público sea fuerte, informado y vigoroso.

Por ello, se ha determinado que una prensa independiente y crítica es un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema democrático, particularmente porque cumple una función de cara al derecho fundamental a la información de la sociedad.

El alcance dado a la protección del derecho fundamental a la libre expresión, y por consiguiente, al diverso derecho a la información de la ciudadanía, ha sido tan amplio bajo la consideración de que ello juega un papel fundamental para la construcción de una democracia madura. Así, de forma ejemplificativa:

1. Se ha protegido el discurso crítico, satírico, mordaz e irónico en la difusión de opiniones acerca de contenido de carácter noticioso.<sup>3</sup>
2. Se reconoció a la parodia como una forma legítima de estilo en la difusión de las noticias.<sup>4</sup>
3. Se amparó de forma robusta la libertad en la elección del contenido noticioso.<sup>5</sup>
4. Se ha garantizado una amplia libertad en los cuestionamientos que los periodistas llevan a cabo como parte de su labor.<sup>6</sup>
5. Se determinó que incluso una fuente de financiamiento público de los noticiarios no es un elemento relevante para poner candados en la libertad del ejercicio periodístico.<sup>7</sup>
6. Se privilegió la información noticiosa en torno a temas de interés público, como relevante y necesaria para el escrutinio de las propuestas electorales, y con ello, como un elemento válido de la propaganda política.<sup>8</sup>

En cuanto a su aspecto individual, se ha reconocido que la libertad de expresión sirve como garante de otro tanto cúmulo de derechos fundamentales, tales como el libre desarrollo de la personalidad, el derecho al honor, a la propia imagen e incluso a la generación de igualdad entre la ciudadanía.

En el procedimiento especial sancionador también se han emitido criterios que han servido para imponer vínculos y límites al ejercicio de la libertad de expresión en su dimensión individual. Así:

7. Se reconoció una amplia libertad a los actores políticos para expresar sus ideas en el marco de las entrevistas.<sup>9</sup>
8. Se determinó que la verdad es un elemento legitimador en la construcción de los discursos críticos.<sup>10</sup>
9. Se protegió el honor de las personas ante las calumnias: esto es, las que tratan sin más de imputar hechos que se saben falsos o que son consideradas delictivos.<sup>11</sup>

<sup>3</sup>SRE-PSC-70/2015 y SRE-PSC-147/2015. Todas las sentencias de la *Sala Especializada* se encuentran disponibles para su consulta en [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx).

<sup>4</sup>SRE-PSC-70/2015.

<sup>5</sup>SRE-PSC-263/2015.

<sup>6</sup>SRE-PSC-102/2015 y SRE-PSC-204/2015.

<sup>7</sup>SRE-PSC-70/2015.

<sup>8</sup>SRE-PSC-126/2015.

<sup>9</sup>SRE-PSC-102/2015.

<sup>10</sup>SRE-PSC-58/2015, SRE-PSC-185/2015 y SRE-PSC-139/2015.

<sup>11</sup>SRE-PSC-257/2015.

10. Pero también se permitió que se discutan públicamente las conductas que se encuentran en investigación ante las autoridades.<sup>12</sup>

11. Se consideró que la información que circula en los medios de comunicación debe ser ampliamente protegida en cuanto a su posibilidad de discusión pública, incluso en la propaganda.<sup>13</sup>

12. Se fijó como un límite a la propaganda el uso de la imagen de otros sin su consentimiento.<sup>14</sup>

13. Se catalogó a las redes sociales como un espacio privilegiado donde las personas pueden expresar libremente sus ideas, incluso si éstas son de carácter electoral.<sup>15</sup>

El modelo de comunicación política debe estar basado en el intercambio, en la discusión, en el contraste y en la razón. Por ello, lejos de criterios que promuevan actitudes de censura, un análisis de las sentencias de la Sala Especializada en el procedimiento especial sancionador evidencia que se ha interpretado liberalmente el andamiaje constitucional y convencional, de tal forma que se privilegie la libertad en la circulación de la información de cara a la sociedad.

## Derechos de terceros

Otro aspecto de la mayor relevancia en la operatividad del actual procedimiento esencial sancionador ha sido el de la máxima protección a los derechos constitucionales de los terceros. Esto es, de aquellos que no forman parte central de las contiendas electorales, y que, sin embargo, se han visto agraviados por las prácticas destinadas a la obtención del voto.

Con ello, se ha asumido completamente el carácter reivindicador que un procedimiento conformado para la defensa del bloque de constitucionalidad y convencionalidad debe tener. No sólo se trata de proteger a las partes que claman justicia, sino procurar la máxima protección a la sociedad en su conjunto, lo que desde luego incluye a cada uno de sus ciudadanos.

14. A manera de ejemplo, en el procedimiento especial sancionador bajo tutela de la Sala Especializada se sostuvo que el derecho humano de la mujer a una vida libre de violencia y discriminación es interdependiente del derecho a la igualdad, porque este último funge como presupuesto básico para el goce y ejercicio de otros derechos y porque los derechos humanos de género giran en torno a los principios de igualdad y no discriminación por condiciones de sexo o género.<sup>16</sup>

15. Así, desde la óptica de la perspectiva de género, se estimó que censurar expresiones en la propaganda que hagan referencia a alguien como *un hombre que golpea*

<sup>12</sup>SRE-PSC-139/2015 y SRE-PSC-43/2015.

<sup>13</sup>SRE-PSC-2/2014 y SRE-PSC-43/2015.

<sup>14</sup>SRE-PSC-94/2015 y SRE-PSC-43/2015.

<sup>15</sup>SRE-PSC-168/2015 y SRE-PSC-174/2015.

<sup>16</sup>SRE-PSC-257/2015.

*mujeres* sería tanto como invisibilizar una situación de interés público (específicamente del electorado), tal y como lo es un supuesto acto de agresión hacia una mujer, máxime cuando ello ha sido parte de la información que circula en los medios noticiosos y que incluso ha sido objeto de investigaciones de índole penal.<sup>17</sup>

16. De esta forma, se asumió un criterio de máxima transparencia en los asuntos con incidencia en la violencia de género, para permitir su discusión en la arena pública a través de la propaganda de los diversos contendientes en el proceso electoral, eliminando toda forma de exclusión del debate social.<sup>18</sup>

Por otra parte, igualmente se tuvo la oportunidad de pronunciamiento acerca de un tema de importancia fundamental, como es el interés superior del menor y los derechos de la niñez.

17. Desde una visión protectora de este grupo vulnerable, se consideró que la aparición de infantes en la propaganda electoral es ilícita si ésta se realiza sin el consentimiento expreso por parte de quienes ejercen la patria potestad sobre los mismos.<sup>19</sup>

18. Incluso, se fue más allá de ponderar derechos estrictamente electorales al proteger los derechos de los menores de edad, ante la posibilidad de que su aparición en la propaganda sea en contra de su voluntad, al reconocer que éstos también tienen opinión respecto de lo que quieren hacer.<sup>20</sup>

19. Bajo este escenario, y conforme al desarrollo de un principio general de *in dubio pro infante*, se determinó implementar que en la aparición de menores de edad en los promocionales se deben tomar todas aquellas medidas que sirvan para evitar que se presenten situaciones de riesgo potencial que pudiesen afectar el interés superior del menor, por lo que incluso se desarrolló una lista de requisitos para permitir su participación, siguiendo los estándares internacionales en la materia.<sup>21</sup>

También es de destacar la protección legítima de los derechos de terceros que, a pesar de no formar parte de los procedimientos especiales sancionador en carácter de denunciante, se ven afectados por el indebido ejercicio de la libertad de expresión en la materia.

20. En protección a la ciudadanía que cuenta con alguna discapacidad auditiva, se ordenó que todos los promocionales que se transmitan como parte del uso de las prerrogativas en televisión a la cual tienen acceso los actores políticos, incluyan subtítulos que permitan la eficaz transmisión de las ideas y diálogos que se despliegan en la propaganda electoral.<sup>22</sup>

Con ello, la Sala Especializada develó al procedimiento especial sancionador como una herramienta particularmente garante del interés superior de los menores, reconociendo que éste debe imperar en toda situación, incluidas las de la materia electoral.

<sup>17</sup>*Idem.*

<sup>18</sup>*Idem.*

<sup>19</sup>SRE-PSC-121/2015.

<sup>20</sup>*Idem.*

<sup>21</sup>*Idem.*

<sup>22</sup>SRE-PSC-27/2016.

## Tutela judicial efectiva

Finalmente, habría que reflexionar que los criterios jurisdiccionales en torno al procedimiento especial sancionador de nada servirían si éstos no fueran asequibles y efectivos.

En efecto, una buena medida de la calidad de la justicia en el sistema jurídico se mide a través de la posibilidad real de que la ciudadanía pueda acceder a ella, así como de la eficacia del cumplimiento de las resoluciones que se obtengan a partir de los procedimientos judiciales.

Es esta la dimensión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, mismo que impone a las autoridades jurisdiccionales el interpretar los requisitos de acceso a la justicia de tal forma que sean tan amplios como razonablemente sea posible, así como establecer los mecanismos necesarios y suficientes para que sus sentencias se acaten cabalmente y logren los efectos que pretenden.

En esta tesitura, la Sala Especializada ha sostenido diversos criterios tendientes a hacer efectivas las determinaciones del procedimiento especial sancionador, entre los que se pueden mencionar los siguientes:

21. Se ampliaron los supuestos de legitimación procesal, tanto activa como pasiva, para instaurar el procedimiento especial sancionador en el caso de la calumnia.<sup>23</sup>

22. Se interpretaron de forma generosa los requisitos para acreditar la representación de las partes en conflicto.<sup>24</sup>

23. Se reconoció la posibilidad de defensa de intereses tuitivos en el caso de protección de los derechos de la niñez.<sup>25</sup>

24. Se establecieron mecanismos de difusión para dar a conocer a la ciudadanía los sujetos que han sido sancionados, transparentando así la labor del órgano jurisdiccional y dando carácter efectivo a las amonestaciones públicas.<sup>26</sup>

25. Se dio al procedimiento especial sancionador una nueva dimensión al dotarlo de efectos plenamente reparadores, tales como la restauración de la pintura de bardas ante la colocación ilegal de propaganda en ellas<sup>27</sup> o la recaptación de propaganda ilegalmente distribuida.<sup>28</sup>

26. En la restitución del derecho al honor, se ordenó la difusión de desplegados para aclarar contenidos ilegítimos que hubiesen aparecido en la propaganda electoral, dotando con ello también de reparación del derecho a la información de la ciudadanía en el marco de la comunicación política.<sup>29</sup>

27. Y ante asuntos que escaparon del ámbito de su legal poder de jurisdicción, se ordenó dar vista a los órganos administrativos y judiciales pertinentes, privilegiando así la efectividad en el acceso a la justicia de la ciudadanía.<sup>30</sup>

<sup>23</sup>SRE-PSD-30/2015.

<sup>24</sup>SRE-CA-146/2015.

<sup>25</sup>SRE-PSC-121/2015.

<sup>26</sup>ENTRE OTROS, SRE-PSC-13/2015 Y SRE-PSD-318/2015.

<sup>27</sup>SRE-PSD-142/2015.

<sup>28</sup>SRE-PSD-105/2015.

<sup>29</sup>SRE-PSC-45/2016.

<sup>30</sup>SRE-PSC-17/2015, SRE-PSC-19/2015 Y SRE-PSC-16/2015.



Con acciones de este tipo, se ha asumido al procedimiento especial sancionador como una herramienta tutelar de control constitucional y convencional del siglo XXI, efectiva en cuanto a sus alcances y eficaz en lo que hace a sus efectos.

### A manera de conclusión

Jorge Carpizo alguna vez afirmó que la finalidad última de la interpretación constitucional debe ser proteger y defender lo más valioso que existe para cualquier hombre: su libertad y su dignidad (1971: 385).

Si se asume una visión enteramente protectora de los derechos fundamentales y de las reglas que permiten el sano debate en el juego democrático, el procedimiento especial sancionador opera como una auténtica garantía procesal de la regularidad constitucional y convencionalidad cuya finalidad es hacer efectivos los derechos de los actores políticos y de la ciudadanía en materia electoral, al conformarse como una herramienta destinada a la tutela de las razones de ser de la sociedad democrática: fundamentalmente la libertad, la igualdad y la dignidad de la ciudadanía en el marco de la comunicación en la materia político-electoral.

### Bibliografía

#### *Libros*

BARAK, Aharon, 2008, *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CARPIZO, Jorge, 1971, “La interpretación constitucional en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año IV, núm. 12.

#### *Leyes*

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014, México.

#### *Jurisprudencia*

Tesis: P/J. 20/2014 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, abril de 2014, tomo I, p. 202. Código IUS: 2006224.

*Sentencias de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

SRE-CA-146/2015. SRE-PSC-2/2014. SRE-PSC-13/2015. SRE-PSC-16/2015. SRE-PSC-17/2015. SRE-PSC-19/2015. SRE-PSC-43/2015. SRE-PSC-58/2015. SRE-PSC-70/2015. SRE-PSC-94/2015. SRE-PSC-102/2015. SRE-PSC-121/2015. SRE-PSC-126/2015. SRE-PSC-139/2015. SRE-PSC-147/2015. SRE-PSC-168/2015. SRE-PSC-174/2015. SRE-PSC-185/2015. SRE-PSC-204/2015. SRE-PSC-257/2015. SRE-PSC-263/2015. SRE-PSD-30/2015. SRE-PSD-105/2015. SRE-PSD-142/2015. SRE-PSD-318/2015. SRE-PSC-27/2016. SRE-PSC-45/2016.

Fuero constitucional: inmunidad de los parlamentarios

En derecho mexicano, la palabra *fuero* arroja una multiplicidad de significados, que refieren a antecedentes lejanos de nuestras instituciones (al remontar incluso al derecho de Indias, *i.e.* de la distinción que procuró Carlos III para separar el *fuero* militar del político). Nuestro derecho independiente lo empezó refiriendo al reconocimiento del *fuero eclesiástico* (en la Constitución de 1836), o bien a la noción de jurisdicción (*fuero militar*) o de ámbito de competencias (*fuero común* o *fuero federal*).<sup>1</sup> Al particularizarse en la expresión *fuero constitucional*, adquiere una mayor actualidad y sentido, que en esta colaboración pretende ponerse en sintonía con las nociones de la convencionalidad.

En espera de una reforma constitucional al artículo 61, aprobada por la Cámara de Diputados<sup>2</sup> pero pendiente de votación tanto en el Senado como en las legislaturas de los estados, en este comentario se va prescindir del análisis del régimen de responsabilidades políticas de los servidores públicos de la más alta jerarquía en la administración pública (cf. Juicio Político y Declaración de Procedencia),<sup>3</sup> para recentrar el tema

<sup>1</sup>Soberanes Fernández, “Fuero”, en el *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM/Editorial Porrúa, 3a. ed., 1989, tomo I, p. 1184.

<sup>2</sup>Con 376 votos a favor, 56 en contra y 5 abstenciones, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó, en lo general y con modificaciones, el dictamen a la minuta que reforma los artículos 61, 111, 112 y 114 de la Constitución Política, en materia de inmunidad de servidores públicos. Con las reformas al artículo 61, se cambia el término ‘fuero constitucional’ por el de ‘inmunidad constitucional’, entendida ésta como un instrumento jurídico que la Constitución otorga a los legisladores en función de su ejercicio, con el único afán de consolidar la función legislativa”. Cámara de Diputados, Boletín núm. 1030, 5 de marzo de 2013.

<sup>3</sup>Para una revisión de ese otro aspecto véase Manuel González Oropeza, “Juicio político”, en Ferrer *et al.*, *Diccionario constitucional y convencional*, 2a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/SCJN, 2015, p. 801.

Sumario

Francisco Tortolero Cervantes. . . . .	1033
Fuero constitucional; inmunidad de los parlamentarios . . . . .	1033
Fuero constitucional como inmunidad legislativa . . . . .	1034
Imposición de contornos a la libertad de expresión . . . . .	1041
Interpretación doméstica y supranacional sobre inmunidades. . . . .	1044

del régimen de las inmunidades que protegen el ejercicio de las funciones de los parlamentarios.

### Fuero constitucional como inmunidad legislativa

La noción de fuero constitucional, en la parte que concierne al régimen de inmunidades de los legisladores, tiene por objeto evitar la intromisión del Ejecutivo y del Judicial en la esfera de actuación del legislativo. Su esencia, entendida en torno al legislador, se dirige a *evitar intromisiones externas sobre el control interno de la asamblea*.<sup>4</sup>

Los parlamentarios de todo el mundo gozan de un régimen de inmunidades destinado a garantizarles el libre ejercicio del mandato. No como privilegio que se les otorga en lo individual, sino como seguridad atribuida a la asamblea de la que son integrantes, con el propósito de lograr que su buen funcionamiento no se vea afectado.<sup>5</sup> La inmunidad refiere a la ausencia de responsabilidad (civil, penal), que protege a cada legislador contra cualquier acción ligada al ejercicio de su función representativa.

Esto es, de las opiniones o votos emitidos durante el periodo en que ha sido legislador. Pero se extiende incluso más allá, una vez que el mandato se ha extinguido. Y sin embargo, no es un derecho absoluto, pues se enfrenta con límites (léase, poderes disciplinarios) que puedan imponerse internamente; *i.e.* por el presidente de la Mesa.

Los estándares internacionales aplicables a este tema no son discrepantes con el derecho interno. El tipo de inmunidad que protege a los parlamentarios no debe entenderse como sinónimo de impunidad, que vuelva intocable a un grupo de la población. Tampoco se debe entender como un obstáculo encaminado a impedir la impartición de justicia.

En un estudio donde se analizan las inmunidades parlamentarias en los países pertenecientes al Consejo de Europa, la Comisión de Venecia determinó que “el ámbito de protección instituida [a favor de los legisladores] depende en gran medida de la práctica parlamentaria, pero también del papel de la opinión pública y de la evolución de las mentalidades. El papel de la prensa y una cierta deontología influyen de manera determinante en la aplicación del régimen de las inmunidades”.<sup>6</sup>

En México, los hilos conductores del régimen legal de las inmunidades de los legisladores del artículo 61 constitucional coinciden con la manera en que este tratamiento jurídico se ha conformado, entre tradición constitucional y práctica cotidiana.

<sup>4</sup>La libertad para expresarse abarcaba además las etapas posteriores al ejercicio del mandato. No se podría ser reconvenido por las expresiones durante el periodo en que se era electo, ni tampoco después. Abarcaba lo dicho o escrito, no obstante que lo expresado pudiera configurar faltas o delitos como injuria, difamación o calumnia. Esto, para permitirles desempeñar sus funciones sin ninguna clase de condicionamientos o presiones. Para una revisión histórica del régimen de las inmunidades legislativas en México véase en Susana Thalfá Pedroza de la Llave, “Fuero constitucional”, en *Los derechos del pueblo mexicano*, vol. VII, p. 356, 360-371.

<sup>5</sup>G. Soulier, *L'inviolabilité parlementaire en droit français*, Lyon, Editions de l'AFEC, 1964, cit. por Robert, Jacques, “Immunité Parlementaire”, *Dictionnaire Constitutionnel*,

<sup>6</sup>Comisión para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), *Rapport sur le Régime des Immunités Parlementaires*, documento núm. 1996/CDL-INF (1996)007-f, disponible en [http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF\(1996\)007-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF(1996)007-f.pdf), núm. 205, p. 22.

Pero antes de entender los tipos de inmunidad de los parlamentarios, es preciso revisar si este atributo pudiera implicar una contradicción frente a las condiciones de igualdad inherentes al régimen constitucional.

### *¿Es pertinente asimilar la inmunidad parlamentaria a un privilegio?*

Hasta el siglo XVIII, la Corona inglesa no podía ser cuestionada ante tribunales si no era mediando su propio consentimiento.<sup>7</sup> Al instaurar el régimen federal, la construcción de la Unión americana hizo transferir ese bagaje protector hacia las entidades celulares del pacto confederal: los estados de la Unión.<sup>8</sup> De esa forma, los estados quedaban inmunizados de la posibilidad de ser llevados a tribunales por ciudadanos de otros estados. ¿Cómo se explica que fuera sobre aquellos gobiernos sus nacionales que podía recaer la inmunidad de jurisdicción?

Como respuesta, se puede afirmar que ni las instituciones federales ni los gobiernos estatales podían ser considerados como absolutamente soberanos. Sólo el pueblo (*We the People*) lo sería. Es decir, el atributo que en Inglaterra se había reconocido como exclusivo de la monarquía parlamentaria (*the King in parliament*), considerada por consiguiente la fuente de todo derecho. Ninguna norma podría ser aceptada contra la voluntad del monarca o del parlamento. Pero en los Estados Unidos, el pueblo (*the people*), materializado por cada estado de la Unión, a través de su constitución, había dispuesto ciertas reglas que sin duda limitaban la actuación del gobierno federal. En el momento en que un agente o entidad del gobierno violaba la constitución, ese gobierno no podía ser considerado soberano,<sup>9</sup> por lo que no podía reclamarse ejerciendo una inmunidad soberana.

En Europa continental, desde las épocas de la Revolución Francesa, se ha considerado impropio calificar de “privilegio” a las inmunidades conferidas constitucionalmente a funcionarios públicos y representantes populares. Tal como lo estableció la Asamblea Nacional francesa el 23 de junio de 1789, la intención de tales inmunidades era resolver cualquier conflicto entre parlamentarios y miembros del gobierno frente a los tribunales.<sup>10</sup> Su objeto se encaminaba entonces a reforzar el estatus de independencia de los representantes populares.

Que la inmunidad se concibiera como un privilegio significaba desconocer los postulados del artículo VI de la Declaración de Derechos del Hombre, que instauraba

<sup>7</sup>“Immunité parlementaire”, en Duhamel, Olivier e Ives Mény (eds.), *Dictionnaire Constitutionnel*, París, Presses Universitaires de France, 1992, p. 487.

<sup>8</sup>La XI Enmienda estableció así que “El poder judicial de los Estados Unidos no debe interpretarse que se extiende a cualquier litigio de derecho estricto o de equidad que se inicie o prosiga contra uno de los Estados Unidos por ciudadanos de otro Estado o por ciudadanos o súbditos de cualquier Estado extranjero”.

<sup>9</sup>Lo mismo cuando un estado transgrediera leyes federales, que por definición, habían sido diseñadas por el propio soberano: el pueblo; en Akhil Reed Amar, *America's Constitution: A Biography*, Nueva York, Random House, 2005, p. 335.

<sup>10</sup>“No se trata de un privilegio conferido para el beneficio de una categoría de individuos; se trata de una medida de orden público para colocar al poder legislativo por encima de los ataques del poder ejecutivo”. Pierre Eugene, *Traité de Droit Politique, électoral et parlementaire (1903)*, reed. París, Editorial Loysel, 1989, núm. 1059.

el principio de igualdad de todo individuo ante la ley.<sup>11</sup> Fue de esta manera que el constitucionalismo francés estableció que el régimen de las así llamadas inmunidades parlamentarias no protege a la persona, sino a la Asamblea. Al día de hoy, y en repetidas ocasiones, el presidente de la Asamblea Nacional Francesa ha hecho llamados al orden en contra de parlamentarios que en una sesión solicitaron renunciar a dicha inmunidad para enfrentar acusaciones de sus opositores.<sup>12</sup>

En otros países, se ha aceptado sin mucho recelo el empleo legislativo e incluso constitucional del término “privilegio”.<sup>13</sup> Lo anterior lo aclaró el Tribunal Constitucional español, al determinar que el estatus de parlamentario requiere de un régimen diferenciado, pero que no se debe confundir la calificación de “privilegio” con el sentido corriente del término, puesto que es la propia constitución la que ha otorgado a estos representantes una función digna de ser protegida con reglas especiales (STC 22/1997). Así, la jurisprudencia constitucional española ha impuesto una prohibición expresa al legislador, quien no puede extender ese régimen de protección ampliada más allá de los supuestos existentes (STC 186/1989) ni pueden interpretarse de forma analógica para beneficio de algunos otros funcionarios (STC 51/1985).<sup>14</sup> El carácter restringido de tal “privilegio” radica en proteger, de manera reforzada, la libertad, la autonomía y la independencia de los órganos constitucionales.

Ahora bien, al otorgar el referido trato diferenciado a los parlamentarios, los tribunales constitucionales también se ha cuestionado si, considerado un tipo de privilegio, el régimen de las inmunidades parlamentarias es materia de mera oportunidad política, sujeta al juicio de las mesas directivas de las legislaturas, o si dicho régimen tiene que ceñirse a determinados lineamientos constitucionales que puedan ser exigidos por órganos exteriores al legislativo.<sup>15</sup> Sólo se podría cuestionar jurisdiccionalmente el reconocimiento de este trato diferenciado si existieran dudas sobre la finalidad para la

<sup>11</sup>Artículo VI.- La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a contribuir a su elaboración, personalmente o por medio de sus representantes. Debe ser la misma para todos, ya sea que proteja o que sancione. Como todos los ciudadanos son iguales ante ella, todos son igualmente admisibles en toda dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos.

<sup>12</sup>Al parecer, el tema ha dejado de tener actualidad luego de la reiteración de esta regla respecto del estatuto individual de parlamentarios específicos, como Catayee (6 de mayo de 1960), Rives-Henrys (22 de noviembre de 1971); Dassault (26 de mayo de 1976), Nucci (11 de agosto de 1986) y Boucheron (28 de noviembre de 1990).

<sup>13</sup>M. Caamaño Domínguez, “Espagne”, *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 2001, p. 183.

<sup>14</sup>Esta decisión es congruente con la tendencia de países europeos, en donde es cierto que el ámbito de aplicación de la inmunidad se puede extender (por ejemplo, a todos aquellos que participen en debates dentro del recinto parlamentario, sin necesidad de ser representantes populares, como en Inglaterra, Holanda o Irlanda). Pero por regla general, debe existir una disposición normativa que expresamente reconozca dicha inmunidad más allá de las funciones de los parlamentarios; por ejemplo, se reconoce a favor de los miembros de las asambleas regionales o *Landtage* en Austria; se extiende a favor de los miembros de los Consejos de la Comunidad y de las Regiones, o a favor de los ministros en Bélgica. Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, *La inmunidad parlamentaria en los Estados miembros de la Comunidad europea y del Parlamento Europeo*, Serie Affaires Juridiques, w4, 1993; y de la Comisión para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), el *Rapport sur le Régime des Immunités Parlementaires*, documento núm. 1996/CDL-INF(1996)007-f, disponible en [http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF\(1996\)007-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF(1996)007-f.pdf)

<sup>15</sup>A este respecto, el Tribunal constitucional español estableció que la decisión de reconocer un trato diferenciado a favor de un parlamentario en un caso concreto no puede ser revisado en el fondo; la intervención del tribunal en ese sentido se limitaría a verificar que se produjo una decisión parlamentaria de manera lo suficientemente “racional y argumentada” al

cual se otorgase dicho reconocimiento. Esto es lo que nos lleva a diferenciar entre dos tipos de inmunidad.

### *Los tipos de inmunidad*

Del atributo protector de los legisladores se derivan dos vertientes: la inmunidad *funcional* o *material* y la inmunidad *personal* o inviolabilidad. Tanto la inmunidad material como la inviolabilidad de los parlamentarios establecen un trato desigual irrenunciable, que se confiere no a título individual: “el interesado no puede abdicar a él, pues se confiere por su carácter público”.<sup>16</sup>

En el mismo sentido, para el derecho internacional, el régimen de las inmunidades debe entenderse diferenciado en idénticas dos especies: por un lado, la inmunidad funcional o material; por otro, la inmunidad personal o inviolabilidad. Esta dualidad tradicional de las inmunidades, aplicable en términos generales a todos los altos funcionarios del Estado, suele también referirse como “inmunidades *ratione Materiae*”, “inmunidades de función” o “inmunidades orgánicas” para las primeras, frente a las “inmunidad *ratione personae*”; “inviolabilidad” o “inmunidades de jurisdicción” para las segundas.<sup>17</sup> La inmunidad funcional se liga al mandato; esto es, al desempeño de atribuciones normativas del ámbito legislativo, así especificado en la legislación vigente.

### *Inmunidad material o funcional*

La inmunidad *ratione materiae* o funcional tiene por objeto proteger a la institución; léase, a las dos cámaras del Congreso. Por el interés que este régimen representa, impone un obstáculo absoluto y definitivo de cualquier clase de pretensión jurídica (sea civil o penal), que se extiende incluso a la conclusión del mandato del representante. El diputado o senador en cuestión no puede ser distraído de su encargo precisamente porque su actuación, por virtud del mandato popular conferido, encarna la actuación del Estado.

Como consecuencia de la inmunidad material, los legisladores de ambas cámaras no podrán ser perseguidos o reconvenidos, ni durante ni después de que termine el mandato,<sup>18</sup> pero *únicamente* por las conductas producidas al emitir opiniones o al emitir su voto.

---

reconocer en el caso concreto que el parlamentario en cuestión deba o no deba ser desposeído de dicho carácter para luego ser sometido a juicio por responsabilidad civil o penal (STC 206/1992 Cs 4).

<sup>16</sup>Declaraciones del procurador Dupin ante las perquisiciones intentadas contra el diputado Ledru Rollin, Corte de Casación, 1842.

<sup>17</sup>V. A. Cassese, “Peut-on poursuivre des hauts dirigeants des Etats pour des crimes internationaux? A propos de l’affaire ‘Congo c. Belgique’ (CIJ)”, *Revue de Science Criminelle et de droit pénal comparé*, 2002, p. 479.

<sup>18</sup>El carácter absoluto de la inmunidad funcional ha observado muy raras excepciones. Si bien se han presentado casos en los que un parlamentario sufra consecuencias jurídicas después de terminado su mandato, éstos se han presentado en etapas de excepción. Concretamente, la ordenanza administrativa emitida por el gobierno francés el 6 de abril de 1945 determinó la cesación del mandato de aquellos diputados y senadores de la República que votaron la ley que confirió plenos

Si bien no hay una lista cerrada de las actividades que entran en la función parlamentaria, los actos que revisten esa calidad necesariamente se deben referir a la función del diputado o senador, que en nombre del Estado actúa como representante popular. Como lo establece limitativamente el primer párrafo del 61 constitucional, la inmunidad material protege a diputados y senadores “en el desempeño de sus cargos”. En algunos países se ha optado por definir algunos actos que exceden de la función parlamentaria, aunque hasta ahora, no ha sido éste el caso de México.

### *Inmunidad personal o inviolabilidad*

Como segunda especie, los representantes populares pueden verse involucrados en actos antijurídicos. Pero debe dejarse en claro que esta clase de inmunidad cubre aquellos actos distintos a la expresión de ideas o de votos en el hemiciclo (que como ya se vio, se incorporan a la primera especie de la inmunidad material). Por ende, la esfera de protección (descrita en la especie como inviolabilidad) se ve reducida sustancialmente, al entenderse al estatuto personal del representante. También tiene por objeto evitar obstrucciones a su actuación regular, si bien, limitada mientras dure su cargo de representante.

Al referirse directamente a su persona,<sup>19</sup> esta clase de inmunidad desaparece al término del mandato; es decir, cuando el entonces diputado o senador haya dejado de actuar como parte del Estado. Es en ese sentido que se estableció en México la declaración de procedencia como modalidad específica dentro del Congreso para retirar la inmunidad temporal que protege la persona del representante antes de que termine su mandato. Por este motivo, la declaración de procedencia del artículo 111 Constitucional no es aplicable a los actos protegidos por las inmunidades materiales descritas anteriormente. Para diferenciarla de las anteriores, las inmunidades funcionales son un obstáculo sustancial y definitivo, en tanto que la inviolabilidad es un obstáculo adjetivo y temporal.

### *Zonas grises de las inmunidades parlamentarias*

En cada país existe un margen interpretativo distinto para definir hasta dónde se extienden los privilegios que se confieren a los parlamentarios,<sup>20</sup> si bien el piso común para todos ellos reconoce que un parlamentario no puede ser objeto de responsabilidad

poderes al Mariscal Pétain el 10 de julio de 1940. Pierre Avril y Jean Gicquel, *Droit Parlementaire*, París, Montchretien, 2a. ed., 1996, p. 46.

<sup>19</sup>Esta inmunidad no se puede extender a otros atributos de su personalidad, como al patrimonio del representante popular. En derecho francés, si hubiera una orden de cateo de su domicilio o se ordenara un embargo de sus bienes, no podría alegar irresponsabilidad frente al derecho común. Y en materia penal, la mayoría de países europeos consideran viable la detención de algún parlamentario solamente si se trata de delitos graves. Pero en derecho de los Países Bajos o de Inglaterra la única inmunidad aplicable corresponde a la materia civil; Hervé Isar, “Immunités parlementaires ou impunité des parlementaires?”, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 20, 1994, p. 682.

<sup>20</sup>Comisión para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), *Rapport sur le Régime des Immunités Parlementaires*, documento núm. 1996/CDL-INF(1996)007-f, disponible en [http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF\(1996\)007-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF(1996)007-f.pdf), nú. 30-33, p. 7.



por las opiniones que expresa, ya sea oralmente o por escrito, o bien en la sede del parlamento, en una comisión parlamentaria o en razón de los actos o las misiones que le han sido expresamente encargados por el Parlamento.<sup>21</sup> Desde luego, el sentido de sus votos se considera dentro de esta especie de opiniones protegidas.

La separación constitucional de las inmunidades, entre el ámbito personal y material del legislador, frente a las consideraciones del espacio físico del recinto parlamentario (artículo 61), plantea situaciones en las que uno y otro no se podrían disociar. Aunado a lo anterior, no existe un acuerdo unánime sobre el espacio físico en que deba considerarse válida una protección a la libre expresión de los legisladores. Mientras que en Inglaterra el criterio de delimitación es la sede física del Parlamento, en otros países, como en Bélgica, la legislación aplicable determina excluyente del ejercicio de las funciones parlamentarias la expresión de opiniones en reuniones políticas de índole distinta al ámbito legislativo, como la intervención oral de un parlamentario fuera del recinto legislativo; esta regla se aplica incluso en el instante en que se transcribe en medios no autorizados o por sí mismo lo dicho previamente en el hemiciclo.<sup>22</sup> Por su parte, en Turquía, hasta antes de una reforma reciente, se permitía a los diputados reproducir en cualquier momento o lugar lo expresado en una sesión del parlamento sin que aquello les privase de su inviolabilidad; tras la reforma aludida, el régimen de las inmunidades se ha visto prácticamente desaparecido en ese país.<sup>23</sup>

Lo anterior contrasta con lo ocurrido en los regímenes parlamentarios, que durante años habían construido una jurisprudencia que ampliaría cada vez más la libertad de expresión de los parlamentarios. Sin embargo, ahí mismo encontramos que las declaraciones públicas de un diputado en espacios distintos al recinto parlamentario (como en los medios de comunicación) no siempre implican la cobertura de la inviolabilidad parlamentaria.

En ocasiones, ha sido el propio legislador quien impone limitaciones a los actos protegidos por la inviolabilidad de los parlamentarios; *i.e.*, este atributo no permite al legislador el empleo de un tono irrespetuoso al momento de formular documentos oficiales o de llevar ese tono a otras expresiones. En Francia, la legislación electoral ha determinado que el régimen especial de esta especie de protección no cubre a los parlamentarios por discursos públicos emitidos fuera del recinto, como tampoco por las opiniones expresadas en artículos de prensa (artículo 144 del Código Electoral).

En el plano jurisdiccional, la lista de las conductas que cubre este atributo suele quedar sujeta a interpretación. Por su parte, el Consejo Constitucional del mismo país

<sup>21</sup>Véanse las actas del coloquio dedicado a este respecto en “Immunités constitutionnelles et privilèges de juridiction”, *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, vol. XVII, 2001, París, Economica, p. 1124.

<sup>22</sup>M. Verdussen, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 621.

<sup>23</sup>Una muy criticada reforma constitucional de 20 de mayo de 2016 suprimió por completo la inmunidad de los parlamentarios turcos, quienes de ahora en adelante podrán ser requeridos por cualquier acto que realicen, opinión o voto que externen dentro y fuera del hemiciclo. Se dice que fue impulsada como consecuencia de la “propaganda pro-terrorista” expresada por diputados del partido pro-kurdo HDP. La prensa estima que 138 diputados que enfrentan averiguaciones de parte del régimen del primer ministro Erdogan podrán ser sujetos a procesos civiles y penales a partir de ahora. Dicho sea de paso, esta medida encarna una primicia entre los países pertenecientes al Consejo de Europa, tomado de *www.ladepeche.fr* de 30 de mayo de 2016.

declaró inconstitucional una ley en donde se establecía que si el gobierno nombraba a algún parlamentario a que en su nombre acuda a alguna misión diplomática concreta, lo expresado en sus informes no se entendía dentro de los actos protegidos por la inviolabilidad parlamentaria.<sup>24</sup> Para el parlamentarismo de aquel continente, tampoco suele asumirse como actuación protegida por la inviolabilidad lo dicho por un representante popular en un programa de televisión, siendo incluso que estaba describiendo los detalles de los trabajos parlamentarios ocurridos horas antes (en un primer caso, se trataba del relato periodístico firmado por un diputado francés, donde narraba el papel desempeñado ante una comisión de investigación,<sup>25</sup> y en otro, de las declaraciones difamatorias que un diputado italiano había externado en la sesión matutina contra otro diputado, y que había repetido palabra por palabra en un programa de televisión por la noche). Los comentarios emitidos en reuniones partidistas o con el electorado, así como encuentros privados o actividades periodísticas suelen más bien quedar fuera del ámbito de privilegios de los parlamentarios.

En ocasiones, las injurias o señalamientos de carácter difamatorio se excluyen del campo de protección de las inmunidades parlamentarias. En estos casos, los parlamentarios de las democracias occidentales han sido sujetos de reparación del daño en el mismo plano que lo serían los ciudadanos. Ahora bien, cuando esa clase de declaraciones injuriosas se llegan a producir dentro del recinto parlamentario, existen sanciones que están previamente establecidas, a efecto que los órganos internos eviten excesos en lo expresado por los diputados.

Las mesas directivas de algunos parlamentos, como el británico, han sido reforzadas con funciones materialmente jurisdiccionales con las cuales se pueden llevar a cabo investigaciones susceptibles de desembocar en sanciones contra los propios parlamentarios. En Alemania, la Comisión electoral, de inmunidades y de reglamento del Bundestag puede retirar la inmunidad a algún parlamentario que encuadre un caso de “difamación anticonstitucional”, confiriendo al Ministerio Público la posibilidad de iniciar un proceso por vía penal o administrativa contra el parlamentario en cuestión. Sobre estas zonas grises, pareciera entonces que la organización interna de los parlamentos se basta a sí misma para corregir (*intra muros*) los excesos en que pudiera incurrir un parlamentario al ejercer sus funciones. Una forma ilustrativa de entender estos contornos la encontramos en la forma en que, primero en el Parlamento británico, y luego en la jurisprudencia estadounidense, se fue moldeando la libertad de expresión, para erigirse como el lindero natural de este régimen protector de los legisladores. Se hace esta mención porque ha sido en esta misma dirección que parece orientarse, como veremos más adelante, la jurisprudencia constitucional mexicana.

<sup>24</sup>CC 89-262, de 7 de noviembre de 1989. En este país, donde la administración tiene una solidez paradigmática, se ha incluso opinado que como contraparte de la inviolabilidad, los parlamentarios que son designados por el gobierno a cumplir una “misión” deben observar un deber de reserva propio de la administración. Fue así como el diputado Michel Ornano, presidente de la Comisión de Finanzas, consideró en sesión pública como “inaceptables” los términos en que otro diputado, M. Martínez, redactó el reporte sobre presupuesto en materia educativa para 1986 (sesión de 3 de noviembre de 1986, RAN, p. 5696).

<sup>25</sup>Decisión de la Corte de Casación de 7 de marzo de 1988, TGI París, Guyard, 21 de marzo de 2000; G. Bergougnous, “Le Statut du Parlementaire”, *Revue du Droit Public*, núm. 200, 2001, p. 340

## Imposición de contornos a la libertad de expresión

Si bien se pudo entender la necesidad de potenciar el libre discurso desde los primeros tiempos de las democracias occidentales, el régimen de las inmunidades legislativas no se ha previsto para ser conferidas a los representantes de manera ilimitada. Las asambleas legislativas han siempre dispuesto límites (tanto internos como externos) para encuadrar el tipo de debate que se estima apegado a las reglas generales del sistema. Pero para entender esos límites, veamos primero cuál fue el sentido de proteger la libertad de expresión de los legisladores.

### *La expresión de los parlamentarios en el Viejo y en el Nuevo Mundo*

Se mencionaba más arriba que tanto en Inglaterra como en Estados Unidos, el privilegio que se otorgó a los legisladores tenía por objeto garantizar que las asambleas permanecieran como foros creados para robustecer el debate público. En ambos países, las reglas adoptadas buscaban que ni el Poder Ejecutivo ni el Judicial pudieran sancionar a los legisladores por las alocuciones expresadas en la sede parlamentaria. Así había quedado establecido literalmente, tanto en el Bill of Rights británico de 1689<sup>26</sup> como en la Constitución estadounidense de 1787.

Ahora bien, con el paso del tiempo, algunas diferencias sustanciales se suscitaron a ambos lados del Atlántico respecto de la libertad de expresión de los parlamentarios, generando dos concepciones más o menos estables hasta el día de hoy. Desde luego, que el primer punto que se plantea a continuación se liga con el segundo párrafo del artículo 61 de la Constitución mexicana, que refiere a la inviolabilidad del recinto parlamentario.

La tradición británica había proclamado el establecimiento de una absoluta libertad de expresión dentro del recinto parlamentario (que cubría incluso a aquellos que no fueran miembros del Parlamento). Pero en México, aquella lectura no permeó de la misma manera. Ciertamente se retomó parte de la tradición estadounidense, que al final quedó plasmada, adicionalmente, en el artículo constitucional referido.

Derivado de la efervescencia independentista del nuevo continente, los antiguos colonos estadounidenses planteaban la necesidad de extender la libertad de expresión hacia fuera de las asambleas representativas como forma de reafirmar que la soberanía radicaba esencialmente en el pueblo.

Mejor dicho por Madison en 1794 en un discurso ante el Congreso: “si atendemos a la naturaleza del gobierno republicano, deberemos advertir que el poder de censurar lo ejerce el pueblo sobre el gobierno y no el Gobierno sobre el pueblo”.<sup>27</sup>

<sup>26</sup>En términos actuales, esta disposición concierne las opiniones que se expresen ante la respectiva cámara, por más ofensiva o injuriosa que pueda resultar frente a los individuos, o aun en aquellos casos en los que, de emitirse la opinión fuera del recinto de la cámara, constituiría un ilícito difamatorio inclusive desde el punto de vista criminal; sin embargo, en todo caso se ha puntualizado la obligación de los miembros del parlamento de ejercitar sus privilegios de manera responsable; en *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Lexis Nexis, Reino Unido, p. 95.

<sup>27</sup>“If we advert to the nature of Republican Government, we shall find that the censorial power is in the people over the Government, and not in the Government over the people”, Sr. Joseph Gales (ed.), *The Debates and Proceedings in the Congress of the United States (Annals of the Congress of the United States)*, 1834, vol. 4/(24 vols.), p. 934.

El primer efecto que se provocó en las trece colonias fue el de imponer límites al legislador, a efecto de que éste no interfiriera innecesariamente en las libertades individuales, con una posibilidad correlativa otorgada al ciudadano para criticar las acciones de los representantes populares y de los miembros del gobierno. De los dos modelos descritos anteriormente, mientras los ingleses fortalecían la libertad de debate dentro de su asamblea parlamentaria, asignaban a la libertad de expresión fuera del recinto un grado de vulnerabilidad y restricción mucho mayor al que se vivía desde entonces en Estados Unidos.

Ahora bien, la total libertad que se otorgó en un inicio a los pobladores estadounidenses para criticar las acciones del Congreso no permaneció intocada. Luego de estos primeros años, siguió un animado debate entre quienes, como convencidos depositarios de la soberanía popular, insistían en la necesidad de ampliar al máximo la posibilidad de criticar al gobierno, y quienes entendían que al igual que en Inglaterra, debía concebirse al Parlamento como la manifestación prístina de la voluntad colectiva. Entre los partidarios de la soberanía popular (donde encontramos a Jefferson y al propio Madison), este último afirmaba en 1798 que las elecciones estadounidenses dependen de la igual libertad de examinar y discutir los méritos y deméritos de los respectivos candidatos. En su discurso añadía: “...no tiene sentido que quienes ya son congresistas y gozan de una absoluta libertad de expresión, puedan competir frente a otros individuos que, dada la restricción legal sobre su libertad de expresión, no podrían contender en términos de igualdad durante las elecciones. Tal efecto se extendería aun más teniendo en cuenta que la absoluta libertad de los congresistas pueda operar dentro, pero también fuera del recinto”.<sup>28</sup>

La retórica madisoniana no podía resistir al dominante argumento contra-mayoritario, heredado desde las instituciones británicas a las Colonias estadounidenses, siendo hasta 1965<sup>29</sup> cuando la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos volvió a plantear la disociación de niveles desiguales de la libertad de expresión.<sup>30</sup> Es entonces que se puede advertir que la expresión de diputados y senadores también es susceptible de ser restringida.

### *Los límites a la expresión de los legisladores*

De los límites internos, que evidentemente se centran en la actividad de los órganos parlamentarios, se pueden referir a título indicativo las mociones de orden; la imposibilidad de usar lenguaje impropio e incluso la suspensión temporal de la función de algún diputado por conducirse inadecuadamente en el recinto. Evidentemente, los

<sup>28</sup>Jonathan Elliot (ed.), *The Debates in the Several State Conventions on the Adoption of the Federal Constitution*, 1888, vol. 4(5), pp. 569, 575, 576.

<sup>29</sup>Véase en *New York Times vs. Sullivan*, 376 U.S., 254, 273-76, 282-83.

<sup>30</sup>Una revisión del caso en Harry Kalvin Jr, “The New York times case: a note on the ‘Central Meaning?’ Of the First Amendment, *Supreme Court Law Review*, 1964, p. 91.

parlamentos han evitado llevar este control al plano de cada parlamentario que se encuentra fuera del recinto, aunque más por cuestiones prácticas.

Es pues en este plano externo que ningún actor (político o jurisdiccional) parecía autorizado a cuestionar la actuación de un diputado o senador. En el contexto estadounidense, prevaleció la imposibilidad de imponer restricción alguna a la libertad de expresión.

Esta situación quedó prácticamente sin cambios hasta mediados del siglo XIX. Fue apenas en los años de la Guerra Civil cuando el presidente Lincoln propuso al Congreso una ley de excepción que sancionaba con pena privativa de libertad a todo individuo que desconociera la existencia de la Unión de Estados, o a quien manifestara consideraciones pro-esclavistas.<sup>31</sup> Aunque la disposición no se aplicaba de la misma manera a los representantes populares, la ley contemplaba la expulsión como miembro del Congreso a aquellos parlamentarios que incurrieran en la hipótesis de la ley antes descrita.<sup>32</sup>

No era para menos desconfiar de esta justificación: afirmar que la libertad de expresión podía restringirse cuando pudiera producir una “mala tendencia” de las prácticas sociales. Con el tiempo, la percepción de los estadounidenses fue cambiando. Durante la Segunda Guerra mundial, cualquier persona (fuese o no legislador) podría pronunciarse sobre la bondad o maldad de una guerra, aunque quien debía ser castigado era el soldado desertor, y no el instigador de esas conductas.<sup>33</sup> De lo contrario, en tiempo de guerra, el gobierno podría válidamente declarar proscrita toda posibilidad de crítica.

En plena guerra de Vietnam, la Corte Suprema determinó que la Legislatura local de Georgia no podía impedir que un diputado recién electo asumiera su función dado que había favorecido medidas contra el reclutamiento en los jóvenes. La Corte expresamente rechazó los alegatos del estado de Georgia, donde se argumentaba que a los legisladores se les debía exigir un mayor grado de lealtad de lo que se debía exigir a cualquier ciudadano: “el poder estatal no puede ser utilizado para restringir el derecho de los legisladores de disentir de una política local o nacional, ni exponerse a que una mayoría de sus colegas juzguen su lealtad frente a la Constitución”.<sup>34</sup> De todos estos trazos de la tradición estadounidense, podemos continuar el análisis del marco normativo mexicano haciendo un contraste con el que se había venido interpretando de este lado del río Bravo hasta hace unos pocos años.

<sup>31</sup>Michael Kent Curtis, “Lincoln, Vallandigham and anti-war speech in the Civil War”, *William & Mary Bill of Rights Journal*, núm. 7, 1998, p. 105.

<sup>32</sup>Esta ley fue aplicada contra Clement Vallandigham, militante racista que un año antes había dejado de ser congresista y que en ese momento llevaba a cabo su campaña para gobernador de Ohio. En un discurso pronunciado en Mont Vernon el 1 de mayo de 1863, criticaba la guerra emprendida por la federación y abiertamente abrazaba la causa sureña de dar por terminada esa guerra (“a wicked, cruel and unnecessary war; a war not being waged for the preservation of the Union; a war for the purpose of crushing out liberty and erecting a despotism; a war for the freedom of blacks and the enslavement of the whites. That if the administration had so wished, the war could have been honorably terminated months ago”), *idem*. La sanción impuesta se basaba en que su discurso se encuadraba en la declaración de sentimientos y opiniones desleales, encaminados a debilitar el poder del Gobierno Federal en sus esfuerzos de acallar la rebelión de los Estados del Sur.

<sup>33</sup>*Bridges v. California*, 314 U.S. 252, 278 (1941).

<sup>34</sup>*Bond v. Floyd*, 385 U.S.116 (1966).

## Interpretación doméstica y supranacional sobre inmunidades

Detrás de valores tan fundamentales como la libre expresión pública de las ideas, que debe servir de constante entre diputados y senadores, las autoridades judiciales de nuestro país debieron aplicar de forma reiterada algunos criterios que quedaron plasmados en tesis jurisprudenciales de la Suprema Corte durante décadas.

Cabe señalar la manera en que dichos criterios se fueron formulando, al ritmo en que el trabajo del Poder Legislativo empezó a desmarcarse del Ejecutivo (recordemos que el esquema de gobiernos divididos inició en 1997). No es casualidad que el rol de los legisladores empezó a adquirir notoriedad dentro de las decisiones políticas más importantes del país. Para muestra, refiero un primer criterio que sirvió para disuadir a las autoridades jurisdiccionales locales y federales, que cumplieran su deber de no interferir indebidamente con el trabajo de los legisladores. Como parte que se entendía inherente a la inmunidad personal de los legisladores, la libertad de expresión permaneció, durante décadas, como criterio absoluto.

la inviolabilidad es una garantía de orden público, que resulta indisponible para el legislador a la que no puede renunciar con el fin de que la persecución judicial se inicie y, por lo mismo, deberá ser invocada de oficio por el juzgador, cualquiera que sea la fase en que se encuentre el juicio, esto es, cuando se llama al terreno jurisdiccional a un legislador para que responda civilmente de los *daños y perjuicios causados por las opiniones que vertió* y de los hechos expuestos, *se deriva que aquéllos pudieron haber ocurrido bajo las circunstancias en que opera la inviolabilidad*, y desde ese momento debe el Juez dilucidar tal cuestión, pues *en el caso de que el examen sea positivo, ni siquiera debe admitirse la demanda...*<sup>35</sup>

Esta tesis de la Suprema Corte recoge un contenido que se venía aplicando años atrás, de forma sistemática por autoridades judiciales y administrativas de nuestro país; con el riesgo de interferir en las competencias soberanas del legislador, la lectura apuntada parecía difícil de revertir. Sin embargo, se puede también detectar cómo fue que esta tendencia empezó a cambiar en años recientes.

### *Contrastes del control convencional a la expresión de los parlamentarios*

Las interpretaciones emanadas de jurisdicciones supranacionales pueden sin duda servir de parámetro de autoridad (el primero ilustrativo, el segundo vinculante) para nuestros tribunales nacionales. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al analizar el alcance del artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos,<sup>36</sup> venía sosteniendo reiteradamente que la libertad de expresión constituye

<sup>35</sup>*Amparo Directo en revisión 2214/98*. Ramón Sosamontes Herreramorero y otro. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel (énfasis añadido).

<sup>36</sup>Art. 10. Libertad de Expresión. (1.) Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas, sin que pueda haber injerencia de

uno de los fundamentos esenciales de la sociedad democrática y una de las condiciones básicas para su progreso y para la realización de cada individuo. En este sentido, la libertad de expresión no se aplica únicamente en relación con información o ideas que sean recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también respecto de aquellas que puedan ofender, alarmar o disturbar; ya que tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y la apertura ideológica sin las que no existe la sociedad democrática. De esta manera, dicho tribunal europeo ha sostenido que en términos del artículo 10 señalado, las excepciones a la libertad de expresión deben ser analizadas estrictamente, y la necesidad de su restricción debe establecerse de manera convincente.

No sobra decir que en aquel continente existe un ámbito muy estrecho de restricción, y que los límites de la crítica permisible se amplían tratándose de cuestiones relacionadas con el gobierno. En relación con un ciudadano o incluso un político, la existencia del sistema democrático implica que las acciones y omisiones del gobierno deban ser sometidas al escrutinio más severo, no únicamente por parte de las autoridades jurisdiccionales y legislativas, sino también por parte de la opinión pública.<sup>37</sup>

Tampoco el sistema interamericano parecía proclive a limitar las expresiones del legislador en cuanto a sus contenidos. Según la opinión consultiva sustentada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos,

La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también condición *sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes pueden influir sobre la colectividad, puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no esté bien informada no es plenamente libre.<sup>38</sup>

Pareciera entonces que en nuestro continente siguiera hasta hace poco vigente el predominio de una libertad sumamente amplia para la expresión de los legisladores, mientras que el paradigma dominante en Europa pareciera contrastando con una progresión del ámbito de aplicación de la responsabilidad política de los funcionarios y representantes populares. En aquel continente, los privilegios que tradicionalmente se

---

autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa. (2.) El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

<sup>37</sup>Véase por ejemplo: Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Karatas vs. Turquía*, sentencia del 8 de julio de 1999, párrafos 48 y 50.

<sup>38</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La Colegación Obligatoria de Periodistas* (artículos 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos), opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, solicitada por Costa Rica, párrafo 70.

les habían conferido se han reducido de manera sostenida.<sup>39</sup> Tal efecto se debe a que el ciudadano se ha situado, gradualmente, en un plano de mayor cercanía frente a los órganos del Estado.

### *Cambios de rumbo interpretativo en México*

Como ya se dijo, la libertad de expresión reconocida a los legisladores había sido interpretada como un criterio absoluto, que se extendía más allá de las opiniones o los votos emitidos por los legisladores. La garantía de continuidad del órgano justificaba entender un plano intocable a las inmunidades funcionales y personales a favor de los representantes populares.

Como consecuencia del apego a los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte, citados previamente (que parecían incuestionables), los tribunales de las entidades federativas mexicanas reiteraban la lectura absoluta de la inmunidad de los legisladores, a cada nueva oportunidad. Para cualquier juez, todo legislador era intocable. Pero ciertamente, quedaban espacios por definir con mayor precisión respecto de las dos manifestaciones de las inmunidades. Uno de estos espacios se refería al ámbito físico o material en el que este régimen especial debía extenderse. Por su parte, para el ciudadano común se volvió prácticamente imposible imaginar que algún diputado o senador pudiera ser llamado a responder civil o penalmente; y ya no digamos por sus dichos o por sus votos, sino por sus actuaciones (o malas actuaciones) dentro y fuera de su tarea como legisladores. Cabe resaltar la resolución de dos sentencias relacionadas, que emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en años recientes, para entender el replanteamiento que parece recaer en la comprensión de los linderos de las inmunidades de los parlamentarios.

En esta gama de percepciones sobre la posibilidad que detentan los legisladores para expresarse es que podemos situar un litigio iniciado en México por un anterior secretario de Gobernación luego de las elecciones presidenciales de 2006, que generó estas dos sentencias; una en 2010 y otra en 2014.

#### *Amparo directo en revisión 27/2009 (de 22 de febrero de 2010)*

Parafraseando la versión estenográfica de la sesión del Tribunal Pleno de 22 de febrero de 2010, se desprende este cambio de criterio en voz del ministro ponente, Juan Silva Meza, al plantear abiertamente una reversión del criterio predominante, que como decíamos, evitaba a toda costa cuestionar la absoluta libertad de expresión de los legisladores.

Manuel Bartlett Díaz, anterior secretario de Gobernación, ejerció la acción de reparación de daño moral en contra del diputado Germán Martínez Cáceres, fundando

<sup>39</sup>Como ejemplo, el Tribunal Constitucional español resolvió en una sentencia de 1981 que las Asambleas de las Comunidades Autónomas no podían extender el régimen de protección de los diputados y senadores al ámbito de sus representantes a nivel regional (STC 36/1981).



su acción en el hecho de que durante la sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral (de 31 de mayo de 2006), participando como representante del Partido Acción Nacional, el diputado confrontó al ex-secretario, describiéndolo como el *artífice del fraude electoral de 1988*, y también como el *presunto homicida* del periodista Manuel Buendía, en 1984.

El Juez Décimo de lo Civil del Distrito Federal dictó sentencia definitiva, absolviendo al diputado Martínez por considerar que había justificado sus excepciones de ausencia de dolo o malicia efectiva y de falta de acción. Esta sentencia fue apelada por Bartlett.

La Décima Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, al resolver dicha apelación absolvió de nuevo a Martínez, considerando procedente la falta de legitimación pasiva en la causa, al gozar de la inviolabilidad parlamentaria consagrada en el artículo 61 constitucional. Bartlett promovió entonces juicio de amparo directo. Dando razón a sus agravios, el Séptimo Tribunal Colegiado del Primer Circuito determinó que la inviolabilidad parlamentaria no cobraba eficacia por el simple hecho de que Martínez tuviera el cargo de diputado federal al momento de la agresión verbal, por lo que ahora se le podría exigir que demostrara que tales opiniones presuntamente denigratorias habrían sido emitidas en desempeño de una labor legislativa.

Como lo indica la ley de amparo, el tribunal federal devolvió el expediente a la Sala [civil], quien no obstante, en su nueva sentencia, volvió a absolver al diputado Martínez; esta vez, por considerar que Bartlett carecía de legitimación procesal para demandar. Lo anterior, debido a que el carácter de diputado federal de Martínez no podía distinguirse de las calidades de representante del Partido Acción Nacional ante el IFE.

Inconforme, Bartlett interpuso recurso de revisión, que fue atraído por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su resolución. Con base en los artículos 41, 61 y 73 constitucionales, el máximo tribunal del país tendría que pronunciarse sobre la aplicación de la inmunidad parlamentaria.

Contrariando por primera vez las interpretaciones que venían confirmándose sobre la absoluta libertad de expresión de los diputados, la Corte determinó que las expresiones del diputado no eran susceptibles de protección, en los términos literales de la inviolabilidad: "...si bien es cierto un parlamentario se encuentra facultado para intervenir en cualquier debate político, ello no significa que dicha intervención constituye el desempeño de la labor parlamentaria, pues para ello tendría que determinarse, en todo caso, por el contexto y que se trate y por el foro en que se realice, si actúa en ejercicio de las atribuciones del órgano parlamentario o si interviene, como lo haría cualquier ciudadano".

Así, la Corte reconoció que aunque la absoluta libertad del legislador había parecido indiscutible, tenía que imperar al final un cambio en la percepción de la libertad de expresión de los legisladores, estableciendo por primera vez un rango protector (que va de la total protección a la restricción a determinados casos). En suma, se determinó que las expresiones ante el IFE bien podrían ser objeto de un juicio de daño moral. Y si bien no se entró al fondo de la cuestión (sobre la magnitud de las supuestas injurias contra Bartlett), la sentencia de la Suprema Corte ordenó que dicho juicio civil se

podiera llevar a cabo. La segunda sentencia, resuelta cuatro años después, tiene que ver con ese segundo juicio.

*Amparo directo en revisión 284/2011 (de 21 de noviembre de 2012)*

En esta segunda resolución (que fue derivada de la anterior), Germán Martínez fue absuelto del pago de compensación por daño moral por sus dichos contra Manuel Bartlett, debido a que al ser este último funcionario público, debía entenderse sujeto de un grado más profundo de escrutinio que el que debe procurarse por el derecho al honor de un ciudadano común. Este estándar que a partir de ahora asume el derecho mexicano, implica un sistema de protección individual de dos parámetros.

El argumento central de la sentencia descartó por completo el argumento de la inviolabilidad absoluta, y en cambio, se centró en la ponderación entre el derecho al honor y la libertad de expresión. La veracidad o falta de ella, en la expresión analizada por el tribunal, no puede consistir en un ataque a la libertad de información. La veracidad de los contenidos es un elemento limitado a los profesionales de la información. No pasa de ser una opinión emitida dentro del contexto de un debate político.

El quejoso no acreditó el estándar definido por la Corte como “malicia efectiva”. No fue posible determinar que las expresiones analizadas lo fueran para dañar frontalmente a este presunto agredido. De esa forma, la Suprema Corte determinó sin embargo que la dificultad de calificar una injuria o un insulto sobrepasando el derecho a expresarse o a exigir cuentas a los funcionarios y representantes populares planteaba un riesgo de dejar al tribunal la apreciación de un elemento totalmente subjetivo. ¿Dónde terminaría la difamación y empezaría la vejación?

Aunque estas preguntas exceden el objeto de la inviolabilidad de los parlamentarios, la decisión es relevante en la medida en que determinó que la libertad de expresión debe permanecer en una posición preferente en tanto se ejerza en conexión con un asunto de interés general, como la discusión en el Consejo General del IFE. Es sobre este último punto en donde existen elementos que de nuevo se ligan con el análisis de la inviolabilidad de los parlamentarios.<sup>40</sup> De esta manera, se determinó por primera vez que la autonomía de órganos constitucionales (como el IFE) no debe entenderse como equiparable a la inviolabilidad de los legisladores.

Entonces, la Corte concluyó que la función del representante del Congreso y de los partidos ante el Consejo General del IFE no tiene carácter legislativo sino administrativo; se entendía como revocado lo resuelto por la Sala [civil] del Tribunal del DF en el toca de apelación 922/2007/5, donde se afirmaba que “el demandado emitió opiniones en su calidad de diputado federal”. De esta suerte, quedó determinado que la inviolabilidad no llega hasta allá. Si un diputado o senador ocupa un asiento en el referido Consejo General, en ese momento, debe entenderse que forma parte de otro colegio, de una asamblea que no es ni la Cámara de Diputados ni el Senado. El Con-

<sup>40</sup>Dado que en el Consejo General del IFE los representantes de los partidos y/o los del Congreso tienen voz pero no voto, una opinión parlamentaria o partidista no puede invadir la esfera administrativa de las decisiones del IFE. En nuestro orden constitucional, la presencia de estos representantes fue establecida en el artículo 41 con el propósito de informar a los ciudadanos que fungen como Consejeros y que tienen derecho a votar.

sejo General del IFE es un foro ciudadano. Y aunque la realidad lo ha convertido en un foro político-partidista, los partidos no pueden utilizar este foro para hacer proselitismo ni capitalizar políticamente el espacio mediático.

\* \* \*

El viraje en que se inscribió nuestra Suprema Corte tras las dos resoluciones aludidas (que más bien puede plantearse como resultado de una evolución jurisdiccional normal) surge al menos de dos situaciones que se anuncian como procesos con explicaciones propias, unos distantes de la actualidad y otros, más bien recientes.

Primero, de la voluntad constitucional heredada de la Revolución Francesa consistente en hacer efectivo el principio de igualdad de todos ante la ley; y en segundo lugar, al reposicionamiento del centro de gravedad del derecho internacional e interno, que se desplazan desde el Estado hacia el individuo (lo cual da muestra de un Soberano que devuelve poder al ciudadano, que como sujeto de derechos amplía gradualmente su ámbito de actuación). La responsabilidad civil y penal a la que pueden estar sometidos los ciudadanos, los representantes populares y los funcionarios públicos tiende a acercarse.<sup>41</sup> En conclusión, las democracias tienden a restringir el ámbito de las inmunidades personales, evitando que el legislador pretenda confundir la inviolabilidad con un espacio de impunidad, en tanto refuerzan el ámbito de las inmunidades funcionales o materiales en beneficio de la libre expresión de los legisladores, de reafirmar el sentido de sus votos y de contribuir al funcionamiento adecuado del órgano representativo.

<sup>41</sup>Genevieve Giudicelli, "Justice pénale et décisions politiques", *Revue de Science Criminelle et de droit pénal comparé*, núm. 2, junio 2003, pp. 247-249.



## Introducción

En la medida en que los máximos tribunales se convierten en actores políticos protagónicos la designación de sus miembros pasa a ser un acontecimiento público, y México no es la excepción.

Justamente, debido a la relevancia política de estos tribunales, la forma de elección de los ministros ha recibido atención académica también. Existe consenso en afirmar que el proceso de designación de los ministros de los máximos tribunales tiene especial relevancia para comprender el comportamiento de los mismos, y sobre todo sus formas de relación con los otros poderes y la sociedad.

La designación de los miembros de los máximos tribunales es un mecanismo de control ex ante de estos órganos; una manera de reclutar a personas alineadas con las agendas de quiénes designan.

El análisis comparado permite identificar diferentes modelos de nominación y designación. Algunos otorgan máxima libertad al Poder Ejecutivo para la designación de los ministros; otros lo restringen a través de designaciones encargadas a organismos meritocráticos o bien son definidas a través del voto popular. Entre estas opciones encontramos diferentes combinaciones de participación de poderes políticos o técnicos con mayor o menor formalización de la vigilancia pública.

Sin embargo, más allá del valor expresivo de estas formas de designación acerca de la concepción del poder y la justicia en un orden político, está claro que es el contexto político y social el que dota de contenido a estos diseños. No es lo mismo elegir ministros en un contexto autoritario con concentración política, que hacerlo en uno democrático con un espacio político frag-

## Sumario

Introducción . . . . .	1051
Comprender los procesos de designación de ministros. . . . .	1052
La designación de ministros en un sistema autoritario en la transición a la democracia y en la postransición . . . . .	1055
La evolución de los mecanismos de designación . . . . .	1056
Conclusiones. . . . .	1063
Bibliografía . . . . .	1064

mentado. El caso de México desde 1917 hasta nuestros días es ilustrativo porque ha pasado de ser un régimen autoritario a una democracia electoral.

En este estudio se considerará la forma de nominación y designación de los ministros et resultado de las necesidades del régimen político en diferentes momentos. Se presentan los diferentes modelos de designación de los ministros a lo largo de los cambios en el régimen, desde la entrada en vigor de la Constitución de 1917 hasta la última reforma en la materia que tuvo lugar en 1994. Se planteará que el modelo de designación de ministros vigentes es un resabio del proceso de liberalización política durante el gobierno autoritario pero que no se adapta a los requerimientos del proceso político democrático, en la medida en que otorga al presidente capacidad para manejar las temáticas de candidatos y la última palabra en caso de disidencia, y no contempla mecanismos de consulta institucionalizados con la sociedad.

Este estudio se estructura como sigue: en primer lugar, se hará una revisión de las diferentes formas de designación de ministros y los debates relacionados con el tema; en segundo, lugar se presentarán las dimensiones de análisis del proceso de designación de acuerdo con la revisión de literatura y los sistemas clasificatorios presentados; en tercer lugar, se realizará una revisión de los mecanismos de designación de ministros del máximo tribunal desde 1917 hasta hoy; en cuarto, a su adecuación a los cambios en el régimen político, y finalmente, se presentarán las conclusiones derivadas del análisis.

## Comprender los procesos de designación de ministros

Los procesos de designación de los miembros de los máximos tribunales ha recibido atención en el campo de la ciencia política y la teoría política. Mientras que en la primera la aproximación es positiva, los trabajos abordan las diferencias que existen entre los mecanismos de selección en diferentes países, la disputa entre poderes por la selección de los postulantes, los mecanismos informales para mantener una corte acorde, etcétera; en la segunda, las preocupaciones son normativas, y responden a la pregunta: ¿cuál es el mejor sistema de designación de acuerdo a los valores y principios que se quieren garantizar? Por ejemplo; la democracia, los derechos de ciudadanos, la descentralización del poder, etcétera.

Desde esta perspectiva, que es la que se adopta en este estudio, se asume que, cuando los procesos de designación son políticos o a través del voto popular, éstos suponen un juego político intenso entre las partes intervinientes. En pocas palabras, es un proceso político que implica negociación entre partes y que busca la selección de un candidato que mejor represente los requerimientos de la agenda de quién designa en un determinado momento. Dado que en México desde 1917 han predominado mecanismos de nominación y designación políticos, nos concentraremos en las particularidades de éstos.

En todos estos casos se considera el proceso de designación política de los ministros como uno en el cual lo que está en juego es la capacidad de control *ex ante* del

máximo tribunal,<sup>1</sup> (Brinks, 2009), proceso que por su importancia supone un alto grado de disputa respecto de a quién se nomina y posteriormente cómo se los designa (Epstein y Segal, 2005). Esta modalidad de control puede ser vista como un mecanismo de reducción de riesgos y costos ex post, como la destitución de ministros a través de juicios políticos.

Es un proceso en el que se determina quiénes serán los máximos jueces de un país, sus preferencias y perfil. Sin embargo, las reglas para articular este mecanismo de control no pueden comprenderse a cabalidad sin tomar en cuenta las necesidades del sistema y el lugar que ocupa el máximo tribunal de justicia en éste.

Numerosa literatura se ha concentrado en el análisis de la política formal e informal en el proceso de selección en los Estados Unidos (Binder y Maltzman, 2009); sin embargo, la importancia que han adquirido los poderes judiciales a nivel mundial ha llevado a extender la preocupación por el tema a otros tipos de regímenes políticos e incluso a democracias menos estables y con otros diseños institucionales (Clark, 2010; Hirschl, 2009; Llanos y Schibber, 2008; Montoya, 2013).

Desde una perspectiva positiva, además del interés por las reglas de designación y nominación, se asume que la manera en que ésta opera depende del contexto político, autoritario o democrático, y en específico del grado de fragmentación y de las necesidades en diferentes momentos.

Si bien en funcionamiento de los poderes judiciales en las nuevas democracias ha recibido atención creciente, el rol de estas instituciones en regímenes autoritarios ha sido un nuevo foco de atención (Ginsburg y Moustafa, 2008; Schedler, 2010). En ambos casos, el supuesto de partida es que las cortes son actores importantes en diferentes tipos de regímenes, dejando de lado la asunción de que en regímenes autoritarios o en democracias “iliberales” estas instituciones son una extensión mecánica de las preferencias del gobierno. En América Latina, los casos de Chile, Argentina y Brasil durante dictaduras militares son un ejemplo del rol que pueden asumir los máximos tribunales en estos regímenes y la importancia de los procesos de designación de sus miembros (Hilbink, 2007; Iaryczower, Spiller, y Tommasi, 2002), o México (Magaloni, Beatriz, 2008) han recibido atención y a partir de los mismos se han desplegado diferentes explicaciones.

Más allá de estos matices el mecanismo de selección de ministros del máximo tribunal se considera central en la medida en que existe la expectativa de que permitirán seleccionar a los jueces “adecuados” para las necesidades del régimen. El disciplinar a la burocracia, la legitimidad, el control de las élites, etcétera, en los regímenes autoritarios (Ginsburg y Moustafa, 2008) o resolución de diferentes conflictos entre diferentes actores en regímenes políticos pluralistas.

En contextos de democracias iliberales, de regímenes autoritarios, así como de democracias recientes, los sistemas de selección de ministros han recibido atención. La referencia a mecanismos informales para incidir en la selección, como por ejemplo;

<sup>1</sup>D. M. Brinks, “Faithful Servants of the Regime-The Brazilian Constitutional Court’s Role under the 1988 Constitution”, en *APSA 2009, Toronto Meeting Paper*.

el aumento del número de miembros del tribunal, su disolución o bien la manipulación de la postulación de candidatos constituyen algunas de las prácticas que se han atendido (Chavez, 2004).

Este grupo de estudios en general analiza el juego político entre el presidente y los poderes políticos involucrados en los nombramientos, así como el grado de fragmentación política. En primer lugar, se toman en cuenta los poderes del presidente para lograr que el candidato nominado sea electo, por ejemplo; contar con la mayoría legislativa necesaria, o con el liderazgo de las comisiones adecuadas, y por otra parte la capacidad de negociación con los partidos de oposición respecto de los puestos en disputa (Llanos y Schibber, 2008).

Por su parte, desde los estudios normativos la principal preocupación ha estado vinculada con el tipo de métodos de designación y evaluación de acuerdo con parámetros normativos, como por ejemplo; su contribución a la rendición de cuentas o el grado de autonomía que garantizan. Son estudios que de alguna manera buscan reflejar la diversidad de modelos existentes y realizar una evaluación de los mismos de acuerdo con el grado de diversidad de actores intervinientes en el proceso y el tipo de diálogo entre las instancias que proponen.

En este sentido, siguiendo a Linares (Linares, 2008) encontramos diferentes modalidades, que van desde la elección política hasta el concurso meritocrático pasando por la elección popular. Cada una de estas modalidades supone no sólo opciones respecto de los grados de independencia deseables en un juez de máxima instancia, sino también una opción por determinadas formas de rendición de cuentas. De acuerdo con esta perspectiva el mejor método de selección, desde el punto de vista democrático, es el que combina la máxima independencia con la máxima rendición de cuentas a la ciudadanía.

La designación por concurso es positiva en cuanto a la independencia pero negativa en cuanto a la rendición de cuentas ciudadana. Mientras un juez seleccionado por sus méritos de manera “objetiva” no tiene necesariamente lazos de favores en la medida en que son elegidos por su capacidad. Esto no necesariamente supone rendición de cuentas ciudadana en la medida en que sólo valora un criterio: el mérito, pero no otros como la filosofía judicial, la ideología política, la trayectoria profesional, las virtudes judiciales, el género, etcétera.

La designación popular por su parte, es un método que maximiza la rendición de cuentas ciudadana, pero minimiza la independencia en la medida en que hace depender las decisiones de cierto grado de representatividad de la voluntad popular.

Finalmente, la designación política hace referencia a los mecanismos de elección de jueces en los que intervienen uno o más órganos representativos, como en el caso de México o Argentina, el Poder Ejecutivo y el Senado. En este proceso de selección, la designación puede depender de una sola instancia: el Congreso, o de dos instancias: el Poder Ejecutivo y el Congreso. En cada uno de estos casos los grados de independencia y rendición de cuentas dependerán de la distribución del poder político en el Congreso, y su alineación respecto del partido del presidente, por una parte; y por la otra, de la cantidad de magistrados que se designen al mismo tiempo.



Adicionalmente, es importante destacar que existen formas híbridas, en las que se prevé la de participación de la sociedad en los procesos de nominación o en los de designación. Entre los primeros la presentación de las candidaturas para escuchar las objeciones por parte de la sociedad civil es una modalidad adoptada en Argentina desde 2003. Por otra parte, la participación de la sociedad civil a través de la elaboración de preguntas en el proceso de designación también es un mecanismo utilizado.

Luego de esta revisión es claro que, más allá del enfoque, estos mecanismos están profundamente politizados en la medida en que, independientemente de las características del sistema político, los máximos tribunales ejercen una función política que no puede desconocerse. La existencia de una separación entre la instancia que nombra y la que designa no puede soslayarse y abre el espacio a múltiples conflictos, disensos y negociaciones.

En este sentido, los mecanismos de selección de los jueces pueden considerarse como formas de control ex ante a fin de lograr la alineación de las posiciones de éstos con la de quienes los designaron. Es en este sentido que adquieren importancia tanto las reglas formales como las informales que operan en los procesos de designación que, como ya se plantearán, son sin lugar a dudas un espacio en el que el nivel de fragmentación política importa.

Desde el punto de vista normativo, por su parte, se pueden identificar una diversidad de modelos que combinan de manera variada la tensión entre la aspiración de independencia y la de rendición de cuentas por parte de los miembros de los máximos tribunales. En función de estos modelos se caracterizará a los ministros de la Suprema Corte de Justicia mexicanos en los diferentes momentos del sistema político entre 1917 y la actualidad.

A continuación se presentarán las categorías a partir de las cuales se analizarán las modificaciones del proceso de designación en México en relación con los cambios en el sistema político.

### La designación de ministros en un sistema autoritario en la transición a la democracia y en la postransición

De acuerdo con los objetivos de este estudio, dos son las categorías de análisis principales: modificación de los mecanismos de nominación y designación de los miembros de la Suprema Corte de Justicia (SCJ) en México y cambios en el sistema político.

Respecto de la primera categoría se tomarán en cuenta los diferentes modelos de nominación y designación que se han presentado entre 1997 y 2016. A fin de definir los modelos se tomará como parámetro la distinción realizada por (Linares, 2008) acerca de los diferentes métodos de designación y nominación. Como veremos, lo que observamos en México son variaciones sobre el modelo de designación política en diferentes contextos políticos.

La segunda categoría es la que hace referencia al sistema político mexicano. De acuerdo con esta perspectiva en México tuvieron lugar dos regímenes políticos: uno autoritario resultado del proceso político posterior a la Revolución Mexicana y uno democrático cuyo punto de partida se considera la alternancia política de 2000 (Valdés Ugalde,

2010), a través de un proceso considerado de transición democrática el que se considera que la reforma política de 1977 estuvo orientada a aumentar el pluralismo en el sistema político.

Como se podrá observar a continuación, la totalidad de las reformas concernientes a la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia tuvieron lugar durante el periodo autoritario o el proceso de transición democrática.

Existe acuerdo en identificar que, con posterioridad a la Revolución Mexicana, el régimen autoritario en México tuvo varios periodos: el conocido como régimen de la Revolución Mexicana, que se extendió entre 1920 y 1940, que inicia con el levantamiento militar de Álvaro Obregón y finaliza con la incorporación de las organizaciones sociales al partido oficial al final del gobierno de Lázaro Cárdenas; el periodo post-revolucionario que inicia en 1940 en que se prioriza el crecimiento económico por sobre la equidad y se consolida la centralidad del partido hegemónico alineado con el presidente; un periodo de liberalización política y económica a partir de finales de la década de los años setenta y principios de los 80 y finalmente el periodo democrático posterior a 2000 (Meyer, 1998; Meyer, Segovia, & Lajous, 1978).

Como veremos en el próximo apartado, la mayor parte de las reformas a los procesos de nominación y designación de los miembros de la Suprema Corte de Justicia tuvieron lugar durante el régimen autoritario o en el periodo de transición a la democracia. Si asumimos con los estudiosos de los regímenes autoritarios que una de las principales dinámicas políticas está vinculada con el control de la élites del régimen y el rol de las cortes con la resolución de conflictos individuales de las personas, la legitimación del régimen y el equilibrio entre las élites, entonces deberíamos esperar que la designación de los miembros de la Suprema Corte de Justicia se ajuste a este rasgo, otorgando al presidente un lugar central en el proceso. A continuación se analiza la evolución de los mecanismos de designación en México.

### La evolución de los mecanismos de designación

En este apartado se realiza el rastreo de la evolución de los mecanismos de selección y nominación. Para esto se hará una revisión de la redacción original y las reformas de los artículos 95 y 96 constitucionales. El primero referente a los requisitos para ser miembro de la Suprema Corte de Justicia en el país y el segundo el procedimiento establecido de nominación. Es interesante notar que estos artículos tuvieron dos reformas a su redacción original; una en el periodo de la Revolución, tal como lo hemos denominado y otra en el periodo de transición a la democracia.

#### *¿Quiénes pueden ser ministros?*

Los requisitos para ser miembro del máximo tribunal no han cambiado significativamente en los casi 100 años de promulgada la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos. No obstante, las modificaciones realizadas estuvieron orientadas a reforzar la experiencia profesional y el distanciamiento de los nominados de actividades políticas inmediatas, a fin de avanzar en el establecimiento de fronteras más claras entre las funciones jurídicas y las políticas al interior del gobierno.

El perfil buscado, en consonancia con el de muchos otros países, incluye un requisito de nacionalidad, uno de edad, uno de profesión, uno de reputación y uno de residencia. Más recientemente se ha integrado un requisito de no vinculación inmediata con cargos políticos, consonante con los objetivos buscados en 1994 de constituir a la Suprema Corte de Justicia en árbitro de los conflictos políticos del país, y la preferencia por una trayectoria judicial o jurídicas destacadas.

El requisito de *nacionalidad* se ha mantenido en el tiempo y estipula como condición el ser mexicano por nacimiento y tener pleno ejercicio de los derechos políticos y sociales.

El requisito de *edad* ha tenido modificaciones aunque siempre se estableció un piso de 35 años. No obstante, en la reforma de 1934 se estableció un techo de 65 años para la elección; condición que se modificó para volver a la intención original en 1994.

El requisito de *profesión* ha tenido cambios, aunque el denominador común es la necesidad de ser abogado, y lo que se ha modificado es la experiencia necesaria. La tendencia en este caso ha sido hacia la exigencia de una mayor experiencia en la profesión legal para ocupar un puesto en el máximo tribunal. Mientras que en la reforma de 1934 se requerían 5 años de experiencia en la de 1994 se requieren 10.

El requisito de *residencia* pone como condición un número de años de estadía continuada en el país. Este requisito originalmente de 5 años, con la única excepción de haber prestado servicio a la República por un tiempo menor de 6 meses, se redujo en 1994 a dos años sin ningún tipo de excepción. Es interesante notar que el incumplimiento de este requisito por haberse desempeñado como embajador en los Estados Unidos, además de otras razones, se esgrimió frente a la nominación y designación de actual ministro Eduardo Medina Mora en 2014.

El requisito de *reputación* se ha mantenido vigente vinculándolo con la ausencia de causas penales de más de un año de prisión, excepto en los casos en que se tratara de fraude, robo, falsificación o abuso de confianza, los cuales se consideran motivo de inhabilitación.

Por último, no puede dejar de destacarse que en la última reforma en la materia se adicionó un párrafo de la mayor importancia, en la medida en que establece preferencia por dos tipos de trayectorias en los ministros: haber servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia, preferencia que se relaciona directamente con una preferencia por miembros del propio Poder Judicial; y “la honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica” (art. 95),<sup>2</sup> lo cual hace referencia, de manera difusa, al perfil de candidato externo al Poder Judicial al que se apunta.

<sup>2</sup>El art. 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece: “Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.”

Esta condición también ha sido motivo de debate en las últimas tres nominaciones en las que resultaron electos dos ministros externos al Poder Judicial (Eduardo Medina Mora y Javier Laynez) y una de carrera judicial (Norma Piña). En el caso de la designación del ministro Medina Mora, la discusión estuvo vinculada con los antecedentes profesionales en la actividad jurídica. Por su parte, en la designación de los ministros que ocuparon los lugares de Olga Sánchez Cordero y Juan Silva Mesa, no sólo estuvo vinculada con la trayectoria profesional (la campaña #Una Corte sin Cuotas ni Cuates<sup>3</sup> es un ejemplo de ello), sino también desde el Poder Judicial se tomó esta referencia constitucional para impulsar la designación de personas de carrera judicial. En un posicionamiento atípico, por ejemplo, la Asociación Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación solicitó al presidente de la República considera en la integración de las ternas de candidatos a “personas que preferentemente hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia, lo que es fundamental en este momento histórico” antes que personas que destaquen por su influencia política.<sup>4</sup>

Si bien en los últimos años es sabido informalmente que unas de las principales tensiones respecto de la nominación está vinculada con la trayectoria judicial o no, y la influencia que pueda ejercer la Suprema Corte de Justicia en el proceso de conformación de la ternas, es de esperar que, dado el grado de visibilidad que adquieran estas disputas acerca de quién tiene mayor influencia en la nominación, se incrementen.

En este sentido, especial mención merece la discusión acerca de la incorporación de una cuota de género en la conformación de la Suprema Corte de Justicia. Es interesante notar que si bien no han sido aprobadas existen iniciativas parlamentarias para incorporar una medida de acción afirmativa a favor de las mujeres en la composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Desde 2009 se registran cinco iniciativas parlamentarias (un punto de acuerdo y cuatro propuestas de reforma constitucional) orientadas a garantizar la participación de las mujeres en el máximo tribunal (Quero, Dalila, 2014). Es interesante puntualizar que estas iniciativas fueron impulsadas por representantes mujeres del Partido Acción Nacional, Partido Nueva Alianza, Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática, pero ninguna ha sido aprobada.

Habiendo analizado los requisitos para la nominación, a continuación se analizarán los correspondientes al proceso de nominación y selección.

### *Nominación y selección de Ministros de la Suprema Corte de Justicia*

En el apartado anterior se ha prestado atención a la evolución de los requisitos para poder ser designado ministro de la Suprema Corte de Justicia. Aquí el foco estará

<sup>3</sup>Javier Corral, “Por una corte sin cuotas ni cuates”, *El Universal*, 13/10/2015, en <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/javier-corral/nacion/2015/10/13/por-una-corte-sin-cuotas-ni-cuates>

<sup>4</sup>Aristegui noticias, “Candidatos a Ministros de la SCJ deben tener trayectoria judicial: Jueces y magistrados a EPN”, *El Universal*, 29/09/2015, en <http://aristeguinoticias.com/2909/mexico/candidatos-a-ministros-de-scnj-deben-tener-trayectoria-judicial-magistrados-y-jueces-a-epn/>.

puesto en los mecanismos de nominación y de designación de los candidatos. De acuerdo con la clasificación de (Linares, 2008), en México se han presentado variaciones del modelo de designación política. No obstante, en 1928 se observa un cambio radical en el modelo. La redacción original de la constitución de 1917 establecía:

Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurran cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados, en la forma que disponga la ley local respectiva.

Si no se obtuviere mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos.<sup>5</sup>

De acuerdo con él, la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia era una facultad del Congreso constituido en Colegio electoral, a partir de nominaciones de candidatos realizadas por las legislaturas de los estados.

La modalidad adoptada otorgaba las facultades al Poder Legislativo, y desplazaba del proceso de selección al Ejecutivo. De esta manera, México se distanciaba del modelo de nominación y selección de los Estados Unidos, en el cual nombra el presidente y designa el Senado, modelo que fue adoptado en otros países de la región, como por ejemplo, Argentina.

Es interesante notar que la discusión durante el Congreso Constituyente de 1917 se concentró entre quienes defendían la elección popular de los miembros del máximo tribunal y quienes por su parte proponían un método indirecto de selección que fue el que prevaleció (Cossío, 2001).

Sin embargo, poco más de una década después, en 1928, el modelo cambió radicalmente, otorgando la facultad de nominación al Poder Ejecutivo, y la de designación al Senado de la República.

Es importante mencionar en este caso que la redacción del texto constitucional también desarrolla reglas precisas de decisión en caso de que el Senado no aprobara la nominación en un tiempo prudencial.<sup>6</sup> Establecía un sistema de incentivos para no

<sup>5</sup>Véase <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.

<sup>6</sup>Art. 96. "Los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte, serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, la que otorgará o negará esa aprobación, dentro del improrrogable término de diez días. Si la Cámara no resolviere dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación del Senado, no podrán tomar posesión los Ministros de la Suprema Corte nombrados por el Presidente de la República. En el caso de que la Cámara de Senadores no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Presidente de la República hará un tercer nombramiento que surtirá sus efectos desde luego, como provisional, y que será sometido a la aprobación de dicha Cámara, en el siguiente periodo ordinario de sesiones. En este periodo de sesiones, dentro de los primeros diez días, el Senado deberá aprobar o reprobar el nombramiento y si lo aprueba o nada resuelve, el Ministro nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo. Si el Senado desecha el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones el Ministro provisional, y el Presidente de la República someterá nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos señalados." (Reforma constitucional 20 de agosto de 1928), disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.

demorar las designaciones en la medida en que establecía un plazo de 10 días para su consideración y, por otra parte, establecía la necesidad de la aprobación del Senado para designar a un ministro.

En el diseño tal como estuvo planteado es notorio que la última palabra la tenía el Senado, al punto de poder revocar un nombramiento provisional realizado por el presidente.

La última reforma constitucional de 1994,<sup>7</sup> mantiene el esquema anterior aunque fortalece la posición del Ejecutivo tanto en el proceso de nominación como en el de designación. En relación con la nominación, establece que el Poder Ejecutivo debe presentar una terna de candidatos al máximo tribunal. Por su parte, el Senado debe designar a alguno de los nominados previa comparecencia de los mismos, en un plazo de 30 días por mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes. Si rechazara la terna, el presidente debe enviar una segunda, y en caso de volver a rechazarla el presidente designará a uno de los integrantes.

Esta modalidad de elección de ministros ha sido cuestionada recientemente. Por una parte, la nominación en ternas ha recibido críticas porque lleva al presidente a conformar ternas en que claramente destaca el favorito, por lo que los márgenes de decisión del Senado se restringen y, por otra parte, se ha criticado la necesidad de contactos políticos de los nominados con el Senado para tener posibilidades de elección (Elizondo Mayer-Serra y Magaloni, 2010).

En pocas palabras, los procesos de nominación y designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia, muestran un cambio relevante en la concepción de distribución del poder a favor del Ejecutivo, lo que se agudizó en la reforma de 1994.

A continuación se hará referencia al contexto político en el que tuvieron lugar estas reformas constitucionales.

### *La Suprema Corte de Justicia en el autoritarismo y en la democracia*

Los estudios sobre política judicial son claros al señalar que los procesos de nominación y designación de los miembros de los máximos tribunales implican un intenso juego político tanto en regímenes autoritarios como en los democráticos.

Las reformas reseñadas dan cuenta de esto. Estrictamente hablando los requisitos y modelos de nominación y selección de aspirantes a la Suprema Corte de Justicia fueron ajustados durante el régimen autoritario, que fueron los que tuvieron lugar entre 1917 y

<sup>7</sup>Art. 96 “Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República. En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.” Reforma constitucional del 31-12-1994, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.

1994. Sin embargo, las mismas reflejan las necesidades de diferentes momentos del régimen autoritario. En lo que sigue se dará cuenta de la relación entre los momentos políticos y las reformas al proceso de selección de los miembros del máximo tribunal.

La Constitución de 1917 es el resultado de la Revolución Mexicana y permitió estabilizar las diferencias entre las diferentes facciones de ésta. No resulta extraño, en este sentido, que el poder de nominación y designación descansan en órganos legislativos, federales y locales. La designación de ministros es una función del pacto federal y de la representación política en las cámaras del Congreso.

No obstante, cuando el régimen de la Revolución Mexicana comienza a operar con la primera insurrección militar triunfante; la de Álvaro Obregón, la modalidad de designación de miembros del máximo tribunal cambia radicalmente. Es notable la transferencia del poder al Ejecutivo con anuencia del Senado, en un momento en que se consolida la figura del presidente por sobre la del Poder Legislativo.

Es interesante notar que este modelo es el que sobrevive durante todo el periodo post-revolucionario en el momento de auge del presidencialismo de partido hegemónico. En el momento en que el presidente se convirtió en jefe del partido hegemónico y que este último, a su vez, incorporó a las principales organizaciones sociales la función de la Suprema Corte de Justicia, por supuesto, no fue la de dirimir conflictos políticos. Éstos se dirimían a través de otros canales, pero el máximo tribunal operó como espacio para incorporar a miembros de la élite y disciplinar a las instancias inferiores del Poder Judicial y de la burocracia (Ginsburg y Moustafa, 2008; Magaloni, Beatriz, 2008). Es claro en esa época en que las fronteras entre la política y la justicia eran difusas, que los miembros del máximo tribunal fueran políticos. Es notable durante esta época la movilidad de los miembros de la Suprema Corte de Justicia hacia cargos políticos. Como sostuvo José Ramón Cossío, ser miembro de la Suprema Corte de Justicia no implicaba el cierre de una carrera jurídica, sino un escalón en la carrera política (Cossío Díaz, 1996).

Esta modalidad de selección en un contexto político en el que el partido hegemónico dominaba los poderes del Estado y las principales organizaciones, en que no existía fragmentación política, sino facciones al interior del partido dominante, operó como una forma de integrar a diferentes grupos de la élite, que a su vez organizaban las instancias inferiores del Poder Judicial federal a través de la designación directa de los jueces y magistrados de los tribunales inferiores.

De esta manera la Corte operó como el vértice de un sistema de control de las instancias inferiores del Poder Judicial en el que se garantizó su lealtad con el régimen. Estas instancias inferiores y la propia Suprema Corte de Justicia, a través del amparo, por su parte, operaban como un mecanismo de monitoreo de la burocracia estatal.

En este marco, en la medida en que la Suprema Corte de Justicia opera como una instancia del régimen de partido hegemónico, cuando éste necesitó modificar la composición del máximo tribunal lo hizo, y realizó designaciones de integrantes cercanos al proyecto político que encarnaban los presidentes en los diferentes momentos. Por ejemplo, el presidente Lázaro Cárdenas cesó a los miembros de la Suprema Corte de Justicia anteriores, lo que se repitió en 1944 durante la presidencia de Manuel Ávila Camacho y lo mismo hizo el presidente Ernesto Zedillo en 1994 (Cossío, 2001). Es



interesante observar que a pesar de contar con amplias facultades para cada uno de estos presidentes —que representaron un proyecto político diferente para el país—, el contar con una Suprema Corte de Justicia alineada a sus objetivos fue tan relevante que buscaron los mecanismos para ello. Este interés da cuenta de la importancia del rol ejercido por esta instancia en el orden político autoritario.

Asumiendo las particularidades de la política judicial en regímenes autoritarios podemos señalar que la designación de los ministros de la SCJ fue un proceso de incorporación de miembros de las élites y de mantenimiento de un balance entre los diferentes grupos, por ejemplo los militares.

Por último, la reforma de 1994 se produce en un momento político y judicial diferentes. Se requiere diseñar una Suprema Corte de Justicia funcional al incremento de la pluralidad política.

En 1977, con las reformas políticas orientadas a incorporar a la oposición en el Congreso, se inicia un proceso de liberalización política y transición que terminaría con la alternancia en 2000. Durante este periodo se construyó una institucionalidad electoral independiente para garantizar la confianza en el proceso electoral y nuevas reglas electorales que favorecieron la pluralización de la representación política en el país (Merino y Valenzuela, 2003).

Por su parte, la crisis económica de 1982 llevó aparejado un cambio de modelo económico hacia uno consistente con la liberalización económica y en este sentido, desde el gobierno de Miguel de la Madrid, comenzó un proceso de fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia como signo de certeza jurídica para atraer inversiones al país.

En este contexto no es de extrañar la reforma impulsada por el presidente Ernesto Zedillo en 1994, ya que a través de ella no sólo buscó legitimidad política (Oseguera, 2009), sino también conformar una corte que operara como árbitro del conflicto político ante el incremento la pluralidad política en el país, sobre todo a nivel local (Ansolabehere, 2007). El cambio en los términos del mandato (15 años), en la modalidad de nominación, de selección y en el perfil de ministro buscado, dan cuenta de la necesidad de construir una corte que operara como árbitro confiable para resolver el conflicto político entre la federación y los gobiernos locales en un entorno en el que partidos diferentes al oficial comenzaron a ganar elecciones (Elizondo Mayer-Serra y Magaloni, 2010). Función que rápidamente comenzó a cumplir, como muestra el incremento en las controversias constitucionales entre la federación y los estados y entre éstos y sus municipios. Según datos arrojados por el índice de controversias constitucionales de la Suprema Corte de Justicia, entre el 01-01-95 y el 31-12-2000 se resolvieron 145.

En un contexto de mayor fragmentación política, las decisiones de la Suprema Corte de Justicia, en su nueva composición, también comenzaron a ser menos favorables para el Poder Ejecutivo (Ríos-Figueroa, 2007).

Sin embargo, con posterioridad a la alternancia política, en un contexto político fragmentado, no se han modificado el perfil de los ministros ni los mecanismos de designación. Cabe preguntarse si el diseño actual se ajusta a los requerimientos de un régimen político democrático y las condiciones de independencia y rendición de cuentas operan como principios del adecuado funcionamiento judicial.



## *La nominación y designación de candidatos en un contexto democrático*

Con la alternancia política del 2000 existe consenso en señalar que México se ha convertido en una democracia electoral, nos obstante las serias dificultades que vive en materia de derechos humanos, de impunidad, de corrupción, de seguridad, etcétera.

Sin embargo, el mecanismo de designación de ministros favorece inercias, como por ejemplo, el poder del presidente, o la preferencia a jueces de carrera para ocupar el cargo, que no toman en cuenta en el diseño el monitoreo de la sociedad civil, o el lugar de la academia jurídica o de los foros profesionales de abogados.

El proceso en un contexto de fragmentación política en el que el presidente no cuenta con la mayoría absoluta del Senado deriva en una transferencia del poder del presidente al Senado y a la distribución de las vacantes entre partidos. Si bien esto no debería sorprender porque el proceso de designación es eminentemente político, la ausencia de monitoreo de la sociedad civil, la ausencia de instancias deliberativas pre nominación y los procesos de designación constituyen una asignatura pendiente en materia de designación de ministros.

En pocas palabras, como mecanismo de control ex ante el proceso de designación de ministros favorece la elección de miembros cercanos a la élite política tanto internos como externos al Poder Judicial. Este proceso, sin embargo, en los últimos años ha conllevado un mayor debate público.

En 2015 se retiraron los últimos dos ministros de la Suprema Corte de Justicia del periodo de transición. Actualmente todos los miembros del máximo tribunal han sido designados en la época post alternancia. Quizás es momento de pensar cuál sería el mejor procedimiento de nominación y designación en la época democrática. Sin dejar de reconocer el carácter político del proceso, la gran ausente aquí es la sociedad civil, tanto en su forma de organizaciones, de academia o de organismos profesionales.

## Conclusiones

La designación de los ministros de los máximos tribunales, salvo contadas excepciones, es un proceso político. Intervienen órganos políticos y las nominaciones y designaciones suponen un juego político específico, cabildeo, adecuación del perfil a la agenda del gobierno, etcétera. Esto no es novedad, y México no es la excepción.

Con el aumento de la relevancia política de las cortes supremas esta situación adquiere una visibilidad y un grado de debate público sin precedentes. Sin embargo, los mecanismos de elección de miembros del máximo tribunal tienen una funcionalidad política, por ello no se los puede disociar de los regímenes y contextos políticos.

Los requisitos de nominación y los procesos de nominación y designación expresan estas necesidades. No es casual que en México los artículos constitucionales relativos a este proceso se hayan modificado en la etapa revolucionaria y de transición democrática del régimen de manera tal que el perfil de los miembros del tribunal se ajusta-

ra a las necesidades de la agenda política. El cuadro que se presenta a continuación resume esta tendencia:

	CONSTITUCIÓN DE 1917	PERIODO REVOLUCIONARIO	TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA
Perfil	Abogado Buena reputación	Abogado con experiencia Buena reputación	Abogado con más experiencia Buena reputación Separación de la actividad política un año antes  Preferencia por trayectoria judicial o en la profesión jurídica
Nominación	Un candidato por cada una de las legislaturas de los estados	Un candidato por parte del presidente de la República.	Una terna propuesta por el presidente de la República
Selección	Congreso de la Unión como Colegio Electoral por mayoría	Senado de la República Última palabra Senado de la República	Senado de la República por 2/3 de los miembros presentes Última palabra presidente de la República

*Fuente:* Elaboración propia.

Los procesos de nominación y selección recientes han sido excepcionales en términos de debate público promovido por colectivos ciudadanos. Tampoco puede dejar de destacarse que se han incorporado otros temas a la agenda, aunque no han sido formalizados, uno de ellos es la perspectiva de género y la representación femenina en el máximo tribunal.

La pregunta que queda pendiente y que habrá que responder con investigación *ad hoc* es: ¿cuáles son los mecanismos informales que operan en el proceso? Conocer mejor y sistemáticamente estas dinámicas y sus implicaciones permitirá comprender con mayor profundidad las asignaturas pendientes en la materia.

## Bibliografía

- ANSOLABEHERE, K. (2007). La política desde la justicia. *México: FLACSO-Fontamara* (Journal Article).
- BINDER, S. A. y MALTZMAN, F. (2009). *Advice and Dissent: The Struggle to Shape the Federal Judiciary*. Brookings Institution Press.
- BRINKS, D. M. (2009). "Faithful Servants of the Regime", The Brazilian Constitutional Court's Role under the 1988 Constitution. In *APSA 2009 Toronto Meeting Paper*.
- CHAVEZ, R. B. (2004). The evolution of judicial autonomy in Argentina: Establishing the rule of law in an ultrapresidential system. *Journal of Latin American Studies*, 36(03), pp. 451-478.

- CLARK, M. L. (2010). Advice and Consent vs. Silence and Dissent - The Contrasting Roles of the Legislature in U.S. and U.K. Judicial Appointments. *Louisiana Law Review*, 71, 451.
- COSSÍO DÍAZ, J. R. (1996). Jurisdicción federal y carrera judicial en México (Journal Article).
- COSSÍO, J. R. (2001). La Suprema Corte y la teoría constitucional. *Política Y Gobierno*, 8(1), 61.115.
- ELIZONDO MAYER-SERRA, C., & Magaloni, A. L. (2010). La forma es fondo: cómo se nombran y deciden los ministros de la Suprema Corte de Justicia. *Cuestiones Constitucionales* (23), 27-60.
- EPSTEIN, L. y Segal, J. A. (2005). *Advice and Consent: The Politics of Judicial Appointments*. Oxford University Press.
- GINSBURG, T. y Moustafa, T. (eds.) (2008). *Rule By Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes* (1 edition). Cambridge University Press.
- HILBINK, L. (2007). *Judges beyond politics in democracy and dictatorship: Lessons from Chile*. Cambridge University Press.
- HIRSCHL, R. (2009). *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Harvard University Press.
- IARYCZOWER, M., Spiller, P. T. y Tommasi, M. (2002). Judicial independence in unstable environments, Argentina 1935-1998. *American Journal of Political Science*, 699-716.
- LINARES, S. (2008). *La (i) legitimidad democrática del control judicial de las leyes*. Marcial Pons.
- LLANOS, M. y Schibber, C. F. (2008). La participación de la Presidencia y el Senado en el nombramiento del Poder Judicial. *Desarrollo Económico*, 47(188), 607-637.
- MAGALONI, Beatriz. (2008). Enforcing the autocratic political order and the role of courts. The case of Mexico. In *Rule by Law. The politics of courts in authoritarian regimes*. Nueva York: Cambridge University Press.
- MERINO, M. y Valenzuela, J. M. (2003). *La transición votada: crítica a la interpretación del cambio político en México*, fondo de Cultura Económica.
- MEYER, L. (1998). *Fin de régimen y democracia incipiente: México hacia el siglo XXI*. Oceano De Mexico.
- MEYER, L., Segovia, R. y Lajous, A. (1978). *Los inicios de la institucionalización: la política del Maximato* (vol. 12). Colegio De Mexico AC.
- MONTOYA, A. M. (2013). “Si no vas al Senado, no te eligen magistrado”. Instituciones informales y criterios de selección de los magistrados de la Corte Constitucional colombiana en el Senado (1992-2009). *Colombia Internacional* (79), 155-190.
- OSEGUERA, S. I. (2009). Judicial Reform in Mexico: Political Insurance or the Search for Political Legitimacy? *Political Research Quarterly*, 62(4), 753-766.
- QUERO, Dalila (2014). *Una acción afirmativa que garantice ocupar el cargo de ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México DF: FLACSO Mexico.
- RÍOS-FIGUEROA, J. (2007). Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002. *Latin American Politics and Society*, 49(1), 31-57.
- SCHEDLER, A. (2010). Authoritarianism's last line of defense. *Journal of Democracy*, 21(1), 69-80.
- VALDÉS UGALDE, F. (2010). La regla ausente. democracia y conflicto constitucional en México. (Journal Article).



La convencionalidad en materia electoral y el artículo 99 constitucional

Introducción

En el presente artículo se señala que el control de convencionalidad, en términos estrictos, no es un elemento nuevo en el sistema jurídico mexicano, pero restringido a ciertos órganos y medios jurídicos. Por lo tanto, se considera que los cambios introducidos a partir del “Caso Radilla Pacheco” y el expediente Varios 911/2010 significan una ampliación de la obligación de realizar dicho control, que hoy recae en todos los órganos del Estado y puede realizarse en cualquier medio jurídico. A partir de esas reflexiones se parte al análisis del origen y evolución del control de convencionalidad en la materia electoral, realizado principalmente por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), para concluir que este órgano jurisdiccional era pionero en la materia y realizaba el control de convencionalidad antes de que fuera prescrito por la Constitución y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

La convencionalidad

Dada la posición suprema que a las constituciones se reconoce en los órdenes jurídicos modernos, la mayor parte de éstos contemplan vías para garantizar esa superioridad. [...] Mediante diversos procesos, ciertos órganos del Estado, primordialmente de carácter jurisdiccional, son competentes para determinar si una norma es contraria o no a la Constitución y, a fin de mantener la supremacía mencionada, precisar qué consecuencia acarrea tal consideración.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>José Ramón Cossío D., “Primeras implicaciones del caso Radilla”, en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 3, junio-diciembre 2012, p. 36.

Sumario

Introducción . . . . .	1067
La convencionalidad . . . . .	1067
El artículo 99 constitucional y la materia electoral. . . . .	1075

Lo anterior implica que la determinación en torno a si una norma es contraria o no a la Ley Suprema conlleva un ejercicio de comparación o contraste, mediante el cual una norma es comparada o contrastada con otra, siendo ésta el canon o parámetro para calificar la adecuación de aquella, que por eso mismo se considera, entonces, secundaria.

Así, cuando la norma que sirve de canon o parámetro de comparación y, por tanto, para calificar la adecuación de otra norma a aquella, es una norma constitucional, entonces se habla de “control de constitucionalidad”. Cuando la norma que se usa de parámetro en la calificación es una ley, se habla de “control de legalidad”. Cuando la norma que se emplea como canon de comparación es una norma contenida en un tratado internacional, particularmente en la Convención Americana de Derechos Humanos, se habla de “control de convencionalidad”.

El “control de convencionalidad” —quien contribuyó a la acuñación del término— se refiere a “la potestad conferida o reconocida a determinados órganos jurisdiccionales [...] para verificar la congruencia entre actos internos [de los Estados] con las disposiciones del Derecho internacional” estrictamente, sostiene, el Derecho interamericano de derechos humanos.<sup>2</sup>

Cabe precisar que:

El control de convencionalidad es una consecuencia de la obligación internacional [...] de respetar, garantizar y proteger los derechos reconocidos en los tratados sobre derechos humanos, en este caso la [Convención Americana de Derechos Humanos], conforme a las interpretaciones contenidas en la jurisprudencia de la Corte [Interamericana de Derechos Humanos].<sup>3</sup>

Pero antes de seguir, cabe recordar que en nuestro país el control de constitucionalidad y más específicamente, el control de la regularidad de la Ley Suprema de la Unión, en los términos del artículo 133 constitucional, corrió a cargo esencialmente del Poder Judicial de la Federación, particularmente los juzgados de Distrito, los tribunales colegiados de Circuito y la SCJN. Esto cambió en 2011, a partir tanto de la reforma constitucional de ese año en materia de derechos humanos como de la novedosa interpretación del referido artículo 133 constitucional, esencialmente plasmada en la resolución del caso Varios 912.

A partir de lo decidido por la SCJN, resulta evidente que la forma como en México se acostumbraba llevar a cabo el control de la constitucionalidad federal de actos y normas ha cambiado, y actualmente se vive una reconfiguración de dicho control.

Teniendo como base la reforma al artículo 1° constitucional de 2011, a partir de resoluciones dictadas en casos paradigmáticos (Varios 912 y Contradicción 293), y de la fijación de criterios tanto en tesis como en jurisprudencia, sea de Pleno o de alguna de las salas que la integran, la referida Suprema Corte ha ido delineando las bases a

<sup>2</sup>Sergio García Ramírez, “El control judicial interno de convencionalidad”, en *El control difuso de convencionalidad. Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales*, Querétaro, FUNDAP, 2012, p. 213.

<sup>3</sup>Carlos Ayala Coraos, *Del diálogo jurisprudencial al control de convencionalidad*, México, Porrúa, 2013, p. 109.

partir de las cuales ha comenzado a edificarse el nuevo sistema de control de la regularidad *constitucional*.

Lo ponemos en cursivas, porque la comparación que dicho control implica ha de dejar de llevarse a cabo a partir sólo de textos normativos constitucionales en general. Lo más relevante, tanto de la más reciente reforma al artículo 1° constitucional, como de las mencionadas resoluciones dictadas por la Suprema Corte,<sup>4</sup> estriba en la identificación o precisión de lo que podemos denominar “núcleo de derechos humanos” dentro de lo que conocemos como *Ley Suprema de toda la Unión*.

Lo que altera nuestro sistema constitucional es que, en primer término, dicho núcleo de derechos humanos se genera o tiene su fuente no sólo en textos normativos propiamente constitucionales, sino también en textos normativos *convencionales*, es decir, en textos de tratados internacionales. En segundo lugar, el referido sistema se modifica por el hecho de que se ha comenzado a abandonar de manera consistente la percepción de que el trabajo judicial, y en general el de cualquier operador jurídico, estriba en la mera aplicación de textos normativos; al día de hoy resulta evidente que cada caso reclama su normal y ésta, lejos de identificarse con el texto normativo, es resultado de una operación interpretativa que puede resultar compleja.<sup>5</sup>

El núcleo de derechos humanos que dentro de la Ley Suprema de la Unión se forma a partir de un conjunto esencial de textos normativos (constitucionales y convencionales), ha de servir de fuente u origen del parámetro o canon de comparación respecto del cual se contraste toda norma y acto en cada caso en que se involucren derechos humanos,<sup>6</sup> es decir, siempre que se lleve a cabo el control de la regularidad de la Ley Suprema de la Unión.

Cabe recordar que las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y amparo, así como las decisiones de la Corte Interamericana y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —en especial el “Caso Radilla”, en ambas sedes jurisdiccionales— si bien son sumamente importantes en lo que respecta a la aplicación de las normas de fuente internacional, la obligación de armonización del “derecho interno” con éstas, existía de manera previa.

<sup>4</sup>Para la consulta de otros casos paradigmáticos, véase José Ramón Cossío, Raúl Mejía Garza y Laura P. Rojas Zamudio, *La construcción de las restricciones constitucionales a los derechos humanos*, México, Porrúa, 2015.

<sup>5</sup>Véase, por ejemplo, Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas, “Qué hacer con el artículo primero constitucional. La interpretación de los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales”, en Joel Reyes e Iván Castillo (coords.), *5 años de jornadas académicas en Michoacán. Una visión jurídica de actualidad*, Morelia, Tribunal Electoral del estado de Michoacán, 2013. Cabe hacer notar que la distinción entre enunciado o disposición y norma es asumida por José Ramón Cossío en el voto particular que, en su carácter de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió en la sentencia que resuelve la contradicción de tesis 299/2013: “Los enunciados normativos son los que acuerda el legislador y expresa en un texto legal. Las normas, por otro lado, son el significado que está justificado atribuir a tales enunciados normativos —a veces, el significado de un enunciado normativo no supone problema alguno, pero en otros casos es necesario realizar ejercicios elaborados de interpretación para determinar el significado normativo de un enunciado normativo—. Es el significado de tales enunciados lo que tiene un carácter esencialmente normativo, es decir, como razón para actuar conforme a lo prescrito en un enunciado normativo.”

<sup>6</sup>Sobre el tema, véase César Astudillo, *El bloque y el parámetro de constitucionalidad en México*, México, Tirant lo Blanch, 2014.

La Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, parte del hecho de que tales instrumentos normativos obligan a los Estados nacionales sólo en la medida en que ellos tienen la voluntad de que así sea,<sup>7</sup> teniendo como margen de acción la posibilidad de formular reservas “en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo”.<sup>8</sup>

Derivado de lo anterior, una vez que un tratado está en vigor,<sup>9</sup> según el aforismo *Pacta sunt servanda*, “obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”,<sup>10</sup> sin que exista la posibilidad de recurrir a disposiciones normativas de derecho interno para incumplir con el mismo.<sup>11</sup> Incluso resulta vinculante aunque se alegue algún vicio en la competencia estatal para celebrarlo.<sup>12</sup> Las disposiciones de la Convención de Viena para México fueron aceptadas desde el 25 de septiembre de 1974<sup>13</sup> (fecha en que se ratificó), entrando en vigor desde el 27 de enero de 1980.<sup>14</sup>

También se debe señalar que tratándose de derechos humanos, los instrumentos internacionales que dan origen a los regímenes de protección —que cuentan con instituciones especializadas de aplicación— a nivel universal (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y regional (Convención Americana sobre Derechos Humanos), establecen cláusulas de cumplimiento y armonización.

Así, el Pacto,<sup>15</sup> en su artículo 2.2 señala que:

Cada Estado Parte se compromete a adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

Por su parte, la Convención Americana,<sup>16</sup> reproduce en cierta medida el texto anterior, también en su artículo 2, a saber:

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados [...] no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta

<sup>7</sup>El artículo 9 prescribe que la adopción del texto de un tratado se efectuará por consentimiento de todos los Estados.

<sup>8</sup>Así lo prescribe el artículo 19.

<sup>9</sup>Lo cual puede ser: a) cuando el tratado lo disponga; b) cuando los Estados así lo acuerden en sus negociaciones, y c) cuando haya constancia del consentimiento de los pactantes, en caso de no haber disposición expresa. *Cfr.* Artículo 24.

<sup>10</sup>Artículo 26.

<sup>11</sup>Artículo 27.

<sup>12</sup>Artículo 46.

<sup>13</sup>Publicándose en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de febrero de 1975.

<sup>14</sup>La Convención establece que su entrada en vigor se daría hasta 30 días después de la trigésimo quinta ratificación o adhesión.

<sup>15</sup>Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 1981, entrado en vigor el 23 de junio de ese año.

<sup>16</sup>Ratificada el 24 de marzo de 1981 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo del mismo año. Además, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana se aceptó el 16 de diciembre de 1998, publicándose tal acto el 24 de febrero de 1999 en el mismo periódico oficial.



Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Adicionalmente, la práctica jurisprudencial en el sistema interamericano ha ido más allá al explicitar la atribución de los jueces —e incluso deber— de inhibir de efectos normativos a las disposiciones jurídicas nacionales contrarias al *corpus iuris* interamericano. Así, se comenzó acuñando el concepto de *control de convencionalidad*, después se establecieron los alcances del *control difuso de la convencionalidad* y, finalmente se estableció que el Derecho internacional de los derechos humanos conlleva un deber de realizar un *control difuso y ex officio de convencionalidad*.

Si tanto la Constitución como los tratados conforman o son partes de la Ley Suprema de toda la Unión, de acuerdo a lo prescrito por el artículo 133 constitucional, entonces los derechos humanos reconocidos tanto en la primera como en los segundos, constituyen *parte* de esa Ley Suprema de toda la Unión. En consecuencia, los jueces de cada Estado, es más, todos los jueces del Estado mexicano, se deben arreglar a dichos derechos humanos, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en cualquier otra norma secundaria o inferior.

La Suprema Corte ha sostenido que “los tratados internacionales se ubican jerárquicamente debajo de la Constitución federal y por encima de las leyes generales, federales y locales” en razón de que “el Estado mexicano al suscribirlos Ley Suprema de la Unión [...] contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional”.<sup>17</sup>

Cabe precisar, como lo ha hecho la Suprema Corte, que tanto la Constitución como los tratados

Son normas de la unidad del Estado Federal cuya observancia es obligatoria para todas las autoridades, por lo que resulta lógico y jurídico que dichos instrumentos internacionales, suscritos y ratificados por nuestro país, con énfasis prioritario para aquellos vinculados con derechos humanos [...] sean de observancia obligatoria para todas las autoridades del país, *previamente a la reforma constitucional de 10 de junio de 2011*.<sup>18</sup>

Al integrar ese orden jurídico constitucional, nacional o superior (denominado *Ley Suprema de la unión*), los tratados internacionales<sup>19</sup> “se encuentran [...] por encima

<sup>17</sup>Tesis: P. IX/2007, “TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.”, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXV, abril de 2007, p. 6.

<sup>18</sup>Tesis: 1a. CXCVI/2013 (10a.), “DERECHOS HUMANOS. LOS TRATADOS INTERNACIONALES VINCULADOS CON ÉSTOS SON DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA PARA TODAS LAS AUTORIDADES DEL PAÍS, PREVIAMENTE A LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.”, Décima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XXI, junio de 2013, tomo 1, p. 602. Las cursivas son mías y pretendo resaltar el reconocimiento expreso de la Suprema Corte al hecho de que los tratados, en tanto que constituyentes de la Ley Suprema de toda la Unión, eran, antes de la reforma citada, normas supremas, precisamente.

<sup>19</sup>“Los tratados internacionales son normas generales, ya que reúnen las características de generalidad, permanencia y abstracción y, además, las materias enunciadas por la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados

del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional”.<sup>20</sup>

Por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades.<sup>21</sup>

Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas.<sup>22</sup>

El 27 de noviembre de 2013, la Segunda Sala de la Suprema Corte afirmó que el Pleno de dicha Corte

Sostiene, en términos generales, que la voluntad del poder reformador de la Constitución expresada en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *elevó a nivel de norma fundamental los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, conformando en su conjunto un parámetro integral de control de regularidad constitucional, con base en el cual debe analizarse la validez de los actos de autoridad y de las normas derivadas que forman parte del orden jurídico mexicano.*<sup>23</sup>

Lo que hacen los criterios citados, en conjunto, es precisar la existencia de un núcleo, constituido por las normas de derechos humanos, dentro de la categoría “Ley

---

Unidos Mexicanos como propias de dichos instrumentos —autodeterminación de los pueblos, no intervención, solución pacífica de controversias, etcétera—, sólo pueden tener su expresión creadora y desarrollo lógico a través de normas generales, lo que se corrobora con lo previsto en el artículo 133 constitucional, que expresamente los coloca junto con otras normas, como la Ley Suprema de la Unión, siempre que sean acordes con la misma.” Las cursivas son mías. Tesis: P/J. 84/2004, “TRATADOS INTERNACIONALES. SON NORMAS GENERALES Y, POR TANTO, SON IMPUGNABLES EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.”, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XX, septiembre de 2004, p. 1258.

<sup>20</sup>Tesis: P LXXVII/99, “TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.” Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, noviembre de 1999, p. 46. De esta forma la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandonó el criterio sostenido en la tesis P. C/92, “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.”

<sup>21</sup>*Idem.*

<sup>22</sup>*Idem.*

<sup>23</sup>Tesis: 2a. XXII/2014 (10a.), “AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. LOS AGRAVIOS RELATIVOS AL PLANTEAMIENTO DE INCONVENIENCIA FORMULADO EN LA DEMANDA, SON INOPERANTES CUANDO SE ALEGA LA CONTRAVENCIÓN DE UNA NORMA GENERAL DEL ORDEN JURÍDICO INTERNO CON UN INSTRUMENTO INTERNACIONAL QUE REGULA ASPECTOS DIVERSOS A LOS DERECHOS HUMANOS”, Décima Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro 4, marzo de 2014, tomo I, p. 1076. Las cursivas son mías.

Suprema de toda la Unión” conformada por textos normativos de mayor jerarquía normativa que el resto de textos normativos:

La reforma al artículo 1° de la Constitución federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, implicó el cambio en el sistema jurídico mexicano en relación con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona al orden constitucional —principio pro persona o *pro homine*—. <sup>24</sup>

A lo que hace mención la jurisprudencia citada es al hecho de que desde la fecha mencionada el artículo 1 constitucional contiene el siguiente párrafo: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

Dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por el otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios.

Esto implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio.

De acuerdo con lo anterior, en el seno de lo que el artículo 133 constitucional define como la Ley Suprema de toda la Unión (la Constitución, los tratados y las leyes generales), los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados sirven de canon <sup>25</sup> o parámetro <sup>26</sup> para dar sentido o significado a cualquier otra norma “relativa a los derechos humanos”.

A partir de ese canon o parámetro (constituido por los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados), el sentido o significado que cualquier operador jurídico le atribuya a cualquier norma “relativa a los derechos humanos” deberá ser un sentido o significado que haga o torne a esa norma “relativa a los derechos humanos” lo más semejante, igual o correspondiente <sup>27</sup> a los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados, es decir, lo más acorde al canon o parámetro consagrado tanto por el artículo 133 como por el artículo 1° constitucionales.

<sup>24</sup>Tesis: 2a./J. 56/2014 (10a.), “PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL”, Décima Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro 6, mayo de 2014, tomo II, p. 772. Las cursivas son mías.

<sup>25</sup>En el sentido de “regla o precepto”, igualmente de “modelo de características perfectas”. En otras palabras, el modelo, regla o precepto de características perfectas respecto del cual se compara otro objeto con la finalidad de identificar qué tanto se acerca el objeto comparado al modelo, regla o precepto de características perfectas.

<sup>26</sup>En el sentido de “dato o factor que se toma como necesario para analizar o valorar una situación”. Así, una norma suprema es un factor (regla o precepto) que se toma como necesaria para analizar o valorar a otra norma, que por este mero hecho es inferior a aquella.

<sup>27</sup>Significado de “conformidad”.

Durante mucho tiempo, en México el control de constitucionalidad se desahogó o se llevó a cabo de manera concentrada, es decir, lo ejercieron *sólo* algunos órganos jurisdiccionales a través de *algunos* medios procesales con el específico fin de verificar si una determinada norma era o no contraria a la Constitución:

Cuando se habla de control concentrado de constitucionalidad se alude a los procesos en los que la norma considerada contraria a la Constitución de manera expresa se impugna, precisamente, por considerarse específicamente contraria a ésta [...] De lo que se trata es de preguntarle al juzgador, por ponerlo de esta manera, si cierta norma general es o no contraria al texto constitucional, de ahí que los argumentos presentados en el correspondiente escrito estén dirigidos a tal efecto.<sup>28</sup>

Y por lo que se refiere a la existencia de ciertos procesos de los que conocen ciertas autoridades jurisdiccionales, cuyo inicio y conclusión están marcados por su objetivo central, que estriba en pronunciarse en torno a la inconstitucionalidad o no de la norma secundaria, es decir, sobre la existencia de este control concentrado de la regularidad constitucional, la Suprema Corte, en el caso “Varios 912/2010”, no mencionó nada nuevo: allí están el juicio de amparo, la acción abstracta de inconstitucionalidad y la controversia constitucional.

A partir tanto de la reforma al texto constitucional como del dictado de la resolución que ahora se cita, la Suprema Corte introdujo en nuestro modelo de control de la regularidad constitucional, al lado del tipo concentrado el tipo difuso del mismo, pues “en el litigio no se plantea de manera expresa la inconstitucionalidad de una norma general [...] porque en principio no lo permiten las condiciones del juicio”.<sup>29</sup> El objeto del juicio no es cuestionar la constitucionalidad de la norma (no es el “acto impugnado”), sino que la inconstitucionalidad de la norma que funda una determinada acción o conducta —sea o no de una autoridad— es un argumento más para sostener la pretensión del actor (que no estriba principalmente en que la norma sea declarada inconstitucional).

Lo que se discute en los juicios distintos a los de amparo, o a la controversia constitucional o a la acción de inconstitucionalidad, es “el modo como las normas se actualizan en situaciones concretas, pero no si las propias normas satisfacen el estándar de constitucionalidad”.<sup>30</sup> El “control difuso” de constitucionalidad se define como “la competencia que permite considerar en un proceso no dirigido expresamente hacia tal fin, si una norma es o no contraria a la Constitución. Si ello es así, el modo de enfrentar el problema de la eventual constitucionalidad tendrá que ser [...] tangencial, en tanto no puede ser central”.<sup>31</sup>

Así pues, el referido control difuso de constitucionalidad lo ejercen *todos* los órganos jurisdiccionales a través de los diversos medios procesales de los resulten compe-

<sup>28</sup> José Ramón Cossío Díaz, “Primeras implicaciones del caso Radilla”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 26, junio-diciembre de 2012, pp. 37 y 38.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>30</sup> *Idem*.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

tentes para conocer, por efecto de lo prescrito por la Suprema Corte en el caso “Varios 912/2010”. Pasamos, pues, del reconocimiento de un modelo exclusivamente *concentrado* de control de la constitucionalidad a uno en el que conviven tanto ese concentrado como el desconcentrado o *difuso*. Y esto es así también tratándose el control de convencionalidad.

## El artículo 99 constitucional y la materia electoral

Como ya bien ha quedado expuesto en esta obra, en el comentario que al artículo 99 constitucional ha hecho José de Jesús Orozco Henríquez, la facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), para llevar a cabo el control de constitucionalidad por la vía de la inaplicación de normas consideradas inconstitucionales, quedó expresamente consagrada en el texto constitucional hasta el 13 de noviembre de 2007. Y así ocurrió en razón de que, previamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación había prescrito que el referido tribunal electoral carecía de dicha facultad.

En 1998 la Sala Superior del TEPJF resolvió tres juicios de revisión constitucional electoral,<sup>32</sup> en los que determinó la inaplicación de disposiciones contenidas en las leyes electorales por considerarlas contrarias a la Constitución y, con base en la argumentación sostenida en esos juicios, generó jurisprudencia<sup>33</sup> en el sentido de que se reconocía a sí mismo esta facultad de inaplicación.

La Sala Superior señaló que:

De una interpretación teleológica, sistemática y funcional de los diferentes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contienen las bases fundamentales rectoras de la jurisdicción electoral, se desprende que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está facultado por la Carta Magna para decidir el conflicto de normas que en su caso se presente, y determinar que no se apliquen a casos concretos los preceptos de leyes secundarias que se invoquen o puedan servir como fundamento de los actos o resoluciones electorales combatidos en los medios de impugnación que corresponden a su jurisdicción y competencia, cuando tales preceptos se oponen a las disposiciones constitucionales, con el único objeto de que los actos o resoluciones impugnados en cada proceso jurisdiccional de su conocimiento se ajusten a los lineamientos de la Ley Fundamental y se aparten de cualquier norma, principio o lineamiento que se les oponga, pero sin hacer declaración general o particular en los puntos resolutivos, sobre inconstitucionalidad de las normas desaplicadas, sino únicamente confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones concretamente reclamados en el proceso jurisdiccional de que se trate.<sup>34</sup>

La facultad de control de constitucionalidad fue derivada de la posición del TEPJF como máxima autoridad en la materia electoral, con la única excepción de las acciones

<sup>32</sup>SUP-JRC-033/98, SUP-JRC-091/98 y SUP-JRC-092/98.

<sup>33</sup>Jurisprudencia S3ELJ 5/99, de rubro TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.

<sup>34</sup>Sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-033/98.

de inconstitucionalidad. En la interpretación de la Sala Superior, lo prescrito en la fracción II del artículo 105 constitucional, en el sentido de que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución era compatible con el control concreto realizado por el TEPJF, ya que éste se limitaba al análisis de los actos y resoluciones de las autoridades en la materia, pero no de la constitucionalidad abstracta de las leyes.

Para la Sala Superior del TEPJF, la inconstitucionalidad de actos y resoluciones en la materia electoral podía darse en dos situaciones: a) cuando esos actos no están apegados a preceptos constitucionales que contengan disposiciones que las autoridades electorales deban respetar y aplicar directa e inmediatamente, y b) cuando los actos o resoluciones estén sustentados en leyes o normas generales de cualquier índole que sean contrarias a los contenidos y principios establecidos por la Constitución.

De lo anterior se sigue que, para poder realizar un control efectivo (y completo) de la legalidad y constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, es necesario que el TEPJF ejerza el control de constitucionalidad y que, cuando el vicio de inconstitucionalidad se deba a la presencia del segundo supuesto señalado, pueda declarar la inaplicación de una norma.

De esta manera, según el TEPJF, surgía el “sistema integral de la jurisdicción electoral para el control de la constitucionalidad de los actos correspondientes a esa materia”, basado en los artículos 41, fracción IV, 99, 105, fracción II y 116 fracción IV, de la Constitución, conformado de la siguiente manera:<sup>35</sup>

- a) Para la impugnación de las leyes, como objeto único y directo de las pretensiones del actor, por considerar inconstitucionales los ordenamientos, se concedió la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el artículo 105, fracción II, de la Ley Suprema, que se tramita en la vía y términos de la ley reglamentaria de ese precepto constitucional, a instancia del limitado número de personas que pueden hacerlo, dentro de un plazo breve a partir del día siguiente al de su publicación; con la consecuencia de que cuando no se ejerza esa acción, su ejercicio sea extemporáneo o no se satisfagan todas las formalidades exigidas por la legislación aplicable, se extingue la posibilidad de que el Máximo Tribunal del país ejerza su función de control de la constitucionalidad de los cuerpos normativos, y por tanto éstos quedan vigentes y aplicables para todos los casos comprendidos dentro de estos supuestos.
- b) Respecto a los actos y resoluciones en materia electoral, la jurisdicción para el control de su constitucionalidad se confirió expresamente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando tales actos o resoluciones se combaten a través de los medios de impugnación de su conocimiento, como se advierte de la lectura de los artículos 41 fracción IV, 99 y 116 fracción IV de la Ley Fundamental.

Adicionalmente, la Sala Superior afirmó que esta facultad de control de constitucionalidad se debía ejercer “sin hacer declaración general o particular en los puntos resolutivos, sobre inconstitucionalidad de las normas desaplicadas, sino únicamente

<sup>35</sup>Sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-033/98.

confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones concretamente reclamados en el proceso jurisdiccional de que se trate”.<sup>36</sup>

En noviembre de 1999, al dictar sentencia en el expediente SUP-JRC-209/99, la Sala Superior del TEPJF interpretó el artículo 54 de la Constitución federal en forma distinta a lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98.<sup>37</sup>

Promovida la contradicción de criterios (2/2000-PL), la Suprema Corte resolvió su improcedencia, considerando que no era posible enfrentar un criterio sustentado por un órgano jurisdiccional competente para conocer de la inconstitucionalidad de una ley con un criterio sustentado por un órgano que carece de esa atribución al señalar que:

Dicho Tribunal Electoral, por una parte incurrió en inobservancia al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por otra parte infringió el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación al contravenir un pronunciamiento de [la Suprema Corte] que tiene las características de firmeza y obligatoriedad constitucional.

Así, la Suprema Corte se reconoció como el único órgano facultado para realizar el control de constitucionalidad en materia electoral, mientras que el TEPJF solamente podía realizar la interpretación de la Carta Magna, sin analizar la conformidad de una norma frente a la Constitución.<sup>38</sup>

De esta forma se generó una importante laguna en el derecho procesal constitucional electoral mexicano, ya que no existió un medio efectivo para impugnar *en concreto* la inconstitucionalidad de las normas electorales.<sup>39</sup> A partir de lo anterior, la Sala Superior modificó sus criterios y encontró una nueva manera de resolución de los juicios que se le presentaban, para poder garantizar la supremacía de ese conjunto normativo prescrito en el artículo 133 constitucional.

Esa necesidad se vio aún más patente ante la apertura del Tribunal en los asuntos relacionados con la vida interna de los partidos políticos, que implicó un aumento del número de casos en los que se alegaba violación a algún derecho político de un ciuda-

<sup>36</sup>*Idem.*

<sup>37</sup>“Lo contradictorio era que mientras la Corte sostuvo que las legislaciones estatales deben prever un número máximo de diputados por el principio de mayoría relativa y representación proporcional equivalente al número de distritos uninominales en los que está dividido el estado correspondiente, el Tribunal consideró que del texto constitucional no se desprende límite alguno, sino tan sólo la obligatoriedad de ambos principios”, *cf.* Humberto Suárez Camacho, *El sistema de control constitucional en México*, México, Porrúa, 2011, p. 449.

<sup>38</sup>Ese criterio dio origen a varias jurisprudencias: P/J. 23/2002, de rubro TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES; P./J. 25/2002, DE RUBRO LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, y P/J. 26/2002 de rubro TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

<sup>39</sup>Véase José Ramón Cossío D., “El indebido monopolio constitucional-electoral de la Suprema Corte de Justicia”, en Jorge Malem, Jesús Orozco y Rodolfo Vázquez, *La función judicial. Ética y democracia*, Barcelona, TEPJF/Gedisa/ITAM, 2003.

dano y, en general, ante la apertura de las reglas de procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (por ejemplo, a la protección del derecho a integrar a las autoridades electorales en las entidades federativas o ampliación de la suplencia de la queja para las comunidades indígenas).

La Sala Superior empleó con mayor intensidad la técnica de la interpretación conforme, consistente en la armonización del sentido o significado de los textos normativos para generar normas compatibles entre sí y apegadas a los principios constitucionales. Esto, de conformidad a la tesis P/J. 23/2002 citada antes, que reconocía la posibilidad de que el TEPJF interpretara un precepto constitucional, pero le prohibía analizar la constitucionalidad de alguna norma. Nieto afirma que:

Antes de la reforma [al artículo 1° constitucional en 2011], el Tribunal Electoral ya había ejercido control de convencionalidad en diversas formas; primero, invocando tratados internacionales para la construcción de la premisa normativa (interpretación conforme en sentido amplio), después, realizando una migración de criterios internacionales, para, finalmente, desaplicar normas por ser contrarias a la convención.<sup>40</sup>

En la sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-118/2002 la Sala Superior señala que la interpretación conforme es la manera

De buscar el sentido de un enunciado normativo, consiste en que, al interpretar una disposición regida por una disposición de mayor jerarquía, ante dos posibilidades de interpretación opuesta, debe estarse a la que sea conforme con el mandato de la norma superior, pues en todo sistema jurídico y democrático de derecho se entiende que existen imperativos supremos que establecen mandatos a los cuales deben ajustarse y someterse todas las demás disposiciones secundarias del sistema. De acuerdo con el método de interpretación conforme, entre una norma regida por un principio que se deriva del sistema jurídico en que dicha norma está inmersa, se obtiene que, como el principio constituye la medida y justificación de la norma escrita, ésta debe regirse y ajustarse a lo que el principio postula y protege.

Como se aprecia, ante una contradicción normativa la Sala Superior realizaba la interpretación conforme en sentido estricto, eligiendo entre las normas existentes la que más se apegaba a la Constitución, es decir, empleaba como parámetro de control la jerarquía normativa.<sup>41</sup>

<sup>40</sup>Santiago Nieto Castillo, *Control de convencionalidad y la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México, TEPJF, 2014, p. 53.

<sup>41</sup>En general, el TEPJF señalaba que “como el sistema jurídico nacional descansa en la aplicación de las leyes y éstas obedecen a un orden jerárquico que tiene como cima la Carta Magna, las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales que celebre el Presidente de la República, con aprobación del Senado; todas las normas del país, locales o federales, deben subordinarse a aquéllas y en caso de que exista algún conflicto en la aplicación de ambas por regular el mismo hecho (...) deben prevalecer las de naturaleza constitucional por tratarse de normas jerárquicamente superiores”, *cf.*, sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-033/98.



Es más, el estudio del requisito de la presentación del escrito de protesta como elemento necesario para la procedencia del juicio de inconformidad, se basó en el análisis del artículo 17 constitucional, párrafo segundo, señalando que:

La concepción del escrito de protesta como requisito de procedencia del juicio de inconformidad, es una limitación al ejercicio del derecho constitucional de acceder a la administración de justicia por los tribunales del Estado o a la tutela judicial, porque no responde a la naturaleza de los procesos jurisdiccionales electorales ni a las finalidades que los inspiran, cuyo objeto es que, por medio de una sentencia de fondo, se controle la legalidad y constitucionalidad de los actos y resoluciones en materia electoral, razón por la cual, no puede atribuírsele al escrito de protesta el carácter de requisito de procedibilidad del juicio de inconformidad.<sup>42</sup>

La mayoría de las interpretaciones realizadas optaban por la norma jerárquicamente superior, otorgando prelación al contenido constitucional, aunque éste no fuera el más favorable para la persona involucrada. Ese fue el caso de la sentencia dictada en el SUP-JRC-024/2000, relativa al requisito de residencia en la elección municipal en Nuevo León. La Constitución local de aquel tiempo admitía, para integrar el ayuntamiento de alguno de los municipios del estado, la residencia en cualquiera de los municipios del área metropolitana, así como en aquellos que estando fuera del área metropolitana de Monterrey fueran colindantes.<sup>43</sup> Con ello, la residencia del candidato en el propio municipio dentro del cual pretendía contender para integrar un ayuntamiento no era requisito necesario para la postulación.

En la sentencia, la Sala Superior señaló que ese precepto de la Constitución local (favorable para un ciudadano que pretendía postularse a un cargo) contravenía lo dispuesto en el artículo 36, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que “para el estado de Nuevo León, en acatamiento al artículo 36, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, uno de los requisitos que debe reunir el candidato que aspire a integrar el ayuntamiento de un municipio, en las próximas elecciones, consiste en residir en el municipio en el cual desea contender” (SUP-JRC-024/2000).

Para llegar a esa conclusión, la Sala tomó en cuenta la importancia de la cercanía a la comunidad y conocimiento de los problemas y necesidades que deben tener los representantes y que no se puede lograr sin una vinculación efectiva con la misma. Además, consideró que con ello se podían fortalecer tanto los lazos entre los ciudadanos y sus representantes, como el control que los electores deben ejercer sobre los funcionarios municipales.

En el precedente SUP-JRC-136/2002, la Sala señaló que: “al seguirse los lineamientos de lo que la doctrina constitucional denomina ‘interpretación conforme’ debe partirse de la base de que el legislador local expide leyes tendentes a observar orde-

<sup>42</sup>Sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-041/99; el mismo argumento fue sostenido en los precedentes SUP-JRC-163/99, SUP-JRC-202/99 y SUP-JRC-441/2001.

<sup>43</sup>Prescripción del entonces vigente artículo 122, fracción III de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

namientos de mayor jerarquía”. Más tarde, en el precedente SUP-JRC-036/2003, señaló que de múltiples interpretaciones posibles de una norma debe elegirse siempre la que “se encuentra más apegada o conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Esa doctrina fue expresada con mayor claridad en el precedente SUP-JRC-365/2003, relativo a las reglas para la asignación de diputados de representación para el Congreso de Sonora. En ella, la Sala Superior señaló cuáles son los elementos y pasos a seguir para realizar una interpretación conforme:

Respecto de la técnica jurídica denominada interpretación conforme esta Sala Superior ha establecido en diversos asuntos, que su fundamento consiste en que el legislador debe expedir las leyes ordinarias con apego o en observancia al ordenamiento de mayor jerarquía, como es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre esta base, se considera que cuando un enunciado normativo de leyes ordinarias admita la posibilidad de ser interpretado en dos o más sentidos diferentes y opuestos, de los cuales uno resulte acorde o conforme a una regla o principio constitucional y los otros conduzcan al establecimiento de normas opuestas al ordenamiento de mayor jerarquía, debe prevalecer el primer sentido como interpretación válida, ante la presunción de que en un sistema jurídico que reconoce como base fundamental a una Constitución y que consagra el principio de supremacía constitucional, debe presumirse su cumplimiento, salvo evidencia en contrario. Por eso todas las leyes deben entenderse en el sentido que esté conforme con la normatividad de mayor jerarquía, e inclusive este mismo razonamiento se estima aplicable en cualquier comparación que se suscite entre ordenamientos de un distinto orden jerárquico, dentro del mismo sistema legal, como podría ser entre una ley ordinaria y un reglamento, etcétera.

El reconocimiento de la dimensión constitucional frente a las disposiciones de rango inferior, y la consecuente aplicación por parte de los jueces y tribunales en la solución de conflictos normativos específicos, puede ser entendida como una directiva de preferencia sistémica, que conduce precisamente a seleccionar, de entre las varias interpretaciones posibles de un enunciado jurídico, aquella que mejor se ajusta a las exigencias constitucionales, con lo cual se salva la disposición legal y se consigue la prevalencia y armonía del sistema jurídico imperante. Esto es, al seleccionar o adoptar el sentido de la norma jurídica que resulta más adecuado a la Constitución, se propicia la máxima realización de ésta como norma suprema del ordenamiento jurídico, al tiempo que se asegura la conservación del texto legislativo, pero vinculado al sentido concordante con la Ley Fundamental. Ambas finalidades son indisolubles entre sí, e immanentes a la interpretación bajo estudio, pues cuando los jueces y tribunales acuden a la interpretación conforme, no sólo deben tener la voluntad de realizar con la mayor eficacia posible la Constitución, mediante una reorientación de los enunciados normativos acordes con aquélla, sino también propiciar la continuidad e integridad del ordenamiento interpretado. Tomando en cuenta lo anterior se hace evidente que de entre varias interpretaciones debe preferirse aquella que dote de vigor a los valores que inspiran las normas instrumentales que hacen efectivo el sistema electoral.

En otro caso la Sala sostuvo que la interpretación conforme tiene límites y no es una técnica apta de ser aplicada en todos los casos, ya que

Uno de sus lineamientos rectores consiste en conservar o mantener el contenido sustancial de la ley, e inclusive el accidental o secundario, ya que sólo este último es el que admitiría ser relevado en alguna parte mínima (una palabra, un signo, un pequeño enunciado) a fin de obtener la prevalencia del mandato constitucional, es decir, no sólo se busca una reorientación de los enunciados normativos acordes con la ley fundamental, sino también propiciar la continuidad e integridad del ordenamiento interpretado.

Así, es claro que la interpretación conforme a la Constitución de los preceptos legales secundarios, tiene límites, entre los que se encuentran el de conservación del contenido de la ley jerárquicamente inferior. Por tanto, contrariamente a lo pretendido por el partido actor, este tipo de interpretación no alcanza, como es obvio, para desconocer, desfigurar o mutilar el sentido de los enunciados normativos en sus elementos esenciales, o para substituirlos por otros.<sup>44</sup>

Al respecto de la finalidad de la interpretación conforme, la Sala señaló que: “mediante la interpretación conforme, se trata, entre otras cosas, el de propiciar la funcionalidad y continuidad del subsistema normativo reinterpretado conforme con la Constitución.<sup>45</sup> Añadiendo que ésta se debe aplicar cuando existan múltiples interpretaciones de una norma, por lo que

Si una determinada formulación normativa admite varias interpretaciones posibles, pero una de ellas conduce a un resultado incompatible a la Constitución, deberá elegirse aquella que la haga acorde, en el entendido de que la antinomia, en su caso, surge o no, en función del significado que se les atribuya, vía interpretativa, a las disposiciones en cuestión.<sup>46</sup>

En el SUP-JDC-084/2003 la Sala señaló que, conforme al postulado del legislador racional, el juzgador debe partir de la premisa de que las normas forman parte de

Un sistema claro, coherente y ordenado, en el que todas las normas de un ordenamiento legal, y todas y cada una de las palabras y signos empleados en la redacción de un precepto o disposición, deben surtir efectos dentro del sistema, porque no se incluyeron inútilmente, de modo que el intérprete sólo se podrá apartar de esa directriz cuando quede demostrado palmaria e indubitablemente lo contrario.

De ahí se desprende la presunción de la constitucionalidad de las normas y la necesidad de buscar una posible interpretación que, sin realizar declaratoria de inaplicación, permita dotar de sentido las disposiciones de tal manera que se traduzcan en un solo ordenamiento a la luz de los principios constitucionales.

Las reglas para la interpretación conforme fueron expuestas en el precedente SUP-JDC-9167/2011, relativo al derecho de autogobierno del pueblo Purépecha de Cherán, en Michoacán, en la que la Sala Superior señaló que:

<sup>44</sup>Precedente SUP-JRC-389/2003.

<sup>45</sup>Precedente SUP-JRC-135/2004

<sup>46</sup>*Idem.*

Se establece que los derechos humanos deben ser interpretados acorde con la Constitución y los tratados internacionales, y que la interpretación de esos derechos debe realizarse buscando la protección más amplia de los mismos, lo cual encuentra su razón de ser en que los derechos humanos no constituyen una excepción o un privilegio, sino derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos o suprimidos.

En esa virtud, acorde con la Constitución, las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma jurídica no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, sino que, por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental.

Por tanto, los derechos humanos deberán ser interpretados de conformidad con el principio *pro personae*, según establecen los artículos 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por medio del cual se privilegian los derechos y las interpretaciones de los mismos que protejan con mayor eficacia a la persona.

El contenido básico de este principio [pro persona], refiere tres posibles aplicaciones: 1) ante la existencia de dos o más normas aplicables a un caso concreto, se prefiera el uso de la norma que garantice de mejor manera el Derecho; 2) ante dos o más posibles interpretaciones de una norma se debe preferir aquella que posibilite el ejercicio del Derecho de manera más amplia, y 3) ante la necesidad de limitar el ejercicio de un derecho se debe preferir la norma que lo haga en la menor medida posible.<sup>47</sup>

La sentencia en el caso Cherán es parte ya de una nueva época en el desarrollo jurisprudencial del TEPJF, que han ido reflejando una preocupación cada vez mayor por la protección de los derechos de los ciudadanos. Ello se ha reflejado en la paulatina modificación de los estándares para la interpretación conforme, que implicó el intento de armonizar el sentido de las disposiciones con el contenido constitucional, pero ya no en un sentido formal, pero buscando una protección más amplia de los derechos, conforme al principio *pro persona*. La postura garantista del TEPJF implicó una temprana incorporación de los criterios de la Corte Interamericana y del contenido de los instrumentos internacionales de derechos humanos a la jurisprudencia del Tribunal.

A partir de esa reforma de 2007, ya referida en el comentario que al artículo 99 constitucional hace en esta obra Orozco Henríquez, la inaplicación es facultad de todas las Salas del TEPJF, aunque las sentencias en las que las Salas Regionales determinan la inaplicación de algún precepto por considerarlo contrario a la Constitución pueden ser revisadas por la Sala Superior mediante el recurso de reconsideración.<sup>48</sup>

<sup>47</sup>Precedente SUP-JDC-9167/2011.

<sup>48</sup>A partir del desarrollo jurisprudencial en los años recientes, la procedencia del recursos de reconsideración, mediante el cual la Sala Superior revisa las decisiones de las Salas Regionales fue ampliada y actualmente abarca casos en los que expresa o implícitamente se inapliquen leyes electorales, normas partidistas o normas consuetudinarias de carácter electoral,

De una revisión exhaustiva de los casos resueltos se desprende que, desde 1998 hasta finales de 2015, hubo 354 sentencias en las que la Sala Superior realizó, de manera expresa, el control de regularidad constitucional, aplicando el test de proporcionalidad, interpretación conforme o inaplicando alguna norma. El número de sentencias en las que se declara la validez de la norma impugnada es mucho mayor que el de las declaraciones de inaplicación. Esa tendencia es natural al considerar, como señala Caballero Ochoa, que la finalidad del control de regularidad constitucional “no es en primer lugar y solamente resolver problemas de colisión normativa —que los hay, y el operador jurídico deberá atenderlos definiéndose por una u otra norma— o declarar la invalidez de la norma inconvencional [o inconstitucional], sino preferentemente la expansión de los derechos, su integración en clave de armonización”.<sup>49</sup>

Es importante señalar que la tendencia garantista del TEPJF tiene una larga tradición que data incluso del Tribunal Federal Electoral (TRIFE). Ya en aquella época la justicia mexicana reconocía la importancia de la interpretación favorable para el ciudadano, como se señaló en la tesis SC2ELJ 57/94 de la Sala Central, con el rubro CIUDADANOS, RECURSO DE APELACIÓN DE LOS. INTERPRETACIONES IN DUBIO PRO CIVE<sup>50</sup>. Ese criterio fue seguido por la Sala Superior del TEPJF, al asegurar que

No solo se permite interpretar a favor del ciudadano, sino que obliga a ello para evitar un detrimento en sus derechos políticos; así, que la responsable interpretó en forma restrictiva el derecho subjetivo público fundamental de poder ser votado, cuando debió hacer una interpretación extensiva, toda vez que no se trata de una excepción o un privilegio, sino de un derecho fundamental consagrado en la carta magna; por tanto, que la responsable resta valor probatorio a la serie de pruebas con las que acredita la residencia del candidato, mismas que administradas y valoradas en su conjunto, pueden presentar el indicio que

---

por considerarlas contrarias a la Constitución Federal (Jurisprudencia 32/2009); se omita el estudio o se declaren inoperantes los conceptos de agravio relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales; se haya dejado de aplicar la normativa estatutaria en contravención al principio de auto-organización y autodeterminación de los partidos políticos (SUP-REC-35/2012); se hayan declarado infundados los planteamientos de inconstitucionalidad (SUP-REC-57/2012); se haya pronunciado sobre la constitucionalidad de una norma en materia electoral de manera expresa o implícita, o respecto a la interpretación de un precepto constitucional mediante el cual se orienta la aplicación o no de normas secundarias (SUP-REC-180/2012); hubiese ejercido control de convencionalidad (Jurisprudencia 28/2013), o no se hubiera atendido un planteamiento que se vincule a la indebida interpretación de leyes por contravenir bases y principios previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (SUP-REC-253/2012).

<sup>49</sup>José Luis Caballero Ochoa, “La cláusula de interpretación conforme y el principio *pro persona* (artículo 1º, segundo párrafo, de la Constitución)”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México, Porrúa/UNAM, 2012, p. 120.

<sup>50</sup>La tesis señalaba que “En los recursos de apelación interpuestos por los ciudadanos, opera el principio *in dubio pro cive* en caso de que exista duda en la aplicación de un precepto jurídico relacionado con sus derechos políticos, toda vez que la autoridad debe abstenerse de realizar interpretaciones *in pejus* que vayan en detrimento y agravio del ciudadano, máxime cuando se advierta que éste cumplió, en tiempo y forma, con las obligaciones correspondientes para que se le expidiera la Credencial para Votar con fotografía, ya que, en términos de lo dispuesto por el artículo 3, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el último párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe estarse a los principios generales del derecho que recogen los aforismos latinos *favorabilia sunt amplianda* y *odiosa sunt restringenda*, para realizar las interpretaciones que impliquen una aplicación legal favorable para la tutela de los derechos políticos del ciudadano”. TESIS DE JURISPRUDENCIA. J.57/94. Segunda Época. Sala Central. Materia Electoral. (SC013.2 EL3) J.57/94.

requiere la autoridad para la admisión o rechazo del registro, fundando únicamente su acto en el hecho de no presentarse la documental firmada por el funcionario autorizado, el cual no quiso extenderla negando que el candidato tuviera su residencia, lo que no prueba de manera real y tácita.<sup>51</sup>

La aplicación de ese principio se volvió cada vez de mayor importancia en el desarrollo del control de constitucionalidad por el Tribunal, de tal manera que empezó a vincularse con el control de convencionalidad.

Entre 2002 y 2007 la Sala empezó a llevar a cabo el control de convencionalidad, a través de la interpretación conforme. Uno de los primeros casos de esa línea argumentativa fue el juicio ciudadano SUP-JDC-695/2007, relativo al análisis de una prohibición, contenida en la legislación de Baja California, para los presidentes municipales de ser electos como gobernador de la entidad, durante el periodo que fungen con ese carácter, aun cuando se separen de su cargo. La Sala basó el estudio de ese caso no solamente en el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también en lo dispuesto en los tratados internacionales, principalmente la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), señalando que los instrumentos internacionales en la materia de protección de los derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte, forman parte del sistema jurídico nacional. A partir de ello sostuvo que

Los derechos fundamentales sólo están protegidos contra cualquier restricción o suspensión, en términos de su artículo 1º, por lo cual, a *contrario sensu*, se permite su ampliación, si se tiene en cuenta que la Constitución establece exclusivamente un catálogo mínimo de derechos fundamentales, que sirven de limitante a la autoridad, a fin de garantizar el desarrollo pleno del individuo en el contexto social, cuya dinámica conduce a la constante conquista de nuevos derechos fundamentales, razón por la cual cualquier maximización o potencialización de los derechos fundamentales contribuye a cumplir de mejor manera ese fin social”, y que “los derechos fundamentales de carácter político-electoral no son derechos absolutos o ilimitados sino que pueden ser objeto de ciertas restricciones permitidas, siempre que las previstas en la legislación no sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental. Restricciones que deben ser interpretadas de forma tal que garanticen el ejercicio efectivo de tales derechos y eviten suprimirlos o limitarlos en mayor medida que la permitida en la Constitución y en los propios tratados internacionales.<sup>52</sup>

La interpretación que sostuvo el Tribunal en ese caso fue acorde a la maximización del derecho político-electoral a ser votado, lo que llevó a determinar que la restricción contenida en la legislación bajacaliforniana fue excesiva e injustificada (criterio similar fue sostenido en los casos SUP-JDC-717/2007 y SUP-JDC-718/2007).

<sup>51</sup>Precedente SUP-JRC-45/2004.

<sup>52</sup>Precedente SUP-JDC-695/2007

Al respecto de la aplicación del principio *pro persona* es necesario señalar que la Sala considera la interpretación bajo sus directrices como la técnica fundamental para realizar el control de constitucionalidad y convencionalidad (o, en otras palabras, control de regularidad constitucional), tal y como lo expuso en la sentencia SUP-REC-936/2014:

La interpretación *pro persona* se torna en guía de la interpretación conforme, que a su vez debe regir desde un primer momento toda lectura y operación jurídicas en las que se involucren disposiciones sobre derechos humanos. De esa suerte, dicha interpretación requiere de la armonización de la norma a fin de que se dirija, en todo tiempo, a favorecer a las personas con la protección más amplia, lo que a su vez conlleva a extender los alcances de sus derechos al máximo y reducir sus limitaciones al mínimo.

Quien en alguna ocasión integró la Sala Superior del TEPJF ha afirmado que en el periodo de 1996 y 2006 se pueden identificar cuatro tipos diversos de casos en los cuales el referido órgano jurisdiccional ejerció algún tipo de control de convencionalidad.<sup>53</sup>

- a) Invocación de tratados internacionales de derechos humanos para complementar o reforzar la determinación del fundamento normativo;<sup>54</sup>
- b) Aplicación directa de preceptos constitucionales y convencionales ante omisión legislativa;<sup>55</sup>
- c) Invocación de tratados internacionales para complementar o reforzar una interpretación conforme con la Constitución y la Convención;<sup>56</sup> y
- d) Posibilidad, expresada en voto particular, de la desaplicación de normas incompatibles con la Convención Americana de Derechos Humanos.<sup>57</sup>

Tal como Orozco Henríquez afirma, lo que en ese voto particular expresó se convirtió posteriormente, en con la integración que abarcó 2006 a 2016, en un criterio dominante que le permitió a la Sala Superior desaplicar normas contrarias a la Convención, cuidándose de no emplear como parámetro o canon de control (de compara-

<sup>53</sup>José de Jesús Orozco Henríquez, *Control de convencionalidad en materia electoral*, México, TEPJF, 2014, p. 42.

<sup>54</sup>Esto es a lo que alude Nieto cuando menciona el empleo de tratados en la formulación de la premisa normativa del razonamiento judicial y que denomina interpretación conforme en sentido amplio. Véase Nieto Castillo, *op. cit.* p. 53. Orozco cita, a manera de ejemplo, los precedentes SUP-JDC-37/1999 (impugnación de la validez de una elección por usos y costumbres), SUP-JDC-037/2001 (impugnación de la negativa del registro de candidato a un ciudadano que hoy llamaríamos independiente), SUP-JRC-069/2003 (prohibición de la utilización de símbolos religiosos en propaganda electoral) y SUP-JRC-221/2003 (nulidad de la elección de gobernador por intervención del gobernador). A su vez, de aquella época, Nieto cita el precedente SUP-JDC-803/2002 (armonización de la libertad de asociación de los ciudadanos y el principio de auto organización de los partidos políticos).

<sup>55</sup>Orozco cita el relevante precedente SUP-RAP-031/2006, mediante el cual se creó un procedimiento expedito para conocer y corregir las violaciones a lo prescrito en materia de comunicación política, que posteriormente dio origen a lo que actualmente se conoce, ya con bases constitucionales y diseño legal, como procedimiento especial sancionador.

<sup>56</sup>Orozco cita el precedente SUP-JDC-015/2002, en el cual formuló un voto particular en torno a la procedencia del JDC en contra de actos intrapartidistas, que a la postre se convirtió en el criterio dominante, como en este trabajo ya se revisó también.

<sup>57</sup>Orozco cita su voto particular en el precedente SUP-JDC-573/2005.

ción) a la Constitución, puesto que ello le estaba vedado. El caso paradigmático al respecto es el citado precedente SUP-JDC-695/2007, conocido como “Caso Hank”.

A partir de ese precedente se pueden identificar varios otros que permiten afirmar que el TEPJF ejerció un cabal control de convencionalidad antes de que así fuera prescrito por la reforma al artículo 1° constitucional y por los criterios fijados por la Suprema Corte en los precedentes ya citados.<sup>58</sup>

<sup>58</sup>Al respecto pueden ser citados los precedentes señalados tanto por Nieto en la obra citada, como por Felipe de la Mata Pizaña, *Control de convencionalidad de los derechos político-electorales del ciudadano*, México, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 709-734.



La protección de los derechos humanos a través del juicio de amparo  
en el nuevo modelo constitucional

Introducción

Durante más de un siglo y medio el juicio de amparo ha ocupado un lugar central en el foro jurídico mexicano. Y cuando digo *central*, no empleo el término con ligereza ni de manera retórica, sino que pretendo transmitir con la mayor precisión posible la relevancia que tiene una institución en términos que difícilmente podrían predicarse de cualquiera otra.

Ahora, la importancia de la cuestión va más allá del amparo mismo y exige dar respuesta a una sencilla pero acuciosa pregunta: ¿resulta deseable que una institución de naturaleza procesal tenga esa trascendencia?

Formulo esta interrogante porque creo que durante décadas hemos equivocado el enfoque al centrarnos en el cómo, descuidando el qué, el porqué y el para qué. En efecto, el juicio de amparo surgió como un mecanismo para la protección de los derechos humanos y, en ese sentido, su importancia derivaba de su objeto de tutela; sin embargo, el devenir de los años fue transfiriendo paulatinamente el centro de gravedad al procedimiento en sí mismo. Así, resulta sumamente común encontrar doctrina especializada, cursos y estudios sobre el juicio de amparo, pero no ocurría lo mismo con los derechos humanos que ese procedimiento protege.

Y es precisamente aquí donde quiero centrar mi preocupación, pues estimo que dice mucho de la situación que atravesamos como sociedad mexicana, el hecho de que nuestra principal preocupación sea un procedimiento —es decir, una cuestión procesal— por encima de los principios constitucionales que el mismo está llamado a proteger. Con ello no pretendo minimizar la importancia del juicio de amparo, pues la existencia de un procedimiento eficaz para la tutela de los derechos

Sumario

Introducción . . . . .	1087
La tutela efectiva de los derechos humanos a través del amparo . . . . .	1089
Implicaciones de entender al juicio de amparo como un medio de control constitucional . . . . .	1092
Alcances del juicio de amparo para reparar violaciones a derechos humanos y su complementariedad con otros mecanismos jurisdiccionales o cuasi-jurisdiccionales . . . . .	1094
Conclusión . . . . .	1097

humanos es, en sí misma, un derecho. No obstante, deberíamos preocuparnos más por lograr que el mecanismo sea eficaz para cumplir con la finalidad para la cual fue diseñada, y menos por cuidarlo como si éste fuese un fin autónomo.

Personalmente, entiendo como un síntoma de la crisis en derechos humanos que atravesamos el hecho de que, durante muchos años, el juicio de amparo había dejado de ser una herramienta adecuada para la tutela de los derechos humanos, al menos desde el punto de vista de su accesibilidad, para convertirse en un conjunto de reglas de tan elevada complejidad técnica que su comprensión escapó al común de las personas e, inclusive, de las y los profesionales del derecho. De esta manera, las probabilidades de éxito de quien buscaba el amparo de la *Justicia de la Unión* se habían reducido dramáticamente, diluidas en un complejo entramado de requisitos legales y jurisprudenciales, complicado por escollos casi imposibles de sortear.

Lo verdaderamente preocupante de este escenario consistía en que el juicio de amparo se había alejado cada vez más de su vocación protectora para adquirir una naturaleza que podríamos calificar de *elitista*, pues alienaba de su esfera de tutela a quienes no poseían los conocimientos altamente especializados que su litigio requiere.

Teniendo presente la problemática antes expuesta, el Poder Revisor de la Constitución modificó de manera integral diversos postulados constitucionales sobre los cuales se erige el juicio de amparo en aras de renovarlo y simplificarlo. No obstante, resulta evidente que seguimos a la mitad del camino, pues cotidianamente nos enfrentamos a inercias y ataduras que han impedido la evolución definitiva del juicio de amparo.

Destaco con preocupación la insistencia de gran parte de las y los operadores jurídicos por forzar los nuevos principios y alcances del amparo hasta lograr encasillarlos en aquéllos que supuestamente debieran quedar atrás con la reforma constitucional de 2011. Utilizando una analogía simplista, pensemos en que la reforma pretendió construir un nuevo motor para el juicio de amparo, de modo que éste resultase un mecanismo más potente en la tutela de los derechos humanos; sin embargo, las y los operadores realizan incesantemente grandes esfuerzos para tratar de utilizar este nuevo elemento con cuatro ruedas viejas y con una carrocería en grave deterioro.

Es precisamente a esta necesidad de evolución a la que quiero dedicar las próximas líneas, destacando que el juicio de amparo debe conservar esa importancia central que ha tenido a lo largo de nuestra historia, pero no como un fin en sí mismo, sino como una especie de bisagra o puente, es decir, bajo una perspectiva que permita entenderlo como un mecanismo que permita materializar la transversalidad de los derechos humanos. Para ello, es indispensable tener en cuenta que la cuestión va más allá de lo estrictamente normativo y, definitivamente, mucho más lejos de lo específicamente relacionado con la reglamentación del juicio de amparo. En efecto, una adecuada comprensión del juicio de amparo exige partir de su función como mecanismo para la tutela de los derechos humanos.

De esta forma, estimo que lo que podríamos denominar la *reivindicación del juicio de amparo* a la luz de las reformas constitucionales de 2011 sólo puede entenderse a partir de diversas reflexiones en torno a: *i)* el marco constitucional que rige el concepto de *tutela efectiva* de los derechos humanos y la importancia del juicio de amparo

dentro del mismo; *ii*) las implicaciones de entender al juicio de amparo como mecanismo de control constitucional; y *iii*) los alcances del juicio de amparo para reparar violaciones a derechos humanos y su complementariedad con otros mecanismos jurisdiccionales o cuasi-jurisdiccionales.

### La tutela efectiva de los derechos humanos a través del amparo

Como consecuencia de una larga serie de reformas, nuestra Constitución ha cambiado significativamente su forma de conceptualizar y tutelar los derechos humanos. Solemos limitar este análisis a lo ocurrido con las reformas constitucionales de junio de 2011, pero en realidad éstas fueron la culminación de un camino que había iniciado desde algunos años antes, primero con la reforma al sistema de justicia penal de 18 de junio de 2008, y luego con la reforma de acciones colectivas de 29 de julio de 2010. Si agregamos a estas dos enmiendas constitucionales las de junio de 2011 en materia de amparo y derechos humanos, nos encontramos ante un contundente proceso encaminado a transformar el paradigma constitucional que imperaba en nuestro país, transformando la forma de entender a los derechos humanos y de lograr su tutela efectiva.

En cuanto al entendimiento de los derechos humanos, las modificaciones que dieron lugar al texto vigente de los primeros tres párrafos del artículo 1º constitucional tienen una enorme trascendencia: *i*) distinción conceptual entre los derechos humanos y sus garantías; *ii*) cambio en la postura del Estado, que en lugar de *otorgar* derechos humanos los *reconoce*; *iii*) ampliación de las fuentes de derechos humanos, sumando a la Constitución los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano; *iv*) reconocimiento constitucional del principio *pro persona* y del de interpretación conforme de normas de derechos humanos; y *v*) confirmación de la vinculación de todas las autoridades a tutelar derechos humanos a la luz de un catálogo preciso de obligaciones y deberes específicos, y bajo una serie de principios rectores.

Con base en este nuevo paradigma en materia de derechos humanos, las otras tres reformas ya mencionadas adquieren una dimensión mucho más profunda por el impacto que tienen para hacer realidad los derechos humanos, es decir, para lograr su *tutela efectiva*. La transformación de nuestro sistema de impartición de justicia en materia penal, el reconocimiento de las acciones colectivas y la simplificación y perfeccionamiento del juicio de amparo como mecanismo especializado en la tutela de derechos han permitido que desde la Constitución se generen condiciones normativas para ciudadanizar la impartición de justicia, haciéndola más accesible y eficaz para las personas.

Esta forma de entender la evolución de nuestra Constitución conduce a una conclusión ineludible: es imposible desvincular el marco normativo adjetivo del sustantivo. En el caso específico del juicio de amparo, resultaría un contrasentido interpretar sus alcances de un modo que no resulte compatible con el nuevo paradigma en materia de derechos humanos.

Al respecto, es menester considerar que la reforma constitucional en materia de derechos humanos ha significado, entre otras cosas, la superación de la aproximación clásica o dominante (*dominant narrative*) sobre los derechos fundamentales, dejando atrás tres de las tesis centrales sobre las que se sostenía: *i*) los derechos humanos tienen un *alcance limitado*, porque solamente protegen ciertos intereses especialmente importantes para los individuos; *ii*) imponen exclusiva o principalmente *obligaciones negativas* a cargo del Estado; y *iii*) los derechos únicamente *operan entre los ciudadanos y el Estado* y no en las relaciones entre particulares.<sup>1</sup>

Para efectos de la presente exposición me centraré en la segunda tesis, respecto a la estructura que supuestamente caracteriza a los derechos humanos atendiendo al contenido obligacional que deriva de los mismos, pues ésta tiene una gran relevancia para el juicio de amparo.

De acuerdo con la aproximación clásica, los derechos humanos dan lugar exclusiva o principalmente a obligaciones de *hacer* o de *no hacer*. No obstante, el tercer párrafo del artículo 1º constitucional permite concluir que de todos los derechos humanos derivan obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover.<sup>2</sup> Así, el conjunto de estas obligaciones es lo que se conoce como *tutela efectiva* de los derechos humanos.

Con base en este catálogo es posible diseccionar la conducta del Estado en su conjunto y valorar, a partir de un análisis mucho más preciso, la dimensión específica de cada uno de los actos que se reputan transgresores de derechos humanos. De esta forma, el análisis de los actos reclamados dentro de un juicio de amparo debe evolucionar para superar la simple dicotomía entre actos y omisiones, en aras de poder determinar si en un caso la conducta reclamada:

1. Incumplió la obligación de *respetar* al implicar una transgresión o violación directa al derecho en cuestión, atribuible a la autoridad responsable.
2. Incumplió la obligación de *proteger* al traducirse en la falta de prevención de un ilícito o en la imposibilidad de evitar que una tercera persona antijurídicamente afectara o materializara la afectación de un derecho.
3. Incumplió la obligación de *garantizar* al conllevar la ausencia de generación de las condiciones para el ejercicio o disfrute de un derecho o la falta de elementos para remediar una violación al mismo.
4. Incumplió la obligación de *promover* al no generar o retroceder en la creación de una cultura encaminada a la tutela del derecho en cuestión.

El entendimiento pleno del contenido de cada una de estas obligaciones permite un cambio de enfoque en la valoración de las obligaciones estatales cuyo incumpli-

<sup>1</sup>Kai Möller, *The Global Model of Constitutional Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 2.

<sup>2</sup>Artículo 1º [...].

<sup>3</sup>Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de *promover, respetar, proteger y garantizar* los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. (Énfasis agregado)

miento puede dar lugar a una violación a derechos humanos. En efecto, más allá de constatar si la conducta es activa u omisiva, lo importante radica en que se determine exactamente cuál era la respuesta esperada de la autoridad señalada como responsable de una violación a derechos humanos, a la luz de su esfera competencial y del propio contenido del derecho en cuestión.

En relación con lo anterior, los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad operan como guías que rigen la interpretación de los derechos humanos, lo cual también impacta la forma en la que abordamos los casos de posibles violaciones a los mismos dentro del juicio de amparo.

De entrada, el principio de *universalidad* tiene alcances desde la óptica de la igualdad y no discriminación en todos los derechos. Por otra parte, el principio de *progresividad* —con la consecuente prohibición de regresividad— constituye una exigencia para los órganos legislativos y de impartición de justicia al momento de construir y garantizar contenidos de los derechos, e incluso impacta cuestiones como la asignación de presupuesto —etiquetado para derechos como salud y educación— y el desarrollo de políticas públicas. De hecho, creo que este principio tiene tal trascendencia que constriñe al mismo Poder Revisor de la Constitución, proscribiendo cualquier posibilidad de dar marcha atrás en el reconocimiento y tutela de un derecho humano que ya forme parte de nuestro bloque de constitucionalidad.

Finalmente, los principios de *indivisibilidad* e *interdependencia* obligan a las y los operadores jurídicos a partir de la base de que los derechos humanos, como manifestaciones de la dignidad humana, se encuentran en última instancia interconectados, de modo que resulta imposible satisfacer sólo algunos de ellos y pretender que se está tutelando adecuadamente la dignidad de las personas (*indivisibilidad*). Por otra parte, los alcances de un hecho victimizante pueden ir más allá de la violación estrictamente cometida, pues la transgresión a un derecho humano puede —y desafortunadamente suele— dar lugar a la afectación de otro u otros más (*interdependencia*). De esta manera, el impacto de estos principios en el juicio de amparo es innegable.

Esto ocurre, por ejemplo, con la imposición indebida de una sentencia condenatoria que conlleva la privación de la libertad de una persona. Aunque en sentido estricto el hecho victimizante se traduce en una violación a los derechos a la libertad, debido proceso y, posiblemente, a la presunción de inocencia, lo cierto es que la reparación de la violación no puede quedarse en la invalidación de la sentencia y la consecuente devolución de la libertad a una persona. En efecto, conforme al principio de interdependencia, no se puede soslayar que la condena también se tradujo en la suspensión de derechos político-electorales y en la existencia de antecedentes penales. Consecuentemente, la reparación de la violación en comento debe considerar los alcances reales del hecho victimizante.

Para concluir esta primera reflexión, las reformas constitucionales de junio de 2011 implicaron una rematerialización de la Constitución al permitir un nuevo entendimiento de los derechos humanos, lo cual necesariamente ha impactado el juicio de amparo como mecanismo para su tutela.

Los cambios a nivel constitucional inevitablemente deben permear hacia abajo, de modo que la variación en los postulados que lo rigen debe traducirse en una nueva forma de impartir justicia. No podemos justificar que nuestro mecanismo especializado para la tutela de derechos humanos permanezca inerte ante un cambio de tal magnitud en la forma de entender al objeto mismo de su protección.

### Implicaciones de entender al juicio de amparo como un medio de control constitucional

Desde su origen, el juicio de amparo nació como un mecanismo jurisdiccional para la tutela de los derechos humanos. Adicionalmente, desde hace casi 150 años se convirtió en un instrumento para controlar la regularidad en sentido amplio de todos los actos de autoridad, incluyendo, por tanto, la legalidad de los mismos, gracias al fenómeno conocido como *desnaturalización del juicio de amparo*. No obstante, desde hace décadas se ha enfatizado el hecho de que, si el juicio de amparo permite tutelar derechos humanos y éstos se encuentran reconocidos a nivel constitucional, resulta inevitable concluir que entonces el juicio de amparo constituye un mecanismo específico de control constitucional.

Tradicionalmente llamamos medios o mecanismos de control constitucional a aquellos que permiten a un órgano materialmente jurisdiccional pronunciarse sobre la validez o regularidad constitucional de actos emitidos por otras autoridades, incluyendo normas generales. Históricamente, el modelo de control constitucional suele clasificarse en dos grandes esquemas: uno concentrado y otro difuso.

En México contamos con dos mecanismos de control constitucional típicos de un modelo concentrado —en su versión europea—: la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional. La reforma constitucional de 2011 incorporó uno nuevo cuyas características vale la pena reflexionar: la declaratoria general de inconstitucionalidad. No obstante, tradicionalmente se ha afirmado que el juicio de amparo también constituye un medio de control concentrado.

Partiendo de que es posible la existencia de modelos atípicos de control concentrado en los cuales no es un órgano sino varios quienes llevan a cabo el control, como aquí ocurriría con todos los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación —aunque en realidad se trata de *un* poder—, lo cierto es que el amparo presenta características sumamente particulares.

En efecto, el juicio de amparo constituye un mecanismo para la protección de los derechos humanos cuyos alcances lo encuadran también como un medio de control constitucional, en el cual puede cuestionarse la validez de normas generales. En estos términos, el amparo indirecto tiene mayores alcances que el amparo directo desde su función como medio de control constitucional, pues puede concluir con la expulsión de la norma de la esfera jurídica de la parte quejosa y, eventualmente, dar lugar al inicio de un procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, según se mencionará adelante. Esto se explica en atención a que en el amparo indirecto la nor-

ma general es directamente el acto reclamado y las autoridades que participaron en su emisión actúan como partes en el juicio, lo cual hace que éste se centre en la regularidad de la norma general en cuestión.

A diferencia de lo anterior, en el amparo directo la validez de la norma general cuya inconstitucionalidad se argumenta incide en la esfera jurídica de la parte quejosa en tanto que dicha disposición opera como una de las premisas normativas que sustentan una sentencia, laudo o resolución que pone fin a un procedimiento seguido en forma de juicio. De esta manera, lo que se busca es la modificación de dicha premisa, pretendiendo que ello, a su vez, impacte en el razonamiento total que justifica el sentido de una sentencia o de una de las consideraciones de ésta.<sup>3</sup>

Lo antes expuesto evidencia que la relatividad de las sentencias de amparo constituye una característica que se asemeja significativamente al modelo de control difuso de constitucionalidad, lo cual se acrecienta en el caso del amparo directo, donde el pronunciamiento de constitucionalidad se limita a inaplicar la norma, pero sin expulsarla de la esfera jurídica de la parte quejosa.<sup>4</sup>

A pesar de todo esto, la Ley de Amparo prevé que cuando ya existe jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de una norma general emitida por la Suprema Corte, ésta resultará aplicable aun en ausencia de conceptos de violación o agravios, lo cual extiende los efectos del pronunciamiento de nuestro más alto tribunal.<sup>5</sup>

<sup>3</sup>Centrándonos en el juicio de amparo directo, esto ha llevado a reconocer dos cuestiones que, aunque operan de manera separada, no resultan mutuamente excluyentes. Por una parte, el planteamiento que se haga sobre la invalidez de una norma general no puede depender de circunstancias individuales o particulares —salvo que se reclame que dicha disposición resulta discriminatoria— sino que debe basarse en problemas propios del precepto combatido, pues de otra manera no se estaría ante un vicio de inconstitucionalidad propiamente dicho y se atendería, en realidad, a una cuestión de hecho aplicable al caso específico. Por otra parte, el planteamiento de constitucionalidad no debe basarse en cuestiones hipotéticas, sino que debe abordarse el estudio únicamente cuando la norma tildada de inconstitucionalidad se haya aplicado en perjuicio de la parte quejosa, y siempre que dicha aplicación haya trascendido al fallo que ahora se estudie. En efecto, si, como se dijo anteriormente, el tema referente a la validez de la norma general constituye una de las premisas del razonamiento jurisdiccional que se pretende revisar, será necesario que ésta se conecte con una premisa de hecho, de modo que el eventual estudio de la cuestión constitucional pueda llegar a beneficiar a la parte quejosa.

<sup>4</sup>*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

*Artículo 107.* Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

[...].

II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

[...].

<sup>5</sup>*Ley de Amparo*

*Artículo 79.* La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en normas generales que han sido consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Plenos de Circuito. La jurisprudencia de los Plenos de Circuito sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los juzgados y tribunales del circuito correspondientes; [...].

Sobre los alcances de la suplencia de la queja en este supuesto, véase en el amparo directo en revisión 1638/2015, resuelto el 4 de mayo de 2016 por mayoría de tres votos, bajo la ponencia del ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

No obstante, la reforma constitucional dio un paso de gran relevancia con la incorporación de la *declaratoria general de inconstitucionalidad*. De acuerdo con dicho mecanismo, cuando existe jurisprudencia por reiteración derivada de amparos indirectos en revisión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá, por mayoría calificada de ocho votos, declarar la inconstitucionalidad de una norma general y expulsarla definitivamente del ordenamiento jurídico. De esta forma, es posible que la Suprema Corte pueda invalidar normas que transgredan derechos humanos, dando con ello un alcance significativamente mayor al amparo como medio de control constitucional.

Por otra parte, esto puede leerse como que el simple pronunciamiento en una sentencia de amparo respecto a la inconstitucionalidad de una norma general constituye un paso ante una posible declaratoria general de inconstitucionalidad, lo cual tiene el efecto de prevenir futuras violaciones a derechos humanos que pudieran fundamentarse en el precepto invalidado.

### Alcances del juicio de amparo para reparar violaciones a derechos humanos y su complementariedad con otros mecanismos jurisdiccionales o cuasi-jurisdiccionales

Uno de los temas más relevantes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos ha sido el referente a la reparación de violaciones a derechos humanos. El tercer párrafo del artículo 1º constitucional establece que las violaciones a derechos humanos se repararán en términos de ley. Las preguntas obvias son dos: ¿existe un contenido constitucional mínimo que debe seguir la reparación? y, ¿cómo señala la ley que deben repararse las violaciones a derechos humanos?

El tema se desdobra en dos grandes rubros, dentro de los cuales el juicio de amparo tiene injerencia en distintas dimensiones.

En primer lugar, gracias al reconocimiento del control difuso en nuestro país, hoy cualquier autoridad jurisdiccional puede interpretar y aplicar la Constitución. Esto ha generado un replanteamiento de muchísimos asuntos que tradicionalmente se valoraban desde una perspectiva estrictamente legal, principalmente civilista, y que ahora se entienden como cuestiones que involucran derechos humanos.

Salvo los casos que involucran violaciones de naturaleza contractual o que repercuten en afectaciones a derechos estrictamente patrimoniales, muchos de los litigios que se desarrollan día con día en nuestro país y en los cuales se plantea el surgimiento de responsabilidad por la comisión de hechos ilícitos, se están reenfocando desde una perspectiva de derechos humanos. Esto se ha visto con claridad en materia civil y administrativa, y en menor medida en la laboral y penal. No obstante, lo cierto es que en todas esas materias se están analizando los daños provocados a la luz de los derechos humanos que se ven transgredidos.

Volviendo al tema de la aproximación clásica de los derechos humanos, esto representa una superación de dos tesis: la que señala que los derechos humanos sólo tienen un alcance limitado y la que refiere que rigen únicamente frente al Estado. En



esa línea, los derechos humanos están permeando en todas las relaciones jurídicas, permitiendo analizar los hechos victimizantes desde una óptica integral que genere que la eventual reparación del daño se realice tomando en consideración todas y cada una de las afectaciones que el hecho dañoso haya provocado en la vida de la persona afectada. Aclaro que esto no implica desconocer los distintos elementos de la responsabilidad por hechos ilícitos, sino que simplemente conlleva una forma distinta de valorar los daños y de dimensionar las reparaciones.

En este tipo de asuntos, el juicio de amparo directo es determinante, pues permite que los tribunales colegiados de circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación revisen si los casos sometidos a su conocimiento se resolvieron conforme a los estándares que rigen la reparación integral del daño.

En segundo lugar, existen casos en los que es directamente dentro del juicio de amparo donde se analiza la existencia de una violación a derechos humanos, lo que da lugar a que las y los jueces de distrito se enfrenten a la necesidad de dictar ciertas medidas tendientes a reparar las consecuencias del hecho victimizante. El problema aquí radica en que la Constitución establece que las reparaciones se harán en términos de la ley, y la Ley de Amparo prevé como medida de reparación la restitución del daño.

Al respecto, la jurisprudencia interamericana, la Asamblea General de Naciones Unidas y la Ley General de Víctimas reconocen que la reparación integral del daño abarca medidas de restitución, satisfacción, indemnización, rehabilitación y no repetición. Así, la cabida de cada una de éstas dentro del juicio de amparo fue recientemente objeto de estudio por parte de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 706/2015.<sup>6</sup>

Como se reconoció en el asunto en cita, la restitución consiste en lograr que la persona vuelva a disfrutar del derecho vulnerado por el acto estatal considerado como hecho victimizante. No obstante, el contenido de dicha medida debe ser comprendido en un sentido amplio, de modo que pueda dar lugar, por ejemplo, a: anulación de condenas, multas y antecedentes penales; reposición de procedimientos para que se respete el debido proceso o se investigue de acuerdo con los estándares aplicables (como el de perspectiva de género, por ejemplo); el restablecimiento de la libertad, del disfrute de los derechos humanos violados, o de la identidad, la vida familiar, la ciudadanía y los derechos políticos; la devolución de bienes y propiedades —o el pago de su valor actualizado—, incluyendo la de tierras ancestrales; el regreso digno y seguro al lugar de residencia; la reintegración en el empleo y en el goce de las garantías de seguridad social; la eliminación de normas discriminatorias, de modo que dejen de constituir un impedimento para el ejercicio de un derecho; y llevar la rehabilitación física y psicoemocional como una forma de restitución a personas cuya integridad fue dañada.

Esto amerita dos reflexiones. La primera consiste en que la Suprema Corte está partiendo de un entendimiento tan amplio del concepto de restitución, que incluso da

<sup>6</sup>Aprobado por unanimidad de cinco votos en sesión de 1 de junio de 2016. A la fecha de conclusión del presente artículo, la sentencia aún se encontraba en proceso de engrose.

cabida a medidas de rehabilitación, bajo la premisa de que si uno de los derechos transgredidos es el de la salud o integridad, también debe restituirse el goce de éste.

La segunda atiende, en la línea de lo ya expuesto, a la necesidad de que las y los jueces de amparo actúen con gran diligencia y precisión al identificar cuál es el acto reclamado para entenderlo como lo que es: un hecho victimizante. Desde esta óptica, será fundamental que se revisen todas y cada una de las consecuencias intrínsecas de ese hecho victimizante, de modo que, a la luz del principio de interdependencia de los derechos humanos, se determine cuáles fueron en realidad los derechos violados. Esto implica romper con la idea de que un acto reclamado implica la transgresión a un derecho cuando, en realidad, un solo hecho victimizante puede llegar a tener un impacto multidireccional en la vida de una persona, dando paso a múltiples violaciones a sus derechos.

En estos términos, quedarán obligadas por la ejecutoria que eventualmente se dicte tanto las autoridades responsables como aquellas que resulten vinculadas por su cumplimiento, en los términos establecidos al respecto en la Ley de Amparo y sin que ello altere la Litis del juicio (acto reclamado-autoridad responsable-parte quejosa).

Continuando con el precedente en cita, la Suprema Corte también sostuvo que el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo que permite el pago de daños y perjuicios en casos en los que sea imposible la restitución, debe entenderse como una medida indemnizatoria con un alcance limitado, pues procede de manera subsidiaria y excepcional, cuando sea la única forma de reparar el daño.

Finalmente, en dicho asunto también se sostuvo que, según su regulación procesal, el juicio de amparo permite el dictado de ciertas medidas de satisfacción y no repetición. En el primer rubro se encuentran la emisión misma de la sentencia como una declaración oficial de lo ocurrido, y la vista que se da a las autoridades competentes en caso de hechos posiblemente constitutivos de delito y ante ciertas violaciones a derechos humanos. En el segundo rubro se encuentra la emisión del precedente, la de jurisprudencia que declara inconstitucionalidad de normas generales y la posibilidad de una declaratoria general de inconstitucionalidad, por medio de las cuales se van construyendo las bases para evitar que hechos como los que dieron lugar a la violación de derechos humanos en un caso vuelvan a ocurrir.

Las ideas antes expuestas tienen una doble finalidad. Por una parte, reforzar la idea de que el juicio de amparo tiene como objeto principal la tutela de derechos humanos, de modo que las sentencias que se dicten dentro del mismo partan de la base de que las y los jueces de distrito son, precisamente, garantes de estos derechos. Así, cada sentencia debe dictarse bajo una perspectiva de derechos humanos y entendiendo todas las consecuencias que derivan de un hecho victimizante.

Por otro lado, se busca reconocer cuáles son los límites del juicio de amparo, pero no para trazar una línea que impida la actuación del Estado en aras de lograr una reparación más completa del daño, sino para vincular a este procedimiento jurisdiccional con otros que pueden dar lugar a un conjunto adicional de medidas.

Aquí destacan, particularmente: el procedimiento administrativo que siguen las comisiones de víctimas —federal y locales— para dictar medidas de reparación con

base en lo que determinen sus respectivos comités interdisciplinarios evaluadores; el procedimiento cuasi-jurisdiccional ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuyas recomendaciones dan lugar a diversas medidas de reparación; el procedimiento materialmente jurisdiccional ante el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación que también permite el dictado de medidas reparadoras cuyo cumplimiento es obligatorio, tanto para particulares como para autoridades; y otros procedimientos jurisdiccionales, como la reparación patrimonial y las acciones civiles, específicamente diseñadas para obtener una reparación del daño.

El juicio de amparo no es, afortunadamente, la única herramienta para quienes han sufrido un hecho victimizante. Constituye un mecanismo especializado, pero que se complementa con el complejo andamiaje normativo e institucional que desde la Constitución se ha construido para lograr que en cada caso una persona en situación de víctima encuentre la reparación integral de las afectaciones resentidas. Lo importante es entender que el juicio de amparo no se encuentra desvinculado de este sistema normativo, sino que constituye una pieza que debe armonizarse con el resto.

## Conclusión

La reforma constitucional en materia de derechos humanos significó un auténtico cambio de paradigma constitucional que rematerializó el texto de nuestra Norma Fundamental, reconstruyendo el concepto imperante de *derecho fundamental*. A partir de este concepto es que deben pensarse los alcances que tienen las modificaciones que la reforma constitucional en materia de amparo representó para el juicio respectivo. Insistir en construcciones dogmáticas que continúen anclando al juicio de amparo en los esquemas de un modelo constitucional ya superado implica olvidar que el juicio de amparo es absolutamente irrelevante si no se entiende como el instrumento especializado para la tutela efectiva de los derechos humanos.

Esta necesaria evolución transita, desde mi punto de vista, por tres ejes fundamentales: *i)* el juicio de amparo como medio para tutelar derechos humanos; *ii)* el juicio de amparo como mecanismo de control constitucional; y *iii)* el juicio de amparo como instrumento para reparar violaciones a derechos humanos y para articular los distintos procedimientos previstos para el mismo efecto.

Podemos dedicar infructíferamente todas nuestras energías a construir malabares argumentativos para justificar que, pese a que nuestra Constitución ha cambiado el juicio de amparo, sigue siendo el mismo; o podemos empezar a aceptar que nos rige un nuevo texto constitucional que exige un replanteamiento de todo aquello que choca con el mismo. En no pocas ocasiones he escuchado la frase de que por encima de la Constitución, nada ni nadie. Estoy de acuerdo, por lo que me atrevo a afirmar que por encima de la Constitución, nada, ni siquiera las viejas ideas de lo que antes era la Constitución.



Implicaciones de la justicia internacional:  
claves para una lectura jurisdiccional internacional en el siglo XXI

A manera de introducción:  
la justicia internacional en los últimos 100 años

Del cúmulo de sucesos que en los últimos años han provocado una transformación en la manera de explicar la relación entre el derecho internacional y el derecho nacional, hay uno que sobresale por mucho: la expansión de tribunales y cortes internacionales, y sus sentencias y opiniones como consecuencia de su intensa actividad. Esto es, presenciamos una ampliación de los foros que ofrecen justicia internacional y que parecen competir, aunque en realidad complementen o actúen en deficiencia, con las instituciones nacionales. En el mejor de los casos, las sentencias suelen ser cumplidas por los gobiernos responsables internacionalmente, pero no es difícil encontrar cumplimientos incompletos, intentos fallidos de cumplimiento, o sencillamente negación de cumplimiento. En cualquier caso, cada vez con mayor frecuencia encontramos posicionamientos oficiales de los Estados frente a sentencias condenatorias que de alguna manera buscan esquivar la responsabilidad de cumplimiento.

Las sentencias recientes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las resoluciones dadas en el marco del sistema de solución de diferencias de la Organización Mundial de Comercio, o la intensa actividad que en los últimos 15 años la Corte Internacional de Justicia ha desarrollado para Estados latinoamericanos, demuestran que, sobre todo en nuestra región latinoamericana<sup>1</sup> hemos encontrado en la vía judicial, no sin

<sup>1</sup>No se desconoce que el Pacto de Bogotá, en 1948, ya había sentado las bases de una apuesta regional a la solución pacífica de las controversias, pero ha sido por mucho en los últimos años donde, al menos en el foro judicial de Naciones Unidas, los Estados latinoamericanos han acudido frecuentemente a dirimir sus controversias.

Sumario

A manera de introducción:  
la justicia internacional  
en los últimos 100 años . . . . . 1099

El problema teórico del derecho  
internacional en el siglo XXI  
y las jurisdicciones  
internacionales en el modelo  
pos westfaliano . . . . . 1101

El uso del derecho internacional  
en sede nacional. Referencia  
a Eirlich, la Contradicción  
de Tesis 293/2011 y a la  
sentencia S.A.S. . . . . 1103

*Res iudicata y res interpretata:*  
nuevo valor a las sentencias  
internacionales . . . . . 1107

sobresaltos, una apuesta para la consolidación de la región a partir del fortalecimiento de la paz, de la democracia y de la protección de los derechos fundamentales; pero también una última posibilidad de acariciar la noción de justicia.

La primera referencia judicial al significado de la controversia, en el derecho internacional público, apareció en las primeras sentencias de la Corte Permanente de Justicia Internacional;<sup>2</sup> mientras que la idea de justicia internacional, con un contenido moral, se fortaleció con la creación de los tribunales penales *ad hoc*, en la segunda posguerra, y todavía más con la aparición de los tribunales regionales de derechos humanos.<sup>3</sup> Han sido sobre todo estos últimos los que han abierto un panorama esperanzador en las sociedades que hace no mucho tiempo presenciaron gobiernos dictatoriales o autoritarios. Hoy no hay duda de que el acceso internacional a la justicia, sobre todo frente a la comisión de crímenes penales internacionales y/o de violaciones graves a derechos humanos, pretende demostrar que el derecho internacional está cada vez más asentado en la función judicial. El resultado es que en el siglo XXI, casi cien años después de la aparición de la Corte Permanente, la comunidad internacional cuenta con más tribunales, cortes y foros cuasi judiciales internacionales que nunca antes en la historia de la humanidad.

Si pensamos este crecimiento de órganos jurisdiccionales internacionales a la par de la vida constitucional mexicana iniciada en la era posrevolucionaria, advertiríamos que mientras en el derecho internacional hemos tenido un crecimiento de normas procesales y de foros judiciales, nuestro texto constitucional sigue asentado en la (agotada) fórmula del artículo 133 (la Ley Suprema de toda la Unión) y en la (renovada pero limitada) fórmula del artículo 1º, reformado en 2011, que apuntan solamente a los derechos humanos consagrados en tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte. No hay pues correspondencia entre el desarrollo del derecho internacional en cien años —si tomamos como punto de partida la Paz de Versalles— con las referencias gramaticales constitucionales, ni con la apertura que los actores nacionales debieran darle a la justicia internacional en el siglo XXI.

En 1917 era incipiente la existencia de las organizaciones internacionales, que se fortalecería con la llegada de la Liga de la Naciones, en 1919. Era también incipiente el escenario mismo de las soluciones jurisdiccionales de las controversias internacionales, pues el arbitraje, más antiguo que el arreglo judicial, se había inaugurado con el Tratado Jay en 1794,<sup>4</sup> pero no sería hasta 1922, con la inauguración de la Corte Permanente de Justicia Internacional, que comenzaría la era de la solución judicial internacional. Cien años después, el derecho internacional judicial (por denominarle así a las soluciones de controversias en foros judiciales o cuasi judiciales no nacionales) ha cobrado tal importancia que constituye una de las soluciones más recurridas

<sup>2</sup>“A dispute is a disagreement on a point of law or fact, a conflict of legal views or of interests between two persons”, Permanent Court International of Justice, *The Mavromatis Palestine Concessions*, 30 de agosto de 1924, Serie A, núm. 2, p. 11.

<sup>3</sup>Cfr. Cesáreo Gutiérrez Espada y María José Cervell Hortal, *El derecho internacional en la encrucijada. Curso general de Derecho Internacional Público*, 3a. ed., Madrid, Trotta, 2012, pp. 25-26.

<sup>4</sup>Cfr. Chester Brown, “The Proliferation of International Courts and Tribunals: Finding your Way through the Maze”, en *Melbourne Journal of International Law*, vol. 3, 2002, Review Essay.

das de las contempladas en el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas y que permiten la participación de un tercero ajeno a la controversia.

Lo que se dirá enseguida tiene como marco esta multiplicación de órganos idóneos para solucionar pacíficamente las controversias internacionales. Principalmente, se advertirá en la manera que los tribunales de derechos humanos han utilizado para retocar los fundamentos de la función judicial en sede internacional, y cómo puede desplegar un diálogo entre jueces internacionales y actores nacionales. No obstante ello, se comenzará con una advertencia: subsiste un problema teórico para pensar un nuevo derecho internacional judicial, a partir de las concepciones que permitieron el nacimiento de la comunidad internacional en el siglo XVII. Y al final, se apelará a una suerte de prudencia judicial, que a partir del diálogo plantee un mejor escenario de protección de derechos; pues en estricto sentido los sistemas de justicias nacionales y el internacional apuntan a una misma meta: la impartición de la justicia.

### El problema teórico del derecho internacional en el siglo XXI y las jurisdicciones internacionales en el modelo pos westfaliano

Buena parte de las reflexiones jurídicas actuales en América Latina, pensemos por ejemplo en lo que se pretende describir como neoconstitucionalismo,<sup>5</sup> incide necesariamente en la aproximación que se tenga del derecho internacional en general, y de la justicia internacional (de derechos humanos si se quiere mayor precisión) en particular.<sup>6</sup> Vigente también en México, este planteamiento parte de ubicar limitaciones teóricas, conceptuales, metodológicas, que necesariamente implicarían una redimensión de la noción de Estado, según el derecho internacional. Quizá en algo haya cambiado ya el modelo que se había diseñado en Westfalia.

Bajo ese modelo *westfaliano*, que planteó durante siglos la igualdad soberana de los Estados —si bien solamente los europeos diseñaron este derecho internacional mediante la conformación de un club cerrado—,<sup>7</sup> era poco probable que temas reservados a la jurisdicción nacional fueran atendidos en sede internacional. Por ejemplo, el derecho penal o la protección de derechos humanos gozaron siempre de la exclusividad del juez nacional para resolver los conflictos que surgieran en las relaciones sociales dentro del territorio y jurisdicción del Estado.<sup>8</sup> Sin pretender reducir el deba-

<sup>5</sup>Una aproximación a lo que se entiende por neoconstitucionalismo, puede leerse en Paolo Comanducci, “Formas de (neo) constitucionalismo: un análisis metateórico”, en Miguel Carbonell (ed.), *Neoconstitucionalismo(s)*, 3a. ed., Madrid, Trotta, 2006, pp. 75 y ss.

<sup>6</sup>Cfr. Laurence Burgogues-Larsen, *El diálogo judicial. Máximo desafío de los tiempos jurídicos modernos*, México, Porrúa-IMDPC, 2013, p. XXIII.

<sup>7</sup>La noción de un club cerrado como creador del derecho internacional europeo, referido también como derecho público europeo, puede ser revisada en Mohammed Bedjaoui, *Droit international. Bilan et perspectives*, París, Pedone, 1991, p. 5; y en Martti Koskeniemi, *El discreto civilizador de naciones. El auge y la caída del Derecho Internacional*, Buenos Aires, Ciudad Argentina-Universidad Complutense, 2005, pp. 397 y ss.

<sup>8</sup>Francesco Francioni, “International law as a common language for national courts”, en *Texas International Law Journal*, vol. 36, núm. 3, 2001, p. 588.

te que la comunidad internacional ha debido pasar desde 1648 hasta nuestros días, lo que sí es cierto es que hemos transitado de un derecho internacional oligárquico a un derecho cosmopolita<sup>9</sup> donde, queramos o no, en el centro de la discusión aparece cada vez con mayor fuerza la presencia de las personas físicas, en tanto ciudadanos.<sup>10</sup>

La aproximación neoconstitucionalista de los estudios jurídicos, según César Rodríguez Garabito, presenta un problema metodológico,<sup>11</sup> pues todavía no se ofrece un modelo teórico después de Westfalia lo suficientemente sólido, que permita primero entender, luego describir, los fenómenos sociales de nuestros tiempos, particularmente los que se presentan en los territorios latinoamericanos. El autor colombiano identifica cuatro premisas teóricas que debieran ser superadas por el neoconstitucionalismo para encaminarse al nuevo modelo poswestfaliano: el Estado-nación como unidad de territorio, autoridad política y ordenamiento jurídico; la economía nacional como objeto de regulación y espacio de redistribución; la sociedad civil nacional como espacio de ciudadanía; y la equivalencia entre Estado y nación.<sup>12</sup>

No se pretende abordar las cuatro premisas en este trabajo, acaso sólo asentarnos en la primera para desarrollar aquello que se quiere decir: que la jurisdicción internacional (particularmente la penal y la de derechos humanos, pero también la comercial, la de inversiones o la de la integración europea) ha trastocado los cimientos de la noción de Estado, tal como la habíamos entendido durante siglos.

Como autoridad política y de ordenamiento jurídico, el Estado-nación supone la exclusividad de regulación normativa en su territorio. Sin embargo, demostrarlo en la realidad, o incluso advertirlo, es cada vez más problemático. Esa función regulatoria está compartida por instituciones internacionales en distintas ramas de la vida social.<sup>13</sup> Además, Rodríguez Garabito indica que las entidades privadas y las organizaciones no gubernamentales, aunque en menor medida, también pueden incidir de manera importante en las decisiones que antes eran sólo espacio discrecional, tantas veces arbitrario, de los gobiernos estatales.

Es cierto que la provocación de pensar diferente la noción de Estado, o de pensar en una visión de autoridad internacional, o de derecho público que encierre legislaciones nacionales e internacionales como un solo bloque, ha sido soportada por instituciones internacionales no judiciales; pero sería un error si no pensamos que de al-

<sup>9</sup>Cfr. Jürgen Habermas, *Un ensayo sobre la constitución de Europa*, Madrid, Trotta, 2012, pp. 78-91.

<sup>10</sup>Cfr. Cristina García Pascual, *Norma mundi. La lucha por el derecho internacional*, Madrid, Trotta, 2015, pp. 172-176.

<sup>11</sup>“...el neoconstitucionalismo adolece de los problemas del marco westfaliano...”. César Rodríguez Garabito, “Navegando la globalización: un mapamundi para el estudio y la práctica del derecho en América Latina”, en César Rodríguez Garabito (coord.), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2011, pp. 71.

<sup>12</sup>*Ibidem*, pp. 72-73.

<sup>13</sup>Sobre la función reguladora de instituciones internacionales en ámbitos exclusivos del Estado puede verse Armin von Bogdandy, “Constitutionalism in International Law: Comment on a Proposal from Germany”, *Harvard International Law Journal*, vol. 47, núm. 1, 2006, pp. 223-242; Armin von Bogdandy, *Hacia un nuevo derecho público. Estudios de derecho público comparado, supranacional e internacional*, México, UNAM, 2011, pp. 93-119; Matthias Goldmann, “Necesitamos cortar la cabeza al Rey: enfoques pasados, presentes y futuros sobre el *soft law* internacional”, en *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, Nueva Época, núm. 2, enero-junio 2015, pp. 45-109.



guna manera los órganos jurisdiccionales internacionales han encontrado también un camino para explorar modificaciones a la estructura de la solución de las controversias.

Puede decirse que la justicia basada en normas internacionales ha emprendido dos caminos de aplicación, y que en México han resultado controvertidos por la postura monista que durante años sirvió para entender nuestro sistema jurídico.<sup>14</sup> Por un lado, se abrió la posibilidad de que los jueces nacionales se acercaran al derecho internacional como derecho aplicable; por el otro, las jurisdicciones internacionales, particularmente las regionales de derechos humanos, han intentado superar la regla del valor inter partes de una sentencia internacional.

En el primer caso, nociones como control de convencionalidad, interpretación conforme a tratados internacionales, o interpretación más favorecedora en el goce de un derecho, han permitido que los jueces nacionales, incluso las autoridades no judiciales de un Estado, puedan resolver o actuar con base en normas internacionales. En el segundo, bien puede verse en la postura de los Estados, por ejemplo Grecia en la sentencia Alemania *vs* Italia de la Corte Internacional de Justicia,<sup>15</sup> pero sobre todo en las posiciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia Gelman, pues ahí el efecto obligatorio de una decisión se extiende no solamente a las partes en la controversia, sino a las partes del tratado que se interprete. En esas dos dimensiones analizaremos la manera en que el sistema de justicia internacional trasciende los pilares de la concepción clásica westfaliana del derecho internacional.<sup>16</sup>

### El uso del derecho internacional en sede nacional. Referencia a Eirlich, la Contradicción de Tesis 293/2011 y a la sentencia S.A.S.

Si se analiza con detenimiento, la posibilidad de que los jueces nacionales se ocupen del derecho internacional no es reciente. No obstante ello, en México tuvo que ser la Corte Interamericana, con la sentencia Radilla Pacheco, la que desencadenara una buena cantidad de reflexiones sobre cómo y quiénes se deben ocupar en el territorio nacional de aplicar y verificar que se cumpla el derecho internacional. Ya en 1928,

<sup>14</sup>Postura que parece ya definitivamente superada en México, después de la resolución de la Contradicción de Tesis 293/2011. Puede verse Guillermo Enrique Estrada Adán, “El diálogo judicial en la Corte Interamericana de Derechos Humanos: revisión del *ius commune* y la Contradicción de Tesis 293/2011”, en José Luis Caballero *et al.* (coords.), *Los derechos políticos electorales en Michoacán. Dimensión internacional, constitucional y local*, Morelia, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2015, pp. 45-74.

<sup>15</sup>Me refiero a International Court of Justice, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, juicio de 3 de febrero de 2012, párr. 11.

<sup>16</sup>Un tercer tipo de fenómeno en las jurisdicciones internacionales está planteada en términos de posibles empalmes de competencia, y por tanto posibilidad de encontrarse con sentencias contradictorias, pues los principios de cosa juzgada internacional o litispendencia no necesariamente anulan, en todos los casos, las competencias de otros órganos jurisdiccionales. Sin embargo, este tipo de problemática ha sido ya explorada abundantemente por la Comisión de Derecho Internacional en 2006 (Comisión de Derecho Internacional, *Fragmentación del Derecho Internacional: Dificultades Derivadas de la Diversificación y Expansión del Derecho Internacional*, Informe de la Comisión de Derecho Internacional 58º periodo de sesiones, A/61/10, 2006, 294 p.), y aunque podríamos insistir en soluciones, escapa el objetivo de este trabajo que en realidad se centra en la implicación del sistema de justicia internacional en el derecho nacional.

Ludwik Ehrlich, profesor polaco en la universidad de Lwów, sostuvo en su curso de la Academia de La Haya, algo que en realidad nos parecería obvio y contundente pero que hacía falta decir: las autoridades administrativas o judiciales de un Estado, se encuentran frente a la necesidad de interpretar el tratado que efectivamente ha sido consentido por su Estado y cuando se encuentre en vigor.<sup>17</sup>

El problema que advierte Ehrlich, quien también fue juez de la Corte Permanente de Justicia Internacional, es saber si el tratado internacional debe ser interpretado por principios de derecho internacional o puede su derecho nacional plantear una específica manera de interpretarlo. En realidad, si un Estado decide usar el tratado e interpretarlo con base en sus reglas jurídicas nacionales, solamente deberá advertir que el resultado no sea contrario a una obligación internacional, pues de lo contrario provocaría la responsabilidad internacional. Es cierto que cuando Ehrlich imparte su curso en La Haya, no contábamos con el derecho de los tratados reunido en la Convención de Viena, que no se firmará hasta 1969, pero no eran olvidados los principios que el propio Hugo Grocio o Vattel habían ya aplicado al derecho contractual internacional.<sup>18</sup>

En realidad, lo que se dice es que el derecho internacional convencional, que tiene reglas específicas para que los Estados puedan obligarse voluntariamente a él, es derecho aplicable en los actos que se encuentran bajo la jurisdicción de un Estado. Sí es cierto que entre monistas y dualistas pasaron el siglo XX en constante revisión de cuál era la mejor manera para que el derecho internacional formara parte del derecho nacional; pero cualquiera que fuera la posición doctrinal no se discutía si, una vez parte del derecho interno, el internacional debería ser utilizado. En México, como se ha dicho ya con suficiencia y en abundancia, nuestra postura monista nacionalista inundó las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Unión siempre que se discutió la jerarquía de los tratados internacionales frente a las normas mexicanas.<sup>19</sup> El resultado indiscutible siempre fue la supremacía de la Constitución.

Esta circunstancia, sin embargo, ha cambiado a partir de la reforma constitucional al artículo 1º, en el 2011, y con la decisión de la Contradicción de Tesis 293/2011,<sup>20</sup> resuelta en septiembre de 2013. Ahora, responder a la pregunta si en México somos monistas o dualistas, monistas nacionalista o internacionalistas, resulta estéril, pues la respuesta debiera ser depende (en la medida que debemos precisar cuál es la norma más

<sup>17</sup>Cfr. Ludwik Ehrlich, "L'interprétation des traités", *Recueil des cours de l'Académie de Droit International*, vol. 24, núm. IV, 1928, pp. 5-145.

<sup>18</sup>Cfr. Hugo Grocius, *Le droit de la guerre et de la paix*, París, Presses universitaires de France, 1999, pp. 396-399; Emer de Vattel, *Le droit des Gens ou Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*, vol. I, Washington, Carnegie Institution of Washington, 1916, p. 461.

<sup>19</sup>Durante mucho tiempo, el diseño constitucional latinoamericano suponía que los tratados internacionales podían relacionarse en niveles supraconstitucionales, constitucionales e infra constitucionales (legal e infralegal). En eso fue la discusión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos momentos de su historia. Sobre todo pueden verse los criterios de la Octava y Novena épocas. *cfr.* Guillermo Enrique Estrada Adán, "Ubicación jerárquica de los tratados internacionales de integración en el sistema jurídico mexicano", en Carlos Humberto Reyes Díaz (coord.), *Temas selectos de comercio internacional*, México, Porrúa/Facultad de Derecho de la UNAM, 2008.

<sup>20</sup>Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Contradicción de Tesis 293/2011, entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

protectora, y si no hay restricción expresa en la Constitución). Otro tanto infructuoso es responder a la pregunta sobre la jerarquía de los tratados internacionales, ni siquiera cuando se precisa por los derechos humanos, pues la forma gramatical que usa la Constitución en el párrafo primero del artículo 1º, es *derechos humanos consagrados en tratados internacionales* y no tratados internacionales de derechos humanos, que sí refiere en el párrafo segundo. Esto provocaría hacer una precisión respecto de si el artículo 4º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, derecho a la vida, tiene una jerarquía diferente del artículo 51 de la propia Convención, que contempla la elaboración de un informe por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Formalmente, para usar la frase de la Suprema Corte mexicana, deberíamos decir que existe un parámetro de control de regularidad constitucional, en la medida que lo que importa es la protección de los derechos y no necesariamente seguir la postura monista nacionalista o la internacionalista. Si esto puede ser reflexionado y debatido, entonces estaríamos un paso más cerca de repensar una relación entre el derecho nacional y el derecho internacional sin el fantasma de la concepción westfaliana.

Pero el énfasis que se hace en este trabajo no es tanto de las normas sustantivas convencionales o de otro tipo —bien podrían ser consuetudinarias, producto de resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, etcétera—, sino de la influencia de las decisiones de los órganos jurisdiccionales o cuasi jurisdiccionales de derechos humanos. Esto es, la segunda parte de la Contradicción de Tesis referida.

Vale decir aquí que el desencuentro de los tribunales colegiados de circuito que propiciaron la contradicción de criterios solamente se tocaba en lo referente a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,<sup>21</sup> y dejó fuera la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos, que por supuesto interpretara normas convencionales obligatorias para México. Por ejemplo, no quedan contempladas dentro de la decisión de la Corte, las decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, o las del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas; ni

<sup>21</sup>Me refiero a las tesis: “JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL. SU UTILIDAD ORIENTADORA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Una vez incorporados a la Ley Suprema de toda la Unión los tratados internacionales suscritos por México, en materia de derechos humanos, y dado el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es posible invocar la jurisprudencia de dicho tribunal internacional como criterio orientador cuando se trate de la interpretación y cumplimiento de las disposiciones protectoras de los derechos humanos”, Novena Época; Registro: 168312; Instancia: Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito; Tesis Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su *Gaceta*; tomo XXVIII, diciembre de 2008; Materia: Común; p. 1052; y “CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SEDE INTERNA. LOS TRIBUNALES MEXICANOS ESTÁN OBLIGADOS A EJERCERLO. Tratándose de los derechos humanos, los tribunales del Estado mexicano como no deben limitarse a aplicar solo las leyes locales, sino también la Constitución, los tratados o convenciones internacionales conforme a la jurisprudencia emitida por cualesquiera de los tribunales internacionales que realicen la interpretación de los tratados, pactos, convenciones o acuerdos celebrados por México; lo cual obliga a ejercer el control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas y las supranacionales, porque este implica acatar y aplicar en su ámbito competencial, incluyendo las legislativas, medidas de cualquier orden para asegurar el respeto de los derechos y garantías, a través de políticas y leyes que los garanticen”. Novena Época; Registro: 164611; Instancia: Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito; Tesis Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su *Gaceta*; tomo XXXI, mayo de 2010; Materia: Común; p. 1932.

tampoco aquellas decisiones de la Corte Internacional de Justicia<sup>22</sup> o de cualquier otro tribunal internacional siempre que versaran sobre temas de derechos humanos consagrados en normas internacionales obligatorias para el Estado mexicano. Una postura mucho más incluyente sería la que abarque la vinculatoriedad de todo ese arsenal de decisiones.

Es cierto que en forma de diálogo, pero la Suprema Corte mexicana abrió la puerta a las decisiones de un tribunal internacional, que en principio se rige bajo el principio de valor inter partes de sus sentencias, siempre que propicie modelos de mayor protección de derechos de las personas. La vinculatoriedad propuesta, que no obligatoriedad, se centra en la noción de diálogo judicial, donde no existen necesariamente criterios de jerarquía o de obligación jurídica.

Concluye la Corte que:

...los criterios emanados de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos resultan vinculantes para los jueces nacionales con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio, toda vez que dotan de contenido a los derechos humanos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

...

Por consiguiente, este carácter vinculante de la jurisprudencia interamericana exige a los operadores jurídicos mexicanos lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos de las personas.

Al final, por diálogo debe entenderse, en todo caso, no la sola reproducción de sentencias o criterios, sino un estudio del caso, de las circunstancias y razonamientos, argumentos o interpretaciones de los jueces.<sup>23</sup> En ese sentido, es el aparato de justificación utilizado en cualquier sentencia estudiada, el que puede aportar realmente nuevos elementos de protección.

<sup>22</sup>Por ejemplo, el 30 de noviembre de 2010, la Corte Internacional de Justicia declaró violaciones a tratados típicos de derechos humanos, uno de carácter universal, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y otro de carácter regional, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Evidentemente, fue necesario que la República de Guinea ejerciera protección diplomática en beneficio del señor Diallo, y en contra de la República Democrática del Congo. Los hechos aludidos configuraban violaciones a la libertad, consistentes en detenciones arbitrarias, así como una violación a derechos de tipo mercantil. *Cfr.* International Court of Justice, case “Concerning Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea vs. Democratic Republic of the Congo)”, juicio de 30 de noviembre de 2010.

<sup>23</sup>En materia de derechos humanos, el diálogo contempla tres dimensiones: entre las jurisdicciones regionales (que también refiere un diálogo cultural), entre éstas y las constitucionales, y entre las constitucionales entre sí. *Cfr.* Flávia Piovesan, “Derechos Humanos y diálogo entre jurisdicciones en el contexto latinoamericano”, en Armin von Bogdandy, Juan Ignacio Ugarte Mendía *et al.* (coords.), *La tutela jurisdiccional de los derechos. Del constitucionalismo histórico al constitucionalismo de la integración*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2012, p. 355.

Una reflexión más en este uso del derecho internacional en sede nacional se produce por lo dicho en la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en julio de 2014, en la sentencia S.A.S. versus Francia. En los hechos del caso, está la prohibición de portar velo integral en lugares públicos, en territorio francés, a la demandante, nacida en Paquistán. La decisión de la Corte, en atención al argumento sostenido por el Estado demandado, supone que el rostro juega un papel fundamental en la interacción social. Es en esos espacios públicos donde pueden ofrecerse relaciones interpersonales abiertas y, debido a un consenso social, conocer el rostro es un elemento indispensable de la vida en común.<sup>24</sup> Pero es en la discusión sobre el margen de apreciación francés en el caso, donde el órgano jurisdiccional recuerda que el Convenio Europeo, y por tanto el sistema europeo, tienen un rol subsidiario de las jurisdicciones nacionales. Y debido a ello, las autoridades nacionales disfrutaban de una legitimidad democrática directa para resolver las controversias. Son las jurisdicciones nacionales las que, en principio, se encuentran mejor ubicadas, frente al juez internacional, para pronunciarse sobre las necesidades en contextos locales.<sup>25</sup>

Esto significa que, en ejercicio del control de convencionalidad, el que puede estar mejor posicionado es el juez nacional. Y si esto es cierto, no hay más que insistir sobre la importancia de que las autoridades nacionales miren, en tanto derecho aplicable, al derecho internacional, incluidas las sentencias, pues serán ellas quienes cuenten con la proximidad a los hechos, a las personas, que les permitan impartir justicia.

### *Res iudicata y res interpretata:* nuevo valor a las sentencias internacionales

Otra revisión del cambio derivado de la manera en cómo observamos el derecho internacional en el siglo XXI es el valor de las sentencias internacionales para los Estados parte en una controversia, y para quienes de alguna manera tienen interés en conocer esa decisión o para quienes son parte del tratado internacional interpretado. En el primer caso podrían ubicarse Estados interesados en la solución de un conflicto a partir de normas consuetudinarias, en el segundo, el interés está determinado por las relaciones convencionales. Cualquier caso supone, desde esta perspectiva, una revisión a la posición tradicional en la que se ha basado la solución jurisdiccional internacional de las controversias, y que permite una reflexión sobre si eso agota en alguna medida el modelo de Westfalia.

Respecto del caso en donde una norma consuetudinaria está en juego, además de que el foro era la Corte Internacional de Justicia, debe decirse que más que una posición judicial es la aproximación de Grecia al proceso, como tercer Estado no parte en

<sup>24</sup>Cour Européenne des Droits de l'Homme, *Affaire S.A.S c. France*, sentencia de 1 de julio 2014, párrs. 122 y ss.

<sup>25</sup>*Ibidem* párr. 129. También: "Or dans un tel cas de figure, la Cour se doit de faire preuve de réserve dans l'exercice de son contrôle de conventionalité dès lors qu'il la conduit à évaluer un arbitrage effectué selon des modalités démocratiques au sein de la société en cause. Elle a du reste déjà rappelé que, lorsque des questions de politique générale sont en jeu, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans un État démocratique, il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national", párr. 154.

la controversia. La sentencia da cuenta del posicionamiento griego en la que, a decir del gobierno italiano —demandado en el caso—, existía un posible conflicto entre una norma perteneciente al *ius cogens* y la norma consuetudinaria de inmunidad jurisdiccional de los Estados. Dado que en Grecia también habían existido demandas en contra del Estado alemán, el gobierno heleno se acercó al proceso porque lo decidido por el órgano judicial de Naciones Unidas podría guiar al juez griego en la solución de los casos que tuviera frente a su jurisdicción.<sup>26</sup>

Es cierto que hay una buena disposición del Ejecutivo griego sin que eso vulnere la independencia judicial de sus jueces. Es cierto también que el artículo 59 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia establece que lo decidido por la Corte no es obligatorio sino para las partes en la controversia.<sup>27</sup> En realidad, todo lo que se dice es que, en situaciones de analogía, los Estados debieran estar mucho más cercanos a las decisiones de la justicia internacional, pues de esa manera se orienta, o se guía —para decirlo en la expresión de los griegos—, a las autoridades nacionales. Pero lo que sin duda es mucho más relevante por el hilo estructural que rompe es el caso del poeta argentino Juan Gelman —que había perdido a su hijo, a su nuera y que tardó años en conocer a su nieta—, y que le ha dejado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos dos decisiones ilustrativas para avanzar en lo que se debe entender por control de convencionalidad y en reflexionar, además, sobre el valor de las sentencias interamericanas. En el primer caso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos mejoró la doctrina del control de convencionalidad que había perfilado en un segundo momento de su jurisprudencia en los casos frente a México, particularmente el caso “Radilla Pacheco”. Del control de convencionalidad ejercido por los jueces del Poder Judicial, como señalaba en el caso “Radilla”,<sup>28</sup> se movió hacia el control ejercido por todas las autoridades del Estado.<sup>29</sup>

Dos años más tarde, cuando la Corte se ocupó del cumplimiento de la sentencia de 2011, sostuvo que sus decisiones, por la propia naturaleza de la función judicial, tienen efecto de cosa juzgada entre las partes y, cuando pueda válidamente construirse un consenso entre los Estados parte, puede hablarse de estándar mínimo. Solamente así se podría llegar a la eficacia interpretativa de la norma convencional y que, según

<sup>26</sup>International Court of Justice, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, juicio de 3 de febrero de 2012, “En conclusion des observations orales qu’elle a présentées sur l’objet de l’intervention en vertu du paragraphe 3 de l’article 85 du Règlement, la Grèce a notamment indiqué ce qui suit : «Une décision de la Cour internationale de Justice sur les effets du principe de l’immunité juridictionnelle des Etats lorsqu’il est confronté avec une règle du droit international de caractère *ius cogens* comme l’interdiction de violation des règles fondamentales du droit humanitaire-guidera le juge grec... Ceci aura ainsi des effets importants sur des actions juridiques qui sont pendantes ou potentielles de la part des individus devant ces tribunaux”, párr. 19.

<sup>27</sup>La fórmula, que apareció también en el Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional bajo el mismo numeral, tiene su más antiguo antecedente en el artículo 56 de la Primera Conferencia de La Haya de 1989 (“The award is only binding on the parties in dispute who concluded the *compromis*”), y en el artículo 84 de la Primera Conferencia de la Haya de 1907 (The award is not binding except on the parties in dispute”).

<sup>28</sup>Cfr. Corte IDH, caso “Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos”, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209, párrs. 339-342.

<sup>29</sup>Cfr. Corte IDH, caso “Gelman vs. Uruguay”, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 24 de febrero de 2011, Serie C, párr. 193.

el juez Ferrer, descansa en las obligaciones generales consagradas en los artículos 1 y 2 de la Convención Americana.<sup>30</sup>

Esta postura de la Corte Interamericana no ha sido unánime en el seno mismo de su integración, pues como afirma el juez Vio Grossi, cuando se piensa en la naturaleza de la función judicial se tiene en mente que su esencia no es crear derecho, no es legislar, sino interpretar y aplicar; adjudicar a partir del derecho, resolver una controversia. La jurisprudencia sigue siendo una fuente auxiliar del derecho internacional que ayuda a identificar una norma convencional o consuetudinaria.<sup>31</sup> No puede, a través de la función judicial, crearse un nuevo texto de la Convención.

Así, cuando se resuelve una controversia, se entiende que es cosa juzgada internacional, y por tanto obligatoria para las partes. En las sentencias internacionales, se ha adoptado la fórmula de cosa juzgada “inter partes” y de cosa interpretada *erga omnes*, para establecer que, en materia de derechos humanos, la sentencia vincula a las partes, pero en tanto interpretación de un tratado internacional, el valor es frente a los Estados parte del convenio.<sup>32</sup> De la cosa juzgada puede pasarse a la cosa interpretada, como una segunda manifestación del control de convencionalidad, según la propia Corte Interamericana.<sup>33</sup> Pero ésta no puede ser definitiva, pues las normas jurídicas no pueden permanecer estáticas.

Ahora bien, para que la cosa interpretada tenga efecto *erga omnes*, según el funcionamiento del sistema europeo de derechos humanos, hacen falta decisiones reiteradas. Así quedó expresada la categoría de “cosa interpretada” (más que de cosa juzgada), y que permite a los Comités de tres jueces resolver con base en jurisprudencia constante de la Corte. En el Protocolo núm. 14, debido al colapso y al retraso en el trámite de las demandas ante la Corte, se adoptó un sistema que otorga un valor fundamental al precedente judicial. La jurisprudencia constante en el mismo sentido de la Corte forma un criterio no sólo orientador sino definitivo en la solución de los casos siguientes. Ahora bien, cuando no se advierta que existe tal jurisprudencia, entonces el caso debe ser resuelto por la Sala y, en última instancia, por la Gran Sala.

El concepto de “cosa interpretada” permite una discusión sobre si los Estados están obligados a seguir ese criterio como parte del texto del Convenio. En el caso

<sup>30</sup>Cfr. Voto razonado del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot a la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013, párr. 91.

<sup>31</sup>Cfr. Corte IDH, caso “Gelman vs. Uruguay”, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 24 de febrero de 2011, Serie C, Opinión concurrente de Juez Eduardo Vio Grossi, p. 5.

<sup>32</sup>Cfr. José Antonio Carrillo Salcedo, *El convenio europeo de derechos humanos*, Madrid, Tecnos, 2003, pp. 53 y ss.

<sup>33</sup>Respecto de la segunda manifestación del control de convencionalidad, en situaciones y casos en que el Estado concernido no ha sido parte en el proceso internacional en que fue establecida determinada jurisprudencia, por el solo hecho de ser Parte en la Convención Americana, todas sus autoridades públicas y todos sus órganos, incluidas las instancias democráticas, jueces y demás órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles, están obligados por el tratado, por lo cual deben ejercer, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, un control de convencionalidad tanto en la emisión y aplicación de normas, en cuanto a su validez y compatibilidad con la Convención, como en la determinación, juzgamiento y resolución de situaciones particulares y casos concretos, teniendo en cuenta el propio tratado y, según corresponda, *los precedentes o lineamientos jurisprudenciales de la Corte Interamericana*” (el énfasis es propio). Corte IDH, Resolución de 20 de marzo de 2013, caso “Gelman vs. Uruguay”, *Supervisión de Cumplimiento de Sentencia*, párr. 69.



europeo, el hecho de que un Comité de tres jueces resuelva con base en la interpretación constante del propio Tribunal, permite entender que la interpretación se vuelve obligatoria para los 47 Estados del Consejo de Europa. Eso mismo ha sugerido la Corte Interamericana de Derechos Humanos: los Estados parte del Pacto de San José deben asumir que hay cosa interpretada cuando la propia Corte asigna significado al texto convencional.

El camino de los europeos para llegar ahí fue la creación de un protocolo adicional de enmienda que modifica directamente el Convenio. No fue en este caso una creación pretoriana, sino un consenso de la voluntad estatal.<sup>34</sup> Las creaciones mismas de los sistemas, el de 1950 en Europa y el de 1969 en América, obedecen a objetivos diferenciados. Ambos se piensan para la protección de derechos, y el de América se nutre necesariamente de la influencia del europeo, pero hay diferencias sustanciales que no pueden perderse de vista. Por ejemplo, en el párrafo 3 del Preámbulo del Convenio Europeo se lee uno de los objetivos fundamentales: “Considerando que la finalidad del Consejo de Europa es realizar una unión más estrecha entre sus miembros, y que uno de los medios para alcanzar esta finalidad es la protección y el desarrollo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”; lo que convierte al Consejo de Europa en una organización de cooperación internacional pero también con la intención de formar una unión más estrecha entre sus miembros en materia de derechos humanos.<sup>35</sup> En América, en cambio, se siguió un modelo de cooperación internacional, regido bajo los principios de solidaridad y buena vecindad.

Independientemente de ello, el resultado es que no podemos perder de vista que las fortalezas institucionales, esas que tanto hacen falta en las instituciones interamericanas, pasan por un examen crítico de sus decisiones, y en eso puede estar el mayor reto de la Corte Interamericana: si, con los efectos *erga omnes* de sus sentencias, alcanza a replantearse la ingeniería que los Estados han utilizado para convivir internacionalmente.

A manera de conclusión debe decirse que no hay duda de que en la comunidad internacional, la expansión de tribunales internacionales es una provocación más para insistir sobre el replanteamiento de nuestras viejas concepciones del Estado mismo. Particularmente, las sentencias internacionales recientes, el valor que los propios órganos judiciales internacionales pretenden darles a ellas mismas, las posiciones de cortes supremas como la mexicana, o la aproximaciones de gobiernos interesados, como el griego, en saber qué resuelven las cortes internacionales, ofrecen elementos para enfatizar la posición que guarda el modelo de Estado soberano según Westfalia, y explorar, desde distintos enfoques teóricos y prácticos, cómo podemos transitar a una concepción de Estado más cercano a las personas físicas y a la protección de sus derechos.

<sup>34</sup>Sobre el efecto de la “cosa interpretada” y la vinculación como si se tratara de un sistema constitucional, véase García Roca, *El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración*, Madrid, Civitas/Thompson Reuters, 2010, pp. 82-85.

<sup>35</sup>Javier García Roca, “El preámbulo contexto hermenéutico del Convenio: un instrumento constitucional del orden público europeo”, en *La Europa de los Derechos*, Javier García Roca y Pablo Santolaya (coords.), 2a. ed., España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, pp. 37-41.



## Introducción

El sistema jurídico mexicano ha experimentado profundos cambios a partir del proceso de constitucionalización del Derecho internacional de los derechos humanos que se ha acelerado y profundizado a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011. Dicho proceso nos ha obligado a replantear conceptos, categorías e ideas a partir de las cuales solíamos pensar al derecho y su práctica. Este trabajo pretende aportar algunas ideas útiles para realizar ese ejercicio de revisión sobre el concepto de “La Ley Suprema de la Unión”. Para ello, procederemos en primer término a explicar algunas de las complejidades que encierra el artículo 133 constitucional en donde nuestro concepto objeto de estudio se incorpora. Las complejidades de este artículo constitucional responden a diferentes razones y procesos. Por un lado, a los cambios que han experimentado los conceptos incluidos en este artículo a partir del proceso de apertura al derecho internacional de los derechos humanos. Por otro lado, y desde siempre, a las diferentes interpretaciones acerca de la forma en que el 133 articula la relación entre el derecho federal y local. En segundo término, analizaremos de modo específico las diferentes ideas que se han generado acerca del concepto y contenido de “Ley Suprema de la Unión”, tanto desde la doctrina como desde el trabajo jurisdiccional. En la tercera y última sección estudiaremos los cambios que el proceso de constitucionalización del derecho internacional de los derechos humanos, especialmente a partir de la generación de un bloque constitucional de derechos, ha generado en nuestro concepto.

### Sumario

Introducción . . . . .	1111
Las complejidades del artículo 133 constitucional . . . . .	1112
La Ley Suprema de la Unión . . . . .	1118
La Ley Suprema de la Unión ante el derecho internacional de los derechos humanos . . . . .	1123
Bibliografía . . . . .	1132

## Las complejidades del artículo 133 constitucional

### *Algunas razones que explican la complejidad*

Pocos artículos de la Constitución condensan en tan pocas líneas temas tan importantes sobre los cuales persisten de tiempo atrás dudas y desacuerdos. Algunas de las discusiones generadas en torno a este artículo constitucional han sido zanjadas hace poco tiempo, otras permanecen abiertas y sobre otros temas la discusión se encuentra momentáneamente estancada.

Tres son los conceptos de los que este artículo constitucional se ocupa: la Supremacía Constitucional, la Ley Suprema de la Unión (que entendemos diversa a la supremacía) y el Control difuso. El estudio de estos conceptos nos conduce al tratamiento de otros temas de la mayor importancia: la relación prevalente o no entre el orden federal y los órdenes locales, los componentes que integran la Ley Suprema de la Unión, la relación que dichos componentes guardan entre sí en términos jerárquicos, el lugar de los tratados internacionales y su relación con los demás formantes y, por supuesto, si los jueces locales tienen atribuciones para realizar control constitucional.<sup>1</sup>

La reforma constitucional en materia de derechos humanos promulgada el 10 de junio de 2011 no modificó el texto del artículo 133, sin embargo, su contenido sí ha experimentado cambios. Las modificaciones al artículo 1º constitucional, y ciertas decisiones adoptadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación obligan a una nueva lectura y a la revisión de los conceptos y temas abordados por tan importante dispositivo constitucional.

Luego de la reforma mencionada, a los temas que desde siempre han concitado atención, se sumaron otros: ¿qué tan suprema es la Constitución frente al Derecho Convencional de los Derechos Humanos?, ¿existe en México un bloque de derechos?, ¿ese bloque de derechos es análogo al bloque de constitucionalidad como categoría conceptual?, ¿cómo debemos entender la relación entre la Ley Suprema de la Unión y el bloque de derechos humanos?, ¿este bloque forma parte de ella o es algo diferente y supra ordenado?, ¿de qué forma los cambios en materia de derechos humanos han afectado el concepto de Ley Suprema de la Unión? A estos interrogantes intentaremos dar algún tipo de respuesta en este trabajo.

Pocos artículos despiertan más controversias que el 133. Es posible que la carencia de razones explícitas que motivaron la importación de la Constitución de los Estados Unidos y su introducción en el artículo 126 del el texto constitucional de 1857 hayan colaborado a incrementar las dudas y discusiones.<sup>2</sup> Uno de los puntos que ha suscitado mayor divergencia ha girado en torno a si el artículo 133 determina la supremacía del derecho federal sobre el local o, por el contrario, no existe prevalencia. En Estados Unidos, el artículo 6º del cual procede el artículo 133 mexicano, ha sido interpretado en el

<sup>1</sup>Véase Jorge Carpizo, *Estudios constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1996, p. 2.

<sup>2</sup>Marcos del Rosario Rodríguez, *La cláusula de supremacía constitucional, el artículo 133 constitucional a la luz de su origen, evolución jurisprudencial y realidad actual*, México, Porrúa, 2011, p. 87.

sentido de otorgar superioridad al derecho federal sobre el derecho local. En Argentina, sistema que recibió una clara influencia norteamericana en este tema, al igual que el sistema mexicano, el artículo 31 de la Constitución establece una disposición análoga a la norteamericana y a la del 126 de la Constitución Mexicana de 1857, y ha sido interpretado en el mismo sentido que en el derecho norteamericano, es decir, que concede prevalencia al derecho federal sobre el derecho local.<sup>3</sup>

José María Del Castillo Velasco, quien fuera diputado al Congreso Constituyente de 1856, en su obra *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, pareciera haber sostenido una idea más cercana a las posiciones norteamericana y argentina.<sup>4</sup> Sin embargo, con el tiempo tomó fuerza la idea según la cual, de acuerdo con las características del sistema constitucional mexicano, el derecho federal y el derecho local no deben ser articulados en términos jerárquicos, pues uno y otro tienen ámbitos competenciales diversos, Carpizo lo expresó en los siguientes términos: “Podemos afirmar que en México no existe supremacía del derecho federal sobre el local”.<sup>5</sup> En nuestra opinión, esta expresión es confusa porque encierra un significado correcto y otro incorrecto. El artículo 124 constitucional establece que las facultades no concedidas expresamente a las autoridades federales se entienden reservadas a los Estados, en consecuencia, es correcto afirmar, como lo hizo Carpizo, que ambos órdenes se ubican en un plano de igualdad, y por ello en los ámbitos reservados no hay primacía de la Ley federal. Sin embargo, la expresión que comentamos es incorrecta en otro sentido, pues es una parte de lo que debemos incluir en el concepto de derecho federal, si prima y debe ser considerado jerárquicamente superior al derecho local. Se trata de aquel derecho que integra el concepto de Ley Suprema de la Unión conformado por la Constitución federal, los tratados internacionales y las leyes, sean constitucionales, orgánicas o generales según las diversas propuestas hechas a lo largo de los años. La confusión sobre este tema puede deberse al uso análogo de las expresiones derecho

<sup>3</sup>Germán Bidart Campos, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, tomo I, El Derecho constitucional de la libertad, Buenos Aires, Ediar, 1989, p. 80.

<sup>4</sup>El autor sostuvo: “es evidente que la constitución y las leyes del Congreso federal que de ella emanen, deben ser la suprema ley, porque de no serlo, la Federación se convertiría en una quimera y realmente dejaría de existir. Los tratados hechos o que en lo sucesivo se hagan en la forma y con los requisitos prevenidos en la Constitución, son también ley suprema, porque la Federación los hace con la autoridad de todos los Estados Unidos y empeñando la fe de éstos a la cual nunca deben faltar para no envilecer la honra nacional como la han envilecido algunas naciones, que a pesar de su grandeza, no han tenido empacho en prostituirse hasta faltar la fe de sus compromisos. México en los días de la intervención extranjera, ha visto un doloroso e irritante ejemplo de esta falta en contra suya. Declarando el art. 126 que la constitución, las leyes del Congreso federal que emanen de ella y los tratados, son la ley suprema de la Unión, ha establecido la supremacía en el orden político. En el judicial, es decir, en la aplicación práctica, establece la misma supremacía, ordenando a los jueces de cada estado, que se arreglen a dicha Constitución, leyes del Congreso de la unión y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados; haciéndose con este precepto imposible todo género de conflictos entre las constituciones y leyes de los estados y la Constitución y leyes federales, las cuales son superiores porque son la ley suprema, la ley ante la cual deben inclinarse todos los poderes, todas las leyes y todos los intereses particulares”, en José María Del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Senado de la República, Miguel Ángel Porrúa, Facsimilar de la edición príncipe, 1871, México, 2007, pp. 255 y 256.

<sup>5</sup>Jorge Carpizo, *op. cit.*, nota 1, p. 19. Ver también: Elisur Arteaga Nava, *Derecho Constitucional*, Oxford, México, 1999, pp. 386 y ss.

federal y leyes federales que genera incorrecciones en el análisis. Así, las leyes federales no priman sobre el derecho local, pero la Constitución federal y los tratados internacionales y alguna especie de leyes, como derecho federal sí. Volveremos sobre este tema al analizar el concepto de Ley Suprema de la Unión.

### *La supremacía constitucional y el constitucionalismo cosmopolita*

Siempre ha existido acuerdo acerca de que el artículo 133 —junto a otros artículos constitucionales— recepta en nuestro sistema el principio de supremacía constitucional, nota entitativa de las constituciones.<sup>6</sup> Sostener que la constitución es suprema implica afirmar que ella es fuente de fuentes, norma de normas, la Constitución como suprema es la norma a la que está sujeta la creación de normas por ciertos órganos superiores estatales.<sup>7</sup> Pero la Constitución es suprema en un sentido más específico; es suprema en un sentido normativo como lo ha afirmado García de Enterría, y como tal, es inmune a las leyes ordinarias y determinante de la validez de éstas.<sup>8</sup> Este principio fue claramente expresado por Alexander Hamilton en el *Federalista* LXXVIII<sup>9</sup> y luego por el juez Marshall en la multitudada sentencia *Marbury vs. Madison*<sup>10</sup> y sobre la base de estas ideas continuamos entendiendo a la supremacía de las constituciones.

Así entendida, la Constitución ocupa la cúspide del ordenamiento jurídico y del complejo concepto “Ley Suprema de la Unión”, en cuyo seno en principio fue entendida como supra ordenada a los tratados y a las leyes que emanen del Congreso de la Unión. Sobre la conformación del entramado denominado “Ley Suprema de la Unión” volveremos más adelante, pero debemos adelantar que debido al desarrollo del Derecho internacional de los derechos humanos y de los órganos de protección regionales e internacionales, se han recortado ámbitos decisorios en cada sistema jurídico nacional. Los espacios resolutivos, aun los constitucionales, han visto disminuida su libertad pre

<sup>6</sup>*Ibidem*, pp. 1 y 2.

<sup>7</sup>Ignacio de Otto, *Derecho Constitucional, sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel Derecho, 1998, p. 15.

<sup>8</sup>Eduardo García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3a. ed., Madrid, Civitas, 1983, pp. 30-31.

<sup>9</sup>“No hay proposición que se apoye sobre principios más claros que la que afirma que todo acto de una autoridad delegada, contrario a los términos del mandato con arreglo al cual se ejerce, es nulo. Por lo tanto, ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido. Negar esto equivaldría a afirmar que el mandatario es superior al mandante, que el servidor es más que su amo, que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo...” en A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *El Federalista*, trad. Gustavo Velasco, México, FCE, 2000, p. 332.

<sup>10</sup>“Está fuera de toda duda que o la Constitución se impone a cualquier ley que la contradiga o, por el contrario, el Legislativo puede modificar la Constitución a través de una ley cualquiera. Entre estas dos opciones no hay término medio. O la Constitución es un derecho superior, principal e inmodificable a través de mecanismos ordinarios, o, por el contrario, se sitúa al mismo nivel que las leyes ordinarias, y como toda ley, es modificable cuando así lo disponga la voluntad del Legislativo. Si la primera parte de la alternativa fuera cierta, entonces una ley contraria a la constitución no es derecho. Si la cierta fuese la última parte, entonces las constituciones escritas no serían más que intentos absurdos del pueblo de limitar un poder que por naturaleza escaparía a todo límite”, Sentencia *Marbury vs. Madison* (1803), en Miguel Beltrán de Felipe y Julio V. González García, “Las sentencias básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América”, *Boletín Oficial del Estado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 93 y ss.

figurativa y en este sentido y en la actualidad, las constituciones aún son supremas en un sentido diferente a aquel que tradicionalmente se le ha atribuido. Las constituciones serán un poco menos supremas en aquellos temas referidos a derechos humanos, en cuyo ámbito deberán respetar los mínimos establecidos por los derechos humanos de fuente internacional y adaptar su derecho interno en caso de no respetarlos. El principio de supremacía constitucional se encuentra actualmente sujeto a constantes revisiones y análisis. En realidad, sucede que la Constitución —y los valores y notas que le atribuimos— es antes que un producto estatal, un producto del constitucionalismo y la supremacía de las constituciones nacionales se resiente ante el auge del constitucionalismo cada vez más inscrito en clave cosmopolita e internacional. Ferrajoli ha explicado muy bien este asunto; “el constitucionalismo —nos cuenta— es un paradigma que nace ligado a tres ideas: la defensa de los derechos de libertad, la limitación al poder político y todo ello dentro de los confines del Estado-nación. La historia del constitucionalismo es la de la expansión de estas variables: de la protección de los derechos civiles, del constitucionalismo social, de limitar sólo al Estado, al mercado y, por último, la generación de un constitucionalismo mundial que complementa a los constitucionalismos nacionales.<sup>11</sup> En este proceso la Constitución, como producto nacional, se resiente frente al constitucionalismo como movimiento internacional.

### *Los jueces locales ante la Ley Suprema. El modelo de control difuso*

El otro concepto contenido en el artículo 133 constitucional es el control constitucional por parte de los jueces locales. En México, y durante muchos años, existieron fuertes resistencias a aceptar esta facultad en cabeza de los jueces de los estados, sin embargo, cuando a mediados de 2011 la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el famoso y multicitado Expediente Varios 912/2010, produjo una modificación de gran envergadura en nuestro sistema de control jurisdiccional; los jueces del orden común podrían inaplicar leyes por considerarlas incompatibles con el llamado bloque de regularidad constitucional. Por razón de haber reconocido esta facultad a los jueces locales, nuestro sistema de control jurisdiccional adquirió un perfil difuso que convive con el perfil concentrado que se aprecia en el control que el Poder Judicial Federal realiza a través del juicio de amparo, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales.

La historia previa a esta resolución es conocida. Los jueces locales carecían de facultades de control constitucional, lo cierto es que la discusión al respecto se encontraba clausurada por jurisprudencia de la Suprema Corte. Así se había pronunciado en una resolución que generó la tesis 74/99,<sup>12</sup> en la que confirmó la prohibición del control

<sup>11</sup>Luigi Ferrajoli, *Democracia y Garantismo*, Madrid, Trotta, 2008, pp. 35-36.

<sup>12</sup>Véase la tesis P/J. 74/99, de rubro: CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que “Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”. En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin

llamado difuso y reiteró el criterio sentado en la tesis 73/99<sup>13</sup> en la cual había determinado que el control judicial de la constitución era atribución exclusiva del Poder Judicial Federal.

Sobre la improcedencia del control difuso muchos y serios argumentos se han esgrimido, sin embargo, debemos señalarlo, ninguno ha sido decididamente convincente. Por otro lado, en la ejecutoria de la tesis 74/99, la Corte trajo a colación varias tesis pronunciadas con anterioridad en el mismo sentido e hizo suyos los argumentos que sostuvieron la tesis que comentamos, algunos de ellos, resultan particularmente interesantes. En su oportunidad la Corte dijo:

Es decir, el criterio predominante de esta Suprema Corte de Justicia, que se reitera en el presente fallo, considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para los jueces del orden común, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta para ese efecto, que se traduce en el juicio específico cuya procedencia se encuentra sujeta a diversos requisitos con la finalidad de evitar la anarquía en la organización y distribución de competencias de las autoridades estatales<sup>14</sup>

Para robustecer sus argumentos, la Corte citó una tesis de la Séptima Época:

CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES. EXAMEN DE LA, IMPROCEDENCIA POR LA AUTORIDAD JUDICIAL COMÚN.- Conforme a la Constitución Federal, no todo órgano judicial es competente para declarar la inconstitucionalidad de una ley, sino solamente el Poder Judicial Federal, a través del juicio de amparo, donde la definición de inconstitucionalidad emitido por la autoridad federal se rodea de una serie de requisitos que tratan de impedir una desorbitada actividad del órgano judicial en relación con el 128, que impone a los jueces de los Estados, la obligación de preferir a la Ley Suprema cuando una Ley de su Estado la contraría, el precepto se ha entendido en relación con el sistema según el cual es únicamente el Poder Federal el que puede hacer declaraciones de inconstitucionalidad. Esto es así,

embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que el artículo 133 constitucional no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna al efecto.

<sup>13</sup>Véase la tesis P/J. 73/99, de rubro: CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. “La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquella. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la Ley Suprema, no puede afirmarse que por esta razón las autoridades puedan, por sí, y ante sí, en el ejercicio de sus funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia constitución consagra en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa ex profeso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación”.

<sup>14</sup>Ver la tesis P/J. 74/99. Ejecutoria.

porque nuestro derecho público admite implícitamente que conforme al principio de división de poderes, el órgano judicial está impedido de intervenir en la calificación de inconstitucionalidad de los actos de los otros poderes, a menos que a ese órgano se le otorgue una competencia expresa para ese efecto, como ocurre con la Constitución Federal, cuando dota al Poder Judicial de la Federación de la facultad de examinar la constitucionalidad de los actos de cualquier autoridad.

A manera de síntesis, éstos fueron los argumentos centrales vertidos en las resoluciones mencionadas por los cuales se sostuvo la prohibición del control difuso: 1. El artículo 133 constitucional, en su letra parece permitir el control constitucional a los jueces ordinarios. 2. La Constitución ha establecido de manera expresa el control de constitucionalidad depositándolo en el poder federal a través del juicio de amparo. 3. En virtud del sistema de división de poderes, el Poder Judicial está impedido de intervenir en la calificación de constitucionalidad de los actos de los otros poderes (esta sería la regla), a menos que la constitución de manera expresa lo permitiera. Esto es lo que ocurre con el Poder Judicial de la Federación y su facultad de ejercer el control a través del juicio de amparo. 4. Tomando en cuenta la concesión expresa que la Constitución hace al Poder Judicial de la Federación a través de los artículos 103 y 107 constitucionales, y sumado al principio implícito por el cual la regla en México es que el Poder Judicial no puede controlar los actos de los demás poderes, el artículo 133 constitucional debe ser interpretado en el sentido de no permitir el control constitucional a los jueces ordinarios. 5. El permitir el control a los jueces locales implicaría la anarquía en la organización y distribución de competencia.

Durante las discusiones del Expediente Varios 912/2010, varios ministros vieron la necesidad y la oportunidad de modificar la tesis de la negación del llamado control difuso. La mayoría entendió que el nuevo artículo 1º de la Constitución reformada obligaba a extraer esa nueva interpretación que surgiría de reinterpretar el artículo 133 a la luz del nuevo artículo 1º; y lo entendieron así por cuanto los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. La reforma constitucional, en todo caso, vino a fortalecer y a clarificar una idea que ya estaba presente en el sistema jurídico mexicano y en algún pronunciamiento previo de la Suprema Corte. Lo hasta aquí narrado es historia. Al resolver el expediente apuntado se generó la siguiente tesis:

SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO. Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de un modelo general de control no requiere que

todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, de los que conozca la Suprema Corte para que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Finalmente debe señalarse que todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar todas las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr la protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad. Tesis: P. LXX/2011 (9a.).

El artículo 133 constitucional en lo referido al control constitucional por parte de los jueces locales, tuvo que ser releído a la luz del nuevo artículo 1º y sus interpretaciones revisadas. Como veremos más adelante, la reforma en materia de derechos humanos obligaría a revisar también el concepto de Ley Suprema de la Unión.

### La Ley Suprema de la Unión

Ha sido difícil a lo largo de los años estabilizar el contenido que debería ser incluido en el concepto de Ley Suprema de la Unión. De manera particular, ha sido problemático establecer a qué leyes se refiere el artículo 133 constitucional cuando refiere a “las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella”. En cuanto a los tratados internacionales, existieron variaciones acerca de la relación que debían guardar con las leyes. A continuación, analizaremos estas cuestiones.

#### *Las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella: ¿qué leyes?*

Establece el artículo 133 constitucional:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

La Constitución, las leyes del Congreso que de ella emanen y los tratados internacionales que sean acordes con la constitución, serán la Ley Suprema de la Unión. Sobre esta idea aparentemente simple diversas opiniones se han manifestado. Los desacuerdos principales han girado en torno de qué debemos entender por “las leyes del Congreso que emanen de ella”.

¿Qué leyes son aquellas que emanen de la Constitución? Sobre este punto la doctrina mexicana ha vertido opiniones tan diferentes que parecieran referirse a veces a siste-



mas constitucionales distintos. Brevemente mencionaremos a algunos de los participantes de estas discusiones y sus ideas principales. Como se verá, las diferencias vienen dadas en buena medida por sostener diferentes opiniones respecto a si el derecho federal prima sobre el local o por considerar que deben ser ubicados en un mismo plano.

Gabino Fraga consideró que existen dos tipos de leyes, las constitucionales que serían aquellas que desarrollan el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional y las leyes ordinarias, que son producto del procedimiento legislativo ordinario. Luego, no encuentra que haya una relación de prevalencia de las leyes federales sobre las leyes locales. El artículo 133 no establecería ninguna categoría especial de leyes amén de las federales y locales y ambos tipos de leyes en pie de igualdad están subordinadas a la Constitución Federal.<sup>15</sup>

García Máynez, por su parte, consideró que el derecho federal prevalece sobre el derecho local. Así, los grados superiores de la jerarquía normativa se conforman por la Constitución primero, las leyes federales y los tratados internacionales, ambos, en un mismo nivel. Todas ellas, conformarían el contenido del concepto Ley Suprema de la Unión. El derecho local ocuparía un peldaño posterior.<sup>16</sup>

Mario de la Cueva ha distinguido entre leyes constitucionales y leyes federales ordinarias. Las leyes constitucionales son aquellas que emanan de la constitución formal y materialmente y se caracterizan por materializar contenidos constitucionales. Éstas pueden a su vez subdividirse en orgánicas, que establecen las facultades y funcionamiento de un órgano federal, reglamentarias, que determinan las formas de aplicación de un principio constitucional y, por último, las sociales, que desarrollan los derechos sociales constitucionales.<sup>17</sup> Así, las leyes del Congreso que emanan de la Constitución a las que alude el artículo 133, serán las leyes constitucionales. La Ley Suprema de la Unión estaría conformada por: la Constitución, leyes constitucionales y tratados internacionales. Las leyes federales ordinarias no formarían parte del concepto.

Jorge Carpizo, aunque con variaciones, participó de las ideas liminares de Mario de la Cueva. En México, no existiría supremacía del derecho federal sobre el local. Las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella son las leyes constitucionales en los términos de De la Cueva.<sup>18</sup>

Vemos entonces que han existido y aún persisten importantes diferencias acerca de la integración de la Ley Suprema de la Unión. Más allá del prestigio de los autores que hemos citado, sus ideas no parecen haber tenido una influencia determinante en el trabajo de los tribunales como analizaremos a continuación. Por el momento, entonces, podemos concluir tentativamente que la Ley Suprema de la Unión parecería estar conformada por la Constitución, claro, en el peldaño superior y las leyes, para unos las constitucionales (Carpizo, De la Cueva), para otros simplemente las federales (García Máynez) y los tratados internacionales. La inclusión de las leyes federales sin distinción en el concepto Ley Suprema de la Unión, sería apoyada por los autores que entienden

<sup>15</sup>Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, 37 ed., México, Porrúa, 1998, pp. 39 y ss.

<sup>16</sup>Eduardo García Máynez, *Introducción al estudio del derecho*, 65 ed., México, Porrúa, 2015, pp. 85 y ss.

<sup>17</sup>Mario de la Cueva, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 2008, pp. 114 y ss.

<sup>18</sup>Jorge Carpizo, *op. cit.*, pp. 19 y ss.

que el derecho federal, todo él, prevalece sobre el local. Por el contrario, la generación de la categoría de leyes constitucionales, diferentes a las leyes federales ordinarias, permitiría ubicar al derecho federal ordinario fuera del concepto de Ley Suprema de la Unión y en un mismo nivel que el derecho local.

*Los tratados que estén de acuerdo con la misma:  
¿qué tratados y en qué lugar?*

Si para el Derecho mexicano ha sido difícil determinar qué leyes son aquellas que forman parte de la Ley Suprema de la Unión, hasta hace algún tiempo también lo fue establecer qué relación deberían guardar los tratados internacionales con las leyes y la Constitución y si un tipo especial de tratados debería guardar una relación diferente con el resto del ordenamiento jurídico.

Hasta la reforma de derechos humanos, la incorporación de los tratados internacionales de la materia que sea y su relación con las otras partes integrantes de la Ley Suprema de la Unión se entendía exclusivamente en términos de jerarquía. A lo largo del tiempo, la Justicia Federal adoptó criterios diferentes. A continuación ofreceremos una breve síntesis de las principales decisiones que sobre esta cuestión ha adoptado la Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de la octava época.

Con ocasión de la resolución del Amparo en Revisión 2069/92, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la siguiente tesis:

LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUIA NORMATIVA

De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella como los tratados internacionales, celebrados por el Ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de Comercio y de la Industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional.<sup>19</sup>

En esta tesis la Corte no hace eco de las distinciones efectuadas por la doctrina, pues refiere a leyes federales sin más. Por ello es posible deducir también que en esta decisión la Corte participó de la idea de preeminencia del orden federal sobre el local. En lo referente a las relaciones al interior de la Ley Suprema de la Unión, ubicó a las leyes federales y a los tratados internacionales en el mismo nivel jerárquico.

Algunos años después, y ya en la novena época, con ocasión de resolver el Amparo en Revisión 1457/98, el Tribunal Pleno modificó sustancialmente el criterio anterior al sentar la siguiente tesis:

<sup>19</sup>Tesis P. C/92. Pleno. Número de Registro 205596. Octava Época. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, núm. 60, diciembre de 1992.

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de las normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "...serán la ley suprema de la Unión..." parece indicar que no solo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana y con la existencia de leyes constitucionales, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia, considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la ley fundamental y por encima del derecho federal y local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado Mexicano en su conjunto y comprometen a todas las autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado, y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas, y por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133, el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado Mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos, ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 constitucional lleva a considerar en un tercer lugar, al derecho federal y al local, en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto por el artículo 124 de la ley fundamental, el cual ordena que las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados. No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal, había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27 de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA", sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.<sup>20</sup>

Sin dudas, la decisión más importante es la modificación de su anterior criterio sobre la ubicación de los tratados. En esta decisión, ellos se ubican en un nivel superior por encima de las leyes. La segunda cuestión es el reconocimiento que de alguna

<sup>20</sup>Tesis P. LXXVII/99 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, noviembre de 1999, p. 46.

manera hace la Corte de las leyes constitucionales, distinción a la que no da efecto alguno. Por último, el juicio más confuso allí vertido es el referido a que la expresión “Ley Suprema de la Unión” sólo incluye a la Constitución federal, a los que las demás fuentes se subordinan. La literalidad del artículo 133 es bastante clara en el sentido de indicar que ese concepto tiene una integración compleja cuyo contenido no se circunscribe a la Constitución. Por supuesto, en el marco de la Ley Suprema de la Unión, la Constitución es suprema, pero el reafirmar tal cualidad de la Constitución llevó a la Corte a cometer un exceso interpretativo que, como veremos, luego será superado.

La siguiente resolución importante fue tomada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo en Revisión 120/2002. En esta resolución, la Corte estableció las siguientes tesis:

#### LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente al establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la “Ley Suprema de la Unión”. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión, a la que se refiere el artículo constitucional, no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente todos los órdenes jurídicos parciales que integran el Estado mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellos respecto a los cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del distrito federal y municipales.<sup>21</sup>

#### SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere, corresponden no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran el Estado mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de supremacía constitucional implícito en el texto del artículo en cita, claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen “la Ley Suprema de la Unión”, esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales.<sup>22</sup>

<sup>21</sup>Tesis P. VII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXV, abril de 2007, p. 5.

<sup>22</sup>Tesis P. VIII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXV, abril de 2007, p. 6.

TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente debajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado mexicano, al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y además, atendiendo al principio fundamental del derecho internacional consuetudinario “pacta sunt servanda”, contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo cumplimiento supone por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.<sup>23</sup>

En estas tesis, la Suprema Corte mantuvo la decisión sobre el nivel de los tratados internacionales, pero ahora los incluyó en el concepto de “Ley Suprema de la Unión” que había sido cercenado en la decisión anterior y que ahora entendió conformada por la Constitución, los tratados internacionales y una categoría de leyes que se denominan leyes generales en ese orden. Estas leyes serían aquellas dictadas por el Congreso de la Unión sobre materias coordinadas, es decir, aquellas en las cuales deben actuar los tres niveles de gobierno.

Con esta decisión, la Ley Suprema de la Unión vuelve a estar presente. La Constitución ocupa el lugar más alto de la estructura, seguida de los tratados y luego las leyes generales. Hasta este momento, el ordenamiento jurídico mexicano y la especial sección de éste conformada por la Ley Suprema de la Unión son ensamblados en términos jerárquicos.

En la siguiente sección analizaremos los impactos que han generado en la Ley Suprema de la Unión, el derecho convencional y los nuevos criterios para su internalización establecidos a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

## La Ley Suprema de la Unión ante el derecho internacional de los derechos humanos

La reforma constitucional en materia de derechos humanos en vigor desde el 10 de junio de 2011 introdujo importantes modificaciones en relación con nuestro tema. En términos generales, se podría afirmar que la reforma tuvo como objetivo primordial fortalecer y apuntalar el proceso de constitucionalización del derecho internacional de

<sup>23</sup>Tesis P. IX/2007. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXV abril de 2007, p. 6.

los derechos humanos en términos de provocar una mayor apertura del sistema jurídico mexicano a los derechos humanos de fuente internacional. La reforma abordó diversos temas y modificó varios artículos constitucionales; sin embargo, la reforma al artículo 1º constitucional generó los impactos más profundos en nuestro sistema, y particularmente, en el tema aquí abordado. Recordemos que hasta el momento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se había referido a las relaciones que los tratados internacionales, sin distinciones de materia, debían guardar con el resto de los componentes de la Ley Suprema de la Unión, pero específicamente con respecto a las leyes. En todas esas resoluciones los tratados mantuvieron un lugar subordinado a la Constitución. El nuevo artículo 1º constitucional, párrafo primero, cambiaría en parte los términos de dicha relación. El párrafo reformado establece:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

A partir de esta redacción, se generó en el sistema jurídico mexicano un bloque de derechos conformado por los derechos humanos contenidos en la Constitución y aquellos contenidos en tratados internacionales de los que México es parte. El artículo no refiere únicamente entonces a tratados internacionales sobre derechos humanos. Bajo este criterio, formarán parte del bloque de derechos aquellos derechos humanos que formen parte de tratados internacionales aunque no estén contenidos en los tratados que tengan tal naturaleza.<sup>24</sup>

Los derechos humanos de fuente constitucional y aquellos traídos a la constitución por el artículo primero constitucional, conforman entonces un bloque de constitucionalidad que se ubica en la cúspide del ordenamiento jurídico mexicano y que servirá de parámetro de control constitucional y convencional de las leyes y actos.<sup>25</sup>

A partir de este reconocimiento, son varios los puntos que deben ser comentados y aclarados. Procederemos entonces, primero: a intentar esclarecer una cuestión conceptual consistente en analizar si este bloque puede ser denominado bloque constitucional; segundo: a analizar la recepción de la idea del bloque de constitucionalidad por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; indagar el contenido y extensión que le ha

<sup>24</sup>Jorge Ulises Carmona Tinoco, “La reforma y las normas de derechos humanos”, en *La reforma constitucional en materia de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, Miguel Carbonell, Pedro Salazar (coord.), México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2012, p. 45.

<sup>25</sup>Eduardo Ferrer MacGregor, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad”, en *La reforma constitucional en materia de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2012, p. 356. Véase también José Luís Caballero Ochoa, “Clausula de Interpretación conforme y el principio pro persona”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional en materia de derechos humanos, Un nuevo paradigma*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2012, p. 122.

dado al bloque de derechos y cómo ha entendido que se articulan las relaciones entre sus componentes. Dejaremos para el final el análisis de la relación que guardan el bloque de derechos y la Ley Suprema de la Unión en el nuevo escenario constitucional.

### *Bloque de constitucionalidad como bloque de derechos*

Desde sus orígenes, la expresión bloque de constitucionalidad ha sido utilizada para englobar diferentes contenidos según el sistema jurídico de que se trate y según el tiempo en el que se analice tal contenido en cada uno de los sistemas. Es decir, que se trata de una expresión que denota un contenido variable por razones espaciales y temporales. El término fue acuñado por Louis Favoreu al comentar una importante sentencia de 1971 del Consejo Constitucional Francés mediante la cual se otorgó valor constitucional al preámbulo de la Constitución, a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, al preámbulo de la Constitución de 1946 y los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República que, junto a la Constitución de 1958, conformarían el llamado bloque de constitucionalidad. Desde ese momento, el concepto ha evolucionado e incluido componentes diversos.<sup>26</sup>

Amén de sus variaciones, el concepto parece responder a una idea matriz que le permitiría mantener identidad más allá de las variaciones temporales y espaciales ya apuntadas. Rodrigo Uprimy indica que esa idea consistiría en que el bloque de constitucionalidad refiere a la existencia de normas con calidad constitucional que no aparecen directamente en el texto constitucional.<sup>27</sup> El bloque permitiría canalizar jurídicamente el fenómeno de acuerdo al cual —sostiene el autor—, existen normas materialmente constitucionales —con fuerza constitucional— más allá de las que formalmente ésta reconoce —las expresamente mencionadas—<sup>28</sup> Esas normas materialmente constitucionales que integran el bloque de constitucionalidad, son llamadas a integrarse a él por la propia Constitución, tal como sucede en México a partir de la nueva redacción del artículo 1º constitucional. Por ello, no habría conflicto con el principio de supremacía de la constitución, pues es por su imperio que aquellas normas son llamadas y se integran.<sup>29</sup> Bidart Campos, al describir el proceso de reconocimiento de rango constitucional a ciertos tratados internacionales en la reforma constitucional argentina de 1994, afirmó que estos tratados se incorporan al derecho interno, no a la Constitución, fuera de ella pero junto a ella, conformando el bloque de constitucionalidad federal.<sup>30</sup>

<sup>26</sup>Para un análisis pormenorizado del bloque de constitucionalidad véase: Louis Favoreu y Francisco Rubio Llorente, *El bloque de la constitucionalidad*, Madrid, Universidad de Sevilla, Cuadernos Civitas, 1991.

<sup>27</sup>Rodrigo Uprimy, *El bloque de constitucionalidad en Colombia*, Colombia, Universidad Nacional-ENS 2005, p. 2, disponible en [www. http://redescuelascsa.com/sitio/repo/DJS-Bloque\\_Constitucionalidad\(Uprimny\).pdf](http://redescuelascsa.com/sitio/repo/DJS-Bloque_Constitucionalidad(Uprimny).pdf) el 22 de junio de 2016.

<sup>28</sup>*Ibidem*, p. 3.

<sup>29</sup>*Idem*.

<sup>30</sup>Germán Bidart Campos, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Nueva Edición ampliada y actualizada, tomo III, El Derecho internacional de los derechos humanos y la reforma constitucional de 1994, Buenos Aires, Ediar, 1995, p. 285.

Algunos autores, es el caso de Nogueira Alcalá, sostienen que el bloque de constitucionalidad desarrollado en ciertos países de América Latina no debe analogarse al concepto proveniente de países como Francia, Italia o España, en donde el bloque incluye contenidos diversos a los derechos humanos.<sup>31</sup> Efectivamente, en América latina el bloque de constitucionalidad ha asumido una identidad más específica como *bloque de constitucionalidad de derechos*,<sup>32</sup> aunque el nombre no haga referencia a ello. Es el caso de México, en donde como ya tendremos oportunidad de explicar, la Corte se ha referido a él como parámetro de regularidad constitucional, o de Colombia, en donde se denomina bloque de constitucionalidad a secas. En el primer caso, el bloque incluye exclusivamente derechos humanos; en el caso colombiano, la Corte Constitucional le ha dado mayormente ese contenido pero ha incorporado otro tipo de leyes como por ejemplo las referidas a leyes de límites.<sup>33</sup> Por lo pronto y para nuestro sistema, el artículo 1º constitucional establece un verdadero bloque constitucional de derechos.

*El bloque constitucional de derechos en las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Identificación, contenido, extensión y articulación de las relaciones entre sus componentes*

Luego de la reforma al artículo 1º constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido una serie de importantes pronunciamientos a partir de los cuales ha comenzado a configurar el bloque constitucional de derechos en nuestro sistema constitucional.

La primera resolución en la que este asunto fue tratado por la Suprema Corte fue en el Expediente Varios 912/2010, al abordar el estudio de uno de los importantes temas allí tratados, consistente en la identificación del parámetro que deben utilizar los jueces para llevar a cabo el control de constitucionalidad y convencionalidad. De dicha resolución surgió la tesis que a continuación transcribimos:

PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. El mecanismo para el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente. El parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra de la manera siguiente: a) todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal (con fundamento en los artículos 1º y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación; b) todos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte; c) los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos

<sup>31</sup>Nogueira Alcalá, Humberto, “El bloque constitucional de derechos en Chile. El parámetro de control y consideraciones comparativas con Colombia y México: Doctrina y Jurisprudencia”, en *Estudios Constitucionales*, año 13, núm. 2, 2015, Chile, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, p. 310, pp. 301-350.

<sup>32</sup>*Ibidem*, p. 311.

<sup>33</sup>Para un estudio de la evolución del concepto de bloque de constitucionalidad en Colombia véase Rodrigo Uprimy, *op. cit.*, nota 28.



Humanos derivados de las sentencias en las que el Estado Mexicano haya sido parte, y d) los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado Mexicano no haya sido parte.

Aquí la Suprema Corte se refiere a un término cercano al bloque de constitucionalidad pero que debe ser diferenciado, se trata del *parámetro de análisis*, término que, como apunta Astudillo, tiene una connotación más procesal, pues alude a los materiales desde los cuales los jueces ejercerán la actividad de control, a diferencia del bloque, que tiene una significación más sustantiva y al mismo tiempo estructural.<sup>34</sup> Amén de esta correcta distinción, la relación entre bloque y parámetro es estrecha, pues el bloque será utilizado como parámetro por los jueces en sus labores de control. Por ello, aun cuando la Corte se refiere al parámetro, nos ofrece ideas claras acerca de la conformación del bloque en ese momento: Derechos Humanos de la Constitución, Jurisprudencia del Poder Judicial Federal, Derechos Humanos de Tratados Internacionales de los que México es parte y criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos vertidos en casos en los que México haya sido Estado demandado y criterios orientadores, sentados en casos en los que México no haya sido parte.

Tiempo después, al resolver una serie de amparos, la Primera Sala de la Suprema Corte estableció la siguiente jurisprudencia:

PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE.

De conformidad con el texto vigente del artículo 1º constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, en materia de derechos fundamentales, el ordenamiento jurídico mexicano tiene dos fuentes primigenias: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Consecuentemente, las normas provenientes de ambas fuentes, son normas supremas del ordenamiento jurídico Mexicano. Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan, deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Ahora bien, en el supuesto de que un mismo derecho fundamental sea reconocido en las dos fuentes supremas del ordenamiento jurídico, a saber, la Constitución y los Tratados Internacionales, la elección de la norma que será aplicable —en materia de derechos humanos—, atenderá a criterios que favorezcan al individuo o a lo que se ha denominado principio pro persona, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1º constitucional. Según dicho criterio interpretativo, en caso de que exista una diferencia entre el alcance y la protección reconocida en las normas de estas distintas fuentes, deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor

<sup>34</sup>César Astudillo, *El bloque y el parámetro de constitucionalidad en la Interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, en Miguel Carbonell, Héctor Fix Fierro, Luis Raúl González Pérez, Diego Valadez, (coords.), *Estado Constitucional, Derechos Humanos, Justicia y vida universitaria, Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, Estado Constitucional, tomo IV, vol. 1, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, pp 117-168.

restricción. En esa lógica, el catálogo de derechos fundamentales no se encuentra limitado a lo prescrito en el texto constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.<sup>35</sup>

Esta jurisprudencia toca puntos muy importantes. Primero, en relación con la identificación del bloque de derechos, se aprecia que la Corte ya no refirió al parámetro de constitucionalidad, en su lugar, mencionó a las normas supremas del ordenamiento jurídico y ellas serían los derechos fundamentales de la Constitución y los derechos humanos de los tratados internacionales. En la segunda parte de la tesis, aborda el tema del conflicto al interior del bloque de derechos. Cuando exista diferencia entre los derechos de fuente constitucional y aquellos de fuente internacional, el derecho aplicable será determinado mediante la aplicación del principio pro persona. De esta forma, se ratificó la finalidad de la reforma introducida por el artículo 1º constitucional en cuanto a abandonar el criterio jerárquico y proponer que los derechos humanos de fuente internacional se integran de manera armónica.

La siguiente resolución importante es la recaída al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 155/2007. En ella, se indicó, al comentar la resolución adoptada en el Expediente Varios 912/2010, que allí se había establecido la existencia de un parámetro de regularidad constitucional a partir del cual se establecía la validez de las normas del orden jurídico mexicano y que a su vez servía como catálogo normativo para los jueces.<sup>36</sup> Al parecer, la Corte aquí reconoció que aquel concepto participaría de las características del bloque, al ser portador de criterios de validez y del parámetro, de donde proviene el rol de instrumento para los jueces.

Llegamos así al análisis de la Contradicción de tesis 293/2011. Se trata de una de las decisiones más importantes tomadas por la Corte en los últimos años. En parte, esta resolución permitió continuar y superar asuntos que no habían sido bien resueltos en el Expediente Varios 912/2010 o bien habían quedado abiertos. Por otro lado, generó un retroceso importante en el camino andado hasta el momento, provocando la desarticulación del funcionamiento previsto para los conflictos entre los componentes del bloque de derechos previstos desde la Constitución y sostenidos por decisiones anteriores de la propia Corte. La contradicción estuvo motivada por pronunciamientos contradictorios entre el Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa y de Trabajo del Primer Circuito al resolver el amparo directo 1060/2008 y los criterios sostenidos por el Séptimo Tribunal Colegiado en materia Civil del primer circuito al resolver los amparos directos 344/2008 y 623/2008. Tras un primer análisis para identificar los puntos de contradicción, el Pleno determinó que sí existió contradicción de criterios y que los mismos se referían a los siguientes temas: 1. La posición jerárquica de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, y 2. El valor de la jurisprudencia en materia de derechos humanos emitida por la Corte IDH.<sup>37</sup> Al resolver estos asuntos, se generaron las jurisprudencias que a continuación transcribimos:

<sup>35</sup>1a. /J. 107/2012 (10a), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XIII, octubre de 2012, tomo 2, p. 799.

<sup>36</sup>Acción de Inconstitucionalidad 155/2007, *Diario Oficial*, 30 de octubre de 2012, Segunda Sección, pp. 42 y 43.

<sup>37</sup>Contradicción de tesis 293/2011. Engrose, p. 26.

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES, CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUELLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo 1º constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1º, cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en el sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento, es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente debe calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta Supremacía Constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.<sup>38</sup>

JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1º constitucional, pues, por principio pro persona, obliga a los jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: *i*) cuando un criterio se haya emitido en un caso en el que el estado mexicano no haya sido parte, la aplicación del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento, *ii*) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional y, *iii*) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorable para la protección de los derechos humanos.<sup>39</sup>

<sup>38</sup>P/J 20/2014 (10a), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 5, abril de 2014, tomo 1, p. 202.

<sup>39</sup>P/J 21/2014 (10a), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 5, abril de 2014, tomo 1, p. 204.

En relación con el primer asunto, hemos comentado que la Corte ya había realizado pronunciamientos importantes sobre los derechos humanos contenidos en tratados internacionales y su incorporación al parámetro de regularidad. La reforma constitucional de 2011 ha establecido —sostuvo el Pleno—, un conjunto normativo que denominó “parámetro de regularidad constitucional” que se compone por los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Así, los derechos humanos contenidos en ambas fuentes no se relacionan entre sí en términos jerárquicos; es el principio pro persona el que permitirá determinar qué derecho es aplicable al caso, prefiriendo aquel que conceda una protección más benéfica. Pero lamentablemente el Pleno torció el curso y determinó que a pesar de lo dicho sobre el abandono del criterio jerárquico, cuando la Constitución establezca una restricción al ejercicio de un derecho humano, se deberá estar a lo que determine la norma constitucional. Sobre este punto en particular cabría decir algunas cosas. En primer lugar, un juicio tal, establecido de manera apriorística y general, resulta contradictorio con el derecho internacional de los derechos humanos, pues los Estados tienen la obligación de adecuar su derecho a los estándares fijados por el *corpus iuris* internacional y específicamente interamericano. Como sabemos, el derecho internacional de los derechos humanos determina mínimos, o, un piso en materia de derechos que debe ser respetado por los Estados. Es decir, todo el sistema jurídico interno debe adaptarse a ese orden público internacional en materia de derechos humanos, incluyendo a la propia constitución de cada Estado. En este sentido, un juicio como el vertido por la Corte en esta resolución no resulta aceptable, pues una restricción constitucional a un derecho humano deberá eventualmente ser aceptable para los estándares del sistema interamericano y ahora, para los del parámetro de regularidad constitucional. En consecuencia, la viabilidad convencional de una restricción estará siempre sujeta al escrutinio del sistema interamericano, por ello, no es cierto que apriorísticamente se pueda determinar que una restricción constitucional prevalezca. La Corte IDH se ha pronunciado sobre la inconventionalidad de normas constitucionales en algunos casos entre los que cabe mencionar el caso “Olmedo Bustos vs. Chile” (la última tentación de cristo). Asimismo, esta resolución de la Corte mexicana compromete el ejercicio del control de convencionalidad por parte de los jueces mexicanos, pues les obliga a preferir una restricción constitucional a un derecho, aunque ésta sea inconventional.

Por otro lado, la prevalencia de las restricciones constitucionales resultaría violatoria del propio artículo 1º constitucional porque la incorporación de los derechos humanos de fuente internacional al bloque constitucional de derechos determina que esos derechos, regirán en el orden interno en las condiciones de mínima determinadas por el derecho convencional y las interpretaciones que de ellos realice la Corte IDH, ello incluye el tratamiento acerca de las restricciones. Por tanto, la determinación de la Suprema Corte acerca de este tema es inconventional y eventualmente inconstitucional. Adicionalmente, podría llevar a los jueces a no aplicar el principio pro persona decantándose por aplicar el estándar interamericano en caso de resultar más favorable, lo que también conllevaría a una decisión inconstitucional. En consecuencia, esta

determinación potencialmente puede comprometer la responsabilidad internacional del Estado mexicano y orillar a los jueces a generar sentencias inconstitucionales. En relación con nuestro tema, altera de manera sustancial el funcionamiento interno del bloque de derechos cuya integración es armónica y no jerárquica.

El segundo asunto discutido en la contradicción que estamos comentando tuvo que ver con someter a revisión el criterio establecido en el Expediente Varios 912/2010 referido a que las sentencias de la Corte IDH en las que el Estado mexicano no haya sido parte, serían orientadoras para los jueces mexicanos. En un sentido, esta determinación de la Suprema Corte no era del todo respetuosa con las pretensiones del sistema interamericano y la comprensión de la Corte IDH para el ejercicio del control de convencionalidad/constitucionalidad, pues de acuerdo con sus decisiones, dicho control debía considerar como parámetro las interpretaciones que la Corte IDH hubiera vertido y las interpretaciones a las que refiere, son las verdaderas tanto en sentencias en las que el Estado sea parte y aquellas sentadas en casos en los que no lo sea.

La Suprema Corte decidió entonces modificar el criterio y determinar que “como resultado de nuevas reflexiones, y con motivo de la nueva integración de este Tribunal Pleno, debe considerarse que esta fuerza vinculante de los criterios interpretativos contenidos en sentencias interamericanas debe extenderse a aquellas dictadas en casos en los que el Estado mexicano no haya sido parte”.<sup>40</sup>

### *La Ley Suprema de la Unión y el bloque de derechos*

Durante el proceso de elaboración de propuestas para la reforma constitucional de 2011, se pensó en modificar el artículo 133 constitucional para reconocer jerarquía constitucional a los tratados internacionales sobre derechos humanos.<sup>41</sup> Sin embargo, explica Caballero Ochoa que comenzaron a primar las opiniones tendientes a establecer la jerarquía constitucional de los derechos humanos de fuente internacional en el artículo primero, en el cual se condensan las principales disposiciones constitucionales sobre la dimensión de los derechos humanos en el sistema jurídico mexicano.<sup>42</sup> Amén de esta cuestión de orden, se procuró evitar que el artículo 133 siga generando divisiones; mantener su carácter de sistema de fuentes, dar a los derechos humanos de fuente internacional autonomía como derecho no producido por el ordenamiento interno<sup>43</sup> y creo, mantener alejados a los derechos humanos de la gradación jerárquica a la que hubieran ingresado de haber sido incorporados en el artículo 133 y, por tanto, en el ámbito del concepto Ley Suprema de la Unión. Tomando en cuenta los increíbles problemas interpretativos que este artículo ha generado a lo largo de los años, no parece haber sido una mala estrategia, es decir, se alejó a los derechos humanos de las

<sup>40</sup>Contradicción de tesis 293/2011. Engrose, p. 80.

<sup>41</sup>José Luis Caballero Ochoa, *op. cit.*, nota 25, p. 107.

<sup>42</sup>*Ibidem*, p. 108.

<sup>43</sup>*Ibidem*, p. 109.

gradaciones jerárquicas y de los problemas interpretativos tan propios en el desenvolvimiento del artículo 133 constitucional.

De todas formas, el concepto Ley Suprema de la Unión ha sido alterado por la aparición del bloque de derechos establecido en el artículo 1º constitucional.

Para comenzar, Los derechos humanos constitucionales y los provenientes del derecho internacional conforman un bloque en cuyo interior no existen jerarquías y las relaciones entre esos derechos se resuelven mediante los criterios de interpretación conforme y principio pro persona. Este bloque de derechos que se integra en términos armonizadores y no jerárquicos con el resto del ordenamiento no renuncia a su carácter prevalente ante ciertas circunstancias, como por ejemplo, cuando se pretenden vulnerar los límites mínimos desde allí establecidos. En esos casos, el bloque reclama supra ordenación frente a todo el ordenamiento jurídico. Se podría afirmar entonces que el bloque de derechos impregna todo el ordenamiento y se integra con normas que son supremas por mandato constitucional. La ley Suprema de la Unión, de esta manera, se completa por mandato constitucional, con el bloque constitucional de derechos.

## Bibliografía

- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford, 1999.
- ASTUDILLO, César, “El bloque y el parámetro de constitucionalidad en la Interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en Miguel Carbonell, Héctor Fix-Fierro, Luis Raúl González Pérez y Diego Valadez (coords.), *Estado constitucional, Derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo, Estado constitucional*, tomo IV, vol. I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
- BIDART CAMPOS, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, tomo I, El derecho constitucional de la libertad, Buenos Aires, Ediar, 1989.
- , *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Nueva Edición ampliada y actualizada, tomo III, El Derecho internacional de los derechos humanos y la reforma constitucional de 1994, Buenos Aires, Ediar, 1995.
- CABALLERO OCHOA, José Luis, “Cláusula de Interpretación conforme y el principio pro persona”, en *La reforma constitucional en materia de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coord.), México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2012.
- CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1996.
- CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, “La reforma y las normas de derechos humanos”, en *La reforma constitucional en materia de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2012.
- DE LA CUEVA, Mario, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 2008.
- DEL CASTILLO VELASCO, José María, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Senado de la República, Miguel Ángel Porrúa, Facsimilar de la edición príncipe, 1871, 2007.

- DEL ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos, *La cláusula de supremacía constitucional, el artículo 133 constitucional a la luz de su origen, evolución jurisprudencial y realidad actual*, México, Porrúa, 2011.
- FAVOREU Louis y Francisco Rubio Llorente, *El bloque de la constitucionalidad*, Universidad de Sevilla, Madrid, Cuadernos Civitas, 1991.
- FERRAJOLI, Luigi, *Democracia y Garantismo*, Madrid, Trotta, 2008.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad”, en *La reforma constitucional en materia de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coord.), México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2012.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 37 ed., México, Porrúa, 1998.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3a. ed., Madrid, Civitas, 1983.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 65 ed., México, Porrúa, 2015.
- HAMILTON, A., J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, trad. Gustavo Velasco, México, FCE, 2000.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, “El bloque constitucional de derechos en Chile. El parámetro de control y consideraciones comparativas con Colombia y México: Doctrina y Jurisprudencia”, *Estudios Constitucionales*, año 13, núm 2, Chile, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, 2015, pp. 301-350.
- OTTO, Ignacio de, *Derecho Constitucional sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel Derecho, 1998.
- UPRIMY, Rodrigo, “El bloque de constitucionalidad en Colombia, Colombia, Universidad Nacional-ENS, 2005, p. 2, disponible en [www. http://redescuelascsa.com/sitio/repo/DJS-Bloque\\_Constitucionalidad\(Uprimny\).pdf](http://redescuelascsa.com/sitio/repo/DJS-Bloque_Constitucionalidad(Uprimny).pdf) el 22 de junio de 2016.





# Hugo Alejandro Concha Cantú

La reforma constitucional en México:  
¿Flexibilidad o disfuncionalidad del modelo democrático constitucional?<sup>1</sup>

## Introducción

El proceso para reformar una constitución es un tema central en la teoría y en la práctica constitucional, que se resuelve en cada Estado de manera distinta y con diferentes grados de eficacia. No es una simple técnica jurídica para hacer modificaciones a una ley, ni tampoco un mero conjunto de acuerdos entre actores y partidos para ejecutar políticas públicas. Para la teoría constitucional contemporánea, se trata en realidad de un delicado proceso que busca cumplir con dos objetivos principales de manera simultánea, los cuales en principio son antagónicos: dotar de flexibilidad a la norma superior del ordenamiento jurídico para poder adaptar su contenido a la cambiante realidad pero, al mismo tiempo, otorgar protección a la norma para sustentar y potenciar su naturaleza diferente y suprema. Es decir, se busca cumplir con dos objetivos opuestos que se encuentran en una tensión permanente, pues mientras que uno busca encontrar la manera de cambiar la norma, tiene como objetivo el cambio, el otro, objetivo de la estabilidad, busca protegerla contra cambios constantes que le diluyan su carácter extraordinario.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Este trabajo surgió originalmente de las reflexiones vertidas en el Seminario sobre Cambio y eficacia constitucional: el caso del hiper-reformismo mexicano organizado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM por la doctora Andrea Pozas Loyo el 20 de noviembre de 2015. Fue enriquecido con la ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Derecho Constitucional, que se celebró del 3 al 5 de febrero de 2016 en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

<sup>2</sup>Se trata de la tensión existente en el Estado constitucional señalada por el profesor español Pedro de Vega entre el principio democrático y el principio de supremacía en su paradigmático libro *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, p. 60.

## Sumario

Introducción . . . . .	1135
Funciones y problemas del proceso de reforma constitucional . . . . .	1138
Las disfuncionalidades del proceso de reforma constitucional en México. . . . .	1145
La realidad del Estado constitucional mexicano: una Constitución al servicio de la política. . . . .	1147
Conclusiones. . . . .	1151
Bibliografía . . . . .	1152

Por lo que toca al primero de estos objetivos, cambiar la norma constitucional es un problema asociado a la democracia, pues está directamente relacionado con el poder de la soberanía popular y las formas en que ésta debe poder decidir los contenidos de la constitución y el momento oportuno de sus cambios. Se trata de la manera en que el pueblo, a través de sus representantes o de órganos especializados, puede llevar a cabo estas modificaciones. Este objetivo está ligado a temas específicos como es el alcance del cambio constitucional, es decir hasta dónde una reforma constitucional puede cambiar el contenido de la Constitución, para así poder diferenciar una reforma amplia de una que acabe por crear una nueva Constitución.<sup>3</sup>

Por el otro lado, proteger la supremacía constitucional significa encontrar los mecanismos que protejan a la norma originaria y fundante de todos aquellos intentos de cambio provenientes de grupos y actores con intereses particulares, como bien pueden ser los órganos de poder constituidos, y que de esta manera la demeriten, devalúen o incluso la aniquilen. Este segundo objetivo está estrechamente vinculado a problemas como el de la periodicidad del cambio constitucional, la naturaleza y el tipo de procedimiento extraordinario que asegure que el cambio verdaderamente provee de estabilidad a la norma, la legitimidad de los encargados de llevar a cabo la modificación a la constitución o incluso la interrogante sobre la existencia de límites de contenido (cláusulas de eternidad,<sup>4</sup> de intangibilidad<sup>5</sup> o de superlegalidad constitucional)<sup>6</sup> o de límites en el procedimiento.

Es por ello que el procedimiento para poder cambiar, agregar o sustituir disposiciones constitucionales acaba materializando la doble naturaleza, política y jurídica, del ordenamiento constitucional, así como toda su problemática. En ese mismo sentido, el constitucionalista alemán Peter Häberle señala con precisión que las modificaciones constitucionales pueden servir para adaptar la norma a procesos que ya se han transformado en la realidad social, pero que también pueden pretender inducir tales cambios, “...Deben distinguirse pues la *modificación de adaptación* y la *modificación de creación*”.<sup>7</sup>

Como quiera que sea el caso, una reforma constitucional debe elaborarse en un contexto de oportunidad en donde los cambios realizados sean para alcanzar la dinámica social, o bien para detonar un camino de transformaciones, logren alcanzar sus objetivos, pues es claro que una reforma constitucional que no lo logra acaba por convertirse en un proceso de desgaste y deslegitimación de la propia norma suprema. Ese problema, caracterizado por la existencia de una constitución sin eficacia, acaba por detonar toda una crisis del modelo normativo y de convivencia social.

El acelerado y amplio espectro del proceso de reforma constitucional mexicano de los últimos años, particularmente de la última década, requiere de un serio y detallado

<sup>3</sup>Se trata de un tema al cual los especialistas y autores han dedicado mucha atención en obras y encuentros. En México, una buena fotografía del panorama de este debate se puede ver en obras como Varios autores, *Hacia una nueva constitucionalidad*, 1999, o César Astudillo y Lorenzo Córdova, *Reforma y control de la Constitución. Implicaciones y Límites*, 2011, ambos del Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

<sup>4</sup>Véase Peter Häberle, *El Estado Constitucional*, pp. 145 y ss.

<sup>5</sup>De Vega, *op. cit.*, p. 244.

<sup>6</sup>Maurice Hauriou, *Précis de Droit constitutionnel*, p. 297.

<sup>7</sup>Véase Häberle, *op. cit.*, p. 140, donde alude que desde la perspectiva de la duración y la estabilidad de una comunidad se puede requerir o no la modificación constitucional, dependiendo de cada caso particular.

análisis para poder entender el alcance de estos cambios en un doble sentido, por la importancia que tiene la temática material de los cambios en específico (*v. g.* Las “reformas en materia de derechos humanos”, o bien las “reformas estructurales” de la administración del presidente Peña Nieto), como también el alcance que tienen en cuanto a principios más generales del Estado constitucional en su conjunto, como son la eficacia o grado de observancia de la normativa constitucional (y en esa medida del Estado de derecho en su conjunto), la estabilidad política (a partir del grado de funcionamiento de las instituciones político-constitucionales) o bien, la democratización del Estado, a partir de su grado de legitimidad y niveles de interacción democrática entre instituciones estatales y sociedad.

En ese mismo sentido, se trata de un análisis que permite contestar preguntas de extraordinaria importancia relacionadas con la práctica constitucional, como por ejemplo si el carácter acelerado, la velocidad de un proceso de reforma constitucional tiene algún significado sobre la rigidez del proceso de reforma y por tanto si afectan su carácter supremo; si un amplio espectro (número) de reformas constitucionales trastorna la estabilidad jurídica y política de un Estado, consecuencias del hiper-reformismo; si el contenido específico de algunas reformas (de mayor o menor profundidad en el funcionamiento de las instituciones, creando o modificando) afecta de distinta manera el funcionamiento constitucional en su conjunto, o de qué manera un uso reiterado de la reforma constitucional está relacionado con la función de interpretación constitucional por parte del tribunal constitucional, ya sea porque esta interpretación es errática e insuficiente, o bien como una fórmula en manos de los actores políticos para evitar que sea este el camino que establece en última instancia la orientación de las políticas públicas del Estado y no el órgano jurisdiccional; y, finalmente, un asunto muy estudiado por la doctrina, si el control jurisdiccional en manos del tribunal constitucional puede incluir la revisión de los procesos de reforma constitucional (tanto en su forma como en su contenido).<sup>8</sup> En resumidas cuentas, si las constantes y aceleradas reformas constitucionales contribuyen a fortalecer el funcionamiento de la constitución en su doble dimensión de fuente originaria y principal de todo el ordenamiento jurídico y como el conjunto de acuerdos e instituciones políticas. Si las funciones de la constitución, legales y políticas, se ven afectadas por un proceso de reformas acelerado e intenso.<sup>9</sup>

La Constitución mexicana, a pesar de su extensión y tamaño, contiene tan sólo una disposición relativa al procedimiento de reforma constitucional, sin que incluya ninguna mención a la naturaleza del órgano reformador (*vis a vis* el poder constituyente originario o la Suprema Corte de Justicia en su papel de tribunal constitucional) o algún tipo de límite, lo que ha generado que en un régimen presidencialista donde además ha predominado un partido político, por muchos años se ha abusado del procedimiento como una forma de imponer y proteger las políticas públicas que el Ejecutivo busca promover.

Lo que sí podemos afirmar es que las respuestas a estas interrogantes revelan la naturaleza del régimen pues, como ya advertía el célebre filósofo y constitucionalista

<sup>8</sup>Véanse diversos trabajos en concreto sobre este problema en México en Astudillo y Córdova, *op. cit.*

<sup>9</sup>Véase la ponencia de Francisca Pou Giménez, “Hyper-reformism and constitutional inefficacies in Mexico”, presentada en el VII Congreso Nacional de Derecho Constitucional citado en nota preliminar de este ensayo, que justamente aborda esta interesante perspectiva.

Karl Lowenstein, “el material de derecho comparado hasta permite sacar la conclusión de que a partir de la técnica de la reforma constitucional aplicada respectivamente, se puede deducir el carácter político del régimen. Allí donde tanto la competencia para iniciar la reforma como la capacidad para llevarla a cabo radica fundamentalmente en el ejecutivo, se trata de una forma de gobierno autoritario”.<sup>10</sup>

## Funciones y problemas del proceso de reforma constitucional

Pedro de Vega nos presenta un marco muy puntual para analizar un proceso de reforma constitucional, el cual utilizaremos para el caso mexicano contemporáneo. De acuerdo con el constitucionalista español, la reforma constitucional cumple con tres funciones en la organización democrática contemporánea:<sup>11</sup>

- a) Debe ser un instrumento de adecuación entre la realidad jurídica y la realidad política (o social).
- b) Debe ser un mecanismo de articulación de la continuidad jurídica del Estado.
- c) Debe de constituirse como una institución de garantía frente al resto de los poderes constituidos.

Conforme se analicen estas funciones y sus particulares complejidades en el caso mexicano, estaremos revisando las cuestiones que la doctrina identifica como los ámbitos problemáticos en torno al proceso de reforma de una constitución, tales como son el sujeto de la competencia o función modificatoria; la cuestión del alcance de los obstáculos procedimentales para la modificación constitucional; la existencia o no de requisitos formales adicionales que refuercen el carácter democrático del procedimiento (un plebiscito por ejemplo); el establecimiento de límites o contenidos que quedan fuera del alcance de la reforma constitucional como bloque de constitucionalidad o cláusulas intangibles; límites de temporalidad; la excepcionalidad a la reforma en determinadas circunstancias como situaciones de emergencia; el detalle y la ubicación de las normas que regulan el proceso de reforma, y la relación que guarda el proceso de reforma con los otros medios de control constitucional.

### *Adecuación jurídica (con la realidad)*

En primer lugar, la constitución busca constituirse como la realidad política en un Estado. A través de su declaración de derechos fundamentales esbozará el alcance de las relaciones entre los habitantes de una comunidad y específicamente de la relación de éstos con las instituciones estatales, en forma de prerrogativas (derechos y liberta-

<sup>10</sup>Véase Karl Lowenstein, *Teoría de la Constitución*, p. 172.

<sup>11</sup>De Vega, *op. cit.*, pp. 67 y ss.

des) con límites (prohibiciones) y con garantías que aseguren su cumplimiento. A través de su parte orgánica, la constitución establece un modelo de régimen político con la integración de tres poderes públicos. Hasta ahí un primer modelo de Constitución, considerado como clásico o liberal, que ha sido rebasado por la realidad desde hace muchos años.

Modelos posteriores con alto contenido social y de reconocimiento al juego democrático con fuerzas plurales y distintas entre sí evolucionaron a efecto de que las constituciones contemporáneas (en su gran mayoría) además establezcan otro tipo de disposiciones tales como las relativas a protecciones específicas de grupos, sistemas electorales para llevar a cabo la interacción y competencia democrática, órganos técnicos que requieren de autonomía política para cumplir con una amplia gama de funciones al margen de intereses sociales o políticos, así como también sistemas para luchar contra la corrupción y la integridad de los servidores públicos. De esta manera, diversas constituciones, como las latinoamericanas y en particular la mexicana, son constituciones a detalle, que establecen amplias declaraciones de derechos y múltiples instituciones y órganos para llevar a cabo las políticas públicas del Estado y cumplir con muy diversos objetivos.

Ahora bien, la Constitución como un conjunto de principios y enunciados normativos apoyados por las fuerzas sociales se erige como un modelo que pretende encuadrar y dirigir la realidad social. Se considerará eficaz aquel modelo que logre conformar la realidad que regula y, por el contrario, poco eficaz aquella constitución que se encuentre alejada de la realidad. Si bien no existe un modelo perfecto o plenamente eficaz, todas las constituciones buscan predominar como fuentes del sistema jurídico y diseño del sistema político. No hacerlo con un mínimo de efectividad significaría el fin de ese modelo y régimen.<sup>12</sup>

Sin embargo, aunque tal es la pretensión teórica de toda constitución y en general de toda norma jurídica (bajo presupuesto teórico del positivismo jurídico),<sup>13</sup> diversas teorías y enfoques han explicado que en realidad se trata de una relación bidireccional de influencias y adaptaciones mutuas entre el derecho y la realidad,<sup>14</sup>

<sup>12</sup>En ese sentido es útil desde una perspectiva didáctica la clasificación ontológica o existencial de las constituciones que elaboró Lowenstein, *op. cit.*, pp. 216-222. Este criterio de clasificación “radica en la concordancia de las normas constitucionales con la realidad del proceso del poder. Se punto de partida es la tesis de que una constitución escrita no funciona por sí misma una vez que haya sido adoptada por el pueblo, sino que una constitución es lo que los detentadores y destinatarios del poder hacen de ella en la práctica... Para que una constitución sea viva, debe ser, por lo tanto, efectivamente vivida por destinatarios y detentadores del poder, necesitando un ambiente nacional favorable para su realización... Para que una constitución sea viva, no es suficiente que sea válida en sentido jurídico. Para ser real y efectiva, la constitución tendrá que ser observada lealmente por todos los interesados y tendrá que estar integrada en la sociedad estatal, y ésta en ella”. De esta forma, el autor habla de constituciones normativas, aquellas que tienen plena concordancia con la realidad social; nominales, aquellas jurídicamente válidas pero con una dinámica del proceso político que no se adapta a las normas, donde la constitución existe de forma pero carece de “realidad existencial”; y semánticas, aquellas plenamente aplicadas pero su existencia es la formalización de la existente situación del poder político en beneficio exclusivo de los detentadores del poder que de esa manera se apropian “legalmente” del aparato estatal.

<sup>13</sup>Véase el famoso ensayo de Norberto Bobbio, *El problema del positivismo jurídico*.

<sup>14</sup>En general, éste es uno de los planteamientos principales de la llamada escuela de sociología del derecho o sociología jurídica, con una historia ya larga y diferentes perspectivas, destacando la estadounidense a cargo de la Law and Society Association, disponible en <http://www.lawandsociety.org>, o la europea por el Research Committee on Sociology of Law perte-

pues una norma jurídica no sólo establece un modelo prescriptivo a la que la realidad social se adapta. Es la propia realidad la que obligará a la norma a adaptarse a la hora de su aplicación o bien posteriormente a que el propio legislador o intérprete reformule los elementos de la norma a efecto de que esta pueda efectivamente regular una conducta social.<sup>15</sup>

En otras palabras, la realidad, en su acelerada dinámica, va generando nuevas necesidades, expectativas y demandas que obligarán a la norma a un proceso continuo de adaptación. Esta adaptación de todas las normas, incluyendo las constitucionales, se da por dos caminos, dependiendo de las características de cada régimen y de sus instituciones y formas de operar. En aquellos sistemas jurídicos donde la norma es general y la tarea de su aplicación corresponde fundamentalmente a los órganos encargados de interpretarla, como sucede con los países de la tradición del *common law*, será precisamente una labor constante a través de la fuerza de resoluciones y precedentes judiciales,<sup>16</sup> mientras que en aquellos países de tradición codificada o derecho escrito, de naturaleza altamente casuística, la reforma legislativa a la norma jurídica será el método predominante para su adaptación. Lo anterior no significa que en cualquier caso los dos tipos de mecanismos de cambio o adaptación estén impedidos para convivir, pero en cada tradición y sistema jurídico uno es el mecanismo predominante.

En el sistema mexicano, como en muchos más, la reforma es el mecanismo fundamental para que el propio ordenamiento se adapte y mantenga su vigencia. La Constitución, como norma fundamental, corre la misma suerte, pues se reforma, a final de cuentas, para sobrevivir, aunque su reforma debiera ser excepcional, trascendente para que no altere su estabilidad y certidumbre respecto a los derechos que reconoce, las instituciones que crea y, en general, los principios y valores que contiene.

Sin embargo, en México las cosas no parecen desenvolverse de esa forma. Por muchos años, la Constitución fue modificada conforme el presidente en turno lo deseaba.<sup>17</sup> Al ser la figura que controlaba políticamente a todos los órganos políticos (por la naturaleza del sistema de partido hegemónico), el Ejecutivo Federal decidía qué contenidos quería que tuvieran fuerza de norma constitucional para avalar su plan de gobierno o bien para apoyar alguna medida a la que consideraba importante darle toda la legitimidad, fuerza y publicidad. De esta forma, aun cuando la Constitución mexi-

---

ciente a la International Sociological Association, disponible en <http://www.isa-sociology.org/rc12.htm>. Una buena introducción general de la disciplina y sus presupuestos teóricos la ofrece el profesor Vincenzo Ferrari, *Primera lección de sociología del derecho*, 2015.

<sup>15</sup>Es así como Ferrari afirma que “Entre las normas y las acciones inspiradas por aquellas existe una relación biunívoca, de condicionamiento recíproco, ya que las normas, al circular entre los actores sociales, influyen en su acción y esta, a su vez, retroalimenta continuamente al mundo normativo, modificándolo”, *ibidem*, p. 41.

<sup>16</sup>Para una lectura a fondo de las características y diferencias entre sistemas jurídicos, recomiendo la lectura de Melvin Aron Eisenberg, *The Nature of the Common Law*; John Henry Merryman, *The Civil-Law Tradition. An Introduction to the Legal Systems of Western Europe and Latin America*; o la clásica obra de René David, *Los grandes sistemas jurídicos comparados*.

<sup>17</sup>En el sugerente estudio elaborado por Diego Valadés y Héctor Fix Fierro, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado*, se ilustra que del año de la primera reforma, 1921, a julio de 2015, se habían realizado un total de 642 reformas constitucionales en 225 decretos.

cana de 1917 establece un método extraordinario para llevar a cabo una reforma constitucional en su artículo 135,<sup>18</sup> en realidad esa excepcionalidad era tan sólo de forma, pues para el presidencialismo la reforma constitucional no era un método auténticamente rígido o difícil.

La alternancia política en la Presidencia de la República tras las elecciones de 2000 no cambió este desafortunado abuso de la reforma constitucional. Al contrario, a partir de dicho año, en que la pluralidad política se estableció como una realidad, los presidentes en turno han buscado legitimar sus acciones a través de este mecanismo, como si una norma jurídica fuera la fórmula para que sus políticas y acciones fueran aceptadas y sobre todo implementadas. Tal y como lo señala un estudio sobre el desordenado texto constitucional mexicano, del total de las 642 reformas constitucionales que se han efectuado, 200 han sido hechas en los últimos 10 años (110 durante la administración del presidente panista Felipe Calderón y ya más de 90 durante los cuatro años del presidente del PRI, Enrique Peña Nieto, considerando hasta julio del 2015), lo que equivale a 31.2 por ciento del total, de 1921 a 2015.<sup>19</sup>

Un somero análisis de las varias y aceleradas últimas reformas (más de 90 en cuatro años) cuestiona esta función constitucional, sobre qué tanto se está adecuando la norma a la realidad, o es la norma, como instrumento político, la que persiste en su lucha por querer transformar a la realidad y, de ser así, el grado de éxito que ha tenido. Lo que es cierto, es que la naturaleza rígida de la Constitución en México ha quedado tan sólo como forma, pues los acuerdos políticos entre los principales partidos políticos han permitido que lo extraordinario del proceso de reforma sea tan sólo un trámite. Sin la rigidez, la norma constitucional pierde su valor único y diferenciado, y, consecuentemente, eficacia.

### *Continuidad jurídica*

La reforma constitucional tiene también como función ser un mecanismo que articule la continuidad jurídica del Estado y de esta manera cumplir con uno de los objetivos más importantes de todo Estado de derecho: la seguridad o certidumbre jurídica. Esto significa que una comunidad jurídicamente organizada cambiará, se adaptará a las exigencias y necesidades sociales, pero de manera limitada, conservando su estructura y su funcionamiento básico, generando estabilidad en la propia vida comunitaria o social. Es de esta manera que la reforma constitucional es de naturaleza excepcional para lograr cambios que resultan importantes en el funcionamiento de los órganos de

<sup>18</sup>“Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

<sup>19</sup>Véase Valadés y Fierro, *op. cit.* La suma de reformas durante la administración en curso del presidente Peña ya se ha incrementado de la fecha del estudio a agosto de 2016.

poder y estructura institucional, así como cambios en la manera en que se ejercen y protegen los derechos, pero sin alterar de manera fundamental ni quebrantar el orden jurídico en su integralidad.

El primer cuestionamiento que surge entonces de esta segunda función es hasta dónde la frecuencia y extensión de las reformas constitucionales perjudica la estabilidad y continuidad del orden jurídico o en realidad se está transformando de raíz éste, y de ser así, de qué manera el poder reformador o revisor de la constitución está cumpliendo con su papel o está apropiándose de un papel que no le corresponde al cambiar la constitucionalidad. Es justamente ese el punto que aborda Pedro Vega cuando explica que la reforma constitucional es una función contenida en la propia constitución y por tanto a cargo de un poder constituido, llamado revisor o reformador que obtiene su legitimidad en el propio ordenamiento, ya que su función de reformar es una operación esencialmente jurídica.<sup>20</sup>

La discusión respecto a la naturaleza del órgano que reforma la constitución sigue siendo un debate abierto y de importancia, pues dependiendo del enfoque se entiende el alcance de la función reformadora (total o parcial). Por una parte existe una perspectiva que establece al orden constitucional como un orden jerárquicamente superior o supraordenado con funciones muy específicas como son reformar o adicionar la Constitución (incluido su aspecto geográfico), la suspensión de garantías y llevar a cabo el control (o defensa) de la Constitución.<sup>21</sup> Para esta perspectiva de corte positivista, el órgano encargado de llevar a cabo las reformas es un órgano excepcional con la misma naturaleza que el poder constituyente originario. De ahí que su nombre es poder constituyente permanente, pues no tiene límite material o temporal para llevar a cabo las modificaciones o adiciones que considere pertinentes. Su naturaleza es la misma que tiene el Tribunal Constitucional para proteger a las normas constitucionales a través de distintos recursos o medios jurisdiccionales, diferenciándose de los órganos constituidos de los órdenes subordinados y secundarios, como son el orden federal o el orden local.

La estabilidad del orden jurídico, en un modelo idealmente funcional, debería de recaer en un ejercicio prudente e inteligente de reformas constitucionales ocasionales pero oportunas, que den paso a una serie de interpretaciones por parte del tribunal constitucional, afinando el alcance de las nuevas disposiciones pero creando entre ambas operaciones un ordenamiento jurídico estable y al mismo tiempo adaptable. El problema que la realidad mexicana nuevamente nos presenta es qué tanta estabilidad se puede lograr por parte de una doctrina de interpretación constitucional cuando el referente cambia de manera abrupta, rápida y poco razonada. En estas circunstancias es prácticamente imposible poder contar con una doctrina constitucional, aunque esta no sea el único impedimento para que exista.

Una segunda perspectiva es aquella que distingue la función reformadora de la función creadora de la constitución. La función reformadora fue diseñada y prevista por el órgano constituyente, y encargado a un órgano especial sí, pero finalmente cons-

<sup>20</sup>De Vega, *op. cit.*, p. 68.

<sup>21</sup>Véase la obra de Ulises Schmill, *Teoría del Derecho y del Estado*, p. 294.



tituido al igual que los otros poderes. Para este razonamiento, “el poder de revisión, que tiene competencia para efectuar la reforma, para lo que, en ningún caso, poder tenerla es para hacer la revolución. Esto quiere decir, como demostraremos más adelante, que la reforma está por necesidad sometida a límites; incluso cuando, disparatada y absurdamente, en la propia normativa legal, se reconoce, como sucede en nuestro ordenamiento, la posibilidad de reformas totales”.<sup>22</sup>

Es ahí entonces, donde esta segunda perspectiva abre una pregunta fundamental, respecto a cuáles son o deberían ser los límites de la reforma constitucional en nuestro país y, de haberlos, si estos límites han sido transgredidos por la gran cantidad y profundidad de reformas llevadas a cabo en los últimos años.

### *Garantía constitucional: garantía jurídica y política*

Además de ser el mecanismo previsto por la propia constitución para lograr cambiar y adecuarse a la realidad y dar continuidad jurídica, la reforma constitucional se erige también como el mecanismo a través del cual se logra materializar la supremacía de la norma. Gracias a que el procedimiento de reforma constitucional es extraordinario, por ser un procedimiento especial que se lleva a cabo por un órgano integrado de manera diferenciada, la constitución se protege de ser modificada por simples modas o caprichos de los actores políticos, pues el consenso que se requiere para llevar a cabo este procedimiento reúne a mayorías calificadas tanto del orden federal como de las legislaturas locales. Este procedimiento agravado debería, en teoría, coadyuvar a la rigidez y por tanto a la estabilidad de la norma constitucional sin cerrar de manera absoluta su posibilidad de cambio. Es este procedimiento una garantía jurídica de la norma, pues una diferencia de procedimiento significa una diferencia de sustancia, ya que así la norma constitucional adquiere una estabilidad mucho más clara y contundente que cualquier otra norma, dotándola así de esta característica de rigidez que la convierte en una norma superior en su forma de modificación. Serán los contenidos específicos de las normas constitucionales los que además la dotarán de una supremacía material.<sup>23</sup>

La cualidad diferente y suprema de las normas constitucionales son así cuidadas en una doble vertiente jurídica. La primera, ya señalada, a través de su particular y agravado proceso de modificación. La segunda está relacionada con la existencia del sistema de control constitucional a través del Tribunal Constitucional, pues será éste el órgano que tendrá a su cargo la revisión de los contenidos de todas las normas del ordenamiento en el sentido de que no contravengan a los establecidos por las normas constitucionales, pues de lo contrario las podrá declarar inválidas.

Pero un problema interesante y delicado se presenta al preguntarnos si el Tribunal Constitucional está facultado para revisar una reforma constitucional. La respuesta es solucionada fácilmente cuando el constituyente previó incluir normas que regularán

<sup>22</sup>De Vega, *op. cit.*, p. 68.

<sup>23</sup>Véase De la Cueva, *Teoría de la Constitución*, p. 94.

justamente esta situación. Sin embargo en un buen número de constituciones esto no se presenta, tal y como acontece en el caso mexicano. La discusión sobre la naturaleza del órgano revisor vuelve a presentarse, pues si se considera que se trata de un órgano constituido, el Tribunal Constitucional debiera estar en capacidad de examinar la eventual constitucionalidad de las normas introducidas o modificadas. Pero si, por el contrario, se estima que el revisor es en realidad un poder extraordinario como poder constituyente permanente, no queda claro que el Tribunal Constitucional pueda controlar su labor.

La interpretación de la Suprema Corte de Justicia no ha sido clara tampoco a este respecto. Se ha tratado de un criterio “incierto y oscilante”.<sup>24</sup> El resumen de esta situación es resumida claramente por Astudillo y Córdova:

En 1998, al pronunciarse sobre el llamado amparo Camacho consideró que el juicio de amparo era una vía idónea para controvertir las reformas constitucionales pero únicamente por lo que hacía a las cuestiones procedimentales o de forma, pero no para incidir en cuestiones de fondo. En 2002, al conocer de las controversias constitucionales interpuestas con motivo de la reforma constitucional en materia indígena, su juicio fue más radical al sostener que los actos del órgano reformador de la Constitución no eran susceptibles de control constitucional, por no ser de la naturaleza de aquellos que realizan funciones de gobierno. Para mediados de 2008, cuando resolvió un par de acciones de inconstitucionalidad interpuestas contra la reforma constitucional electoral de 2007, reiteró su criterio previo en el sentido de su incompetencia para juzgar la labor de los órganos que intervienen en la reforma constitucional. Sin embargo, dos meses y medio después, en septiembre de 2008 (mediante la sentencia recaída en el amparo en revisión 186/2008) consideró que el juicio de amparo sí era procedente para tal efecto sin aclarar de manera indubitable si los alcances de ese control se restringían a juzgar aspectos de procedimiento o si también podían revisarse aspectos sustanciales. En una sesión pública posterior llevada a cabo tres días después, fue tajante al señalar en el amparo en revisión 159/2008 que dicho mecanismo de tutela es improcedente para impugnar los contenidos de los nuevos preceptos constitucionales incorporados por la reforma. El 31 de enero de 2011 tuvo nuevamente la posibilidad de discernir sobre el particular, al discutir el amparo en revisión 2021/2009, interpuesto por un grupo de intelectuales contra el procedimiento y el contenido de la reforma electoral de 2007. La procedencia genérica del amparo contra la reforma constitucional no pudo ser definida ante el empate a cinco votos que se produjo en el pleno, derivado de la ausencia del ministro que habrá de sustituir al fallecido Gudíño Pelayo. De esta manera, en fechas próximas una vez que la Corte se encuentre nuevamente integrada conforme lo establece la Constitución, el pleno habrá de avocarse a discutir nuevamente el tema de procedencia y sobre todo, el tema de fondo, es decir, si el amparo habilita a inspeccionar cuestiones de procedimiento o si, por el contrario, permite dilucidar el contenido de una reforma constitucional.<sup>25</sup>

<sup>24</sup>Véase Astudillo y Córdova, *op. cit.*, p. IX.

<sup>25</sup>*Idem.*

El dilema, por supuesto, no fue solucionado por la Corte en los años posteriores, ya que lo que está de fondo es la falta de claridad respecto a la naturaleza del órgano reformador y, como se ha explicado, dependiendo de cada enfoque, los efectos son diversos y la auténtica supremacía o última palabra del contenido constitucional queda en manos del intérprete o bien en manos del órgano reformador.

Además de esta pugna jurídica, la reforma constitucional puede ser vista como una garantía de tipo político, pues es claramente un instrumento para evitar la eventual tiranía de una mayoría parlamentaria o bien de un gobierno cuyo Poder Ejecutivo cuente con una mayoría en el Legislativo. Un serio problema se presenta cuando aun contando con las disposiciones que establecen un procedimiento agravado para llevar a cabo la reforma, el Ejecutivo cuenta con mecanismos que le permiten dispensar o negociar estos elementos, ya que, nuevamente, como asentó Lowenstein, “Allí donde tanto la competencia para iniciar la reforma como la capacidad para llevarla a cabo radica fundamentalmente en el ejecutivo, se trata de una forma de gobierno autoritario”.<sup>26</sup>

### Las disfuncionalidades del proceso de reforma constitucional en México

Una revisión de la forma en que ha funcionado el proceso de reforma constitucional en México, nos presenta el siguiente panorama:

Se ha utilizado la reforma constitucional de manera intensa, lo que en gran medida pone en duda su carácter extraordinario (diferenciado y supremo), ya que el elemento “agravado” que implica este procedimiento, es decir las mayorías calificadas de voluntades de representantes políticos tanto del Congreso federal como de las legislaturas locales, ha sido superado por otros medios extra legales basados en negociaciones, acuerdos e intercambios políticos. Esto trastoca directamente las tres funciones del procedimiento constitucional:

La primera función de adecuación del texto normativo a la realidad se cumple sin duda alguna, pero para adecuar el texto a razones y justificaciones basadas en negociaciones e intercambios políticos y no necesariamente a necesidades sociales imperantes. La amplia gama de temas involucrados en las reformas llevadas a cabo en los últimos años careció de diagnósticos, debates nacionales que puntualizaran la importancia y las prioridades de las mismas. Por el contrario, fueron temas y prioridades impuestas por el Ejecutivo federal, secundado por los partidos políticos. Esto equivaldría a aseverar que la Constitución mexicana, a pesar de sus múltiples cambios y adiciones, no es una constitución que establezca una estructura ni un conjunto de derechos y garantías adecuados para las necesidades sociales del país.

Por lo que toca a la continuidad del ordenamiento jurídico, esta función se ha conseguido cumplir desde una perspectiva formal, ya que la validez y legalidad del procedimiento ha sido cuidada, pues las reformas han sido efectuadas siguiendo lo

<sup>26</sup>Véase Lowenstein, *op. cit.*, p. 172.

establecido en el procedimiento del artículo 135 constitucional con la aprobación de los poderes constituidos. Sin embargo, desde una perspectiva material de lo que significa el papel de la constitución como sistema de fuentes de todo el ordenamiento, si lo que la Constitución busca es generar un conjunto de reglas que sirvan como mandatos para la acción, es decir que auténticamente establezcan las pautas de reconocimiento del resto de las normas jurídicas y particularmente pautas para la actuación (adjudicación) de los poderes judiciales, esta situación está lejos de lograrse pues como asevera Francisca Pou, en México los diferentes actores gastan una cantidad irracional de tiempo y esfuerzo para la operación primaria de descubrir lo que la Constitución establece. De esa manera, para ella las líneas de continuidad que deben existir entre un programa constitucional y la substancia del resto del sistema legal simplemente no existen o lo que existe es confuso e ineficaz.<sup>27</sup>

Finalmente, por lo que se refiere a analizar el procedimiento de reforma como una garantía, tanto jurídica como política, de todo el sistema constitucional, esta función ha sido seriamente alterada pues al abusarse en su uso y condicionar la posibilidad de reformas al intercambio o negociación entre fuerzas políticas, la reforma constitucional deja de ser un mecanismo de protección de la norma y, por el contrario, convierte a la norma constitucional en moneda de cambio, en instrumento al servicio de los intereses partidistas, los que claramente no representan los intereses de toda una comunidad, sino tan sólo de algunos de tipo coyuntural y de los que les conviene de manera específica en su búsqueda por el poder político. La garantía para que sistema jurídico cumpla con sus diferentes funciones se pierde, pues como muy bien afirma la doctora Pou, el sistema jurídico pierde certeza, con lo que deja de dar pautas para la acción o cumplimiento espontáneo de los ciudadanos, así como también deja de dar pautas o directrices para una construcción sistemática de interpretaciones judiciales que puedan generar una doctrina constitucional.<sup>28</sup> Si esto no fuera suficientemente delicado, el uso desmedido de la reforma constitucional también afecta su naturaleza de garantía del sistema político, por tres razones. En primer lugar, la discusión de temas claramente acotados, con consenso nacional, se pierde y es substituida por una ilimitada gama de temas (todos los contenidos de las 11 reformas “estructurales” de la administración el presidente Peña Nieto, sumadas a una gran cantidad de reformas de la administración anterior) en donde prácticamente todo tema de política pública se discute, sin prioridades, sistema, método o rigor. En segundo lugar, la Constitución difícilmente es conocida y apropiada por la ciudadanía, pues es un documento largo, complejo y muy cambiante. Si la ciudadanía no cuenta con este instrumento de manera cotidiana y natural, no la puede utilizar para hacer demandas claras y exigir una rendición de cuentas del desempeño del gobierno y representantes razonada y apegada a la legalidad. Y finalmente, en tercer sitio, los jueces constitucionales, los ministros de la Suprema

<sup>27</sup>Francisca Pou, *op. cit.*, nota 8 en sus conclusiones.

<sup>28</sup>Me refiero al trabajo de Francisca Pou, *ibidem*, así como a su intervención en el VII Congreso Nacional de Derecho Constitucional, nota preliminar. De la misma manera, la falta de elementos para construir una doctrina constitucional es abordada por José Ramón Cossío, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*.

Corte en el caso mexicano, se sobre-empoderan, pues se espera de ellos la claridad que el texto constitucional no es capaz de brindar por sí mismo.<sup>29</sup>

### La realidad del Estado constitucional mexicano: una Constitución al servicio de la política

Ahora bien, quedando establecido cómo la reforma constitucional genera disfuncionalidades que afectan al sistema jurídico y al sistema político, es también importante analizar lo que le sucede a la norma constitucional en su interior; como si se tratase de un ente independiente. En la medida que la teoría de la constitución es una teoría que busca el modelo de “buena” constitución, es importante, en palabras de Häberle, y necesario en mi opinión personal, analizar un conjunto de problemáticas a las que se enfrenta la reforma o modificación constitucional<sup>30</sup> mexicana desde esta perspectiva.

El uso extensivo (frecuencia) e intenso (profundidad) de la reforma constitucional en México genera distorsiones a la estructura y problemas al funcionamiento propiamente de la Constitución de diversas maneras. Para explicar esta afirmación, planteo dos ámbitos de distorsión o disfuncionalidad constitucional: el funcionamiento y eficacia del procedimiento agravado de modificación constitucional, y las violaciones o distorsiones a la estructura del federalismo.

En primer lugar, la mayoría calificada que en teoría se busca a través de las representaciones políticas del poder revisor de la Constitución (dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso federal y la mayoría de las legislaturas estatales) queda subordinada a una figura “meta constitucional”,<sup>31</sup> como es la existencia de un acuerdo político fuera de la Constitución (el “Pacto por México”),<sup>32</sup> donde el Ejecutivo acordó y negoció distintas reformas y cambios con las cabezas de los partidos políticos mayoritarios, y éstos, a través de una disciplina partidista absurda y fuera de la voluntad democrática ciudadana, logran que sus bancadas parlamentarias voten como se les ordena.

Claramente las instituciones establecidas en la Constitución como son el poder revisor, la representación política y, consecuentemente, la rigidez constitucional, están siendo avasalladas por el enorme poder del presidente de la República. Para ilustrar esto, tomemos como ejemplo varias de las reformas constitucionales aprobadas en el año de 2013, como fueron la llamada reforma educativa, la reforma energética o la reforma en telecomunicaciones, las cuales no formaban parte de la agenda de los partidos de izquierda, como claramente lo explicitaron en la prensa nacional,<sup>33</sup> pero el

<sup>29</sup>Pou, *op. cit.*, nota 8 en sus conclusiones.

<sup>30</sup>Häberle, *op. cit.*, pp. 141 y ss.

<sup>31</sup>Utilizando el concepto generado por Jorge Carpizo en su célebre *El presidencialismo mexicano*, ya que se refería a mecanismos políticos extra legales, la jefatura informal del partido hegemónico y su voluntad única para nombrar a su sucesor, que acababan por ser decisivos para entender el poder del presidente mexicano.

<sup>32</sup>Para una versión del texto íntegro del Pacto por México, disponible en <http://www.redpolitica.mx/contenido/documento-integro-pacto-por-mexico>.

<sup>33</sup>Algunos ejemplos: contra la reforma educativa, disponible en <http://www.animalpolitico.com/2013/09/la-reforma-educativa-parte-en-dos-al-prd/>; contra la reforma energética: <http://www.animalpolitico.com/2013/12/prd-anuncia-plan->

partido de izquierda, en ese entonces mayoritario en el Congreso, decidió apoyar (o en algún caso por lo menos no obstaculizar) así como también en las legislaturas locales, la aprobación de las mismas a cambio de obtener apoyos en otros temas, tales como la reforma política de la Ciudad de México y en posicionamientos políticos. De la misma manera, el partido conservador, el Partido Acción Nacional (PAN), apoyó estas reformas a cambio de que el Ejecutivo y su partido, el PRI, apoyaran otras reformas: la político electoral, con la subsecuente nacionalización de la autoridad electoral y la subordinación de los órganos electorales locales a ésta, vieja demanda de ese partido.<sup>34</sup>

De esta manera, la rigidez constitucional se convirtió simplemente en un trámite más largo que el habitual proceso de reforma legislativa, pero donde las bancadas de los partidos mayoritarios, PRI, PAN Y PRD, aprobaron en todo el país, pues eran temas ya negociados en el Pacto por México.<sup>35</sup>

En segundo lugar, muchas de las reformas que se aprobaron en 2013 y algunas medidas más han afectado seriamente la organización del Estado federal. En pos de un pragmatismo político que provea dividendos inmediatos, el Ejecutivo federal acordó y negoció reformas que van en contra del modelo federal como la base organizativa establecida en el Estado mexicano desde su primera Constitución en 1824 y reafirmada en los procesos constitucionales de 1857 y de 1917, y fortalecida, si bien con múltiples distorsiones, a lo largo de nuestra vida constitucional contemporánea. La primera tendencia en contra del Estado federal, conformada por más de una decena de reformas al artículo 73, es la relativa a la creación de competencias específicas del Congreso de la Unión para que pueda crear las llamadas leyes generales. Éstas son en realidad leyes de alcance nacional que van mucho más allá de lo que se supone que es la facultad originaria del Congreso de la Unión para crear leyes en el ámbito federal. Las leyes generales permiten que el Congreso federal establezca en el instrumento normativo las competencias de los tres niveles u órdenes de gobierno, lo que le corresponde a los órganos federales, lo que les corresponde a los estatales y lo relativo a los municipales. A partir de estas leyes puede además crearse legislación federal, local y municipal, o bien quedarse como único instrumento para uno o varios órdenes de gobierno. Lo que estas leyes están haciendo es suplantar la facultad que sólo tiene originalmente el poder constituyente o en su caso el poder reformador de distribuir competencias en el texto constitucional, para dárselo al órgano legislativo federal y que sea éste el que lo decida en múltiples materias. Al no estar contempladas en la Constitución original este tipo de instrumentos, en realidad se trata de un invento que queda plasmado en la Constitución y por tanto adquiere total validez, sin que exista precepto alguno que de

---

contra-reforma-energetica/, <https://www.google.com.mx/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=PRD+y+reforma+energetica+2013>; contra la reforma en telecomunicaciones: <http://aristeginoticias.com/2203/lomas-destacado/prd-explica-su-voto-a-favor-de-la-reforma-en-telecomunicaciones/>, por citar tan sólo algunas notas que revelan lo controversial del tema.

<sup>34</sup>Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/11/28/asegura-pan-que-la-reforma-politica-se-negocio-con-licencia-de-los-perredistas-8980.html>.

<sup>35</sup>En ese sentido es necesario ver los compromisos gubernamentales derivados del Pacto por México que en muchos casos involucraban reformas constitucionales o legales, disponible en <http://www.redpolitica.mx/contenido/los-compromisos-del-pacto-por-mexico>.

alguna manera establezca algún tipo de límite o control para este tipo de leyes, como pudiera ser el exigir que este tipo de legislación fuera aprobada también por alguna mayoría calificada. Si se toma en cuenta que el Ejecutivo Federal cuenta con las mayorías necesarias para aprobar legislación ordinaria, estas leyes, que distribuyen competencias entre todos los órdenes de gobierno, son aprobadas como cualquier ley del ámbito federal.<sup>36</sup>

Otro ejemplo reciente de la manera en que una reforma constitucional ha generado un problema a la estructura federal es la reforma político electoral de 2013, que si bien contuvo numerosos temas, destaca la reorganización de los ámbitos de competencia. El sistema electoral mexicano, desde su reformulación en 1990, se basaba en un sistema dual, constituido por la existencia de una legislación electoral federal (fundamentada en el artículo 41 constitucional y reglamentado por el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, principalmente), un conjunto de instituciones federales electorales (el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral y la Fiscalía Especializada para Delitos Electorales), y por otro lado, el conjunto creado por 32 legislaciones locales y 32 conjuntos de instituciones electorales locales paralelas a las federales. Mientras que las primeras tenían su foco competencial alrededor de las elecciones federales para elegir a los miembros del Congreso y al presidente de la República, las locales se encargaban de organizar los comicios estatales y municipales. Con la reforma constitucional de 2013, se decidió nacionalizar los procesos electorales. Se sustituyó el Instituto Federal Electoral por un nuevo Instituto Nacional Electoral y los Institutos Locales Electorales por los Organismos Públicos Locales, organismos subordinados normativa y jerárquicamente al primero. Se sustituyó la legislación reglamentaria existente en 2014. Se creó una Ley general de instituciones y procedimientos electorales, una Ley general en materia de delitos electorales y una Ley General de Partidos Políticos. Hasta el momento, y pasados dos procesos electorales ya con este nuevo diseño y nueva legislación, en 2015 (las elecciones del Congreso y en 17 entidades federativas) y en 2016 (en 13 entidades federativas y una extraordinaria para elegir una asamblea en la Ciudad de México), el diseño es muy confuso, pues la relación entre el Instituto Nacional Electoral con los organismos locales es muy heterogéneo, en algunos casos destacando la autonomía de los órganos, en otros su subordinación y en algunos más una relación de coordinación. No es posible señalar los beneficios que este cambio de enormes proporciones acarreo al sistema electoral en su conjunto, ni en la operación y organización de las elecciones, ni tampoco en los enormes recursos que se utilizan. En cambio, los supuestos vicios que se querían eliminar, como eran la posible injerencia de gobernadores en estos órganos, siguen existiendo, pues son los gobiernos estatales los que dotan de presupuesto a los nuevos órganos, y en todo caso los consejeros del Instituto Nacional, electos mediante cuotas de los partidos políticos nacionales, han suplantado con sus intereses aquellos que recaían en los gobiernos locales.

<sup>36</sup>Véase José María Serna de la Garza, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, quien también hace reflexiones en este sentido.

De la misma manera, la tendencia de nacionalizar leyes y ámbitos competenciales también surgió con la reforma constitucional al artículo 73 en su fracción XXI que posibilitó al Congreso de la Unión a expedir un Código Nacional de Procedimientos Penales a propósito de la reforma constitucional aprobada en junio de 2008 que estableció la transformación del sistema penal existente en uno de corte adversarial y acusatorio. Bajo el argumento defendido por especialistas sobre la necesidad de iniciar un proceso de unificación legislativa, y con ello establecer un mismo tipo de juicio penal para todo el país, se abrió el camino para que diversas materias legislativas abandonen el camino de competencias dual y busquen la uniformidad. El debate en realidad se debería de volver a presentar sobre la conveniencia o no del sistema federal de organización. A pesar de los argumentos que se puedan encontrar en casos específicos de fallas en los ordenamientos estatales, creo que el país se ha beneficiado de poder explotar su diversidad y posibilidad de innovación legislativa.

Una buena cantidad de las últimas reformas constitucionales ha acarreado la creación (o transformación en algunos casos) de órganos constitucionales autónomos. Este fenómeno halla su explicación original, nuevamente, en las demandas y negociaciones con los partidos políticos que posibilitaron las reformas, pues en muchos casos los partidos de oposición ponían como condición al gobierno y su partido que los órganos encargados de implementar las reformas fueran autónomos de cualquier influencia del gobierno priista o, más aún, si los órganos en cuestión contaban con órganos de dirección colegiados, los partidos pedían este modelo para entonces proceder a negociar la integración de estos cuerpos por cuotas. El problema radica en que de la enorme lista de órganos autónomos, el único elemento en común es justamente su autonomía constitucional. Cada órgano cuenta con una naturaleza y funciones distintas, algunos son reguladores, otros son operativos, otros más tiene facultades sancionatorias; cada uno cuenta con órganos de dirección y formas de nombramiento o integración distintos, y finalmente, lo que resulta preocupante, es que al salir del ámbito de poderes constituidos en los órdenes de gobierno constitucionales, muchos no tienen mecanismos de control, fiscalización o supervisión, o los que tienen son internos, dejándolos en una situación de debilidad para evaluar su desempeño.

Como ya se comentó, en junio de 2016 se realizaron elecciones en diversas partes del país, y entre éstas se encontraba una de naturaleza extraordinaria que daba cumplimiento a una reforma constitucional aprobada en enero de 2016 para cambiar la naturaleza y organización del Distrito Federal y dar paso a la creación de la Ciudad de México. Esta reforma respondía a una petición que por muchos años diversos actores sociales y políticos habían reclamado, y que veían en ella la posibilidad de ampliar los derechos de sus habitantes y mejorar el gobierno y las instituciones de la ciudad. Era evidente que un componente fundamental era la convocatoria a un congreso constituyente y al cambio de las disposiciones constitucionales que regulaban al Distrito Federal. No obstante, la reforma política de la ciudad también fue producto pactado del Ejecutivo federal con las fuerzas políticas predominantes. El resultado fue una aberración constitucional. El congreso constituyente no sería el producto de una elección abierta y libre, donde los ciudadanos de la capital del país eligieran a líderes sociales



y perfiles claramente identificados con los problemas y los temas de la ciudad. Los artículos transitorios de la reforma constitucional establecieron una integración de 100 miembros a la asamblea constituyente, en donde 40 de ellos eran representantes políticos ya en funciones (14 diputados federales, 14 senadores de la República, seis designados por el Ejecutivo Federal y seis designados por el jefe de Gobierno del Distrito Federal), es decir poderes ya constituidos, y los otros 60 serían electos por una votación de representación proporcional donde se elegiría a los candidatos que los partidos políticos decidieron nombrar en listas. Aun cuando se abrió la puerta para que participaran candidatos independientes, los requisitos formales y de tiempo fueron tan complicados que tan sólo uno de éstos logró ser electo. Por otra parte, este proceso de creación de la Ciudad de México cuenta con otro inconveniente de corte constitucional. A pesar de que la próxima asamblea constituyente tendrá a su cargo aprobar la nueva Constitución de la Ciudad de México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mantuvo el artículo que regulaba al anterior Distrito Federal. Este artículo sigue regulando diversos aspectos de la nueva Ciudad de México, lo que generará una situación aberrante en que la nueva Ciudad de México tendrá materialmente dos constituciones: el artículo 122 de la Constitución Política del país y la nueva Constitución política creada por su Congreso Constituyente. Si en algún momento cierta disposición que apruebe la ciudad no es del gusto del Ejecutivo federal, éste puede accionar una nueva reforma constitucional (general) que modifique el artículo 122 y termine ahí con los aspectos de la nueva Constitución local, nuevamente reflejando un medio de control y centralización política con un disfraz de validez jurídica.

## Conclusiones

El panorama que nos arroja el análisis del proceso de reforma constitucional en México presenta conclusiones contundentes. Al analizar las motivaciones que se encuentran en el origen de las últimas reformas, constatamos la existencia de un presidencialismo reforzado que utiliza un discurso progresista y democrático, pero que en realidad establece procedimientos de enorme centralización (nacionalización) y control político por arriba de los mecanismos constitucionales y los intereses de las mayorías, subordinando éstos a las fuerzas políticas y sus intereses coyunturales a través de negociaciones e intercambios.

La reforma constitucional no detona espacios de deliberación y votación de mayorías calificadas de representantes políticos, pues el sistema político-electoral y de partidos opera con mayor contundencia sobre los representantes parlamentarios a través de la organización y disciplina partidista. Por tanto, no existen auténticos espacios de deliberación y argumentación parlamentaria sobre las razones, conveniencias, ventajas y desventajas de las modificaciones constitucionales. Todo es pactado fuera del debate público entre el Ejecutivo federal y las cabezas de los principales partidos.

El resultado del exagerado uso de la reforma constitucional, o del hiper-reformismo es una constitución laxa, desordenada, que no cumple con sus funciones normativas,

que no provee de un marco de pautas que sean fácil y espontáneamente observadas por la ciudadanía, como tampoco pautas competenciales claras para las instituciones. En particular, los jueces, como encargados de hacer una lectura ordenada y sistemática de la Constitución, no pueden hacerlo al no haber estabilidad en la norma constitucional. De la misma manera, la Constitución no da claridad sobre sus contenidos para poder generar una cultura participativa y demandante que exija el cumplimiento de las normas y una rendición de cuentas a partir de éstas. Dichas carencias dejan el campo abierto a los espacios de impunidad, corrupción y crisis institucional.

Ante esta realidad, es necesario reinventar nuestro constitucionalismo, como la forma de reinventar nuestra estructura y vida social. Para ello, podemos plantear algunas ideas, con el objetivo de iniciar un debate al respecto. La primera tiene que ver con limitar la válvula de cambio constitucional, a partir del fortalecimiento de nuestro tribunal constitucional para que en el corto plazo vigile y sobre todo limite la función de reforma o modificación constitucional en tres supuestos:

- a) Cuando la reforma no cumpla con la integración de voluntades auténticamente representativas (rigidez constitucional).
- b) Cuando las reformas rompan la estructura constitucional fundamental y sus principios de república, representativa, laica, federal y democrática.
- c) Cuando la reforma vulnere derechos fundamentales.

Asimismo, en un mediano y largo plazo, deberíamos intentar ya no limitar, sino cerrar la válvula del cambio a través de la modificación del proceso de reforma, agregando límites y medios de control democrático (como el plebiscito), para devolverle su carácter rígido y por ende el valor de norma suprema.

En ese sentido también sería importante dejar fuera al Ejecutivo federal de la posibilidad de iniciar o de influir en modo alguno en el proceso de reforma constitucional. Por último, sería muy importante cambiar el tipo de contenidos que yacen en el texto constitucional a partir de una reordenación de los contenidos, o bien a través de una nueva constitucionalidad.

## Bibliografía

- ASTUDILLO, César y Lorenzo Cordova (coords.), *Reforma y control de la Constitución: Implicaciones y límites*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011.
- BOBBIO, Norberto, *El problema del positivismo jurídico*, México, Fontamara, 2007.
- COSSÍO, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2001.
- CUEVA, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982.
- DAVID, René, *Los grandes sistemas jurídicos comparados*, Madrid, Tecnos, 1968.
- EISENBERG, Melvin Aron, *The Nature of Common Law*, Harvard, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

- FERRARI, Vincenzo, *Primera lección de sociología del Derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2015.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “Comentario sobre el Código Nacional de Procedimientos Penales de 2014”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (UNAM-II) XLVII, núm. 141, septiembre-diciembre 2014.
- HÄBERLE, Peter, *El Estado constitucional* (traducido por Héctor Fix Fierro), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2001.
- LOWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución* (traducido por Alfredo Gallego Anabitarte), Barcelona, Ariel, 1983.
- MERRYMAN, John Henry, *The Civil Law Tradition. An introduction to the Legal systems of Western Europe and Latin America*, Second, Stanford, California, Stanford University Press, 1985.
- POU, Francisca, “Hyper-reformism and constitutional inefficacies in Mexico”, Ponencia en Congreso, México, 2015.
- SCHMILL, Ulises, *Teoría del Derecho y del Estado*, México, Porrúa, 2003.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2008.
- VALADÉS, Diego y Héctor Fix Fierro, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/CEDIR/Senado de la República/Cámara de Diputados, 2016.
- VV.AA., *Hacia una nueva constitucionalidad*, editado por Diego Valadés, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1999.
- VEGA, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Editorial Tecnos, 1985.



Evolución e importancia  
del artículo 134 constitucional

El texto vigente del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos engloba un conjunto de disposiciones que, en términos generales, establecen las bases normativas para regular lo relativo a los recursos económicos; la evaluación de los resultados del ejercicio de los mismos; las licitaciones públicas; el manejo de recursos económicos federales y la necesidad de que la propaganda tenga carácter institucional, prohibiendo la denominada propaganda personalizada. Al efecto, consagra una serie de principios o valores, tales como la transparencia, la honradez, la eficiencia, la eficacia, la imparcialidad y la equidad en la contienda electoral; establece las obligaciones a cargo de los servidores públicos y prevé un régimen de responsabilidades y sanciones. Si bien es cierto que es un artículo que contiene diversas normas, también lo es que tiene como hilo conductor garantizar la debida utilización de los recursos económicos o públicos.

El artículo 134 constitucional se encuentra ubicado dentro del Título Séptimo, denominado “Prevenciones generales” de la Constitución Mexicana que entró en vigor el primero de mayo de 1917. El texto original de ese artículo establecía el deber de adjudicar en subasta, mediante convocatoria, y para que se presentasen proposiciones en sobre cerrado que sería abierto en junta pública, la ejecución de obras públicas que tuviera que contratar el gobierno. Esta porción normativa no tiene antecedente alguno en el proyecto de Constitución del presidente Carranza, ni existió disposición similar alguna en las constituciones mexicanas

Sumario

Evolución e importancia del artículo 134 constitucional . . .	1155
Matrices conceptuales y normativas . . . . .	1156
Claves de doctrina internacional . .	1160
Interpretación judicial del artículo 134 constitucional	1161
Reflexión final . . . . .	1169
Bibliografía . . . . .	1170

anteriores.<sup>1</sup> Después de un breve debate en el Congreso Constituyente de 1916-1917, se aprobó el texto presentado por la comisión.<sup>2</sup>

El texto original ha tenido cuatro reformas o adiciones sucesivas: la primera, en virtud del decreto de reformas publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de diciembre de 1982; la segunda, por decreto publicado el 13 de noviembre de 2007; la tercera, por decreto de mayo de 2008 y, la más reciente, con motivo de las reformas publicadas el 29 de enero de 2016.

El artículo 134 constitucional tiene un efecto transversal en diferentes ámbitos del ordenamiento jurídico al imponer obligaciones a los servidores públicos (ámbito personal de validez) de todos los órdenes del Estado mexicano (ámbito espacial de validez) de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad (ámbito material de validez) y en todo tiempo (ámbito temporal de validez). No obstante su generalidad, a raíz de la reforma de 2007 adquirió una clara dimensión electoral, como una respuesta a un largo historial de intervenciones e injerencias indebidas de los poderes públicos en los procesos electorales a favor de un partido político y del uso sesgado de los recursos públicos, particularmente, aunque no sólo, a partir de la difusión de propaganda gubernamental.

### Matrices conceptuales y normativas

El artículo 134 establece que los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Al respecto, el precepto fue reformado (7 de mayo de 2008) con el objetivo de fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos, con el firme propósito de que su utilización se lleve a cabo bajo la más estricta vigilancia y eficacia, con el objeto de garantizar a los ciudadanos que los recursos recibidos por el Estado se destinen a los fines para los cuales fueron recaudados.

En ese marco, por cuanto hace a su impacto en el ámbito electoral, el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional establece la obligación de los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de aplicar, en todo tiempo, con *imparcialidad* los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la *equidad* de la competencia entre los partidos políticos. Asimismo, respecto a la propaganda gubernamental, el párrafo octavo dispone que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente

<sup>1</sup>Eduardo Andrade Sánchez, “Comentario al artículo 134”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Comentada*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Rectoría-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, p. 334.

<sup>2</sup>*Ibidem*, p. 335.

de los tres órdenes de gobierno deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Finalmente, el párrafo noveno establece que las leyes, en sus respectivos ámbitos de competencia, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los párrafos séptimo y octavo, incluido el régimen de sanciones a que haya lugar. Sobre el particular, es preciso señalar que al momento de escribir estas líneas no se ha emitido legislación reglamentaria alguna del artículo 134.<sup>3</sup>

Entre las razones que llevaron a la reforma de 2007 está la fuerte crítica generada con motivo de la elección presidencial del año anterior, así como por la injerencia de funcionarios públicos, incluido el Presidente de la República, en la contienda a favor de una fuerza política. Al respecto, en la exposición de motivos se destacó:

En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre la política y los medios de comunicación, para lograrlo es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral. Es por ello que se propone llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.<sup>4</sup>

De lo expuesto se advierte que el Poder Reformador de la Constitución Federal estableció la obligación de los servidores públicos de aplicar con imparcialidad los recursos del erario bajo su responsabilidad, de manera relevante, para no influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos, prohibiéndoles hacer propaganda personalizada cualquiera que sea el medio empleado para difundirlo y en cualquier modalidad de comunicación social, visual o auditivamente.

Complementariamente, el artículo 41, base III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Federal establece que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, “deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas,

<sup>3</sup>De acuerdo con el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional, publicado en el DOF el 13 de noviembre de 2007, dispuso que el “Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes federales en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia de este Decreto”. Asimismo, el Decreto de la reforma electoral de 2014, publicado el 10 de febrero de 2014, dispuso también en su artículo tercero transitorio: “El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos”.

<sup>4</sup>Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Radio y Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos del Senado de la República, a la reforma de 13 de noviembre de 2007.

así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público”. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.<sup>5</sup>

Acerca de los principios de imparcialidad en la aplicación de recursos y de equidad en la contienda electoral deben destacarse tres aspectos:

En primer lugar, la imparcialidad en este ámbito, es decir, la imparcialidad gubernamental constituye una condición necesaria, aunque no suficiente, para que los procesos electorales se lleven a cabo con integridad, o sea, elecciones auténticas y apegadas a los principios y valores, como los de certeza, legalidad, independencia, máxima publicidad y objetividad que toda elección debe contener para que sea considerada válida. Es, además, un factor de legitimidad y confianza institucional en la medida en que la actividad gubernamental y su propaganda no incidan negativamente en las condiciones de la contienda, pues de ello depende, en último análisis, la legitimidad del sistema político en su conjunto. Así, el voto no debe estar sujeto a presión; el poder público no puede emplearse válidamente para influir en el ánimo de la ciudadanía, tal y como lo han determinado otros tribunales constitucionales. Por ejemplo, la Corte Constitucional alemana (2 BvE 1/76) ha estimado que no se permite que las autoridades públicas se identifiquen, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones, ni que los apoyen mediante el uso de recursos públicos o programas sociales, en especial propaganda. En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).<sup>6</sup>

En segundo lugar, en el contexto normativo en que aparecen, los principios de imparcialidad y equidad cobran una significación electoral en cuanto se refieren a la obligación de los sujetos normativos de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia electoral entre los contendientes.

En tercer lugar, el principio de imparcialidad supone asumir un compromiso institucional y personal (cultural en sentido amplio) con los valores del sistema democrático, por ello, aunque en ocasiones se denomina también principio de “neutralidad”,<sup>7</sup>

<sup>5</sup>El artículo 449 de la LEGIPE, en relación con el diverso 209 que reproduce el texto constitucional, contempla entre las infracciones de las autoridades o los servidores públicos, la difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral, inclusive con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia, así como el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales; la difusión, durante los procesos electorales, de propaganda en cualquier medio de comunicación social que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, y la utilización de programas sociales y de sus recursos con la finalidad de inducir o coaccionar a la ciudadanía para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

<sup>6</sup>Tesis V/2016 sustentada por la Sala Superior del TEPJF, de rubro: PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA).

<sup>7</sup>Cfr. Cliserio Coello Garcés, “Las excepciones constitucionales a la prohibición de difusión gubernamental en las campañas electorales”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo VI-Bis, México, TEPJF-Miguel Ángel Porrúa, 2014, p. 321; y Óscar Sánchez Muñoz, “El mandato de neutralidad de los poderes públicos en el



en estricto sentido no se debiera confundir con una noción de “neutralidad ideológica”, puesto que la imparcialidad no implica abstenerse de cualquier valoración o asumir una actitud nihilista, sino la necesidad imperiosa de no hacer una indebida utilización de los recursos públicos para aplicarlos en una finalidad electoral.<sup>8</sup> De esta forma, bajo el modelo de Estado constitucional de derecho, los servidores públicos están comprometidos con los valores constitucionales, y la imparcialidad supone una actitud de promoción de los derechos humanos, un activismo en favor de la autonomía personal y del proceso de deliberación democrática, así como una fidelidad al derecho.

Al respecto, el artículo 128 constitucional establece que todo servidor público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo deberá prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, y la Constitución mexicana —como muchas otras de Estados constitucionales— es una constitución re(materializada), esto es, cargada de valores morales y políticos.

A la par del principio de imparcialidad gubernamental, se encuentra el principio de equidad en la competencia electoral. En conjunto, el principio de imparcialidad gubernamental se relaciona, como lo advierte Francisco Guerrero, tanto con el uso de recursos públicos (en dinero o en especie; el uso de servicios programas, bienes y obras públicas; en general, recursos humanos, materiales y financieros, que por su empleo, cargo o comisión tengan a su cargo los servidores públicos para influir en la contienda electoral), como con aquellas conductas que no implican el uso de recursos del Estado pero que se relacionan con la calidad de servidor público que ostentan en el momento en que acontecen los hechos (tales como asistencia durante las jornadas laborales a mítines, marchas, asambleas, reuniones o actos públicos de carácter electoral o la restricción de difundir informes de labores).<sup>9</sup>

Desde su primera integración (1996-2006), la Sala Superior del TEPJF ha reconocido expresamente la importancia del principio/valor de la equidad en el financiamiento y en las campañas electorales como uno de los principios que toda elección debe contener para que una elección sea considerada válida.<sup>10</sup> En la reforma constitucional de 2007 se introdujo la expresión “la equidad de la competencia entre los partidos políticos”; expresión que debe entenderse en un sentido más amplio, bajo una interpretación sistemática, funcional y evolutiva, considerando que en la actualidad se reconocen las candidaturas independientes, ciudadanas o no partidarias, con motivo de la reforma constitucional de 2012.

En definitiva, lo que busca la prohibición es inhibir o desalentar toda influencia indebida de los servidores públicos que incline la balanza a favor o en contra de

---

proceso electoral como proyección del principio de igualdad de oportunidades entre los competidores electorales”, en VV. AA., *La elección presidencial en México (2012). Memoria del V Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral del TEPJF*, Carlos Báez y Luis Efrén Ríos (coords.), México, TEPJF, 2014, pp. 163-181.

<sup>8</sup>Véase Rodolfo Vázquez, *Liberalismo, Estado de derecho y minorías*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Filosofía y Letras-Paidós, 2001, pp. 98-99.

<sup>9</sup>Cfr. Francisco Guerrero Aguirre, “El principio de imparcialidad de los servidores públicos durante el proceso electoral federal”, en *Justicia Electoral*, México, TEPJF, Cuarta Época, vol. 1, núm. 9, 2012, pp. 45-72.

<sup>10</sup>En la tesis X/2001, de rubro: ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA.

determinada fuerza política, o bien alterar las condiciones de equidad en la contienda, con el objetivo de tutelar el acceso, en condiciones generales de igualdad, a cargos públicos, de conformidad con el artículo 23, párrafo 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

### Claves de doctrina internacional

El vínculo entre el principio de imparcialidad de las autoridades y la igualdad de oportunidades en la contienda ha sido destacado también por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, conocida como la “Comisión de Venecia”, en su *Código de buenas prácticas en materia electoral*, en el cual señala que la igualdad de oportunidades implica la neutralidad de las autoridades públicas, lo que supone que el Estado “debería mostrarse imparcial con todos y aplicarles la misma ley de manera uniforme”; en particular, el “principio de neutralidad se aplica a la campaña electoral y a la cobertura de los medios de propiedad pública, así como al financiamiento público”. Además, la igualdad se aplica a la utilización de la infraestructura pública con fines de propaganda.<sup>11</sup>

De esta forma, la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante las campañas es una proyección del principio de imparcialidad o neutralidad. En términos generales, la finalidad de la propaganda gubernamental es informar a la ciudadanía sobre cuestiones y gestiones de gobierno, así como respecto del ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes; es un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas.

De acuerdo con los *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión*, adoptados por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en una sociedad democrática “los ciudadanos tienen derecho a saber, esto es, a conocer las actividades oficiales, las políticas de gobierno y los servicios que presta el Estado” y, en consecuencia, los Estados

deben utilizar la pauta o publicidad oficial para comunicarse con la población e informar a través de los medios de comunicación social sobre los servicios que prestan y las políticas públicas que impulsan, con la finalidad de cumplir sus cometidos y garantizar el derecho a la información y el ejercicio de los derechos de los beneficiarios de las mismas o de la comunidad. Se debe tratar de información de interés público que tenga por objeto satisfacer los fines legítimos del Estado y no debe utilizarse con fines discriminatorios, para violar los derechos humanos de los ciudadanos, o con fines electorales o partidarios.

No obstante, de acuerdo con tales Principios, la publicidad oficial debe tener “un propósito de utilidad pública y el gobierno debe usar los medios, soportes y formatos

<sup>11</sup>Cfr. Comisión de Venecia, *Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo* (2.3) (2002), México, TEPIF, 2013, pp. 17 y 35.

que mejor garanticen el acceso y la difusión de la información, de acuerdo al propósito y características de cada campaña”, siendo que la información que transmitan los avisos oficiales “debe ser clara y no puede ser engañosa, esto es, no debe inducir a error a sus destinatarios ni ser utilizada para fines distintos de la comunicación legítima y no discriminatoria con el público”. Tampoco debe “inducir a confusión con los símbolos, ideas o imágenes empleadas por cualquier partido político u organización social, y deberían identificarse como publicidad oficial, con mención expresa del organismo promotor de la misma”. Asimismo, la publicidad estatal “no puede ser propaganda encubierta de quienes controlan el gobierno o de sus intereses, ni debe ser utilizada para la estigmatización de sectores opositores o críticos del gobierno”.

Como lo recuerda la propia Relatoría Especial,

[e]xisten estudios que muestran que en época de elecciones aumenta la utilización propagandística de la pauta estatal, así como su distribución discriminatoria hacia medios afines para hacerlos más vigorosos. Durante dichos procesos es necesario que la legislación específica sobre la materia establezca mecanismos que impidan que las campañas que deben servir al interés comunitario sean utilizadas como herramientas de captación del sufragio, ya que la utilización de recursos públicos con ese fin vulneraría el principio de equidad e igualdad de condiciones que deben regir una contienda electoral. Para lograr ese fin sería posible establecer normas que regulen la suspensión de la publicidad por un tiempo razonable durante las campañas políticas y los comicios, salvo en casos en los que exista un deber legal de informar o una emergencia sobre la cual es necesario comunicar cierto mensaje.<sup>12</sup>

Lo anterior pone en contexto más amplio tanto los fines que deben orientar la propaganda gubernamental como los controles y límites que deben establecerse a la misma en el contexto de una sociedad democrática y de contiendas electorales libres y auténticas.

## Interpretación judicial del artículo 134 constitucional

### *Suprema Corte de Justicia de la Nación*

En temas generales, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó, al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2009, que el artículo 134 constitucional, en sus párrafos séptimo y octavo, impone a los servidores públicos señalados una obligación absoluta (en cuanto al tiempo, pues dice: “en todo tiempo”) y de estricto cumplimiento (lo que significa, entre otros aspectos, que no admite

<sup>12</sup>Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2012, Series. OAS official records; OEA/Ser.L. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF/6/12, párrs. 42-45.

excepciones) con el objeto de tutelar o asegurar los valores de la imparcialidad y la equidad de la competencia electoral, entre otros.<sup>13</sup>

De igual forma, la SCJN determinó, al resolver la acción de inconstitucionalidad 55/2009, que los precandidatos que por ocupar un encargo tengan a su disposición recursos públicos y humanos, no deben utilizarlos para promover su imagen ni notoriamente ni de alguna otra forma.<sup>14</sup> El precepto legal impugnado en dicha acción, al establecer que los precandidatos que ostenten un cargo de elección popular o desempeñen un puesto en la administración pública estatal o municipal y manejen recursos económicos y personales, no deberán emplearlos para promover “notoriamente” su imagen, transgrede los párrafos séptimo y noveno del artículo 134 de la Constitución que vinculan al legislador a garantizar que los servidores públicos apliquen con imparcialidad los recursos públicos sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, ya que al incluir el adverbio “notoriamente”, el legislador local permite que los recursos económicos y humanos se utilicen siempre que la promoción relativa no sea notoria, lo cual viola los principios de imparcialidad en la aplicación de los recursos y de equidad entre los precandidatos durante los procesos electorales, pues los precandidatos que por ocupar un encargo tengan a su disposición recursos públicos y humanos, no deben utilizarlos para promover su imagen ni “notoriamente” ni de alguna otra forma.<sup>15</sup>

### *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

Ante la falta de una ley reglamentaria del artículo 134 constitucional, el TEPJF, mediante su doctrina judicial (jurisprudencia, tesis y ejecutorias), ha ido paulatinamente trazando el contorno de dicho artículo, determinando el sentido y alcance de sus disposiciones de contenido electoral, en diferentes áreas temáticas, en particular respecto a la definición de competencias, informes de gestión gubernamental, informes sobre la gestión legislativa, asistencia de servidores públicos a actos de proselitismo político-electoral y propaganda personalizada.<sup>16</sup>

*i) Definición de competencias.* Dicho en términos generales, las normas constitucionales bajo estudio tienen aplicación en distintos ámbitos territoriales (federal, estatal, municipal y la Ciudad de México) y material de validez (electoral, administrativa y

<sup>13</sup>Resuelta en sesión pública de 28 de mayo de 2009.

<sup>14</sup>Resuelta en sesión pública de 1 de octubre de 2009.

<sup>15</sup>El asunto anterior dio origen a la tesis jurisprudencial sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que lleva por rubro: RECURSOS PÚBLICOS Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 188 K DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE YUCATÁN, TRANSGREDE LO PREVISTO EN LOS PÁRRAFOS SÉPTIMO Y NOVENO DEL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL QUE OBLIGAN AL LEGISLADOR A GARANTIZAR LA APLICACIÓN IMPARCIAL DE AQUÉLLOS.

<sup>16</sup>Cfr. Roberto Martínez Espinosa, *Artículo 134 constitucional y su interpretación judicial electoral en México*, México, TEPJF, 2014.

penal), y su aplicación corresponde a las autoridades de los diferentes órdenes de gobierno, sin que se limite a los procesos electorales federales.<sup>17</sup>

En principio, el TEPJF ha determinado que las autoridades electorales administrativas locales son competentes para conocer de las quejas y denuncias que se presenten en contra de servidores públicos por aplicar recursos públicos para influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos en el ámbito local, o por realizar propaganda gubernamental que implique su promoción personalizada y afecte la contienda electoral en la entidad federativa de que se trate, con arreglo a la tesis jurisprudencial 3/2011 de la Sala Superior del TEPJF, que lleva por rubro: COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS LOCALES CONOCER DE LAS QUEJAS O DENUNCIAS POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).

Asimismo, el referido órgano jurisdiccional federal ha establecido el criterio según el cual el Instituto Nacional Electoral (INE) es competente para conocer y resolver las denuncias sobre hechos que involucren simultáneamente la probable violación a la prohibición constitucional de difundir propaganda que implique la promoción personalizada y la indebida difusión de informes sobre el desempeño de cargos públicos fuera del territorio estatal que corresponde al ámbito geográfico de su responsabilidad, en un medio de comunicación nacional o con un impacto nacional, con independencia de que su difusión incida o no en un proceso electoral federal. Lo anterior, dado que la infracción a las reglas sobre límites temporales o territoriales de la difusión de los informes de gobierno constituye una falta a la normativa electoral en sí misma, independiente de la transgresión a lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, que debe ser examinada por la autoridad administrativa electoral nacional de conformidad con la tesis jurisprudencial 4/2015, de rubro: COMPETENCIA. CORRESPONDE AL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL CONOCER DE LAS DENUNCIAS SOBRE LA DIFUSIÓN DEL INFORME DE LABORES FUERA DEL ÁMBITO GEOGRÁFICO DE RESPONSABILIDAD DE QUIEN LO RINDE.

Con todo, es preciso señalar que la reforma constitucional en materia electoral de 2014 se inscribe en un rediseño estructural de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales orientado hacia un esquema nacional conforme al cual se ordenó al legislador ordinario expedir una ley general para regular las instituciones y procedimientos electorales.<sup>18</sup> En ese sentido, la Sala Superior del TEPJF determinó, al resolver el asunto general identificado con la clave SUP-AG-58/2016,<sup>19</sup> que corresponde a la Unidad de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE (*i. e.*, una autoridad de carácter nacional) conocer y resolver sobre las denuncias presentadas por la posible violación al principio de imparcialidad por parte de gobernadores en procesos electorales de otras entidades federativas, por el presunto uso indebido de recursos públicos, dado que lo que se busca resolver es si tales servidores públicos vulneraron el principio de imparcialidad al utilizar supuestamente recursos públicos para inter-

<sup>17</sup>María del Carmen Alanís Figueroa, “Comentario al artículo 134”, en *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, tomo VI, México, SCJN/TEPJF/IFE/Senado de la República/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 782.

<sup>18</sup>Recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-3/2015 y acumulados.

<sup>19</sup>SUP-AG-58/2016, sentencia del 25 de mayo de 2016.

venir en una contienda electoral; con lo cual se vulnera la legislación general con independencia de que también estén previstas en la legislación estatal de la elección de que se trate prohibiciones sobre el uso de recursos públicos.

Aunado a lo anterior, la Sala Superior estableció que es importante considerar que los sujetos denunciados no son participantes ni tienen relación directa con el referido proceso electoral, incluso en su calidad de electores, pues no son ciudadanos del Estado en que se realiza la elección ni forman parte del gobierno de dicha entidad federativa o de alguno de sus municipios, sino que se trata de los titulares del Poder Ejecutivo de otras entidades, lo que los coloca en un ámbito de responsabilidades que no está bajo la jurisdicción de los órganos administrativo y judicial electorales de la entidad federativa de la elección. Una posición contraria implicaría sujetar a los titulares de uno de los poderes del Estado, en dichas entidades federativas, a la jurisdicción sancionatoria de otra entidad federativa, lo cual se estimó que no sería válido.

*ii) Informes de gestión gubernamental.* El informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda indebida siempre que esa difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente a su ámbito geográfico de responsabilidad y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe, sin que en ningún caso la difusión de tales informes pueda tener fines electorales.<sup>20</sup>

De esa forma, ni siquiera so pretexto del informe anual de labores o de gestión de los servidores públicos, o en los mensajes para darlos a conocer, es válido apartarse de la prohibición de los servidores públicos de influir en la equidad de la competencia electoral entre los partidos políticos y los candidatos, ni la de incluir en esa propaganda nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada del servidor público que lo rinda. Ello, porque de los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional se deduce que la rendición anual de informes también está vinculada a la observancia de las mismas limitaciones que permanentemente tiene toda la propaganda gubernamental.

Sobre el particular, la SCJN ha determinado, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, que el párrafo octavo del artículo 134 constitucional lo que prohíbe es la propaganda de los servidores públicos con fines puramente de promoción política personal, lo cual no acontece cuando cumplen con su obligación de rendir cuentas anualizadas de su gestión pública, ya que en estos casos se trata de

<sup>20</sup>La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como antes el abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone, en su artículo 242, párrafo 5, que, para los efectos de lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe, y que en ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

información de carácter institucional para evaluar sus acciones de gobierno de cara a la sociedad, la cual está interesada en conocer los resultados de las tareas que les hubieran sido encomendadas, ya sea a través del voto popular o por virtud de una designación al frente de una determinada dependencia de gobierno, más aún si se toma en cuenta que la difusión de los respectivos informes está acotada en los términos de la legislación.

De igual forma, el Tribunal Pleno señaló que los mensajes alusivos a un informe de gestión gubernamental deben tener las siguientes características: *a)* aludir esencialmente al contenido del informe y no a la imagen, voz o símbolos que gráficamente impliquen a quien lo expone; *b)* referir a los actos de gobierno realizados, y no a la promoción partidista o de imagen, ni a las aspiraciones políticas y/o electorales del servidor público, y *c)* no deben constituir un vehículo para enaltecer la personalidad del funcionario, ni para manifestar aspiraciones electorales, ya que han de estar diseñados para difundir, con carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, la reseña anual de las acciones, actividades y datos relacionados con el cumplimiento de las metas previstas en los programas de gobierno, que permitan posteriormente evaluar el desempeño y la aplicación del gasto público.

*iii) Informes sobre la gestión legislativa.* El TEPJF ha emitido diversos criterios en los que ha indicado claramente que los grupos parlamentarios y legisladores del Congreso de la Unión y de los congresos locales están sujetos a las prohibiciones que rigen en materia de propaganda gubernamental, como lo están el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los gobernadores de los estados, así como todos los servidores públicos a nivel federal, local y municipal. Lo anterior es así dado que las prohibiciones que rigen la propaganda institucional o gubernamental aplican igualmente tanto a los legisladores del Congreso de la Unión como a los grupos parlamentarios, pues se trata de sujetos normativos comprendidos en el ámbito de los poderes federales,

tanto en lo individual como en grupos parlamentarios, pues si bien no constituyen por sí mismos el poder legislativo, sí forman parte de él y no se les puede desvincular de la Cámara de Diputados o de Senadores a la que pertenezcan, en relación con las cuales ejercen las funciones propias del Poder Legislativo que integran. Una interpretación contraria conllevaría la posibilidad de vulnerar los principios de imparcialidad y equidad en las contiendas electorales que se tutelan en los preceptos constitucionales citados.<sup>21</sup>

La difusión de promocionales alusivos a informes de gestión legislativa tiene que analizarse a la luz de un auténtico, genuino y veraz ejercicio de rendición de cuentas. En tal virtud, para el TEPJF los informes de gestión que rindan los legisladores federales, si bien pueden propalarse en todo el territorio nacional, en tanto sus funciones impactan a la totalidad de los habitantes del país, también lo es que deben ajustarse racionalmente a los requisitos previstos en la ley.

<sup>21</sup>Jurisprudencia 10/2009, con el rubro GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LEGISLADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. ESTÁN SUJETOS A LAS PROHIBICIONES QUE RIGEN EN MATERIA DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL.

Así, de acuerdo con la doctrina judicial en materia electoral, los mensajes que se difundan con motivo de la rendición de las actividades que se comunican por los servidores públicos a la sociedad, al concluir el periodo de labores: *a)* debe ser un auténtico, genuino y veraz informe de labores —por lo que tendrá que referir a las acciones y actividades concretas que el servidor público realizó en el ejercicio de su función pública de acuerdo con las atribuciones conferidas normativamente—; *b)* realizarse una sola vez en el año calendario —después de concluido el periodo respecto del cual se rinde el informe de labores, dentro de la misma periodicidad y no de manera sucesiva—; *c)* tener verificativo en una temporalidad que guarde una razonable inmediatez con la conclusión del periodo anual sobre el que se informa; *d)* su cobertura (regional) estará limitada al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público; *e)* sujetarse a la temporalidad prevista en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; *f)* de ningún modo pueden tener o conllevar fines electorales; tampoco han de constituir una vía para destacar la imagen del servidor público en proporción a las actividades que se deberán informar; ni eludir la prohibición de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos; y *g)* no podrán tener verificativo durante las precampañas, campañas electorales, veda electoral, e incluso, el día de la jornada electoral.

También debe tenerse presente que tratándose de los legisladores su labor parlamentaria se divide en dos periodos de sesiones ordinarias en año de calendario, por lo que tendrán que rendir su informe de gobierno dentro de la misma periodicidad y no de manera sucesiva, escalonada, continuada o subsecuente.<sup>22</sup>

En ese tenor, teniendo en consideración que el informe de labores es anual y que debe rendirse después de concluido el periodo que la Constitución General de la República expresamente prevé para su conclusión, para que su difusión encuentre consonancia con el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es menester que se rinda por una sola vez, después de concluido el segundo periodo de sesiones ordinarias y dentro de un término que tenga razonabilidad en relación con la fecha de conclusión del año legislativo respecto del que se informa. Es decir, que no se extienda de tal modo que rebase el imperativo legal, de forma que no puede presentarse en forma sucesiva o secuencial mediante la difusión de mensajes encadenados entre sí, los cuales se prolonguen en el tiempo o se den de forma permanente.

Por ende, tampoco se ajusta a la regularidad constitucional y legal que se concatenen o encadenen las fechas de la rendición de los informes de gestión y mensajes que publiciten el evento de la rendición del informe de los legisladores pertenecientes a una opción política, ya que acorde con el artículo 242, párrafo 5 citado, los informes de gestión se rinden una sola vez en el año de calendario y después de concluido el periodo, sin que obste que las actividades desplegadas por los legisladores del Con-

<sup>22</sup>En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley Fundamental, el primer periodo inicia en el mes de septiembre y hasta el 15 de diciembre; mientras que el segundo, que inicia en febrero y concluye el 30 de abril de ese propio año.



greso de la Unión se dividan en periodos, por lo que tendrán que rendirlo dentro de la señalada periodicidad.

En esa tesitura, cabe indicar, en plena concordancia con el mandato constitucional, que, cuando confluyan procesos electorales, de ningún modo podrán difundirse promocionales alusivos a los informes de gestión si éstos coinciden con la etapa de precampañas, campañas electorales, etapa de veda electoral y jornada comicial, en cuanto se trata de una temporalidad en la cual es indispensable extender la máxima protección a efecto de tutelar la integridad de los procesos electorales, en la lógica de una racionalidad que busca alcanzar un equilibrio para todas las candidaturas y fuerzas políticas y preservar el modelo de comunicación política previsto constitucionalmente.<sup>23</sup>

*iii) Asistencia de servidores públicos a actos de proselitismo político-electoral.* El TEPJF ha sustentado reiteradamente el criterio según el cual es válida la regla general que prohíbe que los servidores públicos asistan en días hábiles a actos de proselitismo político-electoral, ya que ello constituye una conducta injustificada, equiparable a un uso indebido de recursos públicos, pues con ello tales funcionarios generan una situación de influencia indebida al distraerse de sus actividades laborales para acudir a un acto de proselitismo político-electoral.

Incluso, se ha sostenido que la solicitud de licencia sin goce de sueldo, a partir de la cual se pretende justificar el actuar de los servidores públicos, no es suficiente a efecto de salvaguardar la imparcialidad en el uso de recursos públicos a la que se encuentran obligados todos los servidores públicos. Lo anterior es así, ya que el precepto constitucional invocado, como se indicó, dispone categóricamente que los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México tienen, *en todo tiempo*, la obligación de aplicar imparcialmente los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia electoral.

En esa línea, el TEPJF ha considerado que la determinación de cuáles días son hábiles e inhábiles se encuentra prevista ordinariamente en la legislación y la reglamentación correspondiente y no depende de la voluntad de los propios funcionarios, pues ello sería contrario al principio de certeza y seguridad jurídica, así como a la expectativa pública de imparcialidad de tales funcionarios durante el ejercicio de sus funciones, sin que ello se traduzca en una restricción indebida de los derechos a las libertades de expresión y asociación, u otro derecho fundamental de los servidores públicos, pues la prohibición de asistir en días hábiles a actos de campaña, en circunstancias que puedan incidir en la contienda electoral, deriva de lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, así como de los principios que rigen la materia electoral, en particular los de equidad, imparcialidad, objetividad y certeza; tal prohibición resulta

<sup>23</sup>Véase, por ejemplo, SUP-REP-3/2015 y acumulados, en el cual la Sala Superior del TEPJF determinó que los legisladores federales del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, al transmitir promocionales en radio y televisión, a partir de los meses de septiembre a diciembre de 2014 —aproximadamente por 70 días consecutivos—, violaron la normativa constitucional y legal al incumplir la obligación atinente a que esa clase de mensajes solamente puede rendirse una vez al año y dentro de un plazo razonable a la conclusión del periodo respecto del cual se informa.

necesaria en tanto que limita en la menor medida los derechos de los funcionarios al permitirse su asistencia a tales actos en días inhábiles, siendo proporcional en atención a los valores y principios que la justifican.

Al respecto, el TEPJF ha considerado el conjunto de reglas y principios constitucionales que rigen la materia electoral, así como los derechos a las libertades de expresión y asociación de las personas que desempeñan un cargo público, siendo válido que los servidores públicos asistan a un acto de carácter proselitista, sin que ello vulnere, por sí mismo, lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, siempre que ello ocurra en un día y hora inhábil, tal como se desprende de la tesis jurisprudencial 14/2012, de rubro: ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY.

De esta forma, de acuerdo con la jurisprudencia electoral, la restricción para asistir a actos proselitistas responde a un fin legítimo del sistema democrático, como lo es el de garantizar los principios de equidad e imparcialidad; es necesaria en tanto que no es absoluta, pues excepcionalmente se les permite asistir en días inhábiles, por lo que resulta proporcional en sentido estricto frente a otros derechos, considerando que, además, con ello se contribuye a generar certeza para los propios partidos políticos, sus militantes, funcionarios públicos y la ciudadanía en general, respecto del momento y circunstancias en que pueden participar los funcionarios públicos, en particular aquellos de elección popular o de mando superior, en eventos proselitistas.

*iv) Propaganda personalizada.* La obligación constitucional de aplicar imparcialmente los recursos públicos que son asignados a los sujetos normativos tiene como finalidad establecer una prohibición concreta para la promoción personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión, con el objetivo de evitar influir en la equidad de la contienda electoral. En ese sentido, a efecto de identificar si la propaganda es susceptible de vulnerar el mandato constitucional, debe atenderse a los elementos siguientes: *a) Personal*, que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público; *b) Objetivo*, que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente; y *c) Temporal*. Lo anterior encuentra respaldo en la tesis jurisprudencial 12/2015 sustentada por la Sala Superior del TEPJF, de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.

*v) La cuestión de las “gacetillas” en medios impresos.* Una modalidad compleja de publicidad gubernamental, que linda con el ejercicio legítimo y pleno del periodismo, es el tema de las denominadas “gacetillas”, en las cuales se informa sobre la actividad gubernamental en un Estado, pero se destaca la imagen del funcionario —generalmente titulares del Ejecutivo— y se exponen los hechos de manera positiva (sin análisis o crítica) e idéntica o muy similar, a los comunicados de prensa oficiales. En la mayoría de los casos es muy difícil acreditar que se trata de publicidad gubernamental, puesto

que no existen contratos específicos para tal difusión, lo que abre la puerta a posibles fraudes a la constitución y a la ley.<sup>24</sup>

## Reflexión final

Como se advierte de lo expuesto, la falta de una legislación que reglamente el artículo 134 constitucional en todos sus ámbitos no ha sido un impedimento para que las máximas instancias judiciales precisen algunos de sus alcances más significativos en la materia electoral, a partir de criterios jurisprudenciales. Seguramente el legislador habrá de considerar tales criterios al momento de emitir la legislación que corresponda. Mientras tanto, las autoridades y funcionarios públicos deberán ceñirse a estas líneas como parámetros válidos de interpretación y alcance del numeral constitucional que se comenta.

No basta, sin embargo, una determinación clara (legislativa o jurisdiccional) de los alcances del texto constitucional si la voluntad política de los servidores y funcionarios públicos no se traduce en el fomento de una cultura de la imparcialidad gubernamental, a partir de la plena transparencia y la rendición de cuentas.

Asimismo, mientras no se establezca un sistema claro de sanciones por el incumplimiento al principio de imparcialidad en materia electoral, no habrá una plena efectividad en la determinación de responsabilidades. Ello dado que, en la actualidad, no existe propiamente en la legislación vigente una sanción que imponga directamente a un servidor público la autoridad electoral por la violación a dicho principio, sino que ésta se limita a dar vista al superior jerárquico y, en su caso, presentar la queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas o las denuncias o querellas ante el agente del Ministerio Público competente.

Ante este vacío normativo, la el TEPJF ha precisado que, con el propósito de hacer efectivo el sistema punitivo en que se basa el derecho sancionador electoral y proporcionarle una adecuada funcionalidad, los congresos de las entidades federativas son los órganos competentes del Estado, con base en sus atribuciones, para sancionar a servidores públicos sin superior jerárquico por la realización de conductas que la autoridad jurisdiccional determinó contrarias al orden jurídico en la materia electoral, con independencia de que ello pudiese eventualmente generar otro tipo de responsabilidades, por lo que resulta procedente que las autoridades electorales jurisdiccionales hagan del conocimiento de los congresos tales determinaciones para que impongan las sanciones correspondientes.<sup>25</sup>

Con ello, se busca paliar la situación de ausencia normativa; no obstante, tal medida está lejos de garantizar la efectividad del modelo y más lejos aún de repre-

<sup>24</sup>Véanse al respecto, las resoluciones en los expedientes SUP-REP-581/2015, SUP-REP-25/2015 y SUP-REP-34/2015; así como SUP-REP-583/2015 y acumulados, SUP-REP-11/2014 y acumulado, y SUP-REP-35/2015.

<sup>25</sup>Tesis XX/2016 con rubro: RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. CORRESPONDE A LOS CONGRESOS DE LOS ESTADOS IMPONER LAS SANCIONES RESPECTO DE CONDUCTAS DE SERVIDORES PÚBLICOS SIN SUPERIOR JERÁRQUICO, CONTRARIAS AL ORDEN JURÍDICO.

sentar una verdadera garantía de no repetición o un estímulo que fomente una cultura de la imparcialidad gubernamental. En definitiva, en esta materia, existe mucho camino que recorrer.

### Bibliografía

- GILAS, Karolina Monika, “Artículo 134 constitucional. Criterios Relevantes”, en *Líneas jurisprudenciales en materia electoral*, México, TEPJF-Tirant lo Blanch, 2014, pp. 123-181.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Principio de neutralidad de las autoridades estatales en las campañas electorales. Un precedente alemán y la posición de México. Comentario”, en TEPJF, *Garantizar el principio de equidad en la contienda electoral, ¿deber de los gobiernos? Sentencia BVerfGE 44, 125. Tribunal Constitucional Federal de Alemania*, México, TEPJF, Sentencias Relevantes de Cortes Extranjeras, núm. 4, 2016, pp. 65-107.
- MARTÍNEZ ESPINOSA, Roberto, *Artículo 134 constitucional y su interpretación judicial electoral en México*, México, TEPJF, 2014.
- MURAYAMA RENDÓN, Ciro, *Publicidad gubernamental y campañas electorales locales. Los mensajes del Presidente Felipe Calderón en 2010*, Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral, núm. 52, México, TEPJF, 2013.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar, “El mandato de neutralidad de los poderes públicos en el proceso electoral como proyección del principio de igualdad de oportunidades entre los competidores electorales”, en AA.VV. *La elección presidencial en México (2012). Memoria del V Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral del TEPJF*, Carlos Báez y Luis Efrén Ríos (coords.), México, TEPJF, 2014, pp. 163-181.

# Derechos del pueblo mexicano

México a través de  
sus constituciones

OBRA DIGITAL DIVIDIDA EN CUATRO SECCIONES

se terminó en la Ciudad de México  
durante el mes de noviembre del año 2016.

La edición digital, estuvo al cuidado de la  
oficina litotipográfica de la casa editora.

**MAPORRÚA**  
librero-editor • México



EDICIÓN DIGITAL



## Derechos del pueblo mexicano

México a través de sus constituciones

NOVENA EDICIÓN



9 786075 240732



Jorge González Camarena: *Venustiano Carranza y la Constitución de 1917*, MUSEO NACIONAL DE HISTORIA-INAH. Acrílico, 1967. 4.66 × 5.76 m.

USO DE LA IMAGEN FOTOGRÁFICA, AUTORIZADA POR: Secretaría de Cultura-INAH-Méx. y Fundación Cultural Jorge González Camarena, A.C.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

